Local Administration Journal 17(2) • April - June 2024 • 189-204

Received: September 11, 2023 • Revised: February 28, 2024 • Accepted: May 30, 2024
RESEARCH ARTICLE

A Study of the Potential and Capability of Local Administrative Organizations in Disaster Prevention and Mitigation

Kanrawee Wichaipa
Faculty of Social Sciences,
Srinakharinwirot University, Thailand

Nattawat Chansrithada
Independent Researcher, Thailand

Wasan Luangprapat
Faculty of Political Science,
Thammasat University, Thailand

Abstract

The development of disaster prevention and mitigation personnel in local administrative organizations (LAOs) is crucial due to their roles and responsibilities in preventing and mitigating disasters. This is considered one of the key mechanisms at the local level for disaster prevention and mitigation. The purposes of this study were: 1) to examine the importance and status of LAOs' disaster prevention and mitigation missions, and 2) to assess the potential and capacity of LAOs in disaster prevention and mitigation. The study involved analyzing qualitative research data through documentary research and focus groups. The results of the study indicated that the disaster prevention and mitigation operations of local administrative organizations require development in the following areas: 1) Relevant laws and regulations, 2) Duties and responsibilities of local government organizations in public service provision, 3) Organizational structure, 4) Human resource management in disaster prevention and mitigation, 5) Budget allocation for disaster prevention and mitigation, and 6) Resources for disaster prevention and mitigation.

Keywords

potential, capacity, local administrative organizations, disaster prevention and mitigation

CORRESPONDING AUTHOR
Kanrawee Wichaipa, Department of Political Science, Faculty of Social Sciences, Srinakharinwirot University, 114 Khlong Toei Sub-district, Wattana District, Bangkok 10110 Thailand. Email: w.kanrawee@gmail.com
© College of Local Administration, Khon Kaen University. All rights reserved.

การศึกษาศักยภาพและขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

กานต์รวี วิชัยปะ
ภาควิชารัฐศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์
มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ (ประสานมิตร)

ณัฐวัฒน์ จันทร์ศรีธาดา
นักวิจัยอิสระ

วสันต์ เหลืองประภัสร์
คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

บทคัดย่อ
การพัฒนาพนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความสำคัญทั้งในเรื่องบทบาท อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ซึ่งนับว่าเป็นกลไกสำคัญกลไกหนึ่งในระดับพื้นที่ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในปัจจุบัน งานวิจัยฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ 2 ประการ ได้แก่ 1. เพื่อศึกษาการกำหนดความสำคัญและสถานะของภารกิจด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ 2. เพื่อศึกษาศักยภาพและขีดความสามารถในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การศึกษานี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยวิเคราะห์ข้อมูลผ่านการวิจัยจากเอกสาร การสนทนากลุ่ม ผลการวิจัยพบว่า การปฏิบัติงานด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีการพัฒนารายประเด็นดังนี้ 1) กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง 2) ภารกิจและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะ 3) การจัดโครงสร้างองค์กร 4) การบริหารทรัพยากรบุคคลด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย 5) งบประมาณด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย 6) ทรัพยากรด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

คำสำคัญ
ศักยภาพ, ขีดความสามารถ, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

บทนำ

ในปี พ.ศ. 2564 ที่ผ่านมาศูนย์วิจัยระบาดวิทยาด้านภัยพิบัติ (Centre for Research on the Epidemiology of Disaster: CRED) ได้แสดงข้อมูลการเกิดภัยพิบัติทั่วโลก โดยไม่นับรวมภัยจากการแพร่ระบาดของโรคจากโควิด-19 พบว่า ในช่วงปี พ.ศ. 2563 มีการรายงานภัยพิบัติ ทางธรรมชาติที่เกิดขึ้นถึง 389 ครั้ง ซึ่งสูงกว่าโดยเปรียบเทียบกับค่าเฉลี่ยในรอบสองทศวรรษถึง 21 ครั้ง คร่าชีวิตของผู้คนไปกว่า 15,080 ราย และส่งผลกระทบต่อประชาชนอีกกว่า 98.4 ล้านคน และก่อให้เกิดผลกระทบทางเศรษฐกิจเป็นมูลค่ากว่า 171.3 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ จากข้อมูลทางสถิติแสดงให้เห็นถึงภูมิทัศน์ความเสี่ยงภัยพิบัติที่เกิดขึ้นทั่วโลก มีแนวโน้มทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น และส่งผลกระทบเป็นวงกว้าง อีกทั้งผลกระทบ

จากภัยพิบัติทางธรรมชาติในช่วงที่ผ่านมา มีความซับซ้อนของภัยมากยิ่งขึ้น และก่อให้เกิดสภาวการณ์หยุดชะงักงันของกิจกรรมในชีวิตประจำวันของผู้คน บริการสาธารณะ และส่งผลกระทบทั้งในระยะสั้นและระยะยาวเชื่อมโยงกับมิติทางเศรษฐกิจ สังคม และยังมีส่วนสำคัญที่ทำให้สภาพสังคมและเศรษฐกิจมีความเปราะบางมากยิ่งขึ้น (Department of Disaster Prevention and Mitigation, 2016)

จากการทบทวนบทเรียนการจัดการสาธารณภัยของประเทศไทยและการประเมินผลการขับเคลื่อนแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558 ได้ชี้ให้เห็นถึง สภาพปัญหาข้อจำกัดในการจัดการภัยพิบัติของประเทศไทย โดยแบ่งออกเป็น 3 ด้าน ดังนี้ 1) ด้านโครงสร้างองค์กรและกลไกการจัดการสาธารณภัย พบปัญหาสำคัญ กล่าวคือ ขาดความเป็นเอกภาพในการจัดการสาธารณภัยทั้งในระดับชาติ ระดับจังหวัด ระดับอำเภอ หรือแม้แต่ระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากการจัดการสาธารณภัยของประเทศไทยนั้นมีโครงสร้าง กลไกในหลายระดับ และมีหน่วยงานและภาคส่วนต่าง ๆ ที่เข้ามาร่วมจำนวนมาก ขณะเดียวกันผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบตามกฎหมายไม่สามารถสั่งการได้อย่างครอบคลุมทำให้การประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เข้ามาร่วมเป็นไปอย่างยากลำบาก การทำงานมีลักษณะต่างหน่วยต่างทำ 2) ด้านกระบวนการวางแผนและการสนับสนุน เป็นปัญหาในแง่ของการระดมทรัพยากรเข้าสู่พื้นที่ประสบภัยที่ยังขาดแนวทางการปฏิบัติที่เป็นมาตรฐาน เมื่อเกิดเหตุทุกหน่วยงานเข้าพื้นที่ประสบภัยด้วยตัวเองโดยไม่ประสานงานกับหน่วยงานที่มีอำนาจตามกฎหมาย ทำให้ขาดความพร้อมในการสนับสนุนการปฏิบัติงาน เนื่องจากทุกหน่วยงานมุ่งให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยเป็นลำดับแรก แต่การปฏิบัติงานกลับไม่มีการวางแผนในภาพรวมต่างหน่วยต่างปฏิบัติงานตามแนวทางของตนเองโดยไม่มีความรู้ความเข้าใจ ทำให้หน่วยเผชิญเหตุในพื้นที่ ไม่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างต่อเนื่องตลอดเวลาและเป็นระบบ และ 3) ด้านองค์ความรู้และข้อมูลเกี่ยวกับสาธารณภัย พบว่า ข้อมูลที่เกี่ยวกับสาธารณภัยยังคงมีอยู่จำกัด และหน่วยปฏิบัติแต่ละระดับมีระดับความเข้าใจในเนื้อหาหรือสาระสำคัญที่ไม่เท่ากัน ขณะที่ข้อมูลที่มีอยู่ไม่เพียงพอต่อการสนับสนุนการปฏิบัติงานหรือการตัดสินใจในการบริหารจัดการ และมีข้อจำกัดในการนำมาใช้เพื่อการคาดการณ์หรือประเมินสถานการณ์ เพื่อวางแผนเตรียมความพร้อมและจัดการในภาวะฉุกเฉิน (Kamolvej et al., 2019)

ขณะเดียวกัน ผลการขับเคลื่อนแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558 จากกรณีศึกษาจังหวัดเชียงราย ขอนแก่น ระยอง กรุงเทพมหานคร และสงขลา ในช่วงปีดำเนินการ พ.ศ. 2559 – 2561 พบว่า การดำเนินโครงการที่เกี่ยวข้องกับการลดความเสี่ยงภัยพิบัติ มีแนวโน้มลดลงในทุกยุทธศาสตร์ ขณะที่การใช้งบประมาณส่วนใหญ่มีการใช้งบประมาณในยุทธศาสตร์ที่ 1 การมุ่งเน้นการลดความเสี่ยงภัยพิบัติมากที่สุด โดยโครงการส่วนใหญ่เป็นโครงการประจำไม่ใช่โครงการทางยุทธศาสตร์ เมื่อพิจารณาผลการขับเคลื่อนแผนในช่วงเวลาดังกล่าว ข้อค้นพบที่น่าสนใจ ดังประเด็นต่อไปนี้ ประเด็นที่หนึ่ง มิติขององค์ความรู้ และแนวคิดหลักของการจัดการภัยพิบัติของประเทศ โดยพบว่าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องภายใต้พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2550 มีการรับรู้แนวคิดการจัดการภัยพิบัติของกลไกแต่ละระดับไม่เท่ากัน เนื่องจากกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ซึ่งเป็นหน่วยงานกลางด้านการจัดการภัยพิบัติของประเทศมีการสื่อสารแผนทางเดียว และผู้ประสานงานด้านการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติระดับกระทรวง (DRR Focal Point) จากหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อทำหน้าที่ประสานงาน และแลกเปลี่ยนเรียนรู้การขับเคลื่อนการบริหารจัดการภัยพิบัติมีการรับรู้อย่างจำกัดในการมีอยู่ของแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ และขาดกลไกในการถ่ายทอดองค์ความรู้ไปยังภาคส่วนต่าง ๆ ประเด็นที่สอง ช่องว่างของกลไกการบริหารจัดการภัยพิบัติระดับพื้นที่

ของส่วนราชการภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่สามารถบูรณาการทรัพยากรทางการบริหารเพื่อดำเนินภารกิจร่วมกันได้ และการจัดสรรงบประมาณของจังหวัดไม่ได้คำนึงถึงการลดความเสี่ยงภัยพิบัติ แต่งบประมาณดังกล่าวส่วนใหญ่มีแนวโน้มถูกนำมาใช้เป็นงบประมาณตามภารกิจในการจัดโครงการประจำ รวมถึงอีกปัญหาหนึ่งคือแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ ไม่มีการออกแบบหรือกำหนดตัวชี้วัดที่ชัดเจน ซึ่งส่งผลต่อการปฏิบัติในการจัดการภัยพิบัติภายในขอบเขตของพื้นที่ (Kamolvej et al., 2019)

ในขณะที่มุมมองของการบริหารทรัพยากรมนุษย์นั้น ภารกิจในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องใช้บุคลากรที่มีความรู้ ทักษะ และคุณลักษณะส่วนบุคคลที่เฉพาะตัวรวมถึงจะศึกษาในระดับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเนื่องจาก เป็นองค์กรที่ใกล้ชิดกับภัยที่จะเกิดขึ้นและเหตุฉุกเฉินที่จะเกิดขึ้นมากที่สุด และแม้ว่าระบบในการบริหารทรัพยากรบุคคลโดยใช้สมรรถนะจะเป็นระบบที่ใช้ในการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทยระยะเวลานานแต่สำหรับองค์ปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นระบบสมรรถนะ ซึ่งถูกนำมาใช้ในการบริหารทรัพยากรมนุษย์โดยเป็นการเน้นการบริหารทรัพยากรมนุษย์กระบวนการของการประเมินผลตามสมรรถนะและตัวชี้วัดโดยมิได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาทรัพยากรบุคคลตามสมรรถนะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดขึ้น และแม้ว่ากรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจะกำหนดมาตรฐานในการปฏิบัติงานของตำแหน่งแต่ละตำแหน่งในองค์กรปกครองท้องถิ่นหากในเรื่องของการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยนั้น ก็ยังมีอุปสรรคและปัญหารวมถึงการกระจายภารกิจในการปฏิบัติงานของกรมต่าง ๆ ภายใต้กระทรวงมหาดไทย (Wichaipa, 2021)

ด้วยเหตุนี้ จึงได้มีการทำศักยภาพและขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นหน่วยในการปกครองสำคัญที่มีบทบาทในการจัดการสาธารณภัยของพื้นที่ และถือเป็นกลไกการจัดการสาธารณภัยส่วนแรกที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง ภายใต้หลักการกระจายอำนาจและการจัดกลไกการจัดการ ทั้งนี้ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยตระหนักถึงความสำคัญในบทบาท อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ซึ่งนับว่าเป็นกลไกสำคัญกลไกหนึ่งในระดับพื้นที่ จึงควรมีการศึกษาเพื่อให้ทราบถึงสถานะ ศักยภาพ และขีดความสามารถ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในปัจจุบัน รวมถึงปัจจัยต่าง ๆ ที่มีผลต่อการปฏิบัติงานและการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ได้มาตรฐาน และสนับสนุนการบริหารจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัยของประเทศได้อย่างเป็นระบบ และมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาการกำหนดความสำคัญและสถานะของภารกิจด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2. เพื่อศึกษาศักยภาพและขีดความสามารถในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แนวคิดและทฤษฎี

การทบทวนแนวคิดและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาศักยภาพและขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย โดยเนื้อหาในส่วนนี้เป็นการรวบรวมแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภัยพิบัติ โดยเน้นไปที่งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับศักยภาพและขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดการภัยพิบัติ ดังหัวข้อต่อไปนี้

แนวคิดเกี่ยวกับการออกแบบโครงสร้างองค์การตามสภาพแวดล้อม

Hood (1991, 8-9) พยายามที่จะฉายภาพให้เห็นว่า “public management for all seasons” คือ คำนิยามที่สำคัญของการอธิบายถึงการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ทั้งยังอธิบายต่อไปถึงการนำเสนอและโลกทัศน์ต่อแนวความคิดดังกล่าวว่าถูกนำไปใช้ได้โดยง่าย กล่าวอีกนัยหนึ่งคือการจัดการภาครัฐแนวใหม่คือการบริหารรัฐกิจที่สามารถนำไปใช้ได้กับทุกสถานการณ์อันเกี่ยวเนื่องกับทางการบริหารจัดการรวมไปถึงการให้บริการสาธารณะ ซึ่ง Hood ก็ได้สร้างข้อถกเถียงต่อมโนทัศน์ดังกล่าวผ่าน 4 ข้อถกเถียง/เสนอแนะ ดังนี้

(1) การก่อตัวขึ้นของแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้น ไม่ได้เป็นการเปลี่ยนแปลงอย่างพลิกโฉมดังภาพที่นำเสนอต่อสาธารณะ หากแต่ภายใต้แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่นี้เองยังคงปรากฏซึ่งปัญหารวมถึงจุดอ่อนอยู่มาก ดังนั้น การให้ความสำคัญกับความเป็นจริงในทางปฏิบัติจึงเป็นสิ่งที่สำคัญมากเช่นกัน

(2) การจัดการภาครัฐแนวใหม่ไม่สามารถตอบสนองต่อบริการสาธารณะได้ทั้งหมด การเปลี่ยนแปลงกรอบงบประมาณและการควบคุม ทำให้เกิดความไม่มั่นคงของระบบราชการ ส่วนแนวทางการแก้ไข คือ การนำการจัดการภาครัฐแนวใหม่ไปมีปฏิสัมพันธ์กับระเบียบราชการ เพื่อการบริการสาธารณะ เพื่อให้การควบคุมระหว่างสองปัจจัยดังกล่าวเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

(3) การจัดการภาครัฐแนวใหม่ กล่าวอ้างว่าได้มีการส่งเสริมสินค้าสาธารณะที่ถูกกว่าและดีกว่าในด้านการบริการสาธารณะเพื่อทุกคน หากแต่เมื่อพิจารณาแล้วจะพบว่าได้ถูกออกแบบมาเพื่อพนักงานระดับสูงและละเลยต่อการให้ความสำคัญต่อพนักงานระดับล่าง ในส่วนวิธีแก้ไขคือการลดทอนการจัดการที่ไม่สมส่วนมากกว่าการลดพนักงานปฏิบัติงานและมาตรการเพื่อส่งเสริมอำนาจผู้รับบริการ

(4) การสร้างและแสวงหาความเป็นสากลให้กับการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ซึ่งต้องปฏิเสธโลกทัศน์ทางความคิดที่ว่าการจัดการภาครัฐแนวใหม่ใช้ได้กับทุกสถานการณ์

จากการพิจารณางานของ Hood (1991) จะเห็นได้ว่าเขาได้ชี้ให้เห็นถึงพัฒนาการและการก่อตัวขึ้นของการจัดการภาครัฐแนวใหม่รวมถึงได้อธิบายให้เห็นลักษณะและช่องว่างของกลไกการทำงาน รวมถึงได้ชี้ให้เห็นถึงข้อบกพร่องของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ดังปรากฏเป็น 4 ข้อถกเถียง/เสนอแนะ

ในมิติของการจัดการภัยพิบัติ จะเห็นได้ว่ากลไกการจัดการภาครัฐแนวใหม่ไม่สามารถ ที่จะรองรับต่อการแก้ไขปัญหาหรือวิฤตที่เกิดขึ้นได้ในทุกสถานการณ์ หากแต่สามารถเป็นเค้าโครง ของการกำหนดทิศทางการทำงานด้านการบริหารจัดการ ทั้งนี้สิ่งสำคัญที่จำเป็นต้องนำมาพิจารณาคือการตระหนักถึงความเฉพาะเจาะจงของภัยหรือสถานการณ์ กล่าวคือการออกแบบแนวทางการบริหารจัดการภัยพิบัติที่สามารถใช้ได้กับพื้นที่หนึ่ง แต่อาจจะไม่สามารถใช้ได้กับอีกพื้นที่หนึ่งเนื่องจากมีหลายปัจจัยที่กำหนดความแตกต่างของแต่ละพื้นที่ อย่างไรก็ตามสิ่งสำคัญด้านการบริหารจัดการภาครัฐจากงานของ

Hood อีกประการคือ การจัดการแบบมืออาชีพในภาคปฏิบัติเนื่องจากในการรับมือกับภัยที่จะเกิดขึ้นหรือกำลังเกิดขึ้นหรือแม้แต่หลังสิ้นสุดไปแล้วนั้น ปฏิเสธไม่ได้ว่าความเชี่ยวชาญหรือสมรรถนะเฉพาะภัยเป็นสิ่งที่สำคัญมากต่อการรับมือกับสภาพการณ์ดังกล่าว ดังนั้น ในแง่การบริหารจัดการจึงจำเป็นที่จะต้องให้ความสำคัญและพัฒนาต่อปัจจัยดังกล่าวให้มีความพร้อมมากที่สุดเพื่อรับมือกับภัยพิบัติในทุกกระบวนการ

แนวคิดด้านการจัดการภัยพิบัติ

การจัดการความเสี่ยงภัยพิบัติ (Disaster Risk Management: DRM) เป็นกระบวนการอย่างเป็นระบบของการใช้คำสั่งทางการบริหารองค์กร และทักษะความสามารถเชิงปฏิบัติการ เพื่อดำเนินยุทธศาสตร์ นโยบาย มาตรการ หรือกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อหลีกเลี่ยง ลด หรือ ถ่ายโอนความเป็นไปได้ในการเกิดภัยพิบัติ รวมทั้งการเพิ่มศักยภาพในการจัดการปัญหา เพื่อเตรียมพร้อมรับผลกระทบของภัย (Department of Disaster Prevention and Mitigation, 2014 : 35) การจัดการความเสี่ยงภัยพิบัติถือเป็นกรอบแนวคิดสำคัญหรือเป็นร่มใหญ่ของแนวคิดการจัดการภัยพิบัติหลังทศวรรษ 2550 แนวคิดดังกล่าวเป็นผลมาจากความเปลี่ยนแปลงสำคัญในการพัฒนากรอบแนวคิดหลักเกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติ ซึ่งวางอยู่บนฐานคิดที่เชื่อว่าผลกระทบจากภัยพิบัตินั้นสามารถบริหารจัดการได้โดยไม่ต้องรอให้เกิดภัยพิบัติขึ้นก่อน และสามารถจัดการกับปัจจัยเสี่ยงจากภัยพิบัติได้อย่างเป็นระบบ ผ่านการจัดการความเสี่ยงภัยพิบัติในทุกขั้นตอนของวงจรการจัดการความเสี่ยงภัยพิบัติ (Department of Disaster Prevention and Mitigation, 2016: 19) โดยมุ่งเน้นให้เกิดการทำงานเชิงรุก เพื่อลดผลกระทบ ลดความสูญเสียหรือป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากภัยพิบัติ

ในบริบทประเทศไทยแนวคิดการจัดการความเสี่ยงภัยพิบัติเป็นผลพวงของความเปลี่ยนแปลงเชิงบริบททั้งที่เป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงของกรอบการดำเนินงานสากลอย่างกรอบการดำเนินงานเฮียวโกะ ความเปลี่ยนแปลงจากบริบทภายในประเทศอันเนื่องมาจากเหตุการณ์สึนามิ เมื่อ พ.ศ. 2547 ที่ในท้ายที่สุดแล้วนำไปสู่การทบทวนบทเรียน และการแก้ไขปัญหาเชิงสถาบันของกลไกการจัดการภัยพิบัติจนนำไปสู่การตราและประกาศใช้พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ซึ่งเป็นกฎหมายหลักในการจัดการสาธารณภัยของประเทศไทย โดยพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่และตัวแสดงที่เกี่ยวข้องในการจัดการภัยพิบัติ รวมทั้งให้ความสำคัญกับวงจรการจัดการความเสี่ยงภัยพิบัติและการขับเคลื่อนการจัดการภัยพิบัติของประเทศไทยภายใต้แนวคิดการจัดการความเสี่ยงภัยพิบัติ ในอีกมุมหนึ่งการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ยังเป็นการให้อำนาจและรองรับการปฏิบัติภารกิจของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ทำให้ภายหลังปี พ.ศ. 2550 ได้มีการให้ความสำคัญกับการสร้างระบบการป้องกันและระบบเตือนภัย การจัดทำแผนในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (Kamolvej et al., 2019 : 88 - 90) โดยแนวทางส่วนใหญ่มุ่งเน้นไปที่การป้องกันและลดผลกระทบการเตรียมความพร้อม ผ่านการจัดทำมาตรการในเชิงโครงสร้าง (สิ่งก่อสร้าง) และมาตรการที่ไม่ใช่เชิงโครงสร้าง ซึ่งเป็นการเน้นการทำงานในบทบาทเชิงรุกตามแนวคิดการจัดการความเสี่ยงภัยพิบัติที่สามารถดำเนินการในการจัดการความเสี่ยงได้ตั้งแต่ช่วงก่อนเกิดภัย โดยเฉพาะการป้องกันและลดผลกระทบ ตลอดจนการเตรียมความพร้อม

แนวคิดความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานรัฐ (Intergovernmental Relations)

จากเงื่อนไขเชิงสถาบันภายใต้กฎหมาย ระเบียบ และแผนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภัยพิบัติ เมื่อพิจารณาในแง่ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการภัยพิบัติของไทย ปรากฏให้เห็นถึงลักษณะเครือข่ายที่สำคัญสองลักษณะ กล่าวคือ ลักษณะที่หนึ่ง เครือข่ายของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภัยพิบัติตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558 ซึ่งเป็นเครือข่ายที่เป็นทางการ โดยมีกฎหมายรองรับ และมีแนวทางในการทำงานร่วมกันระหว่างตัวแสดงต่าง ๆ ภายในเครือข่ายที่ชัดเจน รวมทั้งมีการกำหนดตัวแสดงหลักที่ทำหน้าที่ในการกำกับทิศทางหรือขับเคลื่อนภารกิจของเครือข่าย โดยเครือข่ายในลักษณะนี้มีการกำหนดปฏิสัมพันธ์ในรูปแบบความสัมพันธ์แบบสายการบังคับบัญชา และบางส่วนเป็นไปในลักษณะความสัมพันธ์แบบส่งเสริมและสนับสนุนการทำงาน ลักษณะที่สอง เครือข่ายของหน่วยงาน ในการปฏิบัติงานที่ไม่อยู่ในแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558 ซึ่งเป็นเครือข่ายที่มีลักษณะเฉพาะ ทั้งในมิติความเฉพาะของภัย ความเฉพาะของพื้นที่ รวมทั้ง เป็นเครือข่ายที่มีภาคส่วนอื่น ๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานด้วย โดยเครือข่ายในลักษณะนี้ส่วนหนึ่ง ขับเคลื่อนภารกิจภายใต้กฎหมายเฉพาะของหน่วยงานนั้น ๆ เพื่อจัดการกับภัยที่เกิดขึ้น อีกส่วนหนึ่ง เป็นการเข้ามาของตัวแสดงในพื้นที่ที่เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการกับภัยพิบัติภายในขอบเขตของพื้นที่ ขณะที่บางส่วนนั้นเข้ามาในลักษณะอาสาสมัครเพื่อเข้ามาช่วยเหลือหรือดำเนินกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่งเป็นการเฉพาะ โดยเครือข่ายในลักษณะดำเนินภารกิจภายใต้ความสัมพันธ์ในรูปแบบส่งเสริมและสนับสนุนการปฏิบัติงาน และในรูปแบบความสัมพันธ์ในการทำงาน (Working Relation) (Phillimore ,2013) ซึ่งถือเป็นหนึ่งในรูปแบบความสัมพันธ์ที่ปรากฏอย่างเด่นชัดในหลายกรณีของเครือข่ายการจัดการในภาวะฉุกเฉิน สำหรับแบบแผนความสัมพันธ์ ระหว่างหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการภัยพิบัติ ปรากฏดังแผนภาพที่ 1

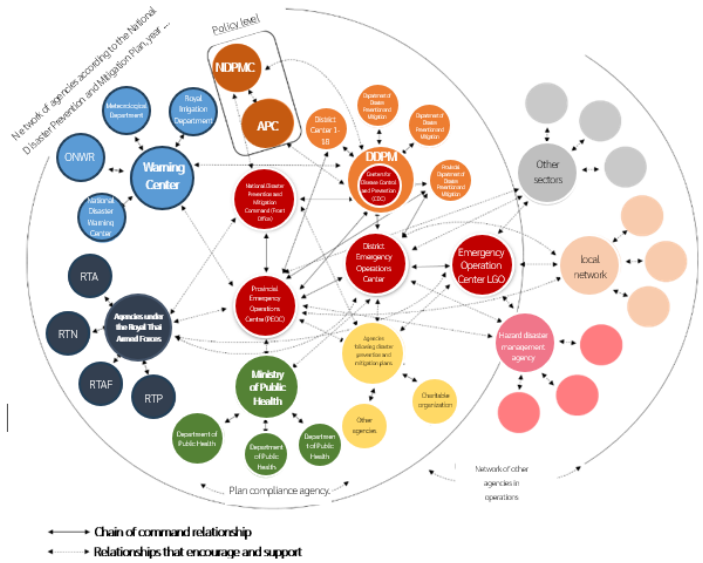


Figure 1. Relationships Between Government Agencies and Sectors Involved in Disaster Management

Source: Adapted from Kamolvej (2021)

กรอบแนวคิดในการวิจัย

การทบทวนแนวคิดและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาศักยภาพและขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ผู้วิจัยได้กำหนดกรอบแนวคิดในการวิจัยไว้ ดังนี้

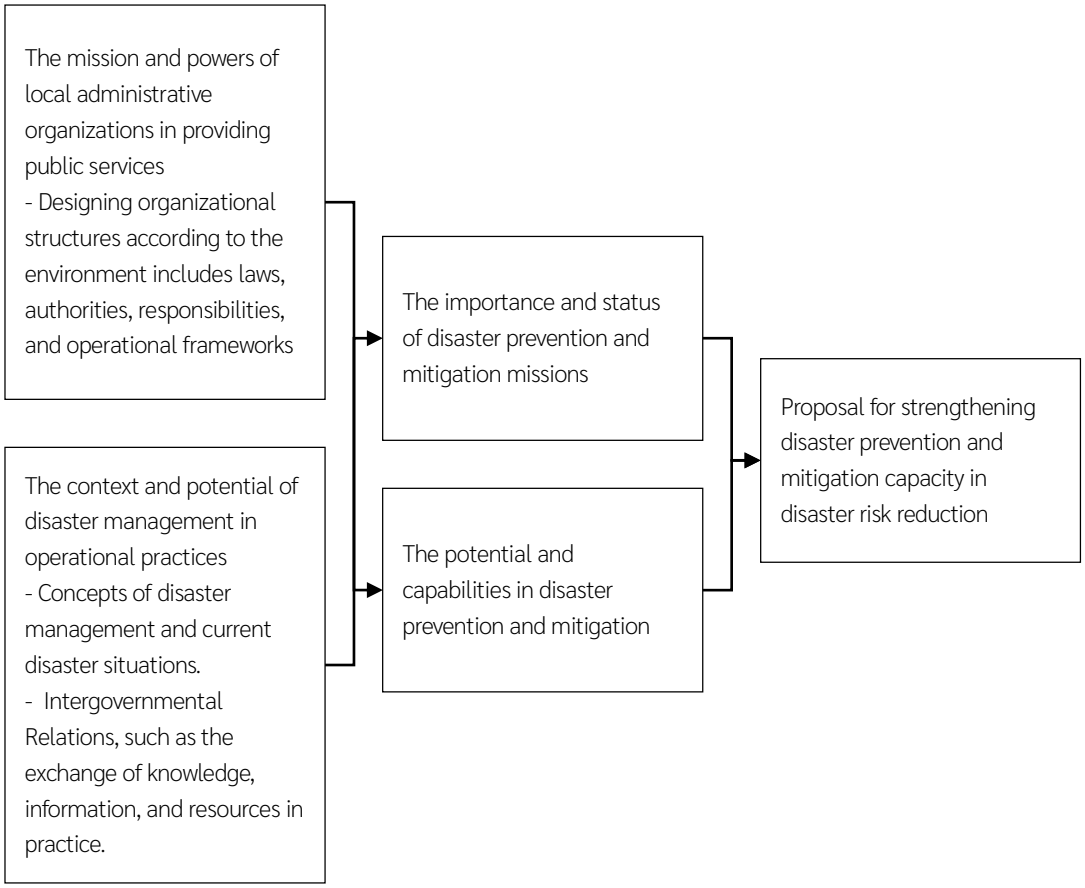


Figure 2. Conceptual Framework

ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษานี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ผู้วิจัยเลือกใช้วิธีการในการวิจัย ดังนี้ (1) ศึกษาข้อมูลจากเอกสาร (Documentary Research) และ (2) ดำเนินการจัดการประชุมกลุ่มย่อย (Focus Group) กับผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

วิธีการเก็บข้อมูล

งานวิจัยนี้มีวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล 2 ประเภท ได้แก่ ประเภทที่หนึ่ง ข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) เป็นข้อมูลที่ผู้วิจัยได้เก็บรวบรวมข้อมูลจากการประชุมกลุ่มย่อย (Focus Group) เพื่อศึกษาและทำ

ความเข้าใจสภาพปัญหา สิ่งที่เกิดขึ้นจริงในทางปฏิบัติของเจ้าหน้าที่หรือบุคลากรด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนประเภทที่สอง ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) ข้อมูลในส่วนนี้ผู้วิจัยได้จากการเก็บรวมรวม และวิเคราะห์ข้อมูล โดยใช้เครื่องมือวิจัยที่สำคัญ คือ การวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ได้แก่ พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2564-2570 หนังสือของหน่วยงานหรือส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เอกสาร ตำรา บทความ และรายงานวิจัย เพื่อใช้ในการศึกษาพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

กลุ่มเป้าหมาย ผู้ให้ข้อมูลหลัก และพื้นที่ในการศึกษา

กลุ่มเป้าหมายในการศึกษา คือ บุคลากรที่เกี่ยวข้องกับภารกิจด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานเครือข่ายด้านการจัดการสาธารณภัย ตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2564-2570 อันได้แก่ เจ้าหน้าที่ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในประเทศไทย โดยเฉพาะผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในพื้นที่เสี่ยงภัยพิบัติ

ผู้ให้ข้อมูลหลัก ได้แก่ เจ้าหน้าที่ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญ และมีตำแหน่งเจ้าพนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ในพื้นที่เสี่ยงภัยพิบัติ เพื่อสัมภาษณ์ถึงผลการปฏิบัติงานในพื้นที่ การจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ รวมถึงการร้องขอการสนับสนุน หรือแสดงให้เห็นถึงข้อจำกัดในการบริหารจัดการของแต่ละพื้นที่

พื้นที่ในการศึกษา การศึกษากำหนดพื้นที่ในการศึกษาออกเป็น 6 ภาค ได้แก่ ภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคกลาง ภาคตะวันออก ภาคตะวันตก และ ภาคใต้ โดยจะเป็นการเลือกแบบเฉพาะเจาะจง และสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง โดยการสอบถามประเด็นทั่วไปในเหตุการณ์ บทบาทหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น ที่เหมาะสมกับพื้นที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น สำหรับประชากรในการวิจัย เป็นผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละภาคโดยคัดเลือกจากเกณฑ์การคัดเลือกจากชุดข้อมูล และเกณฑ์การคัดเลือกจากข้อมูลหรือผลการปฏิบัติที่น่าสนใจในมิติใดมิติหนึ่งในหกมิติ คือ อุทกภัย วาตภัย ดินโคลนถล่ม แผ่นดินไหว อัคคีภัย และไฟป่า

การศึกษาวิจัยระหว่างผู้วิจัยและผู้แทนจากภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง อาทิ ผู้แทนหน่วยงานของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ผู้แทนสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด เจ้าหน้าที่งานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กลุ่มตัวอย่างสำหรับการประชุมกลุ่มย่อย (Focus Group) ได้แก่ 1) กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย 2) หน่วยงานเครือข่ายด้านการจัดการสาธารณภัยตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2564-2570 3) บุคลากรสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด 4) ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 5) เจ้าหน้าที่ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ 6) กลุ่มเครือข่าย และอาสาสมัคร

ผลการวิจัย

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นหัวใจสำคัญของการจัดการสาธารณภัยที่เกิดขึ้นภายในเขตพื้นที่ขนาดเล็กหรือขอบเขตการปกครองของท้องถิ่น และเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญในฐานะหน่วย

เผชิญเหตุหน่วยแรกที่เข้าถึงและจัดการสาธารณภัยในเขตพื้นที่นั้น ภายใต้พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ซึ่งได้กำหนดบทบาท อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการสาธารณภัย โดยกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำหน้าที่ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตท้องถิ่นของตน จากการทบทวนบทเรียนการจัดการสาธารณภัยของประเทศไทย และการประเมินผลการขับเคลื่อนแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558 ชี้ให้เห็นถึง สภาพปัญหา ข้อจำกัดในการจัดการสาธารณภัยของประเทศไทย โดยแบ่งออกเป็น 3 ด้าน ดังนี้ 1) ด้านโครงสร้าง องค์กร และกลไกการจัดการสาธารณภัย 2) ด้านกระบวนการวางแผนและการสนับสนุน และ 3) ด้านองค์ความรู้และข้อมูลเกี่ยวกับสาธารณภัย พบแนวทางการเสริมสร้างความเข้มแข็งในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบริหารจัดการและลดความเสี่ยงภัยพิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น มีประเด็นสำคัญดังนี้

บริบทของการจัดการสาธารณภัยและสภาพปัญหาในปัจจุบัน

ผลการศึกษาพบว่า สาธารณภัยหรือภัยพิบัติที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน มีลักษณะของภัยที่มีความซับซ้อนมากขึ้น และมีความรุนแรงมากขึ้น โดยหากจำแนกตามลักษณะการเกิดภัย สามารถแบ่งได้เป็น 3 ลักษณะ คือ 1) ภัยหลัก (Primary Hazard) เป็นภัยที่เป็นสาเหตุหลักของภัยพิบัติโดยตรง 2) ภัยรอง (Secondary Hazard) คือ ภัยที่เป็นผลสืบเนื่องจากภัยหลัก และ 3) ภัยประจำถิ่น (Localized Hazard) ภัยขนาดเล็กที่มักเกิดขึ้นบ่อยครั้งในพื้นที่หนึ่ง ๆ (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2557, น. 61) นอกจากนี้ ลักษณะของภัยพิบัติยังพบว่า นอกจากภัยรอง ภัยต่อเนื่อง หรือภัยคู่แฝดแล้ว หากแต่ยังมีลักษณะของภัยรูปแบบหนึ่งที่เป็นด้านกลับกัน หรือเรียกได้ว่าเป็น ภัยคู่ตรงข้าม เช่น น้ำท่วมกับภัยแล้ง ซึ่งลักษณะภัยดังกล่าว สะท้อนให้เห็นถึงคุณลักษณะพิเศษของภัย ซึ่งจำเป็นต้องคำนึงถึงความเฉพาะของภัยในพื้นที่ด้วย ด้วยเหตุนี้ ในปัจจุบันการปฏิบัติงานในพื้นที่ที่เกิดสาธารณภัยขึ้นนั้น จึงไม่ใช่เป็นเพียงการจัดการเฉพาะภัยที่เกิดขึ้น แต่ต้องคำนึงถึงภัยที่อาจตามมา รวมถึงลักษณะเฉพาะของภัยที่อาจจะเกิดขึ้นในพื้นที่

ปัญหาของการจัดการสาธารณภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ผลการศึกษาจากงานวิจัยในช่วงสิบปีที่ผ่านมา (พ.ศ. 2554 – 2564) พบว่า ข้อจำกัดหรือช่องว่างที่ต้องซ่อม ปรับและเปลี่ยนของการจัดการสาธารณภัย ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญที่ลดทอนศักยภาพของหน่วยปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสาธารณภัย โดยมีประเด็นครอบคลุมใน 3 เรื่อง ได้แก่

1) ช่องว่างของกลไกการบริหารจัดการระดับพื้นที่ ผลการศึกษาพบว่า ภารกิจด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยยังขาดกลไกที่ชัดเจนในระดับอำเภอ และการเชื่อมต่อกลไกต่าง ๆ ในพื้นที่ ซึ่งเป็นส่วนสำคัญในการบริหารจัดการเชิงพื้นที่ จากกฎหมาย ระเบียบ ประกาศที่เกี่ยวข้องกับภารกิจด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย อย่างน้อยมีถึงจำนวน 24 ฉบับ ที่กำหนดบทบาทหน้าที่ แนวทางการดำเนินภารกิจ และการบริหารจัดการภารกิจ โดยครอบคลุมตั้งแต่ก่อนเกิดภัย ระหว่างเกิดภัย และภายหลังเกิดภัยพิบัติ พบว่า ปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินภารกิจภายใต้กฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องจำนวนมาก โดยในแต่ละฉบับต่างมีเงื่อนไข ข้อกำหนดที่จำกัดการดำเนินภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และก่อให้เกิดช่องว่างของการดำเนินภารกิจอีกด้วย

2) ปัญหาของทรัพยากรที่ไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติเมื่อเกิดสาธารณภัย ผลการศึกษาพบว่า กลไกที่ประสบปัญหาความไม่เพียงพอของทรัพยากรในการบริหารจัดการ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 หากพิจารณาถึงสาระสำคัญและตัวบทของกฎหมายจะเห็นว่า กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับภารกิจเป็นการให้อำนาจในการดำเนินภารกิจ แต่ข้อจำกัดสำคัญ คือ ผลผูกพันที่อยู่ภายใต้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากร ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายด้านงบประมาณ กฎหมายด้านบุคลากร ซึ่งเป็นเครื่องมือสำคัญในการจัดการสาธารณภัย เมื่อพิจารณาถึงระเบียบหรือหลักเกณฑ์งบประมาณที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสาธารณภัย พบว่า มีลักษณะที่เป็นเงื่อนไขหลายประการและบางส่วนก็มีข้อกำหนดในการใช้งบประมาณและผูกพันกับการใช้งบประมาณของหน่วยงานภาครัฐที่ไม่ใช่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3) ปัญหาองค์ความรู้และความเข้าใจในการปฏิบัติงานด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติ พบว่า กลไกการบริหารจัดการแต่ละระดับมีองค์ความรู้ทางเทคนิคที่ไม่เท่ากัน และบางส่วนขาดความเข้าใจในการปฏิบัติงาน เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีภารกิจที่เกี่ยวข้องตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ครอบคลุมใน 7 ด้าน กว่า 30 ภารกิจ และมีกฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้องจำนวนมาก โดยในด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยมีกฎหมายและระเบียบอย่างน้อย 24 ฉบับ ที่เกี่ยวข้องในการดำเนินภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยในการจัดการสาธารณภัย ระเบียบ หลักเกณฑ์ในการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยที่มีความเข้มงวด และมีหลักเกณฑ์ที่มีเงื่อนไขหรือข้อกำหนดที่ชัดเจน แต่บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเข้าใจในหลักเกณฑ์ที่ต่างกัน รวมไปถึงระเบียบหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับภารกิจด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

ภารกิจและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะ

(1) ผลการศึกษาภารกิจและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า การจัดบริการสาธารณะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทสำคัญในการบริหารจัดการกิจการสาธารณะ การจัดทำและให้บริการสาธารณะ รวมถึงภารกิจทางปกครองบางส่วนในขอบเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหนึ่งในภารกิจที่อยู่ในขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ ภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และเป็นหนึ่งในภารกิจที่มีหน่วยงานรับผิดชอบตามโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการ วิธีการบริหาร และการปฏิบัติงานของพนักงานเทศบาล และกิจการอันเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในเทศบาล (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2563 นอกจากนี้ พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานในการเผชิญเหตุและจัดการสาธารณภัยที่เกิดขึ้นภายในเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงดำเนินการตั้งแต่ช่วงก่อนเกิดภัย ระหว่างเกิดภัย และภายหลังจากภัยพิบัติผ่านพ้นไป

(2) ข้อจำกัดของภารกิจและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกินกว่าครึ่งหนึ่งมีศักยภาพและขีดความสามารถไม่เพียงพอต่อการรับมือและจัดการสาธารณภัยที่เกิดขึ้นภายในเขตพื้นที่ของท้องถิ่นนั้น อีกทั้งยังมีทรัพยากรที่จำเป็น

ต่อการปฏิบัติงานไม่เพียงพอต่อการเผชิญเหตุ หรือเครื่องมือที่มีก็มีอายุมากเกินกว่าที่จะรับมือกับสาธารณภัยที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน ในอีกทางหนึ่ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นหน่วยบริการสาธารณะพื้นฐานที่ดำเนินภารกิจและบริการสาธารณะกว่า 31 ภารกิจ และภารกิจจากส่วนราชการระดับอื่น ๆ ที่มอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดำเนินการหรือจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งตรงกันข้ามกับบุคลากรและงบประมาณที่มีอยู่จำกัด จนเป็นเหตุให้การส่งมอบบริการสาธารณะต่ำกว่ามาตรฐานที่ควรจะเป็น

การจัดโครงสร้างองค์กรภารกิจด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นส่วนหนึ่งของกลไกการบริหารราชการแผ่นดินของไทยที่ถือเป็นการจัดกลไกการปกครองพื้นที่นอกศูนย์กลาง (Subnational Government) ที่วางอยู่บนหลักการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่จากรัฐบาลระดับชาติไปยังกลไกในระดับต่ำกว่าในระดับภูมิภาคและระดับท้องถิ่น เพื่อรองรับภารกิจในด้านต่าง ๆ ของรัฐ และเป็นการจัดโครงสร้างหน่วยงานที่จัดแบ่งตามพื้นที่ (Area-Based) โดยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น (Local Self Government) ถือเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนภารกิจของรัฐโดยมีกฎหมายสำคัญนอกเหนือจากกฎหมายจัดตั้ง คือ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นกฎหมายสำคัญที่กำหนดขอบข่ายภารกิจหน้าที่และให้อำนาจดำเนินการให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใต้หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) ในฐานะหน่วยการปกครองในระดับที่เล็กที่สุดที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนและเป็นหน่วยบริการในระดับพื้นที่ที่เข้าใจและรับรู้สภาพปัญหา วัฒนธรรมของพื้นที่ อย่างไรก็ดี ด้วยปัญหาความทับซ้อนในเชิงโครงสร้างของการจัดระดับชั้นทางการบริหารงานภาครัฐไทยที่หน่วยการปกครองระดับพื้นที่มีความซ้อนทับกันในเชิงขอบข่ายพื้นที่และภารกิจระหว่างหน่วยราชการส่วนภูมิภาคและองค์การบริหารส่วนจังหวัด ทำให้การจัดโครงสร้างราชการส่วนท้องถิ่นแบบสองชั้น ไม่เป็นไปตามลักษณะที่ควรจะเป็น และมีข้อจำกัดเชิงโครงสร้าง

การบริหารทรัพยากรบุคคลด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากผลการศึกษา พบว่าปัจจุบันสภาพในการพัฒนาพนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการพัฒนาด้วยกันเองผ่านระบบครูฝึกขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการถ่ายทอดความรู้ของพนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จากรุ่นพี่สู่รุ่นน้อง ซึ่งจะมีสัดส่วนที่มากกว่าการที่จะเข้าไปอบรมตามหลักสูตรของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ด้วยเหตุนี้ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยได้ตระหนักถึงความสำคัญในบทบาท อำนาจหน้าที่ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยดังกล่าวข้างต้น ซึ่งนับว่าเป็นกลไกสำคัญกลไกหนึ่งในระดับพื้นที่ จึงมีการศึกษาเพื่อให้ทราบถึงสถานะ ศักยภาพ และขีดความสามารถ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในปัจจุบัน รวมถึงปัจจัยต่าง ๆ ที่มีผลต่อการปฏิบัติงานและการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ได้มาตรฐาน และสนับสนุนการบริหารจัดการความเสี่ยงสาธารณภัยของประเทศได้อย่างเป็นระบบ และมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

งบประมาณด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากการศึกษาพบว่า ปัญหางบประมาณที่มีจำกัดและไม่เพียงพอต่อการบริหารจัดการในภารกิจด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เนื่องจาก สัดส่วนงบประมาณที่จัดสรรนั้นมุ่งเน้นในเรื่องของการบริหารจัดการของหน่วยงาน โดยเฉพาะงบประมาณด้านบุคลากร งบประมาณด้านการจัดซื้อครุภัณฑ์มีสัดส่วนมากกว่างบประมาณในการจัดการสาธารณภัย

ทรัพยากรด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากการศึกษาพบว่าทรัพยากรด้านการจัดการสาธารณภัย ยังคงเป็นปัญหาและข้อจำกัดที่ท้าทายขีดความสามารถของหน่วยปฏิบัติและศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจาก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกินกว่าครึ่งหนึ่งประสบปัญหาข้อจำกัดของทรัพยากรที่ไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติภารกิจด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ทั้งในแง่ของบุคลากร งบประมาณ และเครื่องมือ อุปกรณ์ เครื่องจักรกลสาธารณภัย หรือยานพาหนะ โดยที่ผ่านมานั้น ทางออกหนึ่งเพื่อลดช่องว่างและแก้ไขปัญหาการจัดการสาธารณภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การสร้างความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในพื้นที่ใกล้เคียงกันร่วมกันดำเนินภารกิจด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย สำหรับข้อเสนอของผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เสนอให้กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกระจายหรือถ่ายโอนทรัพยากรบางส่วน หรือมีแนวทางที่ชัดเจนและรวดเร็วในการสนับสนุนทรัพยากรในการช่วยเหลือการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขณะที่การขอรับการสนับสนุนทรัพยากรจากกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย หรือหน่วยงานในสังกัด ยังเต็มไปด้วยขั้นตอนและกระบวนงานที่ค่อนข้างซับซ้อนและใช้เวลา ทำให้เป็นขีดจำกัดในการจัดการสาธารณภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สรุปและอภิปรายผล

จากการศึกษา ผู้วิจัยให้ความสำคัญกับการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพของภารกิจด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทั้งระบบ ซึ่งมุ่งเน้นศึกษาถึงศักยภาพด้านการบริหารจัดการสาธารณภัย รวมถึงความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภารกิจด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย โดยสามารถสรุปและอภิปรายผลได้ผ่านบนฐานทางความคิดของแนวคิดสำคัญ ได้แก่

(1) แนวคิดเกี่ยวกับการออกแบบโครงสร้างองค์การตามสภาพแวดล้อม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หนึ่งในหน่วยงานหลักที่มีบทบาทหน้าที่สำคัญในการดำเนินภารกิจด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และเป็นหน่วยเผชิญเหตุหน่วยแรกในพื้นที่ตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 มีหน้าที่ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตพื้นที่นั้น ๆ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่อยู่ในพื้นที่และมีความใกล้ชิดกับประชาชน เข้าใจสภาพภูมิศาสตร์ ปัญหาและความเสี่ยงจากสาธารณภัยในรูปแบบต่าง ๆ ของพื้นที่ หนึ่งในแนวคิดสำคัญของการปกครองท้องถิ่น คือ หลักการเริ่มต้นที่ท้องถิ่น (Subsidiarity) ฐานนี้มีจุดแข็ง คือ อำเภอและกลไกการปกครองท้องที่เป็นหน่วยปฏิบัติในระดับพื้นที่ และเป็นหน่วยประสานที่มีทรัพยากรอย่างจำกัด และไม่เพียงพอต่อการสนับสนุนการปฏิบัติในพื้นที่ ในกรณีที่เกิดภัยพิบัติ เมื่อมีการจัดตั้งศูนย์บัญชาการเหตุการณ์อำเภอมีจุดแข็งที่น่าสนใจ กล่าวคือ ศูนย์บัญชาการเหตุการณ์อำเภอเป็นหน่วยปฏิบัติในระดับพื้นที่อยู่กึ่งกลาง

ระหว่างขอบเขตของอำนาจทางการปกครองและระดับชั้นทางการบริหาร และเป็นหน่วยที่อยู่กึ่งกลางของกลไกการบริหารจัดการระดับพื้นที่ ที่มีความสามารถในการเชื่อมโยงกลไกทุกภาคส่วนและทุกระดับเชื่อมเข้าหากัน และด้วยเงื่อนไขและบริบทเชิงสถาบันของกลไกระดับอำเภอ ทำให้เป็นหน่วยที่มีความสามารถในการเป็นศูนย์กลางของการบริหารจัดการภัยพิบัติในพื้นที่ด้วยรูปแบบเครือข่าย โดยทำหน้าที่เป็นตัวกลางในการเชื่อมประสาน รายงานสถานการณ์ ระดมทรัพยากรด้านต่าง ๆ เข้าสู่พื้นที่ประสบภัย รวมทั้งกำหนดแนวทางการปฏิบัติร่วมของหน่วยงานทุกภาคส่วนในการบริหารจัดการภัยพิบัติในขอบเขตพื้นที่ของอำเภอ เพื่อให้การบริหารจัดการเป็นไปในทิศทางเดียวกันอย่างเป็นเอกภาพ และมีแนวทางการปฏิบัติที่ชัดเจน รวดเร็ว เป็นไปตามมาตรฐานของการจัดการในภาวะฉุกเฉินสำหรับกลไกการปกครองท้องที่เป็นการนำกลไกที่มีอยู่ในพื้นที่มาเชื่อมเข้าหากันโดยมีศูนย์บัญชาการเหตุการณ์อำเภอเป็นตัวเชื่อม ทำให้การจัดการภัยพิบัติโดยรวมในพื้นที่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น เนื่องจาก การบริหารจัดการในภาวะฉุกเฉินจำเป็นต้องอาศัยทรัพยากรและข้อมูล โดยศูนย์ปฏิบัติการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยที่มีทรัพยากรสนับสนุนการปฏิบัติ ซึ่งกำนันและผู้ใหญ่บ้านถือเป็นส่วนที่มีข้อมูลและเข้าใจสภาพบริบททางสังคม วัฒนธรรม และวิถีชีวิตของชุมชนเป็นอย่างดี และเป็นองค์ประกอบหนึ่งในคณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยหมู่บ้าน

(2) แนวคิดด้านการจัดการภัยพิบัติ ซึ่งจะดำเนินการจัดการภัยพิบัติตั้งแต่ช่วงก่อนเกิดภัยพิบัติ ระหว่างเกิดภัยพิบัติ และภายหลังจากภัยพิบัติผ่านพ้นไป บนฐานของหลักคิดที่ว่า ภัยพิบัติสามารถป้องกันและลดผลกระทบได้ ด้วยการจัดการและลดความเสี่ยงภัยพิบัติตั้งแต่ก่อนเกิดภัย ซึ่งสามารถดำเนินการได้ด้วยการประเมินความเสี่ยงภัยพิบัติที่อาจจะเกิดขึ้นในพื้นที่หนึ่ง ๆ และจัดเตรียมมาตรการการลดความเสี่ยงภัยพิบัติ เพราะหากการจัดการตั้งแต่ช่วงก่อนเกิดภัยทำได้ดีนั้น จะสามารถลดความรุนแรงและผลกระทบที่ภัยพิบัติจะส่งผลกระทบต่อพื้นที่

ตามฐานการจัดการภัยพิบัติ พบว่า ในปัจจุบันและคุณลักษณะพิเศษของภัยพิบัติที่ก้าวข้ามขอบเขตอำนาจหน้าที่ ข้ามขอบเขตการปกครองของพื้นที่ และมีความซับซ้อนมากขึ้น ในขณะที่กฎหมายที่มีอยู่หลายฉบับที่ตราขึ้นและประกาศใช้มาระยะหนึ่งนั้น มีความล้าสมัย ไม่ทันต่อความเปลี่ยนแปลงและความซับซ้อนของสาธารณภัยที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน จนกลายเป็นข้อจำกัดสำคัญในการบังคับใช้ หรือดำเนินภารกิจต่าง ๆ ของหน่วยงาน โดยหากกฎหมายไม่ได้เขียน “ให้อำนาจ” หรือ “ห้ามมิให้ดำเนินการ” ก็ก่อให้เกิดช่องว่างทางกฎหมายที่จำเป็นต้องอาศัยการตีความหรือการวินิจฉัยชี้ขาดว่า สามารถทำได้หรือไม่ ด้วยเหตุนี้ การจัดการสาธารณภัยในช่วงที่ผ่านมาจึงมีหลายกรณีที่ปรากฏให้เห็นถึงช่องว่างและปัญหาของการใช้กฎหมาย ที่ผู้ปฏิบัติงานบางส่วนเลือกที่จะไม่ดำเนินการ หรือรอให้มีการอนุมัติ หรือวินิจฉัยสั่งการว่าสามารถดำเนินการได้ ในอีกแง่หนึ่ง กฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบัน โดยเฉพาะกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีลักษณะที่เป็นข้อจำกัดและเป็นเงื่อนไขที่ส่งผลให้การดำเนินภารกิจ เผชิญกับข้อจำกัดและมีลักษณะควบคุมการดำเนินภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(3) แนวคิดความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐ ภารกิจด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ภารกิจด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ได้ออกแบบระบบ กลไกและโครงสร้างในการบริหารจัดการสาธารณภัย ภายใต้พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 และแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2564-2570 ได้ออกแบบให้หน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องดำเนินภารกิจร่วมกันในลักษณะของเครือข่าย เพื่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนองค์ความรู้ ข้อมูล และทรัพยากรในการปฏิบัติ โดยการปฏิบัติงานต้องมีความเหมาะสมของพื้นที่ตาม ดังนั้น การทำงาน

ร่วมกันแบบเครือข่าย จึงเป็นการสร้างบรรยากาศของความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ลักษณะดังกล่าวจึงจำเป็นที่รัฐต้องดำเนินการให้การปฏิบัติระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ เป็นไปอย่างมีมาตรฐาน เป็นเอกภาพ และสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีศักยภาพเพียงพอต่อการจัดการสาธารณภัย

โดยภารกิจด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จะปฏิบัติตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2564-2570 ผ่านรูปแบบของการประสานงานแบบข้ามหน่วยงานในรูปแบบของการสนธิกำลังและแลกเปลี่ยนทรัพยากร รวมไปถึงการจัดส่วนการสนับสนุนการปฏิบัติงานในภาวะฉุกเฉิน (สปฉ.) และส่วนที่สาม เครือข่ายภาคประชาชนในพื้นที่และอาสาสมัครจากภาคส่วนต่าง ๆ รวมทั้งภาคเอกชน ซึ่งมีส่วนสำคัญในการเผชิญเหตุและเข้าช่วยเหลือเบื้องต้นแก่ผู้ประสบภัย อย่างไรก็ตาม ในช่วงเวลาปกติหรือเกิดสาธารณภัยขนาดเล็กในเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บุคลากรสำคัญ คือ เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งถือเป็นหน่วยแรกในการเผชิญเหตุสาธารณภัย

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1) กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง เสนอให้มีการทบทวนความรู้กฎหมาย ระเบียบ ประกาศ หลักเกณฑ์ รวมถึงแบบคำสั่งที่เกี่ยวข้องให้กับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน และอาจจัดทำเป็นรูปแบบรายการ (Check list) หรือแสดงรายการการตรวจสอบตามหลักเกณฑ์ เพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นอย่างถูกต้อง รวดเร็ว ขณะเดียวกันกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ทำหน้าที่ในการให้คำปรึกษา โดยจัดตั้งศูนย์ให้คำปรึกษาทางกฎหมายด้านการจัดการสาธารณภัย เพื่อให้บริการปรึกษาและคำแนะนำแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอาจร่วมกับคณะนิติศาสตร์ของมหาวิทยาลัย ในการรวบรวม ทบทวนกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เพื่อวางแนวทางในการพัฒนากฎหมายให้ทันสมัยและสอดคล้องกับการจัดการสาธารณภัยในปัจจุบัน

2) ภารกิจและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะ เสนอให้มีการส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยริเริ่มส่วนของ “งาน ฝ่าย กอง” ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เป็นหน่วยหลักในการเสนอ ออกแบบ หรือจัดทำแผนงาน โครงการ กิจกรรมที่มุ่งเน้นการลดความเสี่ยงสาธารณภัย และคัดกรองหรือให้คำแนะนำกับหน่วยงานอื่น ๆ ภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำแผนงาน โครงการ กิจกรรมที่มุ่งเน้นการลดความเสี่ยงสาธารณภัย ซึ่งนำไปสู่การจัดแบ่งภารกิจในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ออกเป็น 2 ภารกิจหลัก ได้แก่ 1) ภารกิจลดความเสี่ยงสาธารณภัย หน่วยงานภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทุกระดับ (งาน ฝ่าย และกอง) ขับเคลื่อนแผนงาน โครงการ กิจกรรมลดความเสี่ยงสาธารณภัย 2) ภารกิจเผชิญเหตุสาธารณภัย "งาน ฝ่าย และกอง" ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เป็นหน่วยหลักในการเผชิญเหตุและประสานการปฏิบัติร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และหน่วยงานภายใต้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดำเนินการแบ่งหน้าที่ภายใต้โครงสร้างศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติการ

1) ทรัพยากรบุคคล เสนอให้มีกำหนดกรอบการพัฒนาออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่ 1) การบริหารทรัพยากรบุคคล (HRM) โดยให้ความสำคัญกับการวางแผนอัตรากำลัง 3 ปี พิจารณาถึงสมรรถนะ

ความก้าวหน้าในสายงาน และมาตรฐานความเป็นวิชาชีพ รวมถึงงบประมาณการบริหารงานบุคคล และ 2) การพัฒนาบุคคล (HRD) ให้ความสำคัญกับออกแบบหลักสูตรให้สอดคล้องกับสมรรถนะ ความก้าวหน้าในอาชีพ และมาตรฐานความเป็นวิชาชีพ พร้อมทั้งพิจารณาปรับลดจำนวนชั่วโมง หรือจำนวนหลักสูตร และงบประมาณสำหรับการเข้าร่วมอบรมให้มีความเหมาะสมต่อการปฏิบัติหน้าที่ และครอบคลุมสาธารณภัยต่าง ๆ รวมถึง การกำหนดแนวทางการพัฒนาตามสายงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (Training Roadmap: TPM)

2) ทรัพยากรประเภทเครื่องมือจัดการสาธารณภัย โดยส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในพื้นที่ใกล้เคียงกัน จัดทำความร่วมมือในการร่วมจัดทำบริการสาธารณะ ด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ปัจจุบันรูปแบบความร่วมมือที่สามารถดำเนินการได้ ประกอบไปด้วย 1) บันทึกความเข้าใจ (MOU) 2) บันทึกความตกลง (MOA) และ 3) สหการ (โดยมีข้อผูกพันทางกฎหมาย และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่นิยมการดำเนินความร่วมมือในรูปแบบสหการ) และ 4) เครือข่าย ในส่วนของรูปแบบความร่วมมือในการแลกเปลี่ยนหรือสนับสนุนทรัพยากร ในกรณีที่กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจะดำเนินการสนับสนุนการปฏิบัติงานด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถดำเนินการในการสนับสนุนทรัพยากรด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยได้ 3 ลักษณะ ได้แก่ 1) การแบ่งทรัพยากร 2) การกระจายทรัพยากร และ 3) การถ่ายโอนทรัพยากรและการมอบอำนาจ

References

Department of Disaster Prevention and Mitigation. (2014). *Vocabulary book on disaster risk management.* Department of Disaster Prevention and Mitigation Ministry of Interior. (in Thai)

Department of Disaster Prevention and Mitigation. (2016). *Disaster risk reduction towards sustainable development.* United Nations Development Program Thailand office. (in Thai)

Hood, C. C. (1991). Public Management for All Seasons. *Public Administration, 69*, 3-19.

Kamolvej, T. (2019). *Complete research report. research project to evaluate the driving force National Disaster Prevention and Mitigation Plan 2015.* Department of Disaster Prevention and Mitigation. Ministry of Interior. (in Thai)

Kamolvej, T. (2021). *State Local: Sources of Power and Destinations of Potential Crisis Management in Hazardous Areas.* King Prajadhipok's Institute. (in Thai)

CONLAN, T., & POSNER, P. (2008). *Introduction: Intergovernmental Management and the Challenges Ahead.* In Rivlin A. (Author) & Conlan T. & Posner P. (Eds.), Intergovernmental Management for the 21st Century (pp. 1-10). Brookings Institution Press. http://www.jstor.org/stable/10.7864 /j.ctt6wphh3.5

Wichaipa, K. (2021). Hazard-Specific Competency in Earthquake and Building Collapse for Local Administrative Organizations Disaster Risk Reduction. *Local Administration Journal, 14*(3), 269-290. (in Thai)