

ผลของความช่วยเหลือ ODA ของญี่ปุ่น ต่อโครงการเพาะชำกล้าไม้และปลูกป่า (REX) ของไทย

นุชนารถ เจียรวงศ์ตระกูล*

บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์เรื่อง“ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการของญี่ปุ่นต่อไทย : กรณีศึกษาโครงการส่งเสริมการเพาะชำกล้าไม้และปลูกป่าภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ศูนย์ส่งเสริมที่ 4 จังหวัดนครราชสีมา พ.ศ. 2538-2539” ความช่วยเหลือ ODA ที่มีต่อโครงการเพาะชำกล้าไม้และปลูกป่าของไทยนี้ เกิดขึ้นจากข้อตกลงความร่วมมือ ในระดับประเทศระหว่างผู้ให้ความช่วยเหลือ ได้แก่ ญี่ปุ่น และผู้รับความช่วยเหลือ ได้แก่ ไทย โดยมีเป้าหมายของการดำเนินโครงการร่วมกันในอันที่จะฟื้นฟูสภาพป่าและยกระดับชีวิตความเป็นอยู่ของราษฎรในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งทั้งญี่ปุ่นและไทยต่างมีผลประโยชน์แห่งชาติร่วมกันจากโครงการความร่วมมือระหว่างนี้

ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการของญี่ปุ่น หรือ Japan's Official Development Assistance (ODA) หมายถึงความช่วยเหลือที่รัฐบาล หรือหน่วยงานของรัฐบาลญี่ปุ่นให้แก่ประเทศกำลังพัฒนา จุดมุ่งหมายก็เพื่อที่จะสนับสนุนส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศผู้รับความช่วยเหลือ โดยแบ่งความช่วยเหลือเป็น 2 ลักษณะ คือ แบบทวิภาคี ประกอบด้วยความช่วยเหลือแบบให้เปล่า (grants) และเงินกู้เพื่อการพัฒนา แบบพหุภาคี เป็นความช่วยเหลือแก่องค์การของสหประชาชาติ และสถาบันการเงินระหว่างประเทศ ส่วนการช่วยเหลือแบบให้เปล่า โดยหลัก ๆ จะได้แก่ช่วยเหลือในรูปของเงิน และช่วยเหลือด้านเทคนิค จะเน้นช่วยเหลือที่ประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งมีรายได้ที่เน้นช่วยเหลือด้านความจำเป็นพื้นฐานของมนุษย์เป็น ยา อาหาร แพทย์ เป็นต้น

ODA ของญี่ปุ่นส่วนใหญ่จะให้ความช่วยเหลือในรูปเงินกู้ โดยญี่ปุ่นมีปรัชญาในการให้ความช่วยเหลือที่เน้นให้ผู้รับเกิดความพยายามในการพึ่งพาตนเองในอนาคต โครงการความช่วยเหลือเงินกู้ส่วนใหญ่เพื่อพัฒนาสาธารณูปโภคพื้นฐาน เช่น การสร้างถนน สะพาน เป็นต้น และประมาณร้อยละ 70 ของ DOA แบบเงินกู้ของญี่ปุ่น จะให้แก่ประเทศในแถบเอเชีย ด้วยเหตุผลทางการเมืองและเศรษฐกิจ นอกจากนั้นเป็นความสัมพันธ์อันยาวนานระหว่างกันกับประเทศในแถบนี้ ประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่ได้รับความช่วยเหลือจากญี่ปุ่นทุกรูปแบบจากญี่ปุ่นมาช้านาน โครงการเพาะชำกล้าไม้และปลูกป่า (REX) เป็นโครงการหนึ่งที่ประเทศไทย ได้รับความช่วยเหลือ ODA ของญี่ปุ่นแบบให้เปล่า โดยเน้นในเรื่องการรักษาสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ หลังจากประเทศไทยประสบปัญหาการทำลายทรัพยากรธรรมชาติอย่างรุนแรง และจำเป็นต้องมีการฟื้นฟูอย่างเร่งด่วน

* นักศึกษาปริญญาโท สาขาญี่ปุ่นศึกษา คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ผลประโยชน์แห่งชาติของญี่ปุ่นในการให้ความช่วยเหลือต่อโครงการ

โครงการเพาะชำกล้าไม้และปลูกป่าในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จัดเป็นหนึ่งในโครงการด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นประเด็นปัญหาที่ญี่ปุ่นให้ความสนใจอย่างมาก โดยเฉพาะนับหลังจากการประกาศกฎบัตร ODA ในปี 1992 เป็นต้นมา¹ การที่รัฐบาลญี่ปุ่นมีนโยบายให้ความช่วยเหลือ ODA ด้านสิ่งแวดล้อม เป็นผลมาจากการคำนึงถึงผลประโยชน์แห่งชาติ (National Interest) เป็นสำคัญ ซึ่งผลประโยชน์แห่งชาติของญี่ปุ่น คือ การสร้างเกียรติภูมิของชาติ (national prestige) บนเวทีการเมือง ด้วยเหตุนี้ ญี่ปุ่นจึงแสดงตนเป็นผู้ที่สนใจต่อปัญหาสิ่งแวดล้อมอันเป็นประเด็นปัญหาหนึ่งที่สำคัญของโลกและสนับสนุนเงินช่วยเหลือเป็นจำนวนมาก ซึ่งนอกจากจะทำให้ญี่ปุ่นได้รับเกียรติและการยอมรับจากนานาประเทศแล้ว ยังอาจช่วยทำให้ประเทศที่ได้รับความช่วยเหลือจากญี่ปุ่นลดเสี่ยงวิกฤตการณ์ ถึงการมีส่วนสร้างปัญหาต่อสิ่งแวดล้อมของอุตสาหกรรมญี่ปุ่นในประเทศกำลังพัฒนาได้ นอกจากนี้การให้ความช่วยเหลือ ODA ยังสามารถใช้เป็นเครื่องมือในการเสริมสร้างอำนาจทางการเมืองระหว่างให้มีความเข้มแข็งเช่นเดียวกันกับอำนาจทางเศรษฐกิจที่ญี่ปุ่นบรรลุเป้าหมายแล้วในปัจจุบัน อันจะทำให้การแสดงความคิดเห็นของญี่ปุ่นในเวทีโลกมีนัยยะสำคัญ

ในขณะเดียวกัน ในมิติทางเศรษฐกิจผลประโยชน์แห่งชาติของญี่ปุ่น คือ ความอยู่ดีกินดีของประชาชนญี่ปุ่น (national well-being) ฉะนั้น การให้ความช่วยเหลือ ODA เพื่อฟื้นฟูสภาพป่าไม้ของไทย โดยสนับสนุนมาตรการปลูกป่าทดแทนของกรมป่าไม้ จึงเท่ากับเป็นการส่งเสริมอุตสาหกรรมต่อเนื่องจากผลผลิตไม้ของภาคเอกชนญี่ปุ่นในประเทศไทย และเป็นการหาตลาดอุปทาน (supply) เพื่อรองรับความต้องการใช้ไม้ภายในประเทศญี่ปุ่น นอกจากนี้จากลักษณะการให้ความช่วยเหลือ ODA แบบให้เปล่า (Grant) ของญี่ปุ่นที่มีเงื่อนไขผูกมัดแหล่งจัดซื้อวัสดุอุปกรณ์ที่ใช้ในโครงการตลอดจนถึงการก่อสร้างอาคารให้เป็นบริษัทญี่ปุ่น ทำให้ผลประโยชน์ยังคงตกอยู่กับบริษัทญี่ปุ่น ซึ่งในกรณีของโครงการเพาะชำกล้าไม้และปลูกป่านี้ก็เช่นกันที่แม้รัฐบาลไทยจะได้รับเงินช่วยเหลือ ODA แบบให้เปล่าเป็นจำนวนถึง 2,980 ล้านบาท แต่ก็กำหนดให้ใช้ก่อสร้างอาคารที่ทำการ โรงซ่อมเครื่องจักรกลยานพาหนะ และเรือนเพาะชำขนาดใหญ่ของศูนย์ส่งเสริมการเพาะชำกล้าไม้จำนวนทั้งหมด 4 แห่ง ได้แก่ จังหวัดมหาสารคาม อุดรธานี ยโสธร และนครราชสีมา

¹ ODA CHARTER ในปี 1992 ประกอบด้วยปรัชญาการให้ความช่วยเหลือและหลักการสำคัญ 4 ประการ อันได้แก่ 1. การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม 2. การหลีกเลี่ยงการใช้ ODA เพื่อวัตถุประสงค์ทางการเมือง 3. การเสริมสร้างสันติภาพระหว่างประเทศ และ 4. การส่งเสริมประชาธิปไตยและเศรษฐกิจที่มุ่งเน้นตลาด

แม้ว่าโครงการเพาะชำกล้าไม้และปลูกป่านี้ยังไม่ปรากฏเสียงวิพากษ์วิจารณ์ถึง "นโยบายของรัฐ (กรมป่าไม้) ว่ามีแนวโน้มที่จะให้ประโยชน์แก่นักธุรกิจ (ญี่ปุ่น) มากกว่าผลประโยชน์ส่วนรวมของชาติ"² ดังเช่น โครงการส่งเสริมการปลูกป่าภาคเอกชนเพื่อเฉลิมพระเกียรติพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เนื่องในวโรกาสทรงเจริญพระชนมพรรษาครบ 5 รอบ ที่ผ่านมา แต่มีข้อน่าพึงสังเกตว่าโครงการส่งเสริมการปลูกป่าภาคเอกชนเพื่อเฉลิมพระเกียรติพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ แม้ว่าจะเป็นโครงการที่ใช้งบประมาณของรัฐบาลไทย แต่ยังมีอาการอ้างถึงบทบาทของบริษัทญี่ปุ่นในการเข้ามาประมวลกล้าไม้จนชนะการประกวดราคาและได้สิทธิในการส่งมอบกล้าไม้แก่รัฐบาล³ ดังนั้น หากเป็นโครงการที่รัฐบาลญี่ปุ่นให้ความช่วยเหลือผ่านมายังรัฐบาลไทยโดยตรงดังเช่นโครงการเพาะชำกล้าไม้และปลูกป่านี้ จึงอาจมีความเป็นไปได้ที่บริษัทญี่ปุ่นจะเข้ามาอาศัยกลไกของความช่วยเหลือระหว่างประเทศและนโยบายการปลูกป่า (โดยเฉพาะไม้โตเร็วเช่น ยูคาลิปตัส) ของกรมป่าไม้ ตักตวงผลประโยชน์จากไทยได้อย่างชอบธรรม

ฉะนั้น จากที่ได้กล่าวมาทั้งหมดจึงพอจะสรุปได้ว่า การที่รัฐบาลญี่ปุ่นให้ความช่วยเหลือ ODA ต่อโครงการเพาะชำกล้าไม้และปลูกป่าในภาคตะวันออกเฉียงเหนือของไทยนั้น ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการคำนึงถึงผลประโยชน์แห่งชาติ คือ ความต้องการสร้างเกียรติภูมิของชาติ (national prestige) และความอยู่ดีกินดีของประชาชนญี่ปุ่น (national well-being) เป็นสำคัญ ซึ่งผลประโยชน์แห่งชาติทั้งสองประการนี้เป็นเป้าหมายในระยะกลาง (Middle-range objectives) ของนโยบายต่างประเทศโดยรวมของประเทศซึ่งรัฐบาลญี่ปุ่นจะต้องใช้ความพยายามที่จะดำเนินการเพื่อให้บรรลุผล

ผลประโยชน์แห่งชาติของไทยในการรับความช่วยเหลือต่อโครงการ

ในการที่รัฐบาลไทยจะขอความช่วยเหลือ ODA จากรัฐบาลญี่ปุ่นไม่ว่าในรูปแบบของการให้เปล่า การขอความร่วมมือทางเทคนิควิชาการ หรือ การขอกู้เงินยืมก็ตาม สิ่งที่รัฐบาลในทุกยุคสมัยจะต้องคำนึงถึง คือ ผลประโยชน์แห่งชาติที่จะได้รับความช่วยเหลือดังกล่าว ซึ่งการกำหนดวัตถุประสงค์ของคณะรัฐบาลในแต่ละสมัยสามารถสะท้อนความต้องการและจุดมุ่งหมายของรัฐบาลในขณะนั้นได้จากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติของไทยตั้งแต่ในอดีตที่ผ่านมาจึงสะท้อนให้เห็นว่า รัฐบาลมีนโยบายเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศให้เจริญก้าวหน้าอย่างรวดเร็ว จึงได้จัดทำโครงการและแผนการต่าง ๆ ขึ้นมากมาย ซึ่งโครงการและแผนการดังกล่าวต้องใช้เงินลงทุนจำนวนมาก แต่งบประมาณแผ่นดินของที่ได้มาจากการเก็บภาษีอากรจากราชกรามีจำนวนน้อย ดังนั้น โครงการและแผนการที่จัดตั้ง

² อภิชาติ พันธเสน, สมบูรณ์ ศิริประชัย และชัยยุทธ ปัญญสวัสดิ์สุทธิ์, วิเคราะห์นโยบายยูคาลิปตัสจากแง่มุมผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและการเมือง, สมุดปกขาวฉบับที่ 5 ส่วนหนึ่งของชุดเอกสารสำหรับคณะกรรมการสิทธิการสำนึกของรัฐสภา (กรุงเทพฯ: มาสเตอร์เพรส, 2534), 28,

³ เมื่อเดียวกัน, น. 19.

ไว้จึงต้องอาศัยเงินจากแหล่งอื่นนอกเหนือจากงบประมาณแผ่นดินนำมาใช้ในการดำเนินงาน ซึ่งก็คือการขอความช่วยเหลือจากต่างประเทศนั่นเอง

การช่วยเหลือจากต่างประเทศของไทย เริ่มมีบทบาทต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศนับจากปี พ.ศ. 2510 หรือตั้งแต่เริ่มการใช้แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2 เป็นต้นมา โดยมีญี่ปุ่นเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศไทยสูงสุดนับจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 (2520-2524) จนถึงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 (2540-2541)⁴ ซึ่งความช่วยเหลือจากรัฐบาลญี่ปุ่นสามารถตอบสนองต่อผลประโยชน์แห่งชาติของไทยในแง่การส่งเสริมความกินดีอยู่ดี (national well-being) ของประชาชนในประเทศ เพราะเมื่อเศรษฐกิจมีการเติบโตและสังคมได้รับการพัฒนา คนในประเทศก็ย่อมมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น อย่างไรก็ตาม รัฐบาลญี่ปุ่นมีระบบการให้ความช่วยเหลือ ODA แบบ “Request-Basis” หมายถึง ไทย (และประเทศผู้รับความช่วยเหลืออื่น) จะเป็นผู้เสนอโครงการที่ต้องการให้ช่วยเหลือต่อรัฐบาลญี่ปุ่น ซึ่งรัฐบาลญี่ปุ่นมักจะพิจารณาโครงการตามกรอบของลำดับความสำคัญในการพัฒนาที่รัฐบาลไทยได้กำหนดไว้ในแผนพัฒนาฯ ทุกฉบับ

ในกรณีของโครงการเพาะข้าวกล้าไม้และปลูกป่าในภาคตะวันออกเฉียงเหนือก็เช่นกัน การให้ความช่วยเหลือ ODA ของญี่ปุ่นต่อโครงการนี้ เป็นผลจากการกำหนดนโยบายการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติในแผนความร่วมมือทางวิชาการกับต่างประเทศในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 (2535-2539) ซึ่งนโยบายส่วนนี้ตรงกับวัตถุประสงค์ของนโยบายความช่วยเหลือ ODA ของญี่ปุ่นที่เน้นในเรื่องการรักษาสิ่งแวดล้อมและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ นอกจากนี้ เพื่อให้ความช่วยเหลือ ODA ของญี่ปุ่นต่อโครงการเพาะข้าวกล้าไม้และปลูกป่าในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ อันจัดเป็นความช่วยเหลือทางด้านเศรษฐกิจและวิชาการในรูปของการให้เปล่า (grant) เป็นประโยชน์สูงสุดต่อประเทศไทย จึงได้มีการกำหนดองค์ประกอบสำคัญของการรับความช่วยเหลือจากต่างประเทศในรูปโครงการ (Project Type) 3 ส่วน ได้แก่ ส่วนที่หนึ่ง โครงการที่จะขอความช่วยเหลือควรมีแผนดำเนินงานเป็นระยะเวลา 3-5 ปี ส่วนที่สอง การขอความช่วยเหลือจากต่างประเทศจะต้องขอความช่วยเหลือครบทั้ง 3 องค์ประกอบ คือ ผู้เชี่ยวชาญ/ทุนการศึกษา/อบรม และวัสดุอุปกรณ์ และส่วนที่สาม จะต้องเป็นโครงการความช่วยเหลือที่กำหนดให้รัฐบาลไทยต้องออกเงินสมทบในการดำเนินงานตามโครงการด้วย⁵

ผลประโยชน์แห่งชาติของประเทศไทยต่อการรับความช่วยเหลือ ODA ของญี่ปุ่นในโครงการเพาะข้าวกล้าไม้และปลูกป่านี้นี้ คือ การเพิ่มพื้นที่ป่าไม้และการพัฒนาสภาพชีวิตความเป็นอยู่ของราษฎรในภาคตะวันออกเฉียงเหนือของไทย ซึ่งเงินทุนช่วยเหลือ ODA นี้ถูกจัดสรรเพื่อใช้ก่อสร้างอาคารเรือนเพาะชำ

⁴ ดูปริมาณความร่วมมือที่ประเทศไทยได้รับจากต่างประเทศในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1-8 ที่ภาคผนวก

⁵ วลัยลดา วิวัฒน์นพชาติ, เศรษฐศาสตร์การช่วยเหลือจากต่างประเทศ, คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, มปป., 106.

กล้าไม้ขนาดใหญ่ทั้ง 4 แห่ง ทำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องของกรมป่าไม้สามารถใช้เป็นที่เพาะชำกล้าไม้จำนวนมากและแจกจ่ายให้กับราษฎรในท้องถิ่นเพื่อนำไปปลูก ทำให้ราษฎรมีไม้ใช้สอยอย่างเพียงพอ ลดการบุกรุกทำลายป่า และช่วยยกระดับชีวิตความเป็นอยู่โดยการสร้างโอกาสในอาชีพป่าไม้ นอกจากนี้เงินช่วยเหลือ ODA ยังถูกจัดสรรเพื่อใช้ดำเนินการปลูกป่าสาธิตจำนวน 40,000 ไร่ และส่งเสริมการปลูกป่าชุมชน โดยการแจกจ่ายกล้าไม้ไม่ต่ำกว่า 100 ล้านกล้าให้ประชาชนนำไปปลูก ทำให้สามารถเพิ่มพื้นที่ป่าไม้ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือของไทยได้

อย่างไรก็ตาม มีข้อน่าพึงสังเกตว่า ชนิดของพันธุ์ไม้ที่ทางศูนย์เพาะชำกล้าไม้ของโครงการทำการเพาะชำเพื่อแจกจ่ายให้แก่ประชาชนส่วนใหญ่เป็นพันธุ์ไม้ยูคาลิปตัส (ในปี 2537 ณ ศูนย์ส่งเสริมการเพาะชำกล้าไม้และปลูกป่าที่ 4 จังหวัดนครราชสีมา มีการเพาะชำพันธุ์ไม้ยูคาลิปตัสมากที่สุดคือ 1,230,391 กล้าหรือคิดเป็น 24.76% ของพันธุ์กล้าไม้ทั้งหมดที่มีการเพาะชำ โดยสามารถแจกจ่ายกล้าไม้ได้ทั้งหมด)⁶ ซึ่งแม้อาจจะยังไม่สามารถสรุปอย่างชัดเจนได้ว่า “การปลูกยูคาลิปตัสมีผลต่อการทำลายสิ่งแวดล้อม” เพราะจำเป็นต้องอาศัยการศึกษาทดลองปลูกเป็นระยะเวลา 10 ปีขึ้นไป จึงจะเห็นภาพที่แน่ชัด (ที่ผ่านมา มีงานศึกษาของนักวิชาการกรมป่าไม้ที่ศึกษาทดลองปลูกเป็นเวลานานานที่สุด 8 ปี) แต่จากการสัมภาษณ์ประชาชนที่รับพันธุ์ไม้ยูคาลิปตัสจากศูนย์ส่งเสริมการเพาะชำกล้าไม้ของโครงการฯ ไปปลูกและจากผลการศึกษาวิจัยทางวิชาการจำนวนหลายชิ้นที่ผ่านมา สามารถกล่าวได้ในขณะนี้ว่า ในทางนิเวศน์ ยูคาลิปตัสเป็นพันธุ์ไม้ที่ให้คุณน้อยกว่าให้โทษ ดังนั้น จึงทำให้เกิดข้อสงสัยว่า “การเพาะชำกล้าไม้ยูคาลิปตัสจำนวนมากและแจกจ่ายให้ประชาชนนำไปปลูกนั้น เป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ระยะสั้นในเรื่องของผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ (ของภาคเอกชนทั้งของไทยและของญี่ปุ่นในเรื่องการใช้ยูคาลิปตัสเพื่อวัตถุประสงค์ของอุตสาหกรรม อาทิเยื่อกระดาษ) มากกว่าเพื่อวัตถุประสงค์ระยะยาวในเรื่องการเพิ่มพื้นที่ป่าในภาคตะวันออกเฉียงเหนือตามที่โครงการตั้งไว้หรือไม่ และ ในความเป็นจริงแล้วการกระทำดังกล่าวจะนำไปสู่การปรับปรุงสภาพแวดล้อมในภาคตะวันออกเฉียงเหนือให้ดีขึ้น ดังที่กรมป่าไม้สรุปไว้ในผลการดำเนินงานของโครงการจริงหรือไม่ เพราะหากว่า ยูคาลิปตัสมีผลทำลายสภาพแวดล้อมในระยะยาวจริง (ซึ่งเป็นสิ่งที่กรมป่าไม้ต้องศึกษาค้นคว้าเพื่อหาคำตอบต่อไป) การส่งเสริมให้ปลูกยูคาลิปตัสทั้งในโครงการนี้ และโครงการปลูกป่าอื่น ๆ ทั้งในอดีตที่ผ่านมาและในปัจจุบันที่กำลังดำเนินโครงการอยู่ จึงเท่ากับว่า กรมป่าไม้เห็นชอบต่อการทำลายสภาพแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติอื่นของประเทศ เช่น พื้นดินและแหล่งน้ำ ซึ่งผลกระทบในระยะยาวนี้เมื่อเทียบกับจำนวนเงินช่วยเหลือ ODA ที่รัฐบาลไทยได้รับจากการดำเนินโครงการเพาะชำกล้าไม้และปลูกป่า ซึ่งคิดเป็นมูลค่าเกือบ 4,000 ล้านบาทนี้ ไม่อาจเทียบกันได้เลยกับความสูญเสียที่อาจเกิดขึ้น และต้นทุนในการบูรณะและฟื้นฟูสภาพป่าและสิ่งแวดล้อมของในอนาคต

⁶ รายงานผลการดำเนินงานของโครงการเพาะชำกล้าไม้และปลูกป่าปี 2537 ของศูนย์ส่งเสริมการเพาะชำกล้าไม้ที่ 4 (นครราชสีมา), 17-21

นอกจากนั้น จากประสบการณ์ที่ผ่านมาของการดำเนินโครงการปลูกป่าของกรมป่าไม้ที่ใช้งบประมาณของรัฐบาลไทยส่วนใหญ่ นอกจากจะไม่ค่อยประสบความสำเร็จแล้ว ยังมีเสียงวิพากษ์วิจารณ์ตามมาเกี่ยวกับความไม่เหมาะสมของนโยบายป่าไม้แห่งชาติ⁷ และการแสวงหาประโยชน์จากโครงการปลูกป่า เช่น โครงการปลูกป่าถาวรเฉลิมพระเกียรติ (2537-2540)⁸ (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้รับการอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีให้ต่ออายุโครงการออกไปอีก 1 ช่วง คือ ระหว่างปี 2540-2545 (รวมระยะเวลา 6 ปี)⁹ และ โครงการส่งเสริมเกษตรกรปลูกป่า (2537-2541)¹⁰ (นอกจากนี้ยังมีโครงการความช่วยเหลือจากญี่ปุ่นที่ชื่อว่า โครงการเพิ่มผลผลิตทางอาหารจากรัฐบาลญี่ปุ่น ปี 2530-2532 ซึ่งสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เช่นเดียวกับโครงการของกรมป่าไม้ที่มีข่าวแสดงความไม่โปร่งใสของการดำเนินโครงการ)¹¹

ฉะนั้น รัฐบาลไทยจึงควรตระหนักถึงผลดีผลเสียจากการดำเนินโครงการบนพื้นฐานของการรักษาผลประโยชน์แห่งชาติเป็นสำคัญ การอนุมัติให้จัดทำโครงการด้านสิ่งแวดล้อมและเสนอขอความช่วยเหลือไปยังรัฐบาลญี่ปุ่นจะต้องกระทำอย่างรอบคอบ เพราะรัฐบาลไทยและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในฐานะเป็นผู้มีบทบาทหลักในกระบวนการตัดสินใจว่าจะรับความช่วยเหลือเพื่อวัตถุประสงค์ใดและจะบริหารเงินความช่วยเหลือนั้นอย่างไร เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนและประเทศชาติอันเป็นสิ่งที่ต้องคำนึงถึงมากกว่าจะคิดถึงเรื่องผลตอบแทนระยะสั้นจากนักธุรกิจชาวไทย และชาวญี่ปุ่นในประเทศไทยที่ได้รับประโยชน์จากโครงการช่วยเหลือระหว่างนี้ ผลประโยชน์ที่กล่าวถึงนี้ได้แก่ การเสนอประมูลงานก่อสร้างอาคารที่ทำการ โรงซ่อมเครื่องจักรกล ยานพาหนะ และเรือนเพาะชำขนาดใหญ่ของศูนย์ส่งเสริมการเพาะชำกล้าไม้จำนวน 4 แห่ง วัสดุอุปกรณ์ที่ใช้ในโครงการเช่น ถาดหลุม เพาะชำกล้าไม้ ตลอดจนจนถึงการจัดซื้อเมล็ดพันธุ์ไม้ ดิน และ ปุ๋ยที่ใช้ในโครงการ เป็นต้น

จากที่ได้กล่าวมาทั้งหมดนี้ จึงพอจะสรุปได้ว่า นโยบายการให้ความช่วยเหลือ ODA ของรัฐบาลญี่ปุ่นในเรื่องการเพาะชำกล้าไม้และปลูกป่า และการขอรับความช่วยเหลือ ODA ของรัฐบาลไทยใน

⁷ มีองค์กรเอกชนและนักวิชาการที่ไม่เห็นด้วยต่อนโยบายการปลูกป่าของกรมป่าไม้ ดูเพิ่มเติมได้ในบทที่ 1 และใน “แฉ...! 3 หน่วยงานต่างชาติครอบงำแผนแม่บทป่าไม้,” ข่าวพิเศษ-อาทิตย์ 16,847 (3-9 กันยายน 2536) : 20-22., อภิชาติ พันธเสน, ทำอย่างไรจึงจะได้ป่าและพื้นที่สีเขียวคืนมา, (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์), 2542

⁸ อภิชาติ พันธเสน, สมบูรณ์ ศิริประชัย และชัยยุทธ ปัญญาสวัสดิ์สุทธิ์, วิเคราะห์นโยบายยุคาลิปดัสจากแง่มุมผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและการเมือง, เอกสารสมุดปกขาวฉบับที่ 5, (กรุงเทพฯ : มาสเตอร์เพรส, 2534). ใน “โครงการปลูกป่าถาวร... ล้มเหลว,” อาทิตย์ 19, 1019 (20-26 ธันวาคม 2539) : 4. และใน สมพันธ์ เตชะอธิก, “งานบกๆ ปลูกป่าไม้,” วัฏจักรการเมือง 3,137 (27 มกราคม – 2 กุมภาพันธ์ 2538) : 39.

⁹ มติคณะรัฐมนตรี, ECONNEWS 6,300 (23 มิถุนายน 2540) : 7

¹⁰ “ทุจริตเงินปลูกป่า 600 ล้าน : แผนแม่บทป่าไม้ตายสนิท,” ผู้จัดการ (11-17 สิงหาคม 2540) : 13

¹¹ รายงานพิเศษที่มิข่าวเฉพาะกิจ, “เนชั่นสุดสัปดาห์ (19 กรกฎาคม 2539) : 18-19., “แฉขบวนการ (2) เหลือบดูเปลือกเกษตรกร ตอน : เขมือบบงบยาฆ่าแมลง 151 ล้าน,” เนชั่นสุดสัปดาห์ (25 กรกฎาคม 2539) : 22-23. และ “แฉขบวนการ (3) เหลือบดูเปลือกเกษตรกรตอน : เขมือบบงบยาฆ่าแมลง 151 ล้าน,” เนชั่นสุดสัปดาห์ (2 สิงหาคม 2539) : 22-23.

โครงการเพาะชำกล้าไม้และปลูกป่าภาคตะวันออกเฉียงเหนือนี้ ได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลของทั้งสองฝ่าย เพราะเป็นโครงการที่สนองตอบต่อผลประโยชน์แห่งชาติของทั้งสอง แต่ก็มีข้อน่าสังเกตว่ารัฐบาลญี่ปุ่นได้รับผลประโยชน์นี้มากกว่ารัฐบาลไทยและประชาชนไทยโดยส่วนรวม

ผลของความช่วยเหลือ ODA ในโครงการเพาะชำกล้าไม้และปลูกป่าต่อประชาชนที่เข้าร่วมโครงการรับกล้าไม้มาปลูก

ความช่วยเหลือ "ODA" ของญี่ปุ่นนั้น เป็นความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการอันหมายถึง ญี่ปุ่นจะให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศไทยผ่านช่องทางการติดต่อเฉพาะในระดับรัฐบาลเท่านั้น ดังนั้น การกำหนดการให้ความช่วยเหลือของรัฐบาลญี่ปุ่นหรือการขอรับความช่วยเหลือของรัฐบาลไทยล้วนเป็นเรื่องของการตัดสินใจโดยคนที่มีอำนาจในภาครัฐทั้งสิ้น ประชาชนของประเทศผู้รับความช่วยเหลือเช่นไทยไม่ได้อยู่ในช่องทางและไม่มีบทบาทหรือมีอำนาจที่สามารถกำหนดลักษณะความช่วยเหลือที่ต้องการได้ ซึ่งโครงการเพาะชำกล้าไม้และปลูกป่าในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เป็นตัวอย่างหนึ่งในโครงการความช่วยเหลือ ODA หลายโครงการของญี่ปุ่นในประเทศไทย โครงการนี้แม้จะมีวัตถุประสงค์สำคัญในการฟื้นฟูป่าไม้ ปรับปรุงสภาพสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติ และยกระดับฐานะชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยการส่งเสริมให้มีการปลูกป่าและมีป่าชุมชนเพิ่มมากขึ้นก็ตาม แต่ด้วยข้อจำกัดของช่องทางการให้ความช่วยเหลือที่ผ่านมาทางภาครัฐที่ผูกขาดการตัดสินใจดังที่กล่าวแล้วในข้างต้น(เช่น นโยบายการปลูกป่าทดแทนด้วยไม้โตเร็วประเภทยูคาลิปตัส) ประกอบกับข้อกำหนดในการจัดสรรเงินทุนช่วยเหลือ และข้อผูกมัดในการจัดซื้อจัดจ้างวัสดุอุปกรณ์และสิ่งก่อสร้างของโครงการ ทำให้ความช่วยเหลือ ODA ที่ให้แก่โครงการเพาะชำกล้าไม้และปลูกป่านี้อาจไม่ช่วยปรับปรุงสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ และไม่ช่วยยกระดับฐานะชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนดังที่ตั้งวัตถุประสงค์ไว้ได้

สาเหตุที่กล่าวเช่นนี้เพราะประการแรก กิจกรรมเพาะชำกล้าไม้ของโครงการได้เน้นผลสำเร็จในการเพาะชำกล้าไม้เป็นจำนวนมากโดยเฉพาะพันธุ์ไม้ยูคาลิปตัส เพื่อแจกจ่ายประชาชนที่ต้องการมีไม้ไว้ใช้สอยและเพื่อเป็นทางเลือกในการประกอบอาชีพปลูกสร้างสวนป่า ทั้งที่ในปัจจุบันยังไม่มีข้อสรุปที่ชัดเจนถึงผลดีของการปลูกยูคาลิปตัส ซึ่งหากการปลูกยูคาลิปตัสมีผลต่อการทำลายสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ ดังที่หลายฝ่ายคัดค้านจริง การแจกจ่ายกล้าไม้ยูคาลิปตัสแก่ประชาชนในท้องถิ่นเพื่อให้ไปปลูกมากเท่าไรก็ยิ่งเท่ากับเป็นการส่งเสริมให้ทำลายสภาพแวดล้อมของมากเท่านั้น ดังนั้นในเอกสารสรุปผลการดำเนินโครงการเพาะชำกล้าไม้และปลูกป่าของกรมป่าไม้ที่ระบุว่าโครงการนี้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ในด้านการฟื้นฟูสภาพป่าและปรับปรุงสภาพสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติ จึงเป็นการด่วนสรุปจนเกินไป เพราะตราบไคที่ยังไม่ทราบแน่ชัดถึงผลกระทบของยูคาลิปตัสต่อสิ่งแวดล้อมทั้งในระยะสั้นและระยะยาว ก็ไม่ควรส่งเสริมให้มีการปลูกพันธุ์ไม้ชนิดนี้

ประการที่สอง ด้วยข้อกำหนดของรัฐบาลญี่ปุ่นในการจัดสรรเงินทุนช่วยเหลือ ODA เป็นจำนวนถึง 2,980 ล้านบาท เพื่อใช้ในการก่อสร้างอาคารที่ทำการโรงซ่อมเครื่องจักรกล ยานพาหนะ และเรือนเพาะชำขนาดใหญ่ของศูนย์ส่งเสริมการเพาะชำไม้จำนวน 4 แห่ง (มหาสารคาม อุดรธานี ยโสธร และนครราชสีมา) และข้อผูกมัดแหล่งจัดซื้อจัดจ้างวัสดุอุปกรณ์และสิ่งก่อสร้างของโครงการที่เป็นของบริษัทญี่ปุ่น¹² ใช้งบประมาณในส่วนนี้ถูกใช้ไปเพื่อช่วยเหลือธุรกิจก่อสร้างของญี่ปุ่นในประเทศไทย นอกจากนี้ เงินช่วยเหลือ ODA อีกจำนวน 604 ล้านบาท ยังได้ถูกกำหนดให้ใช้เพื่อสนับสนุนคณะผู้เชี่ยวชาญ เครื่องมือ และอุปกรณ์ทางด้านวิชาการ อาสาสมัครชาวญี่ปุ่น และทุนสำหรับเจ้าหน้าที่ฝ่ายไทยในการไปฝึกอบรมและดูงานในประเทศญี่ปุ่น ดังนั้น จากความช่วยเหลือ ODA แบบให้เปล่าทั้งสองจำนวนนี้ จึงมีผลโดยตรงที่ชัดเจนต่อธุรกิจก่อสร้างญี่ปุ่นในประเทศไทยและต่อข้าราชการในหน่วยงานกรมป่าไม้ของไทยที่ได้รับประโยชน์จากความช่วยเหลือ ODA ของญี่ปุ่น ในขณะที่ผลของความช่วยเหลือ ODA ต่อราษฎรในภาคตะวันออกเฉียงเหนืออันเป็นกลุ่มเป้าหมายของการดำเนินโครงการนี้ยังไม่ชัดเจนเพราะจากการคำนวณรายได้จากการทำเกษตรของครัวเรือนที่มาขอรับกล้าไม้ในจังหวัดนครราชสีมา (ที่ตัดฟันไม้จำหน่ายแล้วมีจำนวน 28 ครัวเรือน) เปรียบเทียบกับรายได้จากการตัดฟันไม้จำหน่าย¹² พบว่ารายได้ของครัวเรือนจากการปลูกไม้ยูคาลิปตัสเพื่อตัดฟันจำหน่าย (มีจำนวน 26 ครัวเรือน) ในปัจจุบันเป็นปีที่ 5 และ ปีที่ 6 (นับจากที่เริ่มมีการปลูกในปี 2538 และ 2539) ส่วนใหญ่ต่ำกว่ารายได้เดิมที่ทำเกษตร (มีจำนวน 22 ครัวเรือน) หรือ คิดเป็นจำนวนถึงร้อยละ 84.62 ของครัวเรือนทั้งหมดที่ปลูกยูคาลิปตัสและตัดฟันไม้จำหน่ายแล้วในปัจจุบัน ยกเว้นกรณีที่บ้านครัวเรือนที่ได้ทำการเกษตรและที่ดินที่มีอยู่ว่างเปล่าไม่ได้ใช้ประโยชน์ ซึ่งการปลูกยูคาลิปตัสเป็นการช่วยเพิ่มรายได้ให้ครัวเรือน (มีจำนวน 1 ครัวเรือน) นอกนั้น ครัวเรือนที่เหลืออีกจำนวนร้อยละ 11.54 ของครัวเรือนทั้งหมดที่ปลูกยูคาลิปตัสและตัดฟันไม้จำหน่ายแล้วในปัจจุบันมีรายได้จากการทำเกษตรเท่ากับรายได้จากการตัดฟันไม้จำหน่าย

รายได้เปรียบเทียบกับจากการทำเกษตรเดิมกับการปลูกสวนป่ายูคาลิปตัสที่แสดงข้างต้นอยู่บนพื้นฐานการคำนวณผลตอบแทนที่เกิดขึ้นจากการใช้ประโยชน์จากที่ดินผืนเดียวกัน เพื่อให้ทำนาหรือทำไร่ในลักษณะเดิมกับเพื่อใช้ในการปลูกยูคาลิปตัส นอกจากนี้ ผลตอบแทนจากการปลูกยูคาลิปตัสเกิดจากการคำนวณรายได้จากการตัดฟันไม้ในปีที่ 5 และ 6 และหารเฉลี่ยด้วยจำนวนปีที่ปลูก เพื่อให้เป็นรายได้ต่อปีเปรียบเทียบกับรายได้ต่อปีจากการทำเกษตรเดิม สาเหตุที่ทำให้รายได้ของครัวเรือนจากการปลูกยูคาลิปตัสน้อยกว่ารายได้ของครัวเรือนจากการทำเกษตรเดิมเพราะการปลูกยูคาลิปตัสแม้จะเป็นพันธุ์ไม้ประเภทโตเร็ว แต่ครัวเรือนก็ยังไม่สามารถได้รับผลตอบแทนจากการปลูกในปีแรกจนถึงปีที่มีการตัดฟันไม้จำหน่าย ซึ่งโดยเฉลี่ยคือ 5 ปี ในขณะที่การทำนา หรือ ทำไร่ข้าวโพด อ้อย และมันสำปะหลัง จะได้รับ

¹² คำนวณรายได้จากการปลูกยูคาลิปตัสในระยะ 1-5 ปี แรกภายหลังการปลูก

ผลตอบแทนทั้งปีมาน้อยตามแต่ราคาผลผลิตในท้องตลาด นอกจากนี้ ยังมีอีกสาเหตุที่สำคัญอีกอย่างหนึ่งที่ทำให้รายได้จากการปลูกยูคาลิปตัสน้อยกว่าการทำเกษตรแบบเดิม นั่นคือคุณภาพของไม้ยูคาลิปตัสที่ครัวเรือนตัดฟันจำหน่ายยังไม่ได้ขนาดของความสูงและเส้นผ่าศูนย์กลางที่ตลาดรับซื้อต้องการ ทำให้หลายครัวเรือนตัดฟันไม้จำหน่ายได้เพียงบางส่วนในพื้นที่ปลูก

อย่างไรก็ดี จากการสัมภาษณ์ครัวเรือนที่มาขอรับกล้าไม้ถึงการเปลี่ยนแปลงของรายได้จากการปลูกต้นไม้เปรียบเทียบกับในการทำเกษตรเดิม พบว่า ครัวเรือนที่ตัดฟันไม้จำหน่ายแล้วในปัจจุบันทั้งหมด (มีจำนวน 28 ครัวเรือน) ตอบว่า ครัวเรือนมีรายได้ดีขึ้นกว่าเดิม หรือ คิดเป็นร้อยละ 39.44 ของครัวเรือนที่มาขอรับกล้าไม้ทั้งหมดโดยให้เหตุผลว่าเพราะมีการตัดฟันไม้จำหน่ายแล้ว ในขณะที่ครัวเรือนส่วนใหญ่อีกจำนวนร้อยละ 53.52 ของครัวเรือนที่มาขอรับกล้าไม้ทั้งหมดเห็นว่า รายได้ของครัวเรือนเท่าเดิมเพราะยังไม่มีรายได้จากการตัดฟันไม้ และครัวเรือนอีกจำนวนร้อยละ 7.04 ตอบว่าครัวเรือนมีรายได้แย่ลงกว่าเดิมเพราะกล้าไม้ตายระหว่างที่ปลูก ทำให้เสียค่าบำรุงรักษาไปโดยที่ยังไม่ได้ผลตอบแทนใด ๆ จากคำตอบของครัวเรือนที่มาขอรับกล้าไม้สนับสนุนฐานได้ว่า การตัดฟันไม้จำหน่ายโดยเฉพาะแบบเหมาไร่จะทำให้ครัวเรือนได้ผลตอบแทนเป็นเงินก้อนจำนวนหนึ่ง ทำให้ครัวเรือนเข้าใจว่า เงินจากการจำหน่ายไม้เข้ามาทดแทนรายได้ปกติที่เคยได้จากการทำเกษตรหลายเท่า แต่ครัวเรือนอาจมิได้คำนึงว่า รายได้ที่เงินก้อนจากการจำหน่ายไม้นั้นเป็นผลตอบแทนจากการปลูกไม้ในระยะเวลา 5-6 ปี ตัวอย่างเช่นมีครัวเรือนรายหนึ่งที่ปลูกยูคาลิปตัสจำนวน 5,000 กล้า บนพื้นที่ปลูกจำนวน 20 ไร่ ครัวเรือนได้ตัดฟันไม้จำหน่ายแล้วในปัจจุบันในราคาเหมาไร่ทั้งหมดเป็นเงิน 60,000 บาท อันเป็นผลตอบแทนของการลงทุนในเวลา 5-6 ปี รายได้ต่อปีจึงเท่ากับ 10,000-20,000 บาท ซึ่งต่ำกว่ารายได้เดิมจากการทำไร่มันสำปะหลังที่ครัวเรือนมีรายได้ปีละ 70,000 บาท ดังนั้น จึงสรุปได้ในขณะนี้ว่า การปลูกยูคาลิปตัสในระยะเวลา 5-6 ปี ของครัวเรือนที่ตัดฟันไม้จำหน่ายแล้วในปัจจุบัน ไม่ได้ให้ผลตอบแทนมากกว่าการทำนาหรือทำไร่ต่าง ๆ ตามวิถีชีวิตเดิมของครัวเรือนเลย

ปัญหาของการรับความช่วยเหลือ ODA จากญี่ปุ่นในโครงการเพาะชำกล้าไม้และปลูกป่าภาคตะวันออกเฉียงเหนือและข้อเสนอแนะ

ปัญหาสำคัญที่สุดของโครงการเพาะชำกล้าไม้และปลูกป่าในภาคตะวันออกเฉียงเหนือนี้ คือ ปัญหาการบริหารจัดการที่ไม่มีประสิทธิภาพของฝ่ายไทยที่ดำเนินการโดยกรมป่าไม้ แบ่งออกได้เป็น 4 ด้านดังนี้

1. ด้านเงินทุนที่ใช้ในการปลูกและบำรุงรักษาพันธุ์ไม้

แม้ครัวเรือนที่เข้าร่วมโครงการเพาะชำกล้าไม้และปลูกป่า จะได้รับการสนับสนุนกล้าไม้ฟรีจากโครงการอื่นทำให้ประหยัดค่าใช้จ่ายด้านกล้าไม้ไปส่วนหนึ่ง แต่ครัวเรือนยังคงประสบปัญหาขาดเงินทุนที่ใช้ในการปลูกและบำรุงรักษาพันธุ์ไม้ เช่น ปุ๋ย ยาฆ่าแมลง ค่าจ้างปลูก และค่าใช้จ่ายเบ็ดเตล็ดอื่น ๆ ฉะนั้นเมื่อเงินที่ใช้ลงทุนซึ่งมาจากเงินออม หรือรายได้ประจำบางส่วนเริ่มไม่เพียงพอ ครัวเรือนบางส่วนก็มักจะละเลยการดูแลเอาใจใส่ต้นไม้ ต้นไม้จึงโตช้ากว่าปกติ ส่งผลให้หลายครัวเรือนยังไม่มีรายได้จากการตัดฟันไม้จำหน่ายจนถึงปัจจุบัน

2. ด้านคุณภาพของกล้าไม้

ครัวเรือนที่รับพันธุ์ไม้จากโครงการไปปลูกจำนวนหลายครัวเรือนให้ความเห็นว่า กล้าไม้ที่ได้รับจากทางศูนย์ส่งเสริมการเพาะชำกล้าไม้ไม่ค่อยแข็งแรง เมื่อเทียบกับกล้าไม้ที่มีบริษัทเอกชนจำหน่ายทำให้บางครัวเรือนที่พอจะมีกำลังทรัพย์และต้องการลงทุนในอาชีพนี้อย่างจริงจัง จึงไปซื้อกล้าไม้จากที่อื่น (เช่น บริษัทแอ็ดวานซ์อะโกร ซึ่งมีข้อตกลงแลกเปลี่ยนว่า ผู้ที่ไปซื้อเมล็ดพันธุ์ไม้จะตัดฟันไม้ขายให้เมื่อต้นไม้โตเต็มที่ ซึ่งครัวเรือนที่ไปซื้อก็ยินดีเพราะต้องการตลาดรองรับที่แน่นอน) ซึ่งเป็นการเพาะเลี้ยงแบบเนื้อเยื่อ (แต่จะมีต้นทุนสูง) อันจะทำให้ต้นไม้เติบโตอย่างสม่ำเสมอมากกว่ากล้าไม้แบบเพาะจากเมล็ดของทางศูนย์เพาะชำฯ ของโครงการ ซึ่งจะมีความผันแปรทางพันธุกรรมสูงและจะส่งผลให้ต้นไม้เติบโตไม่สม่ำเสมอ¹³

3. ด้านการให้ความรู้ในการปลูกและบำรุงรักษาพันธุ์ไม้

แม้ว่าครัวเรือนที่รับพันธุ์ไม้จากโครงการไปปลูกส่วนใหญ่จะตอบว่า ตนมีความรู้ในการปลูกและบำรุงรักษาต้นไม้ เพราะส่วนใหญ่ได้รับเอกสารคู่มือการปลูกก็ตาม แต่ปัญหา คือ “ความรู้” ในการปลูกและดูแลต้นไม้ที่ครัวเรือนมีนั้น รู้อย่างถูกต้องหรือไม่ และรู้อยู่ในระดับใด เพราะการปลูกและดูแลต้นไม้ให้เจริญเติบโตอย่างสม่ำเสมอและรอดตายมากที่สุด มิได้ขึ้นอยู่กับปัจจัยเพียงเรื่องความแข็งแรงของกล้าไม้และความเหมาะสมของสภาพแวดล้อมในการปลูก แต่ยังขึ้นอยู่กับ “เทคนิค” ในการปลูกต้นไม้อีกด้วย ซึ่งเป็นเรื่องที่อยู่ในความสามารถของหน่วยงานป่าไม้ระดับท้องถิ่นที่จะให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนได้

¹³ เรียงชัย เผ่าสัจจ. ไม้ยูคาลิปตัส. เอกสารส่งเสริมและเผยแพร่โดยสำนักงานส่งเสริมการปลูกป่า กรมป่าไม้, ม.ป.ป., 63.

4. ด้านราคาจำหน่ายไม้

ในจำนวนครัวเรือนที่สามารถตัดฟันไม้จำหน่ายแล้วนั้น มีหลายครัวเรือนที่ประสบปัญหาถูกกดราคารับซื้อไม้ ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นเพราะเนื้อไม้ไม่ค่อยมีคุณภาพ อย่างไรก็ตาม ในบางครัวเรือนที่ยังไม่ได้ตัดฟันไม้จำหน่ายในปัจจุบัน กล่าวว่า ราคาจำหน่ายไม้ต่ำ จึงไม่ต้องการตัดฟันจำหน่ายในขณะนี้

ปัญหาที่หยิบยกมากล่าวในที่นี้ เป็นลูกโซ่ที่ต่อเนื่องกันจากวิธีการบริหารจัดการของโครงการที่มุ่งเน้นเป้าหมายด้านปริมาณการเพาะชำกล้าไม้ และความสำเร็จในการแจกจ่ายกล้าไม้ให้หมดในแต่ละปี โดยมองข้ามปัญหาที่เกิดขึ้นกับประชาชน คือ เมื่อครัวเรือนประสบปัญหาในการปลูกพันธุ์ไม้ที่ได้รับมา เช่น ขาดความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้อง ก็จะทำให้ต้นไม้ที่ปลูกโตได้ไม่เต็มที่ หรือตายไประหว่างที่ปลูก ครัวเรือนจึงจำหน่ายไม้ที่ตัดฟันไม่ได้ราคา (หรือยังไม่สามารถตัดฟันได้แม้จะถึงกำหนดระยะตัดฟันแล้วก็ตาม) ทำให้ครัวเรือนมีรายได้จากการตัดฟันไม้จำหน่ายน้อยกว่ารายได้เดิมจากการทำเกษตรในลักษณะอื่น ๆ ดังนั้น การแจกจ่ายกล้าไม้ของโครงการจึงเท่ากับเป็นการสูญเสียเปล่าและสิ้นเปลืองทั้งงบประมาณแผ่นดินและงบประมาณความช่วยเหลือ ODA ของญี่ปุ่น อีกทั้งยังไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ในการยกระดับฐานะของประชาชนในท้องถิ่น

สรุป

โครงการส่งเสริมการเพาะชำกล้าไม้และปลูกป่าภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เกิดขึ้นจากการริเริ่มของกรมป่าไม้ที่ต้องการเพิ่มพื้นที่ป่าไม้ของประเทศให้ได้ตามเป้าหมายร้อยละ 40 ของพื้นที่ตามนโยบายป่าไม้แห่งชาติในปี พ.ศ. 2528 โดยเฉพาะการฟื้นฟูสภาพป่าในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ที่มีพื้นที่ป่าไม้ในปัจจุบันเหลืออยู่เพียงร้อยละ 13 ของพื้นที่ภาค แต่เนื่องจากงบประมาณในการจัดทำโครงการของภาครัฐจำกัด รัฐบาลไทยจึงจำเป็นต้องขอความช่วยเหลือ ODA จากรัฐบาลญี่ปุ่นซึ่งมีนโยบายสนับสนุนโครงการด้านสิ่งแวดล้อมของกำลังพัฒนา

รัฐบาลญี่ปุ่นได้ให้การสนับสนุนความช่วยเหลือ ODA ในลักษณะที่เป็นเงินให้เปล่า และให้การช่วยเหลือทางวิชาการ โดยมีกำหนดระยะเวลาการดำเนินงานในระยะแรกระหว่างปี พ.ศ. 2534-2539 มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อเพิ่มพื้นที่ป่าไม้ ปรับปรุงสภาพสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติ และยกระดับฐานะชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือของไทย โดยการส่งเสริมให้มีการปลูกป่าและป่าชุมชนเพิ่มขึ้น โครงการเพาะชำกล้าไม้และปลูกป่านี้ประกอบด้วยกิจกรรมหลัก 4 กิจกรรมได้แก่ การเพาะชำและแจกจ่ายกล้าไม้, การส่งเสริมการเพาะชำกล้าไม้และปลูกป่า, การฝึกอบรม และการปลูกป่าสาธิต

จากผลการศึกษาด้านความสำเร็จของโครงการเพาะชำกล้าไม้และปลูกป่าตามวัตถุประสงค์ด้านการพัฒนาสภาพชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนจังหวัดนครราชสีมา พบว่า ครัวเรือนประชาชนที่ไปขอรับกล้าไม้ของโครงการปลูกส่วนใหญ่ยังไม่ได้รับผลตอบแทนจากต้นไม้ที่ปลูก ทำให้ไม่มีการพัฒนาด้านรายได้

ของครัวเรือนจากเดิม ขณะเดียวกันมีครัวเรือนบางส่วนที่ได้รับผลตอบแทนจากการตัดฟันไม้จำหน่ายแล้ว ในปัจจุบันซึ่งส่วนใหญ่เป็นไม้ยูคาลิปตัส โดยครัวเรือนเห็นว่าการตัดฟันไม้จำหน่ายทำให้ครัวเรือนมีระดับ รายได้เพิ่มขึ้นกว่าเดิม ทั้งนี้อาจเป็นเพราะครัวเรือนได้รับผลตอบแทนเป็นเงินก้อนทำให้ไม่ได้คำนึงว่าเงินที่ได้รับเป็นผลตอบแทนจากการลงทุนเป็นระยะเวลาจนถึงปีที่มีการตัดฟันไม้ เพราะเมื่อเปรียบเทียบรายได้จากการจำหน่ายไม้กับรายได้จากการทำเกษตรเดิมของครัวเรือนที่ตัดฟันไม้จำหน่ายแล้ว พบว่าครัวเรือนเกือบทั้งหมดมีรายได้ต่ำกว่ารายได้จากการทำเกษตรเดิมของครัวเรือน อย่างไรก็ตามผลตอบแทนจากการจำหน่ายไม้ของครัวเรือนที่มีการตัดฟันไม้แล้วนั้น ทำให้ครัวเรือนมีสภาพชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น สังเกตจากพฤติกรรมการซื้อเครื่องใช้บริโภค (สิ่งอำนวยความสะดวก) ใหม่, การปรับปรุงที่อยู่อาศัยเดิมรวมถึงการจับจองหรือซื้อที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยและเพื่อการพาณิชย์ และความสามารถในการส่งสมาชิกในครัวเรือนให้ศึกษาต่อ

จากการศึกษายังพบว่า ครัวเรือนส่วนใหญ่นิยมมาขอรับพันธุ์ไม้ยูคาลิปตัสไปปลูกซึ่งเป็นพันธุ์ไม้ที่ศูนย์ส่งเสริมการเพาะชำกล้าไม้ทำการเพาะชำเป็นจำนวนมากที่สุดในบรรดาพันธุ์ไม้ทั้งหมด ซึ่งครัวเรือนจำนวนเกือบครึ่งหนึ่งที่ปลูกยูคาลิปตัสพบว่า ยูคาลิปตัสมีผลต่อระบบนิเวศน์ได้แก่ การลดความสมบูรณ์ของดิน (ดินแห้งขึ้น) การยับยั้งการเติบโตของพืชควบ (พืชที่ปลูกอยู่ร่วมกัน) และทำให้สัตว์เล็ก เช่น มดและแมลงไม่สามารถอาศัยอยู่ร่วมด้วยได้ จากผลที่เกิดจากการปลูกยูคาลิปตัสของครัวเรือนที่มาขอรับกล้าไม้ และจากการศึกษาเอกสารทางวิชาการเกี่ยวกับการปลูกยูคาลิปตัส จึงอาจสรุปได้ในขณะนี้ว่า ยูคาลิปตัสให้คุณน้อยกว่าให้โทษต่อสิ่งแวดล้อม ดังนั้นจากรายงานผลการดำเนินงานที่สรุปว่า โครงการนี้สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ในด้านการปรับปรุงสภาพแวดล้อม จึงอาจทำให้เกิดคำถามได้ว่ายูคาลิปตัสช่วยปรับปรุงสภาพแวดล้อมอย่างไร นอกจากนี้ วัตถุประสงค์สำคัญของโครงการที่ต้องการเพิ่มพื้นที่ป่าขึ้นด้วยการส่งเสริมให้มีการปลูกไม้โตเร็วโดยเฉพาะยูคาลิปตัส อาจทำให้เกิดการโต้แย้งเช่นในโครงการอื่น ๆ ที่ผ่านมามีเป็นนโยบายที่เหมาะสมแล้วหรือไม่

นอกจากนี้ จากการศึกษายังทำให้ทราบถึงปัญหาในการรับความช่วยเหลือ ODA จากญี่ปุ่นในโครงการนี้ ซึ่งก็คือปัญหาการบริหารจัดการที่ไม่มีประสิทธิภาพของฝ่ายไทยที่ดำเนินการโดยกรมป่าไม้ ได้แก่ ปัญหาด้านเงินทุนที่ใช้ในการปลูกและบำรุงรักษาพันธุ์ไม้ของครัวเรือนที่เข้าร่วมโครงการ ปัญหาคุณภาพของกล้าไม้ ปัญหาการขาดความรู้ในการปลูกและบำรุงพันธุ์ไม้ที่ถูกต้อง และปัญหาด้านราคาจำหน่ายไม้ ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินโครงการนี้บรรลุผลด้านการพัฒนาสภาพชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนอย่างแท้จริง จึงขอเสนอประเด็นเพื่อการพิจารณาของหน่วยงานและรัฐบาลไทย *ประการแรก* คือ การจัดสรรงบประมาณ ODA ส่วนหนึ่ง เพื่อใช้เป็นเงินอุดหนุนครัวเรือนที่เข้าร่วมโครงการหรือใช้เพื่อใช้เป็นงบประมาณในการจัดซื้อปุ๋ยและยาฆ่าแมลง ทั้งนี้เพื่อช่วยลดต้นทุนในการปลูกไม้ของผู้เข้าร่วมโครงการ *ประการที่สอง* ศูนย์ส่งเสริมการเพาะชำกล้าไม้ควรหันมาเน้นความสำเร็จด้านคุณภาพของกล้าไม้มากกว่า

ความสำเร็จในด้านปริมาณการผลิต เช่น การเปลี่ยนวิธีการเพาะชำแบบเมล็ดซึ่งมีความผันแปรทางพันธุกรรมสูงมาเป็นการเพาะชำแบบเนื้อเยื่อซึ่งทำให้กล้าไม้มีการเติบโตที่สม่ำเสมอมากกว่า *ประการที่สาม* หน่วยงานท้องถิ่นของกรมป่าไม้ควรติดตามดูแลผลการปลูกพันธุ์ไม้ของครัวเรือนอย่างทั่วถึงมากยิ่งขึ้น เพื่อให้ประชาชนมีทัศนคติที่ดีต่อหน่วยงานของกรมป่าไม้และเชื่อถือในคำแนะนำของหน่วยงานเหล่านี้ในอนาคต *ประการสุดท้าย* กรมป่าไม้ควรกำหนดมาตรฐานของคุณภาพไม้ให้แก่ครัวเรือน และประกันราคารับซื้อขั้นต่ำเพื่อป้องกันการถูกกดราคารับซื้อไม้ของประชาชน

จากปัญหาการบริหารจัดการโครงการที่ไม่มีประสิทธิภาพของฝ่ายไทย อันทำให้โครงการนี้ไม่อาจบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ จึงทำให้เกิดคำถามขึ้นว่า รัฐบาลญี่ปุ่นในฐานะของเจ้าของเงินทุนความช่วยเหลือควรเข้ามามีบทบาทชี้นำต่อการบริหารจัดการโครงการนี้ในฐานะของผู้ที่มีความรู้และมีเทคโนโลยีด้านสิ่งแวดล้อมที่สูงกว่ากำลังพัฒนาเช่นไทยหรือไม่ และหากญี่ปุ่นมีความสนใจต่อปัญหาสิ่งแวดล้อมในระยะยาวอย่างจริงจังในประเทศไทย เป็นการควรหรือไม่ที่ญี่ปุ่นจะต้องลดความสำคัญของผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและหันมามุ่งเน้นการแก้ไขปัญหาในระยะยาวอันเป็นการพัฒนาที่ยั่งยืนอย่างแท้จริง

อย่างไรก็ดี โครงการเพาะชำกล้าไม้และปลูกป่าในภาคตะวันออกเฉียงเหนือนี้ เป็นโครงการหนึ่งในอีกจำนวนหลายโครงการที่แสดงถึงปัญหาในการรับความช่วยเหลือ ODA ของญี่ปุ่น ซึ่งยังนับว่าเป็นความโชคดีของไทยที่โครงการนี้เริ่มขึ้นก่อนที่ญี่ปุ่นจะยุติการให้ความช่วยเหลือแบบให้เปล่า เพราะหากเงินทุนที่ใช้ในโครงการนี้เป็นความช่วยเหลือประเภทเงินกู้แล้ว ประเทศไทยย่อมต้องได้รับผลกระทบมากกว่าที่เกิดขึ้นอย่างแน่นอน

ภาคผนวก

เปรียบเทียบปริมาณความร่วมมือที่ประเทศไทยได้รับจากต่างประเทศ
ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1-8

หน่วย : พันเหรียญสหรัฐ

แหล่ง	แผนฯ 1 (2504-2509)	แผนฯ 2 (2510-2514)	แผนฯ 3 (2515-2519)	แผนฯ 4 (2520-2524)	แผนฯ 5 (2525-2529)	แผนฯ 6 (2530-2534)	แผนฯ 7 (2535-2539)	แผนฯ 8 (2540-2541)
สหรัฐอเมริกา	132,295.4	197,947.0	61,360.5	69,825.5	98,340.1	95,747.7	23,599.4	3,876.7
สหประชาชาติ	7,326.1	24,067.1	36,732.1	73,821.5	75,090.5	100,048.1	89,750.0	32,000.0
ญี่ปุ่น		7,900.6	12,772.9	210,091.0	416,168.2	618,911.7	255,940.2	60,889.6
ออสเตรเลีย		11,190.4	12,139.9	24,162.2	38,262.4	74,099.8	51,964.4	7,192.7
แคนาดา		1,953.6	640.4	352.2	9,072.4	29,482.2	9,389.5	1,505.1
อังกฤษ		3,733.1	4,072.9	8,829.2	9,940.0	14,988.2	5,870.7	2,188.0
นิวซีแลนด์		3,875.5	2,265.4	4,354.3	2,845.0	2,783.3	1,423.8	1,233.7
เยอรมัน		7,542.6	12,222.5	41,302.7	51,765.9	59,358.3	48,497.5	27,901.0
เนเธอร์แลนด์		1,000.6	1,726.3	1,800.9	4,283.7	8,950.8	4,010.4	639.1
ฝรั่งเศส		2,277.8	4,515.0	6,069.3	6,594.5	7,175.3	16,685.3	12,345.2
เดนมาร์ก		1,266.9	1,796.0	1,307.6	618.5	2,738.7	36,198.1	17,612.2
เบลเยียม		20.1	17.5	166.3	5,450.1	5,647.0	12,256.8	4,331.8
อิตาลี		52.6	42.5	220.0	1,361.2	5,490.0	12,256.8	
สหภาพยุโรป				40,637.3	57,781.8	27,485.7	27,987.5	4,343.2
อาสาสมัคร		8,588.6	8,728.4	9,168.7	16,017.2	23,201.7	27,953.7	8,814.0
NGOs		6,953.2	11,157.6	10,144.3	44,282.0	8,167.0	81,737.3	23,583.4
อาเซียน				129.0	310.8	1,233.5	873.0	20.5
แผนโคลัมโบ*	11,871.0							
กลุ่มประเทศที่สาม**	3,538.7							
อื่นๆ		2,196.9	3,226.7	2,010.8	4,772.1	9,123.7	16,109.2	10,256.1
รวม (1,000 US\$)	155,031.2	280,566.6	173,416.6	504,392.6	842,956.6	1,094,633.6	715,128.6	218,732.3
รวม (1,000 บาท)	31,000,624.0	5,611,332.0	3,468,332.0	10,087,852.0	22,085,462.9	27,913,156.8	18,235,778.7	7,822,076.9
ใช้อัตรา 1 US\$	20.0	20.0	20.0	20.0	20.0	20.0	20.0	20.0

ที่มา: กรมวิเทศสหการ

หมายเหตุ * เป็นตัวเลขรวมของประเทศสมาชิกแผนโคลัมโบ

** เป็นตัวเลขรวมของประเทศกลุ่มยุโรป