

บทบาทของนายอำเภอในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
ศึกษาเฉพาะกรณี : บทบาทของนายอำเภอในการป้องกันและบรรเทาอุทกภัยในพื้นที่
อำเภอแม่ลาน จังหวัดปัตตานี (เดือนพฤศจิกายน ถึง ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๖๐)

นายกริชชัย ภู่อูน นอ.รุ่นที่ ๗๕

๑. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ทุกประเทศทั่วโลก รวมถึงประเทศไทย กำลังประสบกับปัญหาการอุบัติขึ้นของสาธารณภัย โดยเฉพาะสาธารณภัยที่อุบัติขึ้นจากธรรมชาติที่มีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น สร้างผลกระทบและก่อความเสียหาย ทั้งในด้านชีวิต และทรัพย์สินของประชาชนในแต่ละปีเป็นมูลค่ามหาศาล จนเป็นสาเหตุทำให้การบริหารจัดการ เพื่อป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยมีความสำคัญและเป็นที่ยอมรับอย่างแพร่หลายโดยสำหรับประเทศไทยนั้น ได้มีการถอดบทเรียนพัฒนาแนวทางในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ทั้งนี้ก็เพื่อลดความเสี่ยงในการเกิดขึ้นของสาธารณภัย พร้อมทั้งลดความสูญเสียด้านชีวิตและทรัพย์สิน โดยแนวทางการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของประเทศไทยนั้นมีแนวทางในรูปแบบการสั่งการจากศูนย์กลางหรือส่วนกลางไปยังส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น โดยมีการวางโครงสร้างตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๘ โดยนำแนวคิดการพัฒนา ระบบการป้องกัน การเตรียมความพร้อมและการสร้างภูมิคุ้มกันโดยพัฒนาภูมิความรู้และเสริมสร้างความเข้มแข็งระดับชุมชนในการเฝ้าระวังและรับมือกับสาธารณภัย การอยู่ร่วมกับธรรมชาติและการสร้างภูมิคุ้มกันให้แก่ชุมชนตามแนวทาง "ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง" รวมทั้งการนำแนวคิดการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัยเพื่อป้องกันภัยตามหลักสากลคือ "รู้รับ - ปรับตัว - ฟื้นเร็วทั่ว - อย่างยั่งยืน" (Resilience) โดยเสริมสร้างความตระหนักในการลดความเสี่ยงตั้งแต่ก่อนเกิดภัย ขณะเกิดภัย และหลังเกิดภัย

บทบาทของนายอำเภอในการป้องกันและแก้ไขปัญหาสาธารณภัยอันเนื่องมาจากปัญหาอุทกภัยในพื้นที่ที่ทำการศึกษานั้น พบว่านายอำเภอเป็นผู้ที่ได้รับการคาดหวังจากทุกภาคส่วนในฐานะผู้นำที่มีบทบาทสูงสุด และเป็นบุคลากรที่เป็นกุญแจสำคัญในการแก้ไขปัญหาที่ขึ้นอยู่กับสมรรถนะความรู้ความสามารถของนายอำเภอ ในพื้นที่นั้นๆ โดยบทบาทของนายอำเภอถูกกำหนดและได้มีการให้อำนาจตามกฎหมายที่สำคัญคือ พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งได้กำหนดให้นายอำเภอเป็นผู้อำนวยการอำเภอ มีความรับผิดชอบและปฏิบัติหน้าที่ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตอำเภอของตน ให้ผู้อำนวยการอำเภอ มีอำนาจสั่งการหน่วยงานของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง พร้อมด้วยเจ้าหน้าที่ให้กระทำการ เพื่อการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การใช้อาคารสถานที่ วัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ และตลอดจน จัดให้มีการสงเคราะห์ผู้ประสบภัยโดยทั่วถึงและรวดเร็วในทุกมิติ ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๕๖ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีความสำคัญในการกำหนดบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบของนายอำเภอไว้อย่างชัดเจนในเรื่องของการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยทั้งขณะเกิดภัยและหลังเกิดภัยพิบัติ โดยนายอำเภอจะใช้กลไกของคณะกรรมการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติอำเภอ เรียกโดยย่อว่า "ก.ช.ภ.อ." การสำรวจความเสียหายจากภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินที่เกิดขึ้นในอำเภอพิจารณาช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติตามหลักเกณฑ์ เพื่อบูรณะ ฟื้นฟู เยียวยา สู่ภาวะปกติต่อไป

๒. วิธีการศึกษา

ผู้วิจัยได้ดำเนินการศึกษาวิจัยโดยใช้กระบวนการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยเก็บรวบรวมข้อมูลจาก การรวบรวมข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) สัมภาษณ์ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยอำเภอแม่ลาน และการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยรวบรวมข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) จากเอกสารนโยบาย กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง ประกาศ หนังสือสั่งการ บทความ วารสารและสิ่งพิมพ์ต่างๆ เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการวิเคราะห์ให้เกิดความครอบคลุมรอบด้าน

โดยผู้ศึกษาได้กำหนดขอบเขตการวิจัยไว้ ๕ ด้าน คือ

๑) ขอบเขตด้านเนื้อหาเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยแบ่งข้อมูลออกเป็น ๒ ลักษณะคือ ข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) กับข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) เพื่อศึกษาแนวคิด ระเบียบ กฎหมาย ตลอดจนงานศึกษาที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และตลอดจนบทบาทของนายอำเภอในฐานะผู้บริหารในระดับพื้นที่

๒) ขอบเขตด้านกลุ่มตัวอย่างคือ กลุ่มผู้บริหารและปฏิบัติงาน (สังกัดกระทรวงมหาดไทย) ที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยโดยเฉพาะปัญหาอุทกภัยในพื้นที่อำเภอแม่ลานจำนวน ๔ คน ได้แก่ (๑) รองผู้ว่าราชการจังหวัดปัตตานี (๒) นายอำเภอแม่ลาน (๓) ปลัดอำเภอหัวหน้ากลุ่มงานบริหารงานปกครองอำเภอแม่ลาน (๔) เจ้าหน้าที่จากสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดปัตตานี

๓) ขอบเขตด้านการวิจัย งานศึกษานี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) มีการเก็บข้อมูลด้วยการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-depth interview) และการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) เพื่อที่จะได้มาซึ่งข้อมูลสำหรับการวิเคราะห์เชิงเสนอแนะ (Prescriptive Analysis) อย่างครบถ้วนสมบูรณ์

๔) ขอบเขตด้านเวลา เป็นการศึกษาระหว่างเดือนพฤษภาคมถึงเดือนสิงหาคม พ.ศ. ๒๕๖๑

๕) ขอบเขตด้านพื้นที่ เป็นการศึกษาในบริบทพื้นที่อำเภอแม่ลาน จังหวัดปัตตานี

โดยได้ดำเนินการวิเคราะห์ข้อมูลจากการวิจัยเอกสาร และการเก็บข้อมูลด้วยการสัมภาษณ์มาทำการวิเคราะห์โดยใช้วิธีเชิงอุปมาน (Inductive Method) โดยนำเสนอข้อค้นพบที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์และประเด็นในการศึกษา

ภาพรวมแนวทางการบริหารจัดการสาธารณภัยในประเทศไทย จะดำเนินการตามแนวทางการบริหารจัดการวงจรรัฐกิจของสาธารณภัย ซึ่งแบ่งเป็น ๓ มาตรการ ได้แก่ ๑) การป้องกันและลดผลกระทบ การเตรียมความพร้อม ๒) การจัดการในภาวะฉุกเฉิน และ ๓) การฟื้นฟู บูรณะ ซึ่งจากการศึกษาพบว่าแนวทางการบริหารจัดการสามารถแบ่งกระบวนการออกเป็น ๓ ระยะของการจัดการสาธารณภัย สามารถแบ่งกระบวนการออกเป็น ๓ ระยะ คือ ๑) ระยะก่อนเกิดสาธารณภัย เป็นมาตรการการป้องกันและลดผลกระทบ ๒) ระยะระหว่างเกิดสาธารณภัย เป็นมาตรการการจัดการในภาวะฉุกเฉิน ๓) ระยะหลังจากเกิดสาธารณภัย มาตรการในการจัดการหลังเกิดภัยเพื่อการบูรณะและฟื้นฟูอย่างมีประสิทธิภาพ

๓. ผลการศึกษา

จากการศึกษาได้นำเอาแนวคิดเกี่ยวกับบทบาทด้านการบริหาร ๗ ประการ ที่รู้จักกันในชื่อ POSDCORB มาประยุกต์วิเคราะห์ ปรากฏผลโดยสรุปว่านายอำเภอมีบทบาทในแต่ละด้านดังต่อไปนี้

๑. บทบาทด้านการวางแผน เพื่อแสดงบทบาทด้านการวางแผนนายอำเภอจะต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ มีข้อมูล ความเข้าใจในสภาพพื้นที่เป็นอย่างดี เข้าใจในบริบทของการบริหารจัดการน้ำในพื้นที่ก่อนจะนำมาสู่การวางแผนของพื้นที่อำเภอ ทั้งในห้วงปกติและห้วงที่เกิดภัย

๒. บทบาทด้านการจัดองค์กร นายอำเภอมีบทบาททั้งช่วงก่อน ช่วงเกิด และหลังการเกิดภัย โดยนายอำเภอมีการดำเนินการจัดองค์กรที่เน้นไปที่การนำเอาส่วนราชการต่างๆ ภายใต้การบังคับบัญชาหรือการกำกับดูแลเข้ามาบูรณาการภารกิจต่างๆ ร่วมกัน

๓. บทบาทด้านการจัดการบุคลากร นายอำเภอมีบทบาทผ่านการใช้อำนาจตามกฎหมาย พรบ.ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยฯ การใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวและศิลปะในด้านการจูงใจเพื่อการสร้างเครือข่ายร่วมบูรณาการการทำงานในพื้นที่

๔. บทบาทด้านการนำองค์กร นายอำเภอมีบทบาทในประเด็นของการตัดสินใจ การวินิจฉัยสั่งการ การควบคุมบังคับบัญชาการนั้น นายอำเภอจะต้องแสดงบทบาทด้วยสุขุมตัดสินใจนำองค์กรบนพื้นฐานข้อมูลอย่างรอบคอบท่ามกลางสถานะที่กดดัน

๕. บทบาทด้านการประสานงาน นายอำเภอเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการประสานงานทั้งที่เป็นและไม่เป็นทางการ ตลอดถึงการประสานงานโดยใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวเพื่อการทำงานที่สมบูรณ์

๖. บทบาทด้านการรายงาน นายอำเภอมีบทบาทในฐานะศูนย์กลางการกระจายข้อมูลการรายงาน ซึ่งข่าวสารข้อมูลที่ได้จากนายอำเภอต้องเป็นข้อมูลที่มีความชัดเจน สร้างความเชื่อถือและตลอดจนการรายงานให้ผู้บังคับบัญชาทราบอย่างต่อเนื่อง

๗. บทบาทด้านงบประมาณ นายอำเภอได้ใช้บทบาทในฐานะประธาน ก.ช.ภ.อ. เพื่อการบริหาร งบประมาณจากทุกภาคส่วน ตลอดจนการวางแผนการใช้จ่ายงบประมาณในอำนาจที่รับมอบหมาย จากผู้ว่าราชการจังหวัดในรูปแบบของเงินตรองราชการเพื่อการปฏิบัติงาน

ทั้งนี้เพื่อเป็นการพัฒนาบทบาทของนายอำเภอในการป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัย ผู้วิจัย ได้มีข้อเสนอแนะเพื่อการพัฒนาบทบาทของนายอำเภอ ได้แก่ ๑) การส่งเสริมการใช้นวัตกรรมเทคโนโลยีเพื่อ การบริหารงาน ๒) การส่งเสริมการบูรณาการด้านทรัพยากร ในการบริหารจัดการภัยพิบัติในพื้นที่ ๓) การพัฒนา ศักยภาพของคน โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ประจำพื้นที่ให้มีทักษะที่จำเป็นพร้อมต่อการเผชิญเหตุ ๔) การสนับสนุน งบประมาณ/เครื่องมือในการปฏิบัติงาน ให้มีความพร้อมและสอดคล้องกับลักษณะการเกิดภัยในพื้นที่ และ ๕) การจัดตั้งสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในหน่วยระดับรองจากจังหวัด ในฐานะหน่วยที่มีความเชี่ยวชาญ ซึ่งมีความใกล้ชิดในระดับพื้นที่

๔. ปัญหาอุปสรรคและข้อเสนอแนะ

อุปสรรค/ปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อบทบาทนายอำเภอในการป้องกันและบรรเทาปัญหาอุทกภัย ได้แก่

๑) การขาดแคลนเครื่องมือ อุปกรณ์ในการปฏิบัติงานโดยเฉพาะเครื่องมือในการเผชิญ เหตุอุทกภัย

๒) บุคลากรขาดความชำนาญในการเผชิญเหตุขาดเจ้าหน้าที่ที่มีทักษะ ความชำนาญและ ประสบการณ์ในการเผชิญเหตุในสถานการณ์จริง

๓) ข้อจำกัดด้านงบประมาณ ที่ไม่สอดคล้องกับขนาดและระดับความรุนแรงของภัย

๔) ความไม่พร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการตามภารกิจ ความรับผิดชอบ ของตนทำให้ภาระหนักตกมาอยู่ที่ศูนย์อำนวยการระดับอำเภอ