

กลไกการขับเคลื่อนการบริหารราชการในสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดต่อร้ายแรง (COVID-19)
ของจังหวัดสงขลา*

THE PUBLIC ADMINISTRATION MECHANISMS FOR THE COVID-19 EMERGENCY
IN THE SONGKHLA PROVINCE

วฤณดา วงศ์โรจน์¹, ชัยวัฒน์ โยธี²

Varunada Vongrot¹, Chaiwat Yotee²

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี^{1,2}

Faculty of Political Science Prince of Songkla University, Pattani Campus, Thailand.^{1,2}

Email : Varunada.v@psu.ac.th

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาโครงสร้างการบริหารราชการและลักษณะการใช้
อำนาจรัฐในการบริหารราชการในสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดต่อร้ายแรง (COVID-19) ของ
จังหวัดสงขลา เป็นการศึกษาโดยอาศัยระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ ใช้การเก็บรวบรวมข้อมูลจาก
แหล่งข้อมูลสำคัญคือ เอกสาร คำสั่ง ประกาศ ฉบับต่าง ๆ ที่มีความเกี่ยวข้องกับมาตรการควบคุม
โรคติดต่อ (COVID-19) โดยนำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์หาคำสำคัญตามจุดมุ่งหมาย

ผลการวิจัยพบว่า ด้านโครงสร้างการบริหารราชการในการใช้อำนาจรัฐช่วงสถานการณ์
ฉุกเฉินมีการกำหนดรูปแบบโครงสร้างการบริหารราชการไว้เป็นการเฉพาะในช่วงเวลาที่ประกาศใช้
สถานการณ์ฉุกเฉินของการแพร่ระบาดของโรค COVID-19 ประกอบด้วยคณะกรรมการ 2 ชุด คือ
1) คณะกรรมการโรคติดต่อจังหวัดสงขลา 2) คณะกรรมการศูนย์บริหารสถานการณ์การแพร่ระบาด
ของโรค COVID-19 จังหวัดสงขลา ที่ประกอบด้วยข้าราชการในส่วนต่าง ๆ และในด้านของลักษณะ
ใช้อำนาจรัฐในช่วงสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรค COVID-19 ของจังหวัดสงขลา เป็นการใช้
อำนาจของคณะทำงานทั้งสองชุดที่กล่าวมา โดยมีกลไกในการดำเนินงานที่ยึดโยงอยู่กับการประเมิน
สถานการณ์จากภาพรวมของ ศบค.ส่วนกลาง โดยผู้ว่าราชการจังหวัดสงขลาเป็นอำนาจหน้าที่เป็นเพียง
ผู้รับคำสั่งจากคณะทำงานจากส่วนกลางและนำมากำหนดกรอบแนวทางการประกาศใช้มาตรการ
ต่าง ๆ ภายในพื้นที่ ทั้งนี้จังหวัดสงขลาได้มีการประกาศใช้มาตรการ 4 มาตรการหลัก คือ 1) มาตรการ
ลดการเคลื่อนย้ายเดินทางโดยให้ปฏิบัติตามมาตรการเว้นระยะห่างทางสังคม 2) มาตรการปิดสถานที่
เสี่ยงต่อการแพร่กระจายเชื้อโรค 3) มาตรการควบคุมการเดินทางเข้ามาภายในพื้นที่จังหวัดสงขลา
และ 4) มาตรการห้ามบุคคลออกนอกเคสสถานในช่วงเวลาที่กำหนด

คำสำคัญ : 1. กลไกการขับเคลื่อน 2. การบริหารราชการ 3. สถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดต่อ
ร้ายแรง (COVID-19)

ABSTRACT

The purposes of this research article were to study the Public Administration structure and the state power in emergency management mechanisms during the COVID-19 outbreak in Songkhla province. The study is a qualitative method by using data collected from the main resource namely an official documentary, ordering, and notifications which were related to the control of disease regulation. This data is brought to analysis as significant goals.

The research findings show that the government structure in ruling state power during the COVID-19 emergency defined the specific Public Administration structure form as follows 2 sets 1) Committee of Disease Control of Songkhla Province 2) Committee of COVID-19 Emergency Management Center of Songkhla Province which has public servants from others public sectors. As for the character of state power during the COVID-19 outbreak, Songkhla province is using state power of two committees namely, by a mechanism for operations that is linked to the overall situation assessment of the Centre for COVID-19 Situation Administration (CCSA). The Governor of Songkhla Province has the sole authority to receive orders from the central working group and use them to set the framework for the operation. Announcing the implementation of various measures within the area. Songkhla Province has announced the implementation of 4 main measures: 1) measures to reduce movement by adhering to social distancing measures 2) measures to close places at risk of spreading germs 3) Measures to control entry into Songkhla Province 4) Measures to prohibit individuals from leaving their homes during specified periods.

Keywords : 1. Drive Mechanisms 2. Public Administration 3. COVID-19 Pandemic

1. ความสำคัญและที่มาของปัญหาที่ทำการวิจัย

สถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนาสายพันธุ์ใหม่หรือ COVID-19 เป็นเชื้อโรคที่ที่ถูกค้นพบขึ้นมาครั้งแรก ณ เมืองอู่ฮั่น ประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน ในช่วงปลายเดือนธันวาคม 2562 ซึ่งต่อมาได้มีการแพร่ระบาดไปทั่วโลกอย่างรวดเร็วและมีผู้ติดเชื้อรวมถึงผู้เสียชีวิตจากโรค COVID-19 เพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมากทั่วโลก ด้วยสถานการณ์ดังกล่าวถือว่าเป็นสถานการณ์ที่ส่งผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยของประชาชนอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน (Yen-Chin Lin, Rei-Lin Kuo, Shin-Ru Shin, 2020) ในส่วนการแพร่ระบาดของโรค COVID-19 ภายในประเทศไทย เริ่มพบว่ามี การระบาดตั้งแต่วันที่ 13 มกราคม 2563 กระทั่งในวันที่ 31 มกราคม 2563 มีรายงานถึงการค้นพบผู้ป่วยที่ติดเชื้อจากการแพร่เชื้อภายในประเทศเป็นครั้งแรก และในช่วงกลางเดือนมีนาคม 2563 มีจำนวนผู้ป่วยติดเชื้อโรคเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ซึ่งมีการระบุสาเหตุส่วนใหญ่มาจากกลุ่มการแพร่เชื้อ (Cluster) ในกลุ่มใหญ่ที่สุดในการแข่งขันชกมวยไทย ณ สนามมวยเวทีลุมพินี เมื่อวันที่ 6 มีนาคม 2563 (Songkhla Provincial Statistical Office, 2021)

ด้วยสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรค COVID-19 รัฐบาลไทยถือเป็นภัยคุกคามด้านความมั่นคงของประเทศจึงได้มีประกาศให้ทั่วทั้งประเทศอยู่ภาวะสถานการณ์ฉุกเฉินและบังคับใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการแผ่นดินในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 นับตั้งแต่วันที่ 26 มีนาคม 2563 เป็นต้นมา (Declaration of an Emergency Situation in all areas of the Kingdom of Thailand, 2020) การประกาศใช้กฎหมายด้านความมั่นคงภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินในครั้งนี้ ถือเป็นสิ่งใหม่ที่ยังไม่เคยเกิดขึ้นนับตั้งแต่มีการตราพระราชกำหนดการบริหารราชการแผ่นดินในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 จึงกลายเป็นความท้าทายใหม่ของการบริหารราชการไทยในภาวะวิกฤตการแพร่ระบาดของโรค COVID-19 ที่ต้องเผชิญไปพร้อมกันกับประเทศอื่นทั่วโลกและภายใต้การทำงานของรัฐบาล การจัดการแก้ไขปัญหาการแพร่ระบาดของโรค Covid 19 ให้ผ่านพ้นวิกฤติไปได้อย่างรวดเร็ว นั้นถือเป็นเรื่องสำคัญเร่งด่วน โดยรัฐบาลได้เลือกใช้กฎหมายความมั่นคงมารับรองการใช้อำนาจเพื่อออกมาตรการพิเศษนำส่งคนกลับเข้าสู่สภาวะปกติ ซึ่งต่อมาได้มีการจัดตั้งหน่วยงานพิเศษขึ้นมาปฏิบัติงานเฉพาะกิจ คือ ศูนย์บริหารสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 (ศบค.) ทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางการออกคำสั่งในมาตรการต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาสถานการณ์ฉุกเฉินในครั้งนี้ อาทิเช่น การประกาศใช้มาตรการปิดเมือง (Lock Down) ที่มีคำสั่งให้ปิดสถานที่ต่าง ๆ เป็นการชั่วคราวรวมถึงในบางสถานที่ให้ปิดต่อเนื่องกันเป็นระยะเวลานาน เช่น การสั่งปิดห้างสรรพสินค้า การสั่งระงับการเปิดให้บริการของสถานบริการต่าง ๆ คำสั่งให้งดการจัดกิจกรรมที่รวมตัวกันของผู้คนจำนวนมาก คำสั่งห้ามการเคลื่อนย้ายเดินทางเข้าออกทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ และการใช้คำสั่งเคอร์ฟิว (Curfews) ไม่อนุญาตให้ประชาชนออกนอกเคหสถานในช่วงเวลากลางคืน ตลอดจนคำสั่งอื่น ๆ ที่มีตามมาอีกมากมาย

จังหวัดสงขลาเป็นอีกหนึ่งจังหวัดที่ได้รับผลกระทบจากภาวะวิกฤติไม่ต่างจากจังหวัดอื่น ๆ (BBC NEWS, 2564) แต่ด้วยจังหวัดสงขลาเป็นศูนย์กลางทางการค้าและการขนส่งของภาคใต้ (จังหวัดสงขลา, 2567) รวมถึงมีความสำคัญเชิงพื้นที่เป็นรอยต่อระหว่างจังหวัดหลายจังหวัด และมีเขตแดนติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้าน ดังนั้นในการบังคับใช้มาตรการต่าง ๆ เพื่อควบคุมสถานการณ์ภัยคุกคามที่กล่าวมาในข้างต้น ซึ่งมีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่ง หากแต่กระบวนการดำเนินการต้องกระทำอย่างเข้าใจแต่ยังคงความเข้มงวด ซึ่งความสำคัญดังกล่าวอาจส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคมภายในจังหวัด ดังนั้นพื้นที่จังหวัดสงขลาจึงมีความน่าสนใจที่จะศึกษาถึงโครงสร้างการบริหารราชการและลักษณะการใช้อำนาจรัฐในการบริหารราชการในสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดต่อร้ายแรง (COVID-19)

จากความสำคัญและที่มาของปัญหาดังกล่าว ผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษาเรื่อง กลไกการขับเคลื่อนการบริหารราชการในสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดต่อร้ายแรง (COVID-19) ของจังหวัดสงขลา เพื่อเป็นประโยชน์ได้นำผลการศึกษามาปรับปรุงพัฒนาการดำเนินงานและเพิ่มประสิทธิภาพให้โครงสร้างการทำงานรวมถึงลักษณะการใช้อำนาจรัฐในการบริหารราชการมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นหากมีสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดต่ออุบัติใหม่อื่น ๆ ที่อาจเกิดขึ้นอีกในอนาคต

2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

2.1 เพื่อศึกษาโครงสร้างการบริหารราชการและลักษณะการใช้อำนาจรัฐในการบริหารราชการในสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดต่อร้ายแรง (COVID-19) ของจังหวัดสงขลา

3. ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

3.1 เพื่อเป็นข้อมูลให้กับคณะกรรมการโรคติดต่อจังหวัด , ศบค.จังหวัดสงขลา ได้สารสนเทศเกี่ยวกับโครงสร้างการบริหารและลักษณะการใช้อำนาจรัฐในการบริหารราชการในสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดต่อร้ายแรง (COVID-19) เพื่อนำมากำหนดเป็นแนวทางหรือนโยบายในการเลือกใช้มาตรการควบคุมสถานการณ์ที่ปรับใช้แก้ไขปัญหาได้อย่างสอดคล้องทันทั่วทั้งกับสภาพบริบทของพื้นที่จริง ซึ่งจะสะท้อนให้เห็นถึงผลการดำเนินงานการใช้มาตรการตามที่ภาครัฐกำหนดขึ้นมาได้อย่างแท้จริงมากขึ้น

3.2 เพื่อเป็นแหล่งข้อมูลให้กับหน่วยงานภาครัฐอื่นได้นำผลการวิจัยมาเป็นแนวทางปรับปรุงพัฒนาการดำเนินงานและเพิ่มประสิทธิภาพโครงสร้างการทำงานรวมถึงลักษณะการใช้อำนาจรัฐในการบริหารราชการหากมีสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดต่อร้ายแรง (COVID-19) อีกครั้ง หรือโรคติดต่อร้ายแรงฉุกเฉินอื่นให้เกิดประสิทธิผลมากยิ่งขึ้นต่อไป

4. วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้อาศัยระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) เพื่อมุ่งศึกษาโครงสร้างและลักษณะการใช้อำนาจรัฐในการบริหารราชการในสถานการณ์การแพร่ระบาดโรคติดต่อร้ายแรง (COVID-19) ของจังหวัดสงขลา ใช้การเก็บรวบรวมข้อมูลแบบทุติยภูมิ (Secondary Data) ที่ได้จากแหล่งข้อมูลสำคัญคือ เอกสารต่าง ๆ เช่น ประกาศพระราชกำหนดการบริหารราชการสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 เพื่อควบคุมการแพร่ระบาดโรคโควิด-19, ประกาศและคำสั่งฉบับต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมโรคติดต่อ (COVID-19) ของจังหวัดสงขลา, จดหมายข่าว รวมถึงวิทยานิพนธ์และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น ทั้งนี้เป็นการถอดบทเรียนการดำเนินการบริหารราชการในการควบคุมสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดต่อร้ายแรง โดยมุ่งศึกษาถึงโครงสร้างและลักษณะการใช้อำนาจรัฐในการบริหารราชการในสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดต่อร้ายแรง (COVID-19) ในช่วงเวลาที่รัฐบาลไทยมีการประกาศใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 นับตั้งแต่ในเดือนมีนาคม 2563 จนถึงเดือนกันยายน 2565 โดยนำข้อมูลที่ได้อาวิเคราะห์นัยสำคัญและนำเสนอด้วยการพรรณนาความและวิเคราะห์ตามจุดมุ่งหมายของการศึกษา

5. ผลการวิจัย

จังหวัดสงขลาในฐานะเป็นจังหวัดที่มีแหล่งท่องเที่ยวและเป็นศูนย์กลางเศรษฐกิจของภาคใต้ และมีท่าอากาศยานนานาชาติรวมถึงด่านชายแดนระหว่างประเทศ ทำให้มีบริบทของการเดินทางเข้า-ออกของประชาชนอยู่เป็นจำนวนมากส่งผลให้มีความเสี่ยงในการแพร่กระจายของเชื้อโรคต่าง ๆ ได้ง่าย หากแต่ในความเป็นมาของการแพร่ระบาดโรค COVID-19 ในจังหวัดสงขลา กล่าวได้ว่า ค้นพบผู้ติดเชื้อโรค COVID-19 รายแรก เมื่อวันที่ 24 ธันวาคม 2562 โดยอยู่ในกลุ่มที่เข้าร่วมกิจกรรมบิกไบค์ที่จัดขึ้นในจังหวัดกระบี่ และเมื่อรัฐบาลประกาศสถานการณ์การแพร่ระบาดระลอกแรกของไทย จังหวัดสงขลาเริ่มพบผู้ติดเชื้อโรค COVID-19 ในอีกหลายกลุ่มคลัสเตอร์ทั้งกลุ่มสถานบันเทิง กลุ่มบริษัทก่อสร้าง กลุ่มคลัสเตอร์ในชุมชนและตลาด กลุ่มผู้สัมผัสจากสถานที่เสี่ยงต่าง ๆ ที่อยู่ใกล้ชิดกัน ทำให้การแพร่ระบาดเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้จังหวัดสงขลากลายเป็นพื้นที่ควบคุมสูงสุดและ

เข้มงวดหรือพื้นที่สีแดงนับตั้งแต่วันที่ 19 กรกฎาคม 2564 จนกระทั่งสถานการณ์การแพร่ระบาดผ่อนคลายลงไป (Songkhla Provincial Statistical Office, 2021)

ทั้งนี้ในการบริหารจัดการของจังหวัดสงขลาสามารถจำแนกออกได้เป็น 2 ประเด็นสำคัญ คือ 1) โครงสร้างการบริหารราชการในช่วงสถานการณ์ฉุกเฉินของการแพร่ระบาดโรค COVID-19 ของจังหวัดสงขลา และ 2) ลักษณะการใช้อำนาจของรัฐในช่วงสถานการณ์ฉุกเฉินของการแพร่ระบาดโรค COVID-19 ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้ คือ

1. โครงสร้างการบริหารราชการในสถานการณ์การแพร่ระบาดโรคติดต่อร้ายแรง COVID-19 ของจังหวัดสงขลา

ผลจากการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินการแพร่ระบาดโรค COVID-19 ทั่วทั้งประเทศส่งผลให้นายกรัฐมนตรีใช้อำนาจพิเศษจัดตั้งศูนย์บริหารสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 (ศบค.) ให้เป็นหน่วยงานพิเศษเพื่อปฏิบัติภารกิจเป็นการเฉพาะ (Order of the Prime Minister No. 5/2563 Re Establishment of a Special Task Force to Perform Duties in Accordance with the Emergency Decree on Public Administration in Emergency Situations B.E. 2005, 2020) โดยให้ศูนย์บริหารสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 ส่วนกลาง และที่เป็น ศบค. ย่อย อีกสองหน่วยงาน คือ สำนักงานและศูนย์ปฏิบัติการ (ศปก.) ที่มีปลัดกระทรวงในแต่ละกระทรวง ตามกฎหมายเป็นหัวหน้าศูนย์ปฏิบัติการ (Order of the Prime Minister No. 6/2563 Re : Arrangement of the Structure of the Centre for COVID-19 Situation Administration (CCSA), 2020) ซึ่งต่อมาได้มีการปรับโครงสร้างศูนย์บริหารสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 โดยยุบ ศบค. ย่อย และจัดตั้งเพิ่มขึ้นในบางหน่วย จนในท้ายที่สุดโครงสร้างของศูนย์บริหารสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 ที่กำหนดไว้ประกอบด้วย 7 หน่วยงานสำคัญ คือ 1) ศูนย์บริหารสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 สำนักงานเลขาธิการ หรือ ศบค. ส่วนกลาง 2) ศูนย์ปฏิบัติการ ศูนย์บริหารสถานการณ์โควิด-19 หรือ ศปก. ศบค. 3) ศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉินด้านการแพทย์และสาธารณสุข กรณีติดเชื้อโรคโควิด-19 4) ศูนย์บริหารสถานการณ์โควิด-19 กระทรวงมหาดไทย หรือ ศบค. กระทรวงมหาดไทย 5) ศูนย์ปฏิบัติการมาตรการเดินทางเข้าออกประเทศและการดูแลคนไทยในต่างประเทศ 6) ศูนย์ปฏิบัติการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินด้านความมั่นคง และ 7) ศูนย์ปฏิบัติการด้านนวัตกรรมทางการแพทย์และการวิจัยและพัฒนา ซึ่งการปรับโครงสร้างดังกล่าวเป็นกลไกสำคัญเพื่อการขับเคลื่อนและบริหารสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 ให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันทั่วทั้งประเทศอย่างมีประสิทธิภาพ

ทั้งนี้โครงสร้างการบริหารราชการในช่วงสถานการณ์ฉุกเฉินของการแพร่ระบาดโรค COVID-19 ของจังหวัดสงขลา มีการกำหนดรูปแบบโครงสร้างการบริหารราชการไว้เป็นการเฉพาะในช่วงเวลาที่ประกาศใช้สถานการณ์ฉุกเฉินของการแพร่ระบาดของโรค COVID-19 เท่านั้น เพื่อสร้างกลไกขับเคลื่อนสำคัญในการเร่งแก้ไขปัญหาการแพร่ระบาดโรค COVID-19 ของพื้นที่จังหวัดสงขลาให้ยุติลงอย่างรวดเร็ว ซึ่งประกอบด้วยคณะทำงานที่สำคัญ 2 ชุด คือ

1) คณะกรรมการโรคติดต่อจังหวัดสงขลา เป็นคณะทำงานของจังหวัดสงขลาที่มีหน้าที่ในการปฏิบัติภารกิจเพื่อควบคุมการแพร่ระบาดโรค COVID-19 ของจังหวัดสงขลา ซึ่งเป็นคณะทำงานชุดเดิมชุดเดียวกับที่ปรากฏอยู่ในโครงสร้างการบริหารงานในหน่วยราชการของสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดสงขลาที่มีการแต่งตั้งคณะกรรมการโรคติดต่อจังหวัดสงขลาไว้เป็นที่เรียบร้อยแล้วตามกฎหมาย

กำหนดไว้และในส่วนของโครงสร้างของคณะกรรมการโรคติดต่อจังหวัดสงขลา ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัดสงขลาในฐานะเป็นประธานกรรมการโรคติดต่อจังหวัดสงขลาและผู้ที่ดำรงตำแหน่งในหัวหน้าส่วนราชการ/ผู้อำนวยการส่วนราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้อำนวยการโรงพยาบาลต่าง ๆ ให้ดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการ โดยให้มีนายแพทย์สาธารณสุขจังหวัดในฐานะเป็นข้าราชการในสังกัดกระทรวงสาธารณสุข ดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการและเลขานุการ

คณะกรรมการโรคติดต่อจังหวัดสงขลา สามารถใช้อำนาจตามมาตรา 22 วรรค 7 กับมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ. 2558 ในการดำเนินการตามนโยบายระบบและแนวทางปฏิบัติในการเฝ้าระวัง ป้องกัน และควบคุมโรคติดต่อที่คณะกรรมการกำหนด รายงานสถานการณ์โรคติดต่อ รวมทั้งสนับสนุน ส่งเสริม ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องภายในจังหวัดสงขลาได้ (Office of the Public Sector Development Commission, 2021) และนับตั้งแต่พบว่ามีกรณีการแพร่ระบาดของโรค COVID-19 ภายในพื้นที่จังหวัดสงขลา เริ่มในวันที่ 20 มีนาคม 2563 ผู้ว่าราชการจังหวัดสงขลา ในฐานะประธานกรรมการโรคติดต่อจังหวัดสงขลา มีคำสั่งให้กับเจ้าหน้าที่รัฐทุกหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องให้ดำเนินการเฝ้าระวัง ป้องกัน และควบคุมการแพร่ระบาดของเชื้อโรค COVID-19 ซึ่งถือว่าเป็นคำสั่งฉบับแรกที่ยังออกประกาศไว้ (คำสั่งคณะกรรมการโรคติดต่อจังหวัดสงขลาที่ 1/2563 เรื่อง มาตรการเร่งด่วนในการเฝ้าระวัง ป้องกัน และควบคุมโรคติดต่อไวรัสโคโรนา 2019) ต่อมา ผู้ว่าราชการจังหวัดสงขลาได้มีการออกคำสั่งต่าง ๆ ตามมาในอีกหลายฉบับ

2) คณะกรรมการศูนย์บริหารสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรค COVID-19 จังหวัดสงขลา หรือ ศบค.จังหวัดสงขลา เป็นคณะทำงานที่มีการจัดตั้งขึ้นใหม่ เพื่อเป็นชุดปฏิบัติการที่มีหน้าที่เฉพาะกิจในสถานการณ์ฉุกเฉินของการแพร่ระบาดโรค COVID-19 ในครั้งนี้เท่านั้น หรือกล่าวอีกอย่างหนึ่งได้ว่า เป็นชุดคณะทำงานที่มีผลมาจากการประกาศใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 เพื่อเร่งแก้ไขปัญหาสถานการณ์การแพร่ระบาดโรค COVID-19 ภายในพื้นที่จังหวัดสงขลาเป็นสำคัญ ในส่วนของโครงสร้าง คณะกรรมการของศูนย์บริหารสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรค COVID-19 จังหวัดสงขลา ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัดสงขลา ในฐานะตำแหน่งประธานศูนย์ฯ ซึ่งเป็นผู้ที่มีอำนาจสูงสุดในการบริหารสถานการณ์การแพร่ระบาดโรค COVID-19 ภายในพื้นที่จังหวัดสงขลา เป็นการใช้อำนาจตามความในมาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 (แก้ไขเพิ่มเติม) กับตามความในมาตรา 22 แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. 2550 (แก้ไขเพิ่มเติม) ที่ระบุให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการหรือการดำเนินการอื่นให้ดำเนินการตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ คำสั่งอื่นใด หรือมติคณะรัฐมนตรี เป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนได้ (อรรถัย ก๊กผล และคณะ, 2564)

ทั้งนี้ภายใต้โครงสร้างคณะกรรมการศูนย์บริหารสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรค COVID-19 จังหวัดสงขลา ยังประกอบไปด้วยคณะกรรมการในส่วนต่าง ๆ อีกหลายระดับ ซึ่งทั้งหมดล้วนเป็นข้าราชการและเจ้าหน้าที่รัฐที่มาจากหน่วยงานราชการอื่น ๆ เข้าร่วมบูรณาการทำงานในครั้งนี้ ทั้งในหน่วยราชการจากส่วนกลางที่ประจำอยู่ในจังหวัดสงขลา หน่วยราชการในสังกัดส่วนภูมิภาค จังหวัดสงขลาและผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดสงขลา และองค์กรจากภาคส่วนอื่น ๆ เป็นลำดับ ได้แก่

ระดับผู้บัญชาการเหตุการณ์ ประกอบด้วย ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้บัญชาเหตุการณ์ มีอำนาจหน้าที่ในการบัญชาการศูนย์บริหารสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรค COVID-19

ระดับคณะกรรมการส่วนปฏิบัติการ ประกอบด้วย ตำแหน่งผู้บังคับบัญชาสูงสุดหรือผู้บริหารงานสูงสุดของส่วนงานในหลายภาคส่วนทั้งในระดับจังหวัด ระดับอำเภอ ระดับท้องถิ่น และระดับหมู่บ้าน มีอำนาจหน้าที่ในการติดตามสถานการณ์ เฝ้าระวัง ประเมินสถานการณ์ ประเมินความเสี่ยงของเหตุการณ์การปฏิบัติ ควบคุม กำกับดูแลประสานการปฏิบัติ

ระดับคณะกรรมการด้านสื่อสารประชาสัมพันธ์ร่วม ประกอบด้วย ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธานคณะกรรมการ และข้าราชการส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเป็นคณะกรรมการ

ระดับคณะกรรมการกลุ่มภารกิจกฎหมายและข้อตกลงสัญญา ประกอบด้วย ตำแหน่งรองผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธานคณะกรรมการ และข้าราชการส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเป็นคณะกรรมการ

ระดับคณะกรรมการกลุ่มภารกิจยุทธศาสตร์และงบประมาณ ประกอบด้วย ตำแหน่งรองผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธานคณะกรรมการ และข้าราชการส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเป็นคณะกรรมการ

ระดับคณะกรรมการกลุ่มภารกิจสาธารณสุข เวชภัณฑ์ วัสดุอุปกรณ์ในการควบคุมโรคและระบบการขนส่ง ประกอบด้วย ตำแหน่งรองผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธานคณะกรรมการ และข้าราชการส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเป็นคณะกรรมการ

การบริหารราชการในช่วงสถานการณ์ฉุกเฉินของการแพร่ระบาดโรค COVID-19 ของจังหวัดสงขลา นอกจากการจัดตั้งชุดคณะกรรมการเฉพาะกิจในระดับจังหวัดแล้วได้จัดตั้งชุดคณะกรรมการในการขับเคลื่อนการทำงานระดับพื้นที่อำเภอด้วยเช่นกัน โดยให้อยู่ภายใต้การใช้อำนาจของนายอำเภอ ที่สามารถออกคำสั่งจัดตั้งคณะกรรมการเฝ้าระวัง ป้องกัน และควบคุมโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ตาม พ.ร.บ.โรคติดต่อ พ.ศ. 2558 ที่มีตำแหน่งนายอำเภอ เป็นประธาน เพื่อให้การดำเนินการเฝ้าระวัง ป้องกัน และควบคุมโรค COVID-19 ในเขตพื้นที่ระดับอำเภอ ระดับตำบล และระดับหมู่บ้าน เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ดังเช่นจากกรณีตัวอย่างของคำสั่งอำเภอเทพา ที่มีการแต่งตั้งคณะกรรมการป้องกันโรค COVID-19 เป็นต้น (คำสั่งอำเภอเทพา ที่ 74/2563 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการเฝ้าระวัง ป้องกัน และควบคุมโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ตามพ.ร.บ.โรคติดต่อ พ.ศ. 2558 อำเภอเทพา จังหวัดสงขลา)

2. ลักษณะการใช้อำนาจรัฐในสถานการณ์การแพร่ระบาดโรคติดต่อร้ายแรง COVID-19 ของจังหวัดสงขลา

ลักษณะการใช้อำนาจรัฐในช่วงสถานการณ์ฉุกเฉินของการแพร่ระบาดโรค COVID-19 ของจังหวัดสงขลา เป็นการใช้อำนาจของคณะกรรมการทั้งสองชุด โดยมีกลไกในการดำเนินงานที่ยึดโยงอยู่กับการประเมินสถานการณ์จากภาพโดยรวมของ ศบค.ส่วนกลาง ซึ่งเป็นคณะกรรมการจากส่วนกลางที่ทำหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในการออกแนวปฏิบัติหรือมาตรการต่าง ๆ ทั่วทั้งประเทศ ผู้ว่าราชการจังหวัดสงขลา ในฐานะผู้บังคับบัญชาสูงสุดระดับจังหวัด จึงมีอำนาจหน้าที่เป็นเพียงผู้รับคำสั่งจากคณะกรรมการจากส่วนกลาง (ศบค.ส่วนกลาง, ศบค.กระทรวงมหาดไทย) แล้วนำมากำหนดกรอบแนวทางการประกาศใช้มาตรการต่าง ๆ ภายในพื้นที่จังหวัดสงขลาเท่านั้น โดยที่สามารถกำหนดมาตรการควบคุมให้อยู่ในระดับที่เข้มงวดสูงมากกว่าที่คณะกรรมการจากส่วนกลางกำหนดได้ แต่ต้องห้ามต่ำกว่าระดับที่คณะกรรมการจากส่วนกลางกำหนดโดยขึ้นอยู่กับความรุนแรงและสภาพปัญหาที่พบในพื้นที่เป็นสำคัญ (Office of the Public Sector Development Commission, 2021 : 6)

ในการนี้ภายใต้การบริหารจัดการสถานการณ์ฯ ของจังหวัดสงขลา เป็นการแสดงให้เห็นถึงการใช้อำนาจรัฐภายในขอบเขตอันพึงมี โดยการประกาศใช้มาตรการต่าง ๆ ทั้งในมิติด้านการควบคุม

และการบริหารจัดการ ซึ่งในช่วงสถานการณ์ฉุกเฉินของการแพร่ระบาดของโรค COVID-19 นั้น จังหวัดสงขลามีความพยายามที่จะออกมาตรการต่าง ๆ ซึ่งสาระสำคัญหลักประการหนึ่งเป็นการแสดงให้เห็นถึงความต้องการการแก้ไขปัญหาโดยการลดการเคลื่อนย้ายเดินทางของประชาชนทุกรูปแบบ จึงได้มีการออกมาตรการสำคัญ 4 มาตรการหลัก คือ 1) มาตรการลดการเคลื่อนย้ายเดินทางโดยให้ปฏิบัติตามมาตรการเว้นระยะห่างทางสังคม (Social Distancing) ซึ่งเป็นการประกาศให้สถานที่ กิจการหรือกิจกรรม ต้องดำเนินการเปิดภายใต้เงื่อนไข รวมทั้งมีการจัดระบบในการกำหนดมาตรการ ป้องกันโรคอย่างเข้มงวดมากขึ้น การห้ามจัดกิจกรรมที่มีความเสี่ยงต่อการแพร่กระจายเชื้อโรคและการให้ปฏิบัติงานราชการนอกสถานที่ตั้งได้ โดยให้มุ่งเน้นการปฏิบัติงานหรือจัดกิจกรรมผ่านทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ 2) มาตรการปิดสถานที่เสี่ยงต่อการแพร่กระจายเชื้อโรค อาทิ สนามชนโค สนามชนไก่ และสถานประกอบการที่มีลักษณะคล้ายสถานบริการ สถานบันเทิง ร้านเกมส์ ร้านอินเทอร์เน็ต และอื่น ๆ 3) มาตรการควบคุมการเดินทางเข้ามาภายในพื้นที่จังหวัดสงขลา เป็นการให้ฝ่ายปกครองร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารและตำรวจ ดำเนินการจัดตั้งจุดตรวจตามแนวเขตติดต่อของจังหวัดสงขลา รวมถึงให้จัดระเบียบต่าง ๆ ในการเดินทางสำหรับบุคคลที่เดินทางเข้าจังหวัดสงขลา โดยเริ่มใช้ตั้งแต่วันที่ 26 มีนาคม 2563 ต่อมาได้มีคำสั่งเพิ่มเติมให้ปิดช่องทางการเข้าออกในราชอาณาจักรไทยทั้งในรูปทางอากาศ ทางน้ำ และทางบก ในความรับผิดชอบของจังหวัดสงขลา ซึ่งให้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 27 มีนาคม 2563 อาทิเช่น คำสั่งปิดช่องทางการเข้าออกทางอากาศของสายการบินระหว่างประเทศ ณ ท่าอากาศยานนานาชาติหาดใหญ่, คำสั่งปิดช่องทางการเข้าออกทางน้ำของเรือรับส่งผู้โดยสารและเรือนำเที่ยวระหว่างประเทศ ณ ท่าเรือน้ำลึกสงขลา และคำสั่งปิดช่องทางการเข้าออกทางบกตรงจุดผ่านพรมแดนถาวรของจังหวัดสงขลา และ 4) มาตรการห้ามบุคคลออกนอกเคสสถานในช่วงเวลาที่กำหนด (Curfews) หรือการประกาศเคอร์ฟิวของพื้นที่จังหวัดสงขลา ซึ่งถือได้ว่ามีลักษณะการบังคับใช้เป็นช่วงระยะเวลาเพียงสั้น ๆ เท่านั้นโดยมีจำนวนทั้งหมด 3 ช่วงด้วยกันและรวมระยะเวลาที่ใช้ทั้งสิ้นเป็นจำนวน 57 วัน เริ่มใช้เป็นครั้งแรกในวันที่ 12 กรกฎาคม จนถึงวันที่ 25 กรกฎาคม 2564 (รวมเป็นเวลา 14 วัน) นับจากวันที่มีคำสั่ง โดยหากผู้ใดฝ่าฝืนจะมีความผิดตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ. 2558 มีโทษปรับไม่เกิน 20,000 บาท และให้ถือว่ามีความผิดตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 (Songkhla Provincial Statistical Office, 2021)

6. อภิปรายผลการวิจัย

จากการศึกษากลไกการขับเคลื่อนการบริหารราชการในสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดต่อร้ายแรง (Covid 19) ของจังหวัดสงขลา ผลการศึกษาทำให้ทราบว่ามีความสำคัญสองด้านในการขับเคลื่อนการบริหาร คือ 1) กลไกด้านโครงสร้างการบริหารราชการในช่วงสถานการณ์ฉุกเฉิน และ 2) กลไกด้านการใช้อำนาจอธิปไตยในการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน กล่าวคือ (1) ในประเด็นกลไกด้านโครงสร้างการบริหารราชการ มีการจัดโครงสร้างรูปแบบของการทำงานในลักษณะคณะทำงานเป็น 2 คณะ คือ 1) คณะกรรมการโรคติดต่อจังหวัดสงขลา ซึ่งมีบทบาทหน้าที่สำคัญในการควบคุมการแพร่ระบาดของโรค และ 2) คณะกรรมการศูนย์บริหารสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรค COVID-19 จังหวัดสงขลา หรือ ศบค.จังหวัดสงขลา ซึ่งเป็นคณะทำงานที่จัดตั้งขึ้นใหม่ มี

บทบาทหน้าที่สำคัญเป็นชุดปฏิบัติการที่มีหน้าที่เฉพาะกิจในสถานการณ์ฉุกเฉินของการแพร่ระบาดโรค COVID-19 สอดคล้องกับการศึกษาของ กรรณก จิรสติพรพงศ์ (2564) ที่ศึกษาเรื่อง ทักษะคติของประชาชนที่มีต่อหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีของรัฐบาลกรณีศึกษาสถานการณ์ COVID-19 โดยพบว่า ในช่วงสถานการณ์โควิด-19 รัฐบาลได้มีการออกมาตรการด้านสาธารณสุข และมาตรการด้านเศรษฐกิจ และสังคม เพื่อให้ความช่วยเหลือประชาชนเพื่อบรรเทาผลกระทบที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติพบว่ามาตรการของรัฐบาลยังมีปัญหาอยู่มาก รัฐบาลไม่สามารถสร้างสวัสดิการและดำเนินการช่วยเหลือประชาชนได้อย่างครอบคลุม ส่งผลให้มาตรการของรัฐกลับเป็นการเอื้อประโยชน์สำหรับประชาชนบางกลุ่มให้มีอภิสิทธิ์หรือมีสิทธิมากกว่าประชาชนทั่วไป และ (2) ในประเด็นกลไกด้านลักษณะการใช้อำนาจรัฐในการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินกรณีจังหวัดสงขลาได้มีการประกาศมาตรการสำคัญ ซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นถึงความพยายามที่จะลดการเคลื่อนย้ายเดินทางของประชาชนในทุกรูปแบบประกอบด้วย 4 มาตรการหลัก คือ 1) มาตรการลดการเคลื่อนย้ายเดินทางโดยให้ปฏิบัติตามมาตรการเว้นระยะห่างทางสังคม 2) มาตรการปิดสถานที่เสี่ยงต่อการแพร่กระจายเชื้อโรค 3) มาตรการควบคุมการเดินทางเข้ามาภายในพื้นที่จังหวัดสงขลา และ 4) มาตรการห้ามบุคคลออกนอกเคหสถานในช่วงเวลาที่กำหนด (Curfews) หรือการประกาศเคอร์ฟิวของพื้นที่จังหวัดสงขลา สอดคล้องกับการศึกษาของ กายสิทธิ์ แก้วยาศรี และ บุญมา สุนทรวีรัตน์ (2564) ที่ศึกษาเรื่อง แนวทางการดำเนินงานและผลกระทบจากโรคติดเชื้อโคโรนาไวรัส (โควิด-19) จังหวัดเลย ซึ่งพบว่า แนวทางการดำเนินงานป้องกันและควบคุมโรคติดต่อของจังหวัดเลย มีความเข้มข้นมากเหมือนกับจังหวัดสงขลา เช่น การปิดพรมแดนเมื่อเกิดการติดเชื้อในจังหวัด การปรับแนวทางการดำเนินงานอย่างต่อเนื่องทั้งการติดตาม ควบคุม คัดกรอง และกักตัวที่บ้านในกลุ่มผู้สัมผัสเสี่ยงสูง กลุ่มเสี่ยง และกลุ่มเดินทางข้ามจังหวัด กระทั่งพบผู้ติดเชื้อภายในประเทศลดลงจึงได้ผ่อนคลายมาตรการลง

ทั้งนี้จากผลการศึกษาที่แสดงให้เห็นได้ถึงกลไกการขับเคลื่อนการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน ซึ่งเป็นการจัดการกับโรคระบาดร้ายแรงที่อุบัติขึ้นในประเทศ โดยรัฐบาลได้วางโครงสร้างในการกำกับและบริหารจัดการสถานการณ์ไว้ที่ 2 ส่วนสำคัญ คือ ส่วนกลางและส่วนภูมิภาค กล่าวคือทั้ง 2 ภาคส่วนจะเป็นใช้อำนาจหลักในการกำกับและแก้ไขสถานการณ์ผ่านองค์กรพิเศษที่จัดตั้งขึ้นในรูปของศูนย์บริหารสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรค COVID-19 โดยมีคณะกรรมการที่คัดเลือกจากข้าราชการเพื่อกำกับดูแลและแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าด้วยความเร่งด่วน ลักษณะดังกล่าวนี้แสดงให้เห็นถึงหลักคิดในการบริหารงานตามหลักการรวมศูนย์อำนาจทางปกครอง (Centralization) ซึ่งเป็นการจัดระเบียบการปกครองภายในรัฐ โดยให้รัฐแต่เพียงผู้เดียวเป็นผู้ดำเนินการปกครองหรือจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ ให้แก่ประชาชน โดยมีการรวมอำนาจในการตัดสินใจ การวินิจฉัยสั่งการเป็นยุติเด็ดขาดอยู่ที่รัฐส่วนกลาง (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2550)

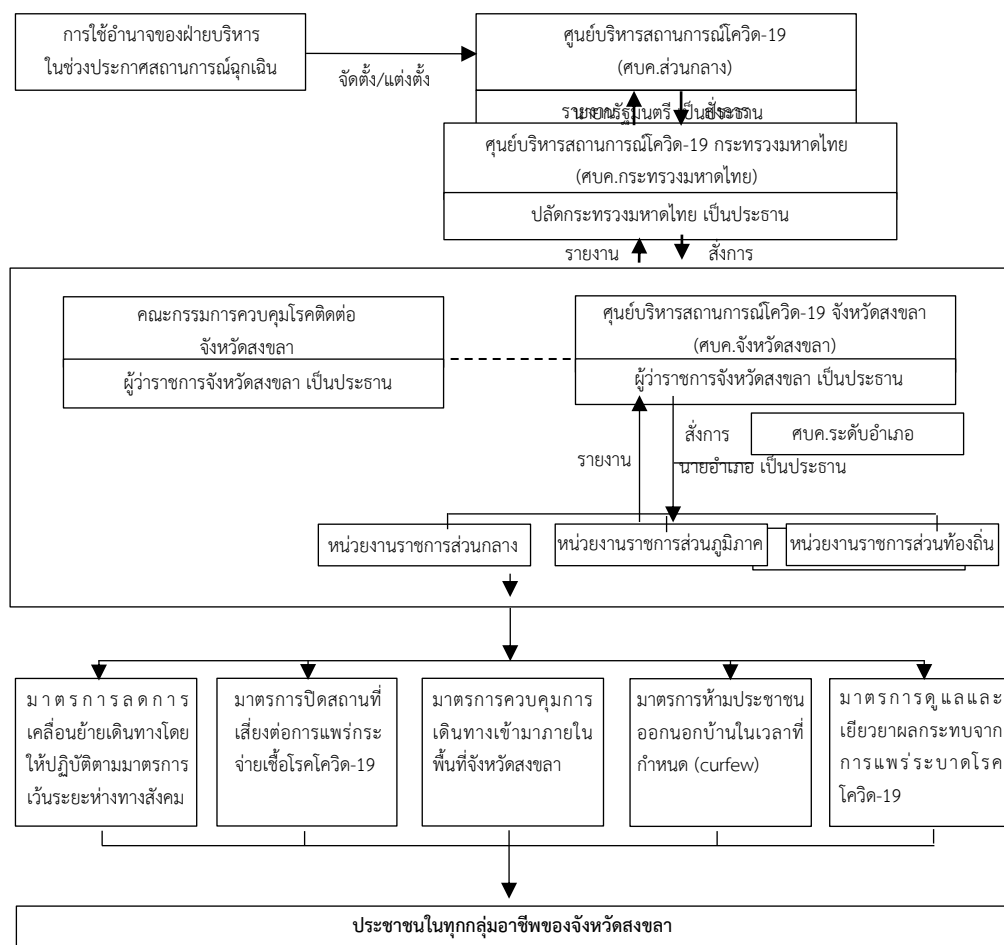
แต่ทั้งนี้หากพิจารณาถึงข้อดีของหลักคิดนี้ได้ว่า ทำให้อำนาจของรัฐมั่นคง มีเอกภาพและอำนวยการนโยบายแก่ประชาชนผู้อยู่ใต้การปกครองอย่างเสมอภาคกัน (ประยูร กาญจนดุล, 2549) ซึ่งหากจะกล่าวไปแล้วนั้นในการประเมนสถานการณ์ของรัฐและได้มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินนั้นการใช้หลักคิดรวมศูนย์อำนาจทางปกครองจึงยังมีความเหมาะสมและสำคัญสูงสุดต่อการบริหารจัดการในระดับภาพรวมของประเทศ หากแต่ในระดับรองลงมาเช่น ระดับภูมิภาคและระดับท้องถิ่นเมื่อประเมนกับสถานการณ์ในบางกรณีแล้วอาจเกิดเป็นข้อเสียหรือส่งผลกระทบต่อสาธารณะอยู่

พอสมควรกล่าวคือ ในการบังคับบัญชาที่เป็นชั้นลดหลั่นกันไป การปฏิบัติหน้าที่อาจมีความล่าช้า การแก้ปัญหาและการปฏิบัติงานต้องกระทำตามกฎระเบียบที่เคร่งครัดตามลำดับขั้นตอนในการบังคับบัญชาก่อให้เกิดความยุ่งยากในการปฏิบัติงาน และทำให้แบบแผนการดำเนินงานของทั่วประเทศเป็นแบบเดียวกัน (กฤษณ์ วงศ์วิเศษธร, 2566) ซึ่งหากพิจารณาเปรียบเทียบกับบริบทสถานการณ์ตามความเป็นจริงจากกรณีที่เกิดขึ้นในจังหวัดสงขลานั้นแสดงให้เห็นได้ถึงความสอดคล้องตามหลักคิดด้านข้อเสียของการรวมศูนย์อำนาจปกครอง เมื่อเปรียบเทียบในสถานการณ์ความเป็นจริงที่เกิดขึ้นที่มีปัจจัยความแตกต่างด้านพื้นที่และความแตกต่างของปัญหาที่ในแต่ละพื้นที่ต้องเผชิญ ดังนั้นในการใช้หลักคิดการรวมศูนย์อำนาจปกครองในการบริหารราชการ จึงเป็นหลักการที่ไม่อาจตอบสนองสาธารณะได้ในทุกบริบทของปัญหา หากแต่เมื่อพิจารณาถึงบริบทดังกล่าว ยังมีอีกภาคส่วนสำคัญตามโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินคือ ภาคส่วนของการปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นองค์กรที่มีความแนบชิดกับพื้นที่และประชาชน ซึ่งจากการศึกษาจะเห็นได้ว่าในการบริหารจัดการในสถานการณ์ของการแพร่ระบาดของโรค COVID-19 ภาคส่วนนี้กลับไม่ได้รับบทบาทสำคัญในการกำหนดแนวทางการบริหารจัดการสถานการณ์ ด้วยบริบทดังกล่าวนี้เป็นความสอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจในระบอบประชาธิปไตย ในลักษณะของการกระจายอำนาจทางการบริหารที่เป็นการมอบให้ท้องถิ่นมีอำนาจการตัดสินใจเป็นอิสระจากการควบคุมของส่วนกลาง ทั้งในด้านการตัดสินใจนโยบายทั่วไป การควบคุมบุคลากรและการควบคุมทางการเงินการคลัง (Schneider, 2003)

ทั้งนี้ในมิติดังกล่าวอาจพิจารณาได้ถึงความสอดคล้องกับงานของ ปิ่นแก้ว เหลืองอร่ามศรี และณิรัช แมลงภู (2566) เรื่อง เมื่อความเร็วถดถอย: เมือง การเคลื่อนย้ายและการเมืองของเวลาในห้วงระบาดของ โควิด-19 ซึ่งงานชิ้นนี้ได้สะท้อนถึงการบริหารจัดการด้านสาธารณสุขและด้านเศรษฐกิจของประเทศไทยในห้วงเวลาของการแพร่ระบาดของโรค COVID-19 ได้แสดงให้เห็นถึงการปะทะสังสรรค์ระหว่างระบอบเวลาหลายมิติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งระหว่างเวลาราชการกับเวลาของประชาชนที่กลายเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการเอื้ออำนวยให้ประชาชนสามารถอยู่รอดได้และเป็นปัจจัยที่ทำให้ก่อให้เกิดภาวะการติดอยู่ในเวลาที่ยาวนาน จากผลงานชิ้นดังกล่าวหากเมื่อพิจารณาอาจริเคราะห์ได้ถึงนัยสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่ได้มีกำหนดบทบาทหรือส่วนร่วมสำคัญในการบริหารจัดการโรค COVID-19 จึงทำให้ลดทอนประสิทธิภาพในการแก้ปัญหาที่ทันทั่วถึงส่งผลให้ประชาชนต้องติดอยู่ในช่วงเวลาของสถานการณ์ที่ยาวนาน

7. องค์ความรู้ใหม่

จากการศึกษาโครงสร้างและลักษณะการใช้อำนาจรัฐในการบริหารราชการในสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดต่อร้ายแรง (COVID-19) ของจังหวัดสงขลา จะพบว่ากลไกการขับเคลื่อนการบริหารราชการในช่วงสถานการณ์ดังกล่าว มีคณะทำงานของจังหวัด 2 ชุด คือ 1) คณะกรรมการโรคติดต่อจังหวัด และ 2) ศบค.จังหวัด สามารถนำรูปแบบโครงสร้างและลักษณะการใช้อำนาจรัฐในช่วงสถานการณ์ฉุกเฉินของการแพร่ระบาดของโรค Covid 19 ของจังหวัดสงขลา มาสรุปเป็นแผนภาพได้ดังนี้



ภาพที่ 1 สรุปโครงสร้างและกลไกขับเคลื่อนการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน
การแพร่ระบาดของโรค COVID-19 ของจังหวัดสงขลา

จากภาพที่ 1 จะเห็นได้ว่าชุดคณะทำงานทั้งสองชุดของจังหวัดยังคงขาดความเป็นอิสระในการกำหนดแนวทางนโยบายหรือรูปแบบการดำเนินงานที่สามารถปรับใช้เป็นมาตรการควบคุมแก้ไขปัญหาให้สอดคล้องทันต่วงทีกับสภาพบริบทของพื้นที่ ด้วยเพราะยังมีหน่วยงานหลักคือ ศบค. ส่วนกลางที่มีฐานะเป็นองค์กรพิเศษสูงสุดเฉพาะกิจในการบริหารราชการทำหน้าที่เป็นเสาหลักมีอำนาจการตัดสินใจพิจารณาประเมินบริบทสภาพแวดล้อมและสถานการณ์โดยรวมเพื่อออกประกาศและคำสั่งต่าง ๆ ใช้เป็นมาตรการควบคุมภาพรวมทั้งหมดลงสู่ส่วนภูมิภาค การบริหารจัดการสถานการณ์ฯ ของจังหวัดสงขลาจึงทำได้เพียงใช้อำนาจรัฐภายในขอบเขตที่จำกัดโดยการออกประกาศใช้มาตรการทั้งในมิติด้านการควบคุมและการบริหารจัดการ เป็นมาตรการสำคัญ 4 มาตรการหลัก ซึ่งส่งผลกระทบต่อการใช้เสรีภาพและสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ และผลกระทบที่เกิดขึ้นกับประชาชนในแต่ละกลุ่มอาชีพหรือชุมชนพื้นที่ที่มีความแตกต่างกันออกไป ด้านองค์ความรู้ใหม่ที่ผู้วิจัยเห็นควรส่งเสริมให้เกิดขึ้นในกลไกกระบวนการทำงาน คือ ภาครัฐควรหนุนเสริมใช้แนวคิดการกระจายอำนาจมาช่วยแก้ปัญหาโดยส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามี

ส่วนร่วมดำเนินงานช่วยเหลือประชาชนในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบ และภาครัฐควรเพิ่มอำนาจการตัดสินใจให้กับคณะทำงานทั้ง 2 ชุดของจังหวัด เพื่อให้สามารถกำหนดนโยบายและมาตรการได้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมของปัญหาและสถานการณ์ในพื้นที่จริงซึ่งมีความแตกต่างกันได้อย่างทันท่วงที เพื่อให้เกิดประสิทธิผลของนโยบายในทางปฏิบัติที่มากยิ่งขึ้น

8. ข้อเสนอแนะ

8.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

8.1.1 ผลการวิจัยโครงสร้างการบริหารราชการในสถานการณ์การแพร่ระบาดโรค COVID-19 พบว่าภาครัฐควรใช้ฐานคิดการกระจายอำนาจมาหนุนเสริมการแก้ปัญหาโดยส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมดำเนินงานช่วยเหลือประชาชนในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบ เพื่อให้สามารถเข้าถึงสถานการณ์ของพื้นที่ที่ประสบปัญหาที่แตกต่างกันได้อย่างทันท่วงที เพื่อให้มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลของนโยบายได้มากยิ่งขึ้น

8.1.2 ผลการวิจัยลักษณะการใช้อำนาจรัฐในการบริหารราชการพบว่าภาครัฐควรส่งเสริมและพัฒนาแนวทางจัดการเรียนรู้โดยใช้สภาพปัญหาของแต่ละพื้นที่เป็นฐานในการจัดการแก้ไข และควรเพิ่มอำนาจให้ คณะกรรมการโรคติดต่อจังหวัด, ศบค.จังหวัดสามารถกำหนดรูปแบบแนวทางนโยบายโดยเลือกใช้มาตรการควบคุมสถานการณ์ที่ปรับใช้แก้ไขปัญหได้อย่างสอดคล้องทันท่วงทีกับสภาพบริบทของพื้นที่จริง ซึ่งจะสะท้อนให้เห็นถึงผลการดำเนินงานการใช้มาตรการตามที่ภาครัฐกำหนดขึ้นมาได้อย่างแท้จริงมากขึ้น

8.2 ข้อเสนอแนะสำหรับผู้ปฏิบัติ

8.2.1 ผลการวิจัยโครงสร้างการบริหารราชการในสถานการณ์การแพร่ระบาดโรค COVID-19 พบว่าภาครัฐควรมีหน่วยงานหลักเพิ่มเติมที่จัดตั้งขึ้นเป็นการเฉพาะเพื่อดำเนินมาตรการติดตามและเฝ้าระวังประชาชนในแต่ละกลุ่มอาชีพที่ได้รับผลกระทบทางเศรษฐกิจ และควรจัดอันดับความสำคัญในการกำหนดนโยบายหรือมาตรการให้ความช่วยเหลือ เยียวยาบรรเทาความเดือดร้อนแก่ประชาชนในแต่ละกลุ่มอาชีพ โดยควรระบุความช่วยเหลือกลุ่มอาชีพให้ชัดเจนเพื่อให้สามารถเข้าถึงมาตรการการเยียวยาจากจังหวัดได้จริงตามความต้องการเร่งด่วน

8.2.2 ผลการวิจัยลักษณะการใช้อำนาจรัฐในการบริหารราชการภายใต้การใช้มาตรการควบคุมสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดต่อร้ายแรง พบว่าภาครัฐควรดำเนินการควบคู่กับการดำรงรักษาไว้ซึ่งสิทธิเสรีภาพของประชาชนด้วย โดยเฉพาะเรื่องการใช้เสรีภาพในการทำงาน อันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่จะทำให้ประชาชนสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้เป็นปกติ ดังนั้นภาครัฐต้องตระหนักและคำนึงถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับประชาชน แต่หากไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ควรนำมาใช้เท่าที่จำเป็นและใช้ระยะเวลาให้สั้นที่สุด เพื่อให้เกิดผลกระทบกับประชาชนน้อยที่สุด

8.3 ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยต่อไป

8.3.1 การศึกษาครั้งต่อไปควรศึกษาถึงกระบวนการเตรียมรับมือและแนวปฏิบัติเพื่อการป้องกันในรูปแบบและลักษณะต่าง ๆ จากภัยคุกคามโรค COVID-19 โดยรวบรวมศึกษาจากบริบทชุมชนของท้องถิ่นในแต่ละพื้นที่ เพื่อนำมาใช้เป็นชุดข้อมูลแนวทางการแก้ไขและพัฒนากิจการที่ดีที่ตรงเป้าหมายอย่างมีระบบมากขึ้น

8.3.2 การศึกษาครั้งต่อไปควรศึกษาและรวบรวมเปรียบเทียบผลจากแนวทางการแก้ปัญหาในแต่ละบริบทพื้นที่ เพื่อนำมาพัฒนาเป็นชุดความรู้เพื่อใช้สำหรับเป็นกรอบแนวทางการกำหนดนโยบาย รวมถึงโครงสร้างอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบและลักษณะการใช้อำนาจรัฐในการบริหารราชการหากมีสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดต่อร้ายแรงอื่นต่อไป

9. เอกสารอ้างอิง

- กรกนก จิรสติพิพรพงศ์. (2564). ทศนคติของประชาชนที่มีต่อหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีของรัฐบาลกรณีศึกษา: สถานการณ์ COVID-19. *วารสารธรรมศาสตร์*. 40(3). 93-113.
- กฤษณ์ วงศ์วิเศษธร. (ออนไลน์). *การรวมศูนย์อำนาจ*. สืบค้นเมื่อ 13 ตุลาคม 2566. จาก <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=%E0%>
- กายสิทธิ์ แก้วยาศรี และ บุญมา สุนทราวิรัตน์. (2564). แนวทางการดำเนินงานและผลกระทบจากโรคติดเชื้อโคโรนาไวรัส (โควิด-19) จังหวัดเลย. *วารสารวิชาการสาธารณสุขชุมชน*. 7(1). 16-34.
- จังหวัดสงขลา. (2567). *เป้าหมายการพัฒนาจังหวัดสงขลา 20 ปี (พ.ศ. 2566-2585)*. สืบค้นเมื่อวันที่ 25 มกราคม 2567. จาก https://www.songkhla.go.th/files/com_news_develop_plan/2023-06_8e5a039fe5ac788.pdf
- ประยูร กาญจนดุล. (2549). *คำบรรยายกฎหมายปกครอง*. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพมหานคร : คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ปิ่นแก้ว เหลืองอร่ามศรี และ ธีรณัฐ แผลงภู. (2566). เมื่อความเร็วถดถอย: เมือง การเคลื่อนย้ายและการเมืองของเวลาในห้วงระบาดของโควิด-19. *วารสารสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร*. 19(2). 1-30.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2550). *กฎหมายการปกครองท้องถิ่น*. กรุงเทพมหานคร : ธรรมการพิมพ์.
- อรทัย กักพล และคณะ. (2564). รายงานสถานการณ์การกระจายอำนาจประจำปี พ.ศ. 2564 บทสำรวจว่าด้วยบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการจัดการวิกฤติโควิด-19. กรุงเทพมหานคร : วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า.
- BBC NEWS Online. (2564). *โควิด-19: ศบค. เห็นชอบขยายพื้นที่สีแดงเข้มเป็น 29 จังหวัด เตรียมล็อกดาวน์เพิ่มอีก 14 วัน*. สืบค้นเมื่อวันที่ 29 กรกฎาคม 2566. จาก <https://www.bbc.com/thai/thailand-58047351>
- Ministry of Foreign Affairs, Kingdom of Thailand. (2020). *Declaration of an Emergency Situation in all areas of the Kingdom of Thailand*. Bangkok : Royal Gazette.
- Office of the Public Sector Development Commission. (2021). *Lesson Transcript Report Integrated Provincial Management in the Situation of the Spread of Coronavirus Disease 2019, Fiscal Year 2021*. Retrieved 10 December 2021. From <https://www.surin.rmuti.ac.th/th/th63/783.pdf>

Schneider, Aron. (2003). Decentralization Conceptualization and Measurement. **Studies in Comparative International Development**. 38(2003). 32-56.

Songkhla Provincial Statistical Office. (2021). **Report analyzing the COVID-19 outbreak situation in Songkhla Province**. Retrieved 12b April 2023. From <https://www.nso.go.th/south/songkhla.pdf>

Yen-Chin Lin, Rei-Lin Kuo and Shin-Ru Shin. (2020). COVID-19: The First documented coronavirus pandemic in history. **Biomedical Journal**. 43(4). 328-333.

10. คำขอบคุณ

บทความวิจัยนี้เป็นส่วนหนึ่งของการวิจัยเรื่อง สิทธิในเสรีภาพการเดินทางของพลเมืองไทย ภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินจากภัยคุกคามโรค โควิด-19 กรณีศึกษาพื้นที่จังหวัดสงขลา ได้รับทุนสนับสนุนจากกองทุนวิจัยคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี ผู้วิจัยขอขอบพระคุณผู้บริหารคณะที่ให้การอนุมัติสนับสนุนทุนวิจัย การวิจัยนี้สำเร็จสมบูรณ์ได้ด้วยดีทางผู้วิจัยขอขอบพระคุณผู้ที่เกี่ยวข้องทุกท่านรวมถึงผู้เชี่ยวชาญและผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้กรุณาตรวจสอบคุณภาพเครื่องมือการวิจัยและให้ข้อเสนอแนะ คำแนะนำ ในการสร้างเครื่องมือที่ครบถ้วนสมบูรณ์มากขึ้น รวมทั้งบุคคลที่ผู้วิจัยได้กล่าวอ้างอิงทางวิชาการตามที่ปรากฏในเอกสารอ้างอิง และขอขอบพระคุณกลุ่มตัวอย่างทุกท่านที่ให้ความอนุเคราะห์และความสะดวกในการเก็บข้อมูลเพื่อการวิจัย รวมถึงวารสารมหาวิทยาลัยมหาจุฬาราชวิทยาลัย วิทยาเขตร้อยเอ็ด ที่ให้การตอบรับตีพิมพ์ บทความวิจัยทำให้งานวิจัยชิ้นนี้ได้ก่อประโยชน์และเกิดคุณค่าอย่างสมบูรณ์ครบถ้วนในทางวิชาการต่อไป