



USAID | ASIA
FROM THE AMERICAN PEOPLE

leaf LOWERING EMISSIONS
IN ASIA'S FORESTS



ข้อสรุปเชิงนโยบาย:

โครงการนำร่องการจ่ายค่าตอบแทนการบริการของระบบนิเวศ ในเขตโครงการมนุษย์และชีวมณฑล แม่สา-คอกม้า

มนุษยชาติได้รับประโยชน์มากมายจากทรัพยากรธรรมชาติและกระบวนการตามธรรมชาติของระบบนิเวศ ที่นักนิเวศวิทยาให้คำจำกัดความว่าเป็นการบริการของระบบนิเวศ (ecosystem services) เมื่อประชากรเพิ่มมากขึ้น การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและป่าไม้ก็เพิ่มขึ้น การตัดไม้ทำลายป่า การทำให้ป่าเสื่อมโทรม และการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ทำให้ทรัพยากรธรรมชาติลดน้อยลง ได้มีการพัฒนาโครงการต่างๆ เพื่อแก้ปัญหาเหล่านี้ โครงการลดก๊าซเรือนกระจกในป่าเอเชีย (Lowering Emissions in Asia's Forests : LEAF) หรือ ลีฟ เป็นโครงการหนึ่งที่มีวัตถุประสงค์เพื่อเสริมสร้างศักยภาพของประเทศกำลังพัฒนาในภูมิภาคเอเชียในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของภาคส่วนที่ใช้ประโยชน์จากพื้นที่ป่า และให้มีส่วนร่วมและได้รับประโยชน์จากกรอบแนวคิดในเรื่องของการตัดไม้ทำลายป่าและการทำให้ป่าเสื่อมโทรม หรือ REDD+ (เรดด์พลัส)

ประเทศไทยอยู่ในช่วงเริ่มต้นของการเตรียมความพร้อมที่จะเข้าร่วมกิจกรรมเรดด์พลัส และถึงแม้จะยังไม่แสดงท่าทีที่จะเข้าร่วมในกระบวนการเจรจาพหุภาคี แต่กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช (อส.) ได้จัดส่ง R-PIN ไปแล้วในปี 2552 และตั้งเป้าจะดำเนินการจัดส่ง R-PP ในปลายปี 2555

ในขณะเดียวกัน LEAF ได้ให้การสนับสนุนขีดความสามารถของประเทศไทยในการผนวกมิติทางนิเวศและเศรษฐศาสตร์เข้าไว้ในการวางแผนการจัดระบบนิเวศป่าไม้และการประเมินมูลค่าของการบริการของระบบนิเวศ ด้วยการพัฒนาและทดสอบระบบการจ่ายค่าตอบแทนการบริการของระบบนิเวศ (Payment for Ecosystem Services: PES) หรือ เพส เพื่อให้เป็นกลไกทางเศรษฐกิจสร้างแรงจูงใจในการอนุรักษ์พื้นที่ระบบนิเวศให้เกิดความยั่งยืน และ อส. ได้แสดงความสนใจที่จะดำเนินการนำร่องโครงการการจ่ายค่าตอบแทนบริการทางระบบนิเวศ ซึ่งอาจมองว่าเป็นการอนุรักษ์โดยตรงหรืออาจนำไปเป็นส่วนหนึ่งในกรอบกิจกรรม REDD+ ในอนาคต โดยได้เสนอให้ดำเนินงานในพื้นที่โครงการมนุษย์และชีวมณฑลสี่แห่งในจังหวัดเชียงใหม่ ลำปาง ระนอง และ นครราชสีมา

โครงการนำร่องแห่งแรก ดำเนินการในพื้นที่โครงการมนุษย์และชีวมณฑลแม่สา-คอกม้า ซึ่งตั้งอยู่ในจังหวัดเชียงใหม่ ครอบคลุมพื้นที่ประมาณ 427 ตารางกิโลเมตร พื้นที่มากกว่าครึ่งซ้อนทับกับพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์ของสามเขตอุทยานแห่งชาติ ได้แก่ อุทยานแห่งชาติดอยสุเทพ-ปุย อุทยานแห่งชาติขุนเขาน และอุทยานแห่งชาติออบขาน และสี่เขตป่าสงวนแห่งชาติ ได้แก่ ป่าดอยสุเทพ ป่าสะเมิง ป่าแม่ขาน-แม่วาง

และป่าทำช้าง-แม่ขนิน ประชากรส่วนใหญ่ในเขตโครงการมนุษย์ เป็นชาวไทยเหนือและชาวไทยภูเขา กลุ่มชาติพันธุ์ม้ง และชาติพันธุ์อื่นๆ ได้แก่ กะเหรี่ยง ลีซอ มูเซอ และอาข่า ด้วยความหลากหลายของพันธุ์พืช และพันธุ์สัตว์ พื้นที่โครงการมนุษย์ จึงเป็นแหล่งสำคัญที่แสดงถึงความสมบูรณ์ของระบบนิเวศได้อย่างดี นอกจากนี้ ยังเป็นแหล่งต้นน้ำแม่สาที่ไหลลงสู่แม่น้ำปิงซึ่งหล่อเลี้ยงเมืองเชียงใหม่ และเมื่อไหลไปบรรจบกับแม่น้ำวัง ยม และน่าน จึงก่อเกิดเป็นแม่น้ำเจ้าพระยา แม่น้ำสายหลักของที่ราบลุ่มภาคกลางของประเทศ

องค์ประกอบที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการของ PES คือ การบริการของระบบนิเวศ (ecosystem services) ผู้ดูแลระบบนิเวศ (services provider) ผู้ใช้ประโยชน์ หรือ ผู้จ่ายค่าตอบแทน (buyers) กลไกการจ่ายค่าตอบแทนและการกระจายผลประโยชน์ (financial mechanisms) และ กลไกการตรวจวัด รายงานผล และตรวจทาน (measurable, reportable and verifiable หรือ MRV)

ปัญหา/อุปสรรค และความท้าทายในการดำเนินงานโครงการ

- ไม่มีกฎหมายรองรับกรรมสิทธิ์ในทรัพยากรและการบริการทางระบบนิเวศ ทำให้การประเมินมูลค่าของ การบริการจากระบบนิเวศ และการกำหนดการจ่ายค่าตอบแทนสำหรับการบริการระบบนิเวศจากผู้ใช้ ประโยชน์เป็นไปได้ยาก
- ข้อจำกัดในการกำหนดผู้ให้บริการดูแลระบบนิเวศ หรือผู้ใช้ประโยชน์ หรือผู้จ่ายค่าตอบแทนบริการของ ระบบนิเวศเป็นไปได้ยาก เพราะผู้ให้บริการดูแลจะต้องเป็นผู้ที่มีสิทธิ์ใช้ประโยชน์ในที่ดิน แต่ไม่มีความ ชัดเจนของกรรมสิทธิ์ในการใช้ประโยชน์ที่ดิน ไม่มีหนังสือแสดงสิทธิ์ที่ดินที่ออกตามประมวลกฎหมาย ที่ดิน หรือ มีแต่เพียงหนังสือรับรองการทำประโยชน์เท่านั้น
- ไม่มีมาตรการสนับสนุนให้ผู้ได้รับประโยชน์จากการบริการของระบบนิเวศเห็นความจำเป็นที่จะต้องจ่าย ค่าตอบแทน เช่น ผู้ดำเนินการรีสอร์ทที่ไม่ยินดีที่จะจ่ายค่าตอบแทน เป็นต้น
- ก่อให้เกิดความเสี่ยง ความไม่มั่นคง และเพิ่มต้นทุนในการลงทุน เพราะไม่มีกรอบการดำเนินงานที่ ชัดเจนและเป็นรูปธรรมในการจ่ายค่าตอบแทน
- ยังไม่มีการกำหนดคำศัพท์ภาษาไทยที่เกี่ยวข้องกับกลไก PES ที่เป็นที่ยอมรับกันอย่างกว้างขวาง คำศัพท์ที่ใช้เรียกกิจกรรมการดำเนินการภายใต้กลไก PES จึงอาจแตกต่างกันออกไป และอาจนำมาซึ่ง การตีความที่สร้างความเข้าใจที่ไม่ตรงกันได้

แนวทางขับเคลื่อนระยะสั้น

- สร้างความตระหนักในเรื่องความสำคัญของผลกระทบทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมที่จะเกิดขึ้น จากการสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพและการเสื่อมโทรมของบริการทางนิเวศป่าไม้ซึ่งเชื่อมโยง ไปถึงวิถีการดำรงชีวิตของคนในสังคมในปัจจุบันและอนาคต

- จ่ายค่าตอบแทนให้กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับรูปแบบการใช้ประโยชน์ที่ดินที่เพิ่มความสมดุลให้ระบบนิเวศ เช่น กิจกรรมการปลูกป่า กิจกรรมการส่งเสริมการทำเกษตรอินทรีย์ การท่องเที่ยวเชิงนิเวศ เป็นต้น มากกว่าที่จะเป็นการจ่ายค่าตอบแทนโดยตรงให้ผู้ให้บริการดูแลระบบนิเวศ
- ให้การสนับสนุนผู้ที่มีหนังสือแสดงสิทธิที่ดินออกตามประมวลกฎหมายที่ดินในเขตโครงการมนุษย์ฯ ในฐานะผู้ให้บริการดูแลระบบนิเวศ เพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาที่อาจเกิดขึ้นเนื่องมาจากความไม่ชัดเจนของกรรมสิทธิ์การถือครองที่ดิน
- เปิดโอกาสให้ผู้ที่ใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตโครงการมนุษย์ฯ ที่ไม่มีหนังสือแสดงสิทธิที่ดินออกตามประมวลกฎหมายที่ดินเข้าร่วมโครงการนำร่อง โดยให้ผู้ที่ใช้ประโยชน์ที่ดินมีหน้าที่รับผิดชอบการดำเนินกิจกรรมเพื่อการอนุรักษ์ในเขตป่าสงวนหรืออุทยานแห่งชาติตามกฎหมาย ทำหน้าที่เป็นผู้ให้บริการดูแลระบบนิเวศ และหน่วยงานรัฐที่รับผิดชอบดูแลพื้นที่ดังกล่าวนำค่าตอบแทนที่ได้จากการดำเนินงานไปจัดสรรให้แก่ผู้ใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตโครงการมนุษย์ฯ ซึ่งมีส่วนร่วมให้บริการดูแลระบบนิเวศอีกต่อหนึ่ง โดยการเข้าร่วมทำหน้าที่ดูแลระบบนิเวศของผู้ใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตพื้นที่โครงการมนุษย์ฯ ให้กับรัฐอีกต่อหนึ่งนั้นจะต้องมีกฎหมายหรือข้อตกลงร่วมกันมารองรับการเข้ามาดูแลและใช้ประโยชน์ที่ดินที่ชัดเจน
- ปรับเปลี่ยนทัศนคติ สร้างความเข้าใจและการยอมรับในสังคมไทยจากเดิมที่มองว่าการดูแลทรัพยากรธรรมชาติต่างๆ เป็นบทบาทหน้าที่ของรัฐเพียงภาคส่วนเดียว โดยประชาชนทำหน้าที่เป็นผู้จ่ายผ่านการเสียภาษีให้รัฐนำมาใช้ในการดูแลทรัพยากร
- หาแหล่งเงินทุนสนับสนุนสำหรับการจ่ายค่าตอบแทนการให้บริการทางระบบนิเวศในโครงการนำร่อง เช่น เงินช่วยเหลือจากองค์กรต่างประเทศ จากภาคส่วนเอกชน หรือจากรัฐบาล เงินสนับสนุนที่ได้มาส่วนหนึ่งควรนำไปใช้เพื่อผลักดันนโยบายที่สอดคล้องและสนับสนุนการดำเนินโครงการ รวมทั้งเพื่อสร้างศักยภาพและเพิ่มขีดความสามารถของบุคลากรและชุมชนที่เกี่ยวข้อง
- กำหนดกระบวนการ แนวทางปฏิบัติเบื้องต้น ข้อตกลง และ กฎระเบียบในด้านต่างๆ ไว้ให้ชัดเจน เช่น แผนการดำเนินการรายปี การรายงานผลการดำเนินงาน ตัวชี้วัดบริการทางระบบนิเวศ กลไกการจ่ายค่าตอบแทน การตรวจวัด รายงานผลและทวนสอบบริการทางระบบนิเวศ รวมทั้งการดูแลรักษาพื้นที่โครงการดำเนินงาน
- จัดให้มีคณะทำงานอันประกอบด้วย (1) ผู้เชี่ยวชาญทางวิชาการเพื่อให้ความช่วยเหลือในด้านเทคนิค และเพื่อตรวจวัดผลของกิจกรรมต่อระบบนิเวศ และ (2) กลุ่มองค์กรหรือตัวแทนชุมชนที่ได้รับความเห็นชอบจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่โครงการ โดยคณะผู้ดำเนินการโครงการนำร่องควรทำบันทึกข้อตกลงร่วมกันภายในคณะทำงานดังกล่าว เพื่อประสานการดำเนินงานอย่างต่อเนื่องในช่วงระยะเวลาการดำเนินโครงการ

- สนับสนุนการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการประเมินมูลค่าทางเศรษฐศาสตร์ของการบริการทางระบบนิเวศ รวมถึงการให้ความรู้ทางวิชาการเกี่ยวกับผลของกิจกรรมในโครงการนำร่อง เพื่อสร้างความตระหนักและแรงจูงใจ อันนำไปสู่แนวทางการออกนโยบายเพื่อสนับสนุนการดำเนินการจ่ายค่าตอบแทนในระยะยาว

แนวทางขับเคลื่อนระยะยาว

ปัจจัยสำคัญในการดำเนินงานเรื่องการจ่ายค่าตอบแทนในพื้นที่เขตโครงการมนุษย์ฯ ให้ประสบความสำเร็จและดำเนินไปในระยะยาว คือการผลักดันให้เกิดการสนับสนุนเชิงนโยบายในด้านต่างๆ ดังนี้

- การออกกฎหมายเพื่อรับรองสิทธิการใช้ประโยชน์ที่ดินของชุมชนในเขตที่ดินของรัฐ เพื่อสร้างความมั่นคงในการถือครองที่ดินสำหรับครัวเรือนในชุมชนที่ไม่มีหนังสือแสดงสิทธิที่ดิน ซึ่งต้องการการสนับสนุนระดับประเทศ
- การออกโฉนดหรือหนังสือแสดงสิทธิที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินให้กับผู้ใช้ประโยชน์ที่ดินที่สามารถยื่นขอออกเป็นโฉนดในระดับท้องถิ่น โดยอาศัยความร่วมมือจากหน่วยงานท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะอย่างยิ่ง กรมป่าไม้ กรมอุทยานฯ กรมพัฒนาที่ดิน และสำนักงานที่ดิน
- นำมาตรการและนโยบายเพื่อกระตุ้นความต้องการของผู้ที่ภาคเอกชนมาใช้ เช่น ระเบียบเกี่ยวกับผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม การเพิ่มความตระหนักในผลประโยชน์เชิงธุรกิจของการลงทุนใน PES และการแสดงข้อสนับสนุนทางวิทยาศาสตร์ที่แสดงความเชื่อมโยงกิจกรรมการจ่ายค่าตอบแทนและบริการของระบบนิเวศที่ดีขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่ได้จากการประเมินโครงการนำร่อง
- การบัญญัติข้อกำหนดการจ่ายค่าตอบแทนทางระบบนิเวศ ให้เป็นกฎหมายเฉพาะเพื่อกำหนดสิทธิในการดูแลและใช้ประโยชน์ทรัพยากร การบริการทางระบบนิเวศ และการจ่ายค่าตอบแทนการบริการทางระบบนิเวศ กฎหมายดังกล่าวนับเป็นการแสดงการยอมรับทางกฎหมายในกลไกการจ่ายค่าตอบแทนของประเทศ นอกจากนี้ยังเป็นการวางกรอบและระเบียบเพื่อการดำเนินการต่อไป เช่น กรอบของแหล่งเงินทุนเพื่อการจ่ายค่าตอบแทน รูปแบบการแบ่งปัน ผลประโยชน์จากการจ่ายค่าตอบแทน และการจัดตั้งคณะกรรมการแห่งชาติ
- การดำเนินการภายใต้กลไก PES (เพลส) เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงาน รวมไปถึงกฎและระเบียบปฏิบัติภายใต้หน่วยงานดังกล่าว ดังนั้นความสำเร็จของการดำเนินการภายใต้กลไก PES (เพลส) จึงต้องมีการประสานความร่วมมือกันระหว่างหน่วยงานเหล่านั้นอย่างชัดเจน การสร้างความเข้าใจในหลักการและวัตถุประสงค์ที่ตรงกัน ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องรวมทั้งการได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาล

สรุป

โครงการนำร่องแม่สา-คอกม้า เริ่มดำเนินการในต้นปี 2555 และคาดว่าจะปิดตัวในเดือนมกราคม 2559 ในระยะเริ่มต้นงานหลักคือการสร้างความเข้าใจและตระหนักถึงการมีส่วนร่วมรับผิดชอบต่อระบบ

นิเวศ ทั้งการใช้ประโยชน์และการตอบแทน แต่ละภาคส่วนต่างมีบทบาทและหน้าที่ต่างๆ กัน ตั้งแต่ชุมชนท้องถิ่น องค์กรท้องถิ่น ภาครัฐ และภาคเอกชนที่เกี่ยวข้อง การสร้างเสริมศักยภาพให้มีความรู้ ความเข้าใจ และมั่นใจในระบบของการจ่ายค่าตอบแทนแก่คนท้องถิ่น ผู้นำชุมชน เจ้าหน้าที่ป่าไม้ เจ้าหน้าที่ภาครัฐอื่นๆ และเอกชนในพื้นที่ รวมทั้งเจ้าหน้าที่ดำเนินงานของโครงการ จะทำให้เกิดศักยภาพและความเข้มแข็งในการดำเนินงานให้ประสบผลสำเร็จได้ อย่างไรก็ตาม จะต้องมีความตระการและกฎหมายที่เกี่ยวข้องรองรับทั้งในเรื่องของสิทธิการใช้ประโยชน์และกรรมสิทธิ์ในการถือครองที่ดินของรัฐ รวมถึงกฎระเบียบในการจ่ายค่าตอบแทนการบริการของระบบนิเวศ ครอบคลุมทั้งการบริการของผู้ให้บริการดูแล และการจ่ายค่าตอบแทนของผู้รับประโยชน์ ภาคส่วนที่สำคัญที่จะทำให้เกิดสิ่งเหล่านี้คือผู้กำหนดนโยบายและการออกกฎหมายต่างๆ

ปัญหา อุปสรรค ความล้มเหลว และความล้มเหลวของโครงการนำร่องแม่สา-คอกม้า อาจจะไม่เกิดโดยตรงต่อระบบนิเวศแต่จะเป็นบทเรียนอย่างดีสำหรับโครงการที่จะดำเนินการในพื้นที่อื่นๆ ที่จะนำไปปรับใช้ให้การดำเนินการดียิ่งๆ ขึ้น อย่างไรก็ตาม ก็จะเป็นประสบการณ์ที่มีคุณค่าของชุมชนที่ได้เรียนรู้และสำนึกต่อการมีส่วนร่วมในความยั่งยืนของระบบนิเวศ และที่สำคัญที่สุดคือการแบ่งปันการเป็นผู้ให้และผู้รับ ยิ่งกว่านั้น การกระตุ้นในระดับนโยบายเพื่อการพิจารณาและออกกฎหมายและข้อกำหนดที่เกี่ยวข้องเพื่อสนับสนุนและรองรับระบบการจ่ายค่าตอบแทนการบริการของระบบนิเวศจะทำให้การบริหารจัดการได้รับการรับรองและมีประสิทธิภาพไม่เพียงแต่ในประเทศไทยแต่ทั่วทั้งภูมิภาค

พฤศจิกายน 2555



www.leafasia.org