

การศึกษาความร่วมมือด้านการจัดการสาธารณสุขขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น: กรณีศึกษา เทศบาลเมืองร้อยเอ็ดและองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นข้างเคียง *

สุนทรชัย ขอบยศ**

บทคัดย่อ

บทความนี้อธิบายแนวทางในการสร้างความร่วมมือขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ด้านการจัดการสาธารณสุขและปัจจัยที่นำไปสู่ความสำเร็จ กรณีศึกษา เทศบาลเมืองร้อยเอ็ดและพื้นที่ข้างเคียง

ผลการศึกษาพบว่า แนวทางในการสร้างความร่วมมือกัน ประการแรก เป็นการทำบันทึกข้อตกลงด้านการบรรเทาสาธารณสุขระหว่าง อปท. ในพื้นที่ข้างเคียง ก่อให้เกิด “ศูนย์ความร่วมมือด้านการบรรเทาสาธารณสุข” ประการที่สอง มีการดำเนินการตามกรอบแนวทางการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขคือ 1) มีการดำเนินการก่อนเกิดภัยร่วมกัน 2) การดำเนินการระหว่างเกิดภัยร่วมกัน 3) การจัดการหลังเกิดภัย ซึ่งศูนย์ความร่วมมือด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขไม่ได้แสดงบทบาทนี้

ส่วนปัจจัยแห่งความสำเร็จมีดังนี้ 1) ความร่วมมืออันเกิดจากปัญหา โดยท้องถิ่นรวมตัวกันเอง 2) ผู้บริหารท้องถิ่นสนับสนุนอย่างต่อเนื่อง 3) ความสัมพันธ์แบบไม่เป็นทางการในระดับเจ้าหน้าที่ปฏิบัติ 4) ความต่อเนื่องในกิจกรรมของศูนย์ฯ 5) ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกรรมการบริหาร 6) การปฏิบัติตามแนวทางในการใช้จ่ายงบประมาณ 7) การดำเนินการที่โปร่งใส 8) ลักษณะพื้นที่ของ อปท. เอื้ออำนวย 9) การมีเครื่องมือในการระงับเหตุที่สามารถใช้ร่วมกันได้อย่างทันท่วงที

คำสำคัญ: ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การบริหารจัดการท้องถิ่น การจัดการสาธารณสุข

*บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านการจัดการสาธารณสุข: กรณีศึกษา เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด จังหวัดร้อยเอ็ด โครงการวิจัยนี้ได้รับการสนับสนุนจากเงินทุนอุดหนุนและส่งเสริมโครงการวิจัย จากงบประมาณเงินรายได้ประจำปี 2558 ภายใต้ศูนย์ Asean and Local Politics Research Center วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

** สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

อีเมล: sunthonchaichopyot@gmail.com

The Study of Local Administrative Cooperation on Disaster Management: A Case Study of Roi-Et Municipality and Adjacent Local Administrations

Sunthonchai Chopyot*

Abstract

This article describes the process of creating a joint operation on disaster management between Roi-Et municipality and adjacent local administrations, and explores success factors in building partnerships to manage disasters. The study found there were two approaches for creating synergies amongst stakeholders. First, local governments reached agreement on disaster relief, resulting in setting up a Center for Cooperation in Disaster Relief (CCDR). Second, implementation was carried out according to the framework for prevention and mitigation of disasters, namely: 1) pre-impact activities, 2) actions during impact, and 3) post-impact activities, during which the CCDR was not required to play a role.

This study found that key success factors include: 1) awareness of participating local governments, 2) continual support received from local executives, 3) informal relationships amongst implementing officials, 4) continued activities of the CCDR, 5) people's participation in the CCDR committee, 6) conformity with the budget plan, 7) transparency in CCDR operations, 8) the nature of the terrain, and 9) availability of equipment and tools to deal with disasters.

Keywords: Local cooperation, local governance, disaster management

*Lecturer in Public Administration, College of Politics and Governance, Maharakham University.

E-mail: sunthonchaichopyot@gmail.com

บทนำ

ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ด้วยกันหรือกับภาคส่วนอื่น ๆ มีความสำคัญต่อการพัฒนาท้องถิ่นเป็นอย่างมาก เนื่องจากการผนึกกำลังท้องถิ่นเพื่อให้สามารถจัดการกับปัญหาและจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชนได้อย่างทั่วถึง นอกจากนี้ ยังช่วยลดข้อจำกัดของ อปท. โดยเฉพาะด้านงบประมาณที่มีอย่างจำกัด ในทางกฎหมาย¹ มีการบัญญัติแนวทางเพื่อสร้างความร่วมมือของ อปท. ที่เป็นทางการคือ สหการ (syndicate) แต่เป็นเรื่องที่เกิดขึ้นได้ยากเนื่องจากการจัดตั้งมีความยุ่งยาก² เพราะต้องมีการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา มีฐานะนิติบุคคล มีการจัดการทรัพย์สิน มีผู้บริหารสหการ เป็นต้น เมื่อเป็นดังที่กล่าวมา “สหการ” จึงเป็นเพียงเจตนารมณ์ของกฎหมายเพื่อการสร้างความร่วมมือของ อปท. แต่ด้วยสภาพทางการเมืองท้องถิ่นไทยที่ไม่ค่อยเห็นความสำคัญมากนักต่อการจัดตั้งสหการ ทั้งนี้ ในสภาพการณ์ปัจจุบันจึงมีการเลี่ยงมาใช้คำว่า เครือข่ายการทำงาน หรือความร่วมมือของท้องถิ่นแทน ทั้งนี้ หากพิจารณาความร่วมมือของ อปท. แล้วอาจมีภารกิจหลายด้าน แต่เรื่องที่ทำหายนต่อท้องถิ่นอย่างมากคือ เรื่อง “การจัดการสาธารณสุข” เพราะเมื่อภัยพิบัติต่าง ๆ ได้เกิดขึ้นในพื้นที่ ผู้บริหารท้องถิ่นต้องใช้ตำแหน่งเป็นเดิมพันในการแก้ไขปัญหาให้แก่ประชาชน เพราะด้วยลักษณะของสาธารณสุขนั้นก่อให้เกิดผลกระทบต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนอย่างชัดเจน

เมื่อกล่าวถึงเรื่องการจัดการสาธารณสุข มักกล่าวถึง การจัดการแบบบูรณาการเพื่อแก้ไขปัญหาแบบองค์รวม ซึ่งในทางปฏิบัติ มักพบเห็นการทำงานแบบแยกส่วน และเป็นที่น่าสนใจว่ามี อปท. จำนวนหนึ่งพยายามแก้ไขปัญหาภายใต้ข้อจำกัดด้านงบประมาณ เช่น กรณีการแก้ไขปัญหาน้ำท่วม โดยอาศัยเครือข่ายการทำงานของเทศบาลเมืองทุ่งสง จังหวัดนครศรีธรรมราช หรือกรณีความร่วมมือของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดกับ อปท. ในพื้นที่ใกล้เคียงในการร่วมกันจัดการด้านสาธารณสุข กล่าวได้ว่า เป็นแนวทางการดำเนินการที่นำศึกษาและถอดบทเรียนเพื่อสร้างองค์ความรู้แก่ อปท. อื่น ๆ ในการนำไปประยุกต์ใช้เพื่อเป็นแนวทางในการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุข โดยบริหารจัดการพื้นที่ร่วมกัน หากกล่าวถึงเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดนับได้ว่าเป็น อปท. ที่มีความเป็นเลิศด้านการเสริมสร้างเครือข่ายรัฐ เอกชน และประชาสังคมในพื้นที่ โดยได้รับรางวัลพระปกเกล้าทองคำ (พ.ศ. 2557) ด้านการเสริมสร้างเครือข่ายรัฐ เอกชน และประชาสังคม อีกทั้งยังได้รับรางวัลชนะเลิศระดับประเทศ ด้านการบริหารจัดการที่ดีประจำปีงบประมาณ 2556 เทศบาลเมืองร้อยเอ็ดมีแนวทางในการสร้างความร่วมมือด้านสาธารณสุขอย่างไร มีปัจจัยอะไรที่นำไปสู่ความสำเร็จในการสร้างความร่วมมือดังกล่าว จึงเป็นโจทย์สำคัญของการศึกษาคั้งนี้ เพื่อถอดบทเรียนและสร้างองค์ความรู้ด้านความร่วมมือของ อปท. ที่เห็นเป็นรูปธรรม การสร้างความร่วมมือ

ของท้องถิ่นที่ไม่ค่อยพบเห็นมากนักในแวดวงท้องถิ่นไทย ประกอบกับภารกิจด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จุดเน้นหนึ่งคือ การบูรณาการเพื่อแก้ไขปัญหาาร่วมกันของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ โดยการศึกษาเอกสาร การสัมภาษณ์ผู้บริหารท้องถิ่น ข้าราชการประจำที่เกี่ยวข้อง ประชาชนในพื้นที่เทศบาลเมืองร้อยเอ็ดและองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ที่เป็นภาคี การศึกษาครั้งนี้จะเป็นประโยชน์ในการทำนุความเข้าใจการทำงานร่วมกันของ อบท. เพื่อต่อยอดองค์ความรู้ด้านการจัดบริการสาธารณะโดยอาศัยองค์การความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นต่อไป

บริบทเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดและพื้นที่ข้างเคียง

เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด จัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด พ.ศ. 2479 เมื่อแรกตั้งเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดมีพื้นที่ 4.5 ตารางกิโลเมตร ต่อมา พ.ศ. 2505 ได้มีการขยายเขตเทศบาลอันเนื่องมาจากการขยายตัวของเมือง จึงทำให้มีพื้นที่รับผิดชอบในปัจจุบันคือ 11.63 ตารางกิโลเมตร สำหรับชุมชนในเขตเทศบาลนั้นมีมากถึง 20 ชุมชน ทั้งนี้ เทศบาลเมืองร้อยเอ็ดมีจำนวนประชากร ณ เดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2556 ถึง 35,077 คน และมีจำนวน 15,237 ครัวเรือน มีประชากรหนาแน่น 3,016 คนต่อตารางกิโลเมตร (Roi-Et Municipality, B.E.2557: 5) ปัจจุบันเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดมีบุคลากรทั้งสิ้น 591 คน (Roi-Et Municipality, B.E.2557: 23) และมีงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณ 2556 จำนวน 428,095,874.05 บาท (Roi-Et Municipality, B.E.2558: 26)

ทั้งนี้ เทศบาลเมืองร้อยเอ็ดมีการใช้ประโยชน์ที่ดินใน พ.ศ. 2554 ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่พาณิชยกรรมและที่อยู่อาศัยมากถึง 6.70 ตารางกิโลเมตร คิดเป็นร้อยละ 57.6 ซึ่งการมีพื้นที่อยู่อาศัยจำนวนมากและแออัด ทำให้เกิดความสับสนเสี่ยงต่อการเกิดอัคคีภัยรวมถึงภัยอื่น ๆ ได้มาก ต้องมีวิธีการรองรับหากเกิดภัยในชุมชนแออัด รองลงมาคือ พื้นที่การเกษตร 2.24 ตารางกิโลเมตร คิดเป็นร้อยละ 19.30 อันดับที่สามคือ พื้นที่ว่างเปล่า 0.97 ตารางกิโลเมตร คิดเป็นร้อยละ 8.3 ทั้งนี้ มีเขตการปกครองที่ติดกับ อบต. อื่น ๆ คืออบต. เหนือเมือง อบต. ดงลาน อบต. รอบเมือง ทั้งนี้ สามารถอธิบายเขตท้องที่ได้ดังนี้ (Roi-Et Municipality, B.E.2557: 4)

ทิศเหนือ ติดกับตำบลเหนือเมือง มีพื้นที่ 29.25 ตารางกิโลเมตร ครอบคลุม 23 หมู่บ้าน

ทิศใต้ ติดกับตำบลรอบเมือง มีพื้นที่ 26.7 ตารางกิโลเมตร ครอบคลุม 20 หมู่บ้าน

ทิศตะวันออก ติดกับตำบลเหนือเมือง ตำบลรอบเมือง ทั้งนี้ อบต. รอบเมือง มีพื้นที่ 25 ตารางกิโลเมตร ครอบคลุม 14 หมู่บ้าน

ทิศตะวันตก ติดกับตำบลรอบเมือง ตำบลดงลาน ทั้งนี้ อบต. ดงลาน มีพื้นที่ 22 ตารางกิโลเมตร ครอบคลุม 14 หมู่บ้าน

ด้วยสภาพพื้นที่ติดกัน ทำให้พื้นที่ อบต. กับเขตเมืองแทบแยกจากกันไม่ออก การรวมกันของ อบต. เพื่อทำงานในเชิงภารกิจป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยร่วมกันจะช่วยให้การบริการสาธารณสุขมีความเข้มแข็งขึ้น ทั้งนี้ ยังมี อบต. ขอนแก่น ที่ไม่ติดกับพื้นที่เทศบาลเมืองหากแต่ติดกับ อบต. ดงลาน และ อบต. รอบเมือง

แนวคิดที่ว่าด้วยความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

Department of Local Administration, Japan International Cooperation Agency (JICA) and Thammasat University (B.E.2551: 2) อธิบายว่า ความร่วมมือระหว่าง อบต. คือการที่ อบต. ตั้งแต่ 2 แห่งขึ้นไป ร่วมมือกันในกิจการหนึ่งหรือหลายกิจการ ซึ่งกิจการนี้อาจเป็นกิจการที่ อบต. แห่งใดแห่งหนึ่งไม่สามารถดำเนินการได้โดยลำพังหรือหากดำเนินการได้ก็ต้องอาศัยทรัพยากรต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก อันเป็นภาระแก่ อบต. นั้น โดยลักษณะของความร่วมมือนี้อาจเป็นไปในลักษณะของความร่วมมือผ่านการจัดทำบันทึกข้อตกลงร่วมระหว่าง อบต. หรือในลักษณะขององค์กรความร่วมมือที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายก็ได้

รูปแบบของความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สำหรับรูปแบบของความร่วมมือระหว่าง อบต. โดยทั่วไปแล้ว สามารถสรุปได้จากแนวคิดของ King Prajadhipok's Institute (B.E.2550: 16-22) และ Mektrairat (B.E.2547: 8-13) ซึ่งได้อธิบายรูปแบบของความร่วมมือระหว่าง อบต. ไว้ 4 รูปแบบ ดังนี้

1) *สหการ (syndicate)* คือองค์การที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลที่เกิดจากการร่วมมือกันของ อบต. ตั้งแต่สองแห่งขึ้นไปหรือระหว่าง อบต. กับนิติบุคคลมหาชนอื่น มีความเป็นอิสระจากหน่วยการปกครองท้องถิ่นเดิม เพื่อจัดทำบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือหลายอย่างที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของ อบต.

2) *การมอบหมายหน้าที่ (entrustment)* หาก อบต. ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ตามที่กฎหมายกำหนด ก็สามารถมอบหมายภาระหน้าที่ดังกล่าวให้กับ อบต. อื่นหรือหน่วยงานอื่น ๆ เพื่อปฏิบัติภารกิจตามที่ระบุไว้ได้ โดยจัดทำเป็นสัญญาที่เป็นลายลักษณ์อักษร ทั้งนี้ ท้องถิ่นสามารถขอคืนภารกิจดังกล่าวได้หากมีความพร้อม

3) การทำข้อตกลง (agreement) เมื่อ อปท. มีความต้องการปฏิบัติงานร่วมกัน โดยไม่มีความประสงค์จะให้มีความผูกพันทางกฎหมาย วิธีการทำข้อตกลงจึงเป็นวิธีที่ง่ายในทางปฏิบัติ โดยภารกิจดังกล่าวเป็นภารกิจที่ทำให้เกิดประโยชน์ร่วมกัน ทั้งนี้ หาก อปท. ที่เข้าร่วมไม่มีความประสงค์จะดำเนินการตามข้อตกลงต่อไปก็สามารถที่จะยกเลิกข้อตกลงนั้นได้ สำหรับบันทึกข้อตกลงนั้น Faculty of Political Science, Thammasat University (B.E.2555) เห็นว่า บันทึกข้อตกลง (memorandum of understanding: MOU) เป็นเครื่องมือสำคัญในการสร้างความร่วมมือระหว่าง อปท. เนื่องจาก MOU มีฐานะเป็นกรอบในการกำหนดแนวทางการทำงานร่วมกัน ซึ่งเนื้อหาใน MOU เป็นตัวกำหนดเนื้อหาสาระต่าง ๆ ที่ภาคีได้ร่วมกันตกลงดำเนินการ

4) หุ้นส่วน (partnership) เป็นความร่วมมือที่ไม่เป็นทางการที่สุด โดยอาจเป็นการขอความช่วยเหลือจากหน่วยงานอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นอุปกรณ์หรือกำลังคน เป็นต้น โดยไม่มีความผูกพันทางกฎหมาย ดังนั้น ความสัมพันธ์อาจเปลี่ยนแปลงได้เมื่อมีการเปลี่ยนผู้บริหารท้องถิ่น

ทั้งนี้ ในกรณีประเทศไทยนั้น ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย เรื่องแนวทางการจัดบริการสาธารณะร่วมกันของ อปท. (หนังสือที่ มท.0810.4/ว4524 ลงวันที่ 27 ธันวาคม 2549) ได้กำหนดรูปแบบการจัดบริการสาธารณะร่วมกันของ อปท. ซึ่งสอดคล้องไว้ 2 รูปแบบคือ

รูปแบบที่หนึ่ง การจัดบริการสาธารณะร่วมกันภายใต้ระเบียบกฎหมายที่ อปท. ถือปฏิบัติอยู่ โดยไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลและ อปท. สามารถดำเนินการได้ทันที โดยได้รับความเห็นชอบของสภาท้องถิ่นแต่ละแห่ง ซึ่งในทางปฏิบัติจะต้องมีการทำบันทึกข้อตกลง โดยเฉพาะเรื่องการจัดโครงสร้างการบริหารงาน การจัดทำแผนการดำเนินการ การบริหารงบประมาณ การจัดการวัสดุและครุภัณฑ์ ส่วนรูปแบบที่สองคือ การจัดบริการสาธารณะร่วมกันในลักษณะสหการที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล กล่าวคือ มีอำนาจในการบริหารจัดการภารกิจได้อย่างอิสระ

แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการสาธารณสุข

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 มาตรา 4 ซึ่งได้บัญญัติความหมายของ “สาธารณสุข” ว่าหมายถึง “อัคคีภัย วาตภัย อุทกภัย ภัยแล้ง โรคระบาด ในมนุษย์ โรคระบาดสัตว์ โรคระบาดสัตว์น้ำ การระบาดของศัตรูพืช ตลอดจนภัยอื่น ๆ อันมีผลกระทบต่อสาธารณสุข ไม่ว่าจะเกิดจากธรรมชาติ มีผู้ทำให้เกิดขึ้น อุบัติเหตุหรือเหตุอื่นใด ซึ่งก่อให้เกิดอันตรายแก่ชีวิต ร่างกายของประชาชน หรือความเสียหายแก่ทรัพย์สินของประชาชนหรือของรัฐ และให้หมายความรวมถึงภัยทางอากาศและการก่อวินาศกรรมด้วย” ดังนั้น หากสังเกตความหมาย

ของคำว่า “สาธารณสุข” จะเห็นได้ว่า มีความหมายค่อนข้างครอบคลุมประเภทภัยต่าง ๆ อย่างมาก ทั้งเป็นภัยที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติและจากน้ำมือของมนุษย์

ในมิติการจัดการนั้น Phillips, Neal และ Webb (2012: 37-38) ได้สรุปภาพรวมให้เห็นถึงการจัดการภัยพิบัติว่ามีข้อพิจารณาอย่างน้อยสามช่วงด้วยกันคือ ช่วงแรกก่อนเกิดภัยพิบัติหรือก่อนที่จะได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ (pre-impact) ช่วงที่สองระหว่างเกิดภัยพิบัติ (impact) และช่วงที่สามคือ หลังจากที่เกิดภัยพิบัติ (post-impact) ทั้งนี้ ยังได้สรุปวงจรการจัดการภัยพิบัติจากรายงานของ The National Governors’ Association Report ว่ามีประเด็นที่ควรพิจารณาที่สำคัญสี่ประการด้วยกัน

ประการแรก การบรรเทาสาธารณสุข (mitigation) คือการลดความเป็นไปได้ที่จะก่อให้เกิดภัยพิบัติ เช่น การสร้างแนวป้องกัน มีการจัดการให้เกิดการใช้ที่ดินที่เหมาะสม (land-use management) หรือโครงการจัดการภัยพิบัติแบบครอบคลุมซึ่งรวมถึงการสร้างรหัสความปลอดภัย (safety codes)

ประการที่สอง การเตรียมความพร้อมภัย (preparedness) อันเป็นการสร้างแผนเพื่อรับมือกับภัยพิบัติล่วงหน้า มีการฝึกอบรมให้ความรู้เรื่องภัยพิบัติ การซักซ้อมแนวปฏิบัติเมื่อเกิดภัย มีการติดตั้งระบบเตือนภัย รวมไปถึงการเตรียมเสบียงและเวชภัณฑ์ (food and medical supplies)

ประการที่สาม การจัดการหรือการสนองตอบต่อเหตุการณ์ (response) กล่าวคือ เมื่อเกิดภัยพิบัติขึ้น จะมีการดำเนินการตามแผนที่มีการเตรียมการไว้ล่วงหน้า รวมทั้งการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้บาดเจ็บและเสียชีวิต โดยเป็นการเน้นลดความเสียหายที่เกิดขึ้นให้มากที่สุดและให้การช่วยเหลือแก่ประชาชนโดยเร็วที่สุด

ประการที่สี่ การฟื้นฟูหรือเยียวยา (recovery) อันเป็นการนำสถานการณ์เข้าสู่ภาวะปกติโดยเร็วที่สุด โดยขั้นต้นมีการฟื้นฟูให้สภาพชีวิตจิตใจกลับคืนมาเท่าที่จะทำได้ ส่วนในระยะยาวต้องสร้างสภาพในการดำเนินชีวิตให้กลับมาดังเดิมหรือดีขึ้นกว่าเดิมที่เป็นอยู่ ทั้งนี้ อาจพิจารณาเพิ่มเติมภาพรวมของวัฏจักรการจัดการภัยพิบัติของ Phillips, Neal และ Webb (2012) ดังปรากฏในภาพที่ 1



ภาพที่ 1. วัฏจักรของการจัดการสาธารณภัย

ที่มา: Chopyot (B.E.2557) ปรับปรุงจาก Phillips, Neal และ Webb (2012: 37)

บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการสาธารณภัย

Kamolvej (B.E.2554: 77-108) ได้สรุปภาพรวมบทบาทของ อปท. ในการจัดการภัยพิบัติ โดยมีการอธิบายบทบาทของท้องถิ่นในสามลักษณะด้วยกัน ตามการเกิดขึ้นของสาธารณภัย ทั้ง การดำเนินการก่อนเกิดภัย การดำเนินการระหว่างเกิดภัย และการดำเนินการหลังเกิดภัย ทั้งนี้ สามารถพิจารณาเพิ่มเติมดังนี้

ประการแรก การดำเนินการก่อนเกิดภัยเพื่อป้องกันและลดผลกระทบจากสาธารณภัย (mitigation and preparedness) ซึ่งต้องมีกิจกรรมสำคัญต่าง ๆ ได้แก่ การให้ความรู้เรื่องภัยและการปฏิบัติตนด้วยการฝึกอบรมและสื่อชนิดต่าง ๆ การวิเคราะห์ความเสี่ยงของแต่ละภัยของแต่ละพื้นที่ การจัดทำแบบจำลองสถานการณ์และการจัดทำแผนที่อพยพ การฝึกซ้อมรูปแบบต่าง ๆ ในการอพยพ การเตือนภัยอย่างเป็นระบบ การอพยพก่อนการเกิดภัย การสร้างวัฒนธรรมความปลอดภัย

ประการที่สอง การดำเนินการระหว่างเกิดภัย (disaster and emergency response) กิจกรรมสำคัญในการดำเนินการระหว่างเกิดภัย ได้แก่ การทำความเข้าใจต่อนโยบายและแผนปฏิบัติการต่าง ๆ การใช้ระบบการบัญชาการโดยใช้ระบบ Unified Command System ซึ่งจะทำให้มีเอกภาพและประสิทธิภาพในการประสานงาน สั่งการ การระดมหน่วยงานหลักและหน่วยงานประสาน การประเมินสถานการณ์และการเข้ากู้ภัย การอพยพระหว่างสถานการณ์ การติดต่อสื่อสารด้วยช่องทางต่าง ๆ ระหว่างเกิดภัย การจัดการจราจรและการเคลื่อนย้ายทรัพยากร การจัดการในพื้นที่หลบภัย

ประการที่สาม การดำเนินการหลังจากภัยผ่านพ้นไป (recovery and rehabilitation) กิจกรรมสำคัญในการดำเนินการหลังเกิดภัย ได้แก่ การติดตามประเมินความเสียหาย การฟื้นฟูบูรณะทางกายภาพและจิตใจ การระบุงูรอรอยภัยพิบัติ การจัดการเรื่องของบริษัท การสร้างชุมชนให้สามารถฟื้นคืนจากภัยพิบัติ

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาอำนาจหน้าที่ด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยพบว่า กรณีเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ซึ่งได้แบ่งประเภทของเทศบาลออกเป็นสามระดับคือ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร ทั้งนี้ ในส่วนของเทศบาลตำบลนั้น ในส่วนที่ 3 ได้กล่าวถึงหน้าที่หนึ่งที่เทศบาลตำบลต้องดำเนินการในเขตเทศบาลตำบล โดยในมาตรา 50 ได้บัญญัติถึงเรื่อง (4) ป้องกันและระงับโรคติดต่อ (5) ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง ในส่วนของเทศบาลเมือง มีหน้าที่ต้องทำในเรื่องที่อยู่ในขอบเขตของการจัดการสาธารณสุขคือ มาตรา 53 ได้กำหนดให้เรื่องที่ยกเว้นในมาตรา 50 คือสองประเด็นดังที่ได้กล่าวแล้วในส่วน ของเทศบาลตำบลเป็นอำนาจหน้าที่ของเทศบาลเมืองด้านการจัดการสาธารณสุข ส่วนกรณี ขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหาร ส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ในส่วนที่ 3 ได้กล่าวถึงอำนาจหน้าที่ของ อบต. ด้านการจัดการสาธารณสุข โดยหน้าที่ต้องทำในเขต อบต. ตาม (3) ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ และ (4) ป้องกันและ บรรเทาสาธารณภัย

จะเห็นได้จากกฎหมายในการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อบต. เป็นองค์การระดับ เล็กที่สุด แต่มีอำนาจตามกฎหมายจัดตั้งกว้างขวางกว่าเทศบาล และ อบจ. ที่บัญญัติเฉพาะเรื่อง การป้องกันและระงับโรคติดต่อ และการกำหนดให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิงเท่านั้น ซึ่งต่างจาก อบต. ซึ่งมีข้อจำกัดทางการคลัง แต่กลับมีอำนาจกว้างขวางอย่างมากในการป้องกันและบรรเทา สาธารณภัย

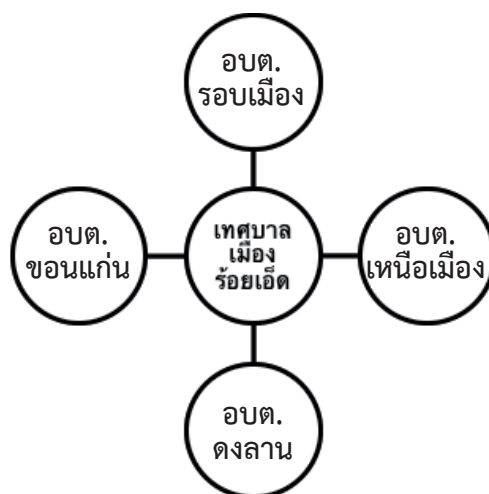
แนวทางในการสร้างความร่วมมือด้านการจัดการสาธารณสุขของเทศบาลเมือง ร้อยเอ็ดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นข้างเคียง

สำหรับแนวทางในการดำเนินการของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดและ อบท. ข้างเคียงในการ จัดการสาธารณสุขนั้น อาจแยกพิจารณาได้สองประเด็นหลักคือ ประการแรก มีการดำเนินการ ตามแนวทางที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกำหนดคือ การทำบันทึกข้อตกลง โดยไม่มีฐานะ เป็นนิติบุคคลและ อบท. สามารถดำเนินการได้ทันที โดยได้รับความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น แต่ละแห่ง และอีกแนวทางหนึ่งคือ การพิจารณาความร่วมมือของ อบท. ตามกรอบการจัดการ สาธารณภัยของ Phillips, Neal และ Webb (2012: 37-38) และ Kamolvej (B.E.2554: 77-108)

ทั้งในขั้นตอนก่อนเกิดภัย ขณะเกิดภัย และหลังเกิดภัย ซึ่งจะช่วยให้เห็นภาพการดำเนินการที่เป็นรูปธรรมในการทำงานร่วมกันในทุกมิติ ดังนี้

ประการแรก การทำบันทึกข้อตกลง (MOU) เป็นความร่วมมือกันของ อปท. ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล แต่เป็นการดำเนินการบางภารกิจที่มีการดำเนินการเฉพาะอย่างภายใต้บันทึกข้อตกลงที่ร่วมกันหารือและตกลงร่วมกันในการดำเนินการ ในทางปฏิบัติเทศบาลได้ดำเนินการดังนี้

1) การดำเนินการตามโครงการสร้างขีดความสามารถของ อปท. ด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด อปท. เหนือเมือง อปท. รอบเมือง และ อปท. ดงลาน ครั้งแรกในปี พ.ศ. 2550 (วันที่ 18 มิถุนายน พ.ศ. 2550) โดยมีการลงนามในบันทึกข้อตกลงจำนวน 4 อปท. ดังปรากฏในภาพที่ 2 ทั้งนี้ เทศบาลได้รับแนวคิดมาจากโครงการนำร่องด้านความร่วมมือในการจัดตั้งศูนย์บรรเทาสาธารณภัยจากเทศบาลเมืองกาญจนบุรี โดยเป็นโครงการที่กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมมือกับองค์กรความร่วมมือระหว่างประเทศของญี่ปุ่น (Japan International Cooperation Agency: JICA) ดำเนินโครงการเสริมสร้างขีดความสามารถของ อปท. โดยใช้มาตรฐานความร่วมมือระหว่างท้องถิ่น³ ภายใต้การสนับสนุนทางวิชาการของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ซึ่งเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดได้ร่วมกับ อปท. ไกลเคียงเดินทางไปศึกษาดูงาน ณ เทศบาลเมืองกาญจนบุรี และนำมาต่อยอดจนเกิดความยั่งยืนในปัจจุบัน



ภาพที่ 2. สมาชิกศูนย์ความร่วมมือฯ พ.ศ. 2550 - 2553

หมายเหตุ: พ.ศ. 2554 เป็นต้นมา อปท. ขอนแก่น ได้เข้าร่วมเป็นภาคีกับศูนย์ความร่วมมือฯ

สำหรับความร่วมมือครั้งนี้ ก่อให้เกิด “ศูนย์ความร่วมมือด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขฯ” ขึ้น ซึ่งศูนย์ฯ มีวัตถุประสงค์ร่วมกันในการจัดการสาธารณสุข นั่นคือ ร่วมกันป้องกันและบรรเทาอัคคีภัย อุทกภัย วาตภัย ภัยแล้ง ภัยที่เกิดจากเหตุสารเคมีรั่วไหลและวัตถุอันตรายรั่วไหล และการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขด้านอื่น ๆ สำหรับภารกิจที่ต้องดำเนินการร่วมกันคือ ประการแรก การจัดทำแผนปฏิบัติงานและแผนดำเนินงานประจำปี การดำเนินการตามแผน อาทิ การปฏิบัติงานป้องกันและบรรเทาสาธารณสุข การฝึกอบรมสมาชิกอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (อปพร.) ร่วมกัน การฝึกซ้อมแผนป้องกันอัคคีภัย แผนป้องกันอุทกภัย หรือวาตภัยรวมถึงแผนอื่น ๆ ร่วมกัน

นอกจากนี้ ในมิตงบประมาณ มีการสนับสนุนงบประมาณจาก อบต. สามแห่ง จำนวนแห่งละ 100,000 บาท และเทศบาลร่วมสนับสนุนจำนวน 200,000 บาท ทั้งนี้ ปีงบประมาณ 2557 มีการขยายวงเงินในการร่วมกันจัดการในศูนย์ความร่วมมือฯ เพิ่มขึ้นจาก อบต. จำนวนสี่แห่ง จำนวนแห่งละ 200,000 บาท และเทศบาลให้การสนับสนุนเพิ่มเป็น 400,000 บาท อันเป็นการเพิ่มงบประมาณสนับสนุนอีกเท่าตัวของแต่ละ อบต. ทั้งนี้ ในส่วนการบริหารงบประมาณมีการแบ่งเป็นสามส่วนคือ การจัดซื้อวัสดุอุปกรณ์ ร้อยละ 40 การพัฒนาบุคลากรด้านสาธารณสุข ร้อยละ 40 และร้อยละ 20 เป็นรายจ่ายเพื่อการบริหารจัดการทั่วไปของศูนย์ฯ

2) ระยะเวลา มีการทำบันทึกข้อตกลงเพื่อจัดทำบริการสาธารณะด้านบรรเทาสาธารณสุขของ อบต. ในพื้นที่ Zone 01 จังหวัดร้อยเอ็ด พุทธศักราช 2554 เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด องค์การบริหารส่วนตำบลเหนือเมือง องค์การบริหารส่วนตำบลรอบเมือง องค์การบริหารส่วนตำบลดงลาน ทั้งนี้ การลงนามครั้งนี้เป็นครั้งที่สอง (เมื่อวันที่ 8 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2554) ทำขึ้น ณ สำนักงานเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด อันเป็นศูนย์กลางของ อบต. ที่เข้าร่วมมือเพื่อจัดบริการสาธารณสุขทั้งหมด

ข้อสังเกตในการทำบันทึกข้อตกลงของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดและ อบต. ข้างเคียงสามารถอธิบายได้ดังนี้

ข้อแรก การดำเนินการเพื่อทำบันทึกข้อตกลง Memorandum of Understanding (MOU) ร่วมกับ อบต. มีสองครั้งคือ ครั้งแรก ในปี พ.ศ. 2550 และครั้งที่ 2 ในปี พ.ศ. 2554 ซึ่งในครั้งที่สองนี้มีการเพิ่ม อบต. ขอนแก่น เข้าร่วมเป็นภาคีทำให้มีขอบเขตพื้นที่และประชาชนเพิ่มขึ้น ทั้งนี้ ในครั้งที่สาม (พ.ศ. 2557) เป็นการขยายเครือข่ายไปยังหน่วยงานอื่นที่ไม่ใช่ อบต.

ข้อที่สอง เกิดการสร้างเครือข่ายซ้อนเครือข่าย กล่าวคือ ในปี พ.ศ. 2557 ศูนย์ความร่วมมือฯ ได้ขยายเครือข่ายโดยรวมมือกับโรงพยาบาลร้อยเอ็ด สมาคมแสงธรรมรัตนการกุศลร้อยเอ็ด สมาคมนครสาเกตกุศลสงเคราะห์ มูลนิธิร้อยเอ็ดการกุศล (ภาพที่ 3) อันเป็นการเพิ่มภาคีให้มีความเข้มแข็งยิ่งขึ้น การดำเนินการของศูนย์ความร่วมมือฯ ได้สะท้อนให้เห็นถึงแนวคิดการบริหารจัดการท้องถิ่น (local governance) ซึ่งเน้นความเป็นสถาบันและเครือข่าย (Henry, 2007: 41) หรือทัศนะของ Anwar Shah และ Sana Shah (2006: 1-2) ที่สะท้อนความหมาย local governance ว่านอกจากจะมีลักษณะที่เป็นทางการแล้วยังมีความจำเป็นที่ต้องอาศัยบทบาทที่ไม่เป็นทางการของ อปท. (role of informal norms) เน้นเรื่องเครือข่ายในการบริหารงาน (networks) ให้มีความสำคัญกับองค์กรชุมชน (community organization) และกลุ่มสมาคมต่าง ๆ ในการมีส่วนร่วมในการดำเนินการและมีการร่วมมือกันระหว่างประชาชนด้วยกันเอง ประชาชนกับรัฐ โดยเน้นการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและการส่งมอบบริการสาธารณะของ อปท. ซึ่งในกรณีของศูนย์ความร่วมมือฯ นี้ กล่าวได้ว่า ได้สะท้อนกรณีตัวอย่างเรื่องการบริหารจัดการท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี



ภาพที่ 3. ความร่วมมือระหว่างศูนย์ความร่วมมือฯ (ภาคี 5 อปท.) กับภาคส่วนอื่น ๆ

ประการที่สอง ความร่วมมือของ อปท. ตามกรอบการจัดการสาธารณภัย สามารถอธิบายโดยยึดตามช่วงเวลาหรือแนวทางในการจัดการสาธารณภัยของ Phillips, Neal และ Webb (2012: 37-38) และ Kamolvej (B.E.2554: 77-108) โดยแบ่งเป็นประเด็นต่าง ๆ คือก่อนเกิดภัย (pre-impact) ช่วงที่สอง เป็นช่วงที่เกิดสาธารณภัย (impact) และช่วงที่สามคือ หลังจากที่เกิดสาธารณภัยแล้ว (post-impact) ดังนี้

การจัดการก่อนเกิดภัย (pre-impact) ซึ่งในทางทฤษฎีมีกิจกรรมสำคัญต่าง ๆ ได้แก่ การให้ความรู้เรื่องภัยและการปฏิบัติตนด้วยการฝึกอบรมและสื่อต่าง ๆ การจัดทำแบบจำลองสถานการณ์และการฝึกซ้อมรูปแบบต่าง ๆ ในการอพยพ การเตือนภัยอย่างเป็นระบบ การอพยพก่อนการเกิดภัย การสร้างวัฒนธรรมความปลอดภัย การจัดทำแผนที่อพยพ การวิเคราะห์ความเสี่ยงของแต่ละภัยของแต่ละพื้นที่ ทั้งนี้ ในปีงบประมาณ 2557 ศูนย์ฯ ได้ดำเนินการเตรียมความพร้อม กับสาธารณสุขต่าง ๆ ดังนี้

โครงการฝึกอบรมจัดตั้งอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (อปพร.) ซึ่งปัจจุบัน (พ.ศ. 2557) มีการฝึกกรรมแล้วถึง 4 รุ่น โดยมีจำนวนรุ่นละ 100 คน ทั้งนี้ สมาชิกผู้ฝึกอบรมจะมาจากอาสาสมัครภาคประชาชนแต่ละ อปท. ที่เป็นภาคี อปท. ละ 20 คน

โครงการฝึกซ้อมเตรียมความพร้อมเจ้าหน้าที่งานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยและสมาชิก อปพร. เพื่อพัฒนาความพร้อมและขีดความสามารถให้พร้อมรับมือกับสาธารณภัยที่จะเกิดขึ้น

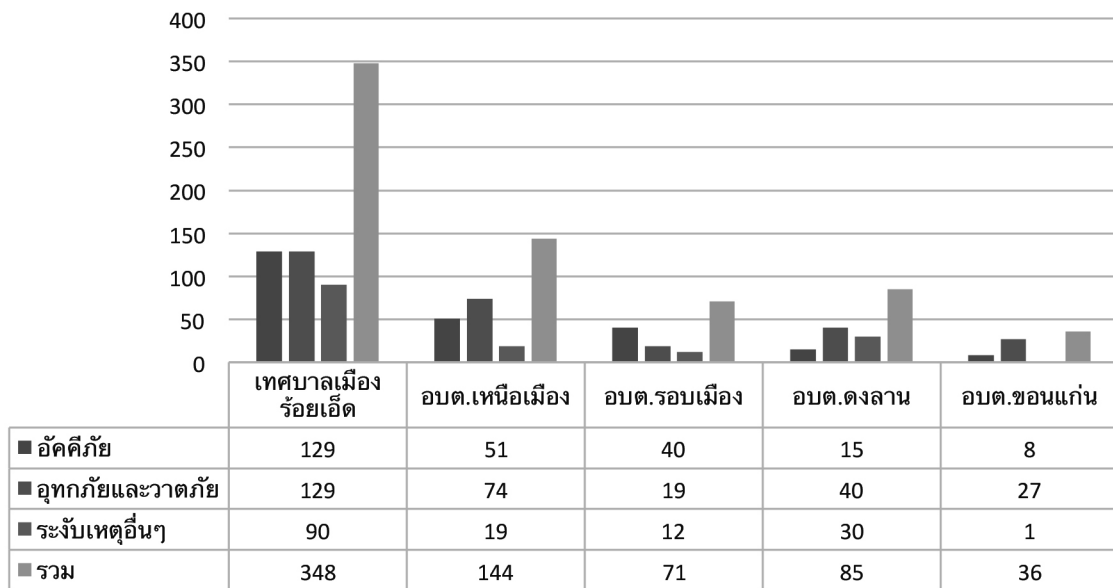
โครงการอบรมให้ความรู้แก่ประชาชนด้านการป้องกันและระงับอัคคีภัย เป็นการกระตุ้นเตือนและติดต่อทางปัญญาหากเผชิญเหตุ โดยกลุ่มเป้าหมายมีหลากหลาย ทั้งนักเรียน ประชาชนทั่วไป และพระภิกษุ นอกจากนี้ ยังมีการให้ความรู้แก่สถานประกอบการ โดยเฉพาะสถานประกอบการที่มีความเสี่ยงต่อการเกิดสาธารณภัยในด้านต่าง ๆ ซึ่งรวมถึงโครงการตรวจสอบท่อธารประปาดับเพลิงโดยครอบคลุมในเขตพื้นที่ภาคีเพื่อเตรียมพร้อมหากมีเหตุฉุกเฉิน โดยเฉพาะกรณีการเกิดอัคคีภัย

โครงการฝึกซ้อมแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย โดยมีเจ้าหน้าที่ประจำศูนย์ความร่วมมือด้านการบรรเทาสาธารณภัยฯ สมาชิก อปพร. ภาคประชาชน เข้าร่วมซ้อมแผน ซึ่งครอบคลุมในสาธารณสุขต่าง ๆ ที่อยู่ภายใต้ข้อตกลงของศูนย์ความร่วมมือฯ

โครงการตรวจประเมินความพร้อมรวมถึงประเมินความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อการบริการของศูนย์ความร่วมมือด้านบรรเทาสาธารณภัยฯ

โดยรวมกิจกรรมของศูนย์ความร่วมมือฯ ค่อนข้างครอบคลุมกิจกรรมตามแนวทางการจัดการก่อนเกิดภัย (pre-impact) ทั้งการอบรมประชาชนและอบรม อปพร. มีการจำลองสถานการณ์และการฝึกซ้อมอย่างสม่ำเสมอ นอกจากนี้ ยังวิเคราะห์ความเสี่ยงในพื้นที่และให้ความรู้สถานประกอบการที่มีความเสี่ยงต่อสาธารณภัย กล่าวได้ว่า มีการเตรียมการก่อนเกิดภัยอย่างต่อเนื่องเพื่อรับมือกับสถานการณ์อย่างทัน่วงที

การจัดการระหว่างเกิดภัย (impact) คือการเผชิญเหตุเพื่อลดความเสียหายให้มากที่สุดและให้การช่วยเหลือแก่ประชาชนโดยเร็วที่สุด โดยหลักการระงับเหตุคือ มีการระดมหน่วยงานหลักและหน่วยงานประสาน โดยให้ อปท. ในพื้นที่ที่เกิดเหตุดำเนินการแก้ไขก่อน หากเกินศักยภาพจึงประสานงานกับศูนย์ฯ ทันที และจะเร่งดำเนินการระงับเหตุร่วมกันและป้องกันปัญหาไม่ให้เกิดเหตุรุนแรงของปัญหา ทั้งนี้ หากพิจารณาการออกระงับเหตุของศูนย์ความร่วมมือฯ สามารถพิจารณาได้จากภาพที่ 4



ภาพที่ 4. สถิติการจัดการระหว่างเกิดภัยช่วงปีงบประมาณ 2551 - 2557

หมายเหตุ: อบต. ขอนแก่น เข้าร่วมเป็นภาคีกับศูนย์ความร่วมมือฯ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2554

จากภาพที่ 4 จะเห็นได้ว่า การจัดการระหว่างเกิดภัยช่วงปีงบประมาณ 2551 - 2557 เมื่อประมวลสรุปจากรายงานผลการดำเนินการของศูนย์ความร่วมมือฯ แล้วพบว่า ภัยที่เกิดขึ้นมากที่สุดคือ อุทกภัยและวาตภัย มากถึง 289 ครั้ง คิดเป็นร้อยละ 42.25 รองลงมาคือ อัคคีภัย 243 ครั้ง คิดเป็นร้อยละ 35.52 และระวังภัยอื่น ๆ 152 ครั้ง คิดเป็นร้อยละ 22.22 ทั้งนี้ อุทกภัย

และวาทภัยในเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดในรอบ 5 ปี (มีข้อมูลเฉพาะปี พ.ศ. 2553 - 2557) พบว่ามีอุทกภัยและวาทภัยเกิดขึ้นและระงับเหตุมากถึง 129 ครั้ง คิดเป็นร้อยละ 44.63 รองลงมาคือพื้นที่ อบต. เหนือเมือง จำนวน 74 ครั้ง คิดเป็นร้อยละ 25.60 ส่วน อบต. ดงลาน อบต. ขอนแก่น และ อบต. รอบเมือง คิดเป็นร้อยละ 13.84 9.34 และ 6.57 ตามลำดับ ส่วนการจัดการกับเหตุอัคคีภัยที่เกิดขึ้นมากที่สุดในเขตเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดในรอบ 7 ปี (พ.ศ. 2551 - 2557) มีมากถึง 129 ครั้ง คิดเป็นร้อยละ 53 รองลงมาคือ อบต. เหนือเมือง ซึ่งมีหมู่บ้านมากถึง 23 หมู่บ้าน เกิดเหตุถึง 51 ครั้ง คิดเป็นร้อยละ 20.98 รองลงมาคือ อบต. รอบเมือง อบต. ดงลาน และ อบต. ขอนแก่น มีเหตุเกิดขึ้น 40 15 และ 8 ครั้ง คิดเป็นร้อยละ 16.46 6.17 และ 3.29 ตามลำดับ นอกจากนี้ สำหรับการจัดการเหตุอื่น ๆ เช่น การจับสัตว์มีพิษ พบว่าเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดมีการดำเนินการมากที่สุดถึง 90 ครั้ง คิดเป็นร้อยละ 59.21 รองลงมาคือ อบต. ดงลาน จำนวน 30 ครั้ง คิดเป็นร้อยละ 19.73 และ อบต. เหนือเมือง อบต. รอบเมือง และ อบต. ขอนแก่น มีการดำเนินการจำนวน 19 12 และ 1 ครั้ง คิดเป็นร้อยละ 12.5 7.89 และ 0.65 ตามลำดับ

การจัดการหลังเกิดภัย (post-impact) การดำเนินการภายหลังเกิดภัยเป็นการฟื้นฟูเยียวยาทั้งสภาพจิตใจ สภาพทางกายภาพหรือโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ ที่ได้รับผลกระทบ ทั้งนี้พบว่า ศูนย์ความร่วมมือฯ ไม่ได้มีการดำเนินการในส่วนนี้ เพราะ อบท. พื้นที่ประสบภัยจะเป็นผู้ดำเนินการช่วยเหลือในเบื้องต้นด้วยการพิจารณาจ่ายงบประมาณช่วยเหลือ ซึ่งปกติ อบท. จะมีการตั้งงบประมาณไว้ช่วยเหลือผู้ประสบสาธารณภัยในกรณีฉุกเฉิน ไว้ในข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ในหมวดเงินงบบุคลากร ประเภทเงินสำรองรายจ่ายที่ตั้งไว้เพื่อใช้จ่ายในกรณีฉุกเฉินเร่งด่วนในเหตุการณ์ที่ไม่สามารถคาดการณ์ได้ล่วงหน้า นอกจากนี้ ยังมีหน่วยงานอื่น ๆ ที่ให้ความช่วยเหลือภายหลังเกิดภัย อาทิ เหล่ากาชาดจังหวัด สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด รวมถึงการระดมทุนโดยใช้ภูมิปัญญาชาวบ้าน เช่น การระดมทุนผ่านต้นดอกเงิน (คล้ายผ้าป่าช่วยเหลือผู้ประสบภัย) เป็นต้น ดังนั้น ในมิติของศูนย์ความร่วมมือฯ จึงมีความชัดเจนในแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการดำเนินการก่อนเกิดภัยและการต่อสู้เผชิญเหตุ หากแต่มีติด้านการเยียวยาหลังเกิดภัยนี้ การดำเนินการของศูนย์ความร่วมมือฯ แทบไม่ได้มีการดำเนินการในนามของศูนย์ความร่วมมือด้านการบรรเทาสาธารณภัยฯ

ปัจจัยแห่งความสำเร็จในการสร้างความร่วมมือด้านการจัดการสาธารณสุข

จากการลงพื้นที่สัมภาษณ์กลุ่มผู้บริหาร ข้าราชการและพนักงานผู้ปฏิบัติงานด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย สามารถวิเคราะห์ สังเคราะห์โดยจะสรุปปัจจัยแห่งความสำเร็จในการดำเนินการของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดและ อบท. ในพื้นที่ข้างเคียงได้ดังต่อไปนี้

ความร่วมมืออันเกิดจากปัญหา โดยท้องถิ่นรวมตัวกันเองและมีแกนหลักสำคัญ
ในการขับเคลื่อนงาน ความร่วมมือนี้ได้จัดตั้งโดยองค์กรอื่นแต่ประการใด เป็นที่ชัดเจนว่า
อปท. แต่ละแห่งล้วนมีข้อจำกัดทางการบริหาร โดยเฉพาะ อปท. ขนาดเล็ก มีข้อจำกัดด้าน
งบประมาณและเครื่องมือสำคัญในการจัดการสาธารณสุข และในทางการบริหารเทศบาลก็ได้รับ
ประโยชน์เช่นกันคือ มีรถยนต์บรรทุกน้ำ มีบุคลากรด้านการบรรเทาสาธารณสุขเพิ่มขึ้น สามารถ
ประสานเครือข่ายได้รวดเร็วขึ้นโดยปริยาย ครั้นมาพิจารณา อปท. ที่เป็นภาคี ก็นับเป็นการเพิ่มขีด
ความสามารถของตนในการเข้าถึงเครื่องมือและการขอความช่วยเหลือกับเทศบาลเมืองได้ง่ายขึ้น
ทั้งนี้ ก่อนเกิดศูนย์ความร่วมมือฯ นี้ อปท. ที่รายรอบเทศบาล ค่อนข้างพบกับปัญหาหลายประการ
กล่าวคือ อปท. ต้องจ่ายค่าบริการในการออกกระจับเหตุให้กับเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดคราวละ 2,000
บาท ซึ่งบางครั้งเทศบาลก็พบปัญหาการไม่ได้รับค่าบริการจากท้องถิ่นที่ขอรับบริการ รวมถึง
เป็นข้อจำกัดของพื้นที่ท้องถิ่นข้างเคียงอีกด้วย เพราะช่วงก่อน พ.ศ. 2553 ไม่มี อปท. ไตมีรถน้ำ
เอนกประสงค์เลย การที่เทศบาลเมืองร้อยเอ็ดเป็นผู้ริเริ่มสร้างเครือข่าย ทำให้ระบบเครือข่าย
ความช่วยเหลือชัดเจนขึ้น การร่วมมือกันก็ยิ่งทำให้เกิดความเกื้อกูลกัน และเกิดประสิทธิภาพ
ในการทำงานร่วมกันในที่สุด

ผู้บริหารท้องถิ่นให้การสนับสนุนอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะความต่อเนื่องทางการเมือง
ของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดที่ผู้บริหารเทศบาลอยู่ในตำแหน่งกว่า 5 สมัย ประกอบกับการมีวิสัย
ทัศน์ที่กว้างไกลและหาแนวทางในการจัดการกับปัญหาอย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ตาม ในส่วนของ
ภาคีแม้จะมีการเปลี่ยนแปลงผู้บริหารในเขต อปท. แต่หลักการดำเนินการ ด้านความร่วมมือ ยัง
คงมีความต่อเนื่อง เพราะการบริการประชาชนและการจัดทุกข์จากสาธารณสุขเป็นหน้าที่สำคัญ
ที่ประชาชนได้ให้ความคาดหวัง การที่ผู้บริหารท้องถิ่นที่เป็นภาคีสมาชิกได้ดำเนินนโยบายอย่าง
ต่อเนื่องและมีความชัดเจนในบันทึกข้อตกลงร่วมกันของ อปท. ที่เป็นภาคีคือ มีการกำหนดระยะเวลา
ในบันทึกข้อตกลง (MOU) ในวงรอบละสามปี (ในทางปฏิบัติอาจมีความยืดหยุ่นมาก เพราะ
เทศบาลและภาคีร่วมมือกันโดยปริยายแทบไม่ถามเรื่องวาระความร่วมมือ)

ความสัมพันธ์แบบไม่เป็นทางการในระดับเจ้าหน้าที่ปฏิบัติ นำมาสู่งานในหน้าที่อย่างมี
ประสิทธิภาพ เป็นที่ชัดเจนว่า งานด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขไม่เลือกวัน เวลา
สถานที่ เพราะขึ้นอยู่กับปัจจัยเสี่ยงต่าง ๆ ที่จะเกิดเหตุ ดังนั้น โดยตัวเนื้องานด้านการป้องกัน
และบรรเทาสาธารณสุขแล้วย่อมหาความเป็นทางการและปฏิบัติตามเวลาราชการ
ได้ยาก เพราะสาธารณสุขเกิดขึ้นได้ทุกเมื่อ การที่เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานมีความรู้จักมักคุ้นกันและ
มีที่มาจกสายข้าราชการทหาร (โอนจากกระทรวงกลาโหม มากถึง 4 ใน 5 คนของเจ้าหน้าที่

ผู้ปฏิบัติงานของแต่ละท้องถิ่น) คล้ายกันจึงทำให้เกิดความสัมพันธ์แบบไม่เป็นทางการและมีวัฒนธรรมการทำงานที่สอดคล้องกันจึงทำให้งานขับเคลื่อนได้ง่าย หรือกรณีบาง อบต. ที่เป็นพลเรือนแต่ก็มีความรู้จักมักคุ้นกันด้วยความที่มีภูมิลาเนาอยู่ อบต. ที่เป็นภาคีแต่ไปปฏิบัติงานในพื้นที่อีก อบต. หนึ่งในซึ่งเป็นภาคีด้วยกันจึงทำให้เกิดความผูกพันทั้งในเชิงพื้นที่และในเชิงบุคคล การมีปฏิสัมพันธ์เช่นนี้เป็น การดีอย่างยิ่งต่อลักษณะงานที่ไม่เป็นทางการ และการทำงานไม่มีเวลาราชการเพราะงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจะมีกำลังเวรยามเผื่อระวังเหตุในแต่ละท้องถิ่นพร้อมรับมือตลอด 24 ชั่วโมง

ความต่อเนื่องในกิจกรรมของศูนย์ความร่วมมือด้านการบรรเทาสาธารณภัย โดยมี การประชุมเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในทุก ๆ เดือน ณ ศูนย์ความร่วมมือฯ ซึ่งตั้งอยู่ที่เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด อันเป็นการพบปะหารือและกำหนดแนวทางการทำงานในแต่ละเดือนรวมถึงการปฏิบัติตามแผนนโยบายของคณะกรรมการบริหารศูนย์ความร่วมมือฯ นอกจากนี้ คณะกรรมการบริหารศูนย์ความร่วมมือฯ ก็มีการประชุมกันอย่างต่อเนื่อง ทุกสี่เดือนจะประชุมครั้งหนึ่ง ทั้งนี้ในรอบปี ก็จะมีการประชุมใหญ่ของศูนย์ความร่วมมือฯ เพื่อสรุปผลการดำเนินการ การระงับเหตุ ปัญหาอุปสรรค รวมถึงการสรุปงบประมาณดำเนินการเป็นประจำทุกปี และยังมี การสับเปลี่ยนสถานที่ประชุมคณะกรรมการบริหารไปตาม อบต. ที่เป็นภาคีสมาชิกการดำเนินการต่าง ๆ ทั้งการประชุมหรือการตรวจประเมินความพร้อมจะมีการหมุนเวียนกันเป็นเจ้าภาพในการดำเนินการ ไม่ได้มีการกระจุกตัวเฉพาะเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดเท่านั้น นอกจากนี้ การที่ทางเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดได้รับรางวัลพระปกเกล้าทองคำด้านการสร้างเครือข่ายรัฐ เอกชน และประชาสังคม ซึ่งมีการนำรางวัลนี้เป็นส่วนหนึ่งของศูนย์ความร่วมมือฯ และมีการทำสำเนาโล่รางวัลให้ทุก อบต. ที่เป็นภาคีสะท้อนถึงการสร้างความเป็นปึกแผ่นและความสำเร็จร่วมกันของ อบต. ที่เป็นภาคี

ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกรรมการบริหารศูนย์ความร่วมมือด้านการบรรเทาสาธารณภัย โดยการคัดเลือกมาจากตัวแทนประชาคมในระดับตำบล เป็นที่น่าสนใจว่าในการปฏิบัติงานของศูนย์ความร่วมมือฯ นั้น มีการดำเนินงานในลักษณะ “จุดภาคี” กล่าวคือมีกลุ่มผู้บริหารของ อบต. ทุกแห่งจำนวน 6 คน (นายกเทศมนตรีเมืองร้อยเอ็ดเป็นประธานศูนย์ฯ และมีรองนายกเทศมนตรีเมืองร้อยเอ็ดที่ดูแลงานด้านการบรรเทาสาธารณภัยมาอีกหนึ่งท่าน) กลุ่มตัวแทนประชาคมของแต่ละ อบต. จำนวน 5 คน กลุ่มประธานคณะกรรมการประสานงานศูนย์อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนของ อบต. ที่เป็นภาคี จำนวน 5 คน และกลุ่มข้าราชการท้องถิ่นระดับปลัดเทศบาล จำนวน 5 คน โดยมีปลัดเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดเป็นกรรมการและเลขานุการ ส่วนปลัด อบต. ที่เป็นภาคีเป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ การมีภาคประชาชนเข้าร่วมสามารถ

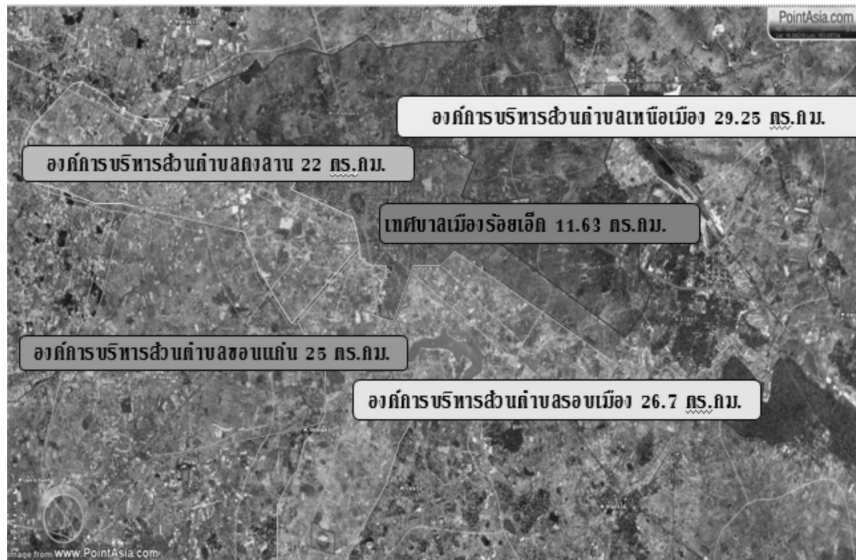
ตรวจสอบการทำงานและร่วมกำหนดทิศทางการทำงานของศูนย์ความร่วมมือฯ โดยปริยาย นอกจากนี้ การดำเนินงานของศูนย์ฯ ยังมีการประชาสัมพันธ์ผ่านทางสื่อท้องถิ่น (เคเบิลทีวี ท้องถิ่น เว็บไซต์ท้องถิ่น) ให้ประชาชนรับทราบถึงความเคลื่อนไหวในกิจกรรมของศูนย์ความร่วมมือฯ อย่างต่อเนื่อง

การตัดสินใจทางการคลังและการปฏิบัติตามแนวทางในการใช้จ่ายงบประมาณ เป็นที่ชัดเจนว่า การดำเนินการงบประมาณของศูนย์ความร่วมมือด้านการบรรเทาสาธารณภัยของ อปท. ต้องมีการใช้จ่ายงบประมาณ ซึ่งในทางปฏิบัติ อปท. ที่เป็นภาคีแต่ละแห่งจะตั้งงบประมาณรายจ่ายในหมวดเงินอุดหนุนให้แก่ อปท. ซึ่งเป็นที่ตั้งศูนย์ความร่วมมือฯ นั่นคืออปท. ตั้งงบประมาณอุดหนุนแก่เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการจ่ายชัดเจนในข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของแต่ละ อปท. ซึ่งตั้งจ่ายเป็นเงินอุดหนุนด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ทั้งนี้ เงินอุดหนุนให้กับเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดนี้ ในทางปฏิบัติจะไม่มีการนำเงินอุดหนุนจาก อปท. อื่น ๆ นำส่งเป็นรายได้ของ อปท. ซึ่งเป็นที่ตั้งศูนย์ความร่วมมือฯ โดยจะมีการนำฝากเป็นเงินนอกงบประมาณและไม่ต้องมีการตราเป็นงบประมาณรายจ่าย (หนังสือที่ มท 0810.4/ว 4524) และมีการปฏิบัติตามแนวทางการใช้จ่ายงบประมาณของศูนย์ฯ ตามระเบียบแบบแผนของทางราชการที่ได้ให้ไว้จึงไม่ก่อให้เกิดปัญหาในการบริหารงบประมาณแต่ประการใด นับตั้งแต่ พ.ศ. 2550 - 2558 เกือบทศวรรษแห่งความร่วมมือยังคงทำให้ภาคีเครือข่ายสนับสนุนงบประมาณอย่างต่อเนื่องและยังเพิ่มขึ้นอีกเท่าตัวในปีงบประมาณ 2557

การดำเนินการของศูนย์ฯ ที่โปร่งใส โดยการรายงานผลการปฏิบัติงานและรายงานทางการเงินสม่ำเสมอ โดยมีการรายงานทางการเงินทุกครั้งที่มีการประชุมคณะกรรมการบริหารศูนย์ฯ และมีการสรุปรายงานทางการเงินเมื่อสิ้นปีงบประมาณ นับเป็นหัวใจหลักสำคัญทางการบริหาร โดยเฉพาะการรวมตัวกันในหลายองค์การและเมื่อมีการระดมทุนเพื่อการจัดการสาธารณภัยในพื้นที่ ทำให้การใช้งบประมาณถูกต้องและมีความโปร่งใสในการใช้จ่ายงบประมาณ การดำเนินการของศูนย์ความร่วมมือฯ ที่ผ่านมา สะท้อนความเชื่อใจในการบริหารงานของศูนย์ฯ เพราะมีการทำบัญชีรายรับรายจ่ายและการสรุปงานประจำปีอย่างเป็นระบบ และคณะผู้บริหารแต่ละ อปท. ยังมีการนำผลการดำเนินการประจำปีชี้แจงต่อสภาของแต่ละ อปท. อีกด้วย อันเป็นการสร้างระบบตรวจสอบทั้งภายในคณะกรรมการบริหารศูนย์ฯ เอง ที่มีภาคประชาคมแต่ละท้องถิ่นเข้าร่วมอยู่แล้วโดยตำแหน่ง รวมถึงตัวแทนภาคประชาชนที่คอยตรวจสอบประจำปีผ่านสภาท้องถิ่นอีกวาระหนึ่ง การดำเนินงานที่โปร่งใสมีระบบการจัดการงบประมาณที่ดีจึงเป็นที่มาส่วนหนึ่งในการเพิ่มงบประมาณในการร่วมดำเนินการอันเริ่มมาตั้งแต่ปีงบประมาณ 2557 เป็นต้นมา

ลักษณะพื้นที่ของท้องถิ่นเอื้ออำนวย เมื่อพิจารณาพื้นที่เขตเมืองร้อยเอ็ดกับพื้นที่ข้างเคียง ในการร่วมมือกันครั้งแรกใน พ.ศ. 2550 ก็ชัดเจนว่า ภาควิชาชิกรักก็เป็น อบต. ที่มีพื้นที่ติดเขตเทศบาลเมืองทั้งสิ้น รวมถึงการที่ความเป็นเมือง (urbanization) ได้ขยายตัวออกมาในเขตพื้นที่ อบต. จนไม่สามารถจำแนกด้วยสายตาว่าเป็นพื้นที่เขตเมืองหรือเป็นพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลหากไม่ถือแนวเขต เมื่อเป็นดังนี้ การที่เทศบาลเมืองร้อยเอ็ดและ อบต. ข้างเคียงได้ร่วมมือกันจึงเป็นประโยชน์ทั้งสองส่วน กล่าวคือ เทศบาลก็สามารถระงับเหตุไม่ให้เกิดหรือลุกลามเข้าไปในพื้นที่เขตเมืองได้ ในขณะที่ อบต. ไกลเคียงก็ได้รับอานิสงค์จากเครื่องมือ รวมถึงกำลังพลที่มีความพร้อมในการเผชิญเหตุตลอด 24 ชั่วโมงของเทศบาล ซึ่งในระยะหลังจาก พ.ศ. 2553 เป็นต้นมา อบต. ที่เป็นภาคีก็เริ่มซื้อรถยนต์บรรทุกน้ำ ซึ่งขีดความสามารถจะไม่ถึงขั้นรถดับเพลิงดังเช่นที่มีในเทศบาลเมือง แต่ก็เป็นการเสริมและระงับเหตุอัคคีภัยหรือแม้กระทั่งส่งน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภคในหน้าแล้งได้เช่นเดียวกัน ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาแนวเขตรับผิดชอบของศูนย์ความร่วมมือด้านการบรรเทาสาธารณภัยฯ กว่า 114.58 ตารางกิโลเมตร ซึ่งล้วนเป็นอาณาบริเวณที่มีเขตติดกัน มีเพียง อบต. ขอนแก่น ที่ไม่ติดพื้นที่เขตเทศบาลเมือง แต่ก็ถือว่าติดต่อกับเขต อบต. รอบเมือง และ อบต. ดงลาน ซึ่งก็ร่วมวงภาคีด้วยกัน ทำให้การออกระงับเหตุเกิดความรวดเร็ว มีประสิทธิภาพและทันทั่วทั้งนี้ สามารถพิจารณาพื้นที่ความรับผิดชอบร่วมกันของศูนย์ความร่วมมือฯ ได้จากภาพที่ 5

การมีเครื่องมือในการระงับเหตุที่สามารถใช้ร่วมกันได้อย่างทันทั่วทั้งนี้ กล่าวคือ อบต. ที่ร่วมกันเป็นภาคีในศูนย์ความร่วมมือด้านการบรรเทาสาธารณภัยฯ มีเครื่องมือที่อยู่ในส่วนของ อบต. เอง และมีเครื่องมือที่ดูแลภายใต้ศูนย์ความร่วมมือฯ กว่า 20 รายการ เช่น เครื่องสูบน้ำ เลื่อยโซ่ยนต์ เรือท้องแบน ฯลฯ นอกจากนี้ อบต. ขนาดเล็กยังสามารถฝากพื้นที่ให้กับภาคีช่วยดูแลได้หากมีการลาของข้าราชการท้องถิ่นหรือหากติดราชการนอกพื้นที่ ทำให้เกิดความต่อเนื่องในการทำงานแม้เจ้าหน้าที่ด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในบาง อบต. ไม่ได้อยู่ในพื้นที่การดำเนินการเช่นนี้สะท้อนความเชื่อใจและการร่วมกันในเนื้องานอย่างชัดเจนโดยไม่แบ่งเส้นเขตการปกครอง หากแต่เป็นการจัดการเชิงพื้นที่ร่วมกัน



ภาพที่ 5. เขตพื้นที่ที่ อปท. ภายใต้บันทึกข้อตกลงด้านการบรรเทาสาธารณภัยฯ พ.ศ. 2554

ที่มา: ศูนย์ความร่วมมือด้านการบรรเทาสาธารณภัยฯ (Centre for Cooperation in Disaster Relief, B.E.2557)

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า ภาพรวมของปัจจัยแห่งความสำเร็จนั้นเกิดจากการเห็นปัญหาร่วมกันของ อปท. ภาคีทุกแห่งที่มาทำงานร่วมกันในนามของศูนย์ความร่วมมือด้านการบรรเทาสาธารณภัยฯ โดยมีการจัดการทั้งคน (man) งบประมาณ (money) วัสดุอุปกรณ์ (material) และมีการจัดการ (management) โดยรวมอย่างเป็นระบบ มีความเป็นรูปธรรม โดยเน้นความร่วมมือและการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน และมีความต่อเนื่องในการดำเนินการร่วมกันของศูนย์ความร่วมมือฯ จนก่อให้เกิดการทำงานแบบบูรณาการเพื่อแก้ไขปัญหาาร่วมกันอย่างแท้จริง

สรุปและอภิปรายผล

แนวทางการดำเนินการของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดและท้องถิ่นข้างเคียงมีแนวทางในการสร้างความร่วมมือกันดังนี้ ประการแรก เป็นการทำบันทึกข้อตกลงด้านการบรรเทาสาธารณภัยระหว่าง อปท. พื้นที่ข้างเคียง ซึ่งก่อให้เกิด “ศูนย์ความร่วมมือด้านการบรรเทาสาธารณภัยฯ” โดยมีการทำบันทึกข้อตกลง 3 ครั้ง (พ.ศ. 2550 2554 และ 2557) ครั้งที่สามเป็นการขยายเครือข่ายความร่วมมือกับหน่วยงานช่วยเหลือผู้ประสบภัย ซึ่งภาคีมีการร่วมสนับสนุนงบประมาณ กำลังคน และวัสดุอุปกรณ์อย่างเต็มที่ อันเป็นการสร้างความร่วมมือที่ใหญ่ขึ้น และมีได้จำกัดเฉพาะความร่วมมือระหว่าง อปท. เท่านั้น ประการที่สอง มีการดำเนินการตามกรอบแนวทางการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยคือ 1) มีการดำเนินการก่อนเกิดภัยร่วมกัน เช่น การวางแผน การซักซ้อมแผนการให้ความรู้แก่ภาคประชาชนในการเฝ้าระวังเหตุ ฯลฯ 2) การดำเนินการระหว่างเกิดภัยร่วมกัน

กล่าวคือ การออกกระงับเหตุ โดยมีเหตุที่เกิดขึ้นบ่อยครั้งสามลำดับคือ อุทกภัยและวาตภัย อัคคีภัย และการกระงับเหตุอื่น ๆ เช่น การปราบสัตว์อันตรายและสัตว์มีพิษ 3) การจัดการหลังเกิดภัย พบว่าศูนย์ความร่วมมือฯ ไม่ได้แสดงบทบาทนี้ โดยทั่วไปจะเป็นหน้าที่ของ อปท. พื้นที่รับผิดชอบ ให้การช่วยเหลือเบื้องต้นและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง

จะเห็นได้ว่า ความร่วมมือของ อปท. ภายใต้เงื่อนไขของบันทึกข้อตกลง (MOU) ซึ่งไม่ได้มีฐานะเป็นองค์การความร่วมมือที่เป็นนิติบุคคล ดังนั้น สถานภาพของบันทึกข้อตกลงจึงมีลักษณะสัญญาใจของท้องถิ่นที่มีบันทึกข้อตกลงอย่างเป็นลายลักษณ์อักษร อปท. ที่เป็นภาคีต้องจัดการในสองลักษณะควบคู่กันไปคือ ประการแรก ดำเนินการตามความรับผิดชอบที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของท้องถิ่นแต่ละแห่งในด้านการจัดการสาธารณสุข ประการที่สองคือ การดำเนินการตามกรอบความตกลงในบันทึกข้อตกลง ซึ่งในทางพฤตินัยมีการประสานกันบ้างในการปฏิบัติงานด้านสาธารณสุขแต่ระดับการทำงานร่วมกันอาจยังน้อยกว่า เมื่อเทียบกับการมีบันทึกข้อตกลงและการจัดตั้งองค์การความร่วมมือของ อปท. ขึ้น แม้ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลแต่ก็สามารถเป็นแกนหลักสำคัญในการยึดโยงให้ อปท. ภาคี สามารถมีพื้นที่ในการกำหนดทิศทางการทำงานร่วมกันได้อย่างชัดเจนยิ่งขึ้น และยังสะท้อนความร่วมมือผ่านองค์กรที่สร้างขึ้นใหม่อย่างหลวม ๆ เพื่อให้สามารถขับเคลื่อนงานส่วนรวมที่ร่วมมือกันได้ จะเห็นได้ว่าเป็นบันทึกข้อตกลงเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการสร้างความร่วมมือระหว่าง อปท. (Faculty of Political Science, Thammasat University, B.E.2555)

หากพิจารณาปัจจัยแห่งความสำเร็จจะพบดังนี้ 1) ความร่วมมือเกิดจากปัญหาร่วมกันในท้องถิ่นรวมตัวกันเองและมีแกนหลักสำคัญในการขับเคลื่อนงาน 2) ผู้บริหารให้การสนับสนุนอย่างต่อเนื่องและมีนโยบายที่ชัดเจน และมีการสนับสนุนงบประมาณร่วมกันในทุกปี 3) ความสัมพันธ์แบบไม่เป็นทางการในระดับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ โดยเฉพาะที่มีการโอนย้ายมาจากกระทรวงกลาโหม อย่างน้อยสี่ในห้าของผู้ปฏิบัติมีความเข้าใจกันและปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ 4) มีความต่อเนื่องในกิจกรรมของศูนย์ความร่วมมือฯ โดยมีการประชุมทั้งระดับกรรมการบริหารและระดับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน 5) ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกรรมการบริหารศูนย์ความร่วมมือฯ โดยเข้ามาเป็นกรรมการบริหารศูนย์ฯ 6) มีการตัดสินใจทางการคลังและการปฏิบัติตามแนวทางในการใช้จ่ายงบประมาณ 7) การดำเนินการของศูนย์ฯ ที่โปร่งใส มีการรายงานผลการปฏิบัติงานและรายงานการเงินเมื่อสิ้นปีงบประมาณ 8) ลักษณะพื้นที่ของท้องถิ่นเอื้ออำนวย ใกล้เคียงกันภายใต้พื้นที่ 114.58 ตารางกิโลเมตร 20 ชุมชน 71 หมู่บ้าน 9) การมีเครื่องมือในการกระงับเหตุที่มีความพร้อมและสามารถใช้ร่วมกันได้อย่างทันการณณ์ ปัจจัยข้าง

ต้นสอดคล้องกับข้อพิจารณาในการสร้างความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นของคณะรัฐศาสตรมหาวิทาลัยธรรมศาสตร์ (Faculty of Political Science, Thammasat University, B.E.2555) กล่าวคือ มีการริเริ่มความร่วมมือโดยท้องถิ่นเอง มีการศึกษาข้อมูลและทางเลือกต่าง ๆ ในความร่วมมือ มีการส่งเสริมให้ท้องถิ่นแต่ละแห่งมีส่วนร่วมตั้งแต่เริ่มต้น รวมทั้งการมีจำนวนภาคีที่เหมาะสมรวมถึงการบริหารความร่วมมือที่มีความโปร่งใส ทั้งนี้ หากพิจารณาระดับความร่วมมืออาจถึงขั้นการร่วมมือกันทำงาน (collaboration) ซึ่ง Luangprapat และคณะ (B.E.2557) ได้อธิบายว่า เป็นปฏิสัมพันธ์เชิงความร่วมมือที่เกิดขึ้นระหว่างตัวแสดงระดับบุคคล โดยกลุ่มคนที่เข้าร่วมมือกันทำงานนั้นประกอบด้วยบุคคลจากต่างองค์กรหรือคนละภาคส่วนกัน การเข้าร่วมมือกันดำเนินการภารกิจภายใต้การจัดโครงสร้างความสัมพันธ์และการจัดองค์กรที่เป็นทางการ เช่น การเข้าร่วมจัดตั้งคณะทำงาน (working group) หรือร่วมกันตั้งทีมโครงการ (project) ที่ประกอบด้วยบุคคลหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อขับเคลื่อนเป้าหมายร่วมกันที่ทุกฝ่ายมีส่วนร่วมในการกำหนดขึ้น สำหรับการจัดตั้งองค์กรความร่วมมือของ อปท. ที่กล่าวมานี้ เป็นที่ประจักษ์ชัดว่าก่อให้เกิดประโยชน์หลายประการ ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ Mektrairat (B.E.2547: 12-13) กล่าวคือ มีการเพิ่มขีดความสามารถของ อปท. เพิ่มประสิทธิภาพของการบริหารจัดการ เพิ่มขีดความสามารถในการทำงานเฉพาะด้าน (specification) และสร้างความสำนึกรับผิดชอบต่อท้องถิ่นร่วมกันในการจัดบริการสาธารณะด้านการบรรเทาสาธารณภัย ได้เป็นอย่างดีอันเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนพื้นที่

อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติก็มีข้อจำกัดบางประการในการทำงานร่วมกันของ อปท. ด้านการจัดการสาธารณภัย กล่าวคือ 1) ข้อจำกัดด้านบุคลากรในการดำเนินการ โดยเฉพาะในส่วนของ อบต. เอง เพราะบาง อบต. มีบุคลากรด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจำนวนน้อย และมีการขอให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายอื่น ๆ ในสำนักงานมาเข้าเวรประจำวันแทน ซึ่งในทางปฏิบัติคงเป็นไปได้ยากที่เจ้าหน้าที่ที่ไม่ได้ทำหน้าที่ด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยโดยตรงจะออกจะรับเหตุได้อย่างทันการณ์และมีประสิทธิภาพ 2) การดำเนินการอาจมีการเปลี่ยนแปลงในทางนโยบายได้ เนื่องจากสภาพของศูนย์ฯ ภายใต้บันทึกข้อตกลงก็มีได้เป็นนิติบุคคล การยกเลิกสามารถทำได้หากฝ่ายบริหารเห็นชอบ 3) ข้อจำกัดด้านการคลัง กล่าวคือ แม้จะมีการร่วมกันสนับสนุนงบประมาณในแต่ละปีงบประมาณก็ตาม แต่การทำงานในบางครั้ง เช่น การซื้อวัสดุพิเศษหรือครุภัณฑ์ขนาดใหญ่ที่มีราคาแพงในนามของศูนย์ความร่วมมือฯ ดำเนินการได้ยาก เว้นแต่เป็นการจัดซื้อเฉพาะ อปท. 4) ข้อจำกัดด้านเครื่องมือการจัดการ ด้วยข้อจำกัดด้านการคลังทำให้การจัดหาเครื่องมือหรืออุปกรณ์สำคัญบางรายการมีข้อจำกัดและไม่สามารถดำเนินการจัดหาได้โดยง่าย และ 5) ข้อจำกัดด้านความร่วมมือในระยะแรก เนื่องจากท้องถิ่นที่เป็นภาคีส่วนใหญ่มีการ

หวังพึ่งเทศบาลเพียงฝ่ายเดียว เพราะในช่วงแรก อบต. ที่ร่วมภาคีมีทัศนคติในทำนองว่าได้จ่ายเงินอุดหนุนให้กับเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดแล้ว เทศบาลต้องดูแลทุกอย่างให้ดีซึ่งจะเป็นภาระที่หนักแก่เทศบาลเพียงฝ่ายเดียว เพราะบันทึกข้อตกลงความร่วมมือเป็นการขยายพื้นที่บริการกว้างขึ้นโดยปริยาย จึงมีการพูดคุย รวมถึงปรับแนวทางการทำงานในลักษณะเครือข่ายให้เกิดขึ้นอย่างแท้จริง โดยที่ทุกฝ่ายมีส่วนร่วมในการดำเนินการ

ทั้งนี้ การดำเนินการแม้จะมีข้อจำกัดบางประการอยู่บ้าง แต่การทำงานร่วมกันย่อมส่งผลดีกว่าดำเนินการเพียงลำพังอย่างแน่นอน เพราะการร่วมกันในด้านการบรรเทาสาธารณสุขภัย เป็นสิ่งที่มีความจำเป็นต้องทำอย่างยิ่ง เพราะสาธารณสุขภัยไม่ได้เกิดขึ้นทุกวัน หากทุก อบต. เร่งซื้อรถดับเพลิงหรืออุปกรณ์อื่น ๆ ลักษณะต่างคนต่างซื้อโดยไม่สนใจพื้นที่ข้างเคียงแม้จะมีอาณาเขตติดกัน การไม่ประสานงานกัน ลักษณะเช่นนี้ อาจทำให้เกิดภาระทางการคลังของท้องถิ่นเอง รวมถึงประชาชนในพื้นที่อาจไม่ได้รับประโยชน์อย่างเต็มที่หากมีภัยฉุกเฉินขึ้นในพื้นที่ การร่วมมือกันทำงานย่อมเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน ลดภาระค่าใช้จ่าย เกิดความคุ้มค่าและประหยัด อีกทั้งยังเป็นการขยายเขตพื้นที่การให้บริการให้ได้กว้างขวางหลากหลาย และสามารถแก้ไขปัญหาแก่ประชาชนในพื้นที่ได้อย่างทันท่วงที สอดคล้องกับแนวทางการจัดตั้ง อบต. ที่ต้องการให้มืองค์กรแก้ไขปัญหาอยู่ใกล้ชิดกับปัญหาของประชาชนและร่วมแก้ไขบรรเทาทุกข์แก่ประชาชน อันเป็นการจัดบริการสาธารณสุขเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนอย่างแท้จริง

เชิงอรรถท้ายบท

¹กฎหมายที่บัญญัติเรื่อง “สหการ” มีเพียง 3 ฉบับคือ พรบ.เทศบาล พ.ศ. 2496 พรบ.ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และ พรบ.ระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 (King Prajadhipok’s Institute, B.E.2549: 139) พึงสังเกตว่า กฎหมายจัดตั้ง อบต. และ อบจ. ไม่ได้ให้อำนาจในเรื่องการจัดตั้งสหการแต่ประการใด

²จากการศึกษาของ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ (Mektrairat, Phongngam & Chardchawarn, B.E.2550) เรื่อง การจัดตั้งองค์กรความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นในประเทศไทย ซึ่งพิจารณาในสภาพปัญหาและการแสวงหาแนวทางในการแก้ไข ได้สะท้อนให้เห็นถึงปัญหาในการจัดตั้งสหการไว้หลายประการด้วยกัน เช่น รัฐบาลไม่ได้มีการส่งเสริมเชิงนโยบายอย่างจริงจัง กฎหมายที่เกี่ยวข้องก็ยังขาดความชัดเจนในรายละเอียด และบทบาทของประชาชนยังถูกจำกัดอยู่มาก ซึ่งนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ ได้เสนอให้ภาครัฐมีการส่งเสริมความร่วมมือระหว่าง อบต. ซึ่งภาครัฐเองต้องมีความชัดเจนในเรื่องนโยบาย และมีความจำเป็นที่ต้องมีกฎหมายที่ต้องง่ายแก่การปฏิบัติ รวมถึงภาคประชาชนและผู้บริหารท้องถิ่นต้องมีบทบาทในการร่วมจัดตั้งและแสดงบทบาทในความเป็นสหการ เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการจัดบริการสาธารณสุขของ อบต.

โครงการนำร่องด้านความร่วมมือของ อปท. มีจำนวนสามกรณีคือ 1) โครงการนำร่องด้านความร่วมมือในการจัดตั้งศูนย์บรรเทาสาธารณภัยเทศบาลเมืองกาญจนบุรี อบต. ปากแพรก อบต. เกาะสำโรง และ อบต. ท่ามะขาม (ความร่วมมือของเทศบาลเมืองกาญจนบุรี อบต. ปากแพรก อบต. เกาะสำโรง และ อบต. ท่ามะขาม-ปัจจุบัน (2558) การดำเนินการค่อนข้างขาดความต่อเนื่อง เนื่องจากมีการเปลี่ยนแปลงผู้บริหารท้องถิ่นหลายแห่งและมีข้อติดขัดเรื่องการเบิกจ่ายงบประมาณ งบประมาณที่ระดมกันครั้งแรกไม่ค่อยได้ใช้เท่าที่ควร ส่วนเรื่องการประชุมร่วมก็ขาดความต่อเนื่อง) 2) โครงการความร่วมมือในการจัดตั้งศูนย์ประสานงานและการบริหารจัดการร่วมกันด้านโครงสร้างพื้นฐาน อำเภอปลวกแดง จังหวัดระยอง 3) โครงการความร่วมมือในการจัดตั้งศูนย์ประสานงานและการบริหารจัดการร่วมกันด้านการจัดการขยะ เทศบาลตำบลเกาะคา อบต. ท่าผา อบต. ศาลา และ อบต. เกาะคา จังหวัดลำพูน (King Prajadhipok's Institute, B.E.2550: 49)

References

- Centre for Cooperation in Disaster Relief. (B.E.2557). *Annual Report of Centre for Cooperation in Disaster Relief Roi-Et Municipality, Nuemueng, Robmuang, Dongran and Khonkaen B.E.2557*. Roi-Et: Roi-Et Municipality.
- Chopyot, S. (B.E.2557). *Local Administrative Organization and Disaster Management: Concepts Theories and Challenges*. Mahasarakham: College of Politics and Governance, Mahasarakham University.
- Department of Local Administration, Japan International Cooperation Agency (JICA) & Thammasat University. (B.E.2551). *Local Cooperation Manual*. Bangkok: Department of Local Administration.
- Faculty of Political Science, Thammasat University. (B.E.2555). *Manual for Local Cooperation Supported by PAO*. Bangkok: Department of Local Administration.
- Henry, N. (2007). *Public Administration and Public Affairs*. 10th ed. Upper Saddle River, NJ: Pearson Prentice Hall.
- Kamolvej, T. (B.E.2554). *Handbook of Local Disaster Management*. Bangkok: College of Local Government Development, King Prajadhipok's Institute.
- King Prajadhipok's Institute. (B.E.2549). *Kamsueksa Nawtang Karnthamnganroumkun Pue Karnchadborikarnsatharana Khong Aongkornpakkongsuantongthin Nai Tangprathet*. Bangkok: King Prajadhipok's Institute.
- _____. (B.E.2550). *Local Cooperation Patterns and Possibilities*. Bangkok: S. Chareonkarnpim.
- Luangprapat, W. et al. (B.E.2557). *Kamsuksa La Ruabruemtuayang Kamborihamkijakarn Banmueng Bab Ruemmuekun Rawang Pakrut Aongkompokkongsuanthongthin Pakturakit Akekachon Pakprachasangkhom La Chumchon (Collaborative Governance)*. Bangkok: Thammasat University.
- Mektrairat, N. (B.E.2547). *Local cooperation agency. Saranookom Kampokkornghongthin Thai*. Nonthaburi: King Prajadhipok's Institute.
- Mektrairat, N., Phongngam, K., & Chardchawarn, S. (B.E.2550). The establishment of local cooperation in Thailand: Problems and solutions. *Local Development Journal*, 2(1). Bangkok: Department of Local Administration.

Phillip, B. D., Neal, D. M., & Webb, G. (2012). *Introduction to Emergency Management*. Boca Raton, FL: CRC Press.

Roi-Et Municipality. (B.E.2557). *Three-year Development Plan (B.E.2557-2559)*. Roi-Et: Division of Academic and Planning, Roi-Et Municipality.

_____. (B.E.2558). *Three-year Development Plan (B.E.2558-2560)*. Roi-Et: Division of Academic and Planning: Roi-Et Municipality.

Shah, A., & Shah, S. (2006). The new vision of local governance and evolving roles of local government. In Shah, A. (Eds.) *Local Governance in Developing Countries*. Washington D.C.: The World Bank.