บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและสำคัญของปัญหา

เดิมท้องที่เทศบาลนครปากเกร็ดมีฐานะเป็น สุขาภิบาล เรียกว่า สุขาภิบาลปากเกร็ด จัดตั้งขึ้นโดยประกาศกระทรวงมหาดไทยเมื่อวันที่ 31 สิงหาคม พ.ศ. 2498 รวมเวลาการเป็นสุขาภิบาล 36 ปี 4 เดือน โดยมีพื้นที่ครอบคลุมพื้นที่ริมฝั่ง แม่น้ำเจ้าพระยา ฝั่งตะวันออกทั้งหมดใน 5 ตำบล 34 หมู่บ้าน และด้วยความเจริญที่เข้ามาอย่างรวดเร็วพื้นที่การเกษตรจึงได้ แปรเปลี่ยนเป็นที่อยู่อาศัย ประกอบกับนโยบายของจังหวัดนนทบุรีในช่วงปี พ.ศ. 2535 สุขาภิบาลปากเกร็ด จึงได้รับการยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบลปากเกร็ดตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเทศบาลตำบลปากเกร็ด อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 108 ตอนที่ 245 ลงวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ.2534 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ.2535 หลังจากที่สุขาภิบาลปากเกร็ด ได้รับการยกฐานะเป็น เทศบาลตำบลปากเกร็ดได้เพียง 3 ปีเศษ เทศบาลตำบลปากเกร็ดจึงได้รับการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็น เทศบาลเมืองปากเกร็ด ทั้งนี้เนื่องจากสภาพความเจริญของพื้นที่และจำนวนประชากรตลอดจนรายได้ในการพัฒนาท้องถิ่น เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของกระทรวงมหาดไทย ประกอบกับคณะเทศมนตรีมีนโยบายในการขยายการพัฒนาของเทศบาลให้สอดคล้องกับสภาพข้อเท็จจริงของเมืองที่ต้องการองค์การที่มีศักยภาพในการบริหารเพิ่มขึ้น เทศบาลตำบลปากเกร็ดจึงได้รับการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลเมืองปากเกร็ด ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเทศบาลเมืองปากเกร็ด อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี ซึ่งประกาศ ในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 112 ตอนที่ 32 ก. ลงวันที่ 8 สิงหาคม พ.ศ. 2538 ซึ่งมีผลบังคับใช้มาตั้งแต่วันที่ 5 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2539

ด้วยศักยภาพของเมืองปากเกร็ดนั้นมีความพร้อมเพียงพอในการที่จะเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลนครได้ ประกอบกับกระแสนโยบายในการกระจายอำนาจและการยกฐานะสุขาภิบาลทั่วประเทศเป็นเทศบาลตำบล คณะผู้บริหารเทศบาลเมืองปากเกร็ดจึงได้พิจารณาเปลี่ยนแปลงฐานะของเทศบาลเมืองปากเกร็ดอีกครั้งเป็น เทศบาลนครปากเกร็ด นับว่าจังหวัดนนทบุรีเป็นหนึ่งในจังหวัดในประเทศที่มีเทศบาลนคร ถึง 2 แห่ง (อีกจังหวัดคือจังหวัดสงขลา แต่จังหวัดสงขลามีเทศบาลเมืองที่มีขนาดใหญ่อีกหลายแห่งและจังหวัดสมุทรสาครที่ล่าสุด เทศบาลเมืองอ้อมน้อยได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาลนคร) อันแสดงให้เห็นถึงความพร้อมขององค์กรในการเห็นถึงความสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นหน่วยงานซึ่งใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด จะได้บริหารงานเพื่อประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ปัจจุบัน พื้นที่นี้มีความหนาแน่นมากกว่าบางเขตของกรุงเทพมหานคร มีสิ่งที่อำนวยความสะดวกและทันสมัยหรืออาจจะครบครันกว่าตัวอำเภอเมืองนนทบุรี อาทิ หน่วยงานราชการต่าง ๆ ห้างสรรพสินค้า โรงภาพยนตร์ ศูนย์การประชุม นิทรรศการ และแสดงสินค้าอิมแพค เมืองทองธานี มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ โรงเรียนนานาชาติหลากหลายโรงเรียน คอนโดมิเนียมสูง ถนนบอนด์สตรีทซึ่งจำลองมาจากต่างประเทศ สวนสมเด็จพระศรีนครินทร์สำหรับพักผ่อนหย่อนใจ อีกทั้งแม่น้ำ 2 สาย คือแม่น้ำเจ้าพระยาและแม่น้ำลัดเกร็ด และการเดินทางเข้าสู่กรุงเทพมหานครก็สะดวกสบาย เพราะมีอาณาเขตติดต่อกัน

เทศบาลนครปากเกร็ดและเทศบาลนครนนทบุรี เป็นเทศบาลนคร 2 แห่งที่อยู่ใกล้กันมากที่สุดในประเทศไทย รองลงมาคือ เทศบาลนครหาดใหญ่-เทศบาลนครสงขลา

การปกครองระบอบประชาธิปไตยได้รับความนิยมและมีการยอมรับมากในการเป็นพื้นฐานที่สำคัญในการปกครองประเทศ โดยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้มีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล และได้เปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาและจัดการเรื่องต่าง ๆในท้องถิ่นของตนเอง เพื่อให้เกิดความสามัคคี การช่วยกันดูแลบำรุงรักษาทรัพย์สิน และรักษาทรัพยากรต่าง ๆ ของหน่วยงานภาครัฐในท้องถิ่นของตนเอง เพื่อให้โครงการต่าง ๆ ได้ดำเนินการไปอย่างโปร่งใสถูกต้อง และเกิดประสิทธิภาพสูงสุด ในเขตพื้นที่ของตน ท้องถิ่นส่วนใหญ่เน้นให้ความสำคัญมากคือทางด้านการสาธารณูปโภคและการก่อสร้างอื่น ๆ ซึ่งหมายถึงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในเขตพื้นที่รับผิดชอบ เนื่องจากส่วนใหญ่เป็นงานที่ต้องทำเพื่อแก้ไขปัญหาและบรรเทาความเดือดร้อนให้แก่ประชาชนในพื้นที่

ทั้งนี้ เมื่อได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 นั้น บทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมซึ่งรัฐธรรมนูญในปัจจุบันให้ความสำคัญในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีบทบาทและอำนาจหน้าที่อย่างกว้างขวาง รวมถึงการพัฒนาชีวิต การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในท้องถิ่นอีกด้วย โดยจะเห็นได้ว่ากฎหมายได้ระบุไว้ชัดเจนในส่วนที่จะกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นโดยให้หน่วยงานส่วนกลางและส่วนภูมิภาคได้คำนึงถึงการกระจายอำนาจในท้องถิ่นเป็นสำคัญและให้มีหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ดังต่อไปนี้

1.1.1 องค์การบริหารส่วนตำบลจะเป็นหน่วยงานหลักในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเกี่ยวกับสาธารณูปโภคระดับท้องถิ่น

1.1.2 อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของราชการบริหารส่วนกลางในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งจะได้รับการถ่ายทอดมาสู่องค์การบริหารส่วนตำบล

1.1.3 การมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ ในการพิจารณาเพื่อดำเนินโครงการทั้งในและนอกเขตพื้นที่อาจจะส่งผลกระทบต่อการดำรงชีวิต คุณภาพสิ่งแวดล้อม และสุขภาพอนามัยของประชาชนในเขตพื้นที่นั้น

จากการเปลี่ยนแปลงระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน โดยให้มีการกระจายอำนาจการบริหารให้แก่องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น โดยให้อำนาจในการบริหารงานก่อสร้างพื้นฐาน จึงมีความจำเป็นที่จะต้องทำการวิจัยเพื่อศึกษาปัญหาต่างๆที่เกิดขึ้นจากการบริหารงานโครงการก่อสร้างในงานทางด้านก่อสร้างแนวป้องกันน้ำท่วมเป็นหลัก โดยศึกษาปัญหาต่างๆที่เกิดขึ้นว่ามีผลกระทบในเรื่องของเวลา (Time) ค่าใช้จ่าย (Cost) และคุณภาพ (Quality) มากน้อยเพียงใด ซึ่งผลกระทบเหล่านี้แสดงถึงประสิทธิภาพในการทำงานของบุคลากรที่เกี่ยวข้อง และเป็นปัญหาที่จะเกิดขึ้นตามลักษณะของงานและสถานที่ก่อสร้าง

โดยตารางที่ 1.1 เป็นการแสดงจำนวนโครงการก่อสร้างแนวป้องกันน้ำท่วมในปีงบประมาณ 2550 - 2554 ของเทศบาลนครปากเกร็ด อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี เป็นโครงการที่ตั้งไว้ตามข้อบัญญัติ

ตารางที่ 1.1 แสดงจำนวนโครงการก่อสร้างแนวป้องกันน้ำท่วมในปีงบประมาณ 2550 - 2554 ของเทศบาลนครปากเกร็ด อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี

โครงการก่อสร้างแนวป้องกันน้ำท่วมตามแผนปี 2550

ลำดับ	โครงการก่อสร้างที่ได้รับงบประมาณ ปี 2550	งบประมาณ	ผลการดำเนินงาน
1.	โครงการก่อสร้างเขื่อนบริเวณคลองบางพูด	24,000,000	ก่อสร้างแล้วเสร็จ
2.	โครงการก่อสร้างเขื่อนบริเวณคลองบางพัง	2,400,000	ปีงบประมาณ2550
3.	โครงการก่อสร้างเขื่อนบริเวณคลองบางตลาดน้อย	8,000,000	ทุกโครงการ
4	โครงการก่อสร้างสถานีสูบน้ำบริเวณปากคลองทองหลาง (ซอยตานเรือ)	6,000,000	
	รวม	40,400,000	

โครงการก่อสร้างแนวป้องกันน้ำท่วมตามแผนปี 2551

ลำดับ	โครงการก่อสร้างที่ได้รับงบประมาณ ปี 2551	งบประมาณ	ผลการดำเนินงาน
1.	โครงการก่อสร้างเขื่อนวัดบางพัง	600,000	ก่อสร้างแล้วเสร็จ
2.	โครงการก่อสร้างเขื่อนบริเวณริมถนนภูมิเวท คลองบางตลาดน้อย	1,800,000	ปีงบประมาณ2551 ทุกโครงการ
3.	โครงการก่อสร้างเขื่อนบริเวณคลองแวะ (ส่วนที่เหลือ)	4,560,000	
4.	โครงการก่อสร้างบ่อสูบน้ำบริเวณวัดโพธิ์ทองบน	5,000,000	
5.	โครงการก่อสร้างบ่อสูบน้ำบริเวณท้ายคลองบ้านเก่า	5,000,000	
6.	โครงการก่อสร้างสถานีสูบน้ำบริเวณคลองบางพัง	35,000,000	
	รวม	51,960,000	

โครงการก่อสร้างแนวป้องกันน้ำท่วมตามแผนปี 2552

ลำดับ	โครงการก่อสร้างที่ได้รับงบประมาณ ปี 2552	งบประมาณ	ผลการดำเนินงาน
1.	โครงการก่อสร้างเขื่อนคลองบ้านใหม่	17,500,000	ก่อสร้างแล้วเสร็จ
2.	โครงการก่อสร้างกำแพงกั้นน้ำคลองกลางเกร็ด บริเวณวัดกลางเกร็ด	450,000	ปีงบประมาณ2552 ทุกโครงการ
	รวม	17,950,000	

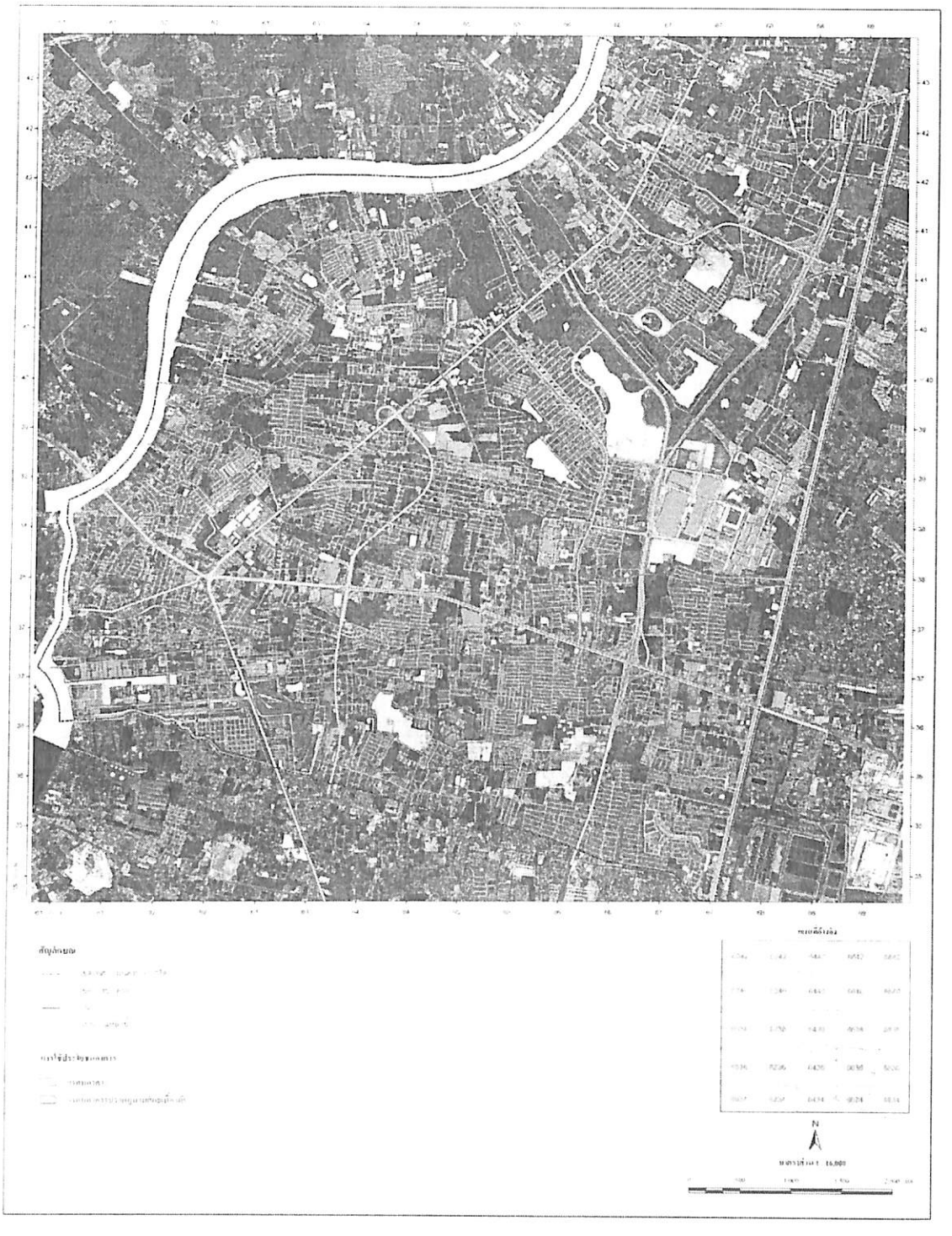
โครงการก่อสร้างแนวป้องกันน้ำท่วมตามแผนปี 2553

ลำดับ	โครงการก่อสร้างที่ได้รับงบประมาณ ปี 2553	งบประมาณ	ผลการดำเนินงาน
1.	โครงการก่อสร้างปรับปรุงสถานีสูบน้ำคลองบางพูด ซอยเจ้งวัฒนะ-ปากเกร็ด 13	400,000	ก่อสร้างแล้วเสร็จ ปีงบประมาณ2553
2.	โครงการก่อสร้างปรับปรุงสถานีสูบน้ำคลองแวะ คลองบางตลาด	530,000	ทุกโครงการ
	รวม	930,000	

โครงการก่อสร้างแนวป้องกันน้ำท่วมตามแผนปี 2554

ลำดับ	โครงการก่อสร้างที่ได้รับงบประมาณ ปี 2554	งบประมาณ	ผลการดำเนินงาน
1.	โครงการก่อสร้างปรับปรุงสถานีสูบน้ำคลองแวะ-คลองบางตลาด	550,000	ก่อสร้างแล้วเสร็จ ปีงบประมาณ2554
2.	โครงการก่อสร้างสถานีสูบน้ำบริเวณท้ายคลองบางพูด (ติดคลองส่วย)	8,000,000	ทุกโครงการ
	รวม	8,550,000	

แผนที่แสดงสภาพพื้นที่เขตเทศบาลนครปากเกร็ด จังนนทบุรี



ภาพประกอบที่ 1.1 แผนที่แสดงสภาพพื้นที่เขตเทศบาลนครปากเกร็ด จังนนทบุรี

ที่มา : เทศบาลนครปากเกร็ด อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี

แผนที่แสดงคลองสายสำคัญ และที่ตั้งของสถานีสูบน้ำ

ภาพประกอบที่ 1.2 แผนที่แสดงคลองสายสำคัญ และที่ตั้งของสถานีสูบน้ำ

ที่มา : เทศบาลนครปากเกร็ด อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

การศึกษาวิจัยในครั้งนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อต้องการศึกษาว่า ในช่วงปีงบประมาณ 2550 - 2554 ของเทศบาลนครปากเกร็ด อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี ได้มีการจัดตั้งโครงการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานที่เกี่ยวกับงานก่อสร้างแนวป้องกันน้ำท่วมจำนวนกี่โครงการ ในข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีสาเหตุใดบ้างที่ส่งผลให้การดำเนินการก่อสร้างแนวป้องกันน้ำท่วมไม่เป็นไปตามแผนที่กำหนด โดยมีขอบเขตของการวิจัยดังนี้

1.2.1 เพื่อศึกษาโครงการก่อสร้างแนวป้องกันน้ำท่วมจากแผนพัฒนาสามปี ตั้งแต่ปี 2550 - 2554

1.2.2 เพื่อศึกษาปัญหาวิกฤติทางด้านต่างๆ ในการบริหารงานก่อสร้างแนวป้องกันน้ำท่วมของเทศบาลนครปากเกร็ด

1.2.3 เพื่อศึกษาหาแนวทางป้องกัน/ปรับปรุงแก้ไข การบริหารงานก่อสร้างในระดับองค์กรของเทศบาลนครปากเกร็ด

1.2.4 เพื่อศึกษาปัญหาและรวบรวมปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการดำเนินการก่อสร้างแนวป้องกันน้ำท่วมของเทศบาลนครปากเกร็ด อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี

1.2.5 เพื่อช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการระบายน้ำในเขตพื้นที่เทศบาลนครปากเกร็ดได้อย่างสะดวกรวดเร็ว

1.3 ขอบเขตงานการศึกษา

การศึกษาวิจัยในครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะศึกษาและหาสาเหตุของของปัจจัยที่มีผลต่อการบริหารงานก่อสร้างแนวป้องกันน้ำท่วมในปีงบประมาณ 2550 - 2554 ของเทศบาลนครปากเกร็ด อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี โดยมีขอบเขตของการวิจัยดังนี้

1.3.1 ทำการศึกษาระบบแนวป้องกันน้ำท่วม เช่น การก่อสร้างเขื่อน , สถานีสูบน้ำ , กำแพงกั้นน้ำ เพื่อเป็นช่องทางการระบายน้ำลงสู่แม่น้ำเจ้าพระยา

1.3.2 ในการวิจัยในครั้งนี้ จะศึกษาโครงการก่อสร้างแนวป้องกันน้ำท่วม ตั้งแต่ปี 2550 - 2554 เท่านั้น

1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ผลจากการศึกษาวิจัยที่มีผลต่อการบริหารงานก่อสร้างแนวป้องกันน้ำท่วมในปีงบประมาณ 2550 - 2554 ของเทศบาลนครปากเกร็ด อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรีนี้ คาดว่าจะทำให้ได้ รับทราบถึงปัญหา ดังนี้

1.4.1 รับทราบถึงปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในงานก่อสร้างแนวป้องกันน้ำท่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในช่วงเวลาที่ผ่านมา

1.4.2 ได้ทราบถึงศักยภาพการทำงานของหน่วยงานเทศบาลนครปากเกร็ดในการบริหารงานก่อสร้าง

1.4.3 ได้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากการบริหารงานก่อสร้างของหน่วยงานเทศบาล นครปากเกร็ด เพื่อหาแนวทางป้องกัน/ปรับปรุงแก้ไขรูปแบบการบริหารงานก่อสร้าง

1.4.4 สามารถเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงและแก้ไขปัญหา เพื่อให้การก่อสร้างแนวป้องกันน้ำท่วมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นที่พอใจแก่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องมากขึ้น

1.4.5 การระบายน้ำในพื้นที่มีประสิทธิมากขึ้นสามารถแก้ไขปัญหาน้ำท่วมขังได้

1.5 นิยามศัพท์

น้ำท่วม หมายความว่า ภัยที่เกิดขึ้นเนื่องจากมีน้ำเป็นสาเหตุ อาจจะเป็นน้ำท่วม น้ำป่า หรืออื่น ๆ โดยปกติ อุทกภัยเกิดจากฝนตกหนักต่อเนื่องกันเป็นเวลานาน บางครั้งทำให้เกิดแผ่นดินถล่ม อาจมีสาเหตุจาก พายุ หมุนเขตร้อนลมมรสุมมีกำลังแรง ร่องความกดอากาศต่ำมีกำลังแรง อากาศแปรปรวน น้ำทะเลหนุน แผ่นดินไหว เขื่อนพัง ทำให้เกิดอุทกภัยได้เสมอ

รทก. (ระดับน้ำทะเลปานกลาง) หมายความว่า เป็นค่าที่ได้จากการวัดระดับน้ำทะเลขึ้นสูงสุดและลงต่ำสุดของแต่ละวันในช่วงระยะเวลาที่กำหนดแล้วจึงนำค่าที่ได้มาเฉลี่ยเป็นระดับน้ำทะเลปานกลาง สำหรับระยะเวลาที่ทำการรังวัดโดยทั่วไปจะต้องวัดเป็นเวลา 19 ปี ตามวัฏจักรของน้ำ