

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

สภาพสังคมปัจจุบันได้เผชิญกับวิกฤติการณ์สิ่งแวดล้อมทั้งโดยทางตรงและโดยทางอ้อม ไม่ว่าจะเป็นระดับท้องถิ่น ระดับประเทศ และระดับโลก อันมีสาเหตุสำคัญมาจากการกระทำของมนุษย์ โดยทั้งจากการเพิ่มขึ้นของประชากรโลก และผลจากการพัฒนาประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก ทั้งในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจที่มุ่งสู่การพัฒนาอุตสาหกรรมและเทคโนโลยีที่ต้องมีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติเพิ่มขึ้น แต่ขาดระบบการบริหารทรัพยากรที่เหมาะสม จึงเป็นเหตุให้สถานการณ์สิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรมลง จนก่อให้เกิดปัญหามลพิษในด้านต่าง ๆ เช่น มลพิษทางน้ำ มลพิษทางอากาศ มลพิษทางเสียง ปัญหาขยะมูลฝอยและกากเคมีอุตสาหกรรม ซึ่งล้วนแต่เป็นตัวเร่งให้เกิดปรากฏการณ์เรือนกระจก (Greenhouse Effect) และปัญหาฝนกรด

ปัญหา มลพิษทางอากาศเป็นปัญหาสิ่งแวดล้อมที่พบได้ในเมืองใหญ่ทั่วโลก เนื่องมาจากการพัฒนาเป็นประเทศอุตสาหกรรม ซึ่งประเทศไทยเป็นหนึ่งในประเทศที่เริ่มมีแนวโน้มของปัญหา มลพิษทางอากาศ โดยเฉพาะในเขตเมืองใหญ่ที่เป็นเมืองหลักของการพัฒนาเศรษฐกิจ ได้แก่ กรุงเทพมหานคร เชียงใหม่ หาดใหญ่ ขอนแก่น ชลบุรี และนครราชสีมา ล้วนประสบกับปัญหาคุณภาพอากาศในบรรยากาศ ซึ่งมีแนวโน้มที่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพ ในจังหวัดเชียงใหม่ กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้ทำการติดตั้งสถานีตรวจวัดคุณภาพอากาศในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่จำนวน 2 แห่งอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปี พ.ศ. 2539 เป็นต้นมา คือบริเวณศูนย์ราชการรวมจังหวัดเชียงใหม่และบริเวณโรงเรียนยุพราชวิทยาลัย และได้เริ่มดำเนินการตรวจวัดอย่างต่อเนื่อง ผลการตรวจวัดคุณภาพอากาศเมื่อเปรียบเทียบกับมาตรฐานคุณภาพอากาศในบรรยากาศของประเทศไทย พบว่า ปัญหาฝุ่นละอองขนาดเล็กเป็นปัญหาหลักของเมืองเชียงใหม่ รองลงมาคือ ก๊าซโอโซนและก๊าซคาร์บอนมอนอกไซด์ โดยในเดือนมกราคม 2547 มีการตรวจพบปริมาณฝุ่นอยู่ในระดับที่ไม่ปลอดภัย 10 ครั้ง จากการตรวจวัด 23 ครั้ง ณ จุดตรวจบริเวณศูนย์ราชการรวมจังหวัดเชียงใหม่ และ ณ จุดตรวจโรงเรียนยุพราชวิทยาลัยอยู่ในระดับไม่ปลอดภัย 12 ครั้งจากการตรวจวัด 31 ครั้ง โดยมีค่าเฉลี่ยรายเดือน 115.9 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร และค่าสูงสุด 168.8 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร สำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคที่ 1

เชียงใหม่ ได้สรุปปัญหาหมอกพิษทางอากาศในเขตเมืองเชียงใหม่ได้ว่ามีส่วนส่วนใหญ่มาจาก ยานพาหนะ และการเผาขยะในที่โล่งแจ้ง (สำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคที่ 1 เชียงใหม่, 2547)

สาเหตุที่ทำให้จังหวัดเชียงใหม่ประสบกับปัญหาหมอกพิษทางอากาศในเขตเมือง เกิดจากการที่เมืองเชียงใหม่เป็นศูนย์กลางการพัฒนาของภาคเหนือตอนบน ทั้งในด้านศูนย์รวมของ หน่วยงานราชการระดับภูมิภาค ได้แก่ การศึกษา การสาธารณสุข และเป็นศูนย์รวมของการ พาณิชยกรรมและการค้า รวมถึงการเป็นศูนย์กลางการพัฒนาอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวและ อุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการท่องเที่ยว เช่น โรงแรม สถานบริการ และการคมนาคมขนส่ง จึงทำให้มีการอาศัยอยู่อย่างหนาแน่นของประชากรในเขตเมืองเชียงใหม่ ประกอบกับระบบขนส่ง มวลชนไม่สามารถรองรับการเดินทางของประชากรเหล่านั้นได้ จึงมีการใช้ยานพาหนะส่วนบุคคล มากขึ้น โดยข้อมูลจากสำนักงานขนส่งจังหวัดเชียงใหม่ ชี้ให้เห็นว่าปริมาณยานพาหนะได้เพิ่มขึ้น จากปี 2539 – 2542 ถึงร้อยละ 14.55 (สำนักงานขนส่งจังหวัดเชียงใหม่, 2545) สำหรับปัญหาการ เผาในที่โล่ง (open burning) ได้แก่ การเผาขยะมูลฝอย การเผาเศษ และการเผาป่า ซึ่งเป็นกิจกรรม ที่เกิดขึ้นมากในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่และบริเวณโดยรอบ อันเนื่องมาจากพฤติกรรมของ ประชากรที่อาศัยความเคยชินและความมั่งง่ายในการกำจัดขยะมูลฝอยตามวิธีที่เคยปฏิบัติมาแต่อดีต ได้ส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนทั้งในระยะสั้นและระยะยาว โดยได้ก่อให้เกิดอันตรายต่อ ระบบทางเดินหายใจ

ข้อมูลของสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดเชียงใหม่ในปี 2542 พบว่า ในเขตเทศบาลนคร เชียงใหม่มีอัตราการป่วยด้วยโรคทางเดินหายใจสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องเป็นลำดับ โดยมีอัตราผู้ป่วยด้วย โรคระบบทางเดินหายใจ 42,739 คน ต่อประชากร 100,000 คน ซึ่งเพิ่มขึ้นจากปี 2537 ที่มีอัตรา ผู้ป่วย 33,000 คน ต่อประชากร 100,000 คน (สำนักงานสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม เทศบาลนคร เชียงใหม่, 2542) ดังนั้นจึงสรุปได้ว่า ปัญหาหมอกพิษทางอากาศที่เกิดขึ้นในปัจจุบันนั้น ส่วนใหญ่เกิด จากการกระทำของประชากรที่อาศัยและประกอบกิจกรรมในเมืองเชียงใหม่แทบทั้งสิ้น และใน ท้ายสุดของปัญหาหมอกพิษทางอากาศได้ส่งผลกระทบต่อสุขภาพทางอนามัยของประชาชนที่อยู่อาศัย ในเมืองเชียงใหม่โดยตรง และยังก่อให้เกิดภาวะการณ์ต่างๆ แก่โลกด้วยคือ การทำลายชั้นโอโซน เป็นต้นเหตุให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของอุณหภูมิของโลก ปัญหาหมอกพิษทางอากาศของเชียงใหม่จึง จัดเป็นปัญหาสำคัญที่ต้องมีการควบคุมป้องกันอย่างเร่งด่วน

ปัญหาหมอกพิษทางอากาศเป็นปัญหาที่มีความสลับซับซ้อนและมีอันตรายต่อสุขภาพอนามัย ของมนุษย์และสัตว์ ดังนั้นทุกฝ่ายทั้งภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาชนต้องร่วมมือร่วมใจกัน ใน การป้องกันและแก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างเร่งด่วนและให้เป็นระบบสอดคล้องกันอย่างต่อเนื่อง โดย ต้องมีการกำหนดยุทธศาสตร์ทั้งในเชิงป้องกัน แก้ไขและฟื้นฟู โดยอาศัยมาตรการต่างๆ ผสมผสาน

กัน เช่น การให้ความรู้แก่ประชาชน การสร้างจิตสำนึก การบังคับใช้กฎหมาย การจัดเก็บค่าภาษี ค่าธรรมเนียม การนำระบบเทคโนโลยีที่ทันสมัยมาใช้ รวมถึงการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น การมีส่วนร่วมของประชาชน องค์กรชุมชนในการป้องกันและแก้ไข เป็นมาตรการหรือ ยุทธวิธีที่มีความสำคัญอย่างยิ่งที่จะเป็นบันไดขั้นต้นและเชื่อมโยงกับมาตรการอื่นๆ เพื่อนำมาซึ่ง สัมฤทธิ์ผลในการบริหารจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม หากหน่วยงานใดละเลยการมีส่วนร่วมขององค์กร ชุมชนในการบริหารจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมแล้วย่อมยากที่จะประสบความสำเร็จในการแก้ไขปัญหา สิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน

สำหรับบทบาทหน้าที่ขององค์กรชุมชนในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ นั้น สามารถแยกกลุ่ม องค์กรชุมชนได้ 3 กลุ่มที่เกิดตามระเบียบของเทศบาลนครเชียงใหม่ ได้แก่ ระเบียบเทศบาลนคร เชียงใหม่ว่าด้วยกลุ่มพัฒนาสตรี พ.ศ. 2543 คือกลุ่มแม่บ้านและผู้หญิงโดยทั่วไปที่อาศัยอยู่ร่วมกัน โดยมีสภาพพื้นที่หรือภูมิศาสตร์ร่วมกัน เช่น ในแนวเขต-ถนน ตรอก ซอย อาคารเรือนแถวเดียวกัน หรือมีลักษณะเป็น BLOCK หรือ ZONE เดียวกัน อาทิเช่น ชุมชน คุ่มบ้าน ซึ่งอยู่ภายในเขตเทศบาล นครเชียงใหม่ ระเบียบเทศบาลนครเชียงใหม่ว่าด้วยคณะกรรมการชุมชน พ.ศ. 2546 คือกลุ่มผู้นำ ชุมชน ได้แก่ ตัวแทนของชุมชน ทำหน้าที่ประสานงานกับหน่วยงานราชการ องค์กรเอกชนต่างๆ และเป็นแกนนำของชุมชนในการพัฒนาชุมชนและพัฒนาสังคม และกลุ่มที่เกิดจากระเบียบที่ว่า ด้วยระบบอาสาสมัครสาธารณสุขพื้นฐาน ของสำนักงานคณะกรรมการการสาธารณสุขมูลฐาน สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข พ.ศ. 2542 คือ บุคคลที่ได้รับการคัดเลือกจากชาวบ้านใน แต่ละชุมชนและได้รับการอบรมตามหลักสูตรที่กระทรวงสาธารณสุขกำหนด โดยมีบทบาทหน้าที่ สำคัญในฐานะผู้นำการเปลี่ยนแปลงด้านประพฤติกกรรมสุขภาพอนามัย (Change agents) การ สื่อข่าวสารสาธารณสุข การเผยแพร่ความรู้ การวางแผนและการประสานกิจกรรมพัฒนา สาธารณสุข ตลอดจนให้บริการสาธารณสุขด้านต่างๆ การช่วยเหลือและรักษาพยาบาลเบื้องต้น โดยใช้ยาและเวชภัณฑ์ตามขอบเขตที่กระทรวงสาธารณสุขกำหนด กลุ่มองค์กรชุมชนทั้ง 3 กลุ่มใน เขตเทศบาลนครเชียงใหม่จะเป็นกลไกสำคัญในการเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหามลพิษทาง อากาศและปัญหาสิ่งแวดล้อมอื่นในอนาคตได้ ผู้ศึกษาเห็นว่าความร่วมมือจะเป็นสิ่งสำคัญในการ แก้ไขปัญหา การลดความขัดแย้ง โดยที่ความร่วมมือนั้นจะมีขอบเขตลักษณะคือ มีการกำหนด ปัญหา เลือกแนวทางปฏิบัติ ดำเนินการ องค์กรชุมชนอาจเข้าร่วมในขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่งหรือเข้า ร่วมในทุกขั้นตอนก็ได้

ดังนั้นผู้ศึกษาจึงสนใจศึกษาถึงการมีส่วนร่วม ตลอดจนความคิดเห็นและแนวทางของ สมาชิกในองค์กรชุมชนในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่กับการป้องกันและแก้ไขมลพิษทางอากาศใน เขตเทศบาลนครเชียงใหม่ โดยมีคำถามต่อสมาชิกขององค์กรชุมชนมีความคิดเห็นอย่างไรเกี่ยวกับ

สภาพปัญหาของมลพิษทางอากาศในชุมชน รวมถึงสมาชิกองค์กรชุมชนมีส่วนร่วมในการป้องกัน และแก้ไขมลพิษทางอากาศหรือไม่อย่างไร เพื่อนำข้อมูลที่ได้รับไปกำหนดทิศทางการกลยุทธ์ในการบริหารจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมทางด้านอากาศต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาถึงความคิดเห็นเกี่ยวกับผลกระทบที่เกิดจากสภาพปัญหามลพิษทางอากาศของสมาชิกองค์กรชุมชนในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่
2. เพื่อศึกษาการมีส่วนร่วมของสมาชิกในองค์กรชุมชนในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ กับการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศ

1.3 นิยามศัพท์ที่ใช้ในการศึกษา

สภาพปัญหามลพิษทางอากาศ หมายถึง สภาพทางอากาศที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพร่างกายของมนุษย์และสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากปัญหามลพิษทางอากาศจากยานพาหนะ เตาเผาขยะ และเตาเผาศพ

มลพิษทางอากาศจากยานพาหนะ หมายถึง คุณภาพอากาศที่เสื่อมโทรมลง เนื่องจากการระบายไอเสียที่มีมลพิษเจือปน ได้แก่ ฝุ่นละออง ไอควัน ไอระเหย ก๊าซ กลิ่นควัน จากยานพาหนะ ชนิดต่างๆ เช่น รถยนต์ รถจักรยานยนต์ รถบรรทุก ซึ่งทำให้เกิดผลกระทบต่อชีวิตมนุษย์ พืชและสัตว์หรือทรัพย์สิน

มลพิษทางอากาศจากเตาเผาศพ หมายถึง คุณภาพอากาศที่เสื่อมโทรมลงเนื่องจากการระบายควันที่มีมลสารเจือปน เช่น ฝุ่นละออง ไอควัน ไอระเหย ก๊าซ กลิ่นควัน จากการเผาศพในที่เปิดโล่ง โดยไม่ได้มีการใช้อุปกรณ์ควบคุมการระบายไอเสียใดๆ อันจะทำให้เกิดผลกระทบต่อชีวิตมนุษย์ พืชและสัตว์หรือทรัพย์สิน

มลพิษทางอากาศจากเตาเผาขยะ หมายถึง คุณภาพอากาศที่เสื่อมโทรมลงเนื่องจากการระบายควันที่มีมลภาวะเจือปน เช่น ฝุ่นละออง ไอควัน ไอระเหย ก๊าซ กลิ่นควัน จากการเผาขยะ

สมาชิกองค์กรชุมชน หมายถึง กลุ่มคนที่มีการรวมกันขึ้นอย่างมีเป้าหมายที่เป็นลักษณะอันหนึ่งอันเดียวกันกับชุมชน โดยเทศบาลนครเชียงใหม่แต่งตั้งอย่างเป็นทางการและกระทำการตามเป้าหมายเพื่อชุมชนในการวิจัยครั้งนี้หมายถึงสมาชิกกลุ่มอาสาสมัครสาธารณสุข(อสม.) สมาชิกกลุ่มพัฒนาสตรีและสมาชิกกลุ่มผู้นำชุมชนในเขตชุมชนต้นขาม(แขวงกาวิละ) ชุมชนศรีมงคล (แขวงนครพิงค์) ชุมชนศรีวิชัย (แขวงศรีวิชัย) และชุมชนระแงง (แขวงเม็ງราย)

การมีส่วนร่วมของสมาชิกองค์กรชุมชนในการป้องกันและแก้ไขปัญหาหมอกพิษทางอากาศ หมายถึง การมีส่วนร่วมของสมาชิกกลุ่มอาสาสมัครสาธารณสุขมูลฐาน (อสม.) สมาชิกกลุ่มพัฒนาสตรีและสมาชิกกลุ่มผู้นำชุมชนในเขตชุมชนที่ศึกษา 4 ชุมชน ในด้านการรับรู้ถึงความสำคัญของสภาพปัญหาหมอกพิษทางอากาศ การร่วมคิดและวางแผนการร่วมดำเนินการในการป้องกันและแก้ไขปัญหาหมอกพิษทางอากาศ และการร่วมรับผิดชอบในผลของการดำเนินการ หมอกพิษทางอากาศ

1.4 ขอบเขตในการศึกษา

1.4.1 ขอบเขตเนื้อหา

การศึกษานี้ ผู้ศึกษาได้กำหนดขอบเขตเนื้อหาในด้านการศึกษาในเรื่องความคิดเห็นของสมาชิกในองค์กรชุมชนเกี่ยวกับสภาพปัญหาหมอกพิษทางอากาศของชุมชนในด้านที่เกิดจากแหล่งยานพาหนะ เตาเผาขยะและเตาเผาศพ ในประเด็นการรับรู้ข่าวสาร การปรึกษาหารือ การประชุมรับฟังความคิดเห็น การร่วมในการตัดสินใจรวมถึงศึกษากระบวนการมีส่วนร่วมของสมาชิกองค์กรชุมชนในเรื่องการป้องกันและแก้ไขปัญหาหมอกพิษทางอากาศในด้านที่เกิดจากแหล่งยานพาหนะ เตาเผาขยะและเตาเผาศพ การรับรู้ข่าวสาร การปรึกษาหารือ การประชุมรับฟังความคิดเห็น การร่วมในการตัดสินใจ

1.4.2 ขอบเขตด้านพื้นที่

การศึกษานี้ดำเนินการศึกษาในชุมชนพื้นที่ 4 แขวงในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ อ. เมือง จ. เชียงใหม่ คือ ชุมชนต้นขาม (แขวงกาวิละ) ชุมชนศรีวิชัย (แขวงศรีวิชัย) ชุมชนศรีมงคล (แขวงนครพิงค์) และชุมชนระแงง (แขวงเม็ງราย) ซึ่งชุมชนทั้ง 4 ชุมชนนี้เป็นชุมชนที่มีประชากรอยู่อย่างหนาแน่นและประกอบกับมีการใช้ยานพาหนะทั้งจักรยานยนต์ รถยนต์เป็นประจำ รวมถึงภายในชุมชนยังมีการกำจัดขยะด้วยวิธีการเผาขยะโดยมิได้มีการแยกประเภทของขยะด้วย ทั้งนี้เนื่องมาจากทางคมนาคมภายในชุมชนมีทางคับแคบจึงทำให้รถเก็บขยะของทางเทศบาลไม่สามารถที่จะเข้าไปดำเนินการเก็บขยะได้ จึงทำให้ภายในชุมชนมีการเผาขยะด้วยตนเองทั้งจากเตาเผาขยะชุมชนและการเผาขยะในที่โล่งแจ้ง รวมถึงชุมชนทั้ง 4 ชุมชนยังเป็นชุมชนที่อยู่ใกล้กับสุสาน จึงได้รับกลิ่นจากการเผาศพจากเมรุของสุสานเป็นประจำ

1.5 กรอบแนวคิดในการศึกษา

การศึกษาครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหามลพิษทางอากาศของสมาชิกองค์กรชุมชนในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่และเพื่อศึกษาการมีส่วนร่วมของสมาชิกในองค์กรชุมชนในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่กับการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศ

โดยการศึกษามุ่งศึกษาถึงสภาพปัญหามลพิษทางอากาศในด้านมลพิษทางอากาศจากยานพาหนะ เตาเผาขยะและเตาเผาศพ รวมถึงการมีส่วนร่วมของสมาชิกองค์กรชุมชนในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศในด้านการรับรู้ถึงความสำคัญของปัญหามลพิษทางอากาศ การร่วมคิดและวางแผนในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศ การร่วมดำเนินการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศ การร่วมรับผิดชอบในผลของการดำเนินการมลพิษทางอากาศและการร่วมประเมินผลแผนงาน/กิจกรรมการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศว่าแนวทางการจัดการและแก้ไขปัญหานั้นในแต่ละด้านนั้น สมาชิกในองค์กรชุมชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมการจัดการปัญหามลพิษในแต่ละด้านอย่างไร เพื่อทราบการดำเนินการแก้ปัญหา อุปสรรคและข้อเสนอแนะเพื่อนำมากำหนดเป็นแนวทางการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษจากยานพาหนะ จากเตาเผาขยะและจากเตาเผาศพ ซึ่งจะเป็นผลมาจากการมีส่วนร่วมในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศของสมาชิกองค์กรชุมชนในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่