

การจัดการปัญหาหมอกควันที่มีผลกระทบต่อสุขภาพ

สถานการณ์ปัญหา

๑. ในปัจจุบัน ปัญหาหมอกควันเกิดขึ้นอย่างสม่ำเสมอทั้งในพื้นที่ภาคเหนือและภาคใต้ แม้ทั้งสองพื้นที่มีแหล่งกำเนิดปัญหาที่แตกต่างกัน เช่น ในพื้นที่ภาคเหนือปัญหาหลักมักเกิดจากการเผาป่า และพื้นที่เกษตร ขณะที่ในพื้นที่ภาคใต้ ต้นตอปัญหามักเกิดหมอกควันจากแหล่งธรรมชาติในประเทศเพื่อนบ้าน จึงอาจมีวิธีป้องกันแก้ไขที่แตกต่างกันไป และแม้เอกสารนี้จะทบทวนและนำเสนอรูปธรรมในภาคเหนือตอนบนเป็นหลัก แต่จะนำเสนอมาตรการป้องกันแก้ไขปัญหาที่ครอบคลุมให้ได้มากที่สุด

๒. ในช่วงระหว่างเดือนกุมภาพันธ์ถึงเมษายนของทุกปี พื้นที่ ๘ จังหวัดในภาคเหนือตอนบนของประเทศมักเกิดปัญหาหมอกควันโดยมีปริมาณฝุ่นละอองขนาดเล็กมีจำนวนมากเกินค่ามาตรฐานที่กำหนด (ค่ามาตรฐาน PM ๑๐ ๑๒๐ ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร) และดัชนีคุณภาพอากาศ (Air Quality Index : AQI) อยู่ในเกณฑ์ที่มีผลกระทบต่อสุขภาพ จากข้อมูลการติดตามตรวจสอบคุณภาพอากาศในพื้นที่ภาคเหนือตอนบนของกรมควบคุมมลพิษพบว่าระหว่างปี ๒๕๕๐ - ๒๕๕๕ แต่ละจังหวัดมีจำนวนวันที่และค่าปริมาณฝุ่นควันที่สูงเกินระดับมาตรฐานอย่างต่อเนื่อง และมีค่า PM_{๑๐} สูงสุดดังนี้

๓. ตารางแสดงการตรวจวัดคุณภาพอากาศปริมาณฝุ่นละอองขนาดเล็ก ในพื้นที่ภาคเหนือตอนบน ๘ จังหวัด (มกราคม-เมษายน ปี ๒๕๕๐- ๒๕๕๕) :

จังหวัด	จำนวนสถานี (สถานี)	จำนวนวันที่เกินมาตรฐาน (วัน)						ค่าสูงสุด (มคก./ลบ.ม.) ในรอบ ๕ ปี
		๒๕๕๐	๒๕๕๑	๒๕๕๒	๒๕๕๓	๒๕๕๔	๒๕๕๕	
เชียงใหม่	๓	๓๕	๘	๒๑	๒๒	๐	๑๗	๓๘๒.๗
เชียงราย	๑	๑๖	๔	๒๗	๔๓	๒	๓๐	๔๗๐.๘
ลำพูน	๑	-	-	๑๘	๔๐	๐	๒๒	๓๕๐.๓
แม่ฮ่องสอน	๑	๒๘	๔	๓๓	๓๗	๒	๒๒	๕๑๘.๕
ลำปาง	๔	๓๗	๒๕	๓๖	๓๐	๓	๒๖	๒๗๙.๐
พะเยา	๑	-	-	๑๘	๓๓	๕	๒๒	๒๘๓.๔
น่าน	๑	-	-	๑๖	๒๔	๐	๑๖	๒๑๖.๔
แพร่	๑	-	-	๕	๐	๑	๒๐	๒๓๓.๒

๔. ฝุ่น-ควัน ที่มีจำนวนมากจนมองเห็นว่ามีสภาพคล้ายกับหมอก จนเรียกว่า ภาวะหมอกควัน นั้นมีแหล่งกำเนิดจากหลายแหล่งกำเนิดสำคัญ ๔ แหล่งดังนี้

(๑) ไฟป่า เกิดไฟไหม้ป่าที่เกิดขึ้นส่วนใหญ่จะเกิดในเขตป่าเต็งรังและเบญจพรรณที่แห้งแล้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากปีใดต้องเผชิญกับภาวะเอลนีโญ ซึ่งทำให้เกิดภาวะความแห้งแล้งมากขึ้น ไฟป่าที่ไหม้ในเขตป่าเต็งรัง และเบญจพรรณ จะมีปริมาณพื้นที่การเกิดไฟที่มากและมีการไหม้ลามเข้าป่าดงดิบเป็นพื้นที่กว้างมากขึ้น สาเหตุส่วนใหญ่เกิดจากการจุดของมนุษย์ทั้งที่ตั้งใจและพลั้งเผลอ จากการเก็บหาของป่า ล่าสัตว์ เกษตรกรใช้วิธีการชิงเผาป่าเพื่อป้องกันไฟป่าไหม้ลามเข้าสวนของเกษตรกร ขณะที่กำลังเจ้าหน้าที่รัฐมีจำนวนจำกัดไม่สามารถควบคุมดูแลได้อย่างทั่วถึง ตลอดจนความรู้และวิธีการบริหารจัดการในปัจจุบันนั้นยังมีข้อจำกัดอยู่มาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากนโยบายการห้ามเผาในที่โล่งแจ้ง (Zero Burning) ซึ่งกรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รับนโยบายจากที่ประชุมระดับรัฐมนตรีอาเซียนด้านหมอกควัน มากำหนดแผนงานและมาตรการ โดยพยายามให้หน่วยงานต่าง ๆ จัดทำแผนงาน มาตรการ และระเบียบข้อบังคับ รวมทั้งประชาสัมพันธ์ในเรื่องการห้ามเผาในภาคการเกษตร และการเผาขยะมูลฝอยจากชุมชนเพื่อให้ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการปฏิบัติเพื่อการป้องกัน ลดและแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศที่เกิดจากการเผาในที่โล่งให้สอดคล้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน แต่ในทางปฏิบัติยังขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง ทำให้มาตรการการป้องกัน และดับไฟป่าไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีแนวโน้มจะขยายความรุนแรงมากขึ้นในอนาคต

(๒) การใช้ไฟในพื้นที่เกษตร ภายใต้เงื่อนไขความจำเป็นในการปรับตัวทางด้านเศรษฐกิจของเกษตรกร เกิดการขยายตัวของการบุกรุกพื้นที่ป่ามาเป็นพื้นที่การเกษตรเพาะปลูกมีพืชเศรษฐกิจได้เกิดขึ้นจำนวนมาก เกิดการขยายพื้นที่เพื่อเพาะปลูก หอมแดง กระเทียม อ้อย ข้าวโพด ถั่วเหลือง กะหล่ำปลี มะเขือเทศ และข้าว มีจำนวนมากขึ้น เกิดการใช้ไฟเพื่อเผาเศษวัสดุทางการเกษตร และลักลอบเผาพื้นที่ป่ามาเป็นพื้นที่เกษตรมากขึ้น เนื่องจากยังไม่มีการแก้ไขปัญหาคาร์บอนทับของที่ดินของรัฐและที่ดินทางการเกษตรของประชาชนทำให้มีการบุกรุกพื้นที่เพิ่มอย่างขาดการควบคุม เมื่อผนวกกับการใช้ไฟเพื่อการเผาไร่ของเกษตรกรดั้งเดิมที่ทำข้าวไร่หมุนเวียนของประชาชนบนพื้นที่สูงที่ยังมีอยู่จำนวนมาก ทำให้การเผาในพื้นที่เกษตรเพิ่มขึ้นจำนวนมาก

(๓) ฝุ่นละอองจากพื้นที่เมืองและอุตสาหกรรม เช่น จากการจราจร การก่อสร้าง การเผาขยะมูลฝอยชุมชน เผาที่รกร้างว่างเปล่า พื้นที่ร่อนการพัฒนา การเผาไหม้โดยไม่มีการบำบัดคุณภาพอากาศในอุตสาหกรรมครัวเรือนที่ใช้เชื้อเพลิงในกระบวนการผลิต การเผาไหม้เพื่อผลิตไฟฟ้าชีวมวล แหล่งกำเนิดดังกล่าวเป็นต้นเหตุของฝุ่น ๑ ใน ๔ ของปริมาณทั้งหมดในปัจจุบัน ขณะที่แนวโน้มการเจริญเติบโตของเมืองและอุตสาหกรรมมีแนวโน้มการเจริญเติบโตอย่างรวดเร็ว ย่อมมีผลต่อการกลายเป็นแหล่งกำเนิดฝุ่นควันที่มากขึ้น และส่งผลต่อการไหลเวียนของอากาศในพื้นที่เมืองที่แย่งมีการสะสมของฝุ่นละอองมากขึ้นจากกิจกรรมต่างๆ

(๔) หมอกควันข้ามแดนจากประเทศเพื่อนบ้าน แนวโน้มของปัญหาหมอกควันในภูมิภาคเอเชีย โดยเฉพาะในประเทศที่มีเขตแดนติดกับประเทศไทย จะเห็นได้จากค่า PM๑๐ ในพื้นที่จังหวัดแม่ฮ่องสอน และอำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย ที่มีพื้นที่ชายแดนติดกับประเทศเพื่อนบ้านมีค่าสูงมากเมื่อเปรียบเทียบกับพื้นที่สถานีตรวจวัดอื่น ๆ ซึ่งมีแนวโน้มรุนแรงมากขึ้น เมื่อพิจารณาจากการพัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วของภูมิภาคอาเซียน ประกอบกับสภาวะการณ์เปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของโลก ทำให้การเกิดไฟป่า ไฟในภาคการเกษตรของประเทศพม่า ลาว และทางใต้ของประเทศจีน ที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น

๕. ทั้ง ๔ แหล่งกำเนิดมีแนวโน้มที่จะเพิ่มปริมาณฝุ่น ควัน ที่มากขึ้น ย่อมส่งผลกระทบต่อสุขภาพซึ่งเป็นผลกระทบระยะยาวที่สังคมยังไม่ให้ความสำคัญมากนัก ผลกระทบจะมีมากขึ้น

หากขาดยุทธศาสตร์และแผนการดำเนินงานที่ความเหมาะสมในการแก้ไขปัญหา แม้จะมีแหล่งกำเนิดจากหลายแหล่งแต่ควรมุ่งเน้นแก้ไขปัญหาจากแหล่งกำเนิดหลักคือ การเผาในพื้นที่ป่าและพื้นที่เกษตรเป็นกลยุทธ์หลัก

ผลกระทบที่เกิดขึ้น

๖. ผลกระทบทางสุขภาพอนามัย สำนักงานป้องกันควบคุมโรคที่ ๑๐ (เชียงใหม่) กรมควบคุมโรค กระทรวงสาธารณสุข ได้ติดตามเฝ้าระวังผลกระทบทางสุขภาพอนามัยจากสถานการณ์ไฟป่าและหมอกควัน โดยรวบรวมข้อมูลจำนวนผู้ป่วยจากโรงพยาบาลในพื้นที่ภาคเหนือตอนบน ๘ จังหวัด ในปี ๒๕๕๓ พบว่า อัตราผู้ป่วยกลุ่มโรคทางเดินหายใจและโรคหัวใจและหลอดเลือดเพิ่มขึ้น พร้อมกับสถานการณ์หมอกควันในช่วงการเพิ่มขึ้นสูงสุดสัปดาห์ที่ ๕-๗ อัตราการป่วยเพิ่มขึ้นจาก ๔๓๕ เป็น ๕๘๐ คนต่อแสนประชากร หรือคิดเป็นจำนวนผู้ป่วยเพิ่มขึ้นกว่า ๘,๐๐๐ คน (คิดจากประชากร ๘ จังหวัดภาคเหนือเมื่อเดือนธันวาคม ๒๕๕๓ ประมาณ ๕.๗ ล้านคน) และจากงานวิจัยของนักวิชาการด้านสุขภาพในพื้นที่ภาคเหนือตอนบนหลายสถาบันชี้ให้เห็นว่าปัญหาหมอกควันมีความสัมพันธ์กับอัตราการเกิดโรคทางเดินหายใจ โรคมะเร็งปอด และโรคหัวใจและหลอดเลือดของประชาชนในภาคเหนือที่มีค่าสูงกว่าภาคอื่น ๆ ของประเทศ และประชาชนในพื้นที่ชนบทมีความเสี่ยงสูงกว่าประชาชนทั่วไปจากพฤติกรรมการเผาไหม้ในกิจกรรมต่าง ๆ ในชีวิตประจำวัน

๗. ผลกระทบต่อสังคม กรณีสาเหตุของปัญหาไฟป่าและหมอกควันในพื้นที่ภาคเหนือตอนบนต่างเห็นไม่ตรงกัน และโยนความรับผิดชอบกันไปมา เช่น ประชาชนในเขตเมือง มองว่าสาเหตุเกิดจากคนบนพื้นที่สูงที่อาศัยทำกินในพื้นที่ป่าเป็นผู้บุกรุกและเผาป่า เพื่อขยายที่ทำกินหรือกำจัดเศษวัสดุเหลือใช้จากการเกษตรหรือการเตรียมดินเพื่อปลูกพืชไร่ โดยเฉพาะพืชเกษตรเชิงเดี่ยว ส่วนคนบนพื้นที่สูง มองว่าเกิดจากการเผาวัสดุเหลือใช้จากครัวเรือน ขยะมูลฝอย การเผาข้างทาง การจราจรในเขตเมือง โรงงานอุตสาหกรรม และนายทุนที่เข้ามาตัดไม้ทำลายป่า ส่วนภาครัฐ อาจมองว่าประชาชนทำการเผาเพื่อบุกรุกพื้นที่ทำกิน ส่วนภาคประชาชน มองว่าสาเหตุเกิดจากการที่หน่วยงานรัฐที่รับผิดชอบทำการชิงเผา เพื่อลดปริมาณเชื้อเพลิงและของบประมาณจำนวนมากเพื่อมาบริหารจัดการในพื้นที่ ความเข้าใจที่แตกต่างเหล่านี้ส่งผลให้เกิดความขัดแย้งในสังคม ซึ่งอาจจะยังไม่เห็นความรุนแรง แต่ก็ก็เป็นสาเหตุที่ทำให้ไม่สามารถสร้างความร่วมมือ สร้างความรับผิดชอบต่อการแก้ไขปัญหาาร่วมกันได้

๘. ผลกระทบต่อระบบนิเวศ นิเวศมีความหลากหลายทั้งที่เป็นระบบนิเวศที่ไม่ต้องการไฟ นิเวศที่ต้องการไฟ แต่ระบบการจัดการที่ขาดความเข้าใจระบบนิเวศใช้นโยบายและมาตรการเดียวกันในทุกพื้นที่ เกิดความไม่เหมาะสมกับระบบนิเวศทำให้ พื้นที่นิเวศป่าที่ไม่ต้องการไฟแต่กลับถูกบุกรุกทำลายเกิดไฟป่ามากขึ้น และมีปัจจัยเสี่ยงเกิดไฟป่าถูกสะสมมากขึ้น ขณะที่พื้นที่ป่าที่ต้องการไฟเป็นองค์ประกอบ ในกรณีพื้นที่ป่าเต็งรัง-เบญจพรรณถูกจัดการโดยมาตรการการห้ามเผา ทำให้ไฟที่เคยเป็นตัวช่วยป้องกันพื้นที่ป่าดิบ เป็นพื้นที่สร้างระบบการคืนแร่ธาตุให้กับดิน ทำให้ไม้บางชนิดเจริญเติบโตได้ดี ช่วยกำจัดเชื้อโรค ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างป่าและระบบนิเวศ ซึ่งจะทำให้เกิดการสะสมของเชื้อเพลิงและเกิดไฟป่าที่รุนแรงในอนาคต อีกทั้งยังบิดเบือนวงจรของธรรมชาติและห่วงโซ่อาหารเปลี่ยนไป ป่าเต็งรังเบญจพรรณที่เคยทำหน้าที่เป็นแหล่งอาหารสำคัญของสัตว์ป่าต้องลดน้อยหายไปซึ่งจะส่งผลต่อความอุดมสมบูรณ์และความสมดุลของธรรมชาติในอนาคต

นโยบาย มาตรการและโครงสร้างกลไกการแก้ไขปัญหา

๙. กลไกระดับชาติ ในปี ๒๕๕๐ รัฐบาลได้แต่งตั้งคณะกรรมการศูนย์อำนวยการแก้ไขปัญหาหมอกควันภาคเหนือขึ้น หลังจากเกิดวิกฤติหมอกควันอย่างรุนแรงขึ้นเป็นปีแรก โดยมีรองนายกรัฐมนตรีที่ปฏิบัติราชการแทน

นายกรัฐมนตรีเป็นประธาน มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสนับสนุนการฟื้นฟูระบบนิเวศวิทยาเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหามอกควันโดยการมีส่วนร่วมของประชาชนท้องที่จังหวัดเชียงใหม่ และคณะกรรมการประสานการจัดทำแผนปฏิบัติการแก้ปัญหามอกควันและไฟป่าเพื่อจัดทำแผนแก้ไขปัญหในพื้นที่ ๘ จังหวัด ที่ประกอบด้วยองค์กรภาคเอกชนและภาคประชาสังคมหลายภาคส่วน ปัจจุบันคณะกรรมการฯและคณะกรรมการทั้ง ๒ คณะได้หมดภารกิจไปตามวาระของรัฐบาล

๑๐. ต่อมา มีการจัดตั้ง คณะกรรมการจัดการไฟป่าและหมอกควันแห่งชาติขึ้นตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ ๑๒๖/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๗ พฤษภาคม ๒๕๕๒ ลงนามโดยนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี เพื่อให้การจัดการปัญหาไฟป่า และหมอกควัน เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ทันทต่อเหตุการณ์ มีการทำงานแบบบูรณาการระหว่างหน่วยงานทุกภาคส่วน อีกทั้งเพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมในการรับมือปัญหาไฟป่าและหมอกควันในปีต่อไป โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นประธานกรรมการ และมีปลัดกระทรวง ๑๑ กระทรวง และอธิบดีกรมต่างๆที่เกี่ยวข้องเป็นกรรมการ จึงมีเพียงหน่วยงานภาครัฐเท่านั้น ไม่มีภาคส่วนอื่นๆ เป็นคณะกรรมการและที่ผ่านมา มีการประชุมบ่อยครั้ง หรือมีเฉพาะช่วงที่เกิดสถานการณ์หมอกควัน รวมทั้งการผลักดันงบประมาณสนับสนุนแผนงานแก้ไขปัญหไฟป่าและหมอกควันทั้งระยะสั้นและระยะยาวยังไม่สอดคล้องกับการแก้ไขปัญห ทำให้การดำเนินการตามแผนปฏิบัติการแก้ปัญหามอกควัน ๘ จังหวัดภาคเหนือ เป็นไปในลักษณะแก้ไขปัญหเฉพาะหน้าทำกิจกรรมเฉพาะช่วงที่เกิดสถานการณ์ ซึ่งยังไม่เพียงพอต่อการแก้ไขปัญหในระยะยาว

๑๑. เมื่อวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๕๒ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบเรื่อง การจัดการปัญหาไฟป่าและหมอกควันตามที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสนอ ให้กระทรวงสาธารณสุขแจ้งเตือนและทำความเข้าใจกับประชาชนเกี่ยวกับปัญหาและผลกระทบต่อสุขภาพจากสถานการณ์หมอกควัน พร้อมทั้งจัดเตรียมอุปกรณ์การแพทย์และบุคลากรตามความจำเป็น

๑๒. คณะกรรมการจัดการไฟป่าและหมอกควันแห่งชาติ ได้มีคำสั่งที่ ๑/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๕๓ แต่งตั้งคณะกรรมการจัดการไฟป่าและหมอกควันในพื้นที่ภาคเหนือตอนบน ๘ จังหวัด เพื่อกำหนดนโยบาย มาตรการและแผนการปฏิบัติงานในการแก้ไขปัญหไฟป่าและหมอกควันแบบบูรณาการ ตลอดจนรณรงค์ประชาสัมพันธ์และเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารในพื้นที่ภาคเหนือตอนบน รวมทั้งจัดให้มีศูนย์ประสานงานระดับกลุ่มจังหวัด กำหนดกรอบแนวทางการปฏิบัติงานของศูนย์ การประสานงานและการเชื่อมโยงข้อมูลข่าวสารร่วมกันระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและจังหวัด รวมทั้งกำกับดูแลการดำเนินงานตามนโยบาย มาตรการ และติดตามผลการดำเนินงานตามแผนการปฏิบัติงาน เพื่อแก้ไขป้องกันปัญหไฟป่าและหมอกควัน แต่ยังคงขาดการทำงานที่ต่อเนื่องให้ความสนใจเฉพาะช่วงเวลาที่เกิดสถานการณ์หมอกควัน ในขณะที่กระบวนการวางแผนไม่สอดคล้องกับระยะเวลา มีการทำแผนระยะยาว (๕ ปี) แต่ขาดการผลักดันไปสู่การปฏิบัติ ไม่มีการสนับสนุนงบประมาณตามแผน ในขณะที่การประเมินผลไม่สอดคล้องกับแผนและสภาพแวดล้อม

๑๓. ทั้งนี้ หน่วยงานในระดับนโยบาย แม้จะสนับสนุนให้ความร่วมมือและสนใจในปัญหไฟป่าและหมอกควัน ทำการรณรงค์ เผยแพร่และประชาสัมพันธ์ กำหนดแนวทางปฏิบัติหรือข้อเสนอแนะต่าง ๆ ส่วนใหญ่เป็นการแก้ไขปัญหเฉพาะหน้า แต่ก็ยังไม่สามารถกำหนดให้หน่วยงานที่มีภารกิจรับผิดชอบโดยตรงปฏิบัติตามข้อเสนอหรือแนวทางปฏิบัตินั้น ๆ ได้

๑๔. กลไกระดับจังหวัด ในภาคราชการในพื้นที่ ๘ จังหวัด จะมีการจัดตั้งศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจป้องกันและแก้ไขปัญหามอกควันและไฟป่า เป็นประจำทุกปี โดยเป็นศูนย์กลางในการติดต่อ รับแจ้งข่าวอัคคีภัย และไฟป่า

ในช่วงฤดูแล้งของอำเภอ/กิ่งอำเภอและส่วนราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องอย่างใกล้ชิด กำชับเจ้าหน้าที่และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพิ่มมาตรการในการป้องกันอัคคีภัยและไฟฟ้า ควบคุมการเผาในที่โล่งทุกชนิดทั้งในพื้นที่ชุมชน พื้นที่การเกษตร พื้นที่ป่าอนุรักษ์และป่าสงวนแห่งชาติ ในช่วงอากาศแห้งเพื่อลดสาเหตุการเกิดหมอกควันและมลพิษทางอากาศ จัดให้มีการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารสถานการณ์หมอกควันและไฟฟ้าอย่างต่อเนื่อง ซึ่งเป็นการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าเป็นหลักเช่นกัน ทั้งนี้หน่วยงานส่วนภูมิภาคสังกัดกระทรวงต่าง ๆ ที่ทำงานในจังหวัด จะทำหน้าที่ แลกเปลี่ยนนโยบายและแผนปฏิบัติการปฏิบัติ แต่เนื่องจากปัญหาหมอกควันมีความเกี่ยวข้องทับซ้อนกันหลายมิติ แต่หน่วยงานภาครัฐแต่ละหน่วยงานต่างปฏิบัติงานภายใต้นโยบายของแต่ละกระทรวง และไม่สามารถบูรณาการได้ในขณะที่กลไกการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการก็ไม่สามารถปฏิบัติได้จริงเนื่องจากข้อจำกัดด้านโครงสร้างการบริหารงานของแต่ละหน่วยงาน การดำเนินงานจึงเป็นลักษณะต่างหน่วยงานต่างทำขาดการกำหนดเป้าหมายร่วมกันบนพื้นฐานของข้อมูลที่รอบด้าน ส่วนใหญ่ให้ความสนใจกับการแก้ไขปัญหาระยะสั้น หรือการปฏิบัติงานเฉพาะหน้า ไม่ให้ความสำคัญและปฏิบัติงานไม่ต่อเนื่อง ยังมีข้อจำกัดด้านภาระงานประจำ อัตรากำลัง งบประมาณ และขาดการวางแผนหรือวิธีปฏิบัติงานโดยใช้ข้อมูลจากการศึกษาวิจัย

๑๕. ในภาคประชาชน มีการริเริ่ม จัดตั้งกลไกการทำงานแก้ไขปัญหาไฟฟ้า หมอกควัน และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด ระดับตำบลและระดับกลุ่มน้ำ เช่นในจังหวัดเชียงใหม่ แม่ฮ่องสอน น่าน พะเยา เชียงราย ลำพูน ลำปาง เป็นต้น โดยทำหน้าที่สนับสนุน และประสานงานร่วมกับภาคีในส่วนต่างๆในการวางแผนการแก้ไขปัญหา แต่ยังมีข้อจำกัดในเรื่อง สิทธิและอำนาจ การเข้าถึงงบประมาณ การยกระดับความรู้ การเชื่อมประสานและผลักดันข้อเสนอ โดยเฉพาะสถานภาพของภาคประชาชนในปัจจุบัน ยังไม่เกิดการยอมรับจากภาครัฐให้เป็นองค์กรหลักในการร่วมแก้ไขปัญหา อีกทั้ง องค์กรชาวบ้านและเครือข่าย ไม่มีสิทธิโดยชอบตามกฎหมายในการจัดการไฟฟ้า การจัดการป่า ไม่ได้เป็นเจ้าของหลัก มีสถานะเป็นเพียงผู้ให้ความร่วมมือกับรัฐ ไม่ได้มีสถานะเป็นเจ้าของหลัก ที่มีสิทธิและอำนาจโดยชอบด้วยกฎหมาย ขาดความรู้ที่เหมาะสม เท้าทันต่อสถานการณ์

๑๖. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังไม่ได้รับการถ่ายโอนบุคลากรและไม่มี การจัดสรรงบประมาณสำหรับดำเนินงานหรือกิจกรรมในด้านนี้จากกรมป่าไม้ ทำให้ยังไม่ให้ความสำคัญกับการป้องกันและควบคุมการเผาเท่าที่ควร เนื่องจากมีบุคลากรไม่เพียงพอและยังมีความต้องการการพัฒนาศักยภาพและถ่ายทอดองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องให้กับบุคลากรในท้องถิ่น สนับสนุนข้อมูล ผลกระทบที่เกิดต่อสุขภาพอนามัย รวมทั้งสนับสนุนงบประมาณในการดำเนินงานให้ทันต่อห้วงระยะเวลาการเกิดไฟฟ้าและหมอกควัน

๑๗. องค์กรสนับสนุน ได้แก่ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน สำนักงานกองทุนสนับสนุนการส่งเสริมสุขภาพ สภาเกษตรกรแห่งชาติ องค์กรพัฒนาเอกชน มีประสบการณ์ทำงานใกล้ชิดกับชุมชนและสถานการณ์ปัญหา มีความยืดหยุ่นในการกำหนดแนวทางการทำงานและกำหนดวิธีบริหารงบประมาณที่เหมาะสมกับสภาพปัญหาได้มากกว่าระบบราชการ แต่ก็ยังไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำแผนสนับสนุนแผนการจัดการไฟฟ้า หมอกควันของประชาชนอย่างเป็นทางการเป็นระบบร่วมกับรัฐ

๑๘. สถาบันการศึกษาให้ความสนใจศึกษาเชิงวิชาการความรู้เฉพาะสาขา ยังขาดการศึกษาวิจัยเชิงปฏิบัติการ และยังไม่มีความเหมาะสมเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ

ข้อจำกัดการดำเนินงาน และการแก้ไขปัญหา

๑๙. การดำเนินการหน่วยงานราชการกลายเป็นหน่วยงานหลักที่ดำเนินการเพียงฝ่ายเดียว ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างจริงจังในทุกๆระดับ ดังนั้นจึงควรมุ่งเน้นปรับปรุงให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่าง

จริงจังในทุกระดับ ทั้งในระดับคณะกรรมการหมอกควันแห่งชาติ คณะกรรมการหมอกควันระดับภาค จังหวัด อำเภอ และ ตำบล

๒๐. ปัญหาการจัดสรรงบประมาณล่าช้าไม่สอดคล้องกับฤดูกาลของการเกิดปัญหา และไม่เพียงพอ ไม่ถึงกลุ่มประชาชนผู้ทำหน้าที่ในการดำเนินการจัดการแก้ไขปัญหาในระดับหมู่บ้าน ตำบล และยังขาดมาตรการทางนโยบาย และระเบียบที่ชัดเจนในการกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่วิกฤติสามารถจัดทำของบประมาณเพื่อจัดการปัญหาหมอกควันเป็นการเฉพาะ ได้โดยตรง เช่น แผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมระดับจังหวัด ใช้เกณฑ์การสนับสนุนท้องถิ่นเดียวกันทั่วประเทศ และด้านมลพิษหมอกควันมักไม่ได้รับการสนับสนุน เนื่องจากไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์เฉพาะพื้นที่

๒๑. การไม่มีกฎหมายที่เอื้อประโยชน์ให้กับชุมชนได้มีสิทธิและหน้าได้ทำหน้าที่ดูแลรักษาป่าอย่างเป็นระบบ เมื่อไม่มีสถานะทางกฎหมายรับรองอย่างชัดเจน ทำให้ประชาชนขาดสิทธิในการกำหนดจัดทำแผนการจัดการป่า จัดการไฟป่าร่วมกับรัฐอย่างเหมาะสม ประชาชนมีเพียงหน้าที่พลเมืองดีแต่ขาดสิทธิโดยชอบด้วยกฎหมาย ทำให้ไม่สามารถจัดตั้งกลุ่มมีระเบียบกติกาชุมชนที่ชอบด้วยกฎหมายมีผลต่อสภาพบังคับใช้ ตลอดจนยังเป็นการจำกัดสิทธิในการเข้าถึงงบประมาณของรัฐ เพื่อทำแผนการจัดการไฟป่าได้ด้วยองค์กรชุมชน

๒๒. ไม่มีนโยบายที่เอื้อให้เกิดการดำเนินการแก้ไขปัญหาตามสภาพความเหมาะสมของพื้นที่โดยเฉพาะ อย่างการแก้ไขปัญหาเรื่องการ ซ้อนทับระหว่างที่ทำกินของประชาชน ที่ซ้อนทับการประกาศเป็นที่ป่าของรัฐ จำนวนมากที่ยังไม่มีการสำรวจ ตรวจสอบดำเนินการพิสูจน์สิทธิ รองรับสิทธิ จำกัดสิทธิ ให้เหมาะสม (มีมติ ครม. ตั้งแต่ ปี พ.ศ. ๒๕๔๒) ซึ่งเป็นเหตุพื้นฐานทำให้รัฐไม่สามารถดำเนินการควบคุมป้องกันการบุกรุกป่าเพิ่มเติมได้ อย่างมีประสิทธิภาพ เกิดการบุกรุกเพื่อขยายพื้นที่การปลูกพืชเข้าไปในพื้นที่ป่าจำนวนมาก และเป็นสาเหตุสำคัญของการเกิดไฟจำนวนมาก

๒๓. ข้อจำกัดในสิทธิที่ดิน เนื่องจากการครอบครองใช้ประโยชน์ยังไม่มีเอกสารสิทธิถูกต้องตามนโยบาย และกฎหมาย ทำให้เกษตรกรไม่สามารถเข้าถึง โอกาสในการปรับเปลี่ยนระบบการปลูกพืชจากพืชเชิงเดี่ยวไปสู่ระบบ การปลูกสร้างสวนป่าแบบผสมผสานได้ ขาดโอกาสในการดำเนินการตามพระราชบัญญัติการปลูกสร้างสวนป่า หรือนโยบายส่งเสริมอาชีพอื่น ๆ ซึ่งเป็นรูปแบบการเกษตรสำคัญที่สามารถลดการเผาไปได้จำนวนมาก

๒๔. แม้มมีพื้นที่ต้นแบบชุมชน หรือนวัตกรรมองค์ความรู้ที่มีอยู่แล้วก็ค่อนข้างมาก แต่ยังกระจุกกระจาย ยังไม่สามารถถ่ายทอดไปสู่ผู้ที่ต้องการใช้ความรู้ได้ในวงกว้าง ขาดการขยายผลสู่พื้นที่ข้างเคียง การสนับสนุนไม่ต่อเนื่อง

ประเด็นพิจารณาของสมัชชาสุขภาพแห่งชาติ

ขอให้สมัชชาสุขภาพแห่งชาติพิจารณาเอกสาร สมัชชาสุขภาพ ๕ / ร่างมติ ๗

เอกสารอ้างอิง

๑. กรมควบคุมมลพิษ. แผนแม่บทแห่งชาติว่าด้วยการควบคุมการเผาในที่โล่ง กรุงเทพฯ: กรมควบคุมมลพิษ สืบค้นวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๕๕ จาก <http://www.pcd.go.th>
๒. กรมควบคุมมลพิษ. แผนปฏิบัติการเพื่อแก้ไขปัญหาหมอกควันและไฟป่า ปี 2555-2559 กรุงเทพฯ : กรมควบคุมมลพิษ สืบค้นวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๕๕ จาก <http://www.pcd.go.th>
๓. คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่. โครงการสร้างความเข้มแข็งแก่ชุมชนในการแก้ไขปัญหาวิกฤติหมอกควัน: กิจกรรมศึกษาวิจัยทางเลือกในการแก้ไขปัญหาหมอกควันและการพัฒนาเครือข่ายการเฝ้าระวัง. เชียงใหม่: คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่; ๒๕๕๓.
๔. คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่. โครงการสร้างความเข้มแข็งแก่ชุมชนในการแก้ไขปัญหาวิกฤติหมอกควัน: กิจกรรมการพัฒนาชุมชนเป็นแหล่งเรียนรู้การแก้ไขปัญหาหมอกควันในชุมชน. เชียงใหม่: คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่; ๒๕๕๓.
๕. เจียมใจ เครือสุวรรณ และคณะ. รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์โครงการการวิเคราะห์สภาพอากาศและการเฝ้าระวังการเกิดมลภาวะอากาศ. ภายใต้การสนับสนุนของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.). เชียงใหม่; ๒๕๕๑.
๖. เดโช ไชยทัฬห. การปฏิรูประบบการบริหารจัดการไฟป่า : การปฏิรูประบบการจัดการทรัพยากรทั้งระบบ. โครงการความร่วมมือจัดการไฟป่าแบบผสมผสานลดปัญหาหมอกควัน มุลินีเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนภาคเหนือ (เอกสารอัดสำเนา); ๒๕๕๕.
๗. เดโช ไชยทัฬห. ข้อเสนอแนวทางการจัดการไฟป่าลดปัญหาหมอกควัน , โครงการความร่วมมือจัดการไฟป่าแบบผสมผสานลดปัญหาหมอกควัน มุลินีเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน (ภาคเหนือ)(เอกสารอัดสำเนา); ๒๕๕๕.
๘. พัทธา อินทนิล (บก.). “เปิดพรมแดนความรู้แก้ไขปัญหาหมอกควัน” โครงการความร่วมมือจัดการไฟป่าแบบผสมผสานลดปัญหาหมอกควัน เชียงใหม่ : มุลินีเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนภาคเหนือ; ๒๕๕๒.
๙. พงศ์เทพ วิจารณ์ระเดช และคณะ. รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการการศึกษาระดับรายวันของฝุ่นในอากาศและผลกระทบต่อสุขภาพในผู้ป่วยที่เป็นโรคหอบหืด ภายในจังหวัดเชียงใหม่และจังหวัดลำพูน. ภายใต้การสนับสนุนของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.); ๒๕๕๐.
๑๐. พงศ์เทพ วิจารณ์ระเดช. สรุบบทเรียนการจัดการปัญหาหมอกควันในภาคเหนือ เชียงใหม่ : ศูนย์ประสานข้อมูลปัญหาหมอกควันในพื้นที่ภาคเหนือ ภาควิชาเวชศาสตร์ชุมชน คณะแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัย เชียงใหม่. มปป.
๑๑. เพลินพร ผิวงาม. ปัญหาหมอกควัน ทางออกอยู่ที่ไหน มุลินีเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน ภาคเหนือ กรุงเทพมหานคร : สำนักอาสาสมัครและเครือข่ายกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม; ๒๕๕๓.
๑๒. มงคล รายนคร และคณะ. รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์โครงการการวิเคราะห์เพื่อหามลพิษทางอากาศในอนุภาคฝุ่นในจังหวัดเชียงใหม่และจังหวัดลำพูน. ภายใต้การสนับสนุนของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.); ๒๕๕๐.
๑๓. วัชรพงษ์ ธีชัยพงษ์. รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง “ผลของไฟผิวดินความรุนแรงต่ำที่มีต่อการเจริญเติบโตของพืชในระบบนิเวศของป่าเต็งรัง” ภายใต้การสนับสนุนของโครงการความร่วมมือจัดการไฟป่าแบบผสมผสานลดปัญหาหมอกควัน มุลินีเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนภาคเหนือ. เชียงใหม่ : มุลินีเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนภาคเหนือ; ๒๕๕๕.

๑๔. วัชรพงษ์ ธัชยพงษ์. รายงานการศึกษาความเป็นไปได้ในการฟื้นฟูพฤติกรรมการเกิดไฟที่ผิดธรรมชาติของป่าเต็งรังภายใต้การสนับสนุนของโครงการความร่วมมือจัดการไฟป่าแบบผสมผสานลดปัญหาหมอกควัน มุลินธิเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนภาคเหนือ. เชียงใหม่ : มุลินธิเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนภาคเหนือ; ๒๕๕๕.
๑๕. วัชรพงษ์ ธัชยพงษ์ . การวางแผนทางการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการเชื้อเพลิง ป่าเต็งรังโดยใช้แบบจำลองไฟป่า สืบค้นเมื่อ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๕๕ จาก <http://www.tunkwan.com>.
๑๖. ศุทธิณี ดนตรี; สัญญา ทุมตะขบ; พิภพ ชำนิวิทย์พงศ์ และศุภลักษณ์ หน้อยสุยะ. การจัดลำดับความสำคัญของพื้นที่เผาจากข้อมูลเชิงพื้นที่หลายแหล่งเพื่อการ เผ่าระวังและการป้องกันการเผาในที่โล่งในจังหวัดเชียงใหม่. เชียงใหม่: คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่; ๒๕๕๔.
๑๗. ศุทธิณี ดนตรี. แผนปฏิบัติการเพื่อจัดการไฟป่า-หมอกควัน พ.ศ.๒๕๕๕ ในตำบลสบเตี๊ยะ อำเภอจอมทอง จังหวัดเชียงใหม่. เชียงใหม่ : คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่; ๒๕๕๔.
๑๘. ศิริ อัคระอัคร, ไกรสร วิริยะ, ธนวัฒน์ ทองตัน, และ ประยูรยงค์ หนูไชยา. ลักษณะเชื้อเพลิงในป่าเต็งรัง เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าห้วยขาแข้ง. กรุงเทพฯ : ส่วนวิชาการด้านไฟป่า สำนักป้องกันปราบปรามและควบคุมไฟป่า กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า; ๒๕๔๗.
๑๙. ศิริ อัคระอัคร, และ ส. กิตติสัทธ. ลักษณะเชื้อเพลิงในป่าเต็งรัง จังหวัดเชียงใหม่. รายงานการวิจัยสำนักงานช่วยเหลือผู้ประสบภัยธรรมชาติ. กรุงเทพฯ: กรมป่าไม้ ; ๒๕๓๕.
๒๐. ศูนย์วิจัยและจัดการคุณภาพอากาศ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่. รายงานการทบทวนวรรณกรรมไฟป่าและการเผาในพื้นที่การเกษตร และการจัดการ. เชียงใหม่: ศูนย์วิจัยและจัดการคุณภาพอากาศ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่; ๒๕๕๔.
๒๑. สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. ข้อมูลพื้นฐานเศรษฐกิจการเกษตร ปี ๒๕๕๔ เอกสารการเกษตรเลขที่ ๔๐๑ . กรุงเทพฯ:ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย; ๒๕๕๕.
๒๒. สมศักดิ์ สุขวงศ์. การเจริญเติบโตของพรรณไม้ในป่าเต็งรัง. กรุงเทพฯ : คณะวนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์; ๒๕๑๕.
๒๓. สุรเด่น สัญญาอาจ. ผลกระทบของไฟต่อพืชพรรณและดินในป่าเต็งรังสะแกราช นครราชสีมา. นครราชสีมา; ๒๕๓๒.