

# จดหมายข่าว (E-Newsletter):



The Agricultural Economics Society of Thailand  
Under Royal Patronage (AEST)

สมาคมเศรษฐศาสตร์เกษตรแห่งประเทศไทย ในพระบรมราชูปถัมภ์  
ปีที่ 2 ฉบับที่ 6 ประจำเดือน พฤศจิกายน – ธันวาคม 2562

## แนวคิดการเกษตรเชิงพหุภารกิจ และมาตรการการเกษตรเชิงอนุรักษ์<sup>1</sup>



ที่มา: มุลนิธิข้าวไทย

โดย ดร.ชพิกา สังขพิทักษ์<sup>2</sup>

บทความนี้นำเสนอแนวคิดการเกษตรเชิงพหุภารกิจ (multifunctional agriculture) ซึ่งกำลังได้รับความสนใจจากการกำหนดนโยบายเกษตรของประเทศในกลุ่มที่พัฒนาแล้ว โดยเฉพาะในกลุ่ม OECD (Organization for Economic Cooperation and Development)

โดยเห็นว่าภาคการเกษตรนอกเหนือจากทำหน้าที่หลักในการเป็นแหล่งผลิตอาหารและเส้นใยรวมถึงการสร้างความมั่นคงและความปลอดภัยในอาหารแล้ว ยังทำหน้าที่ที่เอื้อประโยชน์ต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญ คือทรัพยากรดินและน้ำ

<sup>1</sup> ส่วนหนึ่งของเนื้อหาในบทความนี้ สืบเคราะห์มาจากเอกสารเผยแพร่ ของสำนักประสานงาน “งานวิจัยเชิงนโยบายเกษตรและเสริมสร้างเครือข่ายงานวิจัยเชิงนโยบาย” สถาบันคลังสมองของชาติ ร่วมกับ สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (สกสว.) และขอขอบคุณรองศาสตราจารย์สมพร อิศวิลานนท์ และคุณวรภัทร จิตรไพศาลศรี ที่ได้ปรับแต่งเนื้อหาให้เป็นบทความในจดหมายข่าว (e-newsletter)

<sup>2</sup> นักวิชาการอิสระ

การคงไว้ซึ่งความหลากหลายทางชีวภาพในพื้นที่เกษตร และยังมีภารกิจเชื่อมโยงที่ส่งผลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมชนบทเกษตร อาทิเช่น โอกาสการส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงเกษตรจากการเพิ่มคุณค่าต่อภูมิทัศน์เกษตร การรักษาไว้ซึ่งมรดกทางวัฒนธรรมในท้องถิ่น เป็นต้น (Groenfeldt, 2009; Van Huylenbroeck et al., 2007; Zander et al., 2005; OECD, 2001; Vermersch, 2001) ซึ่งแนวคิดการเกษตรเชิงพหุภารกิจสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 กลุ่ม คือกลุ่มที่มีมุมมองจากด้านอุปสงค์หรือเป็นการพิจารณาจากภารกิจหรือหน้าที่ (function) และกลุ่มที่มีมุมมองจากด้านอุปทานที่พิจารณาจากผลได้ (output) ซึ่งในบทความนี้จะอธิบายถึงแนวคิดทั้งสองแนวคิดดังกล่าว รวมถึงการนำเสนอมาตรการเชิงอนุรักษ์เพื่อส่งเสริมการเกษตรเชิงพหุภารกิจ

## ภารกิจหรือหน้าที่ (function) ของการเกษตรเชิงพหุภารกิจ: มุมมองจากด้านอุปสงค์

ในมุมมองจากด้านอุปสงค์ การเกษตรเชิงพหุภารกิจจะมุ่งเน้นที่ภาระกิจหรือหน้าที่ของภาคการเกษตรในการให้บริการแก่สังคม ซึ่งประกอบไปด้วย หน้าที่ทางการผลิต หน้าที่ต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และหน้าที่ต่อเศรษฐกิจและสังคม โดยหน้าที่เหล่านี้จะต้องได้รับการระบุที่ชัดเจน เพื่อที่จะเป็นพื้นฐานในการประเมินคุณค่าทางเศรษฐศาสตร์ที่สังคมได้รับจากการเกษตรเชิงพหุภารกิจ (Van Huylenbroeck et al., 2007)

### 1. ภารกิจด้านการผลิต

ภารกิจหลักที่สำคัญของภาคการเกษตรในด้านการผลิตได้แก่การเป็นแหล่งผลิตอาหารและเส้นใยเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของผู้บริโภค ในปัจจุบันระบบการผลิตการเกษตรเป็นการผลิตแบบเข้มข้นโดยผ่านนวัตกรรมทางเทคโนโลยีภายใต้การปฏิวัติเขียวทั้งในรูปของพันธุ์พืชที่ให้ผลผลิตสูง การใช้เครื่องจักรกล การใช้สารเคมีทางการเกษตร และระบบการปลูกพืชเชิงเดี่ยว ตลอดจนการใช้เทคโนโลยีพันธุวิศวกรรม ส่งผลต่อการเพิ่มปริมาณของผลผลิตและคุณภาพของผลผลิตในแง่รูปลักษณะที่สวยงาม ปลอดภัยจากรบกวนของโรคและแมลงศัตรูพืช ซึ่งมีบทบาทสำคัญต่อ

ความมั่นคงของอุปทานด้านอาหารโดยรวม รวมถึงเป็นการเพิ่มความสามารถในการจัดหาอาหารและการลดราคาอาหารผ่านทางกลไกของตลาดภายในประเทศและระหว่างประเทศได้

แต่ข้อปัญหาในประเด็นด้านความไม่มั่นคงของอาหาร โดยเฉพาะประเด็นด้านความสามารถในการเข้าถึงอาหารยังถูกพบเห็นในทุกระดับ ทั้งในระดับภูมิภาคและท้องถิ่นหรือในระดับประเทศบางพื้นที่โลก และในขณะเดียวกันในประเด็นด้านความไม่ปลอดภัยจากอาหารที่นำมาบริโภคก็เป็นที่ผู้บริโภคให้ความสนใจ เพราะผู้บริโภคอาจได้รับผลกระทบโดยตรงต่อสุขภาพจากการบริโภคผลผลิตที่มีการปนเปื้อนของสารเคมีเกษตร ตลอดจนความเสี่ยงในเชิงสุขภาพจากการบริโภคผลผลิตที่ผ่านการตัดต่อทางพันธุกรรม ดังนั้นในบริบทของการเกษตรเชิงพหุภารกิจจึงเป็นภาระกิจที่สนับสนุนและส่งเสริมทางเลือกของรูปแบบการผลิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม อาทิเช่น การเกษตรอินทรีย์ การเกษตรแบบผสมผสาน การใช้สารชีวภาพทดแทนสารเคมีในการจัดการศัตรูพืช ส่งผลต่อความมั่นคงทางอาหารในระดับท้องถิ่น และก่อให้เกิดผลผลิตที่ปลอดภัยต่อผู้บริโภค อีกทั้งยังช่วยลดผลกระทบด้านลบต่อสุขภาพของเกษตรกรอีกด้วย (Groenfeldt, 2009; Grega, 2007; OECD, 2001)



ที่มา: <http://www.thaibizindonesia.com>

สสส.สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ



## 2. การกีดกันสิ่งแวดล้อม

การผลิตทางการเกษตรและสิ่งแวดล้อมมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด โดยกิจกรรมการผลิตทางการเกษตรส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมทั้งทางบวกและทางลบ ในทางกลับกันสภาพแวดล้อมซึ่งนับเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญ เช่น ทรัพยากรดินและน้ำจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อภาคการเกษตร ความเสื่อมโทรมในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจะส่งผลกระทบต่อการผลิตทางการเกษตรทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพ ดังกรณีตัวอย่างของรูปแบบการผลิตที่มีการใช้ที่ดินอย่างเข้มข้นและพึ่งพาสารเคมีจำนวนมากจะนำไปสู่ความเสื่อมสภาพในทรัพยากรดินและน้ำจากการปนเปื้อนของสารเคมี เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีผลต่อความหลากหลายทางชีวภาพทั้งในดินและในน้ำ ส่งผลกระทบต่อระบบการเกษตรที่ไม่ยั่งยืนในระยะยาว (Groenfeldt, 2009; Grega, 2007) อีกทั้งยังเป็นที่อภิปรายกันอย่างกว้างขวางว่า กิจกรรมการเกษตรเป็นแหล่งก่อให้เกิดก๊าซเรือนกระจก (Green House Gas: GHG) อาทิเช่น การทำนาข้าวแบบเข้มข้นและการปศุสัตว์ เป็นแหล่งก่อให้เกิดก๊าซมีเทน (Methane: CH<sub>4</sub>) อีกทั้งการปรับเปลี่ยนจากพื้นที่ป่ามาใช้ในการเกษตรก็ได้ส่งผลกระทบต่อการปลดปล่อยคาร์บอนเข้าสู่บรรยากาศ ซึ่งมีผลต่อเนื่องไปสู่การเพิ่มสูงขึ้นของอุณหภูมิโลก หรือที่เรียกโดยทั่วไปว่าโลกร้อน เมื่อเทียบกับการผลิตทางการเกษตรที่เข้มข้นและพึ่งพาสารเคมี การสนับสนุนระบบเกษตรอินทรีย์ซึ่งเป็นรูปแบบการเกษตรภายใต้แนวคิดการเกษตรเชิงพหุภารกิจ จะช่วยเก็บกักคาร์บอนในดินและลดการก่อให้เกิดก๊าซเรือนกระจก ส่งผลกระทบต่อเชิงบวกต่อระบบนิเวศเกษตรและการอนุรักษ์สภาพแวดล้อม นับเป็นวิธีปฏิบัติทางการเกษตรแบบยั่งยืน ที่เป็นประโยชน์ต่อสังคมโดยรวมทั้งหมด (Van Huylenboreck et al., 2005; Kotschi และ Müller-Sämann, 2004)



ที่มา: <http://www.tv360ch3.com>

## 3. การกีดกันเศรษฐกิจและสังคม

คุณค่าจากภูมิทัศน์เกษตรการอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรมและการพัฒนาชนบท นับว่าเป็นประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคมที่ได้จากการเกษตรเชิงพหุภารกิจ องค์ประกอบของภูมิทัศน์เกษตรครอบคลุมทั้งปัจจัยทางธรรมชาติและสิ่งที่มีมนุษย์สร้างขึ้น อาทิเช่น การทำการเกษตรแบบขั้นบันได การทำแนวกำแพงหินเพื่อแบ่งเขตคลองและลำเหมืองชลประทาน เป็นกิจกรรมร่วมระหว่างมนุษย์และธรรมชาติก่อให้เกิดคุณค่าในรูปของภูมิทัศน์เกษตรที่สวยงาม ซึ่งมีศักยภาพในการเป็นแหล่งเสริมสร้างเศรษฐกิจชนบทจากการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ (Groenfeldt, 2009) อย่างไรก็ตามบางรูปแบบของกิจกรรมการบริหารจัดการของมนุษย์อาจส่งผลกระทบต่อ การเพิ่มขึ้นในรายได้ทางเศรษฐกิจที่เกษตรกรได้รับ ในขณะเดียวกันก็ส่งผลกระทบต่อเชิงลบจากการสูญเสียคุณค่าจากภูมิทัศน์เกษตรและมรดกทางวัฒนธรรมของภาคการเกษตร (ICOMOS, 2010)



ที่มา: <https://www.77kaoded.com/content/578058>

พลได้ (output) ของการเกษตรเชิงพหุภารกิจ:

มุมมองจากด้านอุปทาน

มุมมองด้านอุปทานของแนวคิดการเกษตรเชิงพหุภารกิจ มุ่งเน้นที่ผลได้ (output) ที่สังคมได้รับการเกษตรเชิงพหุภารกิจ ซึ่งสามารถแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ ผลได้หรือสินค้าและบริการที่ผ่านระบบตลาดและไม่ผ่านระบบตลาด โดยสินค้าและบริการที่ผ่านระบบตลาดหมายถึง ผลผลิตทางการเกษตรทั้งพืชอาหารและเส้นใยที่ผ่านระบบตลาดและราคาหรือเรียกว่า เป็นสินค้าเอกชน (private goods)

ในขณะที่ความมั่นคงและความปลอดภัยในอาหาร การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม คุณค่าจากภูมิทัศน์เกษตรและการคงไว้ซึ่งมรดกทางวัฒนธรรมการเกษตร นับเป็นสินค้าและบริการที่ไม่ผ่านระบบตลาดหรือเรียกได้ว่าเป็น สินค้าสาธารณะ (public goods) ซึ่งในทางเศรษฐศาสตร์มองว่าสินค้าและบริการทั้งที่ผ่านระบบตลาดและไม่ผ่านระบบตลาด มีการร่วมกันในการผลิต (jointness of production) โดยส่งผลต่อประเด็นเกี่ยวเนื่องที่สำคัญคือ ผลกระทบภายนอก (externality) สิทธิในการถือครอง (rights) และต้นทุนธุรกรรม (transaction costs) ซึ่งเป็นพื้นฐานสำหรับการกำหนดมาตรการเชิงนโยบายเพื่อสนับสนุนการเกษตรเชิงพหุภารกิจ

### 1. สินค้าเอกชน สินค้าสาธารณะ และการร่วมกันของการผลิต

จากแนวคิดของ Ostrom et al. (1994) ความสามารถในการกีดกัน (excludability) และการแข่งขัน (rivalry) ในการบริโภค เป็นประเด็นหลักที่แสดงให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่างสินค้าเอกชนและสินค้าสาธารณะ สินค้าเอกชนมีลักษณะที่สามารถกีดกัน (excludability) ในการบริโภค หมายถึงการบริโภคของบุคคลหนึ่ง ทำให้บุคคลอื่นๆ ไม่สามารถบริโภคสินค้าและบริการนั้นได้ ในทางตรงข้ามสินค้าสาธารณะจะมีคุณลักษณะที่ไม่สามารถกีดกันการบริโภค (non-excludability) โดยการบริโภคของบุคคลหนึ่งไม่สามารถกีดกันการบริโภคสินค้าและบริการอื่นๆ ของบุคคลอื่นได้ นอกจากนี้สินค้าสาธารณะยังมีลักษณะที่ไม่มีการแข่งขันในการบริโภค (non-rival in consumption) เนื่องจากการบริโภคของบุคคลหนึ่งไม่มีผลต่อการลดลงในสินค้าและบริการสำหรับบุคคลอื่นๆ (Vatn, 2002) ในบริบทของการเกษตรเชิงพหุภารกิจ นอกเหนือจากสินค้าเอกชนแล้ว สินค้าและบริการที่สังคมได้รับจากการเกษตรเชิงพหุภารกิจจัดว่าเป็นสินค้าสาธารณะที่มีลักษณะทั้งไม่สามารถกีดกันการบริโภค (non-excludability) และที่ไม่มีการแข่งขันในการบริโภค (non-rival in consumption) ส่งผลให้เกิดความล้มเหลวของระบบตลาดในการดำเนินการจัดสรรทรัพยากรและการผลิตอย่างมีประสิทธิภาพ (Romstad et al., 2000)

การร่วมกันของการผลิตในการเกษตรเชิงพหุภารกิจสามารถอธิบายในเชิงเทคนิคได้ว่า เป็นรูปแบบการเกษตรที่

ก่อให้เกิดผลผลิตที่หลากหลาย อาทิเช่น การเกษตรแบบปลูกพืชหมุนเวียนส่งผลต่อการปรับปรุงคุณภาพของทรัพยากรดิน ซึ่งนับเป็นสินค้าและบริการที่ไม่ผ่านระบบตลาด การร่วมกันทางการผลิตในทางเศรษฐศาสตร์หมายถึงความหลากหลายในสินค้าและบริการที่ได้จากการใช้ปัจจัยการผลิต โดยสินค้าและบริการนั้นๆ อาจมีรูปแบบของการแข่งขันหรือส่งเสริมกัน ในกรณีของการเกษตรเชิงพหุภารกิจที่มีการร่วมกันทางการผลิตที่ส่งเสริมกัน อาทิเช่น การเกษตรอินทรีย์ ผลผลิตที่ได้จากการใช้ทรัพยากรที่ดินนอกจากจะอยู่ในรูปของผลผลิตเกษตรอินทรีย์ที่จัดว่าเป็นสินค้าเอกชนแล้ว ยังได้มาซึ่งสินค้าสาธารณะ ในรูปของการอนุรักษ์ทรัพยากรดิน และน้ำ ตลอดจนภูมิทัศน์เกษตรที่สวยงาม เป็นต้น (Wossink และ Swinton, 2007; Van Huylenbroeck et al., 2007; Abler, 2004; Vatn, 2002; Romstad et al., 2000)

### 2. ผลกระทบภายนอก สิทธิในการถือครอง และต้นทุนธุรกรรมในการเจรจาต่อรอง

ผลกระทบภายนอก (externality) หมายถึงผลกระทบทั้งเชิงบวกและลบต่อบุคคลหรือสังคมโดยรวม ที่มิได้เกี่ยวข้องโดยตรงกับการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง และผลกระทบดังกล่าวมิได้รับการให้มูลค่าสืบเนื่องจากความล้มเหลวของระบบตลาด ส่งผลให้มีการผลิตสินค้าและบริการที่ก่อให้เกิดผลกระทบภายนอกเชิงลบเกินกว่าที่ควร เนื่องจากต้นทุนหรือมูลค่าเชิงลบของผลกระทบภายนอกดังกล่าว มิได้ถูกนำเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของต้นทุนการผลิต ในทางกลับกันมูลค่าของผลกระทบภายนอกเชิงบวกก็มิได้ถูกนำเข้ามาพิจารณา ส่งผลให้มีการผลิตสินค้าและบริการน้อยกว่าที่ควร โดยการเกษตรเชิงพหุภารกิจที่ก่อให้เกิดสินค้าและบริการในรูปของผลกระทบภายนอกเชิงบวกที่เป็นประโยชน์ต่อสังคมควรได้รับการสนับสนุนให้มีการผลิตถึงระดับที่สังคมต้องการ (Van Huylenbroeck et al., 2007; Abler, 2004; Vermersch, 2001)

ตามแนวคิดของ Coase (1960) ความล้มเหลวของตลาดในกรณีของผลกระทบภายนอกทั้งเชิงบวกและลบสามารถแก้ไขได้หากมีการกำหนดสิทธิถือครองในทรัพย์สิน (property rights) อย่างสมบูรณ์และชัดเจนภายใต้เงื่อนไขของต้นทุนธุรกรรมในการเจรจาต่อรอง (transaction cost)

ที่ต่ำหรือเป็นศูนย์ ตัวอย่างเช่นการปนเปื้อนของทรัพยากรน้ำ และการลดลงในความหลากหลายทางชีวภาพจากการใช้สารเคมีการเกษตรอย่างเข้มข้นในระบบการทำฟาร์ม นับเป็นผลกระทบภายนอกเชิงลบต่อสังคม หากมีการกำหนดที่ชัดเจนต่อสิทธิในสินค้าสาธารณะ ในกรณีนี้คือ ทรัพยากรน้ำ และความหลากหลายทางชีวภาพเป็นสินทรัพย์ของสังคม ดังนั้นผู้ก่อให้เกิดผลกระทบเชิงลบต้องรับผิดชอบและชดเชยให้แก่สังคมซึ่งนับเป็นต้นทุนหนึ่งในการผลิต ส่งผลต่อการลดลงของการผลิตสินค้าและบริการที่ก่อให้เกิดผลกระทบภายนอกเชิงลบและอาจนำมาซึ่งการปรับเปลี่ยนไปสู่การผลิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม ในทางกลับกัน สินค้าและบริการสาธารณะเชิงบวกที่สังคมได้รับจากการผลิตทางการเกษตรเชิงพหุภารกิจ ต้องได้รับการให้มูลค่าที่เหมาะสมและจูงใจให้เกิดการผลิตทางการเกษตรเชิงอนุรักษ์อย่างยั่งยืน (Vatn, 2001; Romstat et al., 2000; Dahlman,1979)

## มาตรการการเกษตรเชิงอนุรักษ์เพื่อส่งเสริมการเกษตรเชิงพหุภารกิจ

มาตรการการเกษตรเชิงอนุรักษ์ (agri-environmental policy measures) เป็นมาตรการที่นำมาใช้เพื่อส่งเสริมให้เกิดการปรับเปลี่ยนระบบการผลิตทางการเกษตรจากการเกษตรแบบเข้มข้นที่พึ่งพาสารเคมีไปสู่การเกษตรเชิงพหุภารกิจ โดยมาตรการการเกษตรเชิงอนุรักษ์มีหลากหลายรูปแบบ ประกอบด้วยมาตรการการให้แรงจูงใจทางเศรษฐศาสตร์ (economic incentive measures) มาตรการกำกับและควบคุม (command-and-control measures) มาตรการให้การสนับสนุนภายใต้ข้อกำหนด (cross-compliance mechanisms) มาตรการเชิงชุมชน (community-based measures) และมาตรการเสริม (complementary measures) ในทางปฏิบัติการผสมผสานของมาตรการเชิงนโยบายเหล่านี้ โดยพิจารณาปัจจัยทั้งทางด้านกายภาพเศรษฐกิจและสังคมของแต่ละพื้นที่แต่ละประเทศ จะนำไปสู่การปรับเปลี่ยนไปสู่การเกษตรเชิงพหุภารกิจที่ยั่งยืน ส่งผลต่อการผลิตสินค้าและบริการที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมและส่งผลกระทบต่อผลกระทบภายนอกเชิงลบต่อสังคม

## 1. มาตรการการให้แรงจูงใจทางเศรษฐศาสตร์ (economic incentive measures)

มาตรการการให้แรงจูงใจทางเศรษฐศาสตร์ มีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนให้เกิดการผลิตสินค้าและบริการสาธารณะที่ส่งผลเชิงบวกต่อสังคม โดยการสนับสนุนทางการเงินในรูปแบบต่างๆ ในขณะเดียวกันมาตรการทางภาษีและค่าธรรมเนียม ได้นำมาใช้สร้างแรงจูงใจในการลดและจัดการการผลิตที่ก่อให้เกิดผลกระทบภายนอกเชิงลบต่อสังคม



### 1.1 การให้การสนับสนุนทางการเงิน

การให้การสนับสนุนทางการเงิน เป็นการจูงใจให้เกษตรกรหันมาผลิตในรูปแบบการเกษตรเชิงอนุรักษ์ ส่งผลเชิงบวกต่อเศรษฐกิจและสังคมโดยรวม (Vojtech, 2010; Pretty et al., 2001) โดยประเภทของการให้การสนับสนุนทางการเงินประกอบด้วย

มาตรการให้เงินสนับสนุนตามแนวทางปฏิบัติในการทำฟาร์ม มาตรการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อจูงใจให้เกษตรกรปรับเปลี่ยนจากการเกษตรแบบพึ่งพาสารเคมีไปสู่วิธีปฏิบัติที่ดำเนินกิจกรรมการทำฟาร์มเชิงอนุรักษ์ ที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม อาทิเช่น การปฏิบัติทางการเกษตรอินทรีย์ การดำเนินกิจกรรมการอนุรักษ์ดินและน้ำ ตลอดจนความหลากหลายทางชีวภาพในพื้นที่เกษตร การเกษตรแบบผสมผสาน ซึ่งเป็นรูปแบบการให้เงินสนับสนุนโดยตรงแก่เกษตรกรที่ได้มีการนำไปใช้ในหลายประเทศกลุ่มสมาชิกโออีซีดี



1) มาตรการให้เงินสนับสนุนตามแนวทางปฏิบัติในการทำฟาร์ม มาตรการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อจูงใจให้เกษตรกรปรับเปลี่ยนจากการเกษตรแบบพึ่งพาสารเคมีไปสู่วิธีปฏิบัติการทำนากิจกรรมการทำฟาร์มเชิงอนุรักษ์ ที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม อาทิเช่น การปฏิบัติทางการเกษตรอินทรีย์ การทำนากิจกรรมการอนุรักษ์ดินและน้ำ ตลอดจนความหลากหลายทางชีวภาพในพื้นที่เกษตร การเกษตรแบบผสมผสาน ซึ่งเป็นรูปแบบการให้เงินสนับสนุนโดยตรงแก่เกษตรกรที่ได้มีการนำไปใช้ในหลายประเทศกลุ่มสมาชิกโออีซีดี

2) มาตรการให้เงินสนับสนุนต่อสินทรัพย์ถาวร มาตรการนี้ใช้เพื่อสร้างแรงจูงใจในการปรับเปลี่ยนระบบการผลิตทางการเกษตรไปสู่การเกษตรแบบพหุภาคีที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม โดยให้การสนับสนุนทางการเงินต่อการลงทุนในทรัพย์สินถาวรในฟาร์มภายใต้การปรับเปลี่ยนดังกล่าว เช่น การสร้างระบบชลประทานที่ประหยัดทรัพยากรน้ำ การลงทุนจัดสร้างระบบบำบัดของเสียจากปศุสัตว์ การลงทุนในการอนุรักษ์ดินในรูปแบบต่างๆ มาตรการนี้มุ่งเน้นการสนับสนุนทางการเงินต่อการลงทุนในระยะยาว

3) มาตรการให้เงินสนับสนุนเพื่อการพักที่ดิน (land retirement) เป็นมาตรการที่ให้แรงจูงใจในการพักการใช้ที่ดินเพื่อวัตถุประสงค์ด้านสิ่งแวดล้อม เช่น การอนุรักษ์ต้นน้ำลำธารความหลากหลายทางชีวภาพและสัตว์ป่า ในกรณีนี้จะเป็นการมุ่งเน้นผลประโยชน์ที่สังคมได้รับระยะยาว ดังนั้นเกณฑ์การให้เงินสนับสนุนจึงจำเป็นต้องได้รับการประเมินอย่างละเอียด

### 1.2 ภาษีและค่าธรรมเนียม (taxes and charges)

ภาษี และ ค่าธรรมเนียม นับเป็นมาตรการทางเศรษฐศาสตร์ที่จูงใจให้เกิดการลดลงของผลกระทบภายนอกเชิงลบ และหรือการปรับเปลี่ยนไปสู่รูปแบบการผลิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมโดยผู้ผลิตต้องจ่ายในรูปแบบของภาษี หรือค่าธรรมเนียมที่สะท้อนถึงต้นทุนผลกระทบภายนอกเชิงลบที่สังคมได้รับ ในทางปฏิบัติการปล่อยมลภาวะจากกิจกรรมการเกษตรเป็นเรื่องยากที่จะวัดได้ ดังนั้นภาษีและค่าธรรมเนียมจะเรียกเก็บจากปัจจัยการผลิตและหรือผลผลิต ตัวอย่างเช่น การเก็บภาษีจากสารเคมีเกษตรทั้งในรูปแบบของปุ๋ยสารกำจัดวัชพืชและศัตรูพืช ซึ่งนับเป็นปัจจัยการผลิต

ที่ก่อให้เกิดผลกระทบภายนอกเชิงลบต่อสังคม อัตราภาษีและค่าธรรมเนียมการปล่อยมลพิษจากการทำฟาร์มปศุสัตว์จะขึ้นอยู่กับจำนวนของสัตว์ที่จัดขึ้นในฟาร์ม เป็นต้น (Vojtech, 2010; Pretty et al., 2001)

### 1.3 การซื้อขายใบอนุญาตและการประมูลแบบย้อนกลับ (tradable permits and reverse auctions)

การซื้อขายใบอนุญาตและการประมูลแบบย้อนกลับเป็นมาตรการทางเศรษฐศาสตร์ผ่านกลไกการตลาดและราคา ที่ส่งผลต่อการบรรลุเป้าหมายทางสิ่งแวดล้อมภายใต้ต้นทุนที่ต่ำที่สุด ในกรณีของการซื้อขายใบอนุญาต เป้าหมายทางสิ่งแวดล้อมจะถูกกำหนดในรูปของใบอนุญาตที่ใช้ซื้อขายในตลาดระหว่างผู้ก่อกมลภาวะ เช่น การสนับสนุนทางการเงินจะให้แก่ผู้ผลิตที่ก่อกมลภาวะต่ำสุดในการผลิตสินค้าและบริการทางสิ่งแวดล้อม มาตรการนี้ได้ถูกนำมาใช้อย่างกว้างขวางในประเทศออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ และสหรัฐอเมริกา (Vojtech, 2010)

### 2. มาตรการการกำกับและควบคุม(command-and-control measures)

มาตรการการกำกับและควบคุม นับเป็นมาตรการที่ได้รับการนำมาใช้อย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะในกรณีของการจัดการผลกระทบภายนอกเชิงลบ โดยผ่านข้อกำหนดกฎระเบียบและข้อบังคับที่ต้องมีการปฏิบัติตาม (regulatory requirements) และหากฝ่าฝืนจะต้องได้รับการลงโทษตามทีระบุไว้ในกฎหมาย อาทิเช่น การห้ามหรือข้อจำกัดในการใช้สารเคมีในการกำจัดวัชพืชและศัตรูพืชที่เป็นอันตราย การจัดการของเสียจากระบบการผลิตโดยต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ขั้นต่ำที่กำหนดไว้ในการจัดการมลภาวะ (Vojtech, 2010; Pretty et al., 2001)



### 3. มาตรการให้การสนับสนุนภายใต้ข้อกำหนด (cross-compliance mechanisms)

มาตรการให้การสนับสนุนภายใต้ข้อกำหนด (cross-compliance mechanisms) เป็นการดำเนินมาตรการผสมระหว่างการให้แรงจูงใจและการกำกับและควบคุม โดยการให้แรงจูงใจในรูปของการสนับสนุนทั้งที่เป็นรูปตัวเงินและไม่ใช้ตัวเงิน ภายใต้ข้อกำหนดที่ระบุเป็นเงื่อนไขในการรับการสนับสนุน มาตรการประเภทนี้นำมาใช้อย่างกว้างขวางในกลุ่มประเทศสหภาพยุโรป โดยกำหนดให้เกษตรกร กลุ่มเกษตรกร หรือชุมชนเกษตร ต้องดำเนินการ หรือปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนด อาทิเช่น การปฏิบัติเบื้องต้นในฟาร์มที่เกี่ยวกับการรักษาสิ่งแวดล้อม การดำเนินกิจกรรมการเกษตรที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม รวมทั้งประเด็นด้านสวัสดิภาพสัตว์ในการปศุสัตว์ (animal health and welfare) เป็นต้น จึงจะได้รับสิทธิ์ในการเสนอขอรับการสนับสนุนทางการเงินเพื่อการเกษตร ภายใต้นโยบายการเกษตรร่วม (Common Agricultural Policy: CAP) ของสหภาพยุโรป (Vojtech, 2010)



### 4. มาตรการเชิงชุมชน (community-based measures)

มาตรการเชิงชุมชน เป็นมาตรการการให้การสนับสนุนในหลากหลายรูปแบบทั้งที่เป็นตัวเงินและไม่เป็นตัวเงินแก่กลุ่มเกษตรกรและหรือชุมชนเกษตร โดยมาตรการเชิงชุมชนมุ่งเน้นให้เกิดการกระทำร่วมกัน (collective action) ทั้งในระดับกลุ่มและชุมชนเพื่อส่งเสริมให้เกิดการผลิตสินค้าและบริการที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม และก่อให้เกิดผลกระทบภายนอกเชิงบวกแก่สังคม ในรูปของสินค้าสาธารณะที่เอื้อต่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ความหลากหลายทางชีวภาพ ตลอดจนการคงไว้ซึ่งมรดกทางวัฒนธรรมเกษตรและการพัฒนาชนบทเกษตร ซึ่งจำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนจากชุมชน และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งที่เป็นองค์กรของภาครัฐและเอกชน (OECD, 2013b; Vojtech, 2010) มาตรการส่งเสริมในระดับชุมชนในหลากหลายรูปแบบ อาทิเช่น การให้การสนับสนุนทั้งทางการเงินควบคู่ไปกับการให้การสนับสนุนในด้านความรู้ ข้อมูลข่าวสาร และการบริหารจัดการเพื่อจัดทำโครงการที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากร ตลอดจนการจัดตั้งวิสาหกิจชุมชนในการดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวข้อง เช่น การท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ และสหกรณ์เกษตรชุมชน เป็นต้น

### 5. มาตรการเสริม (complementary measures)

มาตรการเสริมเป็นมาตรการที่นำมาใช้เพื่อสนับสนุนการปรับเปลี่ยนการผลิตทางการเกษตรที่ส่งผลกระทบต่อภายนอกเชิงลบ มาเป็นระบบการเกษตรเชิงพหุภารกิจที่ให้ผลผลิตสินค้าและบริการที่ส่งผลกระทบต่อสังคมโดยทั่วไปแล้วมาตรการเสริมจะไม่อยู่ในรูปของตัวเงินที่ให้แก่เกษตรกรโดยตรง หากเป็นการให้การสนับสนุนทางด้านข้อมูล ข่าวสาร ความรู้เชิงวิชาการ และการส่งเสริมการเกษตรในเชิงเทคนิคการผลิตที่มุ่งสู่การเกษตรเชิงอนุรักษ์ นอกจากนี้การสนับสนุนทางการเงินในการค้นคว้าวิจัยและการพัฒนาการเกษตรเชิงอนุรักษ์ เพื่อให้ได้มาซึ่งองค์ความรู้ที่สามารถเผยแพร่แก่เกษตรกรเพื่อนำไปปฏิบัติ ก็นับเป็นมาตรการเสริมที่สนับสนุนการปรับเปลี่ยนไปสู่การเกษตรเชิงพหุภารกิจการให้การสนับสนุนเกี่ยวกับการติดตามและการออกไปรับรองมาตรฐานแก่ผลิตภัณฑ์ทางการเกษตรที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม เพื่อที่จะได้รับราคาที่เหมาะสม ก็เป็นมาตรการเสริมที่จูงใจให้เกษตรกรปรับเปลี่ยนไปสู่การเกษตรเชิงอนุรักษ์เพื่อรายได้ที่มั่นคงกับครัวเรือนในระยะยาว (Vojtech, 2010)

โดยสรุปจะเห็นได้ว่าแนวคิดการเกษตรเชิงพหุภารกิจ (Multifunctional Agriculture) นอกจากจะได้ตระหนักถึงภารกิจด้านการเป็นแหล่งการผลิตอาหารและเส้นใยแล้วยังได้ตระหนักถึงภารกิจทางด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และภารกิจต่อเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งภารกิจดังกล่าวเกี่ยวข้องกับกำการเป็นแหล่งผลิตสินค้าและบริการที่ผ่านระบบตลาดหรือที่เรียกว่าสินค้าเอกชน และสินค้าและบริการที่ไม่ผ่านระบบตลาด หรือที่เรียกว่าสินค้าสาธารณะซึ่งส่วนมากอยู่ในรูปของบริการทางสิ่งแวดล้อมที่ให้แก่สังคมโดยรวม ดังนั้นการมีแนวนโยบายและมาตรการการเกษตรเชิงอนุรักษ์จึงเป็นกลไกเพื่อสร้างการขับเคลื่อนและส่งเสริมให้เกิดการปรับเปลี่ยนฐานการผลิตของภาคการเกษตรไปสู่ฐานการผลิตใหม่ที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม สนับสนุนให้เกิดการกิจร่วมในการจัดการทางการเกษตรและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน รวมถึงการส่งเสริมการพัฒนาชนบทจากกิจกรรมเกี่ยวเนื่องทางเกษตรเชิงอนุรักษ์ เช่น การท่องเที่ยวเกษตรเชิงนิเวศ เป็นต้น

สำหรับรายละเอียดเกี่ยวกับมาตรการการเกษตรเชิงอนุรักษ์ในการส่งเสริมการเกษตรเชิงพหุภารกิจ ท่านผู้อ่านสามารถติดตามได้จากเอกสารเรื่อง “การเกษตรเชิงพหุภารกิจ: แนวคิดและมาตรการเกษตรเชิงอนุรักษ์<sup>3</sup>” ซึ่งในเอกสารดังกล่าวได้นำเสนอรายละเอียดเกี่ยวกับประสบการณ์มาตรการการเกษตรเชิงอนุรักษ์ อันเป็นกรณีตัวอย่างของประเทศเยอรมนี สหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา แคนาดา ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ ญี่ปุ่น กาหลิใต้ ซึ่งอยู่ในกลุ่มของประเทศที่พัฒนาแล้ว ซึ่งเป็นแนวนโยบายที่น่าสนใจต่อการเรียนรู้เป็นอย่างมาก



ที่มา: <https://www.chiangmainews.co.th/page/archives/639998>

<sup>3</sup> ท่านผู้สนใจสามารถดาวน์โหลดเอกสารได้ที่ <http://www.agripolicyresearch.com/?p=4307> (เอกสารวิชาการหมายเลข 10)

## เอกสารอ้างอิง

1. Abler, D. 2004. Multifunctionality, Agricultural Policy and Environmental Policy. *Agricultural and Resource Economics Review*, 33(1): 8-17.
2. Coase, R. 1960. The Problem of Social Cost. *The Journal of Law and Economics*, 3:1-44.
3. Dahlman, C.J. 1979. The Problem of Externality. *The Journal of Law and Economics*, 22:141-162.
4. Grega, L. 2004. Multifunctionality of agriculture and joint production. *AGRIC. ECON. - CZECH*, 50, 2004 (9): 381-387.
5. Groenfeldt, D. 2009. Multifunctional Agricultural Policies and Practices in Europe and Relevance for Monsoon Asia. *Water and culture institute*.
6. Kotschi, J. and Müller-Sämann, K. 2004. The Role of Organic Agriculture in Mitigating Climate Change – a Scoping Study. *IFOAM, Bonn*.
7. OECD. 2013b. Providing Agri-environmental Public Goods through Collective Action, *OECD Publishing, Paris*.
8. OECD. 2001. Multifunctionality: towards an analytical framework. *Paris, France*.
9. Pretty, J., Brett, C., Gee, D., Hine, R., Mason, C., Morison, J., Rayment, M., Van der Bijl, G. and Dobbs, T. 2001. Policy challenges and priorities for internalizing the externalities of modern agriculture. *Journal of Environmental Planning and Management*, 44, 263-283.
10. Romstad, E., Vatn, A., Rorstadt, P. K. and Soyland, V. 2000. Multifunctional Agriculture. Implications for Policy Design. *Agricultural University of Norway, Department of Economics and Social Sciences*, report no. 21.
11. Van Hulenbroeck, G., Vandermeulen, V., Mettepenningen, E. and Verspecht, A. 2007. Multifunctionality of Agriculture: A Review of Definitions, Evidence and Instruments. *Living Rev. Landscape Res* 3 (1), pp. 1 - 43.
12. Vatn, A. 2001. Transaction costs and multifunctionality. *Proceedings, OECD Workshop on Multifunctionality by the Directorate for Food Agriculture and Fisheries*. Paris: OECD.
13. Vatn, A. 2002. Multifunctional agriculture: some consequences for international trade regimes. *European Review of Agricultural Economics* 29(3): 309-327.
14. Vermersch, D. 2001. Multifunctionality: Applying the OECD framework -- A review of literature in France. *Report to OECD Directorate for Food, Agriculture and Fisheries*.
15. Vojtech, V. 2010. Policy Measures Addressing Agrienvironmental Issues. *OECD Food, Agriculture and Fisheries Papers, No. 24, OECD Publishing*.
16. Wossink, A. and Swinton, S.M. 2007. Jointness in production and farmers' willingness to supply nonmarketed ecosystem services. In: *Ecological Economics* 64 (2): 297-304.
17. Zander, P., Karpinski, I, Meyer, B., Michel, B., Rossing, W., Groot, J., Josien, E., Rambonilaza, T. and Madureira, L. 2005. Knowledge, models, techniques and tools that help to explain and forecast multifunctionality of agriculture. *Comparative report. Multagri Project*.