

## บทที่ 5

### สรุปผลการศึกษา อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

การศึกษาเรื่อง บทบาทของเทศบาลตำบลแม่ขวม อำเภอแม่สะเรียง จังหวัดแม่ฮ่องสอน ในการจัดการภัยพิบัติศึกษากรณี การเคลื่อนย้ายหมู่บ้านห้วยโผออกจากพื้นที่เสี่ยงภัยดิน โคลนถล่ม ระหว่างปี พ.ศ. 2555 -2556 ใช้วิธีการศึกษาเชิงคุณภาพโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ

1. เพื่อศึกษาและอธิบายถึงบทบาทของเทศบาลตำบลแม่ขวม ต่อการจัดการภัยพิบัติในการเคลื่อนย้ายหมู่บ้านห้วยโผ อำเภอแม่สะเรียง จังหวัดแม่ฮ่องสอน
2. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ถึงปัญหาและอุปสรรค ในการจัดการภัยพิบัติในการเคลื่อนย้ายหมู่บ้านห้วยโผ อำเภอแม่สะเรียง จังหวัดแม่ฮ่องสอน
3. เพื่อศึกษาวิเคราะห์แนวทางแก้ไขและข้อเสนอแนะเพื่อเป็นแนวทางในการจัดการภัยพิบัติในการเคลื่อนย้ายหมู่บ้านห้วยโผ อำเภอแม่สะเรียง จังหวัดแม่ฮ่องสอน ซึ่งผู้วิจัยได้ทำการศึกษากลุ่มตัวอย่าง โดยแบ่งประชากรในการศึกษาออกเป็น 4 กลุ่ม ประกอบด้วย

กลุ่มที่ 1 ผู้บริหารและสมาชิกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วยนายกเทศมนตรีตำบลแม่ขวม รองนายกเทศมนตรีฯ เลขานุการนายกฯ ประธานสภาเทศบาล และสมาชิกสภาเทศบาล จำนวน 6 คน รวม 10 คน

กลุ่มที่ 2 ผู้นำชุมชนประกอบด้วย กำนันตำบลแม่ขวม ผู้ใหญ่บ้านห้วยโผ ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ผู้นำจิตวิญญาณของหมู่บ้าน (หมอผี) รวม 4 คน

กลุ่มที่ 3 ราชการบริหารส่วนภูมิภาค ประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัดแม่ฮ่องสอนและนายอำเภอแม่สะเรียง ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดแม่ฮ่องสอน ปลัดอำเภอหัวหน้าฝ่ายความมั่นคง อำเภอแม่สะเรียง รวม 4 คน

กลุ่มที่ 4 องค์กรพัฒนาเอกชนและสื่อมวลชน ประกอบด้วยนักพัฒนาเอกชน จากสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน(องค์การมหาชน),เครือข่ายจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม น้ำสาละวิน และสื่อมวลชนในพื้นที่ จำนวน 2 คน รวม 4 คน

ผู้วิจัยได้สรุปผลการศึกษาดังนี้

## 5.1 สรุปผลการศึกษา

**ประเด็นคำถามที่ 1** บทบาทของเทศบาลตำบลแม่ขวมในการจัดการภัยพิบัติในการเคลื่อนย้ายหมู่บ้านห้วยโศ อำเภอมะละเรียง จังหวัดแม่ฮ่องสอน

**1. ด้านความชัดเจนของนโยบาย** เทศบาลตำบลแม่ขวมมีนโยบายในการจัดการภัยพิบัติในภาพกว้างเช่นการจัดให้มี อปพร. ในการช่วยเหลือประชาชน มีการตั้งงบประมาณไว้เพื่อช่วยเหลือในกรณีที่เกิดความเสียหายจากภัยพิบัติขนาดเล็ก แต่ยังคงความเข้าใจถึงบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 ซึ่งกำหนดบทบาทของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีฐานะเป็นผู้อำนวยความสะดวกท้องถิ่นมีอำนาจสั่งการข้าราชการพลเรือน พนักงานส่วนท้องถิ่นและอาสาสมัคร ให้ดำเนินการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยโดยเร็ว แล้วจึงค่อยรายงานให้ผู้อำนวยความสะดวกอำเภอและผู้อำนวยความสะดวกจังหวัดทราบในภายหลัง และยังให้อำนาจการดำเนินการของผู้อำนวยความสะดวกท้องถิ่นไว้อีกหลายประการ ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นว่า กฎหมายดังกล่าวมีเจตนารมณ์ที่จะให้ผู้อำนวยความสะดวกท้องถิ่นเป็นผู้มีบทบาทหลักในการแก้ไขสถานการณ์ภัยพิบัติเนื่องจากมีความใกล้ชิดกับพื้นที่และประชาชน จนถึงขนาดมอบอำนาจสั่งการข้าราชการพลเรือนในพื้นที่ไว้ด้วยซึ่งไม่ปรากฏในกฎหมายอื่น นอกจากนี้ยังกำหนดโทษให้แก่ผู้ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้อำนวยความสะดวกท้องถิ่นให้มีระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือนหรือปรับไม่เกินหกพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ แต่ในการเคลื่อนย้ายหมู่บ้านซึ่ง การวิจัยนี้มุ่งศึกษา เทศบาลตำบลแม่ขวม กลับมีนโยบายไม่ชัดเจนหรือเรียกได้ว่าไม่มีนโยบายในการดำเนินการเอาเลยก็ว่าได้ เพียงแต่ดำเนินการตามแรงผลักดันของราชการบริหารส่วนภูมิภาค เห็นได้จากเมื่อตรวจสอบแผนยุทธศาสตร์พัฒนาตำบล (แผน 3 ปี) ซึ่งเป็นแผนหลักในการดำเนินการและจัดงบประมาณของเทศบาลฯ ในช่วงระหว่างปี 2554-2556 ไม่พบว่ามีการจัดเตรียมการแก้ไขปัญหาจัดการภัยพิบัติด้านดินโคลนถล่มเอาไว้เลย แม้ว่าจะมีหลายหมู่บ้านที่ตั้งอยู่ในพื้นที่เสี่ยงภัยตามประกาศพื้นที่เสี่ยงภัยพิบัติดินโคลนถล่มของกรมทรัพยากรธรณี

**2. ด้านการจัดสรรงบประมาณ** เทศบาลตำบลแม่ขวมมีข้อจำกัดในการตั้งงบประมาณเพื่อจัดการภัยพิบัติแม้ว่าผู้บริหารและสมาชิกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมองว่ามีการตั้งงบประมาณไว้เพื่อจัดการภัยพิบัติแล้ว แต่เมื่อพิจารณาเนื้อหาและจำนวนเงินไว้จะพบว่า มีจำนวนน้อยมากจนแทบจะไม่สามารถจัดการภัยพิบัติได้ จากงบประมาณที่ตั้งไว้ในแต่ละปีเทียบกับเงินงบประมาณที่เทศบาลขอรับการสนับสนุนจากคณะกรรมการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติจังหวัดแม่ฮ่องสอน อันเป็นเหตุมาจากการจัดสรรงบประมาณของรัฐบาลมายังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีน้อยและไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของ พรบ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจาย

อำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ซึ่งจะเห็นได้ว่าสัดส่วนของงบประมาณที่รัฐบาลจัดสรรมาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นยังน้อยมาก และยังมีการกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้นโยบายที่ได้รับการจัดสรรมาใช้ในการสนับสนุนนโยบายของรัฐบาลและยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศด้วย

**3. ด้านสมรรถนะของบุคลากร** ในด้านบุคลากรมองตัวอปพร.เป็นกำลังหลักโดยมีหัวหน้างานเป็นตัวประสานหลัก ความพร้อมด้านกำลังพลเทศบาลใช้กำลังอปพร.เป็นหลักในการจัดการภัยพิบัติด้านต่างๆ

**4. ด้านการเตรียมพร้อมทางด้านวัสดุอุปกรณ์** มีการเตรียมความพร้อมในด้านวัสดุอุปกรณ์เช่น รถดับเพลิง รถกู้ภัย เพื่อไว้ใช้ในเวลาฉุกเฉิน

ทั้งนี้ความพร้อมด้านสมรรถนะของบุคลากรและวัสดุอุปกรณ์ขึ้นต่อประเด็นหลักในเรื่องความชัดเจนของนโยบายและความเพียงพอของงบประมาณ ซึ่งมีความจำเป็นต้องจัดสรรตามสภาพจำกัดที่มี

**ประเด็นคำถามที่ 2 ปัญหาและอุปสรรค** ในการจัดการภัยพิบัติในการเคลื่อนย้ายหมู่บ้านห้วยโศ อำเภอมะละเรียง จังหวัดแม่ฮ่องสอน

#### **ด้านความชัดเจนของนโยบาย**

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังขาดความเข้าใจในบทบาทของตนเองในฐานะเป็นผู้อำนวยการท้องถิ่น ตามที่กฎหมายกำหนดทำให้มีการกำหนดนโยบายไม่ครอบคลุมวงจรของการจัดการภัยพิบัติทั้งหมด แม้ว่าข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้บริหาร สมาชิกสภา รวมไปถึงเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบของเทศบาลจะระบุว่า เทศบาลมีนโยบายที่ชัดเจนในการจัดการภัยพิบัติ แต่จากข้อเท็จจริงพบว่ายังคงมีหมู่บ้านอีกหลายหมู่บ้านที่อยู่ในพื้นที่เสี่ยงภัยตามที่กรมทรัพยากรธรณีประกาศ แต่กลับไม่ปรากฏว่ามีกระบวนการดำเนินการของเทศบาลในการแก้ไขปัญหาดินโคลนถล่มในพื้นที่อื่นๆ ซึ่งสามารถดำเนินการได้ในหลายรูปแบบเช่น การกำหนดพื้นที่เสี่ยงภัยเพื่อจำกัดการปลูกสร้างบ้านเรือน การดำเนินการปลูกป่าทดแทนพื้นที่ทำการเกษตรเชิงเดี่ยว การปลูกหญ้าแฝก หรือมาตรการที่จำเป็นอื่นๆ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการดำเนินการของเทศบาลฯ ในการเคลื่อนย้ายหมู่บ้านห้วยโศ เป็นการดำเนินการตามแรงผลักดันของภายนอก เช่น ราชการส่วนภูมิภาคและสื่อมวลชน

#### **ด้านงบประมาณ**

เทศบาลฯมีงบประมาณจำกัดซึ่งกระจายไปตามภารกิจต่างๆ ที่เทศบาลได้รับมอบหมายและรับโอนภารกิจจากรัฐตามแผนขั้นตอนการกระจายอำนาจ ซึ่งยังคงไม่เพียงพอต่อภารกิจที่รับโอนมา จากผลการวิจัยผู้วิจัยมีความเห็นว่าควรมีการจัดสรรงบประมาณจากรัฐบาลเอการดำเนินการ

ปฏิบัติงานของเทศบาลให้เหมาะสมมากกว่าที่เป็นอยู่ ซึ่งนับว่ายังเป็นสัดส่วนที่น้อยเมื่อเทียบกับเจตนารมณ์ของ พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ ซึ่งได้บัญญัติไว้ในปี 2542

### **ด้านบุคลากร**

การดำเนินการเคลื่อนย้ายหมู่บ้านออกจากพื้นที่เสี่ยงภัย เป็นเรื่องที่จะต้องใช้เวลาเป็นจำนวนมาก ทั้งในด้านการวางแผน การอำนวยความสะดวกและการปฏิบัติ ในการปฏิบัติงานในกรณีนี้เทศบาลมอบหมายให้หัวหน้างานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยและสมาชิก อปพร. ในสังกัดของเทศบาลเข้าร่วมในการดำเนินการซึ่งสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้แต่ด้านปฏิบัติการ

### **ด้านวัสดุอุปกรณ์**

จากผลการศึกษายังไม่อาจสรุปได้ว่า เทศบาลฯ มีวัสดุอุปกรณ์ที่เพียงพอหรือขาดแคลนในการปฏิบัติงานเนื่องจากเทศบาลยังไม่กำหนดแนวทางการปฏิบัติที่ต้องใช้วัสดุอุปกรณ์ขนาดใหญ่ในการดำเนินการ เทศบาลฯ กำหนดขอบเขตการปฏิบัติหน้าที่ของตนอยู่ที่การดำเนินการในด้านการปฏิบัติการซึ่งยังไม่จำเป็นที่จะต้องใช้อุปกรณ์ขนาดใหญ่

**ประเด็นคำถามที่ 3** แนวทางแก้ไขและข้อเสนอแนะในการจัดการภัยพิบัติในการเคลื่อนย้ายหมู่บ้านห้วยไผ่ อำเภอแม่สะเรียง จังหวัดแม่ฮ่องสอน จากผลการวิจัยขอเสนอสามารถสรุปแนวทางการแก้ไขปัญหาได้ดังนี้

1. ในด้านบทบาทหน้าที่และการกำหนดนโยบาย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องบริหารจัดการภัยพิบัติแบบครบวงจรในทุกขั้นตอนกระบวนการตั้งแต่การเตรียมความพร้อมก่อนเกิดภัย การป้องกันภัยและการลดผลกระทบ การเผชิญเหตุ และการฟื้นฟู มากกว่าเน้นที่การเผชิญเหตุดังที่ปฏิบัติอยู่ในปัจจุบัน ทั้งนี้สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดฯ ซึ่งเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในระดับจังหวัดควรเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการเริ่มกระบวนการวางแผนและการจัดทำยุทธศาสตร์การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทั้งระบบ ซึ่งจะเป็จุดเริ่มต้นให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เริ่มปรับปรุงศักยภาพ และปรับปรุงความขาดแคลนของตนทั้งในเรื่องงบประมาณ บุคลากรและวัสดุอุปกรณ์

2. ควรมีการทบทวนการจัดสรรงบประมาณให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตาม พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้เหมาะสม เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการกระจายอำนาจที่ระบุไว้ในปี 2542 รัฐบาลต้องยกเลิกการผลักภาระด้านงบประมาณของรัฐบาลตามนโยบายที่หาเสียงไว้ในการเลือกตั้งทั่วไป เมื่อไม่สามารถดำเนินการได้ในกรอบงบประมาณจึงผลักภาระมาฝากไว้ในสัดส่วนที่จะต้องจัดสรรมาให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีงบประมาณมากพอที่จะดำเนินการภารกิจตามอำนาจหน้าที่ได้อย่างเต็มที่

## 5.2 อภิปรายผล

การศึกษาครั้งนี้ได้มุ่งไปที่ บทบาทของ เทศบาลตำบลแม่ยวม อำเภอแม่สะเรียง จังหวัดแม่ฮ่องสอนในการจัดการภัยพิบัติศึกษากรณี การเคลื่อนย้ายหมู่บ้านห้วยโผออกจากพื้นที่เสี่ยงภัยดินโคลนถล่ม ระหว่างปี พ.ศ. 2555 -2556 ดังนั้นผู้ให้ข้อมูลจะเป็น ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาฯ ผู้นำชุมชน หน่วยงานราชการ และผู้เกี่ยวข้อง ในพื้นที่ผลจากการเข้าไปศึกษา สัมภาษณ์ สังเกต และเก็บข้อมูลจากเอกสารรายงานที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ ในพื้นที่ทำให้ได้ข้อสรุปว่า บทบาทของเทศบาลตำบลแม่ยวม ในการจัดการภัยพิบัติ ยังขาดนโยบายในการดำเนินงานที่ชัดเจนในเรื่องนี้ และขาดการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง ทั้งในเรื่องของงบประมาณ บุคลากร และความพร้อมของอุปกรณ์ และสมรรถภาพของบุคลากรที่ปฏิบัติงานเรื่องนี้โดยตรง อีกทั้งยังขาดการบูรณาการร่วมกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง อีกด้วย

จากผลการศึกษาพบว่าในกระบวนการจัดการภัยพิบัติของเทศบาลตำบลแม่ยวม เทศบาลฯ กำหนดบทบาทของตนเองเป็นเพียงผู้ปฏิบัติ จากการประสาน (สั่งการ) ของราชการส่วนภูมิภาค การดำเนินของเทศบาลฯมีลักษณะเป็นการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า เช่น การส่งเจ้าหน้าที่เข้าไปช่วยประชาชนในการขนย้ายสิ่งของ ทำความสะอาด และการแจกจ่ายสิ่งของบรรเทาทุกข์ และการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นประจำ เช่นการจัดรถบรรทุกน้ำออกแจกจ่ายน้ำให้ประชาชนในช่วงฤดูแล้ง กล่าวเฉพาะกรณีศึกษาการเคลื่อนย้ายหมู่บ้านห้วยโผออกจากพื้นที่เสี่ยงภัยดินโคลนถล่ม เทศบาลฯดำเนินการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าดังที่กล่าวไว้ข้างต้นเมื่อเกิดเหตุการณ์ แต่หลังจากเกิดเหตุการณ์และมีผลการศึกษาของกรมทรัพยากรธรณีแล้ว เทศบาลฯจำกัดบทบาทของตนเองในการแก้ไขปัญหา โดยมองว่าปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นหน้าที่ของหน่วยงานที่จัดความสามารถมากกว่าเทศบาลฯเป็นผู้แก้ไข ยกให้เป็นหน้าที่ของอำเภอและจังหวัดในการเข้ามาดำเนินการ ในด้านการแก้ไขปัญหาระยะยาวเช่น การกำหนดยุทธศาสตร์ด้านการป้องกัน เทศบาลฯไม่มีกำหนดนโยบายในด้านนี้ จึงไม่การวางแผนในการจัดการปัญหาให้กับหมู่บ้านอื่นๆ ซึ่งตั้งอยู่ในภูมิภาคที่ใกล้เคียงกัน ในด้านปัญหาและอุปสรรค เมื่อพิจารณาการเตรียมความพร้อมพบว่าเทศบาลฯจำกัดบทบาทหน้าที่ของตนเองตามกรอบงบประมาณ โดยจัดสรรงบประมาณด้านการจัดการภัยพิบัติไว้เฉพาะด้านการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า เช่น การจัดงบประมาณค่าตอบแทนอพยพ และการจัดสรรงบกลางเพื่อแก้ไขปัญหาสาธารณภัย แต่การใช้งบประมาณดังกล่าวก็เป็นเพียงการจัดซื้อสิ่งของอุปโภคบริโภคเพื่อเยียวยา

ประชาชนที่ประสบภัยพิบัติเฉพาะรายเท่านั้น โดยเฉพาะการจัดสรรวงเงินงบประมาณที่เทศบาล ตำบลแม่อวมได้รับ จะพบว่ากลไกการจัดสรรงบประมาณให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ.2542 ถูกแทรกแซงและเปลี่ยนแปลงเจตนารมณ์ไปจากเดิมทั้งนี้เนื่องมาจากปัจจัยหลายประการ โดยเฉพาะการเมืองในระดับชาติ โดยเฉพาะแนวทางการบริหารราชการของรัฐบาลหลังการเลือกตั้งในปี 2544

1. ความสัมพันธ์ของราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อรัฐบาลมีนโยบายในการจัดการจังหวัดแบบบูรณาการโดยให้จังหวัดสามารถจัดตั้งงบประมาณของตนเองในรูปแบบของ ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดซึ่งในด้านหนึ่งเป็นการเพิ่มอำนาจให้กับราชการบริหารส่วนภูมิภาคในการกำหนดแนวทางการพัฒนาพื้นที่ อีกด้านหนึ่งเป็นช่องทางในการสร้างระบบการอุปถัมภ์ระหว่างราชการส่วนภูมิภาคและผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัด ซึ่งส่งผลให้นอกเหนือจากผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะบริหารงานตามนโยบายจากการเลือกตั้ง ก็ยังต้องสร้างความสัมพันธ์อันดีกับราชการบริหารส่วนภูมิภาคทั้งระดับจังหวัดและอำเภอในการหางบประมาณมาเพิ่มเติมในพื้นที่ 2. ระบบการจัดสรรเงินอุดหนุน ทั้งเงินอุดหนุนทั่วไปและเงินอุดหนุนเฉพาะกิจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผลการศึกษาพบว่า แม้ว่า พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจจะกำหนดสัดส่วนที่ชัดเจนให้รัฐบาลต้องจัดสรรงบประมาณให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหาร แต่ในความเป็นจริงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมากไม่สามารถจัดเก็บรายได้ของตนเองได้มากเพียงพอจึงต้องอาศัยการจัดสรรเงินอุดหนุนจากรัฐบาลเพื่อนำมาใช้ในการบริหาร ซึ่งทำให้เกิดการสร้างระบบอุปถัมภ์ขนาดใหญ่ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับนักการเมืองระดับชาติซึ่งควบคุมดูแลกระทรวงมหาดไทยและกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เพื่อขอรับเงินอุดหนุนและกับการตอบแทนในสองลักษณะ หนึ่งคือความสัมพันธ์ในระบบตลาดคือการซื้อขายโครงการ มีการจ่ายเงินล่วงหน้าเพื่อแลกกับการเอาโครงการเข้ามาลงในพื้นที่และนำมาขายกับผู้รับเหมาในพื้นที่ หรือการให้ตัวแทนเข้ามาดำเนินการในลักษณะนอมินี และสองคือการสร้างความสัมพันธ์ในระบบอุปถัมภ์เพื่อการเลือกตั้ง

2. การแปรนโยบายของรัฐบาลจากการหาเสียงเลือกตั้งให้เป็นรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการเลือกตั้งระดับชาติแต่ละครั้งพรรคการเมืองต่างมีโครงการในลักษณะประชานิยมเพื่อสร้างความนิยมให้กับพรรคการเมืองของตนในการเลือกตั้งซึ่งหลายโครงการถูกตั้งคำถามถึงแหล่งที่มาของงบประมาณที่จะนำมาใช้ หลังการเลือกตั้งจึงการนำนโยบายที่หาเสียงไว้มาแปรเป็นรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในหมวดเงินอุดหนุนระบุดัตถุประสงค์ (นโยบายเร่งด่วนของรัฐบาล) เช่น โครงการนมโรงเรียน โครงการจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ เป็นต้น

จนกระทั่งหลังการรัฐประหารในปี 2549 มีการแก้ไขสัดส่วนการจัดสรรรายได้ตามพ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 เนื่องจากรัฐบาลไม่สามารถจัดสรรรายได้ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ตามที่กฎหมายกำหนดอันเป็นผลมาจากรูปแบบการจัดสรรงบประมาณตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา จะเห็นได้ว่างบประมาณที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับยังคงไม่เพียงพอกับภารกิจที่รับผิดชอบและได้รับโอนมา แม้ว่าระยะเวลาจะล่วงเลยมาเกือบสิบปีที่กำหนดไว้ในแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจซึ่งเป็นกรอบงบประมาณขั้นต่ำซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจะได้รับเพื่อบริหารกิจการของตนเอง งบประมาณที่ได้รับในปัจจุบันยังคงห่างไกลจากที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมายฉบับนั้น ซึ่งส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องจำกัดบทบาทของตนเองในการดำเนินการตามกรอบงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรเท่านั้น

ในด้านแนวทางการแก้ไขปัญหา 1. การแก้ไขปัญหาในภาพรวมควรมีการทบทวนแนวทางการดำเนินการตามกรอบการกระจายอำนาจ แก้ไขระบบการจัดสรรงบประมาณให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดสรรงบประมาณลงไปแก้ไขปัญหาของประชาชนและพื้นที่ได้อย่างแท้จริง ตรงกับความต้องการของประชาชนและความจำเป็นในแต่ละพื้นที่ เพิ่มสัดส่วนงบประมาณให้เหมาะสมกับภารกิจที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย 2. การแก้ไขปัญหาเฉพาะพื้นที่กรณีการเคลื่อนย้ายหมู่บ้านออกจากพื้นที่เสี่ยงภัยดิน โคลนถล่ม เทศบาลฯควรมีแนวทางในการติดตามการแก้ไขปัญหาอย่างเป็นระบบทั้งในหมู่บ้านห้วยโผและหมู่บ้านใกล้เคียงซึ่งตั้งอยู่ในพื้นที่ที่มีลักษณะคล้ายกัน นอกจากนี้ต้องเสริมสร้างบทบาทของประชาชนในการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการดำเนินการของเทศบาลให้ตรงกับความต้องการของประชาชน

สรุปปัญหาและข้อเสนอแนะในแต่ละด้าน

#### 1. ความชัดเจนด้านนโยบาย

นโยบายของผู้บริหารท้องถิ่น ถือว่าเป็นสิ่งที่สำคัญมากในการกำหนดกรอบยุทธศาสตร์การพัฒนา ในการจัดการภัยพิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หากผู้บริหารท้องถิ่นให้ความสำคัญก็จะสามารถลดความรุนแรง และการสูญเสียได้อย่างมาก เพราะ โครงการกิจกรรมต่างๆ ด้านการบรรเทาสาธารณภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผลผลิตของการกำหนดนโยบาย และการวางแผนหากมีนโยบายที่ชัดเจน ในวัตถุประสงค์ก็จะสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนและนำไปปฏิบัติได้ ซึ่งสอดคล้องกับ แนวคิด บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดการภัยพิบัติ ที่กล่าวไว้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือว่าเป็นองค์กรหนึ่งที่มีบทบาทสำคัญในการจัดการภัยพิบัติโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 281 บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับมาตรา 1 รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่” โดย ประกอบกับพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้องค์กรบริหารส่วนตำบล เทศบาล เมืองพัทยา กรุงเทพมหานครมีอำนาจและหน้าที่ตามมาตรา 16 (29) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย อันเป็นการจัดระบบการบริการสาธารณะ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองและองค์การบริหารส่วนจังหวัดในมาตรา 17 (22) ในขณะที่พระราชบัญญัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 มาตรา 20 บัญญัติว่า “ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่ที่มีหน้าที่ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ในเขตท้องถิ่นของตน โดยมีผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่นั้นเป็นผู้รับผิดชอบในฐานะผู้อำนวยการท้องถิ่น และมีหน้าที่ช่วยเหลือผู้อำนวยการจังหวัดและผู้อำนวยการอำเภอตามที่ได้รับมอบหมาย ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดการกระจายอำนาจของ ลิขิต ชีระเวคิน (2526:8) ที่ได้กล่าวถึงการกระจายอำนาจไว้ว่า การกระจายอำนาจ คือ การมอบอำนาจการปกครองให้คนในท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเอง มีอำนาจในการบริหารท้องถิ่น มีงบประมาณของตนเอง มีเจ้าหน้าที่ของตนเอง และเป็นนิติบุคคล แต่การบริหารราชการส่วนภูมิภาคของรัฐบาลกลางทำให้การกระจายอำนาจเป็นไปได้อย่างไม่สมบูรณ์อันเป็นผลมาจากกระบวนการสร้างชาติในอดีต นอกจากนี้ยังมีแนวคิดของ แนวคิดของ ทวีดา กมลเวช (2554) ที่กล่าวว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักเพิ่มเติมนอกเหนือไปจากหน่วยงานส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค ในการทำหน้าที่เป็นหน่วยงานหลักในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่เกิดขึ้นในพื้นที่ โดยให้ผู้นำท้องถิ่นมีบทบาทหน้าที่เป็นผู้อำนวยการท้องถิ่นและบุคลากรของหน่วยท้องถิ่นเป็นกำลังสำคัญในการบรรเทาสาธารณภัยทั้งการช่วยเหลือด้านปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิตให้อยู่รอดพ้นจากสถานการณ์วิกฤต มีอำนาจในการดำเนินการปฏิบัติการแก้ไขสถานการณ์ในพื้นที่การทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการสาธารณภัยในภาพรวมนั้น นอกเหนือไปจากการกำหนดให้หน่วยท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดการสาธารณภัยในระดับพื้นที่แล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยผู้นำท้องถิ่นยังได้รับมอบอำนาจหน้าที่การสั่งการและระดมทรัพยากรเพื่อสนับสนุนให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติด้วย ซึ่งผู้อำนวยการท้องถิ่นได้รับอำนาจในการปฏิบัติหน้าที่จากพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 ให้สามารถสั่งการข้าราชการพลเรือน เจ้าหน้าที่และบุคคลอื่นให้ปฏิบัติการตามคำสั่งได้ตามความจำเป็นในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พร้อมทั้งระดมทรัพยากรเครื่องมือเทคนิคในเขตพื้นที่สำหรับการบริหารจัดการสาธารณภัยในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่ได้จากทุกภาคส่วน เพื่อเอื้ออำนวยความสะดวกให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการปฏิบัติการแก้ไขสถานการณ์ภัยพิบัติที่เกิดขึ้นให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ



ดังนั้น บทบาทของเทศบาลในการจัดการภัยพิบัติต่างๆ จึงต้องมียุทธศาสตร์เพื่อการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยตั้งแต่ระยะก่อนเกิดภัย ระหว่างเกิดภัยและหลังเกิดภัย ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นเพื่อสร้างความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนและของรัฐ จากการศึกษาพบว่า ผู้บริหารส่วนใหญ่มีการกำหนดวิสัยทัศน์ และนโยบายการปฏิบัติในการจัดการภัยพิบัติ แต่ไม่ได้ให้ความสำคัญตามที่กำหนดไว้ และไม่ได้กำหนดแนวทางการปฏิบัติที่ชัดเจนและต่อเนื่อง ดังจะเห็นได้จากที่เทศบาลได้จัดทำแผนงาน โครงการรองรับไว้ แต่ไม่มีการจัดทำเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่าย จะเห็นได้ว่าผู้บริหารท้องถิ่น ไม่ให้ความสำคัญของการเตรียมพร้อมในการเกิดภัยในครั้งนี้

**2. ด้านการจัดสรรงบประมาณ** ในการจัดสรรงบประมาณด้านการจัดการภัยพิบัติของเทศบาลตำบลแม่ขวม ยังขึ้นอยู่กับวงเงินที่เทศบาลฯ ได้รับการจัดสรรซึ่งมีจำนวนน้อยเมื่อเทียบกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดและยังถูกบังคับด้วยภารกิจที่ผูกติดมาพร้อมกับเงินอุดหนุน

ส่วนปัญหาที่พบในการจัดสรรงบประมาณ เนื่องจากปัญหาด้านการเมืองภายในท้องถิ่น บทบาทและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดสรรงบประมาณของเทศบาลฯ ผู้บริหารท้องถิ่นให้ความสำคัญกับประเด็นในด้านการพัฒนาด้านอื่นๆ มากกว่าการจัดภัยพิบัติ การประสานงานระหว่างภาครัฐภาคเอกชนเอกชน และการกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ บทบาท และการสนับสนุนด้านต่างๆ ความพร้อมของศูนย์เฝ้าระวังอพยพที่มีความพร้อมรองรับผู้ประสบภัยในชุมชน ที่อยู่ในพื้นที่ เสี่ยงภัยดินโคลนถล่ม งบประมาณงบประมาณของเทศบาลแต่ส่วนใหญ่ถูกจัดสรรเป็นค่าจ้างบุคลากร งบประมาณการจัดการภัยพิบัติในด้านการฟื้นฟูต้องขอรับการสนับสนุนจากคณะกรรมการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติระดับอำเภอและจังหวัด (กชภอ., กชภจ.) ให้ความช่วยเหลือ แม้ว่าจะมีการตั้งงบประมาณรายจ่ายประเภทสำรองจ่าย ให้เพียงพอต่อการเผชิญเหตุสาธารณภัยตลอดปี และนำเงินสำรองจ่ายไปดำเนินการช่วยเหลือประชาชนอย่างรวดเร็วเป็นลำดับแรก เมื่อเกิดสาธารณภัยขึ้น และจ่ายเพื่อบรรเทาปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนเป็นส่วนรวมเท่านั้น แต่ในสภาพความเป็นจริงกลับไม่สามารถดำเนินการได้อย่างเพียงพอ

**3. ด้านสมรรถนะของบุคลากร** ในด้านบุคลากรมองตัวอปพร.เป็นกำลังหลัก โดยมีหัวหน้างานเป็นตัวประสานหลัก ความพร้อมด้านกำลังพลเทศบาลใช้กำลังอปพร.เป็นหลักในการจัดการภัยพิบัติด้านต่างๆ เทศบาลตำบลแม่ขวมเป็นศูนย์กลางของการบริหารจัดการภัยพิบัติที่เกิดขึ้น แต่บุคลากรมีจำนวนน้อยเนื่องจากข้อจำกัดด้านงบประมาณ

ปัญหาที่พบคือ เทศบาลขาดบุคลากรที่มีความรู้และความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน รวมถึงขาดงบประมาณและอุปกรณ์ในการดำเนินการ เทศบาลมีภารกิจในการดูแลรับผิดชอบปัญหาของชาวบ้านหลากหลายด้านและให้ความสำคัญในการจัดการภัยพิบัติน้อยกว่าด้านอื่นๆ เครื่องมือและ

อุปกรณ์ในการบริหารจัดการภัยพิบัติมีไม่เพียงพอและไม่เหมาะสม โดยส่วนใหญ่ โอนมาจากหน่วยงานเดิมและเป็นเครื่องมือก่อสร้างแต่เครื่องมือในการจัดการภัยพิบัติยังไม่ เพียงพอมีความเข้าใจแตกต่างกันระหว่างผู้ประสบภัยและเจ้าหน้าที่ในบทบาทในการให้ความช่วยเหลือ

ส่วนหนึ่งมีสาเหตุมาจากนโยบายของผู้บริหารในการจัดทำแผนอัตรากำลังของเทศบาลตำบลแม่ขามด้วย และไม่มีระบบการพัฒนาบุคลากรที่เหมาะสม ขาดงบประมาณในการฝึกอบรมทบทวน ส่งผลให้ผู้ปฏิบัติงานขาดความรู้และความเชี่ยวชาญ เพื่อเตรียมรับมือกับสถานการณ์สาธารณภัยที่เกิดขึ้น ทำให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างรวดเร็ว ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดเกี่ยวกับการเตรียมความพร้อมรับมือภัยพิบัติ ที่กล่าวว่า การจัดเตรียมเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยให้ครบถ้วนทุกหน้าที่ และกำหนดวิธีการปฏิบัติตามหน้าที่และขั้นตอนต่างๆ ให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ รวมทั้งต้องวางระบบการพัฒนาศักยภาพและการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ดังกล่าวให้มีความรู้ความสามารถในภาระหน้าที่ที่รับผิดชอบอย่างมีประสิทธิภาพ เช่น เจ้าหน้าที่งานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ชุดเผชิญสถานการณ์วิกฤติ ชุดปฏิบัติการหนึ่งตำบลหนึ่งทีมกู้ชีพกู้ภัย เป็นต้นและต้องมีการจัดตั้งและฝึกอบรมอาสาสมัครด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เพื่อช่วยเหลืองานเจ้าหน้าที่ เช่น อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (อปพร.) อาสาสมัครแจ้งเตือนภัย อาสาสมัครกู้ชีพกู้ภัย เป็นต้น โดยให้จัดทำบัญชีผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านต่างๆ หรือเจ้าหน้าที่จากหน่วยงาน และองค์กรที่เกี่ยวข้อง เพื่อช่วยในการจัดการภัยพิบัติหรือการฝึกอบรมให้ความรู้เกี่ยวกับงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย หรือความรู้เกี่ยวกับวิชาเฉพาะด้านต่างๆ

**4. ด้านการเตรียมพร้อมทางด้านวัสดุอุปกรณ์** ต้องมีการเตรียมความพร้อมในด้านวัสดุอุปกรณ์เช่น รถดับเพลิง รถกู้ภัย เพื่อไว้ใช้ในเวลาคูณฉุกเฉิน จากผลการศึกษาจะเห็นได้ว่า การจัดซื้อวัสดุอุปกรณ์ในการจัดการภัยพิบัติต้องตั้งจากหมวดเงินอุดหนุนซึ่งต้องรอการจัดสรรเงินจากรัฐบาล บางครั้งก็ไม่เพียงพอในการดำเนินการ เพราะเหตุว่าอุปกรณ์แต่ละชนิดนั้นมีราคาค่อนข้างสูง แต่ก็มี ความจำเป็นต้องดำเนินการเพื่อให้สอดคล้องกับบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามที่บัญญัติไว้ใน พรบ. ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 มาตรา 21 วรรคสอง ที่กำหนดว่า เมื่อเกิดสาธารณภัยขึ้นในพื้นที่รับผิดชอบ ผู้อำนวยการท้องถิ่นมีอำนาจเรียกใช้อาคารสถานที่ วัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ของหน่วยงานของรัฐและเอกชนในเขตพื้นที่เพื่อการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ใช้เครื่องมือสื่อสารของหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนในพื้นที่ และขอความช่วยเหลือจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น กรณีเกิดไฟฟ้าหรืออัคคีภัย ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสนับสนุนหรือร่วมดำเนินการกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งในด้านบุคลากร งบประมาณ

อุปกรณ์และเครื่องมือ เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยให้ถือปฏิบัติตามหนังสือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ที่ มท 0891.4/ ว 212 ลงวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2557

จากผลการศึกษาทั้งหมดสามารถสรุปได้ว่า การจัดการสาธารณภัยภายใต้ข้อกำหนดของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอน การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ประกอบพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทหน้าที่ในการจัดการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยภายในพื้นที่ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดการรักษาความสงบเรียบร้อย กฎหมายดังกล่าวได้เป็นข้อบังคับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในพื้นที่รับผิดชอบของตน ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำแผนเตรียมการป้องกันและลดผลกระทบจากภัยพิบัติแผนปฏิบัติการเตรียมความพร้อมรับภัย แผนปฏิบัติการการจัดการในภาวะฉุกเฉิน และแผนปฏิบัติการการจัดการหลังการเกิดภัย ซึ่งบทบาทอำนาจหน้าที่ข้างต้นนั้นมีความสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ปีพ.ศ. 2550 ที่เน้นการกระจายอำนาจและพยายามวางกรอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะแก่ประชาชนอย่างไรก็ตาม การปฏิบัติการกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันยังเต็มไปด้วยความแตกต่างกันในทางปฏิบัติสืบเนื่องจากข้อจำกัดในเรื่องของงบประมาณ ทรัพยากร และการบริหารงานแบบมีอาชีพของผู้บริหารท้องถิ่น ส่งผลให้ขีดความสามารถของแต่ละพื้นที่ขึ้นอยู่กับการบริหารจัดการภายในของแต่ละองค์กรเป็นสำคัญ ดังนั้นในฐานะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งถือว่าเป็นองค์กรที่มีความใกล้ชิดและสามารถเข้าถึงปัญหาของประชาชนได้ดีที่สุด จึงต้องปรับบทบาทขององค์กรในการประสานงาน ร่วมกันกับกลุ่มองค์กรและหน่วยงานต่าง ๆ ในการเตรียมจัดทำแผนป้องกันและการแก้ไขปัญหา ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) ภาคประชาชน สภาองค์กรชุมชน สถาบันการศึกษา รวมทั้งประชาชนในพื้นที่ผ่านกระบวนการปรึกษาหารือ (Deliberation) และการบริหารงานท้องถิ่นในลักษณะเครือข่าย (Local Government in Collaboration) และควรให้ผู้บริหารท้องถิ่นต้องให้ความสำคัญในการกำหนดนโยบายเพื่อการวางแผนหรือเตรียมการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น ตั้งแต่ก่อนเกิดเหตุ ระหว่างเกิดเหตุ และหลังการเกิดเหตุ และมีการบูรณาการร่วมกันระหว่างหน่วยงานอื่น อันเป็น ก้าวสำคัญของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น (Decentralization) ในมิติเรื่องความท้าทายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในการจัดการกับภัยพิบัติ (Disaster Management) ที่เกิดขึ้นในสังคมต่อไป

กล่าวโดยสรุป กรณีศึกษาการเคลื่อนย้ายบ้านห้วยโผออกจากพื้นที่เสี่ยงภัยดินโคลนถล่ม แสดงให้เห็นถึงปัญหาในสองระดับคือ การแก้ไขปัญหาเฉพาะกรณีการเคลื่อนย้ายซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังขาดบทบาทความเป็นเจ้าของพื้นที่ ดำเนินการไปตามแรงผลักดันของ

ราชการบริหารส่วนภูมิภาค ซึ่งเป็นผลมาจากการจำกัดบทบาทของตนเองไว้เพียงแต่แก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าและการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นประจำ แต่เมื่อเกิดปัญหาที่มีลักษณะพิเศษนอกเหนือจากที่เคยปฏิบัติมาเป็นประจำ เทศบาลฯ มองว่าเป็นหน้าที่ของหน่วยงานภายนอกที่ต้องเข้ามาแก้ไขปัญหาตนเองมีหน้าที่เพียงเป็นสนับสนุนในพื้นที่เท่านั้น ระดับที่สองคือปัญหาเชิงโครงสร้างของการกระจายอำนาจซึ่งแม้ว่าจะมีการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจมาเป็นเวลาเกือบยี่สิบปี องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมากสามารถสร้างแนวทางในการบริหารของตนเองได้ประสบความสำเร็จ แต่ยังคงมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกมากมายที่ยังคงอยู่ในวังวนของการบริหารราชการแบบรวมศูนย์อำนาจ ทั้งในรูปแบบของการรวมศูนย์อำนาจผ่านระบบราชการที่มีจังหวัดอำเภอ เป็นแกนกลาง และการรวมศูนย์อำนาจผ่านเครือข่ายระบบอุปถัมภ์ของรักการเมืองระดับชาติ ซึ่งการแก้ไขปัญหาต้องอาศัยการแก้ไขอย่างเป็นระบบซึ่งหมายถึงการปฏิรูประบบการบริหารราชการแผ่นดินทั้งระบบด้วย

### 5.3 ข้อเสนอแนะ

#### ข้อเสนอแนะที่ได้จากงานวิจัย

จากผลการศึกษา ผู้วิจัยขอเสนอข้อค้นพบ จากการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างกลุ่มตัวอย่างการค้นคว้าจากเอกสาร และการสังเกตของผู้วิจัย โดยมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

1. ผู้บริหารควรทำความเข้าใจและให้ความสำคัญกับบทบาทของตนและองค์กร ในฐานะองค์กรหลักในการจัดการภัยพิบัติ ตามเจตนารมณ์ของ พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ และ พ.ร.บ. ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยฯ ให้มากกว่าที่เป็นอยู่
2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจัดสรรงบประมาณเพื่อเตรียมการ ในการจัดการภัยพิบัติให้สอดคล้องกับความเป็นจริงที่ประชาชนและสิ่งสาธารณประโยชน์ได้รับความเสียหายในแต่ละปี
3. การจัดสรรงบประมาณของรัฐบาลให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรเพียงพอต่อการดำเนินการตามภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตาม พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ
4. รัฐบาลควรยกเลิกการบังคับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องปฏิบัติตามนโยบายรัฐบาลผ่านเงินอุดหนุนจากกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการใช้งบประมาณเพื่อแก้ไขปัญหาของประชาชน ได้ตรงกับความต้องการของท้องถิ่นได้มากกว่าที่เป็นอยู่

#### ข้อเสนอแนะของผู้วิจัย

1. จากผลการศึกษาจะเห็นได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมองว่าการจัดการสาธารณสุขเกินกว่าขีดความสามารถที่ตนจะจัดการได้ โดยมีข้อสนับสนุนหลักคือ การไม่มีงบประมาณเพียงพอ ซึ่งในข้อเท็จจริงวงเงินที่ใช้ในการจัดการภัยพิบัติแต่ละปีจะเห็นได้ว่าไม่มีทางที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถจัดสรรงบประมาณไปให้เพียงพอได้ ซึ่งผู้วิจัยมีความเห็นว่า มีสาเหตุมาจากการที่รัฐบาลไม่มีความจริงใจในการปฏิบัติตามเจตนารมณ์ในการกระจายอำนาจที่กำหนดไว้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดการภัยพิบัติ

รัฐบาลและองค์กรภาคสังคมทุกภาคส่วนควรมีความจริงใจในการส่งเสริมบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามแนวการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายในครั้งแรกเพื่อให้ประชาชนได้มีโอกาสพัฒนาตนเองและเรียนรู้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยผ่านการปฏิบัติ ผ่านการลงมือทดลอง เพื่อพัฒนาไปสู่สังคมที่เคารพในความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเท่าเทียมกันในอนาคต

2. ในวงจรการจัดการสาธารณสุข การเผชิญเหตุ การฟื้นฟูเมื่อเกิดเหตุเป็นขั้นตอนการดำเนินการที่สามารถสังเกตเห็นได้ง่ายที่สุด เพราะมีลักษณะของการแก้ไขสิ่งที่เกิดขึ้นแล้ว ฟื้นฟูความเสียหายหลังจากที่เกิดความเสียหายแล้ว ซึ่งบางครั้งนอกจากทรัพย์สินของประชาชนจะเกิดความเสียหายแล้ว อาจจะมีผู้ที่ต้องสูญเสียชีวิตจากภัยพิบัติที่เกิดขึ้นด้วย จึงควรให้ความสนใจในกระบวนการจัดการภัยพิบัติให้มากขึ้น ทั้งกระบวนการ ทั้งในด้านการเตรียมความพร้อม การป้องกัน การเผชิญเหตุ และการฟื้นฟู

โดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้ความสำคัญกับขั้นตอนการป้องกันก่อนเกิดเหตุ เพื่อรับมือกับความรุนแรงของภัยพิบัติที่นับวันจะทวีความรุนแรงเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ มากกว่าการให้ความสนใจและแก้ไขปัญหาเมื่อเกิดเหตุเพื่อลดโอกาสการสูญเสียชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนลงให้เหลือน้อยที่สุด

#### ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

เนื่องจากการศึกษาวิจัยในครั้งนี้มีกรอบแนวคิดหลักอยู่ที่บทบาทของเทศบาลตำบลแม่ขวมในการเคลื่อนย้ายหมู่บ้าน แต่จากผลการศึกษาวิจัยผู้วิจัยเห็นว่าข้อสำคัญอีกประการที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาของประชาชนและยังไม่สามารถพัฒนาสู่การเป็นรากฐานของประชาธิปไตยได้ เกี่ยวโยงอย่างแยกไม่ออกกับลักษณะความเป็นรัฐรวมศูนย์ที่ฝังอยู่ในระบบบริหารราชการ แม้ว่าจะมีแนวความคิดเรื่องการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น ลักษณะความเป็นรัฐรวมศูนย์ก็ยังคงแสดงให้เห็นได้อย่างเด่นชัด หากมีการศึกษาถึงการพัฒนาตัวเองของโครงสร้างรัฐรวมศูนย์ที่ยังคงฝังตัวอยู่การปกครองส่วนท้องถิ่น อาจช่วยแก้ไขปัญหาด้านการพัฒนาประชาธิปไตยได้