

สถานการณ์ฝุ่นละอองขนาดเล็กหรือ PM 2.5 เป็นประเด็นที่หลายฝ่ายให้ความสนใจเป็นอย่างยิ่ง โดยกลายเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในหลายพื้นที่และกระทบต่อสุขภาพประชาชนเป็นอย่างมาก จากข้อมูลของกรมควบคุมมลพิษ พบว่า สาเหตุที่ทำให้เกิดปัญหา PM 2.5 มาจาก 2 สาเหตุหลักด้วยกันคือ 1) การเผาไหม้ของเครื่องยนต์ดีเซล และ 2) การเผาพืชตามไร่นา สำหรับภาคอีสานมีพื้นที่เผาปลูกอ้อยเกือบครึ่งหนึ่งของประเทศและมักประสบปัญหา PM 2.5 ในช่วงเดือนธันวาคมถึงเมษายน ที่เป็นช่วงเก็บเกี่ยวอ้อย โดยปัญหานี้จะยิ่งรุนแรงขึ้นในช่วงที่อากาศแล้งและมีปริมาณฝนน้อย เนื่องจากการชะล้างฝุ่นละอองเป็นไปอย่างจำกัด การเผาอ้อยจึงอาจเป็นส่วนหนึ่งของปัญหาดังกล่าว

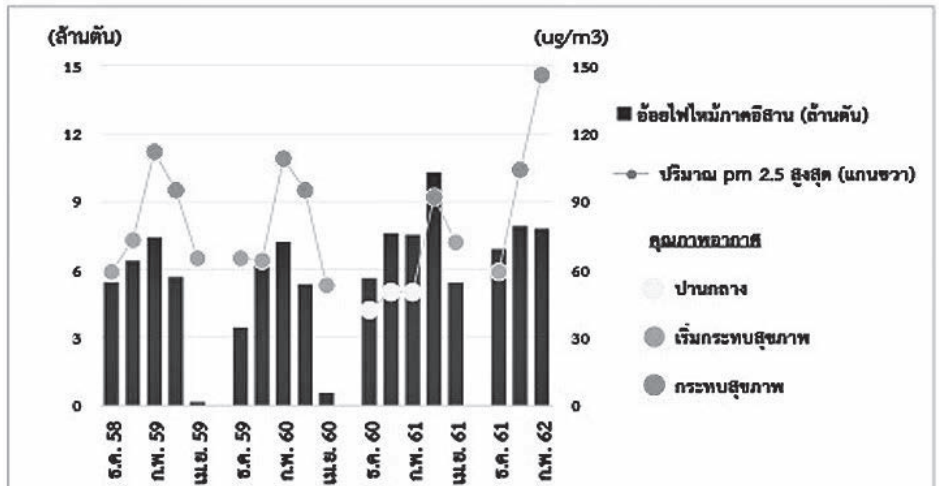
ดูกราฟประกอบ

การเก็บเกี่ยวอ้อยสามารถทำได้ 2 วิธี วิธีแรกคือการตัดอ้อยสด และวิธีที่สองคือการเผาอ้อยก่อนเก็บเกี่ยวหรือที่เรียกกันว่า “อ้อยไฟไหม้” ซึ่งมีสัดส่วนประมาณร้อยละ 60 ของปริมาณอ้อยทั้งหมด ถ้ามว่าทำไม่ต้องเผาอ้อย เมื่อมาดูแลแรงจูงใจทำให้เกิดการเผาอ้อยพบว่ามีอยู่อย่างน้อย 3 ประการด้วยกัน ประการแรก คือ **อ้อยไฟไหม้ตัดได้ง่ายกว่าและรายได้ดีกว่า** การที่แรงงานเผาอ้อยก่อนตัดทำให้สามารถตัดอ้อยได้ง่าย ไม่ต้องเสียเวลาลอกกาบใบ จึงตัดได้ในปริมาณที่มากกว่าอ้อยสดประมาณ 2 เท่า ส่งผลให้โดยรวมแล้ว หากแรงงานเลือกตัดอ้อยไฟไหม้จะมีรายได้สูงกว่าตัดอ้อยสดประมาณ 100 บาท/วัน ประกอบกับปัญหาขาดแคลนแรงงานยังส่งผลให้แรงงานมีอำนาจต่อรองในการตัดอ้อยไฟไหม้เพิ่มขึ้น

ประการที่สอง คือ **รถตัดอ้อยมีน้อยและไม่เหมาะสมกับพื้นที่** เมื่อเปรียบเทียบต้นทุนการเก็บเกี่ยวโดยใช้รถตัดและแรงงาน พบว่าการเช่ารถตัดอ้อยมีต้นทุนที่สูงกว่าการจ้างแรงงานประมาณ 1,000-1,400 บาท/ไร่ เนื่องจากรถตัดอ้อยมีจำนวนน้อยเพราะมีราคาสูงถึง 6-12 ล้านบาท ซึ่งเป็นต้นทุนที่สูงมากสำหรับการลงทุนของเกษตรกรโดยเฉพาะเกษตรกรรายย่อย นอกจากนี้ยังพบว่าการใช้รถตัดอ้อยอาจไม่เหมาะสมกับกรณีไร่อ้อยในไทย เนื่องจากระยะห่างในไร่ที่เกษตรกรรายย่อยส่วนใหญ่ปลูกมีความกว้างน้อยกว่าขนาดหน้ากว้างของตัวรถ ประการ

ทำไมต้องเผาอ้อย?

ปริมาณอ้อยไฟไหม้และ PM 2.5 ในภาคอีสาน



ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย และกรมควบคุมมลพิษ

หมายเหตุ : ข้อมูล PM 2.5 เป็นข้อมูลของสถานีส่วนอุทกวิทยา สำนักงานทรัพยากรน้ำภาคที่ 4 ขอนแก่น

สุดท้าย คือ **โรงงานน้ำตาลให้คิวอ้อยไฟไหม้ก่อนอ้อยสด** เนื่องจากหากโรงงานไม่รับซื้อภายใน 48 ชั่วโมง ค่าความหวานและน้ำหนักของอ้อยไฟไหม้จะลดลงเร็วกว่าอ้อยสด โดยหากทิ้งไว้ 2 สัปดาห์ อ้อยสดจะมีน้ำหนักลดลงร้อยละ 14 ในขณะที่อ้อยไฟไหม้จะมีน้ำหนักลดลงถึงร้อยละ 20

ในช่วงที่ผ่านมามาตราฐานไม่แน่นอนใจ ได้มีมาตรการออกมาแก้ไขปัญหาดังต่อไปนี้ เห็นชัดๆ 2 มาตรการคือ

- 1) การคิดค่าปรับอ้อยไฟไหม้แล้วนำเงินไปเฉลี่ยเพิ่มให้กับเกษตรกรที่ขายอ้อยสด ซึ่งเป็นมาตรการที่มีมานานแล้วกว่า 30 ปี โดยในปีการผลิตปัจจุบันคิดค่าปรับที่ 30 บาท/ตัน และ 2) การกำหนดสัดส่วนให้โรงงานรับซื้ออ้อยสดไม่น้อยกว่าร้อยละ 60 ต่อปริมาณอ้อยเข้าหีบ

ต่อวัน ซึ่งเป็นมาตรการที่บังคับใช้ไปเมื่อ 14 กุมภาพันธ์ 2562 ที่ผ่านมา แล้วคำถามสำคัญ คือมาตรการเหล่านี้ได้สร้างแรงจูงใจเพียงพอที่จะลดการเผาอ้อยหรือไม่ ซึ่งพบว่ายังไม่เห็นผลสำเร็จมากนัก สะท้อนจากอ้อยเข้าหีบที่ยังเป็นอ้อยไฟไหม้ประมาณร้อยละ 60

สำหรับในระยะยาวมีมาตรการที่คาดว่าจะดำเนินการเพิ่มเติม คือ **ขยายสินเชื่อเครื่องจักรกล** วงเงิน 1,500 ล้านบาท/ปี ภายใต้โครงการสินเชื่อเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตอ้อยอย่างครบวงจร ระยะที่ 2 ซึ่งปัจจุบันอยู่ในขั้นตอนที่รอเสนอ ครม.อนุมัติ นอกจากนี้ สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายและสมาคมโรงงานน้ำตาลจะร่วมมือ **ทำแผนงานเพื่อลดปริมาณอ้อยไฟไหม้** ลงไม่น้อยกว่าร้อยละ 10 ต่อปี และกำหนดเป้าหมายจะไม่มีการเผาอ้อยไฟไหม้ในปี 2565 อย่างไรก็ดี มาตรการที่จะทำเพิ่ม

นี้อาจช่วยแก้ปัญหาได้ไม่มากนัก เนื่องจากปัจจุบันรถตัดที่มีอยู่ก็ถูกใช้งานเพียงร้อยละ 35 เท่านั้น สะท้อนว่ายังมีกำลังการผลิตส่วนเกินสูง และอาจเป็นไปได้ยากที่จะให้เกษตรกรปรับเปลี่ยนระยะปลูก นอกจากนี้ยังพบปัญหาการจัดระบบคิวยังเป็นข้อจำกัดในการใช้รถตัดเช่นกัน

จากมาตรการที่อาจยังไม่เห็นผลมากนัก หลายภาคส่วนจึงได้ช่วยกันหาทางออกเพื่อสร้างแรงจูงใจที่ถูกต้อง โดยมีแนวทางที่น่าสนใจ คือ **1) เพิ่มค่าปรับให้รุนแรงขึ้นและเพิ่มเงินจูงใจให้อ้อยสดอย่างมีนัยสำคัญ** โดยให้โรงงานเป็นผู้จ่ายส่วนเพิ่ม ซึ่งแนวคิดนี้มีความน่าสนใจที่ว่า เงินที่หักเพิ่มขึ้นไม่ควรแต่คำนึงถึงต้นทุนเอกชน (Private Cost) แต่จำเป็นต้องคำนึงถึงผลกระทบทางสังคม (Social Cost) ที่รวมต้นทุนภายนอก (External Cost) เข้ามาด้วย เช่น ผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชน และจำเป็นต้องมีการศึกษาไกลเพิ่มเติมว่าแนวทางที่เป็นไปได้ควรเป็นอย่างไร เงินจูงใจที่จ่ายจำเป็นต้องตกไปถึงแรงงานตัดอ้อยหรือไม่จึงจะทำให้กลไกสำเร็จ **2) ควรสำรวจความต้องการใช้รถตัดในแต่ละพื้นที่** พัฒนารถตัดที่เหมาะสมกับแปลงในไทย รวมทั้งวางระบบคิว เพื่อให้การใช้งานรถตัดเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ยังมีแนวทางแก้ไขปัญหาน่าสนใจจากต่างประเทศ คือ การวางแผนระบบตั้งแต่เพาะปลูกถึงเก็บเกี่ยวอย่างครบวงจร เช่นในประเทศบราซิล โดยเมื่อถึงฤดูเพาะปลูกจะมีการวางแผนร่วมกันกับโรงงาน และจะทยอยเก็บเกี่ยวผ่านข้อมูลรายแปลงที่บันทึกไว้ พร้อมทั้งวางระบบคิวการใช้รถตัดตลอดจนถึงคิวเข้าโรงงานแต่ละแปลง

อย่างไรก็ดี มาตรการต่างๆ ล้วนมีความน่าสนใจและมีความเป็นไปได้ที่แตกต่างกัน จึงจำเป็นต้องหาแนวทางที่เหมาะสมกับกรณีประเทศไทยซึ่งจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือกันหลายภาคส่วนที่ต้องช่วยกันคิดและช่วยกันแก้ปัญหา มิเช่นนั้นแล้ว ปัญหาดังกล่าวก็จะอยู่กับเราต่อไป

(บทความนี้เป็นข้อคิดเห็นส่วนบุคคล ซึ่งไม่จำเป็นต้องสอดคล้องกับข้อคิดเห็นของธนาคารแห่งประเทศไทย)

นางสาวภัทริยา นวลใย

ฝ่ายนโยบายโครงสร้างเศรษฐกิจ
ธนาคารแห่งประเทศไทย