

การจัดการปัญหาหมอกควันที่มีผลกระทบต่อสุขภาพ

๑. ความเป็นมา

ปัญหาหมอกควันเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพ เศรษฐกิจ และสังคมอย่างกว้างขวางมาอย่างต่อเนื่องนับ ๑๐ ปี แหล่งกำเนิดของภาวะหมอกควันมาจากหลายแหล่งทั้งการเผาในที่โล่งซึ่งเป็นพื้นที่ป่าและพื้นที่เกษตรกรรม การปลดปล่อยฝุ่นควันจากภาคเมืองภาคอุตสาหกรรม การป้องกันและแก้ไขปัญหาหมอกควันจึงมีซับซ้อน และเป็นโจทย์ที่ท้าทายในการหาทางออกร่วมกันของสังคม ดังนั้นเครือข่ายภาคประชาชน ภาครัฐ ภาควิชาการ และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหลายภาคส่วน ได้ร่วมกันพัฒนาข้อเสนอให้คณะกรรมการจัดสมัชชาสุขภาพแห่งชาติได้พิจารณาเป็นประเด็นในการพัฒนาโยบายสาธารณะ โดยได้รับฉันทมติจากที่ประชุมสมัชชาสุขภาพแห่งชาติ ครั้งที่ ๕ ปี ๒๕๕๕ เมื่อวันที่ ๒๐ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๕ และได้นำเสนอต่อคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ (คสช.) ได้พิจารณาให้ความเห็นชอบ เมื่อวันที่ ๒๕ มกราคม พ.ศ. ๒๕๕๖ รวมทั้งได้นำเสนอให้คณะรัฐมนตรี (ครม.) ได้พิจารณาให้ความเห็นชอบ ตามข้อเสนอของคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ (คสช.) เมื่อวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๖

อย่างไรก็ตามแม้จะมีการกระบวนการการขับเคลื่อนให้แนวทางการแก้ไขปัญหาหมอกควันที่มีผลกระทบต่อสุขภาพ กลายเป็นนโยบายสาธารณะที่มีนัยยะของการปรับเปลี่ยนอำนาจ ในการควบคุม ส่งเสริม สนับสนุน กระบวนการใหม่ ๆ ให้สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่ากฎหมายและนโยบายเดิมที่มีอยู่ ซึ่งถือได้ว่าเป็นความสำเร็จครั้งสำคัญในการพัฒนาโยบายสาธารณะของสังคมไทย หากแต่ความพยายามบทรียนการนำนโยบายดังกล่าวไปใช้ในการดำเนินการในช่วงเกือบ ๓ ปีที่ผ่านมา พบว่าแม้บางส่วนบางประเด็นมีความก้าวหน้าอย่างน่าพึงพอใจ แต่ก็ยังมีอีกหลายส่วนที่ยังไม่มีความคืบหน้ามากนัก ดังนั้นจึงมีข้อเสนอเพื่อการปรับปรุงมติให้สอดคล้องเงื่อนไขบริบทและสถานการณ์ใหม่ทางสังคมที่เกิดขึ้น

๒. สถานการณ์ ความรุนแรง และผลกระทบ

เกือบ ๑๐ ปี นับจากปี ๒๕๕๐ เป็นต้นมา ช่วงฤดูแล้งระหว่างเดือนกุมภาพันธ์ถึงเดือนเมษายน พื้นที่ภาคเหนือตอนบนต้องเผชิญกับปัญหาหมอกควันมาอย่างต่อเนื่อง โดยข้อมูลของกรมควบคุมมลพิษได้แสดงให้เห็นถึงปริมาณฝุ่นละอองขนาดเล็ก หรือค่า PM10 ที่มีจำนวนมากเกินค่ามาตรฐานที่กำหนดมากกว่า ๑๒๐ ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร ในทุกพื้นที่ซึ่งสูงเกินมาตรฐานต่อเนื่องเกือบทุกปี โดยจังหวัดที่มีความรุนแรงมากที่สุดคือจังหวัดแม่ฮ่องสอน ซึ่งมีค่า PM10 สูงสุดอยู่ที่ ๕๑๙ รองลงมาคือจังหวัดเชียงราย และเชียงใหม่ตามลำดับ โดยช่วงเวลาที่มักเกิดวิกฤตหมอกควันมักอยู่ในช่วงเดือนมีนาคมของทุกปี

จังหวัด	จำนวน สถานี	จำนวนวันที่ PM10 เกินมาตรฐาน (วัน)									ค่า PM10 สูงสุด รอบ ๘ ปี
		๒๕๕๐	๒๕๕๑	๒๕๕๒	๒๕๕๓	๒๕๕๔	๒๕๕๕	๒๕๕๖	๒๕๕๗	๒๕๕๘	
เชียงใหม่	๓	๓๕	๘	๒๑	๒๒	๐	๑๗	๒๔	๒๐	๑๗	๓๘๓
เชียงราย	๑	๑๖	๔	๒๗	๔๓	๒	๓๐	๓๐	๒๐	๒๑	๔๗๑
ลำพูน	๑	-	-	๑๘	๔๐	๐	๒๒	๑๒	๗	๘	๓๕๐
แม่ฮ่องสอน	๑	๒๘	๔	๓๓	๓๗	๒	๒๒	๓๘	๒๓	๒๒	๕๑๙
ลำปาง	๔	๓๗	๒๕	๓๖	๓๐	๓	๒๖	๒๘	๓๕	๓๒	๓๑๕
พะเยา	๑	-	-	๑๘	๓๓	๕	๒๒	๑๗	๒๓	๑๗	๒๘๓
น่าน	๑	-	-	๑๖	๒๔	๐	๑๖	๒๓	๒๒	๑๑	๒๗๐
แพร่	๑	-	-	๕	๐	๑	๒๐	๒๗	๒๓	๑๑	๒๕๖

จากข้อมูลการตรวจวัดคุณภาพอากาศปริมาณฝุ่นละอองขนาดเล็กในพื้นที่ ๘ จังหวัดภาคเหนือตอนบนและของจังหวัดเชียงใหม่ ได้ชี้ให้เห็นสถานการณ์ปัญหาวิกฤติหมอกควันที่เกิดขึ้นอย่างชัดเจนว่า ปัญหายังคงดำรงอยู่ และอาจมีความรุนแรงซึ่งจะก่อให้เกิดผลกระทบมากขึ้น ทั้งผลกระทบด้านสุขภาพ สังคม เศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อม

ผลกระทบต่อสุขภาพ พบว่าในกรณี ๘ จังหวัดภาคเหนือตอนบน มีผู้ป่วยกลุ่มโรคตาอักเสบ โรคหัวใจ และหลอดเลือด โรคระบบทางเดินหายใจ และโรคผิวหนังอักเสบ ในช่วงระหว่างวันที่ ๕ มกราคม ถึง ๓ พฤษภาคม ๒๕๕๗ มีจำนวนผู้ป่วยรวมสูงเกือบ ๑ ล้านคน จากประชากรประมาณ ๖ ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ ๑๖

ตารางแสดงจำนวนผู้ป่วยด้วยโรคที่คาดว่าได้รับผลกระทบจากปัญหาหมอกควัน ในช่วงระหว่างวันที่ ๕ มกราคม – พฤษภาคม ๒๕๕๗

จังหวัด	กลุ่มโรคตาอักเสบ	โรคหัวใจและหลอดเลือด	โรคระบบทางเดินหายใจ	โรคผิวหนังอักเสบ	รวม
เชียงใหม่	๕,๙๖๙	๑๒๖,๔๖๔	๘๑,๕๗๕	๑๐,๙๔๑	๒๒๔,๙๔๙
ลำพูน	๒,๘๑๐	๖๐,๐๗๓	๔๕,๕๘๒	๓,๙๓๐	๑๑๒,๓๙๕
ลำปาง	๔,๙๙๓	๘๗,๗๘๑	๖๒,๒๒๕	๕,๓๒๕	๑๖๐,๓๒๔
แม่ฮ่องสอน	๑,๒๔๘	๑๖,๘๙๖	๑๖,๕๒๑	๑,๘๖๑	๓๖,๕๒๖
เชียงราย	๖,๐๙๕	๙๑,๐๓๘	๘๐,๑๕๔	๗,๐๓๓	๑๘๔,๓๒๐
พะเยา	๔,๓๙๗	๓๖,๗๗๘	๔๓,๘๘๑	๓,๖๐๕	๘๘,๖๖๑
แพร่	๑,๖๗๐	๔๓,๒๒๓	๒๑,๔๑๖	๒,๓๐๕	๖๘,๖๑๔
น่าน	๓,๐๑๕	๔๕,๓๐๑	๒๗,๐๐๖	๒,๓๐๘	๗๗,๖๓๐

นอกนี้ปัญหาไฟป่าหมอกควันยังส่งผลกระทบต่อด้านอื่น ๆ อย่างกว้างขวาง กล่าวคือ ผลกระทบด้านเศรษฐกิจและการท่องเที่ยว ที่ทำให้เกิดความสูญเสียรายได้ซึ่งเป็นมูลค่าทางเศรษฐกิจ ผลกระทบต่อระบบนิเวศ เนื่องจากเมืองไทยเป็นป่าเมืองร้อนที่มีความหลากหลาย มีทั้งนิเวศป่าที่ไม่ต้องการไฟ และนิเวศที่ต้องการไฟ ระบบการจัดการที่ขาดความเข้าใจถึงความซับซ้อนของปัญหา และใช้นโยบาย มาตรการเดียวกันในทุกพื้นที่ นอกจากจะไม่สามารถจัดการไฟให้เกิดประสิทธิภาพแล้ว ยังเป็นปัจจัยเสี่ยงทำให้เกิดการสะสมของเชื้อเพลิงจนเกิดไฟป่าที่รุนแรงจน อีกทั้งยังเกิดการบิดเบือนโครงสร้างป่าในอนาคต ผลกระทบต่อ

คนชายขอบและความขัดแย้งทางสังคม อันเนื่องมาจากปัจจัยในการดำรงชีพที่ซับซ้อน และความเข้าใจที่แตกต่างของกลุ่มคนในสังคม ทำให้เกิดการโยนความรับผิดชอบกันไปมา ความเข้าใจที่แตกต่างเหล่านี้ส่งผลให้เกิดความขัดแย้งในสังคม ซึ่งอาจจะยังไม่เห็นความรุนแรง แต่ก็ก็เป็นสาเหตุที่ทำให้ไม่สามารถสร้างความร่วมมือ สร้างความรับผิดชอบต่อการแก้ไขปัญหาาร่วมกันได้

๓. ข้อจำกัดของการแก้ไขปัญหาที่ผ่านมา

๓.๑. **ด้านนโยบายและกลไกการจัดการปัญหาหมอกควันไฟป่า** ปัจจุบันแนวทางการแก้ไขปัญหาหมอกควันได้มีการปรับปรุงโครงสร้างการแก้ไขปัญหา โดยมีการปรับเปลี่ยนจากคณะกรรมการไฟป่าและหมอกควันแห่งชาติ ซึ่งยุติบทบาทไปเมื่อ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๗ มาเป็นแนวทางการแก้ไขปัญหาภายใต้แผนปฏิบัติการป้องกันและแก้ไขปัญหาหมอกควันภาคเหนือปี ๒๕๕๙ มีเป้าหมายในการป้องกันและเผชิญเหตุให้รวดเร็วทันต่อสถานการณ์ โดยการบูรณาการการทำงานระหว่างหน่วยงานทั้งภาครัฐและภาคประชาชนเข้าร่วมปฏิบัติการภายใต้ระบบการบริหารแบบ Single command ระดับชาติจะมีการจัดตั้งศูนย์อำนวยการแก้ไขปัญหาหมอกควันแห่งชาติภาคเหนือ ซึ่งมีรัฐมนตรีกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นผู้สั่งการ ระดับภูมิภาคจะมีการจัดตั้งศูนย์อำนวยการแก้ไขปัญหาหมอกควันภาคเหนือ อยู่ภายใต้การสั่งการของแม่ทัพภาค ๓ ส่วนใน ๙ จังหวัดภาคเหนือ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้สั่งการ

อย่างไรก็ตามแม้ในระดับพื้นที่จะมีหน่วยงานหลักที่เกี่ยวข้องตามโครงสร้างกฎหมายหลัก เช่น กรมป่าไม้ กรมอุทยาน ดุแลจัดการพื้นที่ป่า กรมทางหลวง รับผิดชอบพื้นที่ไหล่ทางข้างถนน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รับผิดชอบ การเผาในพื้นที่เกษตร ฯลฯ โดยมีจังหวัดเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการบูรณาการแก้ไขปัญหาและเชื่อมโยงกับภาคส่วนต่าง ๆ ในการจัดทำแผนปฏิบัติการเชิงพื้นที่ เพื่อป้องกันและเผชิญเหตุให้เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วเกิดประสิทธิภาพ แต่ก็มีข้อจำกัดเนื่องจากเป็นแผนการแก้ไขปัญหาเฉพาะช่วงวิกฤติหมอกควัน ขาดการออกแบบกลไกการแก้ไขปัญหาระยะยาว เปิดโอกาสให้ผู้แทนขององค์กรชุมชนเครือข่ายภาคประชาชนเข้ามามีร่วม ทำให้กระบวนการแก้ไขปัญหาขาดการยึดโยงกับปฏิบัติการระดับพื้นที่อย่างเป็นทางการ การดำเนินงานยังขาดแผนการหนุนเสริมความเข้มแข็งของชุมชนเพื่อจัดการป้องกันแก้ไขปัญหาอย่างเป็นระบบโดยเฉพาะอย่างยิ่งแผนการจัดการของชุมชนที่อยู่ใกล้ชิดป่า ซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ทำให้การจัดการหมอกควันและไฟป่าให้เกิดประสิทธิภาพ

ข้อจำกัดทางด้านนโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาหมอกควันและไฟป่า ทั้งนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมสิทธิ และการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม นโยบายที่เกี่ยวข้องกับการสนับสนุนสร้างแรงจูงใจให้มีการปรับเปลี่ยนระบบการผลิตจากระบบการเกษตรเชิงเดี่ยว หรือระบบเกษตรที่มีส่วนทำให้เกิดการเผาเศษวัสดุทางการเกษตรไปสู่ระบบการเกษตรที่ลดการเผา และเอื้อต่อการดำรงชีพและการจัดการสิ่งแวดล้อมที่ยั่งยืน ข้อจำกัดที่เกี่ยวข้องกับระบบการจัดการงบประมาณตามระเบียบเดิมเป็นต้น นโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้องเหล่านี้ยังไม่ได้มีการพัฒนา หรือปรับปรุงให้เกิดเป็นเงื่อนไขใหม่ ๆ ที่เหมาะสมต่อการแก้ไขปัญหาเฉพาะ เช่น การจัดการปัญหาหมอกควันและไฟป่าได้

ข้อจำกัดที่เกี่ยวข้องกับบทบาทหน้าที่ขององค์การบริหารปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ได้รับการถ่ายโอนภารกิจจัดการไฟป่าจากกรมป่าไม้ไปแล้วจำนวน ๘๗๐ แห่ง รวมทั้งที่ยังไม่ได้มีการถ่ายโอน ก็ยังไม่สามารถทำหน้าที่ในการจัดการปัญหาดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากข้อจำกัดในการดำเนินงาน

ทั้งปัญหาด้านโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่มีโครงสร้างที่เกี่ยวข้องโดยตรงในการรับผิดชอบด้านทรัพยากรธรรมชาติและภารกิจการควบคุมไฟฟ้า ปัญหาบุคลากรและงบประมาณ รวมถึงปัญหาเรื่องขอบเขตอำนาจและสิทธิไม่ชัดเจน แม้มีหลายพื้นที่ที่ได้ดำเนินการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อส่งเสริมการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและการจัดการไฟฟ้ามาแล้วหลายพื้นที่ ซึ่งพบว่าเป็นเงื่อนไขสำคัญในการสนับสนุนและส่งเสริมความเข้มแข็งขององค์กรชุมชนในการจัดการไฟฟ้าได้อย่างเป็นรูปธรรม เช่น กรณีการออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลทาเหนือว่าด้วยการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ๒๕๕๔ ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลนาเกียน อำเภออมก๋อย เรื่องการจัดการไฟฟ้าและหมอกควัน พ.ศ. ๒๕๕๖ ข้อบัญญัติว่าด้วยการสนับสนุนการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างมีส่วนร่วม ตำบลแม่แดด พ.ศ. ๒๕๕๗ เป็นต้น แต่กระบวนการพัฒนาข้อบัญญัติท้องถิ่นดังกล่าวยังไม่สามารถขยายผลได้อย่างรวดเร็วเพราะขาดกระบวนการและกลไกสนับสนุนที่ชัดเจน

ในกรณีของการบูรณาการการทำงานในกลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบน ที่เสนอให้กลไกระดับอำเภอเป็นหน่วยงานในการบูรณาการเชิงพื้นที่ แต่เนื่องจากระบบราชการมีทั้งหน่วยงานที่ขึ้นอยู่กับส่วนกลาง และหน่วยงานส่วนท้องถิ่นที่อยู่นอกเหนือการควบคุมสั่งการของนายอำเภอ จึงทำให้ไม่สามารถประสานสั่งการให้เกิดการแก้ไขปัญหาในแบบการใช้พื้นที่เป็นตัวตั้งได้อย่างที่ควร อย่างไรก็ตามนอกจากข้อจำกัดของโครงสร้างกลไกในส่วนราชการแล้วยังพบว่ากลไกองค์การมหาชน องค์กรพัฒนาเอกชน เครือข่ายนักวิชาการที่มีความรู้มีประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหา ก็ยังขาดกลไกการทำงานร่วมกันที่ชัดเจน เพื่อเชื่อมโยงกระบวนการแก้ไขปัญหาด้านชุมชน ไปสู่การทำงานร่วมกับส่วนราชการอย่างเป็นระบบ

๓.๒ ด้านการยกระดับองค์ความรู้ในการจัดการบริหารจัดการ ปัจจุบันพบว่าภาคประชาชน หน่วยงานวิชาการ และหน่วยงานภาครัฐ ได้มีการพัฒนาองค์ความรู้ในการจัดการแหล่งกำเนิดในพื้นที่เมือง พื้นที่เกษตรได้มากขึ้น เช่น ความรู้ในการปรับเปลี่ยนสภาพเศษวัสดุทางการเกษตร ไปเป็นปุ๋ยหมัก ทั้งแบบกลบกองและไม่กลบกอง การนำไปเป็นถ่าน นำไปเป็นอาหารสัตว์ ความรู้ในการดับไฟฟ้า ความรู้ในการป้องปรามในแบบต่าง ๆ ความรู้ในแบบการลดเชื้อเพลิงในช่วงต้นฤดู ความรู้ในการบริหารจัดการระยะเวลาในการเผา ความรู้ในการจัดกระบวนการดำเนินงานแบบบูรณาการโดยใช้พื้นที่เป็นตัวตั้ง ความรู้ในการพัฒนาระเบียบกฎ กติกา รวมทั้งการจัดทำข้อบัญญัติตำบลโดยการมีส่วนร่วมของชุมชนและภาคีหน่วยงานราชการ เพื่อให้กฎหรือกติกาดังกล่าวไม่ได้เป็นเพียงเศษกระดาษที่ไม่สามารถนำไปใช้ให้เกิดผลจริง เป็นต้น ความรู้ที่สำคัญดังกล่าวยังไม่ได้รับการถ่ายทอดเผยแพร่ ทั้งในด้านการสื่อสารกับกลุ่มเป้าหมายหลัก และการสื่อสารเพื่อทำความเข้าใจเชิงรุกกับสาธารณะ เพื่อนำไปสู่การสร้างเข้าใจใหม่ สร้างการยอมรับ และนำไปปรับประยุกต์สู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมและกว้างขวาง และนำไปสู่การกำหนดนโยบายและกฎหมายให้เหมาะสม

ทั้งนี้ประสบการณ์การจัดการของหลายชุมชนได้สะท้อนถึงความสำเร็จในการบริหารจัดการไฟฟ้ายบนฐานของความรู้ ความร่วมมือโดยใช้พื้นที่เป็นตัวตั้ง ดังเช่นกรณีการจัดการไฟฟ้าภูมินิวศอบหลวงดอยอินทนนท์ อำเภอจอมทอง จังหวัดเชียงใหม่ ได้สะท้อนให้เห็นถึงการบริหารจัดการที่เปลี่ยนจากความขัดแย้งมาเป็นความร่วมมือในการบริหารจัดการทรัพยากรทั้งระบบ กรณีการจัดการไฟฟ้าของพื้นที่ตำบลทาเหนือ อำเภอแม่อน จังหวัดเชียงใหม่ ได้สะท้อนให้เห็นถึงการพัฒนาข้อบัญญัติท้องถิ่นด้านการจัดการ

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ให้สามารถยกระดับไปสู่การเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการไฟฟ้า บริหารกองทุน รวมถึง

การยกระดับคุณภาพชีวิตของชุมชน กรณีชุมชนบ้าน สบเตี้ยะ อำเภอจอมทอง จังหวัดเชียงใหม่ สะท้อนให้เห็นถึงการปรับตัวของชุมชนในการปรับประยุกต์ใช้ความรู้เรื่องการจัดการเชื้อเพลิง มาใช้จัดการ ไฟฟ้าในเขตป่าเต็งรังหรือในกรณีของเครือข่ายลุ่มน้ำแม่ชาน ซึ่งอยู่ในเขตป่าดิบเขาได้มีการรวมกลุ่มเป็น เครือข่ายและมีการบริหารจัดการไฟฟ้าโดยมุ่งเน้นการป้องกัน เฝ้าระวัง และดับไฟ เป็นต้น

นอกจากนั้นยังพบว่าในปัจจุบันระบบการเฝ้าระวังและติดตามประเมินผลจากการเผาไหม้ ยังคง พังพวยอยู่บนพื้นฐานตัวชี้วัดจากข้อมูลดาวเทียมแสดงตำแหน่งความร้อน (Hotspot) เป็นหลักเพียงอย่างเดียว ยังขาดการเก็บรวบรวมหลักฐานอื่น ๆ ที่สำคัญมาประกอบเช่น จำนวนพื้นที่ไหม้จริง ซึ่งแม้มีหน่วยงานที่ทำ หน้าที่เฉพาะในการวิเคราะห์ข้อมูล เช่น กรณีที่ศูนย์ปฏิบัติการเฉพาะกิจไฟฟ้าและหมอกควันส่วนหน้า ร่วมกับสำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ (สทอภ.) ได้วิเคราะห์พื้นที่เผาไหม้ใน ๑๐ จังหวัดภาคเหนือ พบว่าในปี ๒๕๕๗ มีพื้นที่เผาไหม้จริง ๑๗,๐๕๘,๔๒๒ ไร่ และในปี ๒๕๕๘ มีพื้นที่เผาไหม้ จริงมากถึง ๑๘,๐๒๙,๑๗๒ ไร่ แต่การนำข้อมูลดังกล่าวมาประกอบการปรับเปลี่ยนการบริหารจัดการยังมี น้อย และยังอาศัยเพียงจำนวน Hotspot เป็นเครื่องชี้วัดเท่านั้น ซึ่งไม่เพียงพอต่อการดำเนินการแก้ไข ป้องกันปัญหาอย่างรอบด้าน

๓.๓ ด้านการยกระดับการมีส่วนร่วมขององค์กรชุมชน องค์กรภาคประชาชนในการจัดการ หมอกควันไฟฟ้า พบว่าปัจจุบันมีการตื่นตัวและรวมกลุ่มจัดตั้งกลไกการทำงานเพื่อแก้ไขปัญหาไฟฟ้า หมอกควัน และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทั้งระดับชุมชน ระดับตำบล ระดับลุ่มน้ำ ระดับอำเภอ ระดับจังหวัด และระดับภาค และยังมีความพยายามเชื่อมโยงการจัดการในลักษณะของภูมิภาค เช่น การจัดการไฟฟ้าเขตอุทยานแห่งชาติออบหลวงดอยอินทนนท์ การจัดการไฟฟ้าหมอกควันในเขต อุทยานสุเทพ-ปุย เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีลักษณะการรวมกลุ่มที่มาจากการส่งเสริมของภาครัฐและหน่วยงาน ที่เกี่ยวข้อง เช่น เครือข่ายอาสาสมัครพิทักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (ทสม.) กลุ่มราษฎรอาสา พิทักษ์ป่า กลุ่มเครือข่ายชุมชนจัดการไฟ สภาองค์กรชุมชนตำบล และเครือข่ายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ที่ได้เข้า มามีส่วนร่วมในการดูแลจัดการปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรและการจัดการไฟฟ้าเป็นจำนวน มาก หากแต่กลุ่มเครือข่ายเหล่านี้ยังขาดกลไกในการสนับสนุนขีดความสามารถในการรวมกลุ่มและการ จัดการที่ชัดเจนต่อเนื่อง รวมทั้งการขาดกลไกของภาคประชาชนในระดับจังหวัดในการดำเนินการประสาน เชื่อมโยงขบวนการองค์กรชุมชนเพื่อเชื่อมโยงการทำงานและการเสนอแนะนโยบายกับภาครัฐ การประสานให้ เกิดการสนับสนุนส่งเสริมด้านวิชาการความรู้ การประสานเพื่อหนุนเสริมความเข้มแข็งในการเข้าถึงสิทธิ และ อำนาจด้านนโยบายและกฎหมายในการจัดการไฟฟ้าและทรัพยากร

๓.๔ ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนในเขตเมืองและภาคธุรกิจอุตสาหกรรม การ ท่องเที่ยว แม้ว่าปัจจุบันประชาชนที่อยู่อาศัยในเมืองและผู้ประกอบการเริ่มมีความเข้าใจและเห็นความสำคัญ ในการสนับสนุนให้ชุมชนที่อยู่ในพื้นที่เกษตรหรือในพื้นที่ป่ามีขีดความสามารถในการป้องกันเฝ้าระวัง ลด ปัญหาไฟฟ้าในพื้นที่เกษตรมากขึ้น และมีองค์กรภาคธุรกิจ และประชาชนทั่วไปที่ได้ให้การสนับสนุน งบประมาณกับชุมชนต่าง ๆ ไปบ้างแล้วในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา แต่ก็ยังขาดระบบการจัดการรองรับ ยกระดับการสนับสนุนดังกล่าวอย่างจริงจัง ประกอบกับที่รัฐบาลปัจจุบันได้มีแนวนโยบายที่จะส่งเสริม

สนับสนุนให้ภาคธุรกิจเข้ามามีส่วนร่วมในการทำกิจกรรมที่แสดงความรับผิดชอบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อม (Corporate Social Responsibility: CSR) โดยมีการจัดทำยุทธศาสตร์การส่งเสริมความรับผิดชอบต่อสังคมของภาคธุรกิจ ฉบับที่ ๑ (พ.ศ. ๒๕๕๘ - ๒๕๖๐) ซึ่งได้รับมติเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๘ เมษายน พ.ศ. ๒๕๕๘ เพื่อมุ่งส่งเสริมความรับผิดชอบต่อสังคมของภาคธุรกิจ โดยการรวมพลังของทุกภาคส่วนเพื่อพัฒนาสังคม สิ่งแวดล้อม และสร้างความมั่นคงของมนุษย์ ซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญในการขับเคลื่อนงานต่อเงื่อนไขดังกล่าวรองรับระบบสนับสนุนชุมชนในการจัดการปัญหา ให้เกิดผลอย่างชัดเจน ทั้งด้านมาตรการระยะสั้น กลาง ยาว เช่นการระดมความช่วยเหลือเรื่องค่าใช้จ่ายในการจัดการปัญหาเฉพาะหน้า การลดเชื้อเพลิง การเผชิญเหตุกับการดับไฟ การปรับเปลี่ยนระบบการเกษตรให้เหมาะสมกับการลดหมอกควัน การดำเนินกิจกรรมท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์เพื่อหารายได้เสริม การบริหารจัดการรายได้จากการทำตลาดรับซื้อในรูปแบบธุรกิจชุมชน รวมถึงการแบ่งเงินรายได้เพื่อดำเนินการหรือพัฒนา โดยมีการประเมินประสิทธิภาพการจับจ่ายรายจ่ายไม่อย่างเหมาะสม เช่น การป้องกันไฟฟ้าก่อนฤดูแล้ง การดับไฟป่าในฤดูแล้ง และการฟื้นฟูป่าหลังเกิดไฟ จะทำให้ชุมชนก้าวพ้นข้อจำกัดในปัจจุบันและช่วยให้ชุมชนสามารถเป็นกลไกสำคัญในการอนุรักษ์ป่าไม้ได้ หากชุมชนสามารถเอาชนะข้อจำกัดเรื่องค่าใช้จ่ายในการอนุรักษ์ป่าไม้ในช่วงเริ่มต้นได้ ในระยะยาวก็จะทำให้ชุมชนสามารถกำหนดทิศทางการอนุรักษ์ป่าไม้ได้ตามต้องการ เกิดการจัดการที่มีประสิทธิภาพ ที่ชุมชนจะได้รับผลตอบแทนที่คุ้มค่าจากระบบนิเวศป่าเต็งรังที่อุดมสมบูรณ์ขึ้น ความชุ่มชื้นมากขึ้น ทำให้ค่าใช้จ่ายและมูลค่าความเสียหายจากภัยธรรมชาติลดลง

อย่างไรก็ตามต่อแนวทางดังกล่าว ปัจจุบันพบว่ายังมีข้อจำกัดในการพัฒนาภาคความร่วมมือในการประสานและเชื่อมโยงให้เกิดระบบสนับสนุนที่เป็นรูปธรรม อีกทั้งยังไม่มีระบบข้อมูลการรายงาน ติดตามผลการเปลี่ยนแปลง ทั้งในแง่ของการประเมินผลว่างบประมาณที่สนับสนุนไปนั้นนำไปสู่ประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาอย่างไร เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อระบบนิเวศป่า และการลดผลกระทบที่เกิดจากปัญหาหมอกควันด้านต่าง ๆ อย่างไร ทำให้ภาคธุรกิจขาดความมั่นใจ หรือการใช้เป็นเงื่อนไขในการรายงานผลการดำเนินงาน

๔. เหตุผลที่ต้องมีการปรับปรุงมิติสมัชชาสุขภาพ เรื่องการจัดการปัญหาหมอกควันที่มีผลกระทบต่อสุขภาพ

การขับเคลื่อนมิติสมัชชาสุขภาพแห่งชาติ เรื่องการแก้ไขปัญหาหมอกควันที่มีผลกระทบต่อสุขภาพ ในช่วงที่ผ่านมาพบบทเรียนสำคัญที่มีความจำเป็นที่จะต้องมีการปรับปรุงมิติดังกล่าวให้สามารถยกระดับไปสู่การสร้างมาตรการและแนวทางในการแก้ไขปัญหาหมอกควันและไฟป่าได้ดังต่อไปนี้

๑) บทเรียนที่เกิดขึ้นจากมิติสมัชชาที่ผ่านมา เห็นได้ชัดว่ายังมีข้อจำกัดในการทำงานของแต่ละหน่วยงาน ทั้งนี้เนื่องจากหน่วยงานแต่ละหน่วยงานมีระบบความรับผิดชอบต่อต้นนโยบายของรัฐมนตรี ต่อตัวชี้วัด ต่อกฎหมาย ต่อเงื่อนไขในการใช้งบประมาณของแต่ละหน่วยงาน

๒) กรอบการทำงานของแต่ละหน่วยงานทำแบบแยกส่วน และมุ่งแก้ไขปัญหาเฉพาะช่วงที่มีสถานการณ์หมอกควันที่รุนแรง แต่ยังไม่ขาดกลไกที่จะบูรณาการแผนงานในระยะยาว

๓) เมื่อระบบการแก้ไขปัญหามุ่งเฉพาะตรงช่วงวิกฤต แยกส่วนกันดำเนินการ ไม่มีช่องทางให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม และในแต่ละภารกิจของแต่ละหน่วยงานต่างก็ได้รับการจัดสรรงบประมาณ มากบ้างน้อยบ้างตามข้อจำกัดของระบบงบประมาณของไทย ทั้ง ๆ ที่วิกฤตดังกล่าว มีลักษณะเฉพาะของสภาพปัญหา แต่เมื่อมอบให้แต่ละส่วนราชการดำเนินการ ในแต่ละส่วนราชการต่างมีนโยบาย กฎหมาย ระเบียบ

ปฏิบัติ ข้อจำกัดต่าง ๆ ดังนั้นจึงจำเป็นที่จะต้องมี เครื่องมือในการบูรณาการและเป็นหลักอ้างอิงให้กับเจ้าหน้าที่ในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติ จึงจำเป็นที่จะต้องกรอบและคำสั่งของฝ่ายบริหารสูงสุดที่จะทำให้องค์กรต่าง ๆ และเจ้าหน้าที่ในระดับปฏิบัติใช้เป็นเงื่อนไขในการดำเนินงาน

ข้อจำกัดสำคัญของระบบราชการในกรณีหมอกควัน และไฟป่า อีกประการหนึ่งคือ ระบบวิธีการบริหารงบประมาณที่ไม่สอดคล้องกับสภาพของสถานการณ์สาธารณะภัยกับวิธีการเบิกจ่าย และระบบการตรวจสอบ จึงจำเป็นที่จะต้องคิดค้นวิธีการที่ถูกต้องเหมาะสม และเมื่อต้องเกี่ยวข้องกับวิธีการงบประมาณของประเทศ เกี่ยวข้องกับองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณ ก็ต้องใช้มิติ ครม.เป็นพื้นฐานที่จะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลง

๕. ข้อเสนอเพื่อการปรับปรุงมติสมัชชาสุขภาพ

๑) เหตุผลในการขอให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการและคณะทำงาน ๒ ชุด เนื่องจากกลไกการแก้ไขปัญหาภายใต้มติสมัชชาสุขภาพเดิมไม่ได้ระบุให้มีหน่วยงานในการแต่งตั้งคณะทำงานที่ชัดเจน คณะทำงานจึงไม่สามารถจัดตั้งขึ้นได้ ประกอบกับมีความจำเป็นที่จะต้องบูรณาการระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมากขึ้น เพื่อสนับสนุนให้เกิดระบบการแก้ไขปัญหาโดยการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน

๒) เหตุผลในการขอให้มติคณะรัฐมนตรีเห็นชอบเรื่องการให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น แต่งตั้งและสนับสนุนคณะทำงานความร่วมมือดำเนินงานเพื่อสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เดิมไม่มีการแต่งตั้งกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเป็นคณะทำงาน ประกอบกับบทเรียนการดำเนินงานพบว่า การจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมว่าด้วยการปัญหาไฟป่าหมอกควันนั้น เป็นเงื่อนไขในการสนับสนุนการจัดการไฟป่าของชุมชนให้เกิดประสิทธิภาพ แต่มีข้อจำกัดในด้านการขยายผล เพราะมีเงื่อนไขด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้อง จึงเสนอให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นแต่งตั้งและสนับสนุนคณะทำงานความร่วมมือดำเนินงานเพื่อสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรชุมชนและเครือข่ายต่าง ๆ ให้มีการจัดทำกฎระเบียบ ข้อตกลงในระดับชุมชน และข้อบัญญัติขององค์กรท้องถิ่นต่าง ๆ เพื่อจัดระบบการบริหารจัดการไฟป่าและการป้องกันแก้ไขปัญหาหมอกควัน

๓) เหตุผลด้านงบประมาณในการจัดการไฟป่าหมอกควัน เนื่องจากระบบการสนับสนุนงบประมาณการจัดการปัญหาไฟป่าและหมอกควัน ควรกระจายไปถึงองค์กรชุมชนที่ดูแลจัดการไฟป่าให้เป็นระบบมากขึ้น แต่เนื่องจากปัจจุบันยังมีปัญหาด้านระเบียบการใช้งบประมาณที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงาน จึงมีความจำเป็นให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ร่วมกันศึกษาจัดทำแนวทาง พัฒนา ปรับปรุง ระบบวิธีการงบประมาณ ที่เอื้อต่อการแก้ปัญหาหมอกควันและไฟป่า ให้สอดคล้องกับแผนงานและจังหวะเวลา อย่างคุ้มค่าและมีประสิทธิภาพ

๖. ประเด็นพิจารณาของสมัชชาสุขภาพแห่งชาติ

คณะทำงานจึงขอให้ คสช. ได้พิจารณาทบทวนปรับปรุงมติสมัชชาสุขภาพ ครั้งที่ ๕ พ.ศ. ๒๕๕๕ มติ ๔ การจัดการปัญหาหมอกควันที่มีผลกระทบต่อสุขภาพ เพื่อให้มีความเหมาะสม สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์หลักของรัฐบาล ให้เป็นรูปธรรมในการประสานความร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในการแก้ไขปัญหา ดังนี้

๗. เอกสารอ้างอิง

๑. เอกสารไฟฟ้าและควบคุมหมอกควัน กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ข้อมูล ณ วันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๕๘
๒. เอกสารตัวอย่างข้อบัญญัติว่าด้วยการสนับสนุนการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างมีส่วนร่วมตำบลแม่แดด พ.ศ. ๒๕๕๗
๓. รายงานการศึกษาเรื่อง การแก้ไขปัญหาหมอกควันแบบบูรณาการในกลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบน กลุ่มเขาใหญ่. การแก้ปัญหาหมอกควันแบบบูรณาการในกลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบน. สารนิพนธ์หลักสูตร “ประกาศนียบัตรธรรมภิบาลสิ่งแวดล้อมสำหรับผู้บริหารระดับสูง” รุ่นที่ ๓ (ปธส.๓). กรุงเทพฯ: กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม. ๒๕๕๘
๔. เดโช ไชยทัฬห. บันทึกสาระถอดบทเรียนการขับเคลื่อนองค์กรชุมชนและเครือข่ายความร่วมมือ จังหวัดเชียงใหม่ กรณี: การจัดการปัญหาหมอกควันที่มีผลกระทบต่อสุขภาพ. นนทบุรี: สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ (สช.); ๒๕๕๗
๕. เดโช ไชยทัฬห. เปิดไฟเขียวเดินทางกับทุกปัญหาสิ่งแวดล้อม. เอกสารสรุปเวที ความร่วมมือการปฏิรูปการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน. เชียงใหม่: กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมและมูลนิธิเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนภาคเหนือ; ๒๕๕๗.
๖. อนุภาพ นุ่นสงค์. พลวัตการจัดการจัดการไฟฟ้า ประสพการณ์ของชุมชนท้องถิ่นกับการจัดการไฟฟ้าหมอกควัน, โครงการความร่วมมือจัดการไฟฟ้าแบบผสมผสานลดปัญหาหมอกควัน มูลนิธิเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนภาคเหนือ(เอกสารอัดสำเนา); ๒๕๕๕.
๗. เอกสารประกอบการประชุมทริเียนความร่วมมือการแก้ไขปัญหาไฟฟ้าหมอกควันกับการปฏิรูประบบการจัดการทรัพยากร มูลนิธิเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนภาคเหนือ. วันที่ ๒๙-๓๐ พฤษภาคม ๒๕๕๘
๘. เอกสารประกอบการศึกษาอบรม หัวข้อ “เทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศเพื่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม” โดย ดร.เชาวลิต ศิลปะทอง วันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๕๘
๙. เอกสารโครงการหนุนชุมชนเพื่อการอนุรักษ์ป่าไม้อย่างยั่งยืน โดยมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ร่วมกับมูลนิธิเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนภาคเหนือ. (เอกสารอัดสำเนา); ๒๕๕๕.