

ความพร้อมในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่น ว่าด้วยการควบคุมการเผาวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตร

ตุลญา ไรจน์ทั้งคำ*

(วันรับบทความ: 1 กันยายน 2563/ วันแก้ไขบทความ: 5 ตุลาคม 2563/ วันตอบรับบทความ: 20 ตุลาคม 2563)

บทคัดย่อ

ในประเทศไทยมีการปลูกพืชเศรษฐกิจที่หลากหลายและเมื่อมีการเก็บเกี่ยวผลผลิตเสร็จสิ้นประชาชนมักนิยมจะใช้วิธีการเผาแทนการกำจัดด้วยวิธีอื่น ๆ จึงก่อให้เกิดผลเสียต่อสิ่งแวดล้อมเป็นอันมาก ผู้วิจัยจึงได้ทำการศึกษาวิจัยถึงความพร้อมในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำข้อบัญญัติว่าด้วยการควบคุมการเผาวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตร จากการศึกษาพบว่า ประชาชนที่ได้รับการรณรงค์ให้งดการเผามีความพร้อมในการที่จะลด ละ เลิกการเผาทั้งมีความพร้อมในการที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นว่าด้วยการควบคุมการเผาวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตร และต้องการเข้าไปมีส่วนร่วมตั้งแต่ขั้นตอนการคิดริเริ่ม การพิจารณาตัดสินใจ ร่วมกันวางแผนร่วมปฏิบัติของกระบวนการด้วยความสมัครใจทุกขั้นตอนร่วมกับหน่วยงานของภาครัฐอันแตกต่างกับประชาชนที่ไม่ได้รับการรณรงค์ให้งดการเผาที่ส่วนใหญ่ไม่มีความพร้อมในการลด ละ เลิกการเผาทั้งไม่ต้องการจะมีส่วนร่วมในการจัดทำข้อบัญญัติว่าด้วยการควบคุมการเผาวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตร ทั้งนี้จากผลการศึกษาผู้วิจัยได้มีข้อเสนอแนะให้ หน่วยงานภาครัฐควรดำเนินการรณรงค์ ส่งเสริมให้ประชาชนได้มีกิจกรรมแลกเปลี่ยนมุมมองร่วมกัน หรือมีการปลูกฝัง กระตุ้นให้เกิดการตระหนักถึงบทบาทการมีส่วนร่วมกันในกลุ่มชนอย่างเข้มแข็งเพื่อจะได้เป็นแนวทางในการพัฒนาในการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงต่อไป

คำสำคัญ: การมีส่วนร่วม, การเผาวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตร, การจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่น

* รองศาสตราจารย์ อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม



The readiness of the Public Participation in an Enactment of Agricultural Residues Burning Regulation

Tunlaya Rojthangkham^{*}

(Received Date: September 1, 2020, Revised Date: October 5, 2020, Accepted Date: October 120, 2020)

Abstract

There are a variety of economic crops grown around Thailand. After harvesting the crops, most of the people prefer burning the residue rather than any other methods which severely causes several negative effects to the environment. Hence, the researcher decided to investigate the participation of the people and communities in an enactment of the agricultural residue burning regulation with an aim to seek a proper controlling approach for this inappropriate removal of agricultural residues. The study outcome reveals that the people in the area were promoted with a campaign for residue burning reduction so they were well-prepared to reduce, avoid, and stop burning the waste. They were also ready to participate in an enactment of Agricultural Residues Burning Regulation starting from initiative thinking, making decision, planning, and cooperating with the government organization in every step of process with their strong will. This outcome was far different from the people without the campaign who were unready to reduce, avoid, and stop burning the residue and they desired not to join in enacting Agricultural Residues Burning Regulation. This study additionally suggested that in case of the people unprepared to cooperate with the government organization, the organization should create an activity that encourage them to share their ideas and perspectives as well as to remind them of their significant role in strengthening their own community that will further create a truly participatory collaboration between those two sectors.

Keywords: Participation, Agricultural Residues Burning, Enactment of Local Legislation

^{*} Assoc. Prof., Faculty of Law, Mahasarakham University

บทนำ

ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีการปลูกพืชเศรษฐกิจที่สำคัญอันได้แก่ ข้าว ข้าวโพด อ้อย มันสำปะหลัง เป็นต้น โดยเฉพาะการปลูกข้าวที่อยู่ในเขตพื้นที่ชลประทานที่มีการทำนาปีละ 2 ครั้งเป็นอย่างน้อย วิธีการเตรียมดินที่ก่อนการเพาะปลูก คือ การถางพื้นที่เพื่อกำจัดวัชพืชรวมถึงการเผาตอซังข้าว การเผาเศษฟาง หรือเผาซากวัชพืชทางการเกษตรเพราะเป็นวิธีการที่ง่าย สะดวก และประหยัดสำหรับเกษตรกรที่นิยมที่ใช้กันมากที่สุด (กาญจนา นาละพินธุและคณะ, 2553, น.1) แม้ว่าในปัจจุบันจะมีการนำเครื่องจักรมาใช้ในกระบวนการผลิตแล้วก็ตาม แต่สำหรับการปลูกพืชทางการเกษตรโดยเฉพาะข้าวนาปรังที่มีการเพาะปลูกข้าวติดต่อกันอย่างน้อยปีละ 2-3 ครั้งต้องใช้ความเร่งรีบในการเตรียมดินจึงเป็นการที่ไม่อาจรอเวลาในการหมักฟางในนาให้นิ่มย่อยสลายก่อนที่จะทำการไถกลบก่อนได้ประกอบกับการที่รถไถนาไม่สามารถบดซังข้าวหรือฟางข้าวและไถกลบในนาได้ง่ายจึงเป็นสาเหตุที่สำคัญที่ทำให้เกษตรกรหันมาสู่ทางเลือกรูปแบบเดิม ๆ ด้วยการเผาประกอบกับสาเหตุอื่นที่ทำให้เกษตรกรนิยมใช้วิธีการเผาวัชพืชเพื่อใช้ทางการเกษตรแทนวิธีการอื่น ๆ (พงษ์พันธ์ กาวิลละ, 2549, น.3) กล่าวคือ 1) การเผาจะเป็นการทำลายโรคแมลงและเป็นการทำลายแหล่งซุกซ่อนของหนู 2) การเผาเป็นการประหยัดค่าใช้จ่ายด้านแรงงานและการลงทุน 3) ความเข้าใจผิดว่าเมื่อมีการไถกลบหลังจากเก็บเกี่ยวการปลูกพืชครั้งต่อไปจะมีผลทำให้การแปรสภาพของธาตุอาหารพืชทำให้เกิดผลผลิตมากขึ้นเพราะเห็นได้จากการเพาะปลูกในฤดูถัดมาบริเวณที่มีการเผาจะทำให้เกิดผลผลิตที่งอกงามกว่าบริเวณพื้นที่อื่น (พิสิฐ พรหมนาท, 2549, บทคัดย่อ)

สำหรับในจังหวัดมหาสารคาม เกษตรกรมักนิยมใช้การเผาเช่นเดียวกันและช่วงเดือนที่มีการเผาวัชพืชเพื่อใช้ทางการเกษตรมากที่สุด คือ เดือนธันวาคมโดยจะทำการเผาในช่วงหัวค่ำตั้งแต่เวลา 19.00 น.(กาญจนา นาละพินธุ และคณะ, 2553, น.1) จึงส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมและสภาวะทางอากาศอย่างต่อเนื่องก่อให้เกิดปัญหาด้านมลพิษเกินกว่าค่ามาตรฐานที่กฎหมายกำหนดเกิดภาวะหมอกควันที่ปกคลุมสร้างความเดือดร้อนแก่ผู้สัญจรผู้ใช้รถใช้ถนนเป็นอันมากและเป็นสาเหตุที่สำคัญของการเกิดอุบัติเหตุบนท้องถนนหลวงเนื่องจากเกิดควันไฟบดบังทัศนวิสัยในการมองเห็น แม้หน่วยงานภาครัฐจะได้ดำเนินการณรงค์ให้ประชาชนหยุดการเผาวัชพืชเพื่อใช้ทางการเกษตรและจัดหามาตรการต่าง ๆ เพื่อให้ประชาชนลดการเผา แต่อย่างไรก็ดี การดำเนินการกำจัดวัชพืชเพื่อใช้ทางการเกษตรด้วยวิธีการเผาก็ยังคงมีอยู่เช่นเดิม ดังนั้น มาตรการขั้นเด็ดขาดที่ควรนำมาจัดการแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างรวดเร็วและทันทั่วถึงกว่าการออกพระราชบัญญัติโดยตรง คือ การให้หน่วยงานท้องถิ่นออกมาตรการทางกฎหมายในแต่ละท้องถิ่นโดยออกเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นว่าด้วยการควบคุมการเผาวัชพืชเพื่อใช้ทางการเกษตร

การออกข้อบัญญัติท้องถิ่นใด ๆ เพื่อมาบังคับใช้อันจะเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เพื่อให้กฎหมายที่ออกมานั้นเกิดประสิทธิภาพและก่อประสิทธิผลสูงสุด การมีส่วนร่วมของประชาชนในชุมชนท้องถิ่นนั้น ๆ ย่อมเป็นสิ่งสำคัญ อันมีอาจจะเสี่ยงได้เนื่องด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงความพร้อมของชุมชนนั้น ๆ ในงานวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้ทำการคัดเลือกประชาชนในชุมชนของหมู่บ้านหนองไฮ หมู่ที่ 3 ตำบลโคกใหญ่ อำเภอนาโพธิ์ จังหวัดมหาสารคามด้วยเหตุผลที่ว่า ประชาชนในหมู่บ้านดังกล่าวประกอบอาชีพทำนาปรัง

ในเขตชลประทานและมีการทำนาปีร่วมด้วย และมีการเพาะปลูกพืชไร่ พืชสวนและยาสูบ โดยใช้วิธีการกำจัดวัชพืชเพื่อใช้ทางการเกษตรด้วยวิธีการเผาอย่างต่อเนื่อง ประกอบเป็นหมู่บ้านที่ยังไม่ได้รับการรณรงค์การงดเผา และประชาชนจากในหมู่บ้านหนองหิน หมู่ที่ 3 ตำบลโคกก่อ อำเภอเมืองมหาสารคาม จังหวัดมหาสารคาม เนื่องจากประชาชนในชุมชน ได้รับการรณรงค์งดการเผาวัชพืชเพื่อใช้ทางการเกษตรโดยได้รับความมือจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกับสำนักพัฒนาที่ดินของจังหวัดมหาสารคาม ประกอบกับเป็นหมู่บ้านที่มีเอกลักษณ์และศักยภาพเพียงพอต่อการที่จะได้มีส่วนร่วมในการจัดทำมาตรการของข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ในอันที่จะนำไปสู่การออกข้อบัญญัติเพื่อสู่การปฏิบัติใช้ต่อไปที่เหมาะสมต่อไปได้

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. ศึกษาความพร้อมในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการลด ละ เลิก การเผาวัชพืชเพื่อใช้ทางการเกษตร
2. ศึกษาแนวทางในการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นว่าด้วยการควบคุมการเผาวัชพืชเพื่อใช้ทางการเกษตร

วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาครั้งนี้ผู้วิจัยมุ่งที่จะศึกษาถึงความพร้อมในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำข้อบัญญัติว่าด้วยการควบคุมการเผาวัชพืชเพื่อใช้ทางการเกษตร โดยเป็นการศึกษาในเชิงคุณภาพ ซึ่งผู้ให้ข้อมูลหลัก (Key informants) เป็นประชาชนในชุมชนจาก 2 ชุมชน ชุมชนละ 20 ครอบครัว รวม 40 ครอบครัว โดยกลุ่มตัวอย่างเป็นประชาชนจากหมู่บ้านหนองหิน หมู่ที่ 3 ตำบลโคกก่อ อำเภอเมืองมหาสารคาม จังหวัดมหาสารคาม และหมู่บ้านหนองไฮ หมู่ที่ 3 ตำบลโคกใหญ่ อำเภอนาโพธิ์ จังหวัดมหาสารคาม ที่มีคุณสมบัติตามที่กำหนด คือ เป็นเกษตรกรที่มีการใช้ชีวิตในชุมชนมาแล้วไม่น้อยกว่า 15 ปีต่อเนื่องกัน มีประสบการณ์เกี่ยวกับการทำเกษตรกรรมทั้งทางตรงและทางอ้อมในชุมชนอย่างน้อย 5 ปีขึ้นไป เป็นผู้ที่มีความรู้ความเข้าใจ และมีส่วนร่วมกับชุมชนในระดับหนึ่ง การเก็บข้อมูลจะเป็นการสัมภาษณ์แบบสุ่มเจาะจงจากประชาชนที่กำลังทำการเผาวัชพืชเพื่อใช้ทางการเกษตร หรือผู้ที่พบเห็นการเผาโดยตรง โดยผู้วิจัยใช้เครื่องมือในการเก็บข้อมูลโดยใช้แบบสัมภาษณ์เชิงโครงสร้าง (structural interview guideline) ที่สร้างมาจากการศึกษาค้นคว้าจากการทบทวนวรรณกรรมจากเอกสาร หนังสือ วารสารและงานวิจัยต่าง ๆ และทำการเก็บรวบรวมข้อมูลโดยมีหนังสือขออนุญาตจากหน่วยงานต้นสังกัดไปยังผู้นำชุมชนและแจ้งให้ประชาชนผู้ถูกสัมภาษณ์รับทราบถึงรายละเอียดเพื่อขอความร่วมมือในการสัมภาษณ์เมื่อได้ข้อมูลผู้วิจัยดำเนินการประมวลผล ตามหัวข้อวัตถุประสงค์ของการศึกษาและนำเสนอในเชิงพรรณนา

แนวคิดทฤษฎี

ความพร้อมเป็นความสามารถเป็นความตกลง มีความปรารถนาและความสามารถที่จะเข้าร่วมกิจกรรม กล่าวได้ว่า ความพร้อมอันเกิดจากลักษณะทางบุคลิกภาพ ประสบการณ์ และอารมณ์ จะสะท้อนให้เห็นถึงการที่จะพัฒนาคนให้มีความสามารถที่จะทำกิจกรรมต่าง ๆ นั้นได้

(Good, p.1973 อ้างถึงใน ฉัตรภากรณ์ สุวรรณศิริพร, 2548 น.19) โดยหากความพร้อมนั้น มีการเตรียม หรือมีการเตรียมการที่ดี ประกอบกับการมีความถนัด ความพอใจหรือ มีความกระตือรือร้นย่อมจะทำให้กิจกรรมที่จะดำเนินการนั้นก่อให้เกิดประสิทธิผลเป็นอย่างดี โดยเฉพาะความพร้อมของประชาชนในอันจะเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่งในชุมชนของตนจึงย่อมเป็นสิ่งที่สำคัญมาก แต่อย่างไรก็ดี การที่ประชาชนมีความพร้อมแล้วก็ตาม ประชาชนนั้น ย่อมต้องทราบถึงขั้นตอนของการมีส่วนร่วมอันจะทำให้การดำเนินการนั้นเป็นไปด้วยดี เพราะการมีส่วนร่วมนั้นย่อมต้องมีเงื่อนไขหรือหลักการอันสำคัญ คือ (1) การมีส่วนร่วมต้องเกิดจากความเต็มใจและตั้งใจที่จะเข้าร่วมเพราะจะทำให้เกิดเป็นความรู้สึกเดียวกันในชุมชนนั้น ในอันที่จะแก้ไขปัญหาหรือตัดสินใจในเรื่องนั้น (2) กระบวนการมีส่วนร่วมต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเสมอภาคและขีดความสามารถของแต่ละบุคคลที่จะเข้ามามีส่วนร่วม และ (3) การมีส่วนร่วมต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของเสรีภาพ อิสรภาพที่จะตัดสินใจว่าจะเลือกหรือจัดให้มีส่วนร่วมหรือไม่ และต้องไม่เกิดจากการบังคับหรือขู่เข็ญจากผู้ที่มีอำนาจเหนือกว่า (อรทัย ก๊กผล, 2549 น.18) โดยรูปแบบของการเข้าไปมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น สามารถจำแนกได้เป็น 2 รูปแบบ คือ การมีส่วนร่วมของประชาชนที่รัฐเป็นผู้นำและประชาชนเป็นผู้คอยรับนโยบายและปฏิบัติตาม หรือการมีส่วนร่วมอันเกิดจากตัวประชาชนเองมีความสนใจในการที่จะเข้าร่วมโดยรัฐจะทำหน้าที่เป็นเพียงผู้สนับสนุนคอยให้ความช่วยเหลืออันเป็นการอำนวยความสะดวกเพื่อให้กิจกรรมนั้น ดำเนินการไปได้ (ไพบุลย์ วัฒนาศิริธรรม, 2004, online) สำหรับงานวิจัยชิ้นนี้ ความพร้อมของประชาชนในการเข้าไปมีส่วนร่วมนั้น ย่อมต้องเกิดจากความสนใจของประชาชนเองในการเข้ามีส่วนร่วมเพื่อร่วมกันหาแนวทางที่เหมาะสมในการกำหนดข้อบัญญัติท้องถิ่นในการที่จะนำมาบังคับใช้ ในชุมชนเพื่อเป็นการควบคุมการเผาวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตรที่เหมาะสมและทำให้ชุมชนเกิดความยั่งยืนในการทำการเกษตรและมีการกำจัดเศษวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตรที่เหมาะสม อันไม่ส่งผลกระทบต่อชุมชน ต่อสิ่งแวดล้อมและมลพิษใด ๆ ต่อไป

ผลการวิจัย

ผู้ให้สัมภาษณ์เป็นผู้ที่ทำการเผาวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตรเอง รวมถึงเป็นเพียงผู้ที่พบเห็น ว่ามีการเผาเท่านั้น ผลการวิจัยพบว่า

1. ประเด็นความพร้อมในการลด ละ เลิก การเผาวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตร
ของประชาชนทั้งสอง พบว่า มีความคิดเห็นเป็น 2 ประการด้วยกัน

ความเห็นด้านที่หนึ่ง ประชาชนในชุมชนของหมู่บ้านหนองไฮ หมู่ที่ 3 ตำบลโคกใหญ่ ส่วนใหญ่ยังไม่พร้อมที่จะยกเลิกการเผา ด้วยเหตุผลว่าการเผานั้นเป็นลักษณะการเผาเพียงบางส่วน ไม่ได้เผาทั้งแปลงใหญ่ การเผาจึงเป็นการกระทำที่ถือเป็นเรื่องเล็กน้อย ไม่ก่อให้เกิดอันตราย และส่งผลเสียใด ๆ อย่างร้ายแรง ทั้งเป็นการช่วยให้ประหยัดเวลาและแรงงาน และประชาชน ส่วนใหญ่ในชุมชนล้วนแต่เลือกวิธีการเผาด้วยกันทั้งสิ้น ดังนั้น ประชาชนในชุมชนส่วนนี้จึงไม่พร้อมที่จะดำเนินการลด ละ เลิกการเผาวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตร

ความเห็นด้านที่สอง ประชาชนในชุมชนของหมู่บ้านหนองหิน หมู่ที่ 3 ตำบลโคกก่อ ส่วนใหญ่มีความพร้อมในการดำเนินการตามที่หน่วยงานของรัฐได้รณรงค์ไม่ให้มีการเผา เพราะชุมชนได้รับความรู้ มีความเข้าใจ ทั้งได้ตระหนักถึงผลเสียในระยะยาวที่จะเกิดขึ้นแก่หน้าดิน สภาพอากาศ อันส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และเข้าใจในความจำเป็นต่าง ๆ เพียงแต่ที่ยังคงดำเนินการตามวิถีเดิม ๆ เพราะยังเคยชินกับสิ่งที่กระทำมาเนิ่นนานประกอบกับความยุ่งยากในการที่จะปรับเปลี่ยนวิถีชีวิตในพื้นที่และมีต้นทุนค่าใช้จ่ายที่สูงขึ้น แต่อย่างไรก็ดี เมื่อต้องการให้มีการลด ละ เลิกการเผา ทางหน่วยงานของรัฐควรจะมีการตอบแทนอย่างอื่นกลับมาด้วยเพื่อเป็นการส่งเสริม สนับสนุน จูงใจให้ลดการเผามากขึ้น เช่น การให้ปุ๋ย การให้ดิน การให้แหล่งทุน การสนับสนุนในเรื่องวัสดุอุปกรณ์ในการจัดเก็บผลผลิตและกำจัดวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตรในราคาที่ไม่แพงเพื่อบรรเทาปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนในระดับหนึ่ง

2. ประเด็นความพร้อมในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเข้าร่วมเพื่อจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นว่าด้วยการควบคุมการเผาวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตร ผลการศึกษาวิจัยพบว่าประชาชนของทั้งสองชุมชนมีความเห็นเป็น 2 แนวทาง ดังนี้

แนวทางที่ 1 ประชาชนในชุมชนหมู่บ้านหนองไฮ ตำบลโคกใหญ่ ส่วนใหญ่ไม่มีความพร้อมทั้งไม่เห็นด้วยที่จะให้มีการออกระเบียบหรือมีกฎหมายท้องถิ่นเพื่อออกมาควบคุมการเผาเนื่องจากจะส่งผลยุ่งยากต่อการปฏิบัติ ประกอบกับประชาชนในชุมชนยังขาดความรู้ อย่างไรก็ตามหากในอนาคตมีความจำเป็นจะต้องมีการออกกฎหมายขึ้นมาเพื่อควบคุมการเผาอย่างจริงจังประชาชนก็พร้อมที่จะให้ความร่วมมือในการปฏิบัติตาม แต่อย่างไรก็ดี การจัดทำกฎหมายเพื่อควบคุมหรือออกกฎใด ๆ ควรกำหนดให้เป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะเป็นผู้ดำเนินการจัดทำเองทั้งกระบวนการ ประชาชนเป็นเพียงผู้ที่มีหน้าที่ในการปฏิบัติตามเท่านั้น

แนวทางที่สอง ประชาชนในชุมชนหมู่บ้านหนองหิน ตำบลโคกก่อ มีความพร้อมในการมีส่วนร่วมเพื่อจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นว่าด้วยการควบคุมการเผาวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตร โดยกระบวนการมีส่วนร่วมนั้นประชาชนควรจะต้องเป็นผู้เริ่มต้นในการกำหนดด้วยการจัดตั้งเป็นคณะกรรมการชุมชนเพื่อเข้าร่วมทำงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้เพื่อให้ข้อบังคับที่เกิดขึ้นมานั้นเกิดจากความสมัครใจที่แท้จริงของประชาชนโดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทหน้าที่ในการสนับสนุน การให้ความร่วมมืออำนวยความสะดวกในด้านต่าง ๆ อย่างเหมาะสมสำหรับแนวทางการมีส่วนร่วมในการออกระเบียบเกี่ยวกับการควบคุมการเผาวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตรนั้นประชาชนได้เสนอแนะว่าควรมีหลักการในเรื่องต่าง ๆ ที่สำคัญ ดังนี้ (1) การจัดตั้งคณะกรรมการชุมชน (2) จัดประชุมร่วม ควรมีการจัดประชุมร่วมกันของชาวบ้านในชุมชนทั้งหมด รวมทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อกำหนดกฎระเบียบ กติกา ข้อบัญญัติร่วมกัน (3) กำหนดการขึ้นทะเบียนก่อนล่องหนาก่อนทำการเผาวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตร เพื่อกำหนด Zoning ในการเผา (4) กำหนดช่วงเวลาและสภาพอากาศในการเผาวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตร (5) กระบวนการเผาระวังอย่างมีส่วนร่วม (6) การให้ความช่วยเหลือของเจ้าหน้าที่ของรัฐ (7) หลักความรับผิดชอบ บทลงโทษ การชดเชยค่าเสียหายและ (8) กำหนดแผนการจัดการสิ่งแวดล้อม

สรุปและอภิปรายผล

1. ประเด็นความพร้อมในการลด ละ เลิก การเผาวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตร ของประชาชน ทั้งสองชุมชนนั้นจะเห็นได้ว่าในทั้งสองชุมชนล้วนแต่มีความเห็นไปในสองทิศทางด้วยกัน คือ

ความคิดเห็นด้านที่หนึ่ง ประชาชนในชุมชนส่วนใหญ่ของหมู่บ้านหนองไฮ หมู่ที่ 3 ตำบลโคกใหญ่ ยังไม่พร้อมที่จะยกเลิกการเผา จะมีมุมมองของการให้เหตุผลว่า การเผาเป็นเรื่องเล็กน้อย ไม่ได้เผาทั้งแปลงใหญ่ จึงไม่เป็นอันตราย ทั้งยังไม่ได้ส่งผลเสียร้ายแรงแต่อย่างใด โดยอ้างถึงความจำเป็นทางด้านเศรษฐกิจที่มีฐานะที่ยากจน การขาดแคลนแรงงาน รวมถึงการไม่เอื้ออำนวยของสภาพพื้นดินและอากาศจึงยังคงยึดถือวิถีชีวิตเดิม ๆ ในการกำจัดวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตร โดยอาศัยวิธีที่รวดเร็วและง่ายที่สุดในการปฏิบัติ คือ การเผา กล่าวได้ว่า แนวคิด วิถีชีวิตและการปฏิบัติตนต่อการกำจัดวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตรของประชาชนในชุมชนในพื้นที่ที่ไม่เห็นด้วยจะให้ยกเลิกนี้ เป็นไปด้วยความเคยชิน อาศัยวิธีการดั้งเดิมที่เคยปฏิบัติกันมาจนเนิ่นนาน และยึดถือในความสะดวกของตนเองเป็นหลัก อันเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงการขาดความตระหนักถึงผลกระทบต่อส่วนรวมโดยเฉพาะในด้านสิ่งแวดล้อมอันเป็นสาเหตุให้เกิดปัญหาหมอกควันตามมา ประกอบกับประชาชนในชุมชนดังกล่าวนี้ไม่ได้รับการณรงค์ให้งดการเผา รวมถึงไม่ได้รับข่าวสารรับรู้ถึงผลกระทบจากการเผาจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรง ในส่วนนี้จึงควรให้มีการรณรงค์ปลูกจิตสำนึก ปรับเปลี่ยนพฤติกรรม ทศนคติและวิธีการปฏิบัติแบบดั้งเดิมที่เกี่ยวกับการเผา เพื่อเป็นการกระตุ้นแนวคิดในการให้ความร่วมมืออันเริ่มจากประชาชนและส่งผลให้เกิดความคิดในการตระหนักถึงเพื่อนไปสู่ความเต็มใจในการให้ความร่วมมือร่วมใจในการที่จะปรับเปลี่ยนวิธีคิดอันอยู่บนพื้นฐานการคำนึงถึงผลประโยชน์ร่วมกันโดยไม่สร้างความเสียหายหรือส่งผลกระทบต่อส่วนรวม และร่วมกันแก้ไขปัญหาหรือกระทบอันเกิดสืบเนื่องมาจากการกำจัดวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตร ด้วยวิธีการเผาตามที่เคยปฏิบัติมา สอดคล้องกับงานวิจัยของ นภสุพร ทองหล่อ (2555, น.2073) ที่กล่าวว่า ประชาชนไม่ตระหนักถึงผลกระทบของการเผาซึ่งทำให้เกิดปัญหาหมอกควัน ในประเด็นดังกล่าวนี้ ผู้วิจัยจึงเห็นว่าการปลูกจิตสำนึกปรับเปลี่ยนพฤติกรรม ทศนคติและวิธีการปฏิบัติแบบดั้งเดิมที่เกี่ยวกับการเผานั้นจึงเป็นสิ่งที่สำคัญทั้งต้องอาศัยความร่วมมือหรือการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นสำคัญ สอดรับกับแนวคิดของ อรรถัย กักพล (2549, น.18) ที่กล่าวว่า การมีส่วนร่วมนั้นต้องมีเงื่อนไขหรือหลักการที่สำคัญ 3 ประการ คือ (1) การมีส่วนร่วมต้องเกิดจากความเต็มใจและตั้งใจที่จะเข้าร่วมเพราะจะทำให้เกิดความรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งของชุมชนในการแก้ไขปัญหาหรือตัดสินใจในเรื่องนั้น (2) กระบวนการมีส่วนร่วมนั้นต้องอยู่บนพื้นฐานของความเสมอภาคและขีดความสามารถของแต่ละบุคคลที่จะเข้ามามีส่วนร่วม (3) การมีส่วนร่วมต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของเสรีภาพ อิสระภาพที่จะตัดสินใจว่าจะเลือกหรือจัดให้มีส่วนร่วมหรือไม่ ข้อสำคัญ คือ การมีส่วนร่วมนั้น จะต้องไม่เกิดจากการบังคับหรือขู่เข็ญจากผู้ใดเห็นว่า นอกจากนั้นประชาชนและชุมชนควรต้องตระหนักถึงบทบาทหน้าที่ของตนในการให้ความร่วมมือและร่วมเสริมสร้างสภาวะแวดล้อมที่เอื้อต่อการอยู่ร่วมกันของคนในสังคมและอยู่ร่วมกับระบบนิเวศได้อย่างสมดุล แต่อย่างไรก็ดี เพื่อให้การร่วมมือเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ภาครัฐควรมีบทบาทในการสนับสนุนเกษตรกรด้วยการรณรงค์การลดการเผาเศษพืชและการเผยแพร่ความรู้ในการลดการเผาเศษพืช หลังการเก็บเกี่ยวในกลุ่มเกษตรกรอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง การจัดและสนับสนุนให้มีแหล่ง

ในการเผยแพร่ความรู้อย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง และให้มีการส่งเสริมเพื่อให้เกิดการพัฒนา งานวิจัยเกี่ยวกับกระบวนการในการจัดการ ลดการเผาเศษพืชหลังการเก็บเกี่ยวอย่างเป็นระบบ และต่อเนื่อง และประการที่สำคัญ คือ การประชาสัมพันธ์เพื่อให้เกษตรกรสนใจที่จะลดการเผา โดยการชี้ให้เห็นถึงผลเสียและปัญหาที่เกิดขึ้นจากการเผาในระยะยาว และควรมีการให้ความรู้ เกษตรกรโดยอาจให้มีการแลกเปลี่ยนระหว่างเกษตรกรด้วยกันด้วยวิธีชุมชนดั้งเดิม อาศัยภูมิปัญญาท้องถิ่นในการเพาะแหล่งการเรียนรู้และควรมีการร่วมมือแลกเปลี่ยน ให้การช่วยเหลือกันระหว่าง ประชาชน ชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการนำเทคโนโลยีในการนำเศษซากวัสดุเหลือใช้ ทางการเกษตรมาใช้ประโยชน์ เช่น การทำถ่านอัดแท่งจากซังข้าวโพด การทำปุ๋ยหมัก เป็นต้น รวมทั้งหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องควรเข้ามามีบทบาทในการเป็นแหล่งเรียนรู้การใช้ประโยชน์ จากเศษซากพืชเหลือใช้อันเป็นวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตร

ความเห็นด้านที่สอง ประชาชนในชุมชนส่วนใหญ่ของหมู่บ้านหนองหิน หมู่ที่ 3 ตำบลโคกก่อ มีความพร้อมในการให้ความร่วมมือกับการลด ละ เลิกการเผา เพราะประชาชนในชุมชน ได้รับการรณรงค์ให้งดการเผาจึงเกิดความรู้ มีความเข้าใจและตระหนักถึงผลกระทบที่ตามมา เพียงแต่ที่ผ่านมาประชาชนยังเลือกวิธีการกำจัดวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตรด้วยวิธีการเผา เพราะเห็นว่าเป็นวิธีที่ง่ายที่สุด รวดเร็ว มีต้นทุนที่ต่ำกว่าการกำจัดด้วยวิธีอื่น ๆ อย่างไรก็ตาม เมื่อประชาชนมีความพร้อมที่จะให้ความร่วมมือในการลด ละ เลิกการเผา หน่วยงานของภาครัฐ ควรเข้ามามีบทบาทในการให้ความช่วยเหลือเป็นการตอบแทนด้วยเพื่อเป็นการช่วยเหลือให้ปัญหา การเผาไหม้หมดสิ้นไปอย่างสิ้นเชิง

จึงเห็นได้ว่า ความพร้อมของการลด ละ เลิกการเผาวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตร ของประชาชนในสองชุมชนจะมีความแตกต่าง ด้วยเหตุผลที่สำคัญ คือ การรณรงค์ให้งดการเผา อันเป็นส่วนที่สำคัญในการทำให้ความคิดเห็นของประชาชนในสองหมู่บ้านมีความแตกต่างกัน เพราะการรณรงค์มีการชี้ให้เห็นถึงผลเสีย ผลกระทบที่เกิดจากการเผาจึงก่อให้เกิดการตระหนักรู้ มากกว่าประชาชนในกลุ่มที่ยังไม่ได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารและยังยึดถือการดำเนินการตามวิธีดั้งเดิม ตามที่ตนได้เคยปฏิบัติมา

2. ประเด็นความพร้อมในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเข้าร่วมเพื่อจัดทำ ข้อบัญญัติท้องถิ่นว่าด้วยการควบคุมการเผาวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตร จะเห็นได้ว่าประชาชน จากทั้งสองชุมชนมีความเห็นในแนวทางที่ต่างกัน กล่าวคือ

การที่ประชาชนในชุมชนหมู่บ้านหนองไฮ ตำบลโคกใหญ่ ส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วย ที่จะให้มีกฎหมายท้องถิ่น ออกมาควบคุมการเผาเนื่องจากเห็นว่าจะส่งผลยุ่งยากต่อการปฏิบัติ และไม่มีความพร้อมในการมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำกฎหมายดังกล่าว โดยให้เหตุผลว่า ขาดความรู้และเห็นว่าการจัดทำกฎหมายเพื่อควบคุมหรือออกกฎใด ๆ เป็นหน้าที่ของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะเป็นผู้ดำเนินการจัดทำเองทั้งกระบวนการ ประชาชนชุมชน เป็นเพียงผู้ที่มีหน้าที่ในการปฏิบัติตามเท่านั้น แต่หากในอนาคตมีความจำเป็นจะต้องมีการ ออกกฎหมายขึ้นมา เพื่อควบคุมการเผาอย่างจริงจังประชาชนก็มีความพร้อมที่จะให้ความร่วมมือ ความเห็นดังกล่าวนี้สะท้อนให้เห็นว่า ประชาชนไม่ได้ต่อต้านการออกกฎหมายมาควบคุมการเผา เพียงแต่เห็นว่าไม่ได้เป็นหน้าที่โดยตรงของประชาชนที่จะเข้าไปดำเนินการเท่านั้นสอดคล้องกับ

งานวิจัยของ สิริพัฒน์ ลาภจิตร (2550, น.ง) ที่กล่าวว่า การตัดสินใจไม่เข้ามามีส่วนร่วม เพราะประชาชนคิดว่าตนเองไม่สำคัญ ไม่ใช่หน้าที่ ไม่มีเวลา ทั้งที่จริงแล้วการที่จะทำสิ่งใด ให้ประสบความสำเร็จได้นั้นต้องเกิดจากการมีส่วนร่วม ดังนั้นในส่วนนี้หากภาครัฐดำเนินการแก้ไข โดยการรณรงค์เพื่อเป็นการปลูกจิตสำนึก สร้างการตระหนักรู้ให้เกิดขึ้นแก่กลุ่มประชาชนเหล่านี้ ทั้งทำความเข้าใจให้ประชาชนเห็นถึงความสำคัญของการเข้ามามีส่วนร่วมย่อมจะเป็นการไม่ยาก ต่อประชาชนกลุ่มนี้ สอดคล้องกับสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดลำปาง (2551, น.ข) ที่กล่าวว่าชุมชน ควรได้รับการส่งเสริมและสนับสนุนและต้องมีการสร้างจิตสำนึก สร้างพลัง สร้างโอกาส สร้างมูลค่าเพิ่ม สร้างความรู้สึกร่วมและสร้างเครือข่าย ควรเริ่มจากครอบครัวเพราะเป็นพื้นฐาน ในการปลูกฝังจิตสำนึกให้เยาวชนมีความตระหนักและห่วงแหน ให้มีการร่วมกันคิด ร่วมกันทำ ร่วมใจ ร่วมตัดสินใจ ร่วมเรียนรู้ ร่วมแก้ปัญหาสร้างโอกาส กล่าวได้ว่า ความร่วมมือจึงเป็นทาง ที่สำคัญในการแก้ไขปัญหา สอดคล้องกับงานวิจัยของบำรุง แสงพันธ์ (2545, น.17) ที่กล่าวว่า การมีส่วนร่วมจะประสบความสำเร็จตามที่ประชาชนหรือชุมชนตั้งเป้าหมายไว้นั้น จะต้อง 1) ควรมาจากกลุ่มคน หรือประชาชนเองที่ได้อาสาเข้ามามีส่วนร่วมด้วยความสมัครใจโดยที่ ปราศจากข้อกำหนดที่มาจากบุคคลภายนอก 2) ควรเป็นไปเพื่อตอบสนองความต้องการของสมาชิก ในชุมชน 3) ผู้ที่เข้ามามีส่วนร่วมควรจะมีความรู้สึกรู้ว่าเป็นเจ้าของโครงการ แต่อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาถึงเหตุผลที่ประชาชนส่วนใหญ่จะไม่ขอเข้ามามีส่วนร่วม เพราะคิดเห็นว่าการออก ข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้นควรจะเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประชาชนเป็นเพียง ผู้ที่มีหน้าที่ปฏิบัติตามเท่านั้น เหตุผลดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน ในชุมชนนี้ว่า มีระดับของการมีส่วนร่วมที่น้อยมาก เพราะแท้จริงแล้วการมีส่วนร่วมนั้น เป็นการแสดงออกให้เห็นถึงการที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมหรือมีส่วนเกี่ยวข้องในขั้นตอนต่าง ๆ ของกิจกรรมของสังคมและประชาชนที่เข้าร่วมได้ใช้ความพยายามบางอย่างส่วนตัว เช่น ความคิด ความรู้ ความสามารถ แรงงาน ตลอดจนทรัพยากรของตนในการแสดงความคิดเห็น ตัดสินใจ กำหนดนโยบาย หรือด้านการดำเนินงานตามนโยบายในการร่วมกำหนดเป้าหมายและ แผนการดำเนินการและการที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมีเหตุผล 3 ประการ คือ 1) มีจุดร่วม ในอุดมการณ์เดียวกัน 2) มีจุดร่วมในผลประโยชน์ 3) บุคลิกภาพส่วนบุคคล (แสวง รัตนมงคลมาศ, 2541, น.14) ดังนั้น ประชาชนจึงควรต้องมีการตระหนักถึงการมีส่วนร่วมกับชุมชน กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มากขึ้น ทรงวุฒิ เรืองวาทศิลป์ (2550, น.3) กล่าวว่า การเปิดโอกาส ให้ประชาชนทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องเข้ามามีบทบาทร่วมในกิจกรรมตามกำลังความสามารถ ของสมาชิกไม่ว่าจะเป็นการตัดสินใจ การดำเนินกิจกรรม การติดตาม การตรวจสอบ และการประเมินผลร่วมกัน จะทำให้ประชาชนเกิดความตระหนักเกิดความรับผิดชอบต่อส่วนรวม และนำมาซึ่งการมีบทบาทและการมีส่วนร่วมกับชุมชนมากขึ้น สอดคล้องกับงานวิจัยของ กาญจนา นาละพินธุ และคณะ (2553, น.1) ที่กล่าวว่าควรมีการออกเทศบัญญัติควบคุมการเผาในที่โล่ง โดยมีการร่วมมือกันหลายภาคส่วน ทั้งในส่วนชุมชน เกษตรกร รวมถึงโรงงานผู้รับซื้อผลผลิต จึงจะสามารถลดการเผาในส่วนภาคการเกษตรลงได้ และการมีส่วนร่วมนั้นควรเริ่มจากการ ทำให้ประชาชนเข้าใจในหลักการดำเนินการที่แท้จริง ผลเสียที่เกิดจากการเผาและประโยชน์ที่ได้จาก การพัฒนาและออกข้อบัญญัติควบคุมการเผาวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตรต่อไป

ในส่วนของประชาชน ชุมชนหมู่บ้านหนองหิน ตำบลโคกก่อที่มีความพร้อมในการมีส่วนร่วมในการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อควบคุมการเผาวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตร โดยเห็นว่าการกระบวนกรมีส่วนร่วมนั้นประชาชนควรจะต้องเป็นผู้เริ่มต้นอันเกิดจากความสมัครใจที่แท้จริงของประชาชนและให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการสนับสนุน ให้ความร่วมมืออำนวยความสะดวกในด้านต่าง ๆ อย่างเหมาะสม โดยประชาชนในชุมชนดังกล่าวนี้ได้เสนอแนะแนวทางการเข้าร่วมในการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นว่าด้วยการควบคุมการเผาวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตรว่า การดำเนินการควรเปิดโอกาสให้รับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยส่วนรวม และประชาชนในชุมชน ต้องมีส่วนร่วมตั้งแต่ขั้นตอนการคิดริเริ่ม การพิจารณาตัดสินใจ ร่วมวางแผน ร่วมปฏิบัติ การเข้าร่วมต้องเป็นไปด้วยความสมัครใจของทุกคน โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนในชุมชนว่าต้องการมีการออกกฎหมายร่วมกันหรือไม่ เมื่อทุกคนมีความคิดพ้องต้องกันว่าต้องมีการจัดตั้ง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเป็นแม่ข่ายในการจัดทำ จัดหาสถานที่ กำหนดวันเวลาร่วมประชุมต่าง ๆ ให้การสนับสนุน แต่การดำเนินการขั้นตอนที่เป็นเนื้อหาสาระของกฎหมายต้องให้ประชาชนเป็นผู้กำหนด โดยข้อกำหนดต่าง ๆ ต้องเกิดจากการตกลงจากประชาชนในชุมชนนั้น สอดคล้องกับกาญจนา นาละพินธุ และคณะ (2553, น.1) ว่า ความร่วมมือในหลายภาคส่วน ทั้งในส่วนชุมชน เกษตรกร รวมถึงโรงงาน ผู้รับซื้อผลผลิตจะสามารถลดการเผาในส่วนการเกษตรลงได้ ผลจากศึกษาวิจัยจะเห็นได้ว่าในงานวิจัยนี้ยังชี้ให้เห็นว่า ขั้นตอนในการดำเนินงานนั้นประชาชนในชุมชนส่วนใหญ่ต้องการมีส่วนร่วมตั้งแต่การคิดริเริ่มในการออกกฎระเบียบ ข้อบัญญัติด้วยกัน เพราะไม่ต้องการให้หน่วยงานของรัฐออกกฎหมายหรือระเบียบมาบังคับใช้กับคนในชุมชนโดยไม่สอบถามความคิดเห็นจากประชาชนเหมือนดังเช่นที่ผ่านมา ดังนั้น จึงเป็นโอกาสอันดีที่จะให้ประชาชนในชุมชนได้มีส่วนร่วมตั้งแต่เริ่มแรก ตั้งแต่การคิดริเริ่ม การพิจารณาตัดสินใจว่าจะเอาแบบไหน รูปแบบอย่างไร ร่วมวางแผน ร่วมปฏิบัติด้วยกัน ร่วมรับผิดชอบในผลกระทบที่เกิดขึ้นในขั้นตอนต่าง ๆ และต้องมีการสนับสนุนในการดำเนินจากทั้งสองฝ่าย สอดคล้องกับ นฤตม ทิมประเสริฐ (2554, น.4) ที่กล่าวว่า การร่วมกันจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นทางทะเลนั้นประชาชนมีส่วนร่วม 4 ขั้นตอน คือ ขั้นตอนที่ 1 มีส่วนร่วมในการวางแผน ขั้นตอนที่ 2 มีส่วนร่วมในการดำเนินการ ขั้นตอนที่ 3 มีส่วนร่วมในการจัดสรรผลประโยชน์ และขั้นตอนที่ 4 มีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผล ในงานวิจัยชิ้นนี้ ประชาชนในส่วนที่เห็นด้วยนี้ ได้เสนอแนะข้อกำหนดต่าง ๆ อันเป็นการวางแนวทางที่สำคัญเพื่อกำหนดเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นในการควบคุมการเผาวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตรที่เหมาะสมต่อไป ดังนี้

1) จัดตั้งคณะกรรมการชุมชน ประชาชนในชุมชนมีความเห็นร่วมกันว่า ควรจะมีการจัดตั้งคณะกรรมการชุมชน ซึ่งผ่านการคัดเลือกจากประชาคมในหมู่บ้านเพื่อเป็นตัวแทนในการดำเนินการติดต่อประสานงาน ติดตามผลการดำเนินงานในทุก ๆ ขั้นตอน

2) จัดประชุมร่วม ควรมีการจัดประชุมร่วมกันของชาวบ้านในชุมชนทั้งหมด รวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น สถานีพัฒนาที่ดิน สำนักงานปศุสัตว์ที่ดิน เกษตรอำเภอและเกษตรจังหวัด เป็นต้น เพื่อกำหนดกฎระเบียบ กติกา ข้อบัญญัติร่วมกัน

(3) กำหนดการขึ้นทะเบียนก่อนล่วงหน้าก่อนทำการเผาในพื้นที่เกษตร ควรมีกฎ ระเบียบ กติกา หรือข้อบัญญัติร่วมกัน ตั้งแต่การจัดให้มีการลงทะเบียนเพื่อแจ้งล่วงหน้าว่า บ้านหลังใดบ้าง ที่จะมีการเผาในฤดูกาลทำนา เพื่อจะได้กำหนด Zoning ในการเผาร่วมกันได้อย่างเป็นสัดส่วนโดยให้ แจ้งในช่วงเดือนพฤศจิกายน ถึงเดือนธันวาคม เป็นการเปิดโอกาสให้แจ้งล่วงหน้าก่อนที่จะทำการเผา

(4) กำหนดช่วงเวลาและสภาพอากาศในการเผาในที่เกษตร ควรจะทำการเผาในช่วงเวลา เดือนมีนาคมถึงเดือนเมษายน เนื่องจากเป็นช่วงเวลาหลังเก็บเกี่ยว โดยกำหนดให้มีวันเวลาเผา วัสดุเหลือใช้ทางการเกษตรในช่วงวันเวลาที่ใกล้เคียงกัน โดยพิจารณาจากจำนวนที่ได้ขึ้นทะเบียน การเผาไว้ และกำหนดการเผาในเขตพื้นที่เดียวในเวลาเดียวกัน เพื่อสะดวกในการจัดเจ้าหน้าที่ ตัวแทนของชุมชนมาร่วมเฝ้าระวัง จัดเตรียมอุปกรณ์ในการดับเพลิงให้เพียงพอต่อความต้องการ ในเขตพื้นที่นั้น ๆ และคณะกรรมการชุมชนกับเจ้าหน้าที่ของรัฐจะสามารถพิจารณาถึง สภาพอากาศ ณ เวลาที่จะทำการเผาได้ว่าควรจะทำการเผาในช่วงวันเวลานั้นหรือไม่

(5) กระบวนการเฝ้าระวังอย่างมีส่วนร่วมนั้น ประชาคมในหมู่บ้าน หรือตัวแทนต้องมีการ จัดหาตัวแทนหมู่บ้านผลิตเวียนหมุนการทำหน้าที่ร่วมกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทำการเฝ้าระวัง การกระทำผิด รวมถึงการเฝ้าระวังเหตุร้ายอันเกิดจากการเผาได้ทันทั่วทั้งที่ สอดคล้องกับบทสรุป ทองหล่อ (2555, น.2073) ที่กล่าวว่า ควรต้องมีการจัดกลุ่มอาสาสมัครพิทักษ์สิ่งแวดล้อมของแต่ละหมู่บ้าน เพื่อตระหนักถึงปัญหาที่เกิดขึ้นทั้งในปัจจุบันและอนาคต และสอดคล้องกับพลฤกษ์ ยิบมันตะสิริ และบุศรา ลิ่มนรินทร์กุล (2552, น.1) ว่า การจัดให้มีอาสาสมัครใน ต.บ่อน้ำหลวง อ.สันป่าตอง ต.บ่อสลี อ.ฮอด ต.นาเกียน อ.อมก๋อยและ ต.แม่ทา กิ่ง อ.แม่ฮอน ประสบความสำเร็จในการพัฒนา ความร่วมมือโดยชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการป่า โดยที่ชุมชนรวมกลุ่มกันและจัดตั้งระบบ อาสาสมัครในการติดตามสอดส่องการบุกรุกและลักลอบเผาป่า

(6) การให้ความช่วยเหลือของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ควรจะกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเข้ามา มีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนตั้งแต่การริเริ่ม การวางแผน การตัดสินใจ การปฏิบัติ การติดตามผล รวมถึงการเฝ้าระวังต่าง ๆ นอกจากนี้ต้องการให้หน่วยงานของรัฐช่วยเหลือด้านกำลังทุน งบประมาณ เครื่องไม้เครื่องมือ รวมถึง ปัจจัยการผลิต เช่น ปุ๋ยเคมี ยาปราบศัตรูพืช เมล็ดพันธุ์ข้าว ในราคาที่ย่อมเยากว่าท้องตลาด รวมถึงจัดหาแหล่งเงินทุน เงินสนับสนุน ให้รางวัลสำหรับผู้ที่ไม่ใช้ วิธีการเผาเพื่อเป็นขวัญกำลังใจในการกระทำความดีต่อไป สอดคล้องกับพลฤกษ์ ยิบมันตะสิริ และบุศรา ลิ่มนรินทร์กุล ที่กล่าวว่า การที่โครงการประสบความสำเร็จเนื่องจากการดำเนินงาน ที่เข้มแข็งของกรรมการในองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นโดยมีมาตรการสนับสนุนเทคโนโลยีทางเลือก เช่น เทคโนโลยีการทำปุ๋ยหมัก การให้รางวัลเพื่อสร้างแรงจูงใจ การงดเว้นค่าธรรมเนียมการเก็บขยะ การให้โอกาสได้รับโครงการที่สนับสนุนจากภาครัฐในลำดับต้น ๆ

(7) หลักความรับผิดชอบ บทลงโทษ การชดเชยค่าเสียหาย ควรกำหนดให้ผู้ก่อ ความเสียหายเกิดขึ้น หรือผู้ที่ฝ่าฝืนกฎหมาย หรือข้อบัญญัติที่ได้จัดตั้งขึ้น ต้องรับผิดชอบในความเสียหาย ที่เกิดขึ้นแก่ที่ดินข้างเคียง ร่วมรับผิดชอบความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ส่วนรวม และบทลงโทษควรเป็น โทษปรับสูงสุดถึง 5 หมื่นบาท และบทลงโทษปรับขั้นต่ำ 2,000 บาทต่อการฝ่าฝืนแต่ละครั้ง แต่ไม่ควรมีโทษจำคุกเพราะถือว่าเป็นโทษที่ร้ายแรงเกินไป ส่วนการชดเชยค่าเสียหายนั้นคำนึงถึง ความเสียหายที่เกิดขึ้นจริง

(8) กำหนดแผนการจัดการสิ่งแวดล้อม เมื่อมีกฎ ระเบียบ ข้อบัญญัติเกี่ยวกับการเผาในที่เกษตรแล้ว ทุกฝ่ายต้องร่วมกันกำหนดแผนการจัดการสิ่งแวดล้อม พื้นฟูดินร่วมกันเพื่อปรับสภาพหน้าดินให้มีความอุดมสมบูรณ์ สนับสนุนการใช้ปุ๋ยชีวภาพตามธรรมชาติที่เกิดจากการสังเคราะห์หรือทำขึ้นโดยคนในชุมชน เพื่อเป็นการทำลายวงจรการกำจัดแมลงโดยแมลงด้วยวิธีตามธรรมชาติ ปราศจากการใช้สารเคมี และเป็นการส่งเสริมนำวัสดุตามธรรมชาติจำพวกขยะมาใช้ให้เกิดประโยชน์ และควรจัดทำเป็นหมู่บ้านต้นแบบในการลด ละ เลิกเผา

ข้อเสนอแนะที่ได้จากการวิจัย

จากผลการศึกษา นำมาสู่ข้อเสนอแนะที่เป็นแนวทางที่เหมาะสมในการจัดข้อบัญญัติท้องถิ่นว่าด้วยการควบคุมการเผาวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตรนั้น ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

1. ในส่วนของประชาชนบางส่วนที่ยังขาดความพร้อมในการให้ความร่วมมือเพื่อลด ละ เลิก การเผาวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตร และมีมุมมองที่ว่า การจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นเกี่ยวกับการควบคุมการเผาวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตรยังไม่จำเป็น ณ เวลานี้ แต่ความพร้อมที่จะปฏิบัติตามหากมีการออกกฎหมายมาบังคับให้อนาคตอันเป็นการแสดงให้เห็นถึงความร่วมมือในระดับหนึ่งทางออกในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวนี้ คือ การให้หน่วยงานภาครัฐส่งเสริมให้ประชาชนในชุมชนเหล่านี้มีกิจกรรม หรือได้รับปลูกฝังการมีบทบาทหรือการมีส่วนร่วมกันให้มากขึ้น และควรเป็นการจัดกิจกรรมให้เกษตรกรได้มีโอกาสได้แลกเปลี่ยนมุมมองร่วมกัน และให้มีการนำเกษตรกรศึกษาดูงานในท้องถิ่นที่มีการตระหนัก มีส่วนร่วมรับผิดชอบร่วมกันในชุมชนอย่างเข้มแข็งเพื่อนำมาเป็นแนวทางในการพัฒนาในการมีส่วนร่วมกันอย่างแท้จริง

2. ในส่วนของแนวทางการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นว่าด้วยการควบคุมการเผาวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตรนั้น ให้มีการดำเนินการจัดตั้งคณะกรรมการชุมชนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อร่วมกันยกร่างข้อบังคับที่เกิดขึ้นจากความสมัครใจของประชาชนในชุมชน โดยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการให้การสนับสนุน ให้ความช่วยเหลือ อำนวยความสะดวกต่าง ๆ ตามความเหมาะสม โดยมีเนื้อหาสาระตามแนวทาง ดังนี้

- 1) กำหนดนิยามความหมายของการเผาให้ชัดเจน
- 2) กำหนดขอบเขตการขออนุญาตก่อนทำการเผา และมีการแจ้งก่อนการเผาทุกครั้ง เพื่อนำไปสู่กระบวนการป้องกันล่วงหน้า
- 3) การกำหนดรายละเอียดช่วงเวลา สภาพภูมิอากาศที่เหมาะสมในการเผา หรือจัดให้มีการทำการลงทะเบียนเวลาในการเผาที่เหมาะสมกับสภาพของพื้นที่
- 4) กำหนดกระบวนการเผาร่วมอย่างมีส่วนร่วม จัดเตรียมอุปกรณ์เครื่องมือดับไฟไว้ให้พร้อมเพื่อมิให้เหตุฉุกเฉินจะสามารถจัดการได้ทันทั่วถึง รวมถึงอาสาสมัครเผาร่วม
- 5) กำหนดบทบาทของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติตามข้อปฏิบัติร่วมกัน โดยมีตัวแทนของหน่วยงานในท้องถิ่นนั้น ๆ รวมกับผู้นำชุมชน หรือแกนนำหมู่บ้าน และสามารถมีอำนาจในการปฏิบัติงานตามข้อตกลงร่วมกัน รวมถึงมีอำนาจปรับหรือจับตามข้อบัญญัติท้องถิ่นได้อย่างเด็ดขาด

6) กำหนดหลักความรับผิดชอบ บทลงโทษเริ่มต้นจากการตักเตือน ภาคพื้นที่ ทำทัณฑ์บน ปรับจำนวน 2,000-50,000 บาท รวมถึงการชดเชยค่าเสียหายกรณีมีเหตุเกิดขึ้น จาก การไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงร่วมกัน

3. ในส่วนของบทบาทของภาครัฐ ภาคเอกชนที่เกี่ยวข้อง รวมถึงประชาชนในพื้นที่ควร จะเตรียมความพร้อม ดังนี้

1) เจ้าหน้าที่ หน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนที่เกี่ยวข้อง ควรให้ความรู้ที่ถูกต้อง เกี่ยวกับผลกระทบจากการเผา โดยเฉพาะในประเด็นมลพิษทางดิน ทางอากาศ รวมถึงหาทางออกที่ดี ให้แก่ประชาชนในชุมชน รวมถึงปลูกฝังให้เกษตรกรร่นต่อ ๆ ไป มีความตระหนักถึงผลเสีย ต่อการเผาวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตร

2) เจ้าหน้าที่ หน่วยงานภาครัฐ ควรส่งเสริมและเผยแพร่องค์ความรู้ การทำการเกษตร อินทรีย์แทนการเผา การใช้เทคโนโลยีการเกษตรลดการเผาให้มากขึ้น รวมถึงการจัดการ ใช้ประโยชน์เศษวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตร ตลอดจนส่งเสริมสนับสนุนการใช้เครื่องจักรกลโดย ภาครัฐควรให้การอุดหนุน หรือสนับสนุนช่วยเหลือด้านแหล่งเงินทุนในการประกอบอาชีพอย่าง พอเพียง

3) จัดตั้งงบประมาณประจำปีในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานอื่น ที่เกี่ยวข้องกับการเกษตรอย่างต่อเนื่องเพื่อสนับสนุนการดำเนินการควบคุมและป้องกันการเผา วัสดุเหลือใช้ทางการเกษตร

งานวิจัยครั้งต่อไป

1. ควรศึกษาการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนต่อการทำงานร่วมกันของเจ้าหน้าที่ในชุมชน เพื่อลดปัญหาการเผาวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตร

2. ควรศึกษาถึงความตระหนักของชาวบ้าน ชุมชน ที่มีผลกระทบจากการเผาวัสดุเหลือใช้ ทางการเกษตร โดยศึกษาในเชิงปริมาณ

บรรณานุกรม

กาญจนา นาถะพินธุ และคณะ. (2553). *การมีส่วนร่วมของประชาชนในการควบคุมการเผาในที่โล่ง*.

คณะสาธารณสุขศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น.

ฉัตรภรณ์ สุวรรณศิริพร. (2548). *ความพร้อมของบุคลากรสังกัดสำนักงานใหญ่การนิคม*

อุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ. รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการบริหารทั่วไป. วิทยาลัยการบริหารรัฐกิจมหาวิทยาลัยบูรพา.

พงษ์พันธ์ กาวิละ. (2549). *การใช้ประโยชน์จากฟางข้าวเป็นวัสดุปรับปรุงดินเพื่อการเกษตร*.

เอกสารประกอบการสัมมนาวิชาการ: กรมวิชาการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์.

หน้า 3.

- พิสิฐ พรหมนาท. (2549). *ไม่เผด็จการและฟางข้าวแล้วจะปลูกข้าวได้อย่างไร*. เอกสารประกอบคำบรรยาย: ศูนย์วิจัยข้าวปทุมธานี กรมการข้าว กระทรวงเกษตรและสหกรณ์.
- พัฒนาที่ดิน. กรม. (2548). *คู่มือเผด็จการ สร้างดินยั่งยืน พื้นสิ่งแวดล้อม*. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. (เอกสารอัดสำเนา).
- ไพบูลย์ วัฒนศิริธรรม. (2547). *แลหน้าเศรษฐกิจสังคมไทย*. สืบค้นจาก <http://www.thailabour.org/thai/news/47120601.html>.
- พฤกษ์ ยิบมันตะศิริ และบุศรา ลิ้มนิรันดร์กุล. (2552). *โครงการวิจัยการศึกษาองค์ความรู้และแนวทางปฏิบัติที่เหมาะสมที่สนับสนุนการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมในการเผาในที่โล่ง*. นสธ-นโยบาย.
- นภสพพร ทองหล่อ. (2555). *แนวทางการบริหารจัดการเชิงรุกเพื่อสร้างความเข้าใจในการจัดทำเทศบัญญัติ เรื่อง การควบคุมควันไฟและฝุ่นละอองจากการเผา: กรณีศึกษาเทศบาลตำบลท่าวังตาล อำเภอสารภี จังหวัดเชียงใหม่*. การประชุมวิชาการแห่งชาติ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ วิทยาเขตกำแพงแสน ครั้งที่ 9 เมื่อวันที่ 7 ธันวาคม 2555.
- นฤตม ทิมประเสริฐ. (2554). *กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของสิทธิชุมชนในการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นทางทะเล: กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลท่าศาลา จังหวัดนครศรีธรรมราช*. (วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรบัณฑิต). คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- ทรงวุฒิ เรืองวาทศิลป์. (2550). *อ้างอิงวัชร งามละม่อม. ทฤษฎีการมีส่วนร่วม*. สถาบัน TDRM. สืบค้นจาก www.trdm.co.th
- บำรุง แสงพันธ์. (2545). *ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของราษฎรในการจัดการป่าชุมชนเขาชะอม อำเภอชนแดน จังหวัดเพชรบูรณ์*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารบัณฑิต). มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- สิริพัฒน์ ลาภจิตร. (2550). *ปัจจัยที่ส่งผลต่อการตัดสินใจมีส่วนร่วมของประชาชนในการสนับสนุนการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอวารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี*. (ปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต). สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- แสวง รัตนมงคลมาศ. (2541). *การระดมมวลชนและการมีส่วนร่วมของมวลชน การจัดตั้งของ องค์การ การนำและการตัดสินใจทางสังคม*. กรุงเทพมหานคร: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- สำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดลำปาง. (2551). *โครงการวิจัยการมีส่วนร่วมของเครือข่ายวัฒนธรรม และชุมชนในการบริหารจัดการวัฒนธรรม กรณีศึกษากลุ่มกองปู่ย่า บ้านวังหม้อ ต.ต้นธงชัย อ.เมือง จ.ลำปาง*. สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ กระทรวงวัฒนธรรม.
- อรทัย กึกผล. (2549). *การบริหารจัดการการมีส่วนร่วมของประชาชนในองค์กรปกครองท้องถิ่น*. กรุงเทพมหานคร: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.