

การจ่ายค่าตอบแทนการให้บริการของระบบนิเวศ

Payment for Ecosystem Service: PES

เอกสารนี้เป็นส่วนหนึ่งของรายงานสรุปการประชุม The 3rd South-East Asia Workshop on Payment for Ecosystem Service (PES) - Investment in Natural Capital for Green Growth

12-15 มิถุนายน 2554 ณ เมืองบันดา อาเจห์ ประเทศอินโดนีเซีย

1. บทนำ

ระบบนิเวศเป็นแหล่งกำเนิดของ ดิน น้ำ ป่าไม้ ความหลากหลายทางชีวภาพ นับเป็นโครงสร้างทางชีววิทยาที่จำเป็นต่อการอยู่รอดของสรรพชีวิต และคำจูนความอยู่รอดของโลก ระบบนิเวศทำหน้าที่หลายประการ เช่น ช่วยรักษาความสมดุลของวัฏจักรพลังงาน น้ำ และบรรยากาศ ควบคุมการหมุนเวียนของสารอาหารในดิน ป้องกันการชะล้างพังทลายของดิน รักษาคุณภาพอากาศ สร้างแหล่งเก็บกักน้ำตามธรรมชาติ เป็นแนวป้องกันคลื่นลม รวมทั้งป้องกันภัยพิบัติ และเป็นแหล่งนันทนาการ รวมทั้งเป็นแหล่งอนุรักษ์พันธุกรรมของพืชและสัตว์ ที่เป็นอาหารและยาสำหรับชุมชน ซึ่งนำไปสู่การส่งสมภูมิปัญญาและวัฒนธรรมที่สืบทอดมาจากอดีตจนถึงปัจจุบัน การทำหน้าที่ของระบบนิเวศก่อให้เกิดประโยชน์ทางเศรษฐกิจทั้งทางตรงและทางอ้อม เป็นแหล่งกำเนิดของสินค้าและบริการในสังคมอย่างต่อเนื่อง แต่ผลประโยชน์ที่เกิดจากการทำหน้าที่ของระบบนิเวศไม่ได้รับการประเมินมูลค่าอย่างเหมาะสม

ในขณะที่ ทรัพยากรธรรมชาติถูกนำไปใช้ประโยชน์เพื่อตอบสนองเป้าหมายทางเศรษฐกิจและผลตอบแทนระยะสั้นเป็นหลัก จนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรม การใช้ประโยชน์ลักษณะนี้ นับเป็นการทำลายความสมดุลและลดทอนขีดความสามารถในการทำหน้าที่ของระบบนิเวศ จนหลายพื้นที่ไม่สามารถฟื้นฟูระบบให้กลับมาทำหน้าที่ได้ดังเดิม ทำให้เกิดปัญหาสืบเนื่อง ทั้งความแปรปรวนของสภาพภูมิอากาศ ภาวะโลกร้อน และภัยพิบัติทางธรรมชาติ เช่น น้ำท่วม ดินถล่ม และภัยแล้ง ที่ส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน และสร้างความสูญเสียทางเศรษฐกิจอย่างมหาศาล

จากการประเมินสถานการณ์ที่ผ่านมา พบว่าแนวทางการอนุรักษ์ที่ดำเนินการโดยภาครัฐเพียงอย่างเดียว ไม่สามารถต้านทานแรงกดดันและปัจจัยคุกคามที่เพิ่มขึ้นได้ ดังนั้น จึงมีการคิดค้นแสวงหากลไกและมาตรการใหม่ๆ เพื่อสร้างกระบวนการมีส่วนร่วม และจูงใจให้ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง เกิดความตระหนักถึงคุณค่าและมูลค่าของระบบนิเวศอย่างแท้จริง กลไกเหล่านี้ ส่งเสริมให้เกิดการประเมินมูลค่าทางเศรษฐกิจของระบบนิเวศและทรัพยากรต่างๆ อย่างเป็นวิทยาศาสตร์ เพื่อใช้เครื่องมือสนับสนุนการตัดสินใจเชิงนโยบาย สนับสนุนกลไกตลาด รวมทั้งมาตรการจูงใจต่างๆ เพื่อการลงทุนในทรัพยากรธรรมชาติ และสร้างรายได้จากการอนุรักษ์ มาตรการจูงใจและกลไกที่เกิดขึ้นในช่วงที่ผ่านมา อาทิ เช่น คาร์บอนเครดิต (Carbon Credit) Reduction Emission from Deforestation and Forest Degradation: REDD, Payment for Ecosystem Services: PES เป็นต้น

2. การประเมินมูลค่าการให้บริการของระบบนิเวศ

ถึงแม้จะเป็นที่ตระหนักรู้ว่า การให้บริการของระบบนิเวศมีคุณค่าอย่างมากต่อระบบเศรษฐกิจและชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน แต่ในการวิเคราะห์เชิงเศรษฐศาสตร์และการเงิน กลับพบว่ามูลค่าของระบบนิเวศไม่ได้ได้รับการประเมินอย่างเหมาะสม มีช่องว่างที่สำคัญ เช่น ไม่มีระบบตลาดและราคารองรับ ไม่ได้ได้รับการสนับสนุนจากนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจ ค่าใช้จ่ายของภาครัฐในการบริหารจัดการเพื่อการอนุรักษ์มีอยู่อย่างจำกัดและมีแนวโน้มลดลง ในส่วนของผู้ที่ดำเนินการเพื่ออนุรักษ์และใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน เช่น การจัดการป่าไม้ การทำเกษตรกรรมยั่งยืน การท่องเที่ยวเชิงนิเวศ หรือธุรกิจสีเขียว ก็ไม่ได้รับผลประโยชน์ตอบแทนที่เหมาะสม เมื่อเทียบกับกิจกรรมเศรษฐกิจหรือการตลาดในกระแสหลัก นอกจากนี้ ยังมีปัจจัยประกอบอื่นๆ ที่ลดทอนแรงจูงใจการอนุรักษ์ระบบนิเวศโดยรวม

โรเบิร์ต คอนสแตนซา (Robert Constanza) ร่วมกับนักเศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อมอีกหลายคน ทำการศึกษาเพื่อประเมินมูลค่าการให้บริการของระบบนิเวศ โดยระบุว่ามูลค่า GNP ของทั้งโลกเฉลี่ยราว \$18,000 ล้านเหรียญสหรัฐต่อปี (1997) ในขณะที่การให้บริการของระบบนิเวศทั่วโลกมีมูลค่าทางเศรษฐกิจเฉลี่ยสูงถึง \$33,000 ล้านล้านเหรียญสหรัฐต่อปี การประเมินมูลค่าการให้บริการของระบบนิเวศนี้ เป็นความพยายามที่ช่วยสร้างแนวคิดใหม่เกี่ยวกับมูลค่าทางเศรษฐศาสตร์ของระบบนิเวศและทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งนำไปสู่การพัฒนาเครื่องมือการจัดการในเชิงนโยบายเพื่อสร้างรายได้หรือการจ่ายค่าบริการให้กับระบบนิเวศ (PES: Payment for Ecosystem Services)

การประเมินมูลค่าระบบนิเวศของโลก

ระบบนิเวศ	\$ พันล้าน
มหาสมุทร	8,318,000
ชายฝั่ง	12,568,000
ป่าเขตร้อน	3,813,000
ป่าเขตอบอุ่น	894,000
ทุ่งหญ้า	906,000
ป่าชายเลน	1,648,000
พื้นที่ชุ่มน้ำ	3,231,000
ทะเลสาบ แม่น้ำ	1,700,000
พื้นที่เกษตรกรรม	128,000
รวม	33,268,000

Constanza, R., et.al 1997 "The Value of the world's Ecosystem services and natural Capital" Nature vol.387:253-260

3. หลักการทั่วไปของแนวคิดเรื่องการจ่ายค่าตอบแทนการให้บริการของระบบนิเวศ (PES)

PES เป็นวิธีการหรือกลุ่มของวิธีการต่างๆ ที่วางอยู่บนหลักการ “ผู้ที่ได้รับประโยชน์เป็นผู้จ่าย” ซึ่งจะส่งผลให้เกิดแรงจูงใจในการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยการสร้างแรงจูงใจทางเศรษฐกิจ เพื่อให้เกิดการอนุรักษ์พื้นที่ระบบนิเวศให้เกิดความยั่งยืน โดยให้ผู้ที่ได้รับบริการจากระบบนิเวศจ่ายผลประโยชน์ตอบแทนให้แก่ผู้ทำหน้าที่อนุรักษ์ ซึ่งโดยทั่วไปได้แก่ชุมชน กลไก PES จึงเป็นประโยชน์ต่อการอนุรักษ์ระบบนิเวศและสิ่งแวดล้อม ในขณะเดียวกันก็ช่วยสนับสนุนชุมชนหรือเกษตรกรในชนบทให้มีรายได้เพิ่มขึ้น โดยเชื่อมโยงกับนักลงทุนจากภายนอก นอกจากนั้น PES ยังเป็นเครื่องมือในการสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ทรัพยากรอย่างยั่งยืน ซึ่งจะเกิดผลระยะยาวต่อความอุดมสมบูรณ์ของระบบนิเวศ และนำไปสู่การเพิ่มผลผลิตด้านต่างๆ เนื่องจาก PES ยังเป็นแนวคิดใหม่สำหรับประเทศไทย คำนายที่กำหนดยังคงมีความแตกต่างกันอยู่บ้าง เช่น

European Environmental Agency ให้คำจำกัดความว่า PES คือการจัดสรรเงินค่าตอบแทนให้กับชุมชนหรือผู้ที่ดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อเป็นหลักประกันความยั่งยืนของฐานทรัพยากร และประโยชน์หรือบริการที่มนุษย์จะได้จากระบบนิเวศ ซึ่งประโยชน์จากระบบนิเวศนั้น ไม่จำเป็นที่จะต้องเป็นสินค้าที่มีการซื้อขายกันในตลาด และอาจเป็นมูลค่าที่เกิดจากประโยชน์ทางอ้อม (Indirect Used) และมูลค่าที่ไม่ได้เกิดจากการใช้ด้วย (Non-used Value) แต่เป็นบริการที่จำเป็นต่อการอยู่รอดของมนุษย์

GIZ ประเทศไทย ให้คำจำกัดความว่า PES หมายถึงข้อตกลงที่เกิดขึ้นด้วยความสมัครใจเพื่อนำเข้าสู่พันธสัญญาตามข้อกฎหมายใดๆ ภายใต้ความประสงค์ของผู้ซื้อหนึ่งรายหรือมากกว่า ที่ตกลงจะจ่ายให้ โดยมีสิ่งจูงใจทั้งในรูปตัวเงินหรืออื่นๆ เพื่อให้ผู้ขายหนึ่งรายหรือมากกว่า ทำให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินเฉพาะแบบ เพื่อให้ระบบนิเวศที่ระบุขอบเขตไว้อย่างชัดเจนตามข้อตกลง สามารถคงไว้ซึ่งผลประโยชน์จากระบบนิเวศนั้น ในระดับที่สองฝ่ายตกลงร่วมกันไว้

ดร.อรพรรณ ณ บางช้าง ได้นำเสนอหลักการของ PES ที่สำคัญคือ บุคคลหรือกลุ่มคนที่ดูแลรักษาระบบนิเวศและทรัพยากรธรรมชาติ จะได้ค่าชดเชย (Compensation) หรือ ผลตอบแทน (Reward) และบุคคลหรือกลุ่มที่ได้รับผลประโยชน์จากระบบนิเวศ ควรจะต้องจ่ายเพื่อแลกเปลี่ยนกับประโยชน์ที่ได้รับ รูปแบบการได้ผลตอบแทนหรือการชดเชย คือ เงิน หรือการลดหย่อนภาษี ค่าธรรมเนียม หรือความมั่นคงในการถือครองที่ดิน หรือการถ่ายทอดเทคโนโลยี

4. ความสำคัญของการดำเนินงานเรื่อง PES

การให้บริการของระบบนิเวศมีความสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม โดยก่อให้เกิดผลประโยชน์ทั้งทางตรงและทางอ้อม คิดเป็นมูลค่าทางเศรษฐกิจจำนวนมหาศาล แต่ชุมชนซึ่งมีส่วนในการดูแลรักษาระบบนิเวศ ส่วนใหญ่มีฐานะยากจน ไม่ได้ได้รับผลประโยชน์จากการพัฒนา ขาดที่ดินทำกินและได้รับบริการโครงสร้างพื้นฐานและสาธารณูปโภคที่จำกัด

สถานการณ์การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ความต้องการอาหารของประชากรโลกที่เพิ่มขึ้น รวมทั้งนโยบายการพัฒนาต่างๆ ทำให้มีการเปลี่ยนพื้นที่ป่าไม้เป็นพื้นที่ทำกิน เพื่อสร้างรายได้และแก้ไขความยากจน เป็นแรงกดดันต่อการสูญเสียพื้นที่อนุรักษ์และการให้บริการของระบบนิเวศโดยรวม

ความเสื่อมโทรมของระบบนิเวศ ส่งผลต่อภาคเศรษฐกิจที่ใช้ประโยชน์โดยตรง เช่น การท่องเที่ยว การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรน้ำเพื่อการผลิตพลังงาน ภาคเกษตรกรรม และการอุปโภค บริโภค และทำให้เกิดต้นทุนค่าใช้จ่ายที่ผู้ประกอบการต้องจ่ายเพิ่มขึ้น หรือสาธารณสุขต้องจ่ายแทน

กระแสสังคม ที่เริ่มตระหนักและให้ความสำคัญต่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพ รวมทั้งการปรับตัวเพื่อรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เท่าๆ กับการพัฒนาเศรษฐกิจ ในขณะที่ยังไม่มีมาตรการชัดเจนในการสร้างกลไกการมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ที่ชัดเจน

ความเร่งด่วนในการประเมินมูลค่าทางเศรษฐศาสตร์ ของการให้บริการของระบบนิเวศ เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจของผู้ใช้ประโยชน์จากการให้บริการของระบบนิเวศ เช่น การทำหน้าที่ของป่าไม้ในการอนุรักษ์ดินและน้ำ ควบคุมปริมาณน้ำผิวดินและน้ำใต้ดิน ป้องกันการชะล้างพังทลายและการเกิดตะกอนดิน ควบคุมวัฏจักรของน้ำและสภาพอากาศ การดูดซับมลพิษ และการให้บริการด้านนันทนาการ ฯลฯ

5. บทเรียนการดำเนินโครงการ PES ในประเทศต่างๆ

ปัจจุบัน มีประเทศต่างๆ ให้ความสนใจเรื่อง PES มากขึ้น โดยเฉพาะกลุ่มประเทศลาตินอเมริกาและกลุ่มประเทศแคริบเบียน มีการทดลองใช้วิธีนี้เพื่อทดสอบศักยภาพการจัดการทรัพยากรน้ำในลุ่มน้ำผ่านกลไกตลาด ซึ่งมีการจ่ายค่าชดเชยให้กับเจ้าของที่ดินด้านต้นน้ำเพื่อคงไว้ หรือปรับปรุงรูปแบบการใช้ที่ดินเพื่อประโยชน์ด้านสิ่งแวดล้อมที่คำนึงถึงผู้ใช้น้ำด้วย ประเทศคอ스타ริกา เป็นประเทศหนึ่งที่มีการพัฒนาระบบ PES มาอย่างยาวนานกว่าศตวรรษ

สำหรับประเทศในกลุ่มอาเซียน ซึ่งกำลังเผชิญกับปัญหาการพัฒนาด้านเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว และการขยายตัวของประชากร ซึ่งส่งผลให้ระบบนิเวศถูกทำลายอย่างมาก และมีกระแสการตื่นตัวด้านการอนุรักษ์อย่างกว้างขวาง องค์กรระหว่างประเทศหลายองค์กรได้ร่วมกันจัดประชุม Workshop on Payment for Ecosystem Service (PES) มาตั้งแต่ปี 2552 เพื่อให้เป็นเวทีในการแลกเปลี่ยนประสบการณ์และแนวคิดเกี่ยวกับการริเริ่มดำเนินงานเรื่อง PES ในกลุ่มประเทศภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก

การประชุม The 3rd South-East Asia Workshop on Payment for Ecosystem Service (PES) Investment in Natural Capital for Green Growth จัดขึ้นระหว่างวันที่ 12-15 มิถุนายน 2554 ณ เมืองบันดา อาเจห์ ประเทศอินโดนีเซีย โดยความร่วมมือขององค์กรระหว่างประเทศ ได้แก่ USAID, ESCAP, ADB, ARBCP (Asia Regional Biodiversity Conservation Program) มีผู้เข้าร่วมการประชุมซึ่งเป็นผู้แทนจากประเทศต่างๆ ในภูมิภาคเอเชีย ได้แก่ อินโดนีเซีย อินเดีย ศรีลังกา เนปาล ฟิลิปปินส์ เวียดนาม ลาว กัมพูชา บรูไน พิจิ คาซัคสถาน และผู้แทนประเทศไทย

การประชุมมีวัตถุประสงค์ เพื่อรายงานความก้าวหน้าการดำเนินงานเรื่อง PES ของประเทศในภูมิภาค ร่วมสรุปบทเรียน วิเคราะห์ประเด็นท้าทาย ประเมินความต้องการด้านเทคนิควิชาการ การพัฒนาศักยภาพขององค์กรกลไก รวมทั้งการสร้างเครือข่าย PES ในภูมิภาค และการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อผลักดันการดำเนินการเรื่อง PES อย่างต่อเนื่องในประเทศต่างๆ ในการประชุมครั้งนี้ หลายประเทศได้นำเสนอบทเรียนจากการริเริ่มดำเนินงานเรื่อง PES ในประเทศของตน เช่น

ประเทศเวียดนาม มีการออกกฎหมายว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ซึ่งบังคับใช้เมื่อเดือนกรกฎาคม 2552 กำหนดให้มีการจ่ายค่าบริการที่ได้จากทรัพยากรชีวภาพและระบบนิเวศ มีโครงการนำร่องในกิจการโรงไฟฟ้าพลังน้ำ และธุรกิจท่องเที่ยว ซึ่งทำสัญญาจ่ายค่าดูแลรักษาระบบนิเวศจำนวน 2.7 ล้านเหรียญต่อปี ให้กับชุมชนจำนวน 2,700 ครัวเรือน และอยู่ระหว่างการจัดทำแผนธุรกิจอีก 2 โครงการ วงเงิน 15 ล้านเหรียญสหรัฐ โดยรัฐบาลกลาง และองค์กรส่วนท้องถิ่นร่วมกันบริหารจัดการ และจัดสรรรายได้ให้กับชุมชน

โครงการนำร่องที่จังหวัดแลมดอง เกิดขึ้นจากการที่รัฐบาลกำหนดเป้าหมายการเพิ่มพื้นที่ปลูกป่าจาก 12.7 ล้านเฮกตาร์ในปี 2008 เป็น 16 ล้านเฮกตาร์ในปี 2020 แต่ประสบปัญหาทางงบประมาณ ดังนั้นโครงการ PES จะเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้าสนับสนุนเงินทุนในการดำเนินงาน การจ่ายค่าตอบแทนเป็นลักษณะการจ่ายตรง โดยชาวบ้านจะได้รับเงินร้อยละ 80 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับร้อยละ 20 ของมูลค่าที่กำหนดไว้ในสัญญา

โครงการโรงไฟฟ้าพลังน้ำ Danhim ได้ทำการประเมินมูลค่าการให้บริการเชิงนิเวศของป่าไม้ โดยใช้แบบจำลองจากการศึกษาของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ประเทศไทย ในเบื้องต้น พบว่าการอนุรักษ์ป่าต้น

น้ำช่วยลดค่าใช้จ่ายในการกำจัดตะกอน (2.45 ล้านเหรียญสหรัฐต่อปี) และต้นทุนปริมาณน้ำที่ใช้ในระบบ (1.06 ล้านเหรียญสหรัฐต่อปี) ปริมาณการสูญเสียหน้าดินลดลง 4 เท่า และอายุของโรงไฟฟ้าพลังน้ำดานิมท์ จะลดลงร้อยละ 50 (30 ปี) หากไม่มีป่าต้นน้ำ ข้อสรุปจากการดำเนินโครงการพบว่า การประเมินมูลค่าการให้บริการเชิงนิเวศของป่าต้นน้ำยังมีข้อจำกัด แต่ถือเป็นการสร้างเครื่องมือเชิงประจักษ์ ที่ทำให้สาธารณชน ผู้ประกอบการ และผู้กำหนดนโยบายมีความเข้าใจที่ตรงกัน

ประเทศอินโดนีเซีย การดำเนินงานเรื่อง PES ถือเป็นเครื่องมือแบบสมัครใจในการจ่ายค่าบริการของระบบนิเวศ ระหว่างผู้ได้รับประโยชน์ (Buyer) และชุมชนที่ทำหน้าที่อนุรักษ์ (Provider) โดยประเทศอินโดนีเซียมีการดำเนินงานหลายรูปแบบ เช่น การจัดการป่าชุมชน การจ่ายค่าบริการให้ชุมชนที่ดูแลอนุรักษ์พื้นที่ต้นน้ำ การจ่ายค่าชดเชยให้เกษตรกรที่ปรับเปลี่ยนจากพืชเชิงเดี่ยวมาเป็นเกษตรอินทรีย์ การสนับสนุนการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ การพัฒนาระบบเกษตรบนพื้นที่สูง การพัฒนาตลาดซื้อขายคาร์บอนแบบสมัครใจ เป็นต้น

โครงการ RUPES (Rewards for Use of and Shared Investment in Pro-Poor Environmental Services) เป็นโครงการ PES ที่สำคัญในประเทศอินโดนีเซีย มีหลักเกณฑ์การให้รางวัลสำหรับการให้บริการของระบบนิเวศที่คำนึงถึงคนจนเป็นหลัก ตัวอย่างโครงการ เช่น การอนุรักษ์ต้นยางป่า เพื่อการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพของพืชและสัตว์ โดยรัฐให้โรงงานและบริษัทผลิตรายรถยนต์เป็นผู้ให้รางวัล ซึ่งมีผลทำให้การตัดไม้ลดลง

โครงการ PES กลุ่มน้ำมอตาตา ในเขต Janto, Greater Aceh เป็นหนึ่งในโครงการนำร่อง PES ของประเทศอินโดนีเซีย โครงการได้จัดทำข้อตกลงร่วมระหว่างการประชุมหารือ (Trita Montala Water Company) กับชุมชนที่อยู่อาศัยในเขตพื้นที่ต้นน้ำมอตาตา โดยบริษัทจะจัดสรรกำไรสุทธิประมาณร้อยละ 1 เพื่อให้ชุมชนใช้ในกิจกรรมอนุรักษ์ป่าต้นน้ำ เช่น การตรวจเฝ้าระวังป้องกันการลักลอบตัดไม้ทำลายป่า และการฝึกอบรมให้กับประชาชน โครงการมีระยะเวลาดำเนินงาน 3 ปี (2011-2013) ผลประโยชน์ที่บริษัทคาดว่าจะได้รับ คือการควบคุมปริมาณน้ำ และการผลิตพลังงานไฟฟ้าขนาดเล็ก และชุมชนมีรายได้เพิ่มขึ้น

ประเทศกัมพูชา อยู่ระหว่างการเริ่มดำเนินงาน แต่มีปัญหาการจัดการ เรื่องความไม่ชัดเจนของกรรมสิทธิ์ในทรัพยากร การคิดคำนวณมูลค่าทางเศรษฐกิจของการให้บริการของระบบนิเวศ การหาตลาดผู้ซื้อ และค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการ

ตัวอย่างโครงการ PES ที่เกี่ยวกับระบบนิเวศป่าไม้ในภูมิภาคต่างๆ ของโลก

กิจกรรม	ระบบนิเวศ	ผู้ซื้อบริการ	ผู้ขายบริการ	ราคา เฮกตาร์/ปี	ประเทศ
การปลูกป่า ทดแทน	-การควบคุมความเค็ม -อุปทานน้ำสะอาด	สมาคมเกษตรกรที่อยู่ ปลายน้ำ	รัฐบาลและเจ้าของ ที่ดินที่อยู่ต้นน้ำ	45	Murray Darling ออสเตรเลีย
การลดการใช้น้ำ และปัจจัยการผลิต	-การควบคุมคุณภาพน้ำ -อุปทานน้ำสะอาด	บริษัทเอกชนที่ผลิตและ จำหน่ายน้ำแร่ Perrier, Vittel	เกษตรกรที่ใช้ที่ดิน บริเวณต้นน้ำ	230	Rhnie-Meuse Basin ฝรั่งเศส
การรักษาและการ จัดการป่าที่ปลูก ขึ้นทดแทน	-อุปทานน้ำสะอาด -แหล่งที่อยู่อาศัยของ สัตว์ป่า -มรดกทางด้าน วัฒนธรรม	องค์กรป่าไม้ของประเทศ คอสตาริกา	เจ้าของที่ดินเอกชน ที่อยู่ต้นน้ำ	45-116	ป่าต้นน้ำ Senapiqui คอสตาริกา
การรักษาและการ จัดการป่าที่ปลูก ขึ้นทดแทน	-ไฟฟ้าพลังน้ำ -การควบคุมกระแสน้ำ -การควบคุมการ ตกตะกอนของดิน	องค์กรป่าไม้ของประเทศ คอสตาริกา บริษัทผลิตไฟฟ้า Energy Global	เจ้าของที่ดินเอกชน ที่อยู่ต้นน้ำ	48	ป่าต้นน้ำ Senapiqui คอสตาริกา
การอนุรักษ์ดิน	-การรักษาหน้าดิน การควบคุมการ ตกตะกอนของดิน	กระทรวงเกษตรของ สหรัฐอเมริกา	เกษตรกร	125	สหรัฐอเมริกา
การฟื้นฟูป่าต้นน้ำ	-การควบคุมคุณภาพน้ำ การควบคุมกระแสน้ำ -อุปทานน้ำสะอาด -แหล่งที่อยู่อาศัยของ สัตว์ป่า	รัฐบาลบราซิล	รัฐบาลท้องถิ่นและ เจ้าของที่ดินเอกชน	170	รัฐบาลบราซิล
การรักษาและการ จัดการป่าที่ปลูก ขึ้นทดแทน	-การรักษา สภาพแวดล้อมและ คุณภาพน้ำ	บริษัทจัดการน้ำของ เอกชน	เกษตรกรผู้ปลูกป่า	120\$/ เฮกตาร์/ปี	Cindana อินโดนีเซีย
การฟื้นฟูป่าต้นน้ำ	-ป้องกันการตัดไม้ ทำลายป่า -การควบคุมการ ตกตะกอนของดิน	บริษัทผลิตน้ำประปา ท้องถิ่น	เกษตรกรที่ใช้ที่ดิน บริเวณต้นน้ำ		เทือกเขา Montala, Acheh อินโดนีเซีย
การปลูกป่า การอนุรักษ์แหล่ง ปลา	-การควบคุมคุณภาพน้ำ -การท่องเที่ยวเชิงนิเวศ	รัฐบาลท้องถิ่น	เกษตรกรผู้ปลูกป่า		Singarak Watershed อินโดนีเซีย

ที่มา : 1. The World Conservation Union (IUCN) “Pay” Establishing for Watershed Services. 2006 อ้างใน อรรถพรณ ศรีเสาวลักษณ์ รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษามูลค่าทางเศรษฐกิจของทรัพยากรความหลากหลายทางชีวภาพ, องค์การพัฒนาศรษฐกิจจากฐานชีวภาพ 2552

2. Beria Leimona, World Agroforestry Centre: ICRAF, Indonesia

6. การดำเนินงานเรื่อง PES ของประเทศไทย

ประเทศไทย ยังไม่มีการดำเนินงานเรื่อง PES อย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรม สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในฐานะหน่วยงานนโยบายได้เสนอประเด็นเรื่อง PES ในฐานะที่เป็นโอกาสของการพัฒนาในอนาคต โดยปรากฏอยู่ในร่างแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 แต่ยังคงขาดกรอบการดำเนินงานที่ชัดเจน อย่างไรก็ตาม มีโครงการนำร่องของหน่วยงานหลายแห่ง ที่มีแนวคิดเกี่ยวข้องกับ PES ได้แก่

กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ริเริ่มโครงการประเมินมูลค่าการให้บริการของระบบนิเวศในพื้นที่ดงพญาเย็น-เขาใหญ่ว่า ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากองค์กรระหว่างประเทศหลายแห่ง (GIZ, EU, Center for Environmental Research) โดยวิเคราะห์การกระจายผลประโยชน์และค่าใช้จ่าย วิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ศึกษามูลค่าทางเศรษฐกิจของระบบนิเวศและความหลากหลายทางชีวภาพ เพื่อสร้างแรงจูงใจเพื่อการอนุรักษ์

โครงการ CATSPA (Catalysing Sustainability of Thailand Protected Area System) ได้รับการสนับสนุนจาก UNDP และ GEF มีพื้นที่นำร่อง 5 แห่ง ได้แก่ ดอยอินทนนท์ (ป่าต้นน้ำ) คลองลาน (นันทนาการ) ห้วยขาแข้ง (ความหลากหลายทางชีวภาพ) เขาชะเมา (แหล่งน้ำเพื่ออุตสาหกรรม) และอุทยานแห่งชาติตะรุเตา (ทรัพยากรชายฝั่ง) โครงการทั้งหมดจะเริ่มดำเนินการในปี 2554 โดยมีเป้าหมายเพื่อสร้างนวัตกรรม 3 ด้าน คือ ระบบการบริหารจัดการแบบมีส่วนร่วม การสร้างแรงจูงใจด้วยกลไกทางการเงิน (CSR, PES, Carbon Offsetting) และระบบการติดตามประเมินผล

ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ จัดทำโครงการธนาคารต้นไม้ ตั้งแต่ปี 2552 มีโครงการนำร่องในชุมชน 84 แห่ง เพื่อให้เป็นศูนย์การเรียนรู้ โดยมีเงินกองทุนให้กู้ยืม และใช้ต้นไม้เป็นหลักประกัน ในระยะสั้นเป็นการดำเนินงานภายใต้กรอบแนวคิด CSR และจะปรับการดำเนินงานในระยะยาวให้เป็นเครื่องมือในการขับเคลื่อน PES สำหรับประเทศไทย

โครงการนำร่อง Developing Payment Mechanism for Water Shed Protection Services and Improved Livelihood of Rural Poor ซึ่งได้รับการสนับสนุนจาก WINROCK International (2006-2008) ดำเนินงานศึกษาที่ลุ่มน้ำลาว โดยมีเป้าหมายหลักในการดำเนินงานคือ ให้คนในชุมชนซึ่งทำหน้าที่อนุรักษ์ ได้รับผลตอบแทนที่เป็นตัวเงิน (ประมาณ 900-1200 บาท/ครัวเรือน/ปี) และผลตอบแทนทางอ้อมในรูปแบบอื่น สำหรับผู้ซื้อรายใหญ่ที่มีความเป็นไปได้ คือ ภาครัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

7. ข้อเสนอแนะการดำเนินงานเรื่อง PES สำหรับประเทศไทย

การดำเนินงานเรื่อง PES ของประเทศต่างๆ ในช่วงที่ผ่านมา มีลักษณะเป็น Pilot Project ยังไม่สามารถยกระดับให้เป็นกลไกระดับชาติ ในขณะที่เวทีระหว่างประเทศได้เสนอกฎอื่น ๆ อีกเป็นจำนวนมาก เช่น REDD, Carbon Offset, ABS- Access to Bio-diversity Resources and Benefit Sharing ซึ่งมีหลักการและเป้าหมายเดียวกัน คือ การสร้างแรงจูงใจเพื่อการอนุรักษ์ ดังนั้น ในทางปฏิบัติ PES จึงเป็นกลไกแบบสมัครใจ ซึ่งเป็นทางเลือกหนึ่งที่จะต้องแข่งขันกับกลไกอื่น ซึ่งอาจไม่ได้รับความสนใจจากภาคเอกชนมากนัก เนื่องจากภาคเอกชนส่วนใหญ่จะใช้ระบบ CSR เป็นหลัก

ปัจจัยความสำเร็จในการดำเนินงานเรื่อง PES คือ การผลักดันเชิงนโยบายจากผู้นำ ทั้งระดับชาติ และท้องถิ่น การมีกฎระเบียบ กระบวนการและแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจน ความยินดีที่จะจ่ายของภาคเอกชน การสนับสนุนทางเทคนิควิชาการจากองค์กรระหว่างประเทศในการวางระบบ รวมทั้งการพัฒนาขีดความสามารถของบุคลากรและชุมชน เพื่อการบริหารจัดการโครงการ รวมทั้งการบูรณาการภาคส่วนที่เกี่ยวข้องให้เข้ามาทำงานร่วมกัน

ประเด็นปัญหาการดำเนินงาน ในหลายประเทศการดำเนินงานยังมีปัญหาทั้งด้านการบริหารจัดการ เช่น ความไม่ชัดเจนของกรรมสิทธิ์ในทรัพยากร การหาตลาดผู้ซื้อ และค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการ สำหรับปัญหาเชิงเทคนิค คือ การคิดคำนวณมูลค่าการให้บริการของระบบนิเวศซึ่งเป็นที่ยอมรับร่วมกัน

แนวทางการขับเคลื่อน โดยที่กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช และ สำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจจากฐานชีวภาพ กำลังริเริ่มจัดทำโครงการนำร่อง จึงควรสร้างกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันระหว่างภาครัฐ ท้องถิ่น ชุมชน และภาคเอกชน เพื่อนำไปสู่การวางระบบ กลไกการทำงาน และกฎระเบียบที่จำเป็น เพื่อการขับเคลื่อน PES ในระยะต่อไป นอกจากนั้น ควรสนับสนุนให้มีการประเมินมูลค่าการให้บริการของระบบนิเวศอย่างเป็นวิทยาศาสตร์ เพื่อรองรับการตัดสินใจเชิงนโยบาย การดำเนินงานในระยะแรก ควรเริ่มต้นจากระบบนิเวศที่สำคัญ เช่น ภาคป่าไม้ ความหลากหลายทางชีวภาพ การจัดการพื้นที่ต้นน้ำ ชายฝั่งและป่าชายเลน ฯลฯ สำหรับกลุ่มเป้าหมาย อาจพิจารณากลุ่มผู้ใช้บริการจากระบบนิเวศที่มีศักยภาพ เช่น โรงไฟฟ้าพลังน้ำ กิจกรรมที่มีการใช้น้ำและพลังงานอย่างเข้มข้น ธุรกิจการท่องเที่ยว รวมทั้งประชาชนทั่วไปที่ต้องการมีส่วนร่วมในการดูแลรักษาระบบนิเวศ เป็นต้น