

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ประมาณ 700 ปีที่ผ่านมา เชียงใหม่เป็นเมืองอิสระ เป็นศูนย์กลางทางการปกครองของ รัฐล้านนา มีวัฒนธรรม ประเพณี และวิถีชีวิตเป็นแบบอย่างเฉพาะตัว ด้วยเชียงใหม่เคยเป็นเมืองขึ้น ของพม่า ญวนบุรี และรัตนโกสินทร์ ต่อมาถูกยกเลิกรัฐฐานะเมืองขึ้น กลายเป็นส่วนหนึ่งของมณฑล พายัพ และตั้งแต่วันที่ พ.ศ. 2476 เป็นต้นมา เชียงใหม่ถูกลดฐานะเป็นจังหวัดหนึ่งของประเทศไทย โดยมีอำนาจในการปกครองและกำหนดนโยบายรวมศูนย์อยู่ที่กรุงเทพมหานคร

ด้วยเหตุที่กรุงเทพมหานคร เป็นศูนย์กลางการปกครองและการกำหนดนโยบาย ทำให้ กรุงเทพมหานครเป็นศูนย์กลางการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ จากนโยบายที่มุ่งพัฒนาศูนย์กลางของ ประเทศเพียงแห่งเดียว ทำให้ทรัพยากรจากจังหวัดต่างๆ ถูกดูดซับเข้าสู่กรุงเทพมหานคร ซึ่งนโยบาย การรวมความเจริญได้สร้างปัญหามากมาย เช่น ระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการที่มีอยู่ไม่สามารถ รองรับจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว เพื่อช่วยแก้ปัญหาของกรุงเทพมหานคร รัฐบาลได้ กำหนดให้เชียงใหม่เป็นเมืองหลักของภาคเหนือ เพื่อกระจายความเจริญมาสู่ภูมิภาคนี้ ซึ่งเป็นการ กำหนดจากผู้บริหารระดับสูง โดยประชาชนในจังหวัดเชียงใหม่ไม่มีสิทธิ์ออกความเห็นใดๆ ตั้งแต่ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525 – 2529) เป็นต้นมา นโยบายการเน้น ความสำคัญของเมืองเชียงใหม่ให้เป็นจุดศูนย์กลาง ถูกนำมาใช้เช่นเดียวกับกรุงเทพมหานคร โดย หวังว่าเชียงใหม่จะเป็นแหล่งจ้างงานที่สำคัญ ลดการอพยพย้ายถิ่นของคนในภาคเหนือตอนบน และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530 – 2534) เชียงใหม่ ได้รับการ ส่งเสริมให้เป็นศูนย์กลางการบริหารและอุตสาหกรรมต่อเนื่องจากนิคมอุตสาหกรรม และเป็น ศูนย์กลางธุรกิจหลายประเภทเจริญรอยตามกรุงเทพมหานคร

นโยบายของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ต้องการให้เชียงใหม่เติบโตทางด้าน เศรษฐกิจเพื่อกระจายรายได้สู่ชนบทรอบข้าง แต่ในสภาพความเป็นจริง หากมีศูนย์กลางหลายชนิด กระจุกตัวมากเท่าใด ยิ่งทำให้มีกิจกรรมอื่นตามเข้ามามากขึ้น รวมทั้งการอพยพเข้ามาของประชาชน จากพื้นที่อื่น ในจังหวัดโดยรอบ

เชียงใหม่ได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงมากที่สุดตั้งแต่ปี พ.ศ. 2529 เมื่อรัฐบาลของ พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ กำหนดให้เป็นปีการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย เปลี่ยนนโยบายจากสนามรบให้เป็นสนามการค้า ทำให้มีการลงทุนในเชียงใหม่เป็นจำนวนมาก เพราะนอกจากอยู่ติดชายแดนแล้ว ยังมีสิ่งอำนวยความสะดวกและเข้าถึงได้ง่าย มีสนามบินนานาชาติ เป็นปลายทางของทางรถไฟสายเหนือ และเป็นศูนย์กลางการคมนาคมขนส่งทางบกของภาคเหนือตอนบน

สังคมเชียงใหม่ที่เรียบง่าย ถูกความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเปลี่ยนแปลงจนสับสนและเร่งรีบ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2533 ที่ดินที่เคยใช้เพาะปลูกได้ถูกขายให้ผู้ประกอบการนำไปลงทุนทำธุรกิจเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการอสังหาริมทรัพย์ ได้แก่ สนามกอล์ฟ โรงแรมขนาดใหญ่ อาคารชุดที่พักอาศัยขนาดใหญ่ หมู่บ้านจัดสรร อาคารพาณิชย์ ศูนย์การค้าขนาดใหญ่ ซึ่งเป็นการสร้างขึ้นมาเพื่อเก็งกำไรของคนเฉพาะกลุ่ม โดยไม่ได้เกิดจากความต้องการของประชาชนในพื้นที่ เมื่อเกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำในปี พ.ศ. 2540 จึงเกิดอาคารร้างจำนวนมากกระจัดกระจายไปทั่วผลกระทบจากการเป็นเอกราชของจังหวัดเชียงใหม่ ก่อเกิดปัญหาต่างๆ ต่อวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของชุมชนดั้งเดิม เช่น ปัญหาจราจรติดขัด ปัญหามลพิษทางอากาศ ปัญหามลพิษทางน้ำ ปัญหาการขยายตัวของชุมชนแออัด ปัญหาราคาที่ดินแพงเกินจริง ปัญหาข้อขัดแย้งในอาคารสูง ปัญหาเยาวชน ปัญหาโสเภณี ปัญหาโรคเอดส์ ปัญหาการจัดการขยะ ปัญหาการทำลายศิลปะและสถาปัตยกรรมโบราณ (ดวงจันทร์ อาภาวัชรุตม์, 2539) ทำให้จังหวัดเชียงใหม่ตกเป็นข่าวเกี่ยวกับการสูญเสียสภาพความเป็นเมืองที่น่าอยู่บ่อยครั้งขึ้น

ขณะที่ปัญหาเก่ายังไม่ได้รับการแก้ไข ปัญหาใหม่เกี่ยวกับทัศนียภาพของเมืองได้เกิดขึ้นนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2543 เป็นต้นมา ป้ายโฆษณาขนาดใหญ่เกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก หลังจากโครงการขยายถนนรอบเมืองสายเชียงใหม่ – ลำปาง แล้วเสร็จ ช่วงสิ้นปี พ.ศ. 2547 เทศบาลนครเชียงใหม่มีป้ายโฆษณาขนาดใหญ่เกิดขึ้นใหม่กว่า 40 ป้าย ทว่าเทศบาลบัญญัติควบคุมการก่อสร้างป้ายที่ออกมาบังคับใช้เมื่อวันที่ 12 สิงหาคม 2547 นั้นไม่สามารถบังคับใช้ย้อนหลังกับป้ายโฆษณาขนาดใหญ่ที่สร้างปัญหาผลกระทบต่อหน้าตาได้

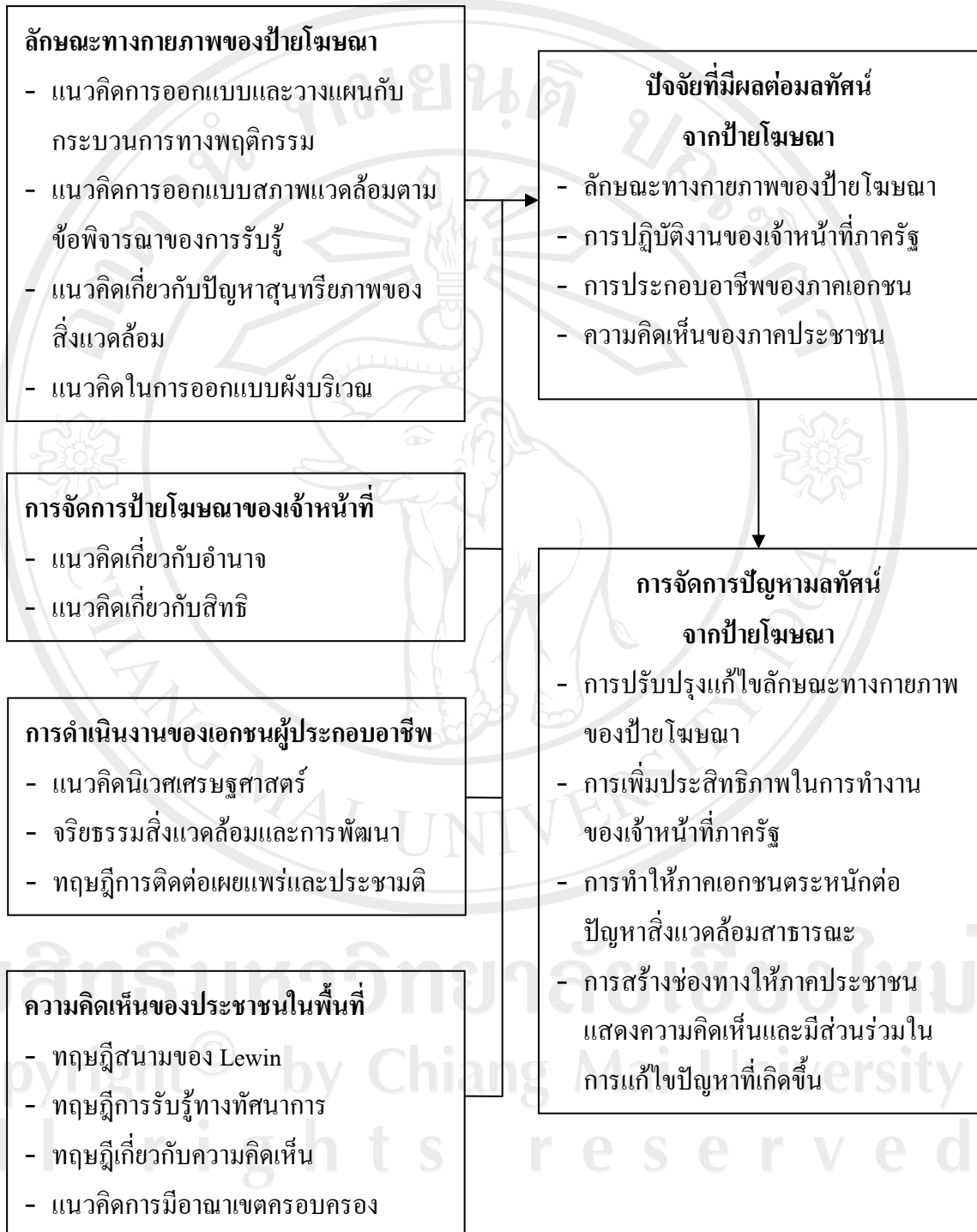
ผู้ศึกษามีความสนใจศึกษาเกี่ยวกับป้ายโฆษณาขนาดใหญ่ว่า เพราะเหตุใดกฎหมายที่มีอยู่จึงไม่สามารถจัดการแก้ไขปัญหาได้อย่างเต็มที่ ภาคเอกชนมีความคิดเห็นและมาตรฐานในการจัดการป้ายโฆษณาขนาดใหญ่ของตนอย่างไรบ้าง ประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ตั้งป้ายและที่สัญจรผ่านไปมา มีความคิดเห็นอย่างไรต่อป้ายโฆษณาขนาดใหญ่เหล่านี้ ตลอดจนข้อเสนอแนะและแนวทางการปรับปรุงสภาพภูมิทัศน์ของป้ายโฆษณาขนาดใหญ่ เพื่อให้ทุกฝ่ายได้ประโยชน์สูงสุดและเพื่อนำผลการศึกษาไปใช้ดำเนินงานในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาการจัดการป่าไผ่ขนาดใหญ่ ของเจ้าหน้าที่เทศบาลนครเชียงใหม่ตามเทศบัญญัติควบคุมการก่อสร้างป่าไผ่
2. เพื่อศึกษาดำเนินงานของภาคเอกชน ผู้ประกอบอาชีพเกี่ยวกับป่าไผ่ขนาดใหญ่ในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่
3. เพื่อศึกษาความคิดเห็นของประชาชน ทั้งกลุ่มผู้อยู่อาศัยและกลุ่มผู้เดินทางสัญจรที่มีต่อป่าไผ่ขนาดใหญ่ในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่
4. เพื่อศึกษาหาแนวทางการจัดการป่าไผ่ขนาดใหญ่ที่เหมาะสมกับเมืองขนาดใหญ่

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright© by Chiang Mai University
All rights reserved

กรอบแนวคิดในการศึกษา



ขอบเขตของการศึกษา

1. ขอบเขตของพื้นที่

พื้นที่ทำการศึกษาคือพื้นที่ในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ พื้นที่ไหล่ทางถนนเชียงใหม่ – ลำปาง (ทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 11) พื้นที่ไหล่ทางถนนมหิดล (ทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 1141) ตำแหน่งที่ตั้งป้ายที่ศึกษาประกอบด้วย (1) แขวงเมืองราย พื้นที่ตำบลป่าแดด ตำบลช้างคลาน ตำบลหายยาบางส่วน (2) แขวงกาวิละ พื้นที่ตำบลหนองหอย ตำบลท่าศาลา ตำบลหนองป่าครั่ง ตำบลฟ้าฮ่าม ตำบลวัดเกตบางส่วน (3) แขวงนครพิงค์ พื้นที่ตำบลป่าตัน และ (4) แขวงศรีวิชัย พื้นที่ตำบลช้างเผือก ตำบลสุเทพ ตำบลศรีภูมิ



รูปที่ 1 แผนที่แสดงแนวเขตเทศบาลนครเชียงใหม่

2. ขอบเขตของเนื้อหา

เนื้อหาของการศึกษาประกอบด้วย

1. ลักษณะทางกายภาพของป้ายโฆษณาขนาดใหญ่
2. การจัดการป้ายโฆษณาขนาดใหญ่ของเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้อง
 - 2.1 การเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับเทศบัญญัติควบคุมการก่อสร้างป้าย
 - 2.2 การบังคับใช้เทศบัญญัติควบคุมการก่อสร้างป้าย
 - 2.3 การออกใบอนุญาตก่อสร้าง
 - 2.4 การตรวจสอบระหว่างการก่อสร้าง
 - 2.5 การติดตามผลกระทบหลังการก่อสร้าง
3. การดำเนินงานของภาคเอกชนผู้ประกอบอาชีพเกี่ยวกับป้ายโฆษณาขนาดใหญ่
 - 3.1 การเลือกตำแหน่งทำเลที่ตั้ง เพื่อก่อสร้างป้ายโฆษณาขนาดใหญ่
 - 3.2 การสอบถามความคิดเห็นของประชาชนรอบบริเวณที่ก่อสร้าง
 - 3.3 การป้องกันอุบัติเหตุระหว่างการก่อสร้าง
 - 3.4 การเลือกภาพโฆษณาที่ใช้แสดงหรือติดตั้ง
 - 3.5 การตรวจสอบความนิยมของป้ายโฆษณาขนาดใหญ่
 - 3.6 การดูแลรักษา ซ่อมบำรุงป้ายโฆษณาขนาดใหญ่
4. ความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับป้ายโฆษณาขนาดใหญ่
 - 4.1 ความคิดเห็นด้านสภาพภูมิทัศน์
 - 4.2 ความคิดเห็นด้านความปลอดภัย
 - 4.3 ความคิดเห็นด้านการอยู่อาศัย
 - 4.4 ความคิดเห็นด้านผลประโยชน์

3. ขอบเขตของประชากร

- 3.1 ป้ายโฆษณาขนาดใหญ่ 62 ป้าย ในพื้นที่ศึกษา 8 แห่ง
- 3.2 เจ้าหน้าที่เทศบาลนครเชียงใหม่ 20 ราย
- 3.3 เอกชนผู้ประกอบอาชีพเกี่ยวกับป้ายโฆษณาขนาดใหญ่ 5 ราย
- 3.4 ประชาชนผู้อยู่อาศัยรอบบริเวณป้ายโฆษณาขนาดใหญ่ 113 ราย
- 3.5 ประชาชนผู้เดินทางสัญจรผ่านป้ายโฆษณาขนาดใหญ่ 382 ราย

รายละเอียดในการกำหนดพื้นที่ศึกษา อยู่ในบทที่ 3 หัวข้อการกำหนดแหล่งข้อมูลและกลุ่มตัวอย่างประชากร ส่วนการกำหนดกลุ่มตัวอย่าง อยู่ในบทที่ 3 หัวข้อประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

นิยามศัพท์เฉพาะ

สภาพภูมิทัศน์ หมายถึง สภาพของภูมิประเทศที่สามารถมองเห็นได้ด้วยตา ซึ่งเป็นภาพที่มีความงาม ไม่ว่าจะเป็นต้นไม้ อาคารบ้านเรือน ถนน แม่น้ำ ภูเขา ทะเล ทุกสิ่งทุกอย่างที่อยู่บนผิวดิน สภาพภูมิทัศน์ในการศึกษาคั้งนี้คือ องค์ประกอบต่างๆ ที่มองเห็นจากถนนสายหลักในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่

ป้ายโฆษณาขนาดใหญ่ หมายถึง สื่อประชาสัมพันธ์บนโครงสร้างชนิดต่างๆ ซึ่งติดตั้งบนดินโดยมีความสูงตั้งแต่ 15 เมตรขึ้นไป หรือมีพื้นที่ของป้ายตั้งแต่ 50 ตารางเมตรขึ้นไป หรือติดตั้งบนอาคารโดยมีพื้นที่ของป้ายตั้งแต่ 25 ตารางเมตรขึ้นไป ไม่ว่าจะเป็นป้ายบอกชื่อร้านค้า อาคารสถานที่ ป้ายโฆษณาสินค้าหรือสถานประกอบการ ป้ายตามกฎหมาย ป้ายงานพระราชพิธี ป้ายเลือกตั้ง และป้ายที่สื่อความหมายอื่นๆ

การจัดการป้ายโฆษณาขนาดใหญ่ หมายถึง การใช้อำนาจปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้ระบุไว้ในเทศบัญญัติของเจ้าหน้าที่ประจำสำนักงานเทศบาลนครเชียงใหม่ และเจ้าหน้าที่ประจำที่ทำการแขวงทั้ง 4 แขวงของเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับป้ายโฆษณาขนาดใหญ่ ซึ่งก่อสร้างโดยได้รับอนุญาตอย่างถูกต้องและไม่ถูกต้องในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่

การดำเนินงานของภาคเอกชน หมายถึง การประกอบอาชีพซึ่งเกี่ยวกับธุรกิจป้ายโฆษณาขนาดใหญ่ของผู้ประกอบการส่วนท้องถิ่นซึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ ว่าขั้นตอนการปฏิบัติงานแต่ละอย่างนั้น มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมสาธารณะอย่างไรบ้าง

ความคิดเห็นของประชาชน หมายถึง ความรู้สึกส่วนบุคคลของผู้อยู่อาศัยรอบบริเวณป้ายโฆษณาขนาดใหญ่ และผู้เดินทางสัญจรผ่านป้ายโฆษณาขนาดใหญ่ ทั้งแง่บวกและแง่ลบ ซึ่งแสดงออกด้วยการพูด การเขียน การปฏิบัติ ผ่านทางแบบสอบถามและการสัมภาษณ์ โดยมีการแสดงอารมณ์เป็นส่วนประกอบและพร้อมที่จะมีปฏิริยาต่อสถานการณ์ภายนอก

แนวทางการจัดการป้ายโฆษณาขนาดใหญ่ หมายถึง การจัดการปัญหาที่เกิดขึ้นกับสภาพภูมิทัศน์จากผลกระทบของป้ายโฆษณาขนาดใหญ่ในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ ผ่านทางปัจจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย ลักษณะทางกายภาพของป้าย การทำงานของเจ้าหน้าที่ เอกชนผู้ประกอบการอาชีพเกี่ยวกับป้าย รวมถึงแนวทางการจัดการปัญหาจากความคิดเห็นของประชาชน