

นโยบายการสนับสนุนเกษตรกรรุ่นใหม่: การทบทวนงานศึกษาในระดับนานาชาติ และครั้งแรกจากมุมมองของประเทศไทย

Nicolas Faysse

หน่วยการจัดการน้ำ G-Eau, สถาบันวิจัย Cirad,
มหาวิทยาลัย Montpellier, เมือง Montpellier ประเทศ
ฝรั่งเศส; สถาบันเทคโนโลยีแห่งเอเชีย, ประเทศไทย
ติดต่อ: faysse@cirad.fr

เกษตรกรในประเทศไทยนั้นกำลังเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุอย่างรวดเร็ว ซึ่งอาจเป็นอุปสรรคที่สำคัญสำหรับภาคการเกษตรในการเผชิญกับความท้าทายในปัจจุบันในด้านเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อม ทำให้เกิดคำถามว่าควรจะมีการสนับสนุนเกษตรกรรุ่นใหม่อย่างไรได้กลายเป็นประเด็นแลกเปลี่ยนในวงกว้าง ซึ่งที่ผ่านมาได้มีการริเริ่มโครงการสนับสนุนเกษตรกรรุ่นใหม่ขึ้นหลายโครงการในช่วง 10 ปีก่อน และเพื่อเป็นการสนับสนุนประเด็นการแลกเปลี่ยนดังกล่าว งานศึกษาในครั้งนี้จึงได้นำเสนอการทบทวนนโยบายที่สนับสนุนเกษตรกรรุ่นใหม่ในหลายประเทศ โดยเน้นกลุ่มประเทศในสหภาพยุโรป, สหรัฐอเมริกา, ญี่ปุ่นและเกาหลีใต้ ซึ่งนโยบายของกลุ่มประเทศดังกล่าวนั้นมีความหลากหลายหลายในการดำเนินงาน และงบประมาณในการสนับสนุน ซึ่งมีความสัมพันธ์กับวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานของนโยบายแต่ละประเทศ นโยบายการสนับสนุนเกษตรกรรุ่นใหม่ของกลุ่มประเทศดังกล่าวนี้ประกอบด้วย 1) การสนับสนุนให้เกษตรกรผู้สูงอายุมีการโอนถ่ายที่ดินให้กับคนรุ่นใหม่ หรือ การเป็นหุ้นส่วนทำการเกษตรร่วมกับคนรุ่นใหม่ 2) การควบคุมราคาขายที่ดิน 3) การสนับสนุนการให้กู้ยืมเงิน, การให้เงินอุดหนุน, และการจัดกระบวนการอบรมให้กับเกษตรกรรุ่นใหม่ 4) การรับประกันเงื่อนไขและระยะเวลาในการเช่าที่ดิน นอกจากนี้งานศึกษายังได้มีการประเมินถึงประเด็นที่อาจเป็นสิ่งสำคัญในการสนับสนุนให้เกิดการแลกเปลี่ยนเกี่ยวกับรูปแบบของนโยบายที่สามารถนำมาดำเนินการในประเทศไทย

1. บทนำ

สังคมไทยกำลังก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ เช่นเดียวกับหลายประเทศในเอเชีย (Ariyapruchya และคณะ, 2559) ซึ่งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวถือเป็นสิ่งสำคัญต่อประชากรภาคการเกษตรในการนำไปสู่ความท้าทายหลายประการ ประการแรก สำหรับเกษตรกรผู้สูงอายุหลายรายพบว่า การผลิตเกษตรได้กลายเป็นเพียงรายได้ส่วนหนึ่งจากแหล่งรายได้อื่น (เช่น เงินบำนาญ และการได้รับการส่งเงินจากบุตรหลาน, Nilson, 2557) เกษตรกรผู้สูงอายุจึงไม่มีการลงทุนด้านเวลาและการจัดการไร่นาของตนเองที่ทำอยู่ในปัจจุบัน ประการที่สอง เกษตรกรผู้สูงอายุหลายรายยังคงการผลิตเกษตรในรูปแบบเดิม และประการที่สาม จากการสำรวจเกษตรกรในจังหวัดปราจีนบุรีพบว่า ทายาทของเกษตรกรผู้ปลูกข้าวรายย่อยส่วนใหญ่ ไม่ต้องการสืบทอดในการผลิตเกษตรหลังจากที่เกษตรกรกลุ่มนี้เกษียณอายุจากการทำนา (Faysse และคณะ, 2560) นอกจากนี้ เกษตรกรอาจจะมีคลังเงินในการลงทุนในไร่นาของตนเองถ้าหากยังไม่สามารถระบุทายาทที่ชัดเจนในการสืบทอดทำการเกษตรหลังจากที่เกษตรกรเกษียณอายุ ด้วยเหตุผลหลัก 3 ประการนี้ แสดงให้เห็นว่าเกษตรกรผู้สูงอายุอาจมีข้อจำกัดต่อการเปลี่ยนระบบการผลิตเกษตร

ในปี พ.ศ.2558 ที่ผ่านมา ทางรัฐบาลได้ดำเนินงานภายใต้ “โครงการเกษตรแปลงใหญ่” ซึ่งเกษตรกรรายย่อยจะได้รับการสนับสนุนให้มีการทำงานร่วมกัน เพื่อลดต้นทุนการผลิตและรวมกลุ่มทำการตลาด (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2560) อย่างไรก็ตามโครงการดังกล่าวนั้นจำเป็นต้องดำเนินงานแบบเชิงรุกทั้งในระดับไร่นาและกลุ่มเกษตรกร เนื่องจากข้อจำกัดของเกษตรกรผู้สูงอายุดังกล่าว ความเสี่ยงคือเกษตรกรหลายรายติดกับดักของวงจรอุบาทว์ของนวัตกรรมเกษตรที่จำกัด, มีรายได้การผลิตเกษตรกรน้อย, และความสนใจของคนรุ่นใหม่มาตีบทอดการผลิต เกษตรกรนั้นยังมีจำกัด จากสถานการณ์นี้อาจส่งผลให้ประสิทธิภาพภาคการเกษตรของไทยลดลงในการเผชิญกับความท้าทายทางด้านเศรษฐกิจในปัจจุบัน (เช่น การคงความสามารถในการแข่งขัน โดยเฉพาะเทียบกับประเทศอื่นที่มีค่าจ้างแรงงานที่ถูกกว่า) รวมถึงความท้าทายทางด้านสิ่งแวดล้อม (เช่น การยกระดับการผลิตเกษตรที่ส่งผลการเกิดมลภาวะน้อยลง และมีส่วนที่ทำให้ลดภาวะโลกร้อน)

ประเด็นการแลกเปลี่ยนในเรื่องนโยบายการสนับสนุนเกษตรกรรุ่นใหม่ในประเทศไทยยังถือว่าอยู่ในช่วงการเริ่มต้น ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมาหลายชุดโครงการได้ดำเนินการเพื่อสนับสนุนเกษตรกรรุ่นใหม่ องค์ประกอบหลักของโครงการในชุดนี้ส่วนใหญ่จะเน้นด้านการเสริมสร้างศักยภาพของเกษตรกร (Tapanapunnitikul และ Prasunpangsri, 2557) สำหรับการจัดสรรที่ดินจำนวนหนึ่งให้กับเกษตรกรโดยสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น พบว่ายังคงจำกัดการเข้าถึงที่ดิน, แหล่งเงินทุนและการตลาดให้กับเกษตรกร ส่วนประเด็นด้านนโยบายสนับสนุนเกษตรกรรุ่นใหม่อาจต้องมีการแลกเปลี่ยนข้อคิดเห็นกันต่อไป โดยเฉพาะประเด็นคำถามที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้ 1) ประเภทการผลิตเกษตรรูปแบบใด (ในแง่ของขนาดพื้นที่, ผลผลิตทางการเกษตร ฯลฯ) ที่ควรสนับสนุนให้กับเกษตรกรรุ่นใหม่ 2) ประเภทการสนับสนุนให้กับเกษตรกรรุ่นใหม่สมควรอยู่ในรูปแบบใด และ 3) ควรจะมีการสนับสนุนเกษตรกรรุ่นใหม่จำนวนเท่าใดถึงจะสามารถลดการเกิดเกษตรกรผู้สูงอายุ และสามารถหยุดวงจรอุบาทว์ดังกล่าวข้างต้น

การสนับสนุนเกษตรกรรุ่นใหม่ได้ถือเป็นเรื่องแลกเปลี่ยนหลักในหลายประเทศทั่วโลกมากกว่า 60 ปี โดยเฉพาะประเทศฝรั่งเศสที่ได้มีการแลกเปลี่ยนประเด็นดังกล่าวเมื่อทศวรรษ 1960 (พ.ศ.2503-2512) ที่ผ่านมา ซึ่งในช่วงเวลาดังกล่าวนั้น สหภาพเกษตรกรรุ่นใหม่แห่งประเทศฝรั่งเศสได้มีการเรียกร้องให้ทางรัฐบาลหยุดการพิจารณานโยบายเกษตรที่ได้มุ่งเน้นให้การสนับสนุนราคาผลผลิตทางการเกษตรเพียงอย่างเดียว (ซึ่งนโยบายดังกล่าวนี้มักเชื่อมโยงกับเกษตรกรรายใหญ่เป็นหลัก) แต่ภาครัฐควรมีการพัฒนา นโยบายเกษตรที่เน้นด้านโครงสร้างของการผลิตเกษตร โดยเฉพาะการให้การสนับสนุนเกษตรกรรุ่นใหม่ในการทำการเกษตรที่ยั่งยืนและอยู่ได้จริงในเชิงรายได้ (Goure, 2551)

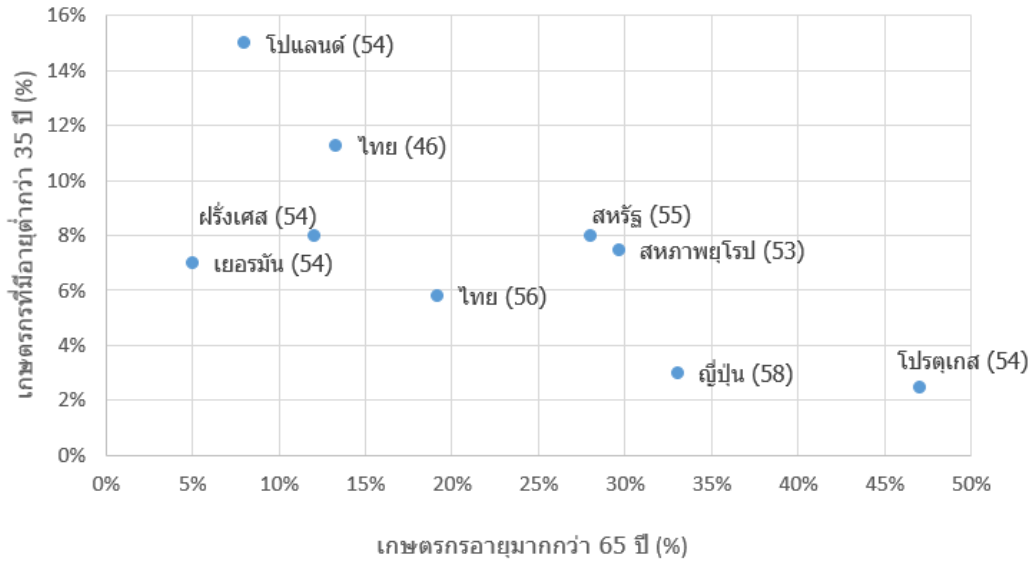
ในงานศึกษาครั้งนี้เป็นการนำเสนอผลการทบทวนนโยบายที่ให้การสนับสนุนเกษตรกรรุ่นใหม่ในบางประเทศ โดยได้เน้นการศึกษาดังกล่าวในกลุ่มประเทศสหภาพยุโรป, ประเทศสหรัฐอเมริกา, ประเทศญี่ปุ่น และประเทศเกาหลี ซึ่งในการวางนโยบายเพื่อที่จะให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อสถานการณ์เกษตรกรผู้สูงอายุในด้านการเกษตรในอนาคตนั้น ประเทศไทยนั้นจะต้องทำให้บรรลุผลในแง่ของเป้าหมายและแนวทางของการดำเนินการให้ได้จริง จากการศึกษาของกลุ่มประเทศดังกล่าวพบว่า แต่ละประเทศนั้นได้พัฒนานโยบายในการสนับสนุนเกษตรกรรุ่นใหม่มาหลายสิบปีแล้ว และบางประเทศก็ได้บรรลุเป้าหมายและแนวทางในการสนับสนุนได้จริง ส่วนการอภิปรายของงานศึกษาครั้งนี้เป็นการนำเสนอบางประเด็นของนโยบายที่อาจเป็นประโยชน์ต่อการกำหนดนโยบายในการสนับสนุนเกษตรกรรุ่นใหม่ในประเทศไทย

ในการเชื่อมโยงกันระหว่างนโยบายในประเทศอื่นกับสถานการณ์ในประเทศไทยนั้น สิ่งสำคัญที่ควรคำนึงคือ ประเภทการสนับสนุนในรูปแบบใดที่เกษตรกรรุ่นใหม่ของประเทศไทยต้องการ (เช่น การเข้าถึงที่ดินทำเกษตร, แหล่งเงินทุน, ข้อมูลข่าวสาร และการตลาด) ซึ่งอาจจะแตกต่างจากความต้องการสนับสนุนของเกษตรกรรุ่นใหม่ในประเทศอื่น ตัวอย่างเช่น ในประเทศญี่ปุ่น หรือ กลุ่มประเทศส่วนใหญ่ในสหภาพยุโรปนั้น การเข้าถึงที่ดินทำเกษตรนั้นเป็นเรื่องยาก (Zondag และคณะ, 2558) ขณะเดียวกันเกษตรกรรุ่นใหม่หลายประเทศในแอฟริกาสามารถเข้าถึงที่ดินทำเกษตรได้ไม่ยาก ในงานศึกษาครั้งนี้ไม่ใช่เป็นการค้นหานโยบายที่สำเร็จรูปมาใช้ในประเทศไทย แต่เป็นศึกษาความหลากหลายของนโยบายที่น่าจะสามารถนำมาพิจารณา รวมถึงการคิดเกี่ยวกับรูปแบบประเด็นคำถามเพื่อนำมาวิเคราะห์ถึงประสิทธิภาพนโยบายของประเทศไทย

2. การกระจายตัวของอายุเกษตรกรในประเทศต่าง ๆ

หัวข้อนี้เป็นการเปรียบเทียบการกระจายตัวของอายุเกษตรกรในประเทศไทยและประเทศต่างๆ ของสหภาพยุโรป ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศญี่ปุ่น ในแผนภาพที่ 1 นั้น เป็นการนำเสนอสัดส่วนของเกษตรกรที่อายุน้อยกว่า 35 ปี และเกษตรกรที่มีอายุมากกว่า 65 ปีในประเทศดังกล่าว ในกลุ่มประเทศสหภาพยุโรปนั้นมีบริบทของอายุเกษตรกรที่หลากหลาย เช่น 8% ของเกษตรกรในประเทศโปแลนด์ที่มีอายุมากกว่า 65 ปี ขณะเดียวกันเกษตรกรในประเทศโปรตุเกสมีสัดส่วนอายุเกษตรกรที่สูงกว่า 65 ปี ถึง 47% ส่วนเกษตรกรในประเทศญี่ปุ่นนั้นโดยมากเป็นเกษตรกรผู้สูงอายุ ซึ่งโดยทั่วไปเกษตรกรมือใหม่ในประเทศญี่ปุ่นส่วนใหญ่อายุมากกว่า 60 ปี ที่ “กลับบ้านมาทำการเกษตร” (Uchiyama และ Whitehead, 2555)

จากฐานข้อมูลสำมะโนเกษตรในปี พ.ศ.2556 พบว่า สัดส่วนอายุเกษตรกรของประเทศไทยอยู่ในระดับตำแหน่งกึ่งกลางของแผนภาพที่ 1 อย่างไรก็ตามความแตกต่างของสัดส่วนอายุเกษตรกรของไทยและประเทศอื่นในแผนภาพที่ 1 นั้นมีความแตกต่างชัดเจนหากมองดูพัฒนาการช่วงอายุดังกล่าว ในประเทศฝรั่งเศสนั้น เกษตรกรมีอายุโดยเฉลี่ยที่ 51 ปี ในปี พ.ศ.2531 และในปี พ.ศ.2553 อายุเฉลี่ยของเกษตรกรผู้ชายที่ 49 ปี ส่วนผู้หญิงที่ 53 ปี (Lebourg, 2558; กระทรวงเกษตรแห่งประเทศฝรั่งเศส, 2559) จากแผนภาพที่ 1 จะเห็นว่าตำแหน่งสัดส่วนอายุเกษตรกรของประเทศฝรั่งเศสนั้นไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงมากในช่วงปี พ.ศ. 2543 และ พ.ศ. 2554 ส่วนประเทศอังกฤษนั้นพบว่าอายุเฉลี่ยของเกษตรกรเพิ่มขึ้นจาก 55 ปี เป็น 58 ปีเท่านั้น ในช่วงปี พ.ศ. 2533 ถึง พ.ศ. 2548 (กรมสิ่งแวดล้อม อาหารและชนบทแห่งประเทศอังกฤษ, 2549) ในทางกลับกัน แผนภาพที่ 1 ได้แสดงถึงการเปลี่ยนแปลงตำแหน่งของประเทศไทยอย่างรวดเร็วในช่วงปี พ.ศ.2536 ถึง พ.ศ.2556 ซึ่งสอดคล้องกับงานศึกษาในหมู่บ้านภาคตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศไทย พบว่าเกษตรกรมีอายุเฉลี่ยเพิ่มขึ้นจาก 36 ปี เมื่อ 25 ปีก่อน (พ.ศ.2525) เป็น 55 ปี ในปี พ.ศ.2551 (Rigg และคณะ, 2555) หากยังไม่มีมาตรการดำเนินงานแก้ไขสถานการณ์ดังกล่าว ประเทศไทยอาจมีการเปลี่ยนแปลงตำแหน่งของสัดส่วนช่วงอายุของเกษตรกรอยู่มุมขวาล่างของแผนภาพที่ 1 ในอนาคต



แผนภาพที่ 1 การกระจายตัวของอายุเกษตรกรในประเทศต่าง ๆ (ในวงเล็บคือปีที่ทำการเก็บข้อมูล)

(แหล่งข้อมูล: กระทรวงเกษตรแห่งประเทศฝรั่งเศส, 2543; กระทรวงเกษตรประเทศญี่ปุ่น, 2560; สำนักงานสถิติแห่งชาติแห่งประเทศไทย, 2556; Wang, 2558; กระทรวงเกษตรสหรัฐอเมริกา, 2557; Zagata และ Sutherland, 2558)

3. นโยบายสนับสนุนเกษตรกรรุ่นใหม่

3.1 สหภาพยุโรป

ภาคการเกษตรในสหภาพยุโรปได้รับการสนับสนุนผ่านนโยบายเกษตรร่วม (Common Agricultural Policy) โดยนโยบายนี้มีสาระสำคัญอยู่ 2 ประการ คือ ประการแรก สนับสนุนการผลิตทางการเกษตรและจัดเงินสนับสนุนโดยตรงให้แก่เกษตรกรโดยมีประเภทของการผลิตและขนาดพื้นที่เพาะปลูกเป็นเกณฑ์ โดยจำนวนเงินสนับสนุนต่อหนึ่งเฮกตาร์ไม่ได้ขึ้นอยู่กับปริมาณผลผลิต และประการที่สอง ส่งเสริมแผนดำเนินการพัฒนาพื้นที่ชนบท

คำนิยามอย่างเป็นทางการของคำว่า เกษตรกรรุ่นใหม่ ในสหภาพยุโรป คือ ผู้ที่มีอายุน้อยกว่า 40 ปีและเริ่มทำการเกษตรมานานน้อยกว่า 5 ปี (Adamowicz และ Szepeluk, 2559) ตั้งแต่ทศวรรษ 1990 (พ.ศ.2524 – 2533) ได้มีการกำหนด 3 มาตรการหลักขึ้นในระดับองค์การร่วมทางเศรษฐกิจแห่งยุโรป (ซึ่งกลายเป็นสหภาพยุโรปในภายหลัง) เพื่อสนับสนุนการเกษตรกรรุ่นใหม่ (Duric และ Njegovan, 2558; คณะกรรมาธิการยุโรป, 2558; Wang, 2558) มาตรการเหล่านี้ใช้ในประเทศในสหภาพยุโรปเกือบทั้งหมด แต่เกณฑ์การคัดเลือกผู้ที่ได้รับการสนับสนุน, รูปแบบการสนับสนุนและงบประมาณในแต่ละมาตรการนั้นแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศของกลุ่มสหภาพยุโรป

- 1) **การเพิ่มเงินสนับสนุนโดยตรงให้กับเกษตรกร** ซึ่งภายใต้มาตรการนี้อยู่ในหลักการแรกที่เกษตรกรรุ่นใหม่สามารถรับเงินสนับสนุนโดยตรงต่อเฮกตาร์เพิ่มขึ้นได้ถึง 25% จากสหภาพยุโรป
- 2) **โครงการเกษียณอายุที่กำหนด** มาตรการนี้อยู่ในหลักประการที่สอง ซึ่งเริ่มดำเนินการในประเทศฝรั่งเศสช่วงทศวรรษ 1960s (พ.ศ.2503-2512) ณ เวลานั้น เกษตรกรที่มีอายุมากกว่า 65 ปี จะได้รับรายได้เพิ่มจากเงินบำนาญหากถ่ายโอนที่ดินให้กับเกษตรกรที่มีอายุน้อยกว่า 45 ปี (Davis และคณะ, 2556) ต่อมามาตรฐาน

คล้ายกันนี้ได้ถูกนำไปใช้ในประเทศต่างๆ ของสหภาพยุโรปตั้งแต่ปี พ.ศ.2535 ส่วนเกษตรกรที่มีอายุระหว่าง 55-64 ปี หากสามารถถ่ายโอนที่ดินให้กับเกษตรกรรุ่นใหม่จะได้รับเงินบำนาญในอัตราคงที่ อย่างไรก็ตามมาตรฐานการนี้สิ้นสุดลงในปี พ.ศ.2556 เนื่องจากได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ด้านประสิทธิภาพในการดำเนินการ (อ่านรายละเอียดเพิ่มเติมจากข้อมูลด้านล่าง) ในประเทศฝรั่งเศสมาตรการนี้ถูกแทนที่ด้วยมาตรการการปรับลดเงินอุดหนุน

- 3) **การสนับสนุนการสร้างเกษตรกรรุ่นใหม่** มาตรการนี้ (เรียกว่ามาตรการ 112) ถูกจัดอยู่ในหลักประกันที่สอง ซึ่งมาตรการนี้มีการสนับสนุนเกษตรกรรุ่นใหม่สามารถเข้าถึงเงินอุดหนุน และเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำได้ โดยปกติแล้วเกษตรกรรุ่นใหม่จำเป็นต้องมีวุฒิการศึกษาด้านการเกษตร และมีการเตรียมแผนธุรกิจเพื่อที่จะได้รับการสนับสนุนดังกล่าว

ตั้งแต่แรกเริ่มจนถึงปัจจุบันพบว่าประเทศฝรั่งเศสเป็นประเทศที่ใช้งบประมาณในการสนับสนุนเกษตรกรรุ่นใหม่มากที่สุด ในสหภาพยุโรป (Gregory, 2553) ในปี พ.ศ. 2551 ประเทศฝรั่งเศสใช้งบประมาณในการสนับสนุนดังกล่าวประมาณ 160 ล้านยูโรตามมาตรการ 112 ซึ่งมีเกษตรกรรุ่นใหม่ จำนวน 7,000 รายได้รับประโยชน์จากมาตรการนี้

ในช่วงต้นทศวรรษ 1960s (พ.ศ. 2503-2512) ประเทศฝรั่งเศสได้มีดำเนินงานนโยบายอื่นเพื่อสนับสนุนเกษตรกรรุ่นใหม่ นโยบายดังกล่าวได้มีการประกาศใช้เพื่อการส่งเสริมการผลิตเกษตรสมัยใหม่และสร้างเกษตรกรรุ่นใหม่ให้มีการผลิตเกษตรที่ยั่งยืนและอยู่ได้จริงในเชิงเศรษฐกิจ สำหรับเงื่อนไขการรับเงินอุดหนุนนั้น เกษตรกรรุ่นใหม่ควรมีพื้นที่ทำการเกษตรมากกว่าเกณฑ์ขั้นต่ำ ซึ่งขึ้นกับแต่ละพื้นที่ นโยบายดังกล่าวมีเป้าหมายคือลดการทำเกษตรพื้นที่ขนาดใหญ่ ดังนั้นเพื่อให้เกษตรกรรุ่นใหม่สามารถเข้าถึงพื้นที่ทำการเกษตรขนาดกลางได้จริง จึงได้มีการดำเนินนโยบายดังต่อไปนี้

นโยบายแรกนั้นเกิดจากการก่อตั้งขององค์กรการพัฒนาที่ดินในเขตพื้นที่ชนบท (หรือ SAFER ซึ่งเป็นชื่ออักษรย่อของหน่วยงานในภาษาฝรั่งเศส) องค์กรนี้อยู่ในรูปของวิสาหกิจโดยมีหน่วยงานทางภาครัฐและสหภาพเกษตรกรเป็นผู้ถือหุ้น SAFERs จะได้รับแจ้งทันทีหากมีการขายที่ดินในพื้นที่ภาคการเกษตรหรือในเขตพื้นที่ธรรมชาติ และมีสิทธิในการซื้อที่ดินผืนนั้นก่อน SAFERs สามารถซื้อที่ดินตามราคาที่กำหนดจากเกณฑ์การตั้งราคาที่เหมาะสม จากนั้น SAFERs จะขายที่ดินกลับให้แก่เกษตรกรหลังจากกระบวนการจัดรูปที่ดิน ในการขายที่ดินให้กับเกษตรกรนั้น SAFERs จะให้โอกาสสำหรับเกษตรกรที่มีที่ดินทำการเกษตรลดลง และเกษตรกรรุ่นใหม่ก่อน (Sencébé, 2555; Hennessy, 2557) ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา องค์กรพัฒนาเอกชนอื่นๆ ได้เริ่มดำเนินการในรูปแบบเดียวกันในการรับซื้อที่ดินเพื่อให้เกษตรกรรุ่นใหม่เข้าถึงพื้นที่ทำการเกษตรได้จริง (Ravencroft, 2557)

ส่วนนโยบายที่สองนั้นจะเป็นการจัดการการเช่าที่ดินระยะยาว นโยบายนี้ได้ดำเนินการในช่วงปี พ.ศ. 2489 ที่ผ่านมา เพื่อเพื่อช่วยเหลือผู้เช่าที่ดินให้สามารถลงทุนและจัดการที่ดินในระยะยาวได้ (Barral และ Pinaud, 2560; Courleux, 2554) จากการดำเนินงานของนโยบายดังกล่าว เกษตรกรผู้เช่าที่ดินมีสิทธิในที่ดินดังต่อไปนี้ 1) เกษตรกรสามารถเลือกปลูกพืชได้ด้วยตนเอง, 2) สัญญาเช่าสามารถต่อสัญญาได้อัตโนมัติตราบไคที่ผู้เช่ายังชำระค่าเช่าอยู่ 3) ผู้เช่ามีสิทธิในการซื้อที่ดินก่อนถ้าหากเจ้าของที่ดินต้องการขายที่ดินนั้น เจ้าของที่ดินสามารถยุติสัญญาเช่าได้ต่อเมื่อผู้เช่าไม่ชำระค่าเช่าหรือเจ้าของที่ดินต้องการจะเริ่มทำการผลิตเกษตรเองเท่านั้น สำหรับราคาเช่าที่ดินนั้นจะมีการปรับแต่ละปี

ซึ่งขึ้นอยู่กับดัชนีการคำนวณการเช่าที่ดินในระดับภูมิภาค ส่วนประเทศอื่นในสหภาพยุโรปนั้นก็มียุทธศาสตร์ที่คล้ายกันแบบนี้ (Courleux, 2554)

3.2 สหรัฐอเมริกา

ในประเทศสหรัฐอเมริกานั้น นโยบายของรัฐโดยทั่วไปจะใช้แนวคิดของ “เกษตรกรรมมือใหม่” มากกว่าคำว่า เกษตรกรรุ่นใหม่ เกษตรกรมือใหม่ในที่นี้หมายถึงผู้ที่เริ่มทำการผลิตเกษตรน้อยกว่า 10 ปี (ไม่จำกัดอายุ) โดยมีกอง การเกษตรแห่งสหรัฐอเมริกาให้การสนับสนุนการกู้ยืมเงินระยะยาวให้กับเกษตรกรกลุ่มนี้ (Dodson และ Koenig, 2552; Kauffman, 2556) ถ้าหากเกษตรกรและโครงการการผลิตเกษตรได้เข้าหลักเกณฑ์ของการสนับสนุน หน่วยงานนี้สามารถ จัดสรรเงินกู้ยืมสูงถึง 100% สำหรับเกษตรกรที่ต้องการซื้อที่ดิน (วงเงินกู้ยืมถึง 200,000 เหรียญสหรัฐฯ)

หลายรัฐในสหรัฐอเมริกาได้ดำเนินการออกนโยบายหลายมาตรการควบคู่กับแนวคิดดังกล่าว เช่นในรัฐโอไฮโอว่า หากเกษตรกรรายใดมีการทำสัญญาเช่าที่ดินกับเกษตรกรมือใหม่สามารถลดหย่อนภาษีได้ (Freedgood และ Dempsey, 2557) นอกจากนี้สิทธิประโยชน์ทางภาษีจะเพิ่มขึ้นให้กับเกษตรกรที่ทำสัญญาร่วมลงทุนในการผลิตเกษตร (ซึ่งขึ้นอยู่กับ รูปแบบการลงทุนและการแบ่งความเสี่ยงร่วมกับเกษตรกรมือใหม่) เมื่อเทียบกับสัญญาเช่าที่ดินในอัตราค่าเช่าคงที่ ที่ผู้เช่า ต้องรับความเสี่ยงเพียงผู้เดียว

ในรัฐเวอร์มอนต์และรัฐแมสซาชูเซตส์นั้นมีกองทุนของรัฐบาลและเอกชนในการรับซื้อที่ดินจากเกษตรกรและขาย ทอดในตลาดอีกครั้ง โดยจะขายที่ดินตามมูลค่าของการผลิตเกษตร กองทุนจะเป็นผู้กำหนดมูลค่าทางของการผลิตเกษตร ดังกล่าว ซึ่งพิจารณาควบคู่กับจำนวนเกษตรกรที่สามารถเข้าถึงราคาได้จริงเมื่อต้องแข่งขันกับเกษตรกรรายอื่นเพื่อ ต้องการที่ดินไปประกอบการดำเนินธุรกิจทางการเกษตร อย่างไรก็ตามกองทุนมีสิทธิในการซื้อที่ดินเป็นอันดับแรกถ้าหาก พิจารณาว่าที่ดินดังกล่าวมีการใช้ไม่เหมาะสม กระบวนการดำเนินงานของกองทุนนี้มีเป้าหมายให้ราคาที่ดินทำการเกษตร อยู่ในระดับที่ต่ำเพื่อให้เกษตรกรมือใหม่สามารถเข้าถึงที่ดินได้จริง (Plotkin, 2558) จากการทำงานของกองทุนนี้มีความ คล้ายกับระบบการดำเนินงานขององค์กร FAFERS ประเทศฝรั่งเศส โดยต่างกันที่การขายที่ดินของเกษตรกรใน สหรัฐอเมริกาให้กับกองทุนนั้น อยู่บนฐานความสมัครใจ

3.3 ประเทศอื่น ๆ

เกษตรกรรุ่นใหม่ในประเทศเกาหลีที่เข้าร่วมเป็นส่วนหนึ่งของโครงการสนับสนุนทายาทเกษตรกรในการสานต่อ การผลิตเกษตรนั้นสามารถกู้ยืมเงินระยะยาวได้ 10 ปี (Ma, 2557) ในประเทศญี่ปุ่นนั้นมีโครงการให้เงินบำนาญแก่ เกษตรกรที่เกษียณอายุในช่วง 60-65 ปี และเกษตรกรจะได้รับเงินสนับสนุนเพิ่มหากมีการโอนพื้นที่ทำการเกษตรให้กับผู้สืบ ทอดทำการเกษตร (Uchiyama, 2557) เงินอุดหนุนดังกล่าวจะเพิ่มขึ้นถ้าหากที่ดินทำการเกษตรถ่ายโอนให้กับผู้สืบทอดที่ อายุน้อยกว่า 35 ปี และเพื่อเป็นการป้องกันการแยกส่วนของที่ดินทำการเกษตรหลังจากถ่ายโอนให้กับผู้สืบทอด เกษตรกร รายใดที่มอบบมรดกที่ดินให้กับผู้สืบทอดเพียงคนเดียวนั้น ในภายหลังจะได้รับยกเว้นภาษีการรับมรดก (Uchiyama และ Whitehead, 2555)

ในหลายประเทศพบว่ากลุ่มเกษตรกรรุ่นใหม่จะถูกคัดเลือกเพื่อรับการสนับสนุนในแผนงานของโครงการนำร่อง โดยเกษตรกรกลุ่มนี้จะเข้ารับการอบรมและเงินกู้ยืมเพื่อเริ่มต้นการผลิตเกษตร ตัวอย่างประเทศที่ได้ดำเนินการโครงการในรูปแบบนี้ เช่น ประเทศไต้หวัน (Kuo และ Coa, 2557) และ ประเทศบอตสวานา (Williams, 2555) ในประเทศตูนิเซีย นั้นหน่วยงานรัฐได้มีการสนับสนุนโครงการการผลิตเกษตรให้กับคนรุ่นใหม่ที่จบการศึกษาด้านการเกษตร โดยคนรุ่นใหม่กลุ่มนี้จะได้รับการสนับสนุนการกู้ยืมเงินระยะยาว, การหนุนเสริมเกษตรกรรุ่นใหม่ในด้านการออกแบบแผนธุรกิจ และการเยี่ยมไร่เนาของเกษตรกรในช่วงปีแรกของการสนับสนุนภายใต้โครงการดังกล่าว (หน่วยงานส่งเสริมการลงทุนภาคการเกษตรแห่งประเทศตูนิเซีย, 2559) หลายรัฐในประเทศแคนาดาและประเทศออสเตรเลียได้มีการสนับสนุนการกู้ยืมเงินให้กับเกษตรกรรุ่นใหม่เช่นเดียวกัน (Murphy, 2555) จากข้อมูลการนำเสนอของนโยบายของกลุ่มประเทศดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าประเทศในกลุ่มสหภาพยุโรปมีการดำเนินงานในระดับที่กว้างที่สุด และมีต้นทุนการดำเนินงานที่สูง นโยบายการสนับสนุนเกษตรกรรุ่นใหม่และเกษตรมือใหม่สามารถสรุปในตารางที่ 1 ได้ดังนี้

ตารางที่ 1 นโยบายการสนับสนุนเกษตรกรรุ่นใหม่และเกษตรมือใหม่

ประเภทของนโยบาย	สหภาพยุโรป	สหรัฐอเมริกา	ญี่ปุ่น	เกาหลี
เกษตรกรผู้สูงอายุจะได้รับเงินอุดหนุนจากหน่วยงานรัฐ ถ้าเกษตรกรรายนั้นให้เช่าหรือขายที่ดินต่อให้กับเกษตรกรรุ่นใหม่ หรือ ถ้าเกษตรกรรายนั้นร่วมเป็นหุ้นส่วนกับเกษตรกรรุ่นใหม่	ใช่*	ใช่*	ใช่	ไม่
เมืองค้กรที่สร้างความมั่นใจว่าราคาที่ดินจะไม่สูงไปกว่ามูลค่าการผลิตเกษตรในพื้นที่นั้น	ใช่*	ใช่*	ไม่	ไม่
การให้กู้ยืมเงินเพื่อเกษตรกรรุ่นใหม่โดยเฉพาะ	ใช่	ใช่	ใช่	ใช่
การอุดหนุนเงินทุนเริ่มแรกให้กับเกษตรกรรุ่นใหม่	ใช่	ไม่	ไม่	ไม่
การจัดกระบวนการอบรม	ใช่	ใช่	ใช่	ใช่
การประกันสิทธิตามเงื่อนไขและระยะเวลาในการเช่าที่ดิน	ใช่*	ไม่	ไม่	ไม่

* ในบางรัฐเท่านั้น

3.4 ผลกระทบและประสิทธิภาพของโครงการสนับสนุนเกษตรกรรุ่นใหม่

จากการทบทวนงานศึกษาที่เกี่ยวข้องพบว่า ยังไม่มีการศึกษาที่ประเมินผลที่ครอบคลุมในการดำเนินงานของนโยบายการสนับสนุนเกษตรกรรุ่นใหม่ในกลุ่มประเทศสหภาพยุโรป (Davis และคณะ, 2556) ส่วนในประเทศเกาหลีพบว่า นโยบายการสนับสนุนเกษตรกรรุ่นใหม่ยังมีไม่เพียงพอต่อการเปลี่ยนแปลงของการเกิดขึ้นของเกษตรกรผู้สูงอายุและยังขาดการดำเนินงานในการหนุนเสริมเกษตรกรรุ่นใหม่ (Kang, 2553) สำหรับมาตรการในส่งเสริมการสร้างเกษตรกรรุ่นใหม่ที่มีการศึกษาส่วนใหญ่ คือ โครงการการเกษียณอายุก่อนกำหนด ซึ่งเป็นที่วิจารณ์เป็นอย่างมากดังผลการศึกษาหลายฉบับที่พบว่าผู้ได้รับประโยชน์จากโครงการนี้ส่วนใหญ่จะต้องเกษียณอายุหลังจากได้รับประโยชน์ไปเพียงไม่กี่ปีเท่านั้น (เช่นงานศึกษาของ Bika, 2550; Fellman และ Möllers, 2552) จากผลการศึกษาทั้งหมด พบว่ามาตรการของโครงการเกษียณก่อนกำหนดนั้น ถูกวิพากษ์ว่าไม่มีประสิทธิภาพเนื่องจากเกษตรกรสามารถเข้าถึงระบบเงินบำนาญอยู่

แล้ว อย่างไรก็ตาม ประสิทธิภาพของมาตรการนี้อาจแตกต่างออกไปหากอยู่ในประเทศกำลังพัฒนาหรือประเทศเศรษฐกิจเกิดใหม่ซึ่งไม่มีระบบเงินบำนาญดังกล่าว

ปัญหาที่สำคัญประการหนึ่งในการดำเนินงานภายใต้โครงการการเกษียณอายุที่กำหนดนั้น คือเกษตรกรผู้สูงอายุอาจไม่ยอมหยุดทำการผลิตเกษตร โดยอาจมีเหตุผลทางสังคมที่ผูกติดอยู่กับการทำการเกษตร ซึ่งประเด็นนี้ถือเป็นเรื่องสำคัญโดยเฉพาะในประเทศญี่ปุ่น (Uchiyama, 2014) นอกจากนี้ Duesberg และคณะ (2560) ได้สัมภาษณ์เกษตรกรผู้สูงอายุ ซึ่งไม่มีผู้สืบทอดทำการเกษตรในประเทศไอร์แลนด์ พบว่าเกษตรกรมีความลังเลในการขายที่ดินของตนเนื่องจากการทำเกษตรเป็นส่วนหนึ่งในชีวิตของตน เกษตรกรเหล่านี้จึงให้ความสนใจในการร่วมเป็นหุ้นส่วนกับเกษตรกรรุ่นใหม่มากกว่า

ในสหภาพยุโรปนั้นพบว่า สัดส่วนของเกษตรกรรุ่นใหม่ในประชากรภาคการเกษตรที่มีจำนวนค่อนข้างสูงในประเทศเยอรมนี, ฝรั่งเศส หรือ โปแลนด์ (Zagata และคณะ, 2558, ดังแผนภาพที่ 1) สัดส่วนของเกษตรกรรุ่นใหม่ในประเทศฝรั่งเศสและเยอรมนีนั้นใกล้เคียงกัน แม้ว่ารัฐบาลของประเทศเยอรมนีซึ่งงบประมาณในการสนับสนุนโครงการเกษตรกรรุ่นใหม่มีน้อยกว่ามากหากเทียบกับรัฐบาลของประเทศฝรั่งเศส (Zagata และคณะ, 2558) อย่างไรก็ตาม ความกว้างของช่วงอายุของเกษตรกรรุ่นใหม่ในประเทศดังกล่าวไม่สามารถอธิบายได้ด้วยนโยบายการสนับสนุนเท่านั้น แต่สามารถอธิบายในข้อเท็จจริงถึงขนาดพื้นที่ทำการเกษตรของประเทศเหล่านี้ที่มีขนาดเฉลี่ยใหญ่กว่าหากเทียบกับประเทศอื่น เช่น ช่วงอายุของเกษตรกรในประเทศโปรตุเกสนั้นอยู่ในสัดส่วนผู้สูงอายุเป็นส่วนใหญ่ (Zagata และคณะ, 2558) คนรุ่นใหม่อาจสนใจในการสานต่อการทำเกษตรจากเกษตรกรผู้เกษียณอายุที่มีรายได้ดีจากการผลิตเกษตรอยู่แล้ว

ความแตกต่างในขนาดที่ดินนั้น สามารถอธิบายได้จากความแตกต่างของขนาดที่ดินทำการเกษตรในอดีตที่ผ่านมา รวมถึงจำนวนเกษตรกรที่ลดลงเป็นอย่างมากในช่วง 50 ปีก่อน (เช่น ในประเทศฝรั่งเศส) ซึ่งมีความเกี่ยวเนื่องกับขนาดที่ดินทำการเกษตรเฉลี่ยเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ประเด็นนี้คล้ายกับประเทศญี่ปุ่น ที่ข้อจำกัดหลักของเกษตรกรรุ่นใหม่เมื่อเริ่มทำการเกษตรคือมีขนาดพื้นที่การผลิตเกษตรที่เล็กมาก (โดยทั่วไปมีขนาดน้อยกว่า 2 เฮกตาร์ หรือ 12.5 ไร่ , Uchiyama, 2557) ในหลายกรณีพบว่า เกษตรกรรุ่นใหม่ไม่สามารถมีรายได้ที่เพียงพอจากการทำการเกษตรในพื้นที่ขนาดเล็ก จากประเด็นดังกล่าวควรที่จะมีการประเมินผลกระทบจากนโยบายการสนับสนุนเกษตรกรรุ่นใหม่ รวมถึงการประเมินถึงขนาดที่ดินทำการเกษตรที่เกษตรกรรุ่นใหม่สามารถเริ่มต้นการผลิตเกษตรและอยู่ได้จริง

4. ลักษณะและความหลากหลายของเกษตรกรรุ่นใหม่

4.1 ประเทศฝรั่งเศส

ในประเทศฝรั่งเศสมีเกษตรกรที่เริ่มต้นทำการเกษตร จำนวน 16,000 รายทุกปี 40% ของเกษตรกรกลุ่มนี้มีอายุน้อยกว่า 40 ปี (หน่วยบริการชำระเงินประเทศฝรั่งเศส, 2555) และได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาล เนื่องจากผ่านเงื่อนไขการรับเลือกดังต่อไปนี้ 1) มีอายุน้อยกว่า 40 ปี, 2) มีวุฒิการศึกษาด้านการเกษตร, และ 3) มีโครงการการทำเกษตรที่สามารถสร้างรายได้จริง ส่วนเกษตรกรรายอื่นเริ่มต้นทำการเกษตรโดยไม่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลเนื่องจากไม่ผ่านเงื่อนไขการรับเลือกดังกล่าว หรือเป็นเพราะเกษตรกรไม่ต้องการที่จะเข้าร่วมในกระบวนการดำเนินงานของหน่วยงานรัฐ จากข้อมูลในปี พ.ศ.2552 พบว่าเกษตรกรที่เริ่มต้นทำการเกษตรโดยได้รับการสนับสนุนจากรัฐนั้นมีพื้นที่ทำเกษตรโดยเฉลี่ยอยู่ที่ 368.75

ไร่ ส่วนเกษตรกรที่เริ่มต้นทำการเกษตรโดยไม่ได้รับการสนับสนุนนั้นมีพื้นที่ทำการเกษตรโดยเฉลี่ยอยู่ที่ 103.125 ไร่ (หน่วยบริการชำระเงินประเทศฝรั่งเศส, 2555) ในงานศึกษาของ Facchini และ Magni-Berton (2553) พบว่า สถานภาพโสดของเกษตรกรชายอยู่ในอัตราที่เพิ่มขึ้นหากเปรียบเทียบกับสังคมของประเทศฝรั่งเศสโดยรวม ซึ่งข้อมูลดังกล่าวเป็นภาพเชิงลบสำหรับคนรุ่นใหม่ในการเข้ามาประกอบอาชีพทางการเกษตร

นอกจากนี้ยังพบว่ามีสัดส่วนของเกษตรกรที่ทำงานควบคู่กับการสร้างรายได้นอกภาคการเกษตรที่เพิ่มขึ้น อาจเนื่องมาจาก 1) การทำการเกษตรไม่สามารถที่จะสร้างรายได้ที่พอเพียงให้กับเกษตรกร, 2) การทำการเกษตรเป็นเพียงการคงรักษาพื้นที่การเกษตรไว้เพื่อครอบครัว, 3) การทำการเกษตรเป็นเพียงรายได้เสริมของครอบครัว โดยเกษตรกรมีรายได้หลักมาจากนอกภาคการเกษตร, หรือ 4) การทำงานควบคู่กับงานนอกภาคการเกษตรเพื่อต้องการหาทุนมาพัฒนาแปลงการผลิต โดยเกษตรกรจะกลับมาเป็นเกษตรกรเต็มเวลาในภายหลัง (Ceriani-Baillif และ Djouak, 2561)

4.2 ประเทศญี่ปุ่น

เกษตรกรมือใหม่ในประเทศญี่ปุ่นส่วนใหญ่ไม่ได้มาจากครอบครัวเกษตรกร (McGreevy et al., 2561) สำหรับคนรุ่นใหม่ที่ไม่ได้มาจากครอบครัวเกษตรกรและต้องการเป็นเกษตรกรนั้น ทางรัฐบาลได้สนับสนุนคนรุ่นใหม่กลุ่มนี้โดยจัดเวทีพบปะร่วมกับชุมชน โดยชุมชนดังกล่าวรับหน้าที่เป็นที่เลี้ยงและรับคนรุ่นใหม่มาฝึกงาน รวมทั้งช่วยหาที่พักและแปลงทดลองให้ในช่วงฝึกงานดังกล่าว เกษตรกรมือใหม่สนใจที่จะทำการเกษตรเพื่อต้องการสร้างรายได้ให้อยู่ได้จริง และบางรายต้องการผลิตการเกษตรเพื่อบริโภคในครัวเรือน

5. การพิจารณานโยบายที่เป็นไปได้ในประเทศไทย

5.1 พิจารณาถึงความหลากหลายของกลุ่มเกษตรกรรุ่นใหม่

ในช่วงทศวรรษ 1960 (พ.ศ. 2503 – 2512) นโยบายภาครัฐของประเทศฝรั่งเศสได้มุ่งเน้นการสนับสนุนเกษตรกรรุ่นใหม่เพียงประเภทเดียว และเพื่อที่จะได้รับการสนับสนุนจากนโยบายดังกล่าวนั้น เกษตรกรรุ่นใหม่จำเป็นต้องมีวุฒิการศึกษาด้านการเกษตรและนำเสนอแผนธุรกิจที่สามารถแสดงได้ว่าโครงการดังกล่าวมีความยั่งยืนทางการเงิน ซึ่งหมายถึงเกษตรกรจะต้องทำงานเต็มเวลาในการผลิตเกษตร อย่างไรก็ตาม ในหลายปีที่ผ่านมาประเทศฝรั่งเศสได้มีประเภทของเกษตรกรรุ่นใหม่เกิดใหม่หลายกลุ่ม ซึ่งไม่เข้ากับเงื่อนไขการสนับสนุนของนโยบายภาครัฐ ตัวอย่างเช่น เกษตรกรบางรายไม่มีวุฒิการศึกษาด้านการเกษตร, บางรายเริ่มทำเกษตรกรรมเมื่ออายุมากกว่า 40 ปี, บางรายต้องการทำเกษตรอินทรีย์บนที่ดินขนาดเล็กที่ไม่สามารถทำรายได้ในช่วงเริ่มต้นของการผลิตสูงกว่าเกณฑ์รายได้ขั้นต่ำ, บางรายทำการเกษตรเป็นอาชีพเสริม นอกจากนี้ยังพบว่าขั้นตอนการยื่นคำร้องขอรับเงินอุดหนุนจากหน่วยงานรัฐมีความซับซ้อนจากการดำเนินการดังกล่าวพบว่า มีเพียงหนึ่งในสามของเกษตรกรรุ่นใหม่ในประเทศฝรั่งเศส ปี พ.ศ.2552 ที่ได้รับเงินสนับสนุน (Rogerieux, 2554; หน่วยงานบริการการชำระเงินแห่งประเทศไทย, 2555)

สถานการณ์ความหลากหลายของเกษตรกรรุ่นใหม่ได้ปรากฏในประเทศไทยเช่นกัน ที่มีความหลากหลายในด้านขนาดที่ดินทำการเกษตร, เกษตรกรรุ่นใหม่บางรายทำการเกษตรเป็นอาชีพเสริมในพื้นที่การผลิตเกษตรน้อยกว่า 0.15 เฮกตาร์ หรือ 1 ไร่ รวมถึงเกษตรกรรุ่นใหม่รายอื่นสืบทอดการผลิตเกษตรจากพ่อแม่ในพื้นที่ทำการเกษตรขนาดใหญ่ (Cochetel และคณะ, 2560) นอกจากนี้ยังพบว่าเกษตรกรรุ่นใหม่อีกกลุ่มยังมีความหลากหลายในการผลิตเกษตร เช่น

บางรายมีการผลิตเกษตรในเชิงธุรกิจ ขณะเดียวกันบางรายมีการผลิตที่ให้ความสำคัญกับการผลิตเกษตรอย่างยั่งยืนและสัมพันธ์กับการพัฒนาชุมชน ดังนั้นนโยบายของรัฐควรจะต้องครอบคลุมความหลากหลายเหล่านี้ได้

5.2 การต่อ ยอดงานวิจัยสำหรับการออกแบบนโยบายที่เหมาะสม

งานศึกษานี้ได้แสดงให้เห็นถึงความหลากหลายของนโยบายที่ใช้ส่งเสริมการสร้างเกษตรกรรุ่นใหม่ในหลายประเทศ นโยบายเหล่านี้แตกต่างกันไปตามรูปแบบการดำเนินการและงบประมาณ ซึ่งมีความสัมพันธ์กับวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานนโยบายดังกล่าว ประเทศส่วนใหญ่จะมีนโยบายช่วยเหลือเกษตรกรรุ่นใหม่ในการเริ่มต้นทำธุรกิจ แต่ในประเทศอื่นนโยบายการสนับสนุนเกษตรกรรุ่นใหม่เป็นส่วนหนึ่งของวิสัยทัศน์แบบกว้างถึงประเภทของโครงสร้างการผลิตเกษตรรูปแบบใดที่ควรส่งเสริม จากนโยบายดังกล่าวข้างต้นนั้น ได้แสดงถึงความแตกต่างของนโยบายในแง่ของการเงินและทรัพยากรมนุษย์ ที่มีความสัมพันธ์ถึงจำนวนเกษตรกรรุ่นใหม่ที่ได้รับการสนับสนุน

เพื่อสนับสนุนการอภิปรายนี้ จึงมีความจำเป็นที่ต้องทำความเข้าใจให้มากขึ้นในด้านสถานการณ์และทัศนคติของเกษตรกรรุ่นใหม่ Cochetel และคณะ (2560) พบว่า เกษตรกรรุ่นใหม่ของประเทศไทยโดยทั่วไปนั้นมีโอกาสเข้าถึงที่ดินในการเริ่มต้นการผลิตเกษตร (ซึ่งเป็นที่ดินทำการเกษตรของจากครอบครัว) อย่างไรก็ตามยังพบว่ามีความจำเป็นในการทำความเข้าใจเกี่ยวกับอุปสรรค/ข้อจำกัด ของคนรุ่นใหม่ที่สนใจทำการเกษตรแต่ไม่สามารถเริ่มต้นได้ ซึ่งอาจเนื่องมาจากการที่คนรุ่นใหม่กลุ่มนี้ ไม่สามารถเข้าถึงที่ดินหรือแหล่งเงินทุน นอกจากนี้ ยังมีความจำเป็นถึงการประเมินในแง่ของประเภทรายได้ (ซึ่งเป็นรายได้จากการทำการเกษตรอย่างเดียว หรือ ทำร่วมกับกิจกรรมอื่น เช่น การท่องเที่ยวเชิงนิเวศ) ที่สามารถจูงใจให้คนรุ่นใหม่ในประเทศไทยหันกลับมาอยู่ในชุมชนแทนการย้ายเข้าเมือง ในความจำเป็นที่จะต้องทำการประเมินในสองประเด็นดังกล่าวนี้ถือเป็นเรื่องที่สำคัญเนื่องจากเกษตรกรรุ่นใหม่ในประเทศไทยยังไม่ได้มีการรวมตัวในเชิงของสหภาพที่มีพลังในการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะ นอกจากนั้นการประเมินในประเด็นนี้ยังเป็นสิ่งที่สำคัญในการสนับสนุนให้เกิดการแลกเปลี่ยนเกี่ยวกับในเชิงรูปแบบของนโยบายที่สามารถนำมาดำเนินการในประเทศไทย โดยมีเป้าหมายของนโยบายการสนับสนุนเกษตรกรรุ่นใหม่ไม่ใช่เพียงที่ต้องการลดการเกิดประชากรผู้สูงอายุในภาคการเกษตรเท่านั้น แต่ยังเป็นการให้ความสำคัญของแผนการผลิตเกษตรที่หลากหลายของเกษตรกรรุ่นใหม่ ในการสร้างความมั่นใจได้ว่าภาคการเกษตรของไทยยังคงความสามารถในการแข่งขัน และเป็นส่วนประกอบที่สำคัญในแง่เศรษฐกิจและวิถีของชุมชน

6. บรรณานุกรม

Adamowicz, M., & Szepeluk, A. (2559). Support to Young Farmers as Part of Agricultural Policy of the European Union (การสนับสนุนเกษตรกรรุ่นใหม่ของนโยบายเกษตรในสหภาพยุโรป). *Problems of Agricultural Economics* 3(348), 106-127.

Ariyapruchya, K., Martin, S., Eduardo, M., Reungsri, T., & Luo, X. (2559). *Thailand Economic Monitor (การติดตามเศรษฐกิจของไทย)*. World Bank, Washington DC.

Barral, S., & Pinaud, S. (2560). Accès à la terre et reproduction de la profession agricole. *Revue Française de Socio-Économie*, (1), 77-99.

Bika, Z. (2550). The territorial impact of the farmers' early retirement scheme (การศึกษามลกระทบของการดำเนินโครงการเกษียณอายุของเกษตรกรก่อนกำหนด). *Sociologia Ruralis*, 47(3), 246-272.

British Department for Environment, Food and Rural Affairs (2006). *Agriculture in the UK 2006* (การเกษตรในประทศอังกฤษ, 2549). London, UK.

Carbone, A., & Subioli, G. (2011). The generation turnover in agriculture: the ageing dynamics and the EU support policies to young farmers. *The Common Agricultural Policy After the Fischler Reform: National Implementations, Impact Assessment and the Agenda for Future Reforms*, 375.

Ceriani-Baillif, C., & Djouak, A. (2018). Les motivations des agriculteurs pluriactifs du Nord-Pas-de-Calais. *Mondes en développement*, (2), 115-130.

Cochetel, C., Phiboon, K., Faysse, N., Pinthukas, N. (2560). *The diversity of young farmers in Chiang Mai and Prachinburi Provinces* (ความหลากหลายของเกษตรกรรุ่นใหม่ในจังหวัดเชียงใหม่และปราจีนบุรี), Thailand. Unpublished document.

Courleux, F. (2554). Augmentation de la part des terres agricoles en location: échec ou réussite de la politique foncière? *Économie et statistique*, 444(1), 39-53.

Davis, J., Caskie, P., & Wallace, M. (2556). How Effective are New Entrant Schemes for Farmers? (การศึกษาดังถึงประสิทธิภาพของโครงการสนับสนุนเกษตรกร) *EuroChoices*, 12(3), 32-37.

Dodson, C. B., & Koenig, S. R. (2550). Facilitating Beginning Farmers Purchase of Farmland (การสนับสนุนเกษตรกรมือใหม่ในการซื้อที่ดินทางการเกษตร). *Journal of the ASFMRA*, 72-84.

Duesberg, S., Bogue, P., & Renwick, A. (2560). Retirement farming or sustainable growth-land transfer choices for farmers without a successor (ทางเลือกสำหรับเกษตรกรที่ไม่มีทายาทสืบทอดในการถ่ายโอนที่ดินทางการเกษตร: การทำเกษตรรูปแบบเดิมหรือการทำเกษตรแบบยั่งยืน). *Land Use Policy*, 61, 526-535.

Duric, K., & Njegovan, Z. (2558). Mechanisms of support for the young rural population in the european union (กลไกในการสนับสนุนคนรุ่นใหม่ในพื้นที่ชนบทของสหภาพยุโรป). *Ekonomika Poljoprivrede*, 62(4), 1003.

European Commission (คณะกรรมการบริหารแห่งสหภาพยุโรป) (2558). *Young Farmers and the CAP* (เกษตรกรรุ่นใหม่กับนโยบายการเกษตรร่วม). European Commission, Brussels.

Facchini, F., & Magni Berton, R. (2010). Politiques publiques d'installation et célibat des agriculteurs. *Politique et sociétés*, 29(2), 47-64.

Faysse, N., Aguilhon, L., Phiboon, K., Purotaganon, M. (2560). *Relations between farm characteristics, agricultural production and water resources in Prachinburi Province, Thailand (ความสัมพันธ์ระหว่างคุณลักษณะของเกษตรกร, ผลผลิตทางการเกษตร และทรัพยากรน้ำในจังหวัดปราจีนบุรี ประเทศไทย): Shaping the present, influencing opportunities for evolution (การจัดการสถานการณ์ปัจจุบันและการหาแนวทางสำหรับการพัฒนา)*. Unpublished paper.

Fellmann, T., & Möllers, J. (2552). Structural Change in Rural Croatia—Is Early Retirement An Option? (การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของพื้นที่ชนบทของประเทศโครเอเชีย-โครงการเกษียณอายุก่อนกำหนดนั้นเป็นทางเลือกหรือไม่?) *International Advances in Economic Research*, 15(1), 125-137.

Freedgood, J., & Dempsey, J. (2551). *Cultivating the Next Generation: Resources and Policies to Help Beginning Farmers Succeed in Agriculture (การผลิตเกษตรกรของคนรุ่นใหม่: แหล่งทรัพยากรและนโยบายในการช่วยเหลือเกษตรกรมือใหม่ให้ประสบความสำเร็จในการผลิตเกษตร)*. American Farmland Trust. Unpublished document.

French Agency for Services and Payments (หน่วยบริการชำระเงินประเทศฝรั่งเศส) (2555). *L'installation sans DJA Installation et devenir des agriculteurs sans la Dotation Jeunes Agriculteurs*. <https://www.asppublic.fr/etude/linstallation-sans-dja-installation-et-devenir-des-agriculteurs-sans-la-dotation-jeunes>. Accessed September 2560.

French Ministry of Agriculture (กระทรวงเกษตรประเทศฝรั่งเศส), Food and Forest (2559). *Population active (ประชากรในวัยทำงาน)*. Downloaded from <http://agreste.agriculture.gouv.fr/publications/graphagri/article/graphagri-france-2016>. Accessed September 2560.

French Ministry of Agriculture (กระทรวงเกษตรประเทศฝรั่งเศส), Food and Forest (2543). *Agricultural Census in 2000 (สำมะโนเกษตรในปี พ.ศ.2543)*.

Gregory, M. (2553). *State of play of CAP measure “Setting up of Young Farmers” in the European Union (รัฐบาลกับการดำเนินนโยบายเกษตรร่วมในการสนับสนุนเกษตรกรรุ่นใหม่ในสหภาพยุโรป)*. Presentation at the Seminar of the European Council of Young Farmers, 20th September.

Goure, C. (2551). *Michel Debatisse ou la révolution paysanne*. Desclée de Brouwer Editor, Paris.

Hennessy, T. (2557). *Common Agricultural Policy 2014-2020 Tools to Enhance Family Farming: Opportunities and Limits: In-depth Analysis (นโยบายเกษตรร่วม ปี พ.ศ.2557-2563 เครื่องมือในการยกระดับการทำเกษตรแบบครัวเรือน: โอกาสและข้อจำกัด: การวิเคราะห์แบบเชิงลึก)*, European Parliament, Brussels.

Japanese Ministry of Agriculture (กระทรวงเกษตรประเทศญี่ปุ่น), Forestry and Fisheries (2560). *2015 census of agriculture and forestry (สำมะโนเกษตรและป่าไม้ ปี พ.ศ.2558)*.

Kauffman, N. (2556). Financing young and beginning farmers (แหล่งเงินทุนสำหรับเกษตรกรมือใหม่และเกษตรกรรุ่นใหม่). *Main Street Economist*, 2, 1-7.

Kang, H. S. (2553). *Understanding farm entry and farm exit in Korea* (การศึกษาความเข้าใจเกี่ยวกับการเข้า-ออกของการผลิตเกษตรในประเทศเกาหลี). Doctoral dissertation, University of Birmingham.

Kuo, K. F., & Coa, E. Y. (2557). *One-stop service for young farmers in Taiwan* (การให้บริการแบบเบ็ดเสร็จสำหรับเกษตรกรรุ่นใหม่ในประเทศไทย). Proceedings of the International seminar on enhanced entry of young generation into farming, pp. 163-173. Food and Fertilizer Technology Center, Jeonju (Korea), October 21-23.

Lebourg, J. (2558). *La transmission des exploitations agricoles*. Agreste document n° 29. French Ministry of Agriculture, Food and Forest, Paris.

Ma, S. J. (2557). *How to encourage young generation to engage in farming: Korea's case* (การสร้างแรงจูงใจในการผลิตเกษตรให้กับคนรุ่นใหม่ในการผลิตเกษตร: กรณีประเทศเกาหลีใต้). Proceedings of the International seminar on enhanced entry of young generation into farming, pp. 20-24. Food and Fertilizer Technology Center, Jeonju (Korea), October 21-23.

McGreevy, S. R., Kobayashi, M., & Tanaka, K. (2018). Agrarian pathways for the next generation of Japanese farmers. *Canadian Journal of Development Studies*, 1-19.

Murphy, D. (2555). *Young Farmer Finance Schemes* (โครงการสนับสนุนเงินทุนให้กับเกษตรกรรุ่นใหม่). Nuffield Australia Farming Scholars. Moama, Australia.

National Economic and Social Development Board (สำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ) (2560). *Twelfth national economic and social development plan*. Office of the Prime Minister, Bangkok, Thailand.

National Statistical Office of Thailand (สำนักงานสถิติแห่งชาติ) (2556). *Advanced report 2013 agricultural census* (การรายงานสำมะโนเกษตรปี พ.ศ.2556). Ministry of Information and Communication Technology.

Nilsen, J. (2557). *Remittances and development: the impact of remittances on livelihood security* (การส่งเงินค่าเลี้ยงดูกับการพัฒนา: ผลกระทบจากการส่งเงินค่าเลี้ยงดูต่อความเป็นอยู่ของคนในชุมชน). Evidence from Ko Kaeo sub-district, Thailand. Master thesis, University of Agder, Kristiansand, Norway.

Plotkin, S. E. (2558). *Cultivating Opportunity: Land Transfer Tools to Support Land Access for Beginning Farmers* (โอกาสในการผลิตเกษตร: เครื่องมือในการถ่ายโอนที่ดินต่อการสนับสนุนการเข้าถึงที่ดินสำหรับเกษตรกรมือใหม่). MSc Thesis, University of Montana.

Ravenscroft, N. (2557). Securing land for farmers (ความมั่นคงทางด้านที่ดินสำหรับเกษตรกร). *The Land*, 15, 39-42.

Ricks, J. I. (2560). Public Choice, Institutional Change, and Rural Subsidies: Politics and the Price of Rice in Thailand (ทางเลือกของภาคประชาชน, การเปลี่ยนแปลงของสถาบัน และการอุดหนุนในพื้นที่ชนบท: การเมืองกับราคาข้าวในประเทศไทย). *Journal of Contemporary Asia*.

Rigg, J., Salamanca, A., & Parnwell, M. (2555). Joining the dots of agrarian change in Asia: A 25 year view from Thailand (พัฒนาการการเกษตรในช่วง 25 ปีของประเทศไทย). *World Development*, 40(7), 1469-1481.

Rogerieux, L.L. (2554). *Etude des financements accessibles aux porteurs de projet agricole hors DJA et à leurs structures d'accompagnement*. MSc thesis, Paris 11 University.

Sencébé, Y. (2555). La SAFER. *Terrains & travaux*, 1, 105-120.

Tapanapunnitikul, O., & Prasunpangsri, S. (2557). *Entry of Young Generation into Farming in Thailand (การเริ่มต้นของคนรุ่นใหม่ในการผลิตเกษตรในประเทศไทย)*. *Enhanced Entry of Young Generation into Farming*. Proceedings of the International seminar on enhanced entry of young generation into farming, pp. 45-62. Food and Fertilizer Technology Center, Jeonju (Korea), October 21-23.

Tunisian Agency for the Promotion of Agricultural Investments (หน่วยงานส่งเสริมการลงทุนด้านการเกษตรประเทศตูนิเซีย) (2559). *Prêts fonciers*. <http://www.apia.com.tn/prets-fonciers.html>. Accessed September 2560.

Uchiyama, T. (2557). *Recent Trends in Young People's Entry into Farming in Japan: An International Perspective (แนวโน้มของคนรุ่นใหม่ต่อการเริ่มต้นทำการเกษตรในประเทศญี่ปุ่น: ในมุมมองของนานาชาติ)*. *Enhanced Entry of Young Generation into Farming*. Proceedings of the International seminar on enhanced entry of young generation into farming, pp. 1-16. Food and Fertilizer Technology Center, Jeonju (Korea), October 21-23.

Uchiyama, T., & Whitehead, I. (2555). Intergenerational farm business succession in Japan (การรวมกลุ่มที่มีอายุแตกต่างกันในการทำธุรกิจเกษตรในประเทศญี่ปุ่น). In Baker, J. R., Lobley, M., & Whitehead, I. (Eds.) *Keeping it in the family: international perspectives on succession and retirement on family farms*, pp. 55-73. Routledge, London.

United States Department of Agriculture (กระทรวงเกษตรประเทศสหรัฐอเมริกา) (2557). *2012 US Census of Agriculture (สำมะโนเกษตรของประเทศสหรัฐอเมริกา ปี พ.ศ.2555)*.

Wang, J. H. (2558). *Recruiting Young Farmers to Join Small-Scale Farming: A Structural Policy Perspective (การค้นหาเกษตรกรรุ่นใหม่ในการร่วมการผลิตเกษตรขนาดเล็ก: ในมุมมองโครงสร้างเชิงนโยบาย)*. Proceedings of the International seminar on enhanced entry of young generation into farming, pp. 17-32. Food and Fertilizer Technology Center, Jeonju (Korea), October 21-23.

Williams, M. (2555). Contextualizing Youth Entrepreneurship: The Case of Botswana and the Young Farmers Fund (บริบทของผู้ประกอบการคนรุ่นใหม่: ในกรณีประเทศบอตสวานากับเงินกองทุนสนับสนุนเกษตรกรรุ่นใหม่). MSc Thesis, University of Guelph, Ontario, Canada.

Zagata, L., & Sutherland, L. A. (2558). Deconstructing the 'young farmer problem in Europe': Towards a research agenda (การจัดการปัญหาเกษตรกรรุ่นใหม่ในสหภาพยุโรป). *Journal of Rural Studies*, 38, 39-51.

Zondag, M. J., Koppert, S., de Lauwere, C., Slood, P., & Pauer, A. (2558). *Needs of young farmers (ความต้องการของเกษตรกรรุ่นใหม่)*. European Commission, Directorate-General for Agriculture and Rural Development, Brussels.