

การกระจายอำนาจด้านสาธารณสุขให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
กรณีเกิดโรคอุบัติใหม่เพื่อการบริหารจัดการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อ
ไวรัสโคโรนา 2019 (โควิด-19) ในช่วงปี พ.ศ. 2563–2565

Decentralization of Public Health to Local Administrative Organizations in the
Case of Emerging Diseases for the Management of the Spread of the
Coronavirus Disease 2019 (COVID-19)
During 2020-2022

วรารกร ดวงจิตต์¹, สุรพล ราชภักดิ์², ศุภชัย ศุภผล³ และ จักรี ไชยพินิจ⁴
Warakon Duangchit¹, Suraphon Rajbhandaraks², Suphachai Suphaphol³
and Chakkri ChaiPinit⁴

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง
Faculty of Political Science, Ramkhamhaeng University, Thailand
Corresponding Author, Email: phortchana.j@gmail.com¹

Received: 2025-6-12; Revised: 2025-6-26; Accepted: 2025-6-28

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา 1) สภาพปัญหาของการบริหารจัดการการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (โควิด-19) ไปสู่การปฏิบัติในระดับท้องถิ่น ในช่วงปี พ.ศ. 2563-2565 2) การกระจายอำนาจด้านสาธารณสุขให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเมื่อเกิดโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (โควิด-19) ในช่วงปี พ.ศ. 2563-2565 และ 3) การบริหารจัดการการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (โควิด-19) ในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ โดยใช้การวิจัยเชิงคุณภาพ เก็บข้อมูลด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 จำนวน 39 คน ใช้วิธีการคัดเลือกแบบเจาะจง และนำข้อมูลมาวิเคราะห์เชิงเนื้อหา

ผลการวิจัยพบว่า 1) สภาพปัญหา คือ (1) ด้านนโยบาย กฎหมาย มาตรการ กฎ และระเบียบต่าง ๆ (2) ด้านข้อจำกัดด้านอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย (3) งบประมาณ (4) เรื่องระเบียบจัดซื้อจัดจ้าง (5) ความร่วมมือของประชาชน (6) บุคลากรไม่เพียงพอ และ (7) ความร่วมมือจากหน่วยงานรัฐอื่น ๆ ก็มีค่อนข้างน้อยมาก 2) การกระจายอำนาจ คือ (1) บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นองค์กรที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนและสภาพปัญหามากที่สุด (2) การกระจายอำนาจด้านสาธารณสุขในการบริหารจัดการการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ในท้องถิ่นควรเป็นการแบ่งอำนาจ ความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง (3) การกระจายอำนาจด้านสาธารณสุขให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เริ่มต้นจากพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น และ 3) การบริหารจัดการ คือ (1) การจัดการการบริหารจัดการ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นค่อนข้างมีอิสระ การมอบอำนาจโดยรัฐส่วนกลางผ่านกระทรวงหรือกรมไปที่หน่วยงานระดับภูมิภาคหรือจังหวัดโดยตรง ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกกำกับดูแลโดยหน่วยงานส่วนกลางและส่วนภูมิภาคอย่างเคร่งครัด (2) นโยบายจากรัฐบาลในการจัดการการแพร่ระบาดของโควิด-19 มีความเหมาะสมกับสถานการณ์และมีอิสระ และ (3) ปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญ คือ ระเบียบการเบิกจ่ายงบประมาณเพื่อใช้ในการจัดซื้อจัดจ้างเวชภัณฑ์ อุปกรณ์ป้องกันและกำจัดเชื้อโรค ไม่ทันสมัยต่อสถานการณ์เนื่องจากสินค้าที่จำเป็นนั้นมีราคาแพง ระเบียบการบริหารจัดการ ไม่มีอิสระในเรื่องของการทำงาน

ท้องถิ่นก็จะมีข้อจำกัดในเรื่องของงบประมาณ กระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง และประชาชนบางครั้งไม่เข้าใจ ไม่ค่อยให้ความร่วมมือ เช่น เรื่องการกักตัว รวมถึงเรื่องขาดความรู้

คำสำคัญ: การกระจายอำนาจ, ด้านสาธารณสุข, องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น, การแพร่ระบาด, ไวรัสโคโรนา 2019

Abstract

The objectives of this research article were to study 1) the problems of the Management of the Spread of the Coronavirus Disease 2019 (COVID-19) to local practices during 2020-2022. 2) The Decentralization of public health to local administrative organizations when the Spread of the Coronavirus Disease 2019 (COVID-19) During 2020-2022, and 3) the management of the spread of coronavirus disease 2019 (COVID-19) in the operations of local administrative organizations nationwide. Using qualitative research, data were collected through in-depth interviews with 39 experts involved in the management of the Spread of the coronavirus disease 2019. The purposive sampling was used, and the data were content analysis.

The research results found that 1) the problem conditions were (1) policy, law, measures, rules and regulations. (2) Limitations in legal authority. (3) Budget (4) Procurement regulations. (5) Public cooperation. (6) Insufficient personnel and (7) very little cooperation from other government agencies. 2) Decentralization were (1) the role of local administrative organizations It is an organization that is closest to the people and their problems. (2) Decentralizing public health in managing the spread of the 2019 coronavirus disease in local areas should be a division of power with independence in self-governance. (3) Decentralizing public health to local governments begins with the Act on the plan and procedures for decentralizing power to local areas. And 3) management were (1) the management of local administrative organizations is relatively independent. The central government's delegation of power through ministries or departments to regional or provincial agencies directly causes local administrative organizations to be strictly supervised by central and regional agencies. (2) The Government's policies for managing the spread of COVID-19 are appropriate for the situation and have independence. (3) The Main problems and obstacles are that the budget disbursement regulations for the procurement of medical supplies and equipment for disease prevention and control are not up to date with the situation because necessary goods are expensive. The management regulations do not have independence in terms of work. Local governments will have budget limitations, procurement processes, and people sometimes do not understand and do not cooperate, such as in the matter of quarantine, including lack of knowledge.

Keywords: Decentralization, Public Health, Local Administrative Organizations, The Spread, The Coronavirus 2019

บทนำ

แนวคิดด้านการกระจายอำนาจด้านสาธารณสุขให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นแนวคิดที่สำคัญในระดับสากล ตั้งแต่ ค.ศ. 1970 (พ.ศ. 2513) แนวคิดเชิงนโยบายว่าด้วยการให้ประชาชนทุกคนในโลกจะต้องมีสุขภาพที่ดีถ้วนหน้า (Health For All) เป็นเป้าหมายสำคัญขององค์การอนามัยโลก (WHO) เพื่อการรักษาสุขภาพและความเป็นอยู่ที่ดีของผู้คนทั่วโลก และเป็นพื้นฐานในการให้หน่วยงานภาครัฐทั่วโลกปรับเปลี่ยนแนวทางเชิงนโยบายเพื่อส่งเสริมสุขภาพและคุณภาพชีวิตที่ดีแก่ประชาชนได้อย่างเท่าเทียมกัน วิธีการหนึ่งของการขับเคลื่อนนโยบายดังกล่าว คือ การให้ความสำคัญกับหน่วยงานในระดับท้องถิ่นให้เข้ามามีบทบาทต่อการให้บริการด้านสุขภาพของประชาชนในระดับพื้นที่ให้มากขึ้น โดยตั้งแต่ พ.ศ. 2518 กระทรวงสาธารณสุขได้พยายามที่จะถ่ายโอนหน้าที่บริหารให้กับสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดและโรงพยาบาลทุกแห่ง พร้อมทั้งอำนาจในการตัดสินใจและจัดสรรงบประมาณ (สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ กระทรวงสาธารณสุข, 2558)

ในประเทศไทยจากแนวคิดของการส่งเสริมคุณภาพชีวิตของประชาชนด้านสุขภาพให้ทั่วถึง การกระจายอำนาจและถ่ายโอนภารกิจด้านการให้บริการด้านสาธารณสุขจึงเป็นรูปแบบหนึ่งของภาครัฐที่มีความสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการดูแลสุขภาพระดับปฐมภูมิ สถานีอนามัย โรงพยาบาลชุมชนหรือโรงพยาบาลระดับอำเภอ และโรงพยาบาลจังหวัด ปัญหาอุปสรรคสำคัญในการให้บริการด้านสาธารณสุขแต่เดิมมีภารกิจในการรับผิดชอบจัดบริการสาธารณะด้านสาธารณสุขแก่ประชาชนทั้งประเทศ จึงประสบปัญหาการขาดงบประมาณที่จำเป็นในการรักษาผู้ป่วยอย่างเหมาะสมและเพียงพอ ด้านบุคลากรทางการแพทย์ที่ปัจจุบันมีจำนวนเพียงพอ โดยมีอัตรารวมของแพทย์ มีจำนวน 50,573 คน สัดส่วนการดูแลประชาชนอยู่ที่ 1 ต่อ 1,292 คน (จากเกณฑ์ของ WHO กำหนดไว้ว่าสัดส่วนของแพทย์ในการดูแลประชาชนที่เหมาะสมอยู่ที่อัตรา 2.28 คนต่อประชากร 1,000 คน) แต่เป็นปัญหาเรื่องของการบริหารจัดการและการกระจายกำลังคนที่จะต้องกระจายลงสู่ชุมชนให้ทั่วถึงมากขึ้น (สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ, 2560 อ้างถึงใน ผู้จัดการออนไลน์, 2560)

จากการศึกษาบทเรียนการถ่ายโอนภารกิจด้านสาธารณสุขให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แสดงให้เห็นว่าการกระจายอำนาจตลอดระยะเวลา 20 ปีที่ผ่านมา ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดบริการสาธารณะเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนโดยมีรูปแบบที่หลากหลายมากขึ้น ทั้งการให้บริการรักษาพยาบาลขั้นต้นซึ่งมักเป็นบริการจากศูนย์บริการสาธารณสุข สถานีอนามัยถ่ายโอน หรือการตรวจสุขภาพเพื่อคัดกรองประเภทต่าง ๆ การสาธารณสุขเชิงป้องกัน การควบคุมโรค และการให้ความรู้ในด้านต่าง ๆ เกี่ยวกับสุขภาพแก่ประชาชน ตลอดจนการให้การสนับสนุนแก่งานอื่นในระบบสุขภาพที่มีในพื้นที่ (จักรกฤษณ์ วังราชบุรี, 2011) อย่างไรก็ตาม ระบบการให้บริการด้านสุขภาพที่ดำเนินการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังเกิดขึ้นในขอบเขตที่จำกัดเมื่อเทียบกับบริบทสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป และเมื่อเทียบกับปัญหาทางสังคมที่ทวีความรุนแรงมากขึ้น หน่วยบริการของท้องถิ่น ที่มีขนาดเล็กหลายหน่วยกระจายกระจาย มีแนวโน้มที่จะมีต้นทุนค่าใช้จ่ายสูงในการให้บริการกับประชาชน ซึ่งอาจต้องมีการปรับปรุงเชิงประสิทธิภาพต่อไป (จรรยาพร ศรีศัลลักษณ์, 2560)

กระนั้นก็ตาม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในฐานะที่เป็นองค์กรที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนและมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการควบคุมและระงับโรคติดต่อ เป็นหน่วยงานหลักในการนำนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติตามหลักการกระจายอำนาจ ได้เข้ามามีบทบาททั้งในเรื่องของการเฝ้าระวังการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) ในพื้นที่ตั้งแต่การแพร่ระบาดในระลอกที่ 1 ทั้งนี้ เมื่อวันที่ 10 เมษายน 2563 ได้มีหนังสือจากกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นมอบหมายหน้าที่ไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศให้ดูแลรับมือกับโรค ระบาดโควิด-19 (กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น, 2563) โดยเน้นย้ำการเฝ้าระวังในสถานศึกษา การยกระดับมาตรการเฝ้าระวังการระบาดในชุมชน ต่อมา จึงได้มีการยกระดับมาตรการ

เฝ้าระวังและป้องกันโรคระบาดขั้นสูงสุด การให้ความรู้การป้องกันโรคติดต่อในชุมชน พร้อมทั้งแจกจ่าย หน้ากากอนามัยและเจลล้างมือ การปิดสถานที่เสี่ยง จัดทำกิจกรรมรวมกลุ่ม การบริหารจัดการพื้นที่กักกันโรค ผู้ติดเชื้อ การจัดหาอุปกรณ์ทางการแพทย์เพื่อรักษาผู้ติดเชื้อ เป็นต้น ในการดำเนินการดังกล่าว ในพื้นที่ต่าง ประสบปัญหาที่แตกต่างกันหลายหลาย โดยเฉพาะอำนาจหน้าที่และทรัพยากรด้านการบริหารจัดการ แต่แนวทาง ปฏิบัติในรายละเอียดต่าง ๆ ไม่ได้มีกำหนดไว้อย่างชัดเจน แต่ขึ้นอยู่กับลักษณะบริบทของแต่ละพื้นที่ เช่น กรณี จังหวัดท่องเที่ยวภูเก็ตที่มีการเข้มงวด Lock Down พื้นที่ส่งผลกระทบต่อการใช้ชีวิตของประชาชนในพื้นที่ เป็นต้น ดังนั้น การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่จำเป็นต้องการองค์ความรู้ที่แตกต่างออกไปจากการ พัฒนานโยบาย และเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการนโยบาย (Policy Process) มีวัตถุประสงค์เพื่อค้นหาและ พัฒนากลยุทธ์ ในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น การมีผู้นำที่มีความมุ่งมั่น (Leadership Commitment) การคำนึงถึงบริบทของพื้นที่ (Organization Context) การมีส่วนร่วมของผู้ ปฏิบัติ ความสัมพันธ์ของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องทุกระดับ และการมีที่ปรึกษา (Coaching) คอยให้คำปรึกษาแนะนำ การให้อำนาจท้องถิ่นในการบริหารจัดการทรัพยากรด้วยตนเอง เป็นต้น

จากการศึกษาเกี่ยวกับปัญหาการบริหารจัดการในช่วงวิกฤตของโควิด-19 ทำให้เห็นถึงความสำคัญของการ กระจายอำนาจด้านสาธารณสุขไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการกระจายอำนาจนี้จะครอบคลุมถึงการให้ ท้องถิ่นมีบทบาทในการจัดการทรัพยากรที่จำเป็นในสถานการณ์ฉุกเฉิน เช่น การคัดกรองประชากร การจัดหาวัคซีน เฉพาะกลุ่ม การจัดการสถานที่กักตัว หรือการให้บริการฉีดวัคซีนเคลื่อนที่ เป็นต้น การกระจายอำนาจยังต้องมีการ ปรับปรุงระบบและระเบียบราชการเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถทำงานร่วมกับหน่วยงานส่วนกลางได้ อย่างมีประสิทธิภาพ และมีความยืดหยุ่นต่อสถานการณ์เฉพาะพื้นที่ การบริหารจัดการวิกฤตโควิด-19 ได้สะท้อนถึง ความจำเป็นในการพัฒนาระบบการกระจายอำนาจด้านสาธารณสุขให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สามารถ จัดการวิกฤตและโรคอุบัติใหม่ในอนาคตได้รวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาสภาพปัญหาของการบริหารจัดการการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (โควิด-19) ไปสู่การปฏิบัติในระดับท้องถิ่น ในช่วงปี พ.ศ. 2563-2565
2. เพื่อศึกษาการกระจายอำนาจด้านสาธารณสุขให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเมื่อเกิดโรคติดเชื้อ ไวรัสโคโรนา 2019 (โควิด-19) ในช่วงปี พ.ศ. 2563-2565
3. เพื่อศึกษาการบริหารจัดการการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (โควิด-19) ในการ ดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ

การทบทวนวรรณกรรม

แนวคิดการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยมีโครงสร้างและรูปแบบที่แบ่งออกเป็นหลายระดับตามขนาด และความสำคัญของพื้นที่ ซึ่งช่วยให้การบริหารจัดการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับความต้องการ และบริบทของท้องถิ่น โดยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สำคัญ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ดังนี้ (กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น, 2567)

1. องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดูแลในระดับจังหวัด ทำหน้าที่ บริหารจัดการนโยบายและพัฒนากิจการที่ส่งผลกระทบต่อพื้นที่ครอบคลุมทั้งหมดของจังหวัด มีอำนาจดูแลโครงการ ขนาดใหญ่ เช่น การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน สาธารณสุข และการส่งเสริมคุณภาพชีวิตในระดับจังหวัด



2. เทศบาล มีทั้งในรูปแบบเทศบาลนคร (ดูแลเมืองขนาดใหญ่) เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล (ดูแลพื้นที่ขนาดเล็ก) โดยเทศบาลมีหน้าที่จัดการบริการสาธารณะในระดับเมือง เช่น การจัดการขยะ น้ำประปา การรักษาความสะอาดถนน การศึกษาและอนามัยเบื้องต้น โครงสร้างของเทศบาลจะประกอบด้วย นายกเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาลที่มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนในพื้นที่

3. องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) มีหน้าที่ดูแลพื้นที่ในระดับตำบลหรือหมู่บ้าน มุ่งเน้นการดูแลชุมชนเล็ก ๆ ให้สอดคล้องกับวิถีชีวิตของคนในชุมชน เช่น การจัดการด้านการเกษตร การดูแลสิ่งแวดล้อมในระดับตำบล รวมถึงการส่งเสริมการศึกษาและอาชีพเพื่อสร้างความยั่งยืนให้กับประชาชนในท้องถิ่น โครงสร้างของ อบต. ประกอบด้วยนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและสมาชิกสภา อบต. ซึ่งมาจากการเลือกตั้งเช่นกัน

การกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือการมอบอำนาจ หน้าที่ และความรับผิดชอบจากส่วนกลางไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ เพื่อให้สามารถบริหารจัดการและพัฒนาในพื้นที่ของตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ และตรงกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นมากขึ้น การกระจายอำนาจมีจุดประสงค์เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจและการพัฒนาในพื้นที่ของตนเอง สามารถแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าได้อย่างรวดเร็ว และตอบสนองต่อความต้องการที่หลากหลายได้ดีกว่าการบริหารจากส่วนกลางที่มีขั้นตอนและข้อจำกัดต่าง ๆ นอกจากนี้ การกระจายอำนาจยังส่งเสริมให้ท้องถิ่นมีบทบาทในการบริหารงานสาธารณะ ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย และสร้างความเข้มแข็งให้แกชุมชนอย่างยั่งยืน (ภิรมย์พร ไชยยนต์, 2557)

กระบวนการกระจายอำนาจนั้นครอบคลุมถึงการมอบหมายงบประมาณ อำนาจหน้าที่ในการจัดการบริการสาธารณะ เช่น การศึกษา สาธารณสุข และการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และมีการสนับสนุนให้ท้องถิ่นจัดการทรัพยากรและงบประมาณได้ตามความจำเป็น โดยรัฐบาลส่วนกลางยังคงมีบทบาทกำกับดูแลและให้คำปรึกษาเพื่อให้การทำงานของท้องถิ่นเป็นไปตามกฎหมายและมาตรฐานที่กำหนด ดังนั้นการกระจายอำนาจนี้จึงถือเป็นกลไกสำคัญที่ทำให้เกิดความเป็นธรรมในการพัฒนาประเทศ และเป็นวิถีทางสู่การสร้างประชาธิปไตยที่แท้จริง โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถควบคุมและตรวจสอบการทำงานของหน่วยงานท้องถิ่น สร้างความโปร่งใส และทำให้การปกครองเกิดประโยชน์สูงสุดต่อชุมชน (Saito, 2011 อ้างถึงใน วุฒิสาร ตันไชย, 2557)

แนวคิดสถาบันนิยมเชิงการตัดสินใจเลือกอย่างมีเหตุผล

แนวคิดสถาบันนิยมเชิงการตัดสินใจเลือกอย่างมี หมายถึง การศึกษาการตัดสินใจและการกำหนดพฤติกรรมของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในสถาบันหรือองค์กร โดยเน้นการใช้เหตุผลในการเลือกเพื่อให้ได้ผลลัพธ์ที่ดีที่สุดในการบริหารของกฎเกณฑ์และข้อจำกัดที่สถาบันนั้นกำหนด แนวคิดนี้อยู่บนสมมติฐานที่ว่าบุคคลในสถาบันจะเลือกดำเนินการอย่างมีเหตุผล และพิจารณาทางเลือกที่เป็นไปได้เพื่อให้บรรลุผลประโยชน์สูงสุดตามเป้าหมายที่ต้องการ ภายใต้เงื่อนไขและข้อกำหนดที่กำหนดโดยสถาบันหรือระบบที่บุคคลนั้นอยู่ (บูมอริ ยีหมะ, 2560)

อีกทั้งความสำคัญของแนวคิดนี้คือการอธิบายว่าโครงสร้างของสถาบันและกฎเกณฑ์ต่าง ๆ มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของบุคคลอย่างไร โดยสถาบันต่าง ๆ เช่น หน่วยงานรัฐบาล องค์กรสาธารณะ หรือกลุ่มผลประโยชน์ ล้วนมีกฎเกณฑ์ บรรทัดฐาน และขั้นตอนในการทำงานที่ส่งผลต่อการตัดสินใจของบุคคลภายในแนวทางหนึ่ง ๆ เช่น ในการตัดสินใจเชิงนโยบาย ข้าราชการอาจต้องพิจารณาทั้งในด้านผลประโยชน์ของหน่วยงานและกรอบนโยบายที่กำหนดโดยรัฐบาลกลาง ทำให้การเลือกหรือการตัดสินใจของบุคคลนั้นไม่ใช่การเลือกแบบอิสระ แต่เป็นการตัดสินใจที่อยู่ภายใต้ขอบเขตและกฎเกณฑ์ของสถาบันนั้น ๆ (จิกรี ไชยพินิจ, 2560)

องค์ประกอบหลักของโครงสร้างการทำงานในแนวคิดนี้มี 3 ส่วนสำคัญ ได้แก่

1. ตัวแสดงที่มีเหตุผล บุคคลหรือกลุ่มในสถาบันทำหน้าที่เป็นตัวแสดงที่มีเป้าหมายชัดเจน และพยายามหาทางเลือกที่ตอบโจทย์ความต้องการของตนให้มากที่สุด โดยตัวแสดงเหล่านี้จะใช้ข้อมูลและประสบการณ์ที่มีอยู่เพื่อประเมินทางเลือกต่าง ๆ ภายใต้กรอบของสถาบัน

2. กฎเกณฑ์และข้อกำหนดของสถาบัน สถาบันจะกำหนดกฎเกณฑ์และข้อกำหนดต่าง ๆ เพื่อให้บุคคลปฏิบัติตาม เช่น กฎการทำงาน ขั้นตอนการดำเนินการ กฎระเบียบทางกฎหมาย และบรรทัดฐานที่สถาบันวางไว้ กฎเกณฑ์เหล่านี้เป็นกรอบในการตัดสินใจ ทำให้ตัวเลือกของบุคคลถูกกำหนดทิศทางและอาจจำกัดอยู่ภายในบางขอบเขต ซึ่งจะส่งผลต่อการตัดสินใจในท้ายที่สุด

3. ผลลัพธ์จากการตัดสินใจ เมื่อบุคคลทำการเลือกอย่างมีเหตุผลตามกฎเกณฑ์ของสถาบัน ผลลัพธ์ที่ได้จะสะท้อนให้เห็นถึงเป้าหมายของทั้งบุคคลและสถาบัน ในบางกรณี สถาบันอาจทำหน้าที่ปรับเปลี่ยนโครงสร้างหรือกฎระเบียบใหม่เพื่อให้เกิดการตัดสินใจที่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจึงเป็นสิ่งที่สามารถคาดการณ์ได้ หากเข้าใจถึงโครงสร้างและข้อกำหนดของสถาบันอย่างชัดเจน (จกรี ไชยพินิจ, 2560)

ดังนั้น การใช้แนวคิดสถาบันนิยมเชิงการตัดสินใจเลือกอย่างมีเหตุผลในการวิเคราะห์การกระจายอำนาจด้านสาธารณสุขให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในช่วงการแพร่ระบาดของโควิด-19 ช่วยให้เห็นว่าการตัดสินใจในระดับท้องถิ่นที่มีเหตุผลและมีเป้าหมายชัดเจน สามารถสร้างผลลัพธ์ที่ดีขึ้นได้อย่างไร การปรับเปลี่ยนการทำงานและการตัดสินใจของท้องถิ่นภายใต้กรอบข้อบังคับของส่วนกลาง ทำให้การบริหารจัดการการแพร่ระบาดเป็นไปอย่างเหมาะสมและลดผลกระทบจากโรคอุบัติใหม่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ (จกรี ไชยพินิจ, 2560)

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ด้วยกระบวนการวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) โดยการทบทวนแนวความคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง รวมไปถึงการสัมภาษณ์ (In-Depth Interview)

ผู้ให้ข้อมูลหลัก

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informant) ในการวิจัยครั้งนี้ มีคุณสมบัติที่เกี่ยวข้องกับศูนย์บริหารสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (ศบค.) ซึ่งจะได้รับข้อมูลในด้านการตัดสินใจเชิงนโยบาย ข้อมูลด้านการบริหารจัดการจากส่วนกลาง โดยเลือกจังหวัด ที่มีการบริหารจัดการที่ประสบความสำเร็จและการบริหารจัดการที่ล้มเหลว ทั่วประเทศ จำนวน 38 ท่าน ประกอบด้วย รองปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดอำเภอ ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรี ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้บริหารสาธารณสุขในจังหวัด กำนันและผู้ใหญ่บ้าน และอาสาสมัครสาธารณสุข ใช้วิธีการคัดเลือกแบบเจาะจง (Purposive Sampling) แบ่งออกได้เป็น 4 ภาค ประกอบไปด้วย

1. ภาคกลาง รวม 14 ท่าน
 - 1.1 รองปลัดกระทรวงมหาดไทย จำนวน 1 ท่าน
 - 1.2 ตัวแทนจังหวัดสมุทรสาคร จำนวน 6 ท่าน
 - 1.3 จังหวัดพระนครศรีอยุธยา จำนวน 7 ท่าน
2. ภาคเหนือ รวม 7 ท่าน
 - 2.1 ตัวแทนจังหวัดเชียงใหม่ จำนวน 7 ท่าน
3. ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ รวม 9 ท่าน
 - 3.1 ตัวแทนจังหวัดขอนแก่น จำนวน 9 ท่าน
4. ภาคใต้ รวม 8 ท่าน



4.1 ตัวแทนจังหวัดภูเก็ต จำนวน 8 ท่าน

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ ได้แก่ แบบสัมภาษณ์ที่มีลักษณะเป็นการสัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth interview) โดยเป็นแบบสัมภาษณ์แบบมีเค้าโครง โดยวิธีการสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้างหรือการสัมภาษณ์แบบเป็นทางการ (Structured Interview or Formal Interview) เป็นคำถามปลายเปิด Open ended question คำถามต่างๆ ได้ถูกกำหนดเป็นแบบสัมภาษณ์ขึ้นเพื่อใช้ประกอบการสัมภาษณ์ไว้ล่วงหน้าแล้วเป็นการสัมภาษณ์ที่มีคำถามและข้อกำหนดที่แน่นอนตายตัว ผู้สัมภาษณ์ใช้คำถามแบบเดียวกัน (Standardized Questionnaire)

การเก็บรวบรวมข้อมูล

ผู้วิจัยทำการศึกษาข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data Source) ได้แก่ ประกาศ ระเบียบ รายงานข่าว แฉงการณ เอกสารทางราชการ โดยแหล่งที่มาของข้อมูลดังกล่าวจะรวบรวมจากหนังสือ วารสารต่าง ๆ และข้อมูลจากอินเทอร์เน็ตของหน่วยงานหรือสถาบันที่เกี่ยวข้อง ทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ และใช้การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth Interview) เมื่อมีการเก็บข้อมูลทั้งจากเอกสารและจากบุคคลผู้ให้ข้อมูลให้เกิดกระบวนการสัมผัสความเป็นจริงในบริบทที่ศึกษา จึงนำมาขัดเกลาและเติมรายละเอียดให้ชัดเจนยิ่งขึ้นในระหว่างการศึกษา เป็นการวิจัยในลักษณะค่อยๆ ก่อตัวขึ้น (Emergent Design) และนำบริบทที่ได้จากการศึกษานั้นมาปรับคำถามวิจัยให้ตรงทางและคมชัดมากขึ้นเรื่อย ๆ และปรับวิธีการเข้าถึงข้อมูลให้เหมาะสมเป็นไปได้ดีที่สุดในบริบทที่พบ

การวิเคราะห์ข้อมูล

ผู้วิจัยนำข้อมูลที่ได้จากการศึกษาเอกสารข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data Source) ได้แก่ ประกาศ ระเบียบ รายงานข่าว แฉงการณ เอกสารทางราชการ โดยแหล่งที่มาของข้อมูลดังกล่าวจะรวบรวมจากหนังสือ วารสารต่าง ๆ และข้อมูลจากอินเทอร์เน็ตของหน่วยงานหรือสถาบันที่เกี่ยวข้อง ทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ ใช้วิธีการวิเคราะห์เอกสารเนื้อหา (Content Analysis) นำเสนอข้อมูลด้วยวิธีการพรรณนาข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ (Interview) ใช้วิธีการวิเคราะห์แบบอุปนัย (Analytic Induction) โดยนำข้อมูลมาเรียบเรียงและจำแนกอย่างเป็นระบบ จากนั้นนำมาตีความหมายเชื่อมโยงความสัมพันธ์และสร้างข้อสรุปจากข้อมูลต่าง ๆ ที่รวบรวมได้ โดยทำไปพร้อมๆ กับการเก็บรวบรวมข้อมูล ทั้งนี้เพื่อจะได้ศึกษาประเด็นต่าง ๆ ได้ลึกซึ้ง เมื่อประเด็นใดวิเคราะห์แล้วไม่มีความชัดเจนก็จะตามไปเก็บข้อมูลเพิ่มเติม ในประเด็นต่างๆ เหล่านั้นเพื่อตอบคำถามหลักตามวัตถุประสงค์ของการวิจัยข้อมูลเชิงคุณภาพได้นำมาวิเคราะห์เพื่อหาความสัมพันธ์เชิงทฤษฎีการตรวจสอบและการวิเคราะห์ข้อมูล ให้ความสอดคล้องกับคำถาม

ผลการวิจัย

1. สภาพปัญหาของการบริหารจัดการการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (โควิด-19) ไปสู่การปฏิบัติในระดับท้องถิ่น ในช่วงปี พ.ศ. 2563-2565 ผลการวิจัย พบว่า

1.1 สภาพปัญหาการบริหารจัดการการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (โควิด-19) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (1) ด้านนโยบาย กฎหมาย มาตรการ กฎ ระเบียบต่างๆ ที่รัฐออกมาไม่ชัดเจนมีความสับสน ไม่แน่นอน การเลือกใช้นโยบายยังไม่มีประสิทธิภาพ และไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ (2) ด้านข้อจำกัดด้านอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย โดยเฉพาะเรื่องการจัดหาชุดตรวจโควิดแบบเร่งด่วนและการช่วยเหลือเยียวยาประชาชนในพื้นที่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่สามารถดำเนินการเองได้ บางครั้งก็ทำให้เกิดความล่าช้า (3) งบประมาณ สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กงบประมาณไม่เพียงพอในการจัดซื้ออุปกรณ์ป้องกันโรคให้กับประชาชนในพื้นที่ การสนับสนุนงบประมาณให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในแต่ละพื้นที่แตกต่างกันมากเกินไป และงบประมาณก็มีอย่างจำกัด ไม่เพียงพอ ในการช่วยเหลือ

ประชาชนและไม่เพียงพต่อการดำเนินงานตามแผนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (4) เรื่องระเบียบจัดซื้อจัดจ้าง ควรมีความยืดหยุ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งมีความกังวลในการจัดซื้อจัดจ้างอุปกรณ์ป้องกันและการแจกจ่ายช่วยเหลือประชาชนในพื้นที่ ซึ่งอาจถูกหน่วยงานรัฐตรวจสอบและชี้มูลความผิดได้ในภายหลัง ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งดำเนินการได้เพียงแค่การป้องกันและเฝ้าระวังการแพร่ระบาดให้กับประชาชนในเบื้องต้นเท่านั้น (5) ความร่วมมือของประชาชน ได้รับความร่วมมือเป็นอย่างดีช่วงแรก ๆ ไม่ค่อยให้ความร่วมมือบ้าง เพราะประชาชนยังไม่เข้าใจ หลังจากเข้าไปพูดคุยและสร้างความเข้าใจก็ได้รับความร่วมมือดี (6) บุคลากรไม่เพียงพอ ขาดแคลน รวมถึงการได้รับค่าตอบแทน สวัสดิการ และสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ สำหรับบุคลากรผู้ปฏิบัติงานทุกภาคส่วน ค่อนข้างน้อย และ (7) ความร่วมมือจากหน่วยงานรัฐอื่น ๆ ก็มีค่อนข้างน้อยมาก

1.2. รูปแบบการบริหารจัดการการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (โควิด-19) ไปสู่การปฏิบัติในระดับท้องถิ่น ส่วนใหญ่มองว่าดี ได้รับความร่วมมืออย่างดี ไม่ว่าจะเป็นภาคประชาชน ภาคเอกชน ภาครัฐ ภาคท้องถิ่น มีการทำงานเป็นขั้นเป็นตอน รวมถึงการบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัดและคณะกรรมการโรคติดต่อระดับจังหวัดก็มีเอกภาพ การสั่งการจึงมีลักษณะเป็น Single Command ทำให้การดำเนินงานเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

2. การกระจายอำนาจด้านสาธารณสุขให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเมื่อเกิดโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (โควิด-19) ในช่วงปี พ.ศ. 2563-2565 ผลการวิจัย พบว่า

2.1 บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นองค์กรที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนและสภาพปัญหามากที่สุด มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมและระงับโรคติดต่อ เป็นหน่วยงานที่ต้องขับเคลื่อนนโยบายต่าง ๆ ที่ถูกกำหนดขึ้นโดยราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค รวมถึงคณะกรรมการโรคติดต่อจังหวัด เป็นหน่วยงานที่สามารถขับเคลื่อนนโยบายได้และเป็นหน่วยงานระดับพื้นที่ที่เข้าใจบริบท ความต้องการของประชาชนและใกล้ชิดประชาชนมากที่สุด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเร่งการจัดการสาธารณสุขของชุมชน เพื่อบรรเทาทุกข์สุขให้กับประชาชนในพื้นที่ ไม่ว่าจะเป็นการป้องกันเฝ้าระวังการระบาดของไวรัสในชุมชน การส่งเสริมสุขภาพของประชาชน การรักษาพยาบาลผู้ป่วย และการฟื้นฟูชุมชนหลังจากวิกฤติโควิด-19 ผ่านพ้นไปแล้ว ดังนั้น การทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะต้องเข้าไปประจักษ์ยังการแพร่ระบาดไวรัสไม่ให้เกิดการกระจายตัวออกไปเป็นวงกว้าง

2.2 การกระจายอำนาจด้านสาธารณสุขในการบริหารจัดการการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ในท้องถิ่นควรเป็นการแบ่งอำนาจ มีความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง

2.3 การกระจายอำนาจด้านสาธารณสุขให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เริ่มต้นจากพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เป็นการกระจายอำนาจรัฐจากส่วนกลางไปยังท้องถิ่น ซึ่งมีแผนดำเนินการถ่ายโอนสถานีนามัยให้ อบต. ภายในปี 2553 ปัจจุบันการถ่ายโอนสถานีนามัยส่วนใหญ่มีความเหมาะสมและมาถูกทางแล้ว การทำงานตอบสนองพี่น้องประชาชนได้ไว บางแห่งก็ประสบความสำเร็จ สามารถดำเนินการต่อไปได้ด้วยดี แต่ก็ยังมีบางแห่งที่พบปัญหาในการดำเนินงานมากมาย เช่น ความไม่ชัดเจนในนโยบาย แนวทางการดำเนินงาน การประสานงานระหว่างพื้นที่ รวมถึงการส่งต่อและการส่งกลับ ทำให้บุคลากรสาธารณสุขเกิดความไม่มั่นใจในการทำงาน

3. การบริหารจัดการการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (โควิด-19) ในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ ผลการวิจัย พบว่า

3.1 การจัดการการบริหารจัดการการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นค่อนข้างมีอิสระ การมอบอำนาจโดยรัฐส่วนกลางผ่านกระทรวงหรือกรมไปที่หน่วยงาน

ระดับภูมิภาคหรือจังหวัดโดยตรง ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกกำกับดูแลโดยหน่วยงานส่วนกลางและส่วนภูมิภาคอย่างเคร่งครัด ทำให้ไม่ตอบสนองต่อปัญหาโรคระบาดในพื้นที่ได้อย่างคล่องตัวและทันทั้งที่

3.2 นโยบายจากรัฐบาลในการจัดการการแพร่ระบาดของโควิด-19 มีความเหมาะสมกับสถานการณ์และมีอิสระ

3.3 ปัญหาและอุปสรรคในการนำนโยบายในการบริหารจัดการโควิด-19 มาปฏิบัติในระดับท้องถิ่น พบปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญ คือ ระเบียบการเบิกจ่ายงบประมาณเพื่อใช้ในการจัดซื้อจัดจ้างเวชภัณฑ์ อุปกรณ์ป้องกันและกำจัดเชื้อโรค ไม่ทันสมัยต่อสถานการณ์เนื่องจากสินค้าที่จำเป็นนั้นมีราคาแพง ระเบียบการบริหารจัดการ ไม่มีอิสระในเรื่องของการทำงาน ท้องถิ่นก็จะมีข้อจำกัดในเรื่องของงบประมาณ กระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง และประชาชนบางครั้งไม่เข้าใจ ไม่ค่อยให้ความร่วมมือ เช่น เรื่องการกักตัว รวมถึงเรื่องขาดความรู้

อภิปรายผล

1. สภาพปัญหาของการบริหารจัดการการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (โควิด-19) ไปสู่การปฏิบัติในระดับท้องถิ่น ในช่วงปี พ.ศ. 2563-2565 การกำหนดหลักเกณฑ์และแนวปฏิบัติจากส่วนกลางยังคงมีความสำคัญ แต่ควรส่งเสริมให้มีการกระจายอำนาจการตัดสินใจไปยังหน่วยงานส่วนภูมิภาค และท้องถิ่นให้สามารถตัดสินใจดำเนินการได้ตามความแตกต่างของพื้นที่ และการตัดสินใจและการดำเนินงานต้องได้รับการสนับสนุนจากส่วนกลาง ทั้งทรัพยากรและอำนาจทางกฎหมาย รวมทั้งมีการพิจารณาและปรับปรุงในเชิงโครงสร้างองค์ประกอบของคณะกรรมการโรคติดต่อทั้งในระดับประเทศ คณะกรรมการโรคติดต่อจังหวัด และในระดับท้องถิ่น รวมถึงด้านข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดบริการสาธารณะ และการกำหนดอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งสอดคล้องกับผลการวิจัยของ ธัญญรัตน์ สระแก้ว และศิวัช ศรีโสภากุล (2565) การบริหารจัดการทรัพยากร เป็นปัญหาอุปสรรคที่พบมากที่สุดจากงานวิจัยต่างๆ สิ่งอำนวยความสะดวกต่อการบริหารนโยบาย ซึ่งการนำนโยบายไปปฏิบัติให้เกิดผลดีนั้นจะต้องมีทรัพยากรสนับสนุน ได้แก่ งบประมาณมีเพียงพอ จำนวนบุคลากร การมอบอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการ จัดสรรงบประมาณ ให้คำแนะนำและความช่วยเหลือแก่ผู้ปฏิบัติงานในระดับล่าง ด้านบุคลากร ในกรณีองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก ภารกิจและหน้าที่รับผิดชอบทางองค์การบริหารส่วนตำบลไม่มีกองสาธารณสุขโดยตรง จึงขาดบุคลากรที่รับผิดชอบในส่วนของการสาธารณสุข ส่งผลให้การทำงานในบางส่วนเกิดความล่าช้า มีข้อเสนอให้เพิ่มค่าตอบแทนพิเศษในกรณีที่เกิดสถานการณ์วิกฤติ เพื่อเพิ่มแรงจูงใจในการปฏิบัติงาน และพัฒนาระบบฐานข้อมูลและเทคโนโลยีสารสนเทศที่เหมาะสม ก็จะสามารถช่วยลดปัญหาอุปสรรค ทั้งด้านงบประมาณ และบุคลากร โดยเน้นให้เกิดการพัฒนาโดยใช้บุคลากรน้อยและมีประสิทธิภาพมากขึ้นจากเทคโนโลยี

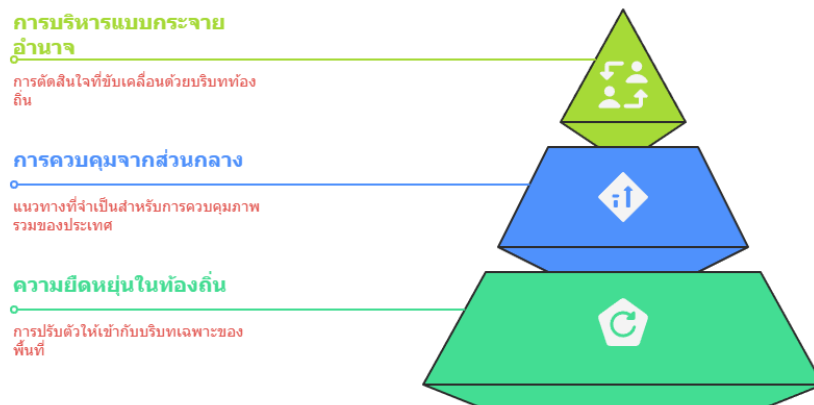
2. การกระจายอำนาจด้านสาธารณสุขให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเมื่อเกิดโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (โควิด-19) ในช่วงปี พ.ศ. 2563-2565 งานวิจัยชิ้นนี้มุ่งศึกษาเกี่ยวกับ การกระจายอำนาจด้านสาธารณสุขให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเมื่อเกิดโรคอุบัติใหม่การบริหารจัดการการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (โควิด) ด้านนโยบายและการกำหนดแนวทางจากส่วนกลาง จัดตั้งศูนย์บริหารสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (ศบค.) ขึ้นมาเป็นหน่วยงานกลาง ในการบูรณาการข้อมูลและสั่งการต่าง ๆ เพื่อออกข้อกำหนดเพื่อใช้บังคับภายในประเทศ เป็นการนำข้อกำหนดไปปรับใช้ให้เกิดความเหมาะสมในแต่ละพื้นที่ โดยมีความสอดคล้องไม่ขัดหรือแย้งกับข้อกำหนด โดยคณะกรรมการโรคติดต่อจังหวัดจะเป็นผู้ประเมินสถานการณ์ในระดับจังหวัดตามแนวทางของกระทรวงสาธารณสุข โดยคำนึงถึงปัจจัยทางด้าน

สาธารณสุขเป็นหลัก และนำปัจจัยด้านสังคม เศรษฐกิจ มาใช้ประกอบการพิจารณาเพื่อขับเคลื่อนการดำเนินการในระดับจังหวัด ซึ่งสอดคล้องกับผลการวิจัยของ พิษณุ เพ็ชรกุล (2563) ศึกษาเรื่อง บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการนำนโยบายการป้องกันและระงับโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ไปปฏิบัติ กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลบางต้นเตี้ย อำเภอเมืองฉะเชิงเทรา จังหวัดฉะเชิงเทรา ในประเด็น ด้านนโยบายและการกำหนดแนวทางจากส่วนกลางในการจัดตั้งศูนย์บริหารสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (ศบค.) ขึ้นมาเป็นหน่วยงานกลาง ในการบูรณาการข้อมูลและสั่งการต่าง ๆ เพื่อออกข้อกำหนดเพื่อใช้บังคับภายในประเทศ สำหรับในระดับพื้นที่ผู้ว่าราชการจังหวัดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการโรคติดต่อจังหวัดได้ออกคำสั่งหรือประกาศให้ประชาชนต้องปฏิบัติตาม ซึ่งคำสั่งหรือประกาศดังกล่าวจะเป็นการนำข้อกำหนดไปปรับใช้ให้เกิดความเหมาะสมในแต่ละพื้นที่ โดยมีความสอดคล้องไม่ขัดหรือแย้งกับข้อกำหนด โดยคณะกรรมการโรคติดต่อจังหวัดจะเป็นผู้ประเมินสถานการณ์ในระดับจังหวัดตามแนวทางของกระทรวงสาธารณสุข โดยคำนึงถึงปัจจัยทางด้านสาธารณสุขเป็นหลัก และนำปัจจัยด้านสังคม เศรษฐกิจ มาใช้ประกอบการพิจารณาเพื่อขับเคลื่อนการดำเนินการในระดับจังหวัด

3. การบริหารจัดการการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (โควิด-19) ในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ อภิปรายผลดังนี้ การแพร่ระบาดของโควิด-19 เผยให้เห็นความโกลาหลของการบริหารจัดการภาครัฐอย่างมาก ทั้งในเรื่องของการสื่อสาร การสั่งการ และการออกมาตรการที่จะบังคับใช้ต่าง ๆ จนประชาชนเริ่มตั้งคำถามถึงการทำงานของภาครัฐที่ดูเหมือนว่าในทุกกระบวนการจะมีปัญหาและติดขัดไปเสียหมด รวมถึงวิธีการสื่อสารของภาครัฐที่ไม่ได้สร้างความเชื่อมั่นให้กับประชาชนแต่อย่างใด ซึ่งที่ผ่านมานั้นรัฐบาลใช้แนวทางการแก้ปัญหาในรูปแบบรัฐรวมศูนย์ โดยสั่งการจากส่วนกลางไปสู่ภูมิภาค มุ่งเน้นมาตรการควบคุมอย่างเข้มงวด จนกระทั่งเกิดการแพร่ระบาดอีกหลายระลอกและรุนแรงมากขึ้น แนวคิดของการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแนวคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นตลอดจนนำเอาแนวคิดการนำนโยบายไปปฏิบัติมาใช้ในการวิเคราะห์โดยใช้แนวคิดของการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยเลือกตัวแบบคือตัวแบบบนลงล่าง (Top-Down Approach) ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญของต้นแบบสำเร็จและการศึกษาเรื่องการกระจายอำนาจด้านสาธารณสุขและบทบาทของการปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งการศึกษาครั้งนี้ ซึ่งสอดคล้องกับผลการวิจัยของ จันทิมา นวมะวัฒน์ และคณะ (2564) ประสิทธิภาพการใช้ระบบสารสนเทศทางภูมิศาสตร์ในการเฝ้าระวังและป้องกันโรคติดเชื้อไวรัสโควิด-19 พบว่า อสม. รับรู้ความเสี่ยงและให้คำแนะนำการปฏิบัติตนแก่ประชาชนได้ ส่งข้อมูลความเสี่ยงไปยัง รพ.สต. ได้อย่างรวดเร็ว และ รพ.สต. ติดตามการทำงานของ อสม. ได้ และรับทราบสถานการณ์ความเสี่ยงในพื้นที่ ทั้ง อสม. และ รพ.สต. พึงพอใจต่อแอปพลิเคชันในระดับดีขึ้นไป ร้อยละ 85 ผลลัพธ์ที่เกิดกับ อสม. และชุมชน สามารถค้นหาผู้ติดเชื้อ/ผู้สัมผัสเชื้ออย่างรวดเร็วและควบคุมการแพร่กระจายเชื้อในพื้นที่ได้ ชุมชนต้นรู้สถานการณ์ความเสี่ยงในพื้นที่และวางแผนป้องกันการแพร่ระบาดของโรค โดยการมีส่วนร่วมของชุมชนร่วมกับการใช้แอปพลิเคชัน “EpiScanCovid19” เป็นกลยุทธ์ที่สำคัญที่จะหยุดยั้งการแพร่กระจายของโรคได้ จึงเป็นความท้าทายของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานป้องกันโรค ที่ร่วมสนับสนุนให้ดำเนินการอย่างต่อเนื่องและขยายผลไปประยุกต์ใช้ในการป้องกันโรคที่เป็นปัญหาสำคัญของประเทศอย่างเฉพาะเจาะจงกับสภาพปัญหาและบริบทเชิงพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

องค์ความรู้ใหม่จากการวิจัย

การบริหารวิกฤตอย่างยืดหยุ่น



การบริหารจัดการในภาวะวิกฤต เช่น การระบาดของโควิด-19 ได้เผยให้เห็นถึงความสำคัญของความยืดหยุ่นและการปรับใช้แนวทางให้เหมาะสมกับบริบทของแต่ละพื้นที่ แม้แนวทางจากส่วนกลางมีความจำเป็นเพื่อควบคุมภาพรวมของประเทศ แต่หากไม่มีการพิจารณาความแตกต่างของพื้นที่ แนวทางแบบ “รวมศูนย์อย่างเด็ดขาด” ก็อาจไม่ตอบโจทย์ในสถานการณ์จริงได้ ในด้านสาธารณสุข ความจำเป็นของการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) มีความชัดเจนมากขึ้น เพราะ อปท. มีความใกล้ชิดกับประชาชนและเข้าใจบริบทท้องถิ่น แต่ข้อจำกัดด้านทรัพยากรและอำนาจหน้าที่ยังคงเป็นอุปสรรค หากได้รับการสนับสนุนที่เหมาะสม อปท. สามารถทำหน้าที่เป็นด่านหน้าในการควบคุมโรคได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในสถานการณ์ฉุกเฉิน การจัดสรรทรัพยากรล่าช้า ทั้งงบประมาณ บุคลากร และอุปกรณ์ทางการแพทย์ ทำให้การรับมือโรคล่าช้าและขาดประสิทธิภาพ บทเรียนสำคัญคือการพัฒนาระบบงบประมาณและการบริหารทรัพยากรให้มีความคล่องตัวและยืดหยุ่น โดยกระจายให้ถึงพื้นที่ได้อย่างรวดเร็ว การเสริมพลังให้กับเจ้าหน้าที่ระดับชุมชน เช่น อสม. ถือเป็นหัวใจของการควบคุมโรคในพื้นที่ การมีส่วนร่วมของชุมชนต้องมาพร้อมกับการสนับสนุนเครื่องมือและทักษะ ไม่ว่าจะเป็นระบบสารสนเทศ แอปพลิเคชัน หรือการอบรม เพื่อเพิ่มความมั่นใจและประสิทธิภาพในการทำงาน เทคโนโลยีสารสนเทศ เช่น แอป “EpiScanCovid19” มีบทบาทสำคัญในการเฝ้าระวังและบริหารจัดการข้อมูลด้านโรคระบาดแบบเรียลไทม์ การออกแบบระบบข้อมูลให้ตอบโจทย์ทั้งภาครัฐและชุมชน คือกุญแจสู่การบริหารจัดการที่ยั่งยืน สุดท้าย การมีส่วนร่วมของประชาชนถือเป็นรากฐานสำคัญในการรับมือวิกฤต ชุมชนที่มีการสื่อสารที่ดีและมีความรู้จะสามารถดูแลตนเองได้ดีขึ้น การส่งเสริมเครือข่าย อสม. การให้ประชาชนร่วมออกแบบนโยบาย นำไปสู่การบริหารแบบ “ภาวะผู้นำจากล่างขึ้นบน” (Bottom-up Leadership) ซึ่งเป็นแนวทางที่เหมาะสมในภาวะวิกฤตที่มีความซับซ้อน

สรุป

การศึกษานี้มุ่งวิเคราะห์สภาพปัญหา แนวทางการดำเนินงาน และบทเรียนที่ได้จากการบริหารจัดการการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (โควิด-19) ในระดับท้องถิ่นของประเทศไทย ช่วงปี พ.ศ. 2563–2565 โดยเน้นบริบทของการกระจายอำนาจ การดำเนินนโยบายสาธารณสุข และบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ในการรับมือกับภาวะวิกฤตด้านสาธารณสุข ผลการศึกษาพบว่า แม้การกำหนดแนวนโยบายจากส่วนกลางโดยการจัดตั้งศูนย์บริหารสถานการณ์โควิด-19 (ศบค.) มีความสำคัญในการ

ควบคุมโรคในภาพรวม แต่การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติในระดับพื้นที่ยังเผชิญกับข้อจำกัดหลายประการ อาทิ ความล่าช้าในการสั่งการ การขาดทรัพยากร และการไม่มีอำนาจตัดสินใจที่ชัดเจนขององค์กรปกครองท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในองค์การบริหารส่วนตำบลที่ขาดโครงสร้างด้านสาธารณสุขอย่างเป็นระบบ

นอกจากนี้ ยังพบว่า อปท. และหน่วยงานในชุมชนมีบทบาทสำคัญในการตอบสนองต่อสถานการณ์ หากได้รับการสนับสนุนอย่างเหมาะสมทั้งด้านงบประมาณ บุคลากร เทคโนโลยีสารสนเทศ และอำนาจหน้าที่ การใช้เทคโนโลยี เช่น แอปพลิเคชัน “EpiScanCovid19” เป็นกลยุทธ์หนึ่งที่ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการติดตาม ควบคุม และเฝ้าระวังการแพร่ระบาดของโรคได้อย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยเฉพาะอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) ถือเป็นกลไกสำคัญในการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนในการรับมือกับโรคระบาด

จากการวิเคราะห์เชิงนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ สามารถสังเคราะห์องค์ความรู้สำคัญได้ว่าการบริหารจัดการในภาวะวิกฤตต้องมีลักษณะยืดหยุ่น ปรับเปลี่ยนตามบริบท และเน้นการกระจายอำนาจให้กับหน่วยงานในระดับพื้นที่อย่างแท้จริง เพื่อเสริมสร้างศักยภาพของท้องถิ่นในการจัดการภัยสุขภาพในอนาคต ทั้งนี้ การปรับปรุงเชิงโครงสร้างกฎหมาย การจัดสรรทรัพยากร และการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชน คือแนวทางสำคัญที่ควรได้รับการส่งเสริมอย่างต่อเนื่อง

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1. ภาครัฐควรกำหนด ระเบียบ และแนวทางการปฏิบัติในด้านการช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบให้เกิดความชัดเจน และคล่องตัวในการปฏิบัติ รวมถึงการเพิ่มอัตราค่าจ้างของผู้ปฏิบัติงาน ควรพิจารณาให้ครอบคลุมทุกหน่วยงานไม่ใช่เฉพาะกลุ่มบุคลากรทางด้านสาธารณสุข
2. ภาครัฐควรมีการศึกษาทบทวนผลกระทบต่อการบริหารจัดการแผนปฏิบัติการป้องกันควบคุมโรคไม่ติดต่อแต่ละช่วงเวลาที่มีการระบาดของโรค เพื่อให้เข้าใจถึงความสัมพันธ์ระหว่างระดับความรุนแรงการระบาดของโรคโควิด-19 ต่อการบริหารจัดการแผนแต่ละช่วงเวลา รวมถึงควรมีการถอดบทเรียนการบริหารจัดการแผนในสถานการณ์ระบาดของโรคโควิด-19 เพื่อพัฒนาแนวทางสำหรับการรับมือกับวิกฤติการณ์คล้ายคลึงกันที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต

ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

1. ควรกำหนดกลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลักให้ครอบคลุมถึงผู้ป่วย ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (โควิด-19) เพื่อให้ทราบถึงปัญหาที่เกิดจากการบริหารจัดการการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (โควิด-19) ในพื้นที่
2. ควรทำการศึกษาความเห็นของประชาชนทั่วไปที่มีต่อการบริหารจัดการการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (โควิด-19)

เอกสารอ้างอิง

- กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น. (2567). *โครงสร้าง รูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นไทย*. ค้นเมื่อ 20 เมษายน 2567, จาก www.dla.go.th/index.jsp
- กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น, กองกฎหมายและระเบียบท้องถิ่น. (2563). *สรุปข้อมูล อปท. ทั่วประเทศ*. ค้นเมื่อ 12 มกราคม 2566, จาก <http://www.dla.go.th/work/abt /index.jsp>

- กระทรวงสาธารณสุข, สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์. (2558). การทบทวนระบบสุขภาพของประเทศไทย (Health Systems in Transition). *Asia Pacific Observatory on Health System and Policies*, 5(5), 87-98.
- จรรยาพร ศรีศัลลักษณ์. (2560). *สรุปบทเรียนการถ่ายโอนภารกิจด้านสาธารณสุขให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข. เอกสารนำเสนอในการประชุมผู้บริหารระดับสูงกระทรวงสาธารณสุข (WM) ครั้งที่ 36 ปี 2560, วันที่ 18 ตุลาคม 2560.
- กรกฤษณ์ วัชรราชภูริ. (2554). *การกระจายอำนาจด้านสาธารณสุข: ความเป็นมา สถานการณ์ และแนวโน้มในอนาคต*. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข.
- จักรี ไชยพินิจ. (2560). หน่วยที่ 3 แนวคิดสถาบันนิยม. ใน เอกสารประกอบการสอนชุดวิชา *การเมืองเปรียบเทียบ* (หน้า 3–14). นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- จันทิมา นวมะวัฒน์, วิภาพร สิทธิศาสตร์, กฤษฎา เหล็กเพชร, และไพศาล เจริญถาวร. (2564). *การมีส่วนร่วมของอาสาสมัครสาธารณสุขและชุมชนในการป้องกันและเฝ้าระวังโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 19 โดยใช้ระบบสารสนเทศทางภูมิศาสตร์*. นนทบุรี: สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข.
- ธัญญารัตน์ สระแก้ว และศิวัช ศรีโศคงกุล. (2565). รูปแบบการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการช่วยเหลือและป้องกันการแพร่ระบาดของ เชื้อไวรัสโคโรนา-19 (COVID-19) กรณีศึกษา: องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอน้ำพอง จังหวัดขอนแก่น. *Journal of Modern Learning Development*, 7(2), 347-362.
- บุญอริ ยี่หมะ. (2560). หน่วยที่ 5 การวิเคราะห์การเมืองแนวสถาบันนิยมและรัฐธรรมนูญนิยม. ใน *แผนกิจกรรมการศึกษา ชุดวิชา 81713 การวิเคราะห์การเมือง* (หน้า 3-14). นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- ผู้จัดการออนไลน์. (2560). *ผัดขาด!! “หมอ-พยาบาล” ไทยไม่ขาดแคลน แต่มีปัญหากระจายตัว ชี้อ 10 ปี ข้างหน้า “สาธารณสุข” ล้นตลาด*. ค้นเมื่อ 10 พฤษภาคม 2566, จาก <https://m.mgonline.com/qol/app-detail/9600000033816>
- เพชรกุล. (2563). *บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการนำนโยบายการป้องกันและระงับโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ไปปฏิบัติ*. กรณีศึกษา: องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอเมือง จังหวัดฉะเชิงเทรา. ค้นเมื่อ 28 กุมภาพันธ์ 2565, จาก http://www3.ru.ac.th//2563_.pdf
- ภิรมย์พร ไชยยนต์. (2557). *การกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่น: ศึกษากรณีการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในระดับจังหวัด* (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต). สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- วุฒิสาร ตันไชย. (2557). *ระบบการปกครองท้องถิ่นประเทศสมาชิกประชาคมอาเซียน: ราชอาณาจักรไทย*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.