

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหาการศึกษา

จังหวัดเชียงใหม่เป็นเมืองศูนย์กลางของการพัฒนาในด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการบริหารราชการ การทำธุรกิจการลงทุน การเงินการธนาคาร การจ้างงานการศึกษาและการท่องเที่ยว จากที่ได้มีการพัฒนาในทุกด้านอย่างต่อเนื่อง มีโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นและพอเพียง มีสถาบันทรัพยากรบุคคลและวัฒนธรรมที่เข้มแข็งและทำเลที่ตั้งที่เหมาะสม จึงทำให้เมืองเชียงใหม่ยังคงมีสภาพในการทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางดังกล่าวต่อไปได้อีกยาวนาน

เนื่องจากเมืองเชียงใหม่ได้มีความเจริญก้าวหน้าในด้านต่างๆ อย่างรวดเร็ว บางครั้งทำให้ขาดนโยบายหรือการวางแผนโดยภาพรวมให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน หรือไม่ได้ควบคุมบังคับใช้แผนหรือนโยบายที่กำหนดไว้อย่างเคร่งครัด ผลจากการเติบโตของเมืองเชียงใหม่ที่ขาดความสมดุลในลักษณะดังกล่าวได้ก่อให้เกิดปัญหาหลายอย่างติดตามมา เมืองเชียงใหม่ไม่ได้เป็นเมืองนำอยู่เท่ากับที่เป็นมาในอดีตและอาจมีผลในทางลบต่อการเป็นศูนย์กลางความเจริญของภาคเหนือในระยะยาว การเพิ่มขึ้นของประชากรอย่างรวดเร็ว โดยจากปี 2544 ในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่มีประชากรจำนวน 121,752 คน ได้เพิ่มขึ้นเป็น 183,261 คน ในปี 2545 (สำนักงานทะเบียนราษฎรจังหวัดเชียงใหม่, 2545) นอกจากนี้ยังมีประชากรอีกจำนวนหนึ่งที่เดินทางเข้ามาประกอบอาชีพนักเรียน นักศึกษา และท่องเที่ยว ซึ่งเป็นกลุ่มประชากรที่ไม่ทราบจำนวนแน่ชัด แต่เป็นประชากรที่มาใช้บริการสาธารณด้านต่างๆ และบริโภครักษาพยาบาลของเมือง ประชากรที่เพิ่มขึ้นได้สร้างผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมต่างๆ ให้กับเมืองและเป็นกลุ่มสำคัญที่มีผลต่อการเจริญเติบโตของเมืองเชียงใหม่ (งานวิเคราะห์นโยบายและแผนเทศบาลนครเชียงใหม่, 2546) เช่น ปัญหาขยะ น้ำเสีย การจราจร การบุกรุกที่สาธารณะ การใช้พลังงาน และมลพิษทางอากาศ โดยเฉพาะปัญหามลพิษทางอากาศ เนื่องจากเมื่อประชากรมากขึ้นก็ย่อมทำให้เกิดการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ในชีวิตประจำวันเพิ่มมากขึ้น มีการเดินทางโดยใช้ยานพาหนะและเกิดการจราจรที่ติดขัดมากขึ้น

ปัญหามลพิษทางอากาศเมืองเชียงใหม่เกิดขึ้นเนื่องจากการจราจรที่ติดขัด ทำให้มียานพาหนะในท้องถนนจำนวนมาก อาจจะสรุปได้ว่าปัญหาที่เกิดขึ้นมีสาเหตุ-2-ประการหลัก คือ การมีจำนวนยานพาหนะมากเกินไป และยานพาหนะไม่ได้มาตรฐานของการระบายไอเสียเนื่องจากผู้ใช้ดูแลไม่ตรวจเช็คเครื่องตามกำหนด สำหรับสาเหตุแรกนั้นเป็นสาเหตุที่เกิดจากระบบขนส่งมวลชนและขนส่งสินค้าที่มีประสิทธิภาพ ทำให้มียานพาหนะมากและการจราจรที่ติดขัด

จำนวนรถ ต่อวินาที เพิ่มขึ้น ทำให้มีปริมาณฝุ่นในอากาศ
สูงขึ้น
ปัญหานี้
30

ส่งผลให้มลพิษทางอากาศเพิ่มขึ้น ทั้งนี้เพราะการจราจรที่ติดขัดทำให้ยานพาหนะเคลื่อนที่ด้วยความเร็วไม่สม่ำเสมอ มีช่วงเร่งเครื่อง (start – and – stop) มาก และมลพิษทางอากาศจะเกิดขึ้นมากที่สุด ในลักษณะการขับขึ้นเช่นนี้(สำนักงานสิ่งแวดล้อมภาค 1, 2546) โดยพบว่า จำนวนรถที่จดทะเบียนในจังหวัดเชียงใหม่ จากปี 2541 ซึ่งมีจำนวน 670,570 คัน เพิ่มขึ้นเป็น 877,060 คันในปี 2545 (สำนักงานขนส่งจังหวัดเชียงใหม่, 2546) ซึ่งปัญหาการจราจรที่ติดขัดได้ส่งผลให้มีการปล่อยควันและเขม่าไอเสียจากท่อไอเสียรถ ออกมาสร้างมลพิษทางอากาศอย่างมากมาย โดยเฉพาะชั่วโมงเร่งด่วน ซึ่งนับวันจะทวีความรุนแรงมากขึ้นเรื่อยๆ ประกอบกับการวางผังเมืองที่ไม่ถูกหลัก ทำให้ไม่สามารถขยายถนนได้อีก การมีสภาพภูมิประเทศที่เป็นลักษณะแอ่งกระทะของเมืองเชียงใหม่ ทำให้อากาศไม่สามารถระบายขึ้นสู่เบื้องบนได้สะดวก (กาญจนา ภูกันณ, 2541) อีกทั้ง กิจกรรมต่างๆ ในชีวิตประจำวันของผู้คนที่อาศัยอยู่ในเมืองเชียงใหม่ เช่น การเผาขยะ การเผาไหม้เชื้อเพลิงในการทำงานหรืออุตสาหกรรม การก่อสร้างและการประกอบอาชีพต่างๆ เป็นต้น เหล่านี้ล้วนเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษทางอากาศ

ปัญหาหมอกควันมลพิษทางอากาศเมืองเชียงใหม่จึงเป็นปัญหาสิ่งแวดล้อมที่สำคัญ ซึ่งกำลังมีแนวโน้มที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพผู้อาศัยอยู่ในเมืองเชียงใหม่ ก๊าซโอโซน (O3) และฝุ่นละอองขนาดเล็กกว่า 10 ไมครอน (PM-10) ยังพบว่ามีปริมาณเกินกว่าค่ามาตรฐาน(สำนักงานสิ่งแวดล้อมภาค 1, 2546) อีกทั้ง ยังพบว่า สาเหตุการป่วยของ โรคระบบทางเดินหายใจของประชากรในจังหวัดเชียงใหม่ เป็นสาเหตุการป่วยอันดับ 1 ของจำนวนผู้ป่วยนอก 5 อันดับแรก โดยมีผู้ป่วยถึง 704,800 รายหรือคิดเป็น 439.06 ต่อ 1,000 ประชากรในปี 2545(สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดเชียงใหม่, 2545) ดังนั้น จึงจำเป็นจะต้องได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วน ซึ่งการแก้ไขและจัดการปัญหาหมอกควันมลพิษทางอากาศให้ได้ผล ต้องคำนึงถึงสภาพพื้นที่ที่มีสภาพปัญหาแตกต่างกันและผู้ที่มีส่วนได้เสียสำคัญในการสร้างและจัดการปัญหา ซึ่งควรจะมิบทบาทและการมีส่วนร่วมมากขึ้น เพื่อให้สามารถจัดการกับปัญหาได้อย่างยั่งยืนต่อไป

เป็นสาเหตุ
ทำให้เกิดการปล่อย
ของเสีย
ของรถ
และ

จากการศึกษาของ สุรชัย คำจิณะ(2545) เรื่อง ผลของการจราจรต่อความเข้มข้นคาร์บอนมอนอกไซด์ในพื้นที่เขตเมืองเชียงใหม่ โดยใช้แบบจำลองต่างๆ พบว่า เมื่อนำแบบจำลองที่ตรวจสอบแล้วมาประยุกต์ใช้กับปีปัจจุบันและปีอนาคตในพื้นที่ที่น่าสนใจ ในปี พ.ศ.2547 ถนนท่าแพ จะอยู่ในสภาวะวิกฤติ ในปี พ.ศ. 2559 ถนนช้างม้อย ถนนท่าแพและถนนวิชยานนท์อยู่ในสภาวะวิกฤติสำหรับถนนทั่วไปค่าที่ทำนายยังไม่เกินมาตรฐาน และจากการศึกษาของกรรณิการ์ธรรมสอน(2543) เรื่องสภาพปัญหาหมอกควันจากการจราจรในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ พบว่า บริเวณที่เกิดปัญหามากที่สุด ได้แก่ บริเวณที่เป็นที่ตั้งตลาดสด สถานศึกษาและย่านธุรกิจการค้า ในช่วงเวลาเร่งด่วนทั้งเช้าและเย็นอีกทั้งพบว่า ประชาชนผู้ใช้รถใช้ถนนในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่

ประสบการณ์การรับรู้ปัญหามลภาวะจากการจราจรอยู่ในระดับสูงและมีความต้องการในการมีส่วนร่วมในการจัดการปัญหามลภาวะจากการจราจรอยู่ในระดับมาก

การศึกษาครั้งนี้มุ่งที่จะศึกษาถึงสถานการณ์โดยทั่วไปของปัญหามลภาวะทางอากาศในเมืองเชียงใหม่ว่ามีความรุนแรงเพียงใด มีผลกระทบและแนวโน้มอย่างไรบ้าง เกิดขึ้นในพื้นที่ใดมากเป็นพิเศษเพราะอะไร กลุ่มคนใดมีส่วนเกี่ยวข้องกับปัญหา ใครเป็นผู้สร้างปัญหา ใครได้รับผลกระทบจากปัญหา ใครควรจะมีบทบาทในการแก้ปัญหา สาเหตุหลักของปัญหามลภาวะทางอากาศคืออะไร ได้มีนโยบาย มาตรการหรือกิจกรรมอะไรบ้างเพื่อแก้ปัญหามลภาวะทางอากาศได้ผลอย่างไรและผู้ที่เกี่ยวข้องกลุ่มต่างๆ มีข้อเสนอในการจัดการปัญหาอย่างไรบ้าง ส่วนกลุ่มผู้ที่มีส่วนได้เสียสำคัญที่น่าจะส่งเสริมบทบาทและการเข้าร่วมที่ชัดเจนมากขึ้นได้แก่ ชนชั้นกลางในเมือง ผู้อาศัยอยู่ในเขตชุมชนและผู้ประกอบการในเขตเมือง(ชูเกียรติ ลีสุวรรณ, 2546) เนื่องจากว่า เป็นผู้ที่มิฐานะที่สามารถบริโภคได้มากจึงร่วมสร้างและผลิตมลภาวะได้มาก อีกทั้งอาศัยอยู่และประกอบอาชีพอยู่ในพื้นที่ เป็นทั้งผู้สร้างปัญหาและได้รับผลกระทบจากปัญหาโดยตรง สามารถเสนอแนวทางในการแก้ปัญหาและมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหา ข้อมูลที่ได้จากการศึกษานี้จะเป็นประโยชน์ต่อการจัดการปัญหามลภาวะทางอากาศในเมืองเชียงใหม่ที่สอดคล้องกับสภาพปัญหาที่แท้จริง โดยการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เกี่ยวข้องกับปัญหา เป็นแนวทางการประกอบในการจัดทำแผนการพัฒนาเมืองเชียงใหม่ ทั้งนี้ก็เพื่อให้เชียงใหม่ยังคงเป็นเมืองน่าอยู่อย่างยั่งยืนตลอดไป

1.2 วัตถุประสงค์การศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษาสถานการณ์ ผลกระทบจากการเกิดปัญหาและสาเหตุปัญหามลภาวะทางอากาศในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่

1.2.2 เพื่อศึกษาบทบาทของผู้มีส่วนได้เสียในการจัดการปัญหามลภาวะทางอากาศในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่

1.2.3 เพื่อศึกษาแนวทางในการจัดการปัญหามลภาวะทางอากาศในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ โดยการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสีย

1.3 ขอบเขตการศึกษา

1.3.1 ขอบเขตพื้นที่ การศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาในพื้นที่เขตเทศบาลนครเชียงใหม่ ซึ่งมีการแบ่งเขตการปกครองออกเป็น 4 แขวง ประกอบด้วย แขวงกาวิละ แขวงศรีวิชัย แขวงนครพิงค์และแขวงเม็ງราย ครอบคลุม 14 ตำบล ได้แก่ ตำบลช้างม้อย ตำบลหายยา ตำบลศรีภูมิ ตำบลวัดเกต ตำบลช้างคลาน ตำบลพระสิงห์ ตำบลฟ้าฮ่าม ตำบลป่าตัน ตำบล

สุเทพบางส่วน ตำบลป่าแดดบางส่วน ตำบลหนองป่าครั่งบางส่วน ตำบลท่าศาลาบางส่วน ตำบลหนองหอยบางส่วนและตำบลช้างเผือกบางส่วน

1.3.2 ขอบเขตประชากร กลุ่มประชากรที่จะศึกษาประกอบด้วย

1.3.2.1 กลุ่มชนชั้นกลางที่อาศัยและ/หรือทำงานประจำในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ จำนวน 65,686 คน(ข้อมูลจากจำนวนหลังคาเรือนผู้ที่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ซึ่งอยู่ในทะเบียนราษฎร, 2546)

1.3.2.2 กลุ่มผู้ประกอบการในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ จำนวน 24,957 คน (ข้อมูลจากการจัดเก็บค่าธรรมเนียมในการนำบ่อน้ำเสียเทศบาลนครเชียงใหม่, 2546)

1.3.3 ขอบเขตเนื้อหา ผู้ศึกษาได้กำหนดขอบเขตเนื้อหาที่จะศึกษาดังนี้

1.3.3.1 สถานการณ์โดยทั่วไปและระดับความรุนแรงของปัญหา ประกอบด้วย

- แนวโน้มของปัญหา
- กลุ่มคนที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับปัญหาและผู้สร้างปัญหา
- ผู้ได้รับผลกระทบจากปัญหา
- พื้นที่และเวลาที่มักจะเกิดปัญหา

1.3.3.2 สาเหตุของปัญหา

1.3.3.3 การจัดการปัญหาที่มีอยู่ในปัจจุบัน ประกอบด้วย

- นโยบาย แผนงาน มาตรการที่ดำเนินการอยู่และผลที่เกิดขึ้น
- ผู้ที่มีบทบาท ผู้ที่มีส่วนได้เสียและผู้ที่เกี่ยวข้องในการจัดการปัญหาที่มีอยู่ในปัจจุบัน

มีอยู่ในปัจจุบัน

1.3.3.4 ผลกระทบจากปัญหามลภาวะทางอากาศที่เป็นอยู่

1.3.3.5 บทบาทของผู้มีส่วนได้เสียต่อการมีส่วนร่วมกำหนด นโยบาย มาตรการ กิจกรรมและแนวทางที่เหมาะสมในการจัดการปัญหามลภาวะทางอากาศ

1.4 นิยามศัพท์เฉพาะที่ใช้ในการศึกษา

การศึกษาครั้งนี้ได้มีการกำหนดนิยามศัพท์เฉพาะเพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ตรงกันดังต่อไปนี้

1.4.1 มลภาวะทางอากาศ หมายถึง ภาวะซึ่งสารมลพิษ เช่น คาร์บอนไดออกไซด์ ก๊าซต่างๆ ไอ รวมทั้งกลิ่น ที่ถูกปล่อยเข้าสู่บรรยากาศโดยการกระทำของมนุษย์เป็นปริมาณมากจนเกิดผลกระทบต่อคุณภาพและสภาวะของอากาศ เป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยและการดำรงชีวิตของมนุษย์ สัตว์ พืชและทำความเสียหายให้กับวัตถุหรือสิ่งก่อสร้าง

1.4.2 การจัดการปัญหาหมอกควันทางอากาศ หมายถึง กิจกรรมที่ดำเนินการอย่างเป็นระบบ ในการจัดการปัญหาหมอกควันทางอากาศ โดยอาจใช้มาตรการต่างๆ เช่น การบังคับใช้กฎหมาย การประชาสัมพันธ์เพื่อสร้างความตระหนักในปัญหา รวมทั้งการขอความร่วมมือจากผู้สร้างปัญหา เพื่อให้เห็นถึงความสำคัญจากผลกระทบที่เกิดขึ้นจากปัญหาหมอกควันทางอากาศ รวมทั้งช่วยกัน ป้องกันแก้ไขปัญหาที่เป็นอยู่ให้มีสภาพที่ดีขึ้น

1.4.3 ผู้มีส่วนได้เสีย หมายถึง ผู้ที่ได้รับผลประโยชน์ในการดำเนินกิจกรรมในชีวิตประจำวันหรือทำธุรกิจในพื้นที่เขตเทศบาลนครเชียงใหม่และกิจกรรมหรือธุรกิจนั้นได้ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในพื้นที่เทศบาลนครเชียงใหม่และต่อสุขภาพร่างกายและจิตใจของผู้ที่อาศัยอยู่ในพื้นที่เขตเทศบาลนครเชียงใหม่ ซึ่งในที่นี้หมายถึงชนชั้นกลางและผู้ประกอบการ

1.4.4 ชนชั้นกลางในเมือง หมายถึง ผู้ที่ประกอบอาชีพ นักเทคนิค นักบริหาร ผู้จัดการ นักธุรกิจ พ่อค้า เจ้าของร้าน เสมียนและแรงงานฝีมือที่กินเงินเดือนอยู่ที่ภาครัฐและเอกชน ที่อาศัยหรือมาทำงานในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่

1.4.5 ผู้ประกอบการ หมายถึง ผู้ผลิตและให้บริการในการธุรกิจการค้า ห้างร้าน หรือสถานประกอบการ เพื่อหวังผลกำไรจากการประกอบการนั้นๆ หรืออาจเป็นพนักงานในสถานประกอบการ ซึ่งมีอำนาจในการตัดสินใจทางการบริหาร โดยเสียค่าธรรมเนียมในการบำบัดน้ำเสียประเภทครัวเรือนและหรือประเภทสถานประกอบการ ซึ่งอยู่ในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่

1.4.6 ผู้อาศัยอยู่ในเขตชุมชน หมายถึง ประชาชนที่อาศัยอยู่ร่วมกันในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ที่มีการประกอบกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อการดำรงชีพร่วมกัน มักประกอบด้วย บ้านเรือนที่อยู่อาศัย โรงเรียน ร้านค้า และสถานประกอบการอื่น ๆ ซึ่งการประกอบกิจกรรมของคนหรือสัตว์ที่อาศัยอยู่ในชุมชน