

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

จากการที่ประเทศไทยเริ่มมีการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นแนวนโยบายในการพัฒนาประเทศ ที่มุ่งเน้นการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทย ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างของเมือง เกิดการขยายตัวทางด้านเศรษฐกิจ จนเป็นผลทำให้เมืองกลายเป็นศูนย์กลางการผลิต การขยายตัวทางเศรษฐกิจภาคอุตสาหกรรมในเขตเมือง ทำให้ชนบทถูกละเลย เมื่อเมืองให้โอกาสการมีงานทำมากกว่า จึงดึงดูดให้แรงงานจากภาคเกษตรกรรมเคลื่อนย้ายเข้าสู่เมือง ซึ่งไม่ได้เตรียมพร้อมเพื่อรองรับการเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของจำนวนประชากร (ดวงจันทร์ อาภาวัชรุตม์ เจริญเมือง, 2537; อकिन รพีพัฒน์และคณะ, 2541; นลินี ต้นธวานิตย์, 2539 อ่างโน ทัตยา เพ็ชรภู, 2544)

เริ่มตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504-2509) ที่มุ่งเน้นเร่งการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2510-2514) ให้ความสำคัญต่อภาคอุตสาหกรรมอย่างต่อเนื่อง และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515-2519) ยังคงเป็นแนวทางการพัฒนาที่ต้องการเพิ่มรายได้ประชาชาติบนเศรษฐกิจที่ตั้งอยู่บนฐานของภาคอุตสาหกรรม จึงทำให้เมืองได้รับความสนใจมากกว่าชนบท ส่วนแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520-2524) เริ่มมีการกำหนดให้มีการพัฒนาเมืองใหญ่ ๆ ในภูมิภาคเป็นเมืองหลัก เพื่อกระจายความเจริญจากกรุงเทพฯ ไปสู่ภูมิภาค (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2520) เมืองเชียงใหม่เริ่มประสบความเปลี่ยนแปลงมากขึ้นตั้งแต่ช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529) อันเนื่องมาจากนโยบายของการส่งเสริมการกระจายความเจริญไปสู่ชนบท เมืองเชียงใหม่ซึ่งถูกกำหนดให้เป็นเมืองหลักของภาคเหนือตอนบนในฐานะศูนย์กลางการเติบโตในระดับภูมิภาค ทำให้มีการเติบโตอย่างรวดเร็ว ต่อมาในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534) เป็นช่วงที่เมืองเชียงใหม่มีการขยายตัวออกไปทุกทาง และเป็นศูนย์กลางด้านต่าง ๆ ในระดับภาคเหนือ จึงเป็นปัจจัยดึงดูดให้คนชนบทจากอำเภอใกล้เคียงมุ่งหน้าสู่เมืองเชียงใหม่

เพื่อประกอบอาชีพ และมาใช้บริการในเมืองเชียงใหม่มากขึ้น (ดวงจันทร์ อาภาวัชรุตม์ เจริญเมือง, 2541) จะเห็นได้ว่าผลจากการเร่งรัดพัฒนาประเทศในช่วงที่ผ่านมา ทำให้มีการอพยพจากชนบทเข้าสู่เมืองก่อเกิดปัญหาการจัดพื้นที่ในเมือง โดยเฉพาะความไม่เพียงพอของที่อยู่อาศัยต่อจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ทั้งในเรื่องการขยายเทศบาลเพื่อรองรับประชากรที่เพิ่มขึ้น การขยายระบบโครงสร้างพื้นฐาน การควบคุมและวางแผนการใช้ที่ดิน ทำให้เกิดภาพลักษณ์การตั้งถิ่นฐานใหม่ในตัวเมืองมากขึ้น (สุพล เลิศสกุลจินดา, 2535) ประชากรซึ่งส่วนใหญ่ย้ายเข้ามาด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจ คือ เพื่อหางานทำและเป็นกลุ่มแรงงานผู้มีรายได้น้อยที่ต้องการที่อยู่อาศัยใกล้แหล่งงาน แรงงานจำนวนหนึ่งจึงจับจองพื้นที่ที่ถูกทอดทิ้งไว้ ให่ว่างเปล่า บุกรุกที่สาธารณะ ที่ดินของทางราชการที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ ที่ดินเอกชนที่ซื้อทิ้งแล้วไม่พัฒนา หรือที่ดินตามหลังศึกแถวในตรอกซอกซอย เพื่อปลูกฝังอยู่อาศัยรวมกัน ก่อให้เกิดชุมชนแออัดขึ้นเป็นจำนวนมาก และที่สำคัญคือการตั้งถิ่นฐานในฐานะผู้บุกรุกของประชากรกลุ่มนี้ไม่เป็นที่ยอมรับของราชการ (สุวิทย์ รุ่งวิสัยและคณะ, 2531; การเคหะแห่งชาติ, 2533; Kammeier, 1984 อ้างใน ฉัตรชัย พงษ์ประยูร, 2536; ดวงจันทร์ อาภาวัชรุตม์ เจริญเมือง, 2539; อकिन รพีพัฒน์, 2542; Gilbert, 1994)

ลักษณะของชุมชนแออัดโดยทั่วไปมักพบมากในเมืองขนาดใหญ่ที่มีอัตราการอพยพของชนชนบทเข้าสู่ในเขตเมืองสูง เพราะโอกาสในการจ้างงานมีมาก นอกจากนั้นชุมชนแออัดมักจะพบมากในเมืองเก่าหรือเมืองที่ตั้งมานานแล้ว ขาดการวางผังเมืองที่ดี และมักตั้งถิ่นฐานอย่างหนาแน่นในบริเวณที่สภาพแวดล้อมไม่เหมาะสม เช่น บริเวณที่มีการระบายน้ำไม่ดี ขาดสาธารณูปการพื้นฐาน ใกล้กับเขตธุรกิจการค้าใจกลางเมือง ใกล้เขตอุตสาหกรรมและย่านการค้าส่ง หรือใกล้ป่าช้า ใกล้แหล่งทิ้งขยะและของเสีย (McGee, 1969; Ulack, 1978; Aiken, 1981) สำหรับชุมชนแออัดในประเทศไทย ส่วนใหญ่จะอยู่บริเวณริมคลอง ริมแม่น้ำ ได้สะพาน ใกล้ตลาดสด และส่วนใหญ่อาศัยในที่ดินของราชการ (เสน่ห์ ญาณสาร, 2539) ส่วนลักษณะชุมชนแออัดของจังหวัดเชียงใหม่เกิดจากการอพยพของแรงงานที่ลี้ภัยเข้ามาเพื่อหางานทำในเขตเมืองเชียงใหม่ ทำให้เกิดการตั้งถิ่นฐานในบริเวณพื้นที่สาธารณะ การพำนักอาศัยของคนเหล่านี้ก็มักมุ่งไปยังพื้นที่รกร้างว่างเปล่าที่ไม่มีคนสนใจจะอยู่อาศัยมาก่อน เพราะสภาพพื้นที่ไม่เหมาะแก่การพักอาศัย (อรรถจักร์ สัตยานุรักษ์, 2541) ซึ่งในระยะแรกก่อตัวตามแนวกำแพงเมืองเก่า หรือบริเวณกำแพงดิน และในที่ว่างเปล่าของหน่วยงานราชการที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ ระยะต่อมาเริ่มมีการบุกรุกที่ว่างริมคลองสาธารณะ ที่เทศบาลขาดการดูแล และที่เช่าราคาต่ำของเอกชน (ยาใจ กอนวงษ์, 2531; ปฐมา หรุ่นรักวิทย์และคณะ, 2541; พิสันต์ คำนโพนบูลย์, 2529 อ้างใน ทศยา เพ็ชรรัฐ, 2544) รวมถึงที่ดินริมคลองแม่ข่า ทำให้ชุมชนพื้นที่ริมคลองแม่ข่ากลายเป็นแหล่งเสื่อมโทรมกลางเมืองเชียงใหม่ มีสภาพไม่เหมาะกับการอยู่อาศัย (องุ่นทิพย์ จิตวิมังสานนท์, 2543)

ข้อมูลของการเคหะแห่งชาติ (2543) พบว่า มีชุมชนแออัดในเมืองทั่วประเทศไทย จำนวน 5,076 ชุมชน 1,369,396 หลังคาเรือน ประชากร 6.1 ล้านคน ประมาณร้อยละ 32.8 ของประชากรเมืองทั่วประเทศ ภาคเหนือมีจำนวนชุมชนแออัดจำนวน 1,040 ชุมชน 295,201 หลังคาเรือน ประชากร 1,328,405 คน จากรายงานของเทศบาลนครเชียงใหม่ (2544) พบว่า จังหวัดเชียงใหม่มีชุมชนแออัดในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่จำนวน 62 ชุมชน 7,465 หลังคาเรือน ประชากร 29,060 คน ชุมชนแออัดเหล่านี้ได้รับการจัดตั้งอย่างถูกต้องจากเทศบาลนครเชียงใหม่ โดยการขึ้นทะเบียนไว้จำนวน 46 ชุมชน จากการสำรวจเพื่อจัดทำโครงการปรับปรุงสภาพคลองแม่ข่าของสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดเชียงใหม่ (2545) พบว่า มีจำนวนชุมชนที่ตั้งบ้านเรือนตามแนวคลองแม่ข่า แนวลำเหมือง และคลองที่ไหลมารวมกับคลองแม่ข่ารวมทั้งหมดจำนวน 17 ชุมชน โดยมีชุมชนที่บุกรุกบริเวณลำคลองแม่ข่าทั้งหมด จำนวน 7 ชุมชน 681 หลังคาเรือน ชุมชนร่วมใจสามัคคีซึ่งเป็นหนึ่งในชุมชนบุกรุกลำคลอง และยังไม่ได้รับการจัดตั้งขึ้นทะเบียนจากเทศบาลนครเชียงใหม่ มีจำนวนหลังคาเรือน 86 หลังคาเรือน ประชากร 327 คน ลักษณะการบุกรุกของชุมชนพบว่ามีมีการปลูกบ้านเรือนตามแนวคลอง และบางส่วนรุกล้ำเข้าไปในคลองแม่ข่า ประชาชนมีการเคลื่อนย้ายอยู่ตลอดเวลา ส่วนใหญ่ไม่มีกรรมสิทธิ์ครอบครองที่ดิน และที่อยู่อาศัยไม่ถาวร โดยใช้วัสดุการก่อสร้างจากไม้ไผ่ หรือแผ่นป้ายโฆษณา ขนาดบ้านใหญ่สุดมีพื้นที่ 60 ตารางเมตร และบ้านเล็กสุดมีขนาดเพียง 4 ตารางเมตร

ผลที่เกิดจากชุมชนแออัด โดยเฉพาะในด้านที่อยู่อาศัยมีปัญหาทั้งด้านกายภาพ ปัญหาบริการพื้นฐาน เช่น ไฟฟ้า น้ำประปา ปัญหาการไล่อื้อ ปัญหาเศรษฐกิจ รายได้ไม่เพียงพอกับรายจ่าย ปัญหาสังคม ขาดความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ปัญหาอาชญากรรม (โสภณ พรโชคชัย, 2528; สิริลักษณ์ แก้วคงยศ, 2533; โสภณ (ชูพิกุลชัย) ชปิตมณัน และคณะ, 2534) อีกทั้งยังทำให้เกิดความไม่สวยงามของเมือง และเป็นภาระที่ยิ่งใหญ่ต่อการบริหารทรัพยากรในเขตเมือง โดยเฉพาะในด้านทรัพยากรทางสาธารณสุข (Delhi vision 2010, 1998) รวมถึงจำนวนประชากรที่เข้ามาอยู่อาศัยรวมกันมาก ๆ มีที่อยู่อาศัยไม่ถูกสุขลักษณะ ไม่เป็นระเบียบเรียบร้อย ไม่มีความสะอาดเพียงพอ อยู่ในบริเวณน้ำเน่าเสีย ไม่มีที่ระบายน้ำโสโครก และมักทิ้งขยะหรือถ่ายอุจจาระลงในน้ำ ยังเป็นสาเหตุให้ลำคลองสกปรก และเป็นแหล่งเพาะเชื้อโรค (เดชา ไพรมิทรัพย์และคณะ, 2537) ซึ่งปัญหาเหล่านี้ส่งผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชนทำให้เกิดโรคติดต่อต่าง ๆ จากสภาพแวดล้อมที่แออัด นอกจากนั้นปัญหาขยะ และปัญหาน้ำท่วมขัง ทำให้พื้นที่นี้กลายเป็นแหล่งของพาหะนำโรค จากสภาพแวดล้อมดังกล่าวจึงมีผลทำให้สุขภาพของประชาชนเสื่อมโทรมลง เมื่อสุขภาพไม่สมบูรณ์และมีความเจ็บป่วยเกิดขึ้น ทำให้ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลและสูญเสียโอกาสในการทำงาน ส่งผลต่อภาวะเศรษฐกิจในครอบครัว ก่อให้เกิดความเครียดกับทุกคนใน

ครอบครัว (สุวิทย์ รุ่งวิสัยและคณะ, 2531; เชน จ้านงศ์ภักดี, 2538) สำหรับชุมชนร่วมใจสามัคคี มีปัญหาหลักด้านความไม่มั่นคงของที่อยู่อาศัย และปัญหาทางด้านกายภาพ พบว่า ชุมชนตั้งอยู่ในพื้นที่ต่ำ สภาพทางเดินในชุมชนคับแคบ การระบายน้ำไม่ดีทำให้เกิดภาวะน้ำท่วม มีมลพิษจากขยะ น้ำในลำคลองเน่าเสีย รวมถึงปัญหาด้านสุขภาพอนามัยจากการเจ็บป่วยด้วยโรคติดเชื้อ เช่น โรคระบบทางเดินหายใจ โรคระบบทางเดินอาหาร และโรคเอดส์ที่มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น (องค์กรเพื่อการออมทรัพย์ชุมชนร่วมใจสามัคคี, 2544)

แนวทางการแก้ไขปัญหามุมชนแออัดด้านที่อยู่อาศัยที่ผ่านมาในอดีตแนวทางหนึ่ง คือ การไล่อพยพชุมชนแออัด ซึ่งนอกจากจะไม่สามารถแก้ไขปัญหได้แล้ว ยังเป็นการซ้ำเติมให้ปัญหานั้นทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้นด้วย การไล่อพยพชุมชนซึ่งเป็นเขตที่อยู่อาศัยใกล้แหล่งงานแล้วสร้างแฟลตในเขตชานเมือง เพื่ออพยพคนไปอยู่ ปรากฏว่าประสบความล้มเหลว เนื่องจากการขาดรายได้ที่แน่นอนของประชาชน ทำให้ไม่สามารถจ่ายค่าเช่าได้ อีกทั้งที่อยู่ใหม่อยู่ไกลจากที่ทำงาน ต้องสิ้นเปลืองเวลาและค่าเดินทาง รวมถึงมีผลกระทบต่อความเป็นอยู่ทางด้านสังคมของประชาชนอีกด้วย (อรทัย อาจอ่ำ, 2531) นอกจากนี้ข่าวการไล่อพยพชุมชนยังเป็นข่าวที่สร้างความหวาดกลัวให้กับชาวชุมชนเป็นอย่างมาก เพราะหมายถึงความสูญเสียที่ใหญ่หลวง ไม่เพียงแต่เสียบ้าน และของใช้จำเป็นเท่านั้น แต่ยังหมายถึงการสูญเสียปัจจัยการผลิตที่สำคัญต่อการดำรงชีวิต (สมสุข บุญญาปัญญา, 2536) จากการศึกษาของ Delhi vision 2010 (1998) ในเรื่องการแก้ไขปัญหามุมชนแออัดด้านที่อยู่อาศัยของประเทศอินเดีย พบว่า การจัดการรื้อย้ายชุมชนออกไปจากเขตเมืองเป็นปัญหาที่ซับซ้อน ทำได้ยาก และต้องใช้งบประมาณจำนวนมาก ซึ่งรัฐบาลไม่มีงบประมาณที่เพียงพอในการจัดการ ต้องขอความร่วมมือจากองค์กรเอกชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการช่วยเหลือ โดยการจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์ให้กู้ยืมเงินเพื่อใช้ในการรื้อย้าย หาบ้านเช่าราคาถูก หรือเพื่อใช้ในการปรับปรุงที่อยู่อาศัย สำหรับการจัดการรื้อย้ายชุมชนแออัดในเมืองเชียงใหม่ พบว่า มีปัญหาในการรื้อย้ายชุมชนจากปัจจัยต่าง ๆ ได้แก่ การเคหะแห่งชาติไม่สามารถจัดงบประมาณดำเนินการในการรื้อย้ายชุมชนได้ทั้งหมดเนื่องจากสถานะเศรษฐกิจที่ถดถอย ทำให้ชุมชนบางชุมชนไม่ยอมย้ายไปยังที่อยู่ใหม่ โดยให้เหตุผลว่าที่ตั้งชุมชนใหม่อยู่ไกลแหล่งทำมาหากิน ทำให้ไม่สะดวกและต้องเสียค่าใช้จ่ายในการเดินทางเพิ่มมากขึ้น (เกษฎา พรหมจันทร์, 2541) นอกจากนั้นจากการศึกษาของสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนเมือง ยังพบว่า ชุมชนมักมีข้อต่อรองภายใต้เงื่อนไขต่าง ๆ เพราะการอยู่อาศัยในที่ดินบุกรุกได้เป็นส่วนหนึ่งของการดำรงชีวิต การทำมาหากิน การได้รับบริการจากเทศบาล การย้ายออกไปทำให้พวกเขาสูญเสียโอกาสดังกล่าว (องค์กรเพื่อการออมทรัพย์ชุมชนร่วมใจสามัคคี, 2544)

รัฐบาลได้ให้ความสำคัญต่อการแก้ไขปัญหาด้านที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยในเขตเมืองที่อาศัยอยู่ในชุมชนแออัด และพยายามหาแนวทางแก้ไขมาโดยตลอด โดยจะเห็นได้จากเริ่มมีนโยบายแก้ไขปัญหาด้านที่อยู่อาศัยของประชาชนตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520-2524) และมีความชัดเจนขึ้นในการแก้ไขชุมชนแออัดและแหล่งเสื่อมโทรม ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5-7 (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2535) ส่วนแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) มีการกำหนดแนวทางในการพัฒนาชุมชนแออัด โดยมีหลักการ คือ การแก้ไขปัญหาชุมชนแออัด และยกระดับคุณภาพชีวิตของคนจนในเมือง โดยการพัฒนาที่อยู่อาศัย อาชีพ รายได้ บริการทางสังคมและสุขภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ชุมชน และคนจนในเมืองสามารถช่วยเหลือตนเองได้อย่างถาวร มีการเพิ่มบทบาทของภาครัฐในการแก้ไขปัญหาชุมชนแออัด ผลักดันให้มีกฎหมายชุมชนแออัด จัดทำแผนการพัฒนาและจัดหาที่อยู่อาศัยโดยให้ชาวชุมชนมีบทบาทร่วมกับเจ้าหน้าที่ภาครัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งมีการพัฒนาขีดความสามารถของชุมชน เพื่อเพิ่มบทบาทการมีส่วนร่วมในการพัฒนา (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2540) สำหรับแนวนโยบายของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549) เป็นแผนที่มีการดำเนินการต่อเนื่องจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 ได้มีการลำดับความสำคัญของแนวทางการพัฒนาชุมชนแออัดไว้เป็นอันดับที่ 4 ในแนวคิดเรื่องการสร้างความเข้มแข็งของชุมชน และพัฒนาเมืองน่าอยู่ ชุมชนน่าอยู่ มีการกำหนดแนวทางการพัฒนาชุมชนแออัดให้สามารถพึ่งตนเองได้ โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการวางแผนพัฒนา (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2545)

สำหรับแนวทางการแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดของจังหวัดเชียงใหม่ โดยสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดเชียงใหม่ เทศบาลนครเชียงใหม่ และการเคหะชุมชนเชียงใหม่ ได้ทำการสำรวจลักษณะของชุมชนบริเวณแนวคลองแม่ข่า พบว่า บริเวณแนวคลองแม่ข่าทั้งสองฝั่งคลองมีประชาชนปลูกเพิงพักที่อยู่อาศัยอย่างหนาแน่น ลักษณะบ้านเรือนไม่ถูกสุขลักษณะ มีปัญหาน้ำท่วมขัง น้ำเน่าเสีย มลพิษจากขยะ จึงได้ร่วมกันพิจารณาโครงการพัฒนาที่อยู่อาศัย เพื่อพัฒนาปรับปรุงสภาพคลองให้เป็นแหล่งท่องเที่ยว ปรับภูมิทัศน์ที่อยู่อาศัยของเขตเมือง และพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยแนวทางหลักในการจัดการมี 2 วิธีใหญ่ ๆ คือ การปรับปรุงชุมชนที่สามารถตั้งอยู่ในพื้นที่เดิมได้ และอีกแนวทางแก้ไขหนึ่ง คือ การให้รื้อย้ายชุมชนออกไปอยู่ในที่อื่น โดยเฉพาะชุมชนที่บุกรุกลำคลองแม่ข่า โดยในการเลือกที่จะดำเนินการตามวิธีใดวิธีหนึ่งนั้น ต้องมีการทำความเข้าใจถึงสภาพปัญหาของชุมชน และความพร้อมของแต่ละชุมชนในการร่วมแก้ไข ปัญหา (สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดเชียงใหม่, 2545)

แนวทางการแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยด้วยรูปแบบและวิธีการที่ถูกต้อง จำเป็นต้องได้รับความร่วมมือจากประชาชน อีกทั้งยังต้องคำนึงถึงสิทธิมนุษยชน โดยให้ประชาชนเจ้าของปัญหามีส่วนร่วมในการหาแนวทางแก้ไขเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน จากการศึกษาทัศนคติของชาวชุมชนแออัดที่มีต่อรัฐบาล พบว่า ในชุมชนที่ยังไม่มีปัญหาการไล่อื้อหรือขัดแย้งกับรัฐบาล ชาวชุมชนแออัดยังคงเคารพกฎหมาย และทำตามคำสั่งของทางราชการ ส่วนชุมชนที่ถูกไล่อื้อมาแล้ว เห็นว่าราชการมีความไม่เป็นธรรม ไม่เอาใจใส่คนจน ต้องใช้วิธีการรวมพลังในการต่อรอง จึงจะทำให้รัฐบาลยอมรับฟังความคิดเห็นของประชาชน (สมพงษ์ พัดปุย, 2527) ซึ่งการรื้อย้ายชุมชนเป็นปัญหาที่ละเอียดอ่อนที่ต้องการการแก้ไขอย่างค่อยเป็นค่อยไป ปัญหาการรื้อย้ายต้องใช้เวลานานในการแก้ไข การที่จะรื้อไล่ผู้มีรายได้น้อยออกไปจากเมืองอย่างปัจจุบันทันด่วนจะเป็นการซ้ำเติมหรือกดดันประชาชนในชุมชนมากเกินไป (อรุณทิพย์ จิตวิมังสนนท์, 2543) ดังนั้น การจัดการตามนโยบายของภาครัฐจำเป็นต้องคำนึงถึงผลกระทบในด้านต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้นได้ รวมถึงผลกระทบทางสุขภาพของประชาชนอันเป็นผลจากนโยบายดังกล่าวด้วย เพราะผลกระทบจากการโยกย้ายที่อยู่อาศัยก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อวิถีชีวิตของประชาชน การประกอบอาชีพ สิ่งแวดล้อมในชุมชน รวมถึงความสัมพันธ์ทางสังคมในรูปแบบต่าง ๆ ที่เคยมี โดยเฉพาะการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันในด้านต่าง ๆ ถูกทำให้แตกสลาย (อรทัย อาจอ่ำ, 2531) การวางแผนในการดำเนินงานที่จะทำให้เกิดการพัฒนาและบรรลุตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ โดยเฉพาะด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน จึงควรให้ความสนใจถึงผลกระทบทางสุขภาพของประชาชนควบคู่กันไปกับแนวทางการพัฒนาที่กำหนดไว้

จากเหตุผลและหลักการข้างต้น ผู้ศึกษาจึงสนใจที่จะศึกษาถึงผลกระทบทางสุขภาพของประชาชนจากการรื้อย้ายชุมชน เพราะการประเมินผลกระทบทางสุขภาพเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการเพิ่มการมีส่วนร่วมและเพิ่มความเข้มแข็งของภาคประชาชน หารูปแบบแนวทางแก้ไขความขัดแย้งทั้งที่มีอยู่ในปัจจุบันและที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต โดยใช้กระบวนการเรียนรู้ร่วมกันในสังคม ในการระบุ คาดการณ์ และพิจารณาถึงผลกระทบทางสุขภาพที่อาจเกิดขึ้น หรือเกิดขึ้นแล้วกับประชากรกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง จากนโยบายการรื้อย้ายชุมชน เพื่อสนับสนุนการตัดสินใจอันจะเป็นประโยชน์สำหรับการสร้างเสริมและคุ้มครองสุขภาพสำหรับประชาชนทุกกลุ่ม (เดชรัต สุขกำเนิด และคณะ, 2545) โดยทำการศึกษาผลกระทบทางสุขภาพในมิติทางจิตและมิติทางสังคมจากการรื้อย้ายชุมชน ผลที่ได้จากการศึกษาจะเป็นประโยชน์ในการนำไปสู่การแก้ไขปัญหาาร่วมกันทั้งภาครัฐและประชาชน อีกทั้งเพื่อใช้เป็นแนวทางประกอบการพิจารณาในการวางแผนการจัดการตามนโยบายให้เหมาะสมต่อไป

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

เพื่อศึกษาผลกระทบทางสุขภาพในมิติทางจิตและมิติทางสังคม จากการรื้อย้ายชุมชน

ขอบเขตการศึกษา

การศึกษานี้ทำการศึกษาผลกระทบทางสุขภาพ 2 มิติ คือ มิติทางจิต และมิติทางสังคมเท่านั้น เพราะผลกระทบในมิติทางกาย และมิติทางจิตวิญญาณ เป็นผลกระทบที่ยังไม่เกิดขึ้น เนื่องจากประชาชนยังไม่ได้มีการย้ายไปยังที่อยู่ใหม่ โดยศึกษาในประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องจากการรื้อย้ายชุมชนบริเวณแนวริมคลองแม่ข่า เทศบาลนครเชียงใหม่ จำนวน 1 ชุมชน คือ ชุมชนร่วมใจสามัคคี ซึ่งมีขอบเขต/พื้นที่ ทิศเหนือจรด ถนนหมื่นด้ามพร้าคด ถนนศรีมงคล ทิศใต้จรด ถนนรัตนโกสินทร์ ทิศตะวันออกและทิศตะวันตกจรด ที่ดินส่วนบุคคลของห้างเซ็นทรัล

คำจำกัดความที่ใช้ในการศึกษา

ผลกระทบทางสุขภาพ หมายถึง การเปลี่ยนแปลงในมิติทางจิต และมิติทางสังคม ที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากการรื้อย้ายชุมชน ซึ่งมีมิติทางจิต ได้แก่ ความเครียด ความวิตกกังวล ความรู้สึกปลอดภัย และการปรับตัว มิติทางสังคม ได้แก่ การอยู่ร่วมกันด้วยดี ความอบอุ่นของครอบครัว สัมพันธภาพในสังคม และการเข้าร่วมกิจกรรมในสังคม

การรื้อย้ายชุมชน หมายถึง การปรับปรุง พัฒนาที่อยู่อาศัยโดยการสร้างชุมชนใหม่ ด้วยกระบวนการของชุมชนเอง คือ ชุมชนมีการจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์เพื่อที่อยู่อาศัย การหาแหล่งเงินกู้ ดอกเบี้ยต่ำ การจัดหาที่อยู่ใหม่ โดยมีหน่วยงานภายนอกให้การสนับสนุน

ชุมชน หมายถึง กลุ่มประชาชนที่อาศัยอยู่บริเวณแนวคลองแม่ข่า ซึ่งมีความหนาแน่นของบ้านเรือนและจำนวนประชากร อาศัยอยู่ร่วมกันโดยมีสภาพไม่ถูกสุขลักษณะที่อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัย และความปลอดภัยของประชาชน

ชุมชนร่วมใจสามัคคี หมายถึง กลุ่มประชาชนที่มีบ้านเรือนที่พักอาศัยตั้งอยู่บริเวณถนนรัตนโกสินทร์ ริมคลองแม่ข่า ตำบลศรีภูมิ แขวงนครพิงค์ จังหวัดเชียงใหม่

ปัจจัยที่มีผลต่อสุขภาพ หมายถึง สิ่งที่มีผลกระทบต่อสุขภาพทั้งในแง่บวกและแง่ลบ คือ ปัจจัยทางกายภาพ ได้แก่ สภาพสิ่งแวดล้อม ที่อยู่อาศัย ปัจจัยทางเศรษฐกิจ ได้แก่ รายได้ หน้าที่ การงาน การดำรงชีวิต ปัจจัยทางสังคม ได้แก่ สถานะทางสังคม การได้รับการสนับสนุนในสังคม และปัจจัยทางการเมือง ได้แก่ การได้รับความเป็นธรรม

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับการศึกษา

1. สามารถนำไปสู่การแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการรื้อย้ายชุมชนร่วมกันระหว่าง ภาครัฐบาลและภาคประชาชน
2. สามารถนำผลการศึกษาไปร่วมประกอบการพิจารณาแนวทางในการดำเนินงาน ตามนโยบายการรื้อย้ายในชุมชนอื่นที่มีบริบทของชุมชนใกล้เคียงกัน

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright© by Chiang Mai University
All rights reserved