



TERRA

โครงการฟื้นฟูนิเวศวิทยาในภูมิภาคอินโดจีนและพม่า
โทร: 02 691 0718-20 โทรสาร: 02 691 0714

ต้นไม้ของใคร ? : โครงการปลูกป่า 5 ล้านเฮกตาร์ของเวียดนาม

โดย คริส แลง

ตีพิมพ์ในจดหมายข่าว World Rainforest Movement
ฉบับที่ 38 เดือนกันยายน 2543

ประวัติศาสตร์สวนป่าเวียดนามเริ่มขึ้นในปี 2499 ตามรายงานของเหงียน งอกlung (Nguyen Ngoclung) ผู้อำนวยการกรมพัฒนาป่าไม้ของเวียดนาม นับตั้งแต่ปี 2549-2535 มีการปลูกป่าเกินกว่า 1 ล้านเฮกตาร์ (ประมาณ 6.2 ล้านไร่) แต่อัตราการรอดต่ำ และไม้ที่ผลิตได้จำนวนมากถูกส่งออกเป็นชิ้นไม้สับไปยังญี่ปุ่นหรือไต้หวัน

ถึงกระนั้น รัฐบาลเวียดนามก็มุ่งมั่นที่จะเพิ่มพื้นที่สวนป่าในประเทศ ในปี 2535 รัฐบาลได้เริ่ม "โครงการ 327" ที่มุ่ง "นำความเขี้ยวกลับคืนสู่ภูเขาหัวโล้น" สำนักข่าวเวียดนามรายงานว่าระหว่างปี 2531 และ 2537 มีการปลูกไม้ 115,000 เฮกตาร์ (ประมาณ 718,000 ไร่) ต่อปี และในช่วงปี 2538-2541 อัตราการปลูกเพิ่มขึ้นเป็น 193,000 เฮกตาร์ (ประมาณ 1,196,600 ไร่) ต่อปี ซึ่งเป็นภาระทางการเงินที่สูงสำหรับรัฐ ในปี 2541 โครงการ 327 ทำให้รัฐบาลต้องใช้จ่ายถึง 273 ล้านเหรียญสหรัฐฯ (ประมาณ 10,220 ล้านบาท)

ในตอนแรก รัฐบาลเวียดนามไม่ประสบความสำเร็จในความพยายามที่จะให้ธนาคารโลกสนับสนุนทางการเงินแก่โครงการ 327 ต่อมาในปี 2541 ธนาคารโลกได้จ้างบริษัทฟอร์เทค (Fortech) บริษัทที่ปรึกษาด้านป่าไม้ เพื่อ "อธิบาย วิเคราะห์ และประเมิน" โครงการ 327 ที่ปรึกษาของฟอร์เทคระบุว่า ภายใต้โครงการ 327 พื้นที่ป่าธรรมชาติในเวียดนามยังคงลดลงอย่างต่อเนื่อง และโครงการปลูกไม้โตเร็วก็ล้มเหลวเป็นส่วนมาก ปัญหาที่ผู้เชี่ยวชาญระบุคือ รัฐบาลเวียดนามใช้แนวทางแบบราชการที่มีลักษณะจากบนลงล่าง การจัดสรรที่ดินที่ไม่ได้ตั้งการมีส่วนร่วมจากคนท้องถิ่น การใช้แนวคิดวิธีที่ด้อยประสิทธิภาพ และโครงการถูกยึดยึดให้กับคนจนโดยไม่ได้มีปัจจัยเกื้อหนุน และเวียดนามมีพื้นที่น้อยสำหรับโครงการสวนป่าขนาดใหญ่

อาจเป็นเพราะความล้มเหลวในการดึงการสนับสนุนจากธนาคารโลก รัฐบาลจึงได้เสนอโครงการใหม่ที่ใหญ่กว่าเพื่อทดแทนโครงการ 327 นั่นคือ โครงการปลูกป่า 5 ล้านเฮกตาร์ (ประมาณ 36 ล้านไร่) เป้าหมายของโครงการ คือ การเพิ่มพื้นที่ป่าในประเทศให้เป็น 14 ล้านเฮกตาร์ (ประมาณ 87 ล้านไร่) ภายในปี 2553 พื้นที่เป้าหมาย 5 ล้านเฮกตาร์นี้ มาจากแผนที่ของฝรั่งเศสในปี 2486 ที่ระบุว่าเวียดนามมีพื้นที่ 43% ณ ขณะนั้นที่เป็นพื้นที่ป่าไม้ คือมีอยู่ 5 ล้านเฮกตาร์ (36 ล้านไร่) ซึ่งมากกว่าตัวเลขของทางการ ในช่วงกลางทศวรรษ 2534-2543 เมื่อรัฐบาลฝันถึงโครงการนี้เป็นครั้งแรก คาดว่าจะต้องจ่ายเงินประมาณ 2,500 ล้านเหรียญสหรัฐฯ (ประมาณ 10,000 ล้านบาท) ซึ่งประมาณ 1.5 ล้านเหรียญสหรัฐฯ (60 ล้านบาท) จะมาจากหน่วยงานช่วยเหลือระหว่างประเทศ ในจำนวน 5 ล้านเฮกตาร์ (36 ล้านไร่) รัฐบาลมีแผนที่จะให้ 1 ล้านเฮกตาร์ (6.2 ล้านไร่) เป็นพื้นที่สวนป่าเพื่อการผลิตเยื่อกระดาษ โดยรัฐบาลได้อนุมัติโครงการนี้ในการประชุมสมัชชาแห่งชาติครั้งที่ 10

หกเดือนหลังจากนั้น หน่วยงานช่วยเหลือแบบทวิภาคีตกลงที่จะสนับสนุนโครงการดังกล่าว ในการประชุมคณะที่ปรึกษา (Consultative Group) ที่ปารีส ในเดือนธันวาคม 2541 ซึ่งมีธนาคารโลกเป็นประธาน อีก 1 ปีต่อมา เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 2542 บันทึกความตกลงถูกลงนามโดยเลอ ฮุย โหวง (Le Huy Ngo) รัฐมนตรีเกษตรและการพัฒนาชนบท และตัวแทนของหน่วยงานความช่วยเหลือระหว่างประเทศ 15 คน

ต่อมามีการก่อตั้ง “คณะกรรมการร่วมเพื่อความเป็นพันธมิตร” (Joint Partnership Steering Committee) ขึ้น ประกอบด้วยผู้แทนของรัฐบาลเวียดนามและหน่วยงานช่วยเหลือระหว่างประเทศ ในขณะที่เดียวกันก็มีการจัดตั้งหน่วยปฏิบัติการ 3 หน่วย ที่มุ่งตรวจสอบสิ่งต่าง ๆ เช่น นโยบายป่าไม้ สถาบัน การลงทุนในภาคป่าไม้ ความช่วยเหลือที่ต้องการ และยุทธศาสตร์การระดมทุน อย่างไรก็ตาม ชัดเจนว่า ผลกระทบของพีชเชิงเดี่ยวแปลงใหญ่ต่อประชาชนและสิ่งแวดล้อม ไม่ใช่ส่วนหนึ่งของภารกิจของหน่วยปฏิบัติการเหล่านี้แต่อย่างใด

หน่วยงานร่วมมือเพื่อการพัฒนานานาชาติของรัฐบาลสวีเดน (The Swedish International Development Agency – SIDA) เป็นหน่วยงานหนึ่งที่เกี่ยวข้องในการพูดคุยกับรัฐบาลเกี่ยวกับโครงการปลูกป่า 5 ล้านเฮกตาร์ นายรอล์ฟ แซมมวลสัน (Rolf Samuelsson) เลขาธิการเอก ณสถานทูตสวีเดนประจำฮานอย กล่าวถึงทัศนคติของ SIDA ต่อโครงการนี้ว่า “เราคิดว่ามันอาจจะ เป็นโครงการที่มีลักษณะวางแผนแบบบนลงล่างอย่างค่อนข้างแข็งตัว และมีลักษณะเป็นวาระทางการเมืองและอื่น ๆ แต่ในฐานะที่สวีเดนกำลังสนับสนุนหุ้นส่วนอย่างมาก และแนวการดำเนินโครงการที่คุมทั้งภาคส่วน เราคิดว่าโครงการนี้เป็นจุดเริ่มต้นที่ดีสำหรับการพูดคุยกับรัฐบาลในประเด็นการป่าไม้

นายแซมมวลสันกล่าวว่า SIDA ได้ขอให้ศูนย์วิจัยป่าไม้นานาชาติในอินโดนีเซียเข้าร่วมในกระบวนการเจรจา บนพื้นฐานที่ว่า ยังไม่มี “ผู้เชี่ยวชาญเก่ง ๆ มากพอที่จะช่วยกระทรวงทำเอกสาร”

หน่วยงานอื่น ๆ ที่เข้าร่วมในคณะกรรมการร่วมเพื่อความเป็นพันธมิตร มีเนเธอร์แลนด์ เยอรมนี หน่วยงานเพื่อการพัฒนาขององค์การสหประชาชาติ (UNDP) และธนาคารโลก บางส่วนได้เข้าร่วมในฐานะผู้ให้ทุนหรือกำลังวางแผนในโครงการปลูกป่าอื่น ๆ ในเวียดนามอยู่แล้ว เช่น ธนาคารโลกบรรจุโครงการที่ชื่อว่า “การฟื้นฟูสภาพป่าบนเขาหัวโล้น” มูลค่า 75 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ในบทประมวลการให้เงินสนับสนุน (Money Operational Summary) ประจำเดือน พฤษภาคม 2543 ของธนาคาร แต่ก็มีรายละเอียดน้อย แม้ธนาคารโลกจะบรรจุโครงการดังกล่าว มาแล้วเป็นเวลาหลายเดือน ในเดือนมีนาคม 2540 ธนาคารพัฒนาเอเชียอนุมัติเงินกู้ปลอดดอกเบี้ย 33 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ (1,320 ล้านบาท) สำหรับโครงการภาคป่าไม้ระยะ 5 ปี ซึ่งรวมถึงการปลูกป่าในพื้นที่ภูเขาใน 4 จังหวัดของเวียดนาม ส่วนของโครงการนี้คือการปลูกไม้โตเร็วในพื้นที่ 12,000 เฮกตาร์ (ประมาณ 74,400 ไร่) ที่ปรึกษาสำหรับโครงการนี้คือบริษัทจีเอฟเอ (Gesellschaft für Agrarprojekte GmbH – GFA) บริษัทที่ปรึกษาด้านการป่าไม้และการเกษตรจากเมืองฮัมบวร์ก ประเทศเยอรมัน

ในขณะที่หน่วยงานความช่วยเหลือต่าง ๆ และรัฐบาลเวียดนามกำลังพูดคุยเกี่ยวกับอนาคตทางการเงินสำหรับโครงการทั้งหลาย รัฐบาลก็ได้เริ่มต้นการปลูกไม้ยืนต้น ในปี 2542 มีการปลูก “ป่า” จำนวน 206,000 เฮกตาร์ (ประมาณ 1,277,200 ไร่) จากเป้าหมาย 310,000 เฮกตาร์ (ประมาณ 1,922,000 ไร่) กว่า 5,000 เฮกตาร์ (ประมาณ 36,000 ไร่) เป็นการปลูกโดยหว่านเมล็ดพันธุ์จากทางอากาศในจังหวัดไลซู (Lai Chau) ทางภาคตะวันตกเฉียงเหนือ เป้าหมายสำหรับปี 2543 คือปลูกให้ได้ 403,000 เฮกตาร์ (ประมาณ 2,498,600 ไร่) โดยใช้งบประมาณ 25 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ (ประมาณ 1,000 ล้านบาท)

ตรรกะเบื้องหลังทั้งหลายทั้งปวงนี้ ดูเหมือนจะเป็นไปง่าย ๆ ที่ว่า ต้นไม้นั้นดี แต่มีการวิเคราะห์น้อยมาก ว่าต้นไม้เพื่อใคร หรือเพื่ออะไร ความเป็นไปได้ประการหนึ่งคือ การปลูกไม้ยืนต้นเพื่ออุตสาหกรรมเยื่อและกระดาษ อย่างไรก็ตาม มีรายงานในหนังสือพิมพ์เวียดนามนิวส์ในเดือนสิงหาคม 2542 ว่า บริษัทกระดาษแห่งชาติของเวียดนามมีกระดาษจำนวน 18,000 ดันเหลืออยู่ในสต็อกเพราะการบริโภคภายในประเทศที่ต่ำ ในปี 2542 บริษัทผู้ขาดทุนรายใหญ่ที่สุดของประเทศ มี 9 บริษัทลูก ซึ่งรายงานผลประกอบการที่ขาดทุนในปีนั้น ในปี 2541 ผู้ผลิตไม้ของเวียดนามถูกให้เก็บไม้ไว้ในสต็อกของตัวเอง เพราะไม้ไม่กินความความสามารถที่จะผลิตเยื่อในประเทศ ในเดือนธันวาคม 2542 หนังสือพิมพ์ Nhan Dan ในฮานอย รายงานว่า เกษตรกรขายไม้เพื่อทำไม้ฟืนในตลาดท้องถิ่น แทนที่จะขายให้กับอุตสาหกรรมเยื่อกระดาษ เนื่องจากไม่มีระบบการขนส่งที่ดีและมูลค่าของไม้ก็ต่ำ หากขายให้โรงงานทำกระดาษ

แม้ตัวอย่างเหล่านี้ไม่ได้ให้ภาพรวมทั้งหมด แต่ก็บ่งชี้ว่าสวนป่าเพื่ออุตสาหกรรมเยื่อกระดาษอีก 1 ล้านเฮกตาร์ อาจไม่ได้หมายถึงผลประโยชน์ของทั้งอุตสาหกรรมเยื่อกระดาษเองและเกษตรกรผู้ปลูกต้นไม้ในพื้นที่ของตนเอง เป้าหมายการปลูกอันทะเยอทะยานรวมทั้งความพยายามในการดึงเงินทุนต่าง ๆ กำลังสร้างอันตราย เนื่องจากได้ละเลยศักยภาพในการเพิ่มพื้นที่ป่าธรรมชาติดั้งเดิม ตลอดจนสร้างความเป็นอยู่ที่ดีให้แก่ประชากรในชนบท ด้วยแนวทางเช่น ป่าชุมชน เป็นต้น

ในช่วงต้นปี 2543 สำนักข่าวเวียดนามรายงานว่า กระทรวงเกษตรและพัฒนาชนบทระบุว่า พื้นที่ที่จะใช้ปลูกไม้อาจลดลงเหลือ 3 ล้านเฮกตาร์ (ประมาณ 19 ล้านไร่) "เพื่อให้สอดคล้องกับขนาดพื้นที่ที่เหมาะสมภายใต้แผนระดับชาติและการฟื้นฟูสภาพป่า" แนวคิดเช่นนี้อาจช่วยเปิดพื้นที่ทั้งในเชิงภูมิศาสตร์และการเมือง ในการดึงชุมชนเข้าร่วมการจัดการป่าไม้ ไร่เหล่า พื้นที่เลี้ยงสัตว์ และพื้นที่เกษตรกรรมของพวกเขาได้

แปลจาก "Whose trees? Vietnam's five million hectare "reforestation" programme." โดย Chris Lang. Published in WRM Bulletin 38, September 2000.