

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความสำคัญของปัญหา

ปัจจุบันการเติบโตอย่างรวดเร็วของชุมชนเมืองต่างๆ ที่มุ่งเน้นการพัฒนาเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาคอุตสาหกรรมและภาคการบริการ ประกอบกับการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากร ทำให้เกิดปัญหาความไม่สมดุลของสภาพแวดล้อมในเขตเมืองต่างๆ ขึ้น มีผลทำให้ชุมชนเมืองขาดคุณภาพชีวิตที่ดี มีปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม เช่น ขยะ มลพิษทางอากาศ มลพิษทางน้ำ และมลพิษทางเสียง เป็นต้น รวมทั้งปัญหาด้านสังคม เช่น ปัญหาอาชญากรรม และปัญหาด้านสาธารณสุข เป็นต้น ซึ่งปัญหาต่างๆ เหล่านี้ปรากฏให้เห็นชัดเจนในเมืองใหญ่ๆ ทั่วโลก รวมทั้งกรุงเทพมหานคร

ในช่วงที่ผ่านมา ประเทศไทยได้ให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมถึงการพัฒนาพื้นที่สีเขียวในเขตเมืองเพื่อช่วยลดมลพิษทางอากาศ และสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชนในชุมชนเมือง ดังจะเห็นได้จากการบรรจุเรื่องการพัฒนาพื้นที่สีเขียวไว้ในแผนพัฒนาระดับประเทศและในระดับท้องถิ่นหลายครั้ง เช่น แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549) นโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (พ.ศ. 2540-2559) แผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2545-2549) รวมทั้งในยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2500-2554) ซึ่งได้มียุทธศาสตร์การพัฒนาคุณภาพคนและสังคม และยุทธศาสตร์การพัฒนามนุษย์หลากหลายทางชีวภาพโดยการสร้างสภาพแวดล้อมที่ดีเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตและเสริมสร้างสุขภาวะของคนไทยให้มีสุขภาพแข็งแรงทั้งกายและใจ มีความสัมพันธ์ทางสังคมและอยู่ในสภาพแวดล้อมที่น่าอยู่ ประกอบกับนโยบายและยุทธศาสตร์การวิจัยของชาติ (พ.ศ. 2551-2553) ที่เน้นเรื่องการเสริมสร้างและพัฒนาทุนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยใช้การบริหารจัดการและการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน และเป็นกลุ่มเร่งด่วนตามนโยบายและยุทธศาสตร์การวิจัยของชาติ (พ.ศ. 2551-2553) ในด้านการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม และแนวทางการพัฒนาพื้นที่สีเขียวดังกล่าวนี้สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาอย่างยั่งยืนที่ให้มีการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน โดยคำนึงถึงเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมควบคู่กันไป ตามแนวทางของ Agenda 21 ที่เกิดขึ้นจากการประชุม Earth Summit ที่กรุงริโอเดอจาเนโร ประเทศบราซิล ในปี พ.ศ. 2535

กรุงเทพมหานครได้ดำเนินการตามกรอบแนวคิด Agenda 21 (หรือที่เรียกกันว่าแผนปฏิบัติการ 21) ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2538 ภายใต้โครงการเพิ่มขีดความสามารถด้านสิ่งแวดล้อมของกรุงเทพมหานคร (Environmental Strengthening of Bangkok Metropolitan Administration) และจากการประชุมสัมมนาเชิงปฏิบัติการของกรุงเทพมหานครเมื่อปี พ.ศ. 2549 กรุงเทพมหานครได้กำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนากรุงเทพฯสู่เมืองน่าอยู่อย่างยั่งยืนในปี พ.ศ. 2550 โดยมีวิสัยทัศน์คือ “กรุงเทพมหานครเป็นเมืองที่น่าอยู่อย่างยั่งยืน ชุมชนเข้มแข็ง ครอบคลุมอ่อน ด้วยการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนของสังคม ” โดยองค์ประกอบ 4 ด้านของการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ดังกล่าว ประกอบด้วย 1) ด้านชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน 2) ความเป็นเมืองที่สวงามสิ่งแวดล้อมสดใส 3) ด้านวัฒนธรรมและการท่องเที่ยว และ 4) ด้านเศรษฐกิจของเมืองและชุมชน ซึ่ง 1 ใน 4 ของการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ดังกล่าวคือ การทำกรุงเทพมหานครเป็นเมืองที่สวงามสิ่งแวดล้อมสดใส โดยกรุงเทพมหานครมีแนวทางในการดำเนินงานที่สำคัญ คือ (อภิรักษ์, 2549)

- 1) ตกแต่งเมืองให้สวงาม สะอาดภายใต้การมีส่วนร่วมของประชาชน (60 ถนนสีเขียวคลองสวมน้ำใส)
- 2) สร้างความเขียวชอุ่มให้แก่เมือง (City Greenways) เพื่อให้ทางเท้าเดิน ทางจักรยานนำใช้ และเมืองมีความเขียวชอุ่ม ร่มรื่น (Street Greenways) และสนับสนุนให้ภาคเอกชน เช่น บริษัท สำนักงาน หมู่บ้านจัดสรร ร่วมสร้างความร่มรื่นเพื่อชุมชนของตน (Neighborhood Greenways)
- 3) ลดมลภาวะทางน้ำ อากาศ เสียง และขยะ

ประกอบกับการที่กรุงเทพมหานครเป็นศูนย์กลางการดำเนินกิจกรรมต่างๆของประเทศที่เป็นส่วนหนึ่งในการสร้างภาพการณ์โลกร้อน อันเนื่องมาจากการเป็นเมืองหลวงที่มีประชากรจำนวนมากถึง 12 ล้านคน ซึ่งในแต่ละปีมีกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ออกมาเป็นจำนวนมาก จึงได้เกิดความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐและเอกชนอันนำไปสู่การเกิดปัญญากว่ากรุงเทพมหานครว่าด้วยความร่วมมือลดปัญหามลภาวะโลกร้อนเมื่อวันที่ 9 พฤษภาคม พ.ศ. 2550 และได้มีการลงนามร่วมในปัญญากว่ากรุงเทพมหานครว่าด้วยความร่วมมือลดปัญหามลภาวะโลกร้อน ที่สำนักงานองค์การสหประชาชาติ กับ 36 หน่วยงาน รวมทั้งมีการแถลงการณ์ความร่วมมือในการรณรงค์ลดปัญหามลภาวะโลกร้อนร่วมกับมหานครต่างๆในคราวประชุมสุดยอดผู้นำเมืองด้านสภาพอากาศ (C40 Large Cities Climate Summit) ระหว่างวันที่ 14-17 พฤษภาคม พ.ศ. 2550 ณ เมืองนิวยอร์ก ประเทศสหรัฐอเมริกา และกรุงเทพมหานครได้จัดทำร่างแผนปฏิบัติการว่าด้วยการลดปัญหามลภาวะโลกร้อนของกรุงเทพมหานครขึ้น โดยกำหนดแนวทางการดำเนินงานใน 5 ประเด็นหลัก ซึ่งประกอบด้วย การพัฒนาระบบขนส่งมวลชนและการปรับปรุงระบบจราจร การส่งเสริมการใช้พลังงานทางเลือก การปรับปรุงอุปกรณ์เครื่องใช้ไฟฟ้าในอาคาร การจัดการขยะและบำบัดน้ำเสีย และการเพิ่มพื้นที่สีเขียว

ดังนั้นจึงเห็นได้ว่า การเพิ่มพื้นที่สีเขียวของกรุงเทพมหานครเป็นแนวทางหนึ่งที่ถูกระบุอยู่ในแผนการพัฒนาของกรุงเทพมหานครตลอดระยะเวลาเกือบสิบกว่าปีที่ผ่านมา อย่างไรก็ตามการดำเนินการในการจัดหาพื้นที่สีเขียวของกรุงเทพมหานครที่ผ่านมามีหลายรูปแบบ เช่น ใช้พื้นที่ได้ทางด่วน ใช้พื้นที่จากการบริจาคของประชาชน รมรงค์และสนับสนุนให้เอกชนพัฒนาพื้นที่สีเขียว เป็นต้น ประกอบกับในระดับประเทศได้มีการออกกฎระเบียบเพื่อสนับสนุนการพัฒนาพื้นที่สีเขียว เช่น พ.ร.บ.อาคาร กฎหมายผังเมือง เป็นต้น โดยในแต่ละปี กรุงเทพมหานครต้องใช้งบประมาณในการพัฒนาพื้นที่สีเขียวเป็นจำนวนมาก ใน พ.ศ. 2552 กรุงเทพมหานครมีพื้นที่สีเขียวในรูปแบบสวนสาธารณะต่างๆ จำนวน 3,668 แห่ง มีพื้นที่ประมาณ 20,078,180.92 ตารางเมตร คิดเป็นพื้นที่สีเขียวต่อประชากรเท่ากับ 3.52 ตารางเมตรต่อคน (กลุ่มงานวิชาการสวนและต้นไม้ สำนักงานสวนสาธารณะ, 2552) โดยพื้นที่นี้หมายความว่าถึงพื้นที่สาธารณะสำหรับพักผ่อนหย่อนใจของประชาชนทั่วไปซึ่งอาจเป็นพื้นที่ของรัฐหรือเอกชนที่เปิดให้ประชาชนทั่วไปสามารถเข้าไปใช้พักผ่อนหย่อนใจได้ รวมทั้งพื้นที่อื่นๆ ที่มีการตกแต่งภูมิทัศน์ของเมืองด้วย (โดยพื้นที่นี้ยังไม่ได้รวมพื้นที่อื่นๆ เช่น สนามกีฬาากลางแจ้ง ลานกีฬา ซึ่งกรุงเทพมหานครมีลานกีฬาจำนวน 1,244 แห่ง และมีพื้นที่ที่ประชาชนเข้าไปใช้ประโยชน์ได้ เช่น สนามกอล์ฟ และพื้นที่ไม้ยืนต้นในบ้านเรือน คิดเป็นสัดส่วนต่อประชากรเท่ากับ 11.44 ตารางเมตรต่อคน (สำนักงานสวนสาธารณะ สำนักสิ่งแวดล้อม, 2550))

กรุงเทพมหานครมีเป้าหมายที่จะเพิ่มพื้นที่สีเขียวให้ได้ประมาณ 4 ตารางเมตรต่อคน โดยมีโครงการ 10 สวนสวย ด้วยการสร้างสวนสาธารณะใหม่จำนวน 10 แห่งในพื้นที่ 182.865 ไร่ เป็นต้น โดยพัฒนาจากที่รกร้างที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ ทั้งนี้เพราะการมีพื้นที่สีเขียวก่อให้เกิดประโยชน์ด้านสิ่งแวดล้อมหลายประการ เช่น ช่วยให้เมืองมีทัศนียภาพที่สวยงาม เป็นแหล่งนันทนาการ ช่วยกรองมลพิษทางอากาศ ช่วยรักษาความมีเสถียรภาพของผิวดิน เพิ่มความชุ่มชื้นให้ผิวดิน และเป็นที่ดักกรองรับปริมาณน้ำฝนซึ่งจะช่วยลดปัญหาน้ำท่วม ลดความดังของเสียงในพื้นที่เมือง เป็นพื้นที่ให้ร่มเงาช่วยลดอุณหภูมิของเมือง เป็นต้น (Baines, 2002; Tyrvaenen, 1999; MacArthur, 2002) นอกจากนี้ถ้าเมืองมีการปลูกต้นไม้หรือทำสวนให้มีสภาพแวดล้อมที่ดีจะก่อให้เกิดความพอใจแก่พนักงาน และบุคคลที่ทำงานภายในเมืองทำให้ผลิตภาพของแรงงานสูงขึ้น (Randall et al., 1992; Parker, 1992)

ดังนั้นเพื่อให้ประชาชนในกรุงเทพมหานครมีส่วนร่วมในการพัฒนาพื้นที่สีเขียว เพราะประโยชน์ที่เกิดขึ้นนั้นประชาชนในกรุงเทพมหานครได้รับโดยตรงจากการมีทัศนียภาพที่สวยงามและประโยชน์ในด้านต่างๆ ตามที่กล่าวมาแล้ว ประชาชนจึงควรต้องทราบถึงประโยชน์ทางเศรษฐศาสตร์ที่เป็นตัวเงินที่เกิดจากการมีพื้นที่สีเขียวในกรุงเทพมหานครด้วย เพื่อเป็นแนวทางในการตัดสินใจร่วมมือพัฒนาพื้นที่สีเขียวในกรุงเทพมหานคร และผู้บริหารของกรุงเทพมหานครอาจใช้เป็นแนวทางสำหรับการนำเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์มาใช้เพื่อช่วยบริหารจัดการพื้นที่สีเขียวอย่างมีประสิทธิภาพโดยการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชนต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์

วัตถุประสงค์ของการวิจัยครั้งนี้มี 4 ประการ ได้แก่

- 1) เพื่อศึกษาการบริหารจัดการพื้นที่สีเขียวของกรุงเทพมหานคร
- 2) เพื่อศึกษาพฤติกรรมในการใช้พื้นที่สีเขียวของประชาชนในกรุงเทพมหานคร
- 3) ศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อความเต็มใจที่จะจ่ายในการพัฒนาพื้นที่สีเขียวในกรุงเทพมหานคร
- 4) เพื่อประเมินมูลค่าพื้นที่สีเขียวในกรุงเทพมหานคร

1.3 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัยครั้งนี้คือ

- 1) ผลการวิจัยในครั้งนี้จะช่วยให้ทราบถึงปัจจัยที่มีผลต่อความเต็มใจที่จะจ่ายเพื่อพัฒนาพื้นที่สีเขียวของกรุงเทพมหานคร เพื่อให้ผู้บริหารของกรุงเทพมหานครใช้เป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจในการกำหนดนโยบายในการพัฒนาพื้นที่สีเขียวของกรุงเทพมหานคร
- 2) ผลการวิจัยครั้งนี้จะช่วยสร้างองค์ความรู้ในการนำศาสตร์ทางด้านเศรษฐศาสตร์มาช่วยในการบริหารจัดการเมือง ซึ่งเป็นการบูรณาการองค์ความรู้เพื่อการจัดการเมืองอย่างยั่งยืน
- 3) ผลการวิจัยครั้งนี้สามารถใช้เป็นแนวทางในการศึกษาวิจัยปัญหาที่เกี่ยวข้องกับเมืองในประเด็นอื่นๆ เช่น การติดตั้งป้ายโฆษณา การปรับปรุงทัศนียภาพของเมือง เป็นต้น

1.4 ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้มีขอบเขตการวิจัยดังนี้

- 1) พื้นที่ศึกษาคือ กรุงเทพมหานคร ทั้งนี้เพราะกรุงเทพมหานครเป็นเมืองหลวงของประเทศที่มีประชากรอาศัยอยู่จำนวนมาก และมีแนวทางการพัฒนาเมืองในด้านสิ่งแวดล้อมอย่างชัดเจน
- 2) การวิจัยใช้กรอบระยะเวลาในการศึกษาตั้งแต่กรุงเทพมหานครมีการจัดตั้งหน่วยงานสำนักสิ่งแวดล้อมขึ้นในปี พ.ศ.2548
- 3) มูลค่าทางเศรษฐศาสตร์ในการวิจัยนี้เป็นมูลค่าของการมีพื้นที่สีเขียวในกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นมูลค่าจากการใช้ (Use Value) ทั้งที่เป็นมูลค่าจากการใช้โดยตรง (Direct Use) ซึ่งได้แก่ การเข้าไปใช้พื้นที่สีเขียวเพื่อพักผ่อนหย่อนใจ เป็นแหล่งนันทนาการ และมูลค่าการใช้โดยอ้อม (Indirect Use) ซึ่งได้แก่มูลค่าหรือประโยชน์จากการมีพื้นที่สีเขียวในด้าน

ต่างๆ เช่น การช่วยลดอุณหภูมิของเมือง ช่วยเพิ่มความชุ่มชื้นให้ผิวดิน ช่วยลดความดังของเสียง เป็นต้น โดยวัดเป็นมูลค่าปี พ.ศ. 2552

1.5 นิยามศัพท์เฉพาะในการวิจัย

นิยามศัพท์เฉพาะที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ประกอบด้วย

- 1) พื้นที่สีเขียว หมายถึง พื้นที่สีเขียวในกรุงเทพมหานคร ที่มีไว้เพื่อให้บริการแก่ประชาชน โดยประชาชนสามารถเข้าไปใช้ประโยชน์ได้ รวมถึงพื้นที่สีเขียวเพื่อสิ่งแวดล้อมทั้งที่เป็นของรัฐและเอกชน ทั้งที่ประชาชนสามารถเข้าไปใช้บริการและได้รับประโยชน์ได้ และไม่สามารถเข้าไปใช้บริการได้แต่มีคุณค่าด้านสิ่งแวดล้อมต่อชุมชนโดยรวม และพื้นที่สีเขียวที่เป็นพื้นที่ธรรมชาติที่กรุงเทพมหานครต้องอนุรักษ์ไว้
- 2) ภูมิทัศน์ของเมือง หมายถึง ลักษณะของภูมิประเทศที่อยู่นอกอาคารซึ่งสามารถมองเห็นและรับรู้ได้ในเมือง ไม่ว่าจะเป็นองค์ประกอบต่างๆของเมือง หรือสิ่งปลูกสร้างโดยมนุษย์ และพื้นที่ทางธรรมชาติ เช่น อาคาร ประติมากรรม สวนสาธารณะ แม่น้ำ ดันไม้ เป็นต้น
- 3) มูลค่าของพื้นที่สีเขียว หมายถึง จำนวนเงินที่ประชาชนเต็มใจจ่ายจากการได้รับความพึงพอใจเมื่อเข้าไปใช้พื้นที่สีเขียวและได้รับประโยชน์ โดยประโยชน์ที่ได้อาจเกิดขึ้นโดยตรงจากการเข้าไปใช้พื้นที่สีเขียว เช่น การเข้าไปใช้พื้นที่สีเขียวเพื่อการนันทนาการ พักผ่อนหย่อนใจ ชื่นชมความสวยงาม เป็นต้น รวมถึงประโยชน์ที่เกิดขึ้นทางอ้อมจากการมีพื้นที่สีเขียว เช่น ประโยชน์จากการช่วยลดความดังของเสียงในเมือง ช่วยเพิ่มความชุ่มชื้นให้ผิวดิน เป็นต้น