

บทคัดย่อ

รหัสโครงการ :

RDG5430022

ชื่อโครงการ :

แนวทางการศึกษารูปแบบและการดำเนินการของพันธบัตรป่าไม้สำหรับประเทศไทย

ชื่อนักวิจัย :

อดิสร	อิศรางกูร ณ อยุธยา	หัวหน้าโครงการ
กรรณิการ์	ธรรมพานิชวงศ์	ผู้เชี่ยวชาญด้านเศรษฐศาสตร์การเงิน
ณัฐธินิชา	เลอฟิลิแบร์ต	ที่ปรึกษาด้านกฎหมาย
ปริญญารัตน์	เลี้ยงเจริญ	นักวิจัยและผู้ประสานงานโครงการ
พิศสม	มีถม	นักวิจัย
ทิพวัลย์	แก้วมีศรี	นักวิจัย

E-mail address :

adis@tdri.or.th

ระยะเวลาโครงการ :

กันยายน 2554 – กรกฎาคม 2555

รายละเอียดโครงการ :

ประเทศไทยเผชิญกับปัญหาการลดลงของพื้นที่ป่าซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญที่นำไปสู่ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรป่า ระบบนิเวศป่าไม้และการสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพ และนำไปสู่ปัญหาน้ำท่วม น้ำแล้ง ซึ่งภาครัฐมีแนวทางการอนุรักษ์ป่าเพื่อแก้ปัญหามันอย่างต่อเนื่อง โดยป้องกันการบุกรุกพื้นที่ป่า ได้แก่ การยกเลิกสัมปทานการทำไม้ การเพิ่มพื้นที่ป่าและฟื้นฟูพื้นที่ป่า การประกาศพื้นที่อนุรักษ์ การป้องกันและควบคุมไฟป่า การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการป่า การเฝ้าระวังและติดตามการเปลี่ยนแปลงพื้นที่ป่า การปลูกป่าทดแทน การอนุรักษ์ป่าควบคู่กับการรักษาความเป็นชุมชนเพื่อลดปัญหาความขัดแย้ง อย่างไรก็ตาม การดำเนินการโดยใช้ทรัพยากรและกลไกของรัฐในการปกป้องและดูแลรักษาพื้นที่ป่าที่ผ่านมามีข้อจำกัด ดังนั้น จึงจำเป็นที่ภาครัฐต้องหากลไกใหม่ในการเร่งระดมทรัพยากรและให้ภาคส่วนต่างๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการพิทักษ์พื้นที่ป่าอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยการระดมทรัพยากรจากภาคส่วนต่างๆ ที่ได้ประโยชน์จากการมีพื้นที่ป่าไม้และระบบนิเวศป่าไม้ที่ทำหน้าที่เป็นแหล่งต้นน้ำ การอนุรักษ์ดินและน้ำ แหล่งความหลากหลายทางชีวภาพ แหล่งกักเก็บและดูดซับคาร์บอน และแหล่งพักผ่อนหย่อนใจ บนพื้นฐานของหลักการผู้ได้ประโยชน์เป็นผู้จ่าย หรือ Beneficiaries Pay Principle โดยการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์กันระหว่างกลุ่มผู้ใช้ประโยชน์จากป่า กับกลุ่มคนผู้ดูแลรักษาพื้นที่ป่า ซึ่งผู้ได้รับประโยชน์จากป่าต้อง “จ่าย” เพื่อให้ผู้ดูแลรักษาและฟื้นฟูป่าทำกิจกรรมที่ทำให้เกิดความสมดุลของระบบนิเวศป่าอย่างยั่งยืน

แนวทางการศึกษานี้จึงทำการศึกษารูปแบบมาตรการทางการคลังเพื่อนำไปสู่การระดมทุนจากภาคเอกชนและประชาชนที่ได้ประโยชน์จากป่าไม้และระบบนิเวศ ด้วยการออกพันธบัตรป่าไม้ เพื่อนำไปใช้ในการฟื้นฟูและป้องกันพื้นที่ป่าของประเทศ โดยการศึกษาประโยชน์ที่พึงได้รับจากป่าไม้และระบบนิเวศป่าโดยประมาณการเป็นมูลค่าเบื้องต้น และศึกษารูปแบบและแนวทางการดำเนินการของพันธบัตรป่าไม้สำหรับประเทศไทย และปัจจัยที่ช่วยส่งเสริมหรืออุปสรรคในการออกพันธบัตรป่าไม้ เพื่อนำไปสู่การอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้อย่างยั่งยืนต่อไป

ผลการศึกษารูปแบบพันธบัตรป่าไม้เพื่อเพิ่มพื้นที่ป่าและรักษาระบบนิเวศป่าไม้ที่เหมาะสมสำหรับบริบทของสังคมไทยควรมีองค์ประกอบที่สำคัญหลายประการ ได้แก่ **ประการที่หนึ่ง** การดำเนินงานด้านพันธบัตรป่าไม้ต้องมีกฎหมายรองรับ และการจัดตั้งองค์กรกลางเพื่อทำหน้าที่ในการบริหารจัดการและการออกพันธบัตรป่าไม้ ดังนั้นกฎหมายที่เกี่ยวข้องคือการออกกฎหมายจัดตั้งองค์กรนี้เพื่อให้มีอำนาจหน้าที่ในการออกพันธบัตรป่าไม้ได้ และสร้างกลไกที่เป็นธรรมให้กับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง มีกฎหมายเป็นของตนเองสามารถออกพันธบัตรเพื่อระดมทุนได้ที่ได้จากผู้ลงทุนไปสนับสนุนกิจกรรมในการปลูกป่า และดูแลรักษาป่าเพื่อให้มีการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน และจ่ายผลตอบแทนให้แก่ผู้ลงทุนตามสัญญา รวมทั้งมีการประสานงานกับหน่วยงานอื่นของรัฐที่เกี่ยวข้อง อย่างไรก็ตาม การจัดตั้งองค์การมหาชนเพื่อทำหน้าที่ออก

พันธบัตรยังมีความยุ่งยากและอุปสรรคในการดำเนินการซึ่งต้องใช้เวลานานในการจัดตั้ง **ประการที่สอง** การดำเนินการที่เน้นให้คนอยู่ร่วมกับป่าเนื่องจากป่าที่ถูกทำลายในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติส่วนมากมีคนครอบครองพื้นที่อยู่แล้ว โดยการปลูกป่าเพิ่มเติมที่เน้นรูปแบบที่ไม่ต้องย้ายคนออกจากพื้นที่แต่จ้างเป็นแรงงานในการปลูกและบำรุงรักษาป่า และให้มีส่วนร่วมในการรับรู้และแสดงความคิดเห็นในการดำเนินการรูปแบบการดำเนินการปลูกป่าและการดูแลพื้นที่ป่าไม้ภายใต้การจัดการป่าชุมชน การปลูกป่าเศรษฐกิจหรือการปลูกสวนป่า เพื่อให้มีรายได้เพียงพอในการดำรงชีวิต และให้บริการทางสังคมที่ดีแก่ชุมชนในพื้นที่ รวมถึง การใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าไม่ให้เกิดประโยชน์เต็มศักยภาพและสร้างความสมดุลให้เกิดขึ้นด้วย **ประการที่สาม** การปรับปรุงกฎหมายและกฎระเบียบปัจจุบันให้เอื้ออำนวยต่อการดำเนินการป่าไม้เชิงพาณิชย์ เพื่อส่งเสริมการดำเนินงานพันธบัตรป่าไม้ และ**ประการที่สี่** การจัดเก็บรายได้จากผู้ที่ได้ประโยชน์จากการปลูกป่าหรือฟื้นฟูสภาพป่า โดยผลตอบแทนทางการเงินของป่าไม้ตลอดอายุพันธบัตรจึงต้องมีความคุ้มค่า และสามารถนำไปจ่ายผลตอบแทนให้กับผู้ซื้อพันธบัตรเมื่อครบกำหนดเวลาได้ โดยหลีกเลี่ยงการดำเนินการมีผลกระทบต่อกลุ่มประชาชนที่มีรายได้ต่ำ ทั้งนี้ เพื่อให้มูลค่าผลตอบแทนทางการเงินของการปลูกป่าเบื้องต้นที่คุ้มค่าตลอดอายุพันธบัตร 15 ปี ในพื้นที่ป่าปลูก 1.05 ล้านไร่ ต้องจัดเก็บรายได้จากหลายแหล่ง ได้แก่ 1) รายรับจากการทำไม้อย่างยั่งยืน โดยประเมินปริมาณเนื้อไม้จากป่าที่ปลูกขึ้นใหม่ และมีการตัดไม้หมุนเวียนแบบยั่งยืน และลดการนำเข้าไม้ ซึ่งทำให้มีรายได้จากการทำไม้อย่างยั่งยืนในพื้นที่ป่าเศรษฐกิจ 2) รายรับจากการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในภาคป่าไม้โดยประเมินจากความสามารถในการเก็บกักคาร์บอนในพื้นที่ป่าที่ปลูกเพิ่มในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ซึ่งนำคาร์บอนเครดิตไปขายในตลาดคาร์บอน 3) รายรับจากประโยชน์ที่มีสภาพต้นน้ำดีขึ้น เช่น การเก็บค่าน้ำโดยหักจากราคาค่าน้ำปกติจากผู้ใช้น้ำรายใหญ่ โดยเฉพาะในภาคอุตสาหกรรม และผู้ให้บริการน้ำในภาคประชาชนในช่วงฤดูแล้ง 4) รายรับจากงบประมาณด้านการป้องกันปัญหาน้ำท่วมและภัยแล้ง ซึ่งเงินที่ประหยัดได้ในการแก้ปัญหา น้ำท่วมและน้ำแล้งจะลดลงเมื่อสภาพป่ามีความสมดุลมากขึ้น 5) รายรับจากการเก็บภาษีคาร์บอนจากการใช้น้ำมันเชื้อเพลิงที่ผลิตจากฟอสซิล 6) รายรับจากการท่องเที่ยวในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ได้แก่ รายได้จากการเก็บค่าเข้าชมอุทยาน และค่าธรรมเนียมต่างๆ สำหรับนักท่องเที่ยว และ 7) รายรับจากงบประมาณการปลูกป่าและฟื้นฟูป่า ซึ่งอ้างอิงจากงบประมาณในการปลูกป่าและฟื้นฟูป่าของภาครัฐ

อย่างไรก็ตาม การดำเนินการพันธบัตรป่าไม้เป็นเครื่องมือทางการเงินที่จะช่วยสร้างสมดุลให้กับทรัพยากรป่าไม้ และนำมาใช้ระดมทุนจากนักลงทุนภาคเอกชนและประชาชนที่สนใจได้มากขึ้นโดยมีผลตอบแทนแก่ผู้ซื้อพันธบัตรเมื่อครบกำหนดเวลา อีกทั้งการลงทุนพันธบัตรป่าไม้ในภาคเอกชนยังเป็นเครื่องมือสร้างภาพลักษณ์องค์กรในการช่วยเหลือสังคมและสิ่งแวดล้อม และนำเงินที่ได้จากการซื้อพันธบัตรเพื่อทำกิจกรรมในการดูแลรักษาพื้นที่ป่า ได้แก่ การเพิ่มการคุ้มครองไม้ให้มีการลักลอบตัดไม้ในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ และการปลูกป่าทดแทนและจัดระบบการปลูกป่าที่เหมาะสมและสามารถเพิ่มมูลค่าได้ในพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมอย่างเป็นรูปธรรม ทั้งนี้การดำเนินการต้องสร้างกลไกที่เป็นธรรมให้กับทุกฝ่ายที่

เกี่ยวข้อง อีกทั้งพันธบัตรป่าไม้ยังสามารถทำควบคู่ไปได้กับกิจกรรมปลูกป่าหรืออนุรักษ์ป่าอื่นๆ ที่ดำเนินการอยู่แล้ว เช่นธนาคารต้นไม้ ซึ่งมีหน่วยการดูแลเป็นรายต้นไม้ แต่พันธบัตรป่าไม้เน้นการปลูกต้นไม้ในพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมเป็นรายผืนป่า ทั้งนี้ การศึกษานี้เป็นงานวิจัยเริ่มต้นของการศึกษารูปแบบการดำเนินการของพันธบัตรป่าไม้ และเป็นการประเมินมูลค่าเศรษฐกิจของรายรับเบื้องต้นเพื่อเป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจเชิงนโยบายในการดำเนินการผลักดันกลไกพันธบัตรป่าไม้ต่อไป

คำหลัก :

พันธบัตรป่าไม้, ผู้ได้ประโยชน์เป็นผู้จ่าย, รายรับจากระบบนิเวศป่าไม้

Abstract

Project Code:

RDG5430022

Project Title:

The Design of Model for Forestry Bond in Thailand

Investigators:

Adis Israngkura	Project Director
Kannika Thampanishvong	Finance Economic Specialist
Natthanicha Lephilibert	Legal Advisor
Prinyarat Leangcharoen	Researcher and Coordinator
Pitsom Meethom	Researcher
Thippawan Keawmesri	Researcher

E-mail address:

adis@tdri.or.th

Project Duration:

September 2011 – July 2012

Project Detail:

Thailand has been fighting an uphill battle against deforestation, loss of forest ecosystem and degrading biodiversity resources. The loss of forest ecosystem has been partly responsible for severe floods and droughts in the Central part of Thailand. Several measures have been implemented by the Thai Government to overcome deforestation, namely, a ban on timber concession, reforestation activities, establishing new forest

conservation areas, a control on forest fire, as well as people participation in forest protection and conservation. Owing largely to many bureaucratic obstacles these government efforts to curb deforestation have not been very successful. For this reason, it is essential for Thailand to search for a more effective mechanism in protecting and conserving its forests.

The newly proposed forest management mechanism for Thailand will place an emphasis on public participation, resource mobilization and the beneficiary-pays principle. The deployment of the beneficiary-pay principle will enable the government to draw resources from those who benefit from forest ecosystems, namely, water users, timber buyers, eco-tourists, carbon credit buyers as well as the beneficiaries of biodiversity resources.

This study aims to develop a fiscal framework for resource mobilization that can be used for forest conservation and reforestation in Thailand. The fiscal framework will be based on the beneficiary-pays principle (BPP) or the payment for ecosystem service (PES) where those who benefit from the forest ecosystem need to make appropriate contribution to reforestation and forest conservation. This fiscal framework involves issuance of a government bond to the public – the forest bond. The revenue from sale of this forest bond will be used for reforestation and forest conservation programme. The repayment when the forest bond reaches maturity will be met by revenue collected from the beneficiaries of forest ecosystem, namely, water users, eco-tourists, timber users, carbon credit or flood control.

The study findings show the following:

- 1) The forest bond mechanism must be supported by adequate laws and regulations. New laws must support the establishment of a new agency overseeing bond issuance, reforestation and forest conservation programme and revenue collection.
- 2) Reforestation activities must be carried out with close collaboration with the local communities. After deforestation, many encroached forests have been occupied by the local villagers who are now growing commercial crop in the forest reserves. The concept of forest multiple-use ought to be adopted in the

reforestation programme where the local villagers can switch from commercial crops to timber production.

- 3) Laws and regulation on commercial timber plantation must be revised so as to liberalize timber production, transportation and processing.
- 4) Source of revenue to be used for paying back when the bonds reach maturity are: a) revenue from sustainable timber cutting, b) carbon credit revenue from carbon sequestration, c) government saving from the reduction of flood protection expenditure and reduction of drought compensation expenditure, d) revenue from carbon tax, e) eco-tourism activities and f) the government revenue for reforestation and forest conservation.

This report provides an initial investigation into the possibility of adopting the forest bond system in Thailand. The initial investigation shows that the forest bond system provides a promising solution to deforestation and forest ecosystem destruction as it will help strengthen the fiscal structure of forest management in Thailand. In addition, the investment in this forest bond will also attract the interest of the private sector as it will serve as a form of corporate social responsibility. The forest bond system will also complement other reforestation mechanisms in Thailand, such as, the tree bank programme. Additional research is, however, needed to provide further support to the forest bond system, such as, the appropriate financial arrangement and the legal requirement for the forest bond system in Thailand.

Keywords

Forest Bond, Payment for Environmental Service, Benefit of Forest Ecosystem