

ความพร้อมในการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใน
จังหวัดเชียงใหม่

The Preparedness of the Local Administrative Organizations in Tackling
the Problems of Natural Disasters in Chiang Mai.

วรัทยา พรหมชาติ*

Warathaya Prochart

นักศึกษาระดับปริญญาโท สาขารัฐประศาสนศาสตร์มหาบัณฑิต วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น

Abstract

This research had the objective to assess the preparedness of the local administrative organizations (LAO) in tackling problems of natural disasters in Chiang Mai Province. This study examined preparedness across five dimensions including (1) Clarity of policy; (2) Budget allocation; (3) Personnel capacity; (4) Equipment; and (5) Management capacity. Data were collected by interviews with local administrators including the executive secretary of the LAO, implementing staff of the LAO, and community leaders of six LAO. Secondary data were collected from existing documentation.

This study found that the LAO in Chiang Mai do not yet have an optimal level of disaster preparedness. This is revealed by the lack of clear policy and guidelines for implementation. This has the effect of hindering planning for disaster planning. There is no authorization of budget for managing emergency situations resulting from natural disaster. There is no budget allocation to improve the system for disaster mitigation. LAO still need to rely on directives from central authorities or regional agencies every time there is a disaster or emergency.

Keyword: Disaster management, Chiang Mai province, local administrative, organization

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อประเมินความพร้อมทางด้านการจัดการภัยพิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเชียงใหม่ การวิเคราะห์ความพร้อมได้พิจารณาจาก 5 มิติ อันได้แก่ 1) ความชัดเจนด้านนโยบาย 2) การจัดสรรงบประมาณ 3) สมรรถนะของบุคลากร 4) ความพร้อมด้านวัสดุอุปกรณ์ และ 5) ศักยภาพการบริหารจัดการ ข้อมูลที่ใช้ในการวิจัยได้จากการสัมภาษณ์ผู้บริหารท้องถิ่น ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้นำชุมชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ จำนวน 6 แห่ง รวมทั้งใช้ข้อมูลทุติยภูมิจากเอกสารรายงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

ผลการศึกษาพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเชียงใหม่ ยังมีความพร้อมในการจัดการภัยพิบัติไม่สูงนักดังจะเห็นได้จากยังขาดนโยบายและแนวทางในการดำเนินการที่ชัดเจน ส่งผลให้ไม่มีการจัดทำแผนป้องกันบรรเทาสาธารณภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และไม่มีการจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพื่อการจัดการในกรณีฉุกเฉิน

เมื่อมีภัยพิบัติทางธรรมชาติและไม่มีการจัดสรรงบประมาณเพื่อการพัฒนาาระบบป้องกันบรรเทาสาธารณภัย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังต้องคอยรับการสั่งการจากหน่วยงานในส่วนกลางหรือหน่วยงานสังกัดการบริหารส่วนภูมิภาคทุกครั้งที่ภัยพิบัติหรือเกิดเหตุการณ์ฉุกเฉิน

คำสำคัญ : การจัดการภัยพิบัติ

บทนำ

ปัจจุบันภัยพิบัติทางธรรมชาติเกิดขึ้นเป็นประจำในหลายภูมิภาค และนับวันยิ่งทวีจำนวนครั้งที่เกิด และเพิ่มความรุนแรงยิ่งขึ้น ส่งผลกระทบต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนจำนวนมาก เห็นได้จากสถิติการเกิดภัยพิบัติที่ผ่านมามีการเกิดภัยพิบัติ เช่นการเกิดอุทกภัย วาดภัย ดินโคลนถล่ม ภัยแล้ง เป็นต้น ก่อให้เกิดความเสียหายร้ายแรง มีผลกระทบต่อสาธารณสุขอย่างไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ และการเกิดภัยพิบัติ ย่อมเป็นความสูญเสียที่ส่งผลกระทบต่อหน่วยงานที่รับผิดชอบในการใช้ทรัพยากร และบุคลากรในการช่วยเหลือประชาชนที่ประสบภัยในพื้นที่ ในการฟื้นฟูจะต้องใช้ทรัพยากรมากมายกว่าจะเข้าสู่ภาวะใกล้เคียงสภาวะเดิม หรือบางครั้งก็ไม่อาจคืนสู่สภาพปกติได้อีก (ฉนิษฐา พุกกะฉนันทน์, 2551)

ปัจจุบันประเทศไทยก็เช่นกันกับหลายแห่งในโลกกำลังประสบปัญหาภัยพิบัติ ซึ่งส่งผลกระทบต่อภูมิภาค รวมถึงจังหวัดเชียงใหม่ด้วย การดำเนินการบรรเทาและแก้ไขปัญหาที่ผ่านมาได้รับความช่วยเหลือจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในระดับประเทศ กระทรวง และระดับจังหวัด จากเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นหน่วยงานภาครัฐที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชน จะต้องมีบทบาทภารกิจในการให้ความช่วยเหลือและบรรเทาสาธารณภัยในพื้นที่รับผิดชอบ ภายใต้กฎหมายที่ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีอำนาจหน้าที่ในการป้องกันบรรเทาสาธารณภัยตามมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตท้องถิ่นของตน โดยมีผู้บริหารท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบในฐานะผู้อำนวยการท้องถิ่น ปฏิบัติงานป้องกัน และบรรเทาสาธารณภัยในเขตท้องถิ่นของตน และมีหน้าที่ช่วยเหลือผู้อำนวยการท้องถิ่นตามที่ได้รับมอบหมาย ประกอบกับกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติงาน (ทวิดา กมลเวชช, 2554) แต่การบริหารจัดการก็ยังมีปัญหา อุปสรรคในเรื่องต่างๆ เช่น กฎหมายไม่สามารถบังคับใช้ได้มีประสิทธิภาพ ขาดเอกภาพในการปฏิบัติงาน ทำให้ขาดความต่อเนื่องในการพัฒนา เช่น นโยบายและการนำนโยบายและแผนไปปฏิบัติ และภัยพิบัติที่เกิดขึ้น แต่ครั้งไม่สามารถบอกล่วงหน้าได้ว่าจะเกิดขึ้นเมื่อใด มีความรุนแรงระดับใด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะถูกมองในเรื่องของการดำเนินการด้านโครงสร้างพื้นฐานมากกว่า จึงทำให้ขาดศักยภาพการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการป้องกันบรรเทาสาธารณภัยยังด้อยประสิทธิภาพ แม้ว่าจะมีหน่วยงานของรัฐหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภัยพิบัติก็ตาม

ดังนั้นในรายงานฉบับนี้ ผู้วิจัยได้ทำการประเมินความพร้อมในการจัดการภัยพิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเชียงใหม่ โดยใช้เครื่องมือจากการสัมภาษณ์ผู้บริหารท้องถิ่น ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ ผู้นำชุมชนในพื้นที่โดยศึกษาความพร้อมในการดำเนินการ ประกอบด้วย 5 ด้านคือ 1) ความชัดเจนด้านนโยบาย 2) การจัดสรรงบประมาณ 3) สมรรถนะของบุคลากร 4) ความพร้อมด้านวัสดุอุปกรณ์ 5) ศักยภาพการบริหารจัดการ และแต่ละมิติมีตัวชี้วัดที่ต้องใช้เอกสาร เช่นแผนพัฒนาท้องถิ่น ข้อบัญญัติงบประมาณ

รายจ่าย กฎหมายที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น รวมทั้งข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ในประเด็นการสนทนาที่เกี่ยวข้องกับความพร้อมของการจัดการภัยพิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อนำข้อมูลมาพัฒนา ปรับปรุง ความพร้อมในการจัดการภัยพิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเชียงใหม่

วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาความพร้อมในการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเชียงใหม่
2. เพื่อหาแนวทางในการเพิ่มความพร้อมในการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเชียงใหม่

กรอบแนวคิด

ผู้วิจัยมีแนวคิดว่า ในการประเมินความพร้อมในการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเชียงใหม่ จะต้องศึกษาความพร้อมขององค์กรในหลายมิติ ประกอบด้วย มิติด้านนโยบายของผู้บริหารท้องถิ่น ในการกำหนดนโยบายการพัฒนา แผนพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งเชื่อมโยงถึงการจัดสรรงบประมาณเป็นแผนการดำเนินงานในการจัดหาเงินทุนมาใช้ในโครงการ กิจกรรมหรือตามกรอบระยะเวลา มิติการพัฒนาสมรรถนะของบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ มิติการเตรียมความพร้อมด้านวัสดุอุปกรณ์ที่ทันสมัย มีประสิทธิภาพและเพียงพอ รวมทั้งมิติการบริหารจัดการซึ่งเป็นการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง และการจัดการแบบเครือข่ายการมีส่วนร่วมระหว่างประชาชนกับหน่วยงาน และหน่วยงานต่อหน่วยงานด้วยตนเองเพื่อร่วมกันสร้างภูมิตกิดา ในการป้องกัน ฝ้าระวัง แก้ไขปัญหาภัยพิบัติทางธรรมชาติที่เกิดขึ้น ทั้งนี้ เพื่อให้ทราบถึงความพร้อม ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติที่เกิดขึ้นในจังหวัดเชียงใหม่

ตัวแปรอิสระ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

- องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่
- เทศบาลนครเชียงใหม่
- เทศบาลเมืองเมืองแกน
- เทศบาลตำบลป่าแดด
- องค์การบริหารส่วนตำบลช่วงเปา



ตัวแปรตาม

ศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
การจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติขององค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเชียงใหม่

- ความชัดเจนด้านนโยบาย
- การจัดสรรงบประมาณเพียงพอ
- สมรรถนะของบุคลากร
- ความพร้อมทางด้านวัสดุอุปกรณ์
- ศักยภาพในการบริหารจัดการ

วิธีการวิจัย

ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยได้เก็บข้อมูลจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ โดยคัดเลือกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแยกเป็นได้ 3 ประเภท ประเภทละ 1 แห่ง โดยการศึกษาข้อมูลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เคยเกิดเหตุการณ์ภัยพิบัติทางธรรมชาติในพื้นที่ ได้แก่ 1) องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ 2) เทศบาลนครเชียงใหม่ 3) เทศบาลเมืองเมืองแกนพัฒนา 4) เทศบาลตำบลป่าแดด และ 5) องค์การบริหารส่วนตำบลช่วงเปา การเก็บข้อมูลในครั้งนี้ผู้วิจัยได้เลือกกลุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง โดยได้เลือกนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้นำชุมชนในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในจังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งเป็นตัวแทนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แห่งละ 4 คน รวมทั้งหมดจำนวน 20 คน มาเป็นผู้ให้ข้อมูล

ในการรวบรวมข้อมูลในครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ศึกษาโดยการเก็บข้อมูลจากเอกสารและรายงานที่เกี่ยวข้อง เช่น สถิติการเกิดภัยพิบัติในพื้นที่ เอกสารนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแผนพัฒนาท้องถิ่น เอกสารข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย การเบิกจ่ายงบประมาณในการบริหารจัดการภัยพิบัติ รายงานการติดตาม และประเมินผลแผนพัฒนาท้องถิ่น และเก็บข้อมูลจากการสัมภาษณ์เป็นรายบุคคล โดยใช้แบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง โดยกำหนดคำถามเพื่อเป็นแนวทางในการสัมภาษณ์ และมีการให้เสนอแนะความคิดเห็นในตอนท้ายไว้ด้วย

แหล่งข้อมูลที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้เก็บข้อมูลจำแนกได้เป็น 2 แหล่ง คือ ข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) เป็นข้อมูลที่รวบรวมได้จาก การสัมภาษณ์ผู้บริหารท้องถิ่น ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้อง และผู้นำชุมชนในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) เป็นข้อมูลที่รวบรวมศึกษาจากเอกสารวิชาการต่างๆ เช่น เอกสารเชิงนโยบาย แผนพัฒนาท้องถิ่น ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย รายงานการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาท้องถิ่น แบบประเมินความพึงพอใจของประชาชน และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการวิจัยในครั้งนี้ ผู้ศึกษาวิจัยใช้เครื่องมือในการศึกษา ได้แก่ แบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง โดยการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลหรือผู้ที่เกี่ยวข้อง โดยผู้วิจัยได้กำหนดแนวทางกว้าง ๆ ไว้เพื่อเป็นแนวทางในการสัมภาษณ์ และมีข้อเสนอแนะหรือเปิดประเด็นกว้าง ๆ ไว้ในตอนท้ายของแบบสัมภาษณ์เพื่อให้ผู้ถูกสัมภาษณ์ได้เสนอแนะความคิดเห็น

การวิเคราะห์ข้อมูลในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ใช้การวิเคราะห์ข้อมูล โดยการสรุปประเด็นเชิงพรรณนา (Descriptive Analysis) โดยการนำข้อมูลที่ได้จากเอกสาร และการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องมาสร้างแบบสรุปเพื่อให้ได้ข้อมูลรูปแบบ และทราบถึงความพร้อมในการจัดการภัยพิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเชียงใหม่

ผลการวิจัย

การศึกษานี้ได้มุ่งไปที่การประเมินความพร้อมในการจัดการภัยพิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในจังหวัดเชียงใหม่ โดยศึกษาโดยผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้นผู้ให้ข้อมูลจะเป็นผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปลัดองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้อง และผู้นำชุมชนในพื้นที่ผล

จากการเข้าไปศึกษา สัมภาษณ์ สังเกตและเก็บข้อมูลจากเอกสารรายงานที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ ในพื้นที่ทำให้ได้ข้อสรุปว่า

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเชียงใหม่ ยังขาดความพร้อมในการจัดการภัยพิบัติทั้งนี้เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังขาดนโยบายในการดำเนินการที่ชัดเจนในเรื่องนี้ และขาดการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง ทั้งในเรื่องของงบประมาณ และสมรรถภาพของบุคลากรที่ปฏิบัติงานเรื่องนี้โดยตรง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้มีการเตรียมการในการป้องกันภัยพิบัติ และในบางพื้นที่ไม่มีแผนการป้องกัน บรรเทาสาธารณภัย เนื่องจากบางพื้นที่เขตรับผิดชอบไม่เคยเกิดสาธารณภัยบางประเภท ทำให้ไม่เห็นความสำคัญของการเตรียมพร้อมเพื่อรับมือกับภัยพิบัติที่จะเกิดขึ้นได้ตลอดเวลา อีกทั้งยังขาดการบูรณาการร่วมกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง และในส่วนใหญ่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำได้คือการณรงค์ และประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบ และตระหนักถึงความสำคัญของการเตรียมความพร้อมในการรับมือกับภัยพิบัติเพียงอย่างเดียว ที่สำคัญจะทำให้การบริหารจัดการภัยพิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประสบผลสำเร็จและเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพขึ้นอยู่กับระบบสนับสนุนการบริหารจัดการ อันเนื่องมาจากปัจจัยดังต่อไปนี้

1. ความชัดเจนด้านนโยบาย

นโยบายของผู้บริหารท้องถิ่นถือว่าเป็นสิ่งสำคัญในการกำหนดกรอบยุทธศาสตร์การพัฒนา ในการจัดการภัยพิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหากผู้บริหารท้องถิ่นให้ความสำคัญก็จะสามารถลดความรุนแรง และการสูญเสียได้อย่างมาก เพราะโครงการกิจกรรมต่าง ๆ ด้านการบรรเทาสาธารณภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผลผลิตของการกำหนดนโยบายและการวางแผนหากมีนโยบายที่ชัดเจนในวัตถุประสงค์ก็จะสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนและนำไปปฏิบัติได้

จากการศึกษาพบว่า แม้ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่มีการกำหนดวิสัยทัศน์ และนโยบายในการจัดการภัยพิบัติ แต่ไม่ได้ให้ความสำคัญตามที่กำหนดไว้ และไม่ได้กำหนดแนวทางการปฏิบัติที่ชัดเจนและต่อเนื่อง ดังจะเห็นได้ว่าบางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีการจัดทำแผนงาน และโครงการในการจัดการภัยพิบัติ และบางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการจัดทำแผนงาน และโครงการ แต่ไม่มีการจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ส่วนมากผู้บริหารท้องถิ่นไม่ให้ความสำคัญของการเตรียมพร้อมเพื่อรับมือกับภัยพิบัติที่เกิดขึ้นมีเพียงการณรงค์ ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบถึงการเกิดภัยพิบัติ และการให้การช่วยเหลือขณะที่เกิดภัยพิบัติเท่านั้น แต่ไม่มีแผนการเตรียมการป้องกันภัยพิบัติที่จะเกิดขึ้นอย่างจริงจัง โดยผู้บริหารท้องถิ่นส่วนมากหันไปให้ความสำคัญกับการพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐาน และด้านอื่นมากกว่า

ตารางที่ 1 ตารางเปรียบเทียบการกำหนดนโยบายและการนำแผนพัฒนาปฏิบัติ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	นโยบายผู้บริหารท้องถิ่น		การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น		การจัดทำงบประมาณรายจ่าย	
	มี	ไม่มี	มี (จำนวนโครงการ)	ไม่มี	มี (จำนวนโครงการ)	ไม่มี
อบจ.เชียงใหม่	√		10		6	
เทศบาลนครเชียงใหม่		√	7		5	
เทศบาลเมืองเมืองแกนพัฒนา	√		11		5	
เทศบาลตำบลป่าแดด	√		11		5	
อบต.ช่วงเปา	√		17		8	

2. การจัดสรรงบประมาณ

ในการจัดสรรงบประมาณด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังขึ้นอยู่กับนโยบายของผู้บริหารที่เป็นผู้จัดสรรงบประมาณสนับสนุนในการจัดการภัยพิบัติ โดยมีการจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีในด้านการจัดการภัยพิบัติไม่เพียงพอ และเหมาะสม โดยองค์กรบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ได้มีการจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย 21,742,500 บาทต่อปีเมื่อคิดเปรียบเทียบกับงบประมาณรายจ่ายทั้งหมด คิดเป็นร้อยละ 1.5 ต่อปี เทศบาลนครเชียงใหม่ได้มีการจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย 1,198,000 บาทต่อปี เมื่อคิดเปรียบเทียบกับงบประมาณรายจ่ายทั้งหมด คิดเป็นเพียงร้อยละ 0.1 ต่อปี เทศบาลเมืองเมืองแกนพัฒนา ได้มีการจัดทำงบประมาณรายจ่าย 900,000 บาทต่อปี เมื่อคิดเปรียบเทียบกับงบประมาณรายจ่ายทั้งหมด คิดเป็นร้อยละ 1.4 ต่อปี เทศบาลตำบลป่าแดด ได้มีการจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย 104,000 บาทต่อปี เมื่อคิดเปรียบเทียบกับงบประมาณรายจ่ายทั้งหมด คิดเป็นเพียงร้อยละ 0.1 ต่อปี องค์กรบริหารส่วนตำบลช่วงเปาได้มีการจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย 555,000 บาทต่อปี เมื่อคิดเปรียบเทียบกับงบประมาณรายจ่ายทั้งหมด คิดเป็นร้อยละ 2.4 ต่อปี

จะเห็นได้ว่า การจัดสรรงบประมาณในการจัดการภัยพิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อเปรียบเทียบกับการพัฒนาอื่นอยู่ในสัดส่วนที่น้อยมาก ซึ่งส่วนมากจะเป็นค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรม จัดซื้อวัสดุ อุปกรณ์ที่มีราคาไม่สูงมาก และเป็นค่าตอบแทน อปพร. ที่มาปฏิบัติหน้าที่ในศูนย์ป้องกันบรรเทาสาธารณภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และบางแห่งขณะเกิดเหตุภาวะฉุกเฉินไม่สามารถจัดการภัยพิบัติได้ทันเวลาเนื่องจากไม่ได้ตั้งงบประมาณในข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ ต้องรองงบประมาณจากเงินอุดหนุนของจังหวัดเป็นส่วนใหญ่ เมื่อเปรียบเทียบกับที่ตั้งงบประมาณในการดำเนินการด้านโครงสร้างพื้นฐานและด้านอื่น ๆ เป็นเพียงสัดส่วนน้อยเท่านั้น ดังนั้นจึงเห็นได้ชัดเจนว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีนโยบายในการจัดการภัยพิบัติ และมีการจัดทำแผนพัฒนาสามปีและตั้งงบประมาณในข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพื่อดำเนินการบรรเทาสาธารณภัยที่เกิดเหตุ และช่วยเหลือหลังเกิดเหตุการณ์ แต่ไม่มีการตั้งงบประมาณในการป้องกันการเกิดภัยพิบัติทำให้ไม่มีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ

3. สมรรถนะของบุคลากร

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นศูนย์กลางของการบริหารจัดการสาธารณสุข จึงจำเป็นต้องมีบุคลากรที่ปฏิบัติหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการป้องกันบรรเทาสาธารณสุข เมื่อเกิดเหตุภัยพิบัติ แต่เมื่อการวิเคราะห์ข้อมูลพบว่าองค์กรบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่มีบุคลากรที่ปฏิบัติงานในการจัดการภัยพิบัติ จำนวน 4 อัตรา และมีแผนพัฒนาบุคลากร 2 ครั้งต่อปี เทศบาลนครเชียงใหม่ มีบุคลากรที่ปฏิบัติงานในการจัดการภัยพิบัติ จำนวน 2 อัตรา และมีแผนพัฒนาบุคลากร 2 ครั้งต่อปี เทศบาลเมืองเมืองแกนพัฒนา ไม่มีบุคลากรที่ปฏิบัติงานในการจัดการภัยพิบัติโดยตรงแต่มีการแต่งตั้งให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบแทน จำนวน 2 อัตรา และมีแผนพัฒนาบุคลากร 2 ครั้งต่อปี เทศบาลตำบลป่าแดด มีบุคลากรที่ปฏิบัติงานในการจัดการภัยพิบัติ จำนวน 2 อัตรา และมีแผนพัฒนาบุคลากร 2 ครั้งต่อปี องค์กรบริหารส่วนตำบลช่วงเปา มีบุคลากรที่ปฏิบัติงานในการจัดการภัยพิบัติ จำนวน 1 อัตรา และมีแผนพัฒนาบุคลากร 1 ครั้งต่อปี

จากการศึกษาพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการจัดทำแผนอัตรากำลังเพื่อกำหนดตำแหน่งและบุคคลเพื่อปฏิบัติหน้าที่ในการป้องกันบรรเทาสาธารณสุขในจำนวนน้อย บางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กก็มีเพียงเจ้าพนักงานป้องกันเพียงตำแหน่งเดียวเนื่องจากมีข้อจำกัดด้านงบประมาณ และส่วนหนึ่งมีสาเหตุมาจากนโยบายของผู้บริหารในการจัดทำแผนอัตรากำลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในองค์กรที่มีขนาดใหญ่เช่น เทศบาลนคร เทศบาลเมืองมีการกำหนดตำแหน่ง และการสรรหาบุคลากรที่เพียงพอ แต่ไม่มีการจัดทำแผนพัฒนาบุคลากรด้านการป้องกันบรรเทาสาธารณสุขที่ชัดเจน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาพรวมไม่มีระบบการพัฒนาบุคลากรที่เหมาะสม มีเพียงการอบรมทบทวนแค่เพียงปีละ 1-2 ครั้งเท่านั้น ส่งผลให้ผู้ปฏิบัติงานยังขาดความรู้ ความสามารถเพื่อเตรียมรับมือกับสถานการณ์สาธารณสุขที่เกิดขึ้น รวมถึงการมีประสบการณ์ในการใช้วัสดุอุปกรณ์ เกิดความล่าช้า ไม่สามารถแก้ไขสถานการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นอย่างมีประสิทธิภาพ

4. ความพร้อมทางด้านวัสดุอุปกรณ์

จากการศึกษาทำให้ทราบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งมีการจัดทำแผนเพื่อจัดซื้อวัสดุอุปกรณ์ในการจัดการภัยพิบัติ แต่ไม่มีการจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย จึงไม่สามารถจัดซื้อวัสดุอุปกรณ์และเครื่องมือต่าง ๆ ได้ บางแห่งมีการจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายแต่ไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณเนื่องจากค่าใช้จ่ายในการจัดซื้อตั้งจากหมวดเงินอุดหนุนต้องรอการจัดสรรเงินจากรัฐบาลซึ่งบางครั้งก็ไม่เพียงพอในการดำเนินการบางครั้งการจัดสรรเงินของรัฐบาลล่วงเลยเวลาในการดำเนินการ และในบางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีการจัดทำแผนพัฒนาในการจัดหาวัสดุอุปกรณ์ในการจัดการภัยพิบัติ ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีความพร้อมในด้านเครื่องมือ วัสดุ อุปกรณ์ในการจัดการภัยพิบัติ เมื่อเกิดเหตุการณ์สาธารณสุขขึ้นในพื้นที่ไม่สามารถดำเนินการแก้ไขเหตุการณ์ได้อย่างเหมาะสม และมีประสิทธิภาพ ทันท่วงที เนื่องจากเครื่องมือ วัสดุ อุปกรณ์บางชนิดมีราคาสูง และต้องใช้จำนวนมาก เช่น รถบรรทุกน้ำและรถดับเพลิง รถกู้ภัยฉุกเฉิน วัสดุอุปกรณ์ในการช่วยเหลือและบรรเทาสาธารณสุขชนิดต่าง ๆ รวมถึงการป้องกันภัยด้วย บางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีการจัดทำแผนมีการจัดสรรงบประมาณในการจัดซื้อเครื่องมือ และวัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ ในจำนวนที่ไม่เพียงพอ และบางแห่งไม่มีการจัดสรรงบประมาณในการจัดซื้อเครื่องมือ และวัสดุอุปกรณ์ แต่จะรองบจัดสรรจากรัฐบาล หรือหน่วยงานอื่น

5. สักยภาพการบริหารจัดการ

การบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อเตรียมพร้อมรับมือกับภัยพิบัติ จะต้องมีการจัดการ ทั้งเชิงรุกและเชิงรับ แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการทำงานในลักษณะเชิงรับเพียงอย่างเดียว ไม่ได้กำหนด นโยบายในแบบเชิงรุก คือ ในยามที่เหตุการณ์ปกติองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีบุคลากรที่ทำหน้าที่ในการ ธรรมรงค์ ประชาสัมพันธ์ให้ความรู้แก่ประชาชน และเมื่อเกิดภัยพิบัติ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้อง ดำเนินการอย่างเร่งด่วน แผนเชิงรับ คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะทำงานในเรื่องนี้เฉพาะในยามเหตุการณ์ ไม่ มีการจัดทำแผนเพื่อรับมือกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น ที่ผ่านมาได้ดำเนินการไปเพียงแค่ธรรมรงค์ประชาสัมพันธ์ ให้ ประชาชนในท้องถิ่นได้ทราบถึงการเกิดภัยพิบัติของท้องถิ่นเพียงเท่านั้น นอกจากนั้นยังพบว่าการมีส่วนร่วมของ ประชาชนเป็นสาเหตุหนึ่งของการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัจจุบันยังมีการให้ประชาชนเข้ามามี ส่วนร่วมน้อย การเปลี่ยนแปลงแผนการดำเนินการสู่กระบวนการมีส่วนร่วมเป็นไปอย่างจำกัด เพราะมีระเบียบใน การดำเนินการ จึงทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันภัยพิบัติในพื้นที่ได้อย่างไม่เต็มที่ การทำงานใน เชิงรุกจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงทำได้ไม่มากนัก จากเหตุการณ์ที่ผ่านมา การมีส่วนร่วมของชุมชนเป็น พลังสำคัญในการแก้ไขปัญหาในระดับพื้นที่ เพราะชุมชนจะเป็นผู้รู้จักปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่ดีที่สุด จึงจำเป็นที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องให้ความสนใจในเรื่องของการมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้น รวมทั้งการ ประสานงานกับเครือข่าย และการขอความร่วมมือกับหน่วยงานอื่น จากการศึกษาพบว่า องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น นอกจากจะดำเนินการในระดับองค์กรแล้วยังต้องไม่มีการประสานงานที่ดีกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่นการ จัดกิจกรรมธรรมรงค์ การจัดประชุมเชิงปฏิบัติการร่วมกันทั้งในการป้องกันและการปฏิบัติการ ไม่ว่าจะเป็องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ใกล้เคียง ส่วนราชการภาครัฐ และเอกชน ส่งผลให้เกิดความซ้ำซ้อนในการ ดำเนินการทำให้ทัศนคติในการดำเนินการร่วมกันระหว่างองค์กรมีข้อจำกัดมากขึ้น อีกทั้งองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นยังต้องอาศัยอำนาจในการสั่งการจากหน่วยงานปกครองซึ่งอยู่ระดับเหนือกว่าทำให้มีขั้นตอนมากขึ้น และ ส่งผลให้การช่วยเหลือผู้ได้รับความเดือดร้อนเป็นไปอย่างล่าช้าไม่ทันเหตุการณ์

อภิปรายผล

ผลจากการศึกษาพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังขาดความพร้อมในการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติ ดังจะเห็นได้จากการป้องกันบรรเทาสาธารณภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการจัดสรรงบประมาณเพียงเล็กน้อย ไม่เห็นความสำคัญของการบรรเทาสาธารณภัย เนื่องจาก ภัยพิบัติทางธรรมชาติเป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นโดยไม่ได้ คาดการณ์ไว้ก่อนล่วงหน้า และในเวลาสถานการณ์ปกติไม่มีการเตรียมการป้องกัน มีเพียงการทำงานเชิงรับ และแก้ไข ปัญหาหลังเกิดเหตุ เพียงเท่านั้น ดังจะเห็นได้จากเหตุน้ำท่วมในจังหวัดเชียงใหม่ครั้งที่ผ่านมานี้ องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นทำได้แค่เพียงการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนรับมือและแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าในขณะที่เกิดภาวะน้ำท่วมขัง และการดำรงชีวิตจากการลุยยังชีพเท่านั้น โดยปราศจากการวางแผนเพื่อเตรียมความพร้อมที่มีประสิทธิภาพ ดังนั้น ผู้บริหารท้องถิ่นต้องให้ความสำคัญในการกำหนดนโยบายเพื่อวางแผนหรือเตรียมการก่อนเกิดเหตุ ระหว่างเกิดเหตุ และ หลังการเกิดเหตุ โดยอาศัยข้อมูลสถิติภัยพิบัติที่เกิดขึ้นในอดีตที่ผ่านมา และมีแผนการช้กซ้อมด้วยเหตุการณ์จำลอง เพื่อ

เป็นการสร้างความพร้อมในการช่วยเหลือผู้ประสบภัย ตลอดจนทราบปัญหา และอุปสรรคต่าง ๆ เพื่อปรับปรุงแก้ไข เมื่อเกิดภัยพิบัติในพื้นที่ทำให้สามารถรับมือกับเหตุการณ์จริงที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ดังนั้นเพื่อเป็นการแสดงถึงความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งว่ามีความพร้อมในการรับมือกับเหตุการณ์ภัยพิบัติหรือไม่ จึงควรมีการซักซ้อมแผนป้องกันภัยพิบัติเป็นประจำ อย่างน้อยปีละ 2 ครั้ง ทั้งนี้ผลที่ได้จากการซักซ้อมจะเป็นตัวชี้วัดถึงความพร้อมของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้เป็นอย่างดีว่าจะสามารถรับมือและเตรียมการป้องกันก่อนการเกิดภัยพิบัติ และการดำเนินการแก้ไขหลังจากเกิดภัยพิบัติไปแล้ว ผลของการซักซ้อมในการรับมือเหตุการณ์ภัยพิบัติสามารถใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาความพร้อมของงานด้านป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ได้ใช้เป็นกรณีศึกษาต่อไป

ข้อเสนอแนะ

การศึกษานี้จะเห็นได้ว่าผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรให้ความสำคัญในการกำหนดนโยบายที่ชัดเจน และแผนงานในการสร้างนโยบายเชิงรุกด้านการบริหารจัดการมากกว่าการตั้งรับเพียงอย่างเดียว ไม่ได้มีการเตรียมความพร้อมก่อนเกิดสาธารณภัยควรมีการ โดยมีการบูรณาการร่วมกับหน่วยงานภาครัฐ และภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องในการพัฒนาศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การใช้งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอย่างจำกัดในการจัดซื้อครุภัณฑ์เป็นไปด้วยความลำบากเนื่องจากอค์ภคภย วาตภคภย อุทภคภย และเหตุสาธารณภคภยอื่น ๆ ที่เกิดขึ้นไม่ได้คาดการณ์มาก่อนจึงประมาณการไม่ได้ถึงความเสียหายที่ได้รับควรมีการจัดสรรงบประมาณให้เหมาะสม และเพียงพอ มีการติดตามประเมินผลจากอดีตที่เคยเกิดขึ้น และทำแผนรวบรวมสถิติการเกิดภคภยพิบัติในรูปแบบของการจัดโซนนิ่ง พร้อมกันนี้ควรมีการพัฒนาความสามารถส่วนบุคคลของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานป้องกันบรรเทาสาธารณภคภยให้มีประสิทธิภาพ การพัฒนาบุคลากรให้มีศักยภาพอยู่เสมอจึงเป็นเรื่องจำเป็นอย่างยิ่งเพื่อลดความสูญเสียชีวิตในต่าง ๆ และควรมีการเสริมสร้างกำลังพลเพื่อเป็นกำลังเสริมในการป้องกันบรรเทาสาธารณภคภย เช่นการเพิ่มจำนวนสมาชิกอาสาสมัครป้องกันภคภยฝ่ายพลเรือน อาสาสมัครตำรวจชุมชน ซึ่งเป็นอาสาสมัครจากภาคประชาชนในพื้นที่ สามารถรู้ถึงข้อมูลรายละเอียดของพื้นที่ได้เป็นอย่างดี รวมทั้งการประชาสัมพันธ์เหตุด้านสาธารณภคภย หมายเลขติดต่อฉุกเฉิน ให้ประชาชนได้รับทราบ

การป้องกันและการเตรียมการรับมือกับสิ่งที่เกิดขึ้น โดยที่ยังไม่สามารถทราบได้ว่าจะเกิดขึ้นเมื่อใด ก่อให้เกิดความเสียหายเพียงใด หากเราไม่มีการเตรียมการป้องกัน มุ่งแต่จะบรรเทาหลังเกิดเหตุเพียงอย่างเดียว ความเสียหายที่เกิดขึ้นอาจร้ายแรงเกินกว่าที่เราจะสามารถคาดคะเนความสูญเสียชีวิตได้ จึงจำเป็นต้องมีการพัฒนาศักยภาพของการบริหารจัดการทุกด้าน เพื่อเตรียมความพร้อมในการจัดการภคภยพิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

ทั้งนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องจัดเตรียมแผนการป้องกันภคภยพิบัติที่จะเกิดขึ้น โดยการซักซ้อมแผนการป้องกันและรับมือภคภยพิบัติที่เกิดขึ้นในทุกรูปแบบ โดย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรมีการวางแผนซักซ้อมงานด้านป้องกันภคภยพิบัติที่เกิดขึ้นเพื่อศึกษาถึงจุดแข็งและจุดอ่อนของการซักซ้อมในการรับมือภคภยพิบัติ โดยผลของการซักซ้อมนี้จะเป็นข้อมูลและแนวทางที่จะสามารถปรับใช้กับเหตุการณ์ภคภยพิบัติที่เกิดขึ้นในอนาคตได้

เอกสารอ้างอิง

ทวิดา กมลเวชช. 2554. คู่มือการจัดการภัยพิบัติท้องถิ่น.-กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

ขนิษฐา พุกกะฉนดนนท์. 2551. การศึกษาแนวทางการบริหารจัดการป้องกันบรรเทาสาธารณภัยขององค์การบริหารส่วนตำบลบางปลา อำเภอบางพลี จังหวัดสมุทรปราการ รายงานการศึกษาอิสระปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น.