

บทบาทการบริหารของผู้อำนวยการสำนักงานเขตกรุงเทพมหานคร
ในภาวะวิกฤต COVID-19THE MANAGERIAL ROLES OF BANGKOK METROPOLITAN DISTRICT DIRECTORS
IN THE COVID-19 CRISISอภิวัฒน์ ผ่านเสนา¹ และ สุวรรณีย์ แสงมหาชัย²

Apiwat Pansana and Suwannee Sangmahachai

Article History

Received: 05-08-2021; Revised: 14-09-2021; Accepted: 02-02-2022

<https://doi.org/10.14456/issc.2024.17>

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา 1) บทบาทการบริหารของผู้อำนวยการสำนักงานเขตกรุงเทพมหานครในการรับมือกับสถานการณ์ภาวะวิกฤต COVID-19 และ 2) แนวทางการบริหารของผู้อำนวยการสำนักงานเขตกรุงเทพมหานครในภาวะวิกฤต COVID-19 การวิจัยครั้งนี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ เก็บรวบรวมข้อมูลด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ให้ข้อมูลสำคัญประกอบด้วย ผู้อำนวยการสำนักงานเขตกรุงเทพมหานคร ผู้ช่วยผู้อำนวยการสำนักงานเขตกรุงเทพมหานคร และหัวหน้าฝ่ายระดับชำนาญการพิเศษ ตลอดจนพนักงานระดับปฏิบัติการ รวมจำนวนผู้ให้ข้อมูลสำคัญทั้งหมด 47 คน วิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้วิธีการวิเคราะห์เชิงพรรณนา และการตีความแบบงานวิจัยเชิงคุณภาพ

ผลการศึกษาพบว่า

ผู้อำนวยการสำนักงานเขตกรุงเทพมหานคร มีบทบาทการบริหารในการกิจหลัก 5 ประการ คือ 1) บทบาทในการสร้างความเข้าใจอย่างลึกซึ้ง ได้แก่ การสร้างความเข้าใจอย่างลึกซึ้งให้กับผู้ใต้บังคับบัญชาเกี่ยวกับสถานการณ์แพร่ระบาดของ COVID-19 2) บทบาทในการตัดสินใจในภาวะวิกฤต ส่งเสริมการทำงานเชิงบูรณาการและเพื่อให้เป็นไปตามมาตรการจากส่วนกลาง 3) บทบาทในการสร้างความหมายให้มีความสำคัญกับการสื่อสาร และสร้างความเข้าใจให้กับผู้ใต้บังคับบัญชาและทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง รวมถึงต่อสาธารณชน 4) บทบาทในการยุติวิกฤต เป็นการจัดการแก้ไขปัญหาวิกฤตเพื่อกลับคืนสู่สภาวะปกติ 5) บทบาทในการเรียนรู้ เป็นการนำประสบการณ์ที่ได้จากการระบาดทั้ง 3 ระลอกมาเป็นบทเรียนและเรียนรู้ในการค้นหาแนวทางควบคุมการแพร่ระบาดในอนาคต การจัดการภาวะวิกฤตมีแนวทางการจัดการเป็น 4 ขั้นตอน คือ 1) การเตรียมความพร้อมในการรับมือกับสถานการณ์ การจัดเตรียมแผนงาน จัดระบบโครงสร้างการทำงาน การนำ การควบคุมกำกับดูแล การเตรียมบุคลากร อุปกรณ์ เครื่องมือที่ใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ 2) การป้องกัน

¹⁻²หลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

Doctor of Philosophy, Faculty of Political Science, Ramkhamhaeng University

Email: phraapiwut@gmail.com *Corresponding author

โดยจัดทำแผนการป้องกันภาวะวิกฤต และการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง 3) การตอบสนองต่อสถานการณ์วิกฤต เป็นการรับมืออย่างรวดเร็ว และระมัดระวังไม่ให้เกิดความผิดพลาด 4) การฟื้นฟู เป็นการเยียวยาบรรเทาความเดือดร้อนให้แก่ประชาชนผู้ที่ได้รับผลกระทบ

คำสำคัญ: การทำความเข้าใจอย่างลึกซึ้ง; การตัดสินใจ; การสร้างความหมาย; การยุติวิกฤต; เชื้อไวรัส โควิด-19

ABSTRACT

The purposes of this research were to study 1) the managerial roles of Bangkok Metropolitan district directors in Covid -19 crisis 2) the managerial approaches of Bangkok Metropolitan district directors in Covid -19 crisis. This research used qualitative methods. Data were collected through in-depth interviews. The key informants included Bangkok Metropolitan district directors and assistant directors, chiefs of professional senior level as well as operational staff, a total of 47 key informants. Data were analyzed by employing descriptive methods and qualitative data interpretation.

The research results found that:

Bangkok Metropolitan district directors had the managerial roles in 5 main tasks: 1) the role of sense making which included making subordinates understand in COVID-19 crisis circumstances; 2) the role of decision making in COVID-19 crisis management by integrating works to comply with government measures; 3) the role of meaning making, focusing on communicating for subordinates' understanding as well as to the public; 4) the role of crisis termination which included making a solution to solve the crisis toward normal situation; 5) the role of learning which meant lesson learnt from the experience of the past three pandemics and finding ways to control the pandemics which might occur in the future. Four main approaches were suggested in COVID-19 crisis management: 1) preparedness for the crisis by planning, organizing, leading, controlling, and allocating resources; 2) crisis prevention by coordinating with relevant agencies; 3) crisis response by implementing urgent actions and avoiding errors; 4) recovery by alleviating the sufferings of those affected.

Keywords: sense making; decision making; meaning making; crisis termination; coronavirus (COVID-19)

1. บทนำ

จากสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนาสายพันธุ์ใหม่ (Coronavirus Disease 2019 - COVID-19) ที่กำลังก่อวิกฤตในขณะนี้ ได้สร้างความเสียหายทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม การท่องเที่ยว รวมถึงการดำเนินวิถีชีวิตของประชากรทั่วโลก รวมถึงกรุงเทพมหานคร ที่เป็นเมืองหลวงของประเทศไทย ภายใต้สถานการณ์ที่วิกฤตดังที่กล่าวมานี้ เกี่ยวข้องกับผู้บริหารภาครัฐที่ต้องรับรู้อย่างรวดเร็วว่าต้องจัดการกับสถานการณ์นี้อย่างไร ซึ่งจำเป็นต้องมีการตัดสินใจและแก้ไขปัญหาได้อย่างรวดเร็ว (Deloitte, 2020) ผู้บริหารกรุงเทพมหานครจึงจำเป็นต้องมีบทบาทการบริหารที่เหมาะสมและสอดคล้องกับภาวะวิกฤต โดยมีลักษณะของการจัดการที่

แตกต่างจากสถานการณ์ปกติ มีการสื่อสาร การทำงานเป็นทีม มีความรู้ และมีทักษะความสามารถในด้านต่าง ๆ รวมทั้งสามารถปรับตัวเข้ากับการเปลี่ยนแปลง (Nielsen, K. et al., 2009) มีการกระจายอำนาจ (Majdouline Mhalla, 2020) และนำผลการดำเนินงาน ไปใช้เป็นประสบการณ์ในการทบทวนและปรับปรุงกลยุทธ์ให้สามารถรับมือกับวิกฤตได้ในอนาคต

2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาบทบาทของผู้อำนวยการสำนักงานเขตกรุงเทพมหานครในการรับมือกับสถานการณ์ภาวะวิกฤต COVID-19
2. เพื่อศึกษาแนวทางการบริหารของผู้อำนวยการสำนักงานเขตกรุงเทพมหานคร ในภาวะวิกฤต COVID-19 โดยเฉพาะการเตรียมความพร้อม การป้องกัน การตอบสนอง และการฟื้นฟูภาวะวิกฤต COVID-19

3. การทบทวนวรรณกรรม

ผู้วิจัยได้เสนอกรอบแนวคิด (conceptual framework) บทบาทการบริหาร และแนวทางการบริหารของผู้อำนวยการสำนักงานเขตกรุงเทพมหานครในภาวะวิกฤต COVID-19 โดยวิเคราะห์องค์ประกอบ เกี่ยวกับการกิจหลัก 5 ประการของผู้บริหาร ตามแนวคิดของ (Boin et al., 2005) และได้ผสมผสานแนวคิดทักษะการบริหารของ Katz (2009) แนวคิดบทบาทการบริหารของ (Mintzberg, 1973) รวมถึงแนวคิดค่านิยมเชิงแข่งขันของ (Quinn and Rohrbaugh, 1983) ดังนี้คือ

1) การเข้าใจสถานการณ์อย่างลึกซึ้ง (sense making) คือการทำความเข้าใจในเหตุการณ์วิกฤตที่เกิดขึ้น ของผู้บริหาร ที่มีทักษะด้านความคิด (conceptual skill) (Katz, 2009) มีการรับรู้และประเมินสถานการณ์ที่เกิดขึ้น มีบทบาทด้านข้อมูลข่าวสาร (informational roles) (Mintzberg, 1973) เพื่อกำหนดแนวทางให้บรรลุเป้าหมาย

2) การตัดสินใจ (decision making) เป็นการตัดสินใจมอบหมายความรับผิดชอบให้กับผู้ได้บังคับบัญชาอย่างเหมาะสม สอดคล้องกับแนวคิดบทบาทผู้บริหาร (Mintzberg, 1973) โดยใช้ข้อมูลมาประกอบการตัดสินใจ ซึ่งแบ่งเป็น 4 บทบาทย่อย คือ (1) บทบาทการเป็นผู้ประกอบการ (entrepreneurial role) ในการค้นหาแนวทางในการบริหารงาน (2) บทบาทการเป็นผู้จัดการต่อสิ่งรบกวน (disturbance handler role) (3) บทบาทการเป็นผู้จัดสรรทรัพยากร (resource allocator role) ในการจัดสรรทรัพยากร ให้เพียงพอต่อการดำเนินงาน (4) บทบาทการเป็นผู้เจรจาต่อรอง (negotiator role) (Mintzberg, 1973) หรือ broker role (Quinn and Rohrbaugh, 1983) ผู้บริหารเป็นเสมือนตัวแทนองค์การในการติดต่อเจรจาต่อรองต่าง ๆ ที่สำคัญ

3) การสร้างความหมาย (meaning making) ในการสื่อสาร และการสร้างความเข้าใจต่อสาธารณชน มีทักษะด้านมนุษยสัมพันธ์ (human skill) (Katz, 1986) และมีบทบาทด้านปฏิสัมพันธ์ระหว่างบุคคล (interpersonal roles) (Mintzberg, 1973) รวมถึงรูปแบบมนุษยสัมพันธ์ (human relations model) (Quinn and Rohrbaugh, 1983) ที่เชื่อมโยงระหว่างผู้บริหารกับบุคลากรในการทำงานร่วมกัน

4) การยุติวิกฤต (crisis termination) เป็นการหาแนวทางการจัดการแก้ไขปัญหาวิกฤต ซึ่งผู้บริหารจะต้องมีทักษะด้านเทคนิคการทำงาน (technical skill) (Katz, 1986) เป็นความเชี่ยวชาญในการทำงาน และสามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างดี

5) การเรียนรู้ (learning) เป็นการเรียนรู้จากประสบการณ์ที่ได้รับ เพื่อใช้สร้างมาตรการป้องกันรองรับวิกฤตที่อาจเกิดขึ้นได้ในอนาคต นอกจากนี้ ผู้วิจัยยังพิจารณาถึงแนวทางในการจัดการยุติวิกฤต COVID-19 ในเรื่องของ 1) การเตรียมความพร้อม 2) การป้องกัน 3) การตอบสนองและ 4) การฟื้นฟูความเสียหายอีกด้วย

4. ระเบียบวิธีวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) เพราะผู้วิจัยพิจารณาแล้วว่าเหมาะสมที่สุดในการค้นหาความจริงเกี่ยวกับการบริหารในภาวะวิกฤต COVID-19 ซึ่งเป็นอุบัติการณ์ใหม่ที่เกิดขึ้นในโลก ที่ยังไม่มีวิธีการที่ชัดเจนในการแก้ไขปัญหา จึงไม่สามารถนำทฤษฎีหลักใด ๆ มาเป็นแนวทางในการกำหนดสมมติฐานการวิจัยเชิงปริมาณได้ ผู้วิจัยเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร (documentary research) และการสัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth interview) โดยได้มุ่งเน้นไปยังประเด็นสำคัญคือ บทบาทการบริหารของผู้อำนวยการสำนักงานเขตกรุงเทพมหานครในภาวะวิกฤต COVID-19 และวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารเชิงประจักษ์ที่เกี่ยวข้อง คัดเลือกผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (key informants) จากผู้อำนวยการสำนักงานเขต ผู้ช่วยผู้อำนวยการสำนักงานเขตกรุงเทพมหานคร และหัวหน้าฝ่ายระดับชำนาญการพิเศษ ตลอดจนพนักงานระดับปฏิบัติการ รวมเป็นจำนวนผู้ให้ข้อมูลสำคัญทั้งหมด 47 คน

ขอบเขตการวิจัย การวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยศึกษาครอบคลุมเกี่ยวกับบทบาทการบริหารของผู้อำนวยการสำนักงานเขตกรุงเทพมหานครในภาวะวิกฤต COVID-19 โดยผู้วิจัยใช้การวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) เก็บรวบรวมข้อมูลโดยใช้วิธีการสัมภาษณ์เชิงลึกและการวิจัยเอกสาร โดยได้กำหนดขอบเขตของการวิจัย ซึ่งอาศัยแนวคิดเกี่ยวกับภาวะวิกฤต แนวคิดที่เกี่ยวข้องกับบทบาทของผู้บริหารในภาวะวิกฤต และแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการในภาวะวิกฤต ผู้วิจัยกำหนดให้สำนักงานเขตกรุงเทพมหานครเป็นพื้นที่ในการศึกษา ผู้ให้ข้อมูลสำคัญในการวิจัยประกอบด้วยผู้อำนวยการสำนักงานเขตกรุงเทพมหานครและผู้ที่เกี่ยวข้องรวมจำนวนผู้ให้ข้อมูลสำคัญทั้งหมด 47 คนเก็บข้อมูลย้อนหลังไปตั้งแต่เริ่มเกิดภาวะวิกฤต คือปลายปี ค.ศ. 2019 จวบจนปัจจุบันคือต้นปี ค.ศ. 2021

5. ผลการศึกษา

จากการวิจัย ผู้วิจัยค้นพบคำตอบของคำถามในการวิจัย คือในภาวะวิกฤต COVID-19 ผู้อำนวยการสำนักงานเขตกรุงเทพมหานครมีบทบาทการบริหารอย่างไรในการรับมือกับสถานการณ์การแพร่ระบาดของ COVID-19 ในฐานะที่เป็นผู้บริหารองค์การ

1. บทบาทการบริหารของผู้อำนวยการสำนักงานเขตกรุงเทพมหานคร ในการรับมือกับภาวะวิกฤต COVID-19 มีดังนี้

1) บทบาทในการสร้างความเข้าใจอย่างลึกซึ้ง (sense making) มีแนวทางการดำเนินงานโดยใช้การสร้างความรู้ความเข้าใจในสถานการณ์ของการแพร่ระบาด

2) บทบาทในการตัดสินใจ (decision making) เป็นการตัดสินใจในภาพรวมเพื่อกำหนดแนวทางการทำงานให้เป็นไปในทางที่ถูกต้อง

3) บทบาทในการสร้างความหมาย (meaning making) ด้วยการเก็บรวบรวมทุกข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการทำงานและนำมาใช้ประโยชน์ในการปฏิบัติงาน และส่งต่อข้อมูลให้สมาชิกในหน่วยงาน ตลอดจนประชาชนเพื่อนำไปสู่ความเข้าใจ ความร่วมมือ การแก้ไขปัญหา และการเสริมสร้างความเข้มแข็ง

4) บทบาทในการยุติวิกฤต (crisis termination) ผู้อำนวยการสำนักงานเขตกรุงเทพมหานคร มีอำนาจหน้าที่ในโครงสร้างของศูนย์บริหารสถานการณ์ COVID-19 ระดับเขต โดยการนำนโยบายไปปฏิบัติให้เป็นรูปธรรม ในขั้นตอนของการเตรียมความพร้อม การป้องกัน การตอบสนอง และการฟื้นฟู

5) บทบาทในการเรียนรู้ (learning) เป็นการศึกษาประสบการณ์ที่ได้จากการระบาดของ COVID-19 ที่เกิดขึ้น นำไปสู่การเรียนรู้เพื่อค้นหาแนวทางในการควบคุมการแพร่ระบาดให้ลดลงสู่ระดับที่บริหารจัดการได้ รวมถึงการสร้างมาตรการป้องกัน เพื่อใช้แก้ไขปัญหาอันอาจเกิดขึ้นในอนาคตได้

2. แนวทางการบริหารงานของผู้อำนวยการสำนักงานเขตกรุงเทพมหานครในภาวะวิกฤต COVID-19

โครงสร้างการทำงานของศูนย์ปฏิบัติการควบคุมโรคเขต (ศปก.เขต) มีลักษณะการทำงานโดยผู้อำนวยการเขตเป็นผู้สั่งการไปยังผู้ช่วยผู้อำนวยการเขต และหัวหน้าฝ่ายที่รับผิดชอบ มีแนวทางการจัดการเป็น 4 ขั้นตอน คือ

- 1) การเตรียมความพร้อม โดยกำหนดแนวทางการดำเนินงานให้สอดคล้องกับคำสั่งตามมาตรการเร่งด่วนของรัฐบาล ตั้งแต่การจัดเตรียมแผนงาน การจัดระบบการทำงานและการกำกับดูแลที่มีประสิทธิภาพ การจัดสรรทรัพยากร เช่น การเตรียมบุคลากร เครื่องมือต่าง ๆ รวมถึงงบประมาณ
- 2) การป้องกันภาวะวิกฤตของสำนักงานเขต เป็นการนำนโยบายของกรุงเทพมหานครไปปฏิบัติให้เป็นรูปธรรม เพื่อป้องกันและควบคุมการแพร่ระบาดที่เกิดขึ้นในพื้นที่รับผิดชอบของสำนักงานเขต
- 3) การตอบสนองต่อภาวะวิกฤต เป็นการปฏิบัติงานอย่างทันทีทันใด มีการบัญชาการ ติดตามเฝ้าระวังความรุนแรงของโรคในลักษณะของการดูแลในเชิงรุก
- 4) การฟื้นฟูจากเหตุการณ์วิกฤต COVID-19 เป็นความพยายามทำให้เศรษฐกิจฟื้นตัว รวมทั้งมีมาตรการให้ความช่วยเหลือผู้ที่ได้รับผลกระทบ

6. การอภิปรายผล

จากสรุปผลการศึกษา ผู้วิจัยมีมุมมองต่อผลการวิจัยในแต่ละประเด็น เพื่อนำมาเชื่อมโยงกับแนวคิดทฤษฎีของนักวิชาการและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องดังนี้

การรับรู้ และการทำความเข้าใจในสถานการณ์ (sense making) จากผลการศึกษา ผู้อำนวยการสำนักงานเขตจำเป็นต้องมีการรับรู้ข้อมูล และทำความเข้าใจในขอบเขตนโยบาย มาตรการภาครัฐ และผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากสถานการณ์ และสร้างความเข้าใจให้กับชุมชนในการตอบสนองและจัดการกับปัญหาวิกฤตได้อย่างทันทั่วทั้ง สอดคล้องกับแนวคิดของ Boin et al. (2005) ในเรื่อง การทำความเข้าใจสถานการณ์โดยไม่เพิกเฉยต่อสัญญาณอันตรายของวิกฤต ไม่ปิดกั้นการรับรู้ ตระหนักถึงภัยร้ายแรงและผลกระทบ และแนวคิดในเรื่องทักษะด้านความคิดของผู้บริหาร (conceptual skill) ของ Katz (1986) ที่ชี้ให้เห็นว่าผู้บริหารต้องคิด วิเคราะห์ และมองภาพรวมในการดำเนินการต่าง ๆ ที่ทำให้สามารถประเมินสถานการณ์วิกฤตได้อย่างชัดเจน

การตัดสินใจ (decision making) จากผลการศึกษาพบว่าการบริหารงานในภาวะวิกฤต COVID-19 ผู้อำนวยการสำนักงานเขตมีการรวบรวมข้อมูลที่ถูกต้องสมบูรณ์ เพื่อนำไปใช้ในการประเมินสถานการณ์ข้างหน้าได้ ก่อนที่จะตัดสินใจดำเนินการใดๆ รวมถึงกำหนดทิศทางการดำเนินงานได้อย่างรวดเร็ว สอดคล้องกับทักษะด้านความคิดของ (Katz, 1986) ซึ่งเป็นความสามารถในการคิด วิเคราะห์ และการตัดสินใจของผู้บริหาร สามารถประเมินสถานการณ์ได้อย่างชัดเจนตามสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลง เพื่อการวางแผน กำหนดแนวทางการทำงาน การจัดสรรประยุกต์ใช้ทรัพยากร การกำหนดภาระหน้าที่ รวมถึงการประสานสร้างความร่วมมือ สอดคล้องกับแนวคิดของ (Mintzberg, 1973) และ (Boin et al., 2005) เกี่ยวกับบทบาทภาวะผู้นำในการตัดสินใจ (decision role) การเป็นผู้จัดสรรทรัพยากร (resource allocator role) ให้เพียงพอต่อการดำเนินงาน

การสร้างความหมาย (meaning making) จากการศึกษาพบว่านอกเหนือจากมาตรการต่างๆ ในการรับมือกับวิกฤต COVID-19 การทำความเข้าใจถึงสภาพปัจจุบัน การค้นพบและการกำหนดปัญหาอย่างแท้จริง รวมถึงการสื่อสารที่ชัดเจน มีส่วนช่วยลดปัญหาและความสับสนของทุกฝ่าย สอดคล้องกับแนวคิดของ (Maxwell, 2013) ที่ผู้บริหารต้องศึกษาข้อมูลที่เกี่ยวข้องเป็นอย่างดีในการสร้างข้อค้นพบ และกำหนดปัญหาอย่างแท้จริงบนพื้นฐานของข้อมูล และแนวคิดของ (Mintzberg, 1973) ในเรื่องบทบาทด้านข้อมูลของผู้บริหาร นอกจากนี้ ผู้อำนวยการเขตใช้การสื่อสารเพื่อประสานความร่วมมือในการทำงาน ซึ่งถือว่าเป็นผู้สื่อสาร (spokesperson) ขององค์การในการให้ข้อมูลข่าวสารอย่างมีคุณภาพ รวมทั้งปรับพฤติกรรมในการทำงานใหม่ๆ ให้ทัน

กับสถานการณ์ ตามแนวคิดของ (Quinn and Rohrbaugh, 1983) ที่ได้รับบุถึงบทบาทของผู้บริหารในการเป็นผู้ให้คำแนะนำ (mentor role) และสื่อสารอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งเป็นทักษะในการสร้างความเข้าใจโดยไม่เกิดความขัดแย้งหรือทำลายความเชื่อมั่นระหว่างกัน

การยุติวิกฤต (crisis termination) ข้อมูลที่ได้จากการศึกษาพบว่า ผู้อำนวยการสำนักงานเขตมีหน้าที่ในฐานะหัวหน้าศูนย์ปฏิบัติการควบคุมโรคเขต (ศปก.เขต) เป็นผู้รับผิดชอบในมาตรการป้องกันและควบคุมโรค กำหนดแนวทางการดำเนินงาน ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ (Quinn and Rohrbaugh, 1983) ในเรื่องบทบาทการเป็นผู้บริหาร (director role) คือความสามารถในการบริหารจัดการ การกำหนดเป้าหมาย การวางแผนและการเตรียมความพร้อม และแนวคิดของ (Mintzberg, 1973) ที่ชี้ให้เห็นว่าผู้บริหารมีบทบาทตามตำแหน่งหน้าที่การงาน (figurehead role) ในการจัดการต่อสิ่งรบกวนต่าง ๆ สามารถปรับตัวให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลง รวมถึงแนวคิดของ (Quinn and Rohrbaugh, 1983) ที่กล่าวว่าผู้บริหารควรมีวิสัยทัศน์ มีการวางแผน และการกำหนดเป้าหมาย การออกแบบและการจัดองค์การ ผู้บริหารจึงต้องมีทักษะด้านเทคนิคการทำงาน (technical skill) ตามแนวคิดของ (Katz, 1986) ที่ระบุถึงความสามารถและความเชี่ยวชาญในการทำงานเฉพาะด้าน ก่อให้เกิดทักษะในการจัดการ และการแก้ไขปัญหาได้อย่างดี และแนวคิดของ (Maxwell, 2013) และ (Comfort, 1999) ที่ผู้บริหารจะต้องมีความสามารถในการเรียนรู้ ทดลองและหาข้อค้นพบ เพื่อจัดการวิกฤตนั้นให้ยุติไปโดยเร็วที่สุด อย่างไรก็ตาม ในภาวะวิกฤตจะต้องมีกระบวนการจัดการอย่างเหมาะสมดังนี้

1) การเตรียมความพร้อม ในการจัดการวิกฤต สิ่งสำคัญคือต้องมีการจัดทำแผนล่วงหน้า การกำหนดเวลาและการเตรียมทรัพยากรให้พร้อมในการดำเนินงาน ซึ่งบางครั้งอาจจะมีการซักซ้อมในสถานการณ์จำลองเพื่อทดสอบแผนในภาวะฉุกเฉิน สอดคล้องกับแนวคิดของ (Rosenthal and Pijnenburg, 1991) , 't Hart, (1997) และ (Boin, Kofman and Overdijk, 2004) ที่สรุปว่าการดำเนินงานจะประสบผลสำเร็จอย่างไรนั้นขึ้นอยู่กับวางแผน ซึ่งเป็นเรื่องของการเตรียมความพร้อมไว้ล่วงหน้า เป็นการลดความไม่แน่นอนและลดปัญหาที่ยาก ทำให้จัดลำดับความสำคัญและความเร่งด่วนของงานในแต่ละขั้นตอนได้

2) การป้องกันภาวะวิกฤต ผู้อำนวยการสำนักงานเขตได้กำหนดมาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาอันเกิดจากการแพร่ระบาดของ COVID-19 โดยมีการจัดทำแผนปฏิบัติการเฝ้าระวัง ป้องกัน และควบคุมโรค ทั้งในด้านการปฏิบัติการ รวมถึงการประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการป้องกัน ควบคุม แก้ไขปัญหา ซึ่งเป็นไปในแนวทางเดียวกับแนวคิดของ (Boin and McConnell, 2007) ในการป้องกันภาวะวิกฤต ที่ระบุว่าสิ่งสำคัญก็คือน่าจะมีการวางแผนป้องกันให้เร็วที่สุด และประเมินทางเลือกในการแก้ปัญหาต่าง ๆ เพื่อลดความเสี่ยงในการเผชิญวิกฤตนั้น

3) การตอบสนองต่อภาวะวิกฤต ภาวะวิกฤตเป็นเรื่องเร่งด่วนที่ต้องดำเนินการด้วยความเข้าใจ ผู้อำนวยการสำนักงานเขตจึงต้องมีการตอบสนองต่อวิกฤตอย่างรวดเร็ว และใช้ความระมัดระวังไม่ให้เกิดความผิดพลาดได้โดยเร็วที่สุด ซึ่งต้องมีการรวบรวมข้อมูลเพื่อใช้ประเมินสถานการณ์ และนำไปพิจารณากำหนดทิศทางการดำเนินงาน การควบคุมและป้องกันการแพร่ระบาด ซึ่งเป็นไปตามหลักการของ (Mintzberg, 1973) (Quinn and Rohrbaugh, 1983) และ (Maxwell, 2013) ที่ระบุว่า ในการจัดการกับภาวะวิกฤต ผู้บริหารต้องมีข้อมูลที่มีประสิทธิภาพ มีการสังเคราะห์ข้อมูล จัดเก็บและจัดระเบียบข้อมูลเพื่อนำมาใช้ประโยชน์ และนำมาเชื่อมโยงกับการวิเคราะห์สถานการณ์ได้อย่างรวดเร็ว นำไปสู่การดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

4) การฟื้นฟู จากการแพร่ระบาดของ COVID-19 ได้ส่งผลกระทบอย่างรุนแรง ในขณะที่ทางหน่วยงานภาครัฐมีความพยายามในการควบคุมการแพร่ระบาดไม่ให้แพร่กระจายออกไปมากกว่าเดิม ดังนั้นการฟื้นฟูจึงเป็นเพียงการเยียวยาและบรรเทาความเดือดร้อน ที่เป็นการประคองสภาพของประชาชนผู้ได้รับผลกระทบ แต่เนื่องจากทรัพยากรที่มีอยู่ค่อนข้างจะจำกัด ซึ่งไม่สามารถช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบทุกคนได้อย่างพอเพียง ดังนั้น ผู้อำนวยการสำนักงานเขตจึงจำเป็นต้องเข้าใจสถานการณ์และช่วยเหลืออย่างมีระบบ ตรงตามความต้องการ สอดคล้องกับวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง (Moe & Pathranarakul, 2006), (Eichhorst, Marx and Rinne,

2021) และ (Lebel, Lebel & Daniel, 2010) ที่ระบุว่าผู้บริหารควรมีการจัดการและทำความเข้าใจกับข้อมูล เพื่อรู้ข้อมูลให้แน่ชัด ก่อนที่จะทำการช่วยเหลือเยียวยาผู้ที่ได้รับผลกระทบนั้น เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด

การเรียนรู้ (learning) ผู้อำนวยการสำนักงานเขตให้ความสำคัญกับการวิเคราะห์และประยุกต์ใช้ประโยชน์จากประสบการณ์ และผลกระทบที่เคยเกิดขึ้น เพื่อนำไปสู่การเรียนรู้ตามแนวคิดของ Katz (1986) ในทักษะด้านการคิด วิเคราะห์ และการมองเห็นภาพรวม ทำให้สามารถประเมินสถานการณ์ได้อย่างชัดเจน และประมวลผลข้อมูลจากเหตุการณ์ต่าง ๆ ในการค้นหาปัจจัยที่เป็นต้นเหตุของการแพร่ระบาดของ COVID-19 ซึ่งเมื่อรู้ถึงปัจจัยแล้ว จึงสรุปเนื้อหา และนำมาพิจารณาจัดทำแผนควบคุมการแพร่ระบาด สอดคล้องกับแนวคิดของ (Boin et al., 2005) ในการที่ผู้บริหารสามารถตระหนักถึงวิกฤตที่กำลังจะเกิดขึ้นได้นั้น จะต้องมีการเรียนรู้และพยายามทำความเข้าใจอย่างลึกซึ้งในเหตุการณ์วิกฤตที่เกิดขึ้น (sense making)

7. ข้อเสนอแนะ

จากผลการศึกษาเรื่องบทบาทการบริหารของผู้บริหารเขตกรุงเทพมหานคร นครภาวะวิกฤต COVID-19 ผู้วิจัยได้มีข้อเสนอแนะโดยสรุปได้ดังนี้

จากผลการวิจัย สามารถนำผลการศึกษาไปประยุกต์ใช้เพื่อกำหนดเป็นแนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการของผู้บริหารในระดับต่าง ๆ โดยสิ่งสำคัญของผู้บริหารที่ควรพิจารณา คือ 1) **การรับรู้และทำความเข้าใจในเหตุการณ์วิกฤตที่เกิดขึ้น** ผู้บริหารควรมีทักษะด้านความคิดวิเคราะห์ และรู้วิธีการรับมือและเผชิญกับปัญหา คาดการณ์แนวโน้มวิกฤตได้ทันที รับรู้ในสัญญาณเตือนต่าง ๆ ไม่ปล่อยให้เวลาล่วงเลยจนไม่อาจควบคุมสถานการณ์ได้ 2) **การตัดสินใจ** ผู้บริหารควรมีการตัดสินใจอย่างเหมาะสม เพื่อจัดการแก้ไข ปัญหา ภัยคุกคาม และยุติวิกฤตให้ได้โดยเร็วที่สุด และสามารถลงมือปฏิบัติได้ทันทีเพื่อจำกัดความเสียหายไม่ให้ขยายไปในวงกว้าง 3) **การสร้างการเข้าใจต่อสาธารณชน** ผู้บริหารควรสื่อสารให้ข้อมูลที่ถูกต้องต่อบุคลากรและหน่วยงานภายนอกที่เกี่ยวข้องอย่าง ครบถ้วน ชัดเจน และทันเวลา 4) **การยุติภาวะวิกฤต** โดยมีกระบวนการจัดการอย่างเหมาะสมดังนี้ (4.1) มีการเตรียมความพร้อม การวางแผนงาน กำหนดเป้าหมายที่ชัดเจน จัดลำดับความสำคัญ ค้นหาเทคนิค กระบวนการ การจัดสรรทรัพยากร การเตรียมกำลังคน การประสานความร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (4.2) การป้องกัน ค้นหาสาเหตุของการแพร่ระบาด จัดทำแผนล่วงหน้าในการสร้างแนวทางในการป้องกัน รวมถึงการเฝ้าระวัง สอบสวนโรค การติดตามสถานการณ์ (4.3) การตอบสนอง ผู้บริหารควรประเมินสถานการณ์ และ ติดตามสถานการณ์อย่างใกล้ชิด วิเคราะห์ข้อมูล เพื่อทำความเข้าใจเชิงปฏิบัติการ และดำเนินการเพื่อตอบสนองกับวิกฤตได้โดยเร็วที่สุด (4.4) การฟื้นฟู ผู้บริหารควรเป็นตัวแทนในการขอรับการสนับสนุนทั้งจากภาครัฐและเอกชนเพื่อเยียวยา และบรรเทาความเดือดร้อน การให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชน 5) **การเรียนรู้** ผู้บริหารควรให้ความสำคัญกับข้อมูล ประสบการณ์ที่ได้จากการจัดการภาวะวิกฤตในการนำมาปฏิรูปองค์การ เพื่อสร้างการเรียนรู้ใหม่ ในการกำหนดนโยบาย มาตรการและจัดทำแผนการบริหารความพร้อมต่อภาวะวิกฤต เพื่อเป็นกรอบในการดำเนินงานล่วงหน้า

ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

ควรศึกษาภาวะผู้นำของผู้บริหาร และศึกษาความสัมพันธ์และความแตกต่างกันในภารกิจของผู้บริหารในระดับต่าง ๆ ของกรุงเทพมหานครทั้งในระดับต้น ระดับกลาง และระดับสูง ในการจัดการภาวะวิกฤต ซึ่งประกอบด้วย วิสัยทัศน์ พันธกิจ วัตถุประสงค์ เพื่อให้ทราบทิศทางการดำเนินงาน ก่อให้เกิดประโยชน์ในการส่งเสริมและพัฒนาบทบาทของผู้บริหารในการรับมือกับภาวะวิกฤตให้เป็นไปในทิศทางที่เหมาะสม

รายการอ้างอิง

- Boin, A. and McConnell, A., (2007). Preparing for Critical Infrastructure Breakdowns: *The Limits of Crisis Management and the Need for Resilience*, 15(1), 233-256.
- Boin, A., 't Hart, P., Stern, E. and Sundelius, B. (2005), *The Politics of Crisis Management: Public Leadership under Pressure*. Cambridge University Press.
- Boin, R.A., Kofman-Bos, C. and Overdijk, W.I.E. (2004). Crisis Simulations: Exploring Tomorrow's Vulnerabilities and Threats, *Simulation and Gaming: An International Journal of Theory, Practice and Research*, 35(3), 378-393.
- Comfort and Louise K. (1999). *Shared Risk: Complex Systems in Seismic Response*. Pergamon Press.
- Deloitte, 2020. Leadership styles of the future. How COVID-19 is shaping leadership beyond the crisis. Deloitte Touche Tohmatsu Limited, a UK private company, limited by guarantee
- Eichhorst, W., Marx, P. and Rinne, U., (2021). COVID-19 Crisis Response Monitoring: The Second Phase of the Crisis. Schaumburg-Lippe-Straße 5-9 53113 Bonn, Germany. IZA – Institute of Labor Economics.
- Katz, L. (2009). Skills of an Effective Administrator. Harvard Business School Publishing Corporation (Originally published Harvard Business Review in 1974) Reprint 74509, 6-10.
- Lebel, L., Lebel, P., & Daniel, R. (2010). Water insecurities and climate change adaptation in Thailand. In Shaw, R., Pulhin, J. M., & Pereira, J. J. (Eds.), *Climate change adaptation and disaster risk reduction: An Asian perspective community. environment and disaster risk management*, 5(2), 349-372.
- Majdouline Mhalla. (2020). The Impact of Novel Coronavirus (Covid-19) on the Global Oil and Aviation Markets. *Journal of Asian Scientific Research*, 10(2), 96-104.
- Maxwell, J. (2013, 26 April). *Leading through crisis*. [https:// www.johnmaxwell.com/blog/leadingthroughcrisis/](https://www.johnmaxwell.com/blog/leadingthroughcrisis/).
- Mintzberg, H. (1973). *The Nature of Managerial Work*. Harper & Row.
- Moe, T. L., & Pathranarakul, P. (2006). An integrated approach to natural disaster management: Public project management and its critical success factors. *Disaster Prevention and Management*, 15(3), 396-413.
- Nielsen, K. et al. (2009). The mediating effects of team and self-efficacy on the relationship between transformational leadership, and job satisfaction and psychological well-being in healthcare professionals: a crosssectional questionnaire survey. *Int J Nurs Stud*, 46(9), 1236-1244.
- Quinn, R. E. and Rohrbaugh, J. (1983). A spatial model of effectiveness criteria: to unit a competing values approach to organizational analysis. *Management Science*, 29(3), 363-777.
- Rosenthal, U. and Pijnenberg, B. (Eds). (1991). *Crisis Management and Decision Making: Simulation Oriented Scenarios*. Dordrecht.
- 't Hart, P. (1997). Preparing Policy Makers for Crisis Management: The Role of Simulations. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 5(4), 207-215.