

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการป้องกันและแก้ไขมลพิษทางอากาศจากหมอกควันในจังหวัดแม่ฮ่องสอน*

ณัฐชา อุ่นทองดี^ก✉ จุฑารัตน์ ชมพันธุ์^ข

^กนักศึกษาปริญญาโท สาขาวิชาการจัดการสิ่งแวดล้อม

คณะพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

^ขอาจารย์ คณะพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

✉papaeng@hotmail.com

บทคัดย่อ

การวิจัยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสาเหตุ การมีส่วนร่วมของประชาชน ปัจจัยความสำเร็จและปัญหา/อุปสรรค และเสนอแนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนในการป้องกันและแก้ไขมลพิษทางอากาศจากหมอกควันในจังหวัดแม่ฮ่องสอน โดยมลพิษทางอากาศจากหมอกควันเกิดจากการเผาในที่โล่ง ลักษณะภูมิประเทศและมลพิษทางอากาศจากประเทศใกล้เคียง ผลการศึกษากระบวนการมีส่วนร่วมพบว่าประชาชนส่วนใหญ่เข้าถึงข้อมูลได้ มีความโปร่งใส ครอบคลุมผู้มีส่วนได้เสียแต่บุคลากรและงบประมาณไม่เพียงพอ และมีส่วนร่วมรับรู้ข้อมูลข่าวสาร การดำเนินงาน/ปฏิบัติ บางส่วนมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็น แต่ไม่มีส่วนร่วมวางแผน ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมที่เป็น 1) ปัจจัยส่วนบุคคล ได้แก่ ความตระหนักและจิตสำนึก ความรู้ความเข้าใจ และผลกระทบของมลพิษทางอากาศจากหมอกควัน 2) ปัจจัยด้านการจัดการ ได้แก่ ศักยภาพของผู้นำชุมชนและการสนับสนุนจากภาครัฐ ปัญหา/อุปสรรคของการมีส่วนร่วมที่เป็น 1) ปัจจัยส่วนบุคคล ได้แก่ ความแตกต่างทางภาษา การไม่มีเวลา และการไม่ได้รับข้อมูลข่าวสาร 2) ปัจจัยเชิงโครงสร้าง/ การบริหารของภาครัฐ ได้แก่ การติดต่อสื่อสาร การเดินทาง และขาดความต่อเนื่อง ข้อเสนอแนะในการส่งเสริมการมีส่วนร่วม คือ การสร้างความรู้ความเข้าใจ ความตระหนัก และการส่งเสริมเทคโนโลยีการเกษตร เพื่อให้ประชาชนเปิดใจยอมรับการดำเนินงานของภาครัฐ และรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียอื่น

คำสำคัญ: กระบวนการมีส่วนร่วม หมอกควัน การเผาในที่โล่ง มลพิษทางอากาศ

*บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์ในหลักสูตรวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการจัดการสิ่งแวดล้อม คณะพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

Public Participation in Prevention and Solution of Haze Air Pollution in Mae Hong Son Province

Natchaya Unthongdee^{a,✉} Chutarat Chompunth^b

^aMaster's Student, Master of Science Program in Environmental Management
School of Social and Environmental Development, National Institute of Development Administration

^bLecturer, Social and Environmental Development, National Institute of Development Administration
✉papaeng@hotmail.com

Abstract

This research aims to study the causes of haze air pollution in Mae Hong Son Province in Thailand and discusses public participation in preventing haze air pollution there. Methods for public participation in the prevention and mitigation of haze air pollution are proposed. The research is a qualitative study that obtained data through semi-structured interviews and documents. It was found that the causes of haze air pollution in Mae Hong Son were open burning, geographical characteristics, and air pollution from neighboring countries. Regarding the public participation process, it was revealed that the processes were transparent and all stakeholders were involved; however, it was also found that the staff and budget were not sufficient. Most of the people however were able to access all of the necessary data, and most of them could share information and play an important role in the public participation process regarding air pollution mitigation. The success factors influencing the public's participation were: 1) personal factors: awareness and acknowledgement of the problem, recognition of the importance of participation, and realization of hazardous haze air pollution; and 2) management actors: the ability of the community leaders and support from the state. The factors that were obstacles were the following: 1) personal factors: language differences, lack of time, and lack of knowledge; and 2) structural/managerial factors: communication, transportation, and the lack of continuous implementation. Suggestions for people's participation are presented, including the following: the encouragement of people's participation, imparting knowledge and understanding, development of agricultural technology, and the people's acceptance of the state's implementation of its prevention and solution measures, as well as the willingness to listen to the opinion of other stakeholders.

Keywords: Public participation; Haze; Open Burning; Air Pollution; Mae Hong Son Province

บทนำ

หมอกควัน เป็นมลพิษทางอากาศที่เกิดจากหลายสาเหตุ แต่ในภาคเหนือของประเทศไทยส่วนใหญ่เกิดจากการเผาในที่โล่ง (Open Burning) ในพื้นที่ป่า พื้นที่ชุมชน พื้นที่ทำการเกษตร และข้างทาง เนื่องจากประชาชนในพื้นที่เชื่อว่าการเผาจะทำให้พืชเศรษฐกิจอย่างฝักร้างและเห็ดถอบเจริญงอกงาม และสะดวกในการล่าสัตว์ ขยายพื้นที่เพาะปลูก ทำให้เลื่อนลอย ทำลายเศรษฐกิจและสุขภาพของประชาชน การเกษตร นอกจากนี้ยังเป็นวิธีที่ง่าย สะดวก ใช้เวลาไม่นานและไม่สิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายอีกด้วย สถานการณ์หมอกควันในภาคเหนือของประเทศไทยเริ่มส่อเค้ารุนแรงเมื่อเดือนมีนาคม พ.ศ. 2550 เนื่องจากมีหมอกควันปกคลุมหลายพื้นที่ในระดับที่ไม่เคยปรากฏมาก่อน โดยสถานการณ์ล่าสุดในปี พ.ศ. 2556 ศูนย์วิจัยและพัฒนาการป้องกันและจัดการภัยพิบัติ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ได้เก็บตัวอย่างฝุ่นละอองขนาดเล็กผ่านศูนย์กลางน้อยกว่า 2.5 ไมครอน ($PM_{2.5}$) ในระหว่างเดือนกรกฎาคม-เดือนกันยายน พ.ศ. 2555 ซึ่งเป็นช่วงก่อนเกิดวิกฤติหมอกควันและระหว่างเดือนกุมภาพันธ์ - เดือนเมษายน พ.ศ. 2556 ช่วงเกิดวิกฤติหมอกควันในพื้นที่ 9 จังหวัดภาคเหนือตอนบน พบว่าจังหวัดที่มีค่าเฉลี่ยปริมาณฝุ่นละอองหลังเกิดวิกฤติหมอกควันเพิ่มขึ้นจากก่อนเกิดวิกฤติมากที่สุด ได้แก่ จังหวัดเชียงรายและจังหวัดแม่ฮ่องสอน โดยจังหวัดเชียงรายเพิ่มขึ้นร้อยละ 513 และจังหวัดแม่ฮ่องสอนเพิ่มขึ้นร้อยละ 509 นอกจากนี้ยังพบว่าระดับความเข้มข้นของสารก่อมะเร็งคือโพลีไซคลิก อะโรมาติก ไฮโดรคาร์บอน (PAHs) ในฝุ่น $PM_{2.5}$ ของจังหวัดแม่ฮ่องสอนมีค่าสูงสุดที่ 3,864 พิโคกรัมต่อลูกบาศก์เมตร รองลงมา ได้แก่ จังหวัดลำพูนที่มีค่า โพลีไซคลิก อะโรมาติก ไฮโดรคาร์บอน (Total PAHs) อยู่ที่ 866 พิโคกรัมต่อลูกบาศก์เมตร (NIDA Center for Research and Development of Disaster Prevention and Management (2013))

มลพิษทางอากาศจากหมอกควันเป็นปัญหาที่มีความซับซ้อนและมีสาเหตุหลักมาจากการกระทำของมนุษย์ (Man Made) เกี่ยวโยงกับความเชื่อและค่านิยมของประชาชนในพื้นที่รวมทั้งต้องการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ (Public Goods) ให้มากที่สุด จนมองข้ามผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับตนเองและส่วนรวม เนื่องจากความเคยชินและวิถีการดำรงชีวิตที่สืบทอดกันมาช้านาน ในอดีตการเผาในที่โล่งมีผลกระทบไม่มากนัก แต่ในปัจจุบันจำนวนประชากรเพิ่มมากขึ้น สภาพแวดล้อมและสภาพภูมิอากาศของโลกเปลี่ยนแปลงไป การเผาในที่โล่งทำให้เกิดการสะสมของหมอกควัน ส่งผลกระทบต่อสุขภาพ การท่องเที่ยว และการคมนาคมของประชาชนมากขึ้น แนวทางในการป้องกันและแก้ไขปัญหาดังกล่าวจึงควรเป็นแนวทางให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องในหน่วยงานหรือองค์กรต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันและแก้ไขปัญหา เนื่องจากการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการซึ่งผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีโอกาสแสดงทรรศนะและแลกเปลี่ยนข้อมูลและความคิดเห็นเพื่อแสวงหาทางเลือกและการตัดสินใจต่าง ๆ เกี่ยวกับการดำเนินงานหรือกิจกรรมที่เหมาะสม และเป็นที่ยอมรับร่วมกัน โดยทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องต้องได้เข้าร่วมตั้งแต่เริ่มต้นจนถึงการติดตามและประเมินผล เพื่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจ การรับรู้และเรียนรู้ที่จะนำไปสู่แนวทางการแก้ไขปัญหาและต้องมีการสื่อสารสองทาง

ภาครัฐได้กำหนดมาตรการควบคุมดูแลเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาดังกล่าวตั้งแต่ปี พ.ศ. 2550 ซึ่งเป็นมาตรการที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น แต่หากพิจารณาการมีส่วนร่วมของประชาชนจากผลการตรวจวัดคุณภาพอากาศพบว่าส่อเค้ารุนแรงมากขึ้น สะท้อนถึงการมีส่วนร่วมในการ

ป้องกันและแก้ไขปัญหาดังกล่าว ดังนั้นผู้วิจัยจึงสนใจศึกษาสาเหตุของการเกิดมลพิษทางอากาศจากหมอกควันในจังหวัดแม่ฮ่องสอน การมีส่วนร่วมของประชาชนในการป้องกันและแก้ไขมลพิษทางอากาศจากหมอกควันในจังหวัดแม่ฮ่องสอน ปัจจัยความสำเร็จและปัญหาหรืออุปสรรคของกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในจังหวัดแม่ฮ่องสอน และเพื่อเสนอแนวทางในการส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการป้องกันและแก้ไขมลพิษทางอากาศจากหมอกควันในจังหวัดแม่ฮ่องสอนต่อไป

วิธีการศึกษา

วิธีในการรวบรวมข้อมูล

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) เก็บรวบรวมข้อมูลโดยการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (Semi-Structured Interviews) ร่วมกับการศึกษาเอกสาร (Documentary Research)

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยคือ แบบสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้างโดยแบ่งเป็น แบบสัมภาษณ์สำหรับเจ้าหน้าที่หน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่น แบบสัมภาษณ์สำหรับผู้นำชุมชนและแบบสัมภาษณ์สำหรับประชาชน จากนั้นนำข้อมูลมาเรียบเรียงและวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) ด้วยการวิเคราะห์แบบ 3 เสา (Triangulation) ของข้อมูลที่ได้จาก 3 แหล่ง คือ ประชาชน ผู้นำชุมชน และเจ้าหน้าที่หน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่น

กลุ่มเป้าหมายและผู้ให้ข้อมูลหลัก

การศึกษาในครั้งนี้กลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลัก (Key Informants) ที่มีส่วนเกี่ยวข้องและเป็นผู้มีส่วนร่วมได้รับผลกระทบจากมลพิษทางอากาศจากหมอกควันในจังหวัดแม่ฮ่องสอน ประกอบด้วย เจ้าหน้าที่หน่วยงานภาครัฐส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง ประชาชนในชุมชนหมู่ที่ 10 บ้านหัวน้ำแม่สะกิด และประชาชนในชุมชนหมู่ที่ 2 บ้านป่าปู ตำบลผาบ่อง อำเภอเมือง จังหวัดแม่ฮ่องสอน ซึ่งผู้ศึกษาเริ่มสัมภาษณ์ผู้นำชุมชนที่ได้ทำความรู้จักเริ่มแรกและสอบถามถึงบุคคลต่อไปด้วยเทคนิคลูกบอลหิมะ (Snowball Technique) สำหรับเจ้าหน้าที่ภาครัฐส่วนท้องถิ่นเป็นการใช้เทคนิคการเลือกตัวอย่างแบบเจาะจง (Purposive Selection) รวมผู้ให้ข้อมูลหลักทั้งสิ้น 19 ท่าน โดยมีรายละเอียดดังนี้

1. เจ้าหน้าที่หน่วยงานภาครัฐส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย
 - (1) เจ้าหน้าที่สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดแม่ฮ่องสอน จำนวน 1 ท่าน
 - (2) เจ้าหน้าที่สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดแม่ฮ่องสอน จำนวน 1 ท่าน
 - (3) เจ้าหน้าที่สำนักงานทางหลวงชนบทจังหวัดแม่ฮ่องสอน จำนวน 1 ท่าน
 - (4) เจ้าหน้าที่สำนักงานเทศบาลเมืองแม่ฮ่องสอน จำนวน 1 ท่าน
 - (5) เจ้าหน้าที่สำนักจัดการป่าไม้ที่ 1 สาขาแม่ฮ่องสอน จำนวน 1 ท่าน

(6) เจ้าหน้าที่สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดแม่ฮ่องสอน จำนวน 1 ท่าน

2. กลุ่มประชาชน ประกอบด้วย

ผู้นำชุมชนและประชาชนในชุมชนหมู่ที่ 10 บ้านหัวน้ำแม่สะกิด ตำบลผาบ่อง อำเภอเมือง จังหวัดแม่ฮ่องสอน จำนวน 9 ท่าน ซึ่งเป็นชุมชนที่มีการดำเนินการในการป้องกันและแก้ไขมลพิษทางอากาศจากหมอกควันและได้รับรางวัล “ชุมชนมาตรฐานหมู่บ้านปลอดการเผา” ระดับจังหวัดแม่ฮ่องสอน และชุมชนหมู่ที่ 2 บ้านป่าปู้ ตำบลผาบ่อง อำเภอเมือง จังหวัดแม่ฮ่องสอนจำนวน 4 ท่าน ซึ่งเป็นชุมชนที่มีความโดดเด่นในเรื่องป่าชุมชนและได้รับรางวัลป่าชุมชนดีเด่น

กรอบแนวคิดการวิจัย

จากการศึกษาแนวคิดทฤษฎีและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง สามารถกำหนดกรอบแนวคิดในการวิจัยได้ดังแสดงในภาพที่ 1



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย

ผลการศึกษาและอภิปรายผลการศึกษา

สาเหตุของการเกิดมลพิษทางอากาศจากหมอกควันในจังหวัดแม่ฮ่องสอน

สาเหตุของมลพิษทางอากาศจากหมอกควันในจังหวัดแม่ฮ่องสอน ได้แก่ การเผาในที่โล่ง ลักษณะทางภูมิศาสตร์ และมลพิษทางอากาศจากประเทศใกล้เคียง ซึ่งสรุปและอภิปรายผลการศึกษาได้ดังนี้

การเผาในที่โล่ง เนื่องจากเป็นความเชื่อและวิถีชีวิตของประชาชนในท้องถิ่น แบ่งตามลักษณะพื้นที่ได้เป็น 1) การเผาในพื้นที่ป่าเพื่อล่าสัตว์ เพื่อให้เข้าไปล่าสัตว์ได้สะดวกมากขึ้น โดยสอดคล้องกับ Mae Hong Son Provincial Office of Natural Resources and Environment (2012) ที่กล่าวว่าสาเหตุที่ทำให้เกิดไฟป่าคือคนที่เข้าไปล่าสัตว์จุดไฟเพื่อให้สัตว์หนีออกจากที่ซ่อนและหาของป่า และสอดคล้องกับ Rayanakorn (2010) ที่ระบุว่า การเกิดไฟป่าส่วนใหญ่เกิดจากคนที่จุดไฟเพื่อหาของป่า ล่าสัตว์ เผาไร่นอกจากนี้ประชาชนยังเชื่อว่าการเผาในพื้นที่ป่าจะทำให้ผักหวานเห็ดถอบ เจริญเติบโตงอกงาม ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ Cheuayoung (2010) ที่พบว่าสาเหตุของการเกิดปัญหาหมอกควันในตำบลดอนแก้วส่วนหนึ่งเกิดจากความเชื่อเดิมของประชาชนว่าของป่าจะต้องถูกกระตุ้นด้วยความร้อนจึงจะผลิดอกออกผล เช่น ผักหวาน เห็ดเผาะ เป็นต้น 2) การเผาในพื้นที่ทำการเกษตร เป็นความเชื่อของประชาชนว่าสามารถเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรของพืชประเภทถั่ว ทำลายเศษวัสดุเหลือทิ้งทางการเกษตร และทำลายเชื้อโรคในดิน สอดคล้องกับงานวิจัยของ Cheuayoung (2010) ที่พบว่าสาเหตุของปัญหาหมอกควันในปัจจุบันขององค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้วส่วนหนึ่งเกิดจากการเผาในพื้นที่ทำการเกษตร เนื่องจากประชาชนเชื่อว่าเป็นการปรับความเป็นกรดด่างในดิน ฆ่าเชื้อหลังการเก็บเกี่ยว และเป็นการปรับหน้าดินเพื่อทำการเพาะปลูกพืชอย่างอื่น รวมทั้งเป็นวิธีที่ง่าย สะดวก รวดเร็ว และลดค่าใช้จ่าย 3) การเผาในพื้นที่ชุมชน เพื่อทำลายเศษใบไม้ กิ่งไม้ เศษหญ้าที่เกิดขึ้นภายในชุมชน ซึ่งสอดคล้องกับ Air Quality and Noise Management Bureau (2013) ที่กล่าวว่า การเผาขยะเศษวัชพืช เศษกิ่งไม้ ใบไม้ในชุมชน เป็นสาเหตุหลักของการเผาในที่โล่ง 4) การเผาในพื้นที่ข้างทาง เพื่อทำลายต้นไม้กิ่งไม้และเศษวัชพืชข้างทางไม่ให้ไฟเกิดการลุกลามมาทำความเสียหายให้กับพื้นที่เกษตรกรรมหรือพื้นที่ชุมชน สอดคล้องกับ Rayanakorn (2010) ที่กล่าวว่า การเผาเศษวัชพืชริมถนนเป็นอีกสาเหตุหนึ่งของการเกิดหมอกควันในจังหวัดเชียงใหม่รวมทั้งการลุกลามมาจากพื้นที่ทำการเกษตร และ 5) สาเหตุอื่น ๆ เช่น คนต่างถิ่นหรือคนต่างด้าว ความคึกคะนองของคนเข้าไปหาของป่าและการกลั่นแกล้งเจ้าหน้าที่หรือคนในพื้นที่ ซึ่งสอดคล้องกับ Mae Hong Son Provincial Office of Natural Resources and Environment (2012) ที่กล่าวว่าสาเหตุที่ทำให้เกิดไฟป่าเกิดจากความขัดแย้งซึ่งชาวบ้านอาจเกิดความขัดแย้งกับหน่วยงานราชการในพื้นที่ แกล้งโดยจุดไฟเผาป่า

ลักษณะทางภูมิศาสตร์ของจังหวัดแม่ฮ่องสอน ซึ่งเป็นแบบแอ่งกระทะ มีภูเขาสูงล้อมรอบเป็นลักษณะที่เอื้ออำนวยต่อการสะสมของหมอกควัน สอดคล้องกับงานวิจัยของ Cheuayoung (2010) ที่พบว่าสาเหตุของปัญหาหมอกควันในองค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้วส่วนหนึ่งเนื่องมาจากตำบลดอนแก้วอยู่ในเขตอำเภอแม่ริมจังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งพื้นที่โดยทั่วไปของจังหวัดเชียงใหม่มีสภาพเป็นแอ่งกระทะ และพบว่าภูมิอากาศของจังหวัดแม่ฮ่องสอนส่งผลต่อการสะสมของหมอกควัน เนื่องจากจังหวัดแม่ฮ่องสอนอยู่ในภูมิภาคเขตร้อนจัด ตอนกลางวันมีอุณหภูมิสูงมากจากอิทธิพลของแสงแดดในตอนกลางวันได้รับ

อิทธิพลจากลมภูเขาทำให้อากาศภายในหุบเขาเย็นลงอย่างรวดเร็ว เมื่อความร้อนตอนกลางวันลอยตัวสูงขึ้นปะทะกับความชื้นของอากาศในตอนกลางคืนจึงเกิดเป็นหมอกควันปกคลุมในบริเวณหุบเขา เมื่อมีการเผาในที่โล่ง หมอกควันและอนุภาคฝุ่นที่เกิดขึ้นจึงถูกมวลอากาศกดทับไว้ โดยสอดคล้องกับงานวิจัยของ Cheuayoung (2010) ที่พบว่าสาเหตุของปัญหาหมอกควันในปัจจุบันขององค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้วส่วนหนึ่งเกิดเนื่องจากเมื่อเข้าสู่ฤดูแล้งพื้นดินมีความกดอากาศสูงทำให้อากาศจากพื้นดินทำให้ควันไฟที่เกิดขึ้นไม่สามารถลอยตัวขึ้นไปสู่ข้างบนได้ และประเภทป่าในจังหวัดแม่ฮ่องสอนเป็นป่าเต็งรังและป่าเบญจพรรณซึ่งเป็นป่าที่ต้นไม้มิมีการทิ้งใบในช่วงฤดูแล้งเกิดการสะสมของใบไม้จำนวนมาก ประชาชนบางกลุ่มจึงทำการเผาใบไม้เหล่านั้นเพื่อลดปริมาณ สอดคล้องกับ Mae Hong Son Official (2011) ที่กล่าวว่าจังหวัดแม่ฮ่องสอนมีป่าชนิดผลัดใบ ได้แก่ ป่าผสมเบญจพรรณและป่าเต็งรัง นอกจากนี้ยังพบป่าไร่ร้างและป่าไร่เลื่อนลอย พืชพันธุ์ไม้ในป่าส่วนใหญ่เป็นไม้มีค่า เช่น ไม้สัก ไม้เต็งรัง ไม้แดง ไม้ประดู่ ไม้ชิงชัน ไม้มะค่าโมง ไม้รักฟ้า ไม้ยมหอม ไม้ตะเคียนทอง ไม้ตะเคียนหนู ไม้เต็ง ไม้รัง ยางเหียง ไม้พลวง ไม้ตะแบก เป็นต้น

และพบว่ามลพิษทางอากาศของประเทศเพื่อนบ้านมีผลต่อหมอกควันในจังหวัดแม่ฮ่องสอนเนื่องจากมีแนวพรมแดนติดกับประเทศสหภาพเมียนมาร์และอยู่ใกล้จังหวัดที่มีปัญหาเกี่ยวกับการเกิดมลพิษทางอากาศจากหมอกควัน เช่น จังหวัดเชียงใหม่ จังหวัดเชียงราย เป็นต้น เมื่อประเทศสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาร์หรือจังหวัดใกล้เคียงมีการเผาในที่โล่งประกอบกับอิทธิพลจากความเร็วของลมและทิศทางการพัดของลมหมอกควันที่เกิดจากการเผาไหม้จะถูกพัดพาและเกิดการสะสมในพื้นที่จังหวัดแม่ฮ่องสอน ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ Cheuayoung (2010) ที่พบว่าสาเหตุของปัญหาหมอกควันในปัจจุบันขององค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้วส่วนหนึ่งเกิดจากการมีลมพัดพามาจากที่อื่นมาสมทบทำให้จังหวัดเชียงใหม่เกิดปัญหาหมอกควันเพิ่มมากขึ้น

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการป้องกันและแก้ไขมลพิษทางอากาศจากหมอกควันในจังหวัดแม่ฮ่องสอน

1. กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการป้องกันและแก้ไขมลพิษทางอากาศจากหมอกควันในจังหวัดแม่ฮ่องสอน

จากการศึกษาพบว่ากระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนมีประเด็นที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ความโปร่งใสของกระบวนการมีส่วนร่วม (Transparency) ทรัพยากร (Resources) ความเพียงพอและการเข้าถึงข้อมูล (Data Sufficiency and Access) และความครอบคลุมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) ซึ่งสามารถสรุปและอภิปรายผลการศึกษาดังนี้

ความโปร่งใส พบว่ากระบวนการมีความโปร่งใสในระดับหนึ่ง มีการชี้แจงรายละเอียดมาตรการ/กิจกรรมให้ประชาชนได้รับทราบและเปิดโอกาสให้ประชาชนร่วมแสดงความคิดเห็นทั้งเป็นทางการและไม่เป็นทางการ เพื่อรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน อย่างไรก็ตามความคิดเห็นที่ได้จากประชาชนไม่ได้ถูกนำไปเป็นข้อมูลในการพิจารณากำหนดมาตรการหรือนโยบายต่าง ๆ ซึ่งทำให้ประชาชนบางส่วนไม่ยอมรับมาตรการ/กิจกรรมของหน่วยงานภาครัฐ สอดคล้องกับงานวิจัยของ Lapchit (2007) ที่พบว่าความโปร่งใสขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) การปฏิบัติตามกฎระเบียบของ องค์การบริหารส่วนตำบล อปท.

ความรับผิดชอบกระตือรือร้นที่จะแก้ไขปัญหาอย่างจริงจัง การดูแลเอาใจใส่ต่อทุกข์สุขของประชาชนเป็นสาเหตุสำคัญหรือมีอิทธิพลทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อการตัดสินใจเข้ามีส่วนร่วมของประชาชน

ทรัพยากร พบว่างบประมาณไม่เพียงพอทั้งหน่วยงานภาครัฐส่วนท้องถิ่นและประชาชน หลายหน่วยงานนำงบประมาณมาใช้ในการดำเนินงานเช่นเดียวกับประชาชนที่งบประมาณจากหน่วยงานภาครัฐลดลงและผู้นำชุมชนเป็นผู้ออกงบประมาณในการดำเนิน ในส่วนของบุคลากรหน่วยงานภาครัฐส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องพบว่าไม่เพียงพอและหลายหน่วยงานไม่มีเจ้าหน้าที่สำหรับดำเนินการ ทำให้การลงพื้นที่ให้ข้อมูลความรู้หรือทำกิจกรรมอย่างครอบคลุมเป็นไปได้ยาก และขาดความต่อเนื่อง ซึ่งสอดคล้องกับ Creighton (2005) กล่าวว่า การขาดแคลนทรัพยากรสะท้อนให้เห็นถึงการขาดความผูกพันในด้านการจัดการ ดังนั้นการดำเนินงานจะต้องมีความแน่ใจว่าไม่ได้ทำมากเกินไปกว่าหน้าที่ในการบริหารจัดการ แต่หากบางครั้งทรัพยากรมีความจำกัดจริงในกรณีเหล่านี้ให้เล็งเน้นกิจกรรมการมีส่วนร่วมของประชาชน ณ จุดที่เป็นหลักของการตัดสินใจที่เกิดขึ้นหลังจากทางเลือกต่าง ๆ ได้มีการพิจารณา แต่ต้องก่อนการที่จะผูกมัดหรือผูกพันกับทางเลือกที่ชอบมากกว่า อย่างไรก็ตามในส่วน of ประชาชนพบว่ามีความเพียงพอของบุคลากร

ความเพียงพอและการเข้าถึงข้อมูล พบว่าข้อมูลที่ภาครัฐให้กับประชาชนมีความเหมาะสมและประชาชนส่วนใหญ่เข้าถึงข้อมูลได้ ซึ่งมีผลต่อการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนเพราะช่องทางการสื่อสารและข้อมูลที่ครอบคลุมจะทำให้ประชาชนในพื้นที่สามารถเข้าถึงข้อมูลได้อย่างเพียงพอ ซึ่งการได้รับข้อมูลหรือการเข้าถึงข้อมูลอย่างเพียงพอจะมีผลจะทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันและแก้ไขมลพิษทางอากาศจากหมอกควันเพิ่มมากขึ้น สอดคล้องกับงานวิจัยของ Wongsanekham (2007) ที่พบว่า การได้รับข้อมูลข่าวสารจากภาครัฐและเอกชนที่ร่วมกันเผยแพร่ณรงค์ประชาสัมพันธ์ การงดการเผาในที่โล่งทำให้ประชาชนมีพฤติกรรมในการลดการเผาเพื่อป้องกันผลกระทบจากมลพิษทางอากาศ

สำหรับความครอบคลุมของผู้มีส่วนได้เสีย พบว่าผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีส่วนร่วมในการดำเนินงานรวมทั้งประชาชนในชุมชนที่เข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันและแก้ไขมลพิษทางอากาศจากหมอกควัน ทั้งในส่วน of เยาวชนผู้สูงอายุผู้นำชุมชนและสมาชิกคนอื่น ๆ ซึ่งความครอบคลุมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจะทำให้ประชาชนอยากเข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันและแก้ไขปัญหาต่าง ๆ มากขึ้น

2. รูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการป้องกันและแก้ไขมลพิษทางอากาศจากหมอกควันในจังหวัดแม่ฮ่องสอน

รูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชน ประเด็นที่พิจารณา ได้แก่ การร่วมรับรู้ข้อมูลข่าวสาร การร่วมแสดงความคิดเห็น การร่วมวางแผนดำเนินงาน การร่วมดำเนินการ/ ปฏิบัติการ และการร่วมติดตามผลการดำเนินงาน ซึ่งสามารถสรุปและอภิปรายผลการศึกษาดังนี้

การร่วมรับรู้ข้อมูลข่าวสาร พบว่าส่วนใหญ่เป็นการสื่อสารทางเดียว กระตุ้นให้ประชาชนเริ่มมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับเรื่องหมอกควัน รู้ถึงสาเหตุ ผลกระทบและมาตรการที่เกี่ยวข้องผ่านช่องทางการสื่อสาร เช่น ป้ายประชาสัมพันธ์ สื่อวิทยุทีวีท้องถิ่น เอกสารแผ่นพับ อินเทอร์เน็ต การจัดอบรมให้ความรู้แก่ประชาชนในท้องถิ่น และการไปดูงานที่ศูนย์การเรียนรู้ต่าง ๆ ซึ่งส่วนใหญ่อีกจะเป็นเรื่องเกี่ยวกับหมอกควันผลกระทบที่เกิดขึ้น รวมทั้งมาตรการที่เกี่ยวข้อง โดยสอดคล้องกับงานวิจัยของ Cheuayoung (2010) ที่พบว่าวิธีการป้องกันและแก้ไขปัญหาหมอกควันในพื้นที่ท้องที่การบริหารส่วนตำบลตอนแก้ว คือการให้

ความรู้แก่ประชาชนเกี่ยวกับโทษและผลกระทบที่เกิดจากหมอกควันโดยการทำแผ่นพับ เสียงตามสาย วิทยุชุมชน ละคร และการใช้รถประชาสัมพันธ์ออกให้ความรู้ในช่วงที่เกิดวิกฤตปัญหาหมอกควัน เป็นต้น

การร่วมแสดงความคิดเห็น พบว่าประชาชนได้แสดงความคิดเห็นทั้งเป็นทางการและไม่เป็นทางการซึ่งมีผลต่อการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน เพราะการได้แสดงความคิดเห็นจะทำให้หน่วยงานภาครัฐทราบถึงความเป็นไปได้ในการนำกิจกรรมหรือมาตรการนั้นมาบังคับใช้ และหากข้อมูลที่ประชาชนแสดงความคิดเห็นไปถูกนำไปเป็นส่วนหนึ่งของการตัดสินใจการดำเนินงานของภาครัฐ จะทำให้ประชาชนเกิดการยอมรับมาตรการหรือกิจกรรมนั้น ๆ และเข้ามามีส่วนร่วม แต่ส่วนใหญ่แล้วตัวแทนประชาชนที่เคยเข้าไปมีส่วนร่วมกับหน่วยงานภาครัฐอย่างผู้นำชุมชนกลับไม่ค่อยได้แสดงความคิดเห็น แต่เป็นการเข้าไปร่วมประชุมรับทราบแนวทางการดำเนินงานตามมาตรการต่าง ๆ และในกรณีที่แสดงความคิดเห็นก็พบว่าความคิดเห็นไม่ได้ถูกนำไปใช้เป็นส่วนหนึ่งในการตัดสินใจ ซึ่งสอดคล้องกับ Ratanawipa (2004) ที่พบว่าผู้ที่เข้าไปมีส่วนร่วมกับการจัดการมลพิษทางอากาศร่วมกับหน่วยงานราชการในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศในจังหวัดเชียงใหม่เป็นเพียงตัวแทนตัวแทนที่เข้าไปมีส่วนร่วมในการปฏิบัติตามแนวทางที่หน่วยงานราชการกำหนดไว้เท่านั้น เช่น การเข้าร่วมประชุมการฝึกอบรม ผลที่เกิดจากการมีส่วนร่วมจึงเป็นแค่การสร้างเสริมความรู้ความเข้าใจในองค์การชุมชนและเป็นการติดต่อสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่กับตัวแทนประชาชนเท่านั้น

การร่วมวางแผน พบว่าประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการวางแผนการดำเนินงานตามมาตรการของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง มีเพียงผู้นำชุมชนที่เข้าร่วมรับมาตรการจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแล้วนำมาวางแผนการดำเนินงานร่วมกับคณะกรรมการ และสมาชิกในชุมชน ทั้งนี้ การร่วมวางแผนดำเนินงานจะทำให้ประชาชนอยากที่จะเข้ามามีส่วนร่วมเพราะเป็นการดำเนินงานที่มาจากแสดงความคิดเห็นและเกิดการกระจายบทบาทหน้าที่การทำงานให้แต่ละฝ่ายเข้ามามีส่วนร่วม ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ Phannaphatkun (2012) ที่พบว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศของเทศบาลเมืองเชียงใหม่มีเพียงตัวแทนตัวแทนที่เข้าไปมีส่วนร่วมในการปฏิบัติตามแนวทางที่เลือกมาสู่การปฏิบัติเป็นภารกิจของกลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนล่าง 2 ที่เป็นผู้จัดสรรงบประมาณและมอบหมายให้สำนักงานโยธาธิการ และผังเมืองจังหวัดสมุทรสงครามเป็นผู้ดำเนินการ

การร่วมดำเนินการ/ปฏิบัติ พบว่าผู้มีส่วนได้ส่วนเสียส่วนใหญ่ต่างมีส่วนร่วมในการดำเนินงานหรือการปฏิบัติ โดยเฉพาะประชาชนที่มีส่วนร่วมกับหน่วยงานภาครัฐส่วนท้องถิ่นในการเป็นเครือข่ายอาสาสมัคร และร่วมกันทำกิจกรรมต่าง ๆ ทั้งกับหน่วยงานภาครัฐและในส่วน of ประชาชน อาทิ การปลูกป่า ทำฝาย และทำแนวกันไฟ เป็นต้น

ปัจจัยความสำเร็จและปัญหาหรืออุปสรรคของกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศจากหมอกควันในจังหวัดแม่ฮ่องสอน

1. ปัจจัยความสำเร็จของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกันป้องกันและแก้ไขมลพิษทางอากาศจากหมอกควันในจังหวัดแม่ฮ่องสอน

ปัจจัยความสำเร็จของการมีส่วนร่วมของประชาชนแบ่งเป็น ปัจจัยส่วนบุคคลและปัจจัยด้านการบริหารจัดการ ซึ่งสามารถสรุปและอภิปรายผลการศึกษาดังนี้

1) ปัจจัยส่วนบุคคล ที่มีผลต่อความสำเร็จของการมีส่วนร่วม ประกอบด้วย (1) การมีความตระหนักและจิตสำนึกถึงผลกระทบที่จะเกิดต่อตนเองและส่วนรวมทั้งในปัจจุบันและอนาคต ซึ่งจะทำให้ประชาชนอยากที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันและแก้ไขมลพิษทางอากาศจากหมอกควัน โดยสอดคล้องกับงานวิจัยของ Wongsanekham (2007) ที่พบว่าความตระหนักในปัญหาสิ่งแวดล้อมจะเป็นจิตสำนึกในการรักษาสิ่งแวดล้อมเมื่อเกิดปัญหาหรือพบเห็นเรื่องที่เรามีความรู้จะตั้งจิตสำนึกออกมาให้มองเห็นภาพได้อย่างชัดเจนซึ่งจิตสำนึกที่ฝังลึกและถูกต้องจะไม่เปลี่ยนแปลงมีความเข้าใจอย่างถ่องแท้เรื่องสิ่งแวดล้อม (2) การมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการเกิดหมอกควัน มาตรการหรือกฎระเบียบต่าง ๆ จากการรณรงค์ประชาสัมพันธ์ของหน่วยงานภาครัฐส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องและจากผู้นำชุมชนทำให้สมาชิกในชุมชนมีความรู้ความเข้าใจและเข้ามามีส่วนร่วมเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหา โดยสอดคล้องกับงานวิจัยของ Wongsanekham (2007) ที่พบว่าประชาชนที่มีความรู้ความเข้าใจที่แตกต่างกันจะมีพฤติกรรมการป้องกันเพื่อลดผลกระทบจากปัญหามลพิษทางอากาศที่แตกต่างกัน และ (3) การได้รับผลกระทบจากหมอกควัน ทำให้ประชาชนในพื้นที่เปลี่ยนพฤติกรรมการเผาในที่โล่งลงเพื่อลดผลกระทบที่ตนเองและชุมชนจะได้รับและเข้ามามีส่วนร่วมกับกิจกรรมต่าง ๆ ของชุมชนเพิ่มขึ้น โดยสอดคล้องกับงานวิจัยของ Wongsanekham (2007) ที่พบว่าประชาชนส่วนใหญ่ที่มีประสบการณ์ได้รับผลกระทบมลพิษทางอากาศน้อยและมีประสบการณ์ได้รับผลกระทบจากมลพิษทางอากาศจะมีพฤติกรรมการป้องกันเพื่อลดผลกระทบที่เกิดจากปัญหามลพิษทางอากาศที่แตกต่างกัน

2) ปัจจัยด้านการบริหารจัดการ ที่มีผลต่อความสำเร็จของการมีส่วนร่วม ได้แก่ (1) ศักยภาพของผู้นำชุมชน เพราะชุมชนที่ประชาชนมีความรักและศรัทธาในตัวผู้นำชุมชนจะทำให้สมาชิกในชุมชนอยากที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการทำกิจกรรมต่าง ๆ เพิ่มขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ Lapchit (2007) ที่พบว่าปัจจัยหรือสาเหตุที่ทำให้ประชาชนตัดสินใจเข้ามามีส่วนร่วมงานกับ อบต. (2) ปัจจัยด้านบุคคล ได้แก่ การเป็นหน้าที่ของประชาชน อาสาสมัครด้วยใจ มีความรู้ความสามารถกล้าพูด กล้าแสดงความคิดเห็น เป็นที่เคารพนับถือของคนในชุมชนมีทักษะ และประสบการณ์เป็นประโยชน์กับตัวเองและชุมชน นอกจากนี้ยังพบว่า (3) การสนับสนุนจากหน่วยงานภาครัฐส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง ทั้งในเรื่องของการอบรมให้ความรู้ การให้งบประมาณ และการสนับสนุนอุปกรณ์ เป็นต้น เป็นอีกหนึ่งปัจจัยด้านการบริหารจัดการที่มีความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน

2. ปัญหาหรืออุปสรรคของกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศจากหมอกควันในจังหวัดแม่ฮ่องสอน

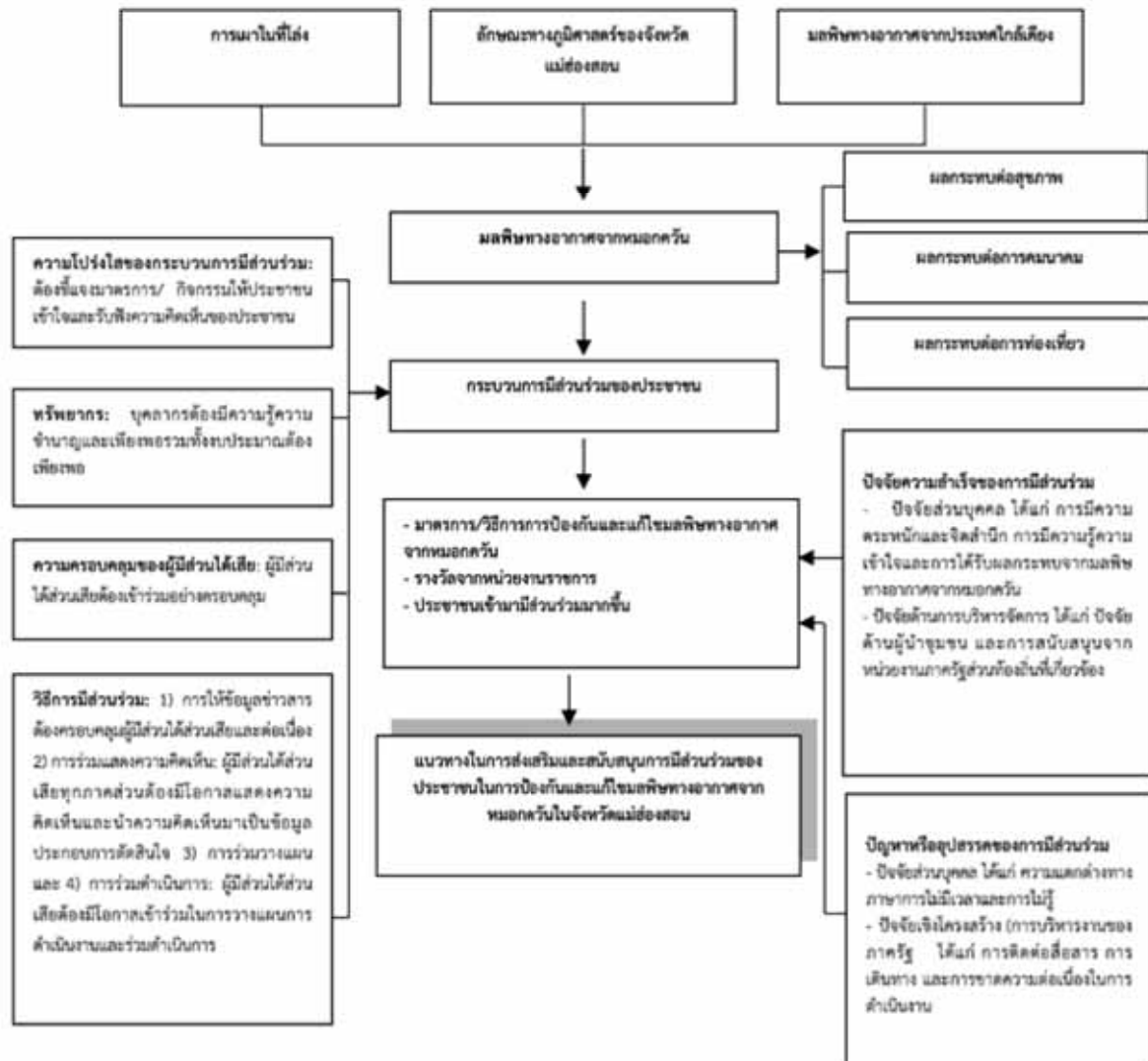
ปัญหาหรืออุปสรรคของกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ประกอบด้วย ปัจจัยส่วนบุคคลและปัจจัยเชิงโครงสร้าง/ การบริหารงานของภาครัฐ ซึ่งสามารถสรุปและอภิปรายผลการศึกษาได้ดังนี้

ปัจจัยส่วนบุคคล ได้แก่ 1) ความแตกต่างทางภาษา ทำให้การสื่อสารเป็นไปอย่างลำบาก ความเข้าใจของประชาชนขึ้นอยู่กับล่ามที่เป็นคนรับสารและถ่ายทอดสาร ชาวบ้านบางส่วนไม่เข้าใจภาษาไทย บางคนที่ฟังเข้าใจก็ไม่สามารถอ่านหรือเขียนภาษาไทยได้ ทำให้ประชาชนบางส่วนไม่ยอมเข้ามามีส่วนร่วม เพราะไม่สามารถสื่อสารกันได้อย่างชัดเจน 2) การไม่มีเวลาเข้าร่วม เนื่องจากการทำงานทั้งคนที่ทำเกษตรกรรมหรือทำงานรับจ้างในตัวเมืองที่หากกิจกรรมตรงกับวันทำงานก็ไม่สามารถมาเข้าร่วมได้ ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ Lungsun (2011) ที่พบว่าสาเหตุส่วนบุคคลที่คนไม่ไปเข้าร่วมในการสนับสนุนการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบลอำเภอวารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี เนื่องจากประชาชนบางคนไม่มีเวลาและหากไปเข้าร่วมจะขาดโอกาสการประกอบอาชีพ และเจ้าหน้าที่หน่วยงานภาครัฐส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องหลายหน่วยงานมีจำนวนบุคลากรและปริมาณงานที่สวนทางกันทำให้ไม่สามารถเข้าร่วมได้อย่างครอบคลุม และ 3) การไม่ได้รับข้อมูลข่าวสารทำให้ไม่รู้ว่ามีกิจกรรมหรือไม่รู้เกี่ยวกับกิจกรรมที่ถูกกำหนดขึ้นทำให้ประชาชนบางคนไม่เข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรม โดยสอดคล้องกับงานวิจัยของ Kasempitakpong (2011) ที่พบว่าการได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับหมอกควันในทุกช่องทางมีผลต่อความตระหนักในการจัดการหมอกควันในเขตเทศบาลเมืองลำพูนหรือไม่เข้าใจเกี่ยวกับมาตรการและวิธีการที่เกี่ยวข้อง ทำให้ไม่เข้ามาร่วมในกิจกรรมของชุมชน ทั้งนี้การไม่รู้ข้อมูลจะส่งผลต่อเนื่องถึงการขาดความตระหนักและไม่เข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันและแก้ไขปัญหาดังกล่าว

ปัจจัยเชิงโครงสร้าง/การบริหารงานของภาครัฐ ได้แก่ 1) การติดต่อสื่อสารกับหน่วยงานภาครัฐส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง มีข้อจำกัดของสัญญาณโทรศัพท์ที่ใช้ในการสื่อสาร ทำให้คนที่ต้องการติดต่อสื่อสารหรือแจ้งข้อมูลไม่ยอมที่จะแจ้งข้อมูล ส่งผลถึงการป้องกันและแก้ไขปัญหามิทันทั่วทั้งพื้นที่เพราะต้องใช้เวลาในการติดต่อสื่อสารนาน ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ Roongsa-ard (2005) ที่พบว่าหนึ่งในปัญหาและอุปสรรคในการป้องกันและดับไฟป่าในพื้นที่ดอยตุง อำเภอแม่ฟ้าหลวง จังหวัดเชียงใหม่ คือการติดต่อประสานงานกับหน่วยงานดับไฟป่ายากเพราะขาดเครื่องมือสื่อสารและบางครั้งแจ้งเจ้าหน้าที่แล้วแต่ไม่ได้รับความร่วมมือเท่าที่ควร 2) การเดินทาง ผลการศึกษาพบว่าจังหวัดแม่ฮ่องสอนมีข้อจำกัดของลักษณะทางภูมิประเทศที่เป็นแบบแอ่งกระทะและมีภูเขาสูงล้อมรอบ ถนนที่ใช้ในการเดินทางอยู่ระหว่างหุบเขาและบางเส้นทางเป็นถนนที่ยังไม่ได้รับการปรับปรุง ทำให้การเดินทางของเจ้าหน้าที่หน่วยงานภาครัฐส่วนท้องถิ่นที่จะเข้าไปรณรงค์ให้ข้อมูลข่าวสารเป็นไปได้อย่างลำบาก ซึ่งเป็นข้อจำกัดของความครอบคลุมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและการได้รับข้อมูลข่าวสาร รวมทั้งการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน โดยสอดคล้องกับงานวิจัยของ Roongsa-ard (2005) ที่พบว่าหนึ่งในปัญหาและอุปสรรคในการป้องกันและดับไฟป่าในพื้นที่ดอยตุง อำเภอแม่ฟ้าหลวง จังหวัดเชียงราย เนื่องจากพื้นที่ส่วนใหญ่เข้าถึงยากเพราะเป็นทางลาดชันและรถรวมทั้งอยู่ห่างไกลทำให้การเดินทางเป็นไปได้ยากลำบาก และ 3) การขาดความต่อเนื่องในการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานภาครัฐส่วนท้องถิ่น เนื่องจากหลายสาเหตุ เช่น การเปลี่ยนผู้บริหารระดับสูงและภาระงานที่มีมากกว่าจำนวนเจ้าหน้าที่ ส่งผลให้การทำงานไม่ต่อเนื่อง การรณรงค์

ประชาสัมพันธุ์ส่วนใหญ่ก็ทำเฉพาะในช่วงฤดูกาลหมอกควันซึ่งต้องเริ่มต้นใหม่ในทุก ๆ ปี โดยสอดคล้องกับงานวิจัยของ Supakjaree Cheuayoung (2010) ที่พบว่าหนึ่งในปัญหาอุปสรรคในการป้องกันและแก้ไขปัญหามอกควันในตำบลตอนแก้ว คือการขาดความต่อเนื่องของการประสานงานของบางโครงการ

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศจากหมอกควันในจังหวัดแม่ฮ่องสอน สามารถสรุปได้ดังภาพที่ 2



ภาพที่ 2 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศจากหมอกควันในจังหวัดแม่ฮ่องสอน

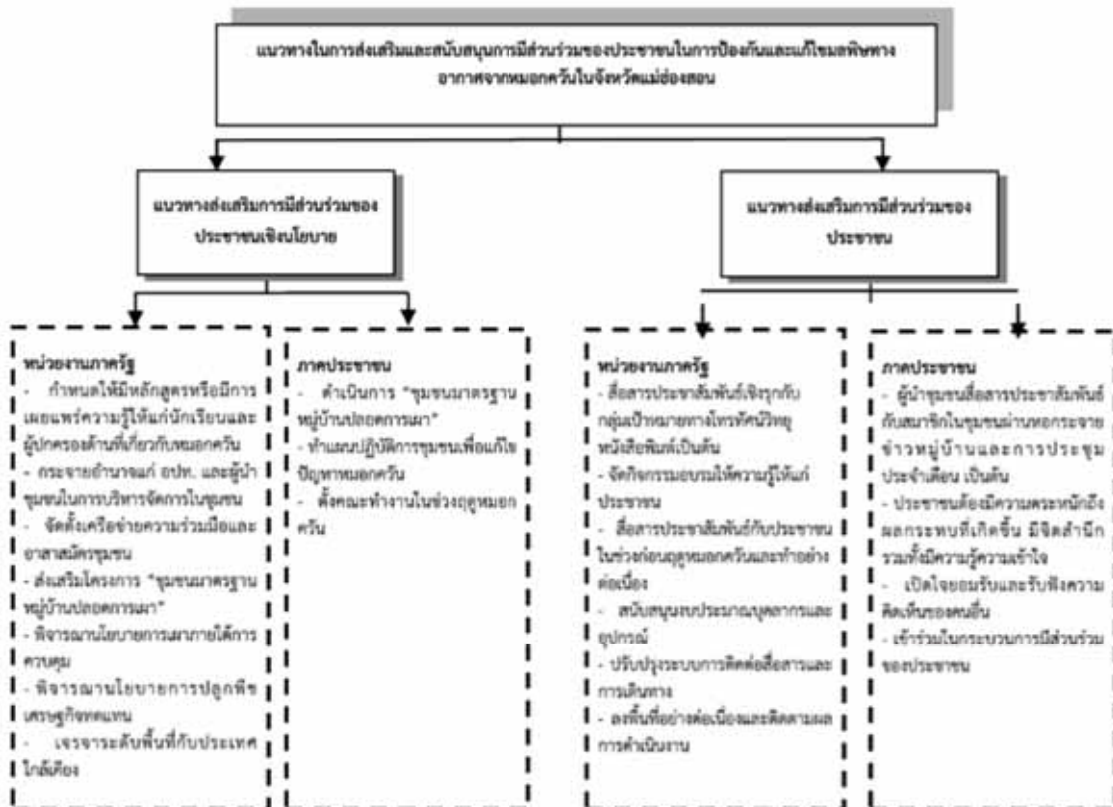
แนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศจากหมอกควันที่เหมาะสมกับจังหวัดแม่ฮ่องสอน

1. แนวทางส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนเชิงบริหารจัดการ ได้แก่ 1) การประชาสัมพันธ์ให้ความรู้ โดยต้องเริ่มปลูกฝังให้ความรู้ตั้งแต่เด็ก ทำอย่างต่อเนื่อง ครอบคลุมและมีช่องทางสื่อสารที่เข้าถึงประชาชนได้อย่างทั่วถึง เช่น ทีวีวิทยุชุมชน เอกสารแผ่นพับ ป้ายประกาศ และการลงพื้นที่ให้ความรู้ เป็นต้น ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ Roongsa-ard (2005) ที่พบว่าปัญหาอุปสรรคในการป้องกันและดับไฟป่าในพื้นที่โครงการพัฒนาโดยสูง อำเภอแม่ฟ้าหลวง จังหวัดเชียงราย เกิดจากการขาดการประชาสัมพันธ์และการแจ้งข่าวสารให้ชาวบ้านรู้และระมัดระวัง ทั้งนี้หากหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องต้องการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้นจะต้องให้ความสำคัญต่อการประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อต่าง ๆ 2) การสนับสนุนงบประมาณจากภาครัฐ โดยรัฐควรพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้ผู้นำชุมชน เช่น ผู้ใหญ่บ้าน หรือกำนันแต่ละชุมชน เป็นผู้จัดการจัดการในการทำกิจกรรมของชุมชน ซึ่งจะทำให้การดำเนินงานมีความรวดเร็วและสะดวกเพิ่มขึ้น โดยสอดคล้องกับงานวิจัยของ Sewewanlop (2006) ที่พบว่า การขาดงบประมาณเป็นปัญหาและอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วมในการป้องกันและดับไฟป่าในตำบลลาวี อำเภอแม่สรวย จังหวัดเชียงราย 3) ส่งเสริมการลงพื้นที่ของเจ้าหน้าที่ เพราะการลงพื้นที่จะทำให้ประชาชนในชุมชนได้รับข้อมูลข่าวสารอย่างต่อเนื่อง ประชาชนในพื้นที่เกิดความคุ้นเคย สมาชิกในชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วมรับฟังข้อมูลข่าวสารและได้รับความรู้ที่ถูกต้องครอบคลุม โดยสอดคล้องกับงานวิจัยของ Sewewanlop (2006) ที่พบว่าแนวทางในการป้องกันและดับไฟป่าบริเวณพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติป่าแม่ลาวฝั่งซ้ายคือการที่ภาครัฐจัดหาบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถเข้าไปช่วยดูแลและให้การอบรมเกี่ยวกับการป้องกันและดับไฟป่าให้ประชาชนและชุมชน และ 4) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยภาครัฐควรให้สิทธิอำนาจในการบริหารจัดการในชุมชนแก่ผู้นำชุมชนทั้งการอบรมให้ความรู้ และสนับสนุนงบประมาณรวมทั้งอุปกรณ์ต่าง ๆ ให้นำไปบริหารจัดการเอง รวมทั้งการเพิ่มช่องทางในการให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ Sooksod (2011) ที่พบว่าหนึ่งในวิธีการแก้ไขปัญหามลพิษหมอกควันที่ปกคลุมในจังหวัดเชียงใหม่คือการส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ปัญหา

2. แนวทางส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนเชิงนโยบาย ได้แก่ 1) การเผาภายใต้การกำกับ (Prescribed Burning) หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องควรพิจารณาใช้นโยบายแบ่งโซนเผาโดยการควบคุมของเจ้าหน้าที่สำหรับพื้นที่ทำการเกษตร โดยหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องต้องประชุมหารือร่วมกันเพื่อกำหนดโซนและวันที่สามารถเผาในที่โล่งได้ เพื่อไม่ให้เกิดความเสียหายต่อพื้นที่อื่น ลดการเผาในที่โล่งพร้อมกันและลดปริมาณหมอกควันที่จะเกิดจากการเผาในที่โล่ง ทั้งนี้จะต้องมีการควบคุมติดตามและการอนุญาตโดยเจ้าหน้าที่ ซึ่งสอดคล้องกับ Rayanakorn (2010) ที่กล่าวว่าประเทศเยอรมนีเคยห้ามการเผาในที่โล่งโดยเด็ดขาดมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1975 แต่ต่อมาก็ยอมให้มีการให้เผาภายใต้การกำกับได้ เนื่องจากประสบความสำเร็จในการทดลองเผาภายใต้การกำกับครั้งแรกในพื้นที่ไร่ธัญพืชทางตะวันตกเฉียงใต้ของประเทศในปี ค.ศ. 1998 นอกจากนี้ยังมีประเทศอื่น ๆ ในสหภาพยุโรปที่ใช้ระบบอนุญาตให้เผาภายใต้การกำกับ ได้แก่ ประเทศนอร์เวย์ สวีเดน เดนมาร์ก เนเธอร์แลนด์ และสหราชอาณาจักร เป็นต้น ทั้งนี้หากจะนำมาตราการดังกล่าวมาใช้กับประเทศไทยจะต้องพิจารณาถึงบริบทที่เกี่ยวข้อง อาทิ สภาพภูมิประเทศ ภูมิอากาศ พรรณไม้ และวิถีชีวิตการดำรงชีวิตของประเทศไทย โดยต้องพิจารณาตั้งแต่การกำหนด

หน่วยงาน หลักเกณฑ์ ช่วงเวลา ผู้รับผิดชอบ เงื่อนไขและการอนุญาต และพิจารณานโยบายซึ่งเฝ้าโดยเจ้าหน้าที่ในพื้นที่ และ 2) นโยบายส่งเสริมการปลูกพืชเศรษฐกิจอย่างอื่นทดแทน โดยภาครัฐพิจารณาปลูกพืชเศรษฐกิจอย่างอื่นที่เป็นพืชยืนต้นซึ่งเหมาะสมกับจังหวัดแม่ฮ่องสอน ซึ่งเป็นอีกทางหนึ่งที่จะสามารถป้องกันและแก้ไขการเกิดมลพิษทางอากาศจากหมอกควันในจังหวัดแม่ฮ่องสอนได้ เนื่องจากปัญหาหมอกควันทางอากาศจากหมอกควันที่เกิดจากการเผาในที่โล่งทั้งในพื้นที่ทำการเกษตรและพื้นที่ป่าส่วนหนึ่งเกิดจากการทำไร่เลื่อนลอยปลูกพืชหมุนเวียนที่มีช่วงอายุเก็บเกี่ยวสั้นตามนโยบายส่งเสริมและพัฒนาเศรษฐกิจของภาครัฐ โดยไม่ได้พิจารณาความเหมาะสมของบริบทพื้นที่

แนวทางในการส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการป้องกันและแก้ไขมลพิษทางอากาศจากหมอกควันในจังหวัดแม่ฮ่องสอนสามารถสรุปได้ดังภาพที่ 3



ภาพที่ 3 แนวทางในการส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการป้องกันและแก้ไขมลพิษทางอากาศจากหมอกควันในจังหวัดแม่ฮ่องสอน

สรุปผลการศึกษา

มลพิษทางอากาศจากหมอกควันในจังหวัดแม่ฮ่องสอนเกิดจากการเผาในที่โล่ง (Open Burning) เนื่องจากความเชื่อเรื่องหาของป่า ล่าสัตว์ และการทำลายเศษวัสดุเหลือทิ้งทางการเกษตร ลักษณะทางภูมิศาสตร์ที่เป็นแอ่งกระทะและสภาพภูมิอากาศของจังหวัดแม่ฮ่องสอนมีผลต่อการสะสมและการเกิดหมอกควัน นอกจากนี้ยังพบว่ามลพิษทางอากาศจากประเทศและจังหวัดใกล้เคียงมีผลต่อสภาวะหมอกควันในจังหวัดแม่ฮ่องสอน ในส่วนของกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน พบว่าข้อมูลที่ภาครัฐให้กับประชาชนมีความเหมาะสม ประชาชนส่วนใหญ่เข้าถึงข้อมูลได้ และกระบวนการมีส่วนร่วมมีความโปร่งใสในระดับหนึ่ง โดยมีการชี้แจงรายละเอียดและเปิดโอกาสให้ประชาชนบางส่วนแสดงความคิดเห็น มีความครอบคลุมของผู้มีส่วนได้เสียทั้งหน่วยงานภาครัฐและประชาชน อย่างไรก็ตามบุคลากรและงบประมาณไม่เพียงพอต่อการดำเนินงาน ในส่วนของรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชน พบว่าส่วนใหญ่ประชาชนมีส่วนร่วมในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร มีส่วนร่วมในการดำเนินงาน/ การปฏิบัติ และประชาชนบางส่วนมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น แต่ส่วนประชาชนส่วนใหญ่ไม่มีส่วนร่วมในการวางแผน ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของการมีส่วนร่วมประกอบด้วย 1) ปัจจัยส่วนบุคคล ได้แก่ การมีความตระหนักและจิตสำนึก การมีความรู้ความเข้าใจ และการได้รับผลกระทบจากมลพิษทางอากาศจากหมอกควัน และ 2) ปัจจัยด้านการจัดการ ได้แก่ ศักยภาพของผู้นำชุมชนและการสนับสนุนจากหน่วยงานภาครัฐ สำหรับปัญหาหรืออุปสรรคของการมีส่วนร่วม ประกอบด้วย 1) ปัจจัยส่วนบุคคล ได้แก่ ความแตกต่างทางภาษา การไม่มีเวลา และการไม่ได้รับข้อมูลข่าวสาร และ 2) ปัจจัยเชิงโครงสร้าง/ การบริหารงานของภาครัฐ ได้แก่ การติดต่อสื่อสาร การเดินทาง และการขาดความต่อเนื่องในการดำเนินงาน โดยแนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศจากหมอกควันที่เหมาะสมกับจังหวัดแม่ฮ่องสอน ประกอบด้วย แนวทางส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนเชิงบริหารจัดการ ได้แก่ 1) การประชาสัมพันธ์ให้ความรู้ 2) การสนับสนุนงบประมาณจากภาครัฐ 3) ส่งเสริมการลงพื้นที่ของเจ้าหน้าที่ และ 4) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน สำหรับแนวทางส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนเชิงนโยบาย ได้แก่ 1) การเผาภายใต้การกำกับ และ 2) นโยบายส่งเสริมการปลูกพืชเศรษฐกิจอย่างอื่นทดแทน (Prescribed Burning)

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะสำหรับภาครัฐ

1. แผนในระยะสั้นและระยะกลาง

(1) หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องควรพิจารณากำหนดมาตรการในการป้องกันและแก้ไขมลพิษทางอากาศจากหมอกควันในปี พ.ศ. 2557 โดยนำผลการดำเนินงานในปี พ.ศ. 2556 และความคิดเห็นของประชาชนมาเป็นข้อมูลส่วนหนึ่งในการกำหนดมาตรการ

(2) หน่วยงานภาครัฐควรเพิ่มการมีส่วนร่วมของประชาชนให้ครอบคลุมในทุกระดับของการมีส่วนร่วม ตั้งแต่ให้ข้อมูล การร่วมวางแผน การแสดงความคิดเห็น การนำไปปฏิบัติ และการติดตามผลการดำเนินงาน

(3) การสร้างความรู้ความเข้าใจและความตระหนักแก่ชุมชน โดยการอบรมให้ความรู้ การณรงค์ และประชาสัมพันธ์อย่างต่อเนื่องผ่านช่องทางสื่อสารต่าง ๆ เช่น ป้ายประชาสัมพันธ์ วิทยุชุมชนอินเทอร์เน็ต ทวี และหอกระจายข่าวในหมู่บ้านหรือชุมชน รวมทั้งการประชาสัมพันธ์ผ่านเครือข่ายอาสาสมัคร

(4) การส่งเสริมเทคโนโลยีการเกษตรหรือวิธีการอื่น เพื่อเป็นทางเลือกในการจัดการกับเศษวัสดุทางการเกษตร เช่น การใช้เครื่องจักรไถกลบเพื่อทดแทนการเผาในพื้นที่ทำการเกษตร

(5) พิจารณาการใช้มาตรการแบ่งเขตพื้นที่เผาหรือควบคุมการเผา โดยเจ้าหน้าที่ภาครัฐที่มีความรู้ความชำนาญติดตามควบคุมการทำงาน

(6) ส่งเสริมให้เกษตรกรปลูกไม้เศรษฐกิจอย่างอื่นแทนการปลูกข้าวโพดถั่วและพืชไร่อื่น ๆ

(7) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานภาครัฐส่วนท้องถิ่นควรพิจารณาการจัดการประกวดเพื่อมอบรางวัลให้กับชุมชนที่มีการดำเนินงานดีเด่นด้านการลดการเผา

2. แผนในระยะยาว

(1) สถาบันการศึกษาขั้นพื้นฐานควรให้ความรู้ความเข้าใจและสอดแทรกเนื้อหาเกี่ยวกับมลพิษทางอากาศที่เกิดจากหมอกควันทั้งสาเหตุของการเกิดผลกระทบที่เกิดขึ้นวิธีการป้องกันและแก้ไขเป็นต้น

(2) ภาครัฐที่เกี่ยวข้องควรพิจารณาแก้ไขกฎหมายป่าไม้และกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องเพื่อเปิดโอกาสให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการพื้นที่ป่า

(3) บริษัทเอกชนที่ส่งเสริมให้เกษตรกรปลูกพืชไร่ในลักษณะการทำเกษตรแบบพันธะสัญญา (Contract farming) ควรเข้ามามีบทบาทในการจัดการกับเศษวัสดุการเกษตร

(4) พิจารณาให้จังหวัดในเขตภาคเหนือร่วมกันจัดตั้งเครือข่ายความร่วมมือรวมทั้งประสานกับประเทศเพื่อนบ้านอย่างจริงจังในการป้องกันแก้ไขปัญหามลพิษจากหมอกควันและมลพิษทางอากาศร่วมกันอย่างเป็นรูปธรรม

ข้อเสนอแนะสำหรับประชาชน

1. ประชาชนต้องเปิดใจและยอมรับการเข้ามาดำเนินการมีส่วนร่วมที่จัดขึ้นโดยภาครัฐ เปิดใจในการรับฟังข้อมูลมาตรการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องของภาครัฐเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อชุมชนและส่วนรวม

2. ประชาชนต้องยอมรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียอื่น ๆ ในพื้นที่ที่อาจจะมีความคิดเห็นแตกต่างกัน

เอกสารอ้างอิง

- Air Quality and Noise Management Bureau. (2013). *Manual of pollution Management from Haze and Open Burning in Area* [In Thai]. Bangkok: Pollution Control Department.
- Cheuyoung, S. (2010). *Roles of Tambon Don Kaeo Subdistrict and the public to prevention and solution in haze problem* [In Thai]. Master's thesis, Chiang Mai University.

- Creighton, J. L. (2005). *A Guide Book for Involving Citizens in Community Decision Making*. (Translated by Wanchai W.) [In Thai]. Bangkok: Siriphan Offset.
- Kasempitakpong, A. (2011). *Behavior and Awareness Sustainable Smog Management in Lamphun Municipality Area* [In Thai]. Master's Independent Study Chiang Mai University.
- Lapchit, S. (2007). *Factors Affecting People's Deople's to Participation in Tambon Administration Organizations in Warinchamrab District, Ubonratchathani Province* [In Thai]. Master's thesis, Chulalongkorn University.
- Lungsun, O. (2011). *Potential of Sub-district and Village Headmen in Solving Smog Problem in Mae Chaem District, Chiang Mai Province* [In Thai]. Master's Independent Study [In Thai]. Chiang Mai University.
- Mae Hong Son Governor's Office. (2011). *Mae Hong Son General Information*. Retrieved June 29, 2013, from www.maehongson.go.th
- Mae Hong Son Provincial Office of Natural Resources and Environment. (2012). *Environmental Manual*. Guideline for public for understanding of action reduce global warming.
- NIDA Center for Research and Development of Disaster Prevention and Management (2013). *Haze "Mae Hong Son" Highest crisis found PM10 Increase 500% Risk Cancer risk*. Retrieved June 30, 2013, from <http://www.manager.co.th/qo/viewnews.aspx?NewsID=9560000042103&TabID=2&>
- Phannaphatkun, S. (2012). *People's Participation in the Project to Prevent and Solve the Problems of Coastal Erosion in the Western Gulf of Thailand: A Case Study of Laem Yai, Muang District of Samut Songkhram Province* [In Thai]. Master's thesis (Social Development Administration), National Institute of Development Administration.
- Ratanawipa, P. (2004). *The Participation of the Communities in Protection and Solving Problems of Air Pollution in Chiang Mai Municipality* [In Thai]. Master's Independent Study (Man and Environment Management), Chiang Mai University.
- Rayanakorn, M. (2010). *Haze and Air Pollution in Chiang Mai* [In Thai]. Chiang Mai: Lock in design world.
- Roongsa-ard, W. (2005). *People's Participation in Prevention and Extinguishing Forest Fires : A case Study of the Area under the Doi Tung Development Project Mae Fa Luang District, Chiangrai Province* [In Thai]. Master's Independent Study (Social Development), National Institute of Development Administration.

- Seweewanlop, K. (2006). *People's Participation in Prevention and Extinguishing Forest Fires : A Case Study of the Area under the National Reserved Forest, Left Side of Me Lao Forest Wawee Subdistrict, Mae Srouy District, Chiangrai Province*. Master's Independent Study (Social Development), National Institute of Development Administration.
- Sooksod, T. (2011). *A Discourse Analysis on Smog Crisis in Chiang Mai of People Who Were Affected; and News Coverage of Local Mass Media*. Master's Independent Study (Communication Study), Chiang Mai University.
- Wongsaenkham, R. (2007). *Air Pollution Management of Stakeholders in Mueang District, Chiang Mai Province* [In Thai]. Master's Independent Study, Chiang Mai University.