

มุมมองของท้องถิ่นต่อ REDD และคาร์บอนกับการจัดการป่าไม้ในบริบทสังคมไทย¹

แผนงานประเทศไทย, RECOFTC

จากการรายงานของ IPCC (2007) ระบุว่าการทำลายป่าไม้นั้นมีส่วนในการปลดปล่อยก๊าซเรือนกระจกกว่าร้อยละ 20 และในขณะเดียวกันนั้นป่าไม้ยังมีบทบาทช่วยดูดซับก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์จากบรรยากาศกลับมาสู่พื้นที่ป่าได้ นอกจากนี้ยังมีบทบาทอย่างมากในเรื่องการปรับตัวโดยเฉพาะชุมชนท้องถิ่นยังมีความจำเป็นการพึ่งพิงทรัพยากรป่าไม้ในวิถีชีวิต การดำรงชีพ และระบบการผลิต ดังนั้นการจัดการทรัพยากรป่าไม้ท่ามกลางภาวะความเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศจึงเป็นประเด็นสำคัญ แนวคิดเรื่องการลดการทำลายป่ามีความชัดเจนมากขึ้นในการประชุมสมัชชารัฐภาคีอนุสัญญาฯ ครั้งที่ 13 ณ เมืองบาห์ลี ประเทศอินโดนีเซีย พ.ศ. 2550 โดยกำหนดให้เป็นกลไกเพิ่มเติมและเป็นอิสระที่เรียกว่า REDD (Reducing from Deforestation and Forest Degradation in Developing Countries) หรือ การลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากการทำลายป่าและความเสื่อมโทรมของป่าในประเทศกำลังพัฒนา และต่อมาในประเทศไทยเกิดการถกเถียงประเด็นเรื่อง REDD อย่างกว้างขวาง เพราะอาจเป็นทั้งโอกาส และประเด็นจุดฉนวนปัญหา ทั้งนี้มีข้อกังวลต่างๆ เช่น มาตรการเกี่ยวข้องอาจส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิต และสิทธิการเข้าถึงทรัพยากรของชุมชนท้องถิ่นและอาจนำไปสู่การเพิ่มระดับความขัดแย้งในประเด็นที่ดินป่าไม้ซึ่งเป็นปัญหาเดิมในสังคมไทย หรืออาจจะเป็นโอกาส และทางเลือกในการยกระดับประสิทธิภาพในการจัดการป่าไม้ รวมทั้งโอกาสในการปรับปรุงหรือพัฒนานโยบายการจัดการป่าไม้ของประเทศ

แผนงานประเทศไทย ศูนย์ฝึกอบรมวนศาสตร์ชุมชนแห่งภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก ได้รับการสนับสนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย(สกว.) ฝ่ายสวัสดิภาพสาธารณะ ทำการศึกษาวิจัยในหัวข้อ แนวคิดและรูปแบบของ REDD ที่เหมาะสมในการจัดการทรัพยากรป่าไม้อย่างยั่งยืนและเป็นธรรมในบริบทสังคมไทยโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษานิยามป่าและรูปแบบต่างๆ ของการจัดการป่าสำหรับเป็นแนวทางการดำเนินงานตามกลไก REDD โดยหวังว่าผลการศึกษาจะเป็นสื่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนในแง่มุมต่างๆ เกี่ยวกับเรื่อง REDD ระหว่างผู้เกี่ยวข้องในสังคมไทยให้กว้างขวางยิ่งขึ้น นำไปสู่การเรียนรู้ของสังคมสาธารณะ กระตุ้นการพัฒนาโจทย์วิจัยใหม่ๆ รวมทั้งแสวงหาแนวทางและนโยบายที่เหมาะสมในการจัดการทรัพยากร

¹ ส่วนหนึ่งของโครงการวิจัย การศึกษาวิจัยเรื่องแนวคิดและรูปแบบของ REDD ที่เหมาะสมในการจัดการทรัพยากรป่าไม้อย่างยั่งยืนและเป็นธรรมในบริบทสังคมไทย สนับสนุนของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ฝ่ายสวัสดิภาพสาธารณะ เอกสารยังไม่สมบูรณ์ไม่สามารถนำไปอ้างอิงได้

ป่าไม้เพื่อตอบสนองทั้งการพัฒนาคุณภาพชีวิตควบคู่กับแก้ไขปัญหาความเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศต่อไป

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ใช้การวิจัยเชิงคุณภาพอย่างมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยเฉพาะชุมชนท้องถิ่น ซึ่งได้คัดเลือกพื้นที่ศึกษา 5 ชุมชนเป็นพื้นที่ศึกษา โดยใช้วิธีการเครื่องมือทั้งการค้นคว้า ทบทวนเอกสารที่เกี่ยวข้อง การจัดประชุมระดมสมอง การสำรวจโครงสร้างป่า และเครื่องมือด้านวนศาสตร์ชุมชนต่างๆ โดยมีผลการศึกษาเบื้องต้นดังนี้

นิยามป่าที่ควรใช้ภายใต้กติกา REDD+ เพื่อให้ครอบคลุมระบบนิเวศป่าธรรมชาติ และสร้างแรงจูงใจในการเพิ่มพื้นที่ป่าที่มีโครงสร้างและบทบาทหน้าที่เหมือนป่าธรรมชาติ ภายใต้ 2 หลักการคือ ขีดจำกัดล่าง (lower limit) ของโครงสร้างป่า และบทบาทที่หลากหลาย (multi-function) เพื่อให้เป็นประโยชน์มากที่สุดต่อการจัดการป่าไม้ระดับท้องถิ่นและระดับชาติ โดยได้นิยามป่าคือ“พื้นที่ที่ปกคลุมด้วยต้นไม้ท้องถิ่นหลากหลายชนิดที่มีความสูงตั้งแต่ 2 เมตรขึ้นไป โดยมีการปกคลุมเรือนยอดไม่ต่ำกว่าร้อยละ 10 มีเนื้อที่ตั้งแต่ 0.31 ไร่ (0.05 เฮกแตร์) ขึ้นไป ทั้งนี้ในพื้นที่ต้องประกอบด้วยพรรณพืชและพันธุ์สัตว์ท้องถิ่นที่หลากหลายสัมพันธ์กันเป็นระบบนิเวศที่ให้ผลผลิตและบริการอย่างต่อเนื่องที่เกื้อหนุนต่อความเป็นอยู่ วิถีชีวิตของมนุษย์ และวัฒนธรรมท้องถิ่น” ซึ่งหากนำนิยามป่านี้ไปใช้ภายใต้กติกาของ REDD Plus จะครอบคลุมป่าธรรมชาติที่มีในประเทศไทยทุกประเภทและครอบคลุมตั้งแต่ป่าผืนเล็กๆ เป็นหย่อมป่า (patch) ที่หลงเหลืออยู่ในพื้นที่เกษตร รวมทั้งวนเกษตรที่มีรูปแบบโครงสร้างคล้ายป่าธรรมชาติ ทั้งที่เป็นพื้นที่ปัจเจกคือ ป่าครอบครัว ป่าสาธารณประโยชน์ของชุมชน รวมทั้งพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งบางส่วนถูกจัดตั้งและขึ้นทะเบียนเป็นป่าชุมชนเนื้อที่รวม 2.9 ล้านไร่ครอบคลุมผืนป่าอนุรักษ์ทั้ง 228 แห่ง เนื้อที่รวมกว่า 84.57 ล้านไร่

ปัจจุบันการจัดการป่าของประเทศไทยในภาพรวมนั้นหากพิจารณาบนฐานกรรมสิทธิ์ในพื้นที่ป่าตามกฎหมายนั้นสามารถแบ่งออกเป็น การจัดการป่าโดยภาครัฐเนื่องจากพื้นที่ป่าเป็นของรัฐตามกฎหมายโดยมีหน่วยงาน บริหารจัดการ 3 หน่วยงานหลัก คือ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช กรมป่าไม้ กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ปัจจุบันประเทศไทยมีเนื้อที่ป่าปกคลุม 99 ล้านไร่ คิดเป็นร้อยละ 31 ของพื้นที่ประเทศ โดยพื้นที่ป่าส่วนใหญ่เป็นพื้นที่อนุรักษ์ตามกฎหมายกว่า 84.57 ล้านไร่ นอกจากนี้ยังมีพื้นที่ป่าที่อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของหน่วยงานอื่นๆ เช่น กรมธนารักษ์ที่ดูแลที่ราชพัสดุ พื้นที่ของกองทัพ ในส่วนพื้นที่ป่าส่วนที่ 2 เป็นพื้นที่ปัจเจกพื้นที่ป่าที่เป็นลักษณะป่าที่เป็นของปัจเจกทั้งป่าธรรมชาติที่เหลือในพื้นที่ทำกินที่มีเอกสารสิทธิ์ เช่น ป่าหัวไร่ปลายนา เป็นป่าครอบครัวในรูปแบบหนึ่ง นอกจากป่าธรรมชาติแล้วพื้นที่เกษตรกรรมให้มีโครงสร้างและหน้าที่คล้ายคลึงกับป่าธรรมชาติ ซึ่งเป็นระบบนิเวศป่าไม้ที่มนุษย์สร้างขึ้นเช่น ระบบวนเกษตร เกษตรสีชั้น ซึ่ง REDD Plus ก็เป็นโอกาสหนึ่งที่จะเป็นแรงจูงใจในการเพิ่มพื้นที่ป่าภายใต้นิยามข้างต้นนอกพื้นที่ป่าธรรมชาติ

รูปแบบการจัดการป่าไม้ในท้องถิ่นจากการศึกษาทั้ง 5 กรณีศึกษาพบว่า มีรูปแบบในการจัดการป่าอย่างน้อย 4 รูปแบบ กล่าวคือ รูปแบบที่ 1 ชุมชนที่เป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมมีการจัดการดิน น้ำ ป่ามายาวนานบนฐานกลไกวัฒนธรรม รูปแบบที่ 2 ชุมชนต่อสู้เพื่อปกป้องทรัพยากรจากการคุกคามจากภายนอกและร่วมกันฟื้นฟู รูปแบบที่ 3 การจัดการป่าของชุมชนได้ยกระดับจากฐานวัฒนธรรม (รูปแบบที่ 1) ผสมผสานกับความรู้จากภายนอกเมื่อประมาณ 20 ปีที่ผ่านมาจากกระแสป่าชุมชน รูปแบบที่ 4 รูปแบบการจัดการพื้นที่คุ้มครองอย่างมีส่วนร่วม โดยพบว่าชุมชนมีแรงจูงใจในการจัดการป่า 4 รูปแบบ รูปแบบแรกคือ แรงจูงใจด้านปัจจัยพื้นฐานการดำรงชีพและความเป็นอยู่ ซึ่งสัมพันธ์กับความมั่นคงของชีวิต การทำมาหากินของชาวบ้าน รูปแบบที่สองคือ แรงจูงใจด้านด้านวัฒนธรรม สังคม เช่น ป่าเป็นพื้นที่วัฒนธรรมพื้นที่ประกอบประเพณีมีความสำคัญและคุณค่าต่อจิตใจ รูปแบบที่สามคือ เรื่องสิทธิชุมชน โดยต้องการได้รับการยอมรับจากสังคมภายนอกว่าชุมชนมีสิทธิในการจัดการทรัพยากร และรูปแบบสุดท้ายคือ แรงจูงใจด้านสิ่งแวดล้อม เช่น การป้องกัน บรรเทาภัยพิบัติธรรมชาติและความเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

จากการศึกษาพบข้อคิดเห็นในเชิงหลักการของชุมชนและผู้ที่เกี่ยวข้องต่อ REDD+ ในประเทศไทย 1) การไม่ละเมิดสิทธิ วิถีชีวิตของชุมชนท้องถิ่น และต้องยอมรับให้การคุ้มครองสิทธิของชุมชนท้องถิ่นในการเข้าถึงและใช้ทรัพยากรทั้งผลผลิต และบริการเพื่อการดำรงชีวิต โดยเฉพาะคนยากจนในชนบทที่ยังจำเป็นต้องพึ่งพิงทรัพยากรป่าไม้ 2) ต้องให้ความสำคัญกับการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพของพรรณพืชและสัตว์นอกจากมองบทบาทป่าว่าช่วยเก็บกักคาร์บอน การสะสมคาร์บอนเป็นเพียงมูลค่าเพิ่ม 3) ต้องให้ความสำคัญคุณค่าด้านบริการทางนิเวศ ทั้งการเป็นแหล่งต้นน้ำ การป้องกันและบรรเทาภัยพิบัติต่างๆ ที่จะรุนแรงมากขึ้นในอนาคต 4) ควรสร้างแรงจูงใจที่หลากหลายทั้งมิติเศรษฐศาสตร์ ความเป็นอยู่ สวัสดิการ ฯลฯ ในการป้องกันการทำลายป่าจากการขยายของพืชเชิงเดี่ยว โดยเฉพาะในพื้นที่อนุรักษ์ 5) ส่งเสริมการฟื้นฟูระบบภูมิทัศน์ป่าไม้ (Forest Landscape Restoration) การเก็บกักคาร์บอนควบคู่กับการเพิ่มพูนความหลากหลายทางชีวภาพ 6) ไม่สร้างและเพิ่มเติมระดับความรุนแรงความขัดแย้งที่มีอยู่ในปัจจุบันเรื่องที่ดินป่าไม้ในเขตพื้นที่อนุรักษ์ระหว่างชุมชนกับภาครัฐ และต้องมีการจัดการปัญหาความขัดแย้งเรื่องสิทธิในที่ดินป่าไม้ที่มีอยู่เดิมก่อน 7) สนับสนุนชุมชนในการจัดการป่าอย่างแข็งขันทั้งการจัดตั้งกองทุนสนับสนุนชุมชนในการดูแลและฟื้นฟูป่า

โดยรูปแบบ REDD เหมาะสมนั้นต้องครอบคลุมและสอดคล้องกับรูปแบบการจัดการป่าในท้องถิ่นนั้นทั้งจากการประชุม เสวนา และการศึกษาในพื้นที่ศึกษาสรุปได้ว่ารูปแบบ REDD ที่ควรจะเป็นคือ REDD + ซึ่งมีองค์ประกอบของพลัส (+) อย่างน้อย 5 องค์ประกอบ หรืออาจเรียกว่า REDD+ 5 โดยมีองค์ประกอบของพลัสคือ การกักเก็บคาร์บอนเพิ่ม การอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ รักษาขนบธรรมเนียม วัฒนธรรมท้องถิ่น การจัดการป่าอย่างยั่งยืน และการอนุรักษ์เพื่อบริการทางนิเวศ โดยองค์ประกอบพลัสที่มีความสอดคล้องกับสากล 3

องค์ประกอบคือ การกักเก็บคาร์บอนเพิ่ม การอนุรักษ์เพื่อบริการทางนิเวศ และ การจัดการป่าอย่างยั่งยืน ส่วนองค์ประกอบของพลัสที่แตกต่างออกไปนั้นคือ การอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ และการรักษาชนมธรรมนิยม ประเพณีที่มีความสัมพันธ์กับการจัดการทรัพยากร ซึ่งมีการคาบเกี่ยวกับเนื้อหาของอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ แต่ชุมชนให้เหตุผลว่าให้ปรากฏในองค์ประกอบของ REDD+ เพื่อสร้างหลักประกันความหลากหลายทางชีวภาพและทางวัฒนธรรมท้องถิ่นนอกจากการให้ความสำคัญกับมิตีคาร์บอน นอกจากนี้ในส่วนของการอนุรักษ์เพื่อบริการทางนิเวศนั้นก็มีความคาบเกี่ยวกับหลักการและกลไกของการจ่ายค่าตอบแทนทางบริการทางนิเวศ (payment for environment service : PES) ซึ่งสามารถนำกลไกดังกล่าวมาผสมผสานในการออกแบบการสร้างแรงจูงใจและสนับสนุนร่วมกับระบบกองทุนได้ต่อไป

กลไกการสนับสนุนบนหลักการของ REDD+ โดยเฉพาะหลักการการแบ่งปันผลประโยชน์อย่างเป็นธรรม ประเด็นที่ควรพิจารณาสำคัญๆ ดังนี้ ทั้งเรื่องใช้สิทธิชุมชนเป็นฐานในการจัดการป่าซึ่งชุมชนและผู้ดูแลพื้นฟูจัดการป่าต้องเป็นเจ้าของและผู้ถือสิทธิในการแบ่งปันผลประโยชน์ ทั้งคาร์บอนและผลประโยชน์อื่นๆ กลไกการสนับสนุนภายใต้ REDD+ ควรมุ่งเป้าที่คนยากจนที่พึ่งพาและดูแลพื้นฟูรักษาป่าเพื่อพัฒนาความเป็นอยู่ให้ดีขึ้น ภายใต้เกณฑ์ที่เหมาะสมและสามารถปฏิบัติได้ แต่อย่างไรก็ตามพบว่าประเด็นการถือครองที่ดิน และสิทธิในการใช้ประโยชน์ของชุมชนยังไม่ถูกรับรอง เป็นอุปสรรคสำคัญในการเข้าร่วมของชุมชนท้องถิ่นและกลุ่มชาติพันธุ์ ดังนั้น โฉนดชุมชน อาจเป็นรูปธรรมหนึ่งของกลไกสนับสนุนในการรองรับสิทธิชุมชนของผู้ดูแลจัดการและผู้ใช้ประโยชน์ในการเข้าถึงผลประโยชน์ ในส่วนโครงสร้างและกลไกทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ทั้งนี้มีแนวทางสนับสนุนสองแนวทาง คือ (1) สนับสนุนและตอบแทน ชุมชนที่มีการพื้นฟูและมีการจัดการป่าอย่างต่อเนื่อง และ (2) สนับสนุนชุมชนในพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมในการพื้นฟูป่าเพื่อการพัฒนาความเป็นอยู่ของชุมชน กลไกและการสนับสนุนไม่ควรอยู่บนฐานของระบบตลาดหรือการซื้อขายคาร์บอนเป็นหลัก เพราะคาร์บอนเป็นเพียงมูลค่าเพิ่มจากการดูแลและจัดการป่า ควรมีการจัดการในรูปแบบกองทุนในระดับชาติ และมีคณะกรรมการที่มาจากภาคส่วนต่างๆ รูปแบบการกระจายทุน (สนับสนุน) ให้กับชุมชนหรือองค์กรตามความสมัครใจและศักยภาพ เพื่อสร้างโครงการนำร่องและหารูปแบบที่เหมาะสมต่อไป

.....