

บทสำรวจว่าด้วยบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ท่ามกลางวิกฤตโควิด-19¹

A Survey on the Role of Local Government Organizations in Managing The COVID-19 Pandemic Crisis

(Received: September 5, 2023 Revised: June 1, 2023 Accepted: June 14, 2023)

สิรินัทธ์ เพชรศรีชาติ²

Sirinath Phetsrichat

บทคัดย่อ

งานวิจัยชิ้นนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อสำรวจบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นท่ามกลางวิกฤตโควิด-19 โดยอาศัยกรอบแนวคิด 2 แนวคิด คือ แนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจ และแนวคิดเรื่องการบริหารราชการ ในภาวะวิกฤต โดยใช้วิธีการวิจัยเชิงปริมาณด้วยวิธีการเก็บข้อมูล แบบสอบถามจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 2,138 แห่ง ระหว่างเดือนมกราคม – กรกฎาคม 2563 ซึ่งเป็นระยะเวลาของการแพร่ระบาดของโควิด-19 ระลอกที่ 1

ผลการสำรวจพบว่า (1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับผลกระทบจากการแพร่ระบาดของโควิด-19 ระลอกที่ 1 ในระดับค่อนข้างมาก มีค่าเฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 69.30 โดยเทศบาลนครได้รับผลกระทบมากที่สุด

¹อรทัย ก๊กผล และคณะ. (2564). รายงานสถานการณ์การกระจายอำนาจ ประจำปี พ.ศ. 2564: บทสำรวจว่าด้วยบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการจัดการวิกฤตโควิด-19, (รายงานวิจัย). สถาบันพระปกเกล้า.

²นักวิชาการ วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า

E-mail: sirinat.phet@gmail.com

มีค่าคะแนนเฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 86.70 รองลงมาเป็นเทศบาลเมือง มีค่าเฉลี่ยร้อยละ 72.30 องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีค่าเฉลี่ยร้อยละ 64.30 เทศบาลตำบล มีค่าเฉลี่ยร้อยละ 63.60 และองค์การบริหารส่วนตำบล มีค่าเฉลี่ยร้อยละ 59.50 ตามลำดับ (2) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นร้อยละ 99.60 มีบทบาทมากในการจัดการวิกฤตโควิด-19 ระลอกที่ 1 และ (3) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทในการป้องกันการแพร่ระบาดในระดับชุมชน มีค่าคะแนนเฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 71.27 รองลงมาเป็นบทบาทในการช่วยเหลือประชาชนและกลุ่มเปราะบางทางสังคม มีค่าเฉลี่ยร้อยละ 59.30 และถัดมาเป็นบทบาทในการเตรียมพร้อมรับมือกับวิกฤตอื่น ๆ ที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคต มีค่าเฉลี่ยร้อยละ 53.34 ขณะที่การปรับตัวในการทำงานขององค์กร และการเตรียมฟื้นฟูท้องถิ่นยุคหลังโควิดกลับพบว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีบทบาทไม่ค่อนมากนัก โดยมีค่าคะแนนเฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 39.59 และร้อยละ 37.10 ตามลำดับ

คำสำคัญ: การกระจายอำนาจ บทบาทขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น การจัดการโควิด-19

Abstract

This survey research aims to explore the role of local governments in managing the first wave of the COVID-19 pandemic crisis. This study relied on 2 conceptual frameworks: the concept of decentralization and the concept of public administration in the crisis period by conducting the quantitative research through collecting questionnaires from 2,138 local government organizations from January to July 2020, the period of the first wave of COVID-19 pandemic.

The overall survey results confirmed that (1) the local governments were affected by the first wave of COVID-19 pandemic, with an average of 69.30% of the total samples. The City Municipality was the most affected with an average of 86.70%, followed by the Town Municipality (72.30%), Provincial Administrative Organization (64.30%), Sub-District Municipality (63.60%) and Sub-District Administrative Organization (59.50%), respectively; (2) The majority of local government organizations (99.60%) played a significant role in managing the first wave of COVID-19 pandemic crisis; and (3) Most local governments have played a significant role in preventing the spread of the disease at the community level, with an average of 71.27 % of the total samples, followed by the role in helping people and socially vulnerable groups (59.30 %) and preparing for other crises that may occur in the future (53.34 %), respectively. On the other hand, it is found that the local government still has a very little role

in adjustment to the work of the organization and preparation for local rehabilitation in the post-COVID era as seen in the average scores of 39.59% and 37.10%, respectively.

Keywords: Decentralization, The Role of Local Government, COVID-19 Management.

บทนำ

ในช่วงปลายปี พ.ศ. 2562 นับเป็นครั้งแรกที่ทั่วโลกได้รู้จักกับไวรัสสายพันธุ์ใหม่ที่มีชื่อว่า โควิดไวรัส หรือโควิด-19 (COVID-19) ซึ่งได้เกิดการแพร่ระบาดของไวรัสไปทั่วโลกอย่างรวดเร็ว จนทำให้มีจำนวนผู้ติดเชื้อและผู้เสียชีวิตเพิ่มขึ้นจำนวนมาก ไม่เว้นแม้แต่ประเทศไทยเป็นอีกหนึ่งในหลายประเทศที่เผชิญกับสถานการณ์การแพร่ระบาดของโควิด-19 เช่นเดียวกัน ซึ่งการระบาดของโควิด-19 ระลอกที่ 1 ในประเทศไทยเกิดขึ้นราวเดือนมกราคม 2563 นับว่าเป็นครั้งแรกที่ประเทศไทยต้องรับมือกับการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสชนิดที่รุนแรงและแพร่กระจายได้รวดเร็วอย่างที่ไม่เคยปรากฏมาก่อน (จิราภรณ์ ศรีแจ่ม, 2563, ออนไลน์) จนรัฐบาลตัดสินใจอย่างเร่งด่วนด้วยการประกาศล็อกดาวน์ (Lockdown) ทั่วประเทศ และอาศัยอำนาจตามมาตรา 9 แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548³ และมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534⁴ เพื่อควบคุมสถานการณ์ฉุกเฉินในทุกเขตท้องที่ทั่วราชอาณาจักร⁵

เมื่อรัฐบาลไทยตัดสินใจออกประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในช่วงของการแพร่ระบาดระลอกที่ 1 ได้ส่งผลกระทบต่อประชาชนอย่างมาก โดยเฉพาะมาตรการสำคัญที่ได้ประกาศออกมา นั่นก็คือ “ปิดประเทศ ปิดบ้าน ปิดเมือง” ซึ่งขยายความได้ว่า (1) ปิดประเทศ โดยการออกมาตรการงดรับ

³ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในทุกเขตท้องที่ทั่วประเทศ. (25 มีนาคม 2563). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 137 ตอนพิเศษ 69 ง.

⁴พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม. มาตรา 38. ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 108 ตอน 156 ฉบับพิเศษ. น. 16.

⁵คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 4/2563 เรื่อง แต่งตั้งผู้กำกับการปฏิบัติงาน หัวหน้าผู้รับผิดชอบ และพนักงานเจ้าหน้าที่ในการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉิน. ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 137 ตอนพิเศษ 69 ง. ลงวันที่ 25 มีนาคม 2563

นักท่องเที่ยวที่จะเดินทางมายังประเทศไทย ขณะที่ชาวไทยที่ตกค้างในต่างประเทศสามารถเดินทางกลับมายังประเทศไทยได้ แต่จะต้องดำเนินการกักตัวในสถานที่กักกันโรคของรัฐอย่างเข้มงวด (2) ปิดเมือง การเดินทางข้ามเขตพื้นที่จะต้องปฏิบัติตามมาตรการควบคุมโรคอย่างเคร่งครัด และ (3) ปิดบ้าน รัฐขอความร่วมมือให้ประชาชนทำงานจากที่บ้าน (Work From Home) พร้อมทั้งมีคำสั่งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัดเฝ้าระวังหรือสังเกตพฤติกรรมของประชาชนในพื้นที่ที่อาจเสี่ยงต่อการแพร่ระบาดของไวรัสด้วย⁶ แม้ว่าการตัดสินใจของรัฐบาลเพื่อเข้าควบคุมสถานการณ์การระบาดของโควิด-19 ระลอกที่ 1 จะส่งผลกระทบต่อการดำเนินชีวิตของประชาชนอย่างมาก และสร้างความท้าทายต่อระบบเศรษฐกิจสังคมของประเทศไทยอย่างที่ไม่เคยปรากฏมาก่อน⁷ หากแต่มาตรการดังกล่าวสามารถควบคุมการแพร่ระบาดของโควิด-19 ระลอกที่ 1 ได้ทั้งในแง่ของการสาธารณสุข ชุมชน และการเมืองที่ประสานความร่วมมือและการตัดสินใจได้อย่างฉับไว จนองค์การอนามัยโลกได้ให้การชื่นชมประเทศไทยที่สามารถควบคุมการแพร่ระบาดของโควิด-19 ระลอกที่ 1 ได้เป็นอย่างดี

ท่ามกลางการแพร่ระบาดของโควิด-19 ระลอกที่ 1 เช่นนี้ นอกจากจะเห็นบทบาทของบุคลากรทางการแพทย์และสาธารณสุข ทำหน้าที่เป็นด่านหน้าในการรับมือกับการระบาดของโควิด-19 แล้วนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็เป็นอีกหนึ่งหน่วยงานในระดับพื้นที่ที่มีบทบาทสำคัญในการรับมือกับการระบาดของโควิด-19 ระลอกที่ 1 เช่นเดียวกัน ไม่ว่าจะเป็นบทบาท

⁶ข้อกำหนดออกตามความในมาตรา 9 แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2558. (25 มีนาคม 2563). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 137 ตอนพิเศษ 69 ง. น. 10.

⁷กองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัด สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2564, พฤษภาคม). รายงานภาวะสังคมไทยไตรมาสหนึ่งปี 2564. ภาวะสังคมไทย. 19 (2), 1-18.

การป้องกันเฝ้าระวังการระบาดในระดับชุมชน การช่วยเหลือประชาชน และกลุ่มเปราะบางทางสังคม การฟื้นฟูชุมชนท้องถิ่น การปรับบทบาท การทำงานเชิงรุกในชุมชน รวมไปถึงการเตรียมพร้อมรับมือกับวิกฤตอื่น ๆ ที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคต ดังนั้นการแพร่ระบาดของโควิด-19 ในครั้งนี้ จึงนับเป็นความท้าทายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยอย่างยิ่ง ที่จะต้องเข้าไปมีบทบาททั้งเชิงรุกและเชิงรับในหลากหลายมิติไปพร้อมกัน ทั้งในมิติการจัดการสาธารณสุข การจัดการภัยพิบัติทางชีวภาพ และการดูแล ทุกข์สุขของประชาชนควบคู่กันไป

ด้วยเหตุนี้การหันกลับมาให้ความสำคัญกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาจเป็นคำตอบที่สำคัญของประเด็นนี้ เพราะการกระจายอำนาจให้กับองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นจะช่วยให้รัฐสามารถจัดการกับวิกฤตต่าง ๆ ในพื้นที่ ได้อย่างรวดเร็ว การศึกษาบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีต่อการแก้ปัญหาการแพร่ระบาดของโควิด-19 จึงเป็นประเด็นที่น่าสนใจ เพื่อศึกษาว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทอย่างไรบ้างท่ามกลาง การแพร่ระบาดของโควิด-19 ในครั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นการป้องกันการแพร่ระบาด ของโรค การช่วยเหลือประชาชนและกลุ่มเปราะบางทางสังคม การปรับตัว ในการทำงานขององค์กร การเตรียมฟื้นฟูท้องถิ่นยุคหลังโควิด-19 รวมไปถึง การเตรียมพร้อมรับมือกับวิกฤตอื่นๆ ที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคต บทความชิ้นนี้ จึงขอเสนอบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นท่ามกลางวิกฤตโควิด-19 ระลอกที่ 1 ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของผลสำรวจให้แก่ผู้อ่านทุกท่านได้ร่วมหาคำตอบ ไปพร้อมกัน

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

บทความชิ้นนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอผลการสำรวจบทบาท ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นท่ามกลางวิกฤตโควิด-19 ในระลอกที่ 1

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงสำรวจ (Survey Research) มีรายละเอียดดังนี้

1. การศึกษาครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงสำรวจ โดยเก็บข้อมูลแบบสอบถามจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ จำนวน 7,850 แห่ง ซึ่งมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตอบแบบสอบถามกลับมา จำนวน 2,138 แห่ง หรือคิดเป็นร้อยละ 27.23 ของจำนวนแบบสอบถามทั้งหมด โดยผู้ตอบแบบสอบถามเป็นตัวแทนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดำรงตำแหน่งปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือรองปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือผู้อำนวยการฝ่าย/กอง/สำนัก หรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย แห่งละ 1 คน เป็นตัวแทนในการตอบแบบสอบถาม

หากจำแนกแบบสอบถามตามประเภทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพบว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดส่งแบบสอบถามตอบกลับมามากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 51.31 ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดทั้งหมด ขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทอื่น ได้แก่ เทศบาลนคร เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล ได้รับแบบสอบถามตอบกลับมาร้อยละ 20.00, 23.10, 27.64 และ 26.94 ตามลำดับ

2. ขอบเขตระยะเวลาการสำรวจ ผู้วิจัยได้ทำการสำรวจบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการจัดการวิกฤตท่ามกลางการแพร่ระบาดของของโควิด-19 ระลอกที่ 1 ระหว่างเดือนมกราคม – กรกฎาคม 2563

3. เครื่องมือที่ใช้ในการสำรวจเป็นแบบสอบถามบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการจัดการวิกฤตท่ามกลางการแพร่ระบาดของโควิด-19 ประกอบไปด้วยข้อคำถาม จำนวน 30 ข้อ แบ่งออกเป็น 3 ส่วน ดังนี้

ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วยข้อมูลผู้ตอบแบบสอบถาม ที่ตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและวาระการดำรงตำแหน่งของนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

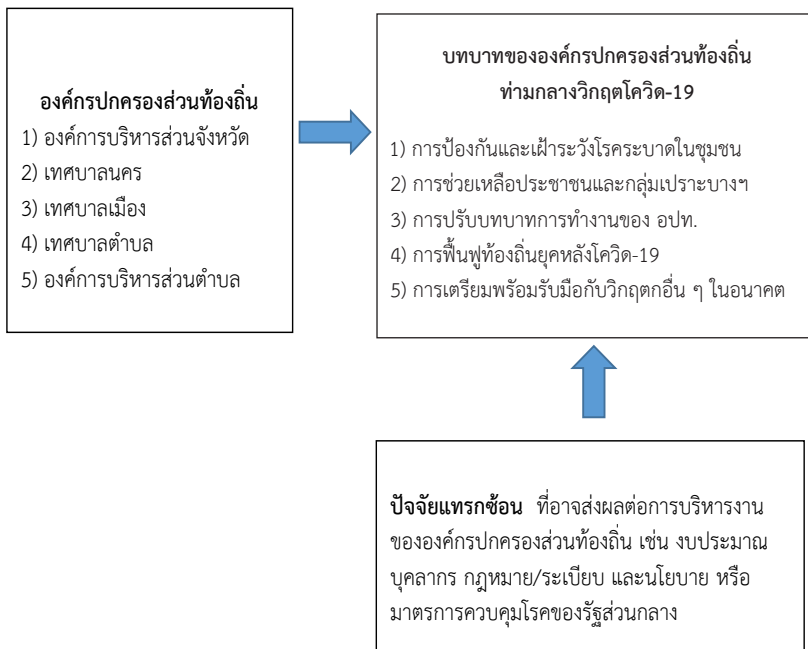
ส่วนที่ 2 บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กับการจัดการวิกฤตท่ามกลางการแพร่ระบาดของโควิด-19 แบ่งออกเป็น 5 ด้าน จำนวน 14 ข้อ ประกอบด้วยข้อคำถามที่เกี่ยวข้องกับ (1) บทบาทการป้องกันและเฝ้าระวังโรคระบาดในชุมชน (2) บทบาทการช่วยเหลือประชาชนและกลุ่มเปราะบาง (3) บทบาทการปรับบทบาทการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (4) บทบาทการฟื้นฟูชุมชนยุคหลังโควิด และ (5) บทบาทการเตรียมพร้อมรับมือกับวิกฤตในอนาคต

ส่วนที่ 3 บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ช่วงหลังโควิด-19 จำนวน 10 ข้อ ซึ่งเป็นประเด็นการเตรียมพร้อมรับมือกับวิกฤตอื่นๆ ที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคต

4. การวิเคราะห์ข้อมูลจากแบบสอบถามโดยใช้โปรแกรม SPSS (Statistical Package for Social Science) เพื่อวิเคราะห์ข้อมูลเชิงพรรณนา (Descriptive Statistics) ในการแจกแจงหาค่าความถี่ (Frequency) ค่าร้อยละ (Percentage) ค่าเฉลี่ย (Mean) และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (S.D.) เพื่ออธิบายความทางสถิติเกี่ยวกับบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการจัดการวิกฤตโควิด-19

สำหรับเกณฑ์การแปลความหมายของค่าเฉลี่ยแบ่งออกเป็น 5 ระดับ คือ ระดับสูงมาก (Outstanding) มีค่าเฉลี่ยร้อยละ 71.00 – 100.00%, ระดับค่อนข้างมาก (Moderate Outstanding) มีค่าเฉลี่ยร้อยละ 56.00 – 70.99%, ระดับปานกลาง (Moderate) มีค่าเฉลี่ยร้อยละ 45.00 – 55.99%, ระดับค่อนข้างน้อย (Moderate Limited) มีค่าเฉลี่ยร้อยละ 31.00 – 44.99%, และ ระดับน้อยมาก (Limited) มีค่าเฉลี่ยร้อยละ 0.00 – 30.99%

กรอบแนวคิดในการวิจัย



ผลการวิจัย

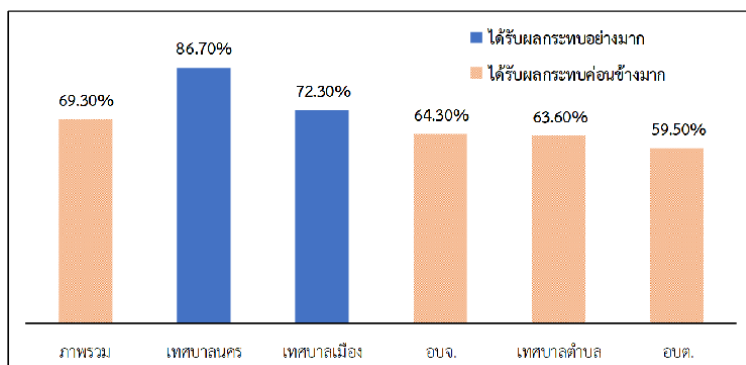
ผลการสำรวจบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นท่ามกลางวิกฤตโควิด-19 ได้สะท้อนให้เห็นข้อมูลที่น่าสนใจ ดังนี้

1. ผลกระทบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากการแพร่ระบาดของโควิด-19 ระลอกที่ 1

ผลการสำรวจ พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่กว่าร้อยละ 69.30 ได้รับผลกระทบค่อนข้างมากจากการแพร่ระบาดของโควิด-19 โดยเทศบาลนครถือเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโควิด-19 มากที่สุด มีค่าเฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 86.70

รองลงมาเป็นเทศบาลเมืองได้รับผลกระทบอย่างมากจากการแพร่ระบาดของโควิด-19 เช่นเดียวกัน มีค่าเฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 72.30 ขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับผลกระทบค่อนข้างมากนั้น ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (ร้อยละ 64.30) เทศบาลตำบล (ร้อยละ 63.60) และองค์การบริหารส่วนตำบล (ร้อยละ 59.50) ตามลำดับ จากผลสำรวจดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า การแพร่ระบาดของโควิด-19 ได้ส่งผลกระทบอย่างมากในพื้นที่ที่มีความเป็นเมืองและมีความหนาแน่นของประชากรสูง ซึ่งสะท้อนผ่านพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะในพื้นที่เขตเทศบาลที่มีนิยามของความเป็นเมืองตามขอบเขตการปกครอง ซึ่งมีความหนาแน่นทางประชากรและมีกิจกรรมทางเศรษฐกิจเกิดขึ้นในพื้นที่อย่างหนาแน่นจะมีโอกาสได้รับผลกระทบอย่างมากจากการแพร่ระบาดของโควิด-19 อย่างมีนัยยะสำคัญ

แผนภาพที่ 1 แสดงร้อยละผลกระทบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากการแพร่ระบาดของโควิด-19 จำแนกตามประเภทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

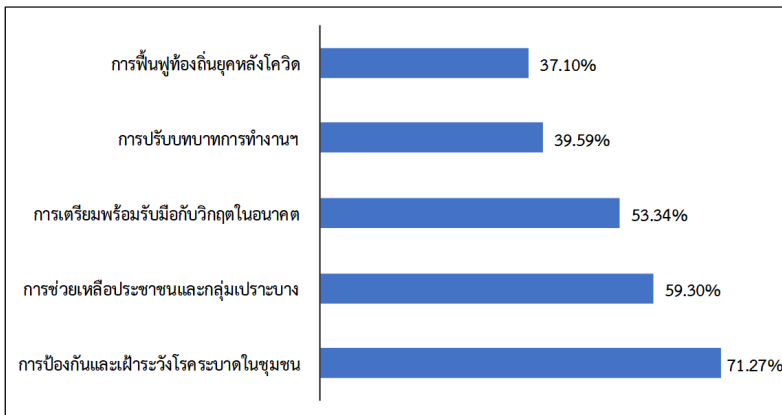


ที่มา: อรทัย ก๊กผล และคณะ. (2564). รายงานสถานการณ์การกระจายอำนาจประจำปี พ.ศ. 2564: บทสำรวจว่าด้วยบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการจัดการวิกฤติโควิด-19 (รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์). สถาบันพระปกเกล้า, น. 32.

2. บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นท่ามกลางวิกฤตโควิด-19 ระลอกที่ 1

การสำรวจบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นท่ามกลางวิกฤตโควิด-19 ระลอกที่ 1 ผู้วิจัยได้ทำการสำรวจใน 5 ด้านด้วยกัน ประกอบด้วย (1) บทบาทการป้องกันและเฝ้าระวังโรคระบาดในชุมชน (2) บทบาทการช่วยเหลือประชาชนและกลุ่มเปราะบาง (3) บทบาทการปรับบทบาทการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (4) บทบาทการฟื้นฟูชุมชนยุคหลังโควิด และ (5) บทบาทการเตรียมพร้อมรับมือกับวิกฤตในอนาคต ซึ่งผลสำรวจได้ชี้ให้เห็นข้อมูลในภาพรวม พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีบทบาทด้านการป้องกันและเฝ้าระวังโรคระบาดในชุมชนมากที่สุด มีค่าเฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 71.27 รองลงมาเป็นบทบาทด้านการช่วยเหลือประชาชนและกลุ่มเปราะบาง มีค่าเฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 59.30 ขณะที่บทบาทด้านการเตรียมพร้อมรับมือกับวิกฤตในอนาคตนั้น พบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีบทบาทในด้านดังกล่าวนี้อยู่ในระดับปานกลาง มีค่าเฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 53.34 ส่วนด้านที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทค่อนข้างน้อยนั้น ได้แก่ บทบาทด้านการปรับตัวในการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และบทบาทด้านการฟื้นฟูท้องถิ่นยุคหลังโควิด-19 ซึ่งทั้งสองด้านนี้มีค่าเฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 39.59 และร้อยละ 37.10 ตามลำดับ

แผนภาพที่ 2 แสดงร้อยละบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นท่ามกลางวิกฤตโควิด-19 ระลอกที่ 1 ในภาพรวม



ที่มา: อรทัย กิกผล และคณะ. (2564). รายงานสถานการณ์การกระจายอำนาจ ประจำปี พ.ศ. 2564: บทสำรวจว่าด้วยบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการจัดการวิกฤตโควิด-19 (รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์). สถาบันพระปกเกล้า, น. 34.

จากผลสำรวจดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า การป้องกันและเฝ้าระวังโรคระบาดในชุมชนนับเป็นภารกิจพื้นฐานที่สำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 อาศัยความตาม มาตรา 16 (19) ระบุว่า ให้เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยา มีอำนาจหน้าที่ในการสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล (29) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และ มาตรา 17 (22) ระบุว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย⁹ จะเห็นได้ว่า

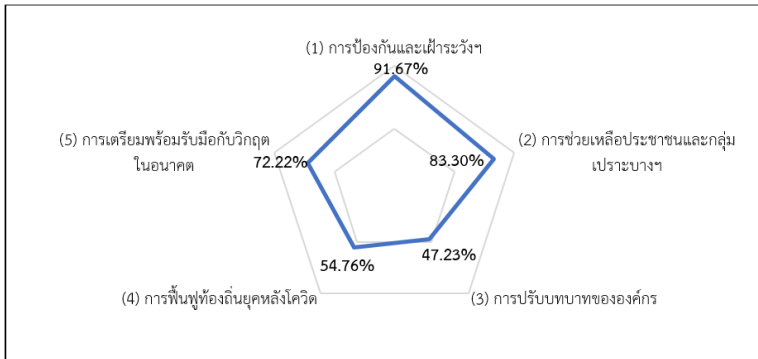
⁹ราชกิจจานุเบกษา. (11 พฤศจิกายน 2542). พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542. เล่ม 116 ตอนที่ 114 ก น. 48.

กฎหมายได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการกิจด้านการสาธารณสุข และการป้องกันโรคติดต่อในชุมชน เช่น การจัดหาอุปกรณ์ป้องกันโรค การให้ความรู้การป้องกันโรคแก่ประชาชน การป้องกันการแพร่ระบาดของโรค ในที่สาธารณะ การจัดหาโรงพยาบาลสนาม เป็นต้น ขณะที่บทบาทด้านการฟื้นฟูท้องถิ่นยุคหลังโควิด-19 นั้น พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดำเนินบทบาทด้านนี้น้อยที่สุด สาเหตุส่วนหนึ่งอาจมาจากการแพร่ระบาดของโควิด-19 ยังไม่สิ้นสุด ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงยังไม่สามารถวางแผนฟื้นฟูท้องถิ่นยุคหลังโควิดได้

ส่วนต่อไปนี้จะเป็นการนำเสนอบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นท่ามกลางวิกฤตโควิด-19 ดังนี้

2.1 เทศบาลนคร พบว่าเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีบทบาทโดดเด่นในทุกด้าน โดยเฉพาะบทบาทด้านการป้องกันและ ฝ้าระวังโรคระบาดในชุมชน บทบาทด้านการช่วยเหลือประชาชนและกลุ่มเปราะบาง รวมถึงบทบาทการเตรียมพร้อมรับมือกับวิกฤตอื่น ๆ ในอนาคต ซึ่งทั้งสามบทบาทดังกล่าว มีค่าเฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 91.67 , 83.30 และ 72.22 ตามลำดับ ขณะที่บทบาทด้านการฟื้นฟูท้องถิ่นยุคหลังโควิดและบทบาท การปรับตัวขององค์กรนั้น พบว่าเทศบาลนครมีบทบาทอยู่ในระดับปานกลาง มีค่าคะแนนเฉลี่ย อยู่ที่ร้อยละ 54.76 และ 47.23 ตามลำดับ อย่างไรก็ตาม ผลสำรวจในภาพรวมได้สะท้อนให้เห็นว่า การแพร่ระบาดของโควิด-19 เกิดการแพร่ระบาดอย่างหนักในเขตเมือง ทำให้เทศบาลนครมีบทบาทมาก ในการจัดการวิกฤตโควิด-19 อีกทั้งยังมีศักยภาพในการรับมือกับวิกฤต โควิด-19 ระลอกที่ 1 ได้เป็นอย่างดี

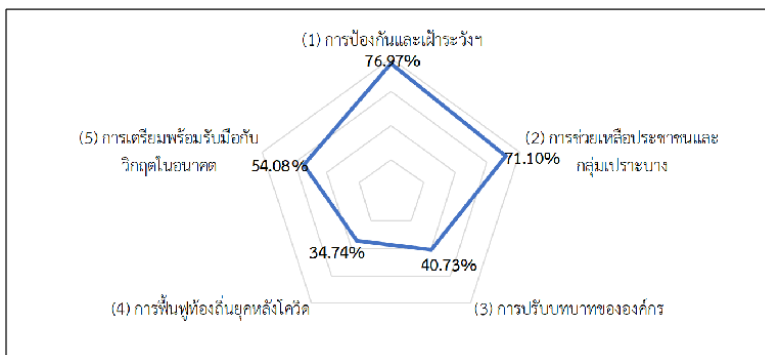
แผนภาพที่ 3 แสดงร้อยละบทบาทของเทศบาลนครท่ามกลางวิกฤตโควิด-19 ระลอกที่ 1



ที่มา: อรทัย ก๊กผล และคณะ. (2564). รายงานสถานการณ์การกระจายอำนาจ ประจำปี พ.ศ. 2564: บทสำรวจว่าด้วยบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการจัดการวิกฤตโควิด-19 (รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์). สถาบันพระปกเกล้า, น. 63.

2.2 เทศบาลเมือง พบว่าเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีบทบาทโดดเด่นในการจัดการกับวิกฤตโควิด-19 ระลอกที่ 1 เช่นเดียวกัน โดยเฉพาะบทบาทด้านการป้องกันและเฝ้าระวังโรคระบาดในชุมชน และบทบาทด้านการช่วยเหลือประชาชนและกลุ่มเปราะบาง ซึ่งมีค่าเฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 76.97 และ 71.10 ตามลำดับ ขณะที่บทบาทด้านการปรับบทบาทองค์กรและบทบาทด้านการฟื้นฟูท้องถิ่นยุคหลังโควิดนั้น พบว่า ทั้งสองด้านนี้ เทศบาลเมืองมีบทบาทค่อนข้างน้อยในการจัดการวิกฤตโควิด-19 ระลอกที่ 1 ซึ่งมีค่าเฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 40.73 และ 34.74 ตามลำดับ ส่วนบทบาทด้านการเตรียมพร้อมรับมือกับวิกฤตอื่นๆ ในอนาคตนั้นถือว่าเทศบาลเมืองมีบทบาทอยู่ในระดับปานกลางเท่านั้น ซึ่งมีค่าเฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 54.08

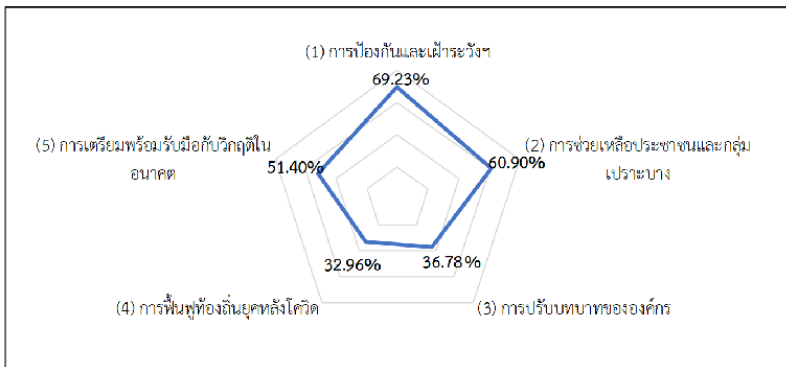
แผนภาพที่ 4 แสดงร้อยละบทบาทของเทศบาลเมืองท่ามกลางวิกฤตโควิด-19 ระลอกที่ 1



ที่มา: อรทัย ก๊กผล และคณะ. (2564). รายงานสถานการณ์การกระจายอำนาจ ประจำปี พ.ศ. 2564: บทสำรวจว่าด้วยบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการจัดการวิกฤตโควิด-19 (รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์). สถาบันพระปกเกล้า, น. 65.

2.3 เทศบาลตำบล พบว่า เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีบทบาทรองลงมาเป็นอันดับสาม โดยเทศบาลตำบลมีบทบาทค่อนข้างมากในด้านการป้องกันและเฝ้าระวังโรคระบาดในชุมชน และด้านการช่วยเหลือประชาชนและกลุ่มเปราะบางเช่นเดียวกัน ซึ่งมีค่าคะแนนเฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 69.23 และ 60.90 ตามลำดับ ขณะที่บทบาทด้านการปรับตัวขององค์กร และด้านการฟื้นฟูท้องถิ่นยุคหลังโควิดนั้นกลับมีบทบาทไม่ค่อยมากนัก มีค่าคะแนนเฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 36.78 และ 32.96 ตามลำดับ ส่วนบทบาทด้านการเตรียมพร้อมรับมือกับวิกฤตอื่นๆ ในอนาคตพบว่าเทศบาลตำบลมีบทบาทอยู่ในระดับปานกลางเท่านั้น ซึ่งมีค่าคะแนนเฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 51.40

แผนภาพที่ 5 แสดงร้อยละบทบาทของเทศบาลตำบลท่ามกลางวิกฤตโควิด-19 ระลอกที่ 1

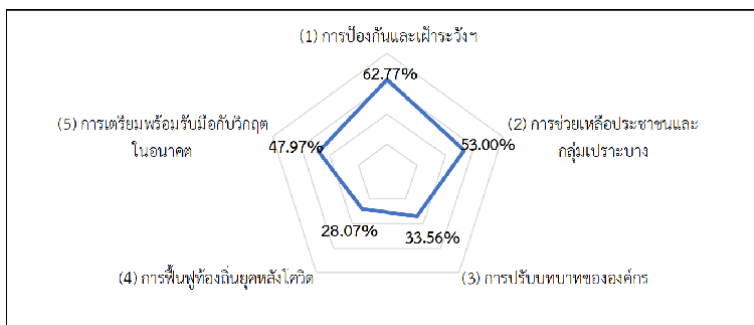


ที่มา: อรทัย ก๊กผล และคณะ. (2564). รายงานสถานการณ์การกระจายอำนาจประจำปี พ.ศ. 2564: บทสำรวจว่าด้วยบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการจัดการวิกฤตโควิด-19 (รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์). สถาบันพระปกเกล้า, น. 67.

2.4 องค์การบริหารส่วนตำบล พบว่า เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่ค่อยมีบทบาทมากนักท่ามกลางวิกฤตโควิด-19 ระลอกที่ 1 เนื่องจากการแพร่ระบาดของโควิด-19 ระลอกแรกนั้นเกิดการแพร่ระบาดอย่างหนักในพื้นที่เขตเมืองหรือเขตเทศบาล ทำให้การดำเนินบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลในการควบคุมโรคระบาดในระยะแรกนั้นจึงยังมีบทบาทไม่ค่อยมากนัก ซึ่งบทบาทส่วนใหญ่ขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นไปในเชิงการป้องกันและเฝ้าระวังโรคระบาดเท่านั้น สะท้อนให้เห็นผ่านค่าคะแนนเฉลี่ยบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลที่มีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับปานกลาง ได้แก่ บทบาทการป้องกันและเฝ้าระวังโรคระบาดในชุมชน (ร้อยละ 62.77) บทบาทการช่วยเหลือประชาชนและกลุ่มเปราะบาง (ร้อยละ 53.00) และบทบาทการเตรียมพร้อมรับมือกับวิกฤตในอนาคต

(ร้อยละ 47.97) ตามลำดับ ขณะที่บทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลที่มีค่าเฉลี่ยค่อนข้างน้อยนั้น ได้แก่ บทบาทการปรับบทบาทขององค์กร (ร้อยละ 33.56) และบทบาทการฟื้นฟูท้องถิ่นยุคหลังโควิด (ร้อยละ 28.07) ตามลำดับ

แผนภาพที่ 6 แสดงร้อยละบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลท่ามกลางวิกฤตโควิด-19 ระลอกที่ 1

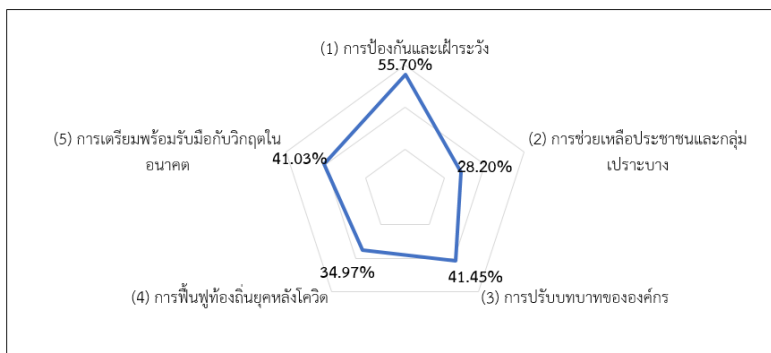


ที่มา: อรทัย ก๊กผล และคณะ. (2564). รายงานสถานการณ์การกระจายอำนาจประจำปี พ.ศ. 2564: บทสำรวจว่าด้วยบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการจัดการวิกฤติโควิด-19 (รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์). สถาบันพระปกเกล้า, น. 67-68.

2.5 องค์การบริหารส่วนจังหวัด พบว่า เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่ค่อยมีบทบาทมากนักในการจัดการวิกฤตโควิด-19 ระลอกที่ 1 โดยเฉพาะบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลในด้านการช่วยเหลือประชาชนนั้นพบว่า มีบทบาทน้อยมาก ซึ่งมีค่าคะแนนเฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 28.20 เท่านั้น ขณะที่บทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลที่มีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับปานกลางค่อนข้างน้อย ได้แก่ บทบาทการป้องกันและเฝ้าระวังโรคระบาดในชุมชน (ร้อยละ 55.70) บทบาทการเตรียมพร้อมรับมือกับวิกฤตในอนาคต (ร้อยละ 41.03) บทบาทการปรับบทบาทขององค์กร (ร้อยละ 41.45)

และบทบาทการฟื้นฟูท้องถิ่นยุคหลังโควิด (ร้อยละ 34.97) ตามลำดับ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าผลสำรวจจะสะท้อนให้เห็นว่าองค์กรบริหารส่วนจังหวัดมีบทบาทไม่มากนักในการจัดการวิกฤตโควิด-19 ระลอกที่ 1 หากแต่องค์กรบริหารส่วนจังหวัดในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบน (Upper tier) มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินภารกิจครอบคลุมทุกมิติในเขตจังหวัด รวมถึงการดำเนินภารกิจสนับสนุนการทำงานร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก (Lower tier) ในพื้นที่นั่นเอง

แผนภาพที่ 7 แสดงร้อยละบทบาทขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดท่ามกลางวิกฤตโควิด-19 ระลอกที่ 1



ที่มา: อรทัย ก๊กผล และคณะ. (2564). รายงานสถานการณ์การกระจายอำนาจ ประจำปี พ.ศ. 2564: บทสำรวจว่าด้วยบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการจัดการวิกฤตโควิด-19 (รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์). สถาบันพระปกเกล้า, น. 68-69.

อภิปรายผลการวิจัย

ผู้วิจัยอภิปรายผลการสำรวจโดยละเอียด ดังต่อไปนี้

ประเด็นที่ 1 ผลกระทบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากการแพร่ระบาดของโควิด-19 ระลอกที่ 1 พบว่าพื้นที่เขตเทศบาลหรือพื้นที่เมืองจะได้รับผลกระทบจากการแพร่ระบาดของโควิด-19 มากที่สุด ขณะที่พื้นที่องค์กรการบริหารส่วนตำบลจะไม่ค่อยได้รับผลกระทบจากการแพร่ระบาดของโควิด-19 มากนัก ซึ่งผลการสำรวจในครั้งนี้ได้ยืนยันว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับผลกระทบจากการแพร่ระบาดของโควิด-19 ระลอกที่ 1 ส่วนใหญ่จะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเป็นเมืองสูง อีกทั้งยังสอดคล้องกับการศึกษาเรื่องวิกฤติโควิด-19 กับความเป็นเมืองของสุรียพร พันพื้ง (2564) ได้ชี้ให้เห็นว่า เมืองที่มีประชากรจำนวนมากจะได้รับผลกระทบจากการแพร่ระบาดของโควิด-19 อย่างรุนแรง มีอัตราผู้เสียชีวิตจำนวนมาก และได้รับผลกระทบทางด้านสาธารณสุข ซึ่งสาเหตุส่วนหนึ่งมาจากข้อจำกัดในการจัดการกับประชากรในเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพ (สุรียพร พันพื้ง, 2564) ดังนั้นแล้วเทศบาลในฐานะที่เป็นพื้นที่ตามนิยามความเป็นเมืองใน含义การปกครองของประเทศไทยตามหลักเกณฑ์ การจัดตั้งเขตเทศบาล โดยพิจารณาจากความหนาแน่นของประชากรและการมีรายได้ที่เพียงพอแก่การปฏิบัติหน้าที่ของท้องถิ่นนั้น (สุชาติ ประสิทธิ์รัฐสินธุ์, 2529) การแพร่ระบาดของโควิด-19 จึงนับเป็นความท้าทายแนวคิดความเป็นเมืองอย่างยิ่ง จากเดิมแนวคิดการพัฒนาเมืองเชื่อว่าการสร้างเมืองจะต้องทำให้เมืองมีความหนาแน่น มีประชากรอาศัยอยู่รวมกันจำนวนมาก เพราะความหนาแน่นของเมืองย่อมหมายถึงต้นทุนการประหยัดต่อขนาด (Economy of scale) ในการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานสาธารณูปโภคและสาธารณูปการของรัฐในสัดส่วนที่ประหยัดและคุ้มค่ามากที่สุด (กิตติพัฒน์ แสสนทวีสุข, 2560) นอกจากนี้ความหนาแน่นของเมืองที่มากเกินไปได้กลายเป็นจุดอ่อนของการบริหารจัดการโรคระบาดของรัฐที่ไม่มีประสิทธิภาพด้วยเช่นกัน

ประเด็นที่ 2 บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นท่ามกลางวิกฤตโควิด-19 ระลอกที่ 1 พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่กว่าร้อยละ 71.27 มีบทบาทอย่างมากในการจัดการวิกฤตโควิด-19 โดยเฉพาะเทศบาลนครเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีบทบาทจัดการกับวิกฤตครั้งนี้มากที่สุดถึงร้อยละ 91.67 รองลงมาเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีบทบาทค่อนข้างมาก ได้แก่ เทศบาลเมือง ร้อยละ 76.97 เทศบาลตำบล ร้อยละ 69.23 และองค์การบริหารส่วนจังหวัด ร้อยละ 62.77 ตามลำดับ ขณะที่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นกลับพบว่า มีบทบาทจัดการวิกฤตโควิด-19 น้อยที่สุด มีค่าคะแนนเฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 55.70 เท่านั้น สำหรับบทบาทที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการมากที่สุดคือ บทบาทด้านการป้องกันและเฝ้าระวังโรคระบาดในชุมชน มีค่าเฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 71.27 บทบาทรองลงมา ได้แก่ บทบาทด้านการช่วยเหลือประชาชน และกลุ่มเปราะบาง ร้อยละ 59.30 บทบาทด้านการเตรียมพร้อมรับมือกับวิกฤตในอนาคต ร้อยละ 53.34 บทบาทด้านการปรับตัวในการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ร้อยละ 39.59 และสุดท้ายบทบาทด้านการฟื้นฟูท้องถิ่นยุคหลังโควิด-19 ร้อยละ 37.10 ตามลำดับ จากผลสำรวจดังกล่าวนี้สะท้อนให้เห็นว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นปรากฏการณ์สำคัญในการควบคุมโรคระบาดในชุมชนด้วยอาศัยอำนาจตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการด้านสาธารณสุขและการป้องกันโรคติดต่อในชุมชนได้อย่างทัน่วงที

อย่างไรก็ตาม การดำเนินบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นท่ามกลางวิกฤตโรคระบาดของโควิด-19 เช่นนี้ก็พบข้อจำกัดในการดำเนินงาน 3 ประการ ดังนี้

(1) ข้อจำกัดด้านอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่สะท้อนว่า กฎหมายหรือกฎระเบียบเป็นอุปสรรคสำคัญในการดำเนินงานท่ามกลางวิกฤตโรคระบาด ดังปรากฏให้เห็นได้อย่างเด่นชัดในช่วงการระบาดระลอกที่ 3-4 พบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งได้เรียกร้องต่อกระทรวงมหาดไทย เพื่อพยายามแก้ไขข้อจำกัดในการจัดหาวัคซีนมาให้บริการแก่ประชาชนในพื้นที่โดยเร็วเนื่องจากการจัดหาวัคซีนได้โดยเร็วจะช่วยให้ประชาชนในพื้นที่มีภูมิคุ้มกันจากโรคโควิด-19 อีกทั้งยังสร้างความเชื่อมั่นในตัวผู้นำท้องถิ่นและสร้างเศรษฐกิจชุมชนให้สามารถเดินหน้าต่อไปได้ ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของนภัทร ชัยธราโชติ (2565) ได้ชี้ให้เห็นว่าการกำกับควบคุมของรัฐโดยใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือสำคัญในช่วงการแพร่ระบาดของโควิด-19 ไม่เป็นผลดีมากนักต่อการบริหารสถานการณ์ฉุกเฉินของประเทศเนื่องจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคเต็มไปด้วยความไม่แน่นอน (นภัทร ชัยธราโชติ, 2565) ดังนั้นการใช้กฎหมายโดยปราศจากความยืดหยุ่นทำให้รัฐไม่สามารถปรับตัวได้ทันกับการแพร่ระบาดของโรค

(2) ข้อจำกัดด้านงบประมาณ พบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมากถึงร้อยละ 91.50 มีงบประมาณในการช่วยเหลือประชาชนในช่วงโควิด-19 จำนวนต่ำกว่า 1 ล้านบาท โดยมีค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 551,677 บาท เท่านั้น รองลงมาร้อยละ 7.10 ระบุว่ามีงบประมาณช่วยเหลืออยู่ที่ 1-5 ล้านบาท และมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงร้อยละ 1.40 เท่านั้นที่มีงบประมาณช่วยเหลือประชาชนตั้งแต่ 5 ล้านบาทขึ้นไป ซึ่งข้อจำกัดดังกล่าวนี้ก็ยังสะท้อนให้เห็นศักยภาพด้านงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการช่วยเหลือประชาชนในช่วงวิกฤตโควิด-19 ด้วยเช่นกัน สอดคล้องกับการศึกษาของวาสนา ยีรัมย์ (2563) ได้ชี้ให้เห็นว่าสาเหตุส่วนหนึ่งนั้นมาจากศักยภาพในการจัดเก็บรายได้ของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่เท่าเทียมกัน จึงอาจส่งผลให้เกิดความแตกต่างในการบริหารจัดการงบประมาณด้านสาธารณสุข

(3) ข้อจำกัดด้านบุคคล พบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมากถึงร้อยละ 84.00 มีบุคลากรด้านสาธารณสุขไม่เพียงพอ ทำให้การลงพื้นที่เพื่อตรวจเชิงรุกเป็นไปได้ด้วยความล่าช้า ไม่ทันต่อความต้องการของประชาชน และสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว สอดคล้องกับการศึกษาของवासना ยีรงค์ (2563) ซึ่งเห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กส่วนใหญ่จะไม่มีกองสาธารณสุขโดยตรงจึงขาดแคลนบุคลากรที่รับผิดชอบงานด้านสาธารณสุขและไม่สามารถรับมือได้ทันทั่วทั้งกับการแพร่ระบาดของโควิด-19

ข้อเสนอแนะการวิจัย

การสำรวจบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการจัดการวิกฤตโควิด-19 ในครั้งนี้ได้มีข้อเสนอแนะจากผลการสำรวจ ดังนี้

1. การแพร่ระบาดของโควิด-19 ในครั้งนี้ได้ทำให้ทุกภาคส่วนเห็นถึงความสำคัญของการพัฒนาสาธารณสุขชุมชนมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบาทของอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) และเครือข่ายภาคประชาชนที่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันโรคระบาดในระดับชุมชน ซึ่งในอนาคตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องสร้างเครือข่ายสาธารณสุขภาคประชาชนในระดับชุมชนให้มากขึ้น เพื่อขับเคลื่อนการทำงานด้านสาธารณสุขและป้องกันโรคระบาดในชุมชน อีกทั้งยังช่วยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถยับยั้งสถานการณ์การโรคระบาดในชุมชนได้อย่างทันทั่วทั้งที่ โดยในเบื้องต้นอาจมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและ อสม. ทำหน้าที่เป็นพี่เลี้ยงและถ่ายทอดองค์ความรู้ด้านสาธารณสุขให้กับเครือข่ายภาคประชาชนดังกล่าวด้วย

2. การแพร่ระบาดของโควิด-19 ได้เผยให้เห็นปัญหาที่ชุกช่อนในเมืองจำนวนมาก เช่น กลุ่มเปราะบางในเมืองได้รับผลกระทบจากการปิดเมือง ปัญหาสาธารณสุขและระบบโครงสร้างพื้นที่ที่ไม่เพียงพอ

ปัญหาเศรษฐกิจอันเนื่องมาจากวิกฤตโควิด-19 รวมถึงปัญหาความเหลื่อมล้ำต่าง ๆ (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2563, ออนไลน์) ซึ่งปัญหาเหล่านี้ได้สะท้อนให้เห็นถึงความเปราะบางของเมืองและความท้าทายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการกับวิกฤตเป็นอย่างมาก ดังนั้น รัฐจะต้องหันมาให้ความสำคัญกับนโยบายกระจายอำนาจและกระจายทรัพยากรสู่ท้องถิ่นให้มากขึ้น ทั้งในแง่ของงบประมาณ บุคลากร ภารกิจอำนาจหน้าที่ องค์ความรู้ในการจัดการวิกฤต รวมถึงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานอย่างทั่วถึงและเท่าเทียม นอกจากนี้รัฐจะต้องให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการตัดสินใจท่ามกลางภาวะวิกฤตได้อย่างอิสระและคล่องตัว เช่น ความยืดหยุ่นในการบังคับใช้กฎระเบียบ การให้อำนาจในการตัดสินใจแก้ปัญหาในพื้นที่ และการลดลำดับขั้นตอนการทำงาน เพราะการกระจายอำนาจที่ดีจะช่วยให้พื้นที่หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดการกับวิกฤตและปัญหาต่างๆ ได้ดีขึ้น ลดความเปราะบางของเมือง อีกทั้งยังช่วยให้ผู้คนที่หลากหลายในเมืองสามารถเข้าถึงทรัพยากรได้อย่างเท่าเทียมกัน

3. การสร้างชุมชนเข้มแข็งและพึ่งพาตนเองได้ในภาวะวิกฤต: การแพร่ระบาดของโควิด-19 ทำให้ทุกภาคส่วนเห็นความสำคัญของชุมชนท้องถิ่น หากชุมชนมีความเข้มแข็งก็จะช่วยบรรเทาความทุกข์ยากและบรรเทาวิกฤตลงได้ ดังนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องเป็นกำลังสำคัญในการสร้างความเข้มแข็งจากภายในชุมชน โดยการสร้างชุมชนที่สามารถพึ่งพาฐานเศรษฐกิจ (Local economy) ในพื้นที่ได้ลดการพึ่งพาเศรษฐกิจจากภายนอก เช่น การส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน การพัฒนาแหล่งเกษตรกรรมในพื้นที่ การสร้างความมั่นคงทางอาหาร การจัดตั้งระบบสวัสดิการชุมชน และการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวบนฐานทรัพยากรชุมชน เป็นต้น นอกจากนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องสร้างตาข่ายรองรับทางสังคม (Social safety nets) เพื่อเป็นระบบรองรับและให้ความช่วยเหลือทางสังคมให้แก่ประชาชนและกลุ่มเปราะบางทางสังคมในพื้นที่ในภาวะวิกฤตทางสังคมต่อไป

เอกสารอ้างอิง

- กิตติพัฒน์ แสนทวีสุข. (2560). บทบาทของระบบข้อมูลเพื่อการตัดสินใจและเครื่องชี้วัดการพัฒนาจังหวัด. *วารสารเศรษฐศาสตร์และกลยุทธ์การจัดการ*. 4(2), 76-84.
- กองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัด สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2564). รายงานภาวะสังคมไทยไตรมาสหนึ่งปี 2564. *ภาวะสังคมไทย*. 19(2), 1-18.
- ข้อกำหนดออกตามความในมาตรา 9 แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2558. (2563, 25 มีนาคม). *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 137 ตอนพิเศษ 69 ง.
- คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 4/2563 เรื่อง แต่งตั้งผู้กำกับกับการปฏิบัติงาน หัวหน้าผู้รับผิดชอบ และพนักงานเจ้าหน้าที่ในการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉิน. (2563, 25 มีนาคม). *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 137 ตอนพิเศษ 69 ง.
- จิราภรณ์ ศรีแจ่ม. (2563). *วันที่ไทยรู้จัก COVID-19*. สืบค้น 30 สิงหาคม 2565. <http://news.thaipbs.or.th/content/290347>.
- นภัทร ชัยธราโชติ. (2565). การบริหารจัดการภาวะวิกฤติจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของเชื้อไวรัส COVID-19. *วารสารมจร พุทธปัญญาปริทรรศน์*. 7(4), 278-291.
- ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในทุกเขตท้องที่ทั่วประเทศ. (2563, 25 มีนาคม). *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 137 ตอนพิเศษ 69 ง.
- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม, มาตรา 38. (2534, 21 สิงหาคม). *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 108 ตอน 156 ฉบับพิเศษ. น. 16.
- วาสนา ยีรัมย์. (2563). การถ่ายโอนภารกิจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: ความก้าวหน้าและปัญหาอุปสรรคในการถ่ายโอน. *วารสารรัฐประศาสนศาสตร์*. 18(2), 263-278.

- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. (2563). *ความเปราะบางของประชาชนกลุ่มเปราะบางภายใต้โควิด-19*. สืบค้น 30 สิงหาคม 2565. <https://tdri.or.th/2020/06/impact-of-covid19-on-vulnerable-groups/>
- สุชาติ ประสิทธิ์รัฐสินธุ์. (2529). การศึกษาการเปลี่ยนแปลง: ความเป็นเมือง การเติบโตของเมืองและการย้ายถิ่น. *วารสารพัฒนบริหารศาสตร์*, 26(3), 340-380.
- สุรียพร พันพื้ง. (2564). วิฤติโควิด-19 กับความเป็นเมือง. *วารสารประชากรและการพัฒนา*, 42(1), 1-2.
- อรรถัย กักพล และคณะ. (2564). รายงานสถานการณ์การกระจายอำนาจประจำปี พ.ศ. 2564: บทสำรวจว่าด้วยบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการจัดการวิกฤตโควิด-19 (รายงานวิจัย). สถาบันพระปกเกล้า.