

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

จากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545 - 2549) ได้ให้ความสำคัญในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมาก โดยมียุทธศาสตร์ในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพราะในช่วงที่ผ่านมา การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติจำนวนมาก โดยปราศจากการดูแลอย่างเหมาะสม ก่อให้เกิดปัญหาการเสื่อมโทรมและความไม่ยั่งยืนอย่างรุนแรง การบังคับกฎหมายไม่เข้มงวดและไม่มีประสิทธิภาพ ทำให้ทรัพยากรธรรมชาติอยู่ในภาวะเสื่อมโทรม ส่งผลกระทบต่อความสมดุลของระบบนิเวศและความหลากหลายของชีวภาพ การขยายตัวของการผลิตในภาคอุตสาหกรรมและการบริการ ตลอดจนการลงทุนด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการเป็นไปอย่างขาดระเบียบและขาดความเหมาะสม เมื่อขยายตัวโดยไม่มีโครงสร้างพื้นฐานรองรับอย่างเพียงพอ ทำให้เกิดปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมและด้านมลพิษอย่างกว้างขวาง (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี, 2544)

การจัดการสิ่งแวดล้อมเป็นเรื่องค่อนข้างใหม่ในวงการธุรกิจ อุตสาหกรรม และการค้าของหลาย ๆ ประเทศ ในขณะที่โลกเปลี่ยนทิศทางการค้า นักธุรกิจที่มีจิตสำนึกในเรื่องสิ่งแวดล้อมจึงเป็นผู้มองการณ์ไกล หากสามารถปรับกลยุทธ์ในการบริหารงาน ด้วยการริเริ่มนำการจัดการสิ่งแวดล้อมมาใช้ในองค์กรในเชิงรุกด้วยแล้ว ย่อมได้เปรียบกว่าคู่แข่ง เพราะนอกจากจะช่วยลดการใช้ทรัพยากร ลดการใช้พลังงาน ลดค่าใช้จ่าย ในการกำจัดมลพิษ ความเสี่ยงภัยที่ติดต่อผู้ควบคุมกฎหมาย สิ่งแวดล้อม สื่อมลพิษ ลูกค้า และพนักงาน ทำให้มีชื่อเสียงและได้ความเป็นผู้นำด้านการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม และเพิ่มโอกาสทางธุรกิจที่เป็นผลมาจากความคิดริเริ่ม เพื่อการพัฒนาสิ่งแวดล้อม การจัดการสิ่งแวดล้อมเป็นมาตรการสืบเนื่องมาจากแนวคิดที่ว่า ธุรกิจและสิ่งแวดล้อมเป็นสิ่งที่ต้องดำเนินการควบคู่กันไป เพื่อให้เกิดการพัฒนาธุรกิจแบบยั่งยืน ภาคธุรกิจและอุตสาหกรรมซึ่งถูกระบุว่ามีส่วนอย่างมากในการสร้างปัญหาให้กับสิ่งแวดล้อม ดังนั้นในภาคธุรกิจจึงถูกกำหนดให้เข้าไปมีบทบาทในการดูแล และจัดการสิ่งแวดล้อมอย่างจริงจังในหลายประเทศ จากมาตรการที่ใช้ภายในประเทศ ในที่สุดก็ถูกยกระดับความสำคัญขึ้นมาเป็นเงื่อนไขกีดกันทาง

การคำอีกรูปแบบหนึ่ง ทางออกจึงมีการกำหนดมาตรฐานสากลด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมขึ้นมา ใช้ให้ได้ผล ซึ่งขณะนี้ได้ประกาศใช้ไปทั่วโลกแล้ว ในชื่อ ISO 14000 ทั้งนี้เพื่อช่วยนำสิ่งแวดล้อมที่สดใสดังเดิมกลับคืนมา หรือช่วยบรรเทาความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมให้เบาบางลง (สำนักมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม: www.thaienviroment.net)

จังหวัดเชียงใหม่ได้ถูกกำหนดให้เป็นเมืองหลักของภาคเหนือตอนบน มีการพัฒนาเมืองอย่างต่อเนื่องด้วยโครงการต่าง ๆ มากมาย อาทิเช่น การตัดโครงข่ายถนน การทำระบบระบายน้ำ การปรับปรุงสถานที่ของหน่วยงานราชการ องค์กรต่าง ๆ ส่งผลให้เมืองเชียงใหม่กลายเป็นศูนย์กลางของการพัฒนาด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการบริหารราชการ การศึกษา การทำธุรกิจและลงทุน การเงิน การธนาคาร การจ้างงาน และการท่องเที่ยว เป็นต้น (ดวงจันทร์ อาภาวัชรุทธิ์ เจริญเมือง, 2541)

การพัฒนาเมืองอย่างเร่งรีบจึงทำให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมด้านต่าง ๆ อย่างมากมาย อันได้แก่ ปัญหาการจัดการขยะ ปัญหาการจราจร ปัญหาน้ำเน่าเสียตามแหล่งสาธารณะ ปัญหามลภาวะทางอากาศ ปัญหาชุมชนแออัด ปัญหาการลู่กล้าเขตโบราณสถานและพื้นที่อนุรักษ์ ปัญหาการขาดแคลนพื้นที่สีเขียวเพื่อพักผ่อนหย่อนใจ ปัญหาการสร้างอาคารสูงบดบังทัศนียภาพของเมืองเก่า ปัญหาการขาดการวางผังเมืองอย่างเหมาะสม และปัญหาสภาพภูมิทัศน์แม่น้ำปิง เป็นต้น (จักรวาล วรรณวงศ์, 2545)

จากปัญหาการจัดการสิ่งแวดล้อมในเมืองเชียงใหม่ที่เกิดขึ้น จึงมีการศึกษาและเสวนาในกลุ่มของนักวิชาการ องค์กรภาคประชาชนด้านสิ่งแวดล้อม หน่วยงานราชการ และหน่วยงานเอกชนอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง แต่ก็สามารถแก้ไขสถานการณ์ไปได้เพียงบางส่วนเท่านั้น เนื่องจากแต่ละฝ่ายในสังคมมีความขัดแย้งกันทั้งทางด้านความคิดและการใช้ทรัพยากรค่อนข้างมาก อีกทั้งบางฝ่ายยังมีความเข้าใจผิดในเรื่องของการพัฒนา และการอนุรักษ์ว่าเป็นสิ่งที่แยกออกจากกันโดยมักจะมองว่าทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นสินค้าที่มีไว้สำหรับการพัฒนาและการผลิตเพื่อแสวงหากำไร ซึ่งเป็นมุมมองด้านเศรษฐกิจเป็นหลัก ตลอดจนการขาดมาตรการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เข้มงวดในสังคม และขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนชาวเชียงใหม่อย่างจริงจังในการจัดการกับปัญหาสิ่งแวดล้อมด้านต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น ด้วยเหตุนี้จึงทำให้หลายพื้นที่ของเมืองเชียงใหม่ โดยเฉพาะในเขตชุมชนต้องประสบกับปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เรื้อรัง และส่งผลกระทบต่อสภาพร่างกาย จิตใจ และวิถีการดำเนินชีวิตของประชาชน

การจัดการสิ่งแวดล้อมนั้นประการสำคัญจะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมชุมชน เนื่องจากที่ผ่านมาประชาชนในชุมชนมีโอกาสรับรู้ข้อมูลข่าวสาร

และแสดงความคิดเห็นค่อนข้างน้อย ทั้งนี้ ประชาชนถือเป็นผู้ร่วมก่อปัญหาสิ่งแวดล้อมทั้ง โดยทางตรงและทางอ้อม ดังนั้นประชาชนย่อมต้องเป็นผู้แก้หรือมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมด้วย (สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2540) นอกจากนี้ หน่วยงานต่าง ๆ ในสังคมทั้งภาครัฐและเอกชน ก็ควรต้องมีส่วนร่วมในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมด้วยเช่นเดียวกัน เพราะเป็นองค์กรหนึ่งภายในสังคมที่นับเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษ หรือเป็นสาเหตุซึ่งก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ เนื่องจากเป็นสถานที่ประกอบกิจกรรม หรืออาชีพการงานของประชาชน โดยเฉพาะหน่วยงานขนาดปานกลางที่มีบุคลากรหรือเจ้าหน้าที่จำนวนมาก ตั้งแต่ 30 คนขึ้นไป ซึ่งเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษหรือเป็นสาเหตุที่สำคัญ

เทศบาลนครเชียงใหม่มีหน่วยงานทั้งของภาครัฐและเอกชน ที่มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานตั้งแต่ 30 คนขึ้นไปถึง 76 แห่ง แบ่งเป็น หน่วยงานของรัฐ จำนวน 56 แห่ง หน่วยงานเอกชน จำนวน 7 แห่ง และห้างสรรพสินค้า จำนวน 13 แห่ง (เทศบาลนครเชียงใหม่, 2544) ซึ่งหน่วยงานเหล่านี้ล้วนมีส่วนส่งผลกระทบต่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมทั้งโดยทางตรงและทางอ้อม พิจารณาจากรายงานการวิจัยของคณะวิศวกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ซึ่งจัดทำโครงการจัดเก็บค่าธรรมเนียมในการบำบัดน้ำเสียของเทศบาลนครเชียงใหม่ (2543) พบว่า หน่วยงานของรัฐในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ มีปริมาณน้ำเสียสูงสุดจากการใช้น้ำของเจ้าหน้าที่ 40 ลิตรต่อคนต่อวัน ห้างสรรพสินค้า มีปริมาณน้ำเสียสูงสุด 30 ลิตร ต่อตารางเมตรต่อวัน และหน่วยงานเอกชนมีปริมาณน้ำเสียสูงสุดประมาณ 40-150 ลิตรต่อคนต่อวัน นอกจากนี้จากการสภาพการก่อสร้างอาคารของหน่วยงานต่าง ๆ ที่แตกต่างกันทั้งทางด้านสถาปัตยกรรม ขนาด รูปแบบและสีสันท่อให้เกิดปัญหามลภาวะทางสายตา มลพิษทางเสียง ส่งผลกระทบต่อบรรยากาศการท่องเที่ยว ทั้งยังละเลยต่อมรดกทางวัฒนธรรมที่ทรงคุณค่า เช่น วัด โบราณสถาน อาคารเก่าแก่ และจากการศึกษาของ ประสาน ตั้งสิกบุตร (2535) ยังพบว่า สิ่งปลูกสร้างดังกล่าวบางส่วนได้ขวางทิศทางการเดินของลมประจำถิ่นและลมประจำฤดู ซึ่งลมประจำถิ่นนั้นจะช่วยถ่ายเทระบายอากาศ ทำให้อากาศภายในเมืองมีความเคลื่อนไหว สามารถพอกอากาศเสียในบางพื้นที่ ให้กลับสู่ภาวะปกติได้ ส่วนลมประจำฤดู โดยเฉพาะลมมรสุมฤดูร้อนหรือลมมรสุมตะวันตกเฉียงใต้ จะทำให้เกิดฝนตกและช่วยลดปริมาณสารตกค้างในบรรยากาศ ดังนั้นเมื่อสิ่งปลูกสร้างขวางทิศทางการเดินลมจึงทำให้การถ่ายเทอากาศเสียออกจากเขตเมืองทำได้ยากขึ้น อากาศจึงร้อนเพิ่มมากขึ้นเป็นลำดับ อีกทั้งหน่วยงานต่าง ๆ ดังกล่าวไม่ได้มีการวางนโยบายและการวางแผนร่วมกัน ในการจัดการสิ่งแวดล้อมอย่างจริงจังและต่อเนื่อง จึงทำให้ปัญหาต่าง ๆ เช่น ปัญหาการจัดการขยะ น้ำเสีย อากาศเป็นพิษ ปัญหามลพิษ ปัญหามลพิษทางอากาศและปัญหาการใช้พลังงานยังคงปรากฏให้เห็น เพราะต่างคนต่างทำในหน่วยงาน

ของตนเอง แต่ปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้มีความเชื่อมโยงซึ่งกันและกัน และเชื่อมโยงกับเงื่อนไขทางด้าน เศรษฐกิจ สังคม การเมือง วัฒนธรรม และระบบนิเวศน์ของตัวเมืองเชียงใหม่ ดังนั้นทาง หน่วยงานต่าง ๆ ที่อยู่ในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ควรที่จะต้องมีบทบาทการมีส่วนร่วมในการจัดการ สิ่งแวดล้อมที่เป็นปัญหาเหล่านี้ร่วมกัน เพื่อให้เมืองเชียงใหม่เป็นเมืองที่น่าอยู่มากขึ้น

จากลักษณะดังกล่าว ผู้ศึกษาจึงสนใจที่ศึกษาการจัดการสิ่งแวดล้อมของหน่วยงานใน เขตเทศบาลนครเชียงใหม่ โดยมุ่งศึกษาถึงสถานการณ์ปัญหา สาเหตุของปัญหา และผลกระทบ รวมทั้งแนวทางส่งเสริมการมีส่วนร่วมหน่วยงาน ในการจัดการปัญหาในพื้นที่ โดยให้บุคลากรใน หน่วยงานในเขตเทศบาลเป็นผู้สะท้อนให้เห็นถึงสถานการณ์ปัญหาที่เกิดขึ้น ตลอดจนเปิดโอกาส ให้บุคลากรได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับแนวทางการจัดการสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ ซึ่งผลการศึกษา ที่ได้จะเป็นประโยชน์ต่อการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมในหน่วยงานและองค์กรขนาดใหญ่เอง และ ในชุมชนในเขตเทศบาลด้วย เพื่อให้เกิดความสอดคล้องกับสภาพปัญหาที่แท้จริง และเป็นการ ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของในหน่วยงานในการจัดการสิ่งแวดล้อมในชุมชน และสามารถนำไป ประยุกต์ใช้เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาเมืองเชียงใหม่ให้เป็นตัวอย่างแก่หน่วยงานและองค์กรที่ อยู่ในเขตอำเภออื่น ๆ ของจังหวัดเชียงใหม่ ทั้งนี้เพื่อให้เมืองเชียงใหม่เป็นเมืองน่าอยู่และมีความ ยั่งยืนในด้านสิ่งแวดล้อมด้วย

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาสถานการณ์ สาเหตุ และผลกระทบปัญหาสิ่งแวดล้อมในหน่วยงาน
2. เพื่อศึกษาหาแนวทางการมีส่วนร่วมของหน่วยงานในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม

ในพื้นที่

1.3 ขอบเขตของการศึกษา

1.3.1 ขอบเขตด้านพื้นที่

การศึกษาครั้งนี้จะศึกษาจากหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนในพื้นที่เขตเทศบาล นครเชียงใหม่ รวมทั้งหมด 4 เขตการปกครอง คือ แขวงนครพิงค์ แขวงเมืองราย แขวงกาวิละ และแขวงศรีวิชัย

1.3.2 ขอบเขตด้านประชากร

1. หน่วยงานภาครัฐ รัฐวิสาหกิจ และภาคเอกชน ดังนี้
 - 1.1 หน่วยงานภาครัฐให้บริการแก่ประชาชน จำนวน 3 แห่ง
 - 1.2 หน่วยงานภาคเอกชนที่ให้บริการแก่ประชาชน จำนวน 2 แห่ง
 - 1.3 หน่วยงานรัฐวิสาหกิจที่ให้บริการแก่ประชาชน จำนวน 1 แห่ง
 - 1.4 หน่วยงานภาครัฐที่ทำงานเกี่ยวกับการรักษา
ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมโดยตรง จำนวน 1 แห่ง
 - 1.5 หน่วยงานภาคเอกชนที่ทำงานส่งเสริมการ
อนุรักษ์สิ่งแวดล้อม จำนวน 1 แห่ง
2. ผู้ประกอบการในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่
3. ชนชั้นกลางที่อาศัยในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่

1.3.3 ขอบเขตของเนื้อหา

ศึกษาเรื่องการจัดการสิ่งแวดล้อมของหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนในเขตเทศบาล ซึ่งครอบคลุมในประเด็นดังต่อไปนี้

1. สถานการณ์ สาเหตุและผลกระทบของปัญหาสิ่งแวดล้อมในหน่วยงานและ
ในชุมชนในเขตเทศบาล โดยแยกเป็นประเด็นที่ศึกษาดังนี้
 - 1.1 สภาพทางกายภาพโดยทั่วไปของหน่วยงาน
 - 1.2 กิจกรรมสำคัญที่เกิดในหน่วยงาน
 - 1.3 สถานการณ์ปัญหาสิ่งแวดล้อมที่สำคัญในหน่วยงาน
 - 1.4 สาเหตุของปัญหาสิ่งแวดล้อมในหน่วยงาน
 - 1.5 ผลกระทบของปัญหาสิ่งแวดล้อมที่มีต่อหน่วยงาน และผลกระทบต่อ
คนและสิ่งแวดล้อมอื่น
2. แนวทางการมีส่วนร่วมของหน่วยงานในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม โดย
มีประเด็นที่ศึกษา คือ
 - 2.1 นโยบาย มาตรการ และกิจกรรมที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการแก้ไข
ปัญหาสิ่งแวดล้อมในหน่วยงาน
 - 2.2 ข้อเสนอของหน่วยงานในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมเพื่อจัดการปัญหา
สิ่งแวดล้อม

1.4 นิยามศัพท์เฉพาะ

การวิจัยครั้งนี้ได้มีการกำหนดคำนิยามศัพท์เฉพาะไว้เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ตรงกันเกี่ยวกับความหมายของคำดังต่อไปนี้

การจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมในหน่วยงาน หมายถึง กระบวนการต่าง ๆ ที่นำไปสู่วิธีการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมในหน่วยงานอย่างเหมาะสม ซึ่งในการวิจัยครั้งนี้จะเกี่ยวข้องกับ การศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับปัญหาสิ่งแวดล้อมดังนี้

1. สถานการณ์ปัญหาสิ่งแวดล้อมในหน่วยงาน
2. ผลกระทบของปัญหาที่เกิดขึ้นแก่สิ่งแวดล้อมในหน่วยงาน
3. ปัญหาสิ่งแวดล้อมในพื้นที่สาธารณะที่ส่งผลกระทบต่อหน่วยงาน
4. แนวทางการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมอย่างเป็นบูรณาการ

ปัญหาสิ่งแวดล้อม หมายถึง ปัญหาขยะ ปัญหาน้ำเสีย ปัญหาอากาศเป็นพิษ ปัญหาภูมิทัศน์ ปัญหาสิ่งแวดล้อมที่สาธารณะ ปัญหาการจราจร และปัญหาการใช้พลังงานของหน่วยงาน

หน่วยงาน หมายถึง สำนักงาน หรือสถานที่ทำงานของทั้งภาครัฐและเอกชนที่มีบุคลากรตั้งแต่ 30 คนขึ้นไป และปฏิบัติงานร่วมกันในพื้นที่เดียวกัน และมีวัตถุประสงค์และจุดมุ่งหมายร่วมกัน

บุคลากร หมายถึง บุคคลที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานของทั้งภาครัฐและเอกชนในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่

ผู้ประกอบการ หมายถึง ประชาชนผู้เป็นเจ้าของ หรือผู้มีอำนาจในการบริหารงานของสถานประกอบการ บริษัท ห้างร้านต่าง ๆ ซึ่งดำเนินกิจการอยู่ในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ ตาม ข้อมูลโครงการจัดเก็บค่าธรรมเนียมในการบำบัดน้ำเสียของเทศบาลนครเชียงใหม่

ชนชั้นกลาง หมายถึง ประชาชนที่มีความรู้และ/หรือความสามารถในการประกอบอาชีพสามารถเลี้ยงตนเองได้และมีฐานะระดับปานกลางพักอาศัยในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ตามทะเบียนราษฎร