

## การแปลงป่าเป็นทุนครั้งใหม่ด้วยคาร์บอนเครดิต [ตอนที่ 1]

ภูมิทัศน์ป่าไม้ไทย (Forest Landscape) คือระบบความสัมพันธ์ของความหลากหลายทางชีวภาพในนิเวศป่าเขตร้อนชื้นและความหลากหลายทางวัฒนธรรมของชนพื้นเมือง ชุมชนท้องถิ่นที่มีนิเวศวัฒนธรรม (cultural ecology) ซึ่งไม่เพียงแต่ธำรงรักษาระบบนิเวศ ความหลากหลายทางชีวภาพของไทยให้สูงที่สุดเป็นอันดับต้น ๆ ของโลก ชุมชนท้องถิ่นยังสรรค์สร้างพันธุกรรมอาหาร สมุนไพร ระบบการผลิต การจัดการทรัพยากรที่ก่อเกิดคุณค่าทางนิเวศ เศรษฐกิจ สังคมแก่สาธารณชนอย่างมากมาย

หัวใจของภูมิทัศน์ป่าไม้ไทยที่สมบูรณ์ยั่งยืนมาช้านานมีรากฐานจากนิเวศวัฒนธรรมของชุมชนต่างๆ ที่ยึดถือธรรมเนียมปฏิบัติเป็นรากทางวัฒนธรรม ก่อเกิดเป็นวิถีการดำรงชีพชุมชนด้วยระบบเศรษฐกิจยังชีพ และมีระบบสิทธิการจัดการทรัพยากรร่วมของชุมชน แต่ความสัมพันธ์ดังกล่าวถูกทำลายไปอย่างรวดเร็วด้วยนโยบายการแปลงป่าให้เป็นทรัพย์สินของรัฐและเอกชน

กระบวนการแปลงพื้นที่และทรัพยากรป่าให้เป็นทรัพย์สิน สินค้าเพื่อสร้างกำไรมีมานานอย่างต่อเนื่อง ครั้งแรก ตั้งแต่การจัดการระบบสัมปทานไม้ของรัฐ เริ่มจากก่อตั้งกรมป่าไม้ พ.ศ. 2439 การออก พรบ.ป่าไม้ 2484 และจัดตั้งองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ ปี 2490 ทำให้พื้นที่ป่าทั่วประเทศซึ่งอุดมด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ และความหลากหลายทางวัฒนธรรม จากวิถีชุมชนที่อยู่อาศัยพึ่งพิงป่าเป็นส่วนใหญ่ ถูกประกาศเป็นทรัพย์สินของรัฐ ปากกลายเป็นสินค้าไม้เพื่อส่งออก และชุมชนที่อยู่มาก่อนกฎหมายได้กลายเป็นผู้บุกรุกในป่าอย่างผิดกฎหมาย นับ 10 ล้านคน

รัฐแปลงป่าเป็นทรัพย์สินครั้งที่สอง เกิดขึ้นแต่มีนัยทางผลประโยชน์ที่แตกต่างไป ด้วยการเปลี่ยนจากทำไม้มาเป็นการประกาศเขตป่าอนุรักษ์ในรูปแบบต่าง ๆ อันเนื่องมาจากการคัดค้านการทำไม้โดยชุมชนในพื้นที่ป่าอย่างกว้างขวางในทุกภาคทำให้รัฐยกเลิกสัมปทานไม้ในปี 2532 การเร่งประกาศเขตป่าอนุรักษ์ดูเป็นความหวังของนักอนุรักษ์ธรรมชาติ แต่ก็ทำให้เกิดปัญหาใหม่ที่ซับซ้อน เพราะเขตป่าอนุรักษ์ถูกควบคุมโดยกรมอุทยานแห่งชาติฯ กลายเป็นองค์อธิปัตย์ที่ผูกขาดอำนาจเหนือพื้นที่ป่าอนุรักษ์อย่างเบ็ดเสร็จ อันก่อให้เกิดผลประโยชน์ใหม่ เช่น เม็ดเงินจากการท่องเที่ยวที่กลายเป็นปัญหาคอร์รัปชัน ผลประโยชน์จากทรัพยากรชีวภาพในพื้นที่ป่า และอำนาจของกรมอุทยานฯ กำกับโครงการต่าง ๆ ของรัฐและเอกชนที่จะมาเกี่ยวข้องกับพื้นที่ป่าอนุรักษ์ รวมถึงกุมชะตากรรมของชุมชนในเขตป่าอนุรักษ์อีก 4,192 ชุมชน

การแยกประเภทสถานะป่าไม้ในฐานะทรัพย์สินปรากฏชัดในนโยบายป่าไม้แห่งชาติ (ฉบับแรก ปี 2528 และฉบับล่าสุดปี 2562) กำหนดเป้าหมายให้มีพื้นที่ป่าทั่วประเทศร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศ (ปัจจุบันมีพื้นที่ป่าร้อยละ 31.64) โดยแบ่งเป็นป่าอนุรักษ์ ซึ่งเป็นป่ารัฐดูแลอย่างเบ็ดเสร็จ ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 25 (ปัจจุบันมีป่าอนุรักษ์ร้อยละ 22.6) และป่าเศรษฐกิจ

ซึ่งเป็นทั้งป่าชุมชน ป่าปลูกเอกชน ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 15 (ปัจจุบันมีป่าเศรษฐกิจร้อยละ 9) โดยในป่าเศรษฐกิจจากเดิมที่การให้สัมปทานไม้ ก็เปลี่ยนเป็นการให้เอกชนใช้ประโยชน์ เช่น การท่องเที่ยว ปลูกป่าเพื่อเป็นกิจกรรมสังคม (CSR)

จนเมื่อสถานะของป่าไม้ในระดับโลกได้กลายเป็นทรัพย์สินรูปแบบใหม่ในบริบทปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เริ่มจากการพัฒนาจากแนวคิดการชดเชยคาร์บอน (Carbon offset) ด้วยการเอาธรรมชาติ เช่น ป่าไม้ มาเป็นเครื่องมือแก้ปัญหา (Natural Based Solution) ดูดก๊าซคาร์บอน เป็นตัวช่วยให้แก่อุตสาหกรรมใหญ่ ๆ เช่น พลังงาน การเกษตรที่ไม่ต้องการลดก๊าซเรือนกระจกในกระบวนการผลิตของตนเองอย่างเต็มที่ แต่สามารถใช้การลงทุนปลูกป่าซึ่งมีต้นทุนต่ำมาทำหน้าที่ดูดคาร์บอนแทน และได้พัฒนามาเป็นการค้าขายสิทธิในการปล่อยคาร์บอน หรือ “คาร์บอนเครดิต”

คาร์บอนเครดิตก็ได้กลายเป็นทรัพย์สินประเภทหนึ่งที่ถูกสร้างขึ้นในระบบตลาดคาร์บอน และได้เปลี่ยนเป้าหมายจากเดิมที่ต้องการดึงประเทศพัฒนาแล้วและภาคเอกชนมาสนับสนุนสร้างแรงจูงใจให้ผู้สร้างมลภาวะได้ลดหรือเลิกกิจกรรมที่ทำให้เกิดโลกร้อน แต่ได้กลายเป็นผลประโยชน์แบบใหม่ที่ไม่เกี่ยวข้องกับการรับผิดชอบต่อธรรมชาติและสังคม คาร์บอนเครดิตได้กลายเป็น “เงินตรา” แบบใหม่ การเพิ่มพื้นที่ป่าของรัฐ การปลูกป่าของเอกชนไม่ได้เป็นแค่ CSR แต่เป็นการลงทุนเพื่อให้ได้กำไรจากคาร์บอนเครดิต และช่วยค้ำยันให้อุตสาหกรรมที่ปล่อยก๊าซคาร์บอนยังดำเนินและเติบโตต่อไปได้ ด้วยการอ้างบรรลุเป้าหมาย “คาร์บอนเป็นกลาง” (หักลบระหว่างการปล่อยคาร์บอนกับการลดหรือดูดคาร์บอน)

รัฐไทยได้รับเอาแนวคิดตลาดคาร์บอนและคาร์บอนเครดิตมาเป็นแนวนโยบาย เริ่มจากการจัดตั้งองค์การบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจก (TGO) ในปี 2550 เพื่อพัฒนาตลาดคาร์บอน (ไม่เกี่ยวกับอุดมการณ์การปกป้องโลก รักษาธรรมชาติ แต่เป็นการจัดการธุรกิจคาร์บอน) และเริ่มกลไกซื้อขายคาร์บอนเครดิตด้วยโครงการลดก๊าซเรือนกระจกภาคสมัครใจตามมาตรฐานของประเทศไทย (T-VER)

ตามมาด้วยการพัฒนาโครงการจัดการป่าเพื่อคาร์บอนเครดิตที่เริ่มปรากฏชัดเจนเมื่อตัวแทนรัฐไทยได้ร่วมสนับสนุนโครงการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกอันเนื่องจากการทำลายป่าและความเสื่อมโทรมของป่า (Reducing Emission from Deforestation and Forest Degradation: REDD และ REDD+) ในการประชุม COP17 ในปี 2554 และได้เริ่มพัฒนาโครงการ REDD โดยการร่วมมือระหว่างธนาคารโลกกับหน่วยงานป่าไม้ของรัฐ แต่การริเริ่มโครงการ REDD+ ก็ถูกวิพากษ์จากภาคประชาสังคมในด้านป่าไม้ที่มองว่าจะกระทบต่อสิทธิการจัดการทรัพยากรของชุมชนในพื้นที่ป่า ทำให้โครงการ REDD ก็ยังไม่คืบหน้ามากนัก แต่กระนั้นโครงการ REDD+ ก็ยังเดินหน้าโดยความร่วมมือระหว่างกรมอุทยานฯ กับสถาบันสิ่งแวดล้อมไทย และธนาคารโลก จัดรับฟังความคิดเห็นเพื่อผลักดันต่อ

อย่างไรก็ตาม ภาครัฐกิจจัดการป่าเพื่อคาร์บอนเครดิตต้องการขยายตัวรวดเร็ว โดยไม่ได้รอโครงการ REDD เมื่อรัฐบาลไทยได้จัดทำแผนการมีส่วนร่วมลดก๊าซเรือนกระจก

(nationally determined contributions: NDC) โดยต้องการเพิ่มศักยภาพการดูดก๊าซคาร์บอนของป่าไม้จากเดิมที่ดูดได้ 90 ล้านตันคาร์บอน ให้เพิ่มเป็น 120 ล้านตันคาร์บอน ภายในปี 2580 เพื่อรองรับก๊าซคาร์บอนฯ ที่ปลดปล่อยจากภาคพลังงาน อุตสาหกรรม และการเกษตร ป่าไม้จึงเป็นปัจจัยสำคัญในการทำให้บัญชีก๊าซเรือนกระจกของไทยสู่ความสมดุลบรรลุเป้าหมายคาร์บอนเป็นกลาง (Carbon Neutrality) ในปี 2050 และก๊าซเรือนกระจกเป็นศูนย์สุทธิ (Net ZERO) ในปี 2065 เพื่อบรรลุเป้าหมายดังกล่าว รัฐบาลไทยประกาศจะเพิ่มพื้นที่ป่าให้ได้ถึงร้อยละ 50 ซึ่งต้องเพิ่มพื้นที่ป่าธรรมชาติอีก 11.29 ล้านไร่ และป่าเศรษฐกิจอีก 15.99 ล้านไร่ ในปี 2580

ด้วยเหตุนี้ หน่วยงานด้านป่าไม้ของรัฐ ได้แก่ กรมป่าไม้ กรมทรัพยากรชายฝั่ง และกรมอุทยานแห่งชาติฯ จึงได้รับมอบหมายเรื่องปลูกป่าและแบ่งปันผลประโยชน์จากคาร์บอนเครดิต โดยกรมป่าไม้ดำเนินการทั้งในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ อีก 4.5 ล้านไร่ โดยส่วนหนึ่งมีป่าชุมชนที่ขึ้นทะเบียนกว่า 11,000 แห่ง ที่ต้องเพิ่มพื้นที่ป่าอีก 3 แสนไร่ ส่วนกรมทรัพยากรชายฝั่งก็เร่งดำเนินการปลูกป่าชายเลน 3 ล้านไร่ รวมทั้งกรมอุทยานฯ ที่ต้องเพิ่มพื้นที่ป่าอนุรักษ์อีก 1.28 ล้านไร่ โดยทั้งหมดนี้กำหนดให้เอกชนได้คาร์บอนเครดิตร้อยละ 90 ภาครัฐได้ร้อยละ 10 ส่วนชุมชนได้ค่าจ้างปลูกและดูแลป่า

รัฐยังได้จัดทำโมเดลแผนพัฒนาเศรษฐกิจชีวภาพหมุนเวียนและสีเขียว (BCG Model) โดยมีเป้าหมายเพิ่มพื้นที่ป่าเพื่อดูดซับคาร์บอน 32 ล้านไร่ โดยให้ภาคเอกชนรายใหญ่เข้ามาลงทุนปลูกป่า ซึ่งก็ปรากฏภาคเอกชนที่ร่วมพัฒนาและขับเคลื่อนโมเดล BCG ซึ่งถูกวิจารณ์ว่าล้วนเป็นกลุ่มทุนใหญ่ที่สร้างผลกระทบต่อโลกร้อนต่างประกาศจะลงทุนปลูกป่าเพื่อลดคาร์บอน นอกจากนี้รัฐบาลยังมีมติคณะมนตรีเมื่อ 5 ตุลาคม 2565 เปิดให้เอกชนเข้ามาลงทุนปลูกสวนป่าเพื่อคาร์บอนเครดิตในพื้นที่ของรัฐได้

ทำให้ภาคเอกชนที่ต้องการคาร์บอนเครดิตเพื่อลดแรงกดดันในการลดก๊าซเรือนกระจกของตนเอง และสร้างโอกาสทางธุรกิจในการค้าระหว่างประเทศที่เริ่มใช้มาตรการตรวจสอบการปล่อยคาร์บอนในสินค้าและบริการต่าง ๆ (carbon footprint) รวมถึงผลประโยชน์จากการค้าขายคาร์บอนเครดิตในอนาคต ภาคเอกชนต่างหันมาสนใจปลูกป่าอย่างมาก โดยเฉพาะธุรกิจปิโตรเลียมและปิโตรเคมีที่ปล่อยก๊าซคาร์บอนสูงถึงร้อยละ 70 ของกิจกรรมการปล่อยทั้งหมด ดังเช่น มีบริษัทปิโตรเลียมแห่งใหญ่ของประเทศประกาศลงทุนปลูกป่า 2.1 ล้านไร่ เช่นเดียวกับบริษัทน้ำมัน บริษัทปูนซีเมนต์ และอื่น ๆ ที่สนใจลงทุนปลูกป่าเพื่อคาร์บอนเครดิต

มีการขับเคลื่อนจากองค์กรสังคมที่ทำโครงการร่วมกับองค์กรกองทุน ดำเนินโครงการส่งเสริมชุมชนจัดการป่าชุมชนในภาคเหนือ ภาคกลาง และภาคใต้ 33 ชุมชนเพื่อขายคาร์บอนเครดิต และกำลังขยายออกไปในพื้นที่ป่าชุมชนอีกมาก

---

## ผู้เขียน

ดร.กฤษฎา บุญชัย สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา