

ชื่อเรื่อง	เกษตรอินทรีย์: การวิเคราะห์เชิงนโยบายในพื้นที่ภาคเหนือของประเทศไทย
ชื่อผู้เขียน	นายเจษฎา มิ่งฉาย
ชื่อปริญญา	ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาบริหารศาสตร์
ประธานกรรมการที่ปรึกษา	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปรารธนา ยศสุข

บทคัดย่อ

เกษตรอินทรีย์เป็นรูปแบบหนึ่งของการผลิตแบบเกษตรกรรมยั่งยืน ที่คำนึงถึงหลักการสำคัญ 4 ด้าน คือ 1) สุขภาพ 2) นิเวศวิทยา 3) ความเป็นธรรม และ 4) การดูแลเอาใจใส่ การผลิตสอดคล้องและกลมกลืนกับวิถีของชุมชนเกษตรพื้นบ้าน การเคารพและพึงพิงธรรมชาติ และการไม่ปฏิเสธการผลิตเพื่อการค้า ทั้งนี้ภายใต้บริบททางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองของ การแข่งขันที่รุนแรง การพัฒนานโยบายเกษตรอินทรีย์ให้เท่าทัน และสอดคล้องกับบริบทที่เปลี่ยนแปลงเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่ง เพื่อให้ภาครัฐสามารถกำหนดและนำนโยบายเกษตรอินทรีย์สู่ การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมที่ชัดเจน ดังนั้นการวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษากระบวนการ วิเคราะห์นโยบายเกษตรอินทรีย์ในประเด็นของเนื้อหาและพฤติกรรมนโยบาย 2) ศึกษาปัจจัย ทางการบริหารจัดการที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพของการนำนโยบายเกษตรอินทรีย์ไปปฏิบัติ และ 3) ศึกษาทิศทางการพัฒนาเชิงนโยบายและรูปแบบของการจัดการระบบเกษตรอินทรีย์ที่เหมาะสม สำหรับภาคเหนือ

การวิจัยครั้งนี้เป็นการผสมผสานวิธีวิทยาการวิจัยทั้งเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณ โดยมี วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลจากการศึกษาเอกสาร และการสัมภาษณ์เชิงลึกทั้งจากผู้กำหนดนโยบาย ผู้บริหารระดับสูง ผู้เชี่ยวชาญด้านการพัฒนาเกษตรอินทรีย์ ผู้สนับสนุนทางวิชาการ และแกนนำ เกษตรกร นอกจากนี้ยังมีการใช้แบบสอบถามเก็บรวบรวมข้อมูลจากเจ้าหน้าที่ส่งเสริมการเกษตร จำนวน 212 ราย ใน 17 จังหวัดภาคเหนือ มีการวิเคราะห์ข้อมูลเส้นทางความสัมพันธ์ตาม แบบจำลองเชิงสาเหตุ เพื่อการอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยทางการบริหารจัดการที่ส่งผลต่อ ประสิทธิภาพของการนำนโยบายเกษตรอินทรีย์ไปปฏิบัติ

ผลการวิจัยพบว่า นโยบายเกษตรอินทรีย์เป็นนโยบายสาธารณะที่มีลักษณะเชิงเดี่ยว รวมศูนย์อำนาจไว้ที่ระบบการเมืองและรัฐบาล มีการสั่งการผ่านโครงสร้างของรัฐที่มีลำดับชั้น และมีการดำเนินงานภายใต้แนวทางของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และนโยบายของ รัฐบาล ทั้งนี้มีเงื่อนไขสำคัญในการกำหนดนโยบายเกษตรอินทรีย์ คือ ความปลอดภัยของอาหาร

และมาตรฐานการผลิต การค้าเสรีและบทบาทขององค์กรระหว่างประเทศ ในประเทศไทยพบรูปแบบการผลิตเกษตรอินทรีย์สองรูปแบบ คือ 1) เกษตรอินทรีย์ตามมาตรฐานสากล เป็นการผลิตเป็นพืชเชิงเดี่ยว ที่มีเป้าหมายเพื่อเพิ่มศักยภาพทางการค้าและการแข่งขัน และ 2) เกษตรอินทรีย์แบบผสมผสาน เป็นการผลิตหลายชนิดพืชโดยใช้มาตรฐานท้องถิ่น และมีเป้าหมายเพื่อความมั่นคงทางอาหารของครัวเรือนและชุมชน

ผลการวิเคราะห์ข้อมูลเส้นทางความสัมพันธ์ของสมการโครงสร้าง ตามแบบจำลองเชิงสาเหตุ เพื่อศึกษาปัจจัยทางการบริหารจัดการที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิผลของการนำนโยบายเกษตรอินทรีย์ไปปฏิบัติ พบว่า ค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ของปัจจัยทางการบริหารจัดการทั้ง 5 ปัจจัยมีความสัมพันธ์ทางบวกอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ต่อประสิทธิผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ 1) ปัจจัยสภาพแวดล้อมของนโยบาย ($r = 0.467^{**}$) 2) ปัจจัยทรัพยากรดำเนินงานของนโยบาย ($r = 0.385^{**}$) 3) ปัจจัยเนื้อหาสาระของนโยบาย ($r = 0.448^{**}$) 4) ปัจจัยคุณลักษณะขององค์กร ($r = 0.422^{**}$) และ 5) ปัจจัยการประสานงานและความร่วมมือ ($r = 0.441^{**}$) ตามลำดับ

ทั้งนี้ปัจจัยสภาพแวดล้อมของนโยบาย มีความสัมพันธ์เชิงสาเหตุและผลทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อประสิทธิผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ($\beta = 0.466^{**}$) ปัจจัยการประสานงานและความร่วมมือ มีความสัมพันธ์เชิงสาเหตุและผลทางตรงต่อประสิทธิผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ($\beta = 0.255^{**}$) สำหรับปัจจัยทรัพยากรดำเนินงานของนโยบาย ($\beta = 0.055^{**}$) ปัจจัยเนื้อหาสาระของนโยบาย ($\beta = .087^{**}$) และปัจจัยคุณลักษณะขององค์กร ($\beta = 0.154^{**}$) มีความสัมพันธ์เชิงสาเหตุและผลทางอ้อมต่อประสิทธิผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ นอกจากนี้ ปัจจัยทางการบริหารจัดการสามารถทำนายประสิทธิผลของการนำนโยบายเกษตรอินทรีย์ไปปฏิบัติได้ร้อยละ 26.1 ($R^2 = 0.261$) โดยที่แบบจำลองความสัมพันธ์เชิงสาเหตุที่ใช้ในการวิเคราะห์ผ่านการทดสอบแล้วว่ามีความสอดคล้องกับข้อมูลเชิงประจักษ์ ($\chi^2 = 11.07^{ns}$) สามารถนำแบบจำลองไปใช้อธิบายปรากฏการณ์ของการนำนโยบายเกษตรอินทรีย์ไปปฏิบัติได้

การวิจัยยังพบว่า ทิศทางการพัฒนาเชิงนโยบายและรูปแบบการบริหารจัดการที่เหมาะสมสำหรับเกษตรอินทรีย์ ต้องสร้างแนวคิดแบบเครือข่ายนโยบายที่เชื่อมโยงการผลิตกับระบบอื่น ผสมผสานภูมิปัญญาท้องถิ่นและองค์ความรู้สากล โดยสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมและการให้ความสำคัญกับความสัมพันธ์ระหว่างองค์กร ทั้งองค์กรภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรภาคธุรกิจ องค์กรภาควิชาการ เครือข่ายเกษตรกร และองค์กรผู้บริโภค โดยให้ท้องถิ่นเป็นศูนย์กลางการขับเคลื่อนนโยบาย เพื่อนำไปสู่การสร้างระบบอาหารท้องถิ่นที่มีลักษณะครอบคลุมทั้งห่วงโซ่อาหาร

สำหรับกระบวนการทัศน์ของการผลิตเกษตรอินทรีย์รูปแบบใหม่ การวิจัยพบว่าควรมีฐานคิดของการเกษตรแบบยั่งยืน โดยใช้ความเป็นสถาบันเป็นวิธีการสำหรับการบริหารจัดการและการขับเคลื่อน และควรมีการค้าที่เป็นธรรมเป็นจุดมุ่งหมายที่สำคัญของระบบเกษตรอินทรีย์ตามแนวคิดของเศรษฐกิจแบบตลาดและสภาพแวดล้อม โดยนำหลักการเสรีภาพในตลาดมาผสมผสานกับความสมดุลทางสังคมและต้นทุนทางสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ ตลาด รัฐ และกลุ่มพลังสังคม ควรมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด โดยเป้าหมายทางสังคมมีความสำคัญเท่ากับเป้าหมายทางเศรษฐกิจ มุ่งให้เกิดประสิทธิภาพ เสรีภาพ และความเสมอภาคในสังคม

การวิจัยมีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายคือ ควรให้คณะกรรมการพัฒนาเกษตรอินทรีย์แห่งชาติ กำหนดทิศทางพัฒนาเกษตรอินทรีย์ให้มีเอกภาพ ในลักษณะของนโยบายสาธารณะจากส่วนกลาง และควรกระจายอำนาจให้ชุมชนมีการพัฒนานโยบายสาธารณะท้องถิ่นด้านเกษตรอินทรีย์ตามศักยภาพและบริบทพื้นที่ ทั้งนี้ คณะกรรมการพัฒนาเกษตรอินทรีย์แห่งชาติควรร่วมมือกับรัฐบาลในการสร้างระบบสนับสนุน และเครื่องมือทางการบริหารสำหรับการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะด้านเกษตรอินทรีย์ เช่น กองทุนพัฒนาเกษตรอินทรีย์ ชุดองค์ความรู้ด้านการผลิตและการตลาดสินค้าเกษตรอินทรีย์ มาตรการทางภาษีสำหรับผู้ผลิตและธุรกิจเกษตรอินทรีย์ ระบบประกันภัยผลผลิตเกษตรอินทรีย์ การตลาดสินค้าเกษตรอินทรีย์ล่วงหน้า ระบบสารสนเทศและฐานข้อมูลเกษตรอินทรีย์เพื่อใช้สนับสนุนในการตัดสินใจ เป็นต้น

สำหรับการพัฒนาเครือข่ายนโยบายเกษตรอินทรีย์ในระดับท้องถิ่น ควรสร้างการทำงานร่วมกันระหว่างรัฐและชุมชนในลักษณะของเครือข่ายการจัดการระบบอาหารท้องถิ่นด้านเกษตรอินทรีย์ โดยใช้ระบบการจัดการความรู้สำหรับการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ เพื่อการสร้างนโยบายสาธารณะท้องถิ่นด้านเกษตรอินทรีย์ที่เข้มแข็ง สร้างผู้นำท้องถิ่นบนสำนึกสาธารณะ และการผลิตเกษตรอินทรีย์สำหรับผู้บริโภคด้วยระบบตลาดการค้าที่เป็นธรรม

Title	The Policy Analysis of Organic Farming in the North of Thailand
Author	Mr. Chedsada Mingchai
Degree of	Doctor of Philosophy in Administrative Science
Advisory Committee Chairperson	Assistant Professor Dr. Pradtana Yossuck

ABSTRACT

Organic farming is a type of sustainable agricultural production which is based on four important aspects: 1) health, 2) ecology, 3) fairness, and 4) care. In an organic products condition, agricultural production conforms to the local way of life of agricultural community and farmers are basically dependent on nature. Also, the farmers do not refuse consumerism. However, under a high competition and rapid change in all social, economic, and political aspects, the contemporary policy development is needed. Appropriated policy is essential so that the government sector can determine and transform policy into concrete implementation. Therefore, this study was aimed to investigate the following: 1) the analysis process of organic farming policy in terms of content and policy behavior; 2) managerial administration factor effectiveness of the organic farming policy implementation; and 3) trend of policy development and pattern of an appropriate management of organic farming in the North.

This study was the combination of the qualitative and quantitative research methodology. Data collection was done through related document reviewing, in-depth interview with policy makers, executives, experts on organic farming development, academic supports, and farmer leaders. Besides, a set of questionnaires was used for data collection administered with 212 agricultural extension staffs in 17 northern provinces. Data on relationship in accordance with the causal model was analyzed for explaining the relationship among managerial administration factors effecting of organic farming policy implementation.

Results of the study revealed that Thai organic farming policy was a uni-centric approach in which political system and the government have an authority in hierarchical directing under the guideline of the National Economic and Social Development plan and policy of the government. The important conditions in the determination of organic farming policy were food

safety and standard of production, free trade, and role of international organizations. It was found that there were 2 forms of Thai organic agricultural production: 1) organic farming in accordance with international standard; and 2) integrated organic farming which is a production from integrated crop based on local standard. This was aimed to maintain food security of a local community.

Results of the analysis of data on relationship of the structural equation for the investigation of factors related to the managerial administration effecting the organic farming policy implementation showed that there was a statistically significant positive relationship between 5 factors related to the managerial administration and the effectiveness of policy implementation, i.e.; policy context ($r=0.467^{**}$); policy capital ($r=0.385^{**}$); policy content ($r=0.448^{**}$); organization characteristics ($r=0.442^{**}$); coordination ($r=0.441^{**}$), respectively.

It was also found that there was both a direct and indirect relationship between policy context and the effectiveness of policy implementation ($\beta=0.466^{**}$). There was a direct relationship between factor on coordination and effectiveness in policy implementation ($\beta=0.255^{**}$). There was a relationship between indirect the effectiveness in policy implementation and policy capital ($\beta=0.055^{**}$), policy content ($\beta=0.087^{**}$), and organization characteristics ($\beta=0.154^{**}$). Besides, factor on the managerial administration could predict the effectiveness of the organic farming policy implementation for 26.1 percent ($R^2 = 0.261$). The model of causal relationship used in the analysis was found to conform to the empirical data ($\chi^2=11.07^{ns}$) and could be used for the explanation of the phenomenon of organic farming policy implementation.

Findings of the study also showed that the development of policy direction and an appropriate pattern of the managerial administration of organic farming should be in the form of policy network together with integration of local wisdom and body of knowledge. Participation process should be created and the importance of inter-organization relationship should be held. This included government organizations, local administrative organizations, non-government organizations, business organizations, academic institutions, farmer networks, and consumer organizations. The center for policy movement should be located in a local community based on the concept of local food system.

Based on the new paradigm of the organic farming production, it was found that sustainable agriculture should be conceptualized by using the institution as a means for the

managerial administration. Besides, fair trade should be focused as an important goal of organic farming system. This must also conform to the concept of Eco-social Market Economy. This could be done by integrating the principle of market freedom with the balance of social and environmental capital. However, market, the state, and the civic group should have close relationship with one another. Social goal had to set among these stakeholders as important as economic goal for the occurrence of efficiency, freedom, and social equity.

For suggestion on the policy, it could be advisable that the National Organic Farming Development Committee should determine the unique direction public policy of organic farming development. However, the committee should closely coordinate with the state in the construction of supporting system and tools for the management of public policy on organic farming, such as the organic farming development fund, body of knowledge on organic farming production and marketing, tariff measure for organic producers and business, advanced organic products market, and information technology system and data base on organic farming which could be used as a basis for decision-making.

With regards to the network development of organic farming policy at a local level, the mutual coordination between the government and a community in the form of networking on organic products should be set. This could be done through the knowledge management system for the strong creation of public policy on local organic, the development of strong public-mind local leaders, and a fair trade organic market for consumers.