

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

นับตั้งแต่ประเทศไทยได้มีนโยบายการพัฒนาประเทศเพื่อให้เกิดความทันสมัย (Modernization) และเพื่อการพัฒนา (Development) ให้มีความเจริญทางวัตถุเทียบเท่ากับประเทศทางโลกตะวันตก โดยได้รับความช่วยเหลือจากประเทศสหรัฐอเมริกา ภายใต้องค์กรสากล คือ ธนาคารโลก (World Bank) ให้กู้ยืมเงินมาพัฒนาประเทศ ภายใต้แผนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (The National Economic and Social Development Plan) เป็นแผนแม่บท โดยมีระยะเวลา 5 ปี ของการดำเนินการของแต่ละแผน แผนฉบับที่ 1 เริ่มใช้ในปี พ.ศ. 2504-2509 และฉบับต่อ ๆ มาตามลำดับ ถึงฉบับที่ 7 เมื่อปี พ.ศ. 2540-2545 และพบว่าแผนทั้ง 7 ฉบับนี้ต่างมีวัตถุประสงค์มุ่งเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจเพื่อการค้า ส่งออก และทำรายได้เป็นหลัก มีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างทางเศรษฐกิจจากภาคเกษตรกรรมไปเป็นภาคอุตสาหกรรม การค้า และการบริการพร้อมกับการเร่งรัดพัฒนาเมืองต่าง ๆ ให้เป็นศูนย์กลางทางด้านเศรษฐกิจ เช่น กรุงเทพมหานคร เชียงใหม่ หาดใหญ่ เป็นต้น จากการปฏิบัติดังกล่าวนี้ ย่อมทำให้มีความต้องการแรงงานเป็นจำนวนมาก เพื่อป้อนเข้าสู่ตลาดแรงงานในภาคอุตสาหกรรม และการบริการ ส่งผลทำให้เกิดการอพยพแรงงานจากชนบทเข้าสู่เมือง โดยที่ทางภาครัฐและเอกชนไม่ได้มีการวางแผน หรือมาตรการเกี่ยวกับการจัดการ และการปฏิบัติในการให้ความดูแลช่วยเหลือกลุ่มประชากรที่อพยพเข้ามาเหล่านี้

เป็นผลทำให้เกิดปัญหาทางสังคมและวัฒนธรรมตามมามากมาย ได้แก่ การเป็นแรงงานที่ไร้ฝีมือ เพราะไม่ได้มีการเตรียมการในโรงเรียน ชุมชนมาก่อน การเพิ่มขึ้นของประชาชนเมืองจำนวนมากอย่างรวดเร็ว การตั้งถิ่นฐานในบริเวณที่เป็นที่ดินสาธารณะ คูเมือง สันเหมือง หรือบุกรุกเข้าไปในที่ดินของทางราชการ และเอกชน มีการก่อสร้างที่อยู่อาศัยด้วยวัสดุง่าย ๆ ราคาถูก ๆ หรือวัสดุที่ไม่มีคุณภาพหรือที่ผู้คนทิ้งแล้ว ทำให้สภาพความเป็นอยู่ไม่มีคุณภาพต่อชีวิต และสิ่งแวดล้อม นำไปสู่สภาพเป็นชุมชนแออัด (Slum) และเกิดปัญหาอื่น ๆ ตามมา ได้แก่ ปัญหาอาชญากรรม จี๋ ปล้น ข่มขืน ลักขโมย การแพร่ระบาดของโรคติดต่อโดยเฉพาะ HIV-AIDS แหล่งของการมั่วสุมเล่นการพนัน การค้าประเวณี และยาเสพติด ดังที่ปรากฏอยู่ทั่วไปในปัจจุบันนี้

โดยเฉพาะชุมชนเมืองบางเมืองที่เป็นแหล่งท่องเที่ยวและอุตสาหกรรมบริการที่มีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว แต่มีความพร้อมในด้านการจัดการบริการขั้นพื้นฐานในการดำรงชีวิต และการควบคุมการใช้ประโยชน์จากที่ดินให้มีประสิทธิภาพ ประกอบด้วยปัจจัยที่สำคัญ คือ ประชาชนไม่มีหรือขาดจิตสำนึกในการมีส่วนร่วมในการดูแลรักษาสภาพสิ่งแวดล้อมของชุมชน (สำนักนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, 2541 : 14) โดยเฉพาะการตั้งถิ่นฐานที่อยู่อาศัย และประกอบอาชีพร้านค้าอย่างกระจัดกระจาย โดยไม่ได้มีการคำนึงถึงความเหมาะสมทางสังคมและวัฒนธรรม ก่อให้เกิดความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรดิน-น้ำ-ป่าไม้ ระหว่างภาครัฐ และภาคประชาชน ผลทำให้ยากแก่การควบคุม ดูแลจัดการปัญหาที่เกิดขึ้นมาเป็นลูกโซ่ดังกล่าว

แนวทางในการพัฒนาประเทศจะต้องคำนึงถึงความยั่งยืนของทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการจัดการที่ดินอย่างยั่งยืนเพื่อให้มีการใช้ที่ดินให้เกิดประโยชน์สูงสุด มุ่งพยายามที่จะเชื่อมโยงการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมเข้ากับการคุ้มครอง และส่งเสริมความสมบูรณ์ของสิ่งแวดล้อม ให้มีการดำเนินการในเรื่องการจัดพื้นที่คุ้มครองในเรื่องสิทธิทรัพย์สินส่วนตัว สิทธิของชนพื้นเมือง และสิทธิของชุมชนท้องถิ่น ในการครอบครองที่ดิน ดังนั้นแนวทางในการพัฒนาที่ดินสาธารณประโยชน์ของรัฐไทยในปัจจุบันจึงมีแนวทางและวิธีการจัดการที่ดินในลักษณะที่ยั่งยืน โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการ

การพัฒนาประเทศที่เน้นให้เกิดความทันสมัยเทียบเท่านานาประเทศ ก่อให้เกิดปัญหาในเรื่องของการใช้ประโยชน์จากที่ดินที่ไม่เท่าเทียม และเหมาะสม ซึ่งสถิติการสำรวจของกรมที่ดินปี พ.ศ. 2535 พบว่ามีที่ดินสาธารณะประมาณ 34,000 แปลง รวมเนื้อที่ทั้งหมดประมาณ 17 ล้าน 6 แสนไร่ ถูกวิกฤตการณ์การบุกรุกที่ดินเพื่อถือครองเป็นเนื้อที่ประมาณ 3 ล้าน 5 แสนไร่ ซึ่งทางกรมที่ดินคาดว่าจะมีการบุกรุกที่ดินสาธารณะเพิ่มมากขึ้นอย่างต่อเนื่องในแต่ละปี (กรมที่ดิน, 2538)

จังหวัดเชียงใหม่ก็เป็นเมืองใหญ่เมืองหนึ่งที่ได้รับการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจที่เน้นโครงสร้างทางสาธารณูปโภค และสาธารณูปการต่าง ๆ ตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520-2524) เป็นต้นมา จนมีอัตราความเจริญเติบโตเป็นเมืองอันดับ 2 ของประเทศไทยในปัจจุบัน

ผลกระทบจากความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในเมืองหลักอย่างรวดเร็วนี้ ก่อให้เกิดปัญหาที่ตามมามากมาย คือ การอพยพของประชาชนจากภาคชนบท และจังหวัดอื่น ๆ เข้าสู่ตัวเมืองเชียงใหม่อย่างมากมาย ที่ดินราคาแพง (และยังมีราคาแพงเมื่อเกิดการปั่นราคาเมื่อระยะประมาณปี พ.ศ. 2528 เป็นต้นมา) ประชาชนส่วนใหญ่ขาดที่อยู่อาศัย ต้องเข้าไปบุกรุกที่ดินสาธารณประโยชน์เพื่อการอยู่อาศัย และใช้เพื่อการประกอบอาชีพ หารายได้เพื่อตนเอง และครอบครัว โดยเฉพาะในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ซึ่งมีเนื้อที่ในการดูแลประมาณ 40,216 ตารางกิโลเมตร (กองสวัสดิการ

สังคมและอนามัยเทศบาลนครเชียงใหม่, 2540) ประกอบด้วยชุมชนรวมมากกว่า 58 ชุมชน ที่ทางเทศบาลได้จัดตั้งเป็นทางการ จากทั้งหมด 4 แขวงใหญ่ นครพิงค์ ศรีวิชัย เม็งราย และกาวิละ ถูกบุกรุกมากที่สุด ผู้บุกรุกในชุมชนต่าง ๆ เหล่านี้อาศัยอยู่ในเขตที่ดินสาธารณะเพื่อประโยชน์ส่วนรวม ที่ดินของเทศบาล ที่ดินของราชพัสดุ ที่ดินของกรมศาสนา กรมชลประทาน ที่ดินของอำเภอ/จังหวัด กรมทางหลวง และที่ดินของเอกชน ซึ่งมีสภาพแตกต่างกันไปตามพื้นที่ที่เข้าไปอาศัยจากการเข้าไปบุกรุกเพื่ออยู่อาศัย และทำมาหากิน ทำให้ก่อเกิดแหล่งแออัด เสื่อมโทรม ก่อเกิดปัญหาที่พบทั่วไปจากที่กล่าวมาข้างต้น

ปัญหาดังกล่าวเหล่านี้ ทางรัฐ - เทศบาลนครเชียงใหม่ ได้เข้าดำเนินการแก้ไขภายใต้ นโยบาย แนวทางวิธีการการจัดการที่ดินสาธารณะประโยชน์อย่างยั่งยืน จึงได้จัดตั้งรูปแบบของคณะกรรมการ ชุมชน โดยให้มีการเลือกประธานชุมชน และฟอร์มตัวคณะกรรมการขึ้นมารวมทั้งสิ้นจำนวน 15 คน เพื่อให้ช่วยดูแลความเป็นอยู่ของประชาชนทั้งที่เป็นชุมชนทั่วไป และผู้บุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์ เทศบาลจัดงบประมาณประจำปีให้แต่ละชุมชนเพื่อใช้ในการจัดการเล็ก ๆ น้อย ๆ ภายในชุมชน

ประธานและคณะกรรมการชุมชนไม่มีผลตอบแทนจากเทศบาล ไม่ว่าจะเป็นเงินเดือน เบี้ยเลี้ยง หรือสวัสดิการใด ๆ แต่เป็นตำแหน่งที่เกิดจากความสมัครใจ - อาสา และสมาชิกในชุมชนให้ความไว้วางใจ หรือเคารพนับถือ แล้วเลือกขึ้นมา มีวาระแต่ละคราว 2 ปี ทำหน้าที่เป็นจุดสื่อกลางระหว่างรัฐ-เทศบาลกับชุมชน หรืออีกนัยหนึ่งเป็นตัวแทนของชุมชน เพื่อให้ความร่วมมือกับเทศบาลเมื่อต้องการขอให้เข้าร่วมประชุมที่เทศบาล รับนโยบายจากเทศบาลไปปฏิบัติ ช่วยการสำรวจ หรือหาข้อมูลให้แก่เทศบาล เป็นต้น แต่ในการปฏิบัติจริงบุคคลเหล่านี้กลับเป็นฐานเสียงคะแนนให้แก่การเมืองทั้งในระดับท้องถิ่น จังหวัด และประเทศ และไม่ได้รับความร่วมมือจากชุมชนดีเท่าที่ควร หรือไม่มีศักยภาพพอที่จะเป็นแกนนำในการพัฒนาชุมชน

อย่างไรก็ตาม เทศบาลพยายามให้ความดูแลชุมชนที่ได้จัดตั้งไปแล้ว และกำลังจะจัดตั้ง แต่ก็ไม่สามารถทำได้อย่างทั่วถึง จริงจัง ต่อเนื่อง หรือสอดคล้องกับนโยบายที่วางไว้ ผลกระทบที่เห็นชัดเจนคือ ความแออัดของชาวชุมชน ลี้กแวคล้อมภูมิทัศน์ของเชียงใหม่ภายในเขตเทศบาล เสื่อมโทรมเสียหายมองดูไม่เป็นระเบียบเรียบร้อย ไม่สะอาด ไม่มีคุณภาพทั้งชีวิต และสิ่งแวดล้อม ในฐานะที่เมืองเชียงใหม่มีเอกลักษณ์สวยงามเฉพาะด้วยคุณค่าทางวัฒนธรรม และสังคม ประกอบกับมีสถานที่ทางธรรมชาติที่สวยงาม เป็นที่ประทับใจแก่ผู้มาท่องเที่ยวทั้งชาวไทยเอง และชาวต่างชาติ เมื่อประสบกับปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ที่เกิดจากประชาชนทุกคนที่เข้ามาอาศัยในเชียงใหม่ ขาดจิตสำนึกในการรักษา ดูแล จัดการเชียงใหม่ให้มีความสวยงาม สะอาด เป็นระเบียบเรียบร้อย

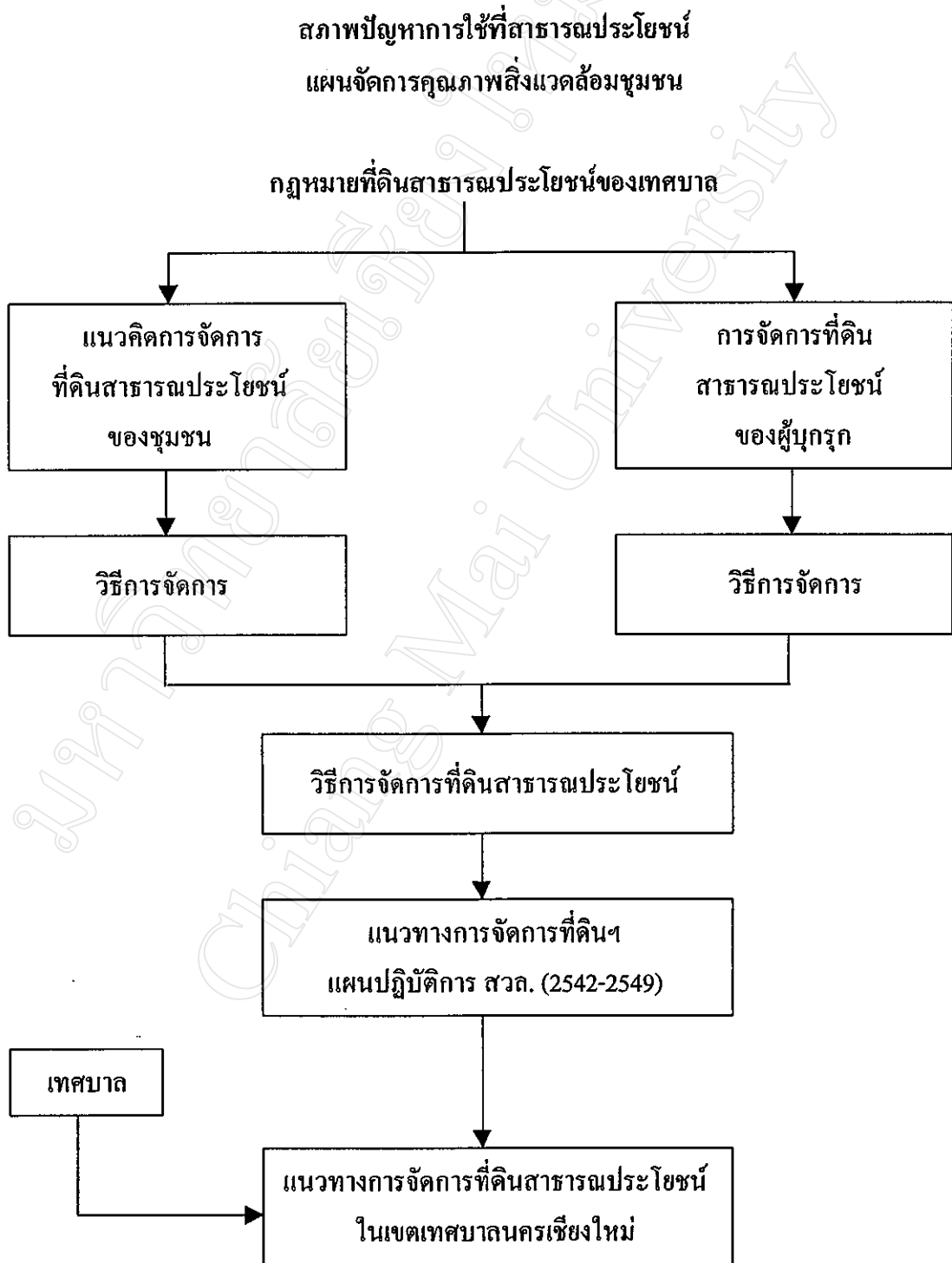
๑๓๓ ย่อมมีผลกระทบรุนแรงต่อการสร้างรายได้สู่เมืองเชียงใหม่ คือการท่องเที่ยว รวมถึงประเทศไทยด้วยเป็นลำดับ

จากประเด็นปัญหาต่าง ๆ ที่กล่าวมาข้างต้น ผู้ศึกษาวิจัยมีความสนใจที่จะศึกษาถึงการจัดการที่ดินสาธารณะประโยชน์ในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ กรณีศึกษาแขวงกาวิละ ด้วยเหตุผลที่ว่า แขวงกาวิละมีการบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์มากเป็นจำนวนหนึ่ง ซึ่งมีผลกระทบต่อปัญหาในด้านการจัดการปัญหาทั้งจากรัฐ และชุมชน และผู้ศึกษาวิจัยได้ปฏิบัติงานในฐานะผู้แทนของชุมชน (สมาชิกสภาเทศบาล : สท) ในแขวงกาวิละนี้ จึงมีความต้องการที่จะศึกษาเพื่อหาแนวทางในการจัดการถึงปัญหาดังกล่าวนี้ เพื่อให้ได้มาซึ่งการค้นหาสาเหตุปัญหาที่แท้จริง การจัดการที่ถูกต้องเหมาะสมกับสภาพสถานการณ์ปัญหาที่เกิดขึ้น เพื่อจะนำไปสู่การกำหนดนโยบาย การวางมาตรการ และปัจจัยที่ขัดขวางต่อการพัฒนา เพื่อจัดทำโครงการเพื่อพัฒนาพื้นที่ดังกล่าว ให้มีการใช้ที่ดินอย่างเหมาะสมต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาความคิดเห็น ความต้องการ และข้อเสนอแนะในการจัดการที่ดินสาธารณะประโยชน์ของชุมชนในแขวงกาวิละ
2. เพื่อศึกษาความคิดเห็น และความต้องการในการร่วมมือจัดการที่ดินสาธารณะประโยชน์ของกลุ่มผู้บุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์ในแขวงกาวิละ
3. เพื่อเสนอนโยบายมาตรการและวิธีการในการจัดการที่ดินสาธารณะประโยชน์ในเขตชุมชนที่ประชาชนมีส่วนร่วม

กรอบแนวคิดในการศึกษา



ขอบเขตในการศึกษา

ประชากร ได้แก่ ประชากรผู้บุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์ ที่อยู่อาศัยในแขวงกาวิละ จำนวน 6,406 คน นักวิชาการ 7 คน และกลุ่มตัวแทนหน่วยงานของรัฐ จำนวน 9 คน ได้แก่ นายกเทศมนตรี สมาชิกสภาเทศบาล ปลัดเทศบาล หัวหน้าแขวง และเจ้าหน้าที่ของเทศบาล นครเชียงใหม่

พื้นที่ศึกษา ได้แก่ แขวงกาวิละ เขตเทศบาลนครเชียงใหม่ ซึ่งประกอบด้วยชุมชนที่ได้ดำเนินการจัดรูปแบบของคณะกรรมการแล้ว 13 ชุมชน ได้แก่ ชุมชนท่าสะอาด ชุมชนเมืองสาครหลวง ชุมชนร่วมสามัคคีต้นขาม ชุมชนศรีทราวัดเมืองกาย ชุมชนเมืองสาครน้อย ชุมชนใจแก้ว ชุมชนชอย 5 สามัคคี ชุมชนหนองหอย ชุมชนบ้านเด่น ชุมชน 12 สิงหาคม ชุมชนการเคหะ ชุมชนศรีปิ่นคร้ว และชุมชนรถไฟ

เนื้อหาการศึกษา ประกอบด้วย

1. ความคิดเห็น ความต้องการ และข้อเสนอแนะในการจัดการที่ดินสาธารณะประโยชน์ ในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ของชุมชนในแขวงกาวิละ
2. ความคิดเห็นและความต้องการในการร่วมมือจัดการที่ดินสาธารณะประโยชน์ในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ของกลุ่มผู้บุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์ในแขวงกาวิละ
3. นโยบาย มาตรการ และวิธีการในการจัดการที่ดินสาธารณะประโยชน์ในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ของหน่วยงานภาครัฐ นักวิชาการ

นิยามศัพท์เฉพาะ

เพื่อให้การวิจัยนี้มีความเข้าใจตรงกัน จึงให้คำจำกัดความเพื่อใช้ในการวิจัยดังนี้

การจัดการ หมายถึง แนวทาง วิธีการของหน่วยงานของรัฐ และชุมชน ในการจัดการสิ่งแวดล้อมชุมชนด้านที่ดินสาธารณะประโยชน์อย่างชาญฉลาด สอดคล้องกับความเป็นจริง มุ่งให้มีประสิทธิภาพมากที่สุดที่จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนมากที่สุดทั้งทางตรง และทางอ้อม รวมทั้งการป้องกัน และการบำรุงรักษาให้มีความยั่งยืน สำหรับงานวิจัยครั้งนี้ จะศึกษาการจัดการของ 3 กลุ่มประกอบไปด้วย หน่วยงานของรัฐ (เทศบาลนครเชียงใหม่) ตัวแทนชุมชน และกลุ่มผู้บุกรุกฯ

กลุ่มผู้บุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์ หมายถึง ประชาชนที่บุกรุกพื้นที่ที่ประชาชนจะใช้ประโยชน์ร่วมกัน โดยการเข้ายึดถือครองมาเป็นประโยชน์ส่วนตัว เพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัย และทำกิจกรรมต่าง ๆ ในแขวงกาวิละ เขตเทศบาลนครเชียงใหม่

ที่ดินสาธารณประโยชน์ หมายถึง ที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เพื่อใช้เป็นประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อใช้ประโยชน์ร่วมกันของประชาชนทั่วไปในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่

สภาพการใช้ที่ดินสาธารณประโยชน์ หมายถึง ลักษณะการใช้ที่ดินสาธารณประโยชน์ของหน่วยงานภาครัฐ ได้แก่ ที่ดินราชพัสดุ เทศบาล กรมศาสนา และการรถไฟ

ความต้องการในการใช้ที่ดินสาธารณประโยชน์ หมายถึง ความต้องการของชุมชน ชุมชนผู้บุกรุกฯ และเทศบาลในการจัดการเพื่อใช้ที่ดินสาธารณประโยชน์ให้เกิดประโยชน์แก่ทุกฝ่าย

มาตรการ หมายถึง วิธีการจัดการผู้บุกรุกที่ดินสาธารณประโยชน์ในเขตเทศบาลของหน่วยงานภาครัฐ ได้แก่ การใช้กฎหมาย การออกเทศบัญญัติเทศบาล และออกกฎระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อจัดระเบียบการใช้ที่ดินสาธารณประโยชน์