

นโยบายการสนับสนุนเกษตรกรรุ่นใหม่: การทบทวนงานศึกษาใน ระดับนานาชาติ และครั้งแรกจากมุมมองของประเทศไทย

นำเสนอโดย Nicolas Faysse

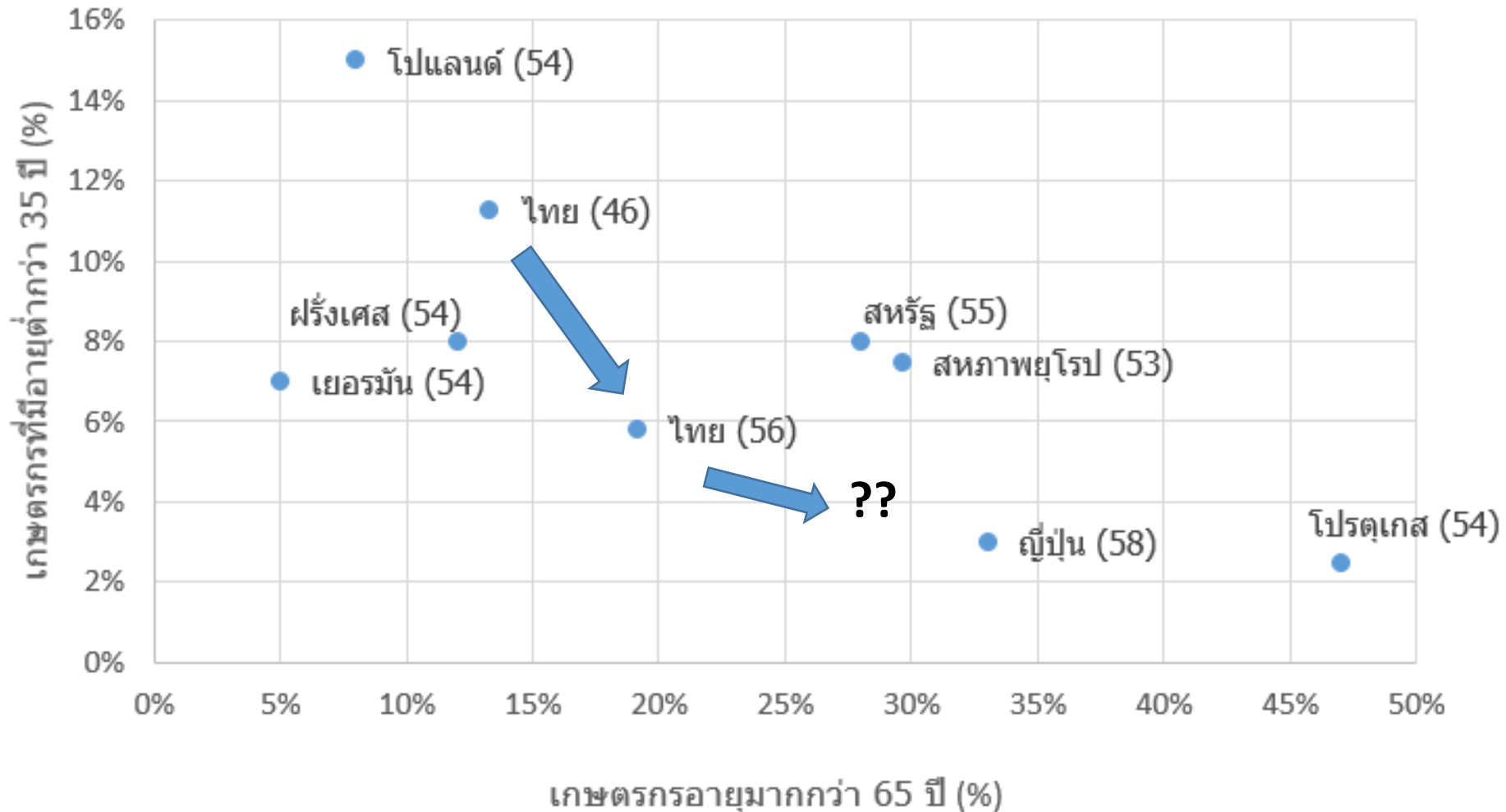
เกษศิริรินทร์ พิบูลย์

Introduction: หลักการและเหตุผล

- หลายประเทศทั่วโลกได้เผชิญหรือยังคงเผชิญประเด็นเกี่ยวกับ
 - ภาคการเกษตรมีเกษตรกรอยู่ในกลุ่มผู้สูงอายุที่เพิ่มขึ้น
 - การจัดการประเด็นเรื่องเกษตรกรคนรุ่นใหม่ยังคงมีน้อย
- หลายประเทศได้ออกนโยบายเพื่อตอบคำถามเกี่ยวกับ
 - ต้องเป็นการทำการเกษตรในระบบใด? ถ้าเป็นการสนับสนุนให้ทำเกษตรในรูปแบบเกษตรเชิงครอบครัว จะทำอย่างไรให้อยู่ได้จริง?
 - ควรมีการสนับสนุนเกษตรกรรุ่นใหม่อย่างไร โดยเฉพาะการช่วยเหลือเกษตรกรให้เข้าถึงที่ดิน, แหล่งเงินทุน, ข้อมูล, และการเข้าถึงตลาด

Ageing farming population: contrasted situations

กลุ่มเกษตรกรผู้สูงอายุ: ในบริบทที่แตกต่างกัน



Policies in European Union

นโยบายการส่งเสริมเกษตรกรรุ่นใหม่ในกลุ่มประเทศสหภาพยุโรป

- นิยามเกษตรกรรุ่นใหม่: อายุน้อยกว่า **40 ปี +** เริ่มทำการเกษตรมานาน้อยกว่า **5 ปี**
- มาตรการหลักภายใต้นโยบายส่งเสริมเกษตรกรรุ่นใหม่
 - มาตรการสนับสนุนเกษตรกรที่เกษียณอายุ
 - => เป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูปนโยบายการเกษตร: สนับสนุนการเพิ่มเงินบำนาญให้กับเกษตรกรผู้สูงอายุ ถ้าที่ดินทำเกษตรสืบท่อให้กับเกษตรกรรุ่นใหม่ (ในช่วงปี **2531-2556**)
 - => ในบางประเทศ เช่น ฝรั่งเศส ในช่วงปี **2556** เป็นต้นมา มาตรการนี้ถูกแทนที่ด้วยเงินอุดหนุนผลผลิตทางการเกษตรในช่วงการสืบท่อให้กับเกษตรกรรุ่นใหม่
 - สนับสนุนการจัดการ/การหนุนเสริมเกษตรกรรุ่นใหม่
 - => การสนับสนุนให้กู้ยืมเงินด้วยดอกเบี้ยต่ำ/เงินอุดหนุนผลผลิตทางการเกษตร
 - การปรับปรุงระบบการให้เงินช่วยเหลือให้กับเกษตรกรโดยตรง ภายใต้การปฏิรูปนโยบายการเกษตร

France ประเทศฝรั่งเศส

- ฝรั่งเศสเป็นประเทศที่หนุนงบประมาณในการสนับสนุนเกษตรกรรุ่นใหม่ที่ยะอะที่สุดในกลุ่มประเทศสหภาพยุโรป
 - ในช่วงปี พ.ศ.2503-2512
 - เป็นยุคของการทำการเกษตรแบบดั้งเดิม
 - การเจรจาระหว่างสหภาพเกษตรกรรุ่นใหม่และรัฐบาล: นโยบายควรสนับสนุนรูปแบบการทำเกษตรที่เกษตรกรสามารถอยู่ได้จริง, ไม่เล็กเกินไป, ไม่ใหญ่เกินไป เพื่อที่สนับสนุนในการเปลี่ยนสู่การเกษตรในรูปแบบที่ทันสมัย/สมัยใหม่
- 1) การจัดตั้งองค์กร SAFER
- มีสิทธิในการซื้อที่ดิน ถ้าหากเกษตรกรต้องการขายที่ดินของตนเอง SAFER จะรับซื้อในราคาที่ดินตามพื้นที่นั้นๆ
 - ขายที่ดินที่ซื้อมานั้นกลับให้กับเกษตรกร โดยเฉพาะเกษตรกรรุ่นใหม่ => รวมถึงการช่วยรวมที่ดินให้กับเกษตรกร
- 2) การให้เช่าระยะยาว (ไม่ใช่เฉพาะที่ฝรั่งเศส) => ประกันสิทธิให้กับผู้เช่า
- ผู้เช่าสามารถเลือกปลูกพืชชนิดใดก็ได้
 - ผู้เช่าสามารถเช่าที่ดินได้อย่างต่อเนื่องตราบที่จ่ายค่าเช่า และเจ้าของที่ดินไม่ได้เริ่มทำเกษตรด้วยตนเอง
 - ผู้เช่าจ่ายค่าเช่าในราคาคงที่ ตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในระดับจังหวัด

United States ประเทศสหรัฐอเมริกา

- นโยบายในการสนับสนุนได้ใช้คำว่า «เกษตรกรมือใหม่» มากกว่าคำว่า «เกษตรกรรุ่นใหม่»
 - เกษตรกรมือใหม่: เกษตรกรที่เพิ่งเริ่มทำเกษตรมาน้อยกว่า **10 ปี**
- นโยบาย
 - ในระดับสหพันธรัฐ: การให้กู้ยืมเงิน ถึง **100%** สำหรับวงเงินในการซื้อที่ดิน
 - ในบางรัฐ
 - กรณีเกษตรกรเซนต์สัญญาการให้เช่าแก่เกษตรกรรุ่นใหม่ สามารถลดการจ่ายภาษี (การทำข้อตกลงการแบ่งผลผลิตทางการเกษตรกับเกษตรกรรุ่นใหม่+การจ่ายค่าเช่าคงที่)
 - บางรัฐมีมูลนิธิในการซื้อที่ดินจากเกษตรกรที่ต้องการขายที่ดิน และขายกลับให้กับเกษตรกรรายอื่น แต่มีเงื่อนไขคือ ถ้าเกษตรกรรายนั้นๆ ต้องการขายในอนาคตนั้น ต้องขายในราคาตามมูลค่าทางการเกษตรเท่านั้น

Other countries ประเทศอื่นๆ

- ประเทศเกาหลี: การสนับสนุนให้กู้เงินระยะยาว
- ประเทศญี่ปุ่น: การสนับสนุนเงินบำนาญเพิ่มเติมให้กับเกษตรกรผู้สูงอายุ ถ้าเกษตรกรรายนั้นๆ ถ่ายโอนที่ดินให้กับเกษตรกรรุ่นใหม่
- ประเทศตูนิเซีย: การสนับสนุนเกษตรกรรุ่นใหม่ที่มีคุณสมบัติที่เหมาะสม
 - การให้เงินกู้ระยะยาวเพื่อให้เข้าถึงที่ดินทำการเกษตร
 - การสนับสนุนในการออกแบบแผนธุรกิจเกษตร
 - การเยี่ยมฟาร์มของเกษตรกรในช่วงปีแรก เพื่อให้การสนับสนุนการจัดการฟาร์ม

Summary: ตารางสรุปนโยบายการสนับสนุนเกษตรกรรุ่นใหม่แต่ละประเทศ

	กลุ่มประเทศสหภาพยุโรป	สหรัฐอเมริกา	ญี่ปุ่น	เกาหลี
เกษตรกรผู้สูงอายุที่ให้เช่าที่ดินหรือขายที่ดินให้กับเกษตรกรรุ่นใหม่นั้นจะได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล	ใช่ *	ใช่ *	ใช่	ไม่ใช่
มีหน่วยงานที่ทำงานร่วมกันในการสร้างความมั่นใจว่าราคาที่ดินจะไม่สูงเกินกว่ามูลค่าการเกษตร เนื่องจากการเก็งกำไรเรื่องที่ดิน	ใช่ *	ใช่ *	ไม่ใช่	ไม่ใช่
การสนับสนุนเงินกู้ยืมให้กับเกษตรกรรุ่นใหม่	ใช่	ใช่	ใช่	ใช่
การให้ทุนการทำเกษตรสำหรับเกษตรกรที่มีคุณสมบัติที่เหมาะสม	ใช่	ไม่ใช่	ไม่ใช่	ไม่ใช่
การจัดอบรมให้ความรู้	ใช่	ใช่	ใช่	ใช่
การรับประกันเรื่องเงื่อนไขและช่วงระยะเวลาในการเช่าที่ดินให้กับเกษตรกรรุ่นใหม่	ใช่ *	ไม่ใช่	ไม่ใช่	ไม่ใช่

หมายเหตุ: * เฉพาะบางประเทศเท่านั้น

Impacts? ผลที่เกิดขึ้นจากการหนุนเสริมทางนโยบายฯ

- งานการศึกษาเรื่องผลที่เกิดขึ้นจากนโยบายฯ ยังมีน้อย
- ในกลุ่มประเทศยุโรป: มาตรการการสนับสนุนโครงการให้กับผู้สูงอายุที่เกษียณอายุตัวเองเร็วขึ้น ยังเป็นที่วิพากษ์วิจารณ์ เพราะมีการสนับสนุนเรื่องเงินบำนาญให้กับผู้สูงอายุอยู่แล้ว
- ประเทศญี่ปุ่น, กลุ่มประเทศยุโรป: เกษตรกรผู้สูงอายุมีการคัดค้านในการเกษียณอายุในการทำการเกษตร เพราะเกษตรกรยังคงมีวิถีทางสังคมทำการเกษตร.....เป็นไปได้ไหมในการปรับมาเป็นหุ้นส่วนทำการเกษตรร่วมกับคนรุ่นใหม่แทน
- ประเทศฝรั่งเศส: อายุเฉลี่ยของเกษตรกรยังคนที่มานานกว่า **20** ปีแล้ว
 - เนื่องจากเป็นผลจากการสนับสนุนทางนโยบายของรัฐที่ผ่านมา?
 - ในกลุ่มประเทศยุโรป: มีการเปลี่ยนแปลงของกลุ่มอายุเกษตรกรที่ต่างกัน เนื่องจากความสัมพันธ์ของขนาดฟาร์มในแต่ละประเทศแตกต่างกัน

Which opportunities for Thailand?: โอกาสการสนับสนุนเกษตรกรรุ่นใหม่สำหรับประเทศไทย ?

1) การประเมินผลกระทบในด้านบวก และด้านลบ ของนโยบายที่เป็นไปได้ในการปรับใช้ในประเทศไทย

	อะไรที่น่าจะเป็นข้อจำกัดผลกระทบในด้านบวกที่อาจเกิดขึ้น	อะไรที่น่าจะเป็นผลทางด้านลบของนโยบาย
การอบรมให้ความรู้	การจัดกระบวนการอบรมแต่ละครั้ง เกษตรกรได้ความรู้/เนื้อหาตรงกับที่ต้องการหรือไม่? (เช่น การปฏิบัติการทางการเกษตร, การทำบัญชีฟาร์ม และการวางแผนด้านการผลิต, ด้านการตลาด)	
เกษตรกรผู้สูงอายุที่ให้เช่าที่ดินหรือขายที่ดินให้กับเกษตรกรรุ่นใหม่นั้น จะได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล	เกษตรกรผู้สูงอายุไม่ยอมรับที่จะให้เกษตรกรรายอื่นเช่าที่ดินของตนเอง (หรือปล่อยให้อำนาจในการตัดสินใจเกี่ยวกับที่ดินให้กับคนอื่น) เนื่องด้วยเหตุผลทางวัฒนธรรม หรือเพราะว่าเกษตรกรผู้สูงอายุต้องการที่จะมาทำเกษตรต่อในเวลาที่ต้องการ	อาจเกิดความเสี่ยงที่เกษตรกรผู้สูงอายุไม่ต้องการรับเงินบำนาญจากมาตรการนี้
การให้เงินกู้ยืมให้กับเกษตรกรรุ่นใหม่	ลักษณะของระบบการให้กู้ยืมเงิน (จำนวนวงเงิน, การค้ำประกัน, ระยะเวลา, อัตราดอกเบี้ย) นั้นมีการปรับให้เหมาะสมกับความต้องการ และศักยภาพของเกษตรกรรุ่นใหม่ขนาดไหน?	เกษตรกรรุ่นใหม่อาจติดอยู่ในวงจรหนี้สิน
การให้ทุนการทำเกษตรสำหรับเกษตรกรที่มีคุณสมบัติที่เหมาะสม		เป็นการเพิ่มต้นทุนให้รัฐ
มีหน่วยงานที่ทำงานร่วมกันในการสร้างความมั่นใจว่าราคาที่ดินจะไม่สูงเกินกว่ามูลค่าการเกษตร เนื่องจากการเก็งกำไรเรื่องที่ดิน		ถ้าเป็นมาตรฐานเชิงบังคับ (เหมือนกับฝรั่งเศส) ก็จะเป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของเกษตรกร
การรับประกันเรื่องเงื่อนไขและช่วงระยะเวลาในการเช่าที่ดินให้กับเกษตรกรรุ่นใหม่		มาตรการนี้อาจจะกลายเป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของเกษตรกร

2) การประเมินศักยภาพด้านงบประมาณ ในการสนับสนุนเกษตรกรรุ่นใหม่ ได้อย่างทั่วถึง

Taking into account diversity of YF: ความหลากหลายกลุ่มของเกษตรกรรุ่นใหม่

- ในประเทศฝรั่งเศสช่วงปี พ.ศ.2503-2512: เกษตรกรรุ่นใหม่มีลักษณะกลุ่มเดียว
 - ทำการเกษตรเต็มเวลา
 - เน้นด้านเศรษฐกิจ โดยเพิ่มประสิทธิภาพทางการเทคนิค

=> เงื่อนไข: ได้รับประกาศนียบัตร/อนุปริญญาทางการเกษตร, มีขนาดที่ดินที่เหมาะสม, การเขียนแผนธุรกิจที่สามารถพิจารณาได้ว่าสามารถอยู่ได้จริงในภาคการเกษตร
- ปัจจุบันในประเทศฝรั่งเศส: มีความหลากหลายของกลุ่มเกษตรกรที่เพิ่งเริ่มต้น (เกษตรกรรายย่อย, เกษตรกรที่ทำกิจกรรมที่หลากหลาย, และเกษตรกรที่เริ่มทำเกษตรอายุมากกว่า 40 ปี)
 - ในปี 2552: 2/3 ของเกษตรกรที่เริ่มทำเกษตรนั้น ไม่ได้เข้าร่วมดำเนินการภายใต้มาตรการการหนุนเสริมของรัฐ



ในประเทศฝรั่งเศส: เรื่องความหลากหลายกลุ่มของเกษตรกรที่มีการจัดการฟาร์มที่แตกต่างกัน ถือเป็นประเด็นใหม่ => การอภิปรายถึงรูปแบบการสนับสนุนที่เหมาะสมให้กับเกษตรกร

Conclusion: สรุปประเด็นการนำเสนอ

- นโยบายการสนับสนุนเกษตรกรรุ่นใหม่มีรูปแบบที่หลากหลาย
 - เป้าหมายการสนับสนุน: จากเป้าหมายที่จะเพิ่มศักยภาพของฟาร์ม กลายเป็นเหมือนข้อจำกัดในการสนับสนุนเกษตรกรรุ่นใหม่
 - ด้านการเงิน: การหมุนเงินผ่านทางนโยบายในการสนับสนุนเกษตรกรรุ่นใหม่
- ในบางประเทศมีการจัดทำนโยบายสนับสนุนเกษตรกรรุ่นใหม่มาตั้งแต่ช่วงปี พ.ศ.2503-2512 จากนั้นก็มีการพัฒนานโยบายเรื่อยมา
- ประเทศไทยมีบริบทที่เฉพาะ เช่น เงินบำนาญสำหรับผู้สูงอายุ: นโยบายที่คล้ายคลึงกัน แต่ก็น่าจะมีผลกระทบที่เกิดขึ้นแตกต่างกัน => ต้องมีการวิเคราะห์ประเด็นที่เพิ่มขึ้น