

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ เป็นเรื่องสำคัญมากเรื่องหนึ่งที่คนส่วนใหญ่ให้ความสนใจมากขึ้น การใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างไม่เหมาะสม จะทำให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมอย่างมาก สถานการณ์ปัญหาด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นในสังคมไทยขณะนี้ล้วนได้รับผลกระทบมาจากกิจกรรมหรือโครงสร้างในอดีตเกือบทั้งสิ้น ในมิติของการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้น กลไกของภาครัฐได้พยายามป้องกันและแก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างเต็มที่ แม้ว่าหลายปัญหาจะลดน้อยลงหรือหมดไปแล้ว หากแต่ยังมีเงื่อนไขและข้อจำกัดหลายประการ ซึ่งทำให้บางปัญหายังคงปรากฏอยู่ให้เห็น ทำให้เป็นที่ประจักษ์อยู่แล้วว่าลำพังเพียงแต่หน่วยงานรัฐที่รับผิดชอบแต่ฝ่ายเดียวไม่เพียงพอกับปัญหาต่าง ๆ ซึ่งมีปริมาณมากทั้งในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ คือ ระดับความรุนแรงของปัญหาและความยากของการแก้ปัญหา ทำให้ต้องอาศัยความร่วมมือจากหน่วยงานอื่น ๆ เช่น สถาบันการศึกษา องค์กรเอกชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาคประชาชน ซึ่งมีจำนวนมากและมีอยู่ทั่วทุกพื้นที่จึงรับรู้และเข้าใจถึงปัญหาได้เป็นอย่างดี

นอกจากนั้น ภายใต้ทฤษฎีการพัฒนาแบบทุนนิยมและปรัชญาการดำเนินชีวิตแบบโลกตะวันตก โดยมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นกรอบการพัฒนาที่มักจะมุ่งเน้นในด้านการลงทุนเพื่อการพัฒนาด้านอุตสาหกรรมและโครงสร้างพื้นฐาน การพัฒนาที่เน้นการพัฒนาทางอุตสาหกรรมเพื่อความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของชาติ ได้ก่อให้เกิดการทำลายระบบนิเวศทั้งใหญ่่น้อย หรือทำให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อสิ่งแวดล้อมและการเพิ่มขึ้นของจำนวนชุมชนแออัด การบุกรุกพื้นที่ของชุมชนแออัด ปัญหาการจราจรขนส่ง ความไม่เป็นระเบียบของบ้านเมือง และมลพิษสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ เป็นต้น ปัญหาเหล่านี้ล้วนต้องได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วนตามลำดับความสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชนในเมืองและบริเวณใกล้เคียง (กรมการปกครอง, 2540)

บุคคลที่เข้ามาดำเนินการของหน่วยการผลิตหรือให้บริการ เป็นผู้วางแผนงาน ควบคุมการดำเนินงานการผลิตและให้บริการนั้น ๆ ซึ่งหมายถึง ผู้ประกอบการจะเป็นผู้ทำหน้าที่ตัดสินใจว่าควรผลิตสินค้าและบริการชนิดใด จำนวนเท่าใด วิจัยวิจัยว่าควรเลือกใช้ปัจจัยการผลิตอย่างไร

รวบรวมปัจจัยการผลิต ตลอดจนตัดสินใจในการเลือกใช้การผลิต ผู้ประกอบการจะเป็นผู้เสี่ยงภัยต่อการดำเนินธุรกิจการผลิตสินค้าด้วยตนเอง ผู้ประกอบการอาจได้แก่ พ่อค้า แม่ค้า และผู้ให้บริการที่ตัดสินใจทำการผลิต และให้บริการด้วยการเสี่ยงภัยของตนเองไปจนถึงนักธุรกิจขนาดใหญ่ รับผิดชอบต่อโรงงานอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ เป็นต้น (ประพันธ์ เศรษฐนันท์, 2537)

เมืองที่เป็นศูนย์กลางการท่องเที่ยว โดยมีระบบสาธารณูปโภคและโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ เช่นเมืองเชียงใหม่ ได้ถูกสร้างขึ้นมารองรับการเจริญเติบโต และตอบสนองการพัฒนาทางด้านธุรกิจการท่องเที่ยว การพัฒนาเชียงใหม่ให้เป็นเมืองศูนย์กลางการท่องเที่ยว คือ ศูนย์กลางการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ เนื่องจากธุรกิจการท่องเที่ยวจะส่งผลให้เกิดการจ้างงานเชื่อมโยงไปยังธุรกิจอื่น ๆ เช่น ธุรกิจโรงแรม ธุรกิจนำเที่ยว ร้านอาหารของที่ระลึก ร้านอาหาร สถานบันเทิง ฯลฯ ซึ่งในการดำเนินธุรกิจเหล่านี้ ผู้ประกอบการเป็นผู้ซึ่งมีส่วนได้ส่วนเสีย และก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมทั้งในทางตรง หรือทางอ้อมได้ไม่มากนักน้อย เมื่อเป็นศูนย์กลางการท่องเที่ยว จึงทำให้เชียงใหม่ในปัจจุบันกลายเป็นเมืองศูนย์กลางรวมด้านต่าง ๆ ของภาคเหนือ ซึ่งทำให้เกิดความหลากหลาย ไม่ว่าจะเป็นศูนย์กลางธุรกิจ การบริการ การค้าปลีกค้าส่ง การลงทุน การเงินการธนาคาร การศึกษา การก่อสร้าง และธุรกิจอสังหาริมทรัพย์

การขยายตัวของเมืองเชียงใหม่ที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว พลิกความคาดหมายของผู้กำหนดนโยบายทำให้เมืองเชียงใหม่ขยายตัวออกไปทุกทิศทาง โดยปราศจากการวางแผนล่วงหน้า การเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วในช่วงเวลาอันสั้น ยิ่งทำให้เมืองเชียงใหม่เติบโตล้ำหน้าเมืองอื่น ๆ การสร้างงานในภาครัฐและเอกชน ทำให้ประชาชนหลังไหลเข้ามาทำงานในเมืองเชียงใหม่มากขึ้น และทำให้เมืองเชียงใหม่ยิ่งกลายเป็นเมืองใหม่ที่เติบโตอย่างโดดเด่นยิ่งกว่าเมืองอื่น ๆ ในภาคเหนือ และกำลังก้าวอย่างตามกรุงเทพมหานครในเรื่องปัญหาต่าง ๆ อย่างกระชั้นชิด ซึ่งนำความเสื่อมถอยมาสู่สภาวะแวดล้อมของเมืองเชียงใหม่ (ดวงจันทร์ อภาวัชรุตม์ เจริญเมือง, 2537)

อย่างไรก็ตาม การที่จะพัฒนาเมืองเชียงใหม่ไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนได้นั้น แนวคิดและแนวทางการปรับปรุงคุณภาพชีวิตของคนและชุมชนให้ดีขึ้น โดยไม่เอนเอียงไปทางด้านวัตถุนิยม จนลืมการพิจารณาและอนุรักษ์สภาพแวดล้อมและธรรมชาติ แต่ให้ผสมผสานกลมกลืนไปกับการพัฒนาบำรุงรักษาสภาพแวดล้อมทั้งทางธรรมชาติและสังคม นักพัฒนาทั้งหลายก็ไม่ควรวิตกกังวลเอนเอียงไปกับการอนุรักษ์สภาพแวดล้อมหรือวัฒนธรรมมากเกินไปจนทำให้การพัฒนาต้องชะงักงัน และจะต้องตระหนักถึงการพึ่งพากันระหว่างสังคมและนิเวศวิทยา (อนุรักษ์ ปัญญานุวัฒน์, 2539)

ดังนั้น หากมีความต้องการที่จะพัฒนาเมืองใด ๆ ให้มีความเจริญก้าวหน้าไปอย่างยั่งยืน จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมุ่งเน้นไปที่การมีส่วนร่วมของประชาชนให้มากกว่าเรื่องวัตถุประสงค์ปลูกฝังกระตุ้นให้ประชาชนเห็นความสำคัญและเข้าไปมีส่วนร่วมในการพัฒนา รวมทั้งการจัดการสิ่งแวดล้อมซึ่งถือว่าเป็นเรื่องที่ดี หากประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมมากขึ้น (กรมการปกครอง, 2540)

การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นหลักการที่ได้รับการยอมรับในระดับสากล ตั้งแต่การประชุมสิ่งแวดล้อมโลกครั้งแรกที่กรุงสต็อกโฮล์ม ประเทศสวีเดน เมื่อปี ค.ศ. 1972 และยิ่งปรากฏเด่นชัดขึ้นหลังการประชุมขององค์การสหประชาชาติ ว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาที่ประเทศบราซิล การให้ความสำคัญแก่การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมนั้น เป็นผลสืบเนื่องมาจากความคิดที่ว่า การมีส่วนร่วมดังกล่าวจะนำไปสู่กระบวนการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมที่มีประสิทธิภาพ และเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ได้เน้นถึงความสำคัญที่จะให้ประชาชนทุกกลุ่มเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมเพื่อให้เกิดการพัฒนาแบบยั่งยืน อันรวมถึงการมีส่วนร่วมมากขึ้นในกระบวนการตัดสินใจ การเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร และกระบวนการยุติธรรม นอกจากนี้ก็ยังเน้นถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนกลุ่มต่าง ๆ และกลุ่มผู้ประกอบการในการอุตสาหกรรมและธุรกิจต่าง ๆ อีกด้วย (จิตราวัฒน์ โภธิมามกะ และคณะ, 2545)

หัวใจสำคัญอย่างหนึ่งในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ คือ การมีส่วนร่วมของผู้ประกอบการ เพราะผู้ประกอบการมีส่วนอย่างมากในการทำให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อม ไม่ว่าจะเป็นปัญหาด้านขยะที่เกิดจากบรรจุภัณฑ์ของสินค้าประเภทพลาสติก และโฟม เศษอาหารจากสถานประกอบการประเภทร้านอาหาร น้ำเน่าเสียที่เกิดจากการประกอบการธุรกิจที่ไม่ผ่านการบำบัดน้ำเสียก่อนการปล่อยทิ้ง ปัญหาการใช้พลังงานไฟฟ้า และน้ำมันเชื้อเพลิงในการผลิตสินค้าหรือการขนถ่ายสินค้า ที่ส่งผลให้เกิดปัญหาการจราจรติดขัดบริเวณตลาดสดย่านธุรกิจ และศูนย์การค้าต่าง ๆ ซึ่งปัญหาสิ่งแวดล้อมเหล่านี้ผู้ประกอบการมีส่วนสร้างปัญหาอย่างมาก และนับวันจะทวีความรุนแรงและส่งผลกระทบต่อมนุษย์และสิ่งแวดล้อมมากขึ้นเรื่อย ๆ ซึ่งลำพังแต่เพียงหน่วยงานของรัฐแต่เพียงฝ่ายเดียวนั้นไม่เพียงพอต่อการป้องกันและแก้ไขปัญหาดังกล่าวให้หมดไปได้โดยง่าย เห็นได้จากรายงานการวิจัยเรื่อง การจัดการสิ่งแวดล้อมอย่างมีส่วนร่วมของชุมชนเมืองลำพูน ของ พงศธร คำใจหนัก (2545) ที่พบว่าพัฒนาการของการจัดการสิ่งแวดล้อมโดยชุมชนเมืองลำพูนคือ การจัดการสิ่งแวดล้อมโดยชุมชนเองที่มีภาครัฐและเอกชนให้การสนับสนุนไปสู่การที่เทศบาลเปิดโอกาส และเป็นผู้จัดเวทีให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมมากขึ้น และพัฒนาสู่การรับเอาโครงการด้านสิ่งแวดล้อมมาดำเนินการโดยชุมชนเอง

ด้วยเหตุดังกล่าว ผู้ศึกษาจึงเห็นว่าควรมีส่วนร่วมในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมในเมืองเชียงใหม่ของผู้ประกอบการประเภทต่าง ๆ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของประชาชนจำเป็นต้องเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้อง เพราะเป็นกลุ่มผู้ที่มีส่วนได้เสียสำคัญต่อกระบวนการขับเคลื่อนการมีส่วนร่วมในการพัฒนาเมือง เพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืนให้ขยายวงกว้างได้ต่อไป ผู้ศึกษาจึงต้องการศึกษาเพื่อให้ทราบว่า สภาพปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากผู้ประกอบการในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่เป็นอย่างไร การมีส่วนร่วมของผู้ประกอบการในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นอย่างไร และหาแนวทางที่เหมาะสมในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของผู้ประกอบการในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมในเมืองเชียงใหม่ เพื่อนำข้อมูลไปใช้ในการเสนอแนะแนวทางการสร้างรูปแบบที่เหมาะสมในการมีส่วนร่วมของผู้ประกอบการเพื่อเป็นประโยชน์ต่อการจัดการสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืนของเมืองเชียงใหม่ต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาสภาพปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากผู้ประกอบการในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่
2. เพื่อศึกษาบทบาทและการมีส่วนร่วมของผู้ประกอบการในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่
3. เพื่อหาแนวทางที่เหมาะสมในการส่งเสริมบทบาทของผู้ประกอบการในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่

1.3 ขอบเขตของการศึกษา

1.3.1 ขอบเขตด้านพื้นที่การศึกษา

พื้นที่ที่ทำการศึกษา อยู่ในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ ซึ่งมีพื้นที่ รับผิดชอบ 40.216 ตารางกิโลเมตร ประกอบด้วย แขวงการปกครองทั้งหมด 4 แขวง คือ แขวงนครพิงค์ แขวงศรีวิชัย แขวงกาวิละ แขวงเม็งราย

พื้นที่ดังกล่าว ครอบคลุมพื้นที่ 14 ตำบลในเขตเมืองเชียงใหม่ คือ ตำบลหายยา ตำบลช้างม่อย ตำบลศรีภูมิ ตำบลวัดเกต ตำบลช้างคลาน ตำบลพระสิงห์ ตำบลสุเทพ บางส่วน ตำบลป่าแดดบางส่วน ตำบลฟ้าฮ่าม ตำบลหนองป่าครั่งบางส่วน ตำบลท่าศาลาบางส่วน ตำบลป่าตัน ตำบลหนองหอยบางส่วน และตำบลช้างเผือกบางส่วน

1.3.2 ประชากรที่ศึกษา

ประชากรที่ใช้ในการศึกษา คือ ผู้ประกอบการที่มีสถานประกอบการประเภทครัวเรือน และประเภทกิจการร้านค้าในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ จำนวนทั้งสิ้น 24,957 คน (ข้อมูลจากจำนวนสถานประกอบการในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ ปี พ.ศ. 2546)

1.3.3 ขอบเขตของเนื้อหา

การศึกษาการสถานการณ์ปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากการประกอบกิจการครัวเรือนและกิจการค้าขายในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ ซึ่งเนื้อหาจะครอบคลุมประเด็นดังต่อไปนี้

1. สาเหตุของปัญหาและผลกระทบจากปัญหาสิ่งแวดล้อมในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่
2. ระดับของการมีส่วนร่วม ในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่
3. การหาแนวทางในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่

1.4 นิยามศัพท์เฉพาะ

การศึกษาในครั้งนี้ได้มีการกำหนดคำนิยามศัพท์เฉพาะไว้เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ตรงกันเกี่ยวกับความหมายของคำ ดังต่อไปนี้

ผู้ประกอบการ หมายถึง ผู้ผลิตสินค้า และให้บริการจากการทำธุรกิจการค้าประเภทครัวเรือน และประเภทร้านค้า เพื่อหวังผลกำไรจากการประกอบกิจการนั้น ๆ หรืออาจเป็นพนักงานในสถานประกอบการที่มีอำนาจในการตัดสินใจทางการบริหาร โดยมีสถานประกอบการอยู่ในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่

สภาพปัญหาสิ่งแวดล้อม หมายถึง สภาพปัญหาและความรุนแรงที่เกิดจากสิ่งแวดล้อมซึ่งส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนและความเป็นเมืองน่าอยู่ ได้แก่ ปัญหาน้ำเสียจากที่อยู่อาศัยและย่านธุรกิจ ปัญหาการจราจร ปัญหาอากาศเป็นพิษ ปัญหาการใช้พลังงาน ปัญหาการจัดการขยะ ปัญหาภูมิทัศน์ และปัญหาสิ่งแวดล้อมในพื้นที่สาธารณะภายในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่

ผลกระทบ หมายถึง ผลที่เกิดจากปัญหาสิ่งแวดล้อมโดยทำให้เกิดผลเสียหายต่อประชาชนและสิ่งแวดล้อมในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ ได้แก่ ผลกระทบต่อสุขภาพ ความสะดวกในการดำรงชีวิต ทำให้สิ้นเปลืองค่าใช้จ่าย และได้รับความเดือดร้อน รำคาญ

การมีส่วนร่วมในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม หมายถึง การดำเนินกิจกรรมของผู้ประกอบการร่วมกับ บุคคล กลุ่มองค์กร ชุมชน รัฐในการรณรงค์กระตุ้น อบรม เผยแพร่ความรู้ สร้างความตระหนักรู้เกี่ยวกับหรือร่วมในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ ซึ่งการดำเนินการดังกล่าว ย่อมมีการคิด ริเริ่ม การตัดสินใจ การดำเนินการ การแบ่งปันผลประโยชน์ และการติดตามประเมินผล

1.5 ประโยชน์ที่ได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากผู้ประกอบการภายในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่
2. ทำให้ทราบถึงการมีส่วนร่วมในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมของผู้ประกอบการภายในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่
3. เป็นแนวทางในการจัดการเพื่อแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากผู้ประกอบการภายในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาของประชาชนในชุมชนอย่างแท้จริง
4. เป็นแนวทางในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของผู้ประกอบการในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ที่สามารถนำไปปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมได้
5. เป็นแนวทางในการพัฒนาสิ่งแวดล้อมของเมืองเชียงใหม่ให้ไปในทิศทางที่เหมาะสม