



## รายงานสถานการณ์การกระจายอำนาจ ประจำปี 2564 : บทสำรวจว่าด้วยบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการจัดการวิกฤติโควิด-19

สถานการณ์การแพร่ระบาดของโควิด-19 ในครั้งนี้ นับเป็นความท้าทายของการบริหารราชการไทยในภาวะวิกฤติอย่างยิ่ง เพราะการแพร่ระบาดของโควิด-19 ได้เผยให้เห็นปัญหาครั้งใหญ่ของรัฐบาลแบบรวมศูนย์อำนาจ อย่างที่ไม่เคยปรากฏมาก่อนในรอบนับสิบปี แม้ว่า การแพร่ระบาดของโควิด-19 ในระลอกที่ 1 นั้นประเทศไทยสามารถควบคุมสถานการณ์การแพร่ระบาดได้เป็นอย่างดี ด้วยอาศัยความร่วมมือกันของทุกภาคส่วนในสังคมจนได้รับการชื่นชมจากทั่วโลก หากแต่สิ่งหนึ่งที่ไม่สามารถปฏิเสธได้เลย นั่นก็คือ ปัญหารัฐบาลแบบรวมศูนย์อำนาจ ซึ่งได้ตอกย้ำให้เห็นถึงปัญหามากมายจากสถานการณ์วิกฤติในครั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็น การบริหารจัดการที่ล่าช้า การสื่อสารที่ไม่ชัดเจน รวมถึงการตอบสนองต่อปัญหาโรคระบาดที่ไม่ทันท่วงที สิ่งเหล่านี้ล้วนเป็นความท้าทายของการบริหารราชการไทยในภาวะวิกฤติอย่างยิ่ง ด้วยเหตุนี้การหันกลับมาให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นอาจเป็นคำตอบที่สำคัญของเรื่องนี้ เพราะการกระจายอำนาจไม่เพียงแต่จะช่วยทำให้ภาครัฐสามารถจัดการกับวิกฤติต่างๆ ในพื้นที่ได้เท่านั้น หากแต่ยังเป็นกลไกหนึ่งในการตรวจสอบการทำหน้าที่ของภาครัฐได้เป็นอย่างดี

วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า จึงได้จัดทำรายงานสถานการณ์การกระจายอำนาจ (Decentralization Report) ขึ้นมา เพื่อรายงานสถานการณ์การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นที่เกิดขึ้นในแต่ละปี สำหรับในปีที่ประเด็นที่ได้ให้ความสำคัญและเป็นประเด็นเร่งด่วนที่ได้ทำการศึกษาสำรวจ นั่นก็คือ บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการจัดการวิกฤติท่ามกลางการแพร่ระบาดของโควิด-19 ระลอกที่ 1 เพื่อยืนยันให้เห็นว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทอย่างมากในการจัดการและแก้ไขปัญหาสถานการณ์การแพร่ระบาดของโควิด-19 จนกล่าวได้ว่า “ท้องถิ่นคือกันชนด่านแรกในการรับมือกับโรคระบาดในระดับชุมชน!!”

### ● วิธีการสำรวจ

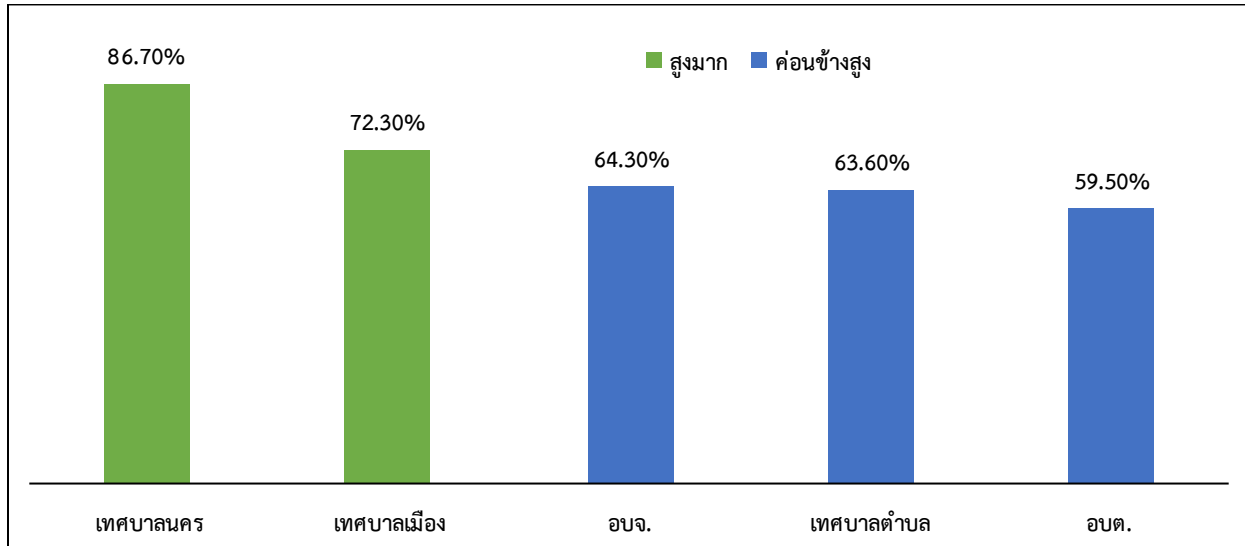
การสำรวจในครั้งนี้ได้เก็บข้อมูลแบบสอบถาม จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 2,138 แห่ง ในช่วงการแพร่ระบาดของโควิด-19 ระลอกที่ 1 ระหว่างเดือนมกราคม – กรกฎาคม 2563 รวมเป็นระยะเวลา 7 เดือน โดยในการตอบแบบสอบถามนั้นได้ขอความร่วมมือตัวแทนสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แห่งละ 1 คนซึ่งดำรงตำแหน่งปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือรองปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือผู้อำนวยการฝ่าย/กอง/สำนัก หรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย เป็นตัวแทนในการตอบแบบสอบถามนี้



● ผลสำรวจ: ประเด็นเรื่อง ผลกระทบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากโควิด-19

ผลสำรวจพบว่า เทศบาลนครเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับผลกระทบจากโควิด-19 มากที่สุด มีค่าคะแนนเฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 86.7 รองลงมาเป็นเทศบาลเมือง มีค่าคะแนนเฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 72.3 ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับผลกระทบอยู่ในระดับค่อนข้างมาก ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (ร้อยละ 64.3) เทศบาลตำบล (ร้อยละ 63.6) และองค์การบริหารส่วนตำบล (ร้อยละ 59.5) ตามลำดับ

แผนภาพที่ 1-1 แสดงระดับผลกระทบของ อปท. จากวิกฤติโควิด-19 จำแนกตามประเภท อปท.



จากผลสำรวจข้างต้นได้ตั้งข้อสังเกตประการหนึ่งในประเด็นเรื่องความหนาแน่นของเมืองที่ว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับผลกระทบอย่างมากจากการแพร่ระบาดของโควิด-19 ส่วนใหญ่จะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเป็นเมืองสูง” ซึ่งสอดคล้องกับผลสำรวจที่เห็นได้ชัดว่า พื้นที่เทศบาลจะได้รับผลกระทบจากวิกฤติการแพร่ระบาดของโควิด-19 ค่อนข้างมาก ซึ่งตามนิยามคำว่าเมืองในความหมายของประเทศไทย หมายถึงพื้นที่ที่เป็นเขตเทศบาล และมีประชากรอยู่รวมกันอย่างหนาแน่น ดังนั้นการแพร่ระบาดของโควิด-19 ในครั้งนี้ได้ทำลายแนวคิดความเป็นเมืองอย่างมาก จากเดิมที่เรามักเชื่อกันว่าการสร้างเมืองที่ดีจะต้องทำให้เมืองมีความหนาแน่น เพราะความหนาแน่นของเมืองย่อหมายถึงต้นทุนการประหยัดต่อขนาด (Economy of Scale) ในการที่รัฐจะต้องลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐาน สาธารณูปโภค และสาธารณูปการในสัดส่วนที่น้อยลง อีกทั้งความหนาแน่นยังทำให้เกิดเมืองซึ่งเป็นพื้นที่แห่งโอกาสในชีวิตของผู้คนมากมายที่เข้ามาอาศัยอยู่ร่วมกัน

อย่างไรก็ตามบทเรียนสำคัญในวิกฤติครั้งนี้ได้ทำให้เห็นแล้วว่า เมืองที่มีความหนาแน่นมากเกินไปกลับกลายเป็นจุดอ่อนของการบริหารจัดการที่ไม่มีประสิทธิภาพได้เช่นกัน เช่น การไม่มีโครงสร้างพื้นฐานที่เพียงพอเพื่อรองรับผู้คนจำนวนมาก การดำเนินชีวิตแบบ new normal ในพื้นที่เมืองย่อมเป็นไปได้ยากและมีต้นทุนสูง การจัดสรรสวัสดิการที่ไม่เพียงพอและไม่ทั่วถึงคนทุกกลุ่ม ผู้ประสบทางสังคมไม่ได้รับการช่วยเหลือเยียวยาอย่างเหมาะสม อีกทั้งความเดือดร้อนของแรงงานจำนวนมากที่ได้รับผลกระทบจากมาตรการปิดเมือง ดังนั้นบทเรียนสำคัญในครั้งนี้จะช่วยให้ทุกภาคส่วนเห็นความสำคัญของการออกแบบเมืองที่ดี เป็นเมืองที่สามารถรองรับผู้คนที่หลากหลาย และรับมือกับวิกฤติต่างๆ ได้ในอนาคต

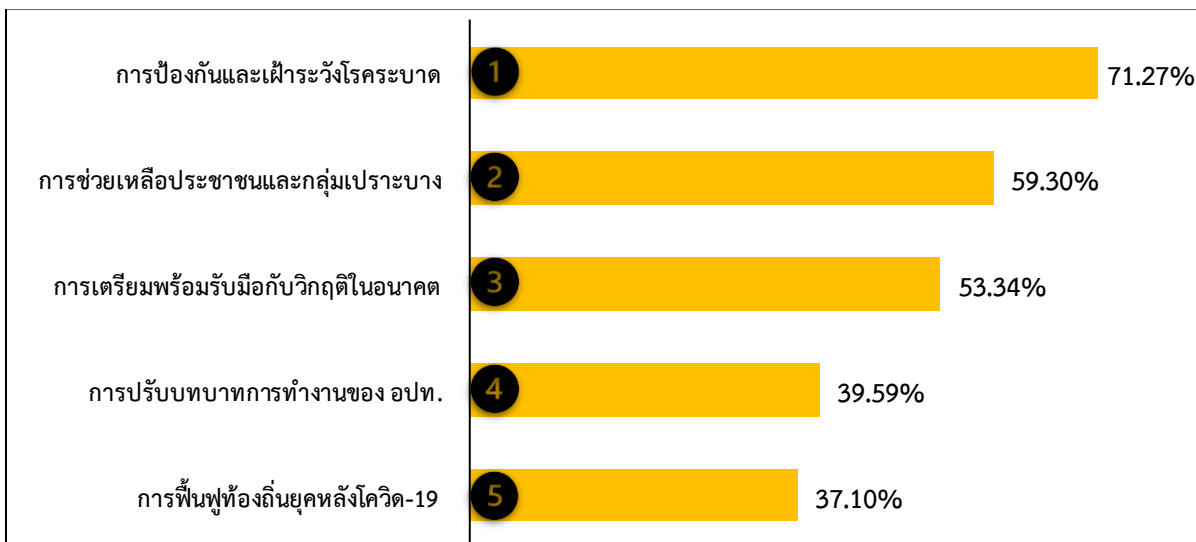


● ผลสำรวจ: ประเด็นเรื่อง บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการจัดการวิกฤติโควิด-19

เมื่อท้องถิ่นกลายเป็นกันชนด่านแรกในการรับมือกับโรคระบาดในชุมชน!! องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นหน่วยงานในระดับพื้นที่ที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนและสภาพปัญหามากที่สุด ก็ย่อมมาพร้อมกับหน้าที่ความรับผิดชอบและความคาดหวังของประชาชนจำนวนมาก โดยเฉพาะในสถานการณ์การระบาดของโควิด-19 ระลอกที่ 1 นับเป็นครั้งแรกขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการรับมือกับเชื้อไวรัสชนิดนี้ เราคงปฏิเสธไม่ได้ว่า การจัดการสาธารณสุขชุมชนเป็นอีกหนึ่งในอำนาจหน้าที่โดยตรงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะต้องเร่งดำเนินการโดยด่วน เพื่อบรรเทาทุกข์สุขให้กับประชาชนในพื้นที่ ไม่ว่าจะเป็น การป้องกันเฝ้าระวังการระบาดของไวรัสในชุมชน การส่งเสริมสุขภาพของประชาชน การรักษาพยาบาลผู้ป่วย และการฟื้นฟูชุมชนหลังจากวิกฤติโควิด-19 ผ่านพ้นไปแล้ว ดังนั้นพื้นที่ชุมชนจึงเปรียบเสมือนสนามการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะต้องเข้าไประงับยับยั้งการแพร่ระบาดของไวรัสไม่ให้เกิดการกระจายตัวออกไปเป็นวงกว้าง

ผลสำรวจบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการจัดการวิกฤติโควิด-19 ในภาพรวม ได้ยืนยันให้เห็นว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่มีบทบาทอย่างมากในการจัดการวิกฤติการแพร่ระบาดของโควิด-19 ระลอกที่ 1 ถึงร้อยละ 99.60 ของกลุ่มตัวอย่างทั้งหมด สำหรับบทบาทที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ดำเนินการมากที่สุด นั่นก็คือ บทบาทด้านการป้องกันและเฝ้าระวังโรคระบาดในชุมชน มีค่าเฉลี่ยร้อยละ 71.27 ของกลุ่มตัวอย่างทั้งหมด รองลงมาเป็นบทบาทด้านการช่วยเหลือประชาชนและกลุ่มเปราะบางทางสังคม และบทบาทด้านการเตรียมพร้อมรับมือกับวิกฤติในอนาคต มีค่าเฉลี่ยที่ใกล้เคียงกัน อยู่ที่ร้อยละ 59.30 และ 53.34 ของกลุ่มตัวอย่างทั้งหมด ขณะที่บทบาทด้านการปรับบทบาทการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และบทบาทการฟื้นฟูท้องถิ่นยุคหลังโควิด-19 นั้นพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังดำเนินการในบทบาททั้งสองด้านนี้อยู่ในระดับค่อนข้างน้อย อยู่ที่ร้อยละ 39.59 และ 37.10 ของกลุ่มตัวอย่าง ตามลำดับ

แผนภาพที่ 1-2 แสดงบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการจัดการวิกฤติโควิด-19





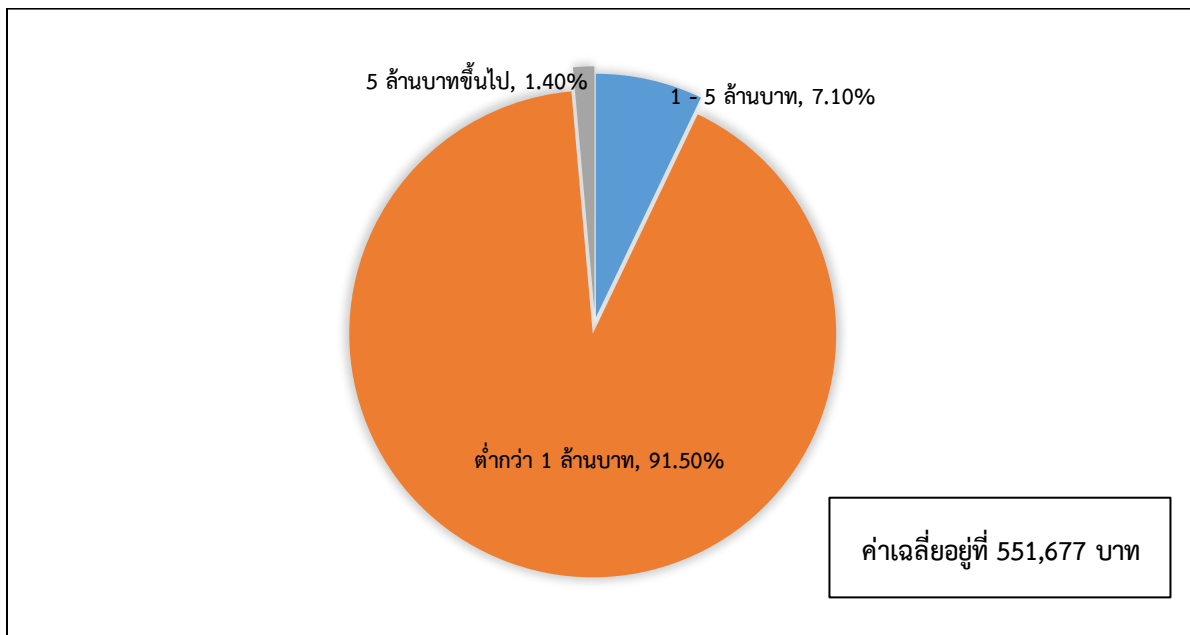
● **ผลสำรวจ: ประเด็นปัญหาและข้อจำกัดในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**

อย่างไรก็ตาม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ได้สะท้อนถึงประเด็นปัญหาและข้อจำกัดในการดำเนินงานท่ามกลางการระบาดของโควิด-19 ระลอกที่ 1 ซึ่งมี 3 ประการหลัก ได้แก่

1). **ข้อจำกัดด้านอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย** ส่วนใหญ่ได้ระบุว่ามีปัญหาข้อจำกัดด้านอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายมากที่สุด เช่น ข้อจำกัดด้านอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการจัดหาชุดตรวจโควิดแบบเร่งด่วน การจัดการวัคซีน และการช่วยเหลือเยียวยาประชาชนในพื้นที่ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำหนังสือถึงหน่วยงานระดับจังหวัด กรม และกระทรวงมหาดไทย เพื่อขอความเห็นที่สามารถดำเนินการในเรื่อง ได้บ้าง ทำให้เกิดความล่าช้าในการช่วยเหลือประชาชน

2). **งบประมาณไม่เพียงพอ** : ผลการสำรวจในภาพรวมได้เผยให้เราเห็นตัวเลขที่น่าตกใจอย่างมาก! นั่นก็คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกินครึ่งมีงบประมาณที่จะใช้ช่วยเหลือประชาชนในช่วงโควิด-19 ในจำนวนที่ต่ำกว่า 1 ล้านบาท โดยมีค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 551,677 บาท เท่านั้น ซึ่งกลุ่มตัวอย่างท้องถิ่นที่ได้ตอบแบบสอบถามกว่าร้อยละ 91.50 ของกลุ่มตัวอย่างทั้งหมด ระบุว่า มีงบประมาณต่ำกว่า 1 ล้านบาทสำหรับการช่วยเหลือประชาชนในช่วงวิกฤติโควิด-19 รองลงมาร้อยละ 7.10 ที่ระบุว่า ใช้งบประมาณช่วยเหลือประมาณ 1 – 5 ล้านบาท และสุดท้ายมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงร้อยละ 1.40 เท่านั้น ที่ระบุว่า มีงบประมาณสำหรับใช้ช่วยเหลือประชาชนตั้งแต่ 5 ล้านบาทขึ้นไป

แผนภาพที่ 1-3 แสดงสัดส่วนงบประมาณที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้ดำเนินการช่วยเหลือประชาชน



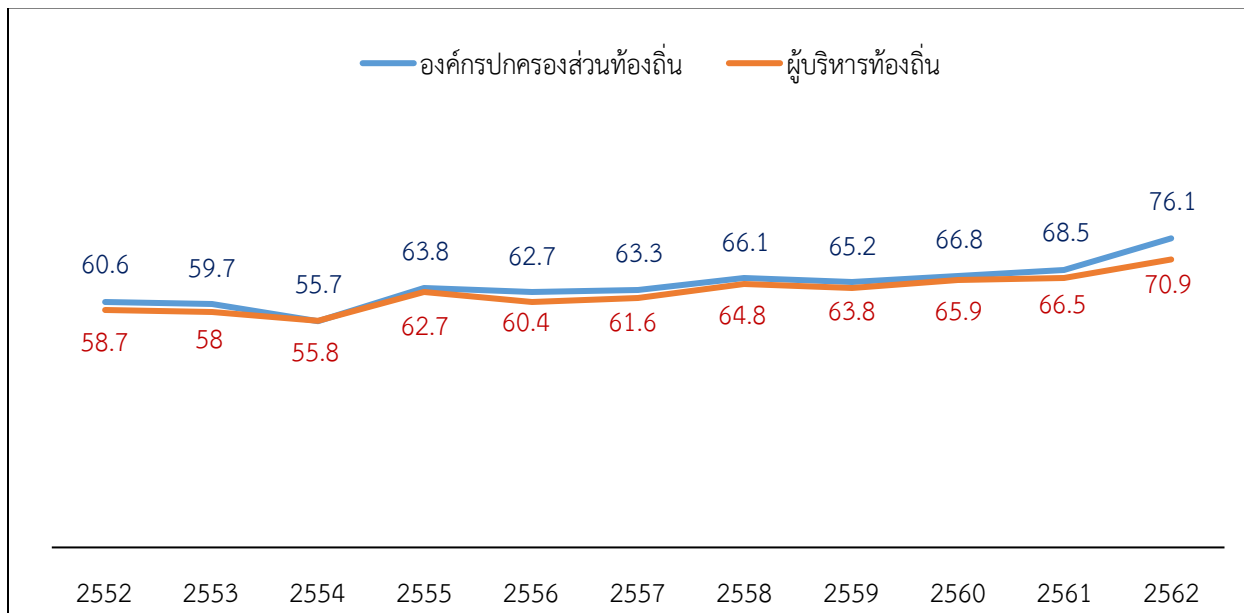
3) **บุคลากรไม่เพียงพอ** องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ระบุว่ามียุทธศาสตร์ในด้านบุคลากรไม่เพียงพออยู่ในระดับที่ค่อนข้างมาก ส่วนใหญ่ได้ระบุว่า ประสบปัญหาบุคลากรด้านสาธารณสุขท้องถิ่นไม่เพียงพอ ทำให้การลงพื้นที่เพื่อตรวจเชิงรุกเป็นไปได้ด้วยความล่าช้า ไม่ทันต่อความต้องการของประชาชนและสถาน การณ์ที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว



● ผลสำรวจ: ความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น

แม้ว่าการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอุปสรรคและข้อจำกัดต่างๆ มากมาย หากแต่ประชาชนยังคงมีความเชื่อมั่นและไว้วางใจการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ดังผลสำรวจของสถาบันพระปกเกล้าได้ทำการสำรวจข้อมูลความเชื่อมั่นของประชาชนต่อการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาอย่างต่อเนื่อง ตั้งแต่ปี พ.ศ.2552 จนถึงปี พ.ศ.2562 พบว่า ประชาชนมีแนวโน้มเชื่อมั่นและไว้วางใจการทำงานของผู้บริหารท้องถิ่น และมีแนวโน้มที่จะมีความเชื่อมั่นมากขึ้น ส่วนหนึ่งนั้นอาจมีสาเหตุมาจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่มาจากความไว้วางใจของประชาชนในพื้นที่ มีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด เข้าถึงปัญหาและความต้องการของประชาชนได้ดีที่สุด จึงสะท้อนให้เห็นดังผลสำรวจ ความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น นั้นเอง

แผนภาพที่ 1-4 แสดงร้อยละความเชื่อของประชาชนที่มีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น



วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า หวังเป็นอย่างยิ่งว่างานวิจัยสำรวจเล่มนี้จะเป็นประโยชน์ต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้กำหนดนโยบาย หน่วยงานภาครัฐ และผู้ที่สนใจทุกภาคส่วน ได้เข้ามามีส่วนช่วยกันส่งเสริมและผลักดันให้เกิดการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นอันเป็นรากฐานที่สำคัญของการพัฒนาประชาธิปไตยของประเทศต่อไปในวันข้างหน้า

ท้ายที่สุดแล้วข้อมูลข้างต้นเป็นเพียงส่วนหนึ่งของผลสำรวจเท่านั้น หากท่านใดสนใจอ่านงานวิจัยฉบับนี้ในรูปแบบสมบูรณ์ สามารถติดตามได้ทางเพจวิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น ซึ่งคาดว่าจะตีพิมพ์เผยแพร่ในรูปแบบหนังสือ และ e-books ภายในเดือนธันวาคม 2564 นี้

สรุปโดย  
นางสาวสิริณัฐ เพชรศรีชาติ  
นักวิชาการ