

Special

# สร้างกลไก

04 | special  
ปล่อยให้ควา  
คุณป่า  
อาจไม่พอ



## คาร์บอนเครดิต-พันธบัตรป่าไม้ เครื่องมือใหม่ระดมเงินทุน



ภาพ : ปตท.

### ทีดีอาร์ไอศึกษาต้นทุนการสูญเสียพื้นที่ป่า ปี 42-46 รวม 80,813 ล้านบาท

**ม**าตรการปลูกไม้ที่มีอยู่อาจไม่พอ  
ถูกตั้งประเด็นในช่วงหลายปีที่ผ่านมา  
ถึงการดูแลป่าไม้ ภายใต้กรมป่าไม้และ  
กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช กับป่า  
107 ล้านไร่ (ข้อมูลกรมป่าไม้ปี 2552) ขณะที่  
2 หน่วยงาน มีข้อจำกัดของงบประมาณและกำลังคน  
ทำให้การลักลอบตัดไม้ทำลายป่ายังเกิดขึ้นให้เห็น  
มาโดยตลอด หลายองค์กรจึงเสนอเครื่องมือใหม่  
เพื่อใช้ระดมเงินทุน และกำลังคนในการดูแลป่าไม้  
ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

จากรายงานของ คณะกรรมการระหว่างรัฐบาล  
ว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ  
(Intergovernmental Panel on Climate Change :  
IPCC) เมื่อปี 2550 ระบุว่าการทำลายป่าไม้มีสัดส่วน  
ในการปลดปล่อยก๊าซเรือนกระจกกว่า 20%  
แต่ป่าไม้ยังมีอีกบทบาทหนึ่งในการช่วยดูดซับ  
ก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์จากบรรยากาศกลับมาสู่  
พื้นที่ป่า ดังนั้นการขายคาร์บอนเครดิตในภาคป่าไม้  
จึงเป็นอีกเครื่องมือหนึ่งในการระดมทุน เพื่อรักษาป่า  
ลดาวัลย์ พวงจิตร์ อาจารย์ภาควิชา  
วนวัฒนวิทยา คณะวนศาสตร์ มหาวิทยาลัย  
เกษตรศาสตร์ หนึ่งในผู้จัดทำคู่มือกลไกการพัฒนา  
ที่สะอาดภาคป่าไม้ ภายใต้พิธีสารเกียวโต

Afforestation/Reforestation CDM หรือ A/R CDM ว่า  
กลไกดังกล่าวเป็นเครื่องมือในการระดมทุน เพื่อนำไป  
ฟื้นฟูและรักษาป่า แต่ก็มีข้อจำกัดหลายประการ  
ทำให้กลไกนี้ไม่สามารถเกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม  
เนื่องจากคาร์บอนที่ถูกกักเก็บไว้มีโอกาสถูกปล่อย  
กลับคืนสู่บรรยากาศจากหลายสาเหตุ อาทิ การตัดไม้  
การเกิดไฟป่า ทำให้มีความไม่แน่นอนสูง  
ทั้งมีระยะเวลาในการคิดคาร์บอนเครดิตยาวนาน  
เพื่อรอให้ต้นไม้โตพอ

นอกจากนี้กลไก A/R CDM ยังมีเงื่อนไขมาก  
 อาทิ ต้องปลูกในพื้นที่ที่มีการรับรองสิทธิชัดเจน และ  
ต้องเป็นการปลูกป่าในพื้นที่ที่ไม่เคยเป็นป่ามาก่อน  
ในช่วงเวลา 50 ปี หรือเป็นการปลูกป่าขึ้นมาใหม่ใน  
พื้นที่ที่เคยเป็นป่า แต่ถูกทำลายไป โดยไม่มีสภาพ  
เป็นป่าตั้งแต่ 31 ธ.ค.2532 และความไม่แน่นอนป่า  
ต้องไม่ได้เกิดขึ้นชั่วคราว เช่น การเกิดภัยธรรมชาติ  
และต้องไม่ใช้การดำเนินงานตามปกติ  
ยกตัวอย่างในกรณีบริษัทหนึ่งปลูกยูคาลิปตัส เพื่อนำ  
วัตถุดิบป้อนโรงงานกระดาษไม่สามารถนำมาคิด  
คำนวณคาร์บอนเครดิตได้ เพราะเป็นกิจกรรมที่ต้อง  
ทำอยู่แล้วในเชิงธุรกิจ ขณะเดียวกันต้องอยู่ภายใต้  
นิยามของ "ป่าไม้" ตามมาตรฐานของอนุสัญญา  
สหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพ

ภูมิอากาศ (UNFCCC) ที่ต้องมีขนาดพื้นที่ 0.05-1 เฮกเตอร์ มีการปกคลุมของเรือนยอด 10-30% และความสูงของต้นไม้อยู่ที่ระดับ 2-5 เมตร

ขณะที่ ศิริรัฐญู ไพโรจน์บริบูรณ์ ผู้อำนวยการองค์การบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจก (องค์การมหาชน) บอกว่า หลายฝ่ายเห็นตรงกันว่า การขายคาร์บอนเครดิตภาคป่าไม้เป็นทางเลือกหนึ่งในการลดข้อจำกัดในการอนุรักษ์ป่า และขณะนี้มีการนำร่องที่ป่าลี้กุ่มซานเขือชัยอินแปง ซึ่งครอบคลุม จ.สุพรรณบุรี จ.อุตรธานี และ จ.กาฬสินธุ์ โดยเมื่อปี 2550 ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ (วช.) ร่วมกับมหาวิทยาลัยมิชิแกน สหรัฐอเมริกา และมหาวิทยาลัยมหาสารคาม และขายคาร์บอนเครดิตเมื่อต้นปี 2554 ที่ผ่านมามีในตลาดรอง หรือ Verified Emission Reduction (VER) ซึ่งขั้นตอนจะง่ายกว่า A/R CDM โดยมหาวิทยาลัยมิชิแกนเป็นผู้รับซื้อทั้งหมดภายใต้สัญญา 2 ปี นอกจากนี้ยังมีกลุ่มชาวบ้านอีกหลายกลุ่มในภาคต่าง ๆ สนใจที่จะขายคาร์บอนเครดิต โดย อบก. ได้เข้าไปให้ความรู้ในเรื่องนี้แล้ว เพื่อเตรียมความพร้อม

ขณะเดียวกันยังอยู่ระหว่างการวางรูปแบบที่ทำให้การปฏิบัติง่ายขึ้น และเหมาะสมสำหรับประเทศไทย โดยจะให้องค์กรที่เป็นนิติบุคคล ไม่ว่าจะเป็นรัฐหรือเอกชน เข้ามาเป็นผู้รวบรวมแปลงปลูกป่าและขายคาร์บอนเครดิตแบบรวมขาย (Programme of Activities: PoA) เหมือนที่ดำเนินการแล้วในโครงการก๊าซชีวภาพขนาดเล็ก และขายในตลาด VER

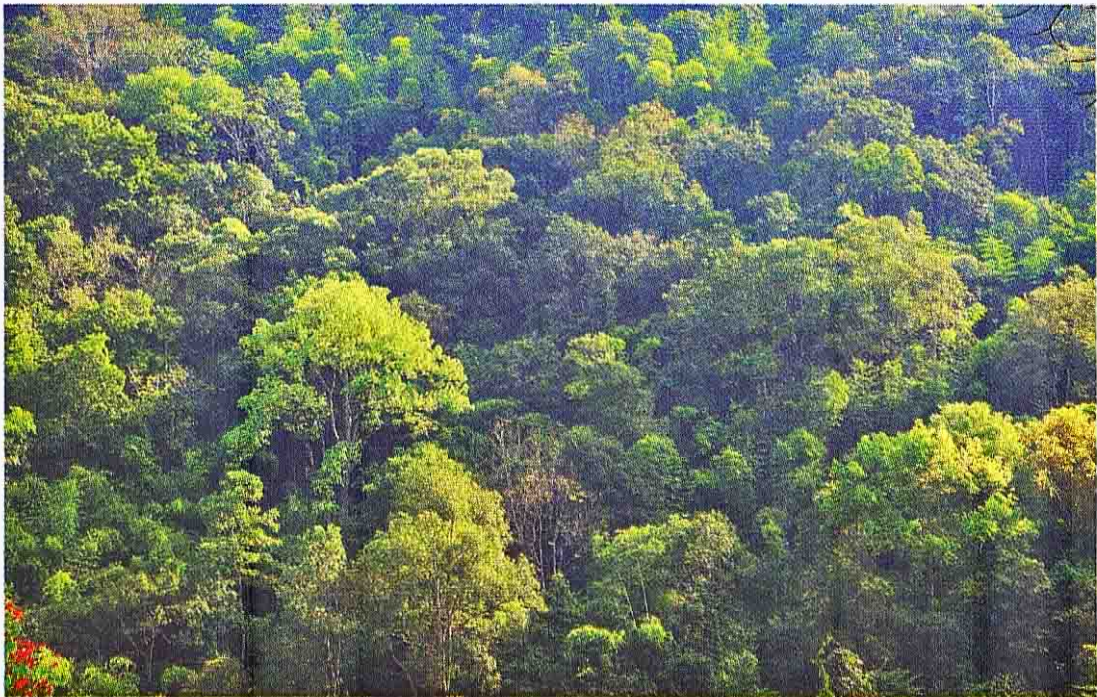
"การขายคาร์บอนเครดิตในตลาด VER และขายในประเทศไทยให้กับผู้ประกอบการน่าจะเป็นกลไก

ที่เหมาะสมที่สุด เพราะการขายในรูปแบบ CDM มีความยุ่งยากซับซ้อน ทำให้หลายพื้นที่ ซึ่งมีความคิดจะทำเมื่อหลายปีก่อนยังขับเคลื่อนไปไม่ได้ เช่น ป่าชายเลนบริเวณปากแม่น้ำเวฬุ จ.จันทบุรี บนพื้นที่กว่า 10,000 ไร่ ซึ่งมีส่วนหนึ่งเป็นป่าชายเลนเสื่อมโทรมเนื่องจากถูกบุกรุกทำนาเกลือ แต่เนื่องจากมีหลายหน่วยงานเกี่ยวข้อง ทำให้ยังขายคาร์บอนเครดิตไม่ได้" ศิริรัฐญู บอก

อย่างไรก็ตามยังมีการพัฒนาเครื่องมือใหม่อีกรูปแบบหนึ่งที่เรียกว่า REDD หรือ Reducing from Deforestation and Forest Degradation in Developing Countries ซึ่งขณะนี้อยู่ระหว่างถกเถียงและวางหลักเกณฑ์ในการจัดทำกลไก REDD ในประเทศไทยอย่างกว้างขวาง

โดย ลดาวัลย์ ขยายความว่า ด้วยความยุ่งยากของ A/R CDM ทำให้ปัจจุบันมีเพียงไม่กี่ประเทศที่มีการขายคาร์บอนเครดิตในภาคป่าไม้ ดังนั้น รูปแบบ REDD จึงเข้ามาเป็นทางเลือก แต่จะแตกต่างกับ A/R CDM ที่เน้นการปลูกเพิ่มในพื้นที่เสื่อมโทรม และนำส่วนเพิ่มมาคิดเป็นคาร์บอนเครดิต ขณะที่ REDD เน้นการอนุรักษ์ป่าในพื้นที่เดิมไม่ให้ลดลง และขายคาร์บอนจากการชะลออัตราการลดลงของพื้นที่ป่า นอกจากนี้ REDD ยังเป็นกลไกใหม่ที่ยืดหยุ่นมากขึ้น เช่น สามารถดำเนินการในพื้นที่ที่เป็นป่าอยู่แล้ว และเป็นแปลงเล็ก ๆ โดยไม่ต้องเป็นผืนใหญ่ ซึ่งขณะนี้ไทยเป็นหนึ่งในหลาย ๆ ประเทศที่ธนาคารโลกได้สนับสนุนให้พัฒนาเครื่องมือนี้ เพื่อเตรียมพร้อมเข้าสู่กลไก REDD

แต่การนำกลไกนี้มาใช้ในประเทศไทยไม่ใช่เรื่องง่ายนัก เนื่องจากความไม่เข้าใจ และวิตกกังวลว่าการที่ไทยมุ่งสร้างกลไก เพื่อขายคาร์บอนเครดิต



แต่เพียงอย่างเดียวอาจเป็นผลเสียหากไทยถูกจัดให้อยู่ในข่ายต้องลดการปลดปล่อยคาร์บอนในอนาคต

ลดคาร์บอน บอกรว่า แต่หากไม่มีความพยายามจะมองหาและนำมาตราการพิเศษมาใช้เพิ่มเติม ป่าก็มีแต่แนวโน้มลดลง ซึ่ง REDD เป็นแนวทางหนึ่ง ที่ควรนำมาใช้ เพียงแต่ต้องใช้เวลาในการสร้างฐานข้อมูลพื้นฐานของป่าที่จะขายคาร์บอนเครดิต และสามารถเน้นขายเครดิตให้กับภาคเอกชนภายในประเทศ เพื่อสนับสนุนการปลูกป่าแทนที่จะขายให้กับตลาดต่างประเทศ

อย่างไรก็ตามปัญหาที่ยังต้องแก้ไขของรัฐบาลไทยนี้ คือ การรับรองสิทธิการอยู่อาศัยของชาวบ้านที่อยู่ในบริเวณป่า ซึ่งมีสถานะคือผู้บุกรุก ดังนั้นกระบวนการรับรองสิทธิชุมชนจะต้องทำไปพร้อมกันด้วย โดยอาจเป็นมติคณะรัฐมนตรี หรือเร่งนำ พ.ร.บ.ป่าชุมชน ออกมาบังคับใช้ เพื่อให้ชาวบ้านมีความเป็นเจ้าของคาร์บอนเครดิตนั้น โดยรัฐทำหน้าที่เพียงช่วยบริหารจัดการ

นอกเหนือจากกลไก REDD แล้ว ยังมีกลไกอื่นที่อยู่ระหว่างการพัฒนา เพื่อนำมาเป็นทางเลือกหนึ่งในการระดมทุนปลูกป่า อติศัพท์ อิศรางกูร ณ อยุธยา ที่ปรึกษาด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ) คนบดี คณะพัฒนาการเศรษฐกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (นิด้า) บอกรว่า เมื่อปี 2548 ทีดีอาร์ไอได้เคยศึกษาเรื่องการจัดอันดับความสำคัญของปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พบว่าอันดับ 1 เป็นเรื่องทรัพยากรป่าไม้ เนื่องจากการสูญเสียทรัพยากรป่าไม้ ที่ส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศน์ โดยมีการคำนวณต้นทุนจากการสูญเสียพื้นที่ป่ารายปีมูลค่าเฉลี่ย 5 ปี (2542-2546) รวมถึง 80,813 ล้านบาทต่อปี ซึ่งถือเป็นมูลค่าความเสียหายสูงสุด

ขณะเดียวกันได้มีการสำรวจทัศนคติของประชาชนที่มีต่อปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พบว่าประชาชน 16.3% มีความเห็นว่าปัญหาการสูญเสียพื้นที่ป่าไม้เป็นปัญหาสำคัญที่สุดของประเทศ เป็นอันดับ 2 รองจากปัญหาน้ำ นับเป็นการยืนยันถึงความรุนแรงของปัญหาป่าไม้ และการรู้ถึงปัญหาของประชาชน แต่การรับรู้ดังกล่าวไม่ใช่หลักประกันว่าการบุกรุกทำลายป่าจะยุติลง

อติศัพท์ บอกรว่า ถึงเวลาต้องหากกลไกใหม่ๆ มาใช้ในการระดมเงิน และความสนใจจากทุกภาคส่วนมาที่การอนุรักษ์ป่าไม้อย่างจริงจัง โดยพันธบัตรป่าไม้ (Forest Bond) เป็นรูปแบบที่น่าสนใจ ซึ่งถูกนำมาใช้แล้วในต่างประเทศนั้น เช่น ในสหรัฐอเมริกา ขณะนี้

ถูกบรรจุในแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมปี 2555-2559 ของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแล้ว ขณะเดียวกันสำนักงานสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ได้ให้มีการศึกษาในเรื่องนี้ โดยผลการวิจัยจะได้ข้อสรุปในปี 2555

ทั้งนี้แนวทางของพันธบัตรป่าไม้ นั้น ต้องตั้งหลักก่อนว่าต้องการระดมทุน เพื่อไปใช้ในการฟื้นฟูป่าที่เสื่อมโทรม และออกพันธบัตรเป็นล็อต เพื่อนำเงินไปใช้ในการฟื้นฟูป่า ป้องกัน และใช้เงินในการผลักดันคนบุกรุกออกจากป่า เช่น ต้องการใช้จ่ายเงิน 1,000 ล้านบาท ก็ออกพันธบัตรในวงเงินเท่ากัน และให้หน่วยงานที่เหมาะสมเป็นผู้ออกพันธบัตรก่อนนี้ โดยมองว่าองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ (ออป.) เหมาะสมที่สุด เพราะเป็นรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องกับป่าไม้ ส่วนดอกเบี้ยอาจต่ำกว่าดอกเบี้ยพันธบัตรทั่วไปเล็กน้อย หรือ 4-5%

สำหรับผลตอบแทนมาจากหลากหลายแนวทาง ซึ่งอยู่ที่การศึกษาข้อดีข้อเสียต่อไป โดยเบื้องต้นรายได้จะมาจาก 1.จากการขายไม้ในป่าที่ปลูกตามสัดส่วนที่เหมาะสม เช่น 1 ต้นต่อไร่ต่อปี เป็นต้น และรับรองแหล่งกำเนิดให้ชัดเจน 2.รายได้จากการจัดการท่องเที่ยว ซึ่งอาจให้เอกชนเข้ามาจัดท่องเที่ยวเชิงนิเวศ โดยมีเงื่อนไขให้มีการปลูกป่าเสริมด้วย และเก็บผลตอบแทนรายปีจากเอกชน 3.กลไก REDD จากการขายคาร์บอนเครดิต 4.ให้โครงสร้างค่าน้ำดิบใส่ต้นทุนค่าน้ำจากต้นน้ำเข้าไปด้วย เพื่อให้ผู้ใช้น้ำรับผิดชอบในการช่วยดูแลป่าต้นน้ำ 5.ให้รัฐจัดสรรเงินสนับสนุนเป็นรายปี 6.ให้โรงงานอุตสาหกรรมที่ก่อมลพิษเข้ามาซื้อคาร์บอนเครดิตจากป่าในสัดส่วนที่มีการปล่อยคาร์บอนจากกระบวนการผลิต 7.ให้อยู่ในโครงสร้างราคาน้ำมัน ในด้านของผู้ซื้อพันธบัตรนั้น เชื่อว่าประชาชนและธุรกิจเอกชนพร้อมสนับสนุนอยู่แล้ว โดยเฉพาะเอกชนที่สามารถนำไปใช้ในการสร้างภาพลักษณ์

หลายแนวทางดูเหมือนจะเป็นไปได้ยากที่จะนำมาใช้ในประเทศไทย แต่อติศัพท์ บอกรว่า เมื่อทุกคนเห็นว่าปัญหาของป่าถูกทำลายเป็นเรื่องใหญ่ และส่งผลกระทบต่อภัยพิบัติอย่างเห็น ทุกคนก็ต้องลงมือทำ การจะบอกว่ารักป่าอย่างเดียวยังคงไม่มีประโยชน์ เพราะหากทุกคนไม่ช่วยกันดูแลป่า และปล่อยให้ป่าหายไป ก็ส่งผลกระทบต่อภัยพิบัติอย่างเห็น และสุดท้ายก็เป็นต้นทุนของสังคม ประชาชนและผู้ประกอบการ

อติศัพท์ บอกรจำนวนป่าที่ยังลดลง เป็นบทพิสูจน์ว่าอุดมการณ์ จิตสำนึก หรือปล่อยให้เทวดาดูแลป่า อาจไม่พอ หรือจะเป็นหน้าที่ของสองหน่วยงานหลักอย่างกรมป่าไม้ และกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และ



หากไม่มี  
ความพยายาม  
จะมองหา  
และนำมาตรการ  
พิเศษมาใช้  
เพิ่มเติม  
ป่าก็มีแต่  
แนวโน้มลดลง  
ซึ่ง REDD  
เป็นแนวทางหนึ่ง  
ที่ควรนำมาใช้  
เพียงแต่ต้อง  
ใช้เวลาในการ  
สร้างฐานข้อมูล  
พื้นฐานของป่า  
ที่จะขาย  
คาร์บอนเครดิต  
อดาวลัย พวงจิต

จำนวนป่า  
ที่ยังลดลง  
เป็นบทพิสูจน์ว่า  
อุดมการณ์  
จิตสำนึก  
หรือปล่อยให้  
เทวดาคูแลป่า  
อาจไม่พอ

อดิศร์ อิศรางกูร ณ อยุธยา

พันธุ์พืช ก็ไปไม่รอดเช่นเดียวกัน ซึ่งเป็นเพราะ  
งบประมาณ และกำลังคนที่มีน้อยมากเมื่อเทียบกับ  
การดูแลป่าหลายสิบล้านไร่

ดังนั้นพันธบัตรป่าไม้ที่เกิดจากการระดมทุนจาก  
เอกชน จะทำให้กรมป่าไม้หรือกรมอุทยานฯ มีเงิน  
นำไปบำรุงและฟื้นฟู รวมถึงบำรุงป่า พร้อมใช้เป็นเงิน  
ค่าชดเชยให้กับประชาชนที่บุกรุก เพื่อให้ออกจากพื้นที่  
จากปัจจุบันที่ใครบุกรุกป่าก็จะใช้วิธีผลักดัน และ  
ฟ้องดำเนินคดี รวมถึงฟ้องร้องค่าเสียหายเป็นเงินไร่ละ  
1.5 แสนบาท ซึ่งวิธีการนี้ใช้ไม่ได้ผล เพราะชาวบ้าน  
ที่บุกรุกป่าส่วนหนึ่ง เพราะต้องการที่ดินทำกิน และ  
ยากจน

นอกจากนี้ยังมองว่า ในการจัดการป่าไม้นั้น  
การให้ประชาชนโดยเฉพาะชุมชนรอบป่าสามารถ  
เข้าถึงทรัพยากรได้ โดยให้คนอยู่กับป่าจะเป็น  
ทางออกที่ดีที่สุด เพื่อให้ประชาชนช่วยกันสอดส่อง  
ดูแล เพียงแต่ต้องจำกัดเขตการอยู่อาศัย และ  
เลือกทำในพื้นที่ที่ชุมชนเข้มแข็งเท่านั้น

และหากจะแก้ไขปัญหาบุกรุกป่าได้อย่างบูรณาการ  
ประเทศไทยจำเป็นต้องวางแผนทางบริหารจัดการป่าไม้  
อย่างเป็นระบบในระยะยาว 5 ปี โดยมีหน่วยงานหลัก  
อย่างสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและ  
สังคมแห่งชาติ (สศช.) มาดูแลในภาพรวม เพราะปัญหานี้  
เกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงานที่มีภารกิจหน้าที่แตกต่างกัน  
ขณะที่สศช. มีหน้าที่ทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม  
แห่งชาติอยู่แล้ว สามารถเป็นศูนย์กลางในการระดม  
ความคิดเห็น และกำหนดแผนการบริหารจัดการ  
ซึ่งจะทำให้ป่าไม้ถูกแก้ไขอย่างเป็นระบบมากขึ้น ☺