



ปัญหาหมอกควัน และไฟป่าในภาคเหนือ: แนวทางการจัดการอย่างยั่งยืน

ปัญหาหมอกควันในประเทศไทยส่วนใหญ่เกิดขึ้นในพื้นที่ภาคเหนือตอนบน 9 จังหวัด ได้แก่ เชียงราย เชียงใหม่ ลำพูน ลำปาง แพร่ น่าน พะเยา แม่ฮ่องสอน รวมทั้งตาก โดยมักเกิดขึ้นในฤดูแล้ง ระหว่างเดือนมกราคมถึงเมษายนของทุกปี ข้อมูลร่องรอยการเผาไหม้จากดาวเทียม Landsat-8 พบว่าในปี 2563 มีพื้นที่ถูกเผาไหม้ใน 9 จังหวัดนี้รวมกันกว่า 8.6 ล้านไร่ เทียบกับปี 2562 มีพื้นที่เผาไหม้สะสมเพิ่มขึ้นถึง 1.4 ล้านไร่ หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 2.1 โดยตัวเลขการเผาไหม้ในภาคเหนือเพิ่มขึ้นแทบทุกจังหวัด ซึ่งแม่ฮ่องสอนมีพื้นที่เผาไหม้สะสมมากที่สุด 1.8 ล้านไร่ คิดเป็นร้อยละ 22.4 ของพื้นที่รวมทั้งจังหวัด

ที่จริงแล้วหมอกควันไม่ใช่ปัญหาใหม่ของผู้คนที่อาศัยอยู่แถบนี้ แต่เป็นผลสืบเนื่องมาจากวิถีชีวิตทางการเกษตรซึ่งพึ่งพาการเผาเพื่อเตรียมพื้นที่สำหรับการเพาะปลูกในช่วงฤดูฝน การเผาพื้นที่ป่าเต็งรังและป่าเบญจพรรณที่มีเศษใบไม้ร่วงสะสม กอปรกับลักษณะภูมิประเทศที่เป็นแอ่งกระทะและมีภูเขาล้อมรอบ จึงทำให้สถานการณ์หมอกควันรุนแรงในภาคเหนือยิ่งกว่าพื้นที่อื่นของประเทศ ยิ่งไปกว่านั้น หมอกควันจากประเทศเพื่อนบ้านทางตอนบนที่พัดเข้ามาเพิ่มขึ้นจากการขยายพื้นที่เกษตรข้ามพรมแดนทำให้ปัญหามลพิษทางอากาศในภาคเหนือกลายเป็นประเด็นสำคัญตั้งแต่ช่วงปลายทศวรรษ 2540 เป็นต้นมา และเมื่อวิกฤตฝุ่น PM2.5 และ PM10 ได้รับความสนใจจากรัฐบาลและประชาชนอย่างกว้างขวาง พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรีจึงประกาศ “ยกระดับการแก้ไขปัญหาหมอกควันให้เป็นวาระแห่งชาติ” เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ 2562

เรียนรู้ปัญหาหมอกควัน

ไฟป่า ผ่านงานวิจัย

โครงการวิจัยหลายเรื่อง¹ ชี้ให้เห็นว่าปัญหาหมอกควันเป็นปัญหามลพิษทางอากาศที่เกิดจากการสะสมของควันและฝุ่นในอากาศ โดยสัดส่วนองค์ประกอบของสารแต่ละชนิดมีความแตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ ทั้งประเภทของเชื้อเพลิงที่ใช้เผา ระดับความชื้นในอากาศ อุณหภูมิของไฟ ความกดอากาศ ความเร็วและทิศทางลม ทั้งหมดนี้ทำให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนทั้งด้านสุขภาพ เช่น โรคระบบทางเดินหายใจกับกลุ่มโรคหัวใจและหลอดเลือด และด้านเศรษฐกิจ คือ การยกเลิกเที่ยวบิน และปริมาณนักท่องเที่ยวที่ลดลง

หมอกควันในภาคเหนือมักเกิดขึ้นในช่วงฤดูหนาวก่อนเข้าสู่ฤดูร้อน ซึ่งเป็นช่วงที่สภาพอากาศนิ่ง เนื่องจากความกดอากาศสูงทำให้การระบายอากาศในแนวตั้งน้อย ฝุ่นละออยขนาดเล็กจึงแขวนลอย ไม่ถูกพัดพาขึ้นสู่บรรยากาศระดับสูงขึ้นไปเกิดความเข้มข้นของมลพิษทางอากาศ สาเหตุมาจากการเผาในที่โล่งเป็นหลัก แบ่งออกเป็น 3 สาเหตุ ได้แก่ 1) การเกิดไฟป่า 2) การเผาเศษวัชพืชและวัสดุทางการเกษตรจากกิจกรรมการปลูกข้าวโพด และ 3) การเผาเศษวัชพืชและวัสดุทางการเกษตรจากกิจกรรมการปลูกไร่หมุนเวียน โดยเชื่อว่าเป็นการกำจัดวัชพืชและป้องกันเชื้อโรคในดินได้ เป็นวิธีที่เกษตรกรนิยมมากเนื่องจากง่าย สะดวก และประหยัด มีปัจจัยเสริมคือสภาพภูมิอากาศ หากเป็นปีที่แห้งแล้งยาวนาน ปัญหา ก็จะยิ่งรุนแรงตามไปด้วย ในทางตรงกันข้าม หากมีปริมาณน้ำฝนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งปี 2554 ปีเดียวกับที่เกิดเหตุการณ์น้ำท่วมใหญ่กรุงเทพฯ ปีนั้นถือเป็นปีเดียวที่ไม่พบค่า PM10 สูงกว่าเกณฑ์มาตรฐานแม้แต่วันเดียวหรือเป็นศูนย์ในเกือบทุกสถานีตรวจวัดทางภาคเหนือ สันนิษฐานว่าเพราะปรากฏการณ์ลานีญาในห้วงปีนั่นเอง



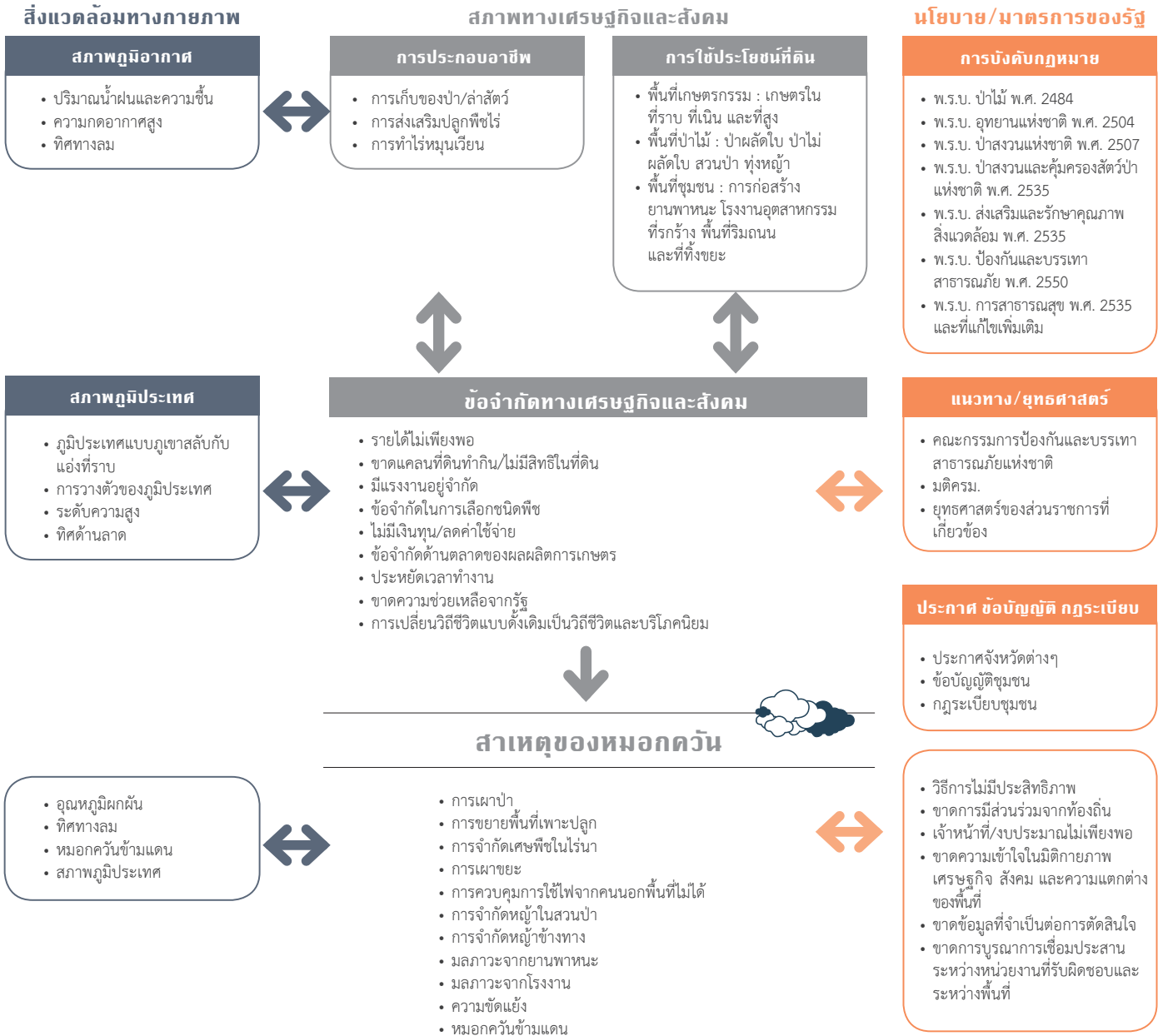
ภาพ: <https://tidhoo.co/tid-social/wild-fire-at-samueng>

ไฟไหม้ป่าในพื้นที่ อ. สะเมิง

อย่างไรก็ตาม หมอกควันข้ามแดนเป็นอีกประเด็นหนึ่งที่จมองข้ามมิได้ โดยเฉพาะในเมียนมา พบจุดความร้อนจำนวนมากในช่วงเดือนมีนาคม-เมษายนเป็นประจำทุกปี โดยเฉพาะในบริเวณพื้นที่รัฐฉานที่ติดกับภาคเหนือของไทย และมีจำนวนมากกว่าสองเท่าของจำนวนจุดความร้อนที่พบในประเทศไทยแทบทุกปี ข้อมูลจุดความร้อนสะสมรายเดือนระหว่างวันที่ 1 มกราคม-31 พฤษภาคม 2563 ระบบ MODIS ในภาพรวมของเมียนมามีทั้งสิ้น 55,158 จุด โดยพบจุดความร้อนสูงสุดในเดือนมีนาคมถึง 27,994 จุด ขณะที่ไทยมีจุดความร้อน 26,308 จุด โดยพบจุดความร้อนสูงสุดในเดือนกุมภาพันธ์ที่ 8,434 จุด ส่วนระบบ VIIRS ในเมียนมาพบ 401,734 จุด พบมากที่สุดในเดือนมีนาคมจำนวน 195,553 จุด ในไทยพบ 205,288 จุด โดยพบมากที่สุดในเดือนมีนาคมเช่นกันที่ 70,680 จุด กรณีของเมียนมาพบว่าจุดความร้อนเพิ่มมากกว่าปี 2562 ส่วนในไทยลดลงเล็กน้อย² ข้อสังเกตคือกลุ่มทุนไทยได้ย้ายฐานธุรกิจเกษตรพันธสัญญาเข้าไปในรัฐฉานขนาดใหญ่ มีเนื้อที่ปลูกข้าวโพดประมาณ 8,440,800 ไร่ ซึ่งพบปริมาณจุดความร้อนบนพื้นที่ปลูกข้าวโพดราวร้อยละ 30³ สอดรับกับสถิติสินค้านำเข้าผ่านด่านชายแดนด้านที่ติดกับเมียนมาทางภาคเหนือของไทยที่อันดับ 1 ในช่วง 1-2 ปีมานี้ก็คือ ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ เมื่อพิสูจน์ด้วยค่าฝุ่น PM2.5 และ PM10 ที่พื้นที่ชายแดนก็พบว่า ค่าฝุ่นทั้งสองชนิดนี้สูงกว่าพื้นที่ในตัวเมืองซึ่งอยู่ลึกเข้ามาอย่างเห็นได้ชัด นั่นหมายความว่า ต่อให้เราควบคุมการเผาในประเทศได้ แต่ปัญหาหมอกควันก็ยังคงดำรงอยู่ หากยังมีการเผาขนาดใหญ่ในประเทศเพื่อนบ้านต่อไป⁴

ภาพที่ 1

แผนผังบริบทของการเกิดหมอกควัน ในภาคเหนือตอนบน⁵



ที่มา: ศุทธิณี, 2562

มายาคติ เกี่ยวกับปัญหาหมอกควัน

ประเทศไทยเริ่มนำค่าฝุ่นละอองขนาด PM10 มาใช้เพื่อตรวจวัดคุณภาพอากาศตั้งแต่ปี 2538 โดยในปี 2547 ได้กำหนดค่ามาตรฐานเฉลี่ย 24 ชั่วโมงอยู่ที่ไม่เกิน 120 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ (ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร หรือ มคก./ลบ.ม.) ซึ่งก็เป็นทิวปากวิชาการมาโดยตลอดว่าเป็นมาตรการที่ต่ำเกินไป ขณะที่ค่าฝุ่นละอองขนาด PM2.5 เพิ่งถูกเพิ่มเข้ามาเมื่อปี 2553 แต่ก็จำกัดวง

การใช้อยู่แต่เพียงพื้นที่กรุงเทพฯ โดยวางเกณฑ์มาตรฐานเอาไว้ที่เฉลี่ยในระยะเวลา 24 ชั่วโมงต้องไม่เกิน 50 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ ทั้งๆ ที่ PM2.5 นำมาใช้สะท้อนถึงปัญหาได้ชัดเจนกว่า กระทั่งมีจุดเปลี่ยนสำคัญในปี 2561 อันเป็นผลสืบเนื่องจากการที่กรุงเทพฯ ต้องเผชิญกับปัญหาหมอกควันที่รุนแรงเมื่อช่วงปลายปี 2560 ส่งผลให้ PM2.5 กลายเป็นค่ามาตรฐานที่ต้องดำเนินการตรวจวัดในทุกสถานีทั่วประเทศ และถือเป็นหนึ่งในองค์ประกอบของดัชนีคุณภาพอากาศ (Air Quality Index:

AQI) ของกรมควบคุมมลพิษ สำหรับพื้นที่ภาคเหนือสามารถวัดค่า PM2.5 ได้ครบทุกสถานีทั้ง 15 แห่งใน 9 จังหวัด เมื่อปี 2562 เป็นต้นมา

อนึ่ง มีมายาคติ 2 เรื่องที่เกิดจากการตอกย้ำของสื่อซึ่งก่อให้เกิดความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนในหมู่ประชาชนต่อเรื่องปัญหาหมอกควัน นั่นคือ 1) เชียงใหม่ประสบปัญหานี้รุนแรงที่สุด⁶ 2) ปัญหานี้มีแนวโน้มรุนแรงขึ้นทุกปี⁷ จากสถิติย้อนหลัง 24 ปีนับแต่เริ่มตั้งสถานีตรวจวัดคุณภาพอากาศที่เชียงใหม่และลำปางราวปี 2539 บ่งชี้ว่ามีได้เป็นเช่นนั้น ที่จริงแล้วเชียงใหม่ ตลอดจนพื้นที่ภาคเหนือตอนบนประสบกับปัญหาหมอกควันมานานแล้ว เนื่องจากสถานีวัดมีน้อยทำให้ข้อมูลไม่เพียงพอ และปราศจากสื่ออินเทอร์เน็ต ขณะที่ในระยะหลังพื้นที่ชายแดนที่ติดต่อกับประเทศเมียนมาประสบปัญหาหนักกว่าเชียงใหม่มาโดยตลอด เช่นที่ อ.เมือง จ.แม่ฮ่องสอน อ.แม่สลด จ.ตาก และ อ.แม่สาย จ.เชียงราย

หากมองในภาพใหญ่ ถ้าเปรียบเป็นเส้นกราฟก็เป็นกราฟที่ขึ้นๆ ลงๆ ไม่ได้มีแนวโน้มของปัญหาที่รุนแรงพุ่งขึ้นไปเรื่อยๆ หรือค่อยๆ บรรเทาเบาบางลงแต่อย่างใด โดยบางปีกราฟอาจเปลี่ยนแปลงในบางเดือนเป็นพิเศษจากมาตรการของภาครัฐที่ออกมาเพื่อจัดการปัญหานี้ เช่น ชิงเผา ห้ามเผาเด็ดขาด ซึ่งส่งผลให้พฤติกรรมเผาของชาวบ้านต้องปรับเปลี่ยนตามไปด้วย โดยปัจจัยเฉพาะพื้นที่ก็มีส่วนสำคัญ เพราะความรุนแรงของปัญหาในแต่ละจังหวัดในแต่ละช่วงเวลาไม่ได้สอดคล้องกันเสียทีเดียว ขณะที่สถานการณ์ในปี 2563 ปัญหาหมอกควันในภาคเหนือโดยรวมถือว่ารุนแรงกว่าปีที่ผ่านมาเล็กน้อย โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่ อ.แม่สาย ซึ่งพบวันที่ค่า PM2.5 สูงสุดมากถึง 398 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ และรวมวันที่ค่าสูงเกินมาตรฐานมากถึง 79 วัน โดยในเดือนมีนาคมพบค่าเกินเกณฑ์ตลอดทุกวัน แต่สถานการณ์ของเชียงใหม่ดีขึ้นโดยพบวันที่ค่า PM2.5 สูงสุดอยู่ที่ 174 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ และรวมวันที่ค่าสูงเกินมาตรฐาน 67 วัน

สถานการณ์ไฟป่า ปี 2563

สำหรับสาเหตุของการเกิดไฟป่าโดยทั่วไปนั้น เกิดจาก 2 สาเหตุใหญ่ คือ 1) เกิดจากธรรมชาติ เช่น ฟาผ่า กิ่งไม้ ใบไม้แห้งเสียดสีกัน การลุกไหม้ในตัวเองของสิ่งมีชีวิต (spontaneous combustion) และ 2) เกิดจากการกระทำของมนุษย์ เช่น การเผาไร่ การเก็บหาของป่า การล่าสัตว์ ซึ่งที่ผ่านมาทางภาคเหนือพบว่า ไฟป่าส่วนใหญ่เกิดจากการจงใจจุดไฟเพื่อเก็บหาของป่าเป็นหลัก ข้อมูลปีงบประมาณ 2562 ของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช พบว่าไฟป่าเกิดจากปัญหาดังกล่าวถึงร้อยละ 68⁸ นอกจากนั้น ไฟป่ายังเกิดจากการล่าสัตว์และเผาป่าเพื่อขยายที่ทำกิน ตลอดจนความประมาทเลินเล่อจากการเผาไร่แล้วลุกลามไหม้ป่าจนควบคุมไม่ได้ อุปสรรคจากสภาพภูมิประเทศที่เป็นภูเขาสูงชันทำให้ยากต่อการเข้าไปดับไฟของเจ้าหน้าที่ เช่นที่ปรากฏเป็นข่าวว่ามีผู้ที่ต้องสังเวยชีวิตขณะออกปฏิบัติหน้าที่ดับไฟป่าถึง 7 รายในช่วงเวลาแค่ 3 เดือน (ระหว่างกุมภาพันธ์-เมษายน 2563) ทั้งเจ้าหน้าที่ (อบต., ผู้ใหญ่บ้าน) และอาสาสมัคร (คนชาติพันธุ์, เยาวชน) โดยเหตุเกิดที่เชียงใหม่กับแม่ฮ่องสอนจังหวัดละ 3 ราย ส่วนอีกรายนั้นเป็นผู้เสียชีวิตที่เชียงราย⁹

เมื่อพิจารณาสถิติจุดความร้อนสะสม (hot spot) ในพื้นที่ 9 จังหวัดภาคเหนือตอนบนช่วง 5 เดือนแรกของปี 2563 จากดาวเทียม Terra/Aqua ระบบ MODIS เปรียบเทียบกับระบบ VIIRS และดูขนาดพื้นที่เผาไหม้ (burnt scars) แล้ว แม้เชียงใหม่จะมี hot spot มากที่สุดในภาคเหนือ แต่ไม่สอดคล้องกับพื้นที่เผาไหม้จริง โดยแม่ฮ่องสอนเป็นจังหวัดที่มีพื้นที่เผาไหม้มากที่สุด และมีสัดส่วนพื้นที่เผาไหม้ต่อพื้นที่จังหวัดสูงที่สุดของภาคเหนือและทั้งประเทศ หากวิเคราะห์แยกตามการใช้ประโยชน์ที่ดิน จะพบจุดความร้อนสูงสุดในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ รองลงมาเป็นพื้นที่ป่าอนุรักษ์ (สองพื้นที่นี้รวมกันมากถึงร้อยละ 90) ตามด้วยเขตพื้นที่ สปก. พื้นที่เกษตร พื้นที่ชุมชน และพื้นที่ริมทางหลวง

อย่างไรก็ตาม ข้อมูลชี้ชัดว่ามาตรการห้ามเผาเด็ดขาดใช้ไม่ได้ผล ยังคงพบจุดเผาไหม้ในช่วงวันประกาศห้ามมากถึงร้อยละ 70 ของปริมาณจุดเผาไหม้ตลอดทั้งฤดูกาลรวมกัน แม้ในภาพรวมและรายจังหวัดโดยส่วนใหญ่จะมีแนวโน้มลดลง แต่เมื่อเทียบกับสถิติปีก่อนๆ บางจังหวัดก็เพิ่มขึ้น โดยเฉพาะเชียงใหม่ที่เพิ่มขึ้นมาก ข้อมูลร่องรอยการเผาไหม้จากดาวเทียม Landsat-8 พบว่ามีพื้นที่ถูกเผาไหม้ใน 9 จังหวัดนี้ รวมกันกินบริเวณกว่า 8.6 ล้านไร่ ถ้าเปรียบเทียบกับปี 2562 มีพื้นที่เผาไหม้สะสมเพิ่มขึ้นถึง 1.4 ล้านไร่ คิดเป็นร้อยละ 2.1 โดยแม่ฮ่องสอนมีพื้นที่เผาไหม้สะสมมากที่สุด 1.8 ล้านไร่ คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 22.4 ของพื้นที่รวมทั้งจังหวัด และพบว่าตัวเลขเพิ่มขึ้นแทบทุกจังหวัด ยกเว้นตากจังหวัดเดียว เท่านั้นที่ลดลง ทว่าตากก็ยังสูงเป็นอันดับที่ 2 โดยมีพื้นที่เผาไหม้ 1.5 ล้านไร่ คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 13.5 ของพื้นที่จังหวัด

เงื่อนไขสำคัญอีกประการที่มักถูกละเลยคือ ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคมของประชากรบนพื้นที่สูง เนื่องจากไม่มีสิทธิในที่ทำกินของตัวเอง ประกอบกับฐานะยากจน และด้วยที่ราบมีจำกัด จึงมีการขยายพื้นที่เกษตรเข้าไปในเขตป่าไม้ตามพื้นที่สูง โดยนิยมปลูกพืชเศรษฐกิจเชิงเดี่ยว เช่น ข้าวโพด ข้าวไร่ ตามแรงจูงใจทางการตลาดและการส่งเสริมของภาครัฐ ซึ่งพืชเหล่านี้เป็นพืชที่มีอายุสั้น มีการใช้ไฟในการจัดการที่ทำกิน อันเป็นสาเหตุหนึ่งของปัญหาไฟป่าและหมอกควัน

พลวัตของการแก้ไขปัญหาไฟป่า หมอกควัน และความตื่นตัวของสังคม

ปัญหาหมอกควันนับเป็นปัญหาที่สลับซับซ้อน ไม่มีสาเหตุเชิงเดียว งานวิจัยเท่าที่มีให้น้ำหนักของสาเหตุไปยังไฟป่ากับการเผาในพื้นที่เกษตร (ซึ่งรวมถึงพื้นที่เกษตรในเขตป่าไว้ด้วย) ยังไม่รวมถึงหมอกควันข้ามแดนที่ถาโถมเข้ามา ชัดเจนว่าหมอกควันทางภาคเหนือมีแหล่งที่มาแตกต่างจากกรุงเทพฯ ที่มีสาเหตุจากยานพาหนะและมลพิษอุตสาหกรรมร่วมด้วย

การแก้ไขปัญหาที่ผ่านมาเป็นแบบลองผิดลองถูก สัมพันธ์กับสาเหตุเชิงซ้อนหลายด้านที่แปรเปลี่ยนและแตกต่างกันไปตาม

บริบทของแต่ละพื้นที่ ช่วงแรกที่หน่วยงานรัฐเริ่มเอาใจจริงในเรื่องนี้เมื่อปี 2547-2556 ได้ใช้มาตรการ “ชิงเผา” (zero-burning) แบบสั่งการจากบนลงล่างมาตลอด กระทั่งในปี 2556 จึงเริ่มใช้มาตรการไม่ให้มีการเผา หรือ “ห้ามเผา” อันเป็นที่มาของการกำหนดเวลาห้ามเผาในทุกจังหวัดภาคเหนือตอนบนเรื่อยมา พร้อมนำระบบศูนย์สั่งการแบบเบ็ดเสร็จ ซึ่งยึดพื้นที่เป็นตัวตั้ง โดยให้จังหวัด/อำเภอเป็นแกนหลักในการบริหารจัดการให้ผู้ว่าราชการจังหวัด/นายอำเภอมีอำนาจรับผิดชอบเต็มในเขตพื้นที่ของตน จากเดิมแบ่งพื้นที่เผาระวังตามหน้าที่ของหน่วยงาน เช่น เขตอุทยานแห่งชาติให้เจ้าหน้าที่กรมอุทยานฯ ดูแลเขตป่าสงวน ให้เจ้าหน้าที่กรมป่าไม้ดูแล ฯลฯ ซึ่งในบางปีสำหรับบางจังหวัดก็ประสบความสำเร็จอย่างดี เช่น “เชียงรายโมเดล” ที่สามารถลด hot spot ลงมาเหลือเพียง 19 จุดได้เมื่อปี 2560 แต่ก็ไม่ยั่งยืน เพราะเมื่อมีการเผาไหม้น้อยก็ส่งผลให้เชื้อเพลิงสะสมในป่ามีเพิ่มขึ้น ในปีต่อมา มาจึงพบไฟป่าที่เชียงรายรุนแรงขึ้นและกินบริเวณความเสียหายมาก อีกทั้งการที่หน่วยงานของรัฐใช้มาตรการประกาศวันห้ามเผาเด็ดขาดและอาศัยปริมาณจุดความร้อนเป็นเป้าหมายชี้วัด แม้ในทางสถิติตัวเลขบางจังหวัดสามารถควบคุมจุดความร้อนได้ดี แต่ข้อเท็จจริงระดับพื้นที่ยังมีการเผาและขนาดของมลพิษก็เกินมาตรฐานอยู่เช่นเดิม เนื่องจากดาวเทียมมีข้อจำกัดในเรื่องช่วงเวลาของการจับภาพ ถ้าพบบาง hot spot จึงไม่สามารถบ่งชี้สภาพปัญหาที่แท้จริงได้



ภาพ: <https://www.iqair.com/th/air-quality-app>

เมื่อประชาชนในเขตเมืองให้ความสนใจตื่นตัวต่อค่า AQI อย่างมาก แต่ไม่เชื่อมั่นในมาตรฐานของภาครัฐ แอปพลิเคชัน AirVisual จึงเริ่มเป็นที่นิยมแพร่หลายยิ่งกว่าแอปพลิเคชัน Air4Thai ของทางการ¹⁰ ตั้งแต่ราวปี 2562 เป็นต้นมา จนนำไปสู่ปรากฏการณ์

ที่น่าสนใจตามมา ไม่ว่าจะเป็นการก่อตั้งสภามหาวิทยาลัยเชียงใหม่ การประกาศงดการเรียนการสอนของหลายสถาบันการศึกษา ในทุกระดับชั้น การแจกหน้ากาก N95 โดยหน่วยงานของรัฐ และเอกชน การออกรณรงค์ของกลุ่มต่างๆ เรียกร้องให้ปรับปรุง มาตรฐานคุณภาพอากาศให้ใกล้เคียงกับเกณฑ์สากล ฯลฯ พลังทางสังคมเหล่านี้ได้ผลักดันให้ภาครัฐปรับเปลี่ยนท่าทีอย่างมี นัยสำคัญ โดยยอมรับบทบาทของภาคประชาสังคมเพิ่มขึ้น

ผลักดันกฎหมายสะอาด

แนวทางหนึ่งในการแก้ปัญหามลพิษทางอากาศและฝุ่น PM2.5 คือการผลักดันให้เกิดกฎหมายอากาศสะอาดและ องค์กรกำกับดูแลเพื่อให้เกิดการแก้ปัญหาอย่างเป็นรูปธรรม ศ.ศิวัช พงษ์เพียจันทร์ ผู้อำนวยการศูนย์วิจัยและพัฒนาการ ป้องกันและจัดการภัยพิบัติ คณะพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ เห็นว่าประเทศไทยควร ต้องมีกฎหมายอากาศสะอาด (Clean Air Act) และจัดตั้ง สำนักพิทักษ์สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เพราะตราบไต่ที่ยังไม่มี กฎหมายและหน่วยงานขึ้นมากำกับดูแล ปัญหาฝุ่น PM 2.5 ก็จะไม่ได้รับการแก้ไข สอดคล้องกับความเห็นของ ผศ.คณินิจ ศรีบัวเอี่ยม อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย ที่กล่าวว่า หากประเทศไทยยังไม่มีกฎหมาย อากาศสะอาดที่แยกเฉพาะออกมารองรับ สำนักพิทักษ์ สิ่งแวดล้อมแห่งชาติก็จะไม่เกิดขึ้น หรือถ้าจัดตั้งตัวองค์กรขึ้น มาอย่างเดียวก็น่าไม่เพียงพอ เพราะทั้งสองส่วนต้องผนวกกัน ซึ่งที่ผ่านมาได้มีการร่างแนวคิดนี้เสนอต่อผู้นำหลายรัฐบาลแล้ว แต่ไม่ได้รับการเห็นชอบ¹¹

อย่างไรก็ตาม ภาคีเครือข่ายต่างๆ ว่าจะป็นองค์กรเอกชน นักวิชาการ พรรคการเมืองและเครือข่ายภาคประชาชน จำนวนมากต่างพยายามผลักดันให้เกิดกฎหมายอากาศ สะอาด เพื่อแก้ปัญหาหมอกพิษทางอากาศที่เกิดขึ้น เช่น สภา หอการค้าแห่งประเทศไทยได้เห็นพ้องกันที่จะผลักดันร่าง พ.ร.บ.อากาศสะอาด เนื่องจากผลสำรวจทางวิชาการระบุ ว่าปัญหาฝุ่นพิษกระทบต่อเศรษฐกิจใน 10 จังหวัดภาคเหนือ ปีละไม่ต่ำกว่า 163,313 ล้านบาท และเสนอรัฐบาลให้จัดตั้ง หน่วยงานใหม่มาดูแลปัญหาทางอากาศโดยเฉพาะ และ

เมื่อวันที่ 13 กรกฎาคม 2563 หอการค้าไทยได้นำตัวแทน ยื่นเสนอรายชื่อ 12,000 รายชื่อ เพื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติ การบริหารจัดการเพื่ออากาศสะอาด พ.ศ. ... เป็น ฉบับแรก ของประเทศไทยต่อสภาผู้แทนราษฎร นอกจากการผลักดัน กฎหมายแล้ว หอการค้ายังได้ร่วมกับเครือข่ายจัดตั้งคณะ ทำงานด้านกฎหมายและด้านการรณรงค์แก้ไขปัญหา PM2.5 เพื่อทำงานคู่ขนานด้วย โดยมุ่งเป้าไปที่การลดการเผา และ การรับซื้อใบอ้อย ฟางข้าว ชังข้าวโพด ฯลฯ¹²

ทางด้านเครือข่ายภาคประชาชนก็ได้ผลักดันร่างกฎหมาย ของตนเองเช่นกัน โดย เพ็ญโฉม แซ่ตั้ง เครือข่ายอากาศ สะอาดประเทศไทย และผู้อำนวยการมูลนิธิบูรณะนิเวศ ก็ได้ ผลักดัน “ร่างพระราชบัญญัติกำกับดูแลการจัดการอากาศ สะอาดเพื่อสุขภาพแบบบูรณาการ” เพื่ออุดช่องว่างทาง นโยบายและกฎหมาย และเพื่อบูรณาการการทำงานของทุก หน่วยงานภาครัฐ โดยร่างกฎหมายฉบับนี้เน้น 3 เรื่องหลัก คือ หนึ่ง สิทธิในการที่จะเข้าถึงข้อมูลหรือรับรู้ข้อมูล สอง สิทธิในการมีส่วนร่วม และสาม การกำกับดูแลลงโทษ ซึ่งจะเน้นความเท่าเทียมของแหล่งกำเนิดมลพิษทุกส่วน นอกจากนี้ยังรวมถึงมาตรการจูงใจให้ผู้ปล่อยมลพิษ ทางอากาศช่วยแก้ปัญหาหมอกพิษด้วย¹³

นอกจากร่างกฎหมายทั้งสองฉบับแล้ว ในช่วงปี 2563- 2564 ยังมีการเสนอร่างกฎหมายโดยฝ่ายการเมืองอีกสอง ฉบับ ได้แก่ ร่าง พ.ร.บ.อากาศสะอาดเพื่อประชาชน พ.ศ..... เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคภูมิใจไทย เมื่อ 9 กรกฎาคม 2563 และ ร่าง พ.ร.บ.การรายงานการปล่อยและ การเคลื่อนย้ายสารมลพิษสู่สิ่งแวดล้อม พ.ศ..... เสนอโดย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคก้าวไกลด้วย



ภาพ: <https://today.line.me/th/v2/article/qQkbpX>



ภาพ: <https://www.thairath.co.th/news/politic/1841106>

ชุมชนต้นแบบ

ความเข้มแข็งของท้องถิ่น

และการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน

เมื่อมองทั้งภาคหรือในระดับจังหวัดอาจเห็นว่าปัญหาหมอกควันและไฟป่าเป็นปัญหาใหญ่ที่ยากต่อการแก้ไข แต่ถ้าพิจารณาพื้นที่ระดับอำเภอหรือตำบลลงไปจะพบว่า หลายตำบลสามารถลดไฟป่าได้อย่างต่อเนื่องตลอดหลายปีที่ผ่านมา ไม่ว่าจะดูจากจุดความร้อนหรือพื้นที่เผาไหม้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับ 19 ตำบลนาร่องใน 9 จังหวัดภาคเหนือตอนบน ที่ได้เข้าร่วมโครงการพัฒนาพื้นที่ต้นแบบการเสริมศักยภาพชุมชน และพัฒนากลไกการมีส่วนร่วมในการจัดการป่าชุมชน เพื่อป้องกันปัญหาฝุ่นควันจากไฟป่า ภายใต้การสนับสนุนของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) ร่วมกับมูลนิธิเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน

ตัวอย่างที่น่าสนใจคือ ต.บ้านหลวง อ.จอมทอง จ.เชียงใหม่ ที่ริเริ่มนำเอานวัตกรรมทะเบียนประวัติการใช้ที่ดินรายแปลงมาใช้โดยเทศบาลตำบลบ้านหลวง ซึ่งก่อนหน้านั้นชาวบ้านเคยมีข้อขัดแย้งกับเจ้าหน้าที่รัฐในเรื่องการจัดการเชื้อเพลิงกับทำแนวกันไฟมาโดยตลอด แต่เนื่องจากที่ดินทำกิน/อยู่อาศัยทับซ้อนกับเขตอุทยานฯ จึงไม่มีสิทธิกระทำการใดๆ บนที่ดินดังกล่าว นำไปสู่การผลักดันเทศบัญญัติว่าด้วยการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและนวัตกรรมการจัดการที่ดิน โดยสำรวจเขตที่ดินของชาวบ้านผ่านเทคโนโลยีสารสนเทศทางภูมิศาสตร์ (GPS) กว่า 20,000 ไร่ รวมที่ดิน 6,000 แปลง จากนั้นจัดทำเป็นทะเบียนประวัติการใช้ที่ดินรายแปลง เพื่อแสดงขอบเขตที่ดินและป่าชุมชน เมื่อเกิดไฟป่าขึ้นระบบจะชี้จุดกำเนิดความร้อนที่เกิดในที่ดินแปลงใด การมีระบบทะเบียนฯ ช่วยให้มีหลักฐานติดตามคนที่เบียดเบียนได้ ทำให้ตั้งแต่ปี 2562 ไม่พบปัญหาการบุกรุกที่ป่าและปัญหาไฟป่าก็ลดลง^{14,15}

อีกตำบลหนึ่งคือ ต.แม่วิน อ.แม่วาง จ.เชียงใหม่ ซึ่งพื้นที่เผาผลาญต่อเนื่องทุกปี จาก 36,918 ไร่ในปี 2558 เหลือ 6,204 ไร่เมื่อปี 2562 เพราะอาศัยแผนชุมชนในการจัดการปัญหาไฟป่า

ทั้งนี้ ร่าง พ.ร.บ.อากาศสะอาดเพื่อประชาชน ที่เสนอโดย ส.ส.พรรคภูมิใจไทย และร่าง พ.ร.บ.การบริหารจัดการเพื่ออากาศสะอาด ที่เสนอโดยประชาชน มีเนื้อหาของร่างกฎหมายใกล้เคียงกัน โดยต่างก็รับรองสิทธิในการได้รับอากาศสะอาดของบุคคล สิทธิทางศาลในการฟ้องร้องต่อผู้ก่อให้เกิดมลพิษทางอากาศ และกำหนดให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายเพื่ออากาศสะอาด นอกจากนี้ ร่างกฎหมายทั้งสองฉบับยังกำหนดหน้าที่ของรัฐที่ต้องจัดระบบบริหารเพื่อให้เกิดอากาศสะอาด ผ่านการจัดนโยบายระดับชาติ การสั่งการหน่วยงานรัฐ การจัดสรรงบประมาณ กำหนดให้รัฐต้องพัฒนาระบบติดตาม ตรวจสอบ เฝ้าระวัง และเตือนภัยแก่ประชาชน นอกจากนี้ ร่าง พ.ร.บ.อากาศสะอาดเพื่อประชาชน ที่เสนอโดย ส.ส.พรรคภูมิใจไทย ยังกำหนดให้รัฐต้องดำเนินความสัมพันธ์กับประชาคมอาเซียน เพื่อร่วมมือในการป้องกันและแก้ไขมลพิษทางอากาศด้วย

ส่วนร่าง พ.ร.บ.การรายงานการปล่อยและการเคลื่อนย้ายสารมลพิษสู่สิ่งแวดล้อมที่เสนอโดย ส.ส.พรรคก้าวไกล มีหลักการที่เป็นสาระสำคัญแตกต่างไปจากร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับอากาศสะอาดฉบับอื่นๆ โดยมุ่งเน้นไปที่การจัดทำฐานข้อมูลด้านมลพิษซึ่งเป็นต้นตอของปัญหามลพิษทางอากาศ เพื่อนำไปสู่การวิเคราะห์ข้อมูลมลพิษและแก้ไขปัญหาดังกล่าว เพื่อให้ประชาชนสามารถตรวจสอบได้ว่าในเขตที่ตนเองอาศัยอยู่นั้น มีการปล่อยและการเคลื่อนย้ายสารมลพิษเท่าไร เป็นสารมลพิษประเภทใดบ้าง และสถานประกอบการใดที่เกี่ยวข้องกับการปล่อยมลพิษ

ที่มืองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เป็นเจ้าภาพ และประชาชนมีส่วนร่วม โดยแสดงให้เห็นว่า การสั่งห้ามเผาใช้ไม่ได้ผลจริง แผนของชุมชนจึงไม่ถึงขั้นห้ามเผาเด็ดขาด แต่พยายามระบุให้ชัดเจนในทิศทางที่เห็นว่าแต่ละพื้นที่มีวิธีการบริหารจัดการอย่างไร บางพื้นที่จำเป็นต้องสงวนรักษาไว้ แต่บางพื้นที่จำเป็นต้องจัดการเชื้อเพลิงโดยการใช้ไฟ¹⁶

ทั้งนี้ ลักษณะร่วมของพื้นที่ที่จัดการไฟฟ้าได้ผลสำเร็จคือ การมีผู้บริหารท้องถิ่นที่เอาใจจริงเอาใจประชาชนมีส่วนร่วมแข่งขัน รวมถึงได้รับการสนับสนุนจากเครือข่ายทั้งในระบบราชการ องค์กรธุรกิจ และภาคประชาสังคมด้วยดี คำถามคือ การทำในระดับเล็กๆ เช่นนี้จะขยายผลไปสู่ความเปลี่ยนแปลงในภาพใหญ่ได้อย่างไร?

แนวทางการแก้ไขปัญหาปี 2564

สำหรับแผนการดำเนินงานป้องกันและแก้ไขปัญหาหมอกควันภาคเหนือ ปี 2564 ส่วนกลางยังคงยึดแนวทาง “4 มาตรการเชิงพื้นที่ 5 มาตรการบริหารจัดการ” ซึ่งเป็นแนวทางเดิมที่เคยใช้มาต่อเนื่องหลายปี¹⁷ ประกอบด้วย 4 พื้นที่หลัก ได้แก่ 1) พื้นที่ป่าอนุรักษ์และป่าสงวนแห่งชาติ 2) พื้นที่เกษตรกรรม 3) พื้นที่ชุมชนและเขตเมือง 4) พื้นที่ริมทาง และ 5 มาตรการบริหารจัดการ ได้แก่ 1) ระบบบัญชาการเหตุการณ์ 2) มาตรการสร้างความตระหนัก 3) มาตรการลดปริมาณเชื้อเพลิง 4) มาตรการจิตอาสาประชารัฐ และ 5) การบังคับใช้กฎหมาย

แต่สำหรับ จ.เชียงใหม่ ปี 2564 ได้ให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการเชิงพื้นที่ ถือเป็นครั้งแรก (นับแต่ปี 2556) ที่จะยกเลิกการประกาศห้ามเผาโดยเด็ดขาด แต่จะใช้วิธีขอความร่วมมือประชาชนและจัดแบ่งโซนเหนือ-ใต้เพื่อบริหารจัดการเชื้อเพลิงตามฐานข้อมูล โดยเริ่มดำเนินการโซนใต้ก่อน ระหว่างมกราคม-กุมภาพันธ์ จากนั้นจึงเป็นโซนเหนือระหว่างมีนาคม-เมษายน รวมระยะเวลาทั้งหมด 4 เดือน ซึ่งน่าจะยืดหยุ่นและเหมาะสมกว่านโยบายที่ถูกกำหนดลงมาจากเบื้องบน รวมทั้งมีโครงการสนับสนุนหมู่บ้านปลอดการเผา มีแนวคิดพื้นฐานคือการให้รางวัลกับคนที่ทำดี เป็นโครงการแบบบูรณาการเพื่อลดปัญหาฝุ่นควัน พัฒนากลไกการมีส่วนร่วมในการจัดการชุมชนป้องกันปัญหาฝุ่นควันจากการเผาอย่างยั่งยืนด้วยกิจกรรมต่างๆ เช่น ทำแนวกันไฟพื้นที่ป่าเกือบสมบูรณ์ อบรมทำแผนชุมชนป้องกัน เส้นทางลาดตระเวน และหอดูไฟ รวมถึงการตั้งกองทุนผจญเพลิง ฯลฯ¹⁸

บทสังท้าย

การแก้ไขปัญหาหมอกควันและไฟป่าในภาคเหนือที่ผ่านมาเป็นแบบลองผิดลองถูก ช่วงแรกหน่วยงานรัฐได้ใช้มาตรการ “ชิงเผา” แบบสั่งการจากบนลงล่าง ต่อมาได้กำหนดมาตรการห้ามเผาในแต่ละจังหวัด แต่ก็ประสบความล้มเหลว แต่ถ้าวางพิจารณาพื้นที่ขนาดเล็กระดับอำเภอหรือตำบลลงไป หลายตำบลสามารถลดไฟป่าได้อย่างต่อเนื่องตลอดหลายปีที่ผ่านมาจากการเสริมศักยภาพชุมชน และพัฒนากลไกการมีส่วนร่วมในการจัดการป่าชุมชน งานศึกษาเกี่ยวกับการกระจายอำนาจจัดการป่าไม้ได้บ่งชี้ว่า องค์กรท้องถิ่นทำเรื่องนี้ได้ดีกว่าส่วนกลาง เพราะท้องถิ่นรู้ปัญหาของตัวเองดีกว่า โดยแต่ละท้องถิ่นอาจกำหนดมาตรการที่ไม่เหมือนกัน ตามบริบทและความเหมาะสมของแต่ละพื้นที่ ส่วนในอนาคตกฎหมายอากาศสะอาดและองค์กรกำกับดูแลจะช่วยให้เกิดการแก้ปัญหาอย่างเป็นรูปธรรมและเป็นระบบ โดยสิทธิในการหายใจอากาศสะอาดของบุคคลจะได้รับการคุ้มครองและนำไปสู่การพัฒนาแนวทางและมาตรการต่างๆ โดยกมมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้น

