

บทที่ 4

ผลการศึกษาวิจัย

การศึกษาวิจัย เรื่อง บทบาทของเทศบาลตำบลแม่ขวม อำเภอแม่สะเรียง จังหวัดแม่ฮ่องสอน ในการจัดการภัยพิบัติศึกษากรณี การเคลื่อนย้ายหมู่บ้านห้วยโผออกจากพื้นที่เสี่ยงภัยดินโคลนถล่ม ระหว่างปี พ.ศ. 2555 -2556 ใช้การศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) และการอธิบายด้วยการพรรณนา โดยผู้ศึกษาวิจัยต้องการที่จะทราบถึง เทศบาลตำบลแม่ขวมว่ามีบทบาทกระบวนการอย่างไร ในการจัดการภัยพิบัติดังกล่าว รวมถึงปัญหาและอุปสรรค แนวทางแก้ไข เพื่อนำข้อมูลมาพัฒนาปรับปรุง เพื่อให้เกิดศักยภาพในการจัดการภัยพิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป โดยมีวัตถุประสงค์ คือ

1. เพื่อศึกษาถึงบทบาทของเทศบาลตำบลแม่ขวมในการจัดการภัยพิบัติในการเคลื่อนย้ายหมู่บ้านห้วยโผ อำเภอแม่สะเรียง จังหวัดแม่ฮ่องสอน
2. เพื่อศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรค ในการจัดการภัยพิบัติในการเคลื่อนย้ายหมู่บ้านห้วยโผ อำเภอแม่สะเรียง จังหวัดแม่ฮ่องสอน
3. เพื่อศึกษาแนวทางแก้ไขและข้อเสนอแนะในการจัดการภัยพิบัติในการเคลื่อนย้ายหมู่บ้านห้วยโผ อำเภอแม่สะเรียง จังหวัดแม่ฮ่องสอน

สำหรับระเบียบวิธี (Methodology) ใช้จากการศึกษารวบรวมข้อมูลจากเอกสาร (Documentary Research) เช่น เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่าย แผนพัฒนาเทศบาล เว็บไซต์ของเทศบาล เป็นต้น โดยได้มีการสัมภาษณ์ข้อมูลเชิงลึกจากผู้แทนหลายภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง รวมจำนวนทั้งสิ้น 22 คน และการสังเกตอย่างมีส่วนร่วมของผู้วิจัย ผลการศึกษาสรุปได้ดังนี้

4.1 บริบทของพื้นที่และวัฒนธรรม

การย้ายบ้านห้วยโผออกจากพื้นที่เดิมซึ่งกรมทรัพยากรธรณีประกาศให้เป็นพื้นที่เสี่ยงภัยดินโคลนถล่มก็เป็นส่วนหนึ่งของมหาอุทกภัยในครั้งนั้น เหตุการณ์เริ่มต้นจากอิทธิพลของ พายุฝนตกหนักส่งผลให้เกิดฝนตกลงมาอย่างต่อเนื่องตั้งแต่วันที่ 31 กรกฎาคม 2554 ต่อเนื่องจนกระทั่งถึงวันที่ 3 สิงหาคม 2554 นับเป็นพายุฝนตกหนักมากกว่าทุกครั้งที่ผ่านมาปริมาณน้ำฝนที่ตกลงมาเป็นจำนวนมากนี้ทำให้บ้านเรือนชาวบ้านได้รับความเสียหายอย่างหนัก เกิดน้ำป่าไหลหลากและดินโคลนถล่มผ่านลำห้วยโผ พัดเอาเศษหิน ดิน ทราข เข้าสู่หมู่บ้าน นอกจากนี้บนไหลเขาห่างจากหมู่บ้านออกไป

ประมาณ 200 เมตร ยังเกิดดินยุบตัวลง จากการสำรวจของชาวบ้านพบพื้นดินที่ยุบตัวกว่า 10 แห่ง มีความลึกตั้งแต่ 1 เมตรไปจนถึง 1.50 เมตร มีความยาวตั้งแต่ 200 - 300 เมตร ในวันที่ 8 สิงหาคม 2554 เจ้าหน้าที่ทรัพยากรธรณีจากสำนักธรณีวิทยา เขต 1 ลำปาง กรมทรัพยากรธรณี ได้เข้ามาสำรวจความเสียหาย พบรอยแตก 3 กลุ่มใหญ่ แนวแตกใหญ่สุดประมาณ 300 เมตร ขนานไปตามเชิงเขาด้านทิศตะวันตกของหมู่บ้านห่างจากหมู่บ้านประมาณ 250-300 เมตร และมีแนวยาวหลายแนวที่มีทิศทางพุ่งตรงเข้าสู่หมู่บ้าน ทำให้หมู่บ้านนี้มีโอกาสที่ประสบกับดินโคลนถล่มซ้ำ ทางสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัด จึงเห็นควรให้ย้ายที่ตั้งหมู่บ้านไปอยู่ในพื้นที่ใหม่ที่มีความปลอดภัยกว่าพื้นที่เดิม



ภาพที่ 4.1 ภาพเหตุการณ์ดินโคลนไหลเข้ามาภายในหมู่บ้าน



ภาพที่ 4.2 ภาพรอยแยกทางด้านเหนือหมู่บ้าน

ภูมิหลังของหมู่บ้าน



ภาพที่ 4.3 ภาพทางด้านเหนือหมู่บ้าน

ห้วยโศเป็นหมู่บ้านหนึ่งในตำบลแม่ขาม อำเภอแม่สะเรียง จังหวัดแม่ฮ่องสอน ประกอบด้วยประชากรที่มีเชื้อสายปกากะญอ มีครัวเรือนทั้งหมด 232 ครอบครัวยุบรวมประชากรทั้งสิ้น 731 คน คนในชุมชนส่วนใหญ่ยังดำรงวิถีชีวิตตามขนบธรรมเนียม ประเพณี และวัฒนธรรมคนปกากะญอไว้อย่างเหนียวแน่น ดังนั้นความเชื่อเรื่องผีจึงเป็นความเชื่อที่ยังคงมีอิทธิพลต่อการดำเนินชีวิตของคนในชุมชนมาจนตราบเท่าทุกวันนี้ ทำเลที่ตั้งของชุมชนแห่งนี้ตั้งอยู่บริเวณชายเขามีสถาห้วยโศไหลผ่านและมีพื้นที่ราบลุ่มที่มีทุ่งนาทอดยาวไปจนถึงกับลำน้ำขาม ชาวบ้านใช้พื้นที่บริเวณนี้ในการทำนาปลูกข้าวเพื่อการบริโภคในครอบครัว ดังนั้นแต่ละครัวเรือนจึงมีที่นาไม่มากนัก นอกจากการปลูกข้าวเพื่อยังชีพแล้ว ชาวบ้านยังมีการเพาะปลูกข้าวโพดและถั่วเหลืองเพื่อขาย โดยใช้พื้นที่บนภูเขาที่มีความสูงชันและมีลักษณะเป็นดินปนทรายในการทำเพาะปลูก การถางป่า ทำไร่จนไม่มีรากไม้ให้ดินยึดเกาะ ทำให้พื้นที่บริเวณนี้มีโอกาสเสี่ยงที่จะประสบกับการเกิด ดินโคลนถล่ม

กระบวนการเคลื่อนย้ายหมู่บ้าน

ในช่วงระหว่างเดือนกันยายนถึงเดือนตุลาคม 2554 หน่วยงานภาครัฐร่วมกับชุมชนสำรวจข้อมูลเพื่อเตรียมการย้ายหมู่บ้าน 2-3 แห่งในช่วงแรกมีความพยายามที่จะหาพื้นที่ซึ่งเป็นที่ราบใกล้โรงเรียนบ้านห้วยโศที่อยู่ไม่ไกลจากที่แห่งเดิมมากนัก แต่พื้นที่ก็ไม่เพียงพอสำหรับการก่อสร้างชุมชนแห่งใหม่ ในที่สุดจึงได้ขอยุติว่าที่ดินบริเวณบ้านห้วยเคี้ยว ห่างจากหมู่บ้านเดิมประมาณ 1.35 กิโลเมตร ซึ่งเป็นพื้นที่เขตป่าสงวนแห่งชาติป่าแม่ขามฝั่งขวาที่องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ (อ.อ.ป.) รับผิดชอบดูแล มีความเหมาะสมที่จะใช้เป็นพื้นที่ตั้งหมู่บ้านใหม่ซึ่งกรมทรัพยากรธรณีได้รับรองว่ามีความปลอดภัยมากกว่า ในช่วงการจัดหาที่ดินตั้งหมู่บ้านใหม่ประชาชนหมู่บ้านก็มีความเห็นร่วมกันว่าจะคืนพื้นที่บริเวณที่เกิดรอยแยก ที่ทำให้เกิดดินโคลนถล่มไหลเข้าสู่หมู่บ้าน ซึ่งเคยเป็นที่ดินทำกินที่ชาวบ้านเคยใช้ปลูกข้าวโพด ถั่วเหลือง รวมประมาณ 300 ไร่ ให้พื้นที่คืนสภาพกลับมาเป็นพื้นที่ป่าดั้งเดิม



ภาพที่ 4.4 ภาพการหาพื้นที่เพื่อก่อตั้งหมู่บ้านแห่งใหม่

ชาวบ้านจึงประสานไปยังเทศบาลตำบลแม่ขามให้ช่วยประสานกับสำนักงานป่าไม้เพื่อขอใช้ที่ดินซึ่งอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติป่าแม่ขามฝั่งขวาเป็นที่อยู่อาศัยเทศบาลตำบลแม่ขามได้ทำหนังสือเพื่อขออนุญาตเข้าทำประโยชน์ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ป่าแม่ขามฝั่งขวาโดยสภาเทศบาลตำบลแม่ขามมีมติเห็นชอบตามคำขอ เมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน 2554 และให้เทศบาลตำบลแม่ขามจัดทำโครงการขอเข้าทำประโยชน์ให้อำเภอแม่สะเรียงให้ความเห็นชอบ และที่ประชุมหัวหน้าส่วนราชการอำเภอแม่สะเรียงมีมติเห็นชอบคำขอใช้พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติของเทศบาลตำบลแม่ขาม เมื่อวันที่ 5 มกราคม 2555 การย้ายบ้านเรือนที่มีอยู่กว่าร้อยหลังคาเรือนในชุมชน ทำให้ต้องมีการระดมกำลังพลและเครื่องจักรสนับสนุนจากหน่วยงานหลายภาคส่วน ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคีภาคเอกชน เช่น มูลนิธิครอบครัวข่าว๗สถานีโทรทัศน์ไทยทีวีสีช่อง 3 มูลนิธิเพื่อนพึ่ง (ภาฯ) ยามยาก และองค์กรพัฒนาชุมชนต่างๆ อาทิเช่น มูลนิธิพัฒนาเด็กเครือข่ายลุ่มน้ำสาละวิน ตลอดจนสถาบันการศึกษาในพื้นที่ เช่น วิทยาลัยการอาชีพแม่สะเรียง โดยความช่วยเหลือทั้งหมดนี้เป็นการไปด้วยความสมัครใจไม่มีค่าตอบแทนใดๆ ทั้งสิ้นการระดมพลในครั้งนี้ต้องใช้การประสานงานทั้งรูปแบบที่เป็นทางการ เช่น คำสั่งแต่งตั้งคณะทำงานตั้งแต่ระดับจังหวัดและอำเภอ โดยแต่ละหน่วยงานจะมีบทบาทหน้าที่ที่ระบุไว้อย่างชัดเจน และไม่เป็นการเชิงชวนชาวบ้านที่อยู่ในหมู่บ้านใกล้เคียง หรือการประสานเครือข่ายชุมชนจากจังหวัดอื่นที่มีประสบการณ์เข้าร่วมในการสร้างบ้าน หลังจากการเตรียมพื้นที่แล้วเสร็จ ได้มีการวางกระบวนการขั้นตอนไว้อย่างเป็นระบบ นับตั้งแต่การจัดทำผัง จัดสรรพื้นที่ให้แก่ชาวบ้าน การออกแบบบ้าน กำหนดวันสร้างบ้านให้เป็นไปตามเวลาที่กำหนดไว้ ตลอดจนถึงการลงมือรื้อย้ายบ้านเก่า สร้างบ้านใหม่ โดยกระบวนการทั้งหมดนี้ได้ออกแบบไว้ว่าต้องทำให้แล้วเสร็จภายใน 45 วันก่อนที่ฝนจะตกลงมาอีกครั้ง เนื่องจากเกรงว่าจะเกิดภัยพิบัติซ้ำ อีกทั้งยังต้องให้ทันกับปีงบประมาณที่กำลังจะสิ้นสุดลง



บ้านของชาวบ้านก่อนย้าย



บ้านของชาวบ้านหลังย้าย

ภาพที่ 4.5 แสดงสภาพบ้านก่อนย้ายและหลังย้าย

ในการออกแบบบ้านในขั้นต้นมีแนวคิดว่าจะใช้รูปแบบบ้านที่ทางมูลนิธิครอบครัวข่าว 3 สถานีโทรทัศน์ไทยทีวีสีช่อง 3 กำหนดให้ โดยจังหวัดจะสนับสนุนงบประมาณค่าก่อสร้างหลังละ 20,000 บาท แต่จำกัดรูปแบบทางวัฒนธรรมและวิถีชีวิตของชาวปกากะญอ สุดท้ายจึงต้องยอมให้ชาวบ้านสร้างบ้านในแบบฉบับของตัวเอง แต่มีข้อตกลงร่วมกันว่า ให้รื้อย้ายบ้านเก่ามาก่อน ถึงจะมาสร้างบ้านในที่ดินแห่งใหม่ก็ได้ รวมถึงให้ใช้วัสดุเดิมให้มากที่สุด แต่ปัญหาคือ ตามความเชื่อของคนปกากะญอบ้านที่สร้างใหม่ห้ามมีขนาดเล็กกว่าเดิม และห้ามนำวัสดุเดิมที่เคยรื้อย้ายเกิน 3 ครั้งมาสร้างซ้ำอีก ส่งผลให้วัสดุที่ได้คำนวณไว้ไม่เพียงพอในการก่อสร้างบ้านใหม่ ทำให้ชาวบ้านต้องซื้อวัสดุใหม่มาเพิ่ม อำเภอแม่สะเรียงได้ประสานกับทางสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน และเครือข่ายเด็กกลุ่มน้ำสาละวิน เข้าร่วมในการจัดกระบวนการสร้างความเข้าใจ สำรวจและจัดกลุ่มคนเพื่อวางแผนการรื้อย้าย โดยเริ่มจากการสำรวจชุมชนเดิมเพื่อจัดกลุ่ม วัดขนาดบ้าน เพื่อเป็นข้อมูลในการจัดลำดับการรื้อย้ายโดยจัดแบ่งประเภทตามความเสี่ยงออกเป็น 2 ประเภท คือ มีความเสี่ยงสูง และมีความเสี่ยงทั่วไป นอกจากนี้ยังมีการจัดแบ่งตามขนาดของบ้าน ออกเป็น 3 ขนาด ได้แก่ บ้านขนาด A คือ บ้านที่มีขนาดเล็กขนาด B คือ บ้านที่มีขนาดกลางและบ้านที่มีขนาด C บ้าน คือ บ้านที่มีขนาดใหญ่และค่อนข้างถาวร ทั้งนี้ ในการรื้อย้ายจะเริ่มจากบ้านที่มีความเสี่ยงสูงเรียงตามขนาดเล็ก กลาง และใหญ่ ตามลำดับ

การแบ่งแปลงที่ดินเพื่อให้เพียงพอในการรองรับชาวบ้านที่จะย้ายเข้ามาอยู่ในพื้นที่ ได้มีการจัดสรรที่ดินไว้ทั้งหมด 150 แปลง ตามจำนวนบ้านมืออยู่จริงประมาณ 140 ครัวเรือน จากเลขที่ตามทะเบียนบ้านทั้งหมด 115 หลังสำหรับพื้นที่ใหม่ที่เตรียมรับรองการย้ายบ้านของชาวบ้านก็มีการจัดกลุ่มออกเป็น 3 กลุ่มเช่นกัน คือ โซน A เป็นพื้นที่ราบที่มีการปรับสภาพพื้นที่ด้วยการ เกรดหน้า

ดินเป็นอย่างดี ผู้ที่จะเข้าอยู่อาศัยได้ต้องผ่านวิธีการจับฉลากเท่านั้น โชน B คือ พื้นที่ ปานกลาง ปรับเกรดพื้นที่บางส่วนให้เป็นพื้นที่ราบ ผู้ที่จะเข้าอยู่อาศัยต้องผ่านวิธีการจับฉลากเท่านั้นและ โชน C คือ พื้นที่ชายขอบของหมู่บ้านลักษณะพื้นที่ไม่ราบเรียบ ให้ผู้ที่สมัครใจย้ายสามารถเลือกได้ก่อนการจับฉลาก แต่ต้องผ่านความเห็นชอบในเวทีประชาคมของหมู่บ้านระบบการเลือกที่ดินแบบนี้ทำให้ทุกคนได้ที่ดินตามที่ตนเองต้องการ หากมีกรณีที่ไม่พอใจหรือไม่ชอบใจชาวบ้านสามารถขอสลับพื้นที่กันเองได้ สร้างความพอใจให้แก่ทุกฝ่าย อีกทั้งญาติพี่น้องก็ได้อยู่ในบริเวณที่ใกล้ชิดกันที่นี่



ภาพที่ 4.6 แสดงการร่วมมือของชาวบ้านและส่วนราชการในการก่อสร้าง

การรื้อย้ายและสร้างบ้านได้มีการวางแผน และกำหนดวันเวลาไว้อย่างชัดเจน มีการกำหนดการย้ายครัวเรือนตามความสมัครใจเป็นรุ่นๆ ละจำนวน 10 ครัวเรือน โดยใช้เวลาก่อสร้างและรื้อย้ายจำนวน 10 วัน แบ่งเป็นใช้เวลาในการรื้อย้าย 2 วัน ใช้เวลาสร้างอีก 8 วัน ซึ่งหากทำตามแผนที่วางไว้ก็จะสามารถย้ายบ้านได้ทันตามกำหนดภายในปีงบประมาณที่ได้วางเอาไว้ แต่ทว่า การรื้อย้ายกลับไม่ได้เป็นไปตามแผนที่วางไว้ เนื่องจากขาดความเข้าใจเกี่ยวกับความเชื่อของคน ปกาเกอญอที่ต้องมีการดูฤกษ์ดูยาม โดยเจ้าที่สืบตระกูลจากผู้ที่มีตั้งหมู่บ้านรุ่นแรก เป็นการทำพิธีกรรมตามความเชื่อต่างๆของชนเผ่า ที่เรียกกันว่า “หมอมผี” ซึ่งเดิมตกลงกันว่าเริ่มย้ายวันที่ 9 มิถุนายน 2555 แต่หมอมผีดูฤกษ์แล้วเห็นว่าวันที่ 14 มิถุนายน 2555 เป็นวันที่เหมาะสม และต้องให้หมอมผีย้ายเข้าไปอยู่ก่อน ทำให้แผนที่เคยวางไว้ต้องล่าช้าออกไป

เมื่อถึงช่วงเวลาที่ต้องลงมือทำการย้ายบ้านจากที่เดิมไปที่แห่งใหม่อำเภอเป็นหน่วยงานหลักในการเชื่อมประสานหน่วยงานทั้งในและนอกพื้นที่ และระดมแรงงานจากหมู่บ้านใกล้เคียง ซึ่งอยู่ในตำบลเดียวกันเข้ามาช่วย หน่วยงานหลักที่เข้ามาช่วยอำนวยความสะดวกก่อสร้างบ้านเรือน ได้แก่ กองกำลังอาสารักษาดินแดน อำเภอแม่สะเรียง อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (อปพร.) เทศบาลตำบล

แม่ขาม อุทยานแห่งชาติสาละวิน นอกจากนั้นได้รับกำลังเสริมจากหน่วยทหารพัฒนาการเคลื่อนที่ 36 อำเภอสมเมย หน่วยเฉพาะกิจกรมทหารพรานที่ 36 และยังมีกำลังจากชาวบ้านในพื้นที่ใกล้เคียงสลับสับเปลี่ยนกันมา แต่เนื่องจากบางหน่วยงานติดภารกิจทำให้ไม่สามารถมาช่วยก่อสร้างบ้านได้อย่างต่อเนื่องส่งผลให้การก่อสร้างบ้านบางหลังมีความล่าช้า การจัดระบบการก่อสร้างได้มีการระดมหน่วยงานต่างๆ และหมู่บ้านใกล้เคียงมาช่วยก่อสร้าง โดยกำหนดแรงงานในการก่อสร้างวันละ 100 คน ซึ่งทุกวันศุกร์จะมีการนัดเตรียมความพร้อมในการก่อสร้างของสัปดาห์ต่อไป โดยการสำรวจกำลังคนที่จะมาร่วมในการก่อสร้าง และความพร้อมของบ้านที่จะก่อสร้าง ในการก่อสร้างจะมีการจัดระบบการดูแลเรื่องอาหารที่มาช่วยการก่อสร้าง โดยการจัดกลุ่มแม่บ้านออกเป็น 6 กลุ่ม ให้หมุนเวียนกันมาทำอาหารเลี้ยงคนที่มาช่วยงาน มีการจัดสรรงบประมาณค่าอาหารให้วันละ 10,000 บาท โดยการสนับสนุนงบประมาณจากจังหวัดแม่ฮ่องสอน การดำเนินการย้ายหมู่บ้านเสร็จสิ้นลงเมื่อวันที่ 31 ธันวาคม 2555 สามารถทำการย้ายบ้านเรือนประชาชน ได้จำนวน 91 หลังคาเรือน ในส่วนที่เหลือประชาชนยังไม่มีความพร้อมในการเคลื่อนย้ายแต่พื้นที่ ที่เตรียมไว้ยังคงมีเหลืออยู่ ซึ่งสามารถขอความเห็นชอบจากประชาคมหมู่บ้านขอย้ายเข้ามาอาศัยอยู่ได้เมื่อมีความพร้อม

4.2 ผลการศึกษาจากเอกสาร

บทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายเฉพาะ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือว่าเป็นองค์กรหนึ่งที่มีบทบาทสำคัญในการจัดการภัยพิบัติโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 281 บัญญัติว่า

“ภายใต้บังคับมาตรา 1 รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะและ มีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่”

อันเป็นบทบัญญัติที่สะท้อนให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในฐานะกฎหมายสูงสุดที่ต้องการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเอง อีกทั้งยังมีบทบาทที่สำคัญในการเป็นองค์กรหลักในการจัดทำบริการสาธารณะแก่ประชาชน และประชาชนก็สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจในการแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นอีกด้วย ประกอบกับบทบัญญัติในมาตรา 66 และ 67 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้ให้การรับรองสิทธิของชุมชนในการปกป้องและคุ้มครองตนเองในสาระสำคัญคือ

“มาตรา 66 บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณีภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติและมี

ส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน

มาตรา 67 สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมด้วยรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์บำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพและในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อให้ดำรงอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครอง ตามความเหมาะสมการดำเนิน โครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ จะกระทำมิได้เว้นแต่จะได้ศึกษาและ ประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชน ในชุมชน และจัดให้มี กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่ง ประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการ การศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพให้ความเห็นประกอบก่อนมีการ ดำเนินการดังกล่าว

สิทธิของชุมชนที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัตินี้ย่อมได้รับความคุ้มครอง”

ประกอบกับพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร ปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล เมืองพัทยา กรุงเทพมหานคร มี อำนาจและหน้าที่ตามมาตรา 16 (29) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย อันเป็นการจัดระบบการ บริการสาธารณะ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองและองค์การบริหาร ส่วน จังหวัดในมาตรา 17 (22)

บทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทา สาธารณภัย พ.ศ. 2550

มาตรา 20 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่มีหน้าที่ป้องกันและบรรเทาสาธาณภัยในเขตท้องถิ่นของตน โดยมีผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่นั้น เป็นผู้รับผิดชอบ ในฐานะผู้อำนวยการท้องถิ่น

มาตรา 21 บัญญัติว่าเมื่อเกิดหรือคาดว่าจะเกิดสาธารณภัยขึ้น ในเขตขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่ใด ให้ผู้อำนวยการท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่นั้นมี หน้าที่เข้าดำเนินการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยโดยเร็ว และแจ้งให้ผู้อำนวยการอำเภอ ที่ รับผิดชอบในเขตพื้นที่นั้นและผู้อำนวยการจังหวัดทราบทันที

เมื่อเกิดสาธารณภัยขึ้น ผู้อำนวยการท้องถิ่นมีอำนาจสั่งการและปฏิบัติการป้องกันและ บรรเทาสาธารณภัยในพื้นที่ที่เกิดสาธารณภัย มีอำนาจเรียกใช้อาคารสถานที่ วัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือ

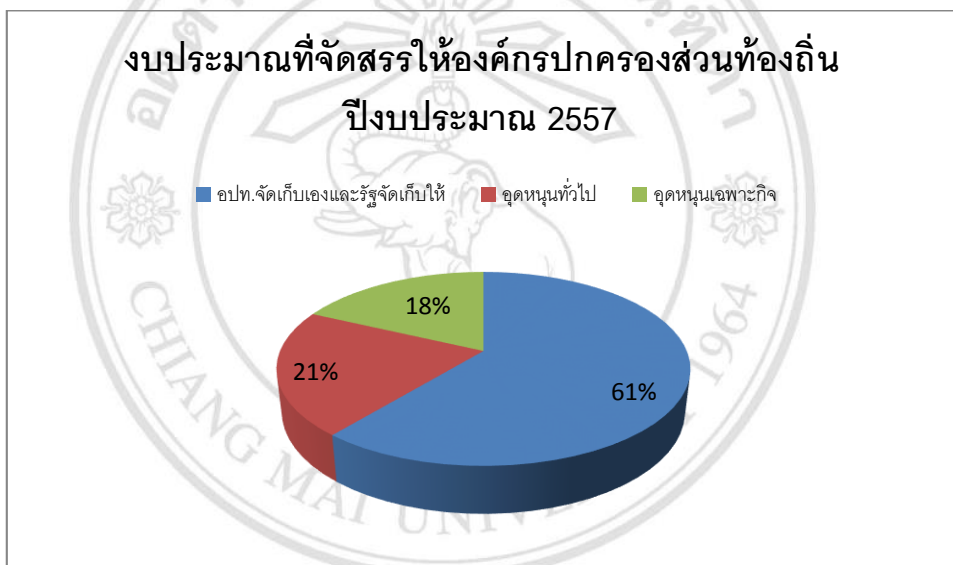
เครื่องใช้ของหน่วยงานของรัฐและเอกชนในเขตพื้นที่เพื่อการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ใช้เครื่องมือสื่อสารของหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนในพื้นที่ ขอความช่วยเหลือจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น สั่งห้ามเข้า หรือให้ออกจากพื้นที่ อาคารหรือสถานที่ที่กำหนด รวมทั้งจัดการสงเคราะห์ผู้ประสบภัย

ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะการเป็นหนึ่งหน่วยปฏิบัติจึงต้องเตรียม การจัดตั้งกองอำนาจการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในพื้นที่ เพื่อเตรียมความพร้อมสำหรับ การเผชิญสถานการณ์ โดยการจัดองค์กรรับผิดชอบการปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในที่นี้จะอยู่ในรูปแบบขององค์กร ได้แก่ กองอำนาจการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของค์การบริหารส่วนตำบล กองอำนาจการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเทศบาลและกองอำนาจการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งแต่ละองค์กรจะมีผู้บริหารท้องถิ่นเป็นผู้อำนวยการ มีปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ช่วย มีหน่วยงานภายในท้องถิ่นร่วมปฏิบัติงานในกองอำนาจการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ในขณะที่การประเมินสถานการณ์ความเสี่ยงและการสร้างภูมิคุ้มกันของประเทศ ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ ฉบับที่ 11 (2554) ได้พยายามเสริมบทบาทของชุมชนท้องถิ่นให้เป็นกลไกที่มีความสามารถในการบริหารจัดการที่ให้ความสำคัญกับการเตรียมความพร้อมกับภัยพิบัติทางธรรมชาติด้วยการจัดทำแผนที่และจัดลำดับพื้นที่เสี่ยงภัยทั้งในระดับประเทศ ภูมิภาคและจังหวัด ยกระดับ การจัดการภัยพิบัติให้มีประสิทธิภาพ พัฒนาระบบฐานข้อมูล การสื่อสาร โทคมนาคมส่งเสริมการพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีด้านการจัดการภัยพิบัติพัฒนาระบบงานอาสาสมัครของประเทศ อย่างจริงจังและให้มีมาตรฐานตามหลักสากล สนับสนุนภาคเอกชน สถานประกอบการ โรงเรียน และท้องถิ่นให้มีการเตรียมความพร้อมและจัดทำแผนปฏิบัติการรองรับภัยพิบัติ

แผนยุทธศาสตร์พัฒนาตำบลและการจัดงบประมาณประจำปีของเทศบาลตำบลแม่ยวม

ในภาพรวมของการจัดงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ในชั้นต้นกฎหมายกำหนดให้รัฐบาลถ่ายโอนภารกิจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดูแลและให้จัดสรรงบประมาณให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเพียงพอ โดยกำหนดว่า ภายในปี 2544 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เป็นสัดส่วนไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ของรายได้ของรัฐบาลและภายในปี 2549 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสัดส่วนรายได้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ของรายได้ของรัฐบาล แต่เมื่อมีการดำเนินการไปตามแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจมาจนกระทั่งถึงปี 2549 ซึ่งกฎหมายกำหนดให้ต้องจัดสรรงบประมาณให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่น้อยกว่า ร้อยละสามสิบห้า ปรากฏว่ารัฐบาลไม่สามารถที่จะจัดสรรงบประมาณตามที่กฎหมายกำหนดได้ จึงเสนอพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายดังกล่าว โดยลดสัดส่วนรายได้ที่รัฐบาลต้องจัดสรรให้องค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นเหลือเพียง ร้อยละ 25 ทำให้สัดส่วนของงบประมาณที่ได้รับจัดสรรมาไม่เพียงพอต่อภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอน ในปีงบประมาณ 2557 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้รับการจัดสรรงบประมาณทั้งสิ้น 622,625 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 27.37 ของงบประมาณแผ่นดินทั้งหมด ซึ่งหากพิจารณาตามพระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ฉบับปี 2542 จะพบว่า มีส่วนต่างถึง 261,125 ล้านบาท นอกจากนี้ภายในวงเงินงบประมาณ ที่จัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 622,625 ล้านบาท ยังเป็นงบประมาณอุดหนุนผ่านการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถึง 236,088.7 ล้านบาท ผ่านแผนการดำเนินงานของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ซึ่งกำหนดกรอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการขับเคลื่อนนโยบายสำคัญของรัฐบาลและยุทธศาสตร์ของประเทศ

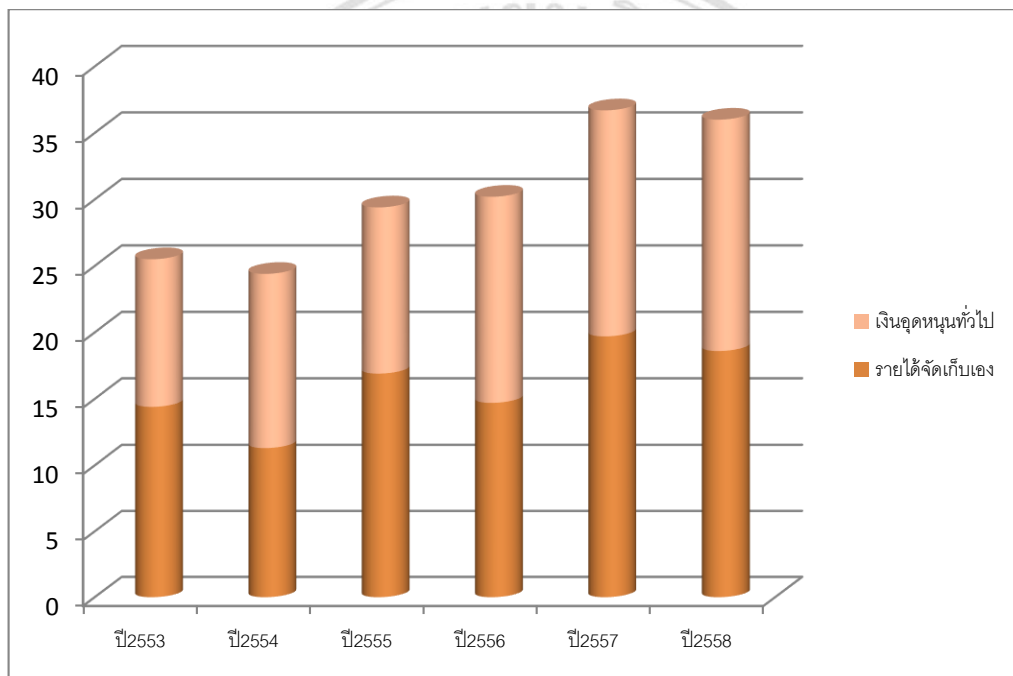


แผนภูมิที่ 4.1 สัดส่วนงบประมาณที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับ ปีงบประมาณ 2557

ที่มา: สำนักงานท้องถิ่นจังหวัดแม่ฮ่องสอน

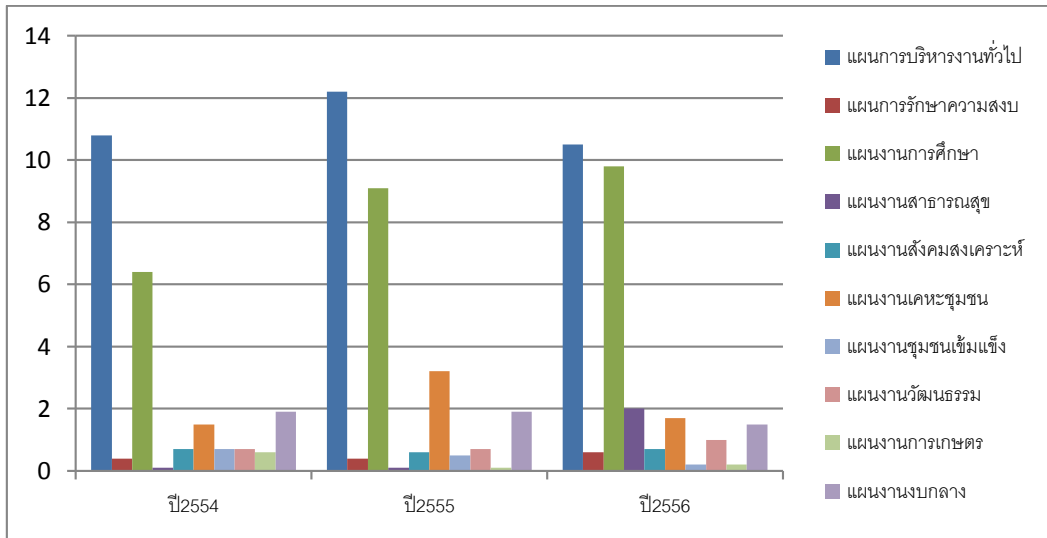
จะเห็นได้ว่าหากพิจารณาตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายในปี พ.ศ. 2542 การดำเนินการของรัฐบาลในยุคต่อมาไม่สามารถกระจายอำนาจด้านงบประมาณให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ จนรัฐบาลต้องปรับสัดส่วนของงบประมาณที่จัดสรรให้ลง และยังแบ่งงบประมาณตามนโยบายของรัฐบาลลงไป ในงบประมาณที่อุดหนุนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกถึงร้อยละ 39 ของงบประมาณ คงเหลืองบประมาณที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สามารถนำมาจัดสรรใช้จ่ายตามนโยบายของตนเองได้จริงเพียง 369,125 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 14.61 ของงบประมาณแผ่นดิน

เมื่อพิจารณาตามเอกสารการจัดทำงบประมาณของเทศบาลตำบลแม่ขาม จะพบว่าเทศบาลตำบลแม่ขามเป็นเทศบาลขนาดเล็กมีรายรับอยู่ในระดับ 25-35 ล้านบาท โดยมีรายได้ที่จัดเก็บได้และรัฐจัดเก็บและส่งให้อยู่ระหว่าง 10-18 ล้านบาท ตามแผนภูมิที่ 1.2 เมื่อพิจารณาตามประเภทรายจ่ายจะพบว่ารายจ่ายที่เป็นจำนวนมากที่สุดของเทศบาลคือรายจ่ายด้านบุคลากรอยู่ที่ประมาณร้อยละ 30 ของงบประมาณรายจ่ายทั้งหมด รองลงมาเป็นรายจ่ายด้านการศึกษาเนื่องจากเทศบาลตำบลแม่ขามจัดตั้งโรงเรียนอนุบาลเพื่อให้บริการประชาชนในพื้นที่รับผิดชอบ ส่งผลให้รายจ่ายส่วนใหญ่เป็นรายจ่ายประจำซึ่งไม่สามารถจัดสรรงบประมาณในด้านการพัฒนาด้านอื่นได้



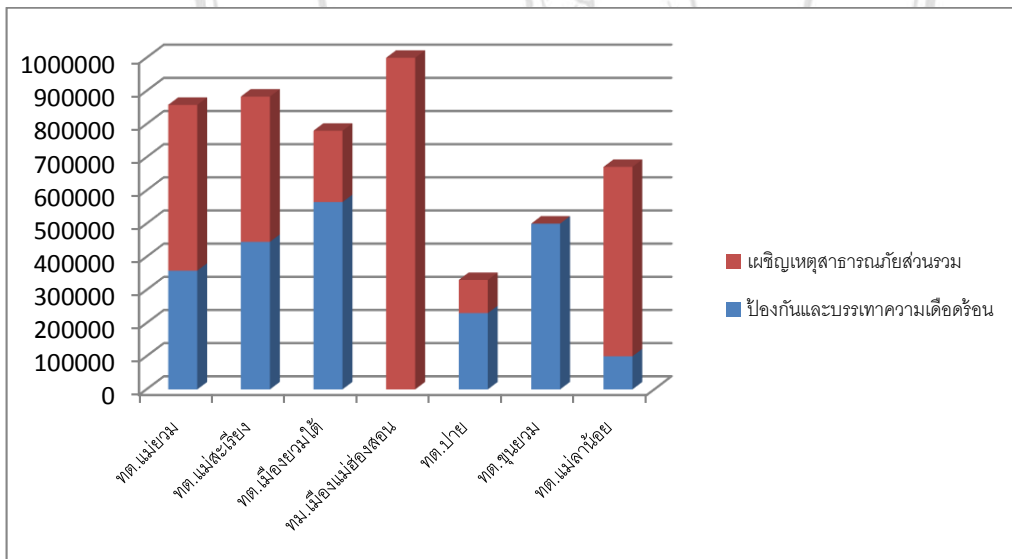
ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
แผนภูมิที่ 4.2 รายรับของเทศบาลตำบลแม่ขาม
 Copyright © by Chiang Mai University

ที่มา: ข้อมูลบัญชีงบประมาณเทศบาลตำบลแม่ขาม พ.ศ. 2554-2558



แผนภูมิที่ 4.3 รายจ่ายของเทศบาลตำบลแม่ยวมแยกตามแผนงานการใช้จ่าย

ที่มา: ข้อมูลผู้ตั้งงบประมาณเทศบาลตำบลแม่ยวม พ.ศ.2554-2558



แผนภูมิที่ 4.4 การจัดสรรงบประมาณเพื่อป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของเทศบาลในจังหวัดแม่ฮ่องสอน ปีงบประมาณ 2557

ที่มา: สำนักงานท้องถิ่นจังหวัดแม่ฮ่องสอน

ในด้านการจัดสรรงบประมาณเพื่อป้องกันและบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนที่เกิดจากสาธารณภัยต่างๆ และงบประมาณสำรองจ่ายเพื่อเผชิญเหตุสาธารณภัยตลอดปีเพื่อกรณีฉุกเฉินที่มีสาธารณภัยเกิดขึ้นหรือบรรเทาปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนเป็นส่วนรวม เทศบาลตำบลแม่ขวมตั้งงบประมาณเพื่อการนี้ไว้ปีละประมาณไม่เกินหนึ่งล้านบาท ในขณะที่ข้อมูลจากสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดแม่ฮ่องสอน ระหว่างปี 2554-2556 เทศบาลตำบลแม่ขวมขอรับความช่วยเหลือเพิ่มเติมจากคณะกรรมการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติระดับจังหวัดดังนี้ ปี 2554 ขอรับความช่วยเหลือ เป็นเงิน 5,682,775 บาท ปี 2555 เป็นเงิน 5,481,500 บาท และในปี 2556 เป็นเงิน 1,645,400 บาท และเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับเทศบาลอื่นๆ ในจังหวัดแม่ฮ่องสอน ก็จัดตั้งงบประมาณเพื่อการนี้ไว้ระหว่าง 300,000-1,000,000 บาทเท่านั้น แต่เมื่อเปรียบเทียบกับงบประมาณที่จังหวัดและอำเภอขอใช้เพื่อแก้ไขปัญหาภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน ในแต่ละปีซึ่งมีวงเงินรวมระหว่างปี 2554-2556 ไม่ต่ำกว่าปีละ 100 ล้านบาท จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่างบประมาณที่ใช้เพื่อจัดการภัยพิบัติมีความไม่ได้สัดส่วนกันเป็นอย่างมาก

4.3 ผลการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่าง

ประเด็นคำถามที่ 1 บทบาทของเทศบาลตำบลแม่ขวมในการจัดการภัยพิบัติในการเคลื่อนย้ายหมู่บ้านห้วยโศ อำเภอมะเริง จังหวัดแม่ฮ่องสอน

จากผลการสัมภาษณ์ กลุ่มตัวอย่าง บทบาทของเทศบาลตำบลแม่ขวมในการจัดการภัยพิบัติในการเคลื่อนย้ายหมู่บ้านห้วยโศ อำเภอมะเริง จังหวัดแม่ฮ่องสอน ผลการสัมภาษณ์พบว่า มีความเห็นแตกต่างกันในบางประเด็น โดยสามารถแยกกลุ่มตัวอย่างออกเป็น 4 กลุ่ม คือกลุ่มองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กลุ่มผู้นำชุมชน กลุ่มราชการส่วนภูมิภาค และกลุ่มนักพัฒนาเอกชนและสื่อสารมวลชน การสรุปผลการสัมภาษณ์สามารถสรุปผลออกมาตามกรอบแนวคิดได้ดังนี้ คือ ด้านความชัดเจนของนโยบาย การจัดสรรงบประมาณ สมรรถนะของบุคลากร ความพร้อมทางด้านวัสดุอุปกรณ์ สามารถสรุปได้ดังนี้

กลุ่มที่ 1 กลุ่มองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ ผู้บริหารเทศบาล สมาชิกสภาเทศบาล และพนักงานเทศบาล รวมจำนวน 10 คน ผลการสัมภาษณ์พบว่า

1. **ด้านความชัดเจนของนโยบาย** กลุ่มตัวแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเห็นไปในแนวทางเดียวกันว่านโยบายขององค์กรมีความชัดเจนอยู่แล้วในด้านของการจัดการภัยพิบัติโดยมีการจัดงบประมาณในรูปแบบของงบกลางซึ่งสามารถดึงเงินเอามาใช้ได้ กรณีที่จำเป็น มองการจัดการภัยพิบัติในแง่ของการจัด อปพร.เข้าไปช่วยเหลือชาวบ้านในกรณีที่เกิดเหตุการณ์จำเป็นเช่น ไฟ

ใหม่ การจัดการออกแจกจ่ายน้ำในกรณีภัยแล้ว และเทศบาลมีแผนในการจัดการสาธารณสุขที่ชัดเจน ตามบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในกรณีเฉพาะของบ้านห้วยโผ ซึ่งเป็นภัยพิบัติขนาดใหญ่มีผู้ได้รับผลกระทบจำนวนมาก กลุ่มตัวอย่างเห็นว่าเป็นหน้าที่ของส่วนราชการภายนอกเช่น อำเภอและจังหวัดในการเข้ามาให้ความช่วยเหลือ โดยเทศบาลไม่มีนโยบายและบทบาทในการเข้าไปดำเนินการในเรื่องดังกล่าว และในด้านการปฏิบัติเทศบาลก็ได้เข้าไปให้ความช่วยเหลือตามที่ส่วนภูมิภาคร้องขอแล้ว กลุ่มตัวอย่างคิดว่าการดำเนินการดังกล่าวเทศบาลไม่มีความจำเป็นต้องเข้าไปยุ่งเกี่ยวในด้านนโยบายแต่อย่างไรขอเพียงการสั่งการจากราชการส่วนภูมิภาคเท่านั้น

2. ด้านการจัดสรรงบประมาณ ในด้านงบประมาณเทศบาลจัดสรรไว้เพียงพอตามสภาพความจำเป็นมีแผนงานรองรับชัดเจนสำหรับกรณีทั่วไป กรณีเฉพาะบ้านห้วยโผ แม้ว่าบ้านห้วยโผจะอยู่ในเขตเทศบาลแต่เหตุการณ์ที่เกิดขึ้น เกินขีดความสามารถของเทศบาลในการดำเนินการ การย้ายหมู่บ้านต้องใช้ทรัพยากรเป็นจำนวนมากเทศบาลไม่สามารถเข้าไปรับภาระในเรื่องนั้นได้ เมื่อถูกชาวบ้านทวงถามถึงการดำเนินการของเทศบาลฯก็ตอบได้เพียงว่าเป็นกรณีที่เกิดเกินขีดความสามารถของเทศบาลฯและเทศบาลกำลังขอความช่วยเหลือเพิ่มเติมจากอำเภอและจังหวัด รวมถึงเทศบาลส่งคนเข้ามาช่วยในการก่อสร้างบ้านจำนวน 1 ชุด และได้ขออนุมัติจ่ายขาดเงินสะสมในวงเงินสองล้านบาทเพื่อเข้ามาจัดทำระบบประปาให้กับหมู่บ้านที่เคลื่อนย้ายมาใหม่ ในการขออนุมัติเงินสะสมของเทศบาล กลุ่มตัวอย่างที่เป็นสมาชิกสภาจำนวนหนึ่งมีความเห็นว่าการดำเนินการของฝ่ายบริหารมีความรีบเร่ง ไม่มีการเตรียมการ เช่น เอกสารที่นำเข้ามาให้สภาเทศบาลพิจารณาอนุมัติมีอยู่ไม่กี่แผ่น แต่ไม่สามารถลงมติไม่อนุมัติหรือขอให้ฝ่ายบริหารนำกลับไปทบทวนได้เพราะเรื่องนี้ทางราชการทั้ง นายอำเภอ และผู้ว่าราชการจังหวัดฯให้ความสนใจและเร่งรัดในการดำเนินการ ทั้งยังเป็นข่าวใหญ่ถูกนำเสนอผ่านสื่อสารมวลชนทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ

ในภาพรวมของการจัดสรรงบประมาณด้านการจัดการภัยพิบัติ เทศบาลมีหน้าที่ต้องดูแลชาวบ้านในหลากหลายเรื่องไม่สามารถที่จะจัดสรรงบประมาณลงมาเฉพาะในด้านนี้ได้จึงต้องตั้งไว้เป็นงบกลางร่วมกับงบประมาณด้านอื่น เช่น การสมทบเงินประกันสังคม ทุนการศึกษาของพนักงานเทศบาลฯและกิจการที่ไม่สามารถคาดการณ์ได้ล่วงหน้า แม้ว่าเทศบาลจะมีรายได้และเงินอุดหนุนเป็นสิบล้าน แต่ส่วนใหญ่ก็เป็นค่าจ้างบุคลากร นอกจากนี้เทศบาลตำบลแม่ขมิ้นมีโรงเรียนอนุบาลจึงความจำเป็นต้องจัดสรรงบประมาณไปให้นอกจากนี้ก็เป็นงบที่ส่วนกลางเอามาฝากไว้ในรูปของงบอุดหนุนเฉพาะกิจ เช่น งบนมโรงเรียนและอาหารกลางวัน เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ที่เทศบาลไม่สามารถนำเอามาจัดสรรได้ ที่สามารถนำมาจัดสรรทำตามนโยบายจริงๆก็เหลือไม่มาก ยกตัวอย่างเช่นการจัดสรรงบประมาณให้แต่ละหมู่บ้านแต่ละปียังทำได้น้อยมาก เมื่อเกิดเหตุเทศบาลก็ช่วยเหลือได้เพียงเล็กๆ น้อยๆ รายละเอียดไม่ถี่ถ้วน จึงต้องอาศัยงบประมาณจากอำเภอเสนอ กชภอ.หรือ กชภจ. ให้ความช่วยเหลือ

และ เทศบาลไม่มีงบประมาณมากพอที่จะเข้ามาช่วยเหลือ และเรื่องที่ทำก็ใหญ่เกินไปต้องทำงานกับคนหลายฝ่าย จะเห็นได้ว่าในประเด็นเรื่องการจัดสรรงบประมาณแม้จะมีความเห็นว่ามีการจัดสรรงบประมาณที่เพียงพอ แต่ก็ยังเป็นความเพียงพอในการรับมือกับเหตุการณ์เล็กน้อยเช่นการให้ความช่วยเหลือเป็นรายบุคคล กรณีบ้านเรือนหรือพื้นที่การเกษตรเสียหายในวงแคบเท่านั้น แต่เมื่อถามต่อถึงกรณีการรับมือกับภัยพิบัติที่มีจำนวนผู้ได้รับผลกระทบหลายราย กลุ่มตัวอย่างเห็นว่าเป็นหน้าที่ของราชการส่วนภูมิภาค เช่นอำเภอและจังหวัดในการเข้ามาให้ความช่วยเหลือ

3. ด้านสมรรถนะของบุคลากร ในด้านบุคลากรมองตัวอปพร.เป็นกำลังหลักโดยมีหัวหน้างานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเป็นตัวประสานงานหลัก ความพร้อมด้านกำลังพลเทศบาลใช้กำลังอปพร.เป็นหลักในการจัดการภัยพิบัติด้านต่างๆ

4. ด้านการเตรียมพร้อมทางด้านวัสดุอุปกรณ์ มีการเตรียมความพร้อมในด้านวัสดุอุปกรณ์ เช่น รถดับเพลิง รถกู้ภัย เพื่อไว้ใช้ในเวลาฉุกเฉิน

กล่าวโดยสรุปในมุมมองของกลุ่มตัวอย่าง เทศบาลตำบลแม่ขวมมีความพร้อมในการจัดการสาธารณภัยขนาดเล็ก การจัดสรรงบประมาณก็เพียงพอเพื่อการนั้น แต่ในกรณีของการเคลื่อนย้ายหมู่บ้านห้วยโผออกจากพื้นที่เสี่ยงภัยดินโคลนถล่ม เป็นกรณีที่ใหญ่เกินกว่าความสามารถของเทศบาลฯจะเข้าไปดำเนินการได้จึงปล่อยให้เป็นที่ของราชการส่วนภูมิภาคในการดำเนินการ นอกนั้นก็กลุ่มตัวอย่างบางส่วนซึ่งมีบทบาทเป็นสมาชิกสภาเทศบาลมีความเห็นว่ากรณีนี้มีผู้เข้ามาให้ความช่วยเหลือเป็นจำนวนมากจึงไม่ได้ให้ความสนใจ การเข้าไปมีส่วนร่วมในการอนุมัติงบประมาณก็ทำไปโดยความเกรงใจเนื่องจากมีบุคคลภายนอกเข้ามาจับตาดูบทบาทของเทศบาลจึงไม่กล้าที่จะที่ตรวจสอบหรือชะลอการอนุมัติงบประมาณ บางคนไม่เคยเข้าไปดูการดำเนินการในพื้นที่จริง หรือเข้าไปเพียงเพื่อเข้าไปร่วมพิธีการหรือให้การต้อนรับเมื่อมีผู้บริหารระดับจังหวัดเข้ามาตรวจเยี่ยมการดำเนินการในพื้นที่

กลุ่มที่ 2 กลุ่มผู้นำชุมชน ได้แก่ กำนันตำบลแม่ขวม ผู้ใหญ่บ้านห้วยโผ ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฯ ผู้นำจิตวิญญาณของหมู่บ้าน (หมอผี) รวมจำนวน 4 คน ผลการสัมภาษณ์พบว่า

1. ด้านความชัดเจนของนโยบาย กลุ่มตัวอย่างมีความเห็นว่าเทศบาลมีแต่้นโยบายในการแก้ไขปัญหาในกรณีทั่วไป แต่ในกรณีการเคลื่อนย้ายหมู่บ้านห้วยโผ เทศบาลไม่มีนโยบายในการเข้ามาดำเนินการตั้งแต่ต้น แม้ว่าในหมู่บ้านห้วยโผจะมีสมาชิกสภาเทศบาลอาศัยอยู่ในหมู่บ้าน ถึงสองคนแต่การดำเนินการผลักดันก็เป็นไปในลักษณะของตัวบุคคล และเป็นการผลักดันผ่านส่วนราชการส่วนภูมิภาคที่เหนือขึ้นไปไม่ได้เป็นการผลักดันในกรอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตนเป็นตัวแทนของประชาชนอยู่

2. ด้านการจัดสรรงบประมาณ เทศบาลไม่มีศักยภาพในการให้ความช่วยเหลือ การเคลื่อนย้ายหมู่บ้านทั้งหมู่บ้านเป็นปัญหาที่ใหญ่เกินกว่าที่เทศบาลจะแก้ปัญหาได้ เทศบาลไม่มีความสามารถพอที่จะเข้ามาช่วยแก้ไขปัญหาทั้งในด้านคนด้านทรัพยากรหรือด้านงบประมาณ

3. ด้านสมรรถนะของบุคลากร เทศบาลไม่ค่อยเข้ามาให้ความช่วยเหลือเท่าที่ควร ไม่อยากที่จะเข้าไปร้องขอต่อเทศบาลมากนักเพราะมีความคิดว่าเทศบาลไม่มีศักยภาพเพียงพอ

4. ด้านการเตรียมพร้อมทางด้านวัสดุอุปกรณ์ ไม่มีความพร้อม มีอุปกรณ์ แต่ไม่มีศักยภาพในการช่วยเหลือ

กล่าวโดยสรุปมุมมองกลุ่มตัวอย่างในกลุ่มนี้มองบทบาทของเทศบาลตำบลแม่ขวมว่าไม่มีความสามารถเพียงพอในการเข้ามาดำเนินการเคลื่อนย้ายหมู่บ้านจึงมุ่งที่เข้ามาผลักดันการดำเนินการต่อส่วนราชการที่มีขนาดใหญ่กว่า เช่น อำเภอ และจังหวัด โดยตรง นอกจากนี้ยังมีข้อสังเกตของกำนันตำบลแม่ขวมที่แม้จะไม่เกี่ยวข้องต่อเทศบาลโดยตรงแต่สะท้อนถึงความเห็นพ้องต้องกันของชุมชนในการดำเนินการ มีการเรียกร้องขอความช่วยเหลือจากภายนอกแต่เมื่อมีส่วนราชการเข้ามาดำเนินการให้ความช่วยเหลือก็ขาดความสามัคคีในการดำเนินการ ไม่มีความจริงใจ ซึ่งสะท้อนให้เห็นได้จากการที่ชาวบ้านบางส่วนแม้ว่าแสดงความจำนงจะขอย้ายบ้านในตอนแรกกลับเปลี่ยนใจไม่ยอมย้ายบ้าน หรือย้ายแต่มีเงื่อนไขที่จะขอไม่รื้อบ้านที่ปลูกในพื้นที่เสี่ยงภัย

กลุ่มที่ 3 ราชการส่วนภูมิภาค ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัดแม่ฮ่องสอน นายอำเภอแม่สะเรียง ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดแม่ฮ่องสอน ปลัดอำเภอหัวหน้าฝ่ายความมั่นคงอำเภอแม่สะเรียง จำนวน 4 คน ผลการสัมภาษณ์พบว่า

1. ด้านความชัดเจนของนโยบาย เทศบาลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก โดยเฉพาะเทศบาลในพื้นที่ของจังหวัดแม่ฮ่องสอนแม้ว่าจะเป็นเทศบาลที่มีขนาด ประชากร รวมถึงรายได้ไม่น้อยกว่าองค์กรบริหารส่วนตำบลในจังหวัดอื่นๆเป็นอย่างมาก จึงไม่มีศักยภาพเพียงพอในการจัดการป้องกันแก้ไขภัยพิบัติในขนาดใหญ่ระดับนี้ได้และก็มีบทบาทร่วมกับนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ในบางครั้ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังขาดความเข้าใจในหน้าที่ของตนเอง โดยเฉพาะหน้าที่การเป็น ผู้อำนวยการท้องถิ่นตามพร.ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย 2550 ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในการแก้ไขปัญหาและจัดการภัยพิบัติในอันดับแรกผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งไม่ทราบว่าตัวเองมีบทบาทหน้าที่มาเป็นอันดับแรกเมื่อเกิดเหตุการณ์ขึ้นก็มาร้องขอความช่วยเหลือจากอำเภอ จังหวัด โดยอ้างว่าไม่มีงบประมาณในการให้ความช่วยเหลือ ซึ่งในข้อเท็จจริงก็เป็นเช่นนั้นเนื่องจากไม่ให้ความสำคัญในการตั้งเงินงบประมาณไว้ในข้อบัญญัติงบประมาณประจำปี โดยท้องถิ่นมีมุมมองในการจัดการภัยพิบัติในการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้ามากกว่าการเตรียมการป้องกัน

2. ด้านการจัดสรรงบประมาณ เป็นหน้าที่ของอำเภอที่จะต้องให้ความช่วยเหลือประชาชน ถ้าวรอกความช่วยเหลือจากเทศบาลให้เสนอขอมายากมากที่จะทำได้สำเร็จ ต้องทำทุกวิถีทาง ต้องเริ่มต้น แม้ว่าจะไม่มีงบประมาณ

3. ด้านสมรรถนะของบุคลากร เทศบาลควรเข้ามามีบทบาทมากกว่านี้ แม้ว่าจะไม่มีงบประมาณแต่ก็มีกำลังคนที่เข้ามาสนับสนุนได้ การประสานงานต้องอาศัยส่วนราชการระดับจังหวัด เข้ามาช่วยประสานงานเนื่องจากบางเรื่องต้องประสานงานกับส่วนราชการขนาดใหญ่ที่มีแนวคิด อนุรักษ์นิยมเช่น การขอใช้พื้นที่แปลงปลูกป่าขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ ที่ต้องตัดไม้สักในพื้นที่ กว่า 100 ไร่เพื่อจัดทำที่อยู่อาศัยให้กับประชาชนที่จะย้ายเข้ามาอยู่ใหม่ ต้องอาศัยเทคนิคการทำงาน บางอย่างให้งานสำเร็จลุล่วง เช่น การที่พระเจ้าวรวงศ์เธอพระองค์เจ้าโสมสวลี พระวร-ราชาทินัดดา มาตุ เสด็จมาเยี่ยมราษฎรในพื้นที่จังหวัดแม่ฮ่องสอน เป็น โอกาสให้กราบทูลฯ เสนอขอรับการ ช่วยเหลือ ทำให้ส่วนราชการอื่น ๆ มีความเกรงใจและให้ความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาต้องให้ หน่วยงานระดับจังหวัดเข้ามาประสานงานให้ความช่วยเหลือในกรณีนี้

4. ด้านการเตรียมพร้อมทางด้านวัสดุอุปกรณ์ วัสดุอุปกรณ์ก็ต้องทำให้ได้ให้ไปแสวงหาเอา ข้างหน้าถ้าวรอกความช่วยเหลือจากเทศบาลก็ไม่ต้องแก้ไขปัญหาให้กับชาวบ้าน

กล่าวโดยสรุป กลุ่มตัวอย่างมีความเห็นว่าเทศบาลแม่ขามมีขนาดเล็ก มีรายได้และ งบประมาณไม่เพียงพอต่อการรับมือภัยพิบัติขนาดใหญ่

แต่อย่างไรก็ดีเทศบาลควรมีบทบาทในส่วนที่มีความสามารถในการดำเนินการได้ เช่น การ จัดทำประชาคม การเตรียมความพร้อมของผู้ที่สมัครใจ การทำแผน ในการเคลื่อนย้ายหรือการ ประสานงาน ในการดำเนินการ แต่ในความเป็นจริงเมื่อเทศบาลมองว่าตนเองไม่ความสามารถในการ ดำเนินการก็ลดบทบาทของตัวเองและถอยออกมาอยู่ในจุดที่เสมือนว่าตนเองเป็นองค์กรภายนอก รอ การสั่งการจากราชการส่วนภูมิภาค และดำเนินการตามที่ร้องขอ ขาดบทบาทในฐานะที่เป็นตัวแทน ของประชาชนในพื้นที่ ทั้งที่เทศบาลมีความใกล้ชิดกับประชาชนมากกว่าส่วนราชการอื่น และมี ตัวแทนของประชาชนอยู่ในองค์กรด้วย

กลุ่มที่ 4 องค์กรพัฒนาเอกชนและสื่อมวลชน ได้แก่ นักพัฒนาเอกชนเครือข่ายจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กลุ่มน้ำสาละวิน ผู้ประสานงานสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) และสื่อมวลชนในพื้นที่ จำนวน 2 คน รวม 4 คน ผลการสัมภาษณ์พบว่า

1. ด้านความชัดเจนของนโยบาย ทุกภาคส่วนต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา โดยเฉพาะหน่วยงานกลางที่จะเป็นตัวกำหนดยุทธศาสตร์การดำเนินการเช่นสำนักงานป้องกันและ บรรเทาสาธารณภัยจังหวัด นอกจากนี้จะทำหน้าที่ประกาศเขตพื้นที่ที่เสี่ยงภัยแล้วยังต้องทำหน้าที่ใน การกำหนดวิธีการแก้ไขอย่างยั่งยืนในระยะยาวมากกว่าที่จะทำหน้าที่แก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าและ

พื้นที่เมื่อเกิดความเสียหายแล้ว ยกตัวอย่างเช่นการกำหนดแนวทางร่วมกับหน่วยงานป่าไม้ในการปลูกป่าที่มีความสามารถในการอุ้มน้ำและการประสานงานกับสถานีพัฒนาที่ดินในการปลูกหญ้าแฝก เพื่อที่จะกันการสูญเสียหน้าดินที่เป็นสาเหตุหนึ่งของการเกิดดิน โคลนถล่ม หรือการกำหนดพื้นที่เสี่ยงที่ควรเคลื่อนย้ายบ้านเรือนของประชาชนออกไป

ส่วนความเห็นต่อบทบาทของเทศบาลในการเคลื่อนย้ายหมู่บ้านห้วยโศ เทศบาลขาดความชัดเจนในการเข้ามาดำเนินการปล่อยให้การดำเนินการเป็นบทบาทของอำเภอ

2. ด้านการจัดสรรงบประมาณ เทศบาลไม่มีงบประมาณพอที่จะเข้ามาดำเนินการได้

3. ด้านสมรรถนะของบุคลากร พยายามให้ความช่วยเหลือในด้านวิชาการ เช่น การออกแบบบ้าน การสร้างบ้านพยายามสร้างเครือข่ายความร่วมมือและเสริมสร้างพลังของชาวบ้านในพื้นที่ต่างๆ เข้าด้วยกันมีการนำเอาช่างชุมชนจากจังหวัดใกล้เคียงเข้ามาช่วยเหลือและสอนชาวบ้านด้วยกันในการก่อสร้างบ้าน โดยมองว่าชาวบ้านเป็นกลไกสำคัญที่สุดในการแก้ไขปัญหาไม่ใช่ช่วยราชการไม่ว่าจะเป็นส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ต้องการให้ชาวบ้านพึ่งตนเองในลักษณะของการเป็นชุมชนที่ไม่ต้องรอรับความช่วยเหลือ

4. ด้านการเตรียมพร้อมทางด้านวัสดุอุปกรณ์ ทุกภาคส่วนต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการช่วยเหลือ

โดยสรุปกลุ่มตัวอย่างให้ความสำคัญกับการดำเนินการช่วยเหลือประชาชนมากกว่าที่จะให้ความสำคัญต่อบทบาทของตัวเองว่าการดำเนินการควรจะเป็นหน้าที่ของใคร

ประเด็นคำถามที่ 2 ปัญหาและอุปสรรคในการจัดการภัยพิบัติกรณีการเคลื่อนย้ายหมู่บ้านห้วยโศ อำเภอแม่สะเรียง จังหวัดแม่ฮ่องสอน

กลุ่มที่ 1 กลุ่มองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1. ด้านความชัดเจนของนโยบาย

เทศบาลมีการกำหนดนโยบายที่ชัดเจนในการแก้ไขปัญหาให้กับพี่น้องประชาชนตามบทบาทและอำนาจหน้าที่ แต่ยังคงปัญหาการจัดการภัยพิบัติแบบไม่ครบวงจร กลุ่มผู้บริหารมีแนวความคิดที่จำกัดกรอบบทบาทของตัวเองเอาไว้ในเรื่องของการให้ความช่วยเหลือหลังเกิดภัย เช่น การแจกของอุปโภคบริโภคเพื่อการยังชีพให้กับชาวบ้านในลักษณะของการบรรเทาทุกข์ให้กับชาวบ้าน โดยที่มุมมองในด้านการเตรียมการในการจัดการภัยพิบัติจะออกมาในรูปแบบของการเตรียมความพร้อมสมาชิก อปพร. เพื่อออกไปให้ความช่วยเหลือ แต่ในมิติด้านการวางแผนในการรับมือกับสาธารณภัยขนาดใหญ่เช่น การเตรียมการรับมือกับภาวะดิน โคลนถล่มยังคงมีน้อยมากแม้ว่าจะมีพื้นที่เสี่ยงภัยอีกหลายแห่งอยู่ในพื้นที่รับผิดชอบ โดยเห็นได้จากการไม่มีนโยบายในด้านการวางแผนรับมือในหมู่บ้านอื่นๆซึ่งอยู่ในบริเวณใกล้เคียง

2. ด้านการจัดงบประมาณ

กลุ่มตัวแทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความเห็นว่างบประมาณของเทศบาลฯที่ได้รับจัดสรรมาจากรัฐบาลมีจำนวนน้อย แต่ได้พยายามจัดสรรงบประมาณลงไปในการกิจต่างๆให้ครบถ้วน จึงกลายเป็นการจัดงบประมาณในลักษณะ “เบียดหัวแตก” ที่สามารถแก้ปัญหาให้กับชาวบ้านได้เรื่องละเล็กละน้อย แต่ขอให้สามารถแก้ไขปัญหาค้นคว้าได้ทุกด้าน

3. ด้านสมรรถนะของบุคลากร

ด้วยข้อจำกัดด้านงบประมาณ เทศบาลมีเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบด้านป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจำนวนหนึ่งคน โดยให้มีหน้าที่ควบคุมดูแลการปฏิบัติการตามแผนงานของ อปพร. หากไม่มีเพียงพอสามารถใช้บุคลากรของกองช่างซึ่งเป็นส่วนที่มีความใกล้ชิดกับงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอยู่ก่อน พิจารณาในด้านข้อจำกัดของบุคลากรเทศบาลแม่อวม ยังนับว่ามีความพร้อมมากกว่าเมื่อเทียบกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น เช่น องค์การบริหารส่วนตำบลบางแห่งไม่เคยมีการบรรจุพนักงานในตำแหน่ง หัวหน้างานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยหรือเจ้าพนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยรวมถึงไม่มีการกำหนดกรอบอัตรากำลังเอาไว้อีกด้วย ในแง่นี้บุคลากรของเทศบาลจึงไม่สามารถที่จะปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างครอบคลุมในทุกด้าน เพราะลำพังเพียงการควบคุมการปฏิบัติงานของอปพร.ก็ยังสามารถทำได้เกือบจะไม่ทั่วถึง การใช้บุคลากรด้านอื่นของเทศบาล เช่น การใช้เจ้าหน้าที่ด้านแผน หรือเจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป เข้ามารับผิดชอบด้านการวางแผนยุทธศาสตร์ในการจัดการภัยพิบัติก็ไม่สามารถทำได้ เนื่องจากงานมีลักษณะที่ต้องการความชำนาญเฉพาะด้าน การย้ายหมู่บ้านห้วยไผ่ ออกจากพื้นที่เสี่ยงภัยในปี 2555-2556 เทศบาลจึงทำได้เพียงแค่ส่งกำลังอปพร.เข้าไปช่วยเท่านั้น การช่วยแบ่งเบาภาระในด้านอื่นๆจึงไม่อาจเข้าไปช่วยได้

4. ด้านการเตรียมความพร้อมทางด้านวัสดุอุปกรณ์

เทศบาลขาดแคลนเครื่องมือขนาดใหญ่ที่จะเข้าไปดำเนินการแก้ไขปัญหาค้นคว้า เช่น รถตัด รถขุด รถไถปรับหน้าดินที่ต้องใช้สำหรับงานดินปริมาณมาก จึงต้องให้อำเภอรอบรับความช่วยเหลือจากองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งในข้อเท็จจริงเทศบาลขนาดเล็กอย่างเทศบาลตำบลแม่อวมก็ไม่มีความสามารถในการใช้และมีเครื่องจักรหนักอยู่ในความครอบครองได้ เพราะค่าใช้จ่ายเช่นค่าเชื้อเพลิง ค่าบำรุงรักษา ค่าอะไหล่ รวมไปถึงยังต้องจัดอัตราค่าจ้างพลขับเป็นการเฉพาะในการใช้งานเครื่องจักรขนาดใหญ่เป็นภาระต่องบประมาณของเทศบาลมากขึ้นไป

กลุ่มที่ 2 กลุ่มผู้นำชุมชน

1. ด้านความชัดเจนของนโยบาย

ในช่วงระยะแรกเมื่อเกิดเหตุการณ์ขึ้นใหม่ๆ กลุ่มผู้นำชุมชนได้ร่วมกับสมาชิกสภาเทศบาลที่มีภูมิลำเนาอยู่ในหมู่บ้านและอยู่ในพื้นที่เสี่ยงภัยด้วยก็ได้เข้าไปผลักดันกับฝ่ายบริหารของ

เทศบาลให้มีนโยบายที่ชัดเจนในการให้ความช่วยเหลือ แต่ฝ่ายบริหารก็ได้ชี้แจงให้เห็นถึงขีดความสามารถของเทศบาลว่าไม่สามารถที่จะรับมือกับปัญหาขนาดใหญ่ในระดับนี้ได้ เทศบาลจึงมีนโยบายเพียงแค่นี้เป็นองค์การที่เข้าไปร่วมเป็นส่วนหนึ่งของการแก้ปัญหาพร้อมกับหน่วยงานอื่นๆ มากกว่าที่จะมองว่าตัวเองเป็นเจ้าภาพหลักในการแก้ปัญหา

2. ด้านการจัดงบประมาณ

เทศบาลมีงบประมาณไม่พอในการแก้ไขปัญหา ในมุมมองของกลุ่มผู้นำชุมชนมีความคาดหวังกับงบประมาณจากภายนอกมากกว่าที่จะคาดหวังกับงบประมาณของเทศบาล

3. ด้านสมรรถนะของบุคลากร

กลุ่มผู้นำชุมชนเห็นว่าเทศบาลมีบุคลากรในสังกัดอยู่เป็นจำนวนมากรวมถึงกำลังของอปพร. แต่ยังไม่ได้นำมาใช้ได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ

4. ด้านการเตรียมความพร้อมทางด้านวัสดุอุปกรณ์

กลุ่มผู้นำชุมชนมีความเห็นว่า เทศบาลไม่มีความพร้อมด้านวัสดุอุปกรณ์เพียงพอในการเข้ามาช่วยเหลือชาวบ้าน

กล่าวโดยสรุปความคิดเห็นของกลุ่มผู้นำชุมชนบ้านห้วยโศ มี ความเข้าใจถึงข้อจำกัดในด้านต่างๆ ของเทศบาล โดยผู้วิจัยมีข้อสังเกตว่าเป็นเพราะว่ากลุ่มผู้นำชุมชนมีความใกล้ชิดกับ สมาชิกสภาเทศบาลที่อาศัยอยู่ในหมู่บ้านถึงสองคน และได้ นำปัญหาความต้องการของชาวบ้านที่ต้องการย้ายหมู่บ้านเข้าไปต่อเสนอต่อผู้บริหารของเทศบาลตั้งแต่ต้นจึงได้รับการสื่อสารถึงข้อจำกัดของเทศบาล ทำให้ไม่มีความคาดหวังในความช่วยเหลือของเทศบาล และมุ่งไปขอความช่วยเหลือยังหน่วยงานที่อยู่เหนือขึ้นไปเช่น อำเภอ และจังหวัด

กลุ่มที่ 3 กลุ่มราชการส่วนภูมิภาค

1. ด้านความชัดเจนของนโยบาย

กลุ่มราชการส่วนภูมิภาคมีความเห็นว่าเทศบาลขาดนโยบายที่ชัดเจนในการแก้ไขปัญหา โดยขอยกข้อสังเกตของ ปลัดอำเภอหัวหน้าฝ่ายความมั่นคงอำเภอแม่สะเรียงที่มองว่าปัญหาที่เกิดขึ้นกระทบต่อความเป็นอยู่รวมถึงชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนเทศบาลควรเข้ามามี ส่วนร่วมในการให้ความช่วยเหลือมากกว่าที่เป็นอยู่ การให้ความช่วยเหลือที่เห็นได้ชัดเจนที่สุดของเทศบาลคือการจัดงบประมาณจากเงินสะสมของเทศบาลเพื่อทำระบบประปาให้กับหมู่บ้านแห่งใหม่ ก็เกิดขึ้นจากการกดดันของผู้บริหารระดับเหนือขึ้นไปคือ นายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดที่ต้องการให้เทศบาลมีส่วนร่วมในการให้ความช่วยเหลือที่เป็นรูปธรรมมากกว่าการเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของการแก้ปัญหาเท่าๆ กันกับหน่วยงานอื่นที่ไม่ได้มีความรับผิดชอบในระดับพื้นที่ ความเห็นที่น่าสนใจอีกประเด็นหนึ่งคือ ความเห็นของป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดแม่ฮ่องสอน ที่มองว่าเทศบาลยังคงไม่

เข้าใจบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการภัยพิบัติตามเจตนารมณ์ของ พ.ร.บ. ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ที่มอบบทบาทหน้าที่ให้กับนายกเทศมนตรี ในฐานะผู้อำนวยการท้องถิ่นให้เป็นหน่วยงานแรกในการแก้ปัญหา

2. ด้านการจัดงบประมาณ

กลุ่มราชการบริหารส่วนภูมิภาคในฐานะผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทราบถึงข้อจำกัดด้านงบประมาณที่ไม่อาจเป็นหน่วยงานที่สนับสนุนงบประมาณในการแก้ไขปัญหาได้ ประกอบกับหลักเกณฑ์ให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติตามระเบียบของกระทรวงการคลังก็ไม่สามารถนำมาใช้ได้ เพราะระบียบมุ่งให้ความช่วยเหลือในด้านชดเชยความเสียหาย การเคลื่อนย้ายหมู่บ้านที่มีความเสี่ยงภัยแต่ยังไม่เกิดความเสียหายจึงไม่สามารถนำงบประมาณตามระเบียบดังกล่าวมาใช้ได้ จึงได้พยายามหาความช่วยเหลือจากองค์กรภายนอกเข้ามาให้ความช่วยเหลือ

3. ด้านสมรรถนะของบุคลากร

ประเด็นด้านสมรรถนะของบุคลากรเป็นข้อจำกัดลำดับๆแรกที่เมื่อหน่วยงานระดับอำเภอเข้ามาดำเนินการแล้วจำเป็นต้องหาแนวทางการแก้ไข โดยในการแก้ไขปัญหาผู้ว่าราชการจังหวัดได้ทำหนังสือไปยังส่วนราชการที่มีกำลังพลในพื้นที่เป็นจำนวนมาก เช่น หน่วยทหาร ตำรวจ หน่วยป่าไม้ รวมไปถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ทั้งภายในอำเภอแม่สะเรียงและต่างอำเภอให้เข้ามาช่วยเหลือเนื่องจากการเคลื่อนย้ายหมู่บ้านต้องอาศัยกำลังคนเป็นจำนวนมาก

4. ด้านการเตรียมความพร้อมทางด้านวัสดุอุปกรณ์

กลุ่มผู้นำองค์กรปกครองส่วนภูมิภาคมีความเห็นในประเด็นนี้ใกล้เคียงกับประเด็นด้านความพร้อมด้านสมรรถนะของบุคลากร จึงประสานขอความช่วยเหลือจากหน่วยงานที่มีความพร้อมซึ่งในกรณีนี้คือองค์การบริหารส่วนจังหวัดแม่ฮ่องสอน

กลุ่มที่ 4 กลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชนและสื่อมวลชน

1. ด้านความชัดเจนของนโยบาย

กลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชนมองว่าแม้ว่าทุกฝ่ายจะมีความเห็นตรงกันว่าควรย้ายชาวบ้านห้วยโผออกจากพื้นที่เสี่ยงภัยดินโคลนถล่ม แต่ไม่มีความชัดเจนในด้านผู้รับผิดชอบ เห็นได้จากการที่จังหวัดแม่ฮ่องสอน มีคำสั่งให้ สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดแม่ฮ่องสอนเข้ามาทำหน้าที่เป็นเจ้าภาพหลัก และให้อำเภอแม่สะเรียงทำหน้าที่เป็นเจ้าภาพรอง ในความเป็นจริงสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกลับแทบไม่มีบทบาทเลยในทางปฏิบัติและเทศบาลตำบลแม่ขวมก็ลดบทบาทลงเสมือนหนึ่งว่า เป็นองค์กรภายนอกที่เข้ามาให้ความช่วยเหลือ ทำให้แม้ว่าจะมีการกำหนดนโยบายที่ชัดเจนในการเคลื่อนย้ายหมู่บ้าน แต่การนำนโยบายไปปฏิบัติกลับกลายเป็นภาระของหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง เช่น อำเภอ ซึ่งก็มีข้อจำกัดในด้านต่างๆเช่นเดียวกับหน่วยงานอื่นเช่นกัน

2. ด้านการจัดงบประมาณ

ข้อจำกัดด้านงบประมาณเป็นข้อจำกัดที่สำคัญที่สุดในการแก้ไขปัญหา โดยเฉพาะกลุ่มสื่อมวลชนเห็นว่างบประมาณที่จะนำมาดำเนินการแทบจะไม่มีช่องทางที่จะหามาได้ เนื่องจากงบประมาณของเทศบาลที่ตั้งไว้ต่อปีมีไม่เพียงพอ งบประมาณในการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินก็ไม่สามารถนำมาใช้ได้ สื่อมวลชนจากสถานีโทรทัศน์ไทยทีวีสี ช่อง 3 จึงประสานขอรับความช่วยเหลือจากสถานีฯ เพื่อนำสิ่งของและวัสดุอุปกรณ์ในการปลูกสร้างบ้านเข้ามาสนับสนุนชาวบ้านเพิ่มเติมซึ่งนับว่าเป็นหนึ่งในปัจจัยของความสำเร็จของการดำเนินการ

3. ด้านสมรรถนะของบุคลากร

กลุ่มสื่อมวลชนและนักพัฒนาเอกชนมองว่าการย้ายหมู่บ้านจำเป็นต้องใช้บุคลากรเป็นจำนวนมาก บุคลากรของเทศบาลรวมถึงการระดมกำลังของอำเภอและจังหวัดอาจมีไม่เพียงพอ เพราะการดำเนินการต้องใช้คนเป็นจำนวนมาก ดำเนินการติดต่อกันเป็นเวลาหลายเดือน และยังต้องใช้ช่างที่มีความสามารถในการสร้างบ้านเข้ามาร่วมด้วย โดยแรงงานที่เข้ามาช่วยเหลือในลักษณะที่ไม่มีค่าใช้จ่าย จึงให้ความช่วยเหลือในด้านการระดมบุคลากรที่มีความสามารถทางด้านช่างเข้ามาให้ความช่วยเหลือในด้านการปลูกสร้างบ้าน

4. ด้านการเตรียมความพร้อมทางด้านวัสดุอุปกรณ์

มีความเห็นว่าวัสดุอุปกรณ์ในการดำเนินการ มีความขาดแคลนเนื่องจากเทศบาลไม่มีงบประมาณพอที่จะนำมาใช้ได้ซึ่งเกี่ยวเนื่องกับความขาดแคลนด้านงบประมาณ

กล่าวโดยสรุปความเห็นของกลุ่มสื่อมวลชนและนักพัฒนาเอกชนมองปัญหาอุปสรรคอย่างเข้าใจถึงสาเหตุของปัญหาและยังมีส่วนช่วยเป็นส่วนหนึ่งของการแก้ปัญหาหากมากกว่าที่จะเป็นผู้ชมอยู่ภายนอก

ประเด็นคำถามที่ 3 แนวทางแก้ไขและข้อเสนอแนะในการจัดการภัยพิบัติ การเคลื่อนย้ายหมู่บ้านห้วยโศ ตำบลแม่ขอม อำเภอแม่สะเรียง จังหวัดแม่ฮ่องสอน

กลุ่มที่ 1 กลุ่มองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ผู้วิจัยได้รับข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการดำเนินการจากกลุ่มตัวอย่างที่เป็นตัวแทนกลุ่มองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นน้อยมากเนื่องจากกลุ่มตัวอย่างดังกล่าวมีความเห็นกว่ากรณีการย้ายหมู่บ้านเป็นกรณีที่เกินกว่าขีดความสามารถของเทศบาลในการดำเนินการจึงปล่อยให้เป็นที่ของส่วนราชการภูมิภาคซึ่งมีขนาดใหญ่กว่าเข้ามาเป็นผู้ดำเนินการ โดยลดบทบาทตัวเองลงเหลือเพียงรอรับการสั่งการจากภูมิภาค แต่อย่างไรก็ดีกลุ่มตัวแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เสนอแนวทางการแก้ปัญหาที่น่าสนใจในเรื่องการจัดสรรงบประมาณให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเสนอให้เพิ่มงบประมาณที่จัดสรรให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มเติมให้เพียงพอกับภารกิจที่ได้รับการ

ถ่ายโอน การมีข้อจำกัดด้านงบประมาณนี้กระทบไปยังปัจจัยการบริหารอื่นๆ เช่นบุคลากร ซึ่งถูกกฎหมายกำหนดกรอบวงเงินไว้ไม่เกินร้อยละ 40 ของงบประมาณ เพื่อให้เงินที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการจัดสรรถูกใช้ไปกับการจ้างบุคลากรซึ่งเป็นรายจ่ายประจำมากกว่าการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน หากสามารถได้รับงบประมาณเพิ่มเติมก็จะสามารถจัดหาบุคลากรเพื่อรับผิดชอบภารกิจต่างๆอย่างเฉพาะเจาะจงมากขึ้น สามารถจัดหาวัสดุอุปกรณ์เพื่อการใช้งานได้เพิ่มขึ้น ตามสัดส่วนได้

กลุ่มที่ 2 กลุ่มผู้นำชุมชน

กลุ่มผู้นำชุมชนเสนอว่า การจัดการภัยพิบัติเช่นการเคลื่อนย้ายบ้านเรือนของประชาชนออกจากพื้นที่เสี่ยงภัยดินโคลนถล่ม ต้องอาศัยหน่วยงานขนาดใหญ่ที่มีศักยภาพมากกว่าเทศบาลเป็นองค์กรในการดำเนินการ หากให้เทศบาลเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการแล้วการแก้ไขปัญหาอาจจะไม่ประสบความสำเร็จ การจัดการแก้ปัญหาดังกล่าวควรมอบหมายให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานสังกัดราชการบริหารส่วนภูมิภาค เช่น อำเภอหรือจังหวัด เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างรวดเร็วยิ่งขึ้น

กลุ่มที่ 3 กลุ่มราชการส่วนภูมิภาค

กลุ่มตัวอย่างมีความเห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรให้ความสำคัญในการจัดการภัยพิบัติมากกว่าที่เป็นอยู่ โดยเฉพาะยังผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรทำความเข้าใจบทบาทของตนเองตามที่กฎหมายกำหนดไว้ให้ชัดเจน แม้ว่าจะมีข้อจำกัดทางด้านงบประมาณและบุคลากรแต่ก็จำเป็นที่จะต้องให้ความสำคัญในการเตรียมการจัดการภัยพิบัติในทุกมิติ ทั้งในด้านการเตรียมความพร้อม การป้องกันก่อนเกิดเหตุ การเผชิญเหตุ และการฟื้นฟู เพราะเหตุว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรที่อยู่ใกล้ชิดประชาชน เป็นตัวแทนของประชาชน ทำให้ เข้าใจความต้องการของประชาชนได้ดีกว่าส่วนราชการส่วนอื่น

กลุ่มที่ 4 กลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชนและสื่อมวลชน

กลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชนและสื่อมวลชนมีความเห็นสอดคล้องกันว่าแม้ว่าเทศบาล จะไม่มีขีดความสามารถในการย้ายหมู่บ้านแต่ควรทำหน้าที่ในการผลักดันนโยบายและให้ความช่วยเหลือมากกว่าที่เป็นอยู่ นอกจากควรมีแผนงานที่ชัดเจนในการดำเนินการเชิงรุกกับหมู่บ้านอื่นๆที่ตั้งอยู่ในพื้นที่เสี่ยงภัยเช่นเดียวกันกับหมู่บ้านห้วยโศเดียง ไม่เกิดความเปลี่ยนแปลงเชิงกายภาพให้เห็นได้ชัดเจน ซึ่งจำเป็นต้องดำเนินการเชิงป้องกันในมิติอื่นๆ เช่น การกำหนดแผนการดำเนินการในการป้องกันปลุกฟื้นเชิงเดี่ยวบริเวณพื้นที่เสี่ยง ซึ่งต้องอาศัยการดำเนินการเชิงเศรษฐกิจสังคม เช่น การส่งเสริมการปลูกพืชแบบผสมผสาน การวางแผนการเพิ่มรายได้ของประชาชนนอกภาคเกษตร การปลูกป่าในพื้นที่ลาดชัน การปลูกหญ้าแฝก ซึ่งการดำเนินการเหล่านี้เทศบาลสามารถดำเนินการได้ตามอำนาจหน้าที่และกรอบของงบประมาณที่ตนมีอยู่

4.4 สรุปประเด็นและการตรวจสอบข้อมูลจากการสัมภาษณ์

จากข้อมูลที่ได้เสนอมาข้างต้น สามารถนำมาวิเคราะห์ได้ดังนี้

บทบาทของเทศบาลฯในการเคลื่อนย้ายหมู่บ้าน

จากข้อมูลข้างต้นจะเห็นว่าเทศบาลมีบทบาทน้อยกว่าที่ควรจะเป็นในกระบวนการเคลื่อนย้ายหมู่บ้านเห็นได้จากมุมมองของสื่อมวลชนที่มองว่าเทศบาลในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุดและยังมีงบประมาณในการบริหารจัดการของตนเองจึงควรมีบทบาทในการเป็นตัวแทนและช่วยเหลือประชาชนมากที่สุด ซึ่งมีความแตกต่างจากภาครัฐซึ่งมีหน้าที่กำกับดูแลเช่น จังหวัดและอำเภอ ซึ่งมีมุมมองที่คล้ายคลึงกันทั้งผู้ว่าราชการจังหวัดฯและนายอำเภอฯต่างเห็นว่าการเคลื่อนย้ายหมู่บ้านเป็นเรื่องใหญ่ที่ต้องใช้ทรัพยากรในการดำเนินการมาก และต้องระดมศักยภาพของหน่วยงานต่างๆ มาบูรณาการร่วมกันในการดำเนินการซึ่งเกินกว่าศักยภาพของเทศบาลฯที่จะสามารถดำเนินการได้โดยลำพัง ซึ่งเป็นไปในทิศทางเดียวกันกับผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ของเทศบาล

ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการ

จะเห็นได้ว่าการเคลื่อนย้ายหมู่บ้านมีปัญหาอุปสรรคในการดำเนินการแต่ปัญหาของกลุ่มตัวอย่างหนึ่งบางครั้งกลับไม่เป็นปัญหาของกลุ่มตัวอย่างอื่น ยกตัวอย่างเช่น ประเพณีและวัฒนธรรมของหมู่บ้าน ในขณะที่ทางราชการพยายามที่จะระดมสรรพกำลังที่มีเข้ามาดำเนินการ ย้ายหมู่บ้านให้ทันก่อนที่ฤดูมรสุมครั้งใหม่จะเข้ามาซึ่งอาจทำให้รอยแยกที่มีอยู่เดิมอาจจะถล่มลงมา ทับหมู่บ้าน แต่มุมมองของชาวบ้าน เช่น ผู้ใหญ่บ้านและหมอผีประจำหมู่บ้าน กลับมองว่าการที่เกิด รอยแยกขึ้นเกิดจากการแตกความสามัคคีของหมู่บ้าน มีการสร้างวัดขึ้นในหมู่บ้านขึ้นอีกหนึ่งวัดทำให้หมู่บ้านแตกแยกออกเป็นสอง มีการเล่นพรรคเล่นพวกระหว่างกลุ่มการเมืองในหมู่บ้าน ดังนั้นการจะแก้ไขปัญหามุมมองของหมู่บ้านโดยตรงจุดต้องทำการรักษาขนบธรรมเนียมประเพณีอย่างเคร่งครัด เช่นการรื้อให้หมอผีประจำหมู่บ้านสร้างบ้านก่อน บ้านหลังอื่นๆจึงสามารถสร้างตามมาได้ หรือเมื่อเกิดมีกรณีคนที่อาศัยอยู่ในหมู่บ้านเสียชีวิตลงไม่ว่าด้วยสาเหตุใดบ้านทุกหลังจะต้องหยุดการรื้อย้ายเพราะจะเป็นการผิดขนบประเพณีของหมู่บ้านซึ่งทำให้การรื้อและสร้างบ้านล่าช้าออกไป ซึ่งความเชื่อเหล่านี้แม้ว่าจะไม่มีเหตุผลทางวิทยาศาสตร์แต่ก็เป็นสาเหตุที่ทำให้กระบวนการล่าช้าออกไป

ในมุมมองของราชการปัญหาอุปสรรคอยู่ที่การบริหารจัดการงบประมาณซึ่งไม่สามารถใช้งบประมาณในการช่วยเหลือตามระเบียบว่าด้วยการใช้เงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินของกระทรวงการคลังได้ เนื่องการระเบียบฯดังกล่าวอนุญาตให้จ่ายเงินช่วยเหลือบ้านเรือนที่ได้รับความเสียหายจากภัยพิบัติแล้วเท่านั้น การย้ายหมู่บ้านออกจากพื้นที่เสี่ยงภัยซึ่งยังไม่ได้รับความเสียหายจึงไม่สามารถเบิกเงินดังกล่าวมาใช้ได้ นอกจากนี้ยังมีปัญหาในเรื่องการจัดระบบบริหารราชการแผ่นดินซึ่งจากการสัมภาษณ์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดฯซึ่งเป็นหน่วยงาน

ที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในส่วนภูมิภาคกลับไม่มีเจ้าหน้าที่ที่จะเข้ามาดูแลการเคลื่อนย้ายหมู่บ้าน เพราะจำนวนบุคลากรที่มีจำนวนน้อยและระยะทางที่ห่างไกลจากที่ตั้งสำนักงาน จึงจำเป็นต้องใช้กลไกการบริหารในระดับอำเภอซึ่งมีภารกิจมากมายเข้ามาดำเนินการแทน

ในส่วนของปัญหาอุปสรรคด้านงบประมาณ การดำเนินการส่วนใหญ่ใช้งบประมาณจากจังหวัดแม่ฮ่องสอนในส่วนของงบบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการของผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นงบประมาณหลักในการดำเนินงาน นอกจากนี้ใช้เงินอุดหนุนจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดในการสนับสนุน ในส่วนของเทศบาลไม่สามารถนำงบประมาณประจำปีมาใช้จ่ายในการแก้ปัญหาได้ สามารถทำได้เพียงของบประมาณส่วนเงินสะสมเข้ามาสร้างระบบประปาให้กับหมู่บ้านเท่านั้น จากการสัมภาษณ์นายกเทศมนตรี จะเห็นได้ว่า โครงสร้างงบประมาณของเทศบาลนั้นจำเป็นต้องใช้ในการดำเนินการตามภารกิจในหลายด้านตามลำดับความสำคัญซึ่งส่วนใหญ่มีลักษณะเป็นงบประจำ การจัดงบประมาณไปพัฒนาพื้นที่ทำได้น้อยมาก การจัดงบประมาณให้แก่หมู่บ้านในแต่ละปีสามารถทำได้เพียงหมู่บ้านละไม่กี่แสนบาท

4.5 ข้อสังเกตแบบมีส่วนร่วมของผู้วิจัย

1. เทศบาลตำบลแม่ยวมมีข้อจำกัดในด้านการจัดการภัยพิบัติซึ่งมีลักษณะคล้ายกันกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในพื้นที่จังหวัดแม่ฮ่องสอน ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กการจัดเก็บรายได้ของตนเองมีสัดส่วนต่ำมาก ทำให้ต้องอาศัยเงินอุดหนุนจากรัฐบาลเป็นหลักในการดำเนินงาน เมื่อพิจารณาตามข้อบัญญัติงบประมาณจะพบว่ารายรับของเทศบาลส่วนใหญ่จะถูกใช้จ่ายไปในรูปของเงินเดือนค่าจ้าง และการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลและยุทธศาสตร์ของประเทศเป็นหลัก เทศบาลฯมีอิสระในการใช้จ่ายงบประมาณน้อยมากโดยเทศบาลตำบลแม่ยวมเลือกที่จะให้บริการด้านการศึกษาเป็นหลัก โดยมีการจัดให้มีโรงเรียนอนุบาลของเทศบาลฯเพื่อให้นักเรียนแก่เด็กช่วงปฐมวัย ทำให้การจัดบริการสาธารณะด้านอื่นก็ได้รับการจัดสรรงบประมาณลดหลั่นกันไปตามลำดับ และการจัดการภัยพิบัติด้านอื่น เช่นการจัดการภัยแล้งซึ่งเป็นภัยพิบัติซึ่งมีมาเป็นประจำ เทศบาลสามารถแก้ไขได้เพียงนำรถออกแจกจ่ายน้ำอุปโภคบริโภคให้กับประชาชนเป็นรายครัวเรือนเท่านั้น ไม่สามารถดำเนินการโครงการขนาดใหญ่เพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนน้ำได้อย่างยั่งยืน

2. บทบาทของเทศบาลตำบลแม่ยวมในการเคลื่อนย้ายบ้านเรือนราษฎรออกจากพื้นที่เสี่ยงภัยดินโคลนถล่มอยู่ในลักษณะที่ดำเนินการไปตามแรงผลักดันของสื่อมวลชนและราชการบริหารส่วนภูมิภาค ที่มีนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดฯเป็นหลัก ในด้านการบริหารจัดการเทศบาลตำบลแม่ยวมมีบทบาทอยู่เพียงแค่การมีส่วนร่วมในการดำเนินการคล้ายกับหน่วยงานอื่นที่ถูกระดมกำลังมาช่วย บทบาทของการมีส่วนร่วมมากที่สุดคือการอนุมัติงบประมาณ โดยใช้เงินสะสมจำนวน 2,000,000

บาท เพื่อจัดทำระบบประปาให้กับหมู่บ้านที่เคลื่อนย้ายไปใหม่ซึ่งก็เป็นไปตามแรงผลักดันของ
ราชการบริหารส่วนภูมิภาค ผ่านนายกเทศมนตรี โดยที่ภาคส่วนอื่นของเทศบาลมีส่วนร่วมในการ
ดำเนินการน้อย ยกตัวอย่างเช่น การที่สมาชิกสภาเทศบาลบางคนไม่เคยเข้าไปดูการดำเนินการย้าย
หมู่บ้าน บางคนเข้าไปเพียงเพื่อให้การต้อนรับผู้บริหารระดับจังหวัด ในทางปฏิบัติแล้วเทศบาล
สามารถดำเนินการในส่วนที่ตัวเองได้รับมอบหมายแบ่งสรรหน้าที่ให้เท่านั้นเช่นสามารถสร้างบ้านได้
5 หลังจากทั้งหมด 95 หลัง ใกล้เคียงกับหน่วยงานอื่นๆ ที่เข้ามาช่วยสร้างบ้านเรือนให้ประชาชน ขาด
การปฏิบัติในบทบาทของการเป็นเจ้าภาพหลักในการดำเนินการ บทบาทในเชิงรุกของเทศบาลเรียกว่า
ว่าแทบจะไม่มีเลยทำได้เพียงแต่เดินตามการผลักดันเชิงนโยบายของส่วนภูมิภาค

3. การเคลื่อนย้ายบ้านห้วยโศภะเป็นการดำเนินการเชิงรุกในลักษณะของการป้องกันก่อน
การเกิดภัยพิบัติ ซึ่งมีลักษณะโดยธรรมชาติที่จะทำให้ภาคส่วนอื่นมองไม่เห็นความสำคัญแตกต่างจาก
การเข้าไปดำเนินการช่วยเหลือหลังจากการเกิดภัยพิบัติขึ้นแล้วซึ่งจะมีลักษณะที่ชัดเจนของการแก้ไข
ปัญหาและหาตัวชี้วัดได้ยาก แต่หากไม่ดำเนินการก็อาจทำให้เกิดความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สิน
ของประชาชนเป็นจำนวนมาก ทำให้สมาชิกของเทศบาลจำนวนมากเข้ามามีส่วนร่วมตามแรงผลักดัน
ไม่ได้เกิดจากการเห็นถึงความสำคัญของปัญหาอย่างแท้จริง

4. แม้ว่าการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจะเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
โดยผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ถูกกำหนดโดยพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสา
ธารณภัยพ.ศ.2550 ให้มีฐานะเป็นผู้อำนวยการท้องถิ่น เป็นงานที่มีความสำคัญที่สุดในวงจรการจั
กษาพิบัติเนื่องจากเป็นผู้ที่อยู่ใกล้ชิดประชาชนในพื้นที่มากที่สุด แต่ในความเป็นจริงนายกเทศมนตรีฯ
มองว่าเทศบาลไม่มีความสามารถเพียงพอในการจัดการภัยพิบัติได้และให้ความสำคัญกับบทบาทของ
นายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัด ในฐานะผู้อำนวยการอำเภอฯ และผู้อำนวยการจังหวัดฯมากกว่า ใน
มุมมองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มองตัวเองว่า ได้ทำหน้าที่อย่างเหมาะสมแล้วตามบทบาทและ
งบประมาณที่ตนได้รับ

5. การเป็นผู้มีประสบการณ์ในการทำงานราชการมานานจนถึงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด
ทำให้เข้าใจกระบวนการทำงานของราชการไม่ว่าจะเป็นราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น
จึงทำให้สามารถนำเทคนิคแนวทางเข้ามาช่วยแก้ไขปัญหาที่ใหญ่ให้สามารถสำเร็จคล่องไปได้ เช่น
กรณีขอประธานความช่วยเหลือจากพระราชวงศ์ที่เสด็จเข้ามาในพื้นที่แม้ว่าจะไม่ได้มีการประธาน
ความช่วยเหลือที่เป็นรูปธรรม แต่ก็สามารถอาศัยสิ่งๆที่เรียกว่า “บารมี” เข้ามาจัดอุปสรรคสามารถ
ทำงานแก้ปัญหาให้สำเร็จคล่องไปได้ง่ายกว่าที่คาดการณ์ไว้และสามารถใช้ฐานะการเป็นผู้ว่าราชการ
จังหวัดระดมความช่วยเหลือจากส่วนราชการอื่นๆ ในจังหวัดเช่นกำลังทหาร กำลังตำรวจ กำลังหน่วย
ป่าไม้ให้ส่งคนเข้ามาช่วยเหลือชาวบ้านในการสร้างบ้านเรือนใหม่ซึ่งหน่วยงานองค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่นจะสามารถทำได้ยากหรืออาจจะเป็นไปได้เลย สามารถระดมกำลังขอความช่วยเหลือจากพื้นที่

อื่นเช่น องค์กรปกครองท้องถิ่นจากอำเภออื่นให้เข้ามาช่วยเหลือในการปลูกสร้างบ้านให้กับชาวบ้านได้ โดยการระดมความช่วยเหลือจากองค์กรสาธารณประโยชน์ภายนอกเช่น มูลนิธิอาสาเพื่อนพึ่ง(ภาฯ)ยามยาก และสถานีโทรทัศน์ไทยทีวีสีช่อง 3 ให้เข้ามาช่วยเหลือในการบริจาควัสดุสิ่งของในการก่อสร้างได้ โดยใช้อำเภอเป็นกลไกในการประสานงานระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับราชการบริหารส่วนภูมิภาคหรือราชการบริหารหน่วยอื่น เช่นหน่วยทหาร หน่วยป่าไม้ โดยต้องอาศัยโครงสร้างของระบบราชการที่มีความเกี่ยวพันกันและสามารถสื่อสารกันได้ดีกว่าการสื่อสารกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรงเนื่องจากวิธีคิดที่แตกต่างกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดแม่ฮ่องสอนที่มีขนาดเล็กมากเมื่อเทียบกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอื่น ทำให้เกิดสภาพที่มีความขาดแคลนในด้านการทำงานมากกว่าที่อื่น

6. การให้ความสนใจของนายอำเภอกับผู้ว่าราชการจังหวัดมีลักษณะเป็นการให้ความสนใจของตัวบุคคลมากกว่าเป็นการทำงานของระบบราชการ เนื่องจากตัวบุคคลให้ความสนใจจึงผลักดันการแก้ไขปัญหา ซึ่งข้อเท็จจริงหากนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นความสำคัญก็จะไม่ผลักดันให้เกิดการดำเนินการ และเชื่อเป็นอย่างยิ่งว่าการเคลื่อนย้ายราษฎรออกจากพื้นที่เสี่ยงภัยนี้จะไม่สามารถเกิดขึ้นได้เลย ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (ปภ.) ซึ่งมีหน้าที่ในการประสานงานเพื่อแก้ไขปัญหาเรื่องนี้โดยตรง และผู้ว่าราชการจังหวัดก็มีคำสั่งชัดเจนในการให้เป็นผู้มีหน้าที่ในการประสานงานแก้ไขปัญหา แต่ในความเป็นจริงกลับมีบทบาทน้อยมากแทบจะน้อยกว่าหน่วยงานอื่นๆ เพราะความห่างไกล และการอ้างว่าไม่มีกำลังคนในการปฏิบัติงานในพื้นที่

7. สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดยังทำหน้าที่ได้ไม่เต็มທີ່ในฐานะที่เป็นหน่วยงานทางวิชาการและหน่วยงานวางแผนในการจัดการภัยพิบัติขาดยุทธศาสตร์การทำงานที่ชัดเจน ยังคงทำงานเน้นการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าเช่นเดียวกับหน่วยงานอื่น ทั้งที่ควรเป็นหน่วยงานที่วางแผนจัดการภัยพิบัติในภาพรวมของจังหวัดเห็น ได้ชัดว่าแม้ว่าในพื้นที่จังหวัดแม่ฮ่องสอนจะมีพื้นที่เสี่ยงภัยเช่นนี้อยู่อีกมาก การวางแผนแก้ไขปัญหาระยะยาวเช่นที่ได้ดำเนินการที่บ้านห้วยโศภัก์ยังไม่เกิดขึ้น ซึ่งเป็นข้อบ่งชี้สำคัญว่าการดำเนินการที่เกิดขึ้นยังไม่ได้เป็นการดำเนินการในเชิงระบบ หากแต่เป็นการดำเนินการที่อาศัยความสนใจของตัวแสดงเช่นผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอเป็นส่วนสำคัญ ทำให้เห็นไม่อาจกล่าวได้ว่ากลไกการบริหารส่วนภูมิภาคเป็นหน่วยงานที่เหมาะสมที่สุดในการจัดการภัยพิบัติ

8. เมื่อพิจารณาข้อมูลแผนพัฒนาตำบลและการจัดตั้งงบประมาณประจำปีของเทศบาลตำบลแม่ขุมพบว่า เทศบาลตำบลแม่ขุมให้ความสำคัญกับการจัดการภัยพิบัติอยู่ในระดับต่ำแม้ว่าในพื้นที่รับผิดชอบของเทศบาลจะมีพื้นที่ที่มีความเสี่ยงต่อการเกิดเหตุการณ์ดินโคลนถล่ม ซึ่งหากเกิดขึ้นจะสร้างความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนอย่างรุนแรง แต่การดำเนินการของเทศบาลเป็นไปในลักษณะที่ดำเนินการเพื่อให้ครอบคลุมตามภารกิจและบทบาทหน้าที่ตามกฎหมาย เช่น การ

จัดตั้งงบประมาณเพื่อให้ความช่วยเหลือประชาชนจากภัยพิบัติไว้ในวงเงินประมาณ 800,000 บาท ติดต่อกันมาเป็นเวลาหลายปี ในขณะที่แต่ละปีเทศบาลตำบลแม่ขอมกลับขอรับการสนับสนุนงบประมาณเพิ่มเติมจากคณะกรรมการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติระดับอำเภอ/จังหวัด เป็นเงินหลายล้านบาทต่อไป อย่างไรก็ตามก็สมควรให้ความเป็นธรรมต่อเทศบาลในด้านข้อจำกัดด้านงบประมาณ เนื่องมาจากการจัดสรรงบประมาณที่มาจากส่วนกลางไม่ปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของ พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งมีเจตนารมณ์มุ่งหมายให้รัฐบาลต้องจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ของวงเงินงบประมาณทั้งหมด ภายในปี พ.ศ.2549 แต่ก็มีกรณีแก้ไขกฎหมายในปี พ.ศ.2550 ลดกรอบของวงเงินลงเป็นไม่น้อยกว่าร้อยละ 25 ทำให้จนกระทั่งถึงปัจจุบันรัฐบาลจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศเพียงร้อยละ 27

9. จากข้อมูลจากการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างผู้วิจัยเห็นว่า มีข้อควรพิจารณาสำคัญสองประการ ประการแรก ในความรับรู้ของผู้บริหารเทศบาลหน้าที่ในการจัดการภัยพิบัติเป็นหน้าที่ของราชการส่วนภูมิภาคที่มีเครือข่ายการทำงานที่กว้างขวางและมีประสิทธิภาพมากกว่า ซึ่งในข้อเท็จจริงทั้งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ ประกอบกับพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยมอบหมายอำนาจหน้าที่เบื้องต้นให้กับผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีฐานะเป็นผู้อำนวยความสะดวกในการรับผิดชอบแก้ไขปัญหาและป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ หากเกินความสามารถจึงขอรับความช่วยเหลือจากผู้อำนวยความสะดวกฯ อำเภอและผู้อำนวยความสะดวกฯ จังหวัดต่อไป ตามลำดับ ความรับรู้เช่นนี้ทำให้ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ให้ความสำคัญกับบทบาทหน้าที่ดังกล่าว ประการที่สอง ผู้นำชุมชนซึ่งมีฐานะเป็นกำนันผู้ใหญ่บ้านยังคงเห็นความสำคัญของราชการบริหารส่วนภูมิภาคในฐานะองค์กรในการแก้ไขปัญหาการจัดการภัยพิบัติมากกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กล่าวโดยสรุปจะเห็นได้ว่าเทศบาลตำบลแม่ขอมยังคงมีบทบาทน้อยในการจัดการภัยพิบัติในกรณีเคลื่อนย้ายบ้านเรือนราษฎรออกจากพื้นที่เสี่ยงภัยดินโคลนถล่มบ้านห้วยไผ่ โดยเฉพาะมุมมองของผู้บริหารที่เมื่อเห็นว่าการดำเนินการเกินกว่าศักยภาพที่เทศบาลฯ จะรับผิดชอบได้แล้วก็ปล่อยให้เป็นที่ของราชการบริหารส่วนภูมิภาคให้ดำเนินการต่อไปและลดบทบาทของเทศบาลฯ ลงให้เหลือเพียงเป็นหน่วยงานภายนอกที่สังเกตการณ์และให้ความช่วยเหลือตามที่ถูกร้องขอ มากกว่าการจะมีบทบาทในฐานะผู้รับผิดชอบ ซึ่งมุมมองเช่นนี้อาจเกิดขึ้นได้จากหลายสาเหตุ เช่น การขาดความรู้ความเข้าใจของผู้บริหารเอง ซึ่งไม่เข้าใจบทบาทที่กฎหมายกำหนดมาให้แต่สาเหตุอีกประการหนึ่งที่ผู้วิจัยเห็นว่าน่าจะเป็นสาเหตุสำคัญคือการกำหนดกรอบวงเงินงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่ได้สัดส่วนกับภารกิจที่จะต้องดำเนินการ เพราะเมื่อไม่มีงบประมาณแล้วก็ไม่สามารถดำเนินกิจกรรมต่างๆ ตามที่ได้รับมอบหมายมาได้ ทั้งนี้แนวทางการแก้ไขปัญหาที่ถูกต้องและยั่งยืน

ควรคำนึงการสร้างเสริมความเข้มแข็งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถดำเนินการกิจกรรมต่างๆ
ตามอำนาจหน้าที่ได้อย่างเต็มที่ ตามเจตนารมณ์ของการกระจายอำนาจ



ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright© by Chiang Mai University
All rights reserved