

บทที่ 1

บทนำ

1. ที่มาและความสำคัญของปัญหา

ในสังคมยุคโลกาภิวัตน์ ที่มีการเพิ่มของประชากร การขยายตัวทางเศรษฐกิจและความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีอย่างรวดเร็ว นำมาซึ่งปัญหาสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตเมือง ปัญหาเหล่านี้มีผลกระทบต่อมวลมนุษยชาติโดยตรง และนับวันจะยิ่งทวีความรุนแรงมากขึ้นเป็นลำดับ การขยายตัวของชุมชนเมืองที่รวดเร็วและกว้างขวางนับเป็นการพัฒนาที่ขาดความสมดุล ก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ตามมา โดยเฉพาะปัญหาทางด้านมลพิษที่เกี่ยวข้องกับน้ำ อากาศและเสียง ขยะมูลฝอย ของเสียที่เป็นพิษ การจราจรที่ติดขัด ชุมชนแออัด และรวมไปถึงปัญหาทางด้านสังคมและวัฒนธรรม ปัญหาเหล่านี้ได้แพร่ขยายไปทั่วโลก และประเทศไทยก็เป็นประเทศหนึ่งที่เกิดอยู่ในสภาวะดังกล่าวเช่นกัน ความรุนแรงของปัญหามีมากจนเกินกว่าที่หน่วยงานของรัฐจะจัดการแก้ไขได้ทันทั่วทั้งที่ (กรมการปกครอง, 2540)

เทศบาลเป็นหน่วยงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่และความรับผิดชอบโดยตรงในการอำนวยความสะดวกสาธารณะ ปลอดภัยสาธารณะ และสิ่งบริการพื้นฐานอื่น ๆ แก่ประชาชนในท้องถิ่นให้มีคุณภาพดี และให้อยู่ในสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสมเพื่อนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน แต่ในปัจจุบันผู้บริหารเทศบาลส่วนใหญ่ยังประสบปัญหาและข้อจำกัดในอันที่จะให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์ได้อย่างครบถ้วน คือ ขาดความคล่องตัวในการควบคุมและประสานการพัฒนาในเขตพื้นที่รับผิดชอบของตน ขาดความสามารถทางด้านงบประมาณที่จะลงทุนก่อสร้างและบำรุงรักษาสถาปัตยกรรม สาธารณูปโภค สาธารณูปการ และสิ่งบริการพื้นฐานได้เพียงพอ ผู้บริหารและนักวางแผน รวมทั้งผู้ปฏิบัติงานของเทศบาลบางส่วนยังขาดความรู้ ประสบการณ์ และความสามารถในด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมเมืองอย่างมีระบบและแบบแผน และขาดข้อมูล ข่าวสาร และแนวทางปฏิบัติเมื่อประสบปัญหาสิ่งแวดล้อมของเมือง

จังหวัดเชียงใหม่เป็นศูนย์กลางความเจริญของภาคเหนือ แต่ขณะเดียวกันก็ยังมีปัญหาสิ่งแวดล้อมมากมายที่ยังไม่ได้รับการแก้ไข เช่น ปัญหาขยะ การจราจรติดขัด แม่น้ำเสีย ผังเมืองมีการจัดทำไว้แต่ไม่ได้นำมาปฏิบัติ ฯลฯ ซึ่งเป็นปัญหาพอกพูน เพราะขาดการวางแผนแก้ปัญหาในระยะยาวที่มีประสิทธิภาพ (ธเนศวร์ เจริญเมือง, 2540:16) ในอนาคตรอบนอกเมืองก็ต้องกลายเป็นเขตเมือง (Urbanization) และเผชิญปัญหาเดียวกันในระยะเวลาอันใกล้ โดยจังหวัดเชียงใหม่มี 22 อำเภอ 2 กิ่งอำเภอ มีเทศ

บาลทั้งสิ้น 29 แห่งเป็นเทศบาลนคร 1 แห่ง และเทศบาลตำบล 28 แห่ง โดยเป็นเทศบาลตำบล ชั้น 6 ซึ่งมากที่สุดถึง 14 แห่ง (ข้อมูล ณ ที่ทำการปกครองจังหวัดเชียงใหม่ พฤษภาคม 2544)

เทศบาลตำบลหางดง ก็เป็นเทศบาลซึ่งมีพื้นที่ติดกับอำเภอเมืองเชียงใหม่ ซึ่งเป็นพื้นที่ที่รองรับการขยายตัวของเทศบาลนครเชียงใหม่ ทั้งทางด้านที่อยู่อาศัย และการคมนาคม ซึ่งเป็นเส้นทางผ่านของนักท่องเที่ยว ปัจจุบันได้มีการขยายตัวของชุมชนจากเดิมเป็นอันมาก เดิมนั้นเทศบาลตำบลหางดงได้มีการจัดตั้งเป็นสุขาภิบาลหางดง ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ.2499 โดยได้ยกฐานะพื้นที่บางส่วนของตำบลหางดง จัดเป็นสุขาภิบาล และได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลตาม พ.ร.บ.เปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล เมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม พ.ศ.2542 มีพื้นที่ 2.72 ตารางกิโลเมตร คลุมพื้นที่ 6 หมู่บ้าน ได้แก่ บ้านแม่ซึก บ้านกำแพงงาม บ้านลือ่ง บ้านทรายมูล บ้านท้าวคำวัง และบ้านดง เทศบาลตำบลหางดงตั้งอยู่ทางทิศใต้ของเมืองเชียงใหม่ ระยะทางประมาณ 12 กิโลเมตร ตามถนนสายเชียงใหม่-ฮอด ทิศเหนือติดกับ อบต.หางดง และอบต.บ้านแหวน ทิศใต้ติดกับอบต.หนองแก้วและอบต.หางดง ทิศตะวันออกติดกับ อบต.บ้านแหวนและอบต.หนองแก้ว และทิศตะวันตกติดกับ อบต.หางดง เนื่องจากพื้นที่ตั้งอยู่บริเวณที่ราบตอนกลางของอำเภอ ซึ่งเป็นศูนย์กลางการบริหารย่านการค้าหรือพาณิชยกรรมและแหล่งจ้างงานของอำเภอ ประกอบด้วยอาคารพาณิชย์และตลาดสด นอกจากนี้ยังมีโรงสีข้าว ตลอดจนโกดังสินค้าและยังเป็นแหล่งให้บริการด้านการค้าบริการแก่ชุมชนและพื้นที่ชนบทโดยรอบ ซึ่ง โครงสร้างเศรษฐกิจที่สำคัญคือชุมชนเมืองเทศบาลตำบลหางดง คือพาณิชยกรรม (กรมการปกครอง, 2542; สำนักงานสถิติจังหวัดเชียงใหม่, 2543)

ในส่วนของปัญหาสิ่งแวดล้อมในเขตเทศบาลตำบลหางดงนั้น พบว่าส่วนใหญ่มีปัญหาในพื้นที่เรื่องการเก็บขยะเพราะไม่มีพื้นที่ทิ้งขยะต้องจ้างบริษัทเอกชน การระบายน้ำไม่เพียงพอ ดิ่งถูกกัดเซาะ และไม่มีสวนสาธารณะเป็นของตนเอง (ข้อมูลจากเอกสารบรรยายสรุปข้อมูลเทศบาลตำบลหางดง มิถุนายน 2543) และจากการศึกษาเปรียบเทียบประสิทธิผลการดำเนินงานขององค์กรของเทศบาลตำบลหางดงและเทศบาลตำบลสันทรายหลวง ของ วรเทพ เชื้อเจ็ดองค์ (2545) พบปัญหาที่ปรากฏเฉพาะในพื้นที่ของเทศบาลตำบลหางดง ได้แก่ ปัญหาขยะมูลฝอย ความไม่เป็นระเบียบของตลาดสด และการระบายน้ำ และจากข้อมูลรายงานประจำปี 2545 ของเทศบาลตำบลหางดงพบว่าปัญหาขยะมูลฝอยนั้นเป็นปัญหาที่พบมากที่สุด ซึ่งยังไม่ค่อยได้รับการแก้ไข เนื่องจาก เทศบาลยังไม่มีสถานที่กำจัดขยะเป็นของตนเอง ประชาชนยังขาดความรู้ความเข้าใจในการกำจัดขยะ การคัดแยกขยะ และการบรรจุขยะในภาชนะที่มีขีดและถูกสุขลักษณะ ประชาชนที่อยู่นอกเขตเทศบาลฯ มักนำขยะมาทิ้งในเขตเทศบาล โดยเฉพาะผู้ที่มาซื้อขายของในตลาดเทศบาล ทำให้เป็นการเพิ่มภาระในการจัดเก็บขยะ

ภาชนะรองรับขยะชำรุดเสียหาย และมีปริมาณไม่เพียงพอ ประชาชนบางส่วนนำขยะและสิ่งปฏิกูลทิ้งลงสู่แม่น้ำและในที่สาธารณะ และเทศบาลฯ มีค่าใช้จ่ายในการกำจัดมูลฝอยสูง

ดังนั้นการศึกษาในครั้งนี้จึงมุ่งประเด็นที่จะศึกษาปัญหาสิ่งแวดล้อมเมืองได้แก่ ปัญหาขยะมูลฝอยน้ำเสียจากชุมชน ที่เกิดขึ้นในเขตเทศบาลตำบลหางดงว่ามีเงื่อนไข ความเกี่ยวข้องกับบริบททางสังคม บริบททางเศรษฐกิจ และบริบททางการปกครอง กับการดำรงอยู่ของปัญหาอย่างไรบ้าง ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับปัญหามีความสัมพันธ์ระหว่างกันในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมเมืองอย่างไร และกลุ่มคนทั้งหมดมีบทบาทการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมเมืองในปัจจุบันอย่างไร ตลอดจนจะมีแนวทางในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมเมืองในเขตเทศบาลอย่างไร เพื่อลดปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นจนสามารถทำให้เป็นเมืองที่ปราศจากปัญหาสิ่งแวดล้อมเมืองได้

2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

- 2.1 เพื่อศึกษาเงื่อนไข ความเกี่ยวข้องของบริบททางสังคม บริบททางเศรษฐกิจ และบริบททางการปกครอง กับการดำรงอยู่ของปัญหาสิ่งแวดล้อมเมืองในเขตเทศบาลตำบลหางดง
- 2.2 เพื่อศึกษาบทบาทและความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมเมืองในเขตเทศบาลตำบลหางดง
- 2.3 เพื่อเสนอแนวทางการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมเมืองในเขตเทศบาลตำบลหางดง

3. ขอบเขตการศึกษา

การศึกษานี้ ได้กำหนดขอบเขตการศึกษาในด้านพื้นที่ เนื้อหา ประชากร และระยะเวลา ดังต่อไปนี้

3.1 ขอบเขตด้านพื้นที่

พื้นที่ศึกษา คือ เทศบาลตำบลหางดง อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ มีพื้นที่ 2.72 ตารางกิโลเมตร ครอบคลุมพื้นที่ 6 หมู่บ้าน ได้แก่ บ้านแม่จ๊ก บ้านกำแพงงาม บ้านด้อง บ้านทรายมูล บ้านท้าวกำวัง และบ้านดง เทศบาลตำบลหางดงตั้งอยู่ทางทิศใต้ของเมืองเชียงใหม่ ระยะทางประมาณ 12 กิโลเมตร ตามถนนสายเชียงใหม่-ฮอด ลักษณะพื้นที่เป็นที่ราบลุ่ม โดยลาดเอียงไปทางทิศตะวันออก ทิศเหนือติดกับ อบต.หางดง และอบต.บ้านแหวน ทิศใต้ติดกับอบต.หนองแก้วและอบต.หางดง ทิศตะวันออกติดกับอบต.บ้านแหวนและอบต.หนองแก้ว และทิศตะวันตกติดกับ อบต.หางดง ประชาชนจะอาศัยหนาแน่น

บริเวณถนนสายหลัก บริเวณตลาดเทศบาลและเขตที่ว่าการอำเภอ ซึ่งจะเกาะกลุ่มไปตามแนวทิศเหนือใต้ (บริเวณหมู่ที่ 2 บ้านล้อง และหมู่ที่ 3 บ้านกำแพงงาม)

3.2 ขอบเขตด้านเนื้อหา

เป็นการศึกษาปัญหาสิ่งแวดล้อมเมือง กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับปัญหาสิ่งแวดล้อมเมือง ความสัมพันธ์และบทบาทในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมเมืองของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในเขตเทศบาล ตำบลหางดง ตลอดจนแนวทางในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมเมือง โดยครอบคลุมเนื้อหาในแต่ละประเด็นดังต่อไปนี้

- 1) เจาะใจ ความเกี่ยวข้องของบริบททางสังคม บริบททางเศรษฐกิจ และบริบททางการเมือง การปกครอง กับการดำรงอยู่ของปัญหาสิ่งแวดล้อมเมืองในเขตเทศบาล
 - 1.1 ปัญหาสิ่งแวดล้อมเมือง ได้แก่ ปัญหาขยะมูลฝอย ปัญหาน้ำเสียจากชุมชน
 - 1.2 บริบททางสังคม ได้แก่ สภาพพื้นที่ การย้ายถิ่นที่อยู่อาศัยของประชากร การเพิ่มปริมาณของประชากร และการเพิ่มเส้นทางการคมนาคม
 - 1.3 บริบททางเศรษฐกิจ ได้แก่ การขยายแหล่งจ้างงานจากภาคเกษตรเป็นอุตสาหกรรม การเพิ่มกิจกรรมทางเศรษฐกิจในด้าน การค้า กิจกรรมสำนักงาน อุตสาหกรรม และการเปลี่ยนแปลงการประกอบอาชีพจากเกษตรกรรมมารับจ้างและค้าขาย
 - 1.4 บริบททางการเมืองการปกครอง ได้แก่ รูปแบบของการกระจายอำนาจการปกครอง รูปแบบแผนนโยบาย โครงสร้างการปกครอง
- 2) บทบาทและความสัมพันธ์ระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมเมือง
 - 2.1 กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ในเรื่องปัญหาสิ่งแวดล้อมเมือง
 - 2.2 ความสัมพันธ์ระหว่างกันของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมเมือง
 - 2.3 ประสิทธิภาพและบทเรียนของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมเมือง
 - 2.4 ศักยภาพของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมเมือง
 - 2.5 บทบาทในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมเมืองของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

3) แนวทางการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมเมืองของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในเขตเทศบาลตำบล

3.1 การจัดการปัญหาขยะมูลฝอยชุมชน

3.2 การจัดการปัญหาน้ำเสียชุมชน

3.3 ขอบเขตด้านประชากร

ประชากรที่ใช้ในการศึกษา คือ กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย จากปัญหาสิ่งแวดล้อมเมืองในเขตเทศบาลตำบลหางดง ได้แก่

1) คณะผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ของเทศบาลตำบลหางดง ได้แก่ นายกเทศมนตรี เทศมนตรี สมาชิกสภาเทศบาล ปลัดเทศบาล หัวหน้าฝ่ายสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม หัวหน้าฝ่ายโยธา

2) เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับปัญหาสิ่งแวดล้อมเมือง ได้แก่ สาธารณสุขอำเภอ หัวหน้าฝ่ายสุขภาพภิบาลโรงพยาบาลหางดง

3) ประชาชน/ผู้นำชุมชนหลากหลายกลุ่ม ได้แก่ ผู้ใหญ่บ้าน กำนัน ประธานชุมชน ประธานกลุ่มแม่บ้าน ประธาน อสม. ประธานชมรมผู้สูงอายุ

4) เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานท้องถิ่นข้างเคียง ได้แก่ ประธานและปลัด อบต.หางดง อบต.หนองแก้ว อบต.บ้านแหวน

3.4 ขอบเขตด้านระยะเวลา

ระยะเวลาในการศึกษาดังแต่ เดือน กรกฎาคม 2546 – เดือน กันยายน 2547

4. นิยามศัพท์ในการศึกษา

4.1 บริบททางสังคม หมายถึง เงื่อนไขของสภาพการเปลี่ยนแปลงทางด้านสังคมที่มีผลต่อการเกิดขึ้นและดำรงอยู่ของปัญหาสิ่งแวดล้อมเมืองในเขตเทศบาลตำบลหางดง คือ สภาพพื้นที่ การย้ายถิ่นที่อยู่อาศัยของประชากร การเพิ่มปริมาณของประชากร และการเพิ่มเส้นทางการคมนาคม

4.2 บริบททางเศรษฐกิจ หมายถึง เงื่อนไขของสภาพการเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจที่มีผลต่อการเกิดขึ้นและดำรงอยู่ของปัญหาสิ่งแวดล้อมเมืองในเขตเทศบาลตำบลหางดง คือ การขยายแหล่งจ้างงานจากภาคเกษตรเป็นอุตสาหกรรม การเพิ่มกิจกรรมทางเศรษฐกิจในด้าน การค้า กิจกรรมสำนักงาน อุตสาหกรรม และการเปลี่ยนแปลงการประกอบอาชีพจากเกษตรกรรมรับจ้างและค้าขาย

4.3 บริบททางการปกครอง หมายถึง เงื่อนไขของสภาพการเปลี่ยนแปลงทางการปกครองที่มีผลต่อการเกิดขึ้นและดำรงอยู่ของปัญหาสิ่งแวดล้อมเมืองในเขตเทศบาลตำบลหางดง คือ รูปแบบของการกระจายอำนาจการปกครอง รูปแบบแผนนโยบาย โครงสร้างการปกครอง

4.4 ปัญหาสิ่งแวดล้อมเมือง หมายถึง ปัญหาขยะมูลฝอยและปัญหาน้ำเสียชุมชน ที่สืบเนื่องและเกี่ยวข้องกับบริบททางสังคม บริบททางเศรษฐกิจ และบริบททางการปกครอง ซึ่งเป็นปัญหาเกิดขึ้นและดำรงอยู่จนส่งผลกระทบต่อการใช้ชีวิตของประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาลตำบลหางดงและพื้นที่ข้างเคียง

4.5 เทศบาลตำบล หมายถึง ท้องถิ่นที่มีพระราชกฤษฎีกายกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบล ตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดหลักเกณฑ์การจัดตั้งเทศบาลตำบลไว้ ในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ หมายถึง เทศบาลตำบลหางดง

4.6 กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย หมายถึง กลุ่มบุคคลที่ได้รับผลกระทบจากปัญหาสิ่งแวดล้อมเมือง ซึ่งเป็นผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียหรือผู้ที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับทั้งหมด อาจเป็นผู้กระทำหรือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากปัญหาสิ่งแวดล้อมเมืองในเขตเทศบาลตำบลหางดง ในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้หมายถึง บุคคล 4 กลุ่ม คือ

1) คณะผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ของเทศบาลตำบลหางดง ได้แก่ นายกเทศมนตรี เทศมนตรี สมาชิกสภาเทศบาล ปลัดเทศบาล หัวหน้าฝ่ายสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม หัวหน้าฝ่ายโยธา

2) เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับปัญหาสิ่งแวดล้อมเมือง ได้แก่ สาธารณสุขอำเภอ หัวหน้าฝ่ายสุขาภิบาลโรงพยาบาลหางดง

3) ประชาชน/ผู้นำชุมชนหลากหลายกลุ่ม ได้แก่ ผู้ใหญ่บ้าน กำนัน ประธานชุมชน ประธานกลุ่มแม่บ้าน ประธาน อสม. ประธานชมรมผู้สูงอายุ

4) เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานท้องถิ่นข้างเคียง ได้แก่ ประธานและปลัด อบต.หางดง อบต.หนองแก้ว อบต.บ้านแหวน

4.7 การจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมเมือง หมายถึง กระบวนการในการดำเนินการอย่างเป็นระบบ ตั้งแต่การสำรวจปัญหา วิเคราะห์สาเหตุของปัญหา บทบาทและความสัมพันธ์ในการจัดการปัญหา ตลอดจนการกำหนดแนวทางและกิจกรรมในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมเมืองของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในเขตเทศบาลตำบล

4.8 แนวทางการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมเมือง หมายถึง ข้อเสนอแนะของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเพื่อกำหนดบทบาทการมีส่วนร่วมในการจัดการกับปัญหาสิ่งแวดล้อมเมือง