



## ปฏิบัติการ “ยึด” คืนผืนป่า

# ปัญหาซับซ้อนกว่าที่คิด

“ทวงคืนผืนป่า” คือหนึ่งในนโยบายของรัฐบาล คสช. ภายใต้การนำของ พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา ที่มีเป้าหมายเพื่อ “คืนความสุขและความเป็นธรรม” ให้กับประชาชนคนไทย เริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ช่วงปลายปี 2557 นโยบายดังกล่าวเป็นอีกนโยบายหนึ่งที่ได้รับ ความสนใจจากสังคมเป็นอย่างมาก โดยมีแนวคิดหลักจะเรียกคืนพื้นที่ป่าไม้ของประเทศที่ถูกบุกรุกแผ้วถาง หรือนำมาใช้ผิดวัตถุประสงค์ของการจัดสรรที่ดินเพื่อบรรเทาปัญหาการขาดแคลนที่ทำกินของเกษตรกรในอดีต

มูลเหตุสำคัญของการทวงคืนผืนป่ามาจากการที่สัดส่วนพื้นที่ป่าไม้ของประเทศไทยลดลงเหลือเพียงร้อยละ 32 ในปัจจุบัน ภาครัฐจึงกำหนดแผนแม่บทการพิทักษ์ทรัพยากรป่าไม้ ที่มีเป้าหมายทวงคืนผืนป่าให้เพิ่มกลับมาเป็นอย่างน้อยร้อยละ 40 ภายใน 10 ปี โดยกำหนดวัตถุประสงค์ ในการดำเนินงานเป็น 3 ระยะ คือ

- 1) เพื่อหยุดยั้งการตัดไม้ทำลายป่าและทวงคืนผืนป่าจากผู้บุกรุก ครอบครอง ให้ได้ตามเป้าหมายที่กำหนดภายใน 1 ปี
- 2) เพื่อให้มีระบบบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และยั่งยืน ภายใน 2 ปี
- 3) เพื่อฟื้นฟูสภาพป่าในพื้นที่ป่าเป้าหมายทั่วทั้ง

ประเทศให้มีสภาพที่สมบูรณ์ภายใน 2 – 10 ปี

ในระยะแรกของการดำเนินการจะมุ่งเป้าไปที่การจัดการแก้ปัญหาให้กับกลุ่มนายทุนใหญ่ และผู้มีอิทธิพลที่เข้าไปบุกรุกพื้นที่ป่าไม้เพื่อสร้างรีสอร์ทที่พัก โรงแรม หรือกิจกรรมอื่นๆ เพื่อผลกำไรในเชิงธุรกิจ ซึ่งในที่นี้รวมถึงการบุกรุกจับจองพื้นที่ของนายทุน การบุกรุกขยายพื้นที่เพื่อทำการเกษตรแบบพันธสัญญา และการออกเอกสารสิทธิโดยมิชอบ<sup>1</sup>

### ปมปัญหาบุกรุกที่ดิน ไม่ง่ายอย่างที่คิด

หลังจากการประกาศเดินหน้านโยบาย “ทวงคืนผืนป่า” ก็ปรากฏข่าวที่เป็นประเด็นใหญ่ของสังคมเมื่อเจ้าหน้าที่รัฐได้เข้าไปทวงคืนพื้นที่ป่าหลายผืนที่ถูกพลิกผืนเป็นรีสอร์ท

และแหล่งท่องเที่ยวชื่อดัง และออกคำสั่งให้เจ้าของโรงแรม และรีสอร์ทต่างๆ รื้อถอนที่พักที่เข้าข่ายรุกป่าพื้นที่ป่าไม้หลายแห่ง ไม่ว่าจะเป็พื้นที่บริเวณเขาค้อ จ.เพชรบูรณ์ วังน้ำเขียวและปากช่อง จ.นครราชสีมา รวมถึงภูทับเบิก จ.เพชรบูรณ์ จากจุดแรกก็ได้ขยายวงกว้างออกไปยังพื้นที่ต่างๆ ในหลายจังหวัด เปรียบได้กับการค้นพบปัญหาบุกรุกที่ดินที่ซับซ้อนและถูกซ่อนไว้เป็นเวลานานให้คลายออกแต่ในเวลาต่อมา นโยบาย “ทวงคืนผืนป่า” ได้ขยายวงออกไปและเริ่มส่งผลกระทบต่อเกษตรกรจำนวนมากด้วยเช่นกัน

เหตุการณ์ใหญ่ที่ถูกประเมินว่า ส่งผลกระทบต่อเกษตรกรและประชาชนจำนวนมากไม่บ่อย คือการทวงคืนผืนป่าอย่างเข้มข้น หลังการประกาศตีเคอร์ฟิวเมื่อวันที่ 1 มิถุนายน 2558 โดยคราวนี้รัฐบาลได้มุ่งไปที่สวนยางพาราที่รุกป่าพื้นที่ป่าไม้ใน 62 จังหวัดทั่วประเทศ โดยตั้งเป้ายึดคืนที่ดินจำนวน 6 แสนไร่ ในปี 2558 และอีก 9 แสนไร่ ในปี 2559 ทำให้เกิดกระแสต่อต้านและการวิพากษ์วิจารณ์ในสังคมอย่างกว้างขวาง เพราะผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินนโยบายคราวนี้ไม่ได้มีเพียงแต่กลุ่มนายทุนเท่านั้น แต่รวมถึงเกษตรกรและประชาชนในพื้นที่ต่างๆ ทั่วประเทศจำนวนมาก โดยหลายฝ่ายตั้งข้อสังเกตว่า เพราะเหตุใดปฏิบัติการทวงคืนผืนป่าจึงเน้นไปที่พื้นที่รุกป่าที่ปลูกยางพาราเป็นหลัก ส่วนพืชผลอื่นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ ที่เชื่อกันว่าเป็นการผลิตเพื่อรองรับตลาดแบบเกษตรพันธสัญญา ซึ่งก่อปัญหาด้านมลพิษและสิ่งแวดล้อมมากกว่าพืชเศรษฐกิจอื่นๆ กลับไม่ถูกทวงคืนผืนป่าภายใต้นโยบายเดียวกัน นี่เองจึงกลายเป็นประเด็นร้อนและเป็นปัญหาที่ซับซ้อน ซึ่งรัฐบาลต้องหาคำตอบให้กับสังคม หากต้องการคลายปมปัญหาการบุกรุกผืนป่าของประเทศ และสร้างความร่วมมือในการพัฒนาระบบบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้อย่างยั่งยืน

## ปัจจัยเร่งการรุกป่าผืนป่า... เกษตรพันธสัญญาถูกจับตามอง

ที่จริงแล้ว การบุกรุกพื้นที่ป่าไม้ทั้งที่เป็นเขตหวงห้ามลักษณะต่างๆ หรือพื้นที่ป่าไม้ทั่วไป ไม่ใช่ปรากฏการณ์ใหม่ที่เพิ่งเกิดขึ้นในสังคมไทย แต่วัตถุประสงค์ในการรุกป่าที่ผืนป่าในปัจจุบันดูเหมือนจะมีความสลับซับซ้อนมากกว่าในอดีต จากเดิมที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการอยู่อาศัยและเพาะปลูกเพื่อความอยู่รอดของครอบครัวและเผ่าพันธุ์ ได้ขยายวงกว้าง

เป็นการเพาะปลูกเพื่อจำแนกจ่ายแจกและค้าขาย มาเป็นการเพาะปลูกเพื่อการพาณิชย์ทั้งที่เป็นทางตรงหรือเกษตรพันธสัญญา (Contract Farming) การเปลี่ยนผ่านนี้แสดงให้เห็นถึงการรุกคืบของลัทธิทุนนิยมบนผืนดินสาธารณะ โดยนายทุนตั้งใจเข้ามาควบคุมกลไกทางการตลาดแบบเบ็ดเสร็จโดยอาศัยเกษตรกรให้เป็นผู้ผลิตภายใต้ห่วงโซ่อุปทานของตน ขณะเดียวกันที่ดินที่ถูกบุกรุกบางส่วนก็ถูกปรับเปลี่ยนเพื่อรองรับกลุ่มทุนประเภทอุตสาหกรรมและการท่องเที่ยวตามกระแสเศรษฐกิจหลักของสังคมด้วย

การรุกเข้าและหลอกล่อจากนายทุน เพื่อกระตุ้นให้เกษตรกรผู้ใช้สิทธิบนที่ดินของตนยอมถ่ายโอนกรรมสิทธิ์ถูกดำเนินการผ่านข้อเสนอเชิงผลประโยชน์ในรูปแบบต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นตัวเงิน ส่วนแบ่งบนผลกำไร สิทธิโควตาในการส่งผลผลิตสู่ตลาด หรือแม้กระทั่งการเป็นหุ้นส่วนในกิจการ เป็นต้น สิ่งต่างๆ เหล่านี้ล้วนดึงดูดใจเกษตรกรผู้มีเคยสัมผัสเงินก้อนโต หรือผลประโยชน์ก้อนใหญ่เช่นนี้ในที่สุดเกษตรกรจึงยินยอมพร้อมใจถ่ายโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินของตนให้กับกลุ่มนายทุน จากผืนที่หนึ่งไปสูผืนที่สอง และผืนถัดไปตามทฤษฎี Complexity ที่ให้คำอธิบายปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในสังคมเกษตรกรรมทั่วโลกว่า กลุ่มสังคมใดสังคมหนึ่ง มักจะมีพฤติกรรมการตัดสินใจลงทุนเพาะปลูกในทิศทางตามกัน คล้ายกับนกและปลาที่ชอบบินหรือว่ายน้ำตามกันเป็นฝูง พฤติกรรมดังกล่าวนี้จะตกเป็นเหยื่อของตลาดแบบทุนนิยมผูกขาดในที่สุด<sup>2</sup>

ตัวอย่างที่สะท้อนให้เห็นถึงการลุกลามของปัญหาการรุกป่าพื้นที่ป่าไม้ ที่มีสาเหตุมาจากกิจกรรมการเพาะปลูกแบบเกษตรพันธสัญญา คือ กรณีการบุกรุกเผาพื้นที่ป่าไม้เพื่อดำเนินการเพาะปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ในพื้นที่จังหวัดภาคเหนือตอนบนหลายจังหวัด เช่น เชียงใหม่ แพร่ น่าน ลำพูน และลำปาง ข้อมูลจากรายงานของกรมพัฒนาที่ดินระบุว่า<sup>3</sup> พื้นที่ปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ในภาคเหนือทั้งหมดมีจำนวนทั้งสิ้น 5,592,375 ไร่ อยู่ในเขตพื้นที่ป่า 3,025,959 ไร่ ขณะที่สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตรชี้ให้เห็นว่า พื้นที่เพาะปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ในภูมิภาคหลัก ประกอบด้วยภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคกลาง มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นตามการขยายตัวของภาคปศุสัตว์ โดยระหว่างปี 2545-2556 มีการทำไร่ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์เพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 109 โดยในจำนวนนี้ร้อยละ 61 เป็นพื้นที่ป่าไม้ หรือคิดเป็น

พื้นที่ประมาณ 30,000 ไร่ ผลผลิตเกือบทั้งหมดจะไหลเข้าสู่กระบวนการผลิตที่มีต้นน้ำอยู่ที่กลุ่มอุตสาหกรรมอาหารสัตว์ของนายทุนแบบผูกขาด<sup>4</sup>

## ต่างมุมมอง...เสียงสะท้อนต่อนโยบาย “ทวงคืนผืนป่า”

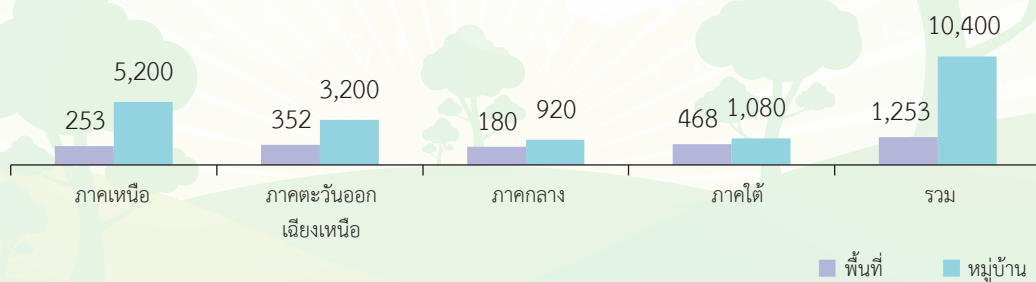
หลายหลากเสียงสะท้อนกับนโยบาย “ทวงคืนผืนป่า” ถูกเผยแพร่ผ่านสื่อประเภทต่างๆ หลากหลายช่องทาง ในวันนี้จะสรุปให้เห็นประเด็นที่มีความเกี่ยวข้องกับสุขภาพกาย สุขภาพจิต คุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของคนไทยที่เกี่ยวข้องทางตรงและทางอ้อม ดังนี้

มาตรการทวงคืนผืนป่าได้สร้างความเดือดร้อนให้กับเกษตรกรรายย่อยจำนวนมาก แม้ว่าเป้าหมายของการทวงคืนผืนป่าจะมุ่งไปที่กลุ่มนายทุนก็ตาม ในช่วงเดือนมิถุนายน 2558 ผู้ได้รับผลกระทบจากการดำเนินนโยบายในพื้นที่ 12 จังหวัด ของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ได้รวมตัวกันออกมาร้องขอความเป็นธรรมเกี่ยวกับมาตรฐานในการดำเนินนโยบายโดยชุมชนความไม่เป็นธรรมเกี่ยวกับการนิยามคำว่า “นายทุน” ที่มีความคลาดเคลื่อน หลักฐานสำคัญที่ยืนยันคือจำนวนผู้ที่ถูกดำเนินคดี ในข้อหาไม้ไม้ไว้ในครอบครองกว่า 500 คดี มีคดีของนายทุนที่แท้จริงเพียง 10 ราย เท่านั้นที่เหลือเป็นคดีของเกษตรกรรายย่อย นอกจากนี้ยังมีข้อกล่าวหาว่า เจ้าหน้าที่ภาครัฐไม่ให้ความยุติธรรมในการเข้าถึงฐานทรัพยากร เนื่องจากไม่มีการแต่งตั้งพื้นที่สัมปทานเหมืองแร่ พลังงาน และอุตสาหกรรม ทั้งๆ ที่อยู่ในข่ายการรุกรานพื้นที่ป่าไม้เช่นเดียวกัน<sup>5</sup>

ข้อโต้แย้งสำคัญของผู้ได้รับผลกระทบจากการดำเนินนโยบายดังกล่าว คือ นโยบายการทวงคืนผืนป่า ขาดความชัดเจนในแง่การจำแนกและระบุว่าจะเกษตรกรรายใดที่เป็นนายทุน เนื่องจากขาดหลักฐาน และแนวเขตป่าไม้ไม่ชัดเจน นอกจากนี้ประชาชนจำนวนมากไม่ได้รับรู้ซึ่งได้รับการผ่อนผันให้อยู่อาศัยในเขตป่ามาก่อน กลับถูกบังคับให้รื้อถอนและอพยพออกจากพื้นที่ ส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตและที่อยู่อาศัย ตลอดจนการไร้ที่ดินทำกินของประชาชนจำนวนมาก หน่วยงานทางวิชาการชี้ให้เห็นว่า สถานการณ์นี้มีสาเหตุมาจากระบบข้อมูลและการบริหารจัดการที่ดิน สิทธิในที่ดินและเอกสารสิทธิในที่ดิน และระบบภาษีที่ดินที่ขาดประสิทธิภาพ<sup>6</sup>

ท่ามกลางบรรยากาศการเรียกร้องขอความเป็นธรรมจากเกษตรกร ข้อมูลที่ถูกเปิดเผยและตั้งคำถามจากคณะกรรมการประสานงานองค์กรเอกชนพัฒนาชนบท (ก.ป.อพช.) คือ “รัฐจะบังคับอพยพชาวบ้านทั้งหมดนี้ไปไว้ที่ไหน และเมื่อบังคับอพยพชาวบ้านออกมาแล้ว จะทำให้วิถีชีวิตความเป็นอยู่ของชาวบ้านหายจากความยากจนได้อย่างไร” เมื่อศึกษาในรายละเอียดในแง่จำนวนผู้ได้รับผลกระทบทางตรงในเรื่องดังกล่าว พบว่าจะต้องมีการอพยพชาวบ้านออกจากพื้นที่ป่าทั้งหมด 1,253 พื้นที่ รวม 10,400 หมู่บ้าน แบ่งเป็น ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 352 พื้นที่ 2,300 หมู่บ้าน ภาคเหนือ 253 พื้นที่ 5,200 หมู่บ้าน ภาคใต้ 468 พื้นที่ 1,080 หมู่บ้าน และภาคกลาง 180 พื้นที่ 920 หมู่บ้าน<sup>7</sup>

จำนวนพื้นที่และหมู่บ้านที่คาดว่าจะได้รับผลกระทบจากนโยบายทวงคืนผืนป่า



ที่มา: คณะกรรมการประสานงานองค์กรเอกชนพัฒนาชนบท, 2558

ในช่วงปลายเดือนธันวาคม 2558 กลุ่มสหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือ (สกน.) ได้ร่วมกับขบวนการประชาชนเพื่อสังคมที่เป็นธรรม (ขปส. หรือพีมูฟ) ก็ได้รวมตัวออกมาตอกย้ำถึงปัญหาดังกล่าว โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเรียกร้องให้รัฐบาลเร่งแก้ไขปัญหาเรื่องที่ดิน ทบพทวนนโยบายทวงคืนผืนป่า เดินหน้าพิจารณาการออกโฉนดชุมชนและธนาคารที่ดิน รวมถึงทบทวนการประกาศอุทยานฯ ทับที่ชุมชน เหตุการณ์ดังกล่าวนี้ส่งผลให้ในเวลาถัดมา พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ได้ออกมายอมรับถึงผลกระทบจากการดำเนินนโยบาย “ทวงคืนผืนป่า” ที่มีต่อประชาชนราว 20 ล้านคน และสั่งการให้ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายจัดระเบียบการอยู่อาศัย ไม่ต้องผลักดันชาวบ้านออกจากพื้นที่ โดยให้อยู่อาศัยแบบแปลงรวม แต่จะไม่มีการออกโฉนดหรือโฉนดชุมชน เพื่อเป็นการป้องกันการสูญเสียพื้นที่ป่าไม้ซ้ำซ้อน<sup>8</sup>

## ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ การเผาป่า และปัญหาสุขภาพ

นอกเหนือจากผลกระทบด้านคุณภาพชีวิตแล้ว เสียงสะท้อนอีกมุมหนึ่งได้เรียกร้องให้มีการจัดการที่เป็นธรรมเพื่อแก้ปัญหาการบุกรุกพื้นที่ป่าไม้ สำหรับเพาะปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์แบบเกษตรพันธสัญญา ที่ถูกปล่อยปละละเลยและขาดการจัดการอย่างเป็นระบบและจริงจัง จนกระทั่งนำมาซึ่งผลกระทบด้านสุขภาพในวงกว้างต่อประชาชนที่อยู่อาศัยในพื้นที่โดยรอบ เนื่องจากการปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ของเกษตรกรภาคเหนือจะใช้วิธี “เผาป่า” เป็นหลัก ด้วยข้อจำกัดในแง่สภาพภูมิศาสตร์ของพื้นที่เพาะปลูกที่เป็นที่เนิน ไม่สามารถไถกลบได้เหมือนกับพื้นที่ราบ การปลูกข้าวโพดเริ่มจากการบุกรุก แฉ้วถางป่ามาทำเป็นพื้นที่เพาะปลูก และหลังจากเก็บเกี่ยวก็มักมีการเผาตอซัง ซึ่งเป็นสาเหตุหลักของมลพิษ ทางอากาศที่เกิดขึ้นระหว่างเดือนกุมภาพันธ์ถึงมิถุนายนตลอดหลายปีที่ผ่านมา

หากจะกล่าวโทษเกษตรกรผู้เพาะปลูกข้าวโพดเพียงฝ่ายเดียวอาจไม่ถูกต้องนัก เนื่องด้วยอีกสาเหตุที่เปรียบเสมือนปัจจัยกระตุ้นให้เกิดการผลิตดังกล่าวก็คือการทำเกษตรแบบพันธสัญญาระหว่างเกษตรกรกับกลุ่มนายทุน ทำให้หลายพื้นที่ในภาคเหนือถูกเผาถาง จากพื้นที่ป่ากลับกลายเป็นหุบเขาแห่งข้าวโพด (corn valley) ส่งผลให้ทุกปี

พื้นที่หลายจังหวัดทางภาคเหนือต้องกลายเป็นเมืองแห่งหมอกควันสีเทา เนื่องจากเปลือกและตอซังของข้าวโพดเหล่านี้มากกว่า 3-5 พันตัน ถูกกำจัดด้วยวิธีการเผาทิ้งนั่นเอง

สถานการณ์ดังกล่าวมีนัยสำคัญต่อสุขภาพของประชากรในพื้นที่อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ตั้งแต่ต้นปี 2558 ถึง 2 สัปดาห์แรก ของเดือนมีนาคม มีผู้ป่วยที่ได้รับผลกระทบจนต้องเข้ารับการรักษาตัวในโรงพยาบาลรัฐ รวม 37,000 ราย หรือเฉลี่ยวันละประมาณ 3,000 ราย ยังผลให้จังหวัดเชียงใหม่ มีผู้ป่วยโรคทางเดินหายใจเพิ่มขึ้น 9 เท่า มีผู้เข้ารับการรักษา โรคตาอักเสบและโรคผิวหนังอักเสบ วันละจำนวนมาก<sup>9</sup> นอกจากนี้มีข้อห่วงใยว่า อัตราการป่วยของมะเร็งปอดของประชากรในเชียงใหม่สูงกว่ากรุงเทพมหานครและสูงกว่าค่าเฉลี่ยของประเทศไทย และตั้งแต่มีปัญหาหมอกควัน อัตราป่วยของโรคทางเดินหายใจก็เพิ่มขึ้นตามไปด้วย<sup>10</sup>

## สรุป

เสียงสะท้อนที่ตั้งก้องจากสังคมเกี่ยวกับนโยบาย “ทวงคืนผืนป่า” ของ คสช. นี้ นับเป็นเรื่องท้าทายที่ภาครัฐจำเป็นต้องใช้วิจารณญาณในการรับฟังอย่างจริงจัง เพราะหากโจทย์ใหญ่ของนโยบายนี้อยู่ที่ความตั้งใจที่จะ “คืนความเป็นธรรม” ให้กับประชาชนอย่างแท้จริงแล้ว ภาครัฐจะต้องพยายามอย่างหนักที่จะปฏิบัติหน้าที่อย่างเป็นธรรมและเท่าเทียม ให้ความสำคัญกับประชาชนทุกฝ่ายที่ได้รับผลกระทบ ด้วยการกำหนดมาตรการที่เหมาะสมในการคุ้มครองสิทธิของเกษตรกรรายย่อย โดยเร่งทำความเข้าใจและกำหนดแนวทางรองรับกับกลุ่มเกษตรกรที่ถูกสั่งให้อพยพออกจากพื้นที่ ขณะเดียวกันก็ควรพิจารณาปัญหาการบุกรุกพื้นที่ป่าอันเนื่องมาจากการเกษตรระบบพันธสัญญา ซึ่งส่งผลให้เกิดปัญหาหมอกควันที่เกิดจากการเผาป่า จนนำไปสู่ปัญหาสุขภาพของประชาชนในภาคเหนือ ภาคอีสานและภาคกลางตอนบน ทั้งนี้เพื่อให้ผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากนโยบายของรัฐส่งผลให้เกิดการ “คืนความสุขและความเป็นธรรม” ให้กับประชาชนคนไทยได้อย่างแท้จริง

