

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

องค์การบริหารส่วนตำบล คือ องค์กรปกครองท้องถิ่นซึ่งได้รับการกระจายอำนาจจากส่วนกลาง เพื่อปกครองตนเอง ในการบริหารงานภายใต้ความรับผิดชอบจะทราบและเข้าถึงปัญหาของชุมชนในท้องถิ่นได้ใกล้ชิดกว่าส่วนกลางตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลเริ่มในประเทศไทยเมื่อปี พ.ศ. 2537 ทำให้้องค์การบริหารส่วนตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยสาเหตุการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลได้แก่

1. เพื่อให้คนในท้องถิ่นมีโอกาสพัฒนาและแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นตนเอง
2. เพื่อให้การแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นตรงตามความต้องการของคนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง
3. เป็นเสมือนโรงเรียนฝึกสอนประชาธิปไตยแก่คนในท้องถิ่น
4. เป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมือง และการบริหารของประเทศไทยในอนาคต

ซึ่ง้องค์การบริหารส่วนตำบลมีบทบาท และความสำคัญเป็นอย่างยิ่งในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม โดยมีหน้าที่ต้องดำเนินกิจการในเขตพื้นที่รับผิดชอบโดย การจัดให้มีและบำรุงรักษา ทางน้ำและทางบก การรักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล การป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การส่งเสริมการวิจัย ศาสนา และวัฒนธรรม การส่งเสริม การพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ การคุ้มครองดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และการปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย

นอกจากหน้าที่ที่ต้องทำดังกล่าวแล้ว้องค์การบริหารส่วนตำบลยังสามารถอาจจัดกิจกรรมในเขตของตนในการให้มีน้ำเพื่ออุปโภคและการเกษตร การให้มีและบำรุงรักษาการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น การให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ การให้มีและบำรุงรักษาสถานที่ประชุม กีฬา การพักผ่อนหย่อนใจและสวนสาธารณะการให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกร กิจการสหกรณ์ การส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครัวเรือน การบำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎรการคุ้มครองและการรักษาทรัพย์สินอื่นเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินการหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของ้องค์การบริหารส่วนตำบล การให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม และการจัดกิจกรรมเกี่ยวกับการพาณิชย์ ทั้งนี้การดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าวข้างต้นนี้ ้องค์การบริหารส่วนตำบลออกข้อบังคับตำบลเพื่อบังคับใช้แก่ราษฎรในตำบลได้ โดยอาจกำหนด

โทษปรับแก่ผู้ฝ่าฝืนแต่ต้องไม่เกิน 500 บาท (องค์การบริหารส่วนตำบลป่าแดด จังหวัดเชียงใหม่ : ระบบออนไลน์)

สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลป่าแดด อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ มีพื้นที่ประมาณ 25 ตารางกิโลเมตร หรือคิดเป็น 15,625 ไร่ ตำบลป่าแดดตั้งอยู่ทางทิศใต้ของอำเภอเมืองเชียงใหม่ เป็นพื้นที่ราบลุ่มตามฝั่งซ้าย (ตะวันตก) ของแม่น้ำปิง และมีส่วนที่ติดลำน้ำแม่ปิงเป็นแนวทางยาวตลอดประมาณ 6.5 กิโลเมตร มักเกิดน้ำท่วมบริเวณฝั่งแม่น้ำในฤดูน้ำหลากในอดีต พื้นที่ส่วนใหญ่เป็นที่อยู่อาศัยและทำการเกษตร แต่ปัจจุบันพื้นที่ในเขต อบต.ป่าแดดได้มีการพัฒนาจนทำให้เกิดมี หมู่บ้านจัดสรร อาคารร้านค้า โรงงานอุตสาหกรรมขนาดเล็ก เกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก ประชากรประกอบอาชีพรับจ้าง ค้าขาย รับราชการ และเกษตรกรรม ส่วนใหญ่มีฐานะความเป็นอยู่ในระดับปานกลาง จำนวนประชากรรวมในตำบลป่าแดด มีจำนวนประชากรทั้งสิ้น 14,010 คน แยกเป็นชาย 6,607 คน เป็นหญิง 7,403 คน (องค์การบริหารส่วนตำบลป่าแดด จังหวัดเชียงใหม่ : ระบบออนไลน์) ในส่วนของการพัฒนาพื้นที่รับผิดชอบนั้นได้กำหนดยุทธศาสตร์พัฒนาตำบลป่าแดดไว้ทั้งหมด 7 ด้าน คือ

1. ยุทธศาสตร์พัฒนาด้านการแก้ไขปัญหาความยากจน
2. ยุทธศาสตร์พัฒนาด้านการค้าการลงทุน
3. ยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์
4. ยุทธศาสตร์พัฒนาด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ
5. ยุทธศาสตร์พัฒนาด้านการเมืองการปกครอง และบริหารจัดการ
6. ยุทธศาสตร์พัฒนาด้านการพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อบริการประชาชน
7. ยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านการส่งเสริมการท่องเที่ยว

โดยผลการพัฒนาตามยุทธศาสตร์ต่างๆ ที่ผ่านมานั้นได้รวบรวมและจัดทำเป็นรายงานประจำปีทุกๆ ปี และจากการพัฒนาตามยุทธศาสตร์ต่างๆ ที่ผ่านมานั้น พบว่าปัญหาที่องค์การบริหารส่วนตำบลป่าแดด ต้องเผชิญทุกๆ ปี และไม่สามารถแก้ไขได้อย่างเป็นรูปธรรมและยั่งยืนก็คือปัญหาน้ำท่วมในพื้นที่รับผิดชอบ ปัญหาดังกล่าวนั้นสืบเนื่องจาก พื้นที่ต้องประสบกับปัญหาน้ำปิงล้นตลิ่ง เมื่อสำรวจปัญหาพบว่าน้ำปิงได้ล้นตลิ่ง ตั้งแต่สะพานบริเวณสถานีตำรวจภูธรภาค 5 เรื่อยไปตลอดจนถึงพื้นที่บริเวณ หมู่ 6 บ้านวังสิงห์คำ ประกอบพื้นที่ตำบลป่าแดดนั้นต้องเผชิญกับปัญหาน้ำล้นลำเหมืองแม่ข่า ซึ่งนอกจากน้ำจะหนุนน้ำปิงที่ล้นตลิ่งแล้วยังส่งกลิ่นเหม็นไปทั่วบริเวณที่อยู่อาศัยของประชาชน อีกทั้งพื้นที่ต้องรับน้ำจากจุดวิกฤตน้ำท่วมด้านทิศตะวันตก (ถนนสายเชียงใหม่-ฮอด) ซึ่งทิศตะวันตกติดต่อกับตำบลสุเทพ ตำบลแม่เหิยะ อำเภอเมืองเชียงใหม่ พื้นที่เขตเทศบาลนครเชียงใหม่บางส่วน และถนนทางหลวงสายเชียงใหม่-ฮอด ซึ่งมีลำเหมือง

สาธารณประโยชน์และท่อระบายน้ำจากถนน ที่เข้ามาเชื่อมลำเหมืองสาธารณประโยชน์ภายใน ตำบลป่าแดด

จากสาเหตุที่กล่าวถึงจึงทำให้ตำบลป่าแดดต้องเตรียมรับมือกับสภาพน้ำท่วมทุกปี นอกจากนี้ สาเหตุที่ทำให้เกิดน้ำท่วมล้นตลิ่งที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ ลำน้ำปิงที่แคบตื้นเขิน เนื่องจากไม่มีการขุดลอก อีกทั้งพื้นที่ลำน้ำปิงเกิดทิ้งออกตามธรรมชาติขึ้นมา บางแห่งมีผู้บุกรุกเข้าไปสร้างสิ่งปลูกสร้างขวางทางไหลของน้ำ ในขณะที่พื้นที่ตลอดแนวแม่น้ำในเขตตำบลป่าแดดค่อนข้างต่ำและเป็นทางโค้งทำให้ในฤดูฝนทุกปี เมื่อมีฝนตกชุก มีการปล่อยน้ำมาจากแหล่งน้ำอื่น จึงเกิดการไหลทะลักของน้ำเข้าท่วมบ้านเรือนประชาชนทันที

ที่ผ่านมามงคมนตรีการบริหารส่วนตำบลป่าแดด ได้พยายามดำเนินการแก้ไขโดยทำการศึกษาสภาพปัญหาน้ำท่วมขององค์การบริหารส่วนตำบลป่าแดด (องค์การบริหารส่วนตำบลป่าแดด 2549: 5 - 21) พบว่าเกิดจากปัญหาแม่น้ำปิงล้นตลิ่ง ปัญหาน้ำล้นลำเหมืองแม่ข่า และปัญหาจุดวิกฤตน้ำท่วมด้านทิศตะวันตก (ถนนสายเชียงใหม่-ฮอด) รวมทั้งได้บรรจุการแก้ไขปัญหาน้ำท่วมในแผนพัฒนาสามปี พ.ศ.2550 - พ.ศ.2552 เพื่อให้มีทิศทางการแก้ไขปัญหาน้ำท่วมอย่างชัดเจน ในปีงบประมาณ 2550 ปรากฏโครงการที่นำมาแก้ไขปัญหาน้ำท่วม อาทิ โครงการขุดลอกลำเหมืองตั้งแต่ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กสุครุขะระยะทางประมาณ 1,050 เมตร (หมู่ที่ 4) โครงการขุดลอกพร้อมดาดลำเหมือง 2 เส้นทาง (หมู่ที่ 10) โครงการก่อสร้างเขื่อนคอนกรีตกันตลิ่งฝั่ง (หมู่ที่ 8) โครงการก่อสร้างประตูปิด-เปิดน้ำเวลาน้ำท่วม (หมู่ที่ 11) เป็นต้น ซึ่งโครงการต่าง ๆ นั้นใช้งบประมาณมากเกินไปเกินศักยภาพขององค์การบริหารส่วนตำบลป่าแดดที่จะสามารถดำเนินการได้ จึงต้องอาศัยงบประมาณสนับสนุนสำหรับการดำเนินการแก้ไขปัญหาน้ำท่วมจากหน่วยงานอื่นๆ อาทิ องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรมทางหลวง กรมโยธาธิการและผังเมือง กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นฯลฯ ซึ่งก็ไม่มี ความแน่นอนว่าจะได้รับงบประมาณสนับสนุนจากหน่วยงานต่างๆ ดังกล่าวหรือไม่ เพียงใด

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่าตำบลป่าแดดประสบกับปัญหาน้ำท่วมในพื้นที่เป็นบริเวณกว้างและมีความรุนแรงของปัญหาในระดับมาก ซึ่งในการแก้ไขปัญหาน้ำท่วมภายในตำบลป่าแดด โดยองค์การบริหารส่วนตำบลป่าแดดโดยลำพังนั้นคงไม่สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างเป็นรูปธรรมและยั่งยืน ดังนั้นผู้ศึกษาจึงมีความประสงค์ที่จะศึกษาถึงข้อจำกัดด้านต่างๆ อาทิ ด้านงบประมาณ ด้านบุคลากร ด้านความร่วมมือจากภาครัฐและภาคเอกชน รวมถึงศึกษาผลกระทบของปัญหาน้ำท่วมต่อประชาชนในพื้นที่ตำบลป่าแดด อีกทั้งสำรวจหาแนวทางที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหาน้ำท่วม และมาตรการหรือวิธีการใหม่ๆ ในการแก้ไขปัญหาน้ำท่วมให้เกิดอย่างเป็นรูปธรรมและแก้ไขปัญหาน้ำท่วมได้อย่างยั่งยืน

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อวิเคราะห์หาวิธีการแก้ไขปัญหาและข้อจำกัดในการบริหารจัดการน้ำท่วมขององค์การบริหารส่วนตำบลป่าแดด อำเภอเมืองเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่
2. เพื่อสำรวจถึงผลกระทบจากปัญหาน้ำท่วมที่ประชาชนในพื้นที่ตำบลป่าแดด อำเภอเมืองเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่
3. เพื่อแสวงหาแนวทางการประสานความร่วมมือจากหน่วยงาน องค์กรและบุคลากรที่เกี่ยวข้องเพื่อแก้ไขปัญหาน้ำท่วมภายในตำบลป่าแดด อำเภอเมืองเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่
4. เพื่อสำรวจความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อวิธีการแก้ไขปัญหาน้ำท่วมตำบลป่าแดดที่ผ่านมาและในอนาคต

1.3 สมมุติฐานของการศึกษา

1. ประชาชนในพื้นที่ตำบลป่าแดด อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ได้รับผลกระทบจากน้ำท่วมอยู่ในระดับสูงมาก

1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

1. ทราบปัญหาในการบริหารจัดการน้ำท่วมขององค์การบริหารส่วนตำบลป่าแดด อำเภอเมืองเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ อาทิ บุคลากร งบประมาณ การมีส่วนร่วม ระเบียบกฎหมาย ความร่วมมือจากภายนอก เป็นต้น และหาวิธีการในการแก้ไขต่อไป
2. ทราบผลกระทบของปัญหาน้ำท่วมต่อประชาชนในพื้นที่ตำบลป่าแดด อำเภอเมืองเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ เพื่อนำมาใช้เป็นข้อมูลในการหามาตรการป้องกันและบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนต่อไป
3. สามารถนำผลการศึกษาที่ได้ไปใช้ในการบริหารจัดการปัญหาน้ำท่วม ขององค์การบริหารส่วนตำบลป่าแดด อำเภอเมืองเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ ต่อไปในอนาคต

1.5 ขอบเขตการศึกษา

ขอบเขตประชากร ประชากรในการศึกษา ประกอบด้วย

1. ประชาชนในพื้นที่ตำบลป่าแดด
2. ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลป่าแดด
3. สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลป่าแดด
4. ผู้นำชุมชนในพื้นที่ตำบลป่าแดด
5. บุคลากรที่ปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนตำบลป่าแดด

ขอบเขตเนื้อหา การศึกษารั้ครั้งนี้ ได้กำหนดขอบเขตของเนื้อหาที่จะทำการศึกษาดังนี้

1. ข้อจำกัดในการบริหารจัดการปัญหาน้ำท่วม ด้านต่างๆ คือด้านบุคลากร งบประมาณ การมีส่วนร่วม ระเบียบกฎหมาย ความร่วมมือจากภายนอก
2. ผลกระทบของปัญหาน้ำท่วมต่อประชาชนในพื้นที่ตำบลป่าแดด ด้านต่างๆ คือ ด้านคุณภาพชีวิต ด้านเศรษฐกิจ ด้านสาธารณสุข
3. แนวทางแก้ไขปัญหาน้ำท่วมภายในตำบลป่าแดด

1.6 นิยามศัพท์ทั่วไป

ปัญหาน้ำท่วม หมายถึง ปัญหาน้ำท่วมที่เกิดขึ้นภายในตำบลป่าแดด อำเภอเมืองเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่

ปัญหาในการบริหารจัดการน้ำท่วม หมายถึง ข้อจำกัดในการบริหารจัดการปัญหาน้ำท่วมภายในตำบลป่าแดด อำเภอเมืองเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่

ผลกระทบของปัญหาน้ำท่วมต่อประชาชน หมายถึง ผลกระทบของปัญหาน้ำท่วมที่เกิดขึ้นต่อประชาชนในพื้นที่ตำบลป่าแดด อำเภอเมืองเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่

แนวทางแก้ไขปัญหาน้ำท่วม หมายถึง แนวทาง มาตรการต่างๆ ที่สามารถนำมาใช้ในการปรับปรุง แก้ไข พัฒนาการบริหารจัดการปัญหาน้ำท่วมภายในตำบลป่าแดด อำเภอเมืองเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่