

การวิเคราะห์นโยบายการส่งเสริมเครดิตคาร์บอนเพื่อพัฒนา ความยั่งยืนชุมชนประเทศไทย

An Analysis of Carbon Credit Promotion Policy for Community Sustainability Development in Thailand

อดิศร วังมูล (Adisorn Wangmoon)¹

อนูรัตน์ อนันตนาธร (Anurat Anantanatorn)²

¹นิสิตหลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขายุทธศาสตร์และความมั่นคง คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยบูรพา

Doctor of Philosophy Program in Strategy and Security, Faculty of Political Science and Law,
Burapha University

²รองศาสตราจารย์ ดร. อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยบูรพา

Associate Professor, Dr., Lecturer, Faculty of Political Science and Law Burapha University

E-mail: Adisorn.wangmoon@hotmail.com

Received: 15 September 2025

Revised: 19 September 2025

Accepted: 25 September 2025

บทคัดย่อ

บทความวิจัยฉบับนี้มีวัตถุประสงค์หลัก 3 ประการ ได้แก่ (1) เพื่อวิเคราะห์นโยบายของรัฐบาลในการส่งเสริมการจัดการเครดิตคาร์บอนเพื่อความยั่งยืนของชุมชน (2) เพื่อวิเคราะห์กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ และ (3) เพื่อศึกษาปัญหาและข้อจำกัดของนโยบายดังกล่าว โดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ผ่านการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้อง การสัมภาษณ์เชิงลึก และการสัมภาษณ์กลุ่มแบบออนไลน์จากกลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลัก ได้แก่ ผู้กำหนดนโยบายระดับชาติ ผู้ปฏิบัติในระดับพื้นที่ ผู้นำองค์กรชุมชน ภาคประชาสังคม ผู้เชี่ยวชาญด้านการจัดการเครดิตคาร์บอน สมาชิกชุมชน และภาคเอกชนที่เกี่ยวข้อง

ผลการศึกษา พบว่า นโยบายการส่งเสริมเครดิตคาร์บอนเพื่อเศรษฐกิจชุมชนมีเป้าหมายเพื่อช่วยให้ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก โดยยึดหลักเศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อมและใช้กลไกตลาดควบคู่กับการมีส่วนร่วมของประชาชน จุดเน้นสำคัญของนโยบาย ได้แก่ (1) การส่งเสริมให้ชุมชนสร้างเครดิตคาร์บอนผ่านกิจกรรม เช่น การปลูกป่า เพื่อนำไปจำหน่ายในตลาดคาร์บอนเพื่อสร้าง

รายได้ (2) การเปิดโอกาสให้ภาคเอกชน ภาคประชาชน และภาคประชาสังคมเข้าร่วมในกิจกรรมลดคาร์บอน (3) การเสริมสร้างบทบาทของชุมชนในการบริหารจัดการและรับประโยชน์จากโครงการ (4) การใช้กลไกตลาดคาร์บอนในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และ (5) การเชื่อมโยงนโยบายกับเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs)

อย่างไรก็ตาม การดำเนินนโยบายยังเผชิญกับข้อจำกัดสำคัญ ได้แก่ ความซับซ้อนของกระบวนการและเนื้อหาทางเทคนิคที่ต้องอาศัยผู้เชี่ยวชาญเฉพาะทางซึ่งมีค่าใช้จ่ายสูง ความไม่ชัดเจนของกฎหมายและระเบียบปฏิบัติ ความเข้าใจที่จำกัดของเจ้าหน้าที่และชุมชนในกระบวนการดำเนินงาน และระบบผลตอบแทนที่ยังไม่สามารถจูงใจให้สมาชิกชุมชนมีส่วนร่วมอย่างจริงจัง ส่งผลให้การมีส่วนร่วมของชุมชน

คำสำคัญ: การวิเคราะห์นโยบาย, เครดิตคาร์บอนเพื่อเศรษฐกิจชุมชน, การนำนโยบายไปปฏิบัติ

Abstract

This research article aims to: (1) analyze the government's policy on carbon credit management to enhance community sustainability; (2) examine the implementation process of the policy; and (3) identify key challenges and limitations. The study employs a qualitative research methodology, utilizing documentary analysis, in-depth interviews, and online focus group discussions. The key informants include central-level policymakers, local implementers, community leaders participating in the program, civil society organizations engaged in environmental conservation, community members, carbon credit management experts, and private sector actors involved in carbon credit trading.

The findings indicate that the policy for promoting community-based carbon credit was designed to incentivize stakeholder participation in greenhouse gas reduction efforts. Grounded in the principles of environmental economics, the policy leverages both market-based mechanisms and participatory approaches. Its core objectives include: (1) encouraging communities to generate carbon credits through activities such as reforestation, enabling them to trade these credits for additional income; (2) creating financial and social incentives for private sector actors, civil society, and the general public to engage in carbon reduction initiatives; (3) empowering communities to take ownership in managing, implementing, and benefiting from carbon reduction projects; (4) utilizing the carbon market to foster long-term natural resource conservation and behavioral change in production and consumption patterns; and (5) aligning local policies with the Sustainable Development Goals (SDGs).

Nevertheless, the policy implementation faces several constraints. These include its technical complexity, which often necessitates the engagement of high-cost experts; unclear legal and regulatory frameworks; limited capacity and understanding among local officials and community members regarding operational procedures; and inadequate direct benefits for individual participants. These challenges have resulted in limited community engagement and low participation from local conservation groups.

Keywords: Policy Analysis, Community Carbon credit, Policy Implementation

บทนำ

ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Climate Change) เป็นประเด็นเร่งด่วนระดับโลกที่มีความเชื่อมโยงอย่างลึกซึ้งกับรูปแบบการผลิตและการบริโภคของมนุษย์ในยุคอุตสาหกรรม โดยเฉพาะการปล่อยก๊าซเรือนกระจก (Greenhouse Gases) ซึ่งเป็นปัจจัยหลักที่ทำให้เกิดภาวะโลกร้อน (Global Warming) ส่งผลให้เกิดความเปลี่ยนแปลงทางสภาพอากาศที่รุนแรงมากขึ้น เช่น ปรากฏการณ์เอลนีโญ (El Niño) ลานีญา (La Niña) อุทกภัย วาตภัย และภัยแล้งที่ทวีความถี่และความรุนแรงขึ้น จากสถานการณ์ที่กล่าวมาประชาคมโลกได้ร่วมมือกันภายใต้ “ความตกลงปารีส” (Paris Agreement) เพื่อกำหนดเป้าหมายการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกให้อยู่ในระดับที่สามารถควบคุมอุณหภูมิเฉลี่ยของโลกไม่ให้เพิ่มขึ้นเกิน 2 องศาเซลเซียส และมุ่งสู่เป้าหมาย 1.5 องศาเซลเซียส เพื่อตอบสนองต่อเป้าหมายดังกล่าว ประเทศไทยดำเนินนโยบายการส่งเสริม “ตลาดคาร์บอนเครดิต” (Carbon Credit Market) โดยใช้แนวคิดทางเศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อมเข้ามากำหนดกลไกราคาและแรงจูงใจให้แก่ผู้ที่สามารถลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกได้

องค์การบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจก (องค์การมหาชน) ได้จัดตั้งโครงการ “Thailand Voluntary Emission Reduction Program (T-VER)” ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2557 เพื่อส่งเสริมให้หน่วยงาน องค์กร และภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการลดก๊าซเรือนกระจกอย่างสมัครใจ โดยการดำเนินกิจกรรมที่ส่งผลให้เกิดการลดหรือดูดซับก๊าซเรือนกระจก เช่น การปลูกป่า การทำเกษตรอินทรีย์ การจัดการขยะ พลังงานหมุนเวียน และกิจกรรมอนุรักษ์อื่น ๆ ซึ่งสามารถรับรองเป็นคาร์บอนเครดิต และนำไปจำหน่ายให้กับหน่วยงานหรือธุรกิจที่ต้องการชดเชยการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของตนเอง

โครงการสามารถสร้างรายได้ให้กับชุมชนและนำไปสู่การพัฒนา ทั้งด้านเศรษฐกิจ และสังคม และสิ่งแวดล้อมในชุมชนได้ อย่างไรก็ตาม นโยบายยังไม่ได้รับการยอมรับจากประชาชนมากพอและชุมชนที่เข้าร่วมยังมีน้อย

จากบริบทดังกล่าว ผู้วิจัยจึงมีความสนใจในการศึกษา นโยบายการส่งเสริมคาร์บอนเครดิตเพื่อเศรษฐกิจชุมชนในประเทศไทย โดยมุ่งเน้นการวิเคราะห์กระบวนการกำหนดนโยบาย การขับเคลื่อนเชิงนโยบายสู่ระดับปฏิบัติ การมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ตลอดจนผลลัพธ์และข้อจำกัดของการดำเนินการ

ทั้งนี้เพื่อสังเคราะห์องค์ความรู้และข้อเสนอเชิงนโยบายที่สามารถนำไปใช้ในการพัฒนานโยบายด้านสิ่งแวดล้อมที่มีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับบริบทของประเทศไทย

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อวิเคราะห์นโยบายการส่งเสริมคาร์บอนเครดิตเพื่อเศรษฐกิจชุมชนในประเทศไทย
2. เพื่อศึกษาปัญหาและข้อจำกัดของการขับเคลื่อนนโยบายคาร์บอนเครดิตเพื่อเศรษฐกิจชุมชน
3. เพื่อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงและพัฒนานโยบายคาร์บอนเครดิตให้สามารถขับเคลื่อนได้อย่างยั่งยืนและมีส่วนร่วมจากภาคประชาชน

ขอบเขตของการวิจัย

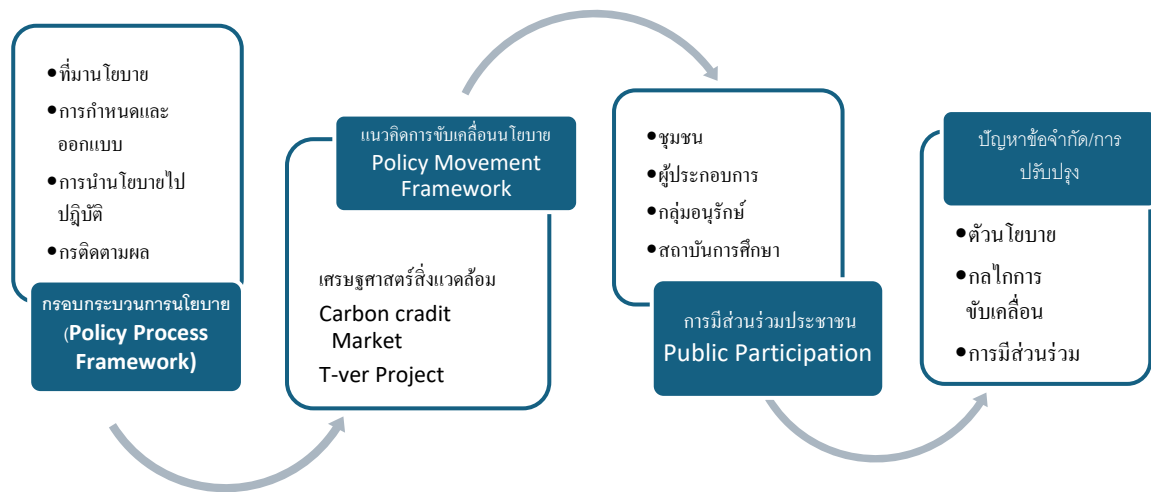
1. **ขอบเขตด้านเนื้อหา** การวิจัยมุ่งเน้นศึกษานโยบายคาร์บอนเครดิตเพื่อเศรษฐกิจชุมชนในประเทศไทย โดยครอบคลุม (1) ที่มาของนโยบายและแนวคิดเชิงนโยบาย, (2) กลไกและกระบวนการขับเคลื่อนนโยบาย และ (3) ผลกระทบ ปัญหา และข้อจำกัดของนโยบายในการสร้างเศรษฐกิจชุมชนจากคาร์บอนเครดิต

2. **ขอบเขตด้านประชากรกลุ่มเป้าหมาย** ได้แก่ ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจก (องค์การมหาชน) ตัวแทนภาคเอกชนผู้ซื้อคาร์บอนเครดิต ผู้นำชุมชน กลุ่มอนุรักษ์ และองค์กรชุมชนผู้ผลิตคาร์บอนเครดิต นักวิชาการและผู้เชี่ยวชาญด้านสิ่งแวดล้อมและนโยบายพลังงาน เจ้าหน้าที่จากหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการกำกับนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมและพลังงาน

3. **ขอบเขตด้านระยะเวลา** การศึกษานี้ในช่วงระยะเวลาตั้งแต่เริ่มมีการดำเนินนโยบายคาร์บอนเครดิตในประเทศไทย (ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2557) จนถึงปัจจุบัน โดยการเก็บรวบรวมข้อมูลภาคสนามจะดำเนินการระหว่างเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2566 ถึงเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2568

กรอบแนวคิดการวิจัย

กรอบแนวคิดของการวิจัยฉบับนี้ อิงจากแนวคิดและทฤษฎีด้าน กระบวนการนโยบายสาธารณะ (Public Policy Process) โดยเฉพาะแนวทางที่เน้นการวิเคราะห์เชิงระบบ ได้แก่



1. **กรอบกระบวนการนโยบาย (Policy Process Framework)** อธิบายขั้นตอนของนโยบายตั้งแต่การกำหนดปัญหา การจัดวาระนโยบาย การกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ และการประเมินผล ซึ่งเหมาะสมกับการวิเคราะห์การกำหนดและขับเคลื่อนนโยบายคาร์บอนเครดิตในระดับประเทศและท้องถิ่น

2. **แนวคิดเศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อม (Environmental Economics)** ใช้อธิบายบทบาทของกลไกตลาดคาร์บอนเครดิตที่ช่วยให้เกิดการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกโดยสมัครใจ ผ่านแรงจูงใจทางเศรษฐกิจ และการประเมินมูลค่าของการลดมลพิษในรูปของเครดิต

3. **แนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation)** เน้นการศึกษารoles บทบาทของภาคประชาชน ชุมชน และภาคเอกชนในกระบวนการผลิตและจำหน่ายคาร์บอนเครดิต การรับรู้และการเข้าถึงกลไกนโยบาย และการมีส่วนร่วมในระดับปฏิบัติการ

กรอบแนวคิดการวิจัยสังเคราะห์ขึ้นโดยใช้แนวทางข้างต้นร่วมกัน เพื่อวิเคราะห์ประเด็นหลักได้แก่ (1) การกำหนดนโยบายคาร์บอนเครดิตของรัฐ, (2) กลไกการขับเคลื่อนเชิงนโยบายสู่ระดับพื้นที่, (3) ความร่วมมือและการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ และ (4) ผลกระทบ ปัญหา และข้อเสนอเชิงนโยบาย

การทบทวนวรรณกรรม

การศึกษานี้เนื่องจากวรรณกรรมหลัก 3 กลุ่ม ได้แก่

1. **แนวคิดและทฤษฎีด้านนโยบายสาธารณะ** งานของ Easton (1965), Dunn (2018), และ Sabatier (2007) ให้กรอบวิเคราะห์กระบวนการนโยบายทั้งในเชิงวัฏจักรและเชิงเครือข่าย โดยเน้นความสัมพันธ์

ระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่าง ๆ ขณะที่แนวคิด "Multiple Streams Framework" ของ Kingdon (1995) อธิบายการจัดวาระนโยบายโดยใช้โอกาสเชิงนโยบาย (Policy Window)

2. แนวคิดเศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อม Pearce (1998) และ Tietenberg (2006) ซึ่งให้เห็นบทบาทของกลไกตลาดในการลดมลพิษ โดยเน้นการวางระบบคาร์บอนเครดิต (Cap and Trade/ Carbon Offset) เพื่อส่งเสริมให้ผู้ปล่อยมลพิษลดปริมาณการปล่อยโดยไม่กระทบต่อระบบเศรษฐกิจ

3. แนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) ใช้ให้เห็นถึงบทบาทความสำคัญของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง โดยเฉพาะบทบาทของภาคประชาชน ชุมชน และภาคเอกชนในกระบวนการผลิตและจำหน่ายคาร์บอนเครดิต การรับรู้และการเข้าถึงกลไกนโยบาย และการมีส่วนร่วมในระดับปฏิบัติการ

4. งานวิจัยเกี่ยวกับคาร์บอนเครดิตและ T-VER ในประเทศไทย งานขององค์การบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจก (อบก.) เช่น รายงาน Thailand Voluntary Emission Reduction Program T-VER ปี 2565 และรายงานการประเมินผลโครงการปลูกป่าเพื่อเครดิตคาร์บอน (2564) รวมถึงงานวิจัยของชาญชัย (2565) และวิไลวรรณ (2564) ที่ศึกษาเรื่องความรู้ ความเข้าใจ และข้อจำกัดในการเข้าถึงระบบคาร์บอนเครดิตของชุมชน

วิธีการวิจัย

การศึกษานี้ใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) การเก็บข้อมูลจากเอกสารทางราชการ ผลงานวิชาการ และสัมภาษณ์เชิงลึก และสัมภาษณ์กลุ่ม จากกลุ่มผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหลัก ประกอบไปด้วย ผู้กำหนดนโยบาย เช่น ผู้บริหาร องค์การบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจก (อบก.) ผู้ดำเนินการระดับพื้นที่ ได้แก่ เจ้าหน้าที่องค์การบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจก ภาคประชาสังคม ได้แก่ ผู้แทนมูลนิธิแม่ฟ้าหลวง ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน ได้แก่ ผู้ประกอบการที่ซื้อเครดิตคาร์บอน ภาคประชาชน ได้แก่ ผู้แทนชุมชนที่เข้าร่วมโครงการ นักวิชาการหรือผู้เชี่ยวชาญด้านนโยบายสิ่งแวดล้อม

เครื่องมือและวิธีการเก็บข้อมูล ใช้วิธี การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-depth Interview) โดยมีแบบคำถามกึ่งโครงสร้าง (Semi-structured Interview Guide) ประกอบกับ การวิเคราะห์เอกสาร ได้แก่ รายงานของ อบก., แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, รายงานผลโครงการ T-VER, ข้อตกลงปารีส และบทความทางวิชาการ

การวิเคราะห์ข้อมูล ใช้วิธี การวิเคราะห์เนื้อหาเชิงอุปนัย (Inductive Content Analysis) โดยจำแนกข้อมูลตามประเด็นในกรอบแนวคิด ได้แก่ กระบวนการกำหนดนโยบาย กลไกการขับเคลื่อน การมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอเชิงนโยบาย

การตรวจสอบความน่าเชื่อถือของข้อมูล ใช้วิธีการ ตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้า Triangulation) ได้แก่ การเปรียบเทียบข้อมูลจากแหล่งต่าง ๆ เช่น ผู้ให้ข้อมูลหลายกลุ่ม การวิเคราะห์เอกสารประกอบ และการสังเคราะห์จากงานวิจัยเดิม เพื่อยืนยันความถูกต้องและความสมบูรณ์ของข้อมูล

ผลการศึกษา

การวิเคราะห์นโยบายรัฐบาลในการส่งเสริมการจัดการคาร์บอนเครดิตเพื่อเศรษฐกิจของชุมชน ซึ่งผู้วิจัยได้มีการสรุปเนื้อหาการศึกษา ดังนี้

ข้อค้นพบที่ 1 การวิเคราะห์นโยบายการส่งเสริมเครดิตคาร์บอนเพื่อเศรษฐกิจชุมชน พบว่า

นโยบายเครดิตคาร์บอนของประเทศไทย มีที่มาจากปัจจัยเงื่อนไขที่เป็นกระแสสำคัญ 3 ประการ ได้แก่ กระแสปัญหา ได้แก่ ผลกระทบและความกังวลของโลกที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของโลก หรือภาวะโลกร้อน กระแสนโยบายข้อเรียกร้องของสังคมในประเทศที่ต้องการให้รัฐบาลมีนโยบายในการลดภาวะโลกร้อน และกระแสการเมืองที่มาจากข้อตกลงของนานาชาติด้านการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก โดยเฉพาะพิธีสารเกียวโต Kyoto Protocol และ ข้อตกลงปารีส Paris Agreement

การกำหนดและการออกแบบนโยบาย ใช้แนวคิดเศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อมเพื่อจูงใจให้ผู้สร้างก๊าซเรือนกระจกเข้าร่วมโครงการ และใช้มาตรฐานของสากลและของประเทศไทยเป็นตัวกำกับ โครงการเครดิตคาร์บอนเพื่อเศรษฐกิจชุมชน เป็นโครงการต่อยอด T-VER ที่ต้องการจะขยายโครงการการลดก๊าซเรือนกระจกมาสู่ภาคประชาชน เช่น ป่าชุมชน วิสาหกิจชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือกลุ่มอนุรักษ์ ที่เป็นผู้สร้างเครดิตจากกิจกรรม โดยมีจุดมุ่งหมาย

1. ส่งเสริมเศรษฐกิจชุมชนผ่านกิจกรรมที่ลดการปล่อยคาร์บอน สนับสนุนให้ชุมชนดำเนินกิจกรรมที่ช่วยลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ที่สามารถสร้างเครดิตคาร์บอนเช่น การปลูกป่า การเกษตรอินทรีย์ และจำหน่ายในตลาดคาร์บอน เพื่อสร้างรายได้เสริมให้กับชุมชน

2. สร้างแรงจูงใจทางเศรษฐกิจเพื่อการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ใช้ระบบเครดิตคาร์บอนเป็นเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ เพื่อให้เกิดผลตอบแทนจากการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม เช่น การลดการเผาเศษวัสดุการเกษตร หรือการใช้เทคโนโลยีลดมลพิษ กระตุ้นให้ภาคเอกชนและภาคประชาชนเข้ามา มีส่วนร่วมในกิจกรรมลดคาร์บอน

3. ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชนในนโยบายด้านสิ่งแวดล้อม ให้ชุมชนมีบทบาทสำคัญในการพัฒนา บริหารจัดการ และรับประโยชน์จากโครงการลดคาร์บอน ยกย่องขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) และองค์กรชุมชนในการพัฒนาโครงการและบริหารจัดการเครดิตคาร์บอน

4. เสริมสร้างความยั่งยืนด้านสิ่งแวดล้อมในระดับท้องถิ่น ใช้กลไกตลาดคาร์บอนเพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในระยะยาวปรับเปลี่ยนพฤติกรรมการผลิตและการบริโภคในชุมชนให้เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม

5. เชื่อมโยงนโยบายท้องถิ่นกับกรอบการพัฒนาอย่างยั่งยืน (SDGs) สนับสนุน การบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยเฉพาะเป้าหมายด้านสภาพภูมิอากาศ (SDG 13) การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ (SDG 15) และการขจัดความยากจน (SDG 1)

การขับเคลื่อนนโยบายเครดิตคาร์บอนของประเทศไทย รัฐบาลได้จัดตั้งองค์การบริหารก๊าซเรือนกระจก อบก. (องค์กรมหาชน) เป็นองค์กรที่มีหน้าที่ในการส่งเสริมให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับก๊าซเรือนกระจกต้องลดปริมาณก๊าซเรือนกระจก และได้จัดทำโครงการลดก๊าซเรือนกระจกภาคสมัครใจตามมาตรฐานของประเทศไทย (Thailand Voluntary Emission Reduction Program) เรียกย่อว่า T-VER ซึ่งเป็นกลไกที่มีเป้าหมายในการส่งเสริมให้ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในประเทศ และใช้กลไกการมีส่วนร่วมจากภาคส่วนต่าง ๆ ร่วมกับขับเคลื่อนโครงการทั้งในบทบาทของผู้กำกับมาตรฐานและการสร้างตลาดเครดิตคาร์บอน ได้แก่ ภาครัฐ อบก. บทบาทของผู้ผลิตและผู้ขายเครดิตคาร์บอน ได้แก่ ภาคประชาชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกลุ่มอนุรักษ์ บทบาทของกลุ่มผู้ใช้หรือผู้ซื้อเครดิตคาร์บอน ได้แก่ รัฐวิสาหกิจ ผู้ประกอบการ และบทบาทของพี่เลี้ยง ได้แก่ ภาคประชาสังคม สถาบันการศึกษา เป็นต้น

นโยบายการส่งเสริมเครดิตคาร์บอนเพื่อเศรษฐกิจชุมชนภายใต้โครงการ T-VER เป็นนโยบายที่ดี มีจุดมุ่งหมายที่ดี แต่การออกแบบนโยบายและเงื่อนไขในการปฏิบัติ มีกระบวนการที่ซับซ้อน และมีความเป็นเทคนิควิชาการที่สูง เข้าใจยาก และยากต่อการที่ประชาชนหรือชุมชนจะปฏิบัติต้องใช้ผู้เชี่ยวชาญที่มีค่าใช้จ่ายสูงในการประเมินค่าเครดิตคาร์บอน เป็นข้อจำกัดของการเข้าร่วมของชุมชน ทำให้มีชุมชนเข้าร่วมค่อนข้างน้อย

ผลการดำเนินโครงการเครดิตคาร์บอนสำหรับชุมชน ประสบผลสำเร็จในหลายโครงการ เช่น ชุมชนบ้านสันทราย จังหวัดเชียงใหม่ ชุมชนคาร์บอนต่ำ บ้านม่วงค่อมจังหวัดอุดรธานี โครงการธนาคารต้นไม้บ้านเขาพลู จังหวัดชุมพร โครงการป่าชุมชน บ้านห้วยสะพานจังหวัดกาญจนบุรี และชุมชนป่าชุมชนบ้านไค้งตาบง จังหวัดเพชรบุรี ที่เข้าร่วมโครงการส่งเสริมเครดิตคาร์บอนเพื่อชุมชน สามารถสร้างรายได้จากการขายเครดิตคาร์บอน สามารถรักษาสีเขียวสิ่งแวดล้อม สร้างความสามัคคี สร้างเสริมสุขภาพด้วยเกษตรอินทรีย์ แต่มีหลายโครงการที่ไม่ประสบความสำเร็จเนื่องจากไม่มีทุน และไม่มีพี่เลี้ยง ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จได้แก่ ภาวะผู้นำของผู้นำกลุ่มหรือชุมชน การมีส่วนร่วมของสมาชิก การมีแผนปฏิบัติที่ และการมีพี่เลี้ยงหรือที่ปรึกษาคอยให้คำแนะนำและสร้างเครือข่ายการเรียนรู้

ข้อค้นพบที่ 2 การวิเคราะห์ปัญหาและข้อจำกัด ของนโยบาย

1. ปัญหาและข้อจำกัดในระดับนโยบาย ระดับนโยบายเป็นการออกแบบและวางกรอบเพื่อให้เกิดการขับเคลื่อนนโยบายคาร์บอนเครดิตเพื่อสังคม ได้แก่ 1.1 ปัญหาการขาดความเชื่อมโยงระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ การบังคับใช้นโยบายคาร์บอนเครดิตในประเทศไทยต้องการความร่วมมือจากหลายหน่วยงาน 1.2 การจัดสรรงบประมาณและไม่ตรงกับความต้องการ 1.3 ความไม่ชัดเจนในกฎหมายและการบังคับใช้ รวมถึงความซ้ำซ้อนของกฎหมายหลายฉบับและหลายหน่วยงาน

2. ปัญหาและข้อจำกัดในระดับการปฏิบัติ นโยบายเครดิตคาร์บอนเพื่อเศรษฐกิจชุมชนเป็นนโยบายที่ต้องใช้ความรู้ความเข้าใจสูงเพราะนโยบายเชิงเศรษฐศาสตร์ และสิ่งแวดล้อมที่มีเทคนิคและ

วิชาการต้องอาศัยเจ้าหน้าที่ที่มีความเข้าใจ เช่น เศรษฐศาสตร์ การประเมินสิ่งแวดล้อม และการประมาณการ ซึ่งปัญหาและข้อจำกัด ในระดับการปฏิบัติ ได้แก่ ความยากในการขั้นตอนและกระบวนการติดตามและประเมินผล ข้อจำกัดทางเทคโนโลยีและโครงสร้างพื้นฐานระบบเทคโนโลยี โปรแกรมต่าง ๆ ขาดเจ้าหน้าที่ที่มีความเชี่ยวชาญและชำนาญเชิงเทคนิค

3. ปัญหาและข้อจำกัดในการมีส่วนร่วมของชุมชน การมีส่วนร่วมของชุมชนในกระบวนการพัฒนาโครงการคาร์บอนเครดิตเป็นสิ่งสำคัญ เนื่องจากชุมชนเป็นผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงจากการดำเนินโครงการ แต่การเข้าร่วมของชุมชน มักประสบกับข้อจำกัดหลายประการดังนี้ 3.1 ความไม่เข้าใจในแนวคิดและกระบวนการของคาร์บอนเครดิต 3.2 การขาดเงินทุน 3.3 การขาดแรงจูงใจและผลประโยชน์ที่เห็นได้ชัด

การอภิปรายผล

การกำหนดนโยบายการขับเคลื่อนนโยบายเครดิตคาร์บอนของประเทศไทยภายใต้กลไก T-VER เป็นความพยายามที่ชัดเจนของรัฐในการนำ กลไกตลาด (Market-based Mechanism) มาใช้ในฐานะเครื่องมือเชิงนโยบายเพื่อลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก โดยไม่ใช้วิธีการควบคุมแบบบังคับ (Command and Control) ที่มักพบในนโยบายสิ่งแวดล้อมในอดีตการนำกลไก T-VER เข้ามาใช้ แสดงให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างของนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมและพลังงาน ที่เน้น การมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน ทั้งภาครัฐ เอกชน และชุมชน โดยเฉพาะกลุ่มที่มีศักยภาพในการผลิตพลังงานหมุนเวียน และผู้ประกอบการอุตสาหกรรมที่ต้องการสร้างภาพลักษณ์ด้านความรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อม (CSR/ESG)

ดังนั้นกลไกคาร์บอนเครดิตในรูปแบบ T-VER นั้นจัดอยู่ในหมวดหมู่ของ Incentive-based Instruments ที่ใช้ แรงจูงใจทางเศรษฐกิจ เพื่อเปลี่ยนพฤติกรรมของภาคธุรกิจและอุตสาหกรรมให้หันมาใส่ใจสิ่งแวดล้อมมากขึ้น ซึ่งแตกต่างจากเครื่องมือแบบเดิมที่เน้นการควบคุมโดยกฎหมายหรือบทลงโทษ

การขับเคลื่อนนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

นโยบาย “คาร์บอนเครดิตเพื่อเศรษฐกิจในชุมชน เป็นแนวทางการพัฒนาที่มีเป้าหมายในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกควบคู่ไปกับการสร้างความยั่งยืนทางสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะในระดับชุมชนท้องถิ่นที่มักเผชิญกับปัญหาความเหลื่อมล้ำและขาดโอกาสในการเข้าถึงทรัพยากรอย่างเท่าเทียมการวิเคราะห์ผลของนโยบาย จึงต้องพิจารณาอย่างรอบด้าน ทั้งในแง่ของประสิทธิภาพ ผลกระทบ และความยั่งยืนระยะยาว ผู้วิจัยได้วิเคราะห์ผลนโยบายการบริหารก๊าซเรือนกระจกของประเทศไทย การขับเคลื่อนนโยบายเครดิตคาร์บอนของประเทศไทย ภายใต้โครงการ T-VER (Thailand Voluntary Emission Reduction Program) ดำเนินการผ่านการออกแบบกลไกที่มีลักษณะเฉพาะ ทั้งในเชิงโครงสร้างองค์กร เครื่องมือ และกระบวนการ ซึ่งสามารถอภิปรายได้ใน 4 กลไกหลักดังนี้:

1. กลไกเชิงสถาบัน (Institutional Mechanism) ประเทศไทยได้จัดตั้ง องค์การบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจก (องค์การมหาชน) หรือ อบก. ทำหน้าที่เป็นกลไกกลางในการกำหนดแนวนโยบายมาตรฐาน และระบบการดำเนินงานสำหรับโครงการลดก๊าซเรือนกระจก โดยเฉพาะในรูปแบบคาร์บอนเครดิต อบก. มีบทบาทในการ

- 1.1 พัฒนาและประกาศ ระเบียบวิธี (Methodology) สำหรับการลดก๊าซเรือนกระจก
- 1.2 รับรอง (Accreditation) โครงการที่เข้าร่วม
- 1.3 ตรวจสอบและรับรองผลการลดก๊าซ
- 1.4 ออกใบรับรองคาร์บอนเครดิต (Carbon Credit Certificate)

กลไกนี้สะท้อนถึงการสร้าง “ระบบราชการ” หรือ Top – Down แต่มีความเป็นอิสระมากกว่า มีลักษณะเป็นระบบราชการกึ่งอิสระ หรือ Service Delivery Unit (SDU) ที่สามารถทำงานเชิงเทคนิคได้อย่างคล่องตัว และพ้นจากข้อจำกัดของระบบราชการแบบดั้งเดิม สอดคล้องกับแนวคิดระบบราชการแบบใหม่ที่สำนักงาน กพร. ได้นำมาใช้ เช่น สำนักงานพัฒนาระบบรัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน) สอดคล้องกับงานวิจัย Michaelowa & Buen (2012) วิเคราะห์กลไกตลาดใน โครงการ CDM (Clean Development Mechanism) ของ UNFCCC ในประเทศกำลังพัฒนา พบว่า ความสำเร็จของโครงการขึ้นอยู่กับโครงสร้างสถาบันที่มีความชัดเจน ระบบการรับรองที่โปร่งใส และการเข้าถึงข้อมูลของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ซึ่งมีความคล้ายคลึงกับข้อเสนอแนะของงานวิจัยนี้ในกรณีของ T-VER “Strong institutions and capacity building are key to effective carbon market mechanisms in developing countries.” (Michaelowa & Buen, 2012)

2. กลไกเครื่องมือเชิงนโยบาย (Policy Instruments Mechanism) กลไกที่ใช้ในการขับเคลื่อนนโยบายนี้มีลักษณะเด่นคือ การใช้กลไกตลาด Market-based Mechanism) โดยเฉพาะ

2.1 Incentive-based Instrument: ให้ผลตอบแทนในรูปของคาร์บอนเครดิตแก่ผู้ที่สามารถลดก๊าซเรือนกระจกได้

2.2 Voluntary Approach: การเข้าร่วมโครงการเป็นไปโดยสมัครใจ ส่งเสริมแรงจูงใจทางบวกมากกว่าการบังคับโดยกฎหมาย

2.3 Measurement, Reporting, Verification (MRV): ใช้มาตรฐานทางเทคนิคเพื่อความโปร่งใสและความน่าเชื่อถือของผลการดำเนินงาน

เครื่องมือเหล่านี้สร้างแรงจูงใจทางเศรษฐกิจและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนและภาคประชาชน สอดคล้องกับงานวิจัยของ สุเมธ สุวรรณวลัยกร (2563) ศึกษาแนวทางการออกแบบกลไกคาร์บอนเครดิตในประเทศไทย พบว่า การดำเนินโครงการ T-VER ภายใต้ อบก. มีลักษณะเป็นกลไกแบบสมัครใจที่มีความยืดหยุ่นสูง เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย และสามารถสร้างแรงจูงใจให้ภาคธุรกิจเข้ามามีส่วนร่วมได้ โดยเฉพาะกิจกรรมในภาคเกษตรกรรมและชุมชนพลังงานทดแทน “กลไกสมัครใจอย่าง T-VER ช่วยให้เกิดการเรียนรู้เชิงนโยบายแบบค่อยเป็นค่อยไป และลดแรงต้านจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

ในระยะเริ่มต้น” (สุเมธ สุวรรณวลัยกร, 2563) และงานวิจัยของ Newell, Pattberg and Schroeder (2012) ศึกษาการกำกับดูแลด้านสภาพภูมิอากาศในระดับโลก โดยเน้นการกระจายอำนาจให้ภาคเอกชนและองค์กรนอกภาครัฐเข้ามามีบทบาท พบว่า ระบบสมัครใจ (voluntary carbon markets) สามารถทำงานได้มีประสิทธิภาพในบริบทที่รัฐบาลทำหน้าที่เป็น “ผู้อำนวยความสะดวก” มากกว่า “ผู้ควบคุมโดยตรง”

อย่างไรก็ตามกลไกทางนโยบาย ข้างต้น ก็ประสบปัญหาในทางปฏิบัติหลายประการ ได้แก่ ความซับซ้อนในกระบวนการขึ้นทะเบียนและรับรองโครงการ มีต้นทุนในการดำเนินการสูง ขาดองค์ความรู้ในระดับท้องถิ่น ข้องจำกัดด้านบุคลากรและหน่วยงานตรวจสอบภายนอกที่ผ่านการรับรอง

3. กลไกเครือข่ายและความร่วมมือ (Collaborative Mechanism) การขับเคลื่อน T-VER ต้องอาศัยการมีส่วนร่วมจากหลากหลายภาคส่วน ได้แก่ หน่วยงานรัฐ: กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและกระทรวงพลังงาน อปท. ภาคเอกชน: โรงงานอุตสาหกรรม พลังงานทดแทน องค์กรที่ต้องการลดคาร์บอน ฟุตพริ้นท์ ภาควิชาการ/NGO: สนับสนุนการวิจัย พัฒนาองค์ความรู้ และให้คำปรึกษาทางเทคนิค บริษัทตรวจสอบบุคคลที่สาม (Third-party Verifier): ทำหน้าที่ตรวจสอบและรับรองผลอย่างอิสระ กลไกความร่วมมือนี้ช่วยกระจายบทบาทความรับผิดชอบ และสร้างระบบธรรมาภิบาลในการดำเนินโครงการ

4. กลไกการเรียนรู้และขยายผล (Scaling & Learning Mechanism) โครงการ T-VER ยังอยู่ในระยะพัฒนา จึงมีการส่งเสริมการเรียนรู้ภายในองค์กรและระดับพื้นที่ เช่น: จัดอบรมและสร้างศักยภาพให้กับภาคประชาชนและชุมชน การจัดทำคู่มือ มาตรฐาน และแนวทางปฏิบัติอย่างเป็นระบบ การพัฒนาเทคโนโลยีดิจิทัล เช่น ระบบขึ้นทะเบียนออนไลน์ ฐานข้อมูลคาร์บอนเครดิต กลไกนี้ช่วยให้เกิดการขยายผลจากโครงการต้นแบบ ไปสู่พื้นที่อื่น และยกระดับความเข้าใจของสังคมโดยรวม สอดคล้องกับงานวิจัยของ อาริรัตน์ บุญเจริญ และคณะ (2565) วิเคราะห์ผลลัพธ์ของการดำเนินงานโครงการ T-VER ในชุมชน พบว่าการมีส่วนร่วมของท้องถิ่นยังมีข้อจำกัด เนื่องจากขาดความเข้าใจในหลักเกณฑ์เชิงเทคนิค และความพร้อมของบุคลากร ส่งผลให้การเข้าร่วมโครงการยังอยู่ในวงจำกัด งานวิจัยนี้เสนอให้มีการปรับปรุงกลไกสนับสนุนระดับพื้นที่ เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถเป็น “ผู้เล่นหลัก” แทนการพึ่งพาภาคเอกชนเพียงฝ่ายเดียว

อย่างไรก็ตามกลไกทั้ง 4 ประการนี้สามารถอธิบายเชื่อมโยงด้วย แนวคิด Policy Design และ Policy Tools Approach ที่ชี้ให้เห็นว่าการออกแบบนโยบายที่มีประสิทธิภาพต้องอาศัยองค์ประกอบหลากหลาย ทั้งองค์กรกลาง เครื่องมือที่เหมาะสม กระบวนการมีส่วนร่วม และระบบการเรียนรู้ที่ต่อเนื่อง นอกจากนี้ การใช้ กลไกแบบผสม (Hybrid Mechanism) ที่ผสมผสานระหว่างตลาด องค์กรรัฐ และภาคประชาชน ยังแสดงให้เห็นถึงความพยายามของรัฐบาลไทยในการออกแบบนโยบายที่ยืดหยุ่น ทันสมัย และสอดคล้องกับมาตรฐานสากล

อภิปราย ปัญหาและข้อจำกัดนโยบาย

แม้ว่านโยบายเครดิตคาร์บอนของประเทศไทยภายใต้กลไก T-VER (Thailand Voluntary Emission Reduction Program) จะเป็นกลไกที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ ในการลดการปล่อย

ก๊าซเรือนกระจก และได้รับการออกแบบให้สอดคล้องกับบริบทของประเทศกำลังพัฒนา หากแต่ในทางปฏิบัติกลับประสบกับอุปสรรคและข้อจำกัดหลายประการ ซึ่งส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการดำเนินนโยบาย และขีดความสามารถในการขยายผลในระยะยาว โดยสามารถสังเคราะห์ประเด็นปัญหาหลักได้ดังต่อไปนี้

1. ความซับซ้อนทางเทคนิคและข้อจำกัดเชิงวิชาชีพ การดำเนินโครงการ T-VER จำเป็นต้องปฏิบัติตามแนวทางและระเบียบวิธีทางวิชาการที่มีความซับซ้อนสูง โดยเฉพาะการประเมินและคำนวณปริมาณก๊าซเรือนกระจกที่ลดลง การจัดทำรายงานตามกระบวนการวัด รายงาน และตรวจสอบ (Measurement, Reporting and Verification: MRV) ตลอดจนการขึ้นทะเบียนและการรับรองเครดิตคาร์บอน ซึ่งต้องอาศัยความเชี่ยวชาญเฉพาะทางจากหน่วยงานหรือบริษัทภายนอก ส่งผลให้กลุ่มที่มีข้อจำกัดด้านทรัพยากร เช่น ชุมชนท้องถิ่น เกษตรกรรายย่อย หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่สามารถเข้าร่วมโครงการได้อย่างทั่วถึง

2. การมีส่วนร่วมของท้องถิ่นที่ยังจำกัด แม้กลไก T-VER จะเป็นระบบภาคสมัครใจที่เปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลากหลายกลุ่มเข้ามามีบทบาท แต่ในทางปฏิบัติกลับพบว่า การมีส่วนร่วมของท้องถิ่นยังมีลักษณะจำกัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่ชนบทหรือชุมชนขนาดเล็ก ที่ยังขาดความเข้าใจในกลไกตลาดคาร์บอน ขาดบุคลากรที่มีทักษะด้านเทคนิค ตลอดจนไม่มีงบประมาณในการริเริ่มโครงการด้วยตนเอง ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงประโยชน์จากนโยบายนี้

3. โครงสร้างตลาดคาร์บอนที่ยังไม่สมบูรณ์ การดำเนินกลไกคาร์บอนเครดิตในประเทศไทยยังคงเผชิญกับปัญหาในด้านโครงสร้างตลาดที่ไม่ชัดเจน ขาดกลไกการกำหนดราคาที่เป็นธรรมและโปร่งใส ตลอดจนขาดระบบกลางที่เอื้อให้ผู้ซื้อและผู้ขายคาร์บอนเครดิตสามารถเข้าถึงและดำเนินการได้อย่างสะดวกและปลอดภัย ส่งผลให้ตลาดคาร์บอนยังไม่สามารถสร้างแรงจูงใจเชิงเศรษฐกิจในวงกว้าง และไม่เอื้อต่อผู้ประกอบการรายเล็ก

4. การบูรณาการกับนโยบายอื่นยังไม่เป็นระบบ นโยบาย T-VER ยังไม่มีการเชื่อมโยงเชิงกลยุทธ์กับนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมและพลังงาน อื่น ๆ อย่างเป็นรูปธรรม เช่น นโยบายการจัดการของเสีย พลังงานทดแทน หรือการเกษตรยั่งยืน ส่งผลให้การดำเนินงานในระดับพื้นที่ยังขาดความต่อเนื่อง และไม่สามารถใช้ทรัพยากรร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการยกระดับผลลัพธ์เชิงระบบ

5. การติดตามและประเมินผลที่ยังไม่มีประสิทธิภาพ กลไกในการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลของนโยบาย T-VER ยังไม่เป็นระบบและขาดความต่อเนื่อง โดยเฉพาะการรายงานข้อมูลในระดับพื้นที่ การประเมินความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจและผลกระทบต่อสังคมยังไม่มีเครื่องมือที่ชัดเจน นอกจากนี้ ยังขาดกลไกอิสระในการตรวจสอบความโปร่งใสและรับฟังข้อร้องเรียนจากประชาชน ซึ่งอาจกระทบต่อความน่าเชื่อถือของระบบในระยะยาว

บทสรุป แม้นโยบายเครดิตคาร์บอนของประเทศไทยภายใต้กลไก T-VER จะเป็นแนวทางที่มีศักยภาพในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกอย่างยั่งยืน หากแต่ยังเผชิญกับอุปสรรคในหลากหลายมิติ

ทั้งในเชิงเทคนิค โครงสร้างการมีส่วนร่วม และกลไกตลาด ซึ่งจำเป็นต้องได้รับการปรับปรุงและเสริมสร้างให้มีความพร้อมทั้งด้านทรัพยากร มาตรการสนับสนุน และการบูรณาการกับนโยบายอื่น ๆ อย่างเป็นระบบ เพื่อให้กลไกนี้สามารถขยายผลได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม

ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ

1. การพัฒนาชุดเครื่องมือสนับสนุนการดำเนินงานของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในระดับพื้นที่ ควรมีการจัดทำคู่มือปฏิบัติ (Guidelines) และชุดเครื่องมือที่เหมาะสมกับลักษณะของผู้ดำเนินโครงการในแต่ละกลุ่ม เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น วิสาหกิจชุมชน เกษตรกรรายย่อย หรือผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดย่อม โดยเนื้อหาควรครอบคลุมขั้นตอนการดำเนินโครงการ T-VER ตั้งแต่การวางแผน การคำนวณปริมาณการลดก๊าซเรือนกระจก การจัดทำรายงาน ไปจนถึงกระบวนการรับรองเครดิตคาร์บอน

2. การจัดตั้งศูนย์ให้คำปรึกษาด้านคาร์บอนระดับภูมิภาค ภาครัฐควรสนับสนุนการจัดตั้งศูนย์บริการความรู้และให้คำปรึกษาด้านเทคนิคในระดับจังหวัดหรือภาค เพื่อให้บริการด้านวิชาการ การอบรมเชิงปฏิบัติการ และให้คำแนะนำในการจัดทำโครงการคาร์บอนเครดิต โดยเฉพาะในพื้นที่ชนบทหรือชุมชนที่มีข้อจำกัดด้านทรัพยากรบุคคลและความรู้ความเข้าใจ

3. การพัฒนาแพลตฟอร์มกลางสำหรับการซื้อขายคาร์บอนเครดิต การจัดทำระบบแพลตฟอร์มออนไลน์ที่มีความโปร่งใส ปลอดภัย และเข้าถึงได้ง่าย จะเอื้อต่อการจับคู่ระหว่างผู้ผลิตและผู้ซื้อคาร์บอนเครดิต โดยควรเชื่อมโยงกับฐานข้อมูลขององค์การบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจก (อบก.) เพื่อสร้างความเชื่อมั่นแก่ทุกภาคส่วนและลดต้นทุนในการเข้าสู่ตลาด

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1. การออกแบบนโยบายที่สนับสนุนความเสมอภาคในการเข้าถึงกลไก T-VER ภาครัฐควรมีมาตรการสนับสนุนเฉพาะกลุ่ม เช่น กองทุนส่งเสริมการเข้าร่วมโครงการของชุมชนหรือองค์กรที่มีข้อจำกัดด้านงบประมาณ พร้อมทั้งออกแบบสิทธิประโยชน์หรือแรงจูงใจทางภาษีสำหรับผู้ลงทุนในโครงการคาร์บอนเครดิตโดยเฉพาะ

2. การบูรณาการกลไกคาร์บอนเครดิตเข้ากับแผนยุทธศาสตร์ของประเทศและท้องถิ่น ควรเชื่อมโยงการดำเนินโครงการ T-VER เข้ากับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนสิ่งแวดล้อมระดับจังหวัด หรือแผนพัฒนาท้องถิ่น เพื่อให้เกิดความต่อเนื่องในการบริหารจัดการและส่งผลสัมฤทธิ์ในเชิงพื้นที่อย่างเป็นรูปธรรม

3. การกำหนดมาตรฐานกลางและการกำกับดูแลตลาดคาร์บอนภายในประเทศ ภาครัฐควรออกระเบียบหรือกฎหมายรองที่กำหนดมาตรฐานกลางด้านการประเมินผล การรับรอง และการซื้อขายคาร์บอนเครดิต เพื่อป้องกันการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ และรักษาความน่าเชื่อถือของตลาดในระยะยาว

องค์ความรู้ใหม่ที่ได้จากการวิจัย

การศึกษานี้นำไปสู่การค้นพบองค์ความรู้ใหม่หลายประการ ทั้งในเชิงทฤษฎีและเชิงปฏิบัติ อันสามารถนำไปสู่การพัฒนา นโยบายและการประยุกต์ใช้ในระดับชุมชนอย่างเป็นรูปธรรม ดังนี้

1. การบูรณาการนโยบายสิ่งแวดล้อมกับเศรษฐกิจฐานราก ผลการศึกษาแสดงให้เห็นว่าการดำเนินนโยบายคาร์บอนเครดิตมิได้เป็นเพียงมาตรการด้านสิ่งแวดล้อม แต่ยังมีศักยภาพในการส่งเสริมเศรษฐกิจฐานรากผ่านการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน ชุมชนสามารถมีบทบาทในฐานะผู้ผลิตคาร์บอนเครดิตจากกิจกรรมที่หลากหลาย อาทิ การปลูกป่า การเกษตรอินทรีย์ การจัดการขยะ หรือการอนุรักษ์พื้นที่สีเขียว ซึ่งสามารถเปลี่ยนต้นทุนด้านสิ่งแวดล้อมให้เป็นรายได้ของชุมชน

2. การสร้างระบบนิเวศของการมีส่วนร่วมในระดับชุมชน นโยบายคาร์บอนเครดิตนำไปสู่การพัฒนา ระบบนิเวศของการมีส่วนร่วม (participatory ecosystem) ที่ครอบคลุมทั้งภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน และภาคประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบาทขององค์กรบริหารส่วนตำบล (อบต.) และเทศบาล ในการเป็นตัวกลางเชื่อมโยงระหว่างนโยบายระดับประเทศกับชุมชนท้องถิ่น ทำให้เกิดการเรียนรู้และกระตุ้นให้ประชาชนตื่นตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศมากยิ่งขึ้น

3. การเปลี่ยนบทบาทของชุมชนจากผู้รับผู้ผลิตบริการสิ่งแวดล้อม หนึ่งในองค์ความรู้ใหม่ที่สำคัญคือ การเปลี่ยนสถานะของชุมชนจากผู้ได้รับผลกระทบจากภาวะโลกร้อน ไปสู่การเป็น “ผู้ผลิตบริการสิ่งแวดล้อม” (environmental services provider) กล่าวคือ ชุมชนไม่ได้เป็นเพียงผู้ใช้ทรัพยากรธรรมชาติอีกต่อไป แต่สามารถสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจจากการดูแลและฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นการเสริมสร้างบทบาทของชุมชนในฐานะกลไกสำคัญของการพัฒนาที่ยั่งยืน

4. การเรียนรู้แบบมีส่วนร่วมและการยกระดับขีดความสามารถของชุมชน กระบวนการดำเนินนโยบายคาร์บอนเครดิตก่อให้เกิดรูปแบบใหม่ของการเรียนรู้ในระดับชุมชน ทั้งในด้านองค์ความรู้ทางวิทยาศาสตร์สิ่งแวดล้อม เทคโนโลยีสะอาด ระบบบัญชีคาร์บอน ตลอดจนการจัดการเชิงธุรกิจ สิ่งเหล่านี้ช่วยยกระดับขีดความสามารถของชุมชนให้สามารถมีส่วนร่วมในกลไกตลาดคาร์บอนได้อย่างมีประสิทธิภาพในระยะยาว

5. การจัดตั้งกลไกกำกับและรับรองที่มีมาตรฐานระดับสากล การดำเนินนโยบายส่งผลให้เกิดการพัฒนาโครงสร้างการกำกับดูแล เช่น องค์กรบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจก (องค์กรมหาชน) หรือ TGO ซึ่งทำหน้าที่ในการรับรองกระบวนการผลิตและซื้อขายคาร์บอนเครดิตในระบบ T-VER (Thailand Voluntary Emission Reduction Program) องค์ความรู้นี้ช่วยให้เห็นถึงความสำคัญของมาตรฐานและความน่าเชื่อถือที่จำเป็นสำหรับการขยายผลสู่ตลาดโลก

6. ความจำเป็นในการพัฒนาเครื่องมือสนับสนุนระดับชุมชน การวิเคราะห์นโยบายพบว่า ยังมีช่องว่างทางความรู้และการเข้าถึงของประชาชน โดยเฉพาะในพื้นที่ชนบทหรือชุมชนที่ยังไม่เข้าใจระบบ T-VER ทำให้เกิดข้อเสนอใหม่เกี่ยวกับความจำเป็นของเครื่องมือกลาง เช่น คู่มือการดำเนินโครงการ

แพลตฟอร์มกลางสำหรับการจับคู่ซื้อขายคาร์บอนเครดิต หรือโมเดลสนับสนุนทางการเงินสำหรับผู้เข้าร่วมระดับครัวเรือน

7. การพัฒนากรอบการประเมินผลที่เชื่อมโยงด้านเศรษฐกิจและสังคม องค์ความรู้ใหม่ประการหนึ่งคือ แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงกรอบคิดในการประเมินผลของนโยบายคาร์บอนเครดิต จากเดิมที่เน้นเพียงการลดปริมาณก๊าซเรือนกระจก ไปสู่การประเมินผลกระทบทางเศรษฐกิจ สังคม และพฤติกรรมของประชาชนในระยะยาว เช่น การลดรายจ่ายครัวเรือน การเพิ่มรายได้ การพัฒนาศักยภาพของชุมชน และการเกิดผู้ประกอบการด้านสิ่งแวดล้อมรายใหม่

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

- ชาญชัย. (2565). ความรู้และข้อจำกัดในการเข้าถึงระบบคาร์บอนเครดิตของชุมชน. *วารสารพัฒนาชุมชน*, 15(3), 123-140.
- วิไลวรรณ. (2564). การเข้าร่วมโครงการเครดิตคาร์บอนในชุมชนท้องถิ่น. *วารสารสิ่งแวดล้อม*, 11(4), 75-90.
- สุเมธ สุวรรณวลัยกร. (2563). แนวทางการออกแบบกลไกคาร์บอนเครดิตในประเทศไทย. *วารสารสิ่งแวดล้อม*, 12(2), 45-60.
- อารีรัตน์ บุญเจริญ, ณัฐชา ภูมิใจ และ สุพัตรา รุ่งโรจน์. (2565). การวิเคราะห์ผลลัพธ์ของการดำเนินงานโครงการ T-VER ในชุมชน. *วารสารสิ่งแวดล้อมและสังคม*, 18(1), 89-110.

ภาษาอังกฤษ

- Dunn, W. N. (2018). *Public policy analysis: An introduction* (6th ed.). Routledge.
- Easton, D. (1965). *A systems analysis of political life*. Wiley.
- Kingdon, J. W. (1995). *Agendas, alternatives, and public policies* (2nd ed.). HarperCollins.
- Michaelowa, A., & Buen, J. (2012). Market mechanisms and institutional frameworks for carbon mitigation: Lessons from CDM projects in developing countries. *Climate Policy*, 12(3), 334-348.
- Newell, P., Pattberg, P., & Schroeder, H. (2012). Governance clusters in global climate change. *Global Environmental Politics*, 12(2), 14-34.
- Pearce, D. (1998). *Economics and environmental policy*. Edward Elgar Publishing.
- Sabatier, P. A. (2007). *Theories of the policy process* (2nd ed.). Westview Press.
- Tietenberg, T. (2006). *Environmental and natural resource economics* (7th ed.). Pearson.