

Abstract

For several decades, the agricultural sector has been the backbone of economic development in Thailand, going along with a continuous intensification of land use. As a consequence, environmental deterioration and overexploitation of natural resources can also be widely observed. Multifunctional agriculture is a new and more holistic approach to agriculture, which has the potential not only to mitigate the negative impacts of agricultural intensification, but also provides various public goods and services to society. Examples are food safety and security, natural resource and biodiversity conservation, agricultural landscape values and rural amenities, and flood prevention. For a number of years, agri-environmental policy measures have been widely implemented to promote multifunctional agriculture in many OECD countries. These include a number of regulatory measures under the command-and-control approach, but also increasingly economic incentive policy instruments ranging from direct incentive payments, price-based measures, such as reverse auctions and tender approaches, and market-based measures, such as tradable permits, and cross-compliance measures. In practice, a combination of command-and-control and economic incentive approaches are applied at farm and community levels.

The major objective of this research is to develop a comprehensive knowledge base of international experiences from selected OECD countries in agri-environmental policy implementation. The experience can be used to promote multifunctional agriculture and derive important lessons learned for the particular situation in Thailand. The study is based on an intensive review of the literature on agri-environmental policies at farm level across various OECD countries from different continents including Germany and the United Kingdom, USA and Canada, Australia and New Zealand, Japan and Korea. The review of agri-environmental policy assessments reveals that direct financial payment is the main factor contributing a successful implementation of the agri-environmental incentive-based policy. It also found that environmental concerns and awareness of farmers and farming communities positively enhanced program participation. Farmers' decision to participate in the direct incentive program were influenced by appropriate determination of payment support taking into account the time dimension and opportunity cost of program participation, and the compatibility of promoted agri-conservation practices with existing farming systems and practices. An additional prerequisite for successful policy implementation is complementary support from government and non-governmental organizations in the form of institutional, technical and knowledge assistance.

Lessons learned from the international experience in selected OECD countries, three major policy measures are proposed to promote multifunctional agriculture at the farm level in Thailand. These are 1) direct payments at the farm level for organic farming, 2) direct payments at the farm level for environmentally friendly best management practices, and 3) financial support for community-based programs in promoting multifunctional agriculture, such as organic farming, eco-friendly best management practices, and agro-tourism. Additional complementary measures are provision of technical assistance, marketing, research and knowledge support. Given the holistic approach of multifunction agriculture, a close cooperation among all stakeholders, including individual farmers, farming communities/groups, government and non-government organizations, private and public sectors is also crucial for a successful implementation of the agri-environmental policy measures to promote multifunctional agriculture in Thailand.

บทคัดย่อ

ภาคการเกษตรนับได้ว่ามีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศในหลายทศวรรษที่ผ่านมา โดยการพึ่งพา รูปแบบการผลิตทางการเกษตรแบบเข้มข้นในการใช้ที่ดินร่วมกับปัจจัยการผลิตอื่น ๆ รวมทั้งสารเคมีการเกษตร ทั้งในรูป ของปุ๋ย ยากำจัดวัชพืชและศัตรูพืช ซึ่งส่งผลต่อผลิตภาพการผลิตที่เพิ่มสูงขึ้น อย่างไรก็ตามรูปแบบการผลิตทาง การเกษตรดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ความเสื่อมโทรมของ ทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญ คือ ทรัพยากรดิน น้ำ และความหลากหลายทางชีวภาพ ตลอดจนผลกระทบต่อสุขภาพของ เกษตรกรจากการใช้สารเคมีการเกษตรแบบเข้มข้น และต่อผู้บริโภค อันเนื่องมาจากการปนเปื้อนและสารตกค้างใน ผลผลิตทางการเกษตร การเกษตรเชิงพหุภารกิจ (Multifunctional Agriculture) เป็นรูปแบบการผลิตทางการเกษตรที่ เป็นแบบองค์รวมมุ่งเน้นการผลิตสินค้าและบริการที่ส่งผลเชิงบวกต่อสิ่งแวดล้อมและสังคมโดยรวม อาทิเช่น ความมั่นคง และความปลอดภัยในอาหาร การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพ การเพิ่มคุณค่าของ เกษตรภูมิทัศน์ การป้องกันน้ำท่วม และส่งเสริมการพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของชุมชนในชนบท นโยบายการเกษตรเชิง อนุรักษ์ (Agri-environmental policy) ได้ถูกนำมาใช้อย่างแพร่หลายในกลุ่มประเทศ OECD เพื่อส่งเสริมการเกษตรเชิง พหุภารกิจ โดยมาตรการภายใต้นโยบายการเกษตรเชิงอนุรักษ์ที่สำคัญประกอบด้วย มาตรการการกำกับดูแลโดยใช้กฎ ระเบียบต่างๆ และมาตรการทางเศรษฐศาสตร์ที่เน้นการให้แรงจูงใจเพื่อทำการเกษตรเชิงอนุรักษ์ อาทิเช่น มาตรการ การให้เงินสนับสนุนโดยตรงแก่เกษตรกร มาตรการการดำเนินการผ่านระบบตลาดและราคา รวมทั้งการใช้มาตรการ ควบคู่กันไประหว่างกฎเกณฑ์เพื่อเป็นเงื่อนไขในการได้รับการสนับสนุนทางการเงิน ที่เรียกว่า cross-compliance งานวิจัยนี้รวบรวมประสบการณ์การนำมาตรการการเกษตรเชิงอนุรักษ์ของประเทศ 8 ประเทศ ในกลุ่ม OECD จาก 4 ทวีป ได้แก่ ประเทศเยอรมันและประเทศสหราชอาณาจักรจากทวีปยุโรป ประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศแคนาดา จากทวีปอเมริกาเหนือ ประเทศออสเตรเลียและประเทศนิวซีแลนด์จากทวีปโอเชียเนีย ประเทศญี่ปุ่นและประเทศสา ธารณรัฐเกาหลีจากทวีปเอเชีย โดยแต่ละประเทศได้มีการนำมาตรการการเกษตรเชิงอนุรักษ์มาใช้อย่างกว้างขวางเพื่อ ส่งเสริมการเกษตรเชิงพหุภารกิจทั้งในระดับฟาร์มและระดับชุมชน

จากการทบทวนเอกสารการประเมินมาตรการการให้แรงจูงใจทางการเงินเพื่อการเกษตรเชิงอนุรักษ์ที่ใช้ในประเทศ 8 ประเทศในกลุ่ม OECD พบว่า การสนับสนุนทางการเงินโดยตรงเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการดำเนิน นโยบายส่งเสริมการเกษตรเชิงอนุรักษ์ การให้การสนับสนุนทางการเงินโดยคำนึงถึงมิติด้านเวลาและต้นทุนค่าเสีย โอกาสในการปรับเปลี่ยนไปสู่การเกษตรที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม รูปแบบกิจกรรมอนุรักษ์ที่เหมาะสมกับระบบการทำ กิจกรรมการเกษตรที่ดำเนินการอยู่ ทั้งหมดนี้เป็นประเด็นที่เอื้อให้เกษตรกรและชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการทำ การเกษตรเชิงอนุรักษ์ นอกจากนี้ยังพบว่า ความตระหนักเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของเกษตรกรและชุมชนมีอิทธิพลต่อการ ปรับเปลี่ยนรูปแบบการผลิตไปสู่การเกษตรที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม การให้การสนับสนุนและความช่วยเหลือจาก ภาครัฐและองค์กรเอกชนในการจัดตั้งสถาบัน ให้การสนับสนุนด้านเทคนิคและการให้ความรู้เกี่ยวกับการเกษตรเชิง อนุรักษ์ เป็นมาตรการเสริมที่มีความจำเป็นและมีความสำคัญที่จะส่งผลต่อความสำเร็จในการดำเนินนโยบายส่งเสริม การเกษตรเชิงพหุภารกิจจากประสบการณ์การดำเนินมาตรการการสร้างแรงจูงใจทางการเงินเพื่อการเกษตรเชิงอนุรักษ์ ของกลุ่มประเทศ OECD ที่เลือกมาศึกษาในโครงการวิจัยนี้ มาตรการการให้การสนับสนุนทางการเงินเพื่อส่งเสริม การเกษตรเชิงอนุรักษ์ ที่น่าจะนำมาใช้ในประเทศไทย ประกอบด้วย 3 มาตรการหลัก คือ 1) มาตรการให้การสนับสนุน ทางการเงิน เพื่อจูงใจให้เกษตรกรปรับเปลี่ยนจากการผลิตโดยใช้สารเคมีมาเป็นการทำการเกษตรอินทรีย์ 2) มาตรการ ให้การสนับสนุนด้านการเงินเพื่อจูงใจให้เกษตรกรหันมาทำการเกษตรเชิงอนุรักษ์ เพื่อลดปัญหามลภาวะต่อสิ่งแวดล้อม ในดิน น้ำทั้งในและนอกพื้นที่การเกษตร และ 3) มาตรการให้การสนับสนุนทางการเงินแก่ชุมชนเพื่อการเกษตรที่เป็น มิตรต่อสิ่งแวดล้อมระดับชุมชน โดยชุมชนดำเนินการเสนอโครงการที่เกี่ยวข้องกับการเกษตรเชิงอนุรักษ์ เพื่อขอรับ

เงินทุนสนับสนุน เช่น โครงการเกษตรอินทรีย์ โครงการเกษตรเชิงอนุรักษ์ และการท่องเที่ยวเชิงเกษตร โดยมีมาตรการ
เสริมในการให้ความช่วยเหลือแก่เกษตรกรทางด้านเทคนิค การตลาด การวิจัยและความรู้ที่เกี่ยวกับการทำการเกษตร
อินทรีย์และเกษตรเชิงอนุรักษ์และชุมชน นอกจากนี้การส่งเสริมเสริมให้เกิดความเข้าใจและความร่วมมืออย่างใกล้ชิด
ระหว่างผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งเกษตรกร ชุมชน ภาครัฐและองค์กรเอกชน ภาคเอกชนและภาคประชาชน เป็นปัจจัยสำคัญ
ต่อความสำเร็จในการดำเนินนโยบายการเกษตรเชิงอนุรักษ์ เพื่อส่งเสริมการเกษตรเชิงพหุภารกิจในประเทศไทย