

กลไกการบริหารจัดการแบบร่วมมือด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กในจังหวัดร้อยเอ็ด

The Collaborative Governance Mechanism in Local Disaster and
Mitigation of the Small-Sized Local Administrative Organizations
in Roi-Et Province

[Received: July 21, 2023; Revised: August 19, 2023;

Accepted: August 21, 2023]

นพพล อัครา

ผู้ช่วยศาสตราจารย์,
สาขาวิชาวิทยาการจัดการ,
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

Noppon Akahat

Assistant Professor,
School of Management Science,
Sukhothai Thammathirat Open University Sukhothai Thammathirat Open University

นราธิป ศรีราม

รองศาสตราจารย์,
สาขาวิชาวิทยาการจัดการ,
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

Narathip Sriram

Associate Professor,
School of Management Science,
Sukhothai Thammathirat Open University Sukhothai Thammathirat Open University

พนมพัทธ์ สมิตานนท์

ผู้ช่วยศาสตราจารย์,
สาขาวิชาวิทยาการจัดการ,
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

Phanompatt Smitananda

Assistant Professor,
School of Management Science,
Sukhothai Thammathirat Open University Sukhothai Thammathirat Open University

ชูเกียรติ มุทธากาญจน์

อาจารย์,
สาขาวิชาวิทยาการจัดการ,
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

Chukiat Muttakan

Instructor,
School of Management Science,
Sukhothai Thammathirat Open University Sukhothai Thammathirat Open University

CORRESPONDING AUTHOR

Phanompatt Smitananda, School of Management Science,

Sukhothai Thammathirat Open University. E-mail: phanompatt.smi@stou.ac.th

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษากลไกการบริหารจัดการแบบร่วมมือด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กในจังหวัดร้อยเอ็ดตามตัวแบบการบริหารจัดการแบบร่วมมือของ Ansell & Gash ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ เลือกพื้นที่กรณีศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 9 แห่งในจังหวัดร้อยเอ็ด มีการสัมภาษณ์ข้อมูลเชิงลึกกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ 21 คน และการวิจัยเอกสาร วิเคราะห์ข้อมูลด้วยวิธีการวิเคราะห์เนื้อหา และตรวจสอบข้อมูลด้วยกระบวนการแบบสามเส้า ผลการศึกษาพบว่า กลไกการบริหารจัดการแบบร่วมมือด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กในจังหวัดร้อยเอ็ด ประกอบด้วย 1. ปัจจัยการริเริ่มความร่วมมือ ได้แก่ (1) อำนาจหน้าที่ ทรัพยากร และศักยภาพที่แตกต่างกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (2) แรงจูงใจในการสร้างความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ (3) ภูมิหลังของการร่วมมือกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2. ปัจจัยด้านการออกแบบสถาบัน และ 3. ปัจจัยด้านภาวะผู้นำในการอำนวยความสะดวกในการดำเนินการแบบร่วมมือกัน

คำสำคัญ: การบริหารจัดการแบบร่วมมือ; การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของท้องถิ่น; องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

Abstract

This research aimed to study the mechanism of the collaborative governance in local disaster and mitigation of the small-sized local administrative organizations in Roi-Et province according to the collaborative governance model of Ansell & Gash. The study was a qualitative research. The case studies were 9 local administrative organizations in Roi-Et province. The data were collected by in-depth interview from 21 key informants and a documentary research. The result were analyzed by a content analysis and finding the consistency of the data by a triangulation. The result showed the mechanism of the collaborative governance in local disaster and mitigation of the small-sized local administrative organizations in Roi-Et province consisted of: 1) factor of collaborative initiation such as (1) dissimilation of authorities, resources and capacities among the local administrative organizations, (2) incentive to build the collaboration and (3) the collaborative background of the local administrative organizations, 2) factor of institutional design and 3) factor of facilitative leadership.

Keywords: Collaborative Governance; Local Disaster and Mitigation; Local Administrative Organization

บทนำ

ตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ในมาตรา 20 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่มีหน้าที่ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตท้องถิ่นของตนโดยมีผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่นั้นเป็นผู้รับผิดชอบในฐานะผู้อำนวยการท้องถิ่นและมีหน้าที่ช่วยเหลือผู้อำนวยการจังหวัดและผู้อำนวยการอำเภอตามที่ได้รับมอบหมาย ตลอดจนหมวด 2 การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย มาตรา 21 – 30 เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย รวมทั้งเป็นภารกิจอำนาจหน้าที่และการให้บริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรับผิดชอบตามมาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขถึงฉบับที่ 14 พ.ศ. 2562 และมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 จากบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวจึงทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีภารกิจสำคัญด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในพื้นที่บริการของตน

จากอำนาจหน้าที่ด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบกับนโยบายของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นซึ่งได้ให้แนวทางในการจัดระบบการบริหารเพื่อให้การบริการสาธารณะแก่ประชาชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพ เกิดศักยภาพและพัฒนาความเข้มแข็งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ ซึ่งแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีคุณภาพการจัดบริการสาธารณะด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่แตกต่างกัน และอาจไม่สามารถดำเนินการตามภารกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งอยู่ในข้อจำกัดด้านงบประมาณ บุคลากร และการบริหารจัดการ จึงไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้อย่างแท้จริง

ต่อมาเทศบาลตำบลเมืองสรวง อำเภอเมืองสรวง จังหวัดร้อยเอ็ด ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีศักยภาพในเชิงการบริหารและพื้นที่เนื่องจากพื้นที่บริการตั้งย่านศูนย์กลางของส่วนราชการและเศรษฐกิจของอำเภอเมืองสรวง จังหวัดร้อยเอ็ด ที่อยู่ห่างจากศาลากลางจังหวัดร้อยเอ็ดไปทางทิศใต้ประมาณ 40 กิโลเมตร สภาพพื้นที่เป็นกึ่งเมืองกึ่งชนบท และยกฐานะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นจากสุขาภิบาลเมื่อปี พ.ศ. 2542 ทำให้มีประสบการณ์ในการบริหารจัดการด้านสาธารณภัยในพื้นที่มานานกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลหรือเทศบาลตำบลที่ยกฐานะจากองค์การบริหารส่วนตำบลในละแวกใกล้เคียงกัน จึงได้ประสานความร่วมมือกันระหว่างกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดร้อยเอ็ดที่อยู่ใกล้เคียง ได้แก่ เทศบาลตำบลหนองหิน อำเภอเมืองสรวง เทศบาลตำบลกกกุง อำเภอเมืองสรวง เทศบาลตำบลคูเมือง อำเภอเมืองสรวง องค์การบริหารส่วนตำบลป่าสังข์ อำเภอจตุรพักตรพิมาน เทศบาลตำบลดงแดง อำเภอจตุรพักตรพิมาน องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดู่ อำเภออาจสามารถ องค์การบริหารส่วนตำบลหนองบัว อำเภออาจสามารถ และองค์การบริหารส่วนตำบลน้ำคำ อำเภอสุวรรณภูมิ โดยได้จัดทำบันทึกข้อตกลงร่วมกันเป็นเครือข่ายความร่วมมือในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เพื่อบูรณาการการใช้เครื่องจักรกล ยานพาหนะ และอุปกรณ์ในด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยร่วมกัน รวมถึงมีการร่วมฝึกอบรมและซ้อมแผนเผชิญเหตุร่วมกัน ซึ่งเป็นการพัฒนา

ศักยภาพในการให้ความช่วยเหลือประชาชนได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2562 เป็นต้นมา

จากบทเรียนและความสำเร็จของกลไกการจัดการเชิงพื้นที่ของภาคีเครือข่ายความร่วมมือในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยระหว่างเทศบาลตำบลเมืองสรวงกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีก 8 แห่งในพื้นที่จังหวัดร้อยเอ็ดดังกล่าวที่เกิดขึ้น จึงนำไปสู่ความสนใจในประเด็นการศึกษาในครั้งนี้ถึงกระบวนการพัฒนากลไกการบริหารจัดการแบบความร่วมมือในด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กซึ่งไม่ค่อยปรากฏเพราะศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กที่อยู่ในพื้นที่กึ่งเมืองกึ่งชนบทในประเทศไทยไม่ได้มีขีดความสามารถในการปฏิบัติตามภารกิจตามอำนาจหน้าที่ด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหมือนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ เช่น กรุงเทพมหานคร องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่เมือง อย่างเทศบาลนครและเทศบาลเมือง เป็นต้น ด้วยเหตุนี้การศึกษาครั้งนี้จะนำไปสู่การสร้างการเข้าใจในการพัฒนากลไกการบริหารจัดการแบบความร่วมมือในด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กและนำไปสู่การพัฒนาข้อเสนอแนะเพื่อพัฒนากลไกการบริหารจัดการแบบความร่วมมือในการจัดทำบริการสาธารณะด้านอื่นๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับพื้นที่ได้

วัตถุประสงค์

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการพัฒนากลไกการบริหารจัดการแบบร่วมมือด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กในจังหวัดร้อยเอ็ด

แนวคิดและทฤษฎีที่ใช้

การบริหารจัดการแบบร่วมมือ (Collaborative Governance) เป็นการบริหารจัดการรูปแบบหนึ่งในบริบทของการบริหารปกครองสาธารณะ (Public Governance) ซึ่งประกอบด้วย แนวคิดการร่วมมือ (Collaboration) และการบริหารปกครอง (Governance) โดยแนวคิดการร่วมมือเป็นแนวคิดที่มุ่งสร้างและพัฒนาระบบการแก้ไขปัญหาาร่วมกันแบบข้ามขอบเขตความสัมพันธ์หลายภาคส่วน อย่างเป็นอิสระ ด้วยการแลกเปลี่ยนข้อมูล แบ่งปันทรัพยากร และสนับสนุนความสามารถขององค์กรอื่น เพื่อดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายร่วมกัน (Perry, 2007) ส่วนการบริหารปกครอง (Governance) เป็นแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่รวมแนวคิดการจัดการภาครัฐและนโยบายสาธารณะเข้าด้วยกัน โดยผสมผสานการจัดการภาคส่วนอื่นที่ไม่ใช่รัฐ เช่น ภาคเอกชน ภาคประชาสังคมเข้ากับการบริหารของภาครัฐ ส่วนขอบเขตอำนาจการปกครองนั้นมีลักษณะไร้อาณาเขตการปกครองแบบรัฐชาติแบบเดิม โดยมีรูปแบบการทำงานแบบภาคีเครือข่าย อาศัยความไว้วางใจ การร่วมมือประสานงาน และการปรับตัวที่มีความยืดหยุ่น มากกว่าการทำตามการสั่งการตามกฎหมาย หรือการแข่งขันตามกลไกตลาดที่เกิดขึ้นในองค์กร

(Rhodes, 1997) สำหรับนักวิชาการคนสำคัญอย่าง Ansell and Gash (2008) ได้นิยามลักษณะสำคัญของแนวคิดการบริหารจัดการแบบร่วมมือนี้ไว้ว่าเป็นการจัดการที่เกิดขึ้นในการปกครองที่มีมากกว่าการทำงานขององค์การภาครัฐเพียงอย่างเดียวโดยร่วมกับผู้ที่มีส่วนได้เสียอื่นที่ไม่ใช่ภาครัฐให้เข้ามีส่วนผูกพันโดยตรงในกระบวนการตัดสินใจแบบรวมหมู่กันซึ่งเกิดขึ้นอย่างเป็นทางการ มุ่งหาฉันทามติร่วมกัน และร่วมปรึกษาหารือกัน ซึ่งสิ่งเหล่านี้มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างหรือนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ หรือบริหารจัดการโครงการหรือทรัพยากรสาธารณะร่วมกัน ส่วนนักวิชาการอย่าง Emerson, Nabatchi and Balogh (2011) ได้เสนอแนวคิดการบริหารจัดการแบบร่วมมือนี้ไว้ว่าเป็น กระบวนการและโครงสร้างของการตัดสินใจนโยบายและการจัดการซึ่งผูกพันกับประชาชนในโครงสร้างความสัมพันธ์ที่มีลักษณะข้ามขอบเขตองค์การหลายองค์การ ระดับของรัฐบาลที่ปกครองหลายระดับ และ/หรือพื้นที่ความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐภาคเอกชน และประชาชนเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามเป้าหมายสาธารณะเพราะถ้าไม่ร่วมมือกันก็จะไม่ประสบความสำเร็จ ต่อมาในการนำเสนอกรอบแนวคิดสำหรับการศึกษาค้นคว้าได้ใช้กรอบแนวคิดการบริหารจัดการแบบร่วมมือตามที่ Ansell and Gash (2008) ได้พัฒนาตัวแบบการบริหารจัดการแบบร่วมมือด้วยวิธีการวิจัยเอกสารจากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการแบบร่วมมือในทางปฏิบัติการจำนวนหลาย ๆ ผลงานเพื่อทำการวิเคราะห์แบบ Meta-Analysis ผ่านกระบวนการคำนวณความสอดคล้องแบบต่อเนื่องจนได้ตัวแบบการบริหารจัดการแบบร่วมมือ โดยสาระสำคัญของตัวแบบการบริหารจัดการแบบร่วมมือที่ Ansell and Gash (2008) เสนอทำให้ทราบว่า การบริหารจัดการแบบร่วมมือประกอบขึ้นจากเงื่อนไขสำคัญ 3 องค์ประกอบ ได้แก่ 1. เงื่อนไขการเริ่มต้น 2. เงื่อนไขการออกแบบสถาบัน และ 3. เงื่อนไขภาวะผู้นำแบบอำนวยความสะดวก ซึ่งแต่ละเงื่อนไข นำไปสู่กระบวนการและปัจจัยต่าง ๆ ที่กลายเป็นกระบวนการบริหารจัดการแบบร่วมมือและผลลัพธ์ของความสำเร็จในการบริหารจัดการแบบร่วมมือขึ้น ซึ่งมีความเหมาะสมกับลักษณะของการวิเคราะห์องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไทยซึ่งเป็นองค์กรภาครัฐรูปแบบหนึ่งที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการจัดบริการสาธารณะในพื้นที่อย่างจำกัดตามกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง แต่ต้องรับผิดชอบดูแลพื้นที่บริการและความเป็นอยู่ของประชาชนอย่างกว้างขวางและครอบคลุมหลายมิติ ตั้งแต่เกิดจนตาย โดยเฉพาะในด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ในกรณีพื้นที่ที่ทำการศึกษที่สามารถประยุกต์ตัวแบบการบริหารจัดการแบบร่วมมือของ Ansell and Gash (2008) ที่ให้ความสำคัญหรือเน้นขอบเขตความเป็นสาธารณะหรืออำนาจหน้าที่ของภาครัฐในการพัฒนา/ สร้างเงื่อนไขการบริหารจัดการแบบร่วมมือเพื่อให้ภาคีเครือข่ายหรือตัวแสดงต่าง ๆ ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำภารกิจของรัฐบาลและขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีผลกระทบต่อประชาชนในพื้นที่บริการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

วิธีการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ กรณีศึกษาจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดร้อยเอ็ดระหว่างเทศบาลตำบลเมืองสรวง อำเภอเมืองสรวงกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ใกล้เคียง

ได้แก่ เทศบาลตำบลหนองหิน อำเภอเมืองสรวง เทศบาลตำบลกกก อำเภอเมืองสรวง เทศบาลตำบลคูเมือง อำเภอเมืองสรวง องค์การบริหารส่วนตำบลป่าสังข์ อำเภอจตุรพักตรพิมาน เทศบาลตำบลคงแดง อำเภอจตุรพักตรพิมาน องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดู่ อำเภออาจสามารถ องค์การบริหารส่วนตำบลหนองบัว อำเภออาจสามารถ และองค์การบริหารส่วนตำบลน้ำคำ อำเภอสุวรรณภูมิ ที่มีการดำเนินการในภารกิจด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยร่วมกัน ใช้วิธีถอดบทเรียนจากการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้การทำงานแบบร่วมมือกัน ซึ่งได้ทำการเก็บรวบรวม ข้อมูลจาก 2 แหล่ง ได้แก่ 1) เอกสาร ได้แก่ เอกสารการดำเนินโครงการ เอกสารการประชุม รวมทั้ง เอกสารอื่นที่เกี่ยวข้องในประเด็นที่ศึกษาจากบทความทางวิชาการ ข่าวสาร และบทวิเคราะห์ของผู้เชี่ยวชาญต่าง ๆ และ 2) การสัมภาษณ์เชิงลึก กลุ่มเป้าหมายที่เป็นผู้ให้ข้อมูลสำคัญซึ่งทำการเลือกอย่างเฉพาะเจาะจงจำนวน 21 คน ได้แก่ ผู้บริหารท้องถิ่นแต่ละคน รวมจำนวน 9 คน ข้าราชการส่วนท้องถิ่นระดับบริหาร (ปลัดและรองปลัด) จำนวน 4 คน พนักงานงานส่วนท้องถิ่นที่ปฏิบัติงานด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นภาคีเครือข่าย จำนวน 4 คน ตัวแทนส่วนอื่นที่เป็นผู้ได้รับประโยชน์ในพื้นที่ เช่น ภาครัฐกิจ/ผู้ประกอบการภาคเอกชนในพื้นที่จำนวน 2 คน ตัวแทนข้าราชการฝ่ายปกครอง/กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จำนวน 2 คน รวมเป็นกลุ่มผู้ให้ข้อมูลจำนวน 21 คน สำหรับการวิเคราะห์ข้อมูลใช้วิธีการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) ตามกระบวนการวิจัยเชิงคุณภาพ ได้แก่ การวิเคราะห์ข้อมูลโดยพิจารณาประเด็นหลัก (Major Themes) ที่ พบในข้อมูลที่ได้รับจากการเนื้อหาเอกสารทั้งหมด หลังจากนั้นนำประเด็นหลักมาพิจารณาแบ่งแยก เป็นประเด็นย่อย (Sub-themes) และหัวข้อย่อย (Categories) ที่เป็นกระบวนการวิเคราะห์โดยเริ่มต้น จากการวิเคราะห์ภาพรวมไปสู่การวิเคราะห์ประเด็นย่อยของกระบวนการวิเคราะห์ข้อมูลในแต่ละส่วน นอกจากนี้ ในส่วนการดำเนินกระบวนการตีความข้อมูลผู้วิจัยได้ดำเนินกระบวนการสะท้อน (Reflecting) ข้อมูลตามวิธีการตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลแบบสามเส้า (Triangulation) ได้แก่ ตรวจสอบแหล่งข้อมูล ตรวจสอบวิธีการเก็บข้อมูล และตรวจสอบเวลาในการเก็บรวบรวมข้อมูล ในแต่ละขั้นตอนควบคู่ไปกับการดำเนินกระบวนการวิเคราะห์ข้อมูล เพื่อเสริมสร้างให้กระบวนการวิเคราะห์ ข้อมูลมีความแกร่งและแม่นยำตรง (Rigor) และมีความเข้มข้นมากขึ้น (Intensive Process)

ผลการศึกษา

สภาพการบริหารจัดการแบบร่วมมือ

สืบเนื่องจากเทศบาลตำบลเมืองสรวง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ใกล้เคียงมีข้อจำกัดในด้านงบประมาณ และด้านการบริหารจัดการเครื่องจักรกลสาธารณภัย ทำให้ไม่อาจแก้ไขปัญหา ความเดือดร้อนให้แก่ประชาชนตามอำนาจหน้าที่ได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ ประกอบกับนโยบายของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นซึ่งได้ให้แนวทางในการจัดระบบการบริหารเพื่อให้การบริการสาธารณะแก่ประชาชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพ เกิดศักยภาพและพัฒนาความเข้มแข็งของ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เทศบาลตำบลเมืองสรวงจึงได้ประสานความร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ใกล้เคียง ได้แก่ เทศบาลตำบลหนองหิน อำเภอเมืองสรวง เทศบาลตำบลกกก อำเภอเมืองสรวง เทศบาลตำบลคูเมือง อำเภอเมืองสรวง องค์การบริหารส่วนตำบลป่าสังข์ อำเภอจตุรพักตรพิมาน เทศบาลตำบลแดง อำเภอจตุรพักตรพิมาน องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดู่ อำเภออาจสามารถ องค์การบริหารส่วนตำบลหนองบัว อำเภออาจสามารถ และองค์การบริหารส่วนตำบลน้ำคำ อำเภอสุวรรณภูมิ โดยได้จัดทำบันทึกข้อตกลงร่วมกันเป็นเครือข่ายความร่วมมือในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เพื่อบูรณาการการใช้เครื่องจักรกล ยานพาหนะ และอุปกรณ์ในด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยร่วมกัน รวมถึงมีการร่วมฝึกอบรมและซ้อมแผนเผชิญเหตุร่วมกัน ซึ่งเป็นการพัฒนาศักยภาพในการให้ความช่วยเหลือประชาชนได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

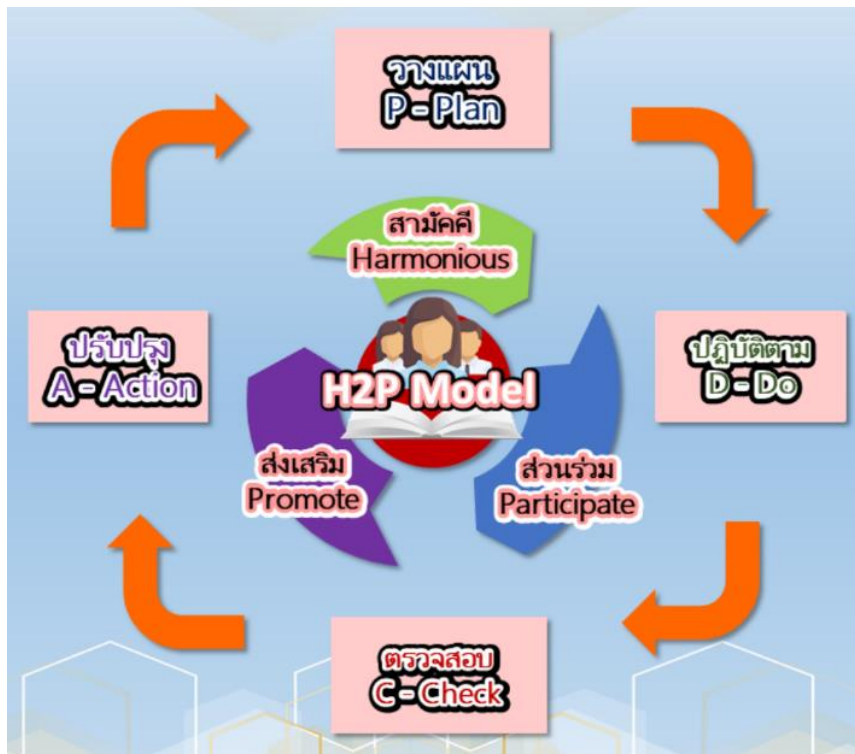
สำหรับการวางกลไกการบริหารจัดการสาธารณภัยแบบร่วมมือกันตามบริบทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ลักษณะกึ่งเมืองกึ่งชนบทของจังหวัดร้อยเอ็ดตามที่เกิดขึ้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้ร่วมเป็นภาคีเครือข่ายในการจัดทำบริการสาธารณะด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยได้ดำเนินการบริหารจัดการผ่านโครงสร้างการบริหารงานอย่างเป็นระบบโดยยึดหลัก “H2P Model” ภายใต้วงจรคุณภาพแบบ PDCA ของภาคีเครือข่าย มีองค์ประกอบดังต่อไปนี้

H Harmonious หมายถึง สามัคคี คือ สร้างความสามัคคีให้เกิดกับองค์กรเพื่อความร่วมมือในการปฏิบัติงาน และกิจกรรมต่างๆ อย่างมีความสุข ตามหลักการทรงงานในข้อ 23 ของในหลวงรัชกาลที่ 9 ที่พระราชทานไว้ เป็นแบบอย่าง คือรู้จักสามัคคี การลงมือปฏิบัติงานใดๆ ควรคำนึงเสมอว่าเราจะทำงานคนเดียวไม่ได้ต้องร่วมมือร่วมใจกันเป็นองค์กรเป็นหมู่คณะจึงจะมีพลังเข้าไปแก้ปัญหาให้ลุล่วงได้ด้วยดี

P ที่ 1 Participate หมายถึง ส่วนร่วม คือ การมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนบริหารจัดการองค์กรให้เป็นศูนย์กลางการด้านสาธารณภัย โดยการมีส่วนร่วมทั้งภาครัฐ และเอกชน เพื่อให้มีส่วนร่วมและพัฒนาด้วยกันจะทำให้การพัฒนาในด้านต่างๆเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ให้บรรลุเป้าหมายการพัฒนาศักยภาพของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน

P ที่ 2 Promote หมายถึง ส่งเสริม คือ การส่งเสริมและสนับสนุนให้บุคลากรมีการพัฒนาตนเองอยู่เสมอ เป็นมืออาชีพสามารถพัฒนาสู่ความเป็นเลิศในทุกๆด้านตามศักยภาพของแต่ละคน และพัฒนาตนเองสู่ความเป็นเลิศในด้านต่างๆ สร้างความเคารพนับถือ ความศรัทธาต่อสังคม

ภาพที่ 1 สรุปหลัก “H2P Model” ในการบริหารจัดการเครือข่าย



จากการศึกษาการพัฒนากลไกการบริหารจัดการแบบร่วมมือด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กในจังหวัดร้อยเอ็ดที่เกิดขึ้น โดยเรียกชื่อเครือข่ายของตนว่า “กลุ่มพื้นที่โซนนิ่ง” เพื่อแก้ไขปัญหาข้อจำกัดของทรัพยากรด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีพื้นที่ติดต่อกับเทศบาลตำบลเมืองสรวง จังหวัดร้อยเอ็ด พัฒนาระบบการบริหารจัดการการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ที่บูรณาการด้านบุคลากร งบประมาณ เครื่องจักรกล วัสดุ อุปกรณ์ และการบริหารจัดการ โดยมีการวางแผน ทบทวน ร่วมปฏิบัติงาน และติดตามผลการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง และเป็นศูนย์กลางด้านการจัดการสาธารณภัย เป็นการลดขั้นตอนในการสั่งการด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ลดความสูญเสียจากเหตุสาธารณภัย ทำให้ประชาชนได้รับความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินอย่างสูงสุด ซึ่งสามารถอธิบายตามปัจจัยของการพัฒนารูปแบบการบริหารจัดการแบบร่วมมือตามกรอบการวิเคราะห์ที่ประยุกต์จากทฤษฎีของตัวแบบการบริหารจัดการแบบร่วมมือของ Ansell and Gash (2008) ได้ดังนี้

1. ปัจจัยการริเริ่มในการสร้างความร่วมมือ

การบริหารจัดการแบบร่วมมือกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกรณีศึกษาเกิดขึ้นจากเงื่อนไขจากการเริ่มต้นก่อเกิดความร่วมมือกันเป็นผลมาจากนโยบายของรัฐบาลในการส่งเสริมการสร้างความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันในการจัดทำบริการสาธารณะด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และลักษณะความสัมพันธ์กันที่มีมาแต่เดิมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้ามาร่วมมือกันเพื่อร่วมเป็นภาคีเครือข่ายตามที่แต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีศักยภาพ มีองค์ความรู้ มีบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญและวัสดุ อุปกรณ์เครื่องมือด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ซึ่งสามารถวิเคราะห์เหตุของการเริ่มต้นความร่วมมือได้ ดังนี้

1.1 การมีอำนาจหน้าที่ ทรัพยากร และศักยภาพที่แตกต่างกันระหว่างภาคีเครือข่ายแต่สามารถส่งเสริม สนับสนุน ผลักดันการใช้อำนาจหน้าที่ ทรัพยากร และศักยภาพของแต่ละตัวแสดงที่ตนมีทำให้เกิดความร่วมมือกันขึ้น จากการวิเคราะห์ปัจจัยที่เป็นจุดเริ่มต้นการก่อเกิดความร่วมมือในการสร้างความร่วมมือในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในพื้นที่กรณีศึกษาในประเด็นนี้สามารถสรุปผลข้อมูลที่ได้ว่าเกิดจากความร่วมมือกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ใกล้เคียงที่มีความประสงค์ในการพัฒนาระบบและศักยภาพในการให้บริการแก่ประชาชนในเขตพื้นที่ ในเรื่องการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เนื่องจากเทศบาลตำบลเมืองสรวง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ใกล้เคียง มีข้อจำกัดในด้านงบประมาณ บุคลากร วัสดุ เครื่องมือ เครื่องใช้ เครื่องจักรกลสาธารณภัย และด้านการบริหารจัดการ ทำให้ไม่อาจแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนในเรื่องของการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยให้แก่ประชาชนตามอำนาจหน้าที่ได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ โดยมีการวางแผนการดำเนินการร่วมกัน ดังนี้

1) ศึกษาเปรียบเทียบ หนังสือสั่งการที่เกี่ยวข้อง เพื่อศึกษาความเป็นไปได้ในการร่วมมือกันเป็นกลุ่มพื้นที่โซนนิ่ง และไม่ขัดกับระเบียบ หนังสือสั่งการ

2) ตรวจสอบคำสั่งของจังหวัดในการแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารเครื่องจักรกลสาธารณภัยกลุ่มพื้นที่ (Zoning) ซึ่งได้จัดกลุ่มองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่พื้นที่ใกล้เคียงกันไว้ และดำเนินการสำรวจความประสงค์ในการเข้าร่วมเป็นกลุ่มพื้นที่โซนนิ่ง จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ใกล้เคียง

3) จัดประชุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประสงค์เข้าร่วมเป็นสมาชิกกลุ่มพื้นที่โซนนิ่ง เพื่อหารือแนวทางในการบูรณาการการดำเนินการด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยร่วมกัน และร่วมกันกำหนดข้อตกลงที่จะดำเนินการร่วมกัน

4) จัดทำบันทึกข้อตกลงและลงนามในบันทึกข้อตกลงร่วมกัน

5) ดำเนินการฝึกอบรมให้แก่บุคลากรที่ปฏิบัติงานด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยร่วมกัน เพื่อพัฒนาทักษะ กระบวนการ เทคนิค วิธีการในการให้ความช่วยเหลือและแก้ไขปัญหาให้แก่ประชาชน

6) สำรวจบุคลากร เครื่องจักรกล เครื่องมืออุปกรณ์ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เป็นข้อมูลในการวางแผนในการจัดการสาธารณภัย

7) การปฏิบัติการและการติดตามประเมินผลกลุ่มพื้นที่โซนนิ่ง ใช้หลักการสังเกตการดำเนินการให้ความช่วยเหลือและแก้ไขปัญหาแก่ประชาชน

8) มีการประชุมสมาชิกกลุ่มพื้นที่โซนนิ่ง เพื่อสรุปผลการดำเนินงานร่วมกัน เสนอแนะปัญหา และหาแนวทางในการปรับปรุงกระบวนการและพัฒนาเทคนิคในการให้ความช่วยเหลือ/แก้ไขปัญหาแก่ประชาชนต่อไป

1.2. แรงจูงใจที่ทำให้ภาคีเครือข่าย ตามที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 9 แห่งเข้ามาสร้างความร่วมมือระหว่างกันขึ้น จากเหตุผลเชิงนโยบายและการจัดการด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่เกิดขึ้นมา เพราะลำพังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งในพื้นที่ที่มีความแตกต่างกันในรูปแบบการบริหารองค์กรและมีศักยภาพการจัดทำบริการสาธารณะที่แตกต่างกัน ประกอบกับนโยบายของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นซึ่งได้ให้แนวทางในการจัดระบบการบริหารจัดการเพื่อให้การบริการสาธารณะแก่ประชาชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้วยการส่งเสริมการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีพื้นที่ใกล้เคียงกัน ให้เห็นความสำคัญของการจัดการสาธารณภัยร่วมกัน โดยให้สามารถช่วยเหลือกันนอกเขตพื้นที่ของตนเองได้ ในการพัฒนางานด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การฝึกอบรม ฝึกซ้อมแผนเผชิญเหตุร่วมกัน การสนับสนุนงบประมาณ ในการจัดหาเครื่องจักรกลสาธารณภัยเพื่อใช้ประโยชน์ร่วมกัน

ทั้งนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 9 แห่งได้มีการบูรณาการทรัพยากรในการบริหารจัดการด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยร่วมกัน ได้แก่ บุคลากรขององค์กรที่ปฏิบัติงานด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย รถดับเพลิง รถบริการการแพทย์ฉุกเฉิน รถบรรทุกน้ำเอนกประสงค์ เครื่องมือสื่อสาร/วิทยุสื่อสาร และวัสดุอุปกรณ์อื่นที่ใช้ในการเผชิญเหตุสาธารณภัย/การฝึกอบรม/การซ้อมแผนเผชิญเหตุสาธารณภัย ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 9 แห่งร่วมกัน

1.3 ภูมิหลังความร่วมมือของภาคีเครือข่าย สำหรับภูมิหลังของความร่วมมือระหว่างภาคีเครือข่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 9 แห่ง มาจากภูมิหลังเชิงพื้นที่ที่เป็นพื้นที่บริการสาธารณะด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่มีลักษณะเชื่อมต่อกัน โดยมีพื้นที่เทศบาลตำบลเมืองสรวงเป็นศูนย์กลางในฐานะที่เป็นพื้นที่ตั้งของส่วนราชการในระดับอำเภอเมืองสรวงและมีทรัพยากรการบริหารด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่มีศักยภาพสูงกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ ในพื้นที่ใกล้เคียง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ใกล้เคียงได้มีการขอใช้ทรัพยากรการบริหารด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจากเทศบาลตำบลเมืองสรวงในการดำเนินการในพื้นที่บริการในลักษณะการขอความช่วยเหลือกันเป็นกรณีๆ ไปอยู่ก่อนแล้ว ต่อมาเทศบาลตำบลเมืองสรวงจึงเชิญชวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ใกล้เคียง ได้แก่ เทศบาลตำบลหนองหิน เทศบาลตำบลกกกุง เทศบาลตำบลคูเมือง เทศบาลตำบลดงแดง องค์การบริหารส่วนตำบลป่าสัก องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านตู องค์การบริหารส่วนตำบลหนองบัว และองค์การบริหารส่วนตำบลน้ำคำ ซึ่งได้จัดเป็นกลุ่มองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลุ่มพื้นที่โซนนิ่ง จึง

เกิดการรวมกลุ่มจัดทำบันทึกข้อตกลงร่วมเป็นเครือข่ายด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย “กลุ่มพื้นที่โซนนิ่งที่ 13 จังหวัดร้อยเอ็ด” ขึ้น

2. ปัจจัยด้านการออกแบบสถาบัน

เป็นเงื่อนไขด้านการพัฒนาความเป็นสถาบันร่วมกันของภาคีเครือข่าย การพัฒนาความเป็นสถาบันระหว่างภาคีเครือข่ายที่มีส่วนได้เสียแต่ละตัวแสดงที่ได้มีการออกแบบการทำงานร่วมกันด้วยการวางกฎเกณฑ์ กติกา บรรทัดฐานการปฏิบัติสำหรับให้ทุกฝ่ายยึดถือร่วมกันภายใต้การบูรณาการทำงานแบบร่วมมือกัน ซึ่งถือเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ทำให้การบริหารจัดการแบบร่วมมือกัน โดยการจัดทำบันทึกข้อตกลงร่วมกันเป็นเครือข่ายความร่วมมือในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เพื่อบูรณาการบริหารจัดการทรัพยากรด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยร่วมกัน ทำให้มีการวางระบบการทำงานของเครือข่ายที่สามารถสั่งการและบัญชาการเหตุการณ์ในการเผชิญเหตุสาธารณภัยได้อย่างมีเอกภาพ โดยสามารถรับแจ้งเหตุสาธารณภัยที่เกิดขึ้นในพื้นที่ของเครือข่ายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกลุ่มโซนนิ่ง และจัดการเพื่อได้รับการระงับเหตุอย่างรวดเร็วและทันทั่วถึง ทำให้ความสูญเสียต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนลดลง รวมทั้งพัฒนาให้เกิดเป็นศูนย์กลางด้านการจัดการสาธารณภัย โดยการมีส่วนร่วมทั้งภาครัฐ เอกชน และสร้างความมั่นใจและความเชื่อมั่นให้กับประชาชนมีความมั่นคง ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินอย่างสูงสุด

จากการพัฒนาระบบการทำงานร่วมกันของภาคีเครือข่ายที่ได้เข้ามามีส่วนร่วมร่วมกันดังกล่าวส่งผลให้เกิดประโยชน์ที่จะได้รับในการบริหารงานด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกลุ่มพื้นที่ได้ ดังนี้

1. เกิดเอกภาพในการบัญชาการเหตุการณ์ การวิเคราะห์สถานการณ์ และสั่งการเจ้าหน้าที่ เผชิญเหตุสาธารณภัยได้อย่างถูกต้อง เป็นระบบ และมีประสิทธิภาพ
2. ลดขั้นตอนในการสั่งการ สามารถปฏิบัติการเผชิญเหตุหรือบรรเทาภัยได้รวดเร็ว และทันทั่วถึง ลดความสูญเสียต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน
3. มีการบริหารจัดการเครื่องจักรกลสาธารณภัยอย่างเป็นระบบ สามารถนำไปเผชิญเหตุภัยพิบัติได้ ทำให้การตอบโต้ภัยพิบัติมีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น
4. ทำให้ประชาชนสามารถใช้ชีวิตได้อย่างปกติสุข มีความมั่นใจในระบบการคุ้มครองดูแล จากภาครัฐ ด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

3. ปัจจัยด้านภาวะผู้นำแบบอำนาจความสะดวก

เป็นการศึกษาปัจจัยจากภาวะผู้นำในการอำนวยความสะดวกของภาคีเครือข่าย ซึ่งการศึกษาผู้นำที่มีบทบาทเอื้อต่อการขับเคลื่อนความร่วมมือเป็นองค์ประกอบสำคัญในการดึงดูดตัวแสดงจากภาคีเครือข่ายหรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องต่าง ๆ เข้ามาทำงานร่วมกัน ผลักดันเป้าหมายการทำงานร่วมกัน ซึ่งในกรณีศึกษาสามารถอธิบายผ่านบทบาทผู้นำของผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ร่วมเป็นภาคีเครือข่าย ที่ได้แสดงภาวะผู้นำในการอำนวยความสะดวกของภาคีเครือข่ายที่เกิดขึ้นด้วยการ

สนับสนุนให้มีกิจกรรมและร่วมกันจัดหาวัสดุอุปกรณ์และทรัพยากรการบริหารเพื่อให้การขับเคลื่อนการดำเนินงานภายใต้ภาคีเครือข่ายเกิดความต่อเนื่องดังนี้

1. มีการประชุมผู้บริหารและพนักงานที่ปฏิบัติงานด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ทุก ๆ 2 เดือน การฝึกอบรมร่วมกัน การร่วมฝึกซ้อมแผนเผชิญเหตุ และการช่วยเหลือกันในการประสาน การปฏิบัติเมื่อเกิดสาธารณภัย

2. จัดฝึกอบรมให้กับบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นสมาชิกกลุ่มเป็นประจำทุกปี เพื่อทบทวน พื้นฟู ความรู้ ทักษะ ความชำนาญ ให้มีความต่อเนื่อง ตื่นตัว พร้อมออกปฏิบัติการช่วยเหลือ และบรรเทาเหตุสาธารณภัยให้แก่ประชาชนอยู่เสมอ และฝึกอบรมให้กับบุคลากรที่เป็น อปพร. ในจำนวนที่ เพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ เพื่อขยายเครือข่ายการปฏิบัติหน้าที่ และให้การช่วยเหลือได้อย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ร่วมเป็นภาคีเครือข่ายได้ดำเนินการบรรจุโครงการด้านการป้องกันและ บรรเทาสาธารณภัยที่มีเนื้อหาของการดำเนินการที่ใกล้เคียงกันไว้ในแผนพัฒนาท้องถิ่นของตน

3. พัฒนาให้มีเครื่องมืออุปกรณ์ด้านการบริหารจัดการสาธารณภัยให้พร้อมใช้งานได้ตลอดเวลา เพื่อพัฒนาระบบการจัดการภัยพิบัติทั้งเรื่องการแจ้งเตือนภัย พัฒนาทักษะ เทคนิค วิธีการในการดำเนินงาน ร่วมกัน รวมทั้งเป็นการพัฒนาเครื่องมืออุปกรณ์จึงดำเนินการและจัดหาให้ครบถ้วนตามความจำเป็น เช่น คณะบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกลุ่มพื้นที่ได้รวมตัวกันเพื่อนำเสนอเรื่องขอรับบริจาครถขน น้ำและใช้ดับเพลิงได้จากกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่มีแผนจะปลด ประจําการรถดังกล่าวแล้วนำมามอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กในกลุ่มพื้นที่เพื่อใช้ประโยชน์ ต่อไป เป็นต้น

สรุปและอภิปรายผล

จากศึกษากระบวนการพัฒนากลไกการบริหารจัดการแบบร่วมมือด้านการป้องกันและบรรเทา สาธารณภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กในกลุ่มพื้นที่โซนนิ่ง จังหวัดร้อยเอ็ด ผลการศึกษา พบว่า ปัจจัยการพัฒนาการบริหารจัดการแบบร่วมมือเชิงพื้นที่ด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีลักษณะพื้นที่กึ่งเมืองกึ่งชนบทในจังหวัดร้อยเอ็ด ประกอบด้วย 1. ปัจจัยการ ริเริ่มความร่วมมือ ได้แก่ (1) อำนาจหน้าที่ ทรัพยากร และศักยภาพที่แตกต่างกันขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น (2) แรงจูงใจในการสร้างความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ (3) ภูมิหลังของการ ร่วมมือกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2. ปัจจัยด้านการออกแบบสถาบัน และ 3. ปัจจัยด้านภาวะผู้นำ ในการอำนวยความสะดวกในการดำเนินการแบบร่วมมือกันสอดคล้องกับแนวคิดตัวแบบการบริหารจัดการ แบบร่วมมือของ Ansell and Gash (2008) ที่ได้พัฒนา ตัวแบบการบริหารจัดการแบบร่วมมือด้วยวิธีการ Mata Analysis การบริหารจัดการแบบร่วมมือ ประกอบขึ้นจากเงื่อนไขสำคัญ 3 องค์ประกอบ ได้แก่ 1. เงื่อนไขการเริ่มต้น 2. เงื่อนไขการออกแบบสถาบัน และ 3. เงื่อนไขภาวะผู้นำแบบอำนวยความสะดวก ซึ่งแต่ละเงื่อนไข นำไปสู่กระบวนการและปัจจัยต่าง ๆ ที่กลายเป็นกระบวนการบริหารจัดการแบบร่วมมือ

และผลลัพธ์ของความสำเร็จในการบริหารจัดการแบบร่วมมือขึ้น นอกจากนี้จากปัจจัยที่นำไปสู่ความสำเร็จของการบริหารจัดการแบบร่วมมือกันที่สามารถวิเคราะห์ได้ ต่างเป็นปัจจัยที่แสดงถึงระดับขีดความสามารถในการประสานความร่วมมือ ทั้งขีดความสามารถของบุคคลที่มีบทบาทในกระบวนการสร้างความร่วมมือ และขีดความสามารถขององค์การภาคีที่เข้ามาดำเนินการกิจกรรมร่วมกัน สอดคล้องกับที่ Sullivan and Skelcher, (2002: pp. 99 – 117) ได้ศึกษาไว้ซึ่งพบว่า การดำเนินงานร่วมกันจะบรรลุประสิทธิผลมากน้อยเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับขีดความสามารถในการประสานความร่วมมือของตัวแสดง ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย ด้วยเหตุที่องค์กรแต่ละฝ่ายอาจมีระดับขีดความสามารถในการประสานความร่วมมือมากน้อยแตกต่างกันไป การเสริมสร้างขีดความสามารถในการประสานความร่วมมือของตัวแสดงที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย จึงเป็นปัจจัยสำคัญต่อการผลักดันให้เกิดการบูรณาการการทำงานร่วมกันด้วย

ข้อเสนอแนะ

1. รัฐบาลควรส่งเสริมนโยบายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจหน้าที่และภารกิจด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยหรือในการจัดบริการสาธารณะในเรื่องเดียวกันหรือใกล้เคียงกันในพื้นที่ติดต่อกันหรือใกล้เคียงกันได้ร่วมกันในการบริหารจัดการแบบร่วมมือกันที่มีความชัดเจนโดยเฉพาะเรื่องแผนการดำเนินงาน ทรัพยากรในการบริหาร และการประเมินผลการปฏิบัติงานในการจัดทำบริการสาธารณะร่วมกันเพื่อยกระดับศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีขีดความสามารถสูงขึ้น
2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการพัฒนาการบริหารจัดการแบบร่วมมือกันในการจัดทำบริการสาธารณะด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในกรณีศึกษา ควรถอดบทเรียนผลการดำเนินงานและประเมินผลการปฏิบัติงานร่วมกันเพื่อนำไปปรับปรุงแก้ไขนโยบาย ระเบียบ กฎหมาย หรือประกาศขั้นตอนต่างๆ ที่ส่วนกลางออกบังคับใช้ในการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความยืดหยุ่นและผ่อนคลายเป็นพิเศษให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถวางแผนและดำเนินการพัฒนาความร่วมมือในการจัดทำบริการสาธารณะด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยให้มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล เกิดความคุ้มค่า และสร้างประโยชน์ต่อประชาชนในพื้นที่ได้อย่างต่อเนื่อง

เอกสารอ้างอิง

ภาษาอังกฤษ

- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of public administration research and theory*, 18(4), 543- 571.
- Emerson, K., Nabatchi T. and Balogh, S. (2011) “An Integrative Framework for Collaborative Governance”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22: 1-29.
- Perry, J. L. (2007). Democracy and the new public service. *The American Review of Public Administration*, 37 (1), 3 – 16.

- Rhodes, R.A.W. (1997). **Understanding Governance, Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability**. Buckingham: Open University Press.
- Sullivan, H., & Skelcher, C. (2002). **Working Across Boundaries: Collaboration in Public Service**. New York: Palgrave Macmillan.