

BUDGET MANAGEMENT FOR DISASTER RESPONSE IN RISK AREAS FROM THE PERSPECTIVE OF PUBLIC SECTOR EXECUTIVES A CASE STUDY OF MAESAI DISTRICT, CHIANGRAI PROVINCE

Pornricha HANCHAROENKITWANICH¹

1 Faculty of School of Law, Mae Fah Luang University, Thailand; pornricha.pu@gmail.com

ARTICLE HISTORY

Received: 9 June 2025

Revised: 23 June 2025

Published: 7 July 2025

ABSTRACT

This research aims to study budget management for disaster response in high-risk areas from the perspective of public sector executives in Mae Sai District, Chiang Rai Province. A qualitative research methodology was employed, using structured interviews to collect data from key informants including the Deputy District Chief Officer, the Chief Executive of the Subdistrict Administrative Organization, the Head of the Municipal Clerk Office, and the Chief of the Chiang Rai Provincial Disaster Prevention and Mitigation Office, as well as operational-level officials in the area. The findings revealed that budget management for disaster response still faces several limitations, such as insufficient funding, delays in disbursement, and complicated bureaucratic procedures. Nevertheless, relevant agencies have made efforts to apply integrated management approaches, cross-sector collaboration, and strategic planning to enhance their disaster response capabilities. The study recommends increasing budget flexibility, allocating emergency funds at the local level, and strengthening inter-agency cooperation networks to improve the efficiency and responsiveness of disaster management operations.

Keywords: Budget Management, Disaster, Risk Areas, Coordination, Public Sector Executives

CITATION INFORMATION: Hancharoenkitwanich, P. (2025). Budget Management for Disaster Response in Risk Areas from the Perspective of Public Sector Executives A Case Study of Maesai District, Chiangrai Province. *Procedia of Multidisciplinary Research*, 3(7), 76

การบริหารจัดการงบประมาณสำหรับการรับมือกับภัยพิบัติในพื้นที่เสี่ยง จากมุมมองของผู้บริหารภาครัฐ กรณีศึกษา อำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย

พรธิชา หาญเจริญกิจวานิช¹

1 คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง; pornticha.pu@gmail.com

บทคัดย่อ

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการบริหารจัดการงบประมาณสำหรับการรับมือกับภัยพิบัติในพื้นที่เสี่ยง จากมุมมองของผู้บริหารภาครัฐในอำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย โดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ เก็บรวบรวมข้อมูลด้วยการสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้างจากผู้ให้ข้อมูลหลัก ได้แก่ รองปลัดอำเภอ นายกเทศมนตรีตำบลแม่สาย หัวหน้าสำนักงานปลัดเทศบาลและหัวหน้าสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดเชียงราย รวมถึงเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการในพื้นที่ ผลการศึกษาพบว่า การบริหารจัดการงบประมาณยังมีข้อจำกัด ได้แก่ งบประมาณไม่เพียงพอ ความล่าช้าในการเบิกจ่าย และขั้นตอนทางราชการที่ซับซ้อน อย่างไรก็ตาม หน่วยงานพยายามนำแนวคิดการบริหารแบบบูรณาการ การทำงานร่วมกันระหว่างภาคส่วนและการวางแผนเชิงกลยุทธ์มาใช้ในการรับมือภัยพิบัติ ข้อเสนอแนะ คือ ควรเพิ่มความคล่องตัวในการจัดสรรงบประมาณ เสริมงบประมาณฉุกเฉินระดับท้องถิ่น และสร้างเครือข่ายความร่วมมือเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการรับมือกับภัยพิบัติ

คำสำคัญ: การบริหารจัดการงบประมาณ, ภัยพิบัติ, พื้นที่เสี่ยง, การประสานงาน, ผู้บริหารภาครัฐ

ข้อมูลการอ้างอิง: พรธิชา หาญเจริญกิจวานิช. (2568). การบริหารจัดการงบประมาณสำหรับการรับมือกับภัยพิบัติในพื้นที่เสี่ยง จากมุมมองของผู้บริหารภาครัฐ กรณีศึกษา อำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย. *Procedia of Multidisciplinary Research*, 3(7), 76

บทนำ

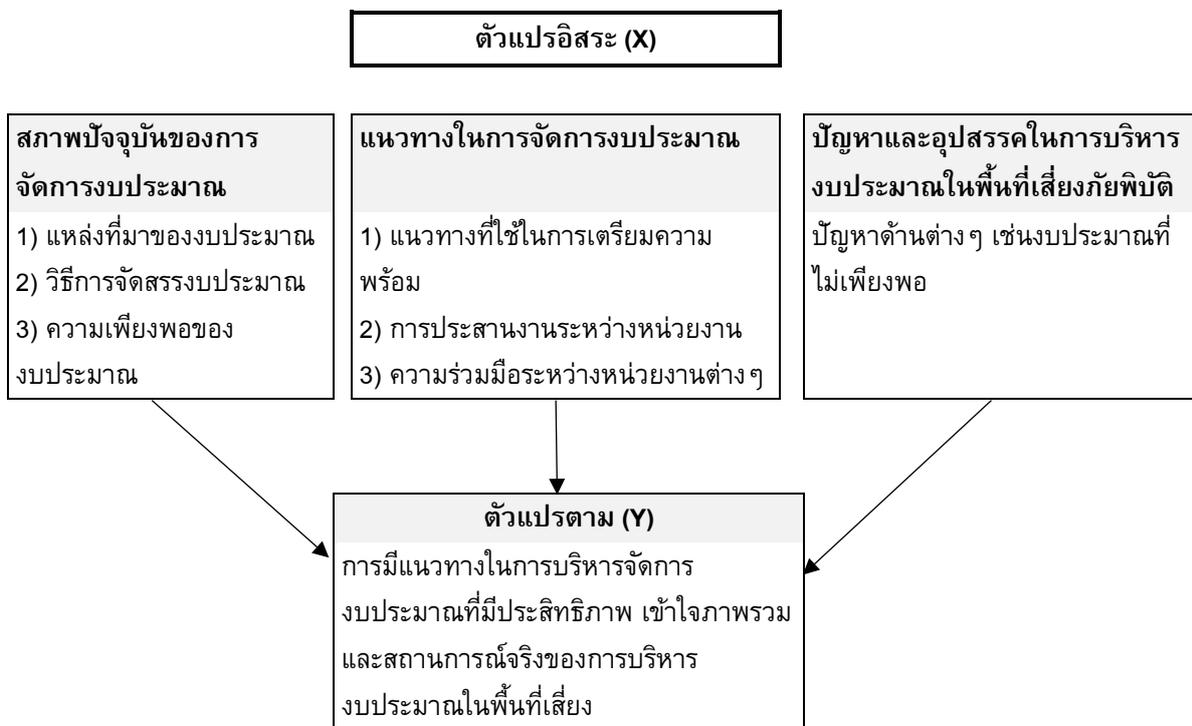
ประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่เหมาะกับภัยพิบัติทางธรรมชาติอยู่บ่อยครั้ง ไม่ว่าจะเป็นอุทกภัย ดินถล่ม वादภัย หรือ แม้แต่แผ่นดินไหว โดยเฉพาะในพื้นที่ทางภาคเหนือของประเทศ ซึ่งมีลักษณะภูมิประเทศที่เป็นภูเขาสูงสลับซับซ้อน ประกอบกับสภาพอากาศที่มีความแปรปรวนสูง ทำให้พื้นที่เหล่านี้มักตกอยู่ในภาวะเสี่ยงต่อการเกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติอยู่เสมอ อำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย ถือเป็นหนึ่งในพื้นที่ชายแดนที่มีความสำคัญทางเศรษฐกิจและยุทธศาสตร์ แต่ในขณะเดียวกันก็เผชิญกับปัญหาภัยพิบัติบ่อยครั้ง อันเนื่องมาจากทั้งสภาพภูมิประเทศและโครงสร้างพื้นฐานที่ยังไม่ครอบคลุม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตชุมชนที่อยู่ในระดับเชิงเขา ในการรับมือกับภัยพิบัติดังกล่าว การบริหารจัดการงบประมาณถือเป็นกลไกสำคัญของภาครัฐ ทั้งในด้านการเตรียมความพร้อม การตอบสนองต่อสถานการณ์ฉุกเฉิน และการฟื้นฟูภายหลังเกิดภัยพิบัติ อย่างไรก็ตาม ปัญหาสำคัญที่เกิดขึ้นในหลายพื้นที่ คือ การจัดสรรงบประมาณไม่เพียงพอ ความล่าช้าในการเบิกจ่าย และข้อจำกัดเชิงระบบที่เกี่ยวข้องกับระเบียบราชการและขั้นตอนต่างๆ ส่งผลให้การตอบสนองต่อสถานการณ์ไม่ทันท่วงที หรือไม่สามารรถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ การรับมือกับภัยพิบัตียังต้องอาศัยการประสานงานและความร่วมมือจากหลายภาคส่วน ไม่ว่าจะเป็นระดับท้องถิ่น จังหวัด หรือแม้แต่มติระดับชาติ การที่ผู้บริหารภาครัฐในระดับพื้นที่จะสามารถใช้งบประมาณเพื่อรับมือภัยพิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น จึงจำเป็นต้องมีการบริหารแบบบูรณาการ วางแผนเชิงกลยุทธ์และสามารถปรับตัวให้สอดคล้องกับสถานการณ์เฉพาะหน้าได้ ดังนั้น งานวิจัยฉบับนี้จึงมุ่งศึกษา “การบริหารจัดการงบประมาณสำหรับการรับมือกับภัยพิบัติในพื้นที่เสี่ยง จากมุมมองของผู้บริหารภาครัฐ กรณีศึกษา อำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย” เพื่อให้เข้าใจภาพรวมของกระบวนการงบประมาณ ปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้น และแนวทางการบริหารที่นำมาใช้ รวมถึงเพื่อเสนอข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่เป็นไปได้สำหรับการยกระดับประสิทธิภาพของภาครัฐในการบริหารจัดการงบประมาณด้านภัยพิบัติในระดับพื้นที่

การทบทวนวรรณกรรม

การบริหารจัดการงบประมาณภาครัฐเป็นกลไกหลักในการขับเคลื่อนภารกิจของภาครัฐให้เกิดประสิทธิภาพ โดยเฉพาะในด้านการจัดการภัยพิบัติที่ต้องการการตอบสนองอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิผล การบริหารงบประมาณต้องมีความสมดุลระหว่างการวางแผนล่วงหน้าและการปรับตัวเมื่อเกิดเหตุการณ์ไม่คาดคิด ซึ่งหมายรวมถึง การจัดตั้งงบสำรอง (contingency fund) การจัดสรรงบประมาณให้มีความยืดหยุ่น (budget flexibility) และการลดข้อจำกัดเชิงระบบที่ขัดขวางการเบิกจ่ายงบประมาณในยามฉุกเฉิน ทั้งนี้ งบประมาณมิได้เป็นเพียงตัวเงิน แต่สะท้อนถึง “ลำดับความสำคัญเชิงนโยบาย” ของรัฐต่อการบริหารจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติอีกด้วย ในส่วนแนวคิดการจัดการภัยพิบัติแบบบูรณาการ ซึ่งให้ความสำคัญกับการเชื่อมโยงการบริหารในทุกระดับ ทั้งส่วนกลาง จังหวัด และท้องถิ่น โดยใช้หลักการ “การประสานงานแนวดิ่งและแนวนอน” (vertical and horizontal integration) แนวคิดนี้ชี้ให้เห็นว่าการบริหารจัดการภัยพิบัติจะมีประสิทธิภาพได้ก็ต่อเมื่อมีการบูรณาการระหว่างนโยบายระดับชาติ แผนงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการมีส่วนร่วมของชุมชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง กล่าวคือ งบประมาณที่มีอยู่ควรเชื่อมโยงกับศักยภาพของแต่ละภาคส่วนในการรับมือกับภัยพิบัติได้อย่างเหมาะสมและทันเวลา แนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ เป็นแนวคิดการปฏิรูประบบราชการที่เน้นการนำหลักการของภาคเอกชนมาใช้ในการบริหารภาครัฐ เช่น การบริหารเชิงผลสัมฤทธิ์ (results-based management) การวัดผลงานอย่างมีประสิทธิภาพ และการใช้งบประมาณอย่างคุ้มค่า (value for money) (Hood, 1991) แนวคิดนี้ช่วยให้การจัดการงบประมาณมีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ และเน้นผลลัพธ์ที่เป็นรูปธรรมมากกว่ากระบวนการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสถานการณ์วิกฤต เช่น การเกิดภัยพิบัติ ที่ต้องมีการตัดสินใจอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ NPM ยังเน้นความสำคัญของการวางแผนล่วงหน้า การประเมินผลการดำเนินงาน และการพัฒนาเครื่องมือบริหารจัดการที่เหมาะสมกับแต่ละบริบทขององค์กร

จากการศึกษาของ ธนัชชา แสงนาค (2560) พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในหลายพื้นที่ของประเทศไทยยังขาดความพร้อมทั้งในด้านบุคลากร งบประมาณ และเครื่องมือในการจัดการภัยพิบัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดซื้อจัดจ้างที่ล่าช้า ส่งผลให้การดำเนินงานล่าช้ากว่าความต้องการของประชาชนในพื้นที่ประสบภัย มนัสชนก ทองนาค (2562) ศึกษากระบวนการเบิกจ่ายงบประมาณเพื่อการฟื้นฟูหลังเกิดภัยพิบัติในภาคเหนือและพบว่ามีปัญหาในเรื่องระบบราชการที่ซับซ้อน เกณฑ์การประเมินความเสียหายที่ไม่ชัดเจน และการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่ยังขาดเอกภาพ นอกจากนี้ ศูนย์เตือนภัยพิบัติแห่งชาติ (2564) ได้รายงานว่าการขาดความคล่องตัวด้านงบประมาณและการขาดการบูรณาการข้อมูลระหว่างหน่วยงาน เป็นปัจจัยหลักที่ทำให้การตอบสนองต่อภัยพิบัติไม่สามารถดำเนินการได้อย่างทันท่วงที ส่งผลให้ความเสียหายเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ

กรอบแนวคิดการวิจัย



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิด

วิธีดำเนินการวิจัย

การการศึกษารั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ที่มุ่งเน้นการทำความเข้าใจการบริหารจัดการงบประมาณสำหรับการรับมือกับภัยพิบัติในพื้นที่เสี่ยงจากมุมมองของผู้บริหารภาครัฐในพื้นที่อำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย โดยใช้กระบวนการวิจัยที่เก็บข้อมูลจากแหล่งข้อมูลปฐมภูมิผ่านการสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้างจากผู้ให้ข้อมูลหลักประกอบด้วยบุคคลที่มีบทบาทสำคัญในการบริหารจัดการและการดำเนินงานเกี่ยวกับงบประมาณและการจัดการภัยพิบัติ ได้แก่ รองปลัดอำเภอแม่สาย นายกเทศมนตรีตำบลแม่สาย หัวหน้าสำนักปลัดเทศบาล และหัวหน้าสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดเชียงรายและทั้งสมาชิกสภาเทศบาล โดยผู้วิจัยใช้การเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง (Purposive Sampling) เพื่อให้ได้ข้อมูลเชิงลึกและครอบคลุมในประเด็นที่เกี่ยวข้อง เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยคือแบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง (Structured Interview) ซึ่งครอบคลุมหัวข้อเกี่ยวกับกระบวนการจัดสรรงบประมาณ ปัญหาและข้อจำกัดในการใช้งบประมาณในภาวะฉุกเฉิน กลไกการประสานงานระหว่างหน่วยงาน รวมถึงแนวทางการวางแผนงบประมาณและการรับมือกับสถานการณ์ภัยพิบัติ การเก็บรวบรวมข้อมูลดำเนินการโดยผู้วิจัยด้วยตนเอง โดยเริ่มจากการขออนุญาตหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ส่งหนังสือขอสัมภาษณ์แบบแนวคำถามล่วงหน้าและนัดหมายผู้ให้ข้อมูล จากนั้นจึงดำเนินการสัมภาษณ์พร้อมทั้งจดบันทึกข้อมูลสำคัญเพื่อนำมา

วิเคราะห์ กระบวนการตรวจสอบข้อมูลใช้เทคนิค Member Checking โดยส่งข้อมูลสรุปกลับไปให้ผู้ให้ข้อมูลตรวจสอบความถูกต้องก่อนการวิเคราะห์ขั้นสุดท้าย ข้อมูลที่ได้ถูกนำมาวิเคราะห์ด้วยการวิเคราะห์เนื้อหาเชิงพรรณนา (Descriptive Content Analysis) โดยแยกประเด็น และจัดกลุ่มข้อมูลตามหมวดหมู่เพื่อสังเคราะห์และอธิบายผลการวิจัยอย่างเป็นระบบ

ผลการวิจัย

จากการศึกษาเรื่อง “การบริหารจัดการงบประมาณสำหรับการรับมือกับภัยพิบัติในพื้นที่เสี่ยง จากมุมมองของผู้บริหารภาครัฐ: กรณีศึกษา เทศบาลตำบลแม่สาย จังหวัดเชียงราย” ผู้วิจัยได้ดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลโดยใช้วิธีการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) กับผู้บริหารท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำและบริหารงบประมาณ รวมถึงการจัดการภัยพิบัติในพื้นที่เทศบาลตำบลแม่สาย เพื่อให้ได้ข้อมูลเชิงลึกในด้านแนวทางการบริหารจัดการงบประมาณ วิธีปฏิบัติในการจัดการภัยพิบัติ ปัญหาอุปสรรคที่พบและข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแนวทางการดำเนินงานในอนาคต ผลจากการสัมภาษณ์ดังกล่าวได้สะท้อนให้เห็นถึงสภาพพื้นที่ ความเปราะบางจากสภาวะภัยพิบัติ ระบบการจัดสรรงบประมาณของเทศบาล การดำเนินงานในภาวะฉุกเฉิน ตลอดจนข้อจำกัดด้านงบประมาณและการประสานงานกับหน่วยงานราชการที่สูงขึ้น โดยมีสาระสำคัญที่สามารถสรุปประเด็นหลักได้ ดังนี้

เทศบาลตำบลแม่สายเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีพื้นที่ทั้งหมด 20 ตารางกิโลเมตร ครอบคลุมพื้นที่ทั้งหมด 8 หมู่บ้าน โดยลักษณะภูมิประเทศมีลำน้ำแม่สายไหลผ่านถึง 4 หมู่บ้าน ได้แก่ บ้านเหมืองแดงใต้ หมู่ 1, บ้านสันผักอี หมู่ 3, บ้านเวียงหอม หมู่ 4 และบ้านสันทรายใหม่ หมู่ 11 ซึ่งมีคลองชลประทานแยกย่อยจากลำน้ำแม่สายไหลผ่านไปยังหมู่บ้านต่างๆ ครอบคลุมทั้ง 8 หมู่บ้าน ส่งผลให้พื้นที่ดังกล่าวมีความเสี่ยงสูงต่อภัยพิบัติ โดยเฉพาะอุทกภัยและดินโคลนถล่มในช่วงฤดูฝน เนื่องจากพื้นที่ต้นน้ำมีความคับแคบและระดับความลาดชันสูง นอกจากนี้ ท่าเลที่ตั้งของเทศบาลยังอยู่ในพื้นที่ชายแดนบริเวณสะพานมิตรภาพไทย-เมียนมา แห่งที่ 2 ซึ่งเป็นจุดผ่านแดนระหว่างประเทศที่มีความหนาแน่นของประชากรและกิจกรรมทางเศรษฐกิจสูง จึงเป็นพื้นที่ที่มีความเสี่ยงต่อภัยพิบัติจากมนุษย์ เช่น เหตุเพลิงไหม้ อุบัติเหตุจากการขนส่ง หรือโรคระบาดที่อาจแพร่กระจายรวดเร็วหากไม่มีการจัดการที่ดี จากข้อมูลเทศบาลจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2568 เทศบาลตั้งประมาณการรายรับรวมทั้งสิ้น 70 ล้านบาท โดยมีการจัดสรรงบประมาณในลักษณะหมวดรายจ่ายต่างๆ ได้แก่ งบกลาง 21%, งบบุคลากร 37%, งบดำเนินงาน 25%, งบลงทุน 12% และงบเงินอุดหนุน 5% ซึ่งจะเห็นได้ว่า หมวด “งบกลาง” ที่ใช้สำหรับจัดการภัยพิบัติและช่วยเหลือประชาชนมีเพียง 21% ของงบทั้งหมดเท่านั้น และเฉพาะในส่วนของ “เงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น” มีวงเงินเพียง 300,000 บาท ซึ่งถือว่าน้อยมากเมื่อเทียบกับความเสียหายจากภัยพิบัติที่อาจเกิดขึ้น

ในกรณีที่เกิดภัยพิบัติขึ้นและงบสำรองไม่เพียงพอ ผู้บริหารท้องถิ่นจะดำเนินการพิจารณารายการรายจ่ายที่ไม่จำเป็นอื่นๆ เพื่อนำมาโอนเพิ่มงบกลาง ตามระเบียบวิธีงบประมาณ โดยอาศัยอำนาจของผู้บริหารท้องถิ่น และหากยังไม่เพียงพออีก สามารถใช้งบประมาณเงินสะสมของเทศบาลได้ตามระเบียบ ทั้งนี้ ขั้นตอนเหล่านี้ยังคงต้องใช้เวลาและมีระเบียบราชการกำกับอย่างเข้มงวด

จากเหตุการณ์ภัยพิบัติในช่วงปี 2566-2567 เช่น พายุฤดูร้อน ในปี 2566 ซึ่งส่งผลให้น้ำท่วมครอบคลุมทั้ง 8 หมู่บ้าน และพายุยุง ในปี 2567 ที่สร้างความเสียหายแก่ทรัพย์สินของประชาชนในกว่า 3,500 ครัวเรือน รวมถึงสิ่งของจำเป็น เช่น เสื้อผ้า เครื่องนอน และเครื่องมือประกอบอาชีพ ความเสียหายมีมูลค่ารวมกว่า 70 ล้านบาท ซึ่งงบประมาณที่เทศบาลตั้งไว้ไม่สามารถรองรับการดังกล่าวได้ทั้งหมด จึงจำเป็นต้องเสนอขอความช่วยเหลือไปยังอำเภอแม่สาย และส่งเรื่องต่อไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อประกาศเขตภัยพิบัติและขอใช้งบประมาณฉุกเฉินจากจังหวัด ตามระเบียบกระทรวงการคลัง พ.ศ.2562 ว่าด้วยเงินทดลองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน

แม้ว่าทางเทศบาลจะมีการเตรียมช่องทางสื่อสารอย่างหลากหลาย เช่น เบอร์โทรศัพท์สายด่วน เว็บไซต์, เพจ Facebook, เสียงตามสาย, และการประสานงานผ่านผู้อำนวยการท้องถิ่นหรือเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบ ทำให้การสื่อสาร

ภายในพื้นที่เป็นไปด้วยความราบรื่น (เว้นแต่ในช่วงที่ระบบโทรคมนาคมขัดข้อง) แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างมาก คือ การประสานงานระหว่างหน่วยราชการด้วยตนเอง จากกรณีของพายุน้ำที่ผ่านมา จังหวัดเชียงรายประสบภัยในหลายอำเภอ ทำให้ต้องใช้งบฉุกเฉินของจังหวัดในหลายพื้นที่พร้อมกัน ในขณะที่วงเงินฉุกเฉินของจังหวัดมีเพียง 50 ล้านบาท จึงไม่สามารถช่วยเหลือประชาชนได้อย่างครอบคลุมและทันเวลา อีกทั้งขั้นตอนการขออนุมัติงบประมาณเพิ่มเติมจากกรมบัญชีกลางก็มีความล่าช้า ส่งผลให้ประชาชนในพื้นที่แม่สายมิตรภาพต้องรอการช่วยเหลือเป็นเวลานาน ทั้งที่ความเสียหายเร่งด่วนต้องการการบรรเทาโดยเร็ว

ข้อเสนอแนะจากผู้ให้ข้อมูล

- 1) เชิงนโยบาย รัฐบาลควรมีนโยบายในการจัดการปัญหาอุทกภัยอย่างยั่งยืน โดยเฉพาะในพื้นที่ชายแดนที่มีความเปราะบาง ควรมีการเจรจาร่วมกับประเทศเพื่อนบ้าน เช่น เมียนมา เพื่อจัดการปัญหาการรุกล้ำลำน้ำและการจัดการทรัพยากรน้ำอย่างบูรณาการ พร้อมทั้งพิจารณาการก่อสร้างคันผนังคอนกรีตแบบถาวรเพื่อป้องกันน้ำท่วมเมืองอย่างยั่งยืน
- 2) ภาคประชาชน ควรมีการให้ความรู้เรื่องการติดตามสภาพอากาศ การเตรียมพร้อมขนย้ายผู้สูงอายุ เด็กเล็ก และผู้ป่วย และจัดทำแผนเผชิญเหตุที่มีความเป็นรูปธรรม เพื่อให้ประชาชนสามารถพึ่งพาตนเองเบื้องต้นได้ก่อนที่ความช่วยเหลือภาครัฐจะมาถึง
- 3) ความร่วมมือภาคประชาสังคม ภาครัฐควรประสานงานกับมูลนิธิ องค์กรอาสาสมัคร และภาคเอกชนที่มีอุปกรณ์และความคล่องตัวสูงกว่า เช่น ยานพาหนะกู้ภัย อุปกรณ์ขนย้ายผู้ประสบภัย และการแจกจ่ายสิ่งของจำเป็น เพื่อให้การช่วยเหลือประชาชนเป็นไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

สรุปและอภิปรายผลการวิจัย

จากการศึกษาการบริหารจัดการงบประมาณสำหรับการรับมือกับภัยพิบัติในพื้นที่เสี่ยง จากมุมมองของผู้บริหารภาครัฐกรณีศึกษาเทศบาลตำบลแม่สาย จังหวัดเชียงราย พบว่าการจัดการงบประมาณในระดับท้องถิ่นยังมีข้อจำกัดหลายด้าน แม้จะมีการวางแผนจัดสรรงบประมาณในภาพรวมที่ครอบคลุมทุกภารกิจของเทศบาล แต่เมื่อเกิดภัยพิบัติที่มีความรุนแรงหรือกินพื้นที่ในวงกว้าง เช่น น้ำท่วมจากพายุ "มูหลาน" และ "ยาจิ" ในปี พ.ศ.2566-2567 ทำให้วงเงินงบประมาณที่ตั้งไว้ใน "งบกลาง" ซึ่งรวมถึงเงินสำรองจ่ายเพื่อการฉุกเฉินจำนวน 300,000 บาท ไม่สามารถรองรับความเสียหายที่เกิดขึ้นได้อย่างเพียงพอ โดยเฉพาะในกรณีที่ประชาชนได้รับความเดือดร้อนกว่า 3,500 ครัวเรือน และความเสียหายรวมทั้งประเมินได้สูงถึง 70 ล้านบาท แม้เทศบาลมีช่องทางในการเสนอขอรับการสนับสนุนเพิ่มเติมจากอำเภอและจังหวัดผ่านกลไกคณะกรรมการ กชภอ. และ กช.ภจ. ตามระเบียบกระทรวงการคลัง พ.ศ.2562 แต่ขั้นตอนการดำเนินการมีความล่าช้า ขาดความคล่องตัว และต้องพึ่งพาการอนุมัติงบกลางฉุกเฉินของจังหวัดซึ่งมีวงเงินจำกัดเพียง 50 ล้านบาท และต้องกระจายช่วยเหลือหลายอำเภอ จึงทำให้เทศบาลแม่สายไม่ได้รับการสนับสนุนอย่างรวดเร็วและเพียงพอ ส่งผลให้การช่วยเหลือประชาชนล่าช้า และประชาชนจำนวนมากไม่ได้รับการเยียวยาในช่วงเวลาที่ต้องการความช่วยเหลือเร่งด่วน

เมื่อวิเคราะห์ตามแนวคิดการบริหารจัดการงบประมาณภาครัฐของ Wildavsky (1978) พบว่า การบริหารงบประมาณควรมีความยืดหยุ่น และมี "งบสำรอง" ที่สามารถนำมาใช้ได้ทันทีในภาวะวิกฤต แต่ในความเป็นจริงของเทศบาลตำบลแม่สายมิตรภาพกลับพบว่า งบสำรองมีวงเงินที่น้อยเกินไปและยังต้องปฏิบัติตามขั้นตอนทางกฎหมายงบประมาณอย่างเคร่งครัด ทำให้ขาดความยืดหยุ่นดังที่ทฤษฎีกล่าวถึง ในขณะเดียวกัน แนวคิดการจัดการแบบบูรณาการ (Kapucu, 2008) ซึ่งเน้นการประสานงานระหว่างหน่วยงานและการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน ยังไม่สามารถเกิดขึ้นได้อย่างแท้จริงในพื้นที่ศึกษา เนื่องจากข้อจำกัดทางโครงสร้างราชการ และอำนาจงบประมาณที่กระจุกอยู่ในระดับจังหวัดและส่วนกลาง ทำให้เทศบาลยังคงต้องรอการอนุมัติจากหน่วยงานเหนือขึ้นไปก่อนดำเนินการใดๆ แม้เทศบาลมีช่องทางในการเสนอขอรับการสนับสนุนเพิ่มเติมจากอำเภอและจังหวัดผ่านกลไกคณะกรรมการ กชภอ. และ กช.ภจ. ตามระเบียบ

กระทรวงการคลัง พ.ศ.2562 แต่ขั้นตอนการดำเนินการมีความล่าช้า ขาดความคล่องตัว และต้องพึ่งพาการอนุมัติงบประมาณฉุกเฉินของจังหวัด ซึ่งมีวงเงินจำกัดเพียง 50 ล้านบาท และต้องกระจายช่วยเหลือหลายอำเภอ จึงทำให้เทศบาลแม่สายไม่ได้รับการสนับสนุนอย่างรวดเร็วและเพียงพอ สถานการณ์นี้สอดคล้องกับ งานวิจัยของ สมบัติ สุขมาก (2562) ที่ระบุว่า อปท. ส่วนใหญ่ขาดความคล่องตัวทางการเงินเนื่องจากขั้นตอนที่ยุ่งยากและซับซ้อน

อย่างไรก็ตาม ข้อดีที่สะท้อนจากผลการสัมภาษณ์ คือ เทศบาลมีการดำเนินการด้านการสื่อสารกับประชาชนอย่างหลากหลายช่องทาง เช่น เพจ Facebook, เว็บไซต์, โทรศัพท์สายด่วน และเสียงตามสาย ซึ่งช่วยให้ประชาชนรับรู้ข่าวสารได้ทันทั่วทั้งที่ และสามารถเตรียมความพร้อมก่อนเกิดภัยได้ในระดับหนึ่ง

จากข้อมูลที่ได้ยังพบว่าหน่วยงานท้องถิ่นพยายามหาทางออกด้วยการประสานความร่วมมือกับภาคประชาสังคม มูลนิธิ และอาสาสมัคร เพื่อเพิ่มความรวดเร็วในการเข้าถึงพื้นที่ประสบภัย และช่วยเหลือประชาชนในเบื้องต้น ซึ่งสะท้อนแนวคิดของการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) ที่เน้นการบูรณาการภาคส่วนอื่นเข้ามาเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริการ ซึ่งสอดคล้องกับข้อค้นพบของ บรรเจต นะแส (2556) ที่เน้นการจัดการภัยพิบัติด้วยความร่วมมือจากภาคีเครือข่ายในท้องถิ่น โดยสรุปแล้ว การบริหารงบประมาณเพื่อรับมือภัยพิบัติในเทศบาลตำบลแม่สาย มีความพยายามในการจัดการตามอำนาจหน้าที่และทรัพยากรที่มีอยู่ แต่ยังคงขาดความพร้อมในเชิงโครงสร้างด้านงบประมาณเชิงรุก การประสานงานกับส่วนกลางยังมีลักษณะล่าช้า และขั้นตอนการอนุมัติงบประมาณยังไม่ตอบสนองต่อสถานการณ์ฉุกเฉินได้ทันเวลา ซึ่งนำไปสู่ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและเชิงปฏิบัติสำหรับการพัฒนาแนวทางจัดสรรงบประมาณให้มีความยืดหยุ่น โปร่งใส และสามารถตอบสนองต่อภัยพิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น แม้ว่างานวิจัยฉบับนี้จะมุ่งเน้นการวิเคราะห์การบริหารจัดการงบประมาณเพื่อรับมือกับภัยพิบัติในพื้นที่เสี่ยงของเทศบาลตำบลแม่สาย จังหวัดเชียงราย ผ่านระเบียบวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ ซึ่งช่วยให้สามารถเข้าถึงข้อมูลเชิงลึกจากผู้บริหารภาครัฐ เจ้าหน้าที่ และผู้เกี่ยวข้องโดยตรงในพื้นที่ แต่การศึกษานี้ก็ยังมีข้อจำกัดบางประการที่ควรนำมาพิจารณาพร้อมด้วยเพื่อทำความเข้าใจบริบทของการวิจัยอย่างรอบด้าน ข้อจำกัดสำคัญอย่างหนึ่ง คือ การศึกษานี้จำกัดอยู่ในพื้นที่เฉพาะ คือ เทศบาลตำบลแม่สายมีรูปภาพ ซึ่งมีลักษณะทางกายภาพ สังคม และการบริหารราชการท้องถิ่นเฉพาะตัว ส่งผลให้ผลการศึกษาที่ได้ อาจไม่สามารถนำไปอธิบายหรือสรุปแทนพื้นที่อื่นที่มีบริบทต่างกันได้โดยตรง นอกจากนี้ กลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลักส่วนใหญ่เป็นผู้ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานภาครัฐ ทำให้มุมมองที่ได้รับอาจเน้นในเชิงนโยบาย การจัดสรรทรัพยากร หรือกรอบระเบียบของภาครัฐ มากกว่ามุมมองของประชาชนผู้ประสบภัยโดยตรง อันอาจทำให้ขาดมิติในเชิงประสบการณ์ของผู้ได้รับผลกระทบอย่างแท้จริง

อีกประเด็นหนึ่งคือ ข้อจำกัดด้านระเบียบวิธีวิจัย เนื่องจากการศึกษาใช้อาศัยการสัมภาษณ์เป็นเครื่องมือหลัก จึงความเป็นไปได้ที่ข้อมูลบางส่วนอาจได้รับผลกระทบจากอคติหรือการเลือกตอบของผู้ให้ข้อมูล เช่น การตอบตามหน้าที่ การหลีกเลี่ยงการให้ข้อมูลที่อาจสร้างผลกระทบต่อหน่วยงาน หรือข้อจำกัดในการเข้าถึงข้อมูลงบประมาณภายในบางรายการที่ไม่มีการเปิดเผยต่อสาธารณะ นอกจากนี้ ระยะเวลาในการเก็บข้อมูล ซึ่งอยู่ในช่วงหลังภัยพิบัติ ปี 2566-2567 อาจส่งผลให้ข้อมูลบางประการสะท้อนเพียงสถานการณ์ในช่วงเวลาดังกล่าวโดยเฉพาะ และอาจไม่ครอบคลุมถึงการเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบายหรือระบบการบริหารในภายหลัง

แม้ข้อจำกัดเหล่านี้จะมีผลต่อการตีความและขอบเขตของข้อค้นพบ แต่งานวิจัยนี้ยังคงสามารถนำเสนอภาพรวมของปัญหาเชิงโครงสร้างในการบริหารจัดการงบประมาณเพื่อรับมือภัยพิบัติในระดับท้องถิ่นได้อย่างมีนัยสำคัญ และสามารถใช้เป็นพื้นฐานในการเสนอแนะแนวทางพัฒนาในเชิงนโยบายต่อไปได้อย่างมีคุณค่า

ข้อเสนอแนะที่ได้รับจากการวิจัย

จากผลการศึกษาเรื่องการบริหารจัดการงบประมาณสำหรับการรับมือกับภัยพิบัติในพื้นที่เสี่ยง จากมุมมองของผู้บริหารภาครัฐในอำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย พบว่ามีข้อจำกัดและอุปสรรคสำคัญหลายประการ ทั้งด้านความไม่เพียงพอของงบประมาณ ความล่าช้าในกระบวนการเบิกจ่าย การขาดความยืดหยุ่นในการบริหารงบประมาณ รวมถึงข้อจำกัด

ดำเนินการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดังนั้นข้อเสนอแนะจากการวิจัยครั้งนี้สามารถนำไปประยุกต์ใช้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารงบประมาณและการจัดการภัยพิบัติในระดับพื้นที่ ดังนี้

- 1) การพัฒนากลไกการบริหารงบประมาณให้มีความยืดหยุ่นและคล่องตัวมากยิ่งขึ้น หน่วยงานภาครัฐควรพิจารณาออกแบบกลไกการใช้งบประมาณให้สามารถตอบสนองต่อสถานการณ์ฉุกเฉินได้อย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับท้องถิ่น ซึ่งเป็นด่านแรกในการรับมือกับภัยพิบัติ ควรมี “งบประมาณสำรองฉุกเฉิน” (Emergency Fund) ที่สามารถนำมาใช้ได้ทันทีโดยไม่ต้องผ่านขั้นตอนที่ซับซ้อน นอกจากนี้ ควรมีการออกระเบียบหรือแนวทางปฏิบัติในการใช้งบประมาณในภาวะวิกฤตอย่างชัดเจนและเป็นทางการ
- 2) การพัฒนาเครือข่ายความร่วมมือแบบบูรณาการระหว่างหน่วยงานในทุกระดับ ควรส่งเสริมความร่วมมือระหว่างองค์กรภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมให้เป็นรูปธรรมมากขึ้น โดยเฉพาะในช่วงก่อนเกิดภัยพิบัติ เช่น การจัดทำแผนเผชิญเหตุร่วมกันระหว่างอำเภอ เทศบาล อบต. หน่วยงานด้านความมั่นคง และภาคประชาชน การจัดประชุมประสานงานเป็นประจำ รวมถึงการแบ่งปันทรัพยากร เช่น อุปกรณ์กู้ภัย ยานพาหนะ และบุคลากร
- 3) การปรับปรุงระบบการวางแผนและจัดลำดับความสำคัญของโครงการด้านการป้องกันและบรรเทาภัยพิบัติ ควรมีการจัดทำแผนป้องกันและฟื้นฟูที่มุ่งเน้นพื้นที่เสี่ยงภัยอย่างเป็นระบบ โดยอิงจากข้อมูลการประเมินความเสี่ยงที่เป็นปัจจุบัน เพื่อให้สามารถจัดลำดับความสำคัญของโครงการและการจัดสรรงบประมาณได้อย่างแม่นยำ รวมถึงควรมีการประเมินผลการดำเนินโครงการในทุกระยะเพื่อพัฒนาแผนให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป
- 4) การพัฒนาศักยภาพบุคลากรในการจัดการงบประมาณและภัยพิบัติ บุคลากรภาครัฐโดยเฉพาะในระดับท้องถิ่นควรได้รับการพัฒนาองค์ความรู้ทั้งในด้านการวางแผนงบประมาณ การบริหารความเสี่ยง การวิเคราะห์สถานการณ์ และการปฏิบัติงานในภาวะฉุกเฉิน เพื่อให้สามารถบริหารงบประมาณและตอบสนองสถานการณ์ได้อย่างมืออาชีพ โดยอาจมีการจัดอบรมร่วมกับมหาวิทยาลัยหรือหน่วยงานด้านภัยพิบัติอย่างต่อเนื่อง
- 5) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายและแผนรับมือภัยพิบัติ การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอความคิดเห็นต่อแผนงานและงบประมาณที่เกี่ยวข้องกับภัยพิบัติจะทำให้เกิดความตระหนักรู้ การยอมรับในมาตรการ และช่วยให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ทั้งนี้ควรส่งเสริมบทบาทของ “อาสาสมัครภัยพิบัติ” และเครือข่ายชุมชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการเฝ้าระวัง วางแผน และจัดการทรัพยากรในชุมชนด้วย
- 6) การทบทวนกฎหมาย ระเบียบ และแนวทางการจัดสรรงบประมาณที่เกี่ยวข้องกับภัยพิบัติ ภาครัฐควรพิจารณาปรับปรุงกฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรงบประมาณสำหรับภัยพิบัติให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน โดยเฉพาะในส่วนของใช้งบประมาณอย่างเร่งด่วน การเบิกจ่ายล่วงหน้า และการจัดซื้อจัดจ้างในภาวะวิกฤต ซึ่งยังคงเป็นอุปสรรคสำคัญในการดำเนินงานของผู้บริหารท้องถิ่น

ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

- 1) ขยายพื้นที่ศึกษาให้ครอบคลุมมากขึ้น การวิจัยครั้งนี้มุ่งเน้นเฉพาะในเขตอำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย ซึ่งเป็นพื้นที่ชายแดนและมีลักษณะเฉพาะทางภูมิศาสตร์ การวิจัยในอนาคตควรขยายขอบเขตไปยังอำเภอหรือจังหวัดอื่นๆ ที่มีลักษณะความเสี่ยงที่แตกต่างกัน เช่น พื้นที่ชายฝั่ง พื้นที่น้ำท่วมซ้ำซาก หรือพื้นที่ในภาคใต้ เพื่อเปรียบเทียบแนวทางการบริหารจัดการงบประมาณในบริบทที่หลากหลายมากยิ่งขึ้น
- 2) ศึกษามุมมองจากภาคประชาชนและภาคเอกชน งานวิจัยนี้เน้นการเก็บข้อมูลจากผู้บริหารภาครัฐเท่านั้น อย่างไรก็ตาม ภัยพิบัติส่งผลกระทบต่อทุกภาคส่วนในสังคม ดังนั้น การศึกษาครั้งต่อไปควรเพิ่มการเก็บข้อมูลจากประชาชนในพื้นที่และตัวแทนจากภาคเอกชน เช่น องค์กรธุรกิจ สื่อมวลชน หรืออาสาสมัคร เพื่อให้ได้ภาพรวมของการบริหารจัดการงบประมาณที่มีความรอบด้าน และสะท้อนความต้องการของทุกภาคส่วน
- 3) ศึกษาผลกระทบทางกฎหมายและนโยบายในระดับชาติ ควรมีการวิเคราะห์เพิ่มเติมเกี่ยวกับกรอบกฎหมาย ระเบียบ และนโยบายในระดับชาติที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรงบประมาณสำหรับการจัดการภัยพิบัติ เช่น พ.ร.บ. ป้องกันและบรรเทา

สาธารณภัย หรือ พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อประเมินความยืดหยุ่นและข้อจำกัดในการนำไปใช้จริงในระดับพื้นที่

4) วิเคราะห์ต้นทุน-ประสิทธิผลของการใช้งบประมาณ การวิจัยเชิงลึกในอนาคตอาจเน้นการวิเคราะห์เชิงปริมาณมากขึ้น เช่น การวิเคราะห์ต้นทุนและผลลัพธ์ของงบประมาณที่ใช้ในการป้องกันหรือฟื้นฟูหลังภัยพิบัติ เพื่อประเมินว่า การจัดสรรงบประมาณในลักษณะใดให้ “ความคุ้มค่า” สูงสุด ทั้งในด้านเศรษฐกิจและสังคม

5) ศึกษาแนวทางการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีในการบริหารงบประมาณ ในยุคดิจิทัล การใช้ระบบฐานข้อมูล การแจ้งเตือนภัยล่วงหน้า และเทคโนโลยีสารสนเทศมีบทบาทสำคัญต่อการบริหารจัดการภัยพิบัติ การศึกษาครั้งต่อไปควรพิจารณาแนวทางการนำเทคโนโลยีมาเสริมประสิทธิภาพของการวางแผนงบประมาณ การติดตามผล และการประเมินผลในช่วงก่อน-ระหว่าง-หลังเกิดภัย

เอกสารอ้างอิง

กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (DDPM). (2562). *แผนการจัดสรรงบประมาณสำหรับการรับมือภัยพิบัติและฟื้นฟูพื้นที่ในภาวะฉุกเฉิน*. กรุงเทพฯ: กระทรวงมหาดไทย.

กระทรวงการคลัง. (2564). *แนวทางการใช้จ่ายงบประมาณในภาวะวิกฤติ: การบริหารจัดการงบประมาณสำหรับการรับมือภัยพิบัติ*. เอกสารประกอบการสัมมนา, กระทรวงการคลัง.

न्छชา แสงนาค. (2560). *ความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการรับมือกับภัยธรรมชาติ*. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยขอนแก่น.

มนัสชนก ทองนาค. (2562). *การจัดการงบประมาณเพื่อการฟื้นฟูหลังภัยพิบัติในภาคเหนือของประเทศไทย*. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

รัชดา สีลาภรณ์. (2562). *การศึกษากิจการบริหารจัดการงบประมาณเพื่อการรับมือภัยพิบัติจากมุมมองของผู้บริหารท้องถิ่น*. วิทยานิพนธ์ปริญญาเอก, คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ศิริพร มโนมัย. (2560). *การจัดสรรงบประมาณเพื่อการฟื้นฟูหลังภัยพิบัติในพื้นที่เสี่ยง*. คณะบริหารธุรกิจมหาวิทยาลัยหอการค้าไทย.

สำนักงานงบประมาณ (Bureau of the Budget). (2561). *รายงานการจัดสรรงบประมาณประจำปีสำหรับการป้องกันและบรรเทาภัยพิบัติ*. กรุงเทพฯ: สำนักงานงบประมาณ.

สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ (GISTDA). (2563). *การใช้เทคโนโลยีเพื่อการจัดสรรงบประมาณในการรับมือภัยพิบัติ: กรณีศึกษาภัยพิบัติจากน้ำท่วม*. รายงานวิจัย, GISTDA.

อภิชาติ ชุมภูจินดา. (2558). *การศึกษากิจการบริหารจัดการงบประมาณเพื่อการป้องกันและบรรเทาภัยพิบัติประเทศไทย*. คณะรัฐศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

Kapucu, N. (2008). Collaborative emergency management: Better community organizing, better public preparedness and response. *Disasters*, 32(2), 239-262.

Hood, C. (1991). A public management for all seasons?. *Public Administration*, 69(1), 3-19.

Wildavsky, A. (1978). *The politics of the budgetary process*. 3rd ed. Little, Brown.

Data Availability Statement: The raw data supporting the conclusions of this article will be made available by the authors, without undue reservation.

Conflicts of Interest: The authors declare that the research was conducted in the absence of any commercial or financial relationships that could be construed as a potential conflict of interest.

Publisher's Note: All claims expressed in this article are solely those of the authors and do not necessarily represent those of their affiliated organizations, or those of the publisher, the editors and the reviewers. Any product that may be evaluated in this article, or claim that may be made by its manufacturer, is not guaranteed or endorsed by the publisher.



Copyright: © 2025 by the authors. This is a fully open-access article distributed under the terms of the Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International (CC BY-NC-ND 4.0).