วารสารนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
THAMMASAT LAW JOURNAL

**ชื่อเรื่อง : แนวทางการพัฒนากฎหมายเพื่อรองรับการจ่ายค่าตอบแทนการให้บริการของระบบนิเวศป่าไม้**

**ชื่อผู้แต่ง : วีระยุทธ หอมชื่น**

การอ้างอิงที่แนะนำ : วีระยุทธ หอมชื่น, ‘แนวทางการพัฒนากฎหมายเพื่อรองรับการจ่ายค่าตอบแทนการให้บริการของระบบนิเวศป่าไม้’ (2566) 52(3) วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 705.

**ผู้สนับสนุนหลัก**

Tax and Legal Counsellors
Seri Manop & Doyle

ptt

SATYAPON & PARTNERS
THAILAND Intellectual Property Law Firm

CHANDLER MHM

**ผู้สนับสนุนร่วม**

CSBC LAW OFFICES
www.csbc-law.com

วิญญูชน

DS&B DOMNERN SOMGIAT & BOONMA

WEERAWONG C&P
WEERAWONG, CHINNAVAT & PARTNERS LTD.

**โครงการวารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์**
**คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เลขที่ 2 ถนนพระจันทร์ แขวงพระบรมมหาราชวัง เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร 10200 โทร. 02 613 2109 อีเมล tu.lawjournal@tu.ac.th**

# แนวทางการพัฒนากฎหมายเพื่อรองรับการจ่ายค่าตอบแทนการให้บริการของระบบนิเวศป่าไม้*

# Guidelines for Legal Development to Implement Payments for Forest Ecosystem Services

วีระยุทธ หอมชื่น

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยพะเยา

Weerayut Homchaen

Assistant Professor, School of Law, University of Phayao

วันที่รับบทความ 12 มิถุนายน 2566; วันแก้ไขบทความ 31 กรกฎาคม 2566; วันตอบรับบทความ 10 สิงหาคม 2566

## บทคัดย่อ

บทความนี้มุ่งนำเสนอแนวทางการพัฒนากฎหมายเพื่อรองรับการจ่ายค่าตอบแทนการให้บริการของระบบนิเวศในกฎหมายอนุรักษ์ป่าไม้ของไทย การจ่ายค่าตอบแทนการให้บริการของระบบนิเวศเป็นเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ที่ใช้การจูงใจทางการเงิน โดยผู้จัดหานิเวศบริการมีสิทธิได้รับค่าตอบแทนแลกกับการอนุรักษ์ป่าไม้ตามข้อตกลงที่จัดทำขึ้นกับผู้ได้รับประโยชน์ แต่การจะนำเครื่องมือนี้มาใช้จำเป็นต้องมีการพัฒนากลไกทางกฎหมายขึ้นเพื่อรองรับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำหนดตัวผู้จ่ายค่าตอบแทนและผู้จัดหานิเวศบริการ บทความนี้ชี้ให้เห็นถึงข้อจำกัดบางประการของกฎหมายอนุรักษ์ป่าไม้ของไทยที่ยังขาดกลไกสำคัญในการรองรับเครื่องมือนี้ และได้มีการศึกษา

* บทความนี้เป็นการนำเสนอผลการศึกษาโดยสรุปจากโครงการวิจัย เรื่อง “แนวทางการพัฒนากฎหมายเพื่อรองรับการจ่ายค่าตอบแทนการให้บริการของระบบนิเวศป่าไม้” เสนอต่อคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยพะเยา, 2565.

กลไกทางกฎหมายและองค์ประกอบที่สำคัญของการจ่ายค่าตอบแทนการให้บริการของระบบนิเวศของประเทศคอสตาริกา เม็กซิโกและเวียดนาม เพื่อเป็นแนวทางการพัฒนากฎหมายไทย

**คำสำคัญ :** การจ่ายค่าตอบแทน นิเวศบริการป่าไม้ กฎหมายอนุรักษ์ป่าไม้

## Abstract

This article proposes the guidelines for legal development implementing payments for forest ecosystem services in Thai forest conservation laws. Payments for ecosystem services (PES) is an economic instrument employing financial incentives. The ecosystem services providers are paid for forest conservation under certain agreements with the beneficiaries. Nonetheless, the introduction of this instrument is necessarily required the development of legal frameworks, in particular the identification of buyer and provider of ecosystem services. This article observes a wide range of limitations of Thai forest conservation laws, specifically the absence of PES enabling laws. As a result, the article suggests some developments of the legal mechanisms and essential elements of payments for forest ecosystem services for Thailand, in the light of Costa Rica, Mexico and Vietnam models.

**Keywords:** payments, forest ecosystem services, forest conservation laws

# 1. บทนำ

ป่าไม้ที่อุดมสมบูรณ์มีความสำคัญต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์หลายด้าน เป็นแหล่งต้นน้ำลำธาร ช่วยควบคุมสภาพอากาศและยังมีส่วนเติมเต็มความต้องการพื้นฐานของสังคม กิจกรรมทางเศรษฐกิจ และคุณค่าทางวัฒนธรรมหรือจิตวิญญาณ การอนุรักษ์ป่าไม้ช่วยชะลอการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และยกระดับคุณภาพชีวิตของมนุษย์ ป่าไม้ไม่เพียงเป็นถิ่นที่อยู่อาศัยของพืชและสัตว์ แต่ยังเป็นแหล่งอาหาร ยารักษาโรค มีประโยชน์ในด้านการพักผ่อนหย่อนใจ สุนทรียภาพ และสร้างแรงบันดาลใจให้กับมนุษย์[1] แต่การจะทำให้เกิดบริการเหล่านี้ได้จำเป็นต้องมีผู้ดูแลซึ่งทำหน้าที่ในการอนุรักษ์โดยยอมเสียสละทั้งในแง่ของเวลาและค่าใช้จ่ายเพื่อให้เกิดนิเวศบริการป่าไม้ที่เป็นประโยชน์แก่สังคม ทำให้เกิดแนวคิดขึ้นว่าผู้ใดเป็นผู้ได้รับประโยชน์ควรมีส่วนรับผิดชอบต่อค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการอนุรักษ์ (Beneficiary Pays Principle)[2] จากแนวคิดนี้จึงได้มีการพัฒนาไปสู่เครื่องมือที่เรียกว่า การจ่ายค่าตอบแทนการให้บริการของระบบนิเวศ (Payments for Ecosystem Services: PES)[3]

PES[4] เป็นเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ที่ได้รับความสนใจเพื่อใช้แก้ปัญหาความเสื่อมโทรมและการลดลงของระบบนิเวศทางธรรมชาติ และยังเป็นรูปแบบการจัดการทรัพยากรอย่างมีส่วนร่วมโดยยึดหลักที่ว่า ผู้รับประโยชน์เป็นผู้จ่าย ซึ่งผู้ได้รับประโยชน์จากนิเวศบริการ หมายถึง บุคคลที่ได้ประโยชน์จากนิเวศบริการไม่ทางใดก็ทางหนึ่ง หรือแม้กระทั่งเป็นบุคคลที่ต้องอาศัยนิเวศบริการเป็นส่วนสำคัญในการดำรงชีวิต คนกลุ่มนี้จึงถูกเรียกร้องให้รับผิดชอบต่อค่าใช้จ่ายหรือค่าเสียโอกาสการใช้ประโยชน์ที่ดินในการอนุรักษ์ให้กับผู้จัดหานิเวศบริการ หรือผู้อนุรักษ์ซึ่งเป็นบุคคลที่คอยจัดการหรือทำให้เกิดนิเวศบริการขึ้น[5] ภายใต้ข้อตกลง PES ฝ่ายหนึ่งซึ่งเรียกว่าผู้ขายหรือผู้จัดหานิเวศบริการมีหน้าที่ดูแลรักษาระบบนิเวศและทรัพยากรธรรมชาติโดยมีสิทธิได้รับผลตอบแทนเป็นเงินหรือผลประโยชน์อื่น[6]

---

[1] Michael Jenkins and Brian Schaap, 'Forest Ecosystem Services' (Submitted to United Nations 2018) 5.

[2] Julian Rode and others, ''Ecosystem Service Opportunities': A Practice-Oriented Framework for Identifying Economic Instruments to Enhance Biodiversity and Human Livelihoods' (2016) 33 Journal for Nature Conservation 35, 39.

[3] Stefano Pagiola, Sven Wunder and Stefanie Engel, 'Designing Payments for Environmental Services in Theory and Practice: An Overview of the Issues' (2008) 4 Ecological Economics 663, 663.

[4] อักษรย่อ *"PES"* ปรากฏขึ้นเป็นครั้งแรกในรายงานของธนาคารโลก (World Bank) ปี 2000 ที่กล่าวถึงกลยุทธ์การจัดการป่าไม้และพัฒนาการการใช้ประโยชน์ที่ดินของประเทศคอสตาริกาที่นำเครื่องมือนี้ไปใช้ ดู World Bank, *Costa Rica: Forest Strategy and the Evolution of Land Use* (World Bank 2000) 49.

[5] Julian Rode and others (เชิงอรรถ 2) 38.

[6] Sven Wunder, 'Payments for Environmental Services: Some Nuts and Bolts' (Submitted to Center for International Forestry Research 2005) 1.

จากอีกฝ่ายหนึ่งที่ได้รับประโยชน์จากระบบนิเวศที่เรียกว่าผู้ซื้อหรือผู้จ่ายค่าตอบแทน วิธีนี้ทั้งผู้จัดหาและผู้จ่ายค่าตอบแทนต่างได้ประโยชน์ทั้งคู่[7] ในขณะเดียวกันก็ยังช่วยอนุรักษ์ระบบนิเวศไปด้วยในตัว ส่วนมากมีการใช้ PES ในการดูดซับและกักเก็บคาร์บอน การคุ้มครองความหลากหลายทางชีวภาพ การคุ้มครองลุ่มน้ำ และความสวยงามของภูมิทัศน์[8]

ในบริบทของประเทศไทย มีการกล่าวถึง PES ครั้งแรกในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 11 โดยเน้นสร้างรายได้ทางเศรษฐกิจจากการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพให้กับชุมชนและภาคีที่เกี่ยวข้องในการดูแลทรัพยากรธรรมชาติอย่างเหมาะสม[9] ต่อมานโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2560-2580 ก็ได้สนับสนุนการจัดตั้งป่าชุมชนอย่างยั่งยืนโดยการสร้างแรงจูงใจในการรักษาวิถีชีวิตเชิงอนุรักษ์และเพิ่มโอกาสในการสร้างรายได้จากการรักษาระบบนิเวศ เช่น การจ่ายค่าตอบแทนคุณค่าระบบนิเวศหรือการจ่ายค่าตอบแทนให้กับชุมชนหรือผู้ดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติ[10] ซึ่งสอดรับกับนโยบายป่าไม้แห่งชาติที่ส่งเสริมและสนับสนุนการใช้ประโยชน์การบริการจากป่าไม้อย่างสมดุล ยั่งยืนและเกื้อกูลระบบนิเวศ[11]

อย่างไรก็ตาม ในมิติทางกฎหมายยังไม่มีกฎหมายที่บัญญัติรองรับ PES ไว้โดยเฉพาะ แต่พระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562 กำหนดกลไกให้ผู้อนุรักษ์ป่าไม้ที่เรียกว่า คณะกรรมการป่าชุมชน มีสิทธิเรียกเก็บค่าธรรมเนียม ค่าตอบแทน หรือค่าบริการจากการใช้ประโยชน์จากป่าชุมชนจากบุคคลที่ไม่ใช่สมาชิกป่าชุมชน[12] แต่ก็จำกัดเฉพาะการเรียกเก็บค่าธรรมเนียม ค่าตอบแทน หรือค่าบริการที่มีการใช้ประโยชน์โดยตรงในพื้นที่ป่าไม้เพียงอย่างเดียวเท่านั้น ในขณะประโยชน์ที่เกิดขึ้นนอกพื้นที่ป่าไม้ เช่น การควบคุมน้ำ การควบคุมสภาพอากาศ การป้องกันหรือบรรเทาภัยพิบัติทางธรรมชาติ ยังไม่มีกฎหมายรองรับไว้อย่างชัดแจ้ง จึงไม่มีกลไกในการเรียกเก็บค่าธรรมเนียม ค่าตอบแทน หรือค่าบริการ

---

[7] Julian Rode and others (เชิงอรรถ 2) 1.

[8] Sven Wunder (เชิงอรรถ 6) 2.

[9] สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 11 พ.ศ. 2555-2559, 120 <https://www.nesdc.go.th/download/article/article_20160323112431.pdf> สืบค้นเมื่อ 27 มกราคม 2566.

[10] สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, นโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2560-2580, 82 <https://www.onep.go.th/ebook/spd/env-plan-policy-2560-2580.pdf> สืบค้นเมื่อ 27 มกราคม 2566.

[11] กรมป่าไม้, 'นโยบายป่าไม้แห่งชาติ' <https://www.forest.go.th/forest-national-policies/> สืบค้นเมื่อ 27 มกราคม 2566.

[12] พระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562 มาตรา 56.

บทความนี้มุ่งศึกษาแนวคิดและองค์ประกอบที่สำคัญของ PES ถอดบทเรียน PES ของประเทศคอสตาริกา เม็กซิโก และเวียดนาม เพื่อเป็นแนวทางการพัฒนากฎหมายเพื่อรองรับการจ่ายค่าตอบแทนการให้บริการของระบบนิเวศป่าไม้สำหรับประเทศไทย

## 2. ความหมาย รูปแบบและองค์ประกอบที่สำคัญของ PES

การประเมินระบบนิเวศแห่งสหัสวรรษ (Millennium Ecosystem Assessment) นิยามคำว่า *"นิเวศบริการ"* ว่าหมายถึง *"ประโยชน์ทั้งหลายที่มนุษย์ได้จากระบบนิเวศ"*[13] และองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (Food and Agriculture Organization of the United Nations) ก็ให้ความหมายไปในทิศทางเดียวกันว่า *"บริการของระบบนิเวศ หมายถึง ประโยชน์ทั้งหลายที่มนุษย์ได้รับจากระบบนิเวศซึ่งประโยชน์เหล่านี้เป็นได้ทั้งประโยชน์ทางตรง เช่น การผลิตอาหาร หรือทางอ้อมโดยการทำหน้าที่ของกระบวนการทางนิเวศที่ทำให้เกิดบริการโดยตรง"*[14] ซึ่งเป็นคำนิยามที่กว้างมาก แต่พอจะแยกได้ 2 องค์ประกอบ ได้แก่ มนุษย์ใช้ประโยชน์จากระบบนิเวศและประโยชน์นั้นเกิดจากการที่ระบบนิเวศเป็นผู้ผลิต การประเมินระบบนิเวศแห่งสหัสวรรษได้แบ่งนิเวศบริการออกเป็น 4 ด้าน ดังนี้[15]

(1) บริการด้านการสนับสนุน (supporting services) ซึ่งเป็นบริการของระบบนิเวศที่เป็นส่วนสำคัญในการเกิดนิเวศบริการด้านอื่นทั้งหมด เช่น การกำเนิดของดิน การสังเคราะห์แสง และการหมุนเวียนของธาตุอาหาร[16]

(2) บริการด้านการผลิต (provisioning services) หมายถึง ผลผลิตที่ได้จากระบบนิเวศ เช่น อาหาร พืชผล เนื้อไม้ น้ำจืดและยาที่ได้จากพืช

(3) บริการด้านการควบคุม (regulating services) คือ ประโยชน์ทั้งหลายที่ได้จากการควบคุมการทำงานของระบบนิเวศ เช่น การลดผลกระทบต่อคุณภาพน้ำด้วยการกลั่นกรองมลพิษโดยพื้นที่ชุ่มน้ำ การควบคุมสภาพภูมิอากาศด้วยการกักเก็บคาร์บอน วัฏจักรของน้ำ และการป้องกันภัยพิบัติและโรคภัยต่าง ๆ

---

[13] UNEP Millennium Ecosystem Assessment, *Ecosystems and Human Well-being*: *Synthesis* (Island Press 2005) 40.

[14] Sandra Derissen and Uwe Latacz-Lohmann, 'What are PES? A Review of Definitions and Extension' (2013) 6 Ecosystem Services 12, 13.

[15] UNEP Millennium Ecosystem Assessment (เชิงอรรถ 13) 40.

[16] Pavan Sukhdev and others, *The Economics of Ecosystems and Biodiversity: Mainstreaming the Economics of Nature, A Synthesis of the Approach, Conclusions and Recommendations of TEEB* (The United Nations Environment Programme 2010) 7.

(4) บริการด้านวัฒนธรรม (cultural services) หมายถึง ประโยชน์ที่ไม่สามารถจับต้องได้ที่มนุษย์ได้จากระบบนิเวศ เช่น การพักผ่อนหย่อนใจ คุณค่าทางจิตใจและสุนทรียภาพ และการศึกษา

## 2.1 ความหมายของ PES

แม้แนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับ PES เป็นหลักการที่ตรงไปตรงมา แต่ความหมายของ PES ที่มีอยู่ในปัจจุบันกลับมีมากมายและยังคงเป็นที่ถกเถียงกันในวงวิชาการ พอจะรวบรวมได้ ดังนี้[17]

(1) PES เป็นการเปิดโอกาสให้มีการกำหนดราคาให้กับบริการของระบบนิเวศซึ่งแต่เดิมไม่มีราคามาก่อน เช่น การควบคุมสภาพอากาศ การควบคุมคุณภาพน้ำและการเพิ่มที่อยู่อาศัยให้กับสัตว์ป่า และนำสิ่งเหล่านั้นเข้าสู่ระบบตลาด[18]

(2) PES เป็นเครื่องมือที่ใช้ประโยชน์ได้หลากหลายซึ่งอาศัยกลไกตลาดเพื่อจูงใจโดยการให้ค่าตอบแทนแก่ผู้จัดการที่ดินในการรักษาและทำให้เกิดนิเวศบริการ เช่น การควบคุมน้ำ ทั้งในแง่ของคุณภาพน้ำและการควบคุมปริมาณน้ำ[19]

(3) PES คือ 1) รูปแบบการทำข้อตกลงโดยใจสมัคร 2) ซึ่งมีการกำหนดบริการของระบบนิเวศไว้อย่างชัดแจ้ง หรืออาจวางข้อกำหนดในการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อรักษาบริการนั้น 3) อย่างน้อยต้องมีคู่กรณีฝ่ายหนึ่งเรียกว่า ผู้ได้รับบริการจากระบบนิเวศ และ 4) คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งเรียกว่า ผู้จัดหาบริการของระบบนิเวศ 5) โดยมีเงื่อนไขว่า ผู้ได้รับบริการจะจ่ายค่าตอบแทนก็ต่อเมื่อผู้จัดหาบริการทำให้เกิดบริการของระบบนิเวศตามที่ตกลง[20] มีข้อสังเกตว่า ความหมายของ PES นี้เป็นที่แพร่หลายมากที่สุด[21]

---

[17] Claudia Sattler and Bettina Matzdorf, ‘PES in a Nutshell: From Definitions and Origins to PES in Practice-Approaches, Design Process and Innovative Aspects’ (2013) 6 Ecosystem Services 2, 2; Colin T Reid and Walters Nsoh, *The Privatisation of Biodiversity? New Approaches to Conservation Law* (Edward Elgar 2016) 81.

[18] S Smith and others, ‘Payments for Ecosystem Services: A Best Practice Guide’ (Submitted to Department for Environment Food & Rural Affairs 2013) 14.

[19] Environment Analysis Unit, ‘Defra’s Payments for Ecosystem Services (PES) Pilot Projects 2012-2015: Review of Key Findings’ (Submitted to Department for Environment Food & Rural Affairs 2016) 4.

[20] Sven Wunder (เชิงอรรถ 6) 3.

[21] Erik Ansink and Jetske A Bouma, ‘Payments for ecosystem services’ in Jetske A Bouma and Pieter JH Van Beukering (eds) *Ecosystem Services: from Concept to Practice* (Cambridge University Press 2015) 183.

(4) PES เป็นคำที่ใช้ในการอธิบายโครงการต่าง ๆ โดยผู้ได้รับประโยชน์หรือผู้ใช้ประโยชน์จากบริการของระบบนิเวศจ่ายค่าตอบแทนให้กับผู้ดูแล (steward) หรือผู้จัดหาบริการดังกล่าว ซึ่งผู้ได้รับประโยชน์อาจเป็นเอกชน ชุมชน ภาคธุรกิจ หรือหน่วยงานของรัฐก็ได้[22]

(5) PES หมายถึง ข้อตกลงทั้งหลายที่ผู้ได้รับประโยชน์จากบริการของระบบนิเวศจ่ายค่าตอบแทนให้กับผู้จัดหาบริการนั้นเพื่อเป็นหลักประกันในความมีอยู่และการจัดหาภายในเวลาที่กำหนด[23]

(6) โดยทั่วไป PES มีองค์ประกอบ 2 ประการ ประการแรก เป็นการจัดทำข้อตกลงโดยใจสมัคร ประการที่สอง มีการตกลงทำสัญญากันระหว่างผู้อนุรักษ์และเจ้าของที่ดิน โดยเจ้าของที่ดินยินยอมจัดการที่ดินเพื่อให้เกิดบริการของนิเวศตามข้อตกลงและได้รับค่าตอบแทนเป็นเงินหรือผลประโยชน์อย่างอื่นเมื่อได้ปฏิบัติตามสัญญา[24]

(7) PES เป็นแนวคิดที่ก่อตั้งขึ้นใหม่ซึ่งออกแบบมาเพื่อส่งเสริมหรือเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของผู้ดูแลทรัพยากรธรรมชาติในด้านการจัดการระบบนิเวศด้วยการจูงใจทางการเงิน[25]

(8) PES เป็นการโอนถ่ายทรัพยากรระหว่างภาคประชาสังคม ซึ่งมีเป้าหมายในการสร้างแรงจูงใจเพื่อเปลี่ยนรูปแบบการใช้ประโยชน์ที่ดินรายบุคคลและ/หรือแบบกลุ่มอันเป็นประโยชน์ต่อสังคมในด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ[26]

(9) PES เป็นเครื่องมือที่อาศัยการจูงใจเพื่อโน้มน้าวให้เกิดการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม PES จึงเป็นส่วนหนึ่งของการใช้มาตรการจูงใจหรือกลไกตลาดของนโยบายสิ่งแวดล้อม[27]

---

[22] Ecosystems Knowledge Network, 'Payments for Ecosystem Services' <https://ecosystemsknowledge.net/resources/tools-guidelines/pes> สืบค้นเมื่อ 18 เมษายน 2566.

[23] World Wide Fund for Nature (WWF), 'Ecosystem Services and Payments for Ecosystem Services: Why Should Businesses Care?' <https://wwf.panda.org/?101600/Ecosystem-Services-and-Payments-for-Ecosystem-Services-Why-should-businesses-care> สืบค้นเมื่อ 19 เมษายน 2566.

[24] Paul J Ferraro, 'Asymmetric Information and Contract Design for Payments for Environmental Services' (2008) 4 Ecological Economics 810, 810.

[25] Roger Claassen, Andrea Cattaneo and Robert Johansson, 'Cost-Effective Design of Agri-Environmental Payments Programs: US Experience in Theory and Practice' (2008) 4 Ecological Economics 737,745.

[26] Roldan Muradian and others, 'Reconciling Theory and Practice: An Alternative Conceptual Framework for Understanding Payments for Environmental Services' (2010) 6 Ecological Economics 1202, 1205.

[27] B Kelsey Jack, Carolyn Kousky and Katharine RE Sims, 'Designing Payments for Ecosystem Services: Lessons from Previous Experience with Incentive-Based Mechanisms' (Proceedings of the National Academy of Science of the United States of America, 2008) 9465.

## 2.2 รูปแบบของ PES

จากความหมายข้างต้น สามารถจัดกลุ่ม PES ได้เป็น 2 รูปแบบ ได้แก่ รูปแบบ Coasean[28] และ Pigouvian[29] รูปแบบ Coasean มาจากแนวคิดที่ว่า ปัญหาเกี่ยวกับผลกระทบภายนอกสามารถแก้ไขได้ โดยการเจรจาต่อรองโดยตรงระหว่างคู่กรณีที่ได้รับผลกระทบ[30] ผลของการเจรจาต่อรองจะทำให้เกิดประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจที่ดีขึ้นโดยอัตโนมัติ[31] แนวคิด Coasean เชื่อว่าปัญหาผลกระทบภายนอกสามารถแก้ไขโดยอาศัยกลไกตลาด (market-based solution) อย่างเดียวได้ โดยไม่ต้องมีการแทรกแซงจากรัฐ อย่างไรก็ตาม ผู้มีวิจารณ์ว่า ในทางปฏิบัติแนวทางดังกล่าวมีอุปสรรคสำคัญที่เกิดขึ้นจากการเจรจาต่อรอง เช่น มีค่าใช้จ่ายสูง ความไม่เท่าเทียมกันทางอำนาจระหว่างคู่กรณี หรือความไม่ชัดเจนของสิทธิในทรัพย์สิน ทำให้แนวทางแก้ไขปัญหาแบบ Coasean ไม่อาจบรรลุผลได้โดยง่าย[32]

ในขณะที่แนวคิด Pigouvian เห็นตรงกันข้ามว่า ในบางสถานการณ์รัฐควรแทรกแซงโดยอาจอยู่ในรูปของภาษีและการให้เงินอุดหนุนทางสิ่งแวดล้อม เพื่อแก้ไขปัญหาผลกระทบภายนอก ดังนั้น หากข้อตกลง PES ได้จัดทำขึ้นตามแนวคิดนี้รัฐจะแสดงบทบาทเป็นผู้จ่ายค่าตอบแทนบริการของระบบนิเวศซึ่งจะเป็นเพียงกลไกที่คล้ายคลึงกับ PES (PES-like mechanism)[33] เท่านั้น

เมื่อเปรียบเทียบกันพบว่า PES ตามรูปแบบ Coasean ผู้ได้รับประโยชน์จะเป็นผู้จ่ายค่าตอบแทนให้กับผู้จัดหานิเวศบริการโดยตรงด้วยเงินของตนเองโดยสมัครใจอันเป็นผลมาจากการเจรจาต่อรองระหว่างเอกชน ในขณะที่ PES ตามรูปแบบของ Pigouvian รัฐจะแทรกแซงโดยรัฐจ่ายค่าตอบแทนเองซึ่งเป็นการใช้เงินของรัฐ หรือให้ผู้อื่นจ่ายในนามของผู้ได้รับประโยชน์โดยตรงเพื่อจูงใจให้มีการจัดหาบริการของระบบนิเวศ ซึ่งเป็นการชดเชยกิจกรรมที่ทำให้สิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรม อีกทั้งข้อตกลง PES ที่จัดทำขึ้นตามแนวคิด Pigouvian ไม่จำเป็นต้องอาศัยความสมัครใจตามกลไกของอุปสงค์และอุปทานแต่ต้องปฏิบัติตามเนื่องจากมีกฎหมายบังคับไว้[34]

---

[28] PES ตามรูปแบบ Coasean ได้รับอิทธิพลมาจากแนวคิดของ Ronald Coase (1910-2013) นักเศรษฐศาสตร์ชาวอังกฤษเจ้าของรางวัลโนเบลสาขาเศรษฐศาสตร์ปี 1991.

[29] PES ตามรูปแบบ Pigouvian ได้รับอิทธิพลมาจากแนวคิดของ Arthur Cecil Pigou (1877- 1959) นักเศรษฐศาสตร์ชาวอังกฤษ.

[30] Stefano Pagiola, Sven Wunder and Stefanie Engel (เชิงอรรถ 3) 664.

[31] Unai Pascual and others, 'Exploring the Links between Equity and Efficiency in Payments for Environmental Services: A Conceptual Approach' (2010) 6 Ecological Economics 1237, 1237.

[32] Claudia Sattler and Bettina Matzdorf (เชิงอรรถ 17) 3.

[33] เพิ่งอ้าง.

[34] เพิ่งอ้าง.

## 2.3 องค์ประกอบที่สำคัญของ PES

ในแง่ของความหมายและรูปแบบของ PES อาจแตกต่างกันออกไปบ้างดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น แต่ PES ที่จัดทำขึ้นล้วนมีจุดร่วมที่เป็นองค์ประกอบสำคัญ ดังนี้

### 2.3.1 ผู้จ่ายค่าตอบแทน

คำถามแรกที่ต้องเผชิญ คือ ใครเป็นผู้จ่ายค่าตอบแทนนิเวศบริการ จากคำถามนี้สามารถจำแนกผู้จ่ายค่าตอบแทนได้เป็น 2 ประเภท ได้แก่ ผู้จ่ายค่าตอบแทนซึ่งใช้ประโยชน์จากนิเวศบริการอย่างแท้จริง และผู้จ่ายค่าตอบแทนซึ่งแสดงบทบาทในฐานะผู้ได้รับประโยชน์จากนิเวศบริการ โดยทั่วไปจะเป็นหน่วยงานรัฐ องค์กรเอกชน หรือองค์กรระหว่างประเทศ[35]

ข้อตกลง PES ที่จ่ายค่าตอบแทนโดยผู้ได้รับประโยชน์ (user-financed PES program) PES ประเภทนี้ผู้จ่ายค่าตอบแทนได้ใช้ประโยชน์จากบริการของนิเวศอย่างแท้จริง ตัวอย่างเช่น บริษัทผู้ผลิตไฟฟ้าพลังน้ำจ่ายค่าตอบแทนให้กับเจ้าของที่ดินที่อยู่ต้นน้ำเพื่อให้อนุรักษ์ป่าไม้บริเวณพื้นที่ลุ่มน้ำเพื่อใช้ในการดูดซับและกักเก็บน้ำ เนื่องจากข้อตกลง PES ประเภทนี้เกิดขึ้นจากการตกลงกันระหว่างคู่สัญญาที่มีข้อมูลเกี่ยวกับมูลค่าของนิเวศบริการโดยตรง มีการสร้างมาตรการจูงใจเพื่อให้มั่นใจว่ากลไกที่สร้างขึ้นทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ สามารถรับรู้ได้เองว่านิเวศบริการเป็นไปตามที่ตกลงกันหรือไม่ และคู่สัญญามีสิทธิเจรจาทำสัญญาใหม่หรือแม้กระทั่งเลิกสัญญาในกรณีที่จำเป็น ทำให้ PES รูปแบบที่จ่ายค่าตอบแทนโดยความสมัครใจของผู้ได้รับประโยชน์ได้รับการยอมรับว่ามีประสิทธิภาพมากกว่ารูปแบบอื่น[36]

ในขณะที่ข้อตกลง PES ที่จ่ายค่าตอบแทนโดยรัฐ (government-financed PES program) เป็น PES ที่สอดคล้องกับแนวคิดของ Pigouvian ผู้จ่ายค่าตอบแทนเป็นบุคคลภายนอกที่แสดงบทบาทเป็นผู้ได้รับประโยชน์จากนิเวศบริการ แต่ไม่ใช่ผู้ได้รับประโยชน์โดยตรง โดยทั่วไปจะเป็นหน่วยงานรัฐและองค์กรด้านการเงินหรือองค์กรด้านการอนุรักษ์ระหว่างประเทศในกรณีที่กิจกรรมเชิงอนุรักษ์ก่อให้เกิดผลกระทบภายนอกระดับโลก เช่น การอนุรักษ์ป่าไม้เพื่อใช้เป็นแหล่งดูดซับและกักเก็บคาร์บอน เนื่องจากผู้จ่ายค่าตอบแทนในกรณีนี้ไม่ใช่ผู้ได้รับประโยชน์จากนิเวศบริการโดยตรง จึงไม่มีข้อมูลครบถ้วนรอบด้านเกี่ยวกับมูลค่าของนิเวศบริการ และไม่สามารถรู้ได้เองว่าบริการของระบบนิเวศเกิดขึ้นจริงหรือไม่ รวมถึงขาดมาตรการจูงใจเพื่อรับประกันว่า PES จะทำงานได้อย่างมี

---

[35] Stefano Pagiola, Sven Wunder and Stefanie Engel (เชิงอรรถ 3) 666.

[36] เพิ่งอ้าง.

ประสิทธิภาพ ตรงกันข้าม PES รูปแบบนี้เป็นเรื่องที่ค่อนข้างอ่อนไหวเพราะเป็นการใช้อำนาจรัฐเข้าแทรกแซง[37]

**2.3.2 ผู้จัดหานิเวศบริการ**

บุคคลที่เป็นผู้จัดหานิเวศบริการ (ecosystem services provider) ต้องเป็นผู้ที่สามารถให้ความคุ้มครองเพื่อให้เกิดนิเวศบริการได้ โดยทั่วไปบุคคลที่เหมาะสมที่สุดในการเป็นผู้จัดหานิเวศบริการ คือ เจ้าของที่ดินเอกชน[38] เนื่องจากเป็นผู้มีความมั่นคงในการถือครองที่ดิน มีสิทธิใช้หรือจัดการที่ดินเพื่อให้เกิดนิเวศบริการ และมีสิทธิขัดขวางไม่ให้ผู้อื่นสอดเข้าเกี่ยวข้องกับที่ดินในทางที่จะเป็นอุปสรรคต่อการจัดหานิเวศบริการตามข้อตกลง ในทางตรงกันข้าม หากไม่มีความชัดเจนและความมั่นคงในการถือครองที่ดินย่อมก่อให้เกิดปัญหาว่า บุคคลใดเป็นผู้มีสิทธิรับค่าตอบแทน[39] และบุคคลใดต้องรับผิดในกรณีที่ไม่ปฏิบัติตามข้อตกลง รวมทั้งนิเวศบริการที่ตกลงไว้อาจไม่เกิดขึ้นเมื่อผู้จัดหานิเวศบริการไม่มีสิทธิในที่ดินอย่างแท้จริง หรือแม้กระทั่งทำสัญญากับเจ้าของที่ดินที่แท้จริง ต่อมาภายหลังเจ้าของที่ดินได้เปลี่ยนมือ ไม่ว่าด้วยวิธีใดก็ตาม ข้อตกลง PES ย่อมไม่มีภาระติดพันไปกับที่ดินและไม่มีผลผูกพันเจ้าของที่ดินคนใหม่ เว้นแต่เจ้าของที่ดินคนใหม่จะยินยอม เพราะข้อตกลงดังกล่าวมีลักษณะเป็นบุคคลสิทธิไม่ใช่ทรัพยสิทธิ อย่างไรก็ตาม เจ้าของที่ดินคนเดิมที่เป็นคู่สัญญาต้องรับผิดเนื่องจากไม่สามารถจัดหานิเวศบริการตามตกลงได้ ดังนั้น ข้อตกลง PES ควรทำกับบุคคลที่มีความชัดเจนและมีความมั่นคงในการถือครองที่ดินซึ่งเป็นผู้ที่สามารถให้ความคุ้มครองเพื่อให้เกิดนิเวศบริการได้

ในบางกรณี ชุมชนท้องถิ่นซึ่งมีสิทธิในทรัพย์สินร่วมหรือมีสิทธิใช้ประโยชน์หรือสิทธิในการจัดการที่ดินอาจจัดทำ PES ในรูปแบบผู้จัดหานิเวศบริการร่วม (collective ecosystem services providers) ตัวอย่างเช่น ประเทศสาธารณรัฐเวียดนามยอมรับสิทธิดั้งเดิมของชุมชนท้องถิ่นที่อาศัยอยู่ในเขตป่า[40] มีการสร้างกลไก PES เพื่อจูงใจให้ชุมชนท้องถิ่นอนุรักษ์ป่าไม้และเป็นผู้จัดหานิเวศบริการของป่าไม้ด้านการควบคุมน้ำ การอนุรักษ์ดินและความสวยงามของภูมิทัศน์ โดยกำหนดให้บริษัทผู้ผลิตไฟฟ้าพลังน้ำ บริษัทผลิตน้ำดื่มและบริษัททท่องเที่ยวเชิงนิเวศ ซึ่งเป็นผู้ได้รับประโยชน์จากนิเวศบริการ

---

[37] Stefano Pagiola, 'Using PES to implement REDD' <https://documents1.worldbank.org/curated/en/540231468325271699/pdf/862730NWP0PESL00Box385172B00PUBLIC0.pdf> สืบค้นเมื่อ 14 มีนาคม 2566.

[38] Stefano Pagiola, Sven Wunder and Stefanie Engel (เชิงอรรถ 3) 667.

[39] Colin T Reid and Walters Nsoh (เชิงอรรถ 17) 102.

[40] Van Thi Hai Nguyen and others 'The Challenges of Collective PES: Insights from Three Community-Based Models in Vietnam' (2022) 56 Ecosystem Services 1, 2.

ของป่าไม้โดยตรง เป็นผู้จ่ายค่าตอบแทนให้กับคนในชุมชนที่อนุรักษ์ป่าไม้[41] ในปี 2010 มีการขยายนิเวศบริการของป่าไม้ให้รวมถึงการกักเก็บคาร์บอน (carbon sequestration) ด้วย[42]

**2.3.3 รูปแบบการจ่ายค่าตอบแทน**

ข้อตกลง PES สามารถจ่ายค่าตอบแทนในอัตราคงที่ตามเนื้อที่ของที่ดิน หรือจ่ายค่าตอบแทนในอัตราที่แตกต่างขึ้นอยู่กับนิเวศบริการที่เกิดขึ้น ต้นทุนการจัดหา หรือแบบผสมผสานก็ได้[43] ในขณะที่ประเภทค่าตอบแทนโดยทั่วไปแล้วจ่ายเป็นเงิน แต่ก็สามารถเป็นสิ่งของอย่างอื่นได้ เช่น รั้ววรวดหนาม กล่องเลี้ยงผึ้ง[44] รูปแบบการจ่ายค่าตอบแทนสามารถแยกได้ 2 รูปแบบ

(1) การจ่ายค่าตอบแทนตามผลผลิต (output-based payments) เป็นรูปแบบการจ่ายค่าตอบแทนที่ขึ้นอยู่กับบริการของนิเวศที่เกิดขึ้นจริง เช่น การจ่ายค่าตอบแทนตามปริมาณคาร์บอนที่ตรวจวัดได้ ปริมาณสัตว์ป่าที่เพิ่มขึ้น[45] คุณภาพน้ำที่ได้รับการฟื้นฟู โดยหลักการควรยึดตามแนวทางนี้ เนื่องจากมีประสิทธิภาพและคุ้มค่า ทำให้มั่นใจได้ว่าค่าตอบแทนที่จ่ายไปเป็นการจ่ายให้กับผู้จัดหานิเวศบริการที่แท้จริง

(2) การจ่ายค่าตอบแทนเพื่อส่งเสริมปัจจัยการผลิต (input-based payments) เป็นรูปแบบการจ่ายค่าตอบแทนที่ให้มีการจัดการที่ดินหรือทรัพยากรบางอย่าง เช่น การจ่ายค่าตอบแทนให้กับการสร้างและการรักษาฉนวนป้องกันริมทางน้ำ หรือการฟื้นฟูและการรักษาพื้นที่สีเขียวในบริเวณที่อยู่อาศัย[46] หรือการปลูกไม้พุ่มหรือการขุดสระน้ำ

ในหลักการ การจ่ายค่าตอบแทนตามผลผลิตมีความคุ้มค่าและมีประสิทธิภาพมากกว่า อย่างไรก็ดี ในทางปฏิบัติการจ่ายค่าตอบแทนตามผลผลิตทำได้ยากเนื่องจากการกำหนดปริมาณหรือระดับการเกิดขึ้นของนิเวศบริการบางอย่างอาจเป็นเรื่องที่ไม่สามารถทำได้หรือไม่เป็นที่ยอมรับของคู่สัญญา และปริมาณหรือระดับที่เกิดขึ้นของนิเวศบริการหลายอย่างผู้ใช้ประโยชน์ที่ดินไม่สามารถรับรู้ได้

---

[41] Armelle Guignier and Alistair Rieu-Clarke, ‘Country Report: Vietnam Payment for Environmental Services’ (2012) 1 IUCN Academy of Environmental Law e-Journal Issue 251, 253.

[42] Decree No. 117/2010/ND-CP of 24 December 2010 on the Organization and Management of Special-Use Forests, Article 4.

[43] Tobias Wünscher, Stefanie Engel and Sven Wunder, ‘Spatial Targeting of Payments for Environmental Services: A Tool for Boosting Conservation Benefits’ (2008) 4 Ecological Economics 822, 827.

[44] Nigel M Asquith, Maria Teresa Vargas and Sven Wunder, ‘Selling Two Environmental Services: In-Kind Payments for Bird Habitat and Watershed Protection in Los Negros, Bolivia’ (2008) 4 Ecological Economics 675, 678.

[45] S Smith and others (เชิงอรรถ 18) 20.

[46] เพิ่งอ้าง.

เนื่องจากนิเวศบริการที่เกิดขึ้นอยู่ห่างไกลจากที่ดินที่ทำให้เกิดบริการของนิเวศ เช่น บริการของลุ่มน้ำ หรือมีความยากลำบากในการระบุว่านิเวศบริการที่เกิดขึ้นเกิดจากที่ดินข้างเคียงหรือที่ดินที่เข้าร่วมโครงการ PES เช่น บริการของความหลากหลายทางชีวภาพ ดังนั้น ทำให้ PES ส่วนใหญ่จ่ายค่าตอบแทนเพื่อให้เกิดการใช้ประโยชน์ที่ดินเฉพาะ[47] หรือจ่ายค่าตอบแทนเพื่อสนับสนุนปัจจัยการผลิต[48] โดยจะจ่ายเมื่อมีการจัดการที่ดินหรือทรัพยากรตามที่ตกลงกัน

## 3. การจ่ายค่าตอบแทนการให้บริการของระบบนิเวศป่าไม้ในต่างประเทศ

ในหัวข้อนี้จะศึกษา PES ที่ใช้ในต่างประเทศ อันได้แก่ คอสตาริกาซึ่งเป็นประเทศที่บุกเบิกนำ PES ไปใช้และได้รับการยกย่องว่าประสบความสำเร็จเป็นอย่างมาก เม็กซิโกซึ่งมีกลไกการคัดเลือกผู้จัดหานิเวศบริการที่น่าสนใจ และเวียดนามซึ่งมีบริบทในด้านสังคม เศรษฐกิจ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งทรัพยากรป่าไม้ที่ใกล้เคียงกับประเทศไทย

### 3.1 คอสตาริกา

คอสตาริกา (Costa Rica) เป็นประเทศที่บุกเบิกใช้ PES เพื่อแก้ปัญหาการลดลงของพื้นที่ป่าไม้อย่างรวดเร็ว มีการออกกฎหมายรองรับนิเวศบริการของป่าไม้ (forest ecosystem services) ไว้อย่างชัดแจ้งผ่านกฎหมายป่าไม้ (Forest Law No.7575) และมีการจัดทำข้อตกลง PES โดยจ่ายค่าตอบแทนเพื่อจูงใจให้เจ้าของที่ดินอนุรักษ์ป่าไม้ และปลูกป่าในที่ดินของตนเพื่อขายนิเวศบริการให้กับผู้ได้รับประโยชน์ กฎหมายป่าไม้ให้อำนาจรัฐในการเข้าทำสัญญากับเจ้าของที่ดินเพื่อให้เกิดนิเวศบริการ และสร้างกลไกทางการเงินเพื่อให้บรรลุเป้าหมายในรูปแบบของกองทุนป่าไม้แห่งชาติ (National Fund for Forest Financing) กฎหมายป่าไม้ ซึ่งตราขึ้นในปี 1996 ได้รองรับนิเวศบริการที่เกิดขึ้นจากป่าไม้ 4 ด้านไว้อย่างชัดแจ้ง ดังนี้[49]

(1) การลดผลกระทบจากการปล่อยก๊าซเรือนกระจก

(2) บริการด้านอุทกวิทยา (hydrological services) เป็นแหล่งต้นน้ำลำธารสำหรับการอุปโภคบริโภคของมนุษย์ การชลประทานและการผลิตพลังงาน

(3) การอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ และ

(4) การสร้างความสวยงามแก่ภูมิทัศน์เพื่อการพักผ่อนหย่อนใจและการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ

---

[47] Stefano Pagiola, Sven Wunder and Stefanie Engel (เชิงอรรถ 3) 668.

[48] S Smith and others (เชิงอรรถ 18) 20.

[49] Costa Rica, 'Forest Law (Law No.7575)' <https://www.climate-laws.org/geographies/costa-rica/laws/forest-law-law-no-7575> สืบค้นเมื่อ 20 มีนาคม 2566.

**3.1.1 กลไกการทำงานของ PES**

ภายใต้โครงการ PES ผู้ประสงค์เข้าร่วมโครงการต้องนำเสนอแผนการจัดการป่าไม้อย่างยั่งยืนที่ผ่านความเห็นชอบจากเจ้าหน้าที่ป่าไม้ นอกเหนือจากการใช้ประโยชน์ที่ดินแล้ว แผนการจัดการต้องนำเสนอถึงข้อมูลสำคัญ 3 ส่วน ส่วนแรก การครอบครองและลักษณะทั่วไปของที่ดิน โดยบรรยายถึงลักษณะทางภูมิศาสตร์ ดิน สภาพอากาศ การระบายน้ำ การใช้ประโยชน์ที่ดินที่แท้จริง ส่วนที่สองศักยภาพด้านการใช้ประโยชน์ที่ดินโดยต้องจัดทำแผนในการป้องกันไฟป่า การล่าสัตว์และการทำไม้ที่ผิดกฎหมาย และส่วนที่สาม กรอบเวลาในการตรวจสอบ โดยทั่วไป หน้าที่ในการเข้าทำข้อตกลง PES กับเกษตรกรดำเนินการโดยหน่วยงานพื้นที่อนุรักษ์แห่งชาติ (National System of Conservation Areas) หรือองค์กรเอกชน (Non-Governmental Organization) มีหน้าที่ในการรับสมัคร ลงนามในสัญญา และควบคุมให้เป็นไปตามสัญญา ทันทีที่แผนได้รับความเห็นชอบและบรรลุข้อตกลง ผู้ใช้ประโยชน์ที่ดินต้องเริ่มจัดการที่ดินตามที่ได้ตกลงไว้ และมีสิทธิได้รับค่าตอบแทนตลอดระยะเวลา 5 ปี อย่างไรก็ตาม ในบางสัญญา ผู้ใช้ประโยชน์ที่ดินยอมตนเข้าผูกพันในการใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่ตกลงเป็นเวลา 10-15 ปี ซึ่งภาระผูกพันนี้จะบันทึกไว้ในโฉนดที่ดิน ทั้งนี้ เพื่อให้ภาระผูกพันตามสัญญาโอนในฐานะภาระจำยอมตามกฎหมาย (legal easement) ไปยังผู้รับโอนตลอดระยะเวลาของสัญญา อีกทั้ง เจ้าของที่ดินอาจมอบสิทธิการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่เกิดขึ้นจากกิจกรรมของตนให้กับกองทุนป่าไม้แห่งชาติได้อีกด้วย[50]

กลไกการทำงานของ PES มีการขับเคลื่อน 3 ภารกิจหลัก[51] ภารกิจแรก หน้าที่ในการเก็บและบริหารจัดการค่าตอบแทนจากผู้ได้รับประโยชน์ ซึ่งขับเคลื่อนโดยกองทุนป่าไม้แห่งชาติที่ได้รับความช่วยเหลือจากหน่วยงานอื่น ภารกิจที่สอง หน้าที่ในการเข้าทำสัญญากับผู้จัดหานิเวศบริการ การจ่ายค่าตอบแทนให้กับผู้จัดหานิเวศบริการ และการควบคุมให้เป็นไปตามข้อตกลง ซึ่งดำเนินการโดยหน่วยงานพื้นที่อนุรักษ์แห่งชาติ และอีกส่วนหนึ่งดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่ป่าไม้ผู้มีความเชี่ยวชาญซึ่งมีหน้าที่รับรองว่ากิจกรรมต่าง ๆ ที่ได้ทำขึ้นเป็นไปตามมาตรฐานการจัดการป่าไม้หรือไม่ และภารกิจที่สาม โครงสร้างการบริหารที่จำเป็น คณะกรรมการบริหาร (governing board) ประกอบด้วยตัวแทนจากภาครัฐ 3 ฝ่าย ได้แก่ ตัวแทนจากกระทรวงสิ่งแวดล้อมและพลังงาน ตัวแทนจากกระทรวงเกษตร

---

[50] Stefano Pagiola, 'Paying for Water Services in Central America: Learning from Costa Rica' in Stefano Pagiola, Joshua Bishop and Natasha Landell-Mills (eds), *Selling Forest Environmental Services: Market-Based Mechanisms for Conservation and Development* (Earthscan Publications 2002) 41.

[51] Stefano Pagiola, 'Using PES to implement REDD' <https://documents1.worldbank.org/curated/en/540231468325271699/pdf/862730NWP0PESL00Box385172B00PUBLIC0.pdf> สืบค้นเมื่อ 17 มีนาคม 2566.

และตัวแทนจากธนาคารแห่งชาติ และตัวแทนจากภาคเอกชนอีก 2 คน มีหน้าที่กำกับดูแลโครงการ PES[52]

**3.1.2 การจ่ายค่าตอบแทน**

ในทางปฏิบัติ มูลค่าที่แท้จริงของผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นเป็นเรื่องที่คำนวณได้ยาก ในขณะที่ค่าสูญเสียโอกาสของเกษตรกรโดยทั่วไปแล้วสามารถคำนวณได้ไม่ยากนัก โดยอาจคิดจากความสามารถในการผลิตของที่ดินในแต่ละพื้นที่ และค่าเช่าที่ดินโดยเฉลี่ยหรือเทียบเท่ากับค่าเช่าที่ดิน[53] เนื่องด้วยความจำเป็นด้านงบประมาณแผ่นดินที่จำกัด อัตราการจ่ายค่าตอบแทนจึงมากกว่าค่าสูญเสียโอกาสการใช้ประโยชน์ที่ดินที่มูลค่าค่อนข้างต่ำไม่มากนัก เช่น ทุ่งเลี้ยงสัตว์ ที่ดินเกษตร[54] โดยทั่วไป พื้นที่ที่มีค่าเสียโอกาสสูงจะไม่เข้าร่วมโครงการ PES แต่จะใช้ประโยชน์ที่ดินลักษณะอื่นที่ให้ผลตอบแทนสูงกว่า

ในแง่ของอัตราค่าตอบแทน การจ่ายค่าตอบแทนให้กับสัญญาอนุรักษ์ป่าไม้อยู่ที่ประมาณ 1,288-1,472 บาทต่อ 6.25 ไร่ (1 เฮกตาร์) ต่อปี ในขณะที่สัญญาการปลูกป่าจ่ายค่าตอบแทนเป็นเงิน 21,466 บาทต่อ 6.25 ไร่ ตลอดระยะเวลา 5 ปี ซึ่งจะมีการแก้ไขอัตราค่าตอบแทนสม่ำเสมอเพื่อให้สอดคล้องกับอัตราเงินเฟ้อ[55] การจ่ายค่าตอบแทนตามสัญญาอนุรักษ์ป่าไม้ได้รับความสนใจเป็นอย่างมาก ในขณะที่สัญญาการปลูกป่าได้รับความสนใจน้อยกว่า โดยเจ้าของที่ดินจำนวนมากมองว่า ค่าตอบแทนที่ได้รับนั้นไม่เพียงพอในการใช้ลงทุนเพื่อปลูกป่า อย่างไรก็ตาม สัญญาทั้ง 2 ประเภทใช้หลักการจ่ายค่าตอบแทนเดียวกัน ผู้เข้าร่วมโครงการที่ทำกิจกรรมแบบเดียวกันย่อมได้รับค่าตอบแทนในอัตราเดียวกัน โดยไม่คำนึงถึงสถานที่หรือคุณลักษณะอื่น[56] เช่น ความสำคัญต่อระบบนิเวศ ความสมบูรณ์ของป่า นิเวศบริการที่เกิดขึ้น ทำให้มีค่าใช้จ่ายสูงและอาจเป็นการตัดสิทธิผู้ที่จะเข้าร่วมโครงการที่จัดหานิเวศบริการที่แท้จริงได้ ปัจจุบัน PES ที่จัดทำขึ้นส่วนใหญ่ไม่ได้มุ่งเป้าหรือจัดลำดับความสำคัญพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใดเป็นการเฉพาะ เจ้าของที่ดิน ไม่ว่าจะมีที่ดินอยู่ ณ ที่ใดในคอสตาริกา ย่อมมีสิทธิสมัครเข้าร่วมโครงการได้

---

[52] Stefano Pagiola (เชิงอรรถ 50) 41.

[53] Colin T Reid and Walters Nsoh (เชิงอรรถ 17) 95.

[54] Stefano Pagiola (เชิงอรรถ 50) 50.

[55] เพิ่งอ้าง.

[56] เพิ่งอ้าง.

แม้มาตรา 69 ของกฎหมายป่าไม้จะให้อำนาจจัดทำภาระจำยอมเชิงอนุรักษ์ (conservation easement)[57] ได้เป็นระยะเวลา 5 หรือ 20 ปีก็ตาม แต่กองทุนอนุรักษ์ป่าไม้แห่งชาติเลือกที่จะทำภาระจำยอมดังกล่าวเพียง 5 ปีเท่านั้น เหตุผลหลักเนื่องจากความไม่แน่นอนของงบประมาณในอนาคตที่นำมาจ่ายเป็นค่าตอบแทน ตลอดระยะเวลา 5 ปีจะมีการจ่ายค่าตอบแทนตามสัญญา ในประเด็นเรื่องอัตราค่าตอบแทน สัญญาอนุรักษ์ป่าไม้ ซึ่งใช้อย่างแพร่หลาย จ่ายค่าตอบแทนในอัตราที่เท่ากันทุกปีตลอดระยะเวลา 5 ปีของสัญญา ในขณะที่สัญญาปลูกป่า มีการจ่ายค่าตอบแทนอัตราสูงในปีแรกของสัญญา (front-loaded payments) และลดหลั่นในปีถัดมาโดยร้อยละ 50 ของจำนวนเงิน 21,466 บาท จะจ่ายในปีแรก ร้อยละ 20 ในปีที่สอง ร้อยละ 15 ในปีที่สาม ร้อยละ 10 ในปีที่สี่ และอีกร้อยละ 5 ในปีสุดท้าย[58] ในเรื่องการต่อสัญญา สัญญาอนุรักษ์ป่าไม้เมื่อครบระยะเวลา 5 ปี จะมีการต่อสัญญาใหม่โดยการทำข้อตกลงระหว่างคู่สัญญา ในขณะที่สัญญาปลูกป่าซึ่งมีกรอบเวลา 5 ปีเช่นกัน เปิดโอกาสให้ผู้เข้าร่วมโครงการใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่ได้ตกลงกันต่อไปอีก 15 ปี โดยข้อจำกัดการใช้ประโยชน์ที่ดินต่าง ๆ จะบันทึกไว้ในโฉนดที่ดินเพื่อให้มีผลผูกพันเจ้าของที่ดินคนใหม่เมื่อมีการเปลี่ยนมือ[59]

### 3.1.3 ผู้จ่ายค่าตอบแทน

ในแง่ที่มาของเงิน กองทุนป่าไม้แห่งชาติได้รับการจัดสรรเงินหนึ่งในสามของรายได้จากภาษีการขายเชื้อเพลิงฟอสซิลในรูปภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะ (earmarked tax)[60] นอกจากนี้ แหล่งเงินที่ใช้ในโครงการ PES ของคอสตาริกายังมาจากการกู้เงินจากธนาคารโลก และได้รับความช่วยเหลือทางการเงินจากกองทุนสิ่งแวดล้อมโลก (Global Environment Facility) ผ่านโครงการ Ecomarket ซึ่งถือเป็นการจ่ายค่าตอบแทนจากประชาคมโลกสำหรับบริการด้านความหลากหลายทางชีวภาพ

---

[57] ภาระจำยอมเชิงอนุรักษ์ (conservation easement) เป็นข้อตกลงที่จัดทำขึ้นระหว่างเจ้าของที่ดินและบุคคลซึ่งสนใจการอนุรักษ์ในดินนั้น เมื่อจัดทำภาระจำยอมเชิงอนุรักษ์แล้ว จะต้องมีการบันทึกลงในโฉนดและทะเบียนที่ดินเพื่อความสมบูรณ์ของข้อตกลง ภาระผูกพันต่าง ๆ ย่อมตกติดไปกับที่ดิน (running with the land) โดยผูกพันทั้งเจ้าของที่ดินคนปัจจุบันและเจ้าของที่ดินในอนาคต ไม่ว่าจะรับโอนมาทางมรดกหรือทางอื่นใดก็ตาม ดู Colin T Reid and Walters Nsoh, *The Privatisation of Biodiversity?: New Approaches to Conservation Law* (Edward Elgar 2016)185-188; Surasak Boonrueang, 'A Legal Proposal for Creation of Conservation Agreements in Thailand: A Comparative Study,' (Doctor of Philosophy University of Dundee 2020) 110-120.

[58] Stefano Pagiola (เชิงอรรถ 50).

[59] เพิ่งอ้าง 50.

[60] ภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะ (earmarked tax) หมายถึง เครื่องมือที่ใช้ในการสรรหางบประมาณสำหรับโครงการเฉพาะอย่าง เป็นภาษีที่มีการกำหนดวัตถุประสงค์ไว้อย่างชัดเจน รายได้จากภาษีดังกล่าวจะถูกนำไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ที่ระบุไว้เท่านั้น รัฐบาลไม่สามารถนำไปบริหารจัดการเพื่อประโยชน์ในโครงการอื่นได้.

สำหรับผู้ได้รับประโยชน์ภายในประเทศ กองทุนอนุรักษ์ป่าไม้แห่งชาติได้รับเงินจากบริษัทผลิตไฟฟ้าพลังน้ำเป็นหลัก[61]

บทบาทของป่าไม้ในการจัดหานิเวศบริการด้านอุทกวิทยารับรองไว้อย่างชัดแจ้งในกฎหมายป่าไม้ และการจ่ายค่าตอบแทนจากบริษัทผลิตไฟฟ้าพลังน้ำและผู้ใช้น้ำภาคอื่น ๆ[62] ถือเป็นหนึ่งในกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนโครงการ PES อย่างไรก็ตาม กฎหมายป่าไม้ไม่ได้บังคับให้ผู้ได้รับประโยชน์ต้องจ่ายค่าตอบแทนสำหรับบริการนั้น แต่กองทุนป่าไม้แห่งชาติใช้วิธีการเจรจาต่อรองกับผู้ใช้น้ำให้จ่ายค่าตอบแทนสำหรับนิเวศบริการด้านการควบคุมน้ำที่ผู้ใช้น้ำได้รับ[63] การเข้าทำสัญญาระหว่างกองทุนป่าไม้แห่งชาติและผู้ได้รับประโยชน์จากนิเวศบริการเกิดขึ้นจากความสมัครใจ โดยเป็นการใช้เงินคืนให้กับกองทุนอนุรักษ์ป่าไม้แห่งชาติที่สำรองจ่ายเป็นค่าตอบแทนให้กับผู้จัดหานิเวศบริการและครอบคลุมค่าบริหารจัดการของกองทุนดังกล่าวด้วย

แน่นอนว่าในมุมมองของผู้จ่ายค่าตอบแทนต้องการจ่ายเงินในจำนวนที่น้อยที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้และต้องไม่มากกว่าบริการที่เกิดประโยชน์แก่ตน แต่การคำนวณประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากบริการด้านอุทกวิทยานั้นทำได้ยาก การจ่ายค่าตอบแทนจึงไม่ได้คำนวณจากผลผลิตที่ได้รับ[64] แต่ขึ้นอยู่กับเนื้อที่ที่มีการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินซึ่งคาดหมายว่าจะทำให้เกิดนิเวศบริการ[65]

### 3.1.4 ผู้จัดหานิเวศบริการ

คอสตาริกาก็ได้กำหนดคุณสมบัติให้ผู้จะสมัครเข้าร่วมโครงการต้องเป็นเจ้าของที่ดินที่มีเอกสารสิทธิ จึงจะมีสิทธิได้รับงบประมาณของรัฐเป็นค่าตอบแทน อย่างไรก็ตาม ในคอสตาริกามีผู้ถือครองที่ดินจำนวนมากที่ไม่มีเอกสารสิทธิ ทำให้ขาดคุณสมบัติในการสมัครเข้าร่วมโครงการ คอสตาริกาจึงพยายามแก้ไขปัญหานี้โดยการแก้ไขสัญญาระหว่างกองทุนอนุรักษ์ป่าไม้แห่งชาติและบริษัทผลิตไฟฟ้าพลังน้ำโดยยินยอมให้ผู้ถือครองที่ดินที่ไม่มีเอกสารสิทธิสามารถเข้าร่วมโครงการได้ แต่ค่าตอบแทนทั้งหมดมาจากเงินของเอกชนที่ได้จากบริษัทผลิตไฟฟ้าพลังน้ำซึ่งเป็นผู้จ่ายค่าตอบแทน ทำให้ข้อจำกัดเรื่องเอกสารสิทธิในที่ดินจะไม่นำมาใช้ในกรณีนี้ ในขณะที่ผู้ถือครองที่ดินที่มีเอกสารสิทธิได้รับค่าตอบแทนตามมาตรฐานของโครงการ PES อยู่ที่ 1,561 บาทต่อ 6.25 ไร่ต่อปี โดยเงิน 371 บาทได้จากบริษัทผลิตไฟฟ้าพลังน้ำ ส่วนผู้ถือครองที่ดินที่ไม่มีเอกสารสิทธิ ได้รับค่าตอบแทน 743 บาทต่อ

---

[61] Stefano Pagiola (เชิงอรรถ 50) 42.

[62] ตัวอย่างเช่น บริษัท Cervecería Costa Rica ผู้ผลิตเบียร์บรรลุข้อตกลงกับกองทุนอนุรักษ์ป่าไม้แห่งชาติ โดยจ่ายเงินคืนให้กับกองทุนในการคุ้มครองพื้นที่ต้นน้ำที่บริษัทได้ใช้น้ำในการผลิตเบียร์และน้ำดื่ม ดู Stefano Pagiola (เชิงอรรถ 50) 44.

[63] เพิ่งอ้าง 43.

[64] S Smith and others (เชิงอรรถ 18) 20.

[65] เพิ่งอ้าง.

6.25 ไร่ต่อปี โดยเงินทั้งหมดได้จากบริษัทผลิตไฟฟ้าพลังน้ำ[66] สัญญาทั้งสองประเภทมีรายละเอียดที่เหมือนกัน ต่างกันเฉพาะที่มาของค่าตอบแทนเท่านั้น

คอสตาริกายังได้พัฒนากลไกของ PES สำหรับเกษตรกรรายย่อยซึ่งมีที่ดินไม่เกิน 125 ไร่ สามารถรวมกลุ่มกันสมัครเข้าร่วมโครงการในแผนการจัดการร่วม (joint management plan/ community-based contract)[67] เพื่อเป็นการลดค่าใช้จ่ายในการดำเนินการและเป็นการเปิดโอกาสให้เกษตรกรรายย่อยเพิ่มมากขึ้น ภายใต้แผนนี้ องค์กรเอกชนทำหน้าที่รวบรวมเจ้าของที่ดินรายย่อยเข้าทำเป็นหนึ่งสัญญาและหลังจากนั้นกองทุนอนุรักษ์ป่าไม้แห่งชาติจะจัดทำสัญญาเพียงครั้งเดียว[68] ประมาณร้อยละ 60 ของผู้เข้าร่วมโครงการเป็นเกษตรกรขนาดเล็กและขนาดกลางที่ยื่นสมัครในรูปแบบสัญญาแบบกลุ่ม (community-based contract) ซึ่งส่วนใหญ่เป็นเจ้าของที่ดินที่มีความสามารถในการผลิตต่ำ[69]

## 3.2 เม็กซิโก

หลักการทั่วไปของ PES มีการรับรองไว้ในกฎหมายทั่วไปเพื่อการพัฒนาป่าไม้อย่างยั่งยืน (General Law for Sustainable Forest Development) รัฐบาลกลางได้มีการจัดตั้งโครงการการจ่ายค่าตอบแทนการให้บริการของระบบนิเวศ[70] (Mexico's Payments for Ecosystem Services Programme) มีเป้าหมายส่วนหนึ่งเพื่อจ่ายค่าตอบแทนให้กับบริการด้านอุทกวิทยาและการคุ้มครองลุ่มน้ำ[71] โครงการ PES ของเม็กซิโกมีการสร้างมาตรการจูงใจทางการเงินให้หลีกเลี่ยงการตัดไม้ทำลายป่าในพื้นที่ที่มีความสำคัญทางอุทกวิทยาและประสบปัญหาขาดแคลนน้ำอย่างรุนแรงอันเป็นผลมาจากการตัดไม้ทำลายป่า มีการจ่ายค่าตอบแทนโดยตรงให้กับเจ้าของที่ดินที่มีป่าดั้งเดิมปกคลุม โดยนำเงินมาจากการกันส่วนจากรายได้ทางการคลังของรัฐบาลกลางที่ได้จากค่าธรรมเนียมการใช้น้ำซึ่งเป็นการสร้างความเชื่อมโยงระหว่างผู้ได้รับประโยชน์และผู้จัดหานิเวศบริการ[72]

---

[66] Stefano Pagiola (เชิงอรรถ 50) 51-52.

[67] Rene Castro and others, 'The Costa Rican Experience with Market Instruments to Mitigate Climate Change and Conserve Biodiversity' (2000) 61 Environmental Monitoring and Assessment 75, 88.

[68] Stefano Pagiola (เชิงอรรถ 50) 52.

[69] เพิ่งอ้าง 55.

[70] Ina T Porras and Nigel Asquith, *Ecosystems, Poverty Alleviation and Conditional Transfers* (International Institute for Environment and Development 2018) 23.

[71] Carlos Muñoz-Piña and others, 'Paying for the Hydrological Services of Mexico's Forests: Analysis, Negotiations and Results' (2008) 4 Ecological Economics 725, 725.

[72] เพิ่งอ้าง.

**3.2.1 กลไกการทำงานของ PES**

โครงการ PES เป็นโครงการของรัฐบาลกลางที่ก่อตั้งโดยกระทรวงสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ (Ministry of Environment and Natural Resources) โดยมีคณะกรรมการป่าไม้แห่งชาติของเม็กซิโก (Mexico's National Forestry Commission) ซึ่งเป็นหน่วยงานในกระทรวงดังกล่าว มีอำนาจหน้าที่บริหารจัดการและขับเคลื่อนโครงการโดยตรง นอกจากนี้ ยังมีกองทุนป่าไม้ (Mexican Forest Fund) ซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลด้านการเงิน เป็นแหล่งทุนให้โครงการเพื่อจ่ายค่าตอบแทนให้กับเจ้าของป่าที่จัดหานิเวศบริการ ในขณะที่อำนาจในการออกคำสั่งเกี่ยวกับอัตราค่าธรรมเนียม อัตราการจ่ายค่าตอบแทน ผู้จ่ายค่าตอบแทน และกิจกรรมที่ได้รับค่าตอบแทนพิจารณาโดยคณะกรรมการเทคนิคแห่งชาติ (National Technical Committee) อีกทั้ง ยังมีสภาที่ปรึกษาทางเทคนิค (Technical Advisory Council) เป็นหน่วยงานที่คอยให้คำแนะนำด้านการบริหารจัดการโครงการ ประกอบด้วยผู้แทนจากภาครัฐ ภาคประชาสังคม องค์กรทางวิชาการและป่าไม้ซึ่งเป็นตัวแทนของผู้จัดหานิเวศบริการ สภาดังกล่าวไม่มีอำนาจตัดสินใจ มีหน้าที่ให้คำแนะนำเท่านั้น นอกจากนี้เพื่อให้เกิดความโปร่งใสยิ่งขึ้น บัณฑิตวิทยาลัยของ Chapingo University และสภาพลเรือนเม็กซิกันเพื่อป่าไม้ยั่งยืน (Mexican Civil Council for Sustainable Forestry) ซึ่งเป็นองค์กรภาคประชาชนทำหน้าที่เป็นผู้ประเมินภายนอกเกี่ยวกับผลการดำเนินการด้านสิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจและสังคมทุกปี[73]

ในด้านระยะเวลาการจ่ายค่าตอบแทน มีการจ่ายค่าตอบแทนเป็นรายปีให้กับเจ้าของป่าตลอดระยะเวลา 5 ปีหากผู้จัดหานิเวศบริการป่าไม้ปฏิบัติตามข้อตกลง เมื่อครบกำหนด 5 ปีตามสัญญา องค์กรต่าง ๆ และผู้ที่เกี่ยวข้อง จะปรึกษาถึงความเป็นไปได้ในการต่ออายุสัญญา เหตุผลหนึ่งที่จำกัดการจ่ายค่าตอบแทนไว้ที่ 5 ปีก็เพื่อส่งเสริมการสร้างตลาดการจ่ายค่าตอบแทนให้กับนิเวศบริการนอกโครงการ แม้ความเป็นไปได้ผ่านความเห็นชอบ แต่ผู้จัดหานิเวศบริการหรือเจ้าของป่ายังต้องแสดงให้เห็นถึงการสร้างตลาดที่ภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการจ่ายค่าตอบแทนด้วย[74] ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้เจ้าของป่าไม้พัฒนากิจกรรมทางเศรษฐกิจที่เกื้อหนุนกับการอนุรักษ์ป่าไม้[75]

ในช่วงแรกของการดำเนินโครงการ PES ได้เลือกพื้นที่ที่เหมาะสม (eligible zone) เพื่อเข้าร่วมโครงการ แต่ในพื้นที่ที่เหมาะสมนั้นเองไม่สามารถจัดลำดับความสำคัญในกรณีที่มีความต้องการ

---

[73] José Eduardo Rolón Sánchez, Ina Salas Boucher and Iván Islas Cortés, 'The Mexican PES Programme: Targeting for Higher Efficiency in Environmental Protection and Poverty Alleviation' in Bruno Rapidel and others (eds) *Ecosystem Services from Agriculture and Agroforestry Measurement and Payment* (Earthscan Publications 2011) 292.

[74] เพิ่งอ้าง 293.

[75] เพิ่งอ้าง 300.

สมัครเข้าร่วมโครงการมากกว่างบประมาณที่สามารถจัดสรรได้ ต่อมาจึงได้มีการสร้างหลักเกณฑ์ต่าง ๆ เพื่อคัดเลือกเจ้าของป่าที่มีคุณสมบัติเหมาะสม โดยการสร้างเกณฑ์มุ่งเป้า (targeting criteria) ตัวอย่างเช่น ดัชนีความเสี่ยงการตัดไม้ทำลายป่า (deforestation risk index) ที่แทนค่าด้วยค่าเสียโอกาส ยิ่งค่าเสียโอกาสต่ำมากเท่าไหร่ ยิ่งมีความเสี่ยงมากขึ้นเท่านั้น[76] นำมาใช้กับเจ้าของป่าในกรณีการจ่ายค่าตอบแทนส่งผลกระทบต่อการตัดสินใจในการใช้ประโยชน์ที่ดิน เช่น หากไม่มีการจ่ายค่าตอบแทนจะเกิดการตัดไม้ทำลายป่าในพื้นที่นั้น อีกทั้ง มีการสร้างตัวแปรเพื่อหาความเป็นไปได้ในการตัดไม้ทำลายป่า หากป่าไม้อยู่ใกล้กับชุมชนหรือเมือง ซึ่งคำนวณจากระยะเวลาเดินทาง จะทำให้มีความเสี่ยงในการตัดไม้ทำลายป่าเพิ่มขึ้น เนื่องจากเป็นการลดค่าใช้จ่ายในการเข้าป่าของผู้ตัดไม้หรือหาของป่า และยังเป็นการลดค่าใช่จ่ายในการขนส่งสินค้าไปยังตลาดในชุมชนอีกด้วย[77]

**3.2.2 การจ่ายค่าตอบแทน**

การจ่ายค่าตอบแทนให้กับบริการด้านอุทกวิทยาเป็นการแสวงหาประโยชน์จากการอนุรักษ์โดยการยอมรับถึงผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการมีอยู่ของพื้นที่ป่าไม้ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการนับจำนวนบริการด้านอุทกวิทยาที่เกิดขึ้นจากป่าไม้ยังไม่มีระเบียบวิธีที่ชัดเจน จึงต้องอาศัยมาตรการอื่นในการคำนวณอัตราผลตอบแทนที่จ่ายให้กับเจ้าของป่าไม้ในฐานะเป็นผู้จัดหานิเวศบริการ โดยคำนึงถึงประโยชน์ที่อาจเกิดขึ้นจากการใช้ประโยชน์ที่ดินรูปแบบอื่นตามค่าเสียโอกาส[78]

การจ่ายค่าตอบแทนในอัตราคงที่เป็นแนวทางที่นำมาใช้ มีเพียงประเภทของป่าเท่านั้นที่ทำให้ค่าตอบแทนแตกต่างกัน ซึ่งป่าเมฆจะได้ค่าตอบแทนที่สูงกว่าป่าประเภทอื่น มีข้อสังเกตว่าในกรณีที่ค่าเสียโอกาสในการอนุรักษ์ป่าไม้เป็นศูนย์ ซึ่งอาจเกิดขึ้นได้เมื่อพื้นที่เพาะปลูกและทุ่งหญ้าไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ หรือเมื่อเกิดประโยชน์น้อยกว่าการอนุรักษ์ป่าไม้ ในกรณีนี้ การอนุรักษ์ป่าไม้เกิดขึ้นได้โดยไม่ต้องมีเงินสนับสนุนจากโครงการ ทำให้เจ้าของที่ดินดังกล่าวสนใจที่จะเข้าร่วมโครงการอย่างแน่นอนเนื่องต้องการค่าตอบแทนโดยที่ไม่ต้องเสียสละแต่อย่างใด หากพิจารณาเบื้องต้นอาจดูเป็นเรื่องที่เหมาะสมที่ได้มีการก่อตั้งสิทธิในทรัพย์สินเหนือนิเวศบริการ ซึ่งเป็นผลดีกับเจ้าของป่า อย่างไรก็ตาม ในมุมของรัฐและผู้ใช้น้ำ การจ่ายค่าตอบแทนดังกล่าวไม่ก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด เนื่องจากเป็นการทำให้เสียโอกาสในการใช้เงินที่มีอยู่อย่างจำกัดให้คุ้มค่า เมื่อค่าเสียโอกาสเป็นศูนย์ก็ย่อมไม่มีพฤติกรรมใดที่จะต้องปรับเปลี่ยนโดยการจ่ายค่าตอบแทนและที่สำคัญไม่ก่อให้เกิดการจัดหา

---

[76] Carlos Muñoz-Piña and others (เชิงอรรถ 71) 731.

[77] เพิ่งอ้าง.

[78] เพิ่งอ้าง 293.

นิเวศบริการที่เพิ่มขึ้น ในการแก้ไขปัญหานี้ จึงได้มีการใช้แบบจำลองเศรษฐมิติ (econometric model) ของการตัดไม้ทำลายป่าเพื่อพัฒนาตัวชี้วัดค่าเสียโอกาสที่เริ่มนำไปใช้ในปี 2006[79]

**3.2.3 ผู้จ่ายค่าตอบแทน**

เนื่องจากนิเวศบริการทางอุทกวิทยาที่เกิดขึ้นจากป่าไม้มีลักษณะเป็นสินค้าสาธารณะ[80] จึงไม่สามารถเป็นไปตามแนวคิดแบบ Coasean ได้ รัฐบาลกลางจึงเป็นผู้จ่ายค่าตอบแทนนิเวศบริการอุทกวิทยาแต่เพียงผู้เดียว โดยแสดงบทบาทเป็นบุคคลที่สามในนามของผู้ได้รับประโยชน์ หรือคนกลางระหว่างเจ้าของป่าไม้และผู้ที่ได้ประโยชน์จากน้ำสะอาดและน้ำที่อุดมสมบูรณ์ หรือจากการลดผลกระทบจากอุทกภัย โครงการ PES ของเม็กซิโกจึงสอดคล้องกับแนวคิดของ Pigouvian[81]

เมื่อรัฐบาลกลางเป็นผู้จ่ายค่าตอบแทนเพียงผู้เดียว จึงทำให้มีสิทธิเลือกข้อเสนอโครงการจากผู้จัดหานิเวศบริการต่าง ๆ ได้ โดยคำนึงถึงข้อจำกัดด้านงบประมาณ เช่น เลือกผู้จัดหานิเวศบริการที่ก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดโดยใช้ต้นทุนต่ำสุดเท่าที่จะเป็นไปได้ เลือกพื้นที่ที่เข้าร่วมโครงการที่ก่อให้เกิดประโยชน์เพิ่มขึ้นจากที่มีอยู่เดิม (additionality)[82]

ทะเลสาบ บึง น้ำใต้ดินและแม่น้ำในเม็กซิโกถือเป็นทรัพย์สินของรัฐ มาตรา 223 ของ Federal Right Law จึงบัญญัติให้ผู้ใช้น้ำต้องจ่ายค่าธรรมเนียมการใช้น้ำ (water charge) และมีการจัดสรรเงินที่ได้จากค่าธรรมเนียมนี้ร้อยละ 2.5 ของทุกปีเพื่อเป็นแหล่งเงินทุนสำคัญในการจ่ายค่าตอบแทนให้กับเจ้าของป่าไม้ในฐานะเป็นผู้จัดหานิเวศบริการ ในประเด็นนี้แตกต่างจากคอสตาริกาที่พึ่งพาเงินจากการเก็บภาษีฟอสซิลเป็นหลัก[83] ซึ่งการใช้เงินจากค่าธรรมเนียมการใช้น้ำแบบเม็กซิโกสร้างความเชื่อมโยงโดยตรงระหว่างผู้ได้รับประโยชน์และผู้จัดหามากกว่า

---

[79] เพิ่งอ้าง.

[80] สินค้าสาธารณะ (public goods) หมายถึง สินค้าหรือบริการที่ไม่สามารถใช้กลไกราคาทำหน้าที่จัดสรรสินค้าและบริการได้เนื่องจากไม่สามารถหวงกันการบริโภค (non-excludability) และการบริโภคสินค้าหรือบริการโดยผู้หนึ่งไม่เป็นเหตุให้ผู้อื่นไม่ได้ใช้สินค้าหรือบริการนั้น หรือไม่ทำให้ผู้ร่วมใช้สินค้าหรือบริการนั้นได้รับความพอใจน้อยลง หรือไม่ได้รับความสะดวกสบายในการใช้ (non-rival consumption) เช่น บริการของป่าไม้ในการควบคุมสภาพอากาศและควบคุมปริมาณน้ำ (regulating services)

[81] José Eduardo Rolón Sánchez, Ina Salas Boucher and Iván Islas Cortés (เชิงอรรถ 73) 292.

[82] Additionality อยู่บนหลักการที่ว่า เจ้าของป่าไม้ที่ได้รับความเห็นชอบให้เป็นผู้จัดหานิเวศบริการต้องแสดงให้เห็นว่าป่าไม้ของตนสามารถทำให้เกิดนิเวศบริการเพิ่มขึ้นได้ ในทางตรงตรงกันข้าม หากไม่มีการจ่ายค่าตอบแทน จะมีการตัดไม้ทำลายป่าหรือไม่มีพื้นที่ป่าใหม่เพิ่มขึ้น อีกนัยหนึ่งคือ พื้นที่ที่ได้รับความคุ้มครองและมีงบประมาณอยู่แล้ว เช่น พื้นที่อนุรักษ์ ไม่ควรอนุมัติให้เป็นผู้จัดหานิเวศบริการ.

[83] Stefano Pagiola, 'Payments for Environmental Services in Costa Rica, Ecological Economics' (2008) 4 Ecological Economics 712, 725.

การจ่ายค่าธรรมเนียมการใช้น้ำไม่ได้จ่ายให้กับผู้จัดหานิเวศบริการด้านอุทกวิทยาโดยตรง แต่เป็นการจ่ายให้กับหน่วยงานของรัฐ โดยผู้ใช้น้ำไม่สามารถรู้ได้เลยว่ามีนิเวศบริการเกิดขึ้นจริงหรือไม่ ที่ผ่านมาโครงการ PES ได้รับการจัดสรรงบประมาณ 584,350,000 บาทจากการเก็บค่าธรรมเนียมดังกล่าว ซึ่งการจัดสรรงบประมาณในแต่ละปีต้องได้รับความเห็นชอบจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติ[84]

โครงการ PES ให้ความสำคัญกับพื้นที่ที่ทำให้เกิดนิเวศบริการด้านอุทกวิทยาและพื้นที่ที่ก่อให้เกิดประโยชน์เพิ่มขึ้นจากที่มีอยู่เดิม ดังนั้น พื้นที่ป่าที่จะเข้าร่วมโครงการจำเป็นต้องอยู่ในพื้นที่ที่เหมาะสมซึ่งมีการแก้ไขทุกปี และประกาศโดยคณะกรรมการป่าไม้แห่งชาติของเม็กซิโก พื้นที่ที่เหมาะสมต้องเป็นที่ดินที่มีป่าปกคลุมมากกว่าหรือเท่ากับร้อยละ 80 ของพื้นที่ พื้นที่วิกฤตที่เกินขีดจำกัดของชั้นหินอุ้มน้ำในการดูดซึมน้ำเพิ่มเติม พื้นที่ขาดแคลนน้ำผิวดิน และพื้นที่ที่มีความสำคัญกับเขตคุ้มครองธรรมชาติ[85]

**3.2.4 ผู้จัดหานิเวศบริการ**

ผู้ที่จะเป็นผู้จัดหานิเวศบริการต้องมีคุณสมบัติสอดคล้องกับเกณฑ์มุ่งเป้าที่ได้สร้างขึ้นเพื่อคัดเลือกพื้นที่ป่าที่มีศักยภาพในการทำให้เกิดนิเวศบริการ เกณฑ์นี้ได้มีการปรับเปลี่ยนอยู่สม่ำเสมอเพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ในแต่ละปี

ในช่วงสองปีแรกของการดำเนินโครงการ มีการมุ่งเป้าไปยังพื้นที่ที่เหมาะสมที่สามารถสมัครเข้าร่วมโครงการได้เท่านั้น โดยปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันในบรรดาเจ้าของป่าไม้ที่ได้สมัครเข้าร่วมโครงการ ด้วยเหตุนี้ พื้นที่ใดที่ได้มีการประกาศรับรองว่า เป็นพื้นที่ที่เหมาะสมจึงมีสิทธิสมัครเข้าร่วมโครงการได้ แม้จะทำให้เกิดบริการด้านอุทกวิทยามากหรือน้อยต่างกันก็ตาม ซึ่งเป็นการลดประสิทธิภาพโครงการ PES ทำให้ในปี 2005 ได้มีการสร้างเกณฑ์เพื่อคัดเลือกผู้จัดหานิเวศบริการขึ้นมาใหม่และยกระดับผลการดำเนินงานโดยสร้างเกณฑ์ที่หลากหลายขึ้นเกี่ยวกับพื้นที่ที่ผ่านความเห็นชอบซึ่งมีสิทธิได้รับค่าตอบแทน โดยการให้คะแนนกับผู้สมัครจากเกณฑ์ต่าง ๆ เช่น ร้อยละของป่าไม้ที่ปกคลุมพื้นที่หรือเป็นพื้นที่ที่อยู่ในเขตคุ้มครองธรรมชาติ[86]

ในปี 2006 มีการนำเกณฑ์มุ่งเป้ามาใช้เป็นครั้งแรก โดยเพิ่มเกณฑ์ระดับของการถูกกีดกันทางสังคมของประชาชนในพื้นที่ (marginalization) และพิจารณาว่าเป็นพื้นที่ที่อยู่ในเขตชั้นหินอุ้มน้ำที่เกินขีดจำกัดหรือไม่ การนำระดับการถูกกีดกันทางสังคมเป็นเกณฑ์หนึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความกังวล

---

[84] Carlos Muñoz-Piña and others (เชิงอรรถ 71) 730.

[85] José Eduardo Rolón Sánchez, Ina Salas Boucher and Iván Islas Cortés (เชิงอรรถ 73) 292.

[86] เพิ่งอ้าง 295.

ของผู้กำหนดนโยบายที่เห็นว่าเจ้าของป่าไม้เกือบทั้งหมดที่อยู่ในพื้นที่เป็นผู้ที่ถูกกีดกันทางสังคม การแก้ไขปัญหาความยากจนและการถูกกีดกันทางสังคมถือเป็นเป้าหมายหนึ่งของ PES ด้วย สำหรับรูปแบบการให้คะแนน จะมีการจัดลำดับความสำคัญโดยพื้นที่ที่มีความสำคัญมากกว่าจะได้คะแนนสูงกว่า ตัวอย่างเช่น พื้นที่ป่าที่อยู่ในเขตชั้นหินอุ้มน้ำที่ใช้เกินขีดจำกัด (overexploited aquifer) จะได้คะแนนสูงกว่าพื้นที่ป่าที่มีระดับการเกินขีดจำกัดของชั้นหินอุ้มน้ำปานกลางหรือสมดุล[87] ซึ่งเป็นการจ่ายค่าตอบแทนไปยังพื้นที่ที่ขาดแคลนน้ำซึ่งมีปัญหามากกว่า

นอกจากนี้ ตั้งแต่ปี 2007 ได้มีการนำดัชนีความเสี่ยงการตัดไม้ทำลายป่าให้เป็นหนึ่งในเกณฑ์มุ่งเป้า ซึ่งพัฒนาขึ้นตามข้อห่วงกังวลเกี่ยวกับการก่อให้เกิดประโยชน์เพิ่มขึ้นจากที่มีอยู่เดิม ในหลายกรณี ผู้เข้าร่วมโครงการมีค่าเสียโอกาสต่ำกว่าค่าตอบแทนหรือสามารถอนุรักษ์ป่าไม้ได้โดยไม่ต้องมีค่าตอบแทน ทำให้ไม่คุ้มค่าในการจ่ายค่าตอบแทน ดัชนีความเสี่ยงการตัดไม้ทำลายป่าได้วางมาตรการเพื่อกำหนดพื้นที่ที่มีความเสี่ยงในการตัดไม้ทำลายป่าสูงหรือสูงมากซึ่งจะทำให้การจ่ายค่าตอบแทนมีประสิทธิภาพในการอนุรักษ์ป่าพื้นถิ่นมากขึ้น

ดัชนีดังกล่าวอาศัยแบบประเมินที่รวมตัวแปรต่าง ๆ ในการให้คะแนน ได้แก่ ป่าดั้งเดิม ป่าที่เจริญเติมโตขึ้นมาใหม่ (secondary forest) ความสูงเหนือระดับน้ำทะเล ความลาดเอียง อุณหภูมิ การเข้าเมือง การถูกกีดกันทางสังคม การย้ายถิ่นฐาน ผลผลิตของข้าวโพด ประเภททรัพย์สิน ประเภทของเกษตรกร และพื้นที่คุ้มครองธรรมชาติ รวมถึงความเสี่ยงการตัดไม้ทำลายป่าที่แสดงถึงลักษณะทางภูมิศาสตร์บนแผนที่ ซึ่งแบ่งความเสี่ยงออกเป็น 5 ระดับในการจัดลำดับความสำคัญเพื่อจ่ายค่าตอบแทนการให้บริการของระบบนิเวศ ได้แก่ น้อยมาก น้อย ปานกลาง สูง และสูงมาก โดยพื้นที่ป่าที่มีอัตราการตัดไม้ทำลายป่าสูงจะได้คะแนนสูงกว่าซึ่งทำให้การจ่ายค่าตอบแทนอาจสร้างผลกระทบระหว่างการอนุรักษ์และการไม่อนุรักษ์ป่าไม้[88] เพื่อให้สอดคล้องกับแนวคิดการก่อให้เกิดประโยชน์เพิ่มขึ้นจากที่มีอยู่เดิม

เกณฑ์ต่าง ๆ ที่กล่าวมาข้างต้นสะท้อนให้เห็นถึงเป้าหมายและทิศทางในการจัดการโครงการ PES เรื่องใดเป็นประเด็นสำคัญจะได้คะแนนสูง ตัวอย่างเช่น ผู้สมัครที่อยู่ในพื้นที่คุ้มครองธรรมชาติที่เป็นของรัฐบาลกลางจะคะแนนสูง และได้คะแนนน้อยกว่าเมื่อพื้นที่คุ้มครองธรรมชาติเป็นของรัฐ ท้องถิ่น หรือเอกชน ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งในเป้าหมายของคณะกรรมการพื้นที่คุ้มครองธรรมชาติแห่งชาติและขององค์กรด้านสิ่งแวดล้อมที่เป็นหนึ่งในคณะกรรมการเทคนิค

---

[87] เพิ่งอ้าง.

[88] เพิ่งอ้าง 296.

ในขณะที่เกณฑ์อื่น ๆ คำนึงถึงสภาพของสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับความดำรงอยู่ของป่าไม้ที่มีผลต่อคุณภาพและปริมาณน้ำ เช่น ความหนาแน่นของชีวมวล ระดับความเสื่อมโทรมของดิน หรือการแพร่กระจายของระบบนิเวศป่าไม่ผลัดใบ (evergreen forest) อีกทั้ง ยังสะท้อนให้เห็นถึงความกังวลเกี่ยวกับความยั่งยืนในการอนุรักษ์ป่าไม้ มีความพยายามที่จะเปลี่ยนผ่านไปสู่การสร้างตลาดเพื่อรองรับการซื้อขายนิเวศบริการในภาคป่าไม้ ตัวอย่างเช่น ผู้สมัครรายใดให้คำมั่นที่จะพัฒนาตลาดนิเวศบริการ หรือแสดงให้เห็นว่าได้รับการสนับสนุนจากบุคคลภายนอกซึ่งยินดีที่จะจ่ายค่าตอบแทนให้กับบริการทางอุทกวิทยา จะได้คะแนนสูงขึ้น

### 3.3 เวียดนาม

เวียดนามเป็นประเทศแรกในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่มีการรองรับ PES ไว้ในกฎหมาย ซึ่งเป็นการต่อยอดมาจากโครงการนำร่องการจ่ายค่าตอบแทนการให้บริการทางสิ่งแวดล้อมของป่าไม้ (Payments for Forest Environmental Services) ที่ก่อตั้งขึ้นตามคำสั่งที่ 380/QD-TTg (Decision 380/QD-TTg) วันที่ 10 เมษายน 2551[89] ในเดือนมกราคม 2552 โครงการ PES นำร่อง 2 โครงการได้ดำเนินการในจังหวัดเลิมด่ง (Lam Dong) ทางตอนใต้ของเวียดนาม และจังหวัดเซินลา (Son La) ทางเหนือของเวียดนาม มีเป้าหมายเพื่อประเมินมูลค่าทางเศรษฐกิจของนิเวศบริการ กำหนดตัวผู้จ่ายค่าตอบแทนและผู้จัดหานิเวศบริการ และจัดตั้งหน่วยงานและโครงสร้างเชิงองค์กรเพื่อกระจายค่าตอบแทน[90]

หลังจากนั้นเพียง 2 ปี โครงการนำร่อง 2 โครงการได้รับการยอมรับว่าประสบความสำเร็จอย่างมาก ปลายปี 2553 จึงได้มีการออกพระราชกฤษฎีกาที่ 99/2010/ND-CP (Decree No. 99/2010/ND-CP) ว่าด้วยนโยบายการจ่ายค่าตอบแทนบริการสิ่งแวดล้อมของป่าไม้ (Policy for Payments for Forest Environmental Services) เพื่อรองรับ PES ให้ใช้ได้ทั่วประเทศและให้โครงการนำร่องทั้งสองโครงการใช้กฎหมายฉบับนี้แทน[91] อีกทั้ง ยังได้นิยามคำว่า บริการจากสิ่งแวดล้อมของป่าไม้ หมายถึง การให้บริการในด้านมูลค่าจากการใช้ประโยชน์จากสิ่งแวดล้อมของป่าไม้เพื่อสนองความต้องการของสังคมและชีวิตของผู้คน[92]

---

[89] Decision No. 380/QD-TTg of 10 April 2008 on the Pilot Policy for Payment for Forest Environmental Services.

[90] Phuc Xuan To and others, 'The Prospects for Payment for Ecosystem Services (PES) in Vietnam: A Look at Three Payment Schemes' (2012) Human Ecology 237, 244.

[91] Decree 99/2010/ND-CP, Article 24 Clause 2.

[92] Decree 99/2010/ND-CP, Article 3 Clause 2. Forest environment service means the provision of use values of the forest environment to meet the needs of the society and people's life.

โครงการ PES ของเวียดนามมีวัตถุประสงค์ด้านสังคม เศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อม 3 ประการ ได้แก่ ขจัดความยากจนในชนบทโดยให้ชุมชนคุ้มครองป่าไม้และยกระดับชีวิตความเป็นอยู่ไปพร้อมกัน สร้างแหล่งเงินทุนที่ยั่งยืนในการคุ้มครองป่าไม้และพัฒนาชนบทเพื่อชดเชยงบประมาณของรัฐที่ไม่เพียงพอ และส่งเสริมภารกิจการคุ้มครองป่าไม้และการทำงานของระบบนิเวศ[93]

**3.3.1 กลไกการทำงานของ PES**

มาตรา 4 ของพระราชกฤษฎีกาที่ 99/2010/ND-CP ได้กำหนดประเภทของนิเวศบริการของป่าไม้ไว้ ดังนี้[94]

(1) การอนุรักษ์ดิน การควบคุมการพังทลายและการตกตะกอนในอ่างเก็บน้ำแม่น้ำและทางน้ำ

(2) การควบคุมและรักษาแหล่งน้ำเพื่อการผลิตและการดำรงชีพ

(3) การดูดซับและกักเก็บคาร์บอน การลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกโดยการป้องกันการเสื่อมโทรมของป่าและการลดลงของพื้นที่ป่าและพัฒนาป่าไม้ในแนวทางที่ยั่งยืน

(4) การคุ้มครองภูมิทัศน์ทางธรรมชาติและการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพของระบบนิเวศสำหรับบริการด้านการท่องเที่ยว

(5) สถานที่วางไข่ แหล่งอาหารและเพาะเมล็ดพันธุ์ทางธรรมชาติ การใช้น้ำจากป่าเพื่อเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ

โดยหลัก บุคคลใดที่ได้รับประโยชน์จากนิเวศบริการของป่าไม้ต้องจ่ายค่าตอบแทนให้กับเจ้าของป่าที่ก่อให้เกิดนิเวศบริการ[95] ซึ่งเป็นไปตามสัญญาที่ตกลงกันระหว่างผู้จ่ายค่าตอบแทนและผู้จัดหานิเวศบริการ PES ตามรูปแบบของเวียดนามเป็นการจ่ายค่าตอบแทนโดยผู้ได้ประโยชน์ที่แท้จริง (user-led PES scheme)[96] กฎหมายดังกล่าวได้กำหนดผู้จ่ายค่าตอบแทนไว้อย่างชัดแจ้ง ซึ่งเป็นไปตามหลักผู้ได้รับประโยชน์เป็นผู้จ่ายและได้จัดกลุ่มผู้ได้รับประโยชน์เป็น 4 กลุ่ม[97] ได้แก่ โรงไฟฟ้าพลังน้ำต้องจ่ายเป็นค่าบริการด้านการควบคุมการพังทลายและการตกตะกอนในอ่างเก็บน้ำ แม่น้ำ และทางน้ำ บริษัทผู้ผลิตและจัดหาน้ำสะอาดต้องจ่ายเป็นค่าบริการด้านการควบคุมน้ำ โรงงานที่ใช้น้ำโดยตรงเพื่อการผลิตในทางอุตสาหกรรมต้องจ่ายเป็นค่าบริการด้านการควบคุมและการอนุรักษ์น้ำเพื่อการผลิต

---

[93] Phuc Xuan To and others (เชิงอรรถ 90) 241.

[94] Decree 99/2010/ND-CP, Article 4.

[95] Decree 99/2010/ND-CP, Article 5 (1).

[96] Armelle Guignier and Alistair Rieu-Clarke (เชิงอรรถ 41) 254.

[97] Decree 99/2010/ND-CP, Article 7.

และบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ให้บริการด้านการท่องเที่ยวเชิงนิเวศต้องจ่ายเป็นค่าบริการสำหรับการคุ้มครองภูมิทัศน์ทางธรรมชาติและการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพของระบบนิเวศป่าไม้ที่เหมาะสมสำหรับการท่องเที่ยว[98]

พระราชกฤษฎีกาที่ 99/2010/ND-CP ได้กำหนดสิทธิและหน้าของผู้จัดหานิเวศบริการและผู้จ่ายค่าตอบแทนนิเวศบริการไว้ว่า ผู้จ่ายค่าตอบแทนต้องจ่ายเงินตรงเวลาและอัตราที่กำหนด และมีสิทธิได้รับข้อมูลเกี่ยวกับคุณภาพและปริมาณของนิเวศบริการของป่าไม้ ในขณะที่ผู้จัดหานิเวศบริการมีสิทธิเรียกร้องค่าตอบแทนสำหรับบริการ ได้รับแจ้งมูลค่าของบริการ และมีส่วนร่วมในการควบคุมและตรวจสอบการดำเนินโครงการ ในกรณีที่ผู้จัดหานิเวศบริการไม่สามารถรักษาพื้นที่ป่าที่เป็นแหล่งจัดหานิเวศบริการตามภาระผูกพันในสัญญาจะถูกฟ้องร้องดำเนินคดี อีกทั้ง ผู้จ่ายค่าตอบแทนยังมีสิทธิร้องขอต่อเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจให้พิจารณาแก้ไขค่าตอบแทนในกรณีที่ผู้จัดหานิเวศบริการไม่รักษาพื้นที่ป่าหรือเป็นเหตุให้ป่าที่ตนต้องจ่ายค่าตอบแทนนั้นเสื่อมโทรม[99]

ในการบริหารจัดการ PES ในระดับชาติ มีการจัดตั้งกองทุนคุ้มครองและพัฒนาป่าไม้เวียดนาม (Vietnam Forest Protection and Development Fund) มีภารกิจหลักในการผสานความร่วมมือกับคณะกรรมการประชาชนจังหวัด (Provincial People's Committee) ในการกำหนดตัวผู้จ่ายค่าตอบแทนที่ต้องจ่ายเข้ากองทุน และกำหนดอัตราค่าตอบแทนที่ต้องจ่ายโดยผู้ได้รับประโยชน์แต่ละกลุ่มในแต่ละช่วงเวลา[100] อีกทั้ง ยังมีหน้าที่ในการควบคุม ตรวจสอบและกำหนดความรับผิดของคู่สัญญาแต่ละฝ่ายในการจ่ายและใช้ค่าตอบแทนนิเวศบริการป่าไม้[101] รับค่าตอบแทนจากผู้ได้รับประโยชน์เพื่อจัดสรรให้กับกองทุนคุ้มครองและพัฒนาป่าไม้จังหวัด[102]

นอกจากนี้ การบริหารจัดการ PES ในระดับจังหวัดและระดับท้องถิ่น มีการจัดตั้งกองทุนคุ้มครองและพัฒนาป่าไม้จังหวัด (Provincial Forest Protection and Development Fund) เพื่อบริหารจัดการ PES ในพื้นที่ กองทุนนี้มีภารกิจหลักในการเป็นตัวแทนของผู้จัดหานิเวศบริการป่าไม้ในการเข้าทำสัญญากับผู้ได้รับประโยชน์ที่ต้องจ่ายค่าตอบแทนให้กับกองทุน[103] รับเงินจากผู้ได้รับประโยชน์ที่โอนมาจากกองทุนคุ้มครองและพัฒนาป่าไม้ของเวียดนาม และรับเงินจากผู้ได้รับประโยชน์

---

[98] Decree 99/2010/ND-CP, Article 7 (4).

[99] Decree 99/2010/ND-CP, Article 19 (1) (d).

[100] Decree 99/2010/ND-CP, Article 18 Clause 1.

[101] Decree 99/2010/ND-CP, Article 18 Clause 2.

[102] Decree 99/2010/ND-CP, Article 18 Clause 3.

[103] Decree 99/2010/ND-CP, Article 17 Clause 2.

ที่จ่ายให้กับกองทุนโดยตรง[104] อีกทั้ง ยังมีหน้าที่ในการจ่ายค่าตอบแทนให้กับเจ้าของป่าตามปริมาณและคุณภาพของป่าไม้[105]

**3.3.2 การจ่ายค่าตอบแทน**

พระราชกฤษฎีกาที่ 99/2010/ND-CP กำหนดให้ค่าตอบแทนต้องเป็นเงินเท่านั้น จะเป็นการจ่ายโดยตรง (direct payments) หรือโดยอ้อม (indirect payments) ก็ได้[106] ในกรณีจ่ายค่าตอบแทนโดยตรง เป็นการจ่ายจากผู้ได้รับประโยชน์ไปยังผู้จัดหานิเวศบริการ[107] จะนำมาใช้ในกรณีที่ผู้ได้รับประโยชน์สามารถและมีความพร้อมที่จะจ่ายค่าตอบแทนโดยตรงไปยังผู้จัดหานิเวศบริการโดยไม่ต้องพึ่งพาหน่วยงานกลาง การจ่ายค่าตอบแทนโดยตรงอยู่บนพื้นฐานของการทำสัญญาโดยสมัครใจระหว่างผู้ใช้ประโยชน์และผู้จัดหานิเวศบริการ แต่อัตราค่าตอบแทนที่ตกลงกันต้องไม่น้อยกว่าค่าตอบแทนของนิเวศบริการแต่ละประเภทที่กำหนดไว้โดยรัฐตามกฎหมายนี้[108] โดยผู้ผลิตไฟฟ้าพลังน้ำต้องจ่ายตามหน่วยของไฟฟ้าที่ผลิตได้เป็นเงิน 0.03 บาทต่อกิโลวัตต์-ชั่วโมง บริษัทผู้ผลิตน้ำสะอาดต้องจ่ายเป็นเงิน 0.06 บาทต่อลูกบาศก์เมตร และบริษัททท่องเที่ยวเชิงนิเวศต้องจ่ายร้อยละ 1-2 ของรายได้ที่เกิดขึ้นในกรอบเวลาจากกิจกรรมท่องเที่ยว[109]

ในขณะที่การจ่ายค่าตอบแทนโดยอ้อม เป็นการจ่ายจากผู้ได้รับประโยชน์ให้กับผู้จัดหานิเวศบริการผ่านกองทุนคุ้มครองและพัฒนาป่าไม้เวียดนาม หรือกองทุนคุ้มครองและพัฒนาป่าไม้จังหวัด[110] จะนำมาใช้เมื่อผู้ได้รับประโยชน์ไม่สามารถและไม่มีความพร้อมที่จะจ่ายค่าตอบแทนโดยตรงให้กับผู้จัดหานิเวศบริการ จึงจำเป็นต้องจ่ายผ่านหน่วยงานกลางในอัตราคงที่ตามที่รัฐกำหนด[111]

กลไกในกฎหมายจะควบคุมการจ่ายค่าตอบแทนโดยตรงมากกว่าการจ่ายค่าตอบแทนโดยอ้อม เพราะการจ่ายค่าตอบแทนโดยตรงอาจก่อให้เกิดปัญหาเรื่องความเท่าเทียมเนื่องจากความแตกต่างกันทางอำนาจระหว่างผู้ได้รับประโยชน์ซึ่งเป็นบริษัทและผู้จัดหาซึ่งเป็นชุมชนที่อาจเสียเปรียบในการทำสัญญา ในการป้องกันปัญหาเรื่องความไม่เท่าเทียมกันของคู่สัญญา มีการวางกรอบ

---

[104] Decree 99/2010/ND-CP, Article 17 Clause 3.

[105] Decree 99/2010/ND-CP, Article 17 Clause 4.

[106] Decree 99/2010/ND-CP, Article 5 Clause 2.

[107] Decree 99/2010/ND-CP, Article 6 Clause 1 a.

[108] Decree 99/2010/ND-CP, Article 6 Clause 1 b.

[109] Decree 99/2010/ND-CP, Article 11 Clause 4 a.

[110] Decree 99/2010/ND-CP, Article 6 Clause 2 a.

[111] Decree 99/2010/ND-CP, Article 6 Clause 2 b.

ให้การจ่ายค่าตอบแทนโดยตรงต้องอยู่บนพื้นฐานของข้อตกลงที่เจรจาต่อรองกันโดยสมัครใจ ในกรณีที่ไม่สามารถตกลงกันได้ ให้นำวิธีการและอัตราค่าตอบแทนโดยอ้อมมาใช้[112]

การจ่ายค่าตอบแทนโดยอ้อมกองทุนคุ้มครองและพัฒนาป่าไม้จังหวัดเป็นตัวแทนของผู้จัดหานิเวศบริการในการเข้าทำสัญญากับผู้จ่ายค่าตอบแทนโดยกำหนดความรับผิดของคู่สัญญาแต่ละฝ่ายไว้ การเข้าทำสัญญาและการจ่ายเงินผ่านกองทุนเป็นวิธีการที่นำมาใช้เพื่อแก้ไขปัญหาข้อสัญญาที่ไม่ธรรมระหว่างผู้จ่ายค่าตอบแทนและผู้จัดหานิเวศบริการ

ในกรณีของการจ่ายค่าตอบแทนโดยอ้อม กองทุนคุ้มครองและพัฒนาป่าไม้เวียดนามจะจัดสรรเงินค่าตอบแทนภายหลังหักค่าใช้จ่ายในการดำเนินการไม่เกินร้อยละ 0.5 ให้แต่ละจังหวัดผ่านกองทุนคุ้มครองและพัฒนาป่าไม้จังหวัด[113] และกองทุนระดับจังหวัดจะจัดสรรค่าตอบแทนให้กับผู้จัดหานิเวศบริการอีกทอดหนึ่ง[114] ในแง่ของอัตราค่าตอบแทนที่จ่ายโดยกองทุนคุ้มครองและพัฒนาป่าไม้จังหวัดให้กับผู้จัดหานิเวศบริการขึ้นอยู่กับความเป็นเจ้าของป่า ประเภทป่าไม้ ความดั้งเดิมของป่าและระดับความยากง่ายในการบริหารจัดการ[115] ค่าตอบแทนรายปีที่แบ่งเป็น 3 ระดับ ได้แก่ 557 บาทต่อ 6.25 ไร่สำหรับบริการด้านการควบคุมน้ำ 522 บาทต่อ 6.25 ไร่สำหรับบริการด้านการป้องกันดินถล่ม และ 17 บาทต่อ 6.25 ไร่สำหรับบริการด้านความสวยงามของภูมิทัศน์[116] ส่วนอัตราค่าตอบแทนที่จ่ายโดยผู้ได้รับประโยชน์เป็นการจ่ายในอัตราคงที่ โดยผู้ผลิตไฟฟ้าพลังน้ำต้องจ่ายตามหน่วยของไฟฟ้าที่ขายให้กับผู้ซื้อตามสัญญาซื้อขายไฟเป็นเงิน 0.03 บาทต่อกิโลวัตต์-ชั่วโมง[117] บริษัทผู้ผลิตและจัดหาน้ำสะอาดต้องจ่ายตามปริมาณน้ำที่ขายให้กับผู้บริโภคเป็นเงิน 0.06 บาทต่อลูกบาศก์เมตร[118] และบริษัทท่องเที่ยวเชิงนิเวศต้องจ่ายร้อยละ 1-2 ของรายได้ที่เกิดขึ้นในกรอบเวลาจากกิจกรรมท่องเที่ยว[119] เพื่อเป็นการรับประกันว่าประชาชนจะได้รับประโยชน์จากเงินเหล่านี้ หน่วยงานรัฐต้องรักษาความเป็นคู่สัญญาที่มีต่อประชาชน ซึ่งหมายความว่าประชาชนรายใดที่ไม่ได้ทำสัญญากับหน่วยงานป่าไม้ของรัฐอยู่ก่อน (pre-existing contract) หรือสิ้นสุดความเป็นคู่สัญญาเพราะเหตุใดก็ตาม ย่อมไม่ได้รับ

---

[112] Armelle Guignier and Alistair Rieu-Clarke (เชิงอรรถ 41) 256.

[113] Decree 99/2010/ND-CP, Article 15 Clause 1.

[114] Decree 99/2010/ND-CP, Article 15 Clause 2.

[115] Decree 99/2010/ND-CP, Article 16.

[116] Phuc Xuan To and others (เชิงอรรถ 90) 244.

[117] Decree 99/2010/ND-CP, Article 11 Clause 1.

[118] Decree 99/2010/ND-CP, Article 11 Clause 2.

[119] Decree 99/2010/ND-CP, Article 11 Clause 4 a.

ประโยชน์จากโครงการ PES ในขณะที่ประชาชนที่มีคุณสมบัติเข้าร่วมโครงการ PES จะได้รับเงินประมาณ 20,889 บาทต่อปี ซึ่งมากกว่ารายได้ก่อนที่จะมีการดำเนินโครงการ 3.75 เท่า[120]

**3.3.3 ผู้จ่ายค่าตอบแทน**

มาตรา 7 ของพระราชกฤษฎีกาที่ 99/2010/ND-CP ได้กำหนดกลุ่มผู้จ่ายค่าตอบแทนนิเวศบริการและประเภทของนิเวศบริการป่าไม้ที่ต้องจ่ายค่าธรรมเนียมการใช้ประโยชน์ไว้อย่างชัดเจนดังต่อไปนี้

(1) ผู้ผลิตไฟฟ้าพลังน้ำจ่ายค่าตอบแทนให้กับบริการด้านการป้องกันดินถล่ม การป้องกันการพังทลายและการเกิดตะกอนในอ่างเก็บน้ำ แม่น้ำ และทางน้ำ และการควบคุมและรักษาแหล่งน้ำเพื่อผลิตไฟฟ้า

(2) ผู้ผลิตและผู้จัดหาน้ำสะอาดจ่ายค่าตอบแทนให้กับบริการด้านการควบคุมและรักษาแหล่งน้ำเพื่อการผลิตน้ำสะอาด

(3) โรงงานอุตสาหกรรมที่ใช้น้ำโดยตรงจากแหล่งน้ำจ่ายค่าตอบแทนให้กับบริการด้านการควบคุมและรักษาแหล่งน้ำเพื่อการผลิตน้ำสะอาด

(4) ผู้ให้บริการด้านการท่องเที่ยวที่ได้ประโยชน์จากนิเวศบริการของป่าไม้จ่ายค่าตอบแทนให้กับบริการด้านการคุ้มครองภูมิทัศน์ทางธรรมชาติและการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพของระบบนิเวศป่าไม้สำหรับการท่องเที่ยว

(5) ผู้ที่รัฐมนตรีกระทรวงเกษตรและการพัฒนาชนบทได้กำหนดให้จ่ายค่าตอบแทนให้กับบริการด้านการดูดซับและกักเก็บคาร์บอนของป่าไม้ สถานที่วางไข่ แหล่งอาหารและเพาะเมล็ดพันธุ์ทางธรรมชาติ การใช้น้ำจากป่าเพื่อเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ

ตัวอย่างเช่น โครงการ PES ที่ดำเนินการในจังหวัดเลิมด่ง (Lam Dong) ได้เลือกพื้นที่ลุ่มน้ำ 3 แห่งที่มีความเชื่อมโยงกับนิเวศบริการของป่าไม้ด้านการควบคุมน้ำซึ่งเป็นประโยชน์กับผู้จ่ายค่าตอบแทน 13 ราย ได้แก่ โรงไฟฟ้าพลังงานน้ำ 2 ราย บริษัทผลิตและจัดหาน้ำสะอาด 2 ราย และบริษัทประกอบกิจการท่องเที่ยวเชิงนิเวศอีก 9 ราย[121] ซึ่งตกอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายที่จะต้องจ่ายค่าตอบแทน เมื่อบรรลุข้อตกลง ผู้ได้รับประโยชน์ในฐานะผู้จ่ายค่าตอบแทนมีสิทธิเรียกร้องต่อหน่วยงานรัฐที่มีอำนาจเพื่อพิจารณาและแก้ไขอัตราค่าตอบแทนการให้บริการของระบบนิเวศในกรณีที่ผู้จัดหานิเวศบริการไม่สามารถรักษาพื้นที่ป่าได้อย่างเหมาะสมหรือมีการตัดไม้ทำลายป่าซึ่งส่งผลต่อ

[120] Phuc Xuan To and others (เชิงอรรถ 90) 244.

[121] เพิ่งอ้าง 244.

คุณภาพป่าไม้[122] อย่างไรก็ตาม ผู้ได้รับประโยชน์เองก็มีหน้าที่ในการจ่ายค่าตอบแทนเต็มจำนวนตามกรอบเวลาที่กำหนดไว้ในสัญญาให้ผู้จัดหานิเวศบริการในกรณีการจ่ายค่าตอบแทนโดยตรง หรือกองทุนคุ้มครองและพัฒนาป่าไม้ในกรณีการจ่ายค่าตอบแทนโดยอ้อม[123]

**3.3.4 ผู้จัดหานิเวศบริการ**

กฎหมายป่าไม้ ปี 2017 ของเวียดนามสร้างกลไกเพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการคุ้มครองและพัฒนาป่าไม้ด้วยวิธีการให้ประชาชนเป็นเจ้าของป่า โดยรัฐจัดสรรหรือให้เช่าพื้นที่ป่าเพื่อปลูกป่า การสืบต่อพันธุ์ป่า หรือการพัฒนา และให้เจ้าของป่ามีสิทธิใช้ประโยชน์จากป่าและมีกรรมสิทธิ์เหนือผลผลิตจากป่าที่ตนปลูก สิทธิในการเป็นเจ้าของป่านี้ไม่เพียงแต่ได้มาโดยความยินยอมจากรัฐเท่านั้น แต่ยังรวมถึงการได้รับโอนจากเจ้าของป่ารายอื่นโดยการให้หรือการรับมรดกอีกด้วย[124] เจ้าของป่าที่เป็นคู่สัญญาและเป็นผู้จัดหานิเวศบริการจึงเป็นผู้ได้รับประโยชน์จากค่าตอบแทน[125] ซึ่งคำว่า “เจ้าของ” หมายถึงผู้ได้รับจัดสรรหรือเช่าพื้นที่ป่าจากรัฐบาลเพื่อใช้ประโยชน์ในระยะยาว พื้นที่ป่าไม่ได้เป็นขององค์กรในรูปของนิติบุคคลเอกชนอย่างเดียวเท่านั้น แต่นโยบายป่าไม้ตั้งแต่ปี 1990 ยังเปิดโอกาสให้ครัวเรือน ประชาชนและชุมชนเป็นเจ้าของป่าด้วย[126] ต่อมาพระราชกฤษฎีกาที่ Decree 99/2010/ND-CP ก็ได้รับรองสิทธิดังกล่าว ทำให้เอกชนที่อยู่ในรูปขององค์กร ครัวเรือน ประชาชนหรือชุมชนที่ได้รับการจัดสรรหรือได้เช่าพื้นที่ป่าจากรัฐมีสิทธิเป็นคู่สัญญาในโครงการ PES[127] ด้วยเหตุนี้ เจ้าของป่าที่ได้รับประโยชน์จากสิทธิการใช้พื้นที่ป่า ย่อมมีสิทธิในการใช้ ได้รับประโยชน์และให้เช่าสิทธิของตน[128] รวมถึงเป็นคู่สัญญา PES ด้วย ในทางตรงกันข้าม หากประชาชนรายใดหรือครัวเรือนใดที่ไม่ได้รับจัดสรรสิทธิการใช้พื้นที่ป่าหรือไม่ได้เข้าทำสัญญากับหน่วยงานรัฐย่อมไม่สามารถเข้าร่วมโครงการ PES ได้เนื่องจากขาดคุณสมบัติที่จะเป็นผู้จัดหานิเวศบริการนั่นเอง

นอกจากนี้ ชุมชน (village community) ที่ได้รับโอนสิทธิในพื้นที่ป่าสามารถเข้าทำสัญญากับหน่วยงานรัฐหรือเอกชน และมีสิทธิได้รับค่าตอบแทนจากการจัดหานิเวศบริการป่าไม้[129]

---

[122] Decree 99/2010/ND-CP, Article 19 Clause 1 d.

[123] Decree 99/2010/ND-CP, Article 19 Clause 2 b.

[124] Law on Forestry 2017, Article 2 sub-paragraph 9.

[125] Decree 99/2010/ND-CP, Article 11 Clause 1.

[126] Van Thi Hai Nguyen and others (เชิงอรรถ 40) 2.

[127] Decree 99/2010/ND-CP, Article 8 Clause 1.

[128] Law on Forestry 2017, Article 3.

[129] Decree 99/2010/ND-CP, Article 8 Clause 1 b.

แม้ชุมชนจะไม่มีสภาพบุคคลตามกฎหมายที่จะเข้าทำสัญญาได้ก็ตาม[130] แต่พระราชกฤษฎีกาที่ 99/2010/ND-CP ได้ให้สิทธิไว้เป็นพิเศษโดยเปิดโอกาสให้ชุมชนเป็นคู่สัญญาได้ เพราะโครงการ PES จะได้รับประโยชน์จากชุมชนที่ทำสัญญาคุ้มครองป่าไม้ระยะยาวกับหน่วยงานรัฐ หรือชุมชนที่ปลูกป่าในพื้นที่ป่าไม้ที่ได้รับการจัดสรรโดยรัฐบาล[131]

เมื่อบรรลุข้อตกลง PES ผู้จัดหานิเวศบริการมีสิทธิเรียกร้องให้ผู้ได้รับประโยชน์ในกรณีการจ่ายค่าตอบแทนโดยตรง หรือเรียกร้องให้กองทุนคุ้มครองและพัฒนาป่าไม้จังหวัดในกรณีการจ่ายค่าตอบแทนโดยอ้อม จ่ายค่าตอบแทนให้กับตนตามกฎหมายนี้[132] อย่างไรก็ตาม ผู้จัดหานิเวศบริการก็มีหน้าที่ในการคุ้มครองและพัฒนาพื้นที่ป่าไม้ที่ให้บริการทางนิเวศอย่างเหมาะสมสอดคล้องกับแผนคุ้มครองและพัฒนาป่าไม้ที่ผ่านความเห็นชอบจากหน่วยงานรัฐที่มีอำนาจ[133] และต้องไม่ตัดไม้ทำลายป่าหรือเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ป่าไม้โดยไม่ได้รับอนุญาต[134]

## 4. แนวทางการพัฒนากฎหมายเพื่อรองรับการจ่ายค่าตอบแทนการให้บริการของระบบนิเวศป่าไม้

จากการศึกษา PES ของประเทศคอสตาริกา เม็กซิโกและเวียดนามในหัวข้อที่ 3 มีข้อค้นพบที่น่าสนใจหลายประเด็น โดยเฉพาะกลไกการทำงานของ PES ที่ทั้งสามประเทศมีการจัดตั้งกองทุนขึ้นใหม่เพื่อบริหารจัดการด้านการรับเงินและการจ่ายค่าตอบแทน เพิ่มอำนาจให้หน่วยงานรัฐมีอำนาจเข้าทำสัญญากับผู้จัดหานิเวศบริการและแสดงบทบาทในฐานะผู้ได้รับประโยชน์เพื่อจ่ายค่าตอบแทน ในส่วนนี้จะนำเสนอเป็นข้อมูลเชิงเปรียบเทียบ 4 ประเด็น ได้แก่ ผู้จัดหานิเวศบริการ ผู้จ่ายค่าตอบแทน แหล่งเงินหลักและการรองรับนิเวศบริการป่าไม้ในกฎหมาย ข้อมูลที่ได้จากการศึกษาเชิงเปรียบเทียบจะนำไปใช้ในการพัฒนากฎหมายไทย

---

[130] V Thu Hanh, P Moore and L Emerton, 'Review of Laws and Policies Related to Payment for Ecosystem Services in Viet Nam' <https://globalpact.informea.org/sites/default/files/documents/MON-081851.pdf> สืบค้นเมื่อ 8 พฤษภาคม 2566.

[131] Law on Forestry 2017, Article 8(2).

[132] Decree 99/2010/ND-CP, Article 20 Clause 1 a.

[133] Decree 99/2010/ND-CP, Article 20 Clause 2 a.

[134] Decree 99/2010/ND-CP, Article 20 Clause 2 d.

| ประเด็นเปรียบเทียบ | คอสตาริกา | เม็กซิโก | เวียดนาม |
|---|---|---|---|
| ผู้จัดหานิเวศบริการ | เจ้าของที่ดินเอกชน | เจ้าของที่ดินเอกชน | ผู้อาศัยในพื้นที่ป่าของรัฐ |
| ผู้จ่ายค่าตอบแทน | หน่วยงานรัฐ | หน่วยงานรัฐ | หน่วยงานรัฐ/ผู้ได้รับประโยชน์ |
| แหล่งเงินหลัก | เงินอุดหนุนจากรัฐบาล | ค่าธรรมเนียมการใช้น้ำจากผู้ใช้น้ำ | ค่าตอบแทนจากผู้ได้รับประโยชน์ |
| มีการรองรับนิเวศบริการป่าไม้แต่ละด้านไว้ในกฎหมาย | มี | ไม่มี | มี |

ตารางที่ 1 แสดงการเปรียบเทียบข้อค้นพบที่สำคัญ

สำหรับกฎหมายอนุรักษ์ป่าไม้ของไทยมีหลายฉบับด้วยกัน จากการศึกษาพบว่า พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 มีเพียงมาตรการควบคุมการใช้พื้นที่ป่า การควบคุมการใช้ประโยชน์จากไม้ในป่าและการควบคุมการเก็บหาของป่า แต่ขาดกลไกในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการอนุรักษ์ ยิ่งไปกว่านั้น พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562 มีเป้าหมายในการอนุรักษ์มากกว่าการใช้ประโยชน์ และนำมาตรการสั่งการและควบคุมที่เข้มงวดมาใช้ สะท้อนให้เห็นในมาตรา 19 (2) พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 ที่ห้ามไม่กระทำการใดอันส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศ ความหลากหลายทางชีวภาพ และทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และมาตรา 53 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562 ที่ห้ามมิให้ผู้ใดเข้าไปในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ นิเวศบริการป่าไม้ที่เกิดขึ้นเป็นผลมาจากการดำเนินการของรัฐ ไม่ใช่การอนุรักษ์จากภาคประชาชน ในขณะที่พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 เน้นส่งเสริมและจูงใจให้มีการปลูกสร้างสวนป่าเพื่อใช้เนื้อไม้เชิงพาณิชย์มากกว่าการอนุรักษ์ป่าไม้เพื่อให้เกิดนิเวศบริการในด้านต่าง ๆ การจะพัฒนากฎหมายดังกล่าวเพื่อรองรับ PES จึงอาจทำได้ยาก

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 เป็นกฎหมายที่กำหนดมาตรการบริหารจัดการในลักษณะผสมผสานการอนุรักษ์และการเปิดโอกาสให้มีการใช้ประโยชน์พื้นที่[135] และสามารถนำป่าสงวนแห่งชาติก่อตั้งเป็นป่าชุมชนในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้ ในขณะเดียวกัน พระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562 มาตรา 7 ก็ได้ผ่อนปรนความเข้มงวดของมาตรการสั่งการและควบคุมโดยมิให้นำกฎหมายว่าด้วยป่าไม้และกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติมาใช้บังคับเป็นการชั่วคราวแม้ป่าชุมชนนั้นจะจัดตั้งในพื้นที่ป่าก็ตาม อีกทั้ง กฎหมายนี้ยังเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ ใช้ประโยชน์และเรียกค่าตอบแทนจากผู้ใช้ประโยชน์ที่ไม่ใช่สมาชิกป่าชุมชนได้ ในหลายกรณี จึงเห็นว่ามาตรการในพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562 มีความใกล้เคียงกับกลไกของ PES และเหมาะสมกว่ากฎหมายอื่น จึงเสนอเป็นกรอบในการพัฒนาพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562 รายประเด็น ดังนี้

## 4.1 การรองรับนิเวศบริการป่าไม้

แม้พระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562 มีการกล่าวถึงบริการป่าชุมชน (community forest services) ไว้ในมาตรา 50 และกำหนดกรอบการใช้ประโยชน์จากบริการป่าชุมชนว่าต้องเป็นไปอย่างสมดุลและยั่งยืน ไม่ทำลายความหลากหลายทางชีวภาพ หรือส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในป่าชุมชน แต่ก็ไม่ได้บัญญัติให้ชัดเจนว่าบริการป่าชุมชนคืออะไร กลไกสำคัญอย่างหนึ่งของ PES มาจากแนวคิดที่ว่า ผู้ได้รับประโยชน์เป็นผู้จ่าย ซึ่งจำเป็นต้องกำหนดให้ชัดเจนว่าประโยชน์ (นิเวศบริการป่าไม้) ที่ได้รับนั้นคืออะไร การรองรับนิเวศบริการป่าไม้หรือบริการป่าชุมชนแต่ละด้านให้ชัดเจนจะทำให้สามารถกำหนดตัวผู้ได้รับประโยชน์ซึ่งจะเป็นผู้จ่ายค่าตอบแทนได้ง่ายขึ้น จึงเสนอให้บัญญัติรองรับนิเวศบริการด้านต่าง ๆ ไว้ในมาตรา 50 ดังนี้

(1) การลดผลกระทบจากการปล่อยก๊าซเรือนกระจกด้วยการดูดซับและกักเก็บคาร์บอน การลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากการทำลายป่าและทำให้ป่าเสื่อมโทรม

(2) บริการด้านอุทกวิทยา แหล่งต้นน้ำลำธารสำหรับการอุปโภคบริโภคของมนุษย์ การชลประทานและการผลิตพลังงาน

(3) การอนุรักษ์ดิน การควบคุมการพังทลายและการตกตะกอนในอ่างเก็บน้ำแม่น้ำและทางน้ำ

(4) การอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ สถานที่วางไข่ แหล่งอาหารและเพาะเมล็ดพันธุ์ทางธรรมชาติ

(5) การสร้างความสวยงามแก่ภูมิทัศน์เพื่อการพักผ่อนหย่อนใจและการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ

---

[135] สุรศักดิ์ บุญเรือง, *กฎหมายกับการอนุรักษ์ธรรมชาติ เล่ม 1 หลักทั่วไปและการอนุรักษ์ป่าไม้* (โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2565) 191.

## 4.2 ผู้จัดหานิเวศบริการ

นิเวศบริการที่เกิดขึ้นจากป่าไม้ที่มีการจัดตั้งป่าชุมชน ควรให้สมาชิกป่าชุมชนเป็นผู้จัดหาในพื้นที่ป่าชุมชนนั้น เพราะเป็นผู้ที่มีหน้าที่ตามกฎหมายในการดูแลรักษาป่าชุมชน สัตว์ป่า และทรัพยากรธรรมชาติในป่าชุมชน การจ่ายค่าตอบแทนให้กับสมาชิกป่าชุมชนเป็นมาตรการจูงใจให้เกิดการอนุรักษ์ป่าไม้อย่างยั่งยืน และเป็นการชดเชยค่าเสียโอกาสและต้นทุนที่เสียไป อย่างน้อย ๆ ก็เวลาและแรงงานในการอนุรักษ์ป่าไม้

มีประเด็นน่าสนใจว่า ชุมชนที่ได้รับจัดตั้งเป็นป่าชุมชนมีความชัดเจนและความมั่นคงในการถือครองที่ดินมากน้อยเพียงใด ในประเด็นเรื่องความชัดเจนในการถือครองที่ดิน[136] กฎหมายกำหนดให้การจัดตั้งป่าชุมชนต้องมีการจัดทำแผนที่แสดงแนวเขตของป่าชุมชน[137] และประกาศในราชกิจจานุเบกษา[138] ดังนั้น พื้นที่ใดเป็นป่าชุมชนจึงมีความชัดเจนและตรวจสอบได้โดยง่าย

ประเด็นถัดมา ชุมชนที่ได้รับจัดตั้งเป็นป่าชุมชนมีความมั่นคงในการถือครองที่ดินมากน้อยเพียงใด เนื่องจากการจัดตั้งป่าชุมชนในพื้นที่ป่าไม่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงเขตหรือเพิกถอนพื้นที่ป่าที่นำมาจัดตั้งเป็นป่าชุมชน[139] ยังคงมีสถานะเป็นที่ดินของรัฐ จึงไม่มีปัญหาเรื่องความมั่นคงในการถือครองที่ดิน เพราะไม่สามารถโอนกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองได้ อย่างไรก็ตาม หากมีการเพิกถอนป่าชุมชน[140] ก็จะทำให้ชุมชนนั้นเองไม่มีสิทธิต่าง ๆ ที่รับรองไว้ในพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562 โดยเฉพาะอย่างยิ่งการทำกิจกรรมเชิงอนุรักษ์ในป่าชุมชนนั้น ในท้ายที่สุด อาจไม่สามารถจัดหานิเวศบริการตามที่ตกลงให้กับผู้จ่ายค่าตอบแทนได้ ดังนั้น สมาชิกป่าชุมชนในฐานะผู้จัดหานิเวศบริการต้องรักษาสถานะการเป็นป่าชุมชนในขณะเดียวกันก็ต้องรักษาข้อตกลง PES ด้วย

รูปแบบการทำสัญญาควรทำในรูปแบบผู้จัดหานิเวศบริการร่วมเพื่อลดค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการ ให้สมาชิกป่าชุมชนอยู่ในฐานะผู้จัดหานิเวศบริการ และให้คณะกรรมการจัดการป่าชุมชนเป็น

---

[136] คำว่า “การถือครองที่ดิน” ในความหมายนี้ไม่ได้หมายถึงการยึดถือ ครอบครอง หรือใช้เป็นที่อยู่อาศัยหรือที่ทำกิน เพราะการดังกล่าวห้ามไว้ในมาตรา 63 แต่หมายถึงสิทธิในการร่วมกับรัฐในการอนุรักษ์ ฟื้นฟู จัดการ บำรุงรักษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งสิทธิในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพในป่าชุมชนนั้น.

[137] พระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562 มาตรา 35.

[138] พระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562 มาตรา 40.

[139] พระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562 มาตรา 7.

[140] เหตุในการเพิกถอนป่าชุมชน เช่น คณะกรรมการจัดการป่าชุมชนทอดทิ้งไม่จัดการฟื้นฟูป่าชุมชน คณะกรรมการจัดการป่าชุมชนไม่ปฏิบัติตามกฎหมายอันจะเป็นเหตุให้ป่าชุมชนได้รับความเสียหายหรือมีเหตุไม่ควรไว้วางใจให้จัดการป่าชุมชนต่อไป พระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562 มาตรา 78.

ตัวแทนของสมาชิกป่าชุมชนในการเข้าทำสัญญากับผู้จ่ายค่าตอบแทน[141] เงินค่าตอบแทนที่ได้มาร้อยละ 50 ให้เป็นทรัพย์สินส่วนกลาง[142] และส่วนที่เหลือควรจ่ายเป็นค่าตอบแทนให้กับสมาชิกป่าชุมชนทุกคนในสัดส่วนเท่า ๆ กันซึ่งจะเป็นการสร้างแรงจูงใจในการอนุรักษ์

อย่างไรก็ตาม ปัจจุบัน มีการจัดตั้งป่าชุมชน 6,911 โครงการ ครอบคลุมพื้นที่กว่า 2,697,032 ไร่[143] หากให้ป่าชุมชนทั้งหมดเป็นผู้จัดหานิเวศบริการ อาจมีปัญหาเรื่องงบประมาณมีไม่เพียงพอในการนำมาจ่ายเป็นค่าตอบแทน ในประเด็นนี้เห็นว่า ควรเลือกพื้นที่ที่มีความสำคัญตามจุดเน้นแต่ละเรื่องและจัดเป็นรายโครงการ เช่น การคุ้มครองลุ่มน้ำ การป้องกันภัยพิบัติทางธรรมชาติ การอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ การดูดซับและกักเก็บคาร์บอน การท่องเที่ยวเชิงนิเวศ และสร้างเกณฑ์มุ่งเป้าคล้ายกับเม็กซิโก เพื่อคัดเลือกป่าชุมชนที่มีคุณสมบัติสอดคล้องกับจุดเน้นและเกณฑ์มุ่งเป้าซึ่งจะทำให้เกิดความคุ้มค่าของงบประมาณ เกณฑ์มุ่งเป้าอาจประกอบไปด้วย ร้อยละของป่าไม้ที่ปกคลุมพื้นที่ พื้นที่ที่มีความสำคัญในเชิงอนุรักษ์ ป่าดั้งเดิม ป่าที่เจริญเติมโตขึ้นมาใหม่ ความเสี่ยงการตัดไม้ทำลายป่า และการถูกกีดกันทางสังคมของคนในชุมชน

### 4.3 ผู้จ่ายค่าตอบแทน

ในความเป็นจริง นิเวศบริการป่าไม้เป็นสินค้าสาธารณะ ทำให้การกำหนดตัวและการจำกัดขอบเขต ผู้ได้รับประโยชน์ทำได้ยาก ผู้ได้รับประโยชน์ไม่มีความจำเป็นใด ๆ ที่จะต้องจ่ายเงินเพื่อให้ได้มาซึ่งนิเวศบริการเพราะเป็นสิ่งที่ได้เปล่าอยู่แล้ว จึงเป็นเรื่องยากที่จะมีการจัดทำข้อตกลง PES ที่จ่ายค่าตอบแทนระหว่างผู้ได้รับประโยชน์และผู้จัดหานิเวศบริการแบบสมัครใจ

การแก้ปัญหาทำได้โดยการใช้ PES ที่จ่ายค่าตอบแทนโดยรัฐซึ่งเป็นการใช้อำนาจรัฐเข้าแทรกแซงเพื่อแก้ปัญหาความเป็นสินค้าสาธารณะของนิเวศบริการและผู้ได้รับประโยชน์ไม่จ่ายค่าตอบแทน

---

[141] มีข้อสังเกตว่า พระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562 มาตรา 57 ให้อำนาจคณะกรรมการจัดการป่าชุมชนแสดงเจตนาแทนสมาชิกป่าชุมชนในการทำนิติกรรมใด ๆ เกี่ยวกับทรัพย์สินส่วนกลางของป่าชุมชนและดำเนินคดีเกี่ยวกับทรัพย์สินส่วนกลางของป่าชุมชนได้อยู่แล้ว อย่างไรก็ตาม ควรมีออกกฎหมายให้ชัดเจนโดยให้คณะกรรมการจัดการป่าชุมชนมีหน้าที่และอำนาจในการเข้าทำสัญญา PES ด้วย.

[142] “ทรัพย์สินส่วนกลาง” หมายความว่า เงินและทรัพย์สินที่ได้มาเพื่อใช้ในการจัดการป่าชุมชน ไม้ที่สมาชิกป่าชุมชนร่วมกันปลูกในบริเวณเพื่อการใช้ประโยชน์ ทรัพย์สินที่สมาชิกป่าชุมชนร่วมกันจัดทำในการจัดการป่าชุมชน พระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562 มาตรา 4.

[143] ข้อมูลสารสนเทศกรมป่าไม้, ‘สรุปการจัดตั้งโครงการป่าชุมชนตามประเภทป่า’ <https://forestinfo.forest.go.th/fCom_Type.aspx> สืบค้นเมื่อ 3 มีนาคม 2566.

(free-rider) โดยการเก็บค่าธรรมเนียมเชิงบังคับจากผู้ได้รับประโยชน์[144] เพื่อนำเงินส่วนนี้จ่ายเป็นค่าตอบแทนให้กับผู้จัดหานิเวศบริการ

ในบริบทของประเทศไทยเห็นว่า ควรบังคับให้ผู้ได้รับประโยชน์จ่ายค่าตอบแทน โดยจ่ายให้กับผู้จัดหานิเวศบริการโดยตรงในกรณีเป็นการเข้าทำสัญญากันระหว่างผู้ได้รับประโยชน์และคณะกรรมการจัดการป่าชุมชน หรือจ่ายผ่านหน่วยงานกลางในกรณีเป็นการเข้าทำสัญญาระหว่างหน่วยงานกลางและคณะกรรมการจัดการป่าชุมชน คำถามที่ต้องเผชิญ คือ ใครคือผู้ได้รับประโยชน์ที่ต้องจ่ายค่าตอบแทน แน่นอนว่านิเวศบริการป่าไม้แต่ละด้านย่อมเป็นประโยชน์แก่ผู้คนหลายภาคส่วน แต่การจะให้ผู้ที่ได้รับประโยชน์เป็นผู้จ่ายทั้งหมดทำให้เกิดความยุ่งยากในการบริหารจัดการ ตัวอย่างเช่น ให้ประชาชนผู้อุปโภคบริโภคน้ำทุกคนจ่ายค่าตอบแทนให้กับชุมชนที่อนุรักษ์ป่าต้นน้ำในเขตลุ่มน้ำเดียวกัน ดังนั้น การใช้เกณฑ์ผู้ได้รับประโยชน์เป็นผู้จ่ายเพียงอย่างเดียวไม่เพียงพอ ยังต้องเป็นบุคคลที่มีความสามารถในการจ่ายค่าตอบแทนได้อย่างสม่ำเสมอและง่ายต่อการบริหารจัดการ ผู้ได้รับประโยชน์ที่ต้องจ่ายค่าตอบแทนเสนอเป็นกลุ่ม ดังนี้

(1) ผู้ผลิตไฟฟ้าพลังน้ำจ่ายค่าตอบแทนให้กับบริการด้านอุทกวิทยาและแหล่งต้นน้ำลำธารเพื่อผลิตไฟฟ้า

(2) ผู้ผลิตและผู้จัดหาน้ำสะอาดจ่ายค่าตอบแทนให้กับบริการด้านแหล่งต้นน้ำลำธาร การอนุรักษ์ดิน การควบคุมการพังทลายและการตกตะกอนในอ่างเก็บน้ำ แม่น้ำและทางน้ำเพื่อการผลิตน้ำสะอาด

การหาความเชื่อมโยงบริการด้านอุทกวิทยาระหว่างผู้จัดหาและผู้จ่ายค่าตอบแทนว่ารายใดมีสิทธิรับหรือมีหน้าที่จ่ายค่าตอบแทนควรยึดการกำหนดลุ่มน้ำของประเทศไทยตามพระราชกฤษฎีกากำหนดลุ่มน้ำ พ.ศ. 2564 ที่มีการกำหนดลุ่มน้ำโดยคำนึงถึงสภาพอุทกวิทยา สภาพภูมิศาสตร์ ระบบนิเวศ การตั้งถิ่นฐาน การผังเมือง ผังน้ำ และเขตการปกครองอยู่แล้ว[145]

(3) ผู้ให้บริการด้านการท่องเที่ยวที่ได้ประโยชน์จากนิเวศบริการของป่าไม้จ่ายค่าตอบแทนให้กับบริการด้านการสร้างความสวยงามแก่ภูมิทัศน์และการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพเพื่อการพักผ่อนหย่อนใจและการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ

กลุ่มผู้ได้รับประโยชน์ที่อยู่ในฐานะผู้จ่ายค่าตอบแทนที่เสนอข้างต้นนอกเหนือจากเป็นเอกชนแล้ว ให้หมายความรวมถึงหน่วยงานรัฐหรือรัฐวิสาหกิจด้วย

---

[144] Stefano Pagiola, Sven Wunder and Stefanie Engel (เชิงอรรถ 3) 667.

[145] พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 มาตรา 25 เพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ให้มีการกำหนดลุ่มน้ำโดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ทั้งนี้ ให้คำนึงถึงสภาพอุทกวิทยา สภาพภูมิศาสตร์ ระบบนิเวศ การตั้งถิ่นฐาน การผังเมือง ผังน้ำ และเขตการปกครองประกอบด้วย.

### 4.4 การจ่ายค่าตอบแทน

ในหลักการ แม้การจ่ายค่าตอบแทนตามผลผลิตหรือจ่ายค่าตอบแทนตามนิเวศบริการที่เกิดขึ้นได้รับการยอมรับว่ามีความคุ้มค่าและมีประสิทธิภาพ แต่ในทางปฏิบัติการจ่ายค่าตอบแทนรูปแบบนี้ทำได้ยากเนื่องจากการกำหนดปริมาณหรือระดับการเกิดขึ้นของนิเวศบริการอาจเป็นเรื่องที่ไม่สามารถทำได้ เพราะไม่มีระเบียบวิธีรองรับ จึงเสนอให้มีการจ่ายค่าตอบแทนสนับสนุนปัจจัยการผลิต

ที่มาของเงินนอกเหนือจากค่าธรรมเนียม ค่าตอบแทน หรือค่าบริการที่ได้จากผู้จ่ายค่าตอบแทนแล้ว ควรนำเงินค่าปรับตามกฎหมายป่าชุมชน เงินที่มีผู้บริจาค เงินสนับสนุนจากรัฐบาล และเงินรายได้อื่น ๆ จ่ายเป็นค่าตอบแทนให้ผู้จัดหานิเวศบริการด้วยในกรณีที่ป่าชุมชนแห่งนั้นไม่มีผู้ได้รับประโยชน์ หรือมีน้อยรายจนทำให้มีเงินไม่เพียงในการจ่ายค่าตอบแทน โดยให้คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดเป็นคู่สัญญากับคณะกรรมการจัดการป่าชุมชน

รูปแบบการจ่ายค่าตอบแทนควรใช้ทั้งรูปแบบการจ่ายโดยตรงเป็นการจ่ายจากผู้ได้รับประโยชน์ให้กับคณะกรรมการจัดการป่าชุมชน นำมาใช้ในกรณีที่ผู้ได้รับประโยชน์มีความสามารถและมีความพร้อมในการจ่ายค่าตอบแทนโดยตรงไปยังผู้จัดหานิเวศบริการโดยไม่ต้องพึ่งพาหน่วยงานกลาง แต่ควรมีการกำหนดอัตราค่าตอบแทนขั้นต่ำไว้ และการจ่ายโดยอ้อมเป็นการจ่ายจากผู้ได้รับประโยชน์ให้กับคณะกรรมการจัดการป่าชุมชนผ่านคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดซึ่งทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลาง ซึ่งต้องมีการเพิ่มหน้าที่และอำนาจในการรับและการจ่ายค่าตอบแทน รวมถึงการเข้าทำสัญญากับคณะกรรมการจัดการป่าชุมชน และต้องมีการตั้งกองทุนป่าชุมชนระดับชาติและระดับจังหวัดขึ้นมาใหม่เพื่อบริหารจัดการค่าตอบแทนโดยเฉพาะ

ในประเด็นเรื่องการเรียกเก็บอัตราค่าตอบแทน ควรนำรูปแบบของเวียดนามเป็นแบบอย่างโดยยึดโยงกับผลผลิตของผู้ได้รับประโยชน์ โดยผู้ผลิตไฟฟ้าควรจ่ายตามหน่วยของไฟฟ้าที่ผลิตได้เป็นเงินต่อกิโลวัตต์-ชั่วโมง บริษัทผู้ผลิตน้ำสะอาดควรจ่ายเป็นเงินต่อลูกบาศก์เมตร และบริษัทท่องเที่ยวเชิงนิเวศควรจ่ายร้อยละ 1 ของรายได้ที่เกิดขึ้นในรอบ 1 ปี จากกิจกรรมท่องเที่ยว ส่วนอัตราการจ่ายค่าตอบแทน ควรจ่ายตามเนื้อที่ของป่าชุมชน

กรอบเวลาของข้อตกลงควรกำหนดคราวละ 5 ปี เพื่อเปิดโอกาสให้มีการทบทวนปัญหาและอุปสรรค รวมถึงการแก้ไขเพิ่มเติมข้อตกลงเพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ในขณะนั้น อีกทั้ง ยังเป็นกรอบเวลาที่สอดรับกับแผนจัดการป่าชุมชนที่ใช้บังคับได้เป็นเวลา 5 ปี[146] เมื่อพิจารณาแล้วว่า ผู้จัดหา

[146] พระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562 มาตรา 56 แผนจัดการป่าชุมชนที่คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดอนุมัติแล้วให้ใช้บังคับได้เป็นเวลา 5 ปี.

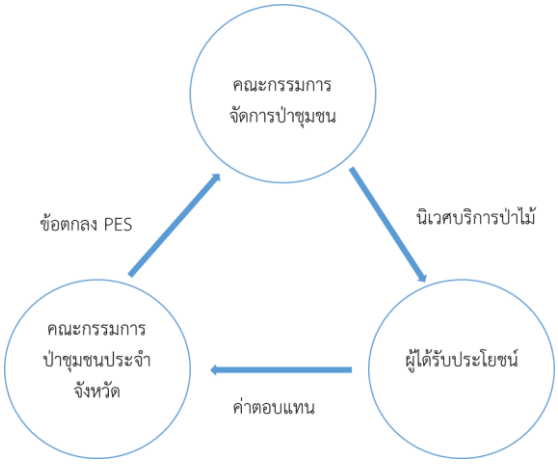
นิเวศบริการปฏิบัติตามข้อตกลง อาจต่อสัญญาให้อีก 5 ปี เมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้น ควรออกแบบกลไกการระงับข้อพิพาททางเลือกอื่นในสัญญาแทนการฟ้องต่อศาลโดยตรง

## 4.5 กลไกการทำงานของ PES

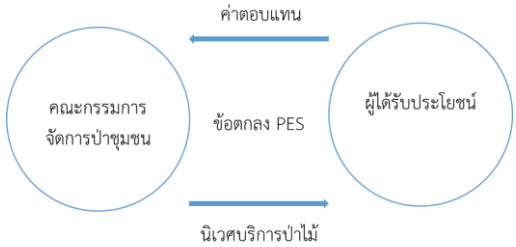
ในประเด็นนี้จะนำเสนอโครงสร้างเชิงองค์กรเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจในการบริหารจัดการโครงการ PES เน้นการเพิ่มบทบาทของหน่วยงานหรือองค์กรที่มีอยู่เดิมแทนการจัดตั้งหน่วยงานหรือองค์กรขึ้นมาใหม่ ตามพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562 มีคณะกรรมการป่าชุมชน ได้แก่ คณะกรรมการนโยบายป่าชุมชน คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัด และคณะกรรมการจัดการป่าชุมชน

คณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนเป็นคณะกรรมการที่บริหารจัดการป่าชุมชนในระดับชาติ ควรเพิ่มหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนในมาตรา 16 ให้มีหน้าที่และอำนาจในการกำหนดกรอบอัตราค่าตอบแทนและระเบียบเกี่ยวกับการให้คณะกรรมการจัดการป่าชุมชนเรียกเก็บค่าธรรมเนียม ค่าตอบแทน หรือค่าบริการ และเพิ่มบทบาทในการผสานความร่วมมือกับคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดในการกำหนดตัวผู้จ่ายค่าตอบแทน รวมถึงหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบและกำหนดความรับผิดของคู่สัญญาแต่ละฝ่ายในการจ่ายและใช้ค่าตอบแทนนิเวศบริการป่าไม้และบริหารจัดการกองทุนป่าชุมชนระดับชาติ

คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดเป็นคณะกรรมการที่คอยขับเคลื่อนป่าชุมชนในระดับจังหวัด ในบริบทของการจัดการ PES ควรมีการจัดตั้งกองทุนป่าชุมชนระดับจังหวัดเพื่อบริหารจัดการ PES ในพื้นที่ และควรเพิ่มบทบาทในมาตรา 26 ให้คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดมีหน้าที่และอำนาจในการเข้าทำสัญญากับคณะกรรมการจัดการป่าชุมชน รับเงินจากผู้ได้รับประโยชน์ที่จ่ายให้กับกองทุน และหน้าที่ในการจ่ายค่าตอบแทนให้กับคณะกรรมการจัดการป่าชุมชน กองทุนป่าชุมชนระดับจังหวัดนอกเหนือจากมีแหล่งเงินจากค่าตอบแทนของผู้ได้รับประโยชน์แล้ว ควรนำเงินค่าปรับ เงินที่มีผู้บริจาค เงินสนับสนุนจากรัฐบาลและเงินรายได้อื่น ๆ สมทบเข้ากองทุนนี้ด้วย




คณะกรรมการจัดการป่าชุมชนซึ่งเลือกตั้งจากผู้ขอจัดตั้งป่าชุมชน[147] เป็นคณะกรรมการที่เป็นตัวแทนของสมาชิกป่าชุมชนในระดับพื้นที่ในการจัดการป่าชุมชนแต่ละแห่ง[148] ในส่วนของการจัดการ PES ควรเพิ่มหน้าที่และอำนาจให้ชัดเจนในมาตรา 44 ให้กับคณะกรรมการจัดการป่าชุมชนเป็นตัวแทนสมาชิกป่าชุมชน ในการเข้าทำสัญญากับผู้จ่ายค่าตอบแทนในกรณีเป็นการจ่ายค่าตอบแทนโดยตรง หรือเข้าทำสัญญากับคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดในกรณีเป็นการจ่ายค่าตอบแทนโดยอ้อม และเพิ่มหน้าที่และอำนาจในการรับและจ่ายค่าตอบแทนให้กับสมาชิกป่าชุมชน




## 5. บทสรุป

การจ่ายค่าตอบแทนการให้บริการของระบบนิเวศป่าไม้ควรเป็นเครื่องมือหนึ่งในพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562 เพื่อใช้เสริมมาตรการสั่งการและควบคุม ซึ่งจะเป็นข้อต่อที่สำคัญในการเชื่อมโยงระหว่างชุมชนกับผู้ได้รับประโยชน์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาคธุรกิจ โดยให้สมาชิกป่าชุมชนอยู่ในฐานะผู้จัดหานิเวศบริการและให้คณะกรรมการจัดการป่าชุมชนเป็นตัวแทนของสมาชิกป่าชุมชน

[147] พระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562 มาตรา 33 (3).

[148] พระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562 มาตรา 43.

ในการเข้าทำสัญญากับผู้จ่ายค่าตอบแทน หรือทำสัญญากับคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัด ซึ่งแสดงบทบาทเป็นผู้จ่ายค่าตอบแทน ควรมีการจัดตั้งกองทุนป่าชุมชนระดับชาติและระดับจังหวัด เพื่อบริการจัดการเงินค่าตอบแทนโดยเฉพาะ กลไกนี้จะสร้างแรงจูงใจและสร้างรายได้ให้กับชุมชน ในการอนุรักษ์ป่าไม้ในขณะที่ผู้จ่ายค่าตอบแทนเองก็ได้รับประโยชน์จากนิเวศบริการป่าไม้เป็นการตอบแทน