

Forest Fires and Transboundary Haze: A Case Study of the Palm Oil Industry in Indonesia\*\*\*

Punchada Sirivunnabood\*

Poom Moolsilpa\*\*

Abstract

Transboundary air pollution has been a recurrent phenomenon in the ASEAN region to various degrees over the years. These incidences have arisen due mainly to the cumulative effect of slash and burn and/or other types of moderate to large-scale burning to clear land for growing agricultural crops such as pulp wood, rubber and, especially, oil palm. Some of the plots are held by small holder farmers while a good proportion belong to large plantation owners. These illegal burning activities, particularly in Indonesia, are believed to have caused haze across the Southeast Asian region. Based on the patronage system theory, this paper aims to investigate the causes of transboundary haze in the region with a particular focus on Indonesia as well as on how Indonesian governments have responded to this issue over time. In conclusion, this paper offers policy suggestions to deal with regional haze problem both for the Thai government and ASEAN.

**Keywords: transboundary haze, Indonesia, ASEAN, patronage system, palm oil industry**

-----  
\*Associate Professor, Faculty of Social Sciences and Humanities, Mahidol University, Phuthamonthon 4 Salaya, Nakhon Pathom 73170 Email: [punchada.sir@mahidol.ac.th](mailto:punchada.sir@mahidol.ac.th)

\*\*Assistant Professor, Faculty of Social Sciences, Srinakharinwirot University 114 Sukhumvit 23, Wattana District, Bangkok 10110 Email: [poom\\_m@hotmail.com](mailto:poom_m@hotmail.com)

\*\*\*Received September 13, 2017; Accepted November 27, 2017

การเผาป่า และหมอกควันข้ามแดน: กรณีศึกษาอุตสาหกรรมปาล์มน้ำมันในประเทศอินโดนีเซีย\*\*\*

พรพรรณ ศิริวรรณบุศย์\*

ภูมิ มูลศิลป์\*\*

บทคัดย่อ

มลพิษจากหมอกควันข้ามแดนเป็นสถานการณ์ที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องในภูมิภาคอาเซียนซึ่งมีระดับความรุนแรงที่แตกต่างกันในแต่ละปี สถานการณ์ดังกล่าวเกิดขึ้นจากการตัดไม้ทำลายป่า และเผาป่าไม้ในบริเวณพื้นที่ขนาดกลางถึงขนาดใหญ่ เพื่อเป็นการถางพื้นที่เตรียมที่ดินไว้ใช้ในการเพาะปลูกพืชทางการเกษตร เช่น ไม้เนื้อแข็งเพื่อนำเยื่อไม้ไปทำกระดาษ ยางพารา และที่สำคัญอย่างยิ่งคือปาล์มน้ำมัน พื้นที่ที่ถูกเผาบางส่วนถูกเผาโดยชาวนาหรือชาวสวนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ แต่บางพื้นที่ที่ถูกเผาเป็นบริเวณกว้างอยู่ในเขตพื้นที่ของบริษัทที่ทำอุตสาหกรรมทางการเกษตรขนาดใหญ่ การเผาพื้นที่แบบผิดกฎหมายลักษณะนี้โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศอินโดนีเซีย หลายฝ่ายที่เกี่ยวข้องเชื่อว่าเป็นต้นเหตุสำคัญของปัญหามลพิษจากหมอกควันข้ามแดนในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ งานวิจัยฉบับนี้จึงมุ่งเน้นศึกษาด้านเหตุของปัญหาหมอกควันข้ามแดนดังกล่าว โดยใช้ทฤษฎีระบบอุปถัมภ์ เพื่ออธิบายถึงต้นเหตุของปัญหาและแนวทางการแก้ไขปัญหาหมอกควันของรัฐบาลอินโดนีเซียจากอดีตถึงปัจจุบัน และในบทสรุปสุดท้ายของการวิจัย ผู้วิจัยได้สังเคราะห์ผลการวิจัยเพื่อให้ข้อเสนอแนะต่อนโยบายของประเทศไทยและอาเซียนในการแก้ไขปัญหาไฟป่าและหมอกควันข้ามแดนในภูมิภาคอย่างเป็นรูปธรรมต่อไป

คำสำคัญ: หมอกควันข้ามแดน, อินโดนีเซีย, อาเซียน, ระบบอุปถัมภ์, อุตสาหกรรมปาล์มน้ำมัน

-----  
\*รองศาสตราจารย์ คณะสังคมศาสตร์ และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล พุทธมณฑล สาย 4 ต. ศาลายา

อ.พุทธมณฑล จ.นครปฐม 73170 อีเมล [punchada.sir@mahidol.ac.th](mailto:punchada.sir@mahidol.ac.th)

\*\*ผู้ช่วยศาสตราจารย์คณะนิติศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ 114 ซ.สุขุมวิท23 เขตวัฒนา กทม.

10110 อีเมล [poom\\_m@hotmail.com](mailto:poom_m@hotmail.com)

\*\*\*ได้รับบทความ 13 กันยายน 2560; อนุมัติให้จัดพิมพ์ 27 พฤศจิกายน 2560

## บทนำ

ปัญหาหมอกควันในเขตบริเวณประเทศอินโดนีเซีย มาเลเซีย สิงคโปร์ และตอนใต้ของประเทศไทยเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชนในพื้นที่ติดต่อกันมาหลายปี โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วง 2-3 ปีที่ผ่านมา ซึ่งหมอกควัน (haze) ดังกล่าว เป็นผลมาจากการเผาป่าไม่อย่างกว้างขวางในบริเวณพื้นที่หมู่เกาะสุมาตรา (Sumatra) และบอร์เนียว (Borneo) ประเทศอินโดนีเซีย ยิ่งในพ.ศ. 2558 ที่ผ่านมาด้วยแล้ว หมอกควันดังกล่าวยังสร้างปัญหามลภาวะอย่างหนักในพื้นที่ประเทศสิงคโปร์ จนทำให้รัฐบาลสิงคโปร์ต้องออกมาเจรจาเพื่อให้ความช่วยเหลือแก่รัฐบาลอินโดนีเซียในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น โดยรัฐมนตรีกระทรวงกลาโหม (Ministry of Defense) ของสิงคโปร์ นายเน อีง เอ็ง (Ng Eng Hen) ได้เข้าพบรัฐมนตรีกระทรวงการเมือง กฎหมาย และความมั่นคง (Ministry of Politics, Legal and Security Affairs) ของอินโดนีเซีย คือ นายลูฮุต ปันจายตัน (Luhut Panjaitan) เพื่อเสนอความร่วมมือในการแก้ปัญหาหมอกควันในภูมิภาค อย่างไรก็ตามอินโดนีเซียยังไม่ได้ยอมรับความช่วยเหลืออย่างเป็นทางการ เนื่องจากยังคงเกรงปัญหาในเรื่องการละเมิดอำนาจอธิปไตยของประเทศอยู่

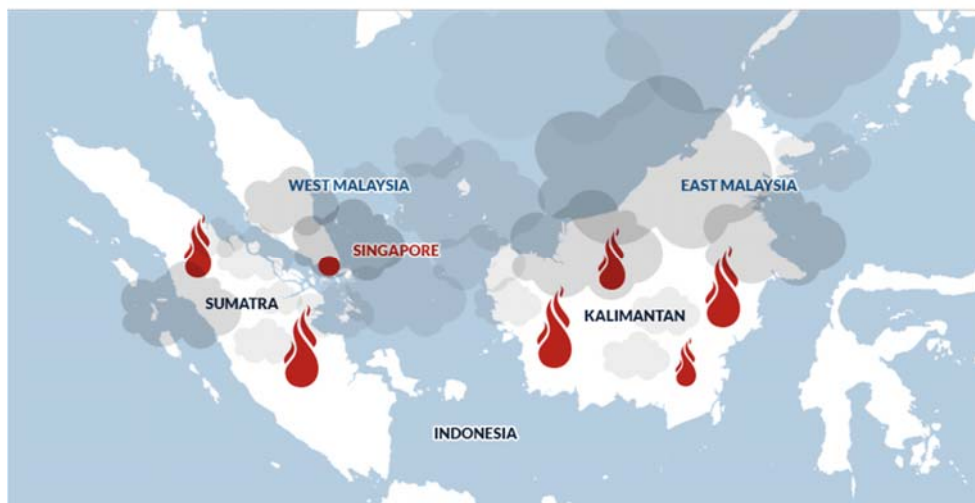
นอกจากสิงคโปร์แล้วประเทศไทยและมาเลเซียก็ได้รับผลกระทบอย่างหนักจากการเผาป่าของอินโดนีเซียทุกปี ล่าสุดในช่วงต้นเดือนกันยายน พ.ศ.2558 ที่ผ่านมา สำนักข่าวต่าง ๆ ในประเทศไทยรายงานว่า ควันไฟจากการเผาป่าในอินโดนีเซียกระจายทั่วไปในจังหวัดสงขลา ยะลา ปัตตานี สุราษฎร์ธานี และภูเก็ต ประชาชนได้รับความเดือดร้อน และก่อให้เกิดปริมาณฝุ่นละอองขนาดเล็กไม่เกิน 10 ไมครอน (PM10) มีค่าระหว่าง 28 - 83 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร (TNN 2015) กระจายอยู่ทั่วพื้นที่ดังกล่าว ซึ่งอาจส่งผลให้เกิดปัญหาสุขภาพของประชาชนได้ ส่วนในประเทศมาเลเซีย นั้น มีรายงานของหมอกควันที่ปกคลุมอยู่ทั่วไป โดยเฉพาะในพื้นที่ภาคตะวันตกของประเทศซึ่งอยู่ฝั่งตรงกันข้ามกับหมู่เกาะสุมาตราโดยมีช่องแคบมะละกาขวางกั้น ผลการตรวจวัดคุณภาพอากาศอยู่ในระดับที่ไม่ปลอดภัยต่อสุขภาพ หมอกควันดังกล่าวยังส่งผลกระทบต่อคมนาคมขนส่ง ไม่ว่าจะเป็นทางถนนและทางเครื่องบิน สายการบินจำนวนมากในตอนใต้ของไทย มาเลเซีย สิงคโปร์ และอินโดนีเซียต้องล่าช้ากว่ากำหนด บางเที่ยวบินถูกยกเลิก เนื่องจากอุปสรรคในการบินจากหมอกควันดังกล่าว (Bloomberg 2015)

จากรายงานของ Jakarta Post เมื่อวันที่ 29 กันยายน พ.ศ.2559 พบว่า ในเขตหมู่เกาะสุมาตรา (Sumatra) และจังหวัดในกาลิมันตัน (Kalimantan) ในหมู่เกาะบอร์เนียว (Borneo) นั้น เกิดไฟป่าจากการเผาป่า และอยู่ในกระบวนการสืบสวนสอบสวนของตำรวจถึง 218 คดี ในช่วงระยะเวลา 2 ปีที่ผ่านมา ซึ่งสามารถแบ่งออกได้ดังนี้ 34 คดี ในเขตตอนใต้ของสุมาตรา (South Sumatra) 68 คดี ในเมืองเรียว (Riau) ตอนกลางของหมู่เกาะสุมาตรา 18 คดี ในเมืองจามบี (Jambi) 57 คดี ในตอนกลางของกาลิมันตัน (Central Kalimantan) 25 คดี ในตะวันตกของกาลิมันตัน (West Kalimantan) 8 คดี ในตอนใต้ของกาลิมันตัน (South Kalimantan)

และ 4 คดี ในตะวันออกของกาลิมันตัน (East Kalimantan) จากจำนวนคดีทั้งหมดนี้ มี 63 คดีที่อยู่ระหว่างการส่งฟ้อง นอกจากนี้ยังมีรายงานอีกด้วยว่าจากจำนวน 218 คดี มีผู้ต้องหาทั้งสิ้น 204 คน และมีบริษัทที่ถูกฟ้องกรณีมีส่วนเกี่ยวข้องกับการเผาป่าทั้งสิ้น 9 บริษัท และมากกว่า 5 บริษัทเป็นบริษัทสัญชาติมาเลเซียอีกด้วย (The Jakarta Post 2015)

จึงเห็นได้ว่าการเผาป่าในพื้นที่หมู่เกาะสุมาตรา (Sumatra) และในจังหวัดของกาลิมันตัน (Kalimantan) ของหมู่เกาะบอร์เนียวนั้น มีความรุนแรงเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง เนื่องจากมีบริษัทจำนวนมากที่ต้องการแสวงหาผลกำไรจากน้ำมันปาล์มได้รับสัมปทานให้มาลงทุนในบริเวณหมู่เกาะทั้ง 2 แห่งนี้ จึงได้มีการเผาป่าเพื่อใช้พื้นที่ในการผลิตการเผาป่าจะช่วยย่นระยะเวลาในการจัดหาพื้นที่เพื่อการเพาะปลูกพืชในการลงทุนได้รวดเร็วกว่าการนำเครื่องมือขนาดใหญ่หรือรถบรรทุกขนาดใหญ่เข้าไปปรับพื้นที่ในบริเวณป่าที่รกทึบและห่างไกลจากชุมชน ดังนั้นบริษัทที่ได้รับสัมปทานส่วนใหญ่จึงหันมาใช้วิธีการเผาพื้นที่แทน

บทความนี้จึงมุ่งเน้นศึกษาสาเหตุของการเผาป่าและปัญหาหมอกควันในเกาะสุมาตรา ประเทศอินโดนีเซีย ซึ่งจากการทบทวนวรรณกรรมในเบื้องต้นปัญหาการเผ่าป่าดังกล่าวอาจจะมีลักษณะคล้ายกับการทุจริตคอร์รัปชันในทรัพยากรธรรมชาติคล้ายกับพื้นที่อื่น ๆ ของประเทศอินโดนีเซีย โดยรัฐบาลท้องถิ่นซึ่งมีอำนาจในการปกครองท้องถิ่นอย่างมาก อันเป็นผลมาจากนโยบายกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่นได้แสวงหาผลประโยชน์ร่วมกับบริษัทอุตสาหกรรมที่ไปลงทุนในเขตพื้นที่หมู่เกาะสุมาตรา โดยเฉพาะอย่างยิ่งอุตสาหกรรมปาล์มน้ำมันและผลิตกระดาษทำให้เกิดความอ่อนแอในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อควบคุมการจัดการพื้นที่ในการทำอุตสาหกรรมเกษตร รวมทั้งเชื้อประโยชน์ต่อกลุ่มนายทุนในการจัดการพื้นที่เพื่อการลงทุนจึงส่งผลให้เกิดการถางป่าและเผาอย่างกว้างขวางยากต่อการควบคุมในหลายพื้นที่ ประกอบกับดินในหมู่เกาะสุมาตราเองมีลักษณะเป็นการแปรสภาพของถ่านหิน (peatland) เมื่อเกิดไฟป่าจึงยากต่อการควบคุมเพลิงจึงทำให้เกิดหมอกควันแผ่กระจายจำนวนมากในหลายพื้นที่ หมอกควันดังกล่าวไม่ได้ส่งผลต่อพื้นที่หมู่เกาะสุมาตราในอินโดนีเซียเท่านั้น แต่ยังส่งผลกระทบต่อประเทศเพื่อนบ้านสมาชิกอาเซียน คือ ไทย มาเลเซีย และสิงคโปร์ งานวิจัยฉบับนี้จึงมุ่งเน้นศึกษาแนวทางการแก้ปัญหาในกรอบอาเซียน ซึ่งอาจเป็นแนวทางหนึ่งในการสนับสนุนรัฐบาลอินโดนีเซียเพื่อป้องกันและปราบปรามการเผาป่าอย่างเป็นรูปธรรม และยั่งยืนต่อไปในอนาคต



ที่มา: Wendy Wong, Chanel News Asia, 18 September 2015.

แผนที่ประเทศอินโดนีเซียและบริเวณที่เกิดไฟป่า

วัตถุประสงค์ของโครงการ

1. เพื่อศึกษาต้นเหตุของการเผาป่าในเขตหมู่เกาะสุมาตราและกาลิมันตัน ในประเทศอินโดนีเซียที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องมาเป็นระยะเวลานาน
2. เพื่อศึกษาบทบาท หน้าที่ และความรับผิดชอบของรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น ต่อการแก้ปัญหาการเผาป่าและหมอกควันข้ามแดนในเขตหมู่เกาะสุมาตราและกาลิมันตัน
3. เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการแก้ไขปัญหาการเผาป่าในในเขตหมู่เกาะสุมาตราและจังหวัดของกาลิมันตัน

ระเบียบวิธีวิจัย

บทความนี้เป็นารวิจัยเชิงคุณภาพ ได้แก่ การศึกษาจากเอกสาร และการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญในประเทศอินโดนีเซีย โดยทำการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้อง เช่น หนังสือ บทความวิชาการ บทความวารสาร หนังสือพิมพ์ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น ทั้งภาษาไทย ภาษาอังกฤษและภาษาราชการของประเทศอินโดนีเซีย เพื่อเป็นข้อมูลในการศึกษาและแนวทางในการกำหนดข้อคำถามเพื่อสัมภาษณ์เพิ่มเติมกับผู้เชี่ยวชาญในด้านระบบการปกครองแบบกระจายอำนาจว่าระบบการปกครองดังกล่าวมีผลต่อการคอร์รัปชันในประเทศ รวมทั้งข้อมูลด้านการเผาป่าไม้ในประเทศอินโดนีเซีย

หลังจากศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้องแล้ว คณะวิจัยได้สัมภาษณ์บุคลากร และผู้เชี่ยวชาญในประเทศสำคัญดังกล่าวอีกครั้งหนึ่ง เช่น นักวิชาการทางรัฐศาสตร์จากมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ทั้งในและนอกประเทศ

อินโดนีเซีย นักการเมือง นักการเมืองท้องถิ่น ข้าราชการ บุคลากรจากองค์กรอิสระที่ทำงานเกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และทำงานร่วมกับรัฐบาลท้องถิ่นในเขต หมู่เกาะสุมาตราและกาลิมันตัน และผู้เชี่ยวชาญด้านความมั่นคงอาเซียน รวมทั้งประชาชนทั่วไปที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับเรื่องการเผาป่าในเขตหมู่เกาะสุมาตรา และกาลิมันตัน เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ชัดเจนและถูกต้อง เป็นไปในทิศทางเดียวกับการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้องในเบื้องต้น ผู้วิจัยได้เดินทางไปสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัย จำนวนทั้งสิ้น 47 ท่าน ณ ประเทศ อินโดนีเซีย สิงคโปร์ และไทย

## ผลการศึกษา

ผู้วิจัยได้วิเคราะห์ผลการศึกษาตามวัตถุประสงค์การวิจัยที่ได้ตั้งไว้ ดังนี้ ทั้งนี้ข้อมูลและรายละเอียดอื่น ๆ สามารถติดตามอ่านได้ในรายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์<sup>1</sup>

ผลการศึกษา ตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 1 เพื่อศึกษาต้นเหตุของการเผาป่าในเขตหมู่เกาะสุมาตราและกาลิมันตันในประเทศอินโดนีเซียที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องมาเป็นระยะเวลานาน

จากการศึกษาพบว่า การเผาป่าที่เกิดขึ้นในพื้นที่ประเทศอินโดนีเซียจนก่อให้เกิดปัญหามลพิษจากหมอกควันนั้น เกิดขึ้นมาเป็นระยะเวลายาวนานตั้งแต่สมัยประธานาธิบดีซูฮาร์โต จนกระทั่งปัจจุบันเหตุการณ์ไฟป่าที่รุนแรงครั้งหนึ่งในประวัติศาสตร์ของอินโดนีเซีย เกิดขึ้นเมื่อปี พ.ศ.2540 เหตุการณ์ในครั้งนั้นส่งผลให้เกิดหมอกควันกระจายไปทั่วทางตอนใต้ของภูมิภาคเป็นระยะเวลานาน และจากเหตุการณ์ในครั้งนั้นส่งผลให้รัฐบาลอินโดนีเซียถูกกดดันโดยรัฐบาลทั้งในภูมิภาคและองค์ระหว่างประเทศ เพื่อให้แก้ไขปัญหาไฟป่าและหมอกควันข้ามแดนดังกล่าวอย่างจริงจัง จนในที่สุดอาเซียนได้มีการผลักดันนโยบายและข้อตกลงที่สำคัญอันจะช่วยแก้ปัญหาไฟป่าและมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน เช่น แผนปฏิบัติการจัดการปัญหาหมอกควันระดับภูมิภาค (The Regional Haze Action Plan: RHAP) เป็นต้น อย่างไรก็ตามนโยบายและข้อตกลงที่ได้มีการจัดทำขึ้นนั้นยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาหมอกควันข้ามแดนได้อย่างเป็นรูปธรรม จนกระทั่งมีการพัฒนาและปรับปรุงข้อตกลงเพื่อการแก้ไขปัญหาร่วมกันในระดับภูมิภาคในระยะเวลาต่อมา ซึ่งจะได้วิเคราะห์สรุปในส่วนต่อไป

ในสมัยของรัฐบาลประธานาธิบดีซูฮาร์โตนั้น ปัญหาของการคอร์รัปชันและการแสวงหาผลประโยชน์ระหว่างบริษัทเอกชนกับรัฐบาลเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในหลายภาคส่วนของรัฐบาล (Hurst 1987, 170-171; Ross 2001, 160; Tay 2003, 336-338 และ Hamilton-Hart 2007, 94) และยากต่อการแก้ไขเนื่องจากความสัมพันธ์ในรูปแบบระบบอุปถัมภ์ (patronage system) ที่เกิดขึ้นระหว่างรัฐบาลของประเทศ

---

<sup>1</sup>พรพนงา ศิริวรรณบุคย์ และ คณะ (2017) การเผาป่า และหมอกควันข้ามแดน: กรณีศึกษาอุตสาหกรรมปาล์ม น้ำมันในประเทศอินโดนีเซีย สนับสนุนโดย ฝ่ายนโยบายชาติและความสัมพันธ์ข้ามชาติ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย

อินโดนีเซียกับบริษัทเอกชนจำนวนมากในรูปแบบของผลประโยชน์ต่างตอบแทน โดยรัฐบาลในขณะนั้นได้เอื้อประโยชน์ต่อบริษัทจำนวนมาก เช่น การให้สัมปทานในการลงทุนกับบริษัทเอกชน การสนับสนุนทางธุรกิจ รวมทั้งการเปิดให้มีการลงทุนในทรัพยากรธรรมชาติของประเทศซึ่งรวมทั้งทรัพยากรป่าไม้ โดยรัฐบาลในขณะนั้นได้ให้สัมปทานแก่บริษัทเอกชนเพื่อลงทุนในพื้นที่ป่าไม้เพื่อผลักดันอุตสาหกรรมป่าไม้ของประเทศ แม้ว่าอุตสาหกรรมป่าไม้จะนำรายได้มหาศาลมาให้ประเทศอินโดนีเซีย แต่ในขณะเดียวกันก็นำมาซึ่งปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม ทั้งในประเทศ และในระดับภูมิภาค ที่เห็นได้ชัด คือ ปัญหาจากมลพิษจากหมอกควันที่เกิดจากการเผาป่าเพื่อเปิดหน้าดินทำกินหรือเพื่อเตรียมพื้นที่เพื่อการเพาะปลูกพืชใหม่ ทั้งที่เกิดจากชาวบ้านและที่เกิดจากการดำเนินงานของบริษัทเอกชนด้วย

จากการเก็บข้อมูล พบว่า ปัญหาการเผาป่าในประเทศอินโดนีเซียที่เกิดขึ้นจากต้นตอของการเกิดไฟป่าในประเทศอินโดนีเซีย ส่วนใหญ่แล้วอาจแบ่งได้เป็น 3 สาเหตุสำคัญ คือ จากธรรมชาติ จากการเผาเพื่อเปิดที่ทำกินของชาวบ้าน และจากบริษัทเอกชนหรือกลุ่มจัดตั้ง (organized group) โดยไฟป่าที่เกิดจากธรรมชาตินั้นมักเกิดขึ้นในช่วงที่ประเทศอินโดนีเซียต้องเผชิญกับปรากฏการณ์ เอลนีโญ (El Nino) เห็นได้จาก พ.ศ.2558 ที่ไฟป่ามีความรุนแรงอย่างมาก เนื่องจากเป็นช่วงที่เกิดปรากฏการณ์เอลนีโญ ส่วนใน พ.ศ.2559 - 2560 นั้น ประเทศอินโดนีเซียเข้าสู่ปรากฏการณ์ลานีญา (La Niña) ซึ่งส่งผลให้ประเทศมีน้ำฝนตกลงมาจำนวนมากจึงป้องกันการเกิดไฟป่าได้อย่างดี เนื่องจากปริมาณน้ำฝนที่ตกลงมาช่วยหล่อเลี้ยงผืนดินให้ชุ่มชื้นอยู่ตลอดเวลา

สาเหตุประการที่ 2 ซึ่งก่อให้เกิดไฟป่า คือ ชาวบ้าน ชาวบ้านที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ต่าง ๆ ในบริเวณหมู่เกาะรอบนอก ส่วนใหญ่แล้วใช้ไฟในการเผาป่าเพื่อเปิดพื้นที่ในการทำกิน ชาวบ้านส่วนใหญ่อาศัยอยู่ในพื้นที่ ซึ่งมีประเพณี (adat) ในการใช้ไฟเผาพื้นที่ และมีวิถีชีวิตที่เรียบง่ายในบริเวณพื้นที่ป่า ชาวบ้านเหล่านี้แม้ว่าจะใช้ไฟในการเผา หากแต่จะรู้วิธีดับไฟและเผาอย่างจำกัด จึงควบคุมไฟป่าได้ค่อนข้างดี ยกเว้นแต่การเผาเกิดขึ้นในช่วงที่ประเทศต้องเผชิญกับปรากฏการณ์เอลนีโญ ชาวบ้านก็อาจจะไม่สามารถดับไฟได้อย่างทันเวลาจนก่อให้เกิดไฟป่าขยายตัวไปทั่วพื้นที่ แต่กรณีดังกล่าวพบได้ไม่บ่อยนัก

สาเหตุประการที่ 3 ที่ก่อให้เกิดไฟป่า คือ การเผาป่าเพื่อขยายพื้นที่ทางการเกษตรของบริษัทเอกชนที่ลงทุนอุตสาหกรรมในพื้นที่และกลุ่มจัดตั้ง (organized group) ที่บริษัทจ้างให้เข้าไปเผาพื้นที่ กลุ่มจัดตั้งมีความสำคัญอย่างมากต่อการเกิดไฟป่าและปัญหาหมอกควันในประเทศอินโดนีเซีย ทั้งนี้กลุ่มนี้ส่วนใหญ่จะเป็นชาวบ้านที่ไม่ใช่ประชาชนดั้งเดิมของหมู่เกาะสุมาตราและกาลิมันตัน ส่วนใหญ่จะเดินทางอพยพย้ายถิ่นไปจากหมู่เกาะชวา (Java) เพื่อไปหาที่ตั้งรกรากและที่ทำกินใหม่ในสุมาตราและกาลิมันตัน ดังนั้นชาวบ้านส่วนใหญ่ที่อพยพมาจะขาดความรู้ในการทำเกษตรบนพื้นที่หมู่เกาะสุมาตราและกาลิมันตัน เนื่องจากลักษณะดินและพืชที่สามารถทำการเกษตรได้ในหมู่เกาะสุมาตราและกาลิมันตันมีความแตกต่างจาก

หมู่เกาะชาว จึงมักไม่ค่อยประสบความสำเร็จในการทำการเกษตรในพื้นที่ ชาวบ้านที่อพยพเข้ามาเหล่านี้มักจะถูกบริษัทที่เข้าไปลงทุนอุตสาหกรรมปาล์มน้ำมันจ้างเพื่อให้เข้าไปเผาพื้นที่เพื่อเตรียมการเพาะปลูกปาล์มน้ำมัน หรือพืชทางการเกษตรอื่น ๆ เนื่องจากขาดความรู้ในการดับไฟในพื้นที่ป่า ชาวบ้านที่ถูกจ้างโดยบริษัทเหล่านี้จึงไม่สามารถควบคุมไฟได้เหมือนชาวบ้านที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ จนบ่อยครั้งที่ไฟป่าลุกลามยากต่อการควบคุม บริษัทเอกชนมักนิยมจ้างชาวบ้านเหล่านี้เข้าไปเผาพื้นที่ เนื่องจากหากโดนจับ จะได้รับโทษไม่รุนแรงเท่ากับการที่บริษัทเผาพื้นที่ป่าเอง และบริษัทยังสามารถช่วยเหลือชาวบ้านที่ถูกจับได้ง่ายกว่าที่เจ้าหน้าที่ของบริษัทจะถูกจับอีกด้วย

เป็นที่น่าสังเกตว่าบ่อยครั้งที่เกิดไฟป่าขึ้นผู้รับผิดชอบส่วนใหญ่มักจะมองว่าเป็นการกระทำของชาวบ้านในพื้นที่ เนื่องจากบ่อยครั้งที่เกิดไฟไหม้พื้นที่ในบริเวณกว้างเจ้าหน้าที่ตำรวจสามารถจับชาวบ้านได้ในบริเวณที่เกิดการเผาไหม้ ดังนั้นชาวบ้านจึงมักเป็นผู้ที่ถูกลงโทษตามกระบวนการยุติธรรม ชาวบ้านที่ถูกจับเหล่านี้ ส่วนใหญ่รับจ้างจากบริษัทในรูปแบบของกลุ่มจัดตั้งเพื่อเผาพื้นที่ในการเปิดหน้าดินเพื่อการเพาะปลูกในการขยายอุตสาหกรรมเกษตรของบริษัท แต่หากพิจารณาแล้วจะพบว่าพื้นที่ที่มีการเผาไหม้ส่วนใหญ่มักเกิดขึ้นใกล้กับพื้นที่สัมปทานของบริษัทหรือภายในพื้นที่สัมปทานเอง และพื้นที่ที่ถูกไฟไหม้มักกินบริเวณกว้างหากประชาชนต้องการพื้นที่ทำกิน ส่วนใหญ่จะเผาพื้นที่เฉพาะบริเวณ ไม่เผาพื้นที่กว้างขวางอย่างที่พบในปัจจุบัน การเผาที่เกิดขึ้นจึงกลายเป็นการกระทำผิดของชาวบ้าน มิใช่บริษัทเอกชน

นอกจากผู้มีอำนาจเกี่ยวข้องกับเรื่องการเผาป่าและหมอกควันจะมองว่าการเผาป่าไม่เป็นการกระทำผิดโดยชาวบ้านแล้ว อาเซียนเองก็มุ่งแก้ไขปัญหการเผาป่าโดยการจัดโครงการให้ความรู้แก่ประชาชนในพื้นที่เกี่ยวกับการป้องกันและแก้ไขปัญหการเผาป่าและหมอกควันพิษที่เกิดขึ้น โครงการหรือนโยบายที่เกิดจากความคิดริเริ่มของอาเซียนยังไม่มีโครงการใดให้ความสนใจต่อบทบาทของบริษัทเอกชนในพื้นที่ต่อปัญหาการเผาป่าและมลพิษจากหมอกควันอย่างเป็นรูปธรรม แม้ว่าที่จริงแล้วปัญหาไฟป่าที่เกิดขึ้นน่าจะมีต้นเหตุสำคัญมาจากบริษัทเอกชนที่เข้าไปลงทุนในอุตสาหกรรมป่าไม้ของพื้นที่ก็ตาม

ปัจจัยหนึ่งที่ส่งผลให้บริษัทเอกชนรอดพ้นจากความผิดในกรณีการเผาป่าอยู่บ่อยครั้ง เนื่องจากความสัมพันธ์ในรูปแบบของระบบอุปถัมภ์ที่เกิดขึ้นในพื้นที่ระหว่างบริษัทเอกชนและหน่วยงานของรัฐในพื้นที่ โดยความสัมพันธ์ดังกล่าวเกิดขึ้นตั้งแต่อินโดนีเซียอยู่ภายใต้การปกครองของประธานาธิบดีซูฮาร์โต ซึ่งนโยบายจำนวนมากเอื้อผลประโยชน์ในการลงทุนด้านต่าง ๆ แก่ภาคเอกชนหรือกลุ่มผลประโยชน์ที่มีความใกล้ชิดกับรัฐบาล ในปัจจุบันความสัมพันธ์ในรูปแบบของระบบอุปถัมภ์มิได้เกิดขึ้นในระดับรัฐบาลกลางแต่เพียงส่วนเดียวเหมือนแต่ก่อน หากแต่แพร่กระจายมายังท้องถิ่น เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองของประเทศอินโดนีเซียจากการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางมาเป็นการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น การกระจายอำนาจอย่างสุดโต่ง หรือ Big Bang decentralization ที่เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2547 ซึ่งส่งผลให้รัฐบาลท้องถิ่นมี



อำนาจในการปกครองตนเองอย่างเต็มที่ และประชาชนมีโอกาสในการเลือกผู้นำท้องถิ่นของตนเองอย่างแท้จริง ทำให้รัฐบาลท้องถิ่นไม่เพียงแต่ได้รับอำนาจในการปกครองเท่านั้น หากแต่ยังรวมถึงอำนาจในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่นของตนเองด้วย ทั้งนี้รวมทั้งการให้สัมปทานแก่บริษัทเอกชนในการลงทุนในพื้นที่

อำนาจที่ถูกโอนย้ายจากส่วนกลางมายังท้องถิ่นดังกล่าว ส่งผลให้ความสัมพันธ์ในรูปแบบระบบอุปถัมภ์ที่เคยเกิดขึ้นในระดับรัฐบาลกลางกับภาคเอกชนถูกโอนย้ายมายังรัฐบาลท้องถิ่นด้วยเช่นกัน เจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับท้องถิ่นจำนวนมากได้รับการแต่งตั้งเข้าไปเป็นที่ปรึกษา หรือหากเกษียณอายุแล้วก็มักได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้บริหารในบริษัทเอกชนที่ทำอุตสาหกรรมเกษตรในพื้นที่ จากความสัมพันธ์ดังกล่าวจึงทำให้การควบคุมกิจการและการดำเนินงานของบริษัทเอกชนในพื้นที่ขาดความโปร่งใส และเป็นธรรม อาทิ การให้สัญญาสัมปทานแก่บริษัทเอกชนโดยไม่ปฏิบัติตามกระบวนการทางกฎหมายที่ถูกต้อง นอกจากนี้การไม่บังคับใช้กฎหมายกับบริษัทเอกชนอย่างจริงจัง หากบริษัทเอกชนเหล่านั้นกระทำความผิดทางกฎหมายก็มักไม่ได้รับโทษตามกระบวนการยุติธรรม หรือหากรับโทษแล้วก็อาจได้รับการอนุโลมหรือได้รับการปล่อยตัวก่อนเวลา จึงเห็นได้ว่าแม้จะเกิดไฟไหม้ป่าและมลพิษจากหมอกควันเป็นบริเวณกว้างในพื้นที่หมู่เกาะสุมาตราและกาลิมันตันอยู่บ่อยครั้ง จำนวนคดีที่เกิดขึ้นจากการกระทำผิดของบริษัทมีจำนวนน้อยมาก ประมาณ 1 - 2 คดีต่อปีเท่านั้น ดังนั้นหากรัฐบาลอินโดนีเซียต้องการแก้ไขปัญหาการเผาป่าและมลพิษจากหมอกควันอย่างจริงจังรัฐบาลอินโดนีเซียอาจต้องให้ความสำคัญกับการตรวจสอบการดำเนินงาน รวมทั้งการบังคับใช้กฎหมายกับบริษัทเอกชนมากยิ่งขึ้นอย่างจริงจัง พร้อมทั้งหาเครื่องมือหรือจัดตั้งหน่วยงานที่เหมาะสมเพื่อตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐบาลท้องถิ่นอย่างจริงจัง เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากระบบอุปถัมภ์ในพื้นที่อื่น อาจนำมาซึ่งปัญหา การทุจริตคอร์รัปชันต่อไปอีกด้วย

ผลการศึกษา ตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 2 เพื่อศึกษาบทบาท หน้าที่ และความรับผิดชอบ ของรัฐบาลกลาง และรัฐบาลท้องถิ่นต่อการแก้ไขปัญหาการเผาป่าและหมอกควันข้ามแดนในเขตหมู่เกาะสุมาตราและกาลิมันตัน

ในการแก้ปัญหาไฟป่าและมลพิษจากหมอกควันนั้น หน่วยงานภาครัฐและท้องถิ่นต่างมีแนวทางในการป้องกันหลายรูปแบบ ซึ่งการป้องกันปัญหาไฟป่าในประเทศอินโดนีเซียนั้นรัฐบาลในอดีตก็นพยายามหาแนวทางในการป้องกันเช่นเดียวกัน แต่ดูเหมือนว่ายังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร โดยบทบาท หน้าที่ และความรับผิดชอบของรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นต่อการแก้ไขปัญหาการเผาป่าและหมอกควันข้ามแดน มีดังนี้

2.1 การตรากฎหมายเพื่อควบคุมการเผาป่า รวมทั้งควบคุมการให้สัญญาสัมปทานแก่บริษัทเอกชน

รัฐบาลกลางของอินโดนีเซียตระหนักดีว่าปัญหาไฟป่าและมลพิษจากหมอกควันที่เกิดขึ้นมาอย่างต่อเนื่อง เป็นผลมาจากการเผาป่าไม้เพื่อเปิดพื้นที่ในการทำเกษตรของประชาชน และในการทำอุตสาหกรรมเกษตรของบริษัทเอกชน ดังนั้นรัฐบาลในอดีตจึงตรากฎหมายจำนวนมากเพื่อควบคุมการเผาเพื่อเปิดที่ดินทำกิน และฟื้นฟูพื้นที่ทำการเกษตร โดยเฉพาะการเผาที่เกิดขึ้นในพื้นที่ป่าพรุ โดยกฎหมายที่ควบคุมและลงโทษการเผาป่าไม้ หรือเผาพื้นที่เพื่อการเกษตร มีดังนี้

- กฎหมายป่าไม้ ฉบับที่ 41/1999 (Forestry Law No. 41/1999)
- กฎหมายการจัดการสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ 32/2009 (Environmental Management Act (EMA) No. 32/2009)

•กฎระเบียบรัฐบาล ฉบับที่ 4/2001 เรื่อง การจัดการสิ่งแวดล้อมหรือมลพิษที่เกิดจากการเผาป่า (Government Regulation No.4/2001 on Management of Environmental Degradation and/or Pollution linked to Forrestr or Land Fires)

•กฎกระทรวงเกษตร ฉบับที่ 11/2015 เรื่อง การผลิตปาล์มน้ำมันอย่างยั่งยืนของอินโดนีเซีย (Ministry of Agriculture Regulation No. 11/2015 on Indonesian Sustainable Palm Oil (ISPO))

นอกจากกฎหมายที่ควบคุมการเผาดังกล่าวแล้ว รัฐบาลยังได้ออกกฎหมายเพื่อควบคุมการให้สัญญาสัมปทานแก่บริษัทเอกชน อันอาจนำมาซึ่งการทำลายทรัพยากรธรรมชาติ โดยเฉพาะป่าไม้ในอินโดนีเซีย กฎหมายควบคุมดังกล่าวได้ให้ความสำคัญกับการให้สัมปทานในพื้นที่ป่าพรุอย่างมาก ทั้งนี้เนื่องจากเหตุการณ์การเผาป่าที่กินพื้นที่บริเวณกว้างและส่งผลกระทบต่อด้านมลพิษสู่ภูมิภาคอย่างมากส่วนใหญ่อุบัติขึ้นในบริเวณพื้นที่ป่าพรุ โดยกฎหมายที่ควบคุมการให้สัมปทาน เช่น

- กฎหมายป่าไม้ ฉบับที่ 41/1999 (Forestry Law No. 41/1999)
- กฎระเบียบรัฐบาล ฉบับที่ 34/2002 เรื่อง การจัดการการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ป่า (Government Regulation No. 34/2002 on the Management, Exploitation and Use of Forest Area)

•กฎระเบียบรัฐบาล ฉบับที่ 26/2008 เรื่อง การวางแผนการใช้พื้นที่ (Government Regulation 26/2008 on National Spatial Planning)

•กฎกระทรวงเกษตร ฉบับที่ 98/2013 เรื่อง แนวทางการใช้พื้นที่เพื่อการทำอุตสาหกรรมเกษตร (Ministry of Agriculture Regulation No. 98/2013 on Plantation Business License Guidelines)

•กฎกระทรวงเกษตร ฉบับที่ 7/2009 (Ministry of Agriculture Regulation No. 7/2009) แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 23/2016 (Law No. 23/2016) เรื่อง แนวทางของบริษัทเอกชนในการเตรียมเครื่องมือและอุปกรณ์ต่าง ๆ เพื่อป้องกันไฟป่า

แม้ว่ารัฐบาลอินโดนีเซียจะได้มีการออกกฎหมายอย่างต่อเนื่อง ด้วยหวังจะควบคุมปัญหาไฟป่าและหมอกควัน แต่ดูเหมือนว่ากฎหมายต่าง ๆ ที่ออกมาไม่สามารถควบคุมปัญหาที่เกิดขึ้นได้ เนื่องจากขาดการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจังของภาครัฐ ซึ่งเป็นผลมาจากความสัมพันธ์ในรูปแบบระบบอุปถัมภ์ที่เกิดขึ้นทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ยกตัวอย่างเช่น ในกระบวนการขอสัญญาสัมปทานที่กระทรวงป่าไม้ได้ระบุไว้ในข้อกำหนดมีหลายขั้นตอน แต่ในทางปฏิบัติแล้วบริษัทเอกชนมักจะไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนที่ได้ระบุไว้ในกฎหมายแต่ข้ามขั้นตอนสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งขั้นตอนการประเมินคุณภาพสิ่งแวดล้อม แม้ว่าผู้เกี่ยวข้องจะรับรู้ว่ามีบริษัทเอกชนได้มีการประเมินคุณภาพสิ่งแวดล้อมก่อนที่จะรับสัญญาสัมปทาน แต่ก็ไม่มีบทลงโทษใด ๆ หากยังคงให้สัมปทานกับบริษัทเอกชนเหล่านั้น นอกจากนี้ยังมีการให้สัมปทานในบริเวณพื้นที่ป่าพรุ ทั้ง ๆ ที่มีกฎหมายระบุไว้แล้วว่าพื้นที่ป่าพรุไม่สามารถให้สัญญาสัมปทานในการทำอุตสาหกรรมและการเกษตรได้ เป็นต้น การขาดการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง ทั้งจากรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นเป็นปัญหาสำคัญที่ทำให้ไม่สามารถแก้ปัญหาไฟป่าและมลพิษจากหมอกควันข้ามแดนได้อย่างเป็นรูปธรรม หากเจ้าหน้าที่รัฐยังคงไม่ลงโทษผู้กระทำผิดอย่างจริงจังตามกฎหมาย คงเป็นไปได้ยากที่จะแก้ปัญหาการเผาป่าอย่างยั่งยืนต่อไปในประเทศไทยอินโดนีเซีย

## 2.2 การจัดตั้ง Peatland Restoration Agency หรือ Badan Restorasi Gambut (BRG)

นอกจากกฎหมายต่าง ๆ ที่ได้มีการจัดทำขึ้นแล้ว ภายใต้การปกครองของประธานาธิบดีคนปัจจุบัน คือ นาย โจโก วิโดโด หรือ โจโกวี ยังได้มีการจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมาใหม่เพื่อแก้ไขปัญหาการเผาป่าและหมอกควันข้ามแดนอย่างจริงจัง คือ Peatland Restoration Agency หรือ Badan Restorasi Gambut (BRG) จากปัญหาไฟป่าและควันไฟที่รุนแรงครั้งหนึ่งในประวัติศาสตร์ของอินโดนีเซีย เมื่อพ.ศ. 2558 ประธานาธิบดีโจโกวี ได้มีคำสั่งให้จัดตั้ง Peatland Restoration Agency หรือ Badan Restorasi Gambut (BRG) ตาม Presidential Regulation No. 1/2016 โดยมุ่งหวังให้ BRG เป็นหน่วยงานที่ช่วยฟื้นฟูสภาพป่าพรุที่ถูกทำลายจากการทำอุตสาหกรรมทางการเกษตร โดยเฉพาะปาล์มน้ำมันในพื้นที่ โดยประธานาธิบดีโจโกวีได้แต่งตั้ง นาย Nazir Foead เป็นผู้อำนวยการศูนย์ BRG โดยศูนย์ BRG เป็นหน่วยงานที่สร้างขึ้นเฉพาะกาลซึ่งได้รับความร่วมมือจากหลายกระทรวง อาทิ กระทรวงป่าไม้และสิ่งแวดล้อม กระทรวงเกษตร และมหาวิทยาลัยที่มีความรู้เฉพาะทางด้านป่าพรุ โดย BRG จะต้องทำงานให้สำเร็จลุล่วงภายในพ.ศ. 2563 (ค.ศ. 2020) หลังจากนั้นงานด้านต่าง ๆ จะถูกโอนย้ายไปให้กระทรวงหรือหน่วยงานที่เหมาะสมต่อไป

ศูนย์ BRG รับผิดชอบแก้ไขและฟื้นฟูป่าพรุใน 7 จังหวัดสำคัญ คือ เรียว (Riau) จามบี (Jambi) สุมาตราใต้ (South Sumatra) ในหมู่เกาะสุมาตรา และกาลิมันตันตะวันตก (West Kalimantan) กาลิมันตันใต้ (South Kalimantan) และกาลิมันตันกลาง (Central Kalimantan) ในหมู่เกาะกาลิมันตัน รวมทั้งจังหวัดปาปัว

(Papua) ในเกาะปาปัวนิวกินี ด้วย ซึ่งทั้ง 3 เกาะ มีการทำอุตสาหกรรมเกษตรโดยเฉพาะปาล์มน้ำมันจำนวนมาก และสัมปทานของบางบริษัทตั้งอยู่ในพื้นที่ป่าพรุ ศูนย์ BRG มีแผนในการแก้ไขปัญหาการเผาป่าอย่างเป็นระบบ แต่ปัญหาสำคัญของศูนย์ BRG คือ ขาดสภาพบังคับและบุคลากรของตนเอง ดังนั้น ในการปฏิบัติงานในพื้นที่ ศูนย์ BRG ต้องขอความช่วยเหลือจากหน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งในบางครั้งหากแนวทางของ BRG ไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกันกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องก็อาจไม่ได้รับความช่วยเหลือหรือสนับสนุนในการกิจอย่างจริงจัง ดังนั้นประเด็นดังกล่าวเป็นเรื่องท้าทายของ BRG อย่างมากที่จะต้องปฏิบัติการกิจให้ลุล่วงตามเวลาที่ได้กำหนดไว้ในพ.ศ.2563

### 2.3 หน่วยงานที่จัดตั้งในท้องถิ่น

นอกจากรัฐบาลกลางจะได้จัดตั้งหน่วยงานกลางเพื่อแก้ไขปัญหาไฟป่าและหมอกควันแล้ว รัฐบาลส่วนท้องถิ่นเองได้มีการจัดตั้งหน่วยงานเพื่อร่วมแก้ปัญหาด้วยเช่นกัน เช่น

- Manggala Agni (MGA) หรือพนักงานดับเพลิงในหมู่บ้าน
- เจ้าหน้าที่ดับเพลิงในพื้นที่ หรือ TSA Tim Tanggap Api (TSA)
- กลุ่มความร่วมมือหลายฝ่ายเพื่อช่วยกันป้องกันไฟป่าในพื้นที่เรียกว่า Special Task Force for Stopping Fires (STF) หรือ Satuan tugas pengendalian kebakaran hutan dan lahan

แม้ว่าจะมีหน่วยงานที่รับผิดชอบในท้องถิ่นจำนวนมาก หากแต่ยังแก้ไขปัญหาเมื่อเกิดไฟป่าได้ไม่รวดเร็วเท่าที่ควร เนื่องจากความขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างหน่วยงานที่รับผิดชอบในการแก้ปัญหาไฟป่า การดับไฟป่าหรือการป้องกันไฟป่าในพื้นที่นั้น มีหน่วยงานที่ต้องเข้ารับผิดชอบหลายหน่วยงานและแต่ละหน่วยงานต่างมีกฎระเบียบของตนเอง ดังนั้นกฎระเบียบของแต่ละหน่วยงานอาจไม่สอดคล้องกัน อันนำมาซึ่งความขัดแย้งในทางปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ อาทิ เมื่อมีไฟป่าเกิดขึ้นบนพื้นที่ทับซ้อนความรับผิดชอบของหน่วยงานที่แตกต่างกัน เจ้าหน้าที่อาจต้องขออนุมัติจากผู้มีอำนาจก่อนจึงทำให้ไม่สามารถเข้าปฏิบัติหน้าที่ได้ทันเวลา หรือในการดำเนินการกับผู้กระทำผิดที่เป็นต้นเหตุของไฟป่า เจ้าหน้าที่ทหาร หรือท้องถิ่น อาจต้องการให้รีบดำเนินคดีจับกุมผู้จุดไฟเผาพื้นที่ในทันทีตามคำสั่งของรัฐบาล หากแต่เจ้าหน้าที่ตำรวจอาจไม่สามารถปฏิบัติตามคำสั่งได้ในทันที เพราะในทางกฎหมายแล้วก่อนที่จะดำเนินคดีกับผู้เผาอันเป็นต้นเหตุของไฟป่านั้น และหากยังเป็นบริษัทด้วยแล้วจำเป็นต้องมีการตรวจสอบเหตุการณ์อย่างละเอียดก่อน และต้องเชิญผู้เชี่ยวชาญมาให้ความเห็นในรูปคดีก่อนที่จะสั่งฟ้องได้ เป็นต้น นอกจากนี้หากหน่วยงานใดมีความสัมพันธ์ในรูปแบบระบบอุปถัมภ์กับบริษัท การแก้ปัญหาไฟป่าร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐอย่างเป็นทางการยิ่งอาจเกิดขึ้นได้ยากและอาจนำมาซึ่งความขัดแย้ง เนื่องจากหน่วยงานภาครัฐที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับบริษัทเอกชนย่อมต้องรักษาสภาพประโยชน์ของบริษัทเอกชนเหล่านั้น

หน่วยงานท้องถิ่นมีความสำคัญอย่างมากต่อการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่น ภาครัฐต้องพยายามผลักดันให้ท้องถิ่นช่วยกันปฏิบัติหน้าที่เพื่อปกป้องพื้นที่ของตนเองอย่างแท้จริง รวมทั้ง ให้ความรู้แก่ชาวบ้านในพื้นที่ให้ตระหนักถึงปัญหาที่เกิดขึ้น เนื่องจากการแก้ปัญหาไฟป่าที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นจะสามารถเกิดขึ้นได้อย่างยั่งยืนต้องอาศัยความร่วมมือจากประชาชนในพื้นที่อย่างแท้จริง

ผลการศึกษา ตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 3 เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการแก้ไขปัญหาการเผาป่าในเขตหมู่เกาะสุมาตราและกาลิมันตัน

แม้ว่าหน่วยงานหลายภาคส่วนพยายามออกนโยบายและกฎระเบียบต่าง ๆ เพื่อป้องกันและแก้ไข ปัญหาไฟป่าและหมอกควันอย่างต่อเนื่อง แต่ปัญหาการเผาป่าจนส่งผลกระทบต่อสภาวะอากาศของประเทศ อินโดนีเซียและภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ยังคงเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปีที่ภูมิภาคนี้ ต้องเผชิญกับสถานการณ์เอลนีโญ ซึ่งเป็นอุปสรรคสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อการแก้ไขปัญหาดังกล่าว อาจแบ่ง ได้ดังนี้

### 3.1 ความสัมพันธ์ในรูปแบบของระบบอุปถัมภ์

ความสัมพันธ์ในรูปแบบของระบบอุปถัมภ์ที่เกิดขึ้นระหว่างภาครัฐและบริษัทเอกชนที่เข้าไปลงทุน ในอุตสาหกรรมปาล์มน้ำมัน ถือเป็นอุปสรรคที่สำคัญอย่างยิ่งต่อการป้องกันและแก้ไขปัญหาไฟป่าและหมอก ควันข้ามแดน ความจริงแล้วปัญหาเรื่องความสัมพันธ์ในรูปแบบระบบอุปถัมภ์ในประเทศอินโดนีเซียนั้นเกิด ขึ้นมานานแล้วตั้งแต่สมัยประธานาธิบดีซูฮาร์โต ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ระหว่างบริษัทเอกชนกับรัฐบาลกลาง รัฐบาลของประธานาธิบดีซูฮาร์โตได้รับประโยชน์ต่างตอบแทนจากการสนับสนุนและให้ความช่วยเหลือ บริษัทเอกชนที่มีสัมพันธ์ใกล้ชิดในการลงทุนด้านธุรกิจและการพัฒนาในด้านต่าง ๆ ของประเทศ

ในปัจจุบันความสัมพันธ์ในรูปแบบของระบบอุปถัมภ์ได้เปลี่ยนจากรัฐบาลกลางกับภาคเอกชน มายังรัฐบาลท้องถิ่น ทั้งนี้เนื่องจากการเปลี่ยนโครงสร้างการเมืองการปกครองของประเทศที่เป็นรวมศูนย์ อำนาจไว้ที่ส่วนกลางมาเป็นการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น การเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ส่งผลให้ท้องถิ่นมีอำนาจใน การตัดสินใจด้านนโยบายและการดำเนินกิจการต่าง ๆ เพื่อการพัฒนาท้องถิ่น รวมทั้งในการจัดการทรัพยากร ในท้องถิ่นตนเอง ซึ่งรัฐบาลท้องถิ่นเหล่านั้นได้รับการเลือกตั้งโดยตรงมาจากประชาชน เพื่อแสวงหาประโยชน์ ให้กับธุรกิจและสร้างการลงทุนอันต่อเนื่อง บริษัทเอกชนจึงหันมาพัฒนาความสัมพันธ์อันใกล้ชิดกับท้องถิ่นใน รูปแบบต่าง ๆ ตามที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น ซึ่งความสัมพันธ์ดังกล่าวช่วยเอื้อประโยชน์ในการดำเนินกิจการทาง ธุรกิจในพื้นที่นั้น ๆ แม้ว่าความสัมพันธ์ในรูปแบบของระบบอุปถัมภ์จะเอื้อประโยชน์ในการลงทุนแล้ว แต่ในทาง กลับกันก็ยังเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการแก้ไขปัญหาไฟป่าและหมอกควันด้วย เนื่องจากรัฐบาลส่วนท้องถิ่นใน ปัจจุบันให้ความสำคัญกับการดำเนินกิจการของภาคเอกชนอันนำมาซึ่งผลประโยชน์ที่รัฐบาลท้องถิ่นจะได้รับ

มากกว่าการป้องกันปัญหามลพิษที่กระทบต่อสิ่งแวดล้อม ดังนั้นจึงละเว้นการบังคับใช้กฎหมายต่าง ๆ อย่างจริงจัง รวมทั้งให้ความช่วยเหลือและเอื้อประโยชน์ต่อบริษัทเอกชนในด้านต่าง ๆ เกินกว่าที่กฎหมายกำหนด อันเป็นอุปสรรคสำคัญในการแก้ไขปัญหาไฟป่าและหมอกควันในพื้นที่ต่าง ๆ ของอินโดนีเซียปัจจุบัน

### 3.2 ความอ่อนแอของการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง

ระบบอุปถัมภ์ที่เกิดขึ้นระหว่างรัฐบาลและภาคเอกชน ถือเป็นอุปสรรคสำคัญอันส่งผลกระทบในการบังคับใช้กฎหมายกับผู้กระทำผิดด้วย ทั้งนี้เนื่องจากความสัมพันธ์ดังกล่าวทำให้ผู้ปฏิบัติหน้าที่โดยเฉพาะท้องถิ่นไม่ดำเนินการตามกฎหมาย หากจับผู้กระทำผิดที่เป็นบุคลากรจากบริษัทเอกชน จากจำนวนคดีที่ตำรวจและฝ่ายปกครองในท้องที่จับได้ในข้อหาการเผาป่านั้น ส่วนใหญ่เป็นชาวบ้านที่อยู่ในท้องที่ หากแต่พิจารณาให้ดีแล้ว หากชาวบ้านท้องถิ่นเป็นผู้เผาพื้นที่ ส่วนใหญ่จะมีวิถีชีวิตแบบประเพณีดั้งเดิม หรือ *adat* ซึ่งเมื่อเผาพื้นที่แล้วจะมีวิธีการดับไฟได้ตามประเพณีดั้งเดิม และส่วนใหญ่ชาวบ้านมักไม่เผาพื้นที่กินบริเวณกว้าง จะเผาเพียงแค่วัฒนที่ที่ต้องการทำกินเท่านั้น

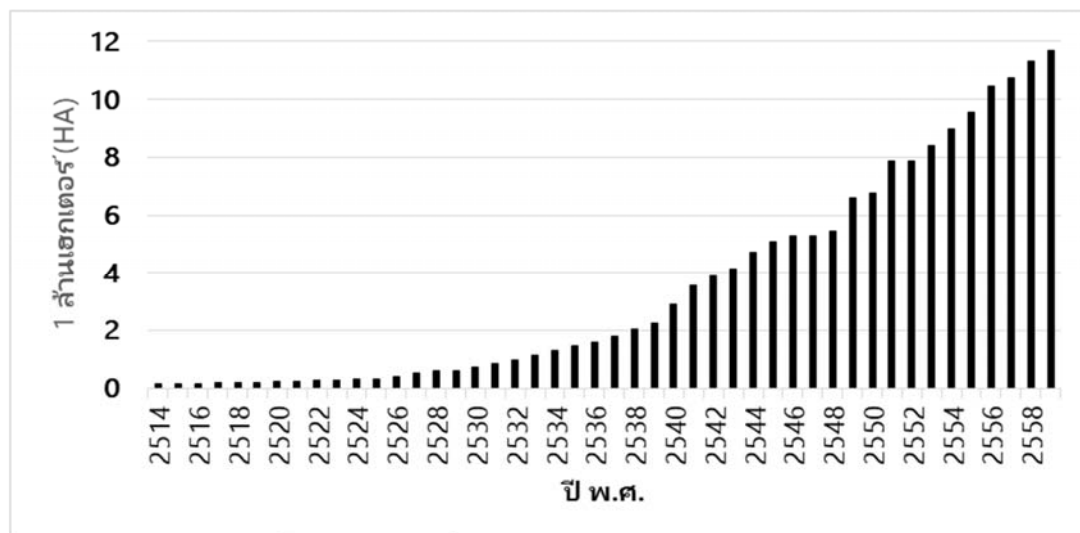
หากแต่การเผาพื้นที่ที่เกิดขึ้นในหมู่เกาะสุมาตราและกาลิมันตันส่วนใหญ่มักกินพื้นที่บริเวณกว้าง แม้จะจับชาวบ้านที่คาดว่าเป็นผู้กระทำผิดโดยการเผาแล้ว แต่ส่วนใหญ่ชาวบ้านมักถูกจ้างเป็นลักษณะกลุ่มจัดตั้งดังนั้นจึงยากต่อการเอาผิดจากบริษัทเอกชน นอกจากนี้ระบบอุปถัมภ์ที่เกิดขึ้นในท้องที่เองทำให้เจ้าหน้าที่รัฐไม่พยายามสอบสวนกรณีการเผาป่าที่เกิดขึ้น แม้ว่าคดีต่างๆอาจมีบริษัทเอกชนเข้ามาเกี่ยวข้อง แต่ก็ไม่สามารถเอาโทษกับบริษัทเอกชนเหล่านั้นได้ ว่าจำนวนคดีการเผาป่ากว่า 100 คดี มีคดีที่เกิดโดยบริษัทเอกชน และถูกจับมีเพียงแค่ 2 คดีเท่านั้นในพื้นที่หมู่เกาะสุมาตรา

นอกจากตำรวจและพนักงานฝ่ายปกครองในท้องที่จะจับผู้กระทำผิดที่เป็นฝ่ายบริษัทได้น้อยแล้ว หากจับผู้กระทำผิดที่เป็นบริษัทได้ต้องมีการนำคดีดังกล่าวผ่านเข้าสู่กระบวนการสืบสวนและสอบสวน ซึ่งตามกฎหมายของอินโดนีเซียคดีดังกล่าวที่เกิดขึ้นโดยบริษัทจะต้องได้รับการตรวจสอบจากผู้เชี่ยวชาญด้านไฟป่าและสิ่งแวดล้อมก่อน จึงจะสามารถดำเนินคดีได้ บ่อยครั้งที่ผู้เชี่ยวชาญที่ได้รับเชิญมาช่วยในการสอบสวน ให้ความร่วมมือ และช่วยเหลือบริษัทให้พ้นผิดจึงทำให้บริษัทไม่ถูกดำเนินคดีตามกฎหมาย เป็นต้น ความอ่อนแอของการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจังโดยภาครัฐ โดยเฉพาะท้องถิ่นในอินโดนีเซีย จึงเป็นอีกอุปสรรคสำคัญในการแก้ไขปัญหาไฟป่าและมลพิษจากหมอกควันของประเทศ

### 3.3 การให้สัมปทานต่อเนื่องและทับซ้อนโดยรัฐบาลท้องถิ่นแก่บริษัทในพื้นที่

แม้ว่าปัญหาไฟป่าและหมอกควันจะเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องมาเป็นเวลาหลายปีและรัฐบาลทราบดีว่าปัญหาไฟป่าดังกล่าวเกิดจากการเผาพื้นที่ดินและพื้นที่ป่าไม้ เพื่อนำที่ดินที่ได้ไปใช้ ในการเกษตรหรืออุตสาหกรรมเกษตร แต่อย่างไรก็ดีรัฐบาลอินโดนีเซียไม่ได้มีการควบคุมการให้สัญญาสัมปทานป่าไม้กับ

บริษัทเอกชนอย่างจริงจัง แม้ว่าจะมีกฎหมายออกมาเป็นจำนวนมากเพื่อให้เกิดการควบคุมการให้สัญญาสัมปทานป่าไม้ หากแต่ป่าไม้จำนวนมากก็ยังคงถูกเปลี่ยนให้เป็นพื้นที่สำหรับการผลิตอุตสาหกรรมทางการเกษตรอย่างต่อเนื่อง แผนภูมิที่ 1 แสดงจำนวนพื้นที่ปลูกปาล์มน้ำมันในประเทศอินโดนีเซีย ในช่วงปี พ.ศ. 2514-2559 ซึ่งแสดงถึงจำนวนพื้นที่ป่าไม้ที่ถูกเปลี่ยนไปทำอุตสาหกรรมการเกษตรมากขึ้นในทุกปี จนลุกลามไปยังพื้นที่ป่าพรุของประเทศ



แผนภูมิแสดงจำนวนพื้นที่ปลูกปาล์มน้ำมันในประเทศอินโดนีเซีย ในช่วงปี พ.ศ. 2514 - 2559

ที่มา: Directorate General of Estate Crops (2015, 4)

พื้นที่ป่าพรุไม่ควรถูกเปลี่ยนแปลงให้เป็นพื้นที่ในการทำอุตสาหกรรมทางการเกษตร เนื่องจากลักษณะพื้นผิวดินของป่าพรุเองที่ไม่เหมาะในการทำเกษตร หากต้องการปรับพื้นที่ป่าพรุให้เป็นพื้นที่เกษตรนั้นก็ควรจะต้องพิจารณาพืชที่จะทำการเพาะปลูกอย่างละเอียดเสียก่อนว่ามีความเหมาะสมกับลักษณะดินของป่าพรุหรือไม่ นอกจากการให้สัมปทานในพื้นที่ป่าพรุแล้วบริษัทอุตสาหกรรมการเกษตรที่เป็นของเอกชนจำนวนมากยังได้เผาพื้นที่ป่าพรุเพื่อเตรียมทำการเกษตรใหม่ ซึ่งการเผาพื้นที่ป่าพรุอันเกิดจากการทับถมของใบไม้และกิ่งไม้จำนวนมากหลายชั้นเป็นเวลาหลายล้านปีเป็นเชื้อเพลิงอย่างดี จึงยากต่อการควบคุมไฟป่าในบริเวณนั้นๆ

นอกจากการให้สัญญาสัมปทานป่าไม้ที่ถูกลามเข้าไปในพื้นที่ป่าพรุจำนวนมากแล้ว กระบวนการในการให้สัญญาสัมปทานป่าไม้ในพื้นที่ต่างๆ ของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเองก็ไม่ได้ปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งกระบวนการในการขอสัญญาสัมปทานป่าไม้นั้นประกอบด้วยหลายขั้นตอนตามกฎหมาย บริษัทเอกชนจำนวนมากมิได้ปฏิบัติตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งขั้นตอนในการตรวจสอบสภาพสิ่งแวดล้อมก่อนที่จะได้รับการอนุมัติสัญญาสัมปทาน ทั้งนี้ภาครัฐเองโดยเฉพาะท้องถิ่นก็ได้เอื้อประโยชน์และให้ความช่วยเหลือบริษัทเอกชนในการขอสัญญาสัมปทาน ดังกล่าว จำนวนสัมปทานที่ให้สัญญากับเอกชนจำนวนมากประกอบกับการขาดการตรวจสอบพื้นที่อย่างรอบคอบก่อนการให้สัมปทานเป็นอุปสรรคสำคัญที่ไม่สามารถควบคุมปัญหาไฟป่าและหมอกควันของประเทศอินโดนีเซียได้อย่างยั่งยืนในปัจจุบัน

#### 3.4 การขาดแผนที่ที่สามารถใช้ร่วมกันระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ของประเทศอินโดนีเซีย

อุปสรรคในการแก้ไขปัญหาไฟป่าและหมอกควันที่สำคัญอีกประการ คือ การขาดแผนที่ที่ครอบคลุมพื้นที่ของประเทศอินโดนีเซียได้รับการยอมรับและมีมาตรฐานให้กับทุกหน่วยงานในการนำไปใช้เพื่อภารกิจในพื้นที่ของประเทศ หน่วยงานภาครัฐในประเทศอินโดนีเซียไม่เคยมีการจัดทำแผนที่ที่ได้รับการยอมรับจากทุกหน่วยงานเพื่อใช้ร่วมกัน กล่าวคือ แต่ละหน่วยงานต่างมีแผนที่เป็นของตนเอง นอกจากนี้หน่วยงานในระดับส่วนกลางและระดับจังหวัดยังมีแผนที่ที่ใช้แตกต่างกันอีกด้วย แผนที่ที่ต่างคนต่างทำและต่างใช้เป็นอุปสรรคสำคัญในการระบุพื้นที่ที่ชัดเจนว่าพื้นที่บริเวณใดเป็นพื้นที่สัมปทาน พื้นที่บริเวณใดเป็นพื้นที่ป่าสงวน หรือพื้นที่บริเวณใดเป็นพื้นที่ทำกินของชาวบ้าน แผนที่ที่แตกต่างกันของแต่ละหน่วยงานส่งผลให้เจ้าหน้าที่ไม่สามารถประเมินได้ถูกต้อง หากมีไฟไหม้เกิดขึ้นว่าไฟที่ไหม้เกิดขึ้นในพื้นที่ของบริษัทเอกชนหรือของชาวบ้านจึงยากต่อการดำเนินคดีต่อไป

นอกจากความไม่ชัดเจนในแผนที่ดังกล่าวแล้ว แผนที่ที่บ่งบอกถึงพื้นที่ป่าพรุและความลึกของชั้นพรุในแต่ละพื้นที่ก็ไม่มีมาตรฐานเช่นเดียวกัน การขาดแผนที่ที่ระบุลักษณะของ ป่าพรุที่ชัดเจนจึงยากต่อการจัดการพื้นที่ป่าพรุอย่างเป็นรูปธรรมและยากต่อการเอาผิดบริษัทเอกชน ที่เข้าไปทำอุตสาหกรรมปาล์มน้ำมันหรือพืชทางเกษตรอื่นๆ ที่มีความลึกเกินกว่า 3 เมตร ตามที่กฎหมายกำหนด ดังนั้นเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว Peatland Restoration Agency หรือ Badan Restorasi Gambut (BRG) จึงให้ความสำคัญในการจัดทำแผนที่ โดยเฉพาะแผนที่ที่บอกลักษณะและความลึกของป่าพรุภายใต้ นโยบาย One Map Policy ของประธานาธิบดีโจโกวี อันได้รับการยอมรับ และเป็นมาตรฐานที่จะสามารถใช้ร่วมกันในทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั่วประเทศ แผนที่ที่ถูกต้องและมีประสิทธิภาพจะช่วยให้การแก้ไขปัญหาไฟป่าเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น นอกจากนั้นยังสามารถระบุบริษัทเอกชนที่กระทำผิดในพื้นที่โดยการเผาพื้นที่ได้อย่างถูกต้องอีกด้วย

#### 3.5 ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างหน่วยงานที่รับผิดชอบ



การดับไฟป่าและการป้องกันไฟป่าในพื้นที่นั้น มีหน่วยงานที่ต้องเข้ารับผิดชอบหลายหน่วยงาน และแต่ละหน่วยงานต่างมีกฎระเบียบและแนวนโยบายของตนเอง ดังนั้นกฎระเบียบของแต่ละหน่วยงานอาจไม่สอดคล้องกัน อันนำมาซึ่งความขัดแย้งในทางปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ อาทิ เจ้าหน้าที่ทหารต้องการจับกุมผู้จุดไฟเผาพื้นที่ในทันทีตามคำสั่งของรัฐบาล หากแต่เจ้าหน้าที่ตำรวจอาจไม่สามารถปฏิบัติได้ เพราะในทางกฎหมายแล้วก่อนที่จะดำเนินคดีกับผู้เผา ยิ่งหากเป็นบริษัทด้วยแล้วต้องมีการตรวจสอบอย่างละเอียดและต้องเชิญผู้เชี่ยวชาญมาให้ความเห็นในรูปคดีก่อนที่จะสั่งฟ้องได้ เป็นต้น นอกจากนี้หากหน่วยงานใดมีความสัมพันธ์ในรูปแบบระบบอุปถัมภ์กับบริษัทใดด้วยแล้ว การแก้ปัญหาไฟป่าร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐอย่างเป็นรูปธรรมยิ่งอาจเกิดขึ้นได้ยากและอาจนำมาซึ่งความขัดแย้ง เนื่องจากหน่วยงานภาครัฐที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับบริษัทเอกชนย่อมต้องรักษาผลประโยชน์ของบริษัทด้วย

### 3.6. การขาดความรู้ของชาวบ้าน

ชาวบ้านในพื้นที่จำนวนหนึ่งยังไม่เข้าใจถึงปัญหาสิ่งแวดล้อมอันเกิดจากการเผาป่า และเผาที่ทำกินเพื่อเตรียมพื้นที่ในการเพาะปลูกใหม่ ซึ่งเป็นต้นเหตุของการเกิดไฟป่าและปัญหา หมอกควันเช่นเดียวกัน แม้ว่าการเผาที่ดินเพื่อหาที่ทำกินของชาวบ้านอาจไม่ลุกลามเป็นไฟป่าขนาดใหญ่เท่ากับการเผาโดยบริษัทอุตสาหกรรม หากสามารถสนับสนุนให้ชาวบ้านใช้วิธีอื่นในการเตรียมพื้นที่สำหรับการเพาะปลูกที่มีใช้การเผา ก็อาจช่วยลดปัญหาหมอกควันได้ในระดับหนึ่ง

ข้อเสนอแนะด้านนโยบายต่อประเทศไทยเพื่อการป้องกันมลพิษจากหมอกควัน

1. ผลักดันให้เกิดการระบุบทลงโทษในแผนงานความร่วมมืออาเซียนเพื่อควบคุมมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน (Roadmap on ASEAN Cooperation towards Transboundary Haze Pollution Control)

เพื่อเป็นการผลักดันข้อตกลงอาเซียนว่าด้วยมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน (AATHP) ด้วยการสนับสนุนจากรัฐบาลไทยได้ผลักดันให้เกิดการจัดทำแผนงานความร่วมมืออาเซียนเพื่อควบคุมมลพิษจากหมอกควัน หรือ Roadmap on ASEAN Cooperation towards Transboundary Haze Pollution Control โดยในแผนงานความร่วมมือดังกล่าวได้นำข้อตกลงต่างๆ ที่ระบุไว้ในข้อตกลงอาเซียนว่าด้วยมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน (AATHP) มาแยกตามลักษณะความรับผิดชอบและกิจกรรมที่ต้องจัดทำ โดยแบ่งออกเป็น 8 กลยุทธ์สำคัญ โดยแต่ละกลยุทธ์ยังได้ระบุคำอธิบายแนวทางการปฏิบัติงาน ตัวชี้วัดของความสำเร็จ และกระบวนการพร้อมทั้งกรอบการทำงาน โดยกรอบการทำงานนั้นจะระบุลงรายละเอียดถึงระยะเวลาในการทำงาน หน่วยงานที่รับผิดชอบ สถานที่ที่ต้องปฏิบัติงาน และแหล่งทรัพยากร พร้อมทั้งเงินทุนที่จะนำไปใช้ในการปฏิบัติงานด้วย อย่างไรก็ตามในแผนงานดังกล่าวยังไม่ได้มีการระบุบทลงโทษกับประเทศหรือหน่วยงานที่ไม่ปฏิบัติตามแผนงาน การขาดบทลงโทษดังกล่าวอาจทำให้แผนงานนี้ไม่ประสบผลสำเร็จตามเป้าหมายเหมือนกับแผนปฏิบัติการ

จัดการปัญหาหมอกควันระดับภูมิภาค (RHAP) หรือข้อตกลงอาเซียนว่าด้วยมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน (AATHP) ดังนั้นรัฐบาลไทยควรจะผลักดันให้เกิดบทลงโทษ หากประเทศผู้รับผิดชอบ และหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ไม่ดำเนินการตามแผนงานดังกล่าวจนก่อให้เกิดความเสียหายโดยรวมกับภูมิภาค

นอกจากนี้ในแผนงานดังกล่าว หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรร่วมการพัฒนาบทลงโทษหากเกิดการเผาป่าหรือหมอกควันในภูมิภาคร่วมกัน เพื่อให้บทลงโทษดังกล่าวได้รับการยอมรับจากประเทศสมาชิกและยินยอมปฏิบัติตามบทลงโทษหากมีการประกาศใช้จริง

## 2. ผลักดันให้เกิดความร่วมมือจากประเทศคู่เจรจา หรือ dialogue partners

ตามที่ได้กล่าวไว้แล้วข้างต้นว่า วิถีอาเซียนเป็นอุปสรรคสำคัญในการพัฒนานโยบาย หรือการบังคับใช้ข้อตกลงร่วมกันในการแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อม รวมทั้งปัญหาการเผาป่าและหมอกควันข้ามแดน ดังนั้นเพื่อให้ข้อตกลงดังกล่าวได้รับการปฏิบัติอย่างจริงจังควรผลักดัน และสนับสนุนความร่วมมือจากประเทศเจรจา นอกกลุ่มให้เข้ามามีบทบาทในการบังคับใช้ข้อตกลงดังกล่าว เนื่องจากปัญหามลพิษจากหมอกควันข้ามแดนที่เกิดขึ้นในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้นั้น มิได้ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสภาพภูมิอากาศในภูมิภาคเท่านั้น หากแต่ยังส่งผลกระทบต่อพื้นที่อื่นๆ ของโลก ดังนั้นความร่วมมือจากประเทศนอกกลุ่มสมาชิกอาเซียน มีความสำคัญในการแก้ปัญหาาร่วมกันในระดับนานาชาติ

นอกจากนี้ภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกับปัญหามลพิษดังกล่าว รัฐบาลไทยอาจผลักดันปัญหาสิ่งแวดล้อมจากหมอกควันข้ามแดนในเวทีในระดับภูมิภาคอื่นๆ เช่น เวทีด้านการเมืองและความมั่นคงของอาเซียน เนื่องจากปัญหาสิ่งแวดล้อมยังถือเป็นภัยคุกคามรูปแบบใหม่ในอาเซียน (อาชญากรรมสิ่งแวดล้อม) ซึ่งอยู่ภายใต้นโยบายของประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียนด้วย ดังนั้นหากผลักดันการแก้ปัญหาดังกล่าวผ่านความร่วมมือด้านอื่นๆ ภายใต้กรอบอาเซียน ไม่เพียงแต่ประชาคมสังคมและวัฒนธรรมเท่านั้น อาจช่วยแก้ปัญหาให้ประสบความสำเร็จและเป็นรูปธรรมมากขึ้น

3. สนับสนุนให้บริษัทเอกชนด้านอุตสาหกรรมปาล์มน้ำมันเข้าเป็นสมาชิก หรือได้รับประกาศนียบัตรรับรองมาตรฐานการผลิตน้ำมันปาล์มอย่างยั่งยืน (RSPO)

มาตรฐานการผลิตน้ำมันปาล์มอย่างยั่งยืน หรือ Roundtable on Sustainable Palm Oil (RSPO) คือ แนวทางในการผลิตปาล์มน้ำมันอย่างยั่งยืน ประกอบด้วยการบริหารจัดการ และปฏิบัติที่มีความเจริญเติบโตหรือพัฒนาได้ในเชิงเศรษฐกิจและมีความเหมาะสมต่อสิ่งแวดล้อมของประเทศ โดยจะสร้างประโยชน์ต่อสังคมอย่างยั่งยืน ต่อไป

หากได้บริษัทเอกชนที่ผ่านการประเมินผลจะได้รับประกาศนียบัตรรับรองมาตรฐานการผลิตน้ำมันปาล์มอย่างยั่งยืนที่ผลิตจากบริษัทนั้นๆ ซึ่งบริษัทดังกล่าวจะได้เครื่องหมายรับรองมาตรฐานการผลิตน้ำมันปาล์มอย่างยั่งยืน อันจะช่วยให้ควบคุมการเผาป่าไม้ของบริษัทเอกชนอย่างเป็นรูปธรรม ต่อไป

ข้อเสนอแนะด้านนโยบายต่อภาครัฐ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในประเทศอินโดนีเซีย เพื่อการป้องกันการเผาป่า และมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน

1. สนับสนุนการสร้าง Code of Conduct ในการแก้ไขปัญหาการเผาป่า และหมอกควันข้ามแดนอย่างเป็นรูปธรรม

สนับสนุนให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการผลิตอุตสาหกรรมปาล์มน้ำมันในประเทศอินโดนีเซียมาประชุม ร่วมมือกันเพื่อสร้างจรรยาบรรณ หรือ code of conduct ร่วมกันในการแก้ไขปัญหาการเผาป่า และหมอกควันข้ามแดน อันจะนำมาซึ่งการพัฒนาอุตสาหกรรมปาล์มน้ำมันอย่างยั่งยืน ทั้งนี้ในปัจจุบันการแก้ปัญหาค่าการเผาป่า และหมอกควันข้ามแดนในประเทศอินโดนีเซียเป็นความรับผิดชอบของภาครัฐเท่านั้น ภาคเอกชน ภาคประชาชน หรือหน่วยงานอื่นๆ ไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมอย่างแท้จริง ดังนั้น ในการแก้ปัญหาดังกล่าว ภาครัฐควรเปิดโอกาสให้ทุกฝ่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งบริษัทเอกชนที่ทำอุตสาหกรรมปาล์มน้ำมันได้มีโอกาสมาและเปลี่ยนแนวคิด ประสพการ ร่วมทั้งปัญหาต่างๆ เพื่อสร้างความเข้าใจ และแนวทางในการแก้ปัญหาค่าการเผาป่า และหมอกควันข้ามแดนอย่างยั่งยืนต่อไป

2. สนับสนุนการมีส่วนร่วมในภาคประชาชนโดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับท้องถิ่นเพื่อป้องกันปัญหาไฟป่า อันก่อให้เกิดหมอกควันในพื้นที่

ในปัจจุบันประชาชนของประเทศอินโดนีเซียโดยเฉพาะอย่างยิ่งในท้องถิ่นยังขาดความตระหนักถึง ผลเสียจากการเผาป่า ประชาชนส่วนใหญ่ในท้องถิ่น ต้องอาศัยป่าไม้เพื่อการดำรงอยู่ ดังนั้นบ่อยครั้งจึงขาดการตระหนักถึงการใช้พื้นที่ป่าอย่างยั่งยืน ดังนั้นภาครัฐ รวมทั้งหน่วยงานอื่นๆที่เกี่ยวข้องควรให้ความรู้แก่ประชาชนในการแสวงหาผลประโยชน์จากป่าไม้ในขณะเดียวกันก็อนุรักษ์ป่าไม้ให้มีความอุดมสมบูรณ์ต่อไป ด้วย อาทิเช่น หากต้องเผาป่าในการสร้างที่ทำกิน ก็ควรที่จะกำหนดพื้นที่ให้ชัดเจน และป้องกันการเผาป่าไม่ให้ลุกลามเป็นบริเวณกว้าง รวมทั้งปลูกพืชที่ช่วยสร้างความอุดมสมบูรณ์ของหน้าดิน เพื่อให้ผืนป่าสามารถฟื้นคืนกลับสู่สภาพเดิมได้ มิใช่กลายเป็นป่าเสื่อมโทรม หลังจากประชาชนในพื้นที่ย้ายออกไป

นอกจากนี้ ภาครัฐ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรพยายามสนับสนุนให้ประชาชนในพื้นที่เข้ามามีส่วนร่วมกับภาครัฐในการป้องกันปัญหาไฟป่า โดยเฉพาะในพื้นที่ของตนเอง โดยประชาชนอาจเข้าร่วมกับ TSA หรือ กับหน่วยงานท้องถิ่น (Dinas) เป็นต้น นอกจากร่วมแก้ปัญหาค่าการเผาป่า แล้ว ประชาชนที่เข้าร่วมควรเป็นผู้เผยแพร่ความรู้ถึงผลเสียของการเผาป่า และหมอกควันจากการเผา ให้แก่ชาวบ้านในพื้นที่ตนเองด้วยเพื่อส่งเสริมให้ชาวบ้านเหล่านั้นเข้าใจถึงผลเสียจากการเผาป่า ต่อไป

3. สนับสนุนให้บริษัทที่ลงทุนอุตสาหกรรมปาล์มน้ำมันในประเทศอินโดนีเซียเข้าสู่โครงการ เพื่อการพัฒนาปาล์มน้ำมันอย่างยั่งยืน หรือ Indonesian Sustainable Palm Oil (ISPO)

ประเทศอินโดนีเซียได้มีการพัฒนาโครงการเพื่อการพัฒนาปาล์มน้ำมันอย่างยั่งยืน หรือ The Indonesian Sustainable Palm Oil (ISPO) โดยใช้มาตรฐานในการพัฒนาตามมาตรฐานการผลิตน้ำมันปาล์มอย่างยั่งยืน (RSPO) โดยโครงการดังกล่าวยังได้รับการสนับสนุนจาก the United Nations Development Programme (UNDP) ในปัจจุบันมีเพียงบางบริษัทเท่านั้นที่ต้องเข้าโครงการ ISPO รัฐบาลอินโดนีเซียควรกำหนด กฎหมายที่ชัดเจนเพื่อให้บริษัททุกบริษัทที่ทำกิจการอุตสาหกรรมในประเทศอินโดนีเซีย เข้าสู่โครงการ ISPO เพื่อสร้างมาตรฐานในการผลิตปาล์มน้ำมันร่วมกัน และยังเป็นการสร้างเชื่อมั่นให้แก่นานาชาติในการผลิตและพัฒนาอุตสาหกรรมปาล์มน้ำมันอย่างยั่งยืนให้แก่นานาชาติ ต่อไป

#### References

- Bloomberg. 2015. "Haze Affects Indonesia Flights, Worsens Air Quality in Singapore." Accessed January 20, 2016. <http://www.bloomberg.com/news/articles/2015-09-08/haze-disrupts-flights-at-indonesia-airports-foul-singapore-air>.
- Directorate General of Estate Crops. 2015. **Tree Crop Estate Statistics of Indonesia of Palm Oil**. Jakarta: Directorate General of Estate Crops.
- Hamilton-Hart, Natasha. 2001. "Anti-Corruption Strategies in Indonesia." *Bulletin of Indonesian Economic Studies* 37(1): 65-82.
- Hurst, P. 1987. "Forest Destruction in South East Asia." *Ecologist* 17(1): 170-174.
- Ross, M. L. 2001. **Timber Booms and Institutional Breakdown in Southeast Asia**. Cape Town: Cambridge University Press.
- Tay, S. S. C. 2003. "Corruption after the Crisis: Governance, Asian Values, and International Instruments". In **The Enemy within: Combating Corruption in Asia**, edited by S. S. C. Tay and M. Seda. Singapore: Eastern University Press.
- The Jakarta Post. 2015. "Sumatra, Kalimantan Fire Investigations Progress, Arrests Made." Accessed December 25, 2015. <http://www.thejakartapost.com/news/2015/09/29/sumatra-kalimantan-fire-investigations-progress-arrests-made.html#sthash.SUUzFF1X.dpuf>.
- TNN. 2015. "Mokkhwon Jak Faipa Indonesia Pokklum Phak Tai." [Haze from Wildfire in Indonesia cover the Southern Region]. Accessed January 15, 2016. [http://www.tnnthailand.com/news\\_detail.php?id=76217&t=news](http://www.tnnthailand.com/news_detail.php?id=76217&t=news). (in Thai)

Wendy Wong. 2015. "Think-tank SIIA explores ways to map hotspots amid haze." Accessed December, 2017. <http://www.channelnewsasia.com/news/singapore/think-tank-siia-explores-ways-to-map-hotspots-amid-haze-8234960>.