

## บทที่ 1

### บทนำ

#### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัญหาผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่สำคัญ ๆ ของเมืองเชียงใหม่ โดยเฉพาะในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ได้มีการกล่าวถึงกันมานานแล้ว ตลอดจนเทศบาลนครเชียงใหม่มีความพยายามแก้ไข ปัญหาที่กล่าวถึงมาโดยตลอดจนกระทั่งเกิดโครงการ “เชียงใหม่เมืองน่าอยู่” ซึ่งโครงการกำลัง ดำเนินอยู่ในขณะนี้ แต่ในปี พ.ศ. 2548 เทศบาลนครเชียงใหม่กลับพบกับปัญหาที่สร้างผลกระทบต่อสภาพเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมของเมืองเชียงใหม่ ปัญหาดังกล่าวคือ น้ำท่วมตัวเมือง เชียงใหม่ ในรอบ 4 เดือน คือ เดือนสิงหาคม – พฤศจิกายน 2548 เมืองเชียงใหม่ถูกน้ำท่วมใหญ่ถึง 5 ครั้ง คือ

ครั้งแรก น้ำท่วมเมื่อวันที่ 13 – 17 สิงหาคม 2548 เกิดน้ำท่วมสูง 4.90 เมตร เกิดน้ำไหล ล้นตลิ่งทั้งสองฝั่งแม่น้ำปิงตั้งแต่สะพานฟ้าฮ่ามไปถึงถนนวงแหวนรอบที่ 3 ทำให้เกิดน้ำท่วมขัง ในหลายพื้นที่ น้ำท่วมครั้งนี้มาจากอิทธิพลของพายุโซนร้อน “วาจิ”

ครั้งที่สอง วันที่ 12 กันยายน 2548 เกิดน้ำท่วมสูง 3.81 เมตร น้ำได้ไหลล้นตลิ่งตั้งแต่ สะพานเม้งรายไปจนถึงตำรวจภูธรภาค 5 ทำให้เกิดน้ำท่วมขังในบางพื้นที่ น้ำท่วมครั้งนี้มาจาก อิทธิพลของพายุโซนร้อน “จูนู”

ครั้งที่สาม วันที่ 20 - 24 กันยายน 2548 เกิดน้ำท่วมสูง 4.71 เมตร น้ำได้ไหลล้นตลิ่งทั้งสอง ฝั่งแม่น้ำปิงตั้งแต่สะพานฟ้าฮ่าม ไปจนถึงถนนวงแหวนรอบที่ 3 ทำให้เกิดน้ำท่วมในหลายพื้นที่ น้ำท่วมครั้งนี้มาจากอิทธิพลของพายุโซนร้อน “วีเชนเต้”

ครั้งที่ 4 วันที่ 27 กันยายน – 3 ตุลาคม 2548 เกิดน้ำท่วมสูง 4.93 เมตร น้ำได้ไหลล้นตลิ่ง ทั้งสองฝั่งแม่น้ำปิงตั้งแต่สะพานฟ้าฮ่ามไปจนถึงถนนวงแหวนรอบที่ 3 ทำให้เกิดน้ำท่วมขังบริเวณ กว้าง น้ำท่วมครั้งนี้มาจากอิทธิพลของพายุโซนร้อน “คอมเรย์”

ครั้งที่ 5 วันที่ 1 พฤศจิกายน 2548 เกิดน้ำท่วมสูง 3.79 เมตร น้ำได้ไหลล้นตลิ่งตั้งแต่ร้าน ทำน้ำ บ้านป่าพร้าวออกไปจนถึงถนนตำรวจภูธรภาค 5 ทำให้เกิดน้ำท่วมขังในบางบริเวณ น้ำท่วม ครั้งนี้มาจากอิทธิพลจากการเกิดแนวใต้พัดสอบทำให้เกิดฝนตกเป็นบริเวณกว้างในบริเวณลุ่มน้ำปิง

น้ำที่ท่วมนั้นมาจากปริมาณน้ำฝนที่ตกมาอย่างหนักที่อำเภอเชียงดาวซึ่งเป็นต้นน้ำแม่น้ำปิง น้ำท่วมเชียงใหม่ทั้ง 5 ครั้ง นับว่าเป็นปรากฏการณ์น้ำท่วมที่สร้างความเสียหายให้แก่ธุรกิจและ

ประชาชนในเชียงใหม่อย่างมาก เป็นภัยธรรมชาติครั้งใหญ่ของเชียงใหม่ในรอบ 40 ปี (องอาจ เดชา, 2548: 16)

ปัญหาน้ำท่วมบางครั้งเป็นเรื่องปกติของฤดูกาลที่อาจเกิดภาวะน้ำหลากจากที่สูงมาสู่ที่ราบ และระบายตามลำน้ำไม่ทันทำให้เกิดน้ำท่วมซึ่งเชียงใหม่ก็เคยพบปัญหานี้มาแล้วก่อนหน้านี้นี้ โดยเฉพาะน้ำท่วมในช่วงท้ายฤดูฝนที่มักมีมรสุมตะวันออกเฉียงเหนือพัดตกชุก แต่ก็ไม่รุนแรงดังเช่นในปี 2548 เพราะในรอบไม่กี่เดือนน้ำท่วมเชียงใหม่ถึง 5 ครั้ง เมื่อพิจารณาถึงสาเหตุของปัญหาในอดีต มีปัญหาน้ำท่วมใหญ่ในประเทศหลายครั้ง โดยเฉพาะครั้งสุดท้ายที่มีการกล่าวถึงคือการเกิดน้ำท่วมในปี พ.ศ. 2538 ทำให้เกิดความเสียหายในหลายภูมิภาค ในครั้งนั้นกล่าวกันว่า สาเหตุที่ทำให้เกิดปัญหาน้ำท่วมมาจาก 2 สาเหตุสำคัญ คือ สาเหตุจากธรรมชาติและ การขยายตัวทางกิจกรรมต่าง ๆ ของมนุษย์ ได้แก่ ปัญหาการตัดไม้ทำลายป่า การขาดการวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ดีพอ การขยายตัวของพื้นที่เมือง เป็นต้น จึงส่งผลให้พื้นที่ที่รองรับน้ำที่ไหลบ่าลดลง ลำรางระบายน้ำถูกปิดกั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเกิดฝนตกหนักติดต่อกันพื้นที่ก็จะเกิดปัญหาภาวะน้ำท่วมขัง (ประสิทธิ์ เมฆอรุณ, 2544: 2) ส่วนการเกิดปัญหาน้ำท่วมเมืองเชียงใหม่ในครั้งนี้ (พ.ศ. 2548) มีการอธิบายถึงสาเหตุที่มาจาก การขยายตัวทางกิจกรรมต่าง ๆ ของมนุษย์ว่าเป็นสาเหตุหลัก ร่วมกับการขาดการวางแผนการใช้ประโยชน์พื้นที่ ซึ่งบริเวณที่เคยเป็นแหล่งรับน้ำในพื้นที่ที่ถูกใช้เป็นที่ก่อสร้างที่อยู่อาศัยไปเป็นจำนวนมากทำให้เมืองเชียงใหม่ไม่มีที่ซุ่มน้ำรองรับน้ำอีกต่อไป รวมทั้งการรुक้าที่ดินริมตลิ่งแม่น้ำปิงอย่างไม่เกรงกลัวต่อกฎหมาย รวมทั้งการทำโครงการใหญ่ที่มีอยู่รอบ ๆ เมืองเชียงใหม่ก็มีส่วนทำให้การขยายพื้นที่น้ำท่วมในจังหวัดเชียงใหม่แผ่ไปอย่างกว้างขวาง (กองบรรณาธิการพลเมืองเหนือ, 2548ก: 8)

น้ำท่วมเชียงใหม่จึงกลายเป็นปัญหาระดับชาติที่ถูกหยิบยกไปพูดในการประชุมคณะรัฐมนตรี โดยเฉพาะการประชุมเมื่อวันที่ 16 สิงหาคม 2548 ซึ่งเป็นช่วงน้ำท่วมเชียงใหม่ การประชุมครั้งนั้นได้ดำริโครงการแก้ไขปัญหาน้ำท่วมเมืองเชียงใหม่ไว้ตั้งแต่การขุดลอกคลองธรรมชาติ สำรวจที่ลุ่มสำหรับทำอ่างเก็บน้ำ สร้างเขื่อนเท่าที่จำเป็น รวมทั้งมีกระแสว่า นายกรัฐมนตรีให้ความสนใจวิธีการแก้ไขปัญหาที่เทศบาลนครเชียงใหม่เคยดำริไว้เมื่อคราวน้ำท่วมใหญ่ปี 2537 คือ โครงการสร้างเขื่อนกั้นน้ำริมตลิ่งความสูง 5 เมตร ระยะทาง 11 กิโลเมตร ซึ่งเป็นแนวเขตพื้นที่เขตเศรษฐกิจของเมือง (กองบรรณาธิการพลเมืองเหนือ, 2548ข: 12) ซึ่งแนวคิดการแก้ไขปัญหาดูด้วยการสร้างเขื่อนกั้นน้ำริมตลิ่งนั้น ได้รับการกล่าวถึงกันพอสมควร โดยเฉพาะนักวิชาการเห็นว่าเป็นวิธีการแก้ไขปัญหาที่อาจสร้างปัญหาผลกระทบระยะยาว โดยเฉพาะปัญหา ระบบนิเวศอย่างรุนแรงเพราะ โลกมีประสบการณ์การแก้ไขปัญหาดูด้วยวิธีการนี้มาแล้วในประเทศ

ญี่ปุ่น ประเทศเดนมาร์ก เป็นต้น ทำให้ต้องหันไปพิจารณาแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยวิธีการอื่น ๆ (กองบรรณาธิการพลเมืองเหนือ, 2548ก: 17)

กระทรวงมหาดไทยได้ให้กรมโยธาธิการและผังเมือง เข้ามาทำหน้าที่สำรวจศึกษาระบบน้ำ ทั้งระบบในเขตเมืองเชียงใหม่ ในการเข้ามาของกรมโยธาธิการได้มีการตั้งคำถามเกี่ยวกับสาเหตุที่ทำให้เกิดปัญหาที่จำเป็นต้องได้รับการจัดการแก้ไข คำถามดังกล่าวประกอบด้วย

1. การบุกรุกแม่น้ำปิง
2. การตัดไม้ทำลายป่าและทรัพยากรธรรมชาติ
3. การหาสถานที่สำหรับการทำแก้มลิงทั้งสองฝั่งแม่น้ำก่อนจะเข้าสู่ตัวเมือง
4. การสำรวจตลอดแม่น้ำปิงเพื่อค้นหาสิ่งที่เป็นอุปสรรค กีดขวาง
5. การขุดลอกคลองแม่ข่าเพื่อเป็นทางระบายน้ำออกจากเมือง และ
6. สำรวจถนนและสิ่งปลูกสร้างขวางทางน้ำ เพื่อปรับปรุงระบบระบายน้ำใหม่ทั้งหมด

(กองบรรณาธิการพลเมืองเหนือ, 2548ข: 12)

แม้จะเป็น โครงการที่ต้องรีบดำเนินการแก้ไขปัญหาคือจะเกิดขึ้นในอนาคต แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่าเทศบาลนครเชียงใหม่ เคยกำหนดนโยบายการแก้ไขปัญหาน้ำท่วมมาแล้วก่อนหน้านี้อย่างไรก็ตามในบางโครงการกำลังดำเนินการอยู่ โครงการที่สำคัญได้แก่ การขุดลอกแม่ข่าซึ่งเริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2545 และการแก้ไขปัญหาคือการบุกรุกแม่น้ำปิงซึ่งดำเนินการมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544 ซึ่งปัจจุบันโครงการดังกล่าวยังคงดำเนินการไม่เสร็จสิ้น

ในอดีต จังหวัดเชียงใหม่เคยถูกน้ำท่วมมาแล้ว แต่น้ำท่วมแต่ละครั้งนั้นได้พบความจริงว่าปัญหาได้ทวีความรุนแรงเพิ่มขึ้น น้ำท่วมในปี พ.ศ. 2548 โดยเฉพาะในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ จึงเป็นภาพน้ำท่วมที่ขยายพื้นที่กว้างขวางมากขึ้นกว่าในอดีต เหนือความคาดคิดของหน่วยงานราชการที่ต้องทำหน้าที่บรรเทาสาธารณภัย เตือนภัยล่วงหน้าให้ประชาชนเตรียมขนย้ายทรัพย์สินหนีน้ำท่วมไปยังบริเวณที่ปลอดภัย และเหนือความคิดของประชาชนที่อยู่ในจังหวัดเชียงใหม่ การท่วมครั้งแรกในปีนั้น จึงสร้างความเสียหายให้แก่ประชาชนที่อยู่ในบริเวณที่น้ำไม่เคยท่วมถึงค่อนข้างมาก แม้ว่าน้ำท่วมในครั้งต่อ ๆ มาประชาชนจะได้รับการเตือนภัยล่วงหน้าแล้วก็ตาม ความเสียหายด้านทรัพย์สินก็ลดลงแต่ความเสียหายด้านจิตใจของประชาชนที่พบกับปัญหาน้ำท่วมซ้ำซากจนไม่สามารถดำรงชีวิตได้อย่างปกติสุข

นอกจากนี้ น้ำท่วมจึงสร้างความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจ สังคมในชุมชน และคุณภาพชีวิตของประชาชนค่อนข้างมาก แต่ในขณะเดียวกันหน่วยงานราชการ โดยเฉพาะเทศบาลนครเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ กรมชลประทาน กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี และมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ได้ร่วมมือกันดำเนินโครงการเพื่อป้องกันปัญหาน้ำท่วมทั้งในระยะสั้นและ

ระยะยาว มาตรการและโครงการแก้ไขปัญหาน้ำท่วมในเขตเมืองเบื้องต้น กำหนดไว้ 6 เรื่อง คือ การฟื้นฟูสภาพป่า การจัดระบบเตือนภัย การลดปริมาณน้ำที่จะไหลลงแม่น้ำปิง การเร่งระบายน้ำ โดยการขุดลอกแม่น้ำปิงและการปรับปรุงประตูระบายน้ำ การก่อสร้างพนังกั้นน้ำป้องกันน้ำท่วม พื้นที่ชุมชนเมือง และการแก้ไขปัญหาคารบูกrukแม่น้ำปิง แต่ในสายตาของประชาชนทั่วไปยังเห็นว่าความร่วมมือดำเนินการเพื่อจัดการปัญหาน้ำท่วมในเขตเมืองของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นไปอย่างล่าช้า ยังไม่มีรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีการบริหารจัดการปัญหาน้ำท่วมที่ชัดเจนจนกระทั่งไปว่าในปีต่อ ๆ ไปเชียงใหม่อาจจะต้องประสบปัญหาน้ำท่วมอีกก็เป็นไปได้ ดังนั้น ประเด็นที่ผู้ศึกษาต้องการศึกษาวิจัยก็คือ แนวทางในการจัดการปัญหาน้ำท่วมของเทศบาลนครเชียงใหม่ มีหลักและวิธีการในการบริหารจัดการอย่างไร ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการกำหนดภารกิจ บทบาท อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานต่าง ๆ ในเทศบาลนครเชียงใหม่ การวางแผนเตรียมการประสานงาน การสร้างกลไกในการสร้างความร่วมมือทั้งจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและประชาชนที่ได้รับผลกระทบอย่างไร

#### วัตถุประสงค์ของการศึกษา

การศึกษากำหนดวัตถุประสงค์ของการศึกษาไว้ดังนี้

1. เพื่อสำรวจถึงสภาพน้ำท่วมและสาเหตุที่ทำให้เกิดน้ำท่วมเมืองเชียงใหม่ในช่วงเดือนสิงหาคมถึงพฤศจิกายน พ.ศ. 2548
2. เพื่อศึกษาแผนงานและมาตรการการบริหารจัดการปัญหาน้ำท่วมในเขตเทศบาลของเทศบาลนครเชียงใหม่ ในช่วงปี พ.ศ. 2548 - 2549
3. เพื่อตรวจสอบผลการดำเนินงานของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องหลังจากเกิดปัญหาน้ำท่วมในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ในปี พ.ศ. 2548
4. เพื่อวิเคราะห์ปัจจัยที่ก่อให้เกิดความสำเร็จหรือล้มเหลวของการดำเนินโครงการแก้ไขปัญหาน้ำท่วมในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่

#### ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษานี้ ทำการศึกษารายละเอียดของแผนงาน โครงการที่เป็นแนวทางแก้ไขปัญหาน้ำท่วมในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งทำการศึกษาผลการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการแก้ไขปัญหาน้ำท่วมหลังจากเกิดปัญหาน้ำท่วมในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ โดยการสำรวจเอกสารและทำการสัมภาษณ์จากบุคลากรระดับบริหารในหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

### ขอบเขตเนื้อหา

การศึกษาครั้งนี้ ทำการศึกษา

1. สภาพน้ำท่วมและสาเหตุที่ทำให้เกิดน้ำท่วมในช่วงเดือนสิงหาคมถึงพฤศจิกายน พ.ศ. 2548
2. แผนงานและมาตรการการบริหารจัดการปัญหาน้ำท่วมในเขตเทศบาลของเทศบาลนครเชียงใหม่
3. ศึกษาความเห็นของผู้บริหารหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหา น้ำท่วมเมืองเชียงใหม่เกี่ยวกับผลการดำเนินงานของหน่วยงานหลังจากเกิดปัญหาน้ำท่วมในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ในปี พ.ศ. 2548
4. ศึกษาความคิดเห็นของผู้บริหารหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหา น้ำท่วมเกี่ยวกับปัจจัยที่ก่อให้เกิดความสำเร็จหรือล้มเหลวของการดำเนิน โครงการแก้ไขปัญหา น้ำท่วมในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่

### ขอบเขตประชากร

ประชากรที่ใช้สำหรับการศึกษาคือ บุคลากรของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยตรงกับการจัดการแก้ไขปัญหา น้ำท่วม จำนวน 5 แห่ง ประกอบด้วย เทศบาลนครเชียงใหม่ กรมชลประทาน กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี กรมโยธาธิการ และศูนย์อุทกวิทยาและบริหารน้ำภาคเหนือตอนบน ทำการสุ่มตัวอย่างแบบเจาะจงจากประชากรที่ใช้ในการศึกษา ทำการสุ่มเฉพาะบุคลากรระดับบริหารในหน่วยงานแต่ละแห่ง ๆ ละ 3 คน รวม 15 คน

### นิยามศัพท์

การจัดการปัญหาน้ำท่วม หมายถึง การดำเนินงานตามแผนงาน โครงการแก้ไขปัญหา น้ำท่วมซึ่งถูกกำหนดขึ้นเพื่อป้องกันปัญหาน้ำท่วมในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง โดยเฉพาะทั้งในระยะสั้นและระยะยาว ซึ่งในที่นี้เป็นการจัดการปัญหาน้ำท่วมในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่

เทศบาลนครเชียงใหม่ หมายถึง พื้นที่ในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ ประกอบด้วยแขวงศรีวิชัย แขวงเมืองราย แขวงกาวิละ และแขวงนครพิงค์

หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง หมายถึง หน่วยงานที่รับผิดชอบการจัดการปัญหาน้ำท่วม ในการศึกษาครั้งนี้ ได้แก่ เทศบาลนครเชียงใหม่ กรมชลประทาน กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี กรมโยธาธิการ และศูนย์อุทกวิทยาและบริหารน้ำภาคเหนือตอนบน

ความพร้อมสำหรับการป้องกันปัญหาน้ำท่วม หมายถึง การมีแผนงาน โครงการ และการจัดการแผนงาน โครงการสำหรับการป้องกันปัญหาน้ำท่วมเมืองก่อนเกิดปัญหาน้ำท่วมเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ในปี พ.ศ. 2548

ผลการดำเนินงาน หมายถึง รายละเอียดการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันน้ำท่วมในอนาคต และการจัดการปัญหาที่เกิดขึ้นหลังถูกน้ำท่วม หลังจากเกิดปัญหาน้ำท่วมในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ในปี พ.ศ. 2548

### ประโยชน์ของการศึกษา

1. ทราบถึงแผนและแนวทางการจัดการปัญหาน้ำท่วมในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
2. ทราบว่าหลังจากเกิดปัญหาน้ำท่วมในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ ในปี พ.ศ. 2548 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการแก้ไขปัญหอย่างไรบ้าง
3. ทราบว่า มีปัจจัยใดบ้างที่อาจก่อให้เกิดปัญหาที่อาจส่งผลกระทบต่อความล้มเหลวของการดำเนินโครงการ หรือมีปัจจัยใดบ้างที่อาจก่อให้เกิดผลดีต่อการดำเนินโครงการแก้ไขปัญหาน้ำท่วมในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่
4. ผู้บริหารท้องถิ่นในเขตเมืองขนาดใหญ่ สามารถนำผลการศึกษาใช้ประโยชน์สำหรับวางแผนงาน โครงการ แก้ไขปัญหาน้ำท่วมเมือง หรืออาจนำส่วนที่เป็นประโยชน์ไปใช้ประกอบการปรับปรุงแก้ไขแนวทางการบริหารจัดการปัญหาน้ำท่วม