KASIKORNTHAI ECON ANALYSIS

ศูนย์วิจัยกสิกรไทย
开泰研究中心 KASIKORN RESEARCH CENTER

# หมอกควันซ้ำซาก ความสูญเสียซ้ำรอย: พลิกปัญหา PM2.5 ของไทยในมุมมองใหม่

CURRENT ISSUE Vol.32 No.3645 2 มิถุนายน 2569

**ดร. กฤตย์ สีตะธนี**

ผู้ช่วยกรรมการผู้จัดการ

krit.s@kasikornresearch.com

- ปัญหา PM2.5 ไม่ได้เป็นเพียงวิกฤตสุขภาพชั่วคราวอีกต่อไป แต่ได้กลายเป็นภาระเชิงโครงสร้างที่เรื้อรัง คิดเป็นมูลค่ามากกว่า 5,000 ล้านบาทในช่วงปี 2557-2561 เฉพาะในส่วนที่สามารถประเมินได้จากภาคการท่องเที่ยวและค่าใช้จ่ายในการป้องกันตนเองของภาคครัวเรือน
- ปัญหา PM2.5 ที่ยืดเยื้อ สืบเนื่องจากมีความไม่สอดคล้องเชิงโครงสร้างใน 3 ด้าน ได้แก่ ด้านการกำหนดราคา (ผู้เผาไม่ต้องรับผิดชอบต้นทุนปลายทาง) ด้านขีดความสามารถ (เกษตรกรรายย่อยไม่มีเงินทุนเพรียงพอเพื่อใช้ทางเลือกอื่น) และด้านการจัดสรรทรัพยากร (ร้อยละ 96.2 ของงบประมาณด้าน PM2.5 กระจุกตัวอยู่ในหน่วยงานส่วนกลาง)
- นโยบายในปัจจุบันยังคงมีประสิทธิผล เฉพาะกับแหล่งกำเนิดมลพิษที่มองเห็นได้ชัดในเชิงการบริหาร เช่น การเผาในพื้นที่เกษตรกรรม อย่างไรก็ดี จำเป็นต้องปรับเปลี่ยนไปสู่การแก้ไขปัญหาที่มองเห็นได้ยากกว่า อาทิ การเกิดไฟป่า ระบบนิเวศของการเกิดไฟไหม้ในท้องถิ่น และผลกระทบจากหมอกควันข้ามพรมแดน

## PM2.5 ไม่ได้เป็นเพียงวิกฤตเฉียบพลันอีกต่อไป แต่กลายเป็นวิกฤตตามฤดูกาลที่เกิดซ้ำและเรื้อรัง

การติดตามและกำกับดูแล PM2.5 ของไทยมีความเข้มงวดมากขึ้นในช่วงที่ผ่านมา ไม่ว่าจะเป็นการบรรจุ PM2.5 เข้าสู่ดัชนีคุณภาพอากาศ (AQI) ตั้งแต่ปี 2561 การกำหนดให้ PM2.5 เป็นวาระแห่งชาติในปี 2562 และการยกร่างพระราชบัญญัติอากาศสะอาดในปี 2566 ทว่าปัญหาหมอกควันตามฤดูกาลปรากฏให้เห็นมาเกือบสองทศวรรษแล้ว

วิกฤต PM2.5 ของไทย มักถูกมองว่าเป็นปรากฏการณ์เฉียบพลัน ที่เกิดขึ้นในช่วงเดือนพฤศจิกายนถึงมีนาคมของทุกปี อย่างไรก็ตาม **ศูนย์วิจัยกสิกรไทยเชื่อว่า แม้ปัญหา PM2.5 จะเกิดขึ้นตามฤดูกาล [1] แต่ผลกระทบในระยะยาวได้ทวีความรุนแรงอย่างมีนัยสำคัญและเป็นปัญหาเรื้อรัง** ซึ่งสะท้อนผ่านการชะลอตัวของการท่องเที่ยวในแต่ละภาคของไทย การเพิ่มขึ้นของค่าใช้จ่ายเพื่อป้องกันตนเองของภาคครัวเรือน และต้นทุนด้านการรักษาพยาบาล

PM2.5 ส่งผลให้จำนวนนักท่องเที่ยวลดลงอย่างมีนัยสำคัญ โดยมีผลการศึกษาประเมินว่า หาก PM2.5 เฉลี่ยรายเดือนเพิ่มขึ้นร้อยละ 5 จะทำให้จำนวนนักท่องเที่ยวต่างชาติที่เดินทางมายังเชียงใหม่ลดลง 106,060 คน และกรุงเทพฯ ลดลง 659,368 คน คิดเป็นมูลค่าของการเสียโอกาสประมาณ 476 ล้านบาท และ 4,105 ล้านบาทตามลำดับ ในช่วงปี 2557—2561[2] นอกจากนี้ ผู้ประกอบการโรงแรมในเชียงใหม่ระบุว่าสถานการณ์หมอกควันส่งผลให้อัตราการยกเลิกการจองเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 20 เมื่อเทียบกับปีก่อนหน้า โดยผลกระทบที่รุนแรงที่สุดเกิดขึ้นในช่วงสงกรานต์ปี 2567 ซึ่งทำให้อัตราการเข้าพักในย่านช้างคลาน และไนท์บาซาร์ลดลงเหลือเพียงครึ่งหนึ่งเท่านั้น[3]

ภาคครัวเรือนต้องแบกรับต้นทุนจากมลพิษทางอากาศเองเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ครัวเรือนในกรุงเทพฯ มีค่าใช้จ่ายด้านอุปกรณ์ป้องกันและลดผลกระทบจากมลภาวะ เช่น หน้ากาก เครื่องฟอกอากาศ และค่าใช้จ่ายในการเข้ารับบริการด้านสุขภาพ ซึ่งอยู่ที่ประมาณ 2,450-9,624 บาทต่อปี[4]

นอกจากนี้ หลักฐานทางวิชาการยืนยันชัดเจนว่าฝุ่น PM2.5 ส่งผลเสียต่อสุขภาพ โดยสามารถแทรกซึมลึกสู่ปอดและเข้าสู่กระแสเลือด ซึ่งทำลายระบบหัวใจและหลอดเลือด รวมถึงระบบทางเดินหายใจ[5] ทั้งนี้ ประชากรในภาคเหนือที่รับสัมผัสฝุ่นดังกล่าวมีอัตราเสี่ยงเป็นมะเร็งปอดอยู่ที่ประมาณ 1.0—1.4 เท่าของค่าฐาน[6]

## ปัญหาเชิงโครงสร้างที่ทำให้ปัญหา PM2.5 ของไทยยืดเยื้อ

ปัญหา PM2.5 ไม่ได้มีสาเหตุจากปัจจัยเดียว แต่เกิดจากหลายสาเหตุผสมกันได้แก่ มลพิษในเขตเมืองจากภาคคมนาคมและภาคอุตสาหกรรม หมอกควันข้ามพรมแดน ไฟป่า และการเผาในพื้นที่เกษตรกรรม [7] ที่ผ่านมามีการดำเนินนโยบายที่สำคัญหลายประการ ตั้งแต่มาตรการให้เงินอุดหนุนค่าเปลี่ยนไส้กรองและน้ำมันเครื่องของกรุงเทพฯ [8] ไปจนถึง “ยุทธศาสตร์ท้องฟ้าใส” ของกระทรวงการ

[1] สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย [Link]

[2] มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ [Link]

[3] บางกอกโพสต์ [Link] และสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย [สภาวะความเสี่ยงด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และผลกระทบเชิงประจักษ์ต่อเศรษฐกิจจังหวัดเชียงใหม่]

[4] มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ [Link] และมหาวิทยาลัยหอการค้าไทย [Link]

[5] จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย [Link] และองค์การอนามัยโลก [Link]

[6] มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ [Link] และ [Link]

[7] มหาวิทยาลัยเชียงใหม่[Link] และ [Link]

[8] กรุงเทพมหานคร [Link]

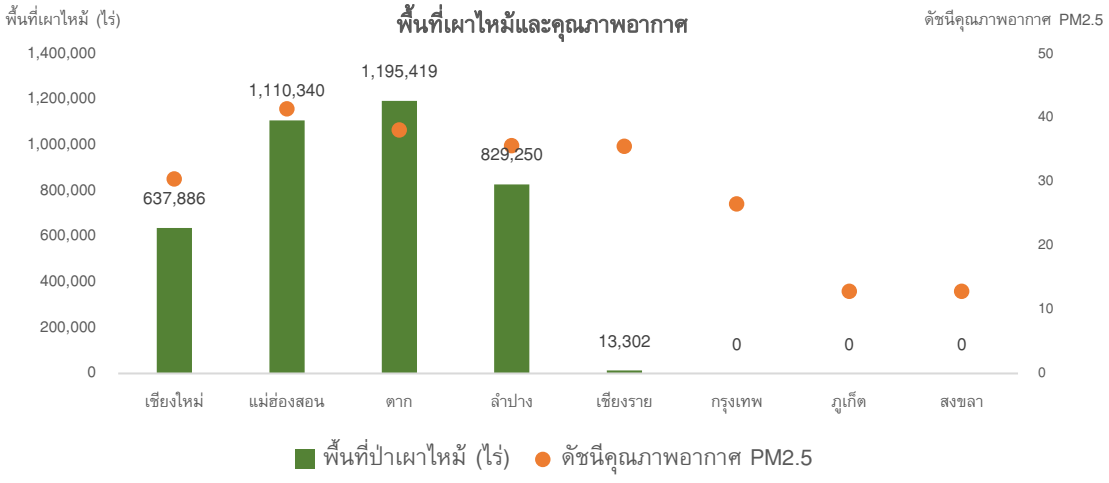
ต่างประเทศ[9] ซึ่งเป็นแผนปฏิบัติการร่วมระหว่างไทย สปป.ลาวและเมียนมาเพื่อแก้ไขปัญหาหมอกควันข้ามพรมแดนอีกด้วย ใน บทวิเคราะห์ฉบับนี้มุ่งเน้นไปที่วิกฤตการณ์ PM2.5 ตามฤดูกาลที่เกิดขึ้นเป็นประจำ ซึ่งการเผาชีวมวลยังคงเป็นสาเหตุหลัก โดยอ้างอิงจากงานวิจัยของสำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ (GISTDA) และองค์การบริหารการบินและอวกาศแห่งชาติ (NASA)[10]

เครื่องบิน DC-8 ขององค์การ NASA ถูกนำมาใช้ในการวิจัยมลพิษทางอากาศเหนือน่านฟ้าประเทศไทยในปี 2567
ที่มา: GISTDA

ศูนย์วิจัยกสิกรไทยมองว่าปัญหาหมอกควัน PM2.5 ที่ยากต่อการแก้สถานการณ์เป็นผลจากความไม่สอดคล้องกันใน 3 ด้าน ได้แก่ ด้านราคา (Pricing) ด้านขีดความสามารถ (Capacity) และด้านการจัดสรรทรัพยากร (Allocation) โดยผู้ที่ได้รับผลกระทบทางเศรษฐกิจมากที่สุด ไม่จำเป็นต้องเป็นผู้ก่อมลพิษมากที่สุดเสมอไป เนื่องจากหมอกควันและต้นทุนที่เกี่ยวข้องสามารถส่งผ่านและกระจายผลกระทบข้ามพื้นที่ได

## ความไม่สอดคล้องด้านราคา (Pricing Disconnect)

ปัจจัยขับเคลื่อนหลักที่ทำให้ยังคงมีการเผาอย่างต่อเนื่อง เป็นผลมาจากความไม่สอดคล้องด้านราคา ยกตัวอย่างเช่นทำเพื่อกำจัดพืชหลังเพาะปลูก การเผายังคงเป็นทางเลือกที่ง่ายและลดต้อนทุนมากกว่าทางเลือกอื่น เนื่องจากต้นทุนความเสียหายที่เกิดขึ้นไม่ได้ถูกสะท้อน ณ จุดที่มีการตัดสินใจของผู้จุดไฟ[11] โดยเฉพาะในพื้นที่ที่การเข้าถึงเครื่องจักรยังมีจำกัด ค่าแรงอยู่ในระดับสูง หรือสภาพภูมิประเทศมีความลาดชันสูง




ที่มา:สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ (GISDTA), AQI, Rocket Lab Media,
รวบรวมโดยศูนย์วิจัยกสิกรไทย

[9] กระทรวงการต่างประเทศ [Link]

[10] สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ (GISTDA) และ องค์การบริหารการบินและอวกาศแห่งชาติ (NASA) [Link]

[11] มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ [Link]

ผลการศึกษาระดับจังหวัดในปี 2568 พบว่า PM2.5 ในประเทศไทยมีลักษณะกระจุกตัวเชิงพื้นที่ และแพร่กระจายข้ามเขตจังหวัดไปยังพื้นที่ใกล้เคียง กล่าวคือ มลพิษไม่ได้คงอยู่เฉพาะในจังหวัดที่เป็นต้นกำเนิด แต่ถูกพัดพาไปสร้างผลกระทบในจังหวัดอื่นด้วยทั้งนี้ การวิเคราะห์ของศูนย์วิจัยกสิกรไทยที่เปรียบเทียบพื้นที่เผาไหม้กับข้อมูลคุณภาพอากาศได้ช่วยยืนยันรูปแบบดังกล่าว โดยพบว่า จังหวัดที่มีการเผาภายในพื้นที่ในระดับจำกัด (เช่น เชียงราย และกรุงเทพมหานคร) ยังคงสามารถได้รับผลกระทบปลายน้ำอย่างมีนัยสำคัญจากแหล่งกำเนิดมลพิษที่อยู่เหนือลม

ต้นทุนปลายน้ำเหล่านี้มีมูลค่าสูงและหลากหลาย โดยมีการประเมินมูลค่าจากการลดลงของจำนวนนักท่องเที่ยว ส่วนชั่วโมงการทำงานที่สูญเสียไปและพฤติกรรมการหลีกเลี่ยงมลพิษล้วนสะท้อนถึงความสูญเสียทางสวัสดิภาพและความเหลื่อมล้ำ นอกจากนี้ ภาระทางสุขภาพยังอยู่ในระดับสูง (เนื่องจาก PM2.5 สามารถซึมเข้าสู่กระแสเลือดได้) [12] ตราบใดที่ความไม่สอดคล้องกันนี้ยังคงดำรงอยู่โดยไม่มีกลไกการถ่ายโอนต้นทุน ระบบจะไม่มีแรงกดดันภายในที่จะขับเคลื่อนให้เกิดการแก้ไขตัวเอง

## ความไม่สอดคล้องด้านขีดความสามารถ (Capacity Disconnect)

แม้ภาครัฐจะมีความตั้งใจในการแก้ปัญหา แต่ศักยภาพในการดำเนินการยังคงเป็นข้อจำกัดสำคัญ ประเทศที่พัฒนาแล้วหลายแห่งประสบความสำเร็จในการใช้กลยุทธ์ "ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย" ไม่ว่าจะเป็นสหภาพยุโรป[13]สหรัฐอเมริกา[14]และสหราชอาณาจักร[15]กลยุทธ์เหล่านี้ได้ผลเพราะผู้ก่อมลพิษส่วนใหญ่เป็นบริษัทขนาดใหญ่ที่มีฐานะการเงินมั่นคงและเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้ง่าย ประกอบกับการบังคับใช้กฎหมายที่เข้มงวด ผู้ประกอบการเหล่านี้จึงสามารถลงทุนซื้อเครื่องจักร เช่น รถเกี่ยวนวดข้าว (combine harvester) ที่เก็บเกี่ยวและจัดการเศษวัสดุได้ในคราวเดียว โดยไม่ต้องใช้วิธีเผา

| ประเทศ | แหล่งกำเนิดมลพิษ | การกระจุกตัวของแหล่งกำเนิดมลพิษ | การบังคับใช้กฎหมาย | การเข้าถึงเงินทุน |
|---|---|---|---|---|
| **สหรัฐอเมริกา** | โรงกลั่นน้ำมัน โรงไฟฟ้า โรงงานเคมี และภาคการผลิตขนาดใหญ่ | 10,259 แห่งภายใต้กฎหมาย Title V (ปี 2558) | ระบบใบอนุญาต ข้อกำหนด BACT และบทลงโทษทางแพ่งและอาญา | อยู่ในระดับสูง จากฐานะการเงินของภาคธุรกิจและความสามารถในการผลักภาระต้นทุน |
| **อินโดนีเซีย** | สวนปาล์มน้ำมันและกิจการเยื่อกระดาษ/กระดาษขนาดใหญ่ (สัมปทานภาคเอกชน) รวมถึงเกษตรกรรายย่อยหลายล้านราย | บริษัทขนาดใหญ่หลายร้อยแห่ง และเกษตรกรหลายล้านราย (สำมะโนการเกษตร BPS) | การฟ้องร้องทางแพ่งและมาตรการทางปกครองต่อภาคธุรกิจ ขณะที่บทลงโทษทางอาญายังบังคับใช้ได้จำกัด | บริษัทขนาดใหญ่เข้าถึงเงินทุนได้ดี ขณะที่เกษตรกรรายย่อยแทบไม่มีการเข้าถึงแหล่งเงินทุน |
| **ไทย** | เกษตรกรรายย่อย ผู้ใช้ประโยชน์จากพื้นที่ป่า และกลุ่มนอกระบบที่หลากหลาย | เกษตรกรรายย่อยประมาณ 1-1.5 ล้านราย | มาตรการจำกัดใบอนุญาตเผา และการบังคับใช้นโยบายห้ามเผาตามฤดูกาลภายใต้กรอบตัวชี้วัด KPI | ไม่มีอำนาจต่อรองด้านราคาสินค้าและไม่มีหลักประกันในการเข้าถึงสินเชื่อ |

ที่มา: องค์กรพิทักษ์สิ่งแวดล้อม (EPA), กฎหมายสาธารณรัฐอินโดนีเซีย ฉบับที่ 32/2552 ว่าด้วยการคุ้มครองและการจัดการสิ่งแวดล้อม (UU No. 32/2009) และระเบียบกระทรวงสิ่งแวดล้อมและป่าไม้ P.32/2559, ธนาคารโลก ("ต้นทุนไฟ: การวิเคราะห์เชิงเศรษฐศาสตร์ของวิกฤตไฟไหม้อินโดนีเซียปี 2558"), กรมควบคุมมลพิษ, Rocket Media Lab, รวบรวมโดยศูนย์วิจัยกสิกรไทย

[12] Journal of Urban Science [Link]

[13] The European Union Directive 2004/35/EC [Link]

[14] United States Clean Air Act [Link]

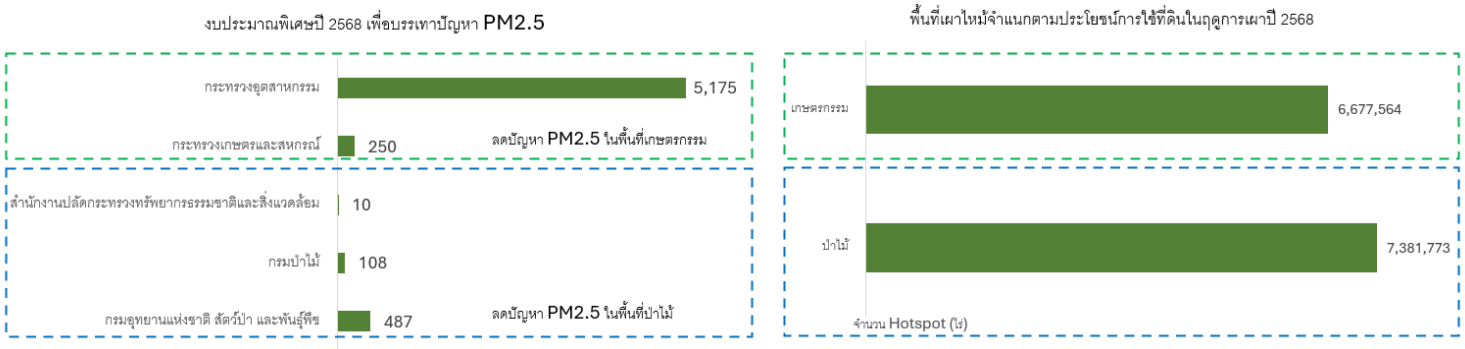
[15] UK Government Environmental Protection Act 1990 [Link]

อย่างไรก็ตาม ผู้เผาในพื้นที่มักเป็นเกษตรกรรายย่อยที่ทำการเกษตรบนพื้นที่ลาดชัน มีข้อจำกัดในการเข้าถึงเครื่องจักร และขาดแคลนเงินทุน แม้จะมีทางเลือกที่สะอาดกว่าอยู่ แต่ผู้ที่ต้องนำไปใช้จริงกลับไม่สามารถจัดหาเงินทุนได้ ซึ่งยิ่งซ้ำเติมผลกระทบจากความไม่สอดคล้องด้านราคาให้ทวีความรุนแรงขึ้นไปอีก

หลักการ “ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย” (polluter-pays principle) สามารถใช้ได้ผลในกลุ่มประเทศพัฒนาแล้ว เนื่องจากถูกนำไปใช้กับภาคอุตสาหกรรมที่ใช้เงินทุนสูง ซึ่งสามารถแบกรับต้นทุนการปฏิบัติตามกฎหมาย หรือผลักภาระต้นทุนนั้นต่อไปได้ อย่างไรก็ตาม หลักการนี้กลับใช้ไม่ได้ผลในพื้นที่อย่างแม่ฮ่องสอนหรือตาก เนื่องจากผู้ก่อมลพิษเป็นเกษตรกรรายย่อยที่มีขีดความสามารถในแบกภาระส่วนเพิ่มได้จำกัด ดังนั้น หากปราศจากกลไกความช่วยเหลือจากภาครัฐ การถ่ายโอนต้นทุน กลไกทางการเงิน หรือทั้งสองอย่าง หลักการ “ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย” ย่อมมีข้อจำกัดในการขับเคลื่อนให้เกิดผลจริงในกรณีของไทย

## ความไม่สอดคล้องด้านการจัดสรรทรัพยากร (Allocation Disconnect)

นโยบายภาครัฐยังคงให้น้ำหนักกับโครงสร้างแหล่งกำเนิดมลพิษที่ได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างมีนัยสำคัญ หรือกล่าวได้ว่า นโยบายยังคงถูกออกแบบมาเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดการกับแหล่งกำเนิดไฟในอดีต ผลการศึกษาของศูนย์วิจัยกสิกรไทยในปี 2567 [16] พบว่า การเผาในพื้นที่เกษตรกรรมลดลงร้อยละ 42 (ระหว่างปี 2544—2563) ในขณะที่การเผาในพื้นที่ป่าพุ่งสูงขึ้นถึงร้อยละ 240 ซึ่งสอดคล้องกับรายงานของ GISTDA ที่ระบุว่าพื้นที่ป่าคิดเป็นร้อยละ 52.5 ของจุดความร้อนทั้งหมดในปี 2568 [17] อย่างไรก็ตาม มาตรการด้านงบประมาณในช่วงเดือนมกราคมปี 2568 ยังคงให้ความสำคัญกับการเผาในพื้นที่เกษตรกรรมเป็นหลัก แม้ว่าสัดส่วนแหล่งกำเนิดมลพิษจะขยับไปทางพื้นที่ป่าแล้วก็ตาม เห็นได้จากการควบคุมการเผาในภาคเกษตรทั่วประเทศที่มีการจัดสรรงบประมาณถึง 5,450 ล้านบาท เพื่อสนับสนุนแนวทางเกษตรกรรมปลอดการเผา (non-burn farming practices)[18].




ที่มา: กรมประชาสัมพันธ์, กระทรวงเกษตรและสหกรณ์; สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีและภูมิสารสนเทศ (GISDAT); Rocket Lab Media, รวบรวมโดยศูนย์วิจัยกสิกรไทย

[16] ศูนย์วิจัยกสิกรไทย [Link]

[17] สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ (GISTDA) [Link]

[18] กรมประชาสัมพันธ์ [Link]

ประเด็นนี้มีความสำคัญอย่างยิ่ง เนื่องจาก 'เครื่องมือนเชิงโยบาย' ที่ใช้ได้ผลกับการเผาในภาคเกษตร (เช่น เงินอุดหนุนเพื่อจัดการเศษวัสดุเหลือใช้ การรับรองมาตรฐานผลผลิตปลอดการเผา หรือการลดแรงกดดันในห่วงโซ่อุปทานของธุรกิจการเกษตร) ไม่สามารถนำมาใช้จัดการกับปัญหาไฟป่าในลักษณะเดียวกันได้ เนื่องจากการเผาในพื้นที่ป่าถูกขับเคลื่อนด้วยปัจจัยที่ต่างออกไปโดยสิ้นเชิง ไม่ว่าจะเป็นการหาของป่า การล่าสัตว์ การแผ้วถางพื้นที่ รวมถึงสภาพอากาศที่แห้งแล้งรุนแรงขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

ขณะเดียวกัน สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) พบว่า งบประมาณจัดการ PM2.5 ของไทยยังมีลักษณะรวมศูนย์สูงมาก[19] โดยงบประมาณรวมถึงร้อยละ 96.2 ตกอยู่กับหน่วยงานส่วนกลาง และในจำนวนนี้ ร้อยละ 89.2 กระจุกตัวอยู่ที่กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเพียงแห่งเดียว ในทางกลับกัน มีงบประมาณเพียงร้อยละ 1.24 เท่านั้น ที่จัดสรรตรงไปยังกลุ่มจังหวัดและจังหวัดที่ได้รับผลกระทบรุนแรงที่สุด แม้ว่าโครงสร้างแบบรวมศูนย์จะเอื้อให้เกิดการตอบสนองที่รวดเร็วและตรวจสอบได้ในการจัดการกับการเผาในภาคเกษตร เช่น การเปิดทางให้รัฐมนตรีประสานงานตรงกับสำนักงบประมาณ ผ่านกระบวนการที่มีโครงสร้างการบังคับบัญชาที่กระชับ ระบบการจัดซื้อจัดจ้างที่เข้มแข็ง และภารกิจในการตอบสนองต่อเหตุฉุกเฉิน

## ข้อเสนอเชิงนโยบาย

ต้นทุนความเสียหายจาก PM2.5 ของไทยยังไม่ถูกสะท้อนอย่างครบถ้วน (Underpricing) อันเนื่องมาจากความไม่สอดคล้อง (Disconnects) ทั้ง 3 ประการข้างต้น ทั้งนี้ การแก้ไขเพียงด้านใดด้านหนึ่งย่อมไม่เพียงพอ แต่จำเป็นต้องอาศัยการปิดช่องว่างทั้ง 3 ด้านควบคู่กันไป

### การปิดช่องว่างความไม่สอดคล้องด้านราคา

ความไม่สอดคล้องด้านราคานี้เห็นได้ชัดเจนที่สุดในกรณีของเชียงใหม่และกรุงเทพมหานคร ซึ่งการตัดสินใจเผาเกิดขึ้นที่พื้นที่ "ต้นน้ำ" อันห่างไกล แต่ต้นทุนความเสียหายกลับตกอยู่กับพื้นที่ "ปลายน้ำ" ทั้งนี้ เป้าหมายไม่ใช่การบังคับให้เกษตรกรรายย่อยต้องแบกรับต้นทุนเต็มจำนวนจากปัญหาฝุ่นควันโดยตรง แต่เป็นการโอนย้ายต้นทุนของการเผาไปยังกลุ่มทุนหรือผู้ประกอบการที่มีฐานะทางการเงินที่แข็งแกร่งกว่า และมีอำนาจในการบริหารจัดการห่วงโซ่อุปทานของตนเองได้มากกว่า

ในทางปฏิบัติ แนวทางนี้ไม่ได้มุ่งเน้นไปที่การลงโทษในระดับตัวเกษตรกรเพียงอย่างเดียว แต่ชี้ไปที่ระบบการตรวจสอบย้อนกลับฝั่งผู้รับซื้อ (Buy-side traceability) และการสร้างแรงจูงใจในระดับโรงงานแปรรูป งบประมาณจำนวน 5,450 ล้านบาทที่ปัจจุบันใช้ไปกับเงินอุดหนุนเกษตรกรปลอดการเผา ควรถูกจัดสรรใหม่เพื่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานในการรับรองฝั่งผู้รับซื้อ แทนที่จะกระจายไปกับโครงการในระดับเกษตรกรรายย่อย

ภาครัฐสามารถนำระบบต่าง ๆ มาประยุกต์ใช้ได้ เช่น ระบบติดตามการเผาผ่านดาวเทียมแบบเรียลไทม์ควบคู่กับทะเบียนรายชื่อผู้ส่งมอบผลผลิตในระดับไร่นา ซึ่งคล้ายคลึงกับมาตรฐานการรับรองปลอดการ

[19] สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย [Link]

เผาของ RSPO ในอุตสาหกรรมน้ำมันปาล์ม หรือโมเดลความรับผิดชอบที่เพิ่มขึ้นของผู้ผลิต (Extended Producer Responsibility: EPR) ของสหภาพยุโรป ที่บังคับใช้การติดตามห่วงโซ่อุปทาน และบทลงโทษที่เข้มงวดกว่า ทั้งนี้ บทบาทของภาครัฐไม่ใช่การปรับเงินเกษตรกร แต่คือการออกข้อกำหนดให้ผู้รับซื้อต้องเปิดเผยข้อมูล รับรองมาตรฐาน และกำหนดส่วนต่างราคา (Price the differential) สำหรับสินค้าที่ปลอดการเผาอย่างชัดเจน

**การปิดช่องว่างความไม่สอดคล้องด้านขีดความสามารถ**

ในกรณีที่ผู้ก่อมลพิษไม่มีขีดความสามารถในการจ่าย (Cannot Pay) การจัดการปัญหาการเผาจำเป็นต้องได้รับการปฏิบัติในฐานะ "การลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐาน" ไม่ใช่เงินอุดหนุนรายปี ทั้งนี้ ควรขยายผลกลไกการจ่ายค่าตอบแทนเพื่อบริการระบบนิเวศ (Payment for Ecosystem Services: PES) ซึ่งได้มีการนำร่องไปแล้วในพื้นที่ดอยสุเทพ-ดอยปุย

ที่สำคัญอย่างยิ่งในระยะยาว การปิดช่องว่างด้านขีดความสามารถนี้หมายถึงการสนับสนุนเงินทุนเพื่อสร้างระบบนิเวศ ซึ่งรวมถึงกลุ่มเครือข่ายเครื่องจักรกลส่วนกลาง สหกรณ์อุปกรณ์ หรือระบบจัดเก็บเศษวัสดุเหลือใช้เพื่อนำไปผลิตพลังงานชีวมวล โดยมีเป้าหมายเพื่อลดต้นทุนด้านโลจิสติกส์ ณ จุดรวบรวมในท้องถิ่นให้ต่ำลงมากพอที่จะทำให้แนวทางปลอดการเผากลายเป็นวิธีที่คุ้มค่าในเชิงเศรษฐกิจ

ตราบใดที่ความไม่สอดคล้องทั้ง 3 ด้านยังคงดำรงอยู่ ภาระจากปัจจัยภายนอกที่ยังไม่ได้สะท้อนในต้นทุน (Unpriced Externality) จะยังคงไหลเข้าสู่งบดุลของภาคเอกชนอย่างต่อเนื่อง ผ่านช่องทางทั้งรายได้ภาคการท่องเที่ยว มูลค่าหลักประกัน และอัตราส่วนสินไหมทดแทน สถาบันการเงินที่สามารถสะท้อนต้นทุนเหล่านี้ในแบบจำลองความเสี่ยงได้ก่อน ย่อมเป็นผู้ที่สามารถปกป้องคุณภาพสินทรัพย์ของตนได้เมื่อวัฏจักรเอลนีโญรอบถัดไปมาถึง

Disclaimers รายงานวิจัยนี้จัดทำโดย บริษัท ศูนย์วิจัยกสิกรไทย จำกัด (KResearch) เพื่อเผยแพร่เป็นการทั่วไป โดยอาศัยแหล่งข้อมูลสาธารณะ หรือ ข้อมูลที่เชื่อว่ามีความน่าเชื่อถือที่ปรากฏขณะจัดทำ ซึ่งอาจเปลี่ยนแปลงได้ในแต่ละขณะเวลา ทั้งนี้ KResearch มิอาจรับรองความถูกต้อง ความน่าเชื่อถือ ความเหมาะสม ความครบถ้วนสมบูรณ์ หรือความเป็นปัจจุบันของข้อมูลดังกล่าว และไม่ได้มีวัตถุประสงค์เพื่อชี้ชวน เสนอแนะ ให้คำแนะนำ หรือจูงใจในการตัดสินใจเพื่อดำเนินการใดๆ แต่อย่างใด ดังนั้น ท่านควรศึกษาข้อมูลด้วยความระมัดระวังและใช้วิจารณญาณอย่างรอบคอบก่อนตัดสินใจใดๆ KResearch จะไม่รับผิดในความเสียหายใดที่เกิดขึ้นจากการใช้ข้อมูลดังกล่าว

ข้อมูลใดๆ ที่ปรากฏในรายงานวิจัยนี้ถือเป็นทรัพย์สินของ KResearch และ/หรือบุคคลที่สาม (แล้วแต่กรณี) การนำข้อมูลดังกล่าว (ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน) ไปใช้ต้องแสดงข้อความถึงสิทธิความเป็นเจ้าของแก่ KResearch และ/หรือบุคคลที่สาม (แล้วแต่กรณี) หรือแหล่งที่มาของข้อมูลนั้นๆ ทั้งนี้ ท่านจะไม่ทำซ้ำ ปรับปรุง ดัดแปลง แก้ไข ส่งต่อ เผยแพร่ หรือกระทำในลักษณะใดๆ เพื่อวัตถุประสงค์ในทางการค้า โดยไม่ได้รับอนุญาตล่วงหน้า เป็นลายลักษณ์อักษรจาก KResearch และ/หรือบุคคลที่สาม (แล้วแต่กรณี)