

หมอกควันกับนโยบาย 100 วันอันตราย

● มิ่งสรรพ วาสอาด

สถาบันศึกษานโยบายสาธารณะ

ใกล้สงกรานต์เข้ามาแล้วแต่จุดความร้อน (Hotspot) ในพื้นที่ 9 จังหวัดภาคเหนือตอนบนก็ยังคงเพิ่มจำนวนมากขึ้นเรื่อยๆ ข้อมูล ณ วันที่ 2 เมษายน 2556 มีจำนวนสะสมถึง 9,300 กว่าจุดแล้ว ทำให้สถานการณ์หมอกควันในภาคเหนือยังไม่ดีขึ้นในบางจังหวัด อย่างไม่ดี ตามคติความเชื่อของทางเหนือทุกปีจะต้องมีฝนหลวง (ฝนตกหนัก) และจะตกก่อนวันที่ 13 เมษายนอย่างแน่นอนเท่าที่ผู้เขียนอยู่เชียงใหม่ มากว่า 30 ปี คติความเชื่อนี้ก็ยังไม่เคยพลาด ก็ขอส่งกำลังใจให้คนที่คิดจะมาเล่นน้ำสงกรานต์ที่เชียงใหม่ได้สุขใจสบายปอดเหมือนทุกปีนะคะ

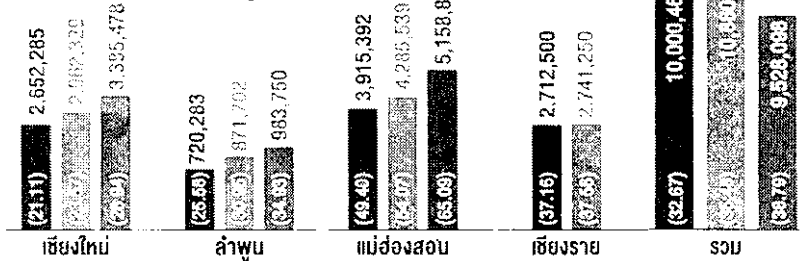
สถานการณ์หมอกควันในภาคเหนือมีมานานก็จริงจนแม่ฮ่องสอนได้สมญานามว่า “เมืองสามหมอก” แต่ทุกวันนี้หมอกก็ปลายนาวาตันแล้งนับวันจะรุนแรงมากขึ้น สถิติไฟไหม้ป่าของสำนักบริหารพื้นที่อนุรักษ์ที่ 16 (เชียงใหม่) ในช่วง 2-3 ปีที่ผ่านมาได้ระบุว่า เกิดกรณีไฟไหม้ป่าที่เชียงใหม่ครอบคลุมพื้นที่เพียง 5,000 - 8,000 ไร่ ดูตัวเลขแล้วก็ไม่มาก แต่ทำไมหมอกและฝุ่นพิษกระจายไปทั่วตัวบึงที่คนวิสัยจมองไม่เห็น พระธาตุคอกยสุเทพ และมีผลต่อสุขภาพคนในเมืองเชียงใหม่มาก โดยเฉพาะเด็ก ๆ มีอาการคัน แสบตา และคนที่เป็นโรคหอบหืดจะมีปัญหาทางเดินหายใจมากกว่าคนทั่วไป พิษจากฝุ่นควันเป็นที่รู้กันว่าก่อมะเร็งและทำให้อายุสั้นลง

การแก้ไขปัญหาหมอกควันที่ผ่านมามักทำที่ปลายเหตุคือ ตักเอาน้ำขึ้นโปรตบ้ำ สร้างฝนนเทียม เอรารถดับเพลิงไปฉีดพ่นน้ำกลางตลาด เรียกว่าเป็นพิธีการละลายน้ำพริกในแม่น้ำ ดับได้ก็เพียงแต่ไฟในใจของผู้วางนโยบายเท่านั้น แต่ควันยังโขมงในใจของคนทั้งเมือง

ล่าสุด รัฐบาลได้มีคำสั่งเหนือเมฆซึ่งสื่อกันว่า เหนือกว่ากระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสียอีก ได้สั่งการลงมาให้ห้ามเผาเด็ดขาด มีผลมาตั้งแต่เดือนเมษายนแรกๆ ก็บังคับ 80 วัน จนมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 21 มกราคม 2556 กำหนดเป็น 100 วันอันตราย

ระดับหมอกควันที่ทำให้ฝุ่นในจังหวัดภาคเหนือตอนบนเกินมาตรฐาน 2 ถึง 3 เท่า หมกความว่า นโยบายที่ว่าไร้ผลโดยสิ้นเชิง ทั้งนี้เพราะเป็นนโยบาย (เหมือนนโยบายอื่นๆ อีก

พื้นที่เผาไหม้จากข้อมูลดาวเทียม



ที่มา : ศุภชัย คนตรี (2556), บิธ สิบมงคลเลิศกุล และศราวุธ พงษ์สิริรัตน์ (2556)
หมายเหตุ : พื้นที่รวมของแต่ละจังหวัดก็ใช้การคำนวณสัดส่วนพื้นที่เผาไหม้: สบมาจากกรมแผนที่ทหาร แปลงเป็นหน่วยไร โดยใช้สูตร 1 ตร.กม. = 625 ไร่

หลายนโยบาย) ที่ไม่ได้คิดทั้งระบบ ไม่ได้อยู่บนฐานข้อมูลที่ศึกษาอย่างดีและไม่ได้คิดถึงผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งหมด

ความล้มเหลวในการแก้ไขปัญหาหมอกควันที่ผ่านมา อาจเนื่องมาจากปัจจัยอย่างน้อย 2 ประการคือ

ประการแรก รัฐบาลยังไม่เคยลงทุนทำตัวเลขพื้นที่เผาไหม้ทั้งหมด ส่วนตัวเลขที่รายงานโดยสำนักบริหารพื้นที่อนุรักษ์ก็เป็นเพียงพื้นที่ที่มีสำนักงานจึงครอบคลุมพื้นที่น้อยมาก เมื่อแผนงานสร้างเสริมนโยบายสาธารณะที่ดี (แผนงาน นสธ.) สถาบันศึกษานโยบายสาธารณะได้สนับสนุนให้ ผศ.ศุภชัย คนตรี แห่งมหาวิทยาลัยเชียงใหม่แปลภาพถ่ายดาวเทียม 3 จังหวัดภาคเหนือ ได้แก่ เชียงใหม่ เชียงราย แม่ฮ่องสอน และให้อาจารย์นิอร สิริมงคลเลิศกุล แห่งมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลล้านนา เชียงราย และอาจารย์ศราวุธ พงษ์สิริรัตน์ มหาวิทยาลัยพายัพร้อยเอ็ดรณ ศึกษาในจังหวัดเชียงรายก็พบว่า มีพื้นที่เผาไหม้รวมกันถึงเกือบ 11 ล้านไร่ (ดูตาราง) ดังนั้น ขนาดของปัญหาจึงใหญ่เกินกว่าจะสั่งห้ามเผา เพราะรัฐจะต้องใช้กำลังข้าราชการจำนวนมากแค่ไหนไปดูแลพื้นที่ขนาดนั้นวันวันทั้งคืน

ประการที่สอง การเผาไรเป็นส่วนหนึ่งของปัญหาความยากจน ปัญหาการไม่มีทางเลือกอื่นในการทำเกษตร และส่วนหนึ่งเป็นแรงจูงใจจากราคาพืชผลเกษตรที่ต่ำของข้าวโพด การแก้ไขจึงใช้ความคิดแบบคำสั่งเดียว (Single command) ไม่ได้ ต้องใช้มาตรการเป็นระบบแก้ไขปัญหามากๆ ปัญหาไปพร้อมๆ กัน นโยบายกำกับ การเผาเกี่ยวข้องกับวิถีชีวิตที่หลากหลายของคนจำนวนมาก ดังนั้น การบังคับใช้นโยบายควบคุมการเผา จำเป็นต้องมีการแยกแยะ

มาตรการตามลักษณะพื้นที่และวิถีชีวิต และต้องมีทั้งมาตรการระยะสั้น กลาง และยาว ไม่ใช่แก้ปัญหาในแต่ละปีแบบไฟไหม้ฟางเท่านั้น

แผนงาน นสธ. สถาบันศึกษานโยบายสาธารณะ ได้พยายามนำผลงานของอาจารย์ศุภชัยเสนอให้แก่มุขมนตรีมีส่วนได้ส่วนเสียในจังหวัดเชียงใหม่และลำพูนซึ่งก็ได้รับการตอบรับที่ดีในพื้นที่ แต่ยังไม่ถึงผู้วางนโยบายในส่วนกลาง ผู้เขียนจึงขอยกเอาประเด็นมาตรการที่ได้สรุปไว้เมื่อคราวที่แผนงาน นสธ. ได้จัดประชุมกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ณ จังหวัดแม่ฮ่องสอน เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ที่ผ่านมา โดยมาตรการที่ได้นำเสนอในการประชุมดังกล่าว มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

- 1. มาตรการทั่วไป และมาตรการเร่งด่วน**
 - 1.1 ให้ อบท. ร่วมกับกำนันผู้ใหญ่จัดระเบียบการเผาทุกปีก่อนฤดูกลางเผา ทำแนวกันไฟและลดปริมาณเชื้อเพลิงระหว่างหม้อบ้านและเขตแนวป่าและให้ความสำคัญกับพื้นที่ที่มีการเผาสะสมสูง
 - 1.2 ให้กรมป่าไม้และกรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืช ทำการลดเชื้อเพลิงในพื้นที่เสี่ยงต่อการเกิดไฟป่า
 - 1.3 รัฐส่วนกลางจะไม่ดำเนินมาตรการที่ส่งเสริมการขยายการผลิตของพืชไร่ในที่สูง เช่น นโยบายประกันราคาสินค้าเกษตร การรับจำนำสินค้าเกษตร โดยเฉพาะข้าวโพดซึ่งเป็นพืชที่มีการเผามาก
 - 1.4 ห้ามหน่วยงานราชการทุกหน่วยเผาขยะใบไม้กิ่งไม้
 - 1.5 นำข้าวที่รับจำนำมาแจกให้เกษตรกรการที่สูงเพื่อลดการปลูกข้าวไร่ และหันไปปลูกพืชยืนต้นแทน
 - 1.6 สนับสนุนงบประมาณให้เครือข่าย

ชุมชนเพื่อเฝ้าระวังการเผา และจัดการไฟป่า

2. มาตรการระยะปานกลาง

2.1 อปท. จัดทำแผนชุมชนเพื่อจัดระเบียบการบรรเทาหมอกควันโดยการมีส่วนร่วมระหว่าง อปท. ชุมชน และรัฐส่วนกลาง

2.2 จัดสรรเงินอุดหนุนให้ อปท. จัดหาเครื่องบดกิ่งไม้ ใบไม้ แจกจ่ายไปทุกหมู่บ้าน

2.3 ให้ อปท. จัดสรรงบประมาณเพื่อให้มีรถไถกลบประจำตำบลเพื่อลดการกำจัดตอซังโดยวิธีเผา

2.4 สร้างหลักประกันในการถือครองที่ดินในพื้นที่สูงให้แก่ชุมชนที่ไม่มีกรรมสิทธิ์ที่ดินในรูป สทก. หรือโฉนดชุมชนเพื่อให้เกษตรกรมีแรงจูงใจเพื่อการลงทุนในการปลูกพืชยืนต้น และเพื่อให้เป็นเขตควบคุมการเผา

2.5 พัฒนาระบบน้ำเพื่อการเกษตรทำฝายชะลอน้ำ เพื่อรักษาความชุ่มชื้นในต้นฤดูแล้ง

2.6 พัฒนาทางเลือกอาชีพอื่นๆ ให้แก่ชุมชนในพื้นที่สูงเพื่อลดการทำเกษตรในพื้นที่มีศักยภาพทางเกษตรต่ำ

2.7 กระจายอำนาจให้ชุมชนและ อปท. มีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ โดยเริ่มต้นที่ อปท. ที่มีศักยภาพก่อน เช่น มีการดูแลป่าชุมชน และมีข้อบัญญัติการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีส่วนร่วม

3. มาตรการระยะยาว

3.1 พัฒนาเทคโนโลยีสำหรับระบบเกษตรที่สูงที่ไม่พึ่งการเผา

3.2 พัฒนาระบบการผลิตไฟฟ้าขนาดเล็กสำหรับพืชที่ใช้เศษพืชหมักเป็นก๊าซชีวภาพ

มาตรการระยะยาวนี้ ไม่ได้หมายความว่าทำทีหลัง แต่เป็นนโยบายที่ต้องอาศัยเวลาเห็นผลชัด จึงต้องเร่งทำทันทีเช่นเดียวกัน

การบูรณาการการเผาเป็นความท้าทายที่แท้จริงในการจัดการหมอกควันที่ต้องอาศัยความร่วมมือของทุกๆ คน และขอพี่น้องร่วมงานนี้จะไม่พระเอกหรือนางเอกที่ขึ้นมาคนเดียวแล้วแก้ไขปัญหาได้