

รูปแบบการบริหารจัดการตามแนวคิดเมืองยุติธรรม (The Just City)
สำหรับการแก้ไขปัญหาปริมาณฝุ่น PM 2.5 ในประเทศไทย
The Pattern of Management towards to the Just City Model
on Tackling the PM 2.5 Issues in Thailand

พัชราพรรณ ขอบธรรม¹ และสินินตราพร สุรินทร์²

Patcharapan Chobtham¹ and Simintraporn Surin²

¹ หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่

² หลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

E-mail: Patcharapan.cho@gmail.com¹

Corresponding E-mail: sanarigo.sanook@gmail.com²

This article is presented in the 18th National Conference on Public Administration of Public Administration Association of Thailand at Kasetsart University, March 1, 2024

Received: February 9, 2024; Revised: March 12, 2024; Accepted: May 21, 2024

บทคัดย่อ

บทความวิชาการนี้มีวัตถุประสงค์ประการแรกคือ วิเคราะห์สถานการณ์และสาเหตุปัญหาของปริมาณฝุ่น PM 2.5 และประการที่สอง การศึกษารูปแบบการบริหารจัดการตามแนวคิดเมืองยุติธรรม (The Just City) สำหรับการแก้ไขปัญหาปริมาณของฝุ่น PM 2.5 ในประเทศไทย เพื่อเกิดข้อเสนอแนะรูปแบบในการบริหารจัดการตามแนวคิดเมืองยุติธรรม บทความนี้ใช้วิธีการศึกษาโดยการทบทวนวรรณกรรมจากข่าวสาร บทความ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ผลการศึกษาพบว่า สถานการณ์ปัญหาฝุ่น PM 2.5 มีสาเหตุจากการเผาในที่โล่ง การปล่อยไอเสีย การจราจร อุตสาหกรรม และหมอกควันข้ามแดน ส่งผลต่อคุณภาพชีวิตและสุขภาพของประชาชน สำหรับการบริหารจัดการตามแนวคิดเมืองยุติธรรม ประกอบด้วยหลักความเสมอภาค (equity) ซึ่งในทางปฏิบัตินโยบายของรัฐยังไม่เกิดความเสมอภาคต่อกลุ่มเปราะบางทางสังคม หลักความหลากหลาย (diversity) นโยบายห้ามเผา (zero burn) ของรัฐยังขาดความเข้าใจถึงความแตกต่าง หลากหลายของกลุ่มคนในสังคม และหลักความเป็นประชาธิปไตย (democracy) ก็ยังไม่สอดคล้องกับหลักการ ขาดการกระจายอำนาจ และขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังนั้น รัฐบาลจะต้องพิจารณาถึงข้อจำกัดของกลุ่มเปราะบางทางสังคม ส่งเสริมให้ชุมชนพื้นเมืองมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางพัฒนาพื้นที่อย่างเสมอภาคกับชุมชนอื่น รัฐบาลจะต้องสร้างมาตรการจูงใจให้กับเกษตรกรโดยหาวิธีการใหม่แทนการเผา การยอมรับความแตกต่าง หลากหลายในการจัดการผ่านภูมิปัญญาท้องถิ่น การกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคธุรกิจมีส่วนร่วมในการดูแลระบบนิเวศในฐานะผู้ก่อบลพิษเป็นผู้จ่าย และภาคประชาชนทั่วไปจะต้องมีส่วนร่วมในการลดมลพิษทางอากาศ เพื่อขับเคลื่อนประเทศไปสู่เมืองที่มีคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ดีและเป็นธรรมกับทุกภาคส่วนในสังคม

คำสำคัญ: การบริหารจัดการ; แนวคิดเมืองยุติธรรม; ปัญหาปริมาณฝุ่น PM 2.5 ในประเทศไทย

Abstract

The initial purpose of this academic article is to analyze conditions and issues on the quantity of PM 2.5. Second purpose is to study the pattern of management towards to the Just City Model on tackling the PM 2.5 issues in Thailand. The said purpose will build up more suggestions on the pattern of management towards to the Just City Model. The methodology conducted in this article is literature reviewing from news, articles, journals and related researches. The results on this study found that PM 2.5 conditions were caused by burning in open-air space, exhaust emission from traffic and industry and PM 2.5 blowing across from neighboring countries. These mentioned triggered quality of life and health to all humanity. The Just City Model has three pivotal pillars: (1) Equity, as seen from the government's policy implementation did not elucidate any equity to the socially vulnerable people, (2) Diversity, the zero-burn policy implemented by the government was still understood differently by different groups of people in society, and (3) Democracy-- in this circumstance, democracy was still not related to decentralization and people' participation. In conclusion, the government should consider the limit of capacity on socially vulnerable people and promote local community to participate in imposing area development guidelines with other community equally. Apart from that the government should create incentive measures for farmers to find out alternative way instead of burning to cause PM 2.5. The acceptance on diversity should be also managed through local wisdom. Decentralization should be practiced in department of local administration. Business sector must take part in monitoring and conserving ecosystem because they are the one who emit pollutions, while public sector must mutually participate in mitigating air pollution so as to propel the country to be in good quality of environment and be equity in every dimension of society.

Keywords: Management; The Just City Model; PM 2.5 Issues in Thailand

บทนำ

มนุษย์ทุกคนล้วนมีสิทธิในการอยู่ในสภาพแวดล้อมที่ดีและเติบโตในสิ่งแวดล้อมที่ดี ซึ่งถือได้ว่าเป็นสิทธิมนุษยชน (human rights) ที่มนุษย์ทุกคนพึงได้รับ แต่ในปัจจุบันประเทศไทยเผชิญกับสถานการณ์ฝุ่นละออง PM 2.5 ซึ่งเป็นปัญหาที่อยู่ระดับวิกฤต ผลกระทบที่เกิดขึ้นคือ ประชาชนกำลังถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน เกิดค่าเสียโอกาสในการได้มีชีวิตในสิ่งแวดล้อมที่ดีมีคุณภาพ ซึ่งหน้าที่หลักในการคุ้มครอง ปกป้องสิทธิของประชาชน จัดบริการต่างๆ ให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดี (well-being) คือ รัฐ ดังที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติหน้าที่พื้นฐานของรัฐ อนึ่ง ตามมาตรา 57(2) รัฐต้องอนุรักษ์ คุ้มครอง บำรุงรักษา ฟื้นฟู บริหารจัดการ และใช้หรือจัดให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ ให้เกิดประโยชน์อย่างสมดุล และยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชน

และชุมชนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมดำเนินการและได้รับประโยชน์จากการดำเนินการดังกล่าวด้วยตามที่กฎหมายบัญญัติ [1]

รวมถึงการบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs) โดยเป้าหมายที่ 3 มีสุขภาพและความเป็นอยู่ที่ดี (Goal 3: Good Health and Well Being) และในข้อ 3.9 ลดจำนวนการตายและการป่วยจากสารเคมีและการปนเปื้อนและมลพิษทางอากาศ น้ำและดิน ให้ลดลงในปี 2573 [2] ดังนั้น รัฐจำเป็นต้องปกป้องคุ้มครองสิทธิ รวมถึงฟื้นฟูเยียวยาสิทธิของประชาชน ที่ถูกระทบสิทธิการเสียโอกาสเข้าถึงอากาศบริสุทธิ์ แต่ปัญหาฝุ่น PM 2.5 ยังไม่สามารถแก้ไขได้

นอกจากหน้าที่ของรัฐแล้วบรรดาผู้ที่เป็นสาเหตุของการเกิดฝุ่น PM 2.5 ได้แก่ ภาคเกษตร ภาคธุรกิจ อุตสาหกรรม และภาคประชาชน ก็ต้องตระหนักและมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาอย่างยั่งยืนร่วมกัน เพื่อนำไปสู่สังคมเมืองยุติธรรมตามหลักพื้นฐาน คือ ความเสมอภาคยุติธรรม ความหลากหลาย และประชาธิปไตย ในการบริหารจัดการและพัฒนาเมืองที่มีคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ดี บทความวิชาการนี้จึงมีวัตถุประสงค์ในการนำเสนอสถานการณ์และสาเหตุปัญหาของปริมาณฝุ่น PM 2.5 ในประเทศไทย และรูปแบบการบริหารจัดการตามแนวคิดเมืองยุติธรรม (The Just City) สำหรับการแก้ไขปัญหาปริมาณฝุ่น PM 2.5 ในประเทศไทย

สถานการณ์และสาเหตุปัญหาของปริมาณฝุ่น PM 2.5 ในประเทศไทย

ปัจจุบันประเทศไทยเผชิญปัญหาฝุ่นละออง PM 2.5 ซึ่งกระทบต่อสิทธิการเข้าถึงคุณภาพชีวิตที่ดีซึ่งเป็นสิทธิพื้นฐานที่ประชาชนพึงได้รับ ปัญหาฝุ่นละออง PM 2.5 เป็นปัญหามลพิษทางอากาศของประเทศไทยที่เรื้อรังมานานกว่าสิบปี จากรายงานสถานการณ์หมอกควันและฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM 2.5 พบว่า ในปี 2566 ค่าฝุ่น PM 2.5 สูงกว่าในปีที่ผ่านมา โดยพบว่า จังหวัดที่มีค่าฝุ่น PM 2.5 สูงเกิน 51 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร ต่อเนื่องเกิน 3 วัน ส่วนใหญ่เป็นจังหวัดที่อยู่ในทางภาคเหนือของไทย รวมทั้ง 50 เขตของกรุงเทพฯ ส่งผลให้ต้นปีที่ผ่านมา มีผู้ป่วยเกี่ยวกับมลพิษทางอากาศ 1.52 ล้านคน [3] สถานการณ์ฝุ่นละออง PM 2.5 ยังมีแนวโน้มอยู่ในระดับมีผลกระทบต่อสุขภาพ โดยเฉพาะพื้นที่ 17 จังหวัดภาคเหนือซึ่งพบว่าตั้งแต่วันที่ 1-3 มีนาคม 2566 ปริมาณฝุ่น PM 2.5 ตรวจวัดได้อยู่ในช่วง 56-225 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร รวมถึงสถานการณ์จุดความร้อนสะสม ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม - 1 มีนาคม 2566 พบว่า จำนวนจุดความร้อนทั่วประเทศมีจำนวน 56,439 จุด โดยในพื้นที่ 17 จังหวัดภาคเหนือ มีจำนวน 37,719 จุด (เพิ่มขึ้น 195%) โดยเกิดขึ้นในพื้นที่ป่ามากกว่า 80 % รองลงมาพื้นที่เกษตร 15% [4]

ปัญหาฝุ่น PM 2.5 มีสาเหตุมาจากไอเสียจากรถยนต์หรือจากการจราจร อากาศจากปล่องโรงงาน อุตสาหกรรมและโรงไฟฟ้า การเผาในที่โล่งและในที่ไม้โล่ง [5] ในประเทศไทยและในประเทศเพื่อนบ้านที่มีการเพาะปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ในหลายพื้นที่ที่ใกล้กับประเทศไทย เมื่อมีการลักลอบเผาเศษวัสดุทางการเกษตรเพื่อเป็นการกำจัด จึงทำให้เกิดปัญหาหมอกควันฝุ่นละอองข้ามพรมแดนมาจากประเทศเพื่อนบ้าน [6]

ข้อมูลทั้งภาคธุรกิจและราชการพบว่า ปัญหาหมอกควัน ฝุ่นละออง PM 2.5 ส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตและสุขภาพของประชาชนในวงกว้างทำให้จำนวนผู้ป่วยด้วยโรคระบบทางเดินหายใจ โรคหัวใจ โรคผิวหนังดวงตา รวมไปถึงผู้ป่วยด้านสุขภาพจิตเพิ่มขึ้น [7] นอกจากนี้ หลายครัวเรือนต้องมีรายจ่ายเพิ่มขึ้นจากทั้งค่ารักษาพยาบาลและค่าอุปกรณ์ป้องกันมลพิษและยังส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะ

นักท่องเที่ยวชาวไทยซึ่งเป็นกลุ่มที่รับรู้สถานการณ์จากสื่อต่างๆ มาอย่างต่อเนื่องขณะที่นักท่องเที่ยวต่างชาติชะลอการเข้าท่องเที่ยวในประเทศไทยลงเนื่องจากความกังวลในสถานการณ์ [8]

รูปแบบการบริหารจัดการตามแนวคิดเมืองยุติธรรม (The Just City) สำหรับการแก้ไขปัญหาปริมาณฝุ่น PM 2.5 ในประเทศไทย

แนวคิดเมืองยุติธรรม (The Just City) เป็นแนวคิดการบริหารจัดการและพัฒนาเมืองที่มีความยุติธรรม โดย Susan S. Fainstein [9] ซึ่งประกอบด้วยหลักการ 3 ประการ ได้แก่ ความเสมอภาค (equity) ความหลากหลาย (diversity) และความเป็นประชาธิปไตย (democracy) จากหลักการดังกล่าว สามารถอธิบายโดยวิเคราะห์เพื่อเกิดข้อเสนอรูปแบบบริหารจัดการตามแนวคิดเมืองยุติธรรม สำหรับการแก้ไขปัญหาปริมาณฝุ่น PM 2.5 ในประเทศไทย ได้ดังต่อไปนี้

1. ความเสมอภาค (equity) หมายถึง การกระจายทรัพยากร โอกาสการพัฒนา สิทธิและบริการ และผลประโยชน์ต่าง ๆ ให้กับประชาชนกลุ่มต่างๆ ของเมืองอย่างเสมอภาค โดยคำนึงถึงความจำเป็น ความถูกต้องดีงาม การกระจายประโยชน์อย่างเท่าเทียม ซึ่งตามหลักความเสมอภาค คือ ไม่ใช่เรื่องของความเท่าเทียม (equality) หรือการที่ทุกคนจะต้องได้รับสิ่งที่เหมือนกันในปริมาณที่เท่ากัน แต่มองความเสมอภาคในแง่ของการลดช่องว่างความแตกต่างของการครอบครองทรัพยากรและการเข้าถึงการบริการทางสังคมของแต่ละคน ซึ่งไม่ได้พิจารณาแต่เพียงว่า ทุกคนจะต้องได้รับการจัดสรรทรัพยากรเท่ากัน แต่พิจารณาถึงความแตกต่าง ความเหลื่อมล้ำของผลที่เกิดจากการจัดสรรทรัพยากรและบริการของสังคมว่า การจัดสรรทรัพยากรและบริการที่เกิดขึ้น ทำให้ผู้เสียเปรียบในสังคมได้รับการชดเชยเพื่อลดช่องว่างแห่งความเหลื่อมล้ำหรือไม่ และศักยภาพของบุคคลในการเข้าถึงทรัพยากรและบริการทางสังคมมีความแตกต่างหรือเสมอภาคกันอย่างไร กระบวนการในการจัดสรรทรัพยากรและบริการมีลักษณะอย่างไร [9]

จากสถานการณ์ปัญหาฝุ่น PM 2.5 รัฐบาลไทยได้มีนโยบายประกาศให้ “การแก้ไขปัญหาหมอกควันฝุ่นละออง” เป็นวาระแห่งชาติ ตั้งแต่วันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2562 โดยออกมาตรการทั้งระยะสั้น ระยะกลาง ระยะยาว หนึ่งในมาตรการคือ มาตรการห้ามเผา โดยกำหนดให้แต่ละจังหวัดนำไปบังคับใช้ในพื้นที่ ซึ่งยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาฝุ่น PM 2.5 ได้ และพบว่าการแก้ปัญหาแบบเหมารวมโดยการห้ามเผาทุกพื้นที่นั้นได้ส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตดั้งเดิมของกลุ่มชาติพันธุ์ที่อยู่กับไฟ ใช้ไฟ และควบคุมไฟ ซึ่งปกติความเป็นจริงแล้วธรรมชาติของป่าผลัดใบ ป่าเบญจพรรณ และป่าเต็งรัง ต้องมีไฟป่าเกิดขึ้นเป็นธรรมชาติของระบบนิเวศ รวมถึงการผลิตของชุมชนที่อยู่บนที่ราบสูงบางส่วน จำเป็นต้องเผาเพื่อการทำไร่หมุนเวียน เป็นการเผาในลักษณะเพื่อการยังชีพ [10]

ตามมุมมองของผู้เขียนจึงพิจารณาได้ว่าการบริหารจัดการข้างต้นยังขาดการปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรมตามหลักความเสมอภาค เนื่องจากยังเกิดช่องว่างความแตกต่างของการครอบครองทรัพยากรและการเข้าถึงการบริการทางสังคม โดยผลจากการจัดสรรทรัพยากรและบริการของรัฐยังทำให้มีผู้เสียเปรียบในสังคม เกิดความไม่เป็นธรรมขึ้นในสังคม รัฐจำเป็นจะต้องใช้วิธีการจัดการที่เหมาะสมในเชิงพื้นที่ วิถีชีวิต ของกลุ่มคนเพื่อเกิดความเสมอภาค ดังที่ Mr. Julien Garsany, Deputy Regional Representative for Southeast Asia and the Pacific จาก UNODC [11] เสนอความคิดเห็นว่า รัฐบาลในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ รวมถึงไทยต้องเร่งแก้ไขปัญหาด้วยการเสนอทางเลือกใหม่ๆ ในการประกอบอาชีพให้กับเกษตรกรเพื่อลดการเผา

ให้ได้ เช่น รัฐต้องทบทวนเสนอมาตรการที่ช่วยสร้างแรงจูงใจให้เกษตรกรปรับเปลี่ยนวิธีการการผลิต อาจหมายถึงการหาวิธีการใหม่แทนการเผา ที่จะช่วยสร้างรายได้ให้กับเกษตรกรจากการจัดการกับเศษวัสดุทางการเกษตรในทางที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม

อย่างไรก็ตามผู้เขียนเกิดข้อสังเกตคือ การแก้ไขปัญหาฝุ่น PM 2.5 นั้น จะปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของกลุ่มชาติพันธุ์ หรือ เกษตรกรเพียงฝ่ายเดียวอาจไม่เป็นธรรมพอสมควร แต่ต้องพิจารณาไปที่ภาคธุรกิจอุตสาหกรรมด้วย เนื่องจากภาคธุรกิจอยู่ในห่วงโซ่การผลิตของการประกอบอาชีพเกษตรกรรม ซึ่งในการศึกษาของ ศิขรินทร์ ศรีสุข [12] พบว่า วัตถุประสงค์ที่ใช้ในอุตสาหกรรม โดยส่วนใหญ่มาจากการทำเกษตรในลักษณะของเกษตรพันธสัญญาที่ภาคธุรกิจเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการผลิต และได้รับประโยชน์จากการที่เกษตรกรที่ปลูกข้าวโพดต้องทำการเผาป่าเพื่อเปลี่ยนพื้นที่เป็นไร่ข้าวโพดเพื่อป้อนวัตถุดิบให้บริษัทอุตสาหกรรมรายใหญ่ ทำให้ประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ที่มีการเผาได้รับความเสี่ยงด้านสุขภาพ และทำให้คุณภาพอากาศไม่ดีจากฝุ่นละออง PM 2.5 ผลกระทบเหล่านี้เป็นต้นทุนทางสุขภาพและสิ่งแวดล้อมที่สังคมและประชาชนทั่วไปต้องมาแบกรับแทนภาคธุรกิจ ภาคธุรกิจจึงควรมีส่วนในการเยียวยาและแก้ไขผลกระทบดังกล่าว รวมถึงควรมีส่วนให้ความร่วมมือในการป้องกันการเผาหรือมาตรการอื่นๆ เพื่อสนับสนุนให้เกษตรกรมุ่งเน้นการทำเกษตรแบบยั่งยืนและเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม [12]

นอกจากนี้ภาคธุรกิจ อุตสาหกรรมในฐานะผู้ก่อมลพิษตามหลักการทางเศรษฐศาสตร์ผู้ก่อเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle: PPP) ซึ่งรัฐบาลจะต้องใช้มาตรการทางภาษีกับภาคธุรกิจ อุตสาหกรรม เนื่องจากเป็นผู้ใช้ต้นทุนทางสังคมและได้รับประโยชน์จากการผลิต จึงเป็นหน้าที่ของรัฐคือ การเข้าไปบังคับให้มีการรวมต้นทุนที่เกิดขึ้นกับสังคมเข้าไปในต้นทุนการผลิต เช่น การเก็บภาษีเท่ากับต้นทุนของมลพิษที่เกิดขึ้น แล้วนำเงินภาษีนั้นไปบรรเทาผลกระทบจากมลพิษ แต่ราคาสินค้าก็จะต้องสูงขึ้น และปริมาณการผลิตก็จะลดลง ในทางทฤษฎี สามารถลดปริมาณมลพิษลงสู่ระดับที่เหมาะสมได้ [13]

อนึ่ง หมอกควันข้ามแดนยังเป็นสาเหตุสำคัญอีกประการหนึ่ง ส่งผลกระทบในวงกว้าง ไม่จำกัดพื้นที่ทวีความรุนแรงขึ้นอย่างต่อเนื่องในปัจจุบัน ช่วงเดือนมกราคมถึงเดือนมีนาคมของทุกปี ตามข้อเสนอแนะทางในการพัฒนาทางเลือก โดย นพเก้า สุจริตกุล [11] ผู้ช่วยผู้จัดการตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย กล่าวถึงกรณีปัญหาฝุ่นควันข้ามแดน เป็นปัญหาที่ทุกคนต้องมีส่วนร่วมทั้งภาคเอกชนและภาคประชาสังคม ในมุมมองของตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย มองว่า ภาคเอกชนเป็นส่วนหนึ่งของการดูแลระบบนิเวศสิ่งแวดล้อมด้วย จึงพยายามที่จะผลักดันให้ธุรกิจเอกชน สามารถดำเนินงานไปได้โดยมี ESG เป็นบรรทัดฐาน คือ ต้องให้ความสำคัญกับสิ่งแวดล้อม (environment) สังคม (social) และธรรมาภิบาล (governance) โดยยกตัวอย่างหลายกิจการทางสังคมที่ช่วยเข้ามาแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม 3 ระดับ คือ ระดับการสร้างการรับรู้ระดับที่เริ่มทำกิจการด้านสิ่งแวดล้อมด้วยตนเองด้วยการลดการเกิดของเสีย และระดับการสร้างแหล่งเก็บกักคาร์บอน ตามข้อเสนอดังกล่าวสะท้อนความรับผิดชอบของภาคธุรกิจเอกชน ในฐานะผู้ก่อเป็นผู้จ่าย อันเป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดมลพิษทางอากาศและฝุ่น PM 2.5 เช่นกัน ที่ต้องลงทุนทางสังคม เพื่อเกิดความเสมอภาค ยุติธรรมในการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาาร่วมกันทุกภาคส่วน

ในการบริหารจัดการแก้ไขปัญหาปริมาณฝุ่น PM 2.5 เพื่อเกิดความเสมอภาคทางสังคมผู้เขียนจึงมีความเห็นว่า การแก้ไขปัญหารัฐบาลจะต้องปฏิบัติต่อทุกกลุ่มอย่างเป็นธรรม เช่น รัฐบาลจะต้องเข้าทบทวนเสนอมาตรการที่ช่วยสร้างแรงจูงใจให้เกษตรกรปรับเปลี่ยนวิธีการการผลิต อาจหมายถึงการหาวิธีการใหม่แทน

การเผา ในส่วนของภาคธุรกิจก็จะต้องมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาในฐานะผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายเช่นกันซึ่งเป็นการลดช่องว่างความแตกต่างในการบริหารจัดการ แก้ไขปัญหาฝุ่น PM 2.5 เพื่อเกิดความเป็นธรรมในทุกภาคส่วน

2. ความหลากหลาย (diversity) หมายถึง การยอมรับและเข้าใจความแตกต่างของประชากรของเมืองทั้งทางวัฒนธรรม เชื้อชาติ ฐานะทางเศรษฐกิจและสังคม และปัจจัยส่วนบุคคล โดยการจัดการและพัฒนาเมือง ตลอดจนการจัดบริการต่างๆ ของเมืองที่ตอบสนองต่อความหลากหลายทางสังคม [14]

ในกรณีการแก้ไขปัญหาฝุ่น PM 2.5 ในมิตินี้ ยกตัวอย่าง นโยบายรัฐในช่วงห้ามเผา Zero Burn สะท้อนให้เห็นว่า รัฐยังขาดความเข้าใจภูมิปัญหท้องถิ่นชาติพันธุ์เกี่ยวกับไฟ มองว่าไฟเป็นสิ่งอันตราย ขณะที่ชาวบ้านให้ความหมายของไฟว่าก่อให้เกิดชีวิต และ Zero Burn นั้น ได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อวิถีชีวิตของกลุ่มชาติพันธุ์ รวมถึงสร้างผลกระทบต่อระบบนิเวศมากขึ้น [15] ซึ่งตามมุมมองของผู้เขียนพิจารณาได้ว่า นโยบายห้ามเผา ยังขาดความเข้าใจถึงวิถีชีวิต ประเพณี วัฒนธรรมของกลุ่มคนที่เป็นกลุ่มชาติพันธุ์ โดยสนับสนุนด้วยข้อเสนอของดร. กฤษฎา บุญชัย เลขาธิการสถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา นโยบายเช่นนี้ ทำให้ชุมชนกว่า 4,000 แห่ง ที่อยู่ป่าดั้งเดิม ถูกผลักดันให้เผชิญกับความยากจน เพราะไม่สามารถอยู่อาศัยตามวิถีชีวิตและวัฒนธรรมดั้งเดิม ที่สอดคล้องกับระบบนิเวศได้ สุดท้ายพื้นที่เหล่านี้ก็เปลี่ยนเป็นไร่ข้าวโพด ปลูกพืชเชิงเดี่ยว ใช้สารเคมีปราบศัตรูพืช ในขณะที่ชุมชนดั้งเดิมถูกควบคุม แต่อุตสาหกรรมปลูกพืชอาหารสัตว์กลับเติบโตขึ้น [11]

รัฐจึงควรเปลี่ยนวิธีคิดจากการใช้อำนาจทางกฎหมาย เป็นรัฐต้องเข้าไปจัดการดูแลผู้อ่อนแอ เน้นการส่งเสริมกลไกตลาดเสรี เน้นการเติบโตทางเศรษฐกิจให้เป็นวิธีคิดใหม่ คือ ยอมรับความแตกต่างหลากหลายในการจัดการป่าผ่านภูมิปัญญาท้องถิ่น ส่งเสริมให้ชุมชนพื้นเมืองมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางดูแลและพัฒนาพื้นที่อย่างเสมอภาคกับชุมชนอื่น และส่งเสริมกำกับการตลาดที่ทำให้ชุมชนเข้มแข็งและต้องพัฒนาเศรษฐกิจโดยยอมรับข้อจำกัดทางนิเวศด้วย [11]

พิสูจน์ได้จากการลงพื้นที่ของอธิบดีกรมควบคุมมลพิษในชุมชนปกากะญอบ้านสบลาน หมู่ 6 ตำบลสะเมิงใต้ อำเภอสะเมิง จังหวัดเชียงใหม่ เพื่อศึกษาระบบการเกษตรแบบไร่หมุนเวียน และรับฟังปัญหาและข้อเสนอแนะของภาคประชาชนเกี่ยวกับมาตรการจัดการไฟป่าและ PM 2.5 ของภาครัฐที่ยังไม่สอดคล้องกับวิถีการจัดการเชื้อเพลิงของชุมชนกลุ่มชาติพันธุ์ พบว่า ข้อจำกัดของมาตรการจากส่วนกลางที่ยังมีช่องว่างระหว่างชุมชนกับหน่วยงานรัฐ อธิบดีกรมควบคุมมลพิษพิจารณาว่าหลังจากนี้จะรับไปพิจารณาดำเนินการให้มีการจำแนกการใช้ไฟอย่างจริงจัง เพราะมีไฟที่ชุมชนจำเป็นต้องใช้ตามวิถี นอกจากนั้นยังเห็นว่ามาตรการหรือนโยบายด้านการจัดการไฟป่าและ PM 2.5 ไม่ควรใช้มาตรการเดียวกันกับทุกพื้นที่เพราะมีบริบทที่แตกต่างและไม่ควรมีแค่การจัดการไฟในรูปแบบของป่าสงวนแห่งชาติและป่าอนุรักษ์เท่านั้น แต่ควรมีระบบการเกษตรแบบไร่หมุนเวียนอยู่ด้วย [16]

จากการศึกษาดังกล่าวผู้เขียนเล็งเห็นว่า การที่รัฐจะแก้ไขปัญหาได้อย่างยั่งยืน รัฐต้องมีการกำหนดมาตรการที่เข้าใจถึงความหลากหลายทางวัฒนธรรม วิธีการดำรงชีวิตของกลุ่มคนเป็นสำคัญ

3. ความเป็นประชาธิปไตย (democracy) ตามความหมายของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (participatory democracy) มีความเกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจและทรัพยากรที่ไม่เท่าเทียม ซึ่งมีผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชน และวิธีการให้ประชาชนมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจในสิ่งที่มีผลกระทบต่อตนเอง ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมจึงหมายถึง การที่อำนาจการตัดสินใจไม่ควรอยู่ที่คนกลุ่มน้อย แต่ควรจะเป็นของประชาชนที่จะได้มีอิทธิพลต่อกิจกรรมของส่วนรวม [17]

การศึกษาของ TDR [18] ในข้อจำกัดของการแก้ไขปัญหาหมอกควันของรัฐที่ล้มเหลว ประการหนึ่ง ได้แก่ ท้องถิ่นขาดเงิน และถูกซ้ำเติมจากกฎระเบียบต่างๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อการบริหารจัดการ ซึ่งในทางปฏิบัติ ผลการดำเนินงาน พบว่า ไม่มีแผนแบบล่างสู่บนในพื้นที่จริงที่เป็นบูรณาการแผนระหว่างหน่วยงานต่างๆ การจัดสรรงบประมาณยังไม่มีประสิทธิภาพ ในมิตินี้ผู้เขียนพิจารณาได้ว่าขาดการกระจายอำนาจและทรัพยากรให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านงบประมาณ และข้อจำกัดของกฎหมาย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่มีอำนาจอย่างเต็มที่ในการแก้ไขปัญหาฝุ่น PM 2.5 ในระยะยาวได้ เป็นลักษณะการทำตามคำสั่งในเชิงนโยบายจากส่วนกลางลงมาในสถานการณ์ช่วงวิกฤต ซึ่งไม่เพียงพอต่อการแก้ไขปัญหา ซึ่งยังไม่เป็นไปตามกลไกของประชาธิปไตยอย่างที่ควรจะเป็นโดยแท้จริง

นอกจากนี้ในการแก้ไขปัญหาภัยขาดความเป็นประชาธิปไตยในแง่ของการตระหนักและการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งประชาชนอาจมองว่าเป็นปัญหาที่รัฐต้องเป็นผู้แก้ไขเพียงฝ่ายเดียว ยกตัวอย่างการศึกษาของ คณะสาธารณสุขศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล ร่วมกับสำนักวิจัยซูเปอร์โพล สถาบันวิจัยความสุขชุมชนและความเป็นผู้นำ เสนอผลการศึกษาเรื่องแนวทางการแก้ปัญหาฝุ่น PM 2.5 ที่เป็นรูปธรรมในสายตาประชาชนในเขตกรุงเทพฯ และปริมณฑล พบว่า ภาคประชาชนที่เกี่ยวข้องและได้รับผลกระทบยังไม่ตระหนักร่วม โดยร้อยละ 44.2 ระบุว่าประชาชนทุกคนจะต้องตระหนักและมีส่วนร่วมในการรณรงค์ และปรับเปลี่ยนมาใช้พลังงานสะอาด ลดการใช้รถและกิจการที่ก่อให้เกิดฝุ่นควัน การร่วมกันปลูกต้นไม้ในพื้นที่เขตเมืองมากขึ้น [19]

ดังนั้นผู้เขียนจึงเห็นว่าประชาชนจะต้องตระหนักรู้ในหน้าที่พลเมืองในฐานะผู้ใช้อากาศร่วมกัน และเป็นต้นตอของปัญหาฝุ่น PM 2.5 โดยจะต้องปรับเปลี่ยนพฤติกรรมตนเองในการลดมลพิษทางอากาศ

สรุปและข้อเสนอแนะ

ปัญหาฝุ่น PM 2.5 มีสาเหตุจากการเผาในที่โล่ง ไอเสียจากยานยนต์ โรงงานอุตสาหกรรม และฝุ่นละอองข้ามพรมแดนมาจากประเทศเพื่อนบ้าน ส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตและสุขภาพของประชาชนในวงกว้าง จากสถานการณ์การปัญหาในการบริหารจัดการตามแนวคิดเมืองยุติธรรม (The Just City) สำหรับการแก้ไขปัญหาฝุ่น PM 2.5 ของประเทศไทย ผู้เขียนสามารถสรุปและเกิดข้อเสนอแนะ ดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 1 สรุปและข้อเสนอแนะรูปแบบการบริหารจัดการตามแนวคิดเมืองยุติธรรม (The Just City) (ต่อ)

หลักการบริหาร	การบริหารจัดการปัจจุบัน	ข้อเสนอแนะ	ผู้รับผิดชอบ
ความเป็น ประชาธิปไตย (democracy)	รัฐบาลยังขาดการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	รัฐบาลจะต้องกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกับองค์กรชุมชน ในการแก้ไขปัญหาฝุ่น PM 2.5 ได้สอดคล้องกับพื้นที่	- รัฐบาล - องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น - องค์กรชุมชน
	ประชาชนยังไม่ตระหนักถึงการมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา	ภาคประชาชนในเขตเมืองจะต้องปรับเปลี่ยนพฤติกรรมที่เป็นสาเหตุของการก่อกมลพิษทางอากาศ เช่น การลดการใช้ยานพาหนะส่วนตัวหากไม่จำเป็น โดยใช้บริการระบบขนส่งสาธารณะที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้โอกาสในการเข้าถึงระบบขนส่งสาธารณะยังจำกัดอยู่ในพื้นที่กรุงเทพฯ และปริมณฑล แต่ประชาชนในต่างจังหวัดยังขาดสิทธิในการเลือกใช้บริการสาธารณะ ดังนั้น รัฐบาลจะต้องให้การอุดหนุนระบบขนส่งสาธารณะ และให้ภาคเอกชนร่วมจัดระบบขนส่งสาธารณะในรูปแบบการใช้พลังงานไฟฟ้าในต่างจังหวัด เพื่อประชาชนมีโอกาสในการเข้าถึงระบบขนส่งสาธารณะที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม	- ประชาชน - รัฐบาล - ภาคธุรกิจ เอกชน

อนึ่ง บทความวิชาการฉบับนี้ ผู้เขียนได้ทบทวนวรรณกรรมเบื้องต้นถึงข้อเสนอรูปแบบการบริหารจัดการตามแนวคิดเมืองยุติธรรม (The Just City) สำหรับการแก้ไขปัญหาปริมาณฝุ่น PM 2.5 ในประเทศไทย ซึ่งเป็นการนำเสนอรูปแบบการบริหารจัดการโดยรวมในภาพกว้าง ทั้งนี้ในแต่ละภาค หรือ พื้นที่ของประเทศ อาจจะมีสาเหตุของปัญหาฝุ่น PM 2.5 ที่แตกต่างกัน และรูปแบบวิธีการแก้ปัญหาก็จะแตกต่างกันไปด้วย ดังนั้น ในอนาคตหากมีผู้สนใจเกี่ยวกับสถานการณ์ปัญหาฝุ่น PM 2.5 สามารถนำไปศึกษา หรือ ทำวิจัยในสถานการณ์ปัญหา หรือ การบริหารจัดการปัญหาฝุ่น PM 2.5 ในเชิงพื้นที่ เพื่อเกิดความเข้าใจถึงสาเหตุ

ผลกระทบในบริบทพื้นที่ และเกิดการศึกษารูปแบบเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาที่เหมาะสมตามบริบทพื้นที่ที่
จึกซ์เป็นประโยชน์อย่างยิ่ง

เอกสารอ้างอิง

- [1] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560. (6 เมษายน 2560). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 134 ตอนที่ 40 ก หน้า 1-90.
- [2] United Nations Thailand. (2021). *The Global Goals for Sustainable Development*.
<https://www.un.or.th/globalgoals/th/the-goals/>
- [3] สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี. (2566). *สช. เผย 15 จังหวัดค่าฝุ่น PM 2.5 สูงติดต่อกัน 3 วัน ตั้งแต่ต้นปี พบผู้ป่วยแล้ว 1.32 ล้านคน คาดสัปดาห์นี้ กทม.-ปริมณฑลแนวโน้มดีขึ้น*.
<https://www.thaigov.go.th/news/contents/details/65877>
- [4] กรมควบคุมมลพิษ. (2566). *ยกระดับในการป้องกันและแก้ไขปัญหาหมอกพิษจากฝุ่นละออง ในช่วงสถานการณ์วิกฤต*. https://www.pcd.go.th/pcd_news/29162
- [5] กลุ่มเฝ้าระวังฝุ่น จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. (ม.ป.ป.). *เรียนรู้อยู่กับฝุ่น PM 2.5*.
<https://www.chula.ac.th/wp-content/uploads/2019/10/Chula-PM25.pdf>
- [6] Woods, K. (2015). *CP maize contract farming in Shan State, Myanmar: A regional case of a place-based corporate agro-feed system*. BRICS Initiative for Critical Agrarian Studies.
- [7] Roberts, S., Arseneault, L., Barratt, B., Beevers, S., Danese, A., Odgers, C., Fisher, H. (2019). *Exploration of NO₂ and PM_{2.5} air pollution and mental health problems using high-resolution data in London-based children from a UK longitudinal cohort study*. *Psychiatry Research*, 272, 8-17.
- [8] SDG MOVE. (2020). *การแก้ไขปัญหา PM 2.5 อย่างยั่งยืน: เมื่อการสร้างความสะดวกไม่เพียงพอ*.
<https://www.sdgmovement.com/2019/10/11/bangkok-pm-2-5/>
- [9] Fainstein, S. S. (2010). *Redevelopment Planning and Distributive Justice in the American Metropolis*. Available at SSRN 1657723.
- [10] สำนักสนับสนุนประชากรกลุ่มเฉพาะ. (2565). *กลุ่มชาติพันธุ์กับป่า รักษาวิถีชีวิตคู่กันได้อย่างไรในภาวะ PM 2.5*. <https://section09.thaihealth.or.th/2022/08/12/กลุ่มชาติพันธุ์กับป่า-ร/>
- [11] สถาพร พงษ์พิพัฒน์วัฒนา. (2566). *“การพัฒนาทางเลือก” ข้อเสนอแก้ปัญหาฝุ่น PM 2.5 ที่เริ่มด้วยการมอง “คน” เป็นศูนย์กลาง*. <https://www.tijthailand.org/th/article/detail/transboundary-haze-pollution-and-alternative-development>
- [12] ศิขรินทร์ ศรีสุข. (2563). *มาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาหมอกพิษทางอากาศและฝุ่นละออง PM 2.5 จากภาคธุรกิจ กรณีศึกษา การเผาในพื้นที่เกษตรภายใต้ระบบเกษตรพันธสัญญา (การศึกษาค้นคว้าอิสระปริญญาโท)*. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- [13] พิพัฒน์ เหลืองนฤมิตชัย. (2019). *วิกฤตฝุ่นในมุมมองเศรษฐศาสตร์ : สิทธิในอากาศสะอาดควรเป็นของประชาชน*. <https://www.the101.world/right-to-breathe-clean-air/>

- [14] Burayid, M. (2000). *Urban Planning in a Multicultural Society*.
An Imprint of Greenwood Publishing Group Inc.
- [15] มาลี สิทธิเกรียงไกรและคณะ. (2021). *ภูมิปัญญาท้องถิ่นกับการจัดการไฟ (ป่า) ความมั่นคงทางอาหาร และสุขภาวะสังคม. (Proceeding)*. ใน รายงานการประชุมวิชาการและการนำเสนอผลงาน ระดับชาติ Engagement Thailand ครั้งที่ 7. (2-3 September 2021). 491-495.
- [16] Thai PBS. (2566). *กรมควบคุมมลพิษ รับมาตรการจัดการไฟป่าไม่สอดคล้องวิธีไร้หมุนเวียน*.
<https://theactive.net/news/pollution-20230201/>
- [17] บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และถวิลวดี บุรีกุล. (2552). *ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (พิมพ์ครั้งที่ 4)*.
สถาบันพระปกเกล้า.
- [18] Tdri. (2023). *ข้อจำกัดในการแก้ไขปัญหามลพิษ PM 2.5*.
<https://tdri.or.th/2023/03/pm2-5-thailands-solutions/>
- [19] มหาวิทยาลัยมหิดล. (2564). *แนวทางการแก้ปัญหามลพิษ PM 2.5 ที่เป็นรูปธรรมในสายตาประชาชน*.
<https://www.ph.mahidol.ac.th/news/10012022/>
- [20] The ASEAN Secretariat Jakarta. (2022). *Executive Summary of the Final Review of the Roadmap on ASEAN Cooperation towards Transboundary Haze Pollution Control with Means of Implementation*. ASEAN Secretariat.