

จดหมายข่าว (E-Newsletter: Agri. Policy Research)

งานวิจัยเชิงนโยบายเกษตร

ปีที่ 2 ฉบับที่ 3

ประจำเดือน กรกฎาคม – กันยายน 2557

ความเบื้องต้น

โดย รศ.สมพร อิศวิลานนท์ และ ดร. ปิยะทัศน์ พาพอนุรักษ์
สถาบันคลังสมองของชาติ

...“ท่ามกลางภาวะวิกฤตจากการรุกพื้นที่ป่าต้นน้ำจากการขยายตัวของพื้นที่เพาะปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ ยังมีพื้นที่ชุมชนส่วนหนึ่งในจังหวัดน่าน สามารถพัฒนาเปลี่ยนแปลงพื้นที่ของชุมชนสู่แนวทางการอนุรักษ์พื้นที่ป่าอย่างเป็นรูปธรรม ...”

ปัญหาการบุกรุกพื้นที่ป่าเพื่อการปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์บนพื้นที่ลาดชันนั้น ในด้านหนึ่งกล่าวกันว่าเป็นแรงกดดันจากภาวะความยากจนและความเดือดร้อนจากการไม่มีที่ดินทำกินของครัวเรือนเกษตรกร แต่ในอีกด้านหนึ่งก็เป็นที่ห่วงเกรงกันว่าการสูญเสียพื้นที่ป่าอนุรักษ์ต้นน้ำเป็นสาเหตุสำคัญอันนำไปสู่การเกิดภัยธรรมชาติต่างๆ รวมถึงการเปลี่ยนแปลงในสภาวะแวดล้อม และเกรงว่าหากปล่อยให้มีการบุกรุกพื้นที่ป่าอนุรักษ์ไปมากกว่าสภาพที่เป็นอยู่ จะนำมาซึ่งผลกระทบอย่างใหญ่หลวงต่อสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติและสังคมในวงกว้าง

จดหมายข่าว “งานวิจัยเชิงนโยบายเกษตร” ฉบับนี้ นำเสนอเนื้อหาผลการศึกษาวิจัยของ ผศ.ดร.สิทธิเดช พงศ์กิจวรสิน และ ผศ.ดร.เขมรัฐ เถลิงศรี “การศึกษามาตรการสร้างแรงจูงใจเพื่อลดการปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ในพื้นที่ลาดชันกรณีศึกษา จังหวัดน่าน” ซึ่งพบว่าท่ามกลางภาวะวิกฤตจากการรุกพื้นที่ป่าต้นน้ำจากการขยายตัวของพื้นที่เพาะปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ ยังมีพื้นที่ชุมชนส่วนหนึ่งในจังหวัดน่าน ได้พัฒนาเปลี่ยนแปลงพื้นที่ของชุมชนสู่แนวทางการอนุรักษ์พื้นที่ป่าอย่างเป็นรูปธรรม ทั้งนี้ได้พบว่าเกษตรกรในชุมชนได้พร้อมใจรวมตัวกันในการลดการปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์บนที่ลาดชัน รวมถึงการคืนพื้นที่ที่เคยปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ให้กลับเป็นพื้นที่ป่าที่อุดมสมบูรณ์ขึ้นได้ ซึ่งเป็นแนวตัวอย่างที่น่าสนใจและควรแก่การบันทึกให้สังคมได้รับรู้

สำนักประสานงานฯ หวังเป็นอย่างยิ่งว่าจดหมายข่าวฉบับนี้ จะเป็นประโยชน์และเป็นบทเรียนรู้ที่ดีให้กับสังคม ถึงแนวทางการแก้ปัญหาและเป็นทางเลือกเชิงนโยบายเพื่อลดปัญหาความขัดแย้ง และนำไปสู่การร่วมมือเพื่อการอนุรักษ์พื้นที่ป่าให้เกิดขึ้นกับชุมชนได้อย่างยั่งยืนต่อไป ✕



“ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์กับการสูญเสียพื้นที่ป่า: ปัญหาและทางออก”

ศึกษาโดย ผศ.ดร.สิทธิเดช พงศ์กิจวรสิน.และ

ผศ.ดร.เขมรัฐ เถลิงศรี.

อาจารย์ คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา จังหวัดน่านประสบปัญหาการสูญเสียพื้นที่ป่าไม้ โดยเฉพาะพื้นที่ป่าต้นน้ำอย่างรุนแรง ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาต่างๆ มากมาย เช่น ภัยธรรมชาติ การขาดแคลนน้ำ ความเสื่อมโทรมของสภาพแวดล้อม และปัญหาสุขภาพของคนในพื้นที่ การสูญเสียพื้นที่ป่าดังกล่าวมีสาเหตุหลักจากการขยายพื้นที่การปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ในที่ชันของเกษตรกร เนื่องจากราคาข้าวโพดได้เพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว ประกอบกับการดูแลอนุรักษ์และบังคับใช้กฎหมายของรัฐที่มีไม่ทั่วถึง

นอกจากนี้เกษตรกรผู้ปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ในที่ลาดชันส่วนใหญ่ยังติดอยู่กับวงจรหรือกับดักของการเพาะปลูกเชิงพาณิชย์ อันเนื่องมาจากข้อจำกัดและลักษณะเฉพาะของพื้นที่ การผูกขาดในตลาดท้องถิ่นและต้นทุนของการปลูกเชิงพาณิชย์ ผลประโยชน์จากการปลูกข้าวโพดตกไปสู่ผู้รวบรวมและบริษัทแปรรูปปลายน้ำเป็นหลัก ส่งผลให้เกษตรกรรายย่อยไม่สามารถพัฒนาความเป็นอยู่ของตน และไม่สามารถถอนตัวออกจากวงจรนี้ ด้วยภาระหนี้สินที่สะสมไว้

✂ จุดมุ่งหมายหลักในการศึกษา

เพื่อศึกษากลไกและปัจจัยร่วมของความสำเร็จในการเปลี่ยนพฤติกรรมเพื่อลดการปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ในที่ชัน นำเสนอทางออกที่เป็นประโยชน์กับทั้งเกษตรกรเอง ในแง่ของผลตอบแทนที่สูงขึ้นและกับสิ่งแวดล้อมที่ดีขึ้นผ่านการคืนพื้นที่ป่า (Win-win solution) ที่เหมาะสมกับลักษณะพื้นที่ที่แตกต่างกันไป วิเคราะห์ความเหมาะสมของการใช้มาตรการอุดหนุนแบบต่างๆ รวมทั้งปัจจัยที่สำคัญที่จะส่งผลต่อการตัดสินใจเปลี่ยนพฤติกรรมของเกษตรกร เพื่อนำเสนอแนะนโยบายที่สามารถใช้ในการลดการปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ในที่ชันได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยการศึกษาจะไม่พยายามเสนอทางออกที่เป็นลักษณะเดียวกันในทุกพื้นที่ แต่ต้องการที่จะเสนอข้อมูลพื้นฐานและแนวทางในการลดพื้นที่ปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ในที่ชันในแต่ละกรณี เพื่อที่จะให้สามารถนำไปประยุกต์กับพื้นที่ที่มีลักษณะแตกต่างกันได้ในอนาคต

พร้อมทั้งออกแบบมาตรการการสร้างแรงจูงใจให้เกษตรกรลดการปลูกข้าวโพดในที่ชัน โดยให้ความสำคัญกับช่วงเปลี่ยนผ่าน หรือ transition period ที่รัฐหรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งในและนอกพื้นที่จะต้องเข้าไปดำเนินนโยบายกระตุ้นและสนับสนุนให้เกิดการเปลี่ยนแปลง



“...ผู้ปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ในที่ลาดชันส่วนใหญ่มักติดอยู่กับวงจรหรือกับดักของการเพาะปลูกเชิงพาณิชย์...

...ไม่สามารถถอนตัวออกจากวงจรนี้ด้วยการหนี้สินที่สะสมไว้...”



✧ กรอบแนวคิดในการศึกษา

การศึกษาใช้ระเบียบวิธีวิจัยหลายแบบในการค้นหาคำตอบ เช่น การศึกษาเอกสาร การประเมินผลทางสถิติ การใช้เครื่องมือทางเศรษฐมิติ และการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงพรรณนา โดยมีการเก็บข้อมูลในพื้นที่ทั้ง ข้อมูลปฐมภูมิ ได้แก่ การเก็บข้อมูลผ่านการสัมภาษณ์เชิงลึก การเก็บข้อมูลจากแบบสำรวจ และข้อมูลทุติยภูมิ เช่น ข้อมูลพื้นฐานต่างๆ จากหน่วยงานภาครัฐในพื้นที่ โดยการ

1) ประเมินความสำคัญและผลได้ของมาตรการสร้างแรงจูงใจแบบต่างๆ (ทั้งที่เป็นแบบให้เงินอุดหนุน และแบบอำนวยความสะดวกอื่นๆ ที่ไม่ใช่เงิน) ที่ใช้ดำเนินการในพื้นที่และสามารถปรับเปลี่ยนพฤติกรรมเกษตรกรผู้ปลูกข้าวโพดในพื้นที่ลาดชันได้ ซึ่งจากมุมมองของเกษตรกร ผลได้ในที่นี้มีทั้งที่เป็นในรูปเงินหรือรายได้ที่ได้จากการยอมลดการปลูกข้าวโพดและหันหาทางเลือกอื่น และในรูปที่ไม่ใช่ตัวเงิน เช่น ความภูมิใจ ความมั่นคง และความพอใจในอาชีพ

2) ศึกษาปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกษตรกรยินดีที่จะปรับเปลี่ยนพฤติกรรมโดยลดการปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ของตนเอง

3) เสนอแนะแนวทางการออกแบบมาตรการสร้างแรงจูงใจ เพื่อลดการปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ในพื้นที่ลาดชันที่สามารถนำไปประยุกต์ใช้กับพื้นที่อื่นๆ ได้



✧ ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษา

ข้อมูลเชิงลึกจากการสัมภาษณ์และการสำรวจเกษตรกรรายครัวเรือน ในพื้นที่ 3 หมู่บ้านในกลุ่มน้ำมิด (บ้านแคว้ง บ้านเด่นพัฒนา และบ้านน้ำมิด) และ 3 หมู่บ้านในกลุ่มน้ำสบสาย (บ้านน้ำปาก บ้านห้วยธนู และบ้านห้วยม่วง) จังหวัดน่าน

✧ สรุปผลการศึกษา

องค์ประกอบสำคัญที่ส่งผลต่อการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมลดการปลูกข้าวโพดในที่ชันให้ความยั่งยืน มี 3 ประการ กล่าวคือ

1) ผลตอบแทนจากทางเลือกใหม่ต้องดีกว่าการปลูกข้าวโพดบนที่ชันอย่างชัดเจน รวมทั้งมีความเสี่ยงต่อความผันผวนในตลาดที่น้อยกว่าหรือมีความมั่นคงทางรายได้ที่มากกว่าการปลูกพืชข้าวโพดในที่ชันแบบเชิงเดียว

2) ชาวบ้านมีความรักและหวงแหนในทรัพยากร มีความยินดีที่จะร่วมดูแลและปกป้องทรัพยากรนั้น ทางเลือกใหม่นั้นจะนำไปสู่การคืนพื้นที่ป่าหรือไม่และมากน้อยแค่ไหนนั้นขึ้นอยู่กับว่าประโยชน์ที่จับต้องได้จากทางเลือกนั้นเชื่อมโยงกับการมีอยู่ของป่ามากน้อยเพียงใด โดยยิ่งเกษตรกรมีความตระหนักถึงประโยชน์จากป่ามากขึ้นเท่าไรก็ยิ่งมีความต้องการคืนและรักษาผืนป่ามากขึ้น และ

...“ผลตอบแทนจากทางเลือกใหม่ต้องดีกว่า...”

...มีความรักและหวงแหน
ยินดีที่จะร่วมดูแลและปกป้อง
ทรัพยากรป่าไม้...

...มีกฎระเบียบและการบังคับใช้ที่
มีประสิทธิภาพ ...”

✂ สรุปผลการศึกษา (ต่อ)

3) การมีกฎระเบียบและการบังคับใช้ที่มีประสิทธิภาพ โดยต้องให้ชาวบ้านในพื้นที่ร่วมเป็นกลไกสำคัญในการกำหนดกติกากฎระเบียบข้อบังคับและดูแลทรัพยากรป่าไม้ในพื้นที่ของตน พร้อมกับการสนับสนุนจากภาครัฐ

โดยองค์ประกอบทั้ง 3 นี้จะส่งเสริมซึ่งกันและกัน

ผลจากการศึกษาแสดงให้เห็นว่าทางเลือกในการทำการเกษตรทดแทนนั้นสามารถทำได้ 3 แนวทางหลัก ได้แก่

แนวทางที่ 1) การส่งเสริมการปลูกพืชหมุนเวียนในที่ราบ เช่น ข้าว-ยาสูบ-ข้าวโพด หรือ ข้าว-ผักกาดเขียวปลี-ถั่ว ขึ้นอยู่กับความเหมาะสมของพื้นที่และการตลาด อย่างไรก็ตามการพัฒนาคุณภาพดิน ทักษะของเกษตรกร การสนับสนุนด้านการตลาด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การจัดการน้ำหรือการชลประทาน เป็นปัจจัยอุดหนุนที่สำคัญมากสำหรับทางเลือกนี้

แนวทางที่ 2) การส่งเสริมการปลูกพืชยืนต้นหรือป่าเศรษฐกิจในที่ชันแทน แม้การปลูกพืชยืนต้นสามารถสร้างรายได้ต่อไร่ให้กับเกษตรกรได้สูงกว่าการปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ แต่เกษตรกรจะประสบปัญหาการสูญเสียรายได้ในช่วงที่รอการเก็บเกี่ยวผลผลิตและมีความไม่มั่นใจในเรื่องสิทธิในที่ดินทำกิน ดังนั้น ในช่วงแรกมาตรการอุดหนุนในช่วงเปลี่ยนผ่านเพื่อแก้ปัญหาหนี้จึงเป็นสิ่งสำคัญ และ

แนวทางที่ 3) การปลูกป่า ประกอบอาชีพที่พึ่งพิงกับความอุดมสมบูรณ์ของป่า (เช่น การหาของป่า การเลี้ยงสัตว์ เป็นต้น) ซึ่งสามารถมีรายได้ไม่น้อยไปกว่าการปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ แต่มีความมั่นคงทางอาหารและรายได้มาก รวมถึงมีภูมิคุ้มกันทางเศรษฐกิจสูง (มีความเสี่ยงจากความผันผวนทางเศรษฐกิจและภัยธรรมชาติต่ำ) ซึ่งในแนวทางนี้ต้องดำเนินไปพร้อมกับกฎกติกาการใช้ประโยชน์จากป่าที่เป็นธรรมและยั่งยืน พร้อมกันนี้ต้องดำเนินการในลักษณะร่วมกันอย่างเหนียวแน่นระหว่างชาวบ้านทั้งหมด และจะต้องสูญเสียรายได้ในช่วงที่รอให้ป่าฟื้นความอุดมสมบูรณ์ที่ค่อนข้างนานกว่าแนวทางเลือกอื่น

โดยทั้ง 3 แนวทางมีความเป็นไปได้ทางเศรษฐศาสตร์เนื่องจากให้ผลตอบแทนที่ไม่น้อยไปกว่าการปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ในที่ชัน และสามารถก่อให้เกิดการคืนพื้นที่ป่าได้หากมีการสนับสนุนอย่างเหมาะสม ทั้งนี้ แนวทางทั้ง 3 มีความเหมาะสมสำหรับพื้นที่ที่แตกต่างกันและสามารถใช้ผสมผสานประยุกต์ใช้ร่วมกันตามความเหมาะสมในพื้นที่อื่นๆ ได้



“...แนวทางที่ 1
การส่งเสริมการปลูกพืช
หมุนเวียนในที่ราบ ...
...พร้อมกับการสนับสนุนด้าน
การผลิตและการตลาด...”



“...แนวทางที่ 2
การส่งเสริมการปลูกพืชยืนต้น
หรือป่าเศรษฐกิจ...
..พร้อมกับการมาตรการอุดหนุน
ในช่วงเปลี่ยนผ่าน”

“...แนวทางที่ 3)
การปลูกป่า
ประกอบอาชีพที่พึ่งพิงกับ
ความอุดมสมบูรณ์ของป่า...
...พร้อมกับการกฎกติกาการใช้
ประโยชน์จากป่าที่เป็นธรรมและ
ยั่งยืน”

✕ สรุปผลการศึกษา (ต่อ)

จากการสำรวจพบว่า ประเด็นการใช้ประโยชน์จากที่ราบเป็นปัจจัยสำคัญที่ช่วยกระตุ้นการเปลี่ยนผ่านโดยธรรมชาติที่เกิดขึ้นในลุ่มน้ำมิด ในขณะที่มาตรการอุดหนุนจากองค์กรภายนอกหรือภาครัฐมีความสำคัญเป็นอย่างมากในช่วงเปลี่ยนผ่านสำหรับพื้นที่ที่ต้องการสร้างการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็ว

ส่วนมาตรการอุดหนุนสามารถนำมาใช้เพื่อช่วยผ่อนคลायข้อจำกัดต่างๆ ในพื้นที่ที่ไม่สามารถพัฒนาทางเลือกได้อย่างเต็มที่ (เช่น การขาดแคลนที่ราบ) โดยผลการสำรวจในพื้นที่ลุ่มน้ำสบสายพบว่า เกษตรกรที่มีลักษณะต่างกัน จะเห็นค่าและตอบสนองต่อมาตรการอุดหนุนที่แตกต่างกันไป โดยการออกแบบมาตรการอุดหนุนจะต้องคำนึงถึงลักษณะของเกษตรกร พื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคม และข้อจำกัดทางกายภาพของพื้นที่ ซึ่งจะก่อให้เกิดการปรับตัวพฤติกรรมของเกษตรกรได้อย่างมีประสิทธิภาพ

“...การออกแบบมาตรการอุดหนุนต้องคำนึงถึงลักษณะของเกษตรกร พื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคม รวมถึงข้อจำกัดทางกายภาพของพื้นที่ ซึ่งจะก่อให้เกิดการปรับตัวพฤติกรรมของเกษตรกรได้อย่างมีประสิทธิภาพ...”

✕ ข้อเสนอแนะจากการศึกษา

ภาครัฐจะต้องมีนโยบายที่ชัดเจนแน่วแน่ที่จะลดพื้นที่ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ในที่ชื้น เช่น การสนับสนุนการพัฒนาศักยภาพของพื้นที่ในการทำการเกษตรเพื่อให้เกษตรกรได้รายได้ทดแทนจากการปลูกข้าวโพดในที่ชื้น (โดยอาจจะใช้มาตรการอุดหนุนที่เหมาะสมในระยะเปลี่ยนผ่าน) และสนับสนุนการประกอบอาชีพที่พึงพิงกับความอุดมสมบูรณ์ของป่า ไม่แปลกแยกคนกับธรรมชาติหรือมองว่าเป็นสิ่งที่ขัดแย้งกัน โดยให้ “คนอยู่กับป่า” ได้ ควบคู่ไปกับการกำกับดูแลการใช้พื้นที่อย่างทั่วถึง ตลอดจนให้การยอมรับและสร้างความเข้มแข็งให้ชุมชนมีสิทธิในการดูแลและใช้ประโยชน์จากผืนป่า เพื่อให้เกิดการแบ่งปันผลประโยชน์อย่างเป็นธรรมสำหรับผู้อนุรักษ์

ในขณะที่ภาคเอกชนควรมีบทบาทในการกำหนดทิศทางของตลาดผ่านกลไกราคาและมาตรฐานการรับซื้อ และการมีส่วนร่วมในการสนับสนุนในแบบต่างๆ โดยเฉพาะในพื้นที่ที่ประสบความสำเร็จในการอนุรักษ์ทรัพยากร เนื่องจากปัจจุบัน ผู้ผลิตอาหารสัตว์และผู้ส่งออกเนื้อสัตว์ได้รับแรงกดดันจากตลาดโลก ที่เรียกร้องให้มีการผลิตข้าวโพดเลี้ยงสัตว์อย่างยั่งยืนที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม ดังนั้นภาคเอกชนสามารถมีบทบาทที่ชัดเจนในการผลักดันการปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์แบบยั่งยืนในพื้นที่ที่เหมาะสม



ผู้ที่สนใจสามารถอ่านรายละเอียดเพิ่มเติมได้ในรายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โดยสามารถสมัครสมาชิกและดาวน์โหลดรายงานวิจัยได้ที่ห้องสมุดออนไลน์ (eLibrary) สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย <http://elibrary.trf.or.th/>

✕ จัดทำโดย

สำนักประสานงาน “งานวิจัยเชิงนโยบายเกษตรและเสริมสร้างเครือข่ายงานวิจัยเชิงนโยบาย” สถาบันคลังสมองของชาติ ร่วมกับ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)
 ดร.ปิยะทัศน์ พาพอนุรักษ์ โทร. 02 640 0461 ต่อ 114 Email piyatat@knit.or.th
<http://www.agripolicyresearch.com/>