

บทที่ 8

การจัดองค์กร และวัฒนธรรมองค์กร

8.1 องค์กรรับผิดชอบใช้หัวหน้า

หน่วยงานภาครัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวข้องกับกรณีโรคไข้หวัดนกประกอบด้วยหน่วยงานต่างๆ หลายลักษณะและหลายระดับ การศึกษาในหัวข้อนี้ได้แบ่งการศึกษาออกเป็น 3 หัวข้อย่อย ประเด็นแรกได้แก่องค์กรรับผิดชอบตามระเบียบบริหารราชการแผ่นดินซึ่งแบ่งการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในระดับจังหวัดและระดับอำเภอ และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ซึ่งในการศึกษานี้กำหนดขอบเขตศึกษาเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบล หรือ อบต. ประเด็นที่สองได้แก่องค์กรในลักษณะคณะกรรมการรับผิดชอบโรคไข้หวัดนกในระดับจังหวัด อำเภอและระดับท้องถิ่น ประเด็นที่สามเป็นการสรุปผลที่ได้จากการศึกษาโดยการสำรวจภาคสนาม(survey research) ดังนี้

8.1.1 องค์กรตามระเบียบบริหารราชการ

หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบการบริหารราชการในส่วนภูมิภาคตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินพ.ศ. 2534ⁱ มาตรา 51 ได้แกจังหวัด และ อำเภอ

ระดับจังหวัด

กำหนดให้จังหวัดมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชา มีอำนาจหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติราชการของส่วนราชการต่างๆ ในเขตจังหวัดตามมาตรา 54ⁱⁱ ระบุว่า “ในจังหวัดหนึ่ง ให้มีผู้ว่าราชการจังหวัดคนหนึ่งเป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติทำให้เหมาะสมกับท้องถิ่นและประชาชน และเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการฝ่ายบริหารซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในราชการส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด และรับผิดชอบในราชการจังหวัดและอำเภอ และจะให้มีรองผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ช่วย ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือทั้งรองผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัดก็ได้

รองผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด และรับผิดชอบในราชการรองจากผู้ว่าราชการจังหวัด

ผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด และผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดสังกัดกระทรวงมหาดไทย”

มาตรา 57ⁱⁱⁱ ระบุว่า “ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ดังนี้

(1) บริหารราชการตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนของทางราชการ

โครงการวิจัย ดันแบบการจัดการอย่างมีส่วนร่วมโดยชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อเฝ้าระวังและสื่อสารความเสี่ยงจากโรคสัตว์อันตราย : ศึกษาโดยใช้กรณีไข้หวัดนกเป็นโจทย์ โดย เลิศกร ศรีกิจการ ไพรัช ตระการศิรินนท์ บุญเด่น แก้วปิ่นดา เอก บุญเจือ จงจิต ศรีพรรณ โรเบิร์ต จี ลามาร์ โรเบิร์ต ฌักกานต์ อวัยยานนท์ และ สุพรรณษา จรรยา

(2) บริหารราชการตามที่คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มอบหมายหรือตามที่นายกรัฐมนตรีสั่งการในฐานะหัวหน้ารัฐบาล

(3) บริหารราชการตามคำแนะนำและคำชี้แจงของผู้ตรวจราชการกระทรวง ในเมื่อไม่ขัดต่อกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม มติของคณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรี

(4) กำกับดูแลการบริหารราชการอันมิใช่ราชการส่วนภูมิภาคของข้าราชการซึ่งประจำอยู่ในจังหวัดนั้น ยกเว้นข้าราชการทหาร ข้าราชการฝ่ายตุลาการ ข้าราชการฝ่ายอัยการ ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ข้าราชการในสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน และข้าราชการครู ให้ปฏิบัติราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับหรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม หรือตามมติของคณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรี หรือยับยั้งการกระทำใดๆ ของข้าราชการในจังหวัดที่ขัดต่อกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับหรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม หรือตามมติของคณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรีไว้ชั่วคราวแล้วรายงานกระทรวง ทบวง กรมที่เกี่ยวข้อง

(5) ประสานงานและร่วมมือกับข้าราชการทหาร ข้าราชการฝ่ายตุลาการ ข้าราชการฝ่ายอัยการ ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ข้าราชการในสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน และข้าราชการครู ผู้ตรวจราชการและหัวหน้าส่วนราชการในระดับเขตหรือภาค ในการพัฒนาจังหวัด หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ

(6) เสนอบทประมาณต่อกระทรวงที่เกี่ยวข้องตามโครงการหรือแผนพัฒนาจังหวัด และรายงานให้กระทรวงมหาดไทยทราบ

(7) ควบคุมดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในจังหวัดตามกฎหมาย

(8) กำกับการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานองค์การของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจ ในการนี้ให้มีอำนาจทำรายงานหรือแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์การของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจต่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัดองค์การของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจ

(9) บรรจุ แต่งตั้ง ให้นับหนึ่ง และลงโทษข้าราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัดตามกฎหมายและตามที่ปลัดกระทรวง ปลัดทบวง หรืออธิบดีมอบหมาย”

ระดับอำเภอ

กำหนดให้อำเภอมีนายอำเภอเป็นผู้บังคับบัญชาตามมาตรา 62^{iv} ความว่า “ในอำเภอหนึ่งมีนายอำเภอเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการในอำเภอ และรับผิดชอบงานบริหารราชการของอำเภอ

นายอำเภอสังกัดกระทรวงมหาดไทย

บรรดาอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับราชการของกรมการอำเภอซึ่งกฎหมายกำหนดให้กรมการอำเภอและนายอำเภอมีอยู่ ให้โอนไปเป็นอำนาจและหน้าที่ของนายอำเภอ”

โครงการวิจัย ดัชนีแบบการจัดการอย่างมีส่วนร่วมโดยชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อเฝ้าระวังและสื่อสารความเสี่ยงจากโรคสัตว์อันตราย : ศึกษาโดยใช้กรณีใช้หวัคนกเป็นโฮสต์ โดย เลิศรัก ศรีกิจการ ไพรัช ตรีการสิรินนท์ บุญถ้วน แก้วปิ่นดา เอก บุญเจือ จงจิต ศรีพรรณ โรเบิร์ต จี ลามาร์ โรเบิร์ต ฌักกานต์ อวียานนท์ และ สุพรรณษา จรรยา

มาตรา 65^v ระบุว่า “นายอำเภอมีอำนาจและหน้าที่ ดังนี้

(1) บริหารราชการตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนของทางราชการ ถ้ากฎหมายใดมิได้บัญญัติว่าการปฏิบัติตามกฎหมายนั้นเป็นหน้าที่ของผู้ใดโดยเฉพาะ ให้เป็นหน้าที่ของนายอำเภอที่จะต้องรักษาการให้เป็นไปตามกฎหมายนั้นด้วย

(2) บริหารราชการตามที่คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มอบหมายหรือตามที่นายกรัฐมนตรีสั่งการในฐานะหัวหน้ารัฐบาล

(3) บริหารราชการตามคำแนะนำและคำชี้แจงของผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้มีหน้าที่ตรวจการอื่นซึ่งคณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม และผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย ในเมื่อไม่ขัดต่อกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม มติคณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรี

(4) ควบคุมดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในอำเภอตามกฎหมาย”

ระดับท้องถิ่น

มาตรา 70^{vi} ระบุว่า “ให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ดังนี้

(1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด

(2) เทศบาล

(3) สุขาภิบาล

(4) ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่กฎหมายกำหนด”

มาตรา 71^{vii} ระบุว่า “การจัดระเบียบการปกครององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล และราชการส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น”

ท้องถิ่นในรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบลมีบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และแก้ไขเพิ่มเติม กำหนดอำนาจหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับด้านสาธารณสุขของคนและสัตว์ไว้ในมาตรา 67^{viii} ว่า องค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่ ต้องทำ ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลตามความในข้อ (3) “ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ” และ (9) “ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมายโดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร”

สำนักงานปศุสัตว์จังหวัด และ สำนักงานปศุสัตว์อำเภอ มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยโรคระบาดสัตว์ กฎหมายว่าด้วยการบำรุงพันธุ์สัตว์ กฎหมายว่าด้วยการควบคุมคุณภาพอาหารสัตว์ กฎหมายว่าด้วยสถานพยาบาล กฎหมายว่าด้วยโรคพิษสุนัขบ้า กฎหมายว่าด้วยการควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ดำเนินการเกี่ยวกับสุขภาพสัตว์ สุขอนามัยสิ่งแวดล้อมด้านการปศุสัตว์ ฯลฯ (ดูภาคผนวก ก 16)

อภิปราย

พิจารณาจากบทบัญญัติของกฎหมายในส่วนที่มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ส่วนราชการในระดับจังหวัด ระดับอำเภอ ระดับท้องถิ่น รวมทั้งสำนักงานปศุสัตว์จังหวัดและสำนักงานปศุสัตว์อำเภอ ทั้งส่วนที่ระบุเป็นหน้าที่รับผิดชอบตามระเบียบบริหารราชการแผ่นดินทั่วไป ตลอดจนหน้าที่รับผิดชอบเฉพาะในเรื่องที่เกี่ยวข้องโดยตรงด้านสาธารณสุขคนและสาธารณสุข/โรคเกี่ยวกับสัตว์ฯ จะพบว่า มีหน่วยงานต่างๆ ที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวข้องหลายหน่วย หลายระดับ ทั้งในเรื่องการสื่อสาร/สั่งการ/การประสานงาน ในทางปฏิบัติเมื่อเกิดเหตุการณ์ไม่ปกติขึ้นในท้องถิ่น จึงทำให้เกิดความไม่ชัดเจนในหลายบทบาทหน้าที่รับผิดชอบกิจกรรมการดำเนินงานในระดับตำบล หมู่บ้าน ดังเช่นกรณีเมื่อเกิดเหตุการณ์โรคไขหวัดนกระบาด ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรอการตัดสินใจ/การสั่งการจากที่ว่าการอำเภอ สาธารณสุขอำเภอ ปศุสัตว์อำเภอ หรือจากผู้ว่าราชการจังหวัด สาธารณสุขจังหวัด และปศุสัตว์จังหวัด โดยที่ไม่กล้าตัดสินใจป้องกัน/แก้ไขปัญหาใดๆ ที่เกิดขึ้นเฉพาะหน้าในตำบล หมู่บ้าน ซึ่งเป็นปรากฏการณ์ที่น่าจะขัดแย้งกับกฎธรรมชาติ หรือแม้กระทั่งตามเจตนารมณ์ของกฎหมายรัฐธรรมนูญที่ต้องการส่งเสริมให้ท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง มีอำนาจในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาด้วยตนเองในระดับท้องถิ่นได้มากขึ้นตามลำดับ

8.1.2 องค์กรในลักษณะคณะกรรมการรับผิดชอบโรคไขหวัดนก

เหตุการณ์แพร่ระบาดของไขหวัดนกที่เกิดขึ้นในประเทศไทยเมื่อปลายปีพ.ศ.2546 จนถึงต้นปีพ.ศ. 2547 และมีแนวโน้มว่าโรคนี้ยังคงจะเป็นปัญหาในระดับพื้นที่ต่อไปในอนาคตอีกหลายปี ดังนั้นรัฐบาลโดยกรมปศุสัตว์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รวมทั้งกรมควบคุมโรค กระทรวงสาธารณสุขจึงได้จัดทำแผนยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาโรคไขหวัดนกของประเทศเป็นกรอบแนวทางในการแก้ไขปัญหาในพื้นที่จังหวัดต่างๆ ทั่วประเทศ

จังหวัดพิษณุโลกซึ่งเป็นพื้นที่ตัวอย่างหนึ่งในการวิจัยนี้ ในระยะแรกได้ใช้รูปแบบการออกคำสั่งจังหวัดพิษณุโลกแต่งตั้งคณะกรรมการและ คณะกรรมการระดับจังหวัด ขึ้น 4 ชุดในเดือนมกราคม 2547 ได้แก่

ชุดเฉพาะกิจตรวจติดตามสถานการณ์โรคระบาดสัตว์ปีกจังหวัด

คณะกรรมการควบคุม กำจัดโรคไขหวัดนกจังหวัดพิษณุโลก

คณะกรรมการศูนย์ประสานงานเฉพาะกิจ เพื่อติดตามและแก้ไขปัญหาโรคระบาดสัตว์ปีกระดับจังหวัด และ

คณะกรรมการศูนย์ประสานงานเฉพาะกิจ เพื่อติดตามและแก้ไขปัญหาโรคระบาดสัตว์ปีกระดับอำเภอ

เดือนกุมภาพันธ์ 2547 ได้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้น 2 ชุด ได้แก่

คณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริง เพื่อช่วยเหลือเกษตรกรที่ได้รับผลกระทบจาก

โรคระบาดสัตว์ปีกในพื้นที่จังหวัดพิษณุโลก

คณะกรรมการควบคุม กำกับ และกลั่นกรองการให้ความช่วยเหลือเกษตรกรที่ได้รับผลกระทบจากโรคระบาดสัตว์ปีกระดับอำเภอ

เดือนกรกฎาคม 2547 ได้จัดตั้ง

ศูนย์อำนวยการป้องกันและควบคุมโรคระบาดสัตว์ปีกระดับต่างๆ และ
คณะกรรมการประเมินราคาสัตว์

เดือนมิถุนายน 2547 ได้แต่งตั้ง

คณะกรรมการจ่ายเงินชดเชยให้เกษตรกรที่ได้รับผลกระทบจากโรคไข้หวัดนก

เดือนตุลาคม 2547 ได้แต่งตั้ง

คณะกรรมการและคณะทำงานประกาศสงครามเพื่อปราบโรคไข้หวัดนก จังหวัด
พิษณุโลก

เดือนมกราคม 2548 ได้ออกคำสั่ง

เรื่องให้ข้าราชการปฏิบัติหน้าที่ราชการ

เดือนกุมภาพันธ์ 2548 ได้แต่งตั้ง

คณะกรรมการศูนย์ประสานงานเฉพาะกิจ เพื่อติดตามและแก้ไขปัญหาโรคระบาด
สัตว์ปีกระดับจังหวัด

เดือนตุลาคม 2548 สำนักงานปศุสัตว์จังหวัดพิษณุโลกได้เสนอผู้ว่าราชการจังหวัด
แต่งตั้งคณะกรรมการและคณะทำงาน ศูนย์แก้ไขปัญหาการแพร่ระบาดของโรคไข้หวัดนกจังหวัด
พิษณุโลก พร้อมทั้งยกเลิกคำสั่งจังหวัดพิษณุโลกดังกล่าวข้างต้นทั้งหมดรวม 13 ฉบับ โดยในคำสั่ง
ฉบับเดือนตุลาคม 2548 นี้ได้แต่งตั้งคณะกรรมการ คณะทำงานศูนย์อำนวยการแก้ไขปัญหาไข้หวัด
นกจังหวัดพิษณุโลกรวม 10 ชุดอยู่ในคำสั่งฉบับเดียวกันนี้ คือ

คณะกรรมการศูนย์อำนวยการป้องกันและแก้ไขปัญหาการแพร่ระบาดของโรค
ไข้หวัดนก

คณะทำงานประชาสัมพันธ์ และศูนย์ข้อมูลข่าวสารโรคไข้หวัดนก

คณะทำงานเฝ้าระวังควบคุม และแก้ไขปัญหาไข้หวัดนกระดับจังหวัด

คณะกรรมการศูนย์อำนวยการป้องกันและแก้ไขปัญหาการแพร่ระบาดของโรค
ไข้หวัดนก ระดับอำเภอ

คณะทำงานเฝ้าระวังควบคุม และแก้ไขปัญหาไข้หวัดนกระดับอำเภอ

คณะทำงานเฝ้าระวังควบคุม และแก้ไขปัญหาไข้หวัดนกระดับตำบล

คณะทำงานเฝ้าระวังควบคุม และแก้ไขปัญหาไข้หวัดนกระดับหมู่บ้าน

คณะทำงานควบคุมการเคลื่อนย้ายสัตว์ และซากสัตว์

คณะทำงานเฝ้าระวังโรคไข้หวัดนก ในนกอพยพและนกประจำถิ่น

คณะทำงานแก้ไขปัญหาลูกผู้เลี้ยงเปิดไถ่ทุ่งใช้หัวคนกระดืบหมูป่าน

(คูภาพผนวก ก 17)

ระดับอำเภอในจังหวัดพิษณุโลก เฉพาะอำเภอ นครไทยอำเภอเดียวจากกลุ่มตัวอย่างที่ศึกษา ทั้ง 4 อำเภอ ที่ได้ออกประกาศอำเภอเรื่องมาตรการในการควบคุมป้องกันโรคระบาดในสัตว์ปีก และมีการจัดตั้ง ศูนย์ป้องกันและแก้ไขโรคใช้หัวคนอำเภอ นครไทย เพิ่มเติมจากคำสั่งจังหวัด (คูภาพผนวก ก 18)

จังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งเป็นพื้นที่ตัวอย่างอีกจังหวัดหนึ่งในการวิจัยนี้ ในระยะแรกได้ใช้รูปแบบการออกคำสั่งจังหวัดเชียงใหม่แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้น 1 ชุดในวันที่ 19 กรกฎาคม 2547 ได้แก่

คณะกรรมการประเมินราคาสัตว์

นอกจากนั้นสำนักงานปศุสัตว์จังหวัดเชียงใหม่ได้ออกคำสั่งสำนักงานปศุสัตว์จังหวัดเชียงใหม่แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้น 1 ชุดในวันที่ 19 กรกฎาคม 2547 เช่นเดียวกันได้แก่

คณะกรรมการทำลายสัตว์และซากสัตว์

เดือนตุลาคม 2548 จังหวัดเชียงใหม่ได้ออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการและคณะทำงานป้องกันและแก้ไขปัญหาลูกผู้เลี้ยงระบาดของโรคใช้หัวคน ประจำจังหวัดเชียงใหม่ประกอบด้วย

คณะกรรมการอำนวยการ

คณะทำงานและศูนย์ปฏิบัติการดังนี้

คณะทำงานด้านการแพทย์และการสาธารณสุขระดับจังหวัด

คณะทำงานฝ่ายป้องกันและควบคุมโรคใช้หัวคนในสัตว์ปีก

คณะทำงานสนับสนุนการปฏิบัติในระดับพื้นที่อำเภอ/กิ่งอำเภอ

ศูนย์ปฏิบัติการป้องกันควบคุมและแก้ไขปัญหาลูกผู้เลี้ยงโรคใช้หัวคน 2 ระดับคือ

ศูนย์ปฏิบัติการระดับจังหวัด

ศูนย์ปฏิบัติการระดับอำเภอ/กิ่งอำเภอ

คณะกรรมการและคณะทำงานศูนย์ปฏิบัติการป้องกันและแก้ไขปัญหาลูกผู้เลี้ยงระบาดของโรคใช้หัวคนใหญ่ จังหวัดเชียงใหม่ประกอบด้วย

คณะกรรมการอำนวยการระดับจังหวัด

คณะทำงานศูนย์ปฏิบัติการป้องกันและแก้ไขปัญหาลูกผู้เลี้ยงโรคใช้หัวคนใหญ่

คณะทำงานในการเฝ้าระวังการแพร่ระบาดของโรคใช้หัวคนใหญ่ จังหวัด

เชียงใหม่

คณะทำงานในการเตรียมเวชภัณฑ์ วัสดุ อุปกรณ์ ที่จำเป็น

คณะทำงานในการเตรียมความพร้อมควบคุมการระบาดลูกผู้เลี้ยง

คณะทำงานในการประชาสัมพันธ์สร้างความรู้และความเข้าใจแก่ประชาชน

คณะกรรมการบริหารจัดการ

เดือนตุลาคม 2549 จังหวัดเชียงใหม่ได้ออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการและคณะทำงานป้องกันและแก้ไขปัญหาการแพร่ระบาดของโรคไข้หวัดนก ประจำจังหวัดเชียงใหม่ (เพิ่มเติม) ประกอบด้วย

คณะทำงานควบคุมการเคลื่อนย้ายสัตว์

คณะทำงานประสานงานและประชาสัมพันธ์

(ดูภาคผนวก ก 19)

ระดับอำเภอในจังหวัดเชียงใหม่ ทุกอำเภอจากกลุ่มตัวอย่างที่ศึกษาทั้ง 4 อำเภอ ได้มีการออกคำสั่งอำเภอแต่งตั้งคณะกรรมการ คณะทำงาน และจัดตั้งศูนย์เกี่ยวกับการป้องกันและควบคุมโรคไข้หวัดนกดังนี้

อำเภอสารภี ได้ออกคำสั่ง

จัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการควบคุมการแพร่ระบาดของโรคในสัตว์ปีก อำเภอสารภี จังหวัดเชียงใหม่ เมื่อเดือนมกราคม 2547

จัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการป้องกันควบคุมไข้หวัดนก อำเภอสารภี เมื่อเดือนตุลาคม 2547

แต่งตั้งคณะกรรมการและคณะทำงานป้องกันและแก้ไขปัญหาการแพร่ระบาดของโรคไข้หวัดนก ประจำอำเภอสารภี จังหวัดเชียงใหม่ เมื่อเดือนตุลาคม 2548

(ดูภาคผนวก ก 20)

อำเภอจอมทอง ได้ออกคำสั่ง

จัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการเฉพาะกิจเพื่อแก้ไขปัญหาโรคระบาดสัตว์ปีก เมื่อเดือนสิงหาคม 2547

แต่งตั้งคณะทำงานเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงานในพื้นที่ เมื่อตุลาคม 2547
แต่งตั้งคณะกรรมการและคณะทำงานศูนย์ปฏิบัติการป้องกันและแก้ไขปัญหาการแพร่ระบาดของโรคไข้หวัดใหญ่และไข้หวัดนก อำเภอจอมทอง เมื่อตุลาคม 2548

(ดูภาคผนวก ก 21)

อำเภอแม่แตง ได้ออกคำสั่ง

แต่งตั้งคณะกรรมการอำนวยการและคณะทำงานป้องกันและแก้ไขปัญหาการแพร่ระบาดของโรคไข้หวัดนก อำเภอแม่แตง เมื่อตุลาคม 2548

แต่งตั้งคณะทำงานทำลายสัตว์ปีกและชุดหลุมฝังกลบสัตว์ปีก เมื่อเดือนพฤศจิกายน 2548

แต่งตั้งคณะทำงานทำลายสัตว์ปีก ชุดหลุมฝังกลบสัตว์ปีกและพ่นน้ำยาฆ่าเชื้อไข้หวัดนก เมื่อกุมภาพันธ์ 2550 (ดูภาคผนวก ก 22)

อำเภอเมืองเชียงใหม่ ได้ออกคำสั่ง

แต่งตั้งคณะกรรมการ คณะทำงานและ ทีมงานควบคุมป้องกัน แก้ไขปัญหาการแพร่ระบาด โรคไข้หวัดนก/ไข้หวัดใหญ่ อำเภอเมืองเชียงใหม่ เมื่อ กุมภาพันธ์ 2549

อำเภอเมืองเชียงใหม่ ได้ออกประกาศขอความร่วมมือในการเฝ้าระวัง ควบคุม ป้องกันโรคไข้หวัดนก เมื่อ กันยายน 2549

(ดูภาคผนวก ก 23)

ระดับตำบลในจังหวัดเชียงใหม่ จากการศึกษาพบว่า มีเฉพาะอบต.แม่เหิยะเพียงแห่งเดียว จาก 4 อบต.ตัวอย่างที่มีการออกประกาศองค์การบริหารส่วนตำบลแม่เหิยะ แต่งตั้ง คณะกรรมการ และคณะทำงานและกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบในการดำเนินงานป้องกันและ ควบคุมไข้หวัดนก เมื่อเดือนพฤศจิกายน 2548 ประกอบด้วย

คณะกรรมการอำนวยการ

คณะทำงาน

คณะทำงานทีมสอบสวนและเฝ้าระวังโรคระดับตำบล (SRRT)

ศูนย์อำนวยการป้องกันและควบคุมโรคไข้หวัดนกระดับหมู่บ้าน

คณะทำงานป้องกันและควบคุมโรคไข้หวัดนกระดับหมู่บ้าน

(ดูภาคผนวก ก 24)

อภิปราย

พิจารณารูปแบบการแต่งตั้งองค์กรรับผิดชอบป้องกัน/แก้ไขปัญหาโรคไข้หวัดนกในรูป คณะกรรมการ/คณะทำงาน/ศูนย์ ที่ดำเนินการในจังหวัดพิษณุโลกและจังหวัดเชียงใหม่ที่เลือกเป็น ตัวอย่างในการศึกษาค้างนี้จะพบความแตกต่างที่ค่อนข้างเด่นชัดประการหนึ่งคือ ลักษณะการ แต่งตั้งคณะกรรมการ/คณะทำงาน/ศูนย์รับผิดชอบด้านต่างๆ ในจังหวัดพิษณุโลกใช้รูปแบบออก คำสั่งจังหวัดแต่งตั้งคณะกรรมการชุดใหญ่ชุดเดียว หรือน้อยชุดในระดับจังหวัด ซึ่งในคำสั่ง ประกอบด้วยคณะทำงานหลายๆ ชุดทำหน้าที่ดูแลรับผิดชอบแก้ไขปัญหาระดับ ตั้งแต่ระดับ จังหวัด ระดับอำเภอ และระดับตำบลอยู่ในคำสั่งเดียวกัน ยกเว้นเฉพาะที่อำเภอ นครไทยอำเภอเดียว จากกลุ่มตัวอย่างที่ศึกษา ทั้ง 4 อำเภอ ที่ได้มีการออกประกาศอำเภอเรื่องมาตรการในการควบคุม ป้องกันโรคระบาดในสัตว์ปีก และมีการจัดตั้ง ศูนย์ป้องกันและแก้ไขโรคไข้หวัดนกอำเภอ นครไทย เพิ่มเติมจากคำสั่งจังหวัด

ในขณะที่รูปแบบการแต่งตั้งองค์กรรับผิดชอบป้องกัน/แก้ไขปัญหาโรคไข้หวัดนกในรูป คณะกรรมการ/คณะทำงาน/ศูนย์ ที่ดำเนินการในจังหวัดเชียงใหม่ใช้รูปแบบที่หลากหลายกว่าใน จังหวัดพิษณุโลก กล่าวคือ จังหวัดเชียงใหม่มีการแต่งตั้งคณะกรรมการ/คณะทำงาน/ศูนย์ทั้งระดับ จังหวัด ระดับอำเภอทุกอำเภอ และระดับตำบลหนึ่งแห่งคืออบต.แม่เหิยะซึ่งเป็นอบต.ขนาดใหญ่ที่

ขกรูปแบบคล้ายคณะกรรมการจากระดับจังหวัดและระดับอำเภอมาตั้งเป็นคณะกรรมการในระดับตำบล ซึ่งอาจตั้งเป็นข้อสังเกตว่ารูปแบบที่ใช้กับจังหวัดเชียงใหม่อาจจะเป็นรูปแบบที่มีความคล่องตัวมากกว่า และอาจมีส่วนช่วยให้มีผลต่อการแบ่งกระจายความรับผิดชอบได้ดีกว่ารูปแบบที่ใช้กับจังหวัดพิษณุโลก

8.1.3 การศึกษาโดยการสำรวจภาคสนาม

จากการสนทนากลุ่มและการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกพบว่า จังหวัดมีการบริหารจัดการโรคไข้หวัดนกโดยการจัดตั้งคณะกรรมการศูนย์อำนวยการป้องกันและแก้ไขปัญหาการแพร่ระบาดของโรคไข้หวัดนกในระดับจังหวัด มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน รองผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นรองประธาน ซึ่งประธานได้มอบหมายให้รองประธานมีหน้าที่ดูแลบังคับบัญชาโดยตรงในเรื่องปศุสัตว์และโรคระบาดสัตว์ เพราะฉะนั้นทุกอย่างจะขึ้นอยู่กับรองผู้ว่าราชการจังหวัดที่จะดูแลบริหารจัดการ ซึ่งโดยภาพรวมในระดับจังหวัดจะมีคณะกรรมการรับผิดชอบโดยตรงขึ้นชุดหนึ่ง และในระดับอำเภอจะมีคณะกรรมการอีกชุดหนึ่ง ทั้งสองระดับจะมีสาธารณสุขและปศุสัตว์เป็นหลักและเป็นฝ่ายเลขานุการ

สิ่งสำคัญในการจัดการเกี่ยวกับเรื่องไข้หวัดนก 2 ประการคือ การประชาสัมพันธ์ และการบริหารจัดการ ต้องพูดกันให้ชัดเจนเลยว่าขอบข่ายของแต่ละหน่วยงานมีอำนาจหน้าที่ตัดสินใจได้แค่ไหน และเป้าหมายเป็นอย่างไร
กรณีของศูนย์ป้องกันและควบคุมโรคไข้หวัดนกในระดับจังหวัดเชียงใหม่มีรองผู้ว่าราชการจังหวัดท่านหนึ่งที่ได้รับมอบหมายเป็นประธานการประชุม สาธารณสุขจังหวัดเป็นรองประธาน ปศุสัตว์จังหวัดเป็นเลขานุการ ที่เชียงใหม่มีจุดแข็งคือกำหนดประชุมคณะกรรมการศูนย์ป้องกันและควบคุมโรคไข้หวัดนกในระดับจังหวัดทุกวันอังคาร ต่อมาเมื่อเห็นว่าเหตุการณ์ไม่ค่อยมีปัญหา และจัดระบบไว้หมดแล้วจึงเปลี่ยนมาประชุมอังคารวันอังคาร
การประชุมคณะกรรมการไข้หวัดนกฯ ทุกวันอังคารทำมานานแล้ว แต่ไม่ทราบว่าเพิ่งมาเริ่มตั้งแต่ 2547 หรือเปล่า เท่าที่มาอยู่จังหวัดเชียงใหม่เมื่อมีการประชุมผู้บริหารก็ให้ความสนใจ ได้เร่งรัดให้มีการประชุมระดับอำเภอด้วย ระดับจังหวัดอย่างเดียวไม่เพียงพอ เพราะคนทำงานจริง ๆ มันต้องเป็นระดับอำเภอ จะต้องกระตุ้นให้ระดับอำเภอมีชีวิต พอกำหนดจุดเสี่ยงแล้วก็เตรียมความพร้อมแล้วให้คนมาบรรยาย ให้นายอำเภอส่งผู้แทนมาบรรยายให้ระดับจังหวัดฟัง ก็เสร็จสิ้นไปหมดแล้วทุกอำเภอ เพราะแต่ละอำเภอก็มีศูนย์หวัดนกในระดับอำเภออยู่ ข้อเท็จจริงราชการก็เป็นอย่างนี้แหละ พอมีปัญหาที่ก็จะมาพูดกันที่
ระบบการบริหารจัดการขององค์กรทุกระบบที่ทำไว้เชื่อว่าดีหมด เหมือนกันหมดทุกจังหวัด แต่ความเข้มแข็ง ความเอาใจใส่ ความจริงจังที่อาจจะแตกต่างกันเป็นเรื่องที่สำคัญที่สุด การบริหารจัดการไข้หวัดนกเป้าหมายสำคัญคือคนต้องไม่ตาย โรคไข้หวัดนกต้องไม่มีในจังหวัด การจัดการกับไข้หวัดนกที่จังหวัดพิษณุโลกกำหนดเป็นยุทธศาสตร์สำคัญของ

จังหวัด เรื่องนี้ถ้าไม่ให้ความสำคัญและไม่นำไปกำหนดเป็นยุทธศาสตร์ของจังหวัดแล้ว การแก้ไขจะเกิดขึ้น ไม่ได้เด็ดขาด
การบริหารจัดการเรื่องไข้หวัดนกจังหวัดจะให้ความสำคัญเป็นพิเศษกับ 2 หน่วยงานคือ สาธารณสุข และปศุสัตว์ ผู้ว่าราชการจังหวัดถือว่าไข้หวัดนกเป็น โรคของนโยบาย ถ้ามี เหตุการณ์คนตายสาธารณสุขจะต้องรับผิดชอบ หรือถ้าเกิดการระบาดของโรคในสัตว์ ปศุสัตว์ก็ต้องรับผิดชอบไป โดยมีผู้ทำหน้าที่คอยประสานงานให้กับทั้ง 2 หน่วยงานคือรองผู้ว่าราชการจังหวัดที่ได้รับมอบหมาย เพราะฉะนั้นทั้งรองผู้ว่าราชการจังหวัด สาธารณสุข และ ปศุสัตว์ ต้องทำงานเชื่อมโยงกันหมด
การจะสู้กับโรคไข้หวัดนกนั้น ไม่ง่าย ต้องใช้ระดับผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอมาช่วย
ปศุสัตว์จังหวัดทำหน้าที่ด้านวิชาการมากกว่าด้านอื่นเนื่องจากมีข้อจำกัดด้านงบประมาณ เช่นทำหน้าที่ให้ข้อมูลเกี่ยวกับยาฆ่าเชื้อที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะซื้อไปใช้น่าจะซื้อ
หน่วยงานที่ทำหน้าที่ซื้อขายยาฆ่าเชื้อให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ นำไปใช้น่าจะเป็น องค์การบริหารส่วนจังหวัด ยาฆ่าเชื่อน่าจะอบจ. ซื้อมา เพราะยามาก ๆ แบบนี้ปศุสัตว์ จังหวัดไม่มี แต่ปศุสัตว์จังหวัดให้วิชาการแก่ อบจ. มากกว่า ว่าจะไปซื้อขายยาฆ่าเชื้อตัวไหน อย่างไร
หน่วยงานสังกัดกระทรวงเกษตรซึ่งปฏิบัติงานในพื้นที่จังหวัดพิษณุโลกมี 20 กว่าหน่วยงาน ถ้าพึ่งเฉพาะปศุสัตว์มีกำลังเจ้าหน้าที่ไม่พอมาขอเกษตรลงไปช่วยก็ยังมีปัญหา ในเรื่องการให้ความร่วมมือ การช่วยประชาสัมพันธ์ และที่สำคัญคือขาดการบูรณาการในพื้นที่ ระหว่างปศุสัตว์ นายอำเภอ หน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง และท้องถิ่นคือ อบต.หรือเทศบาล
ในทัศนะของปศุสัตว์จังหวัดเห็นว่าการประสานงานกันของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ก็ ช่วยกันดีในการป้องกันเกิดการเกิดโรค ในด้านการเฝ้าระวัง บทบาทที่สำคัญที่สุดคือผู้นำ หมู่บ้าน กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ส่วน อสม. นั้น เพราะ มีคำตอบแทนเข้ามาเกี่ยวข้อง ทำให้ดูดี
ปัญหาที่เกิดขึ้นที่จังหวัดพิษณุโลกคือไม่มีบุคลากรรับผิดชอบ ที่เหมาะสมกับงาน ปศุสัตว์ จังหวัดจึงต้องเข้าไปประสานงานกับสาธารณสุขจังหวัดเพื่อให้ อสม.เข้ามาช่วยเนื่องจาก จังหวัดพิษณุโลกมีพื้นที่อยู่ห่างไกลกัน ซึ่ง อสม. ก็จะเป็นกำลังสำคัญให้กับปศุสัตว์ได้มาก ส่วนเวลาที่ออกพื้นที่ก็จะตั้งงบประมาณให้ตามที่ อสม. คำนวณมา
การทำงานในช่วงแรกที่เกิดไข้หวัดนก ใช้ อสม. กับอาสาปศุสัตว์เป็นหลัก และผู้ใหญ่บ้าน คอยช่วยรายงานเข้ามา ทางอำเภอซึ่งมีทั้งปศุสัตว์และ สาธารณสุขเข้าไปตรวจดู อาจผ่านทาง ออามัย /ให้ทางเจ้าหน้าที่เข้าไปตรวจสอบ การทำงานจังหวัดจะมอบให้นายอำเภอเป็น ประธานคณะกรรมการฯ ปศุสัตว์อำเภอเป็นเลขานุการ โดยมีสาธารณสุขอำเภอ อสม.และ อาสาสมัครปศุสัตว์ ฯลฯ เข้ามาร่วมด้วย ก่อนที่จะมีเหตุการณ์โรคไข้หวัดนกก็มีอาสาปศุสัตว์ เหมือนกันแต่ไม่ค่อยมีบทบาท ปัจจุบันนี้มีทุกหมู่บ้าน
สาเหตุที่ทำให้อาสาปศุสัตว์มีน้อยเพราะนโยบายต่าง ๆ ก็ไม่ชัดเจน ถ้าพิจารณาในข้อเท็จจริง แล้วการมีอาสาปศุสัตว์เป็นผลดีต่อท้องถิ่น เพราะการ ไปฉีดยารักษาสัตว์ป่วยอาสาปศุสัตว์ก็ ได้เงิน ทำด้วยใจแล้วได้เงินด้วยกำลังตัวเอง แต่ปัจจุบันคนที่ทำอาสาปศุสัตว์แล้วสำเร็จก็จะมี น้อยเพราะมัน ไม่มีเงินจ้าง
ถ้าทางปศุสัตว์มอบหมายให้อาสาปศุสัตว์ช่วยงานในพื้นที่โดยขอให้องค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่น เช่น เทศบาลหรืออบต.จัดสรรผลประโยชน์ให้กับอาสาสมัครปศุสัตว์ เช่น โดยการ จัดสรรเงินส่วนหนึ่งเพื่อเป็นค่าตอบแทนให้แก่อาสาสมัครปศุสัตว์ แต่ให้ทางปศุสัตว์เป็นฝ่าย ให้ความรู้ ก็จะเป็นสิ่งที่ดี เพราะการที่มีงบประมาณอยู่ก็น่าจะทำอะไร ได้มากขึ้นอีกมาก โดย ที่สม.ก็ให้อบต.ดูแลด้วย ท้องถิ่นก็คงจะดีขึ้น
ปี 2 ปีที่ผ่านมาปศุสัตว์จังหวัดพิษณุโลกได้ไปพูดคุยกับทางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พร้อมทั้งได้มีการกระตุ้นให้มีการเพิ่มอัตราค่าจ้างสัตวแพทย์
รูปแบบการทำงานที่ปศุสัตว์จังหวัดกำหนดไว้คือ ถ้าเกิดโรคกลุ่มงานต้องวางแผนการ ควบคุมโรค แล้วรายงานออกไปถึงอำเภอนั้นอำเภอนั้นเข้ามาทำอะไรก็ได้ในโซนหรือพื้นที่ ควบคุมให้ลดความสูญเสียมากที่สุดเพราะฉะนั้นในขั้นตอนการรายงานลูกจ้างบางคนก็ต้อง ไปประชุมชาวบ้าน เพราะว่าเมื่อเกิดเหตุขึ้นจุดหนึ่ง เช่น ตีวงว่าในรัศมีประมาณ 1 กม.ฆ่า สัตว์ปีกให้หมด ก็จะมีทีมทำลายลงไปฆ่าส่วนใหญ่เป็นทีมเจ้าของพื้นที่และอีก 5 กม.ก็จะ เป็นทีมที่เอามาจากที่อื่น และทีมจังหวัดเองเข้าไปค้นหาโรคว่ากระจายไปถึงไหน แล้วเรียก ประชุมชาวบ้านทั้งหมดเพื่อเตือนเขาให้เอาไก่เข้าเล้าทั้งหมด เพราะฉะนั้นจุดไหนที่เจ้าหน้าที่ มีไม่พอ ลูกจ้างก็ต้องลงไปทำหน้าที่ ในภาวะการณ์แบบนั้นแล้วทุกคนคงไม่ใช่สัตวแพทย์ หรือสัตวบาล ทุกคนก็ต้องทำหน้าที่อย่างเดียวกันคือการส่งสัญญาณให้ชาวบ้านให้ได้ว่าเกิด อะไรขึ้นแล้วรีบเอาไก่เข้าเล้า ยกตัวอย่างเช่นพอวางแผนเสร็จ ต้องไปประชุมชาวบ้าน เหมือนกับลูกจ้างทำเหมือนลูกจ้าง ลูกจ้างทำงานเหมือนสัตวแพทย์ ไม่มีความแตกต่าง แม้แต่ คนขับรถก็ต้องเลือกเอาหนึ่ง แต่ก่อนที่จะออกพื้นที่ต้องเตรียมกันตอนเย็นว่า วัตถุประสงค์การประชุมคืออะไร พอทีมทำลายทำเสร็จแล้วก็มาเฝ้าระวังต่อ เพราะวันหนึ่ง เกิดทีละเยอะมาก เสร็จก็ไปต่อเรื่อย ๆ ณ วันนี้ก็ทั้งจังหวัดแล้ว
แต่ปัจจุบันทางปศุสัตว์เชื่อมต่อกับชุมชนผ่านทางผู้ใหญ่บ้าน
การปฏิรูประบบราชการของรัฐบาลโดยการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการบริหารให้ปศุสัตว์ อำเภอเข้ามาอยู่ในส่วนกลางที่จังหวัดก่อให้เกิดผลกระทบต่อชาวบ้าน เพราะเมื่อประชาชน จำเป็นต้องนำสัตว์ไปรักษา ระยะทางมันไกล ลำบาก ปัจจุบันนี้จึงมีการประชุมกันและแก้ไข ปัญหาโดยการส่งคนลงไปประจำในระดับอำเภอ และไปทำหน้าที่เป็นเลขานุการในการบริหาร จัดการใช้หัวหน้าให้กับนายอำเภอ เมื่อมีศูนย์อยู่ที่อำเภอ นายอำเภอก็ต้องประสานกับปศุ สัตว์อำเภอ ต้องบริหารจัดการเพื่อไม่ให้คนและสัตว์ป่วยและตาย
นโยบายปฏิรูประบบราชการของกพร.ที่เปลี่ยนแปลงให้ย้ายปศุสัตว์ซึ่งเดิมปฏิบัติงานอยู่ใน พื้นที่อำเภอไปรวมไว้เป็นส่วนราชการที่ส่วนกลางในระดับจังหวัดให้เป็นหน่วยงานนโยบาย แต่ ลักษณะงานในทางปฏิบัติจริงๆ ไม่ได้เป็นอย่างนั้น เนื่องจากงานปศุสัตว์อำเภอต้องเป็นงาน ที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนซึ่งควรจะอยู่ในพื้นที่ การดึงมาไว้ที่ส่วนกลางจึงเหมือนเป็น การถอยหลังเข้าคลอง ในภาวะการณ์เกิดโรคระบาดของสัตว์ปีก รูปแบบเดิมจึงน่าจะเป็น รูปแบบที่ดีกว่า แต่ปัจจุบันสำนักงาน กพร.ได้เริ่มเปลี่ยนแปลงให้หลายหน่วยงานกลับลงไป ในพื้นที่แล้ว
เรื่องเกี่ยวกับใช้หัวหน้าที่จังหวัดเชียงใหม่ได้กำหนดให้เป็นการต่อสู้ระยะยาว ให้เกิดความ ยั่งยืน การสู้กับใช้หัวหน้าต้องสอนตั้งแต่เด็ก ให้เด็กรู้เท่าทันหัวหน้า ขณะนี้ปศุสัตว์จังหวัด เชียงใหม่กำลังขอสนับสนุนงบประมาณจากกรมปศุสัตว์และได้มาประมาณแสนกว่าบาท ไป

ทำหลักสูตรการเรียนการสอนในโรงเรียน การจัดทำหลักสูตรมีเขตการศึกษาร่วมอยู่ในคณะกรรมการ โดยต้องหาเงินให้เขาเป็นค่าเบี้ยเลี้ยงในการมาร่วมทำหลักสูตร ซึ่งก็ทำเสร็จแล้วจากการประชุมกันหลายครั้ง

ปัจจุบันสำนักงานปลัดจังหวัดเชียงใหม่ได้จัดทำหลักสูตรการสอนเรื่องไข้หวัดนกในโรงเรียนที่จังหวัดเชียงใหม่ แต่ก็มีกระบวนการที่ค่อนข้างยาก เพราะครูมีแบบแผนการสอนอยู่แล้วว่าคาบนี้จะสอนอะไร จะไม่ยอมเปลี่ยน เริ่มแรกจะต้องมีการขอมิส่วนร่วมก่อนคุยกับเขตการศึกษา ก่อน เพราะการทำหลักสูตรจะต้องแสวงหาการมีส่วนร่วม ครูก็ต้องยอม จึงมีการประชุมหลายครั้ง แต่ละเขตการศึกษาจะต้องมีผู้รับผิดชอบมาคุยกัน คิดว่าเขตการศึกษาเชียงใหม่ น่าจะยอมให้อาจารย์หวัดนกไปแทรกในหลักสูตรได้ เพราะมีงบประมาณจากกรมปลัดตัวอนุมัติมาแล้ว แสวงว่าบาททั้งจังหวัด ทำเฉพาะหลักสูตร ในการทำหลักสูตรต้องมีคนเดินทางมาจากโรงเรียนต่าง ๆ มีค่าเบี้ยเลี้ยง ค่าเอกสาร ต้องอบรมครูทำความเข้าใจอีก แล้วครูจะสอนมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับเขตการศึกษา ซึ่งขึ้นอยู่กับผู้ว่าราชการจังหวัด/รองผู้ว่าราชการจังหวัดที่จะต้องติดตามเรื่อง ปลัดจังหวัดเชียงใหม่ก็ต้องตามไปที่โรงเรียนว่าสอนจริงหรือไม่ เพราะได้งบประมาณจากกรมปลัดตัว ซึ่งความจริงแล้วไม่เกี่ยว เขตการศึกษาจะต้องหางบประมาณเอง แต่ปลัดจังหวัดเชียงใหม่เห็นความสำคัญว่าจะต้องมีในหลักสูตร ปัจจุบันเขตการศึกษาสามารถกำหนดหลักสูตรที่สนใจเองได้เลย เช่น ที่ตากเขต 1 ก็ทำหลักสูตรการเลี้ยงโคเนื้อเพราะการเลี้ยงโคเนื้อดีมาก แต่คาดว่าจะติดขัดทั้งงบประมาณจึงต้องเลิกไป

8.2 อัตรากำลังเจ้าหน้าที่รับผิดชอบ

จากการศึกษาเชิงคุณภาพโดยการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก และการศึกษาจากเอกสารจากพื้นที่ตัวอย่างพบว่าอัตรากำลังบุคลากรรับผิดชอบโรคไข้หวัดนกประสบปัญหาทั้งเชิงปริมาณกำลังเจ้าหน้าที่มีไม่เพียงพอ ประกอบกับความไม่คล่องตัวในการบริหารอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ ตลอดจนปัญหาด้านคุณภาพอัตรากำลังเจ้าหน้าที่รับผิดชอบงานด้านสาธารณสุขสัตว์ที่มีอยู่ในปัจจุบันพบว่าผู้ที่มีวุฒิการศึกษาระดับนายสัตวแพทย์ยังมีน้อยมากในพื้นที่ระดับจังหวัดและระดับอำเภอ ส่วนในระดับท้องถิ่นมีแต่กำลังอาสาสมัคร ซึ่งส่วนใหญ่ได้แก่อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน หรือ อสม. นอกจากนี้ก็ยังมีอาสาปลัดตัวอยู่บ้างไม่มากนัก และก็มีบทบาทไม่มากนักเมื่อเปรียบเทียบกับอสม.

การที่ปลัดตัวมีเจ้าหน้าที่น้อยไม่เพียงพอเป็นเรื่องการบริหารจัดการ เพราะปัจจุบันมีนโยบายไม่ให้มีการเพิ่มกำลังคนของภาครัฐ ซึ่งหน่วยงานที่มีปัญหาที่สามารถใช้พนักงานราชการแทนก็ได้ หรือถ้าไม่มีคนก็สามารถยืมตัวคนจากหน่วยงานอื่นที่มีอัตราว่าง ถ้าไม่มีจริง ๆ ก็ขอเงินจ้างพนักงานราชการก็ได้

ตารางที่ 8.1 แสดงอัตรากำลังของสำนักงานปศุสัตว์จังหวัดเชียงใหม่

<u>ศูนย์ปฏิบัติการปศุสัตว์อำเภอ</u>			<u>ฝ่ายบริหารทั่วไป</u>		
			เจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป (1 คน)		
			เจ้าหน้าที่ธุรการ (1 คน)		
			เจ้าหน้าที่การเงิน (2 คน)		
			เจ้าหน้าที่งานสารสนเทศ (1 คน)		
			พนักงานราชการ (3 คน)		
			ลูกจ้างประจำ (1 คน)		
<u>กลุ่มพัฒนาสุขภาพสัตว์</u>			<u>กลุ่มพัฒนาสินค้าปศุสัตว์</u>		
นายสัตวแพทย์ (2 คน)			นายสัตวแพทย์ (1 คน)		
สัตวแพทย์ (2 คน)			เจ้าหน้าที่บริหารงานปศุสัตว์ (3 คน)		
เจ้าพนักงานสัตวบาล (4 คน)			สัตวแพทย์ (1 คน)		
พนักงานพิมพ์ดีด (1 คน)			พนักงานราชการ (3 คน)		
			<u>กลุ่มพัฒนาเทคโนโลยีปศุสัตว์</u>		
			นักวิชาการสัตวบาล (2 คน)		
			เจ้าพนักงานสัตวบาล (2 คน)		
			เจ้าหน้าที่บริหารงานปศุสัตว์(1คน)		

ศูนย์ปฏิบัติการปศุสัตว์อำเภอ

ศูนย์ปฏิบัติการปศุสัตว์อำเภอ แม่อาว , พร้าว , แม่ริม , แม่วาง , เมือง

สัตวแพทย์ (2 คน)

ศูนย์ปฏิบัติการปศุสัตว์อำเภอ ฟาง , สารภี , ดอยเต่า

เจ้าหน้าที่บริหารงานปศุสัตว์ (1 คน)

ศูนย์ปฏิบัติการปศุสัตว์อำเภอ เวียงแหง , ดอยสะเก็ด , อมก๋อย

สัตวแพทย์ (1 คน)

ศูนย์ปฏิบัติการปศุสัตว์อำเภอ ไชยปราการ , เชียงดาว , กิ่งอำเภอคอยหล่อ , สะเมิง , สันป่าตอง , จอมทอง , ฮอด , กิ่งอำเภอแม่ออน

เจ้าหน้าที่บริหารงานปศุสัตว์ (1 คน)

สัตวแพทย์ (1 คน)

ศูนย์ปฏิบัติการปศุสัตว์อำเภอ แม่แตง , หางดง

เจ้าหน้าที่บริหารงานปศุสัตว์ (1 คน)

สัตวแพทย์ (2 คน)

ศูนย์ปฏิบัติการปศุสัตว์อำเภอ สันทราย , สันกำแพง

เจ้าหน้าที่บริหารงานปศุสัตว์ (1 คน)

สัตวแพทย์ (1 คน)

เจ้าพนักงานสัตวบาล (1 คน)

ที่มา: สำนักงานปศุสัตว์จังหวัดเชียงใหม่ ปีงบประมาณ 2550

ตารางที่ 8.2 แสดงอัตรากำลังของสำนักงานปศุสัตว์จังหวัดพิษณุโลก

<u>ศูนย์ปฏิบัติการปศุสัตว์อำเภอ</u>			<u>ฝ่ายบริหารทั่วไป</u>		
			เจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป (1 คน)		
			เจ้าหน้าที่ธุรการ (1 คน)		
			เจ้าหน้าที่การเงิน (1 คน)		
			คนงาน (2 คน)		
			พนักงานพิมพ์ดีด (2 คน)		
			เจ้าหน้าที่สารสนเทศ (1คน)		
<u>กลุ่มพัฒนาสุขภาพ</u>			<u>กลุ่มพัฒนาสินค้าปศุสัตว์</u>		
นายสัตวแพทย์ (2 คน)			นายสัตวแพทย์ (2 คน)		
สัตวแพทย์ (2 คน)			สัตวแพทย์ (2 คน)		
เจ้าพนักงานสัตวบาล (1 คน)			นักวิชาการสัตวบาล (2 คน)		
พนักงานขับรถยนต์ (1 คน)			เจ้าพนักงานสัตวบาล (2 คน)		
พนักงานผู้ช่วยปศุสัตว์ (1 คน)			<u>กลุ่มพัฒนาเทคโนโลยีปศุสัตว์</u>		
			นักวิชาการสัตวบาล (2 คน)		

ศูนย์ปฏิบัติการปศุสัตว์อำเภอ

ศูนย์ปฏิบัติการปศุสัตว์อำเภอ เมือง , วัดโบสถ์ , วังทอง , บางกระทุ่ม

เจ้าหน้าที่บริหารงานปศุสัตว์ (1 คน)

สัตวแพทย์ (1คน)

เจ้าพนักงานสัตวบาล (3 คน)

ศูนย์ปฏิบัติการปศุสัตว์อำเภอนครไทย

เจ้าหน้าที่บริหารงานปศุสัตว์ (1 คน)

คนงาน (1 คน)

เจ้าพนักงานสัตวบาล (3 คน)

ศูนย์ปฏิบัติการปศุสัตว์อำเภอพรหมพิราม

เจ้าหน้าที่บริหารงานปศุสัตว์ (1 คน)

สัตวแพทย์ (1 คน)

เจ้าพนักงานสัตวบาล (5 คน)

ศูนย์ปฏิบัติการปศุสัตว์อำเภอบางระกำ

เจ้าหน้าที่บริหารงานปศุสัตว์ (1 คน)

เจ้าพนักงานสัตวบาล (3 คน)

ศูนย์ปฏิบัติการปศุสัตว์อำเภอเนินมะปราง

เจ้าหน้าที่บริหารงานปศุสัตว์ (1 คน)

เจ้าพนักงานสัตวบาล (2 คน)

ศูนย์ปฏิบัติการปศุสัตว์อำเภอชาติตระการ

เจ้าหน้าที่บริหารงานปศุสัตว์ (1 คน)

สัตวแพทย์ (1 คน)

เจ้าพนักงานสัตวบาล (2 คน)

ที่มา: สำนักงานปศุสัตว์จังหวัดพิษณุโลก ปีงบประมาณ 2550

8.3 แผนงาน และงบประมาณป้องกันและควบคุมไข้หวัดนกในระดับท้องถิ่น

8.3.1 ยุทธศาสตร์ และแผนงาน/โครงการ

จากการสำรวจข้อมูลเอกสารเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ และแผนงาน/โครงการในการป้องกันและควบคุมโรคไข้หวัดนกในระดับอบต.ในพื้นที่ตัวอย่างพบว่า ในสถานการณ์ที่มีการระบาดของโรคไข้หวัดนกในประเทศไทยรวมทั้งที่บางจังหวัดพบการป่วยตายที่ผิดปกติของสัตว์ปีกเป็นจำนวนมากนั้น อบต.ส่วนใหญ่ไม่มีการจัดทำแผนกลยุทธ์หรือยุทธศาสตร์เฉพาะขึ้นมารองรับเหตุการณ์ กล่าวคือ จากจำนวนกลุ่มอบต.ตัวอย่างทั้ง 16 อบต.พบว่ามีเพียง 3 อบต. กล่าวคือ 2 อบต.ในพื้นที่อำเภอเมืองเชียงใหม่จังหวัดเชียงใหม่ได้แก่อบต.สุเทพ และอบต.แม่เหิยะ และอบต.สมอแขในเขตอำเภอเมืองพิษณุโลกเท่านั้นที่พบว่ามียุทธศาสตร์เฉพาะที่คล้ายแผนกลยุทธ์ในการป้องกันและควบคุมโรคไข้หวัดนก เช่น

กองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม อบต.สุเทพได้จัดทำโครงการป้องกันและควบคุมโรคไข้หวัดนก ตำบลสุเทพ ระยะเวลาดำเนินการตั้งแต่เดือนพฤศจิกายน 2548-30 กันยายน 2549 เพื่อให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจและปฏิบัติตัวในการป้องกันโรคไข้หวัดนกได้อย่างถูกต้อง เฝ้าระวังโรค ป้องกันและควบคุมโรคไข้หวัดนกในสัตว์ปีกและคนโดยชุมชนมีส่วนร่วม เพื่อลดอัตราการป่วยและตายทั้งในสัตว์ปีกและคน โดยยกเว้นการปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงินฯ พ.ศ. 2547 ให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจ่ายเงินสะสมเกินกว่าร้อยละ 40 ของงบประมาณรายจ่ายเพื่อการลงทุน เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการป้องกันและแก้ไขสถานการณ์ไข้หวัดนกที่เกิดขึ้นได้ตามความจำเป็น ในส่วนของงบประมาณเพื่อให้เกิดความคล่องตัว ค่าใช้จ่ายทุกรายการถ้วนเฉลี่ยได้ (ดูภาคผนวก ก 25) นอกจากนี้แผนการดำเนินงานประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 อบต.สุเทพ ยังได้ตั้งงบประมาณจัดซื้อน้ำยาเคมีเพื่อควบคุมและป้องกันไข้หวัดนก (ดูภาคผนวก ก 26)

ส่วนสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม อบต.แม่เหิยะได้จัดทำแผนปฏิบัติการป้องกันโรคไข้หวัดนกประจำปีงบประมาณ 2550 ขึ้นรับผิดชอบกิจกรรมในการป้องกันและควบคุมไข้หวัดนก รวม 11 กิจกรรม ระยะเวลาดำเนินการตั้งแต่เดือนกันยายน 2549-กันยายน 2550 (ดูภาคผนวก ก 27) และได้จัดทำโครงการแม่เหิยะป้องกันภัยจากไข้หวัดนก ประจำปี 2550 ระยะเวลาดำเนินการตั้งแต่เดือนกันยายน 2549-กันยายน 2550 เพื่อให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจเรื่องไข้หวัดนก การดำเนินงานควบคุมโรคถูกต้องปลอดภัยทันต่อเหตุการณ์ เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนและผู้นำชุมชนในการป้องกันอัตราการเกิดโรคไข้หวัดนกในคน ในส่วนของงบประมาณเพื่อให้เกิดความคล่องตัว ค่าใช้จ่ายทุกรายการถ้วนเฉลี่ยได้ (ดูภาคผนวก ก 28) นอกจากนั้นอบต.แม่เหิยะยังมีการติดตามและสรุปผลการดำเนินการพ่นสารเคมีป้องกันโรคไข้หวัดนกรอบที่ 2 ประจำปี 2550 พร้อมทั้งรายงานการใช้น้ำยาเคมี เงินงบประมาณ ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการ รวมทั้งได้ให้ข้อเสนอแนะต่อผู้บริหารอบต.เพื่อปรับปรุงแผนงานป้องกันและควบคุมโรคไข้หวัดนก (ดูภาคผนวก ก 29)

แผนกลยุทธ์ของอบต. สมอแข ระยะเวลาดำเนินการตั้งแต่เดือนตุลาคม 2549-กันยายน 2550 ได้สรุปสถิติสรุปผลการดำเนินงานการควบคุมโรคไข้หวัดนกปี 2549 เกี่ยวกับการร่วมทำลายสัตว์ปีก แต่ไม่ปรากฏโครงการรองรับแผนกลยุทธ์ดังกล่าว นอกจากนั้นในเอกสารแผนกลยุทธ์ยังขาดข้อมูลเกี่ยวกับจำนวนเงินงบประมาณที่ใช้ในการดำเนินงานตามแผน (ดูภาคผนวก ก 30)

สำหรับอบต. อื่นๆ ที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง ไม่ปรากฏเอกสารแสดงให้เห็นการมียุทธศาสตร์หรือแผนกลยุทธ์ในการป้องกันและควบคุมโรคไข้หวัดนกแต่อย่างใด (ดูภาคผนวก ก 31)

8.3.2 งบประมาณป้องกันและควบคุมโรคไข้หวัดนก

จากการศึกษาด้วยการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก กลุ่มตัวอย่างได้ให้ข้อมูลว่า

พื้นที่ส่วนใหญ่ประสบข้อจำกัดด้านงบประมาณที่ต้องรองรับการใช้จ่ายต่างๆ จังหวัดต้องแก้ปัญหาโดยเอาเงินที่เป็นระเบียบของ ปชปจ. หรือเงินช่วยเหลือเกี่ยวกับอุทกภัย/ภัยพิบัติเข้าสู่การพิจารณาของที่ประชุมโดยใช้งบที่เกี่ยวกับโรคระบาดสัตว์ เพราะ โรคระบาดก็ถือว่าเป็นภัยพิบัติอย่างหนึ่ง ก็ได้เงินจากส่วนนี้จัดลงไปให้ เป็นงบจากรัฐบาลที่ส่งตรงลงมา และเงินที่จ่ายลงไปนายอำเภอเป็นผู้รับผิดชอบบริหารจัดการว่าจะใช้ทำงานอะไร ก็วัน จะให้ก็คน ก็ออกคำสั่งในการใช้จ่าย

จากการสำรวจข้อมูลเอกสารเกี่ยวกับงบประมาณที่อบต.จัดสรรให้กับและแผนงาน หรือโครงการในการป้องกันและควบคุมโรคไข้หวัดนกระดับอบต.ในพื้นที่ตัวอย่างพบว่า ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 อบต.ส่วนใหญ่ไม่มีการจัดสรรงบประมาณสำหรับแผนงาน/โครงการป้องกันและควบคุมโรคไข้หวัดนก กล่าวคือ จากจำนวนกลุ่มอบต.ตัวอย่างทั้ง 16 อบต.พบว่ามีเพียง 5 อบต. คือ อบต.สุเทพในพื้นที่อำเภอเมืองเชียงใหม่ อบต.แม่สอย เขตอำเภอจอมทองจังหวัดเชียงใหม่ และอบต.สมอแขในเขตอำเภอเมืองพิษณุโลก อบต.บ้านแยง และอบต.เนินเพิ่มในเขตอำเภอนครไทย จังหวัดพิษณุโลกเท่านั้นที่พบว่ามีการจัดสรรงบประมาณสำหรับแผนงาน/โครงการในการป้องกันและควบคุมโรคไข้หวัดนก ดังนี้คือ

อบต.สุเทพ จัดสรรงบประมาณสำหรับโครงการป้องกันและเฝ้าระวังการแพร่ระบาดของโรคสัตว์ปีก จำนวนเงิน 30,000 บาท (ดูภาคผนวก ก 32)

อบต.แม่สอย จัดสรรงบประมาณสำหรับโครงการป้องกันและควบคุมโรคติดต่อต่างๆ เช่น โรคไข้เลือดออก โรคพิษสุนัขบ้า โรคเอดส์ ไข้หวัดนก ฯลฯ จำนวนเงิน 60,000 บาท (ดูภาคผนวก ก 32)

อบต.สมอแข จัดสรรงบประมาณสำหรับโครงการป้องกันและแก้ไขปัญหาโรคไข้เลือดออก โรคพิษสุนัขบ้า โรคที่นำโดยแมลง โรคระบาด โรคไข้หวัดนก โรคต่างๆ จำนวนเงิน 75,000 บาท (ดูภาคผนวก ก 33)

อบต.บ้านแยง จัดสรรงบประมาณสำหรับโครงการสนับสนุนการควบคุมและป้องกันโรคติดต่อ โรคระบาดในตำบล ได้แก่ โรคไข้เลือดออก ไข้หวัดนก โรคอุจจาระร่วง ฯลฯ จำนวนเงิน 100,000 บาท (ดูภาคผนวก ก 33)

อบต.เนินเพิ่ม จัดสรรงบประมาณสำหรับโครงการเฝ้าระวังและป้องกันกำจัดโรคไข้หวัดนกแบบบูรณาการ จำนวนเงิน 33,269 บาท (ดูภาคผนวก ก 33)

อภิปราย

พิจารณาจากข้อมูลเอกสารงบประมาณด้านการป้องกันและควบคุมโรคไข้หวัดนกในพื้นที่ตัวอย่างที่ศึกษา ซึ่งปรากฏจากข้อมูลเอกสาร พบว่าถึงแม้ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 อบต.ส่วนใหญ่ไม่มีการจัดสรรงบประมาณสำหรับแผนงาน/โครงการป้องกันและควบคุมโรคไข้หวัดนก เพราะจากจำนวนกลุ่มอบต.ตัวอย่างทั้ง 16 อบต.พบว่ามีเพียง 5 อบต. ที่มีการจัดสรรงบประมาณสำหรับแผนงาน/โครงการในการป้องกันและควบคุมโรคไข้หวัดนกก็ตาม แต่ก็เป็นที่น่าสังเกตว่าจำนวนเงินงบประมาณที่ทั้ง 5 อบต.ตัวอย่างจัดสรรให้กับแผนงาน/โครงการต่างๆ ซึ่งรวมถึงงบประมาณในการป้องกันและควบคุมโรคไข้หวัดนกอยู่ด้วยนั้น ถึงแม้จะไม่สามารถแยกให้เห็นชัดได้ว่าเป็นการจัดสรรให้กับแผนงาน/โครงการในการป้องกันและควบคุมโรคไข้หวัดนกโดยตรงเป็นจำนวนเท่าใดก็ตาม แต่ก็อาจกล่าวได้ว่าอบต.ขนาดกลางและอบต.ขนาดเล็กก็สามารถจัดสรรงบประมาณให้กับแผนงาน/โครงการในการป้องกันและควบคุมโรคไข้หวัดนกได้ ทั้งนี้คณะผู้วิจัยจึงตั้งเป็นสมมติฐานว่า ถ้ามีความชัดเจนในหลักการหรือนโยบายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในการเฝ้าระวังเพื่อเป็นการป้องกันและควบคุมโรคไข้หวัดนกในระดับตำบลหมู่บ้าน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่มีศักยภาพที่สามารถรับผิดชอบภาระงบประมาณได้

ตารางที่ 8.3 แสดงงบประมาณ แผนงาน/โครงการด้านไข้หวัดนก และบุคลากรด้านสาธารณสุขของอบต. ปีงบประมาณ 2550

จังหวัดเชียงใหม่

อบต.	งบประมาณด้านสาธารณสุข	แผนงานโครงการด้านไข้หวัดนก	งบประมาณโครงการ	บุคลากรด้านสาธารณสุข	ตำแหน่งตามกรอบ
อำเภอเมือง					
อบต. แม่เหียะ	3,046,700.00 ด้านบริหาร 2,055,600 ด้านบริการ 991,100	ไม่มีแผนงานโครงการด้านไข้หวัดนก แผนงานของฝ่ายสาธารณสุข เน้นด้าน สุขภาพสิ่งแวดล้อมเป็นหลัก		7 คน	1. หัวหน้าส่วนสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม 2. พยาบาลวิชาชีพ 3-5/ 6ว 3. นักวิชาการสุขาภิบาล 6 4. นักวิชาการส่งเสริมสุขภาพ 3-5/6ว 5. เจ้าหน้าที่งานสาธารณสุขชุมชน 2 6. นักวิชาการสุขาภิบาล 3-5/6ว 7. เจ้าหน้าที่งานสุขาภิบาล 2
		1. โครงการส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพ อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน	100,000.00		
สุเทพ	1,669,480.00 ด้านบริหาร 954,480 ด้านบริการ 715,000	1. โครงการป้องกันและเฝ้าระวังการแพร่ ระบาดของโรคสัตว์ปีก	30,000.00	7 คน	1. นักบริหารสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม 7 2. นักบริหารสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม 6/ 7 3. พยาบาลวิชาชีพ 3-5/ 6ว/ 7ว 4. นักวิชาการส่งเสริมสุขภาพ 3-5/6ว/7ว
		2. โครงการอบรมความรู้ ทักษะ เพื่อพัฒนา ศักยภาพอาสาสมัครสาธารณสุขประจำ หมู่บ้านและศึกษาดูงานด้านสาธารณสุข	140,000.00		

					5. เจ้าหน้าที่งานสาธารณสุขชุมชน 2-4/5 6. เจ้าหน้าที่งานสุขาภิบาล 2-4/5 7. เจ้าหน้าที่ธุรการ 1-3/4
อำเภอจอมทอง สบเตี๊ยะ	270,000.00 งบเพิ่มเติม 105,800	ไม่มีแผนงานโครงการด้านไข้หวัดนก		ไม่มีบุคลากรด้านสาธารณสุข มีนักวิชาการเกษตร3-5 (1 ตำแหน่ง)	
แม่สอย	110,000.00	1. โครงการส่งเสริมสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมของอสม.	280,000.00	ไม่มีบุคลากรด้านสาธารณสุข มีนักวิชาการเกษตร3-5 (1 ตำแหน่ง)	
		2. สนับสนุนวัสดุอุปกรณ์ ครุภัณฑ์ แก่สถานีอนามัย และอสม.	100,000.00		
		3. โครงการป้องกันและควบคุมโรคติดต่อต่างๆ เช่น โรคไข้เลือดออก โรคพิษสุนัขบ้า โรคเอดส์ ไข้หวัดนก ฯลฯ	60,000.00		
อำเภอแม่แตง ปี้เหล็ก	130,000.00 งบเพิ่มเติม 250,000	ไม่มีแผนงานโครงการด้านไข้หวัดนก		ไม่มีบุคลากรด้านสาธารณสุข มีนักวิชาการเกษตร3-5 (1 ตำแหน่ง)	

โครงการวิจัย ด้นแบบการจัดการอย่างมีส่วนร่วมโดยชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อเฝ้าระวังและสื่อสารความเสี่ยงจากโรคสัตว์อันตราย : ศึกษาโดยใช้กรณีไข้หวัดนกเป็นโจทย์ โดย เลิศรัก ศรีกิจกร ไพรัช ตระการศิรินนท์ บุญถ้วน แก้วปิ่นดา เอก บุญเจือ จงจิต ศรีพรรณ โรเบิร์ต จี ลามาร์ โรเบิร์ต ณัฐกานต์ อวัยวานนท์ และ สุพรรณยา จรรยา

จังหวัดพิษณุโลก

อบต.	งบประมาณด้านสาธารณสุข	แผนงานโครงการด้านไข้หวัดนก	งบประมาณ	บุคลากรด้านสาธารณสุข
อำเภอเมือง				
วัดจันทร์	252,100.00	โครงการสนับสนุนงานป้องกันโรคระบาดต่าง ๆ และงานที่เกี่ยวข้อง	100,000.00	ไม่มีบุคลากรด้านสาธารณสุข, มีนักวิชาการเกษตร 3-5
สมอแข	405,000.00	โครงการป้องกันและแก้ไขปัญหาโรคไข้เลือดออก โรคพิษสุนัขบ้า โรคที่นำโดยแมลง โรคระบาด โรคไข้หวัดนก โรคต่าง ๆ	75,000.00	นักวิชาการสาธารณสุข 5 (1 คน)
อำเภอนครไทย				
บ้านแยง	162,000.00	1. โครงการสนับสนุนการควบคุมและป้องกันโรคติดต่อ โรคระบาดในตำบล ได้แก่ ไข้เลือดออก ไข้หวัดนก โรคอุจจาระร่วง ฯลฯ 2. โครงการรณรงค์ป้องกันโรคติดต่อและโรคระบาด ระดับตำบล	100,000.00 30,000.00	ไม่มีบุคลากรด้านสาธารณสุขและไม่มีนักวิชาการเกษตร
เนินเพิ่ม	285,689.00	1. โครงการเฝ้าระวังและป้องกันกำจัดโรคไข้หวัดนกแบบบูรณาการ	33,269.00	เจ้าพนักงานสาธารณสุขชุมชน 2-4 / 5 กรอบปี 50 พยาบาลเทคนิค 2-4/5 กรอบปี 51 นักวิชาการเกษตร 3-5/6 ว กรอบปี 50 ** อยู่ภายใต้ สำนักงานปลัดอบต.

โครงการวิจัย ด้นแบบการจัดการอย่างมีส่วนร่วมโดยชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อเฝ้าระวังและสื่อสารความเสี่ยงจากโรคสัตว์อันตราย : ศึกษาโดยใช้กรณีไข้หวัดนกเป็นโจทย์ โดย เลิศรัก ศรีกิจกร ไพรัช ตระการศิรินนท์ บุญต่วน แก้วปิ่นดา เอก บุญเจือ จงจิต ศรีพรรณ โรเบิร์ต จี ลามาร์ โรเบิร์ต ณัฐกานต์ อภัยวานนท์ และ สุพรรณษา จรรยา

				(จนท.วิเคราะห์ดูแล)
อำเภอชาติตระการ				
สวนเมี่ยง	356,000.00	ไม่มีแผนงานโครงการด้านใช้หวัดนก		ไม่มีบุคลากรด้านสาธารณสุขและไม่มีนักวิชาการเกษตร มีการตั้งกรอบอัตรากำลังใหม่ ตำแหน่ง นักบริหารงานการเกษตร 6 และนักวิชาการเกษตร 3-5 / 6ว ในปี 51
ชาติตระการ				กรอบใหม่ มี พนักงานจ้างผู้ช่วยสัตวแพทย์ 1 ตำแหน่ง, พนักงานจ้าง ผช.จนท.ปศุสัตว์ 1 ตำแหน่ง
อำเภอบางระกำ				
บางระกำ	191,000.00 งบเพิ่มเติม 10,000	1. โครงการควบคุมและป้องกันการแพร่ระบาดของโรคไข้หวัดนก 2. โครงการสนับสนุนงานด้านสาธารณสุขและงานอสม. ให้มีสุขภาพดีถ้วนหน้า	80,000.00 34,000.00	ไม่มีบุคลากรด้านสาธารณสุขและไม่มีนักวิชาการเกษตรในปี
ปลักแรด	300,000.00	ไม่มีแผนงานโครงการด้านใช้หวัดนก (เป็นงบสาธารณสุข/งบฉุกเฉิน)		ไม่มีบุคลากร มีแต่ปลัดเป็นผู้ดูแล

8.4 บทบาทในการบริหารจัดการใช้ที่ดินของอบต. และกำนัน/ผู้ใหญ่บ้าน

จากการศึกษาเชิงคุณภาพด้วยการสนทนากลุ่ม และการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกพบว่า เหตุการณ์ระบาดของโรคไข้หวัดนกที่ผ่านมามีบทบาทมากกว่ากำนันผู้ใหญ่บ้านในด้านการบริหารจัดการป้องกันและแก้ไขปัญหาเบื้องต้นในพื้นที่ตำบลหมูบ้าน เนื่องจากอบต. มีงบประมาณและบุคลากร ตลอดจนวัสดุอุปกรณ์ในการดำเนินงาน แต่ในขณะเดียวกัน กำนัน/ผู้ใหญ่บ้านก็ยังมีบทบาทในด้านการติดต่อสื่อสารกับประชาชนในหมู่บ้าน กล่าวคือประชาชนส่วนใหญ่ก็ยังคงให้ความเคารพนับถือและความศรัทธาในตัวกำนันผู้ใหญ่บ้าน นอกจากนี้กระทรวงมหาดไทยโดยอำเภอและจังหวัดก็ยังทำหน้าที่บังคับบัญชากำนันผู้ใหญ่บ้านในฐานะผู้ปกครองท้องที่และมอบหมายงานของรัฐบาลจากส่วนกลางสู่ตำบลและหมู่บ้านผ่านกำนันผู้ใหญ่บ้านไปสู่ประชาชน

ท้องถิ่นมีบทบาทหน้าที่และเข้มแข็งมากกว่ากำนัน/ผู้ใหญ่บ้านในเรื่องของการบริหารจัดการโรคไข้หวัดนก ถ้าพูดถึงกำนัน/ผู้ใหญ่บ้านตอนนี้ก็อ่อนปวกเปียก งบประมาณก็ไม่มี มีแต่กฎหมายอย่างเดียว ทำหน้าที่ด้านการรักษาความสงบ แต่อบต.มีฐานะเป็นนิติบุคคล นายอำเภอยังไม่ใช่นิติบุคคล อบต.มีทั้งเงินและคน เงินท้องถิ่นสามารถโยกย้ายได้โดยใช้ระเบียบการโอนเงิน เคียวนี่กำนัน/ผู้ใหญ่บ้านต้องยอมอ่อนเข้าหา บางคนอยู่ไม่ได้ต้องลาออก แล้วลงสมัครเป็นอบต. แทน ต้องยอมรับว่าความรุนแรงของการแข่งขันทางการเมืองในท้องถิ่นนับวันจะทวีความรุนแรง การบริหารโดยใช้ทรัพยากรที่มีโดยตำแหน่งหน้าที่กำนัน/ผู้ใหญ่บ้านอย่างเดียวมันอยู่ไม่ได้

บทบาทของผู้นำหมู่บ้านในเรื่องไข้หวัดนกคิดว่ามีมากกว่าอบต. ซึ่งอาจเกิดจากในแง่ความมีเกียรติ มีศักดิ์ศรีในหมู่บ้าน ถ้ามีปัญหาเรื่องไข้หวัดนก ผู้นำหมู่บ้านจะให้ความสนใจเพราะเป็นอันตรายต่อลูกบ้าน แต่อบต.บางทีก็ไปเอาเรื่องลูกน้ำ ยุงลาย บ้างเพราะมีเงินทั้งนั้น เหมือนกับจะทำก็ต่อเมื่อมีผลประโยชน์ มีแรงจูงใจอื่น ซึ่งมีมานานแล้ว อย่างเช่นนโยบายของรัฐมนตรีสุชาติรณรงค์เคาะประตูบ้าน ในทางปฏิบัติจริง ๆ ก็ไม่มีใครทำ เพราะไม่มีเงิน ซึ่งสามารถตรวจสอบจากที่มีการรายงานที่พบว่าไม่มีการทำกันจริง บางสาขารวมสุขอาจจะทำได้ แต่น้อย ส่วนมากเจ้าหน้าที่ปศุสัตว์ที่เป็นคนทำงานร่วมกับทางกำนัน ผู้ใหญ่บ้านมากกว่า และทำกับผู้ประกอบการไก่ เจ้าของไก่มากกว่า

อบต. ก็มีบทบาทในเรื่องไข้หวัดนก แต่ถ้าเปรียบเทียบกับกำนันผู้ใหญ่บ้านแล้ว กำนันผู้ใหญ่บ้านคิดว่า เนื่องจากอบต.เหมือนจะมองในเชิงธุรกิจมากกว่ากำนันผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งกำนันผู้ใหญ่บ้านมักจะมีส่วนงานในทางปฏิบัติมากกว่า เหมือนคนทำงานด้วยเกียรติ ด้วยศักดิ์ศรีที่ได้ผลงานมากกว่าคนทำงานด้วยรายได้ กำนันผู้ใหญ่บ้านส่วนใหญ่อยู่มานาน และมีบารมี เมื่อมีเรื่องอะไรก็แก้ไขได้ง่าย เช่นกรณีตัวอย่างที่จังหวัดตาก เมื่อปศุสัตว์จังหวัดขอความร่วมมือผ่านกำนัน ผู้ใหญ่บ้านว่าเปิดไล่ทุ่งมีโอกาสทำให้เกิดปัญหาไข้หวัดนกในพื้นที่ได้มาก ถ้าพื้นที่ใดปล่อยให้มีเปิดไล่ทุ่ง ผู้ใหญ่บ้านกำนันต้องรับผิดชอบ หากมีเด็กตายในหมู่บ้านนั้นหรือในตำบลนั้น หลังจากที่แจ้งขอความร่วมมือในช่วงกลางวัน กลางคืนนั้นก็มีการไล่เลย เพราะกำนันผู้ใหญ่บ้านบอกไม่เอา คนที่ได้เงินเรื่องเปิดไล่ทุ่งก็ต้องกินบอกว่าไม่

เอาแล้ว ต้องมีการชนกันอยู่ไม่ได้เพราะชุมชนไม่เอา ในขณะที่อบต. ไม่กล้าทำ เพราะถ้าทำก็กลัวเสียคะแนนนิยม เทศบาลก็ไม่เอา อย่างเช่น โรงฆ่าสัตว์ของเทศบาลก็ไม่เอาเพราะกลัวเสียคะแนนเสียง ซึ่งเป็นการมองแบบการเมืองมากกว่า ในขณะที่กำนันผู้ใหญ่บ้านไม่ต้องการผูกพันกับการเมืองหรือคะแนนนิยมเท่ากับอบต.

จากข้อมูลที่ได้จากแบบสอบถามในประเด็นนี้จากความคิดเห็นกลุ่มประชาชนในหมู่บ้าน ผู้ตอบแบบสอบถามเห็นว่าบุคคลที่จัดการใช้หัวคนได้ดีที่สุดในชุมชนคือ อสม. ร้อยละ 44.40 รองลงมา ปศุสัตว์อำเภอ ร้อยละ 16.91 องค์การบริหารส่วนตำบล /เทศบาลตำบล ร้อยละ 12.53 กำนันผู้ใหญ่บ้านร้อยละ 10.11 (ดังแสดงในตารางที่ 48 ในภาคผนวก ข)

นอกจากนี้ความคิดเห็นเกี่ยวกับบุคคลที่ควรมีส่วนร่วมในการทำงานเพื่อการจัดการเรื่องใช้หัวคนในตำบล/หมู่บ้าน ผู้ตอบแบบสอบถามเห็นว่าควรจะทำงานร่วมกับ กำนันผู้ใหญ่บ้านร้อยละ 27.47 รองลงมา อสม. ร้อยละ 18.46 เจ้าหน้าที่สถานีอนามัยตำบล ร้อยละ 14.95 และอบต. ร้อยละ 13.85

8.5 การถ่ายโอนภารกิจโรคใช้หัวคนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในการศึกษาความคิดเห็นของประชาชนต่อการถ่ายโอนภารกิจการจัดการใช้หัวคนไปให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก(In-depth interview) และโดยการสนทนากลุ่มพบว่าผู้ให้ข้อมูลส่วนใหญ่เห็นด้วยกับการถ่ายโอนภารกิจการจัดการใช้หัวคนไปให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การถ่ายโอนงานจัดการโรคใช้หัวคนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักรับผิดชอบดำเนินการนั้น หากเป็นเทศบาลน่าจะเป็นการดี เพราะเทศบาลมีเงิน มีคน และสถานที่พร้อม คิดว่าไปได้ดีเลย และยิ่งตอนนี้เทศบาลนครรอบอัตรากำลังเลือนระดับได้ถึง C7, C8 ถ้าอยู่ในส่วนภูมิภาคโอกาสที่จะขึ้นสูงอย่างนี้แทบไม่มีเลย หัวหน้าสถานีอนามัยตอนนี้ยัง C5, C6 เลย และถ้าโอนลงมาอยู่กับท้องถิ่นก็มีโอกาสที่จะได้เป็นระดับผู้อำนวยการได้ และสามารถโอนเปลี่ยนสายงานกันได้ คิดว่าไปได้ เห็นด้วยว่าขณะนี้ที่น่าจะเป็นไปได้คือท้องถิ่นที่เป็นเทศบาล

การให้ออบต.เป็นเจ้าภาพในด้านสาธารณสุขคนและสัตว์ ในแผนกระจายอำนาจนั้นกำหนดไว้แน่นอนอยู่แล้ว แต่ควรจะกระทำอย่างมีขั้นตอน จากที่ผ่านมา เช่น โครงการนมโรงเรียน ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก อบต.ก็ทำอยู่และมันจะค่อย ๆ ก้าว

ท้องถิ่นตามเป้าหมายที่กระทรวงมหาดไทยคิดไว้ฝ่ายนั้นอยากให้เป็นที่เทศบาล เพราะฉะนั้นจึงยังไม่อยากไปพูดถึงอบต. ซึ่งมันมีจำนวนมาก และคุมพื้นที่มาก ตั้งแต่พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลพ.ศ. 2537 ประกาศใช้เป็นต้นมาเพิ่งจะ 10 ปีเศษ ๆ จึงยังเป็นเด็ก ไม่โตเท่าไร ส่วนเทศบาลมีมาตั้งแต่พ.ศ. 2494 ตอนนี้ถือว่าเป็นผู้ใหญ่ค่อนข้างมี

ความชำนาญ แต่อบต.ก็ยังเป็นท้องถิ่นที่มีบุคลากร งบประมาณ พื้นที่ ที่เขียนเป็นนามธรรม เหลือเกิน ยังไม่รู้ว่าจะรับผิดชอบอยู่ตรงไหน นอกจากนี้ตัวผู้บริหารของอบต.คล้ายมีลักษณะที่ล้มง่าย ตายง่าย แต่คิดว่าในอนาคตทั้งประเทศ จำนวนการถ่ายโอนของผู้บริหาร ที่มาจากการเลือกตั้งที่เข้ามาชุดใหม่จะมีคุณภาพสูงขึ้นประมาณ 30 % เพราะต่อไปนี้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น จะส่งเสริมด้านความรู้และทักษะให้กับผู้บริหารของอบต. เพราะอบต.ถูกโจมตีว่าทุจริต ไม่โปร่งใส โกง เชื้อ ไม่มีทักษะ จึงได้ทำโครงการความร่วมมืออบรมผู้บริหารอบต. และสมาชิกอบต. เขาต้องการที่จะเร่งในเรื่องความรู้และทักษะ ซึ่งส่วนใหญ่ นายกอบต.และสมาชิกไม่มีส่วนนี้เลย
เชื่อว่า อบต.ขนาดเล็กในระยะนี้กำลังสะสมศักยภาพของเขาอยู่ แต่การจัดตั้งอบต. จะต้องดูความหนาแน่นของประชากร/ตารางกิโลเมตร ดูเงินงบประมาณว่ามีงบประมาณพอหรือไม่ และเรื่องบริหารจัดการ ปัจจุบันต้องยอมรับว่าสิ่งเหล่านี้เป็นสิ่งที่ท้องถิ่นยังขาดอยู่ ถ้าไม่มีเงินงบประมาณก็ตั้งท้องถิ่นไม่ได้
ความคิดที่ว่าถ้าจะมีการถ่ายโอนงานให้หัวหน้าลงไปให้ท้องถิ่นเลย ให้จัดการเอง รับผิดชอบเอง โดยมีปฐสวัในฐานะที่เป็นราชการภูมิภาคทำหน้าที่ส่งเสริม แนะนำให้ความรู้ในเชิงวิชาการ แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถ้าในรูปแบบนี้ก็มีความเป็นไปได้ โดยที่ท้องถิ่นเองจะต้องพัฒนาด้านแนวคิดของท้องถิ่นก่อน ถ้าการเลือกตั้งท้องถิ่นยังมีการเสียเงินซื้อเสียงอยู่ ดูแล้วเรื่องนี้ก็คงจะยาก เพราะจะคิดแต่เรื่องผลประโยชน์ อย่างเช่นยาฆ่าเชื้อที่ใช้ในการป้องกันใช้หัวหน้า ภารกิจไม่ได้จำกัดเฉพาะกระบวนการซื้อขายยาฆ่าเชื้อเพียงอย่างเดียว แต่ยังต้องรวมถึงกระบวนการจ่ายเงินค่าตอบแทนในการจ้างคนไปทำการพ่นยาด้วย เป็นต้น
เห็นด้วยกับการถ่ายโอนอำนาจลงไปยังท้องถิ่น และถ้าบุคลากรในท้องถิ่นไม่พอ ท้องถิ่นสามารถดึงคนจากภาคเอกชนมาร่วมด้วย ในอนาคตถ้าเป็นไปได้จะดีมาก ให้มันเบ็ดเสร็จอยู่ในตัวของมันเอง ไม่จำเป็นต้องให้ชาวบ้านเดือดร้อนวิ่งมาหาที่ศูนย์กลาง อะไรที่ทำให้ประชาชนได้รับความสะดวก และลดค่าใช้จ่ายได้ก็สมควรทำ

ในส่วนของการศึกษาโดยการแจกแบบสอบถามความคิดเห็นในเรื่องความสามารถของ อบต. ในการควบคุมโรคไข้หวัดนกอย่างได้ผล พบว่าผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่เชื่อในความสามารถของ อบต. ในเรื่องการควบคุมโรคไข้หวัดนกอย่างได้ผล ร้อยละ 60.66 ไม่เชื่อ ร้อยละ 21.98 และ ไม่แน่ใจ ร้อยละ 17.36 (ดังแสดงในตารางที่ 53 ในภาคผนวก ข) ทั้งนี้ผู้ตอบแบบสอบถามเชื่อในเรื่องความสามารถของ อบต. ในการควบคุมโรคไข้หวัดนกอย่างได้ผล ด้วยเหตุผลที่ว่า เป็นคนในท้องถิ่นที่ขอมรู้ข้อมูลและปัญหาดีกว่า ร้อยละ 30.07 รองลงมาคือ เป็นงานที่อบต.ต้องทำอยู่แล้ว ร้อยละ 22.83 และ อื่นๆ ไม่ระบุ ร้อยละ 21.38 (ดังแสดงในตารางที่ 54 ในภาคผนวก ข)

จากการสอบถามความคิดเห็นประชาชนต่อการมอบสิทธิขาดให้อบต.ดูแลควบคุมโรคไข้หวัดนกซึ่งจะทำให้ดีกว่าหรือแย่ลงกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนั้น ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ มีความเห็นว่าถ้ามอบสิทธิขาดให้อบต.ดูแลควบคุมโรคไข้หวัดนกจะทำให้ดีกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

ร้อยละ 60.00 รองลงมา คือ เหมือนเดิม ร้อยละ 20.66 และแย่ลง ร้อยละ 19.34 (ดังแสดงในตารางที่ 56 ในภาคผนวก ข) ผู้ตอบแบบสอบถาม มีความเห็นว่าถ้ามอบสิทธิขาดให้อบต.ดูแลควบคุมโรค ไข้หวัดนก จะทำได้ผลดีกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ด้วยเหตุผลที่ว่า เป็นคนในท้องถิ่นที่ย่อมรู้ข้อมูลและ ปัญหาดีกว่า ร้อยละ 38.83 รองลงมา คือ เป็นงานที่อบต.ต้องทำอยู่แล้ว ร้อยละ 19.41 และอบต. มีงบประมาณและบุคลากรที่เพียงพอ ร้อยละ 17.95 (ดังแสดงในตารางที่ 57 ในภาคผนวก ข)

การสอบถามความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับองค์กรที่ทำให้เกิดประโยชน์ได้มากกว่า เปรียบเทียบระหว่าง อบต. กับ กำนัน/ผู้ใหญ่บ้าน กลุ่มตัวอย่างมีความเห็นว่าอบต.สามารถทำ ประโยชน์ให้ท้องถิ่นได้มากกว่ากำนัน/ผู้ใหญ่บ้าน ร้อยละ 48.35 รองลงมาคือพอๆกัน ร้อยละ 32.75 และ กำนัน / ผู้ใหญ่บ้านสามารถทำประโยชน์ให้ท้องถิ่นได้มากกว่า อบต. ร้อยละ 18.90 นอกจากนี้ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ยังเห็นว่าการทำงานระหว่าง อบต. กับ กำนัน/ผู้ใหญ่บ้าน มีการร่วมกันทำงาน ร้อยละ 78.02 รองลงมาคือ ทำงานร่วมกันได้บ้างบางครั้ง ร้อยละ 9.23 และไม่ ทราบ ร้อยละ 7.25 ส่วนผู้ที่เห็นว่าการทำงานมีปัญหาขัดแย้งกันมีเพียงร้อยละ 2.64

อภิปราย

ประเด็นการถ่ายโอนภารกิจจัดการโรคไข้หวัดนกให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะท้องถิ่นในรูปแบบอบต. นั้น ปัจจุบันอบต.ขนาดใหญ่ได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาลทั้ง หมดแล้ว คงเหลือเฉพาะอบต. ขนาดกลางและขนาดเล็กที่ยังไม่ได้รับการยกฐานะ เมื่อพิจารณาโดย หลักการประกอบกับปรัชญาการกระจายอำนาจ และการให้อิสระในการปกครองตนเองให้กับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งกระแสโลกปัจจุบัน การมอบอำนาจในการจัดการโรคไข้หวัด นกในเรื่องการเฝ้าระวัง การป้องกัน รวมทั้งการแก้ปัญหาเบื้องต้นต่างๆ ควรจะได้เร่งสนับสนุนให้ การถ่ายโอนไปสู่ท้องถิ่นเกิดขึ้นโดยเร็วพร้อมๆ กับการเสริมความพร้อมทั้งด้านงบประมาณ ทรัพยากร ตลอดจนบุคลากรด้านสาธารณสุขคนและสาธารณสุขสัตว์ โดยเร่งให้ความรู้ให้กับ บุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทุกรูปแบบที่สามารถจะกระทำได้ ทั้งนี้เนื่องจาก ประชาชนส่วนใหญ่เริ่มเข้าใจบทบาทหน้าที่รับผิดชอบของอบต. มากแล้ว และความเชื่อมั่นต่อ อบต.ก็อาจนับได้ว่ามากพอกับการรับการถ่ายโอนงานด้านมูลฐานได้แล้ว

8.6 โรงฆ่าสัตว์

จากการศึกษาโดยการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก(In-depth interview)ในประเด็นเกี่ยวกับ โรงฆ่าสัตว์ กลุ่มตัวอย่างมีความเห็นว่า โรงฆ่าสัตว์ของจังหวัดตอนแรกพิจารณาในแง่ที่เกี่ยวข้องกับ สิ่งแวดล้อมจึงให้กรมสาธารณสุขดูแล แต่ปัจจุบันให้ท้องถิ่นดูแลตามพรบ.โรงฆ่าสัตว์ อำนาจใน การอนุญาตตั้งโรงฆ่าสัตว์จะอยู่ที่ท้องถิ่น ท้องถิ่นจะไปทำประชาพิจารณ์หรืออะไรก็แล้วแต่ เพื่อรับ ฟังความคิดเห็นของประชาชน เมื่อประชาชนยินยอม ปศุสัตว์ก็จะเข้าไปตรวจสอบในเรื่องขั้นตอน

การดำเนินการก่อนจะอนุญาตให้ตั้ง ในกรณีที่มีเรื่องร้องเรียน หน่วยงานที่จะเข้าไปดูแลคือ ปศุสัตว์จังหวัด สาธารณสุขจังหวัด และสิ่งแวดล้อมจังหวัด มีหน้าที่เข้าไปดูแลร่วมกัน 3 หน่วยงาน โดยจะมีฝ่ายปกครองในระดับ อำเภอ และระดับตำบลเข้าไปร่วม

จังหวัดที่มีโรงฆ่าสัตว์ที่ได้มาตรฐานในพื้นที่ปศุสัตว์ก็จะไม่อนุญาตให้ใช้โรงฆ่าที่ไม่ได้มาตรฐานในการชำแหละสัตว์ แต่ถ้าโรงฆ่าสัตว์อยู่ไกลปศุสัตว์ก็อาจจะอนุโลมไปจนกว่าจะมีโรงฆ่าสัตว์ที่อยู่ใกล้ ประเทศไทยเรากำหนดหลักเกณฑ์อะไรไม่ค่อยได้

ระบบโรงฆ่าสัตว์ของเทศบาลที่เขาอยู่แล้ว ก็พอไปได้ แต่ยังคงได้รับการพัฒนามากขึ้น เช่น ทำให้ถูกสุขลักษณะ มีการสุ่มตรวจ ซึ่งปีนี้เทศบาลนครจะต้องทำให้ได้มาตรฐานหมด จังหวัดพิษณุโลกเตรียมไว้ว่าก่อนถึงปี 2550 อยากให้โรงฆ่าสัตว์ของเทศบาลนครพิษณุโลก เป็นต้นแบบที่ถูกต้อง เพื่อเป็นต้นแบบให้กับเทศบาลอื่นๆ ที่มีโรงฆ่าสัตว์อยู่แล้วพัฒนาตาม ตั้งเป้าหมายเอาไว้ว่าในอนาคตระยะ 4-5 ปี จังหวัดพิษณุโลกน่าจะทำได้ แต่ว่าสิ่งสำคัญสุดคือ ถ้าไม่เริ่มก็จะไม่มีโอกาสเกิดขึ้นได้เลย

8.7 วัฒนธรรมองค์กร

8.7.1 วัฒนธรรมการทำงานแบบยึดระเบียบปฏิบัติ/ตัวใครตัวมัน/เอาตัวรอด

ระยะแรกๆ ที่เกิดเหตุการณ์ไข้หวัดนก ความร่วมมือต่างๆ ยังไม่ค่อยดี ระบบราชการของไทย ก็รู้ๆ กันอยู่ แต่ละหน่วยงานมีกฎหมายเหน็บไว้กระเป๋าลงคนละฉบับ เช่น ปศุสัตว์ก็มีฉบับหนึ่ง ท้องถิ่นก็มีฉบับหนึ่ง แต่สิ่งที่สำคัญที่สุดต้องบอกเลยว่าใครเป็นเจ้าของภาพ

โดยหลักการเจ้าหน้าที่ที่อยู่ในส่วนกลางระดับจังหวัดสามารถที่จะไปช่วยราชการ หรือลงไปปฏิบัติงานในระดับอำเภอหรือลงพื้นที่ได้ โดยเฉพาะในระยะเวลาที่ผ่านมาซึ่งรัฐบาลใช้นโยบายการบริหารจัดการแบบ CEO ยิ่งกระทำได้ง่าย กล่าวคือถ้าหน่วยงานที่บริหาร โดยยึดเป้าหมายบริการประชาชนเป็นหลัก ในระบบการบริหารจัดการจะให้มีการลงไปปฏิบัติงานร่วมกับหน่วยงานในพื้นที่สัปดาห์ละ 2 - 3 วันก็สามารถทำได้ แต่ต้องมีผู้ที่เป็นคนเรื่องที่จะทำหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง(หรือให้มีเจ้าภาพ)ในเรื่องนั้นๆ แต่ในทางปฏิบัติระบบราชการก็มักจะไม่เป็นเช่นนั้น และมักจะต่างหน่วยต่างก็แยกกันปฏิบัติ งานใครงานมัน โดยไม่ประสานกัน ทำงานโดยยึดถือแนวปฏิบัติใครแนวปฏิบัติมัน(เหมือนกับเหน็บคาบคนละอัน คาบที่แต่ละหน่วยมีกฎหมายของเขาอยู่) ทำให้หลายหน่วยงานเกิดความอึดอัดในการทำงาน เพราะถ้าเกิดเหตุการณ์แล้วมีปัญหาเกิดขึ้นแล้วต้องมีผู้รับผิดชอบ การไปเอาระบบระเบียบอะไรของใครของมันมากล่าวอ้างจึงทำให้ไม่สามารถที่จะแก้ปัญหาให้บรรลุดูวัตถุประสงค์ร่วมกันได้

บางจังหวัดปศุสัตว์จังหวัดและสาธารณสุขจังหวัดทำงานเหมือนหน่วยงานเดียวกัน เช่นถ้าสาธารณสุขเจอสัตว์ป่วยก็จะแจ้งให้ปศุสัตว์เข้าไปดูแล หรือเมื่อ ปศุสัตว์พบคนป่วยก็จะแจ้งให้สาธารณสุขเข้าไปดูแล ซึ่งทำให้แก้ปัญหาได้เร็วมากและมีความคล่องตัวกรณีถ้าเป็นจังหวัดที่มีขนาดพื้นที่เล็กๆ ภายในเวลาหนึ่งวันก็สามารถทำงานได้ทั่วทั้งจังหวัด ทั้งนี้โดย

ใช้สม.ช่วย

ปศุสัตว์จังหวัดเชียงใหม่ได้รับข้อมูลเกี่ยวกับการประสานงานในการทำงานค่อนข้างมากที่บางพื้นที่บอกว่า กระทรวงสาธารณสุขและกรมปศุสัตว์ทำงานประสานกันดี แต่บางพื้นที่ก็มีการเถียงกันว่าหน้าที่ใคร โดยเฉพาะเมื่อเวลาลงไปทำงานในท้องถิ่นและทุกวันนี้ต้องทำงานกับท้องถิ่นได้รับรู้ข้อมูลเหล่านี้มามาก และก็เป็นความจริงว่าบางอำเภอก็เข้ากันได้ดีมาก (ทำงานประสานกันยิ่งกว่ากำหนดสำนักงานเดียวกันอีก) แต่บางอำเภอมีปัญหาค่อนข้างมาก (เขาแยกกันเลยนะ เรื่องคนสาธารณสุขเอาไป เรื่องสัตว์ปศุสัตว์เอาไป)

8.7.2 วัฒนธรรมการทำงานแบบตั้งรับ

ใช้หัวหน้าก เถาที่ทำงานมาก็เห็นต้นตัวเป็นระยะ ๆ ในภาวะปกติที่ปศุสัตว์จังหวัดไม่มีการประกาศให้พื้นที่ใดเป็นเขตเกิดโรคระบาด เมื่อเกิดเหตุการณ์ไม่ปกติขึ้น ชาวบ้านก็มักจะแจ้งข่าวบ้างไม่แจ้งบ้างซึ่งก็ไม่ถือว่าความความผิดอะไร แต่ถ้าเกิดเหตุการณ์รุนแรงขึ้นมาถึงแม้ว่าไม่มีการประกาศให้เป็นเขตเกิดโรคระบาดก็ต้องมีการสอบสวนเหมือนกัน ผลดีจากการมีประกาศเป็นเขตโรคระบาดคือถ้ามีประกาศทุกคนต้องแจ้ง ต้องเข้าขึ้นตอนว่าต้องสอบสวนภายใน 12 ชม. ต้องรายงานภายใน 24 ชั่วโมงตามที่กฎหมายกำหนดไว้แต่ในทางปฏิบัติก็มักจะเป็นการกระทำในเชิงรับมากกว่า คือเป็นการรอรับแจ้งข่าว

ทางปศุสัตว์จังหวัดเชียงใหม่เริ่มมีการปรับปรุง โดยการให้มีความเข้มงวดมากขึ้น และเปลี่ยนมาทำในเชิงรุกมากขึ้น โดยกำหนดให้พื้นที่ในจังหวัดเชียงใหม่มีความเสี่ยง 3 ระดับ คือพื้นที่เสี่ยงสูง เสี่ยงกลาง และเสี่ยงต่ำ เพื่อให้คนในจังหวัดเชียงใหม่ทราบว่าตัวเองอยู่ในพื้นที่เสี่ยงระดับไหน จะได้เฝ้าระวังได้ โดยได้มีการประกาศไปแล้ว

การจะสู้กับโรคใช้หัวคนคนเดียวไม่พอ ต้องใช้ระดับผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอมาช่วย พอนโยบายของรัฐบาลมาก็ทำ สุดท้ายก็ปศุสัตว์ทำ ก็พยายามผลักดัน โดยมาประชุมกันที่ปศุสัตว์บ่อย

ระบบบริหารราชการก็ต้องเป็นแบบนี้ ก็ต้องสั่งให้เขาทำงาน ถ้าไม่สั่งเขาก็ต้องคิดงานเอง ทำเอง ราชการไทยชอบให้สั่ง เพราะถ้าไม่สั่งก็ไม่ทำงาน พอสั่งมากก็บอกว่าเอาแต่สั่ง จริง ๆ มันอยู่ที่คน บางคนนายไม่ต้องสั่งว่าเรื่องอะไร ก็จะทำเพราะเป็นหน้าที่ อย่างเรื่องหัวคนนี้ไม่ต้องรอสั่ง คิดเองทำเองเลย

8.7.3 วัฒนธรรมการทำงานแบบไฟไหม้ฟาง/จวนตัว

เนื่องจากอาจเป็นนิสัยของคนไทย ถ้าไม่ใกล้ตัวจริง ๆ ก็มักจะไม่ว่า แต่เมื่อมีการระบาดของโรคสัตว์ปีกเกิดขึ้นแล้วในจังหวัดเพื่อนบ้าน และความเสียหายที่เกิดขึ้นนอกจากจะเสียทรัพย์สินแล้วยังอาจจะแพร่เข้าสู่คน ช่วงเข้าต้นเดือนกรกฎาคมที่มีข่าวคนตายจากโรคไข้หวัดนก กระทรวงเกษตรก็มีการยอมรับว่าเกิดปัญหาขึ้นแล้วมีคนตายจากโรคนี้ เมื่อจังหวัดใช้โอกาสในจังหวะนั้นทำการประชาสัมพันธ์ การประชาสัมพันธ์จึงได้ผล

คิดว่าชาวบ้านเริ่มเห็นความสำคัญ ความปลอดภัยในชีวิต เพียงแต่ว่านิสัยที่ยังคิดว่ามัน ไกลตัว แต่เดี๋ยวนี้ส่วนใหญ่คิดว่ามันเริ่มใกล้ตัวแล้ว ชาวบ้านเริ่มมีความตระหนักถึงผลกระทบจากโรคไข้หวัดนกที่เกิดขึ้น

8.7.4 วัฒนธรรมการทำงานโดยหวังผลประโยชน์ตอบแทน

กฎหมายที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบันนั้นคืออยู่แล้ว ภูมิปัญญาของคนโบราณผู้ออกกฎหมายก็ดีแล้ว แต่ว่าการปฏิบัติตามกฎหมายของคน นอกจากไม่รู้ แล้วก็ยังไม่ตั้งใจทำ เพราะว่าสังคมไม่ค่อยเอาจริงเอาจังกับเรื่องการปฏิบัติ บางครั้งพอทำไปก็หยอดน้ำมันหน่อย ผลเสียที่ตามมาจะเป็นอย่างไร มันอีกเรื่องหนึ่ง ถ้าคนส่วนใหญ่เอาใจใส่ไปด้วย แล้วเห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวม เพียงแค่นี้ก็พอบ้านเมืองก็จะอยู่ได้

-
- i ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 108 ตอนที่ 156 วันที่ 4 กันยายน 2534
 - ii ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 108 ตอนที่ 156 วันที่ 4 กันยายน 2534
 - iii ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 108 ตอนที่ 156 วันที่ 4 กันยายน 2534
 - iv ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 108 ตอนที่ 156 วันที่ 4 กันยายน 2534
 - v ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 108 ตอนที่ 156 วันที่ 4 กันยายน 2534
 - vi ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 108 ตอนที่ 156 วันที่ 4 กันยายน 2534
 - vi ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 108 ตอนที่ 156 วันที่ 4 กันยายน 2534

viii

กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และแก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ 3)พ.ศ. 2542 กรุงเทพฯ : ส่วนพัฒนาระบบ รูปแบบและโครงสร้าง หน้า 23 .