

สำนักงานบัณฑิตศึกษา มหาวิทยาลัยแม่โจ้

ระดับการประเมินคุณภาพ

☐ ดีเยี่ยม

☒ ดีมาก

☐ ดี

☐ ปานกลาง





เกษตรอินทรีย์: การวิเคราะห์เชิงนโยบายในพื้นที่
ภาคเหนือของประเทศไทย

เจษฎา มิ่งฉาย

คุณูปนิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของความสมบูรณ์ของการศึกษาตามหลักสูตร
ปริญญาปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาบริหารศาสตร์
สำนักงานบัณฑิตศึกษา มหาวิทยาลัยแม่โจ้

พ.ศ. 2552

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยแม่โจ้



ใบรับรองคุณวุฒิบัตร
สำนักงานบัณฑิตศึกษา มหาวิทยาลัยแม่โจ้
ปริญญาปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาบริหารศาสตร์

ชื่อเรื่อง

เกษตรอินทรีย์: การวิเคราะห์เชิงนโยบายในพื้นที่
ภาคเหนือของประเทศไทย

โดย

เจษฎา มิ่งฉาย

พิจารณาเห็นชอบโดย

ประธานกรรมการที่ปรึกษา

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปรารธนา ยศสุข)

วันที่ 25 เดือน พ.ค. พ.ศ. 2552

กรรมการที่ปรึกษา

(รองศาสตราจารย์ ดร.สมบัติ นพรัก)

วันที่ 25 เดือน พ.ค. พ.ศ. 2552

กรรมการที่ปรึกษา

(อาจารย์ ดร.สมคิด แก้วทิพย์)

วันที่ 25 เดือน พ.ค. พ.ศ. 2552

กรรมการที่ปรึกษา

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อภิชาติ ไตรแสง)

วันที่ 25 เดือน พ.ค. พ.ศ. 2552

ประธานกรรมการประจำหลักสูตร

(รองศาสตราจารย์ ดร.เฉลิมชัย ปัญญาดี)

วันที่ 25 เดือน พ.ค. พ.ศ. 2552

สำนักงานบัณฑิตศึกษารับรองแล้ว

(รองศาสตราจารย์ ดร.เทพ พงษ์พานิช)

ประธานกรรมการบัณฑิตศึกษา

วันที่ 26 เดือน พ.ค. พ.ศ. 2552

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 นอกจากนั้นมีการใช้แบบสอบถามเก็บรวบรวมข้อมูลจากเจ้าหน้าที่ส่งเสริมการเกษตร 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 เพื่อศึกษาปัจจัยทางการบริหารจัดการที่ส่งผลต่อประสิทธิผลของการนำนโยบายเกษตรอินทรีย์ไปปฏิบัติ 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.

กิตติกรรมประกาศ

ข้าพเจ้าขอกราบขอบพระคุณ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปรารธนา ยศสุข ประธานกรรมการที่ปรึกษาคุณวุฒิพนธ์ รองศาสตราจารย์ ดร.สมบัติ นพรัถ อจารย์ ดร.สมคิด แก้วทิพย์ และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อภิชาติ ไตรแสง คณะกรรมการที่ปรึกษาคุณวุฒิพนธ์ ที่ได้ให้คำแนะนำในการจัดทำคุณวุฒิพนธ์ฉบับนี้จนสำเร็จด้วยดี

รวมทั้งขอขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ ดร.อวรณ์ โอภาสพัฒนกิจ ประธานคณะกรรมการสอบคุณวุฒิพนธ์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปฏิภาณ สุทธิกุลบุตร กรรมการสอบคุณวุฒิพนธ์ และรองศาสตราจารย์ ดร.เฉลิมชัย ปัญญาดี ประธานกรรมการประจำหลักสูตรคุณวุฒิบัณฑิต สาขาวิชาบริหารศาสตร์ ผู้ให้ข้อชี้แนะทางด้านวิชาการและการบริหารจัดการในการศึกษาระดับปริญญาเอก ณ มหาวิทยาลัยแม่โจ้

ขอขอบพระคุณ คณะกรรมการพิจารณาจัดสรรทุนพัฒนานุเคราะห์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรดิตถ์ ที่สนับสนุนทุนการศึกษาในระดับปริญญาเอก ทุนฝึกอบรมหลักสูตร Executive Education Programme ณ Lincoln University, New Zealand และทุนสนับสนุนการนำเสนอผลการวิจัยคุณวุฒิพนธ์ในการประชุม The Third GMSARN International Conference ณ นครคุนหมิง สาธารณรัฐประชาชนจีน อีกทั้งข้าพเจ้าขอขอบพระคุณผู้กำหนดนโยบาย ผู้บริหารระดับสูง ผู้เชี่ยวชาญด้านการพัฒนาเกษตรอินทรีย์ เจ้าหน้าที่ส่งเสริมการเกษตร และเกษตรกรแกนนำระดับประเทศ ที่ให้ความอนุเคราะห์ข้อมูลสำหรับการจัดทำคุณวุฒิพนธ์ และเพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนานโยบายเกษตรอินทรีย์ของประเทศไทยในอนาคตต่อไป

นอกจากนั้น ขอขอบพระคุณคณาจารย์และบุคลากรวิทยาลัยบริหารศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่โจ้ เชียงใหม่ นักศึกษาปริญญาเอกสาขาวิชาบริหารศาสตร์ และกัลยาณมิตรอื่น ๆ ที่ได้กล่าวนามในที่นี้ ที่ได้ให้กำลังใจและความรู้สึกที่ดีสำหรับการศึกษาระดับปริญญาเอกในครั้งนี้

สุดท้ายขอกราบขอบพระคุณ คุณจ่านงค์ และคุณคลยา มิ่งฉาย ผู้เป็นบิดาและมารดา ที่คอยห่วงใยและให้กำลังใจในการศึกษามาโดยตลอด และขอขอบคุณ คุณสายสุนีย์ มิ่งฉาย และเด็กชายภูรินธ มิ่งฉาย ที่ให้กำลังใจ และเสียสละในทุกเรื่องของช่วงเวลาที่ผ่านมา กระทั่งสำเร็จการศึกษาเป็น **คุณวุฒิบัณฑิต มหาวิทยาลัยแม่โจ้** ในวันที่

เจษฎา มิ่งฉาย

พฤษภาคม 2552

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	(3)
ABSTRACT	(6)
กิตติกรรมประกาศ	(9)
สารบัญ	(10)
สารบัญตาราง	(14)
สารบัญภาพ	(16)
สารบัญตารางผนวก	(18)
บทที่ 1 บทนำ	1
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	2
วัตถุประสงค์ของการวิจัย	11
ขอบเขตในการวิจัย	11
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	12
สมมุติฐานของการวิจัย	13
นิยามศัพท์ทั่วไป	13
นิยามศัพท์ปฏิบัติการ	15
บทที่ 2 การตรวจเอกสาร	19
ส่วนที่ 1 แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย	19
แนวคิดและทฤษฎีของนโยบายสาธารณะ	19
กระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ	33
ตัวแบบและปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ	50
ส่วนสรุป	62
ส่วนที่ 2 แนวคิดที่เกี่ยวข้องกับเกษตรอินทรีย์และความมั่นคงทางอาหาร	64
แนวคิดหลักของเกษตรยั่งยืน	64
วิวัฒนาการเกษตรอินทรีย์	69
หลักการและแนวทางเกษตรอินทรีย์	74
โครงการที่เกี่ยวข้องกับนโยบายด้านเกษตรอินทรีย์	103
บริบทและนโยบายของความมั่นคงทางอาหาร	110
ส่วนสรุป	125

ส่วนที่ 3 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	127
ปัจจัยทางการบริหารจัดการที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ	127
ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อระบบเกษตรอินทรีย์และเกษตรยั่งยืน	129
ส่วนสรุป	134
กรอบแนวคิดในการวิจัย	136
บทที่ 3 วิธีการวิจัย	147
สถานที่ดำเนินการวิจัย	147
ขั้นตอนการวิจัย	147
ประชากรและการสุ่มตัวอย่าง	149
เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล	150
การทดสอบเครื่องมือ	153
การวิเคราะห์ข้อมูล	154
บทที่ 4 พัฒนาการ เจื่อนใจ และบริบทของนโยบายเกษตรอินทรีย์	160
ส่วนที่ 1 พัฒนาการของนโยบายเกษตรอินทรีย์ในประเทศไทย	160
หลักการ นิยาม และแนวทางเกษตรอินทรีย์	161
บริบทและสถานการณ์ของเกษตรอินทรีย์	163
สาระสำคัญด้านการเกษตรในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม	
แห่งชาติ และนโยบายของรัฐบาล ระหว่างปี พ.ศ. 2535-2549	177
ผลการดำเนินการเกี่ยวกับการพัฒนาเกษตรอินทรีย์	185
ส่วนสรุป	207
ส่วนที่ 2 เจื่อนใจและบริบทที่เกี่ยวข้องกับนโยบายเกษตรอินทรีย์	208
เจื่อนใจและบริบทภายในประเทศ	208
เจื่อนใจและบริบทภายนอกประเทศ	213
กระบวนการและทางเลือกนโยบายสาธารณะด้านเกษตร	219
ส่วนสรุป	230
การสังเคราะห์ผล	231

บทที่ 5 ประสิทธิภาพของการนำนโยบายเกษตรอินทรีย์ไปปฏิบัติ	233
ส่วนที่ 1 ลักษณะส่วนบุคคล ข้อมูลพื้นฐาน และบทบาทการดำเนินงานตามนโยบาย	233
ลักษณะส่วนบุคคลและข้อมูลพื้นฐาน	234
บทบาทการดำเนินงานตามนโยบายเกษตรอินทรีย์	237
การเปรียบเทียบลักษณะส่วนบุคคลและข้อมูลพื้นฐานกับบทบาทการดำเนินงาน	242
ส่วนสรุป	244
ส่วนที่ 2 น้ำหนักคะแนนเฉลี่ยปัจจัยทางการบริหารจัดการและประสิทธิภาพของนโยบาย	245
ปัจจัยทางการบริหารจัดการ	245
ประสิทธิภาพของการนำนโยบายเกษตรอินทรีย์ไปปฏิบัติ	255
ส่วนสรุป	259
ส่วนที่ 3 การวิเคราะห์เส้นทางความสัมพันธ์เชิงสาเหตุของปัจจัยทางการบริหารจัดการที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพของนโยบาย	260
ข้อมูลปัจจัยทางการบริหารจัดการและประสิทธิภาพของนโยบาย	262
การวิเคราะห์สัมประสิทธิ์เส้นทางของปัจจัยทางการบริหารจัดการและประสิทธิภาพของนโยบายไปปฏิบัติ	265
การตรวจสอบแบบจำลองและการทดสอบความสอดคล้องของรูปแบบความสัมพันธ์	269
การทดสอบสมมติฐานการวิจัย	274
การวิเคราะห์ความสัมพันธ์ของปัจจัยทางการบริหารจัดการที่มีต่อประสิทธิภาพของนโยบาย	280
ส่วนสรุป	286
การสังเคราะห์ผล	287

บทที่ 6 การพัฒนาเชิงนโยบาย และรูปแบบการบริหารจัดการระบบเกษตรอินทรีย์	290
ส่วนที่ 1 การวิเคราะห์ยุทธศาสตร์ของเกษตรอินทรีย์	290
การวิเคราะห์ปัจจัยสภาพแวดล้อมการดำเนินงาน	291
ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยภายในและภายนอก	294
ประเด็นยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาเกษตรอินทรีย์	297
ส่วนสรุป	299
ส่วนที่ 2 ทิศทางการพัฒนาเชิงนโยบายของเกษตรอินทรีย์	300
ทิศทางการพัฒนา และกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนนโยบาย	300
เกษตรอินทรีย์	300
บทบาทของภาคีที่เกี่ยวข้องภายในเครือข่ายนโยบายของ	
ห่วงโซ่อาหาร	306
ส่วนสรุป	321
ส่วนที่ 3 รูปแบบการบริหารจัดการเกษตรอินทรีย์	322
กระบวนการทัศน์ของระบบการผลิตเกษตรอินทรีย์รูปแบบใหม่	323
องค์ประกอบของระบบการผลิตเกษตรอินทรีย์รูปแบบใหม่	340
ส่วนสรุป	342
การสังเคราะห์ผล	343
บทที่ 7 สรุปอภิปรายผลและข้อเสนอแนะ	345
สรุปผลการศึกษา	345
การอภิปรายผล	352
ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย	375
บรรณานุกรม	378
ภาคผนวก	394
ภาคผนวก ก เครื่องมือในการวิจัย	395
ภาคผนวก ข ตารางผนวก	410
ภาคผนวก ค มติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับนโยบายเกษตรอินทรีย์	427
ภาคผนวก ง ประวัติผู้วิจัย	439

สารบัญตาราง

ตาราง	หน้า
1 ลักษณะหลักเกี่ยวกับนโยบายจากแนวการมองสองแนวทาง	26
2 การวัดผลผลิต และผลลัพธ์ของการนำนโยบายไปปฏิบัติ	45
3 เปรียบเทียบรายละเอียดของการประเมินความก้าวหน้ากับการประเมินสรุป	50
4 เปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างแนวคิดและวิถีปฏิบัติของเกษตรกรกระแสหลัก และเกษตรกรยั่งยืน	65
5 วิวัฒนาการและประเด็นสำคัญด้านเกษตรอินทรีย์ของประเทศไทย	71
6 ประสิทธิภาพของปุ๋ยเคมีในการปลูกข้าว	100
7 การนำเข้าสารเคมีการเกษตร ปี พ.ศ. 2546	100
8 ประมาณการต้นทุนแฝงที่เกิดจากการใช้สารเคมีกำจัดศัตรูพืช	102
9 แสดงวัตถุประสงค์ เป้าหมายหลัก และยุทธศาสตร์การดำเนินงานในวาระแห่งชาติเกษตรอินทรีย์	103
10 ประเด็นข้อเสนอและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในเรื่องอาหารและเกษตรเพื่อสุขภาพ	124
11 ความสัมพันธ์และการเชื่อมโยงระหว่างตัวแปรอิสระกับแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง	142
12 ความสัมพันธ์และการเชื่อมโยงระหว่างตัวแปรตามกับแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง	144
13 เปรียบเทียบปัจจัยและตัวแปรก่อนและหลังการวิเคราะห์ปัจจัย	155
14 พื้นที่การผลิตเกษตรอินทรีย์และสัดส่วนพื้นที่ จำแนกตามประเทศ	165
15 พื้นที่เกษตรอินทรีย์ในประเทศไทยจำแนกตามชนิดพืช ระหว่างปี พ.ศ. 2541-2548	173
16 ปริมาณและมูลค่าผลผลิตเกษตรอินทรีย์จำแนกตามชนิดพืช ระหว่างปี พ.ศ. 2546-2548	175
17 ข้อมูลลักษณะส่วนบุคคลของผู้ให้ข้อมูล	235
18 การฝึกอบรมความรู้ด้านเกษตรอินทรีย์ ช่วงปี พ.ศ. 2548-2550	236
19 ข้อมูลบทบาทการดำเนินงานตามนโยบายเกษตรอินทรีย์	240
20 เปรียบเทียบลักษณะส่วนบุคคลและข้อมูลพื้นฐานกับน้ำหนักคะแนนเฉลี่ย บทบาทการดำเนินงานตามนโยบายเกษตรอินทรีย์	242

ตาราง	หน้า
21 ผลการวิเคราะห์น้ำหนักคะแนนเฉลี่ยความคิดเห็นที่มีต่อปัจจัยทางการบริหารจัดการ	245
22 ร้อยละและน้ำหนักคะแนนเฉลี่ยความคิดเห็นของผู้ให้ข้อมูลที่มีต่อปัจจัยสภาพแวดล้อมของนโยบาย	247
23 ร้อยละและน้ำหนักคะแนนเฉลี่ยความคิดเห็นของผู้ให้ข้อมูลที่มีต่อปัจจัยทรัพยากรดำเนินงานของนโยบาย	249
24 ร้อยละและน้ำหนักคะแนนเฉลี่ยความคิดเห็นของผู้ให้ข้อมูลที่มีต่อปัจจัยเนื้อหาสาระของนโยบาย	251
25 ร้อยละและน้ำหนักคะแนนเฉลี่ยความคิดเห็นของผู้ให้ข้อมูลที่มีต่อปัจจัยคุณลักษณะขององค์กร	253
26 ร้อยละและน้ำหนักคะแนนเฉลี่ยความคิดเห็นของผู้ให้ข้อมูลที่มีต่อปัจจัยการประสานงานและความร่วมมือ	255
27 ผลการวิเคราะห์น้ำหนักคะแนนเฉลี่ยความคิดเห็นของผู้ให้ข้อมูลที่มีต่อประสิทธิผลของการนำนโยบายเกษตรอินทรีย์ไปปฏิบัติ	256
28 ร้อยละและน้ำหนักคะแนนเฉลี่ยความคิดเห็นของผู้ให้ข้อมูลที่มีต่อประสิทธิผลของการนำนโยบายเกษตรอินทรีย์ไปปฏิบัติ	257
29 สถิติพรรณนาและค่าสัมประสิทธิ์ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยที่ใช้ในการวิเคราะห์	263
30 ค่าสัมประสิทธิ์เส้นทางความสัมพันธ์ปัจจัยทางการบริหารจัดการกับประสิทธิผลของการนำนโยบายเกษตรอินทรีย์ไปปฏิบัติ	265
31 การตรวจสอบแบบจำลองเส้นทางความสัมพันธ์ปัจจัยทางการบริหารจัดการกับประสิทธิผลของการนำนโยบายเกษตรอินทรีย์ไปปฏิบัติ	269
32 ผลการทดสอบความสอดคล้องของรูปแบบความสัมพันธ์กับข้อมูลเชิงประจักษ์	272
33 ผลทางตรงและทางอ้อมของปัจจัยทางการบริหารจัดการที่ส่งผลต่อประสิทธิผลของการนำนโยบายเกษตรอินทรีย์ไปปฏิบัติ	281
34 การจำแนกแนวทางการพัฒนาเกษตรอินทรีย์ตามประเด็นยุทธศาสตร์	298

สารบัญภาพ

ภาพ	หน้า
1 องค์ประกอบการศึกษาการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ	28
2 กระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ	31
3 ปรัชญาของการนำนโยบายไปปฏิบัติ	32
4 ขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติ	34
5 การนำนโยบายไปปฏิบัติระดับมหภาค	35
6 ปัจจัยที่นำไปสู่ความสำเร็จของนโยบาย	38
7 ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรและผู้ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ	39
8 แนวการศึกษาสาเหตุ ที่มาและผลกระทบของนโยบาย	51
9 ตัวแบบทางทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติ: ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล	52
10 ตัวแบบทางทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติ: ตัวแบบทางด้านการจัดการ	53
11 ตัวแบบทางทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติ: ตัวแบบทางด้านการพัฒนาองค์กร	53
12 ตัวแบบทางทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติ: ตัวแบบทางกระบวนการระบบราชการ	54
13 ตัวแบบทางทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติ: ตัวแบบทางการเมือง	55
14 ตัวแบบทางทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติ: ตัวแบบเชิงบูรณาการ	56
15 แสดงบทบาทการดำเนินงานด้านเกษตรอินทรีย์ของประเทศไทย	105
16 กรอบแนวคิดเชิงระบบของคชภูมินิพนธ์เรื่องเกษตรอินทรีย์: การวิเคราะห์เชิงนโยบายในพื้นที่ภาคเหนือของประเทศไทย	138
17 กรอบการวิเคราะห์ปัจจัยทางการบริหารจัดการที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพของการนำนโยบายเกษตรอินทรีย์ไปปฏิบัติ	146
18 แสดงแบบจำลองการวิจัยในการวิเคราะห์เส้นทาง	159
19 เปรียบเทียบรูปแบบการผลิตเกษตรอินทรีย์ในประเทศไทย	171
20 ความสัมพันธ์ของฝ่ายต่างๆ ในกระบวนการนโยบายสาธารณะด้านการเกษตรไทย	220

ภาพ	หน้า
21 การเปลี่ยนแปลงผลิตภาพในระบบเกษตรที่ใช้ที่ดินเขตชลประทาน	228
22 ความสัมพันธ์ระหว่างระบบการผลิต และสิทธิการใช้ประโยชน์ที่ดิน	229
23 แบบจำลองการวิเคราะห์เส้นทางความสัมพันธ์	260
24 ผลการวิเคราะห์เส้นทางความสัมพันธ์แบบจำลองเต็มรูป (Full Model) ของปัจจัยทางการบริหารจัดการและประสิทธิผลของการนํานโยบายเกษตรอินทรีย์ไปปฏิบัติ	266
25 ผลการวิเคราะห์เส้นทางความสัมพันธ์แบบจำลอง Overidentified Model ของปัจจัยทางการบริหารจัดการและประสิทธิผลของการนํานโยบายเกษตรอินทรีย์ไปปฏิบัติ	270
26 เส้นทางความสัมพันธ์ของปัจจัยทางการบริหารจัดการที่มีต่อประสิทธิผลของการนํานโยบายเกษตรอินทรีย์ไปปฏิบัติ	273
27 ความสัมพันธ์เชิงยุทธศาสตร์ของปัจจัยภายในและภายนอกของนโยบายเกษตรอินทรีย์	295
28 หลักการพื้นที่-หน้าที่-การมีส่วนร่วม (Area-Function-Participation: AFP)	311
29 แสดงบทบาทของภาคที่เกี่ยวข้องภายในเครือข่ายนโยบายเกษตรอินทรีย์ของท้องถิ่น	320
30 กระบวนทัศน์ของระบบการผลิตเกษตรอินทรีย์รูปแบบใหม่	322
31 องค์ประกอบของระบบการผลิตเกษตรอินทรีย์รูปแบบใหม่	340
32 แผนที่ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการเกษตรอินทรีย์รูปแบบ 1 (TRACK I)	371
33 แผนที่ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการเกษตรอินทรีย์รูปแบบ 2 (TRACK II)	372
34 แผนที่ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการเกษตรอินทรีย์ภายใต้กระบวนทัศน์ใหม่	373

สารบัญตารางผนวก

ตารางผนวก	หน้า
1 ข้อมูลการวิเคราะห์ปัจจัยของตัวแปรอิสระ: ปัจจัยสภาพแวดล้อมของนโยบาย	411
2 ข้อมูลการวิเคราะห์ปัจจัยของตัวแปรอิสระ: ปัจจัยทรัพยากรดำเนินงานของนโยบาย	412
3 ข้อมูลการวิเคราะห์ปัจจัยของตัวแปรอิสระ: ปัจจัยเนื้อหาสาระของนโยบาย	413
4 ข้อมูลการวิเคราะห์ปัจจัยของตัวแปรอิสระ: ปัจจัยคุณลักษณะขององค์กร	414
5 ข้อมูลการวิเคราะห์ปัจจัยของตัวแปรอิสระ: ปัจจัยการประสานงานและความร่วมมือ	416
6 ข้อมูลการวิเคราะห์ปัจจัยของตัวแปรตาม: ประสิทธิภาพของการนำนโยบายเกษตรอินทรีย์ไปปฏิบัติ	417
7 รายละเอียดของกิจกรรมตามผลผลิต รวมทั้งงบประมาณตามแผนและค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นของการขับเคลื่อนวาระแห่งชาติการพัฒนาเกษตรอินทรีย์ พ.ศ. 2549	419
8 สรุปการวิเคราะห์เชิงปริมาณของการใช้ปุ๋ยเคมีและยาปราบศัตรูพืชในประเทศไทยระหว่าง พ.ศ. 2546 – 2549	421
9 ปริมาณและมูลค่าการนำเข้าปุ๋ยรายเดือน	422
10 ความคิดเห็นของผู้ให้ข้อมูลที่มีต่อจุดแข็ง (Strengths) ของเกษตรอินทรีย์ จำแนกตามรายประเด็น (S1-S10) และประเภทของผู้ให้ข้อมูล	423
11 ความคิดเห็นของผู้ให้ข้อมูลที่มีต่อจุดอ่อน (Weakness) ของเกษตรอินทรีย์ จำแนกตามรายประเด็น (W1-W10) และประเภทของผู้ให้ข้อมูล	424
12 ความคิดเห็นของผู้ให้ข้อมูลที่มีต่อโอกาส (Opportunities) ของเกษตรอินทรีย์ จำแนกตามรายประเด็น (O1-O10) และประเภทของผู้ให้ข้อมูล	425
13 ความคิดเห็นของผู้ให้ข้อมูลที่มีต่ออุปสรรค (Threats) ของเกษตรอินทรีย์ จำแนกตามรายประเด็น (T1-T10) และประเภทของผู้ให้ข้อมูล	426

บทที่ 1

บทนำ

ระบบเกษตรไทยเป็นทุนทางสังคมและวัฒนธรรมที่สนับสนุนความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ ระบบเกษตรไทยได้วิวัฒนาการควบคู่กับวิถีชีวิตของคนไทยมาตลอด ระบบการผลิตเพื่อยังชีพแสดงให้เห็นความเชื่อมโยงระบบสังคมและระบบนิเวศ และได้ถูกพัฒนาบนฐานของการจัดการใช้ประโยชน์ทรัพยากรอย่างมีสติ จนสามารถเกิดดุลยภาพระหว่างทุนทางเศรษฐกิจ ทุนทางสังคม และทุนทางธรรมชาติ องค์ความรู้ของการจัดการเหล่านี้ได้ถูกถ่ายทอดผ่านกระบวนการเรียนรู้ทางสังคมและวัฒนธรรม (พฤกษ์ ยิบมันตะศิริ, 2548:155) ดังเช่น ความสัมพันธ์ระหว่างระบบการผลิตทางการเกษตรกับอาหารท้องถิ่น ที่คำจุนเศรษฐกิจชุมชนมาโดยตลอดในการพัฒนาทางการเกษตรของประเทศ

จากประเด็นดังกล่าวข้างต้น เมื่อพิจารณาถึงผลจากการพัฒนาและการวิเคราะห์บริบทการเปลี่ยนแปลงที่ส่งผลกระทบต่อทิศทางการพัฒนาประเทศไทย ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 ปี พ.ศ. 2545-2549 ในมิติของควมมีเหตุผล ความพอประมาณ และการมีภูมิคุ้มกัน เพื่อให้เศรษฐกิจและสังคมของประเทศพัฒนาอย่างมั่นคงและยั่งยืนตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง พบว่า ผลการพัฒนายังขาดความสมดุลในมิติต่างๆ ส่วนหนึ่งเนื่องมาจากการใช้ทุนทางเศรษฐกิจ ทุนทางสังคม และทุนทางทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่เน้นทางด้านปริมาณมากกว่าคุณภาพ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2549: 3)

ยิ่งกว่านั้น นโยบายและทิศทางการพัฒนาการเกษตรของประเทศไทยที่มุ่งเน้นการส่งออก ส่งผลกระทบต่อความสมดุลของฐานทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมของประเทศ ดังปรากฏการณ์ของการถดถอยของผลผลิตในพืชไร่เศรษฐกิจ เช่น ข้าวโพด อ้อย มันสำปะหลัง เป็นต้น จนต้องมีการเปลี่ยนฐานการผลิตไปสู่พื้นที่ใหม่ ขณะเดียวกันวิถีความเป็นอยู่ของเกษตรกรได้ปรับเปลี่ยนไปจากเป้าหมายของการเกษตรเพื่อชีวิตเป็นเกษตรเพื่อธุรกิจ ส่งผลให้เกษตรกรขาดความเป็นอิสระในการผลิต จำเป็นต้องพึ่งพิงระบบตลาดที่เกษตรกรไม่มีส่วนในการตัดสินใจและกำหนดเงื่อนไขใดๆ ทั้งสิ้น (พฤกษ์ ยิบมันตะศิริ, 2548: 156)

นอกจากนั้น ผลพวงจากการพัฒนาด้านการเกษตรยังพบปัญหาเกี่ยวกับสารเคมีทางการเกษตรที่ตกค้างในผลผลิตและแพร่กระจายไปในสิ่งแวดล้อม มีการปนเปื้อนภายในห่วงโซ่อาหาร (food chain) ส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของทั้งผู้ผลิต และผู้บริโภคในสังคม ปรากฏการณ์ดังกล่าวถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของตัวชี้วัดที่ระบุถึงผลของการเร่งรัดพัฒนา

เศรษฐกิจของประเทศที่สนองตอบต่อสังคมจนเกินขีดความสามารถของธรรมชาติ รวมถึงการสะท้อนถึงความไม่สมดุลของการพัฒนาในมิติต่าง ๆ ที่ไม่อาจจะนำพาประเทศไปสู่ความมั่นคงและยั่งยืนในอนาคตได้

ความเป็นมา และความสำคัญของปัญหา

ท่ามกลางสภาวะการแข่งขัน การเปลี่ยนแปลงและสภาพปัญหาทางด้านต่าง ๆ ทั้ง ด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การปกครอง นั้น ความมั่นคงทางอาหาร (food security) ถือได้ว่าเป็นเรื่องที่สัมพันธ์กับความมั่นคงของมนุษย์ (human security) จากเอกสารของโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP: United Nations Development Program) ได้อธิบายความหมายของความมั่นคงของมนุษย์คือ การที่ประชาชนสามารถแสดงออกในทางเลือกของตนเองอย่างปลอดภัยและเป็นอิสระ ประชาชนยังคงมีความแน่ใจได้ว่าโอกาสที่มีอยู่วันนี้จะยังคงอยู่ในวันพรุ่งนี้ ประชาชนควรมีสักยภาพและได้รับอำนาจมากพอที่จะดูแลและรับผิดชอบตัวเอง มีโอกาสที่จะแสวงหาความต้องการของตนเองและรายได้ที่พอเพียงในการดำรงชีวิต

ทั้งนี้ UNDP ได้ประกาศองค์ประกอบของความมั่นคงของมนุษย์ ไว้จำนวน 7 ด้าน คือ 1) ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ 2) ความมั่นคงทางอาหาร 3) ความมั่นคงทางสุขภาพ 4) ความมั่นคงทางด้านสิ่งแวดล้อม 5) ความมั่นคงส่วนบุคคล 6) ความมั่นคงของชุมชน และ 7) ความมั่นคงทางการเมือง จะเห็นได้ว่า ความมั่นคงทางอาหารมีความสำคัญและถือเป็นส่วนหนึ่งของความมั่นคงของมนุษย์ด้วยเช่นกัน นอกจากนั้น การประชุมเครือข่ายความมั่นคงของมนุษย์ (HSN: Human Security Network) ครั้งที่ 6 พ.ศ. 2547 ณ กรุงบามาโก สาธารณรัฐมาลี แอฟริกาตะวันตก ยังมีการลงนามในปฏิญญาบามาโก ที่ให้ความสำคัญกับประเด็นความมั่นคงทางอาหารเป็นประเด็นสำคัญลำดับต้น (priority issues) เช่นกัน (ความมั่นคงของมนุษย์, 2548)

ดังนั้น ความมั่นคงทางอาหารจึงถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของความมั่นคงของประเทศ เนื่องจากมีความสัมพันธ์กันอย่างมากด้วยเหตุผลที่ว่า หากประเทศไม่มีความมั่นคงทางอาหารจะก่อให้เกิดความหิวโหย เป็นสาเหตุสำคัญที่อาจเกิดการก่อการร้าย ปล้น ตั้งแต่ระดับท้องถิ่นไปจนถึงระดับโลก โดยในปัจจุบัน สถานการณ์ด้านความมั่นคงของมนุษย์และการผูกขาดในระดับโลก อาศัยเรื่องอาหารเป็นเครื่องมือสำคัญตั้งแต่เรื่องเมล็ดพันธุ์ไปจนถึงเรื่องการบริโภคน้ำมันซึ่งมีผลอย่างยิ่งต่อความมั่นคงของประเทศ トラบใดที่วิธีการของประเทศใดๆ ไม่สามารถก่อให้เกิดความมั่นคงทางอาหารและเกษตรกรรมได้ ย่อมส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชนในประเทศนั้นๆ

และยังเป็นสัญญาณที่สื่อถึงความมั่นคงในด้านอื่นๆ เช่น ความมั่นคงทางสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และสิ่งแวดล้อมตามมา ที่สำคัญย่อมส่งผลถึงประเทศทั้งหลายที่อยู่ร่วมกันบนโลกใบนี้ด้วย

นอกจากนั้น สุนันท์ธนา แส่นประเสริฐ และคณะ (2545: 1-2) ได้ระบุถึงข้อเสนอของรายงานที่ได้ยื่นขึ้นในการประชุมเอิร์ทซัมมิต (Earth Summit) ที่นครริโอ เดอ จาเนโร ประเทศบราซิล ในปี พ.ศ. 2535 ถือได้ว่าเป็นการประชุมครั้งแรกในระดับนานาชาติที่พูดถึงการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยที่ประชุมได้หยิบยกปัญหาในระดับโลกขึ้นมาสะท้อนถึงภาพของการพัฒนา ประเทศสมาชิกจำเป็นต้องคำนึงถึงความสมดุลระหว่างการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ สังคม กับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยจะต้องสามารถตอบสนองกับความต้องการของคนในรุ่นปัจจุบันและคนในรุ่นอนาคตในนามของการพัฒนาที่ยั่งยืน หรือที่รู้จักกันในนามแผนปฏิบัติการที่ 21 (Agenda 21) โดยที่แผนดังกล่าวได้กล่าวถึงความมั่นคงทางอาหาร ว่าไม่ได้มีความหมายเพียงแต่การเพิ่มขึ้นของผลิตผลทางอาหารที่มีมากขึ้น แต่รวมถึงโอกาสของประชาชนที่สามารถมีรายได้ในการซื้ออาหาร จะต้องมั่นใจได้ว่าประชาชนทุกคนแม้แต่คนที่จนที่สุดในกลุ่มคนจนต้องได้รับอาหารด้วย โดยต้องคำนึงถึงการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมควบคู่กันไป

ขณะที่องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO: Food and Agriculture Organization of the United Nations) ได้ให้ความหมายของคำว่าความมั่นคงทางอาหาร จากการประชุมสุดยอดอาหารโลก (World Food Summit) ในปี พ.ศ. 2539 ที่กรุงโรม ประเทศอิตาลี ว่าเป็นความมั่นคงทางอาหารในระดับบุคคล ครอบครัว ประชาชาติ ภูมิภาคและโลก จะบรรลุได้ก็ต่อเมื่อบุคคลในโลกมีความสามารถทางกายภาพ และทางเศรษฐกิจที่จะเข้าถึงอาหารที่ปลอดภัยมีสารอาหารครบหมู่ เพื่อสนองความต้องการอาหารและรสชาติอาหารประจำวันในอันที่จะดำเนินชีวิตอย่างมีชีวิตชีวาและมีสุขภาพดี และในปัจจุบัน ความมั่นคงทางอาหารได้บรรจุอยู่ในงานวิจัยของสถาบันวิจัยนานาชาติ โดยที่สถาบันวิจัยนโยบายอาหาร (IFPRI: International Food Policy Research Institute) ได้จัดประชุม Sustainable Food Security for All by 2020 ที่กรุงบอร์น ในปี พ.ศ. 2544 โดยมีประเด็นในการหลอมรวมภารกิจด้านความมั่นคงทางอาหารจากหลากหลายองค์กรเข้าด้วยกัน

ความมั่นคงทางอาหารตามความหมายดังกล่าว จึงครอบคลุมมิติของอาหารใน 3 ด้าน กล่าวคือ ด้านปริมาณ หรือการมีอยู่ของอาหาร (food availability) หมายถึงปริมาณอาหารที่พอเพียงและความหลากหลายประเภทอาหารที่ได้รับ ด้านคุณภาพหรือการใช้ประโยชน์ของอาหาร (food utilization) หมายถึง คุณค่าทางโภชนาการและความสะอาดปลอดภัยของอาหาร และด้านการเข้าถึงอาหาร (food accessibility) หมายถึงสิทธิอันชอบธรรมของมนุษย์ทุกคนในการเข้าถึงอาหารที่เกิดจากกระบวนการกระจายอย่างทั่วถึงและมีราคาที่เหมาะสม

จากประเด็นดังกล่าวข้างต้น มิติของอาหารที่เป็นส่วนหนึ่งของความมั่นคงทางอาหารที่มีความสำคัญได้รับความสนใจ และระบุถึงในการพัฒนาระบบอาหารและการเกษตรอย่างต่อเนื่อง ในท่ามกลางกระแสของโลกาภิวัตน์คือ มิติด้านคุณภาพ หรือการใช้ประโยชน์ของอาหาร ที่ให้ความสำคัญกับความสะอาดปลอดภัย และคุณค่าทางโภชนาการของอาหารทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับโลก โดยที่ระบบการผลิตทางการเกษตรได้มีการปรับตัว โดยการนำมาตรฐานด้านการควบคุมคุณภาพเข้าสู่กระบวนการผลิต เพื่อสร้างมาตรฐานสากลที่ให้ความสำคัญกับความปลอดภัย ความสะอาดและคุณค่าทางอาหาร

ขณะที่ผู้บริโภคในสภาวะปัจจุบันมีแนวโน้มพิถีพิถันการบริโภคอาหาร โดยคำนึงถึงสุขอนามัยจากอาหารปลอดสารพิษและอาหารที่ผลิตตามธรรมชาติมากขึ้น โดยผู้ผลิตจะต้องผลิตสินค้าที่ได้คุณภาพมาตรฐาน และต้องรับผิดชอบในกรณีที่เกิดอันตรายต่อผู้บริโภค (FAO, 2003) ดังเช่น นโยบายจากฟาร์มสู่โต๊ะอาหาร¹ (from farm to table) ปรากฏในเอกสารที่เกี่ยวข้องกับมาตรการอาหารปลอดภัยของประเทศในกลุ่มสหภาพยุโรป (สมุคปกขาว²) หรือ The European White Paper on Food Safety (มัชฌิมาพร จันทวุฒิ, 2544: 1-2) ที่ได้กำหนดมาตรการสำคัญที่จะนำมาใช้ในการควบคุมความปลอดภัยของอาหารในด้านต่าง ๆ

นโยบายดังกล่าวเน้นประเด็นหลักๆ ด้วยกัน 3 ด้าน คือ ประเด็นแรก กำหนดให้อาหารต้องมีความปลอดภัยทุกขั้นตอนของกระบวนการผลิต ตั้งแต่การผลิตวัตถุดิบในฟาร์มจนถึงมือผู้บริโภค ประเด็นถัดมาคือ การที่ผู้ประกอบการด้านอาหารต้องมีความรับผิดชอบต่อความปลอดภัยของอาหารทุกส่วนที่เกี่ยวข้องตลอดห่วงโซ่การผลิตอาหาร และประเด็นสุดท้ายคือการจัดระบบที่มีความโปร่งใส (transparency) โดยสามารถสืบสวนแหล่งที่มา (traceability) ของวัตถุดิบหรือส่วนประกอบต่าง ๆ ที่ใช้ในการผลิตได้ โดยทั้งหมดนี้อยู่ภายใต้หลักการระมัดระวังล่วงหน้า (precautionary principle) อันเป็นเครื่องมือสำคัญที่ใช้ในการบริหารความเสี่ยงในระบบอาหาร (ทรงศักดิ์ ศรีอนุชาต และคณะ, 2548: 1)

จากเงื่อนไขดังกล่าวข้างต้น จึงเป็นมาตรการที่กลุ่มประเทศในสหภาพยุโรปผลักดันให้เป็นกฎเกณฑ์และข้อบังคับกับประเทศคู่ค้า และการที่กลุ่มประเทศดังกล่าวมีเครือข่ายในองค์การระหว่างประเทศทางด้านสินค้าเกษตรและอาหารที่สำคัญเกือบทุกองค์กร กฎกติกาในสมุคปกขาวที่

¹ มาตรการการเพิ่มความปลอดภัยของอาหาร ที่ครอบคลุมตั้งแต่การผลิตวัตถุดิบจนถึงผู้บริโภค (entered food chain) ของวัตถุดิบและส่วนประกอบต่างๆ ที่ใช้ในการผลิตอาหาร

² เอกสารอ้างอิงที่เป็นมาตรฐานสำคัญของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนยุโรป และใช้เป็นแนวนโยบายในการจัดการด้านสุขอนามัยให้กับผู้บริโภคในกลุ่มสหภาพยุโรป

เป็นมาตรการดังกล่าว จึงกลายเป็นกติกาของโลก รวมทั้งการนำมาใช้ในประเทศไทยในฐานะประเทศคู่ค้าโดยปริยาย

ภาครัฐและเอกชนของประเทศไทย ตระหนักถึงสถานการณ์ด้านความปลอดภัยของอาหารดังกล่าว และมีการดำเนินการที่เห็นเด่นชัดในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา เช่น การแต่งตั้งคณะกรรมการแห่งชาติด้านอาหาร ในปี พ.ศ. 2534 และการประกาศใช้นโยบายแห่งชาติด้านอาหาร ในปีถัดมา โดยเน้นการให้ความรู้แก่ประชาชน พัฒนาองค์กรที่มีหน้าที่รับผิดชอบ และปรับปรุงกฎหมาย มาตรการกำกับดูแล โดยในปี พ.ศ. 2542 ได้จัดตั้งระบบความปลอดภัยด้านอาหารแห่งชาติ แต่ก็ยังพบว่าสินค้าของประเทศไทยถูกปฏิเสธการนำเข้าจากประเทศคู่ค้า

นอกจากนั้น หน่วยงานที่ดูแลระบบความปลอดภัยทางด้านอาหารของประเทศไทย ประกอบด้วยหน่วยงานหลักที่เกี่ยวข้อง 2 กระทรวง คือ กระทรวงสาธารณสุข มีภารกิจในการกำกับ ดูแล รับผิดชอบเกี่ยวกับอาหารนำเข้าและการบริโภคภายในประเทศ รวมทั้งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีภารกิจรับผิดชอบ กำกับ ดูแลอาหารที่ส่งออกต่างประเทศเป็นหลัก และถึงแม้ว่าจะมีการแบ่งความรับผิดชอบระบบความปลอดภัยของอาหารเช่นนี้ แต่ก็มีความจำเป็นต้องมีการรับผิดชอบร่วมกัน อาทิเช่น การกำหนดมาตรฐานต่างๆ รวมทั้งการบังคับใช้กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ปัญหาที่เกิดขึ้นคือระบบการประสานงานตรงนี้ยังขาดความชัดเจนในการปฏิบัติ โดยเฉพาะความไม่ชัดเจนในการกำหนดผู้รับผิดชอบในเรื่องของการประเมินความเสี่ยง (risk assessment) การจัดการความเสี่ยง (risk management) และการสื่อสารความเสี่ยง (risk communication) (ทรงศักดิ์ ศรีอนุชาต และคณะ, 2548: 83-84)

ในปี พ.ศ. 2547 ภาครัฐได้ประกาศนโยบายให้เป็นปีอาหารปลอดภัย (food safety year) ของประเทศไทย แต่ก็เกิดกรณีวิกฤติด้านอาหารและการเกษตรหลายอย่างด้วยกัน เช่น ปัญหาไข่หวัดนกระบาดในสัตว์ปีก ปัญหาสารเร่งเนื้อแดง ปัญหาสารเคมีตกค้างในพืชผักและผลไม้ ปัญหาการปนเปื้อนสารแคดเมียมในข้าว เป็นต้น ปัญหาดังกล่าวส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของตลาดต่างประเทศและการบริโภคภายในประเทศอย่างรุนแรง

อย่างไรก็ตาม ในการประชุมสมัชชาสุขภาพแห่งชาติ ประจำปี พ.ศ. 2547 ได้มีการเปิดประเด็นใหญ่ในหัวข้ออาหารและเกษตรเพื่อสุขภาพภัยคุกคามจากสารเคมี มีการกำหนดยุทธศาสตร์อาหารปลอดภัยระดับพื้นที่อย่างครบวงจร (local food system) โดยเน้นให้สร้างความเข้มแข็งภายในก่อนแข่งขันกับต่างประเทศ สนับสนุนการจัดการความรู้ในระบบอาหารและการเกษตร กำหนดหลักเกณฑ์การมีส่วนร่วมของประชาชน ผลักดันการผลิตแบบระบบเกษตรกรรมยั่งยืนที่ไม่ใช้สารเคมี และเน้นการพึ่งพาตนเองของชุมชนและสังคม เพื่อเป็นทางเลือกในการแก้ปัญหาที่เกิดจากการขาดความสมดุลของการพัฒนา

สำหรับระบบเกษตรยั่งยืนนั้น วรรณดี สุทธิณารกร (2548: 121-122) ได้ระบุไว้ว่า เป็นรูปแบบของความเท่าเทียมและการมีส่วนร่วมในการพัฒนา โดยมีความเข้าใจในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีการศึกษาความหลากหลายทางชีวภาพ มีการอนุรักษ์ดินและเพิ่มความอุดมสมบูรณ์ของดินและความบริสุทธิ์ของน้ำ รักษา และปรับปรุงคุณภาพดินทางกายภาพ ชีวภาพ และเคมีของดิน มีการนำทรัพยากรธรรมชาติมาใช้ใหม่ รักษาพลังงานผลิต ความหลากหลายของอาหารและเส้นใยที่มีคุณภาพสูง และเป็นแหล่งยารักษาโรค นอกจากนั้น เกษตรยั่งยืนยอมรับหลักการของระบบนิเวศในเรื่องของความหลากหลาย และการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน ใช้ศาสตร์สมัยใหม่อย่างมีวิจารณญาณเพื่อนำไปสู่การปรับปรุงมากกว่านำมาแทนที่ภูมิปัญญาดั้งเดิมที่สะสมมานานนับศตวรรษของเกษตรกรจำนวนมาก

ระบบเกษตรกรรมยั่งยืนมีด้วยกันหลากหลายรูปแบบ เกษตรอินทรีย์ (organic farming) ถือว่าเป็นรูปแบบหนึ่งในการผลิตแบบเกษตรกรรมยั่งยืน ที่สามารถนำมาใช้เป็นแนวทางในการรักษาความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติ รักษาระดับผลผลิตทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพได้เป็นอย่างดี ตามหลักการเกษตรยั่งยืน โดยเป็นระบบการผลิตที่คำนึงถึงหลักการใน 4 มิติสำคัญ คือ มิติด้านสุขภาพ มิติด้านนิเวศวิทยา มิติด้านความเป็นธรรม และมิติด้านการดูแลเอาใจใส่ ตามแนวทางสากลของสหพันธ์เกษตรอินทรีย์นานาชาติ³ (IFOAM: International Federation of Organic Agricultures Movements) (จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549: 15)

โดยผลผลิตจากระบบเกษตรอินทรีย์ สามารถสร้างรายได้เพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความเข้มแข็งของเกษตรกร และเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของภาคเกษตรไทยในตลาดโลกได้ หากสามารถพัฒนาการผลิตในเชิงพาณิชย์ โดยการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและลดต้นทุนการผลิต รวมถึงการสร้างผลิตภัณฑ์ให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดเฉพาะ (niche market) เมื่อพิจารณาตลาดของอาหารจากเกษตรอินทรีย์พบว่า มีการเติบโตมากถึง 15-20 เปอร์เซ็นต์ต่อปี โดยในภาวะปัจจุบันยังมีความต้องการอาหารหลายชนิดที่ผลิตแบบอินทรีย์ รวมทั้งในภาคอุตสาหกรรมยังคงมีความขาดแคลนวัตถุดิบจากการผลิตแบบเกษตรอินทรีย์อยู่

แต่เนื่องจากผลผลิตจากระบบเกษตรอินทรีย์ มีความแตกต่างจากผลผลิตทางการเกษตรปกติ เนื่องจากตลาดมีความจำเพาะจากปัจจัยผลักดันทางการตลาดที่แตกต่าง อันได้แก่ สุขภาพ โภชนาการ สารเคมีตกค้าง และสิ่งแวดล้อม ทำให้ผลิตภัณฑ์เกษตรอินทรีย์ต้องได้รับการรับรอง

³ เป็นองค์กรระหว่างประเทศ มีสมาชิกกว่า 750 องค์กร จาก 108 ประเทศ ทำหน้าที่ขับเคลื่อนงานด้านการส่งเสริมการผลิต การตรวจรับรองมาตรฐานเกษตรอินทรีย์ (รายละเอียดศึกษาเพิ่มเติมที่ <http://www.ifoam.org>)

มาตรฐานจากองค์กรรับรองที่ผู้บริโภคเชื่อถือ และระบบการรับรองมีความแตกต่างกัน เพราะเป็นการรับรองที่ระบบและกระบวนการการผลิต มิใช่การรับรองที่ผลิตภัณฑ์สุดท้าย

ดังนั้น เกษตรอินทรีย์จึงปฏิเสธการใช้สารเคมีกำจัดศัตรูพืชและปุ๋ยเคมี และให้ความสำคัญกับการสร้างสมดุลของวงจรธาตุอาหาร การประหยัดพลังงาน และการอนุรักษ์ระบบนิเวศเกษตร จึงถือได้ว่าเกษตรอินทรีย์เป็นการบริหารจัดการฟาร์มเชิงบวก (positive farm management) นั่นเอง

นอกจากนี้ เกษตรอินทรีย์ยังให้ความสำคัญกับเกษตรกรผู้ผลิตและชุมชนท้องถิ่น โดยระบบเกษตรอินทรีย์มุ่งหวังที่จะสร้างความมั่นคงให้กับเกษตรกร ในวิธีการผลิตที่ต้องเรียนรู้ให้เข้ากับธรรมชาติ ดังนั้นวิธีการผลิตจึงเป็นวิถีแห่งการเคารพและพึ่งพิงธรรมชาติ สอดคล้องและกลมกลืนกับวิถีของชุมชนเกษตรพื้นบ้านของสังคมไทย แต่ขณะเดียวกันเกษตรอินทรีย์ก็ไม่ได้ปฏิเสธการผลิตเพื่อการค้าแต่อย่างใด (จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549: 20-21) กระบวนการเกษตรอินทรีย์พยายามส่งเสริมทำการตลาดผลผลิตเกษตรอินทรีย์ทั้งในระดับท้องถิ่น ประเทศ และระหว่างประเทศ ตามความหลากหลาย เงื่อนไขทางเศรษฐกิจและบริบทของพื้นที่นั่นเอง

ด้วยเหตุนี้ ภาครัฐจึงได้เร่งรัดการพัฒนาเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยด้านอาหาร (food safety) และระบบการผลิตสินค้าเกษตรที่ปลอดภัยและได้มาตรฐาน โดยประกาศให้เกษตรอินทรีย์เป็นวาระแห่งชาติ⁴ (national agenda) ตามมติคณะรัฐมนตรีที่ได้เห็นชอบในหลักการในวันที่ 4 เดือนมกราคม พ.ศ. 2548 (ศูนย์ เศรษฐ์บุญสร้าง, 2549ก: 1) โดยนโยบายของภาครัฐนั้น มุ่งเน้นพัฒนาศักยภาพด้านการแข่งขันการผลิตสินค้าเกษตรอินทรีย์ของประเทศไทยเพื่อให้เป็นครัวของโลก และเป็นแหล่งผลิตอาหารที่ปลอดภัยควบคู่กันไป นับแต่นั้นเป็นต้นมา หน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และองค์กรต่าง ๆ ได้ให้ความสนใจในการขับเคลื่อนการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับนโยบายดังกล่าวอย่างเต็มที่

อย่างไรก็ตาม ขณะที่ระบบเกษตรอินทรีย์ของประเทศไทยกำลังสร้างศักยภาพการพัฒนาเพื่อการแข่งขันตามทิศทางนโยบายและกลไกระบบตลาดโลกอยู่นั้น พื้นที่การเกษตรเป้าหมายที่ผ่านการรับรองมาตรฐานเกษตรอินทรีย์ในปี พ.ศ. 2548 กลับมีเพียง 135,634.33 ไร่ จากพื้นที่เกษตรกรรมทั้งหมดของทั้งประเทศ 131,270,000 ไร่ หรือมีเพียงร้อยละ 0.103 เท่านั้น (ชนวน

⁴ คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบในหลักการ ตามที่รองนายกรัฐมนตรี (นายจาตุรนต์ ฉายแสง) เสนอยุทธศาสตร์เกษตรอินทรีย์แห่งชาติให้เป็นวาระแห่งชาติ เพื่อพัฒนาและเพิ่มศักยภาพการผลิตสินค้าเกษตรอินทรีย์ของประเทศไทย ให้เป็นแหล่งผลิตอาหารที่ปลอดภัยเป็นครัวของโลก รวมทั้งอนุมัติในหลักการให้แต่งตั้งคณะกรรมการอำนวยการส่งเสริมเกษตรอินทรีย์แห่งชาติ (รายละเอียดเพิ่มเติมศึกษาในเอกสารภาคผนวก ค มติคณะรัฐมนตรี 4 มกราคม 2548)

รัตนวราหะ, 2549: 4) รวมทั้งวาระแห่งชาติเกษตรอินทรีย์ ก็มีได้รับการสานต่อในรัฐบาลชุดใหม่ แต่ประการใด

ด้วยเหตุนี้ ในช่วงปี พ.ศ. 2535-2549 หน่วยงานภาครัฐได้พยายามผลักดันแนวคิดที่ขับเคลื่อนการปรับระบบมาตรฐานกระบวนการผลิตภาคอาหารและการเกษตร โดยเน้นให้เกิดความร่วมมือกันในการเร่งแก้ไขปัญหาด้านทางมหัพภาครัฐมนตรีเป็นหลัก เช่น การแก้ปัญหาสารเคมีตกค้าง และการปนเปื้อนในผลผลิตการเกษตร แต่ขณะที่มหัพภาครัฐมนตรีในเรื่องดังกล่าวสะท้อนถึงแนวการมองกระบวนการนโยบายแบบเชิงเดี่ยว (unicentric approach) ที่มีการจัดรูปแบบขององค์กรในลักษณะหลักคือความเป็นอุตสาหกรรม (industrialization) และการจัดองค์การแบบระบบราชการ (bureaucratization) ที่มีมาตรการของการใช้เหตุผลในการจัดองค์การอย่างเคร่งครัด เน้นความชำนาญพิเศษ เป็นฐานการแบ่งงานกันทำในกระบวนการผลิต อันถือเป็นหนึ่งแนวคิดในกลุ่มทฤษฎีหลักการพื้นฐานของการจัดองค์การของกลุ่มทฤษฎีคลาสสิก (classic theory)

นักทฤษฎีในกลุ่มนี้ เช่น แมกซ์ เวเบอร์ (Max Weber) ได้มีแนวคิดเพื่อให้มีเป้าหมายเพื่อเกิดการปรับปรุงโครงสร้างที่เป็นทางการขององค์การให้ปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุตามวัตถุประสงค์ขององค์การ เป็นการเสนอตัวแบบภายใต้ข้อสมมุติฐานว่า ความสัมฤทธิ์ผลขององค์การนั้นขึ้นอยู่กับจัดการ ซึ่งต้องวางหลักเกณฑ์การบริหารที่อยู่บนพื้นฐานของความมีเหตุผล (rational) มีการแบ่งงานกันทำ มีการประสานงานให้สอดคล้องกัน แต่ผลจากการแบ่งงานกันทำนี้ทำให้จำเป็นต้องมีการประสานการทำงาน ที่ทำให้เกิดความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันและบูรณาการ (coherence and integration)

ปรากฏการณ์ที่พบควบคู่กันมาคือ การพยายามรวมศูนย์อำนาจ (centralization) ไว้ที่ระดับบนขององค์กรและระบบการเมือง เพื่อควบคุมกิจกรรมที่ดำเนินอยู่ในสังคมสมัยใหม่ โดยวางรูปแบบกระบวนการตัดสินใจให้มีแบบแผนเป็นทางการ และมีการสื่อสารที่ต้องเป็นมาตรฐาน มีแบบแผนด้วย ลักษณะเช่นนี้สะท้อนอยู่ในแนวทางการกำหนด และการปฏิบัติที่อยู่บนฐานของนโยบายทั่วไปในประเทศไทย (คณะบุคคลวิจัยการพัฒนานโยบายทางเลือก, 2548: 6) ประเด็นดังกล่าว มีผลสำคัญยิ่งต่อการนิยามประเด็นปัญหาเชิงนโยบาย ตลอดจนถึงการกำหนดและการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ อันเป็นเหตุให้การกำหนดนโยบายไม่สอดคล้องกับบริบทของพื้นที่และของประเด็นที่เปลี่ยนไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อกลไกระบบราชการของประเทศไทยยังคงเป็นแบบแนวตั้งมากกว่าเป็นทางไขว้ที่เชื่อมโยงกัน

ท่ามกลางบริบททางสังคม เศรษฐกิจ การเมืองในปัจจุบัน ภาคการผลิตต้องเผชิญกับเงื่อนไขทางการแข่งขันที่เข้มข้น ทำให้การนิยามประเด็นปัญหาทางนโยบายเป็นเรื่องที่ซับซ้อนเกี่ยวข้องกับผู้ที่มิบทบาททางนโยบาย (policy actors) ที่หลากหลายมากขึ้น ไม่สามารถจำกัดอยู่ที่

เพียงภาครัฐกับระบบราชการเท่านั้น (Sabatier, 1999: 3-17) ดังนั้น การพัฒนานโยบายให้เท่าทัน สอดคล้อง (relevance) กับบริบทที่เปลี่ยนแปลงไป จึงเป็นเรื่องจำเป็นเพื่อการสร้างฐานความรู้ที่จะ ช่วยพัฒนาประเด็นปัญหา นโยบาย ให้สามารถกำหนดนโยบายและนำนโยบายสู่การปฏิบัติได้ ชัดเจนอย่างเป็นรูปธรรม ภายใต้เหตุผลดังกล่าวนี้กรอบแนวคิดการมองกระบวนการนโยบาย เจริญ (pluricentric approach) โดยมีจุดเน้นที่ความสำคัญของความสัมพันธ์ระหว่างองค์กร (interorganizational relations) และเครือข่ายทางนโยบาย (policy network) รวมทั้งการกำหนดให้ นโยบายมีความยืดหยุ่น (flexible) สามารถปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับบริบทของประเด็นและของ พื้นที่ จึงน่าจะเป็นกระบวนการที่มีความเหมาะสมที่สุด

การมีเครือข่ายในการดำเนินกิจกรรม โดยภาครัฐเป็นเพียงผู้กระตุ้น หรือชี้แนะการ ดำเนินงาน ถือว่าเป็นลักษณะสำคัญในสังคมปัจจุบันที่เป็นฐานของการศึกษาและการพัฒนา นโยบาย

สำหรับกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น วรเดช จันทรร (2548: 37-39) ได้ระบุถึง ปัจจัยที่ต้องคำนึงถึงคือ การมีปฏิสัมพันธ์ ความเชื่อมโยง การพึ่งพา ตลอดจนความเป็นอิสระของ องค์กรและบุคคล ทั้งในระดับมหภาค (macro level) ที่หน่วยงานของรัฐต้องนำนโยบายไปปฏิบัติ ให้ได้ตามเจตจำนงของนโยบาย (policy intent) ที่ได้ตั้งเป้าหมายไว้ ตามประเด็นหลักในภาพรวม ของนโยบาย เช่น ปริมาณและคุณภาพของผลผลิต ผลลัพธ์ที่กำหนดไว้ รวมถึงในระดับจุลภาค (micro level) ที่เป็นการประสานประโยชน์ระหว่างหน่วยงานและผู้ที่ทำหน้าที่ปฏิบัติงาน หรือ เรียกว่า การปรับตัวเข้าหากัน (mutual adaptation) ของหน่วยงานกลางที่กำหนดนโยบายกับความ พร้อมของหน่วยงานในพื้นที่ ที่นำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

จากเหตุและปัจจัยที่กล่าวมาทั้งหมด หากนำมาสังเคราะห์เป็นภาพรวมทั้งระบบจะพบว่า ปัญหาทางนโยบายเกษตรอินทรีย์ในกระบวนการกำหนดนโยบาย และการนำนโยบายสู่การปฏิบัติ เพื่อการบรรลุเป้าหมายนั้น เกิดจาก

1. ฐานของบริบทในการกำหนดเพื่อการปฏิบัติตามนโยบาย ที่ถือว่าเป็นจุดเริ่มของ กระบวนการนโยบายเกษตรอินทรีย์ กล่าวคือ การให้ภาครัฐมีบทบาทชี้นำ ตลอดจนการกำหนด นโยบายโดยใช้เศรษฐกิจเป็นแนวทางหลักของการพัฒนา ขาดการบูรณาการระหว่างการพัฒนาที่ ยั่งยืนและการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเข้าด้วยกัน ส่งผลให้นโยบายเกษตรอินทรีย์ขาดสมรรถนะ ที่เด่นชัดในเรื่องความปลอดภัยของอาหาร ที่เป็นประเด็นหลักของการใช้ประโยชน์ในอาหาร อันเป็นหนึ่งในสามของมิติความมั่นคงทางอาหาร

2. ฐานขององค์กร โดยเฉพาะการบรรลุการปฏิบัติตามเป้าประสงค์ในนโยบายและ ภารกิจ กระบวนการตัดสินใจและความสามารถในการแก้ไขปัญหา รวมถึงขาดการนำแนวคิด

พื้นฐานการพัฒนาของเกษตรอินทรีย์มาปรับใช้กับสภาพบริบทพื้นที่ที่มีความแตกต่าง ทั้งในสภาพพื้นที่ สภาพภูมิอากาศ ความหลากหลายทางชีวภาพ (biodiversity) นอกจากนั้น องค์การที่นำนโยบายสู่การปฏิบัติ ยังขาดการประเมินจากบุคคลภายนอก มีแต่เฉพาะกระบวนการติดตามภายใน ทำให้งานเกิดลักษณะแยกส่วนไม่สามารถมองเห็นปัญหาทั้งระบบ อีกทั้งการประสานความร่วมมือและการมีส่วนร่วมจากภาคส่วนอื่น ๆ ภายในระบบยังไม่เพียงพอ ทำให้ต่างฝ่ายต่างพัฒนางานของตนเอง บางหน่วยงานหรือบางองค์กรดำเนินการโดยปราศจากทิศทางหรือเป้าประสงค์ที่ชัดเจน

ดังนั้น หากมุ่งหวังที่จะพัฒนาเกษตรอินทรีย์อย่างต่อเนื่องและยั่งยืนให้เกิดในประเทศไทย จึงมีประเด็นสำคัญที่ต้องศึกษาวิจัย เพื่อพัฒนาองค์ความรู้ทางการบริหารจัดการด้านเกษตรและทรัพยากรในนโยบายเกษตรอินทรีย์อย่างเป็นระบบ โดยมีปัญหาที่ท้าทายอยู่หลายปัญหากล่าวคือ การพัฒนานโยบายเชิงมหภาคของรัฐควรมีทิศทางการพัฒนานโยบายด้านเกษตรอินทรีย์อย่างไร ให้มีความสอดคล้องกับอุดมการณ์ของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10⁵ (พ.ศ.2550-2554) ที่มุ่งพัฒนาสู่สังคมอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกัน (green and happiness society) โดยยึดคนเป็นศูนย์กลาง นอกจากนั้น ประเด็นปัญหาทางการบริหารจัดการนโยบายด้านเกษตรอินทรีย์มีประเด็นที่สำคัญคือ การพัฒนานโยบายเชิงจุลภาค มีปัจจัยทางการบริหารจัดการอะไรบ้างที่ส่งผลต่อประสิทธิผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปตามหลักการของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 ที่ให้ความสำคัญกับการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในสังคม (collaborative effort) ในทุกระดับ ภายใต้หลักการที่สำคัญคือ การร่วมคิด ร่วมทำและร่วมผลัดกันตามบทบาทความรับผิดชอบของแต่ละภาคส่วนที่มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันจากความสำเร็จของปัญหาที่ระบุข้างต้น ทำให้เกิดคำถามการวิจัยที่ต้องการค้นคว้าหาคำตอบในการจัดทำคู่มือนี้ ดังต่อไปนี้

1. การดำเนินงานของหน่วยงาน องค์กร ตามนโยบายเกษตรอินทรีย์ในพื้นที่ภาคเหนือที่ผ่านมาเป็นเช่นไร เกิดสภาพปัญหาอะไรบ้างและอะไรคือบทเรียนที่ได้รับ
2. มีปัจจัยทางการบริหารจัดการอะไรบ้าง ที่ส่งผลในการนำนโยบายเกษตรอินทรีย์ไปปฏิบัติให้เกิดผล
3. ทิศทางการพัฒนาด้านเกษตรอินทรีย์ของภาคเหนือควรมีลักษณะเช่นไร เพื่อให้มีความสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10

⁵ แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ในระหว่างปี พ.ศ. 2550-2554 ที่ผ่านการระดมความคิดเห็นแบบมีส่วนร่วมของประชาชนชาวไทย โดยอัญเชิญพระราชดำรัสปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ มาเป็นแนวปฏิบัติ มุ่งพัฒนาแบบบูรณาการเป็นองค์รวม เพื่อให้ประเทศเกิดความสมดุล เป็นธรรมและยั่งยืน

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษากระบวนการวิเคราะห์นโยบายเกษตรอินทรีย์ ในประเด็นของเนื้อหาและพฤติกรรมนโยบาย ที่เกิดจากการดำเนินงานของหน่วยงาน องค์กร
2. เพื่อศึกษาปัจจัยทางการบริหารจัดการ ที่ส่งผลต่อประสิทธิผลของการนำนโยบายเกษตรอินทรีย์ไปปฏิบัติ โดยศึกษาในประเด็น
 - 2.1 การพัฒนาแบบจำลองเชิงสาเหตุ เพื่ออธิบายความสัมพันธ์ของปัจจัยทางการบริหารจัดการที่ส่งผลต่อประสิทธิผลของการนำนโยบายเกษตรอินทรีย์ไปปฏิบัติ
 - 2.2 การทดสอบความสัมพันธ์เชิงสาเหตุ ระหว่างปัจจัยทางการบริหารจัดการที่ส่งผลต่อประสิทธิผลของการนำนโยบายเกษตรอินทรีย์ไปปฏิบัติ
 - 2.3 การวิเคราะห์และเปรียบเทียบขนาดและทิศทาง ของปัจจัยทางการบริหารจัดการที่ส่งผลต่อประสิทธิผลของการนำนโยบายเกษตรอินทรีย์ไปปฏิบัติ
3. เพื่อศึกษาถึงทิศทางการพัฒนาเชิงนโยบาย และรูปแบบการจัดการระบบเกษตรอินทรีย์ที่เหมาะสมของภาคเหนือ ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10

ขอบเขตในการวิจัย

1. ด้านพื้นที่วิจัย ผู้วิจัยศึกษาเฉพาะในเขตภาคเหนือ เพราะในภาคเหนือเป็นแหล่งการผลิตพืชอินทรีย์ มีความหลากหลายของสภาพพื้นที่และรูปแบบการผลิต ทั้งประเภทพืชพาดตนเองของเกษตรกรรายย่อย และประเภทธุรกิจเพื่อการค้าและการส่งออก รวมทั้งมีหน่วยงาน องค์กร และเกษตรกร ที่ดำเนินการกิจกรรมในนโยบายเกษตรอินทรีย์จำนวนมาก
2. ด้านเนื้อหาการวิจัย
 - 2.1 นโยบายเกษตรอินทรีย์ในการวิจัยนี้ เป็นนโยบายที่เกิดจากการปฏิบัติงานของภาครัฐ ภายใต้การดำเนินโครงการ กิจกรรม และงาน ของหน่วยงานและองค์กรที่เกี่ยวข้อง อาทิ เช่น การดำเนินงานวาระแห่งชาติเกษตรอินทรีย์ โครงการผลิตสินค้าเกษตรที่ปลอดภัยและได้มาตรฐาน โดยไม่รวมถึงการส่งเสริมเกษตรอินทรีย์ลักษณะ โครงการพิเศษ เช่น มูลนิธิโครงการหลวง และโครงการตามแนวพระราชดำริอื่นๆ
 - 2.2 การศึกษานโยบายเกษตรอินทรีย์ในครั้งนี้ ศึกษาเฉพาะประเด็นที่เกี่ยวข้องในด้านพืชอินทรีย์ เท่านั้น

2.3 การศึกษาปัจจัยทางการบริหารจัดการ ที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพของการนำนโยบายเกษตรอินทรีย์ไปปฏิบัติ ผู้วิจัยได้เลือกปัจจัยทางการบริหารจัดการ จากการทบทวนวรรณกรรม จำนวน 5 ด้าน ได้แก่ 1) ปัจจัยสภาพแวดล้อมของนโยบาย 2) ปัจจัยเนื้อหาสาระของนโยบาย 3) ปัจจัยทรัพยากรดำเนินงานของนโยบาย 4) ปัจจัยคุณลักษณะขององค์กร และ 5) ปัจจัยการประสานงานและความร่วมมือ

2.4 การศึกษาประสิทธิผลของการนำนโยบายเกษตรอินทรีย์ไปปฏิบัติ เป็นการประเมินกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ หรือการประเมินระหว่างดำเนินการโครงการ (formative evaluation) จากการรับรู้ของผู้ปฏิบัติงานต่อปรากฏการณ์หรือผลที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานตามนโยบาย โดยเปรียบเทียบกับการบรรลุจุดหมาย (goal attainment) ของแนวคิดด้านเกษตรอินทรีย์ เพื่อนำผลที่ได้มาเป็นแนวทางปรับปรุง แก้ไขปัญหา และการเปลี่ยนแปลงการปฏิบัติของโครงการ เพื่อพัฒนาไปสู่ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อการพัฒนา

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ข้อค้นพบทางวิชาการที่ได้จากงานคุณฉันทน์นี้ หน่วยงานที่ดำเนินงานนโยบายเกษตรอินทรีย์ เช่น คณะกรรมการพัฒนาเกษตรอินทรีย์แห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ฯลฯ สามารถนำไปเป็นข้อมูลเชิงวิชาการเพื่อใช้ปรับแนวทางการดำเนินงานตามนโยบาย รวมทั้งสามารถนำไปเป็นแนวทางการพัฒนาตัวแบบ (model) ของกระบวนการนำนโยบายเกษตรอินทรีย์ไปสู่การปฏิบัติ
2. ข้อค้นพบทางการบริหารจัดการที่ได้จากงานคุณฉันทน์นี้ นักบริหารงานด้านการเกษตรและทรัพยากร ทั้งภาครัฐและเอกชน สามารถนำความรู้ไปประยุกต์กับการกำหนดรูปแบบของนโยบายที่สอดคล้องกับบริบท เพื่อการเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ อันมีความสำคัญและจำเป็นต่อการดำเนินงานบริหารการเกษตรและทรัพยากรของประเทศไทย
3. ข้อค้นพบทางวิธีวิทยาการวิจัยที่ได้จากงานคุณฉันทน์นี้ นักพัฒนานโยบายสาธารณะ หรือนักวิชาการด้านนโยบายสาธารณะ สามารถนำความรู้ที่ได้ไปเป็นตัวแบบและปรับใช้สำหรับการศึกษากับนโยบายสาธารณะด้านอื่นๆ ที่มีลักษณะบูรณาการความรู้ในหลากหลายสาขาวิชาเข้าด้วยกัน

สมมติฐานการวิจัย

1. ปัจจัยสภาพแวดล้อมของนโยบาย ปัจจัยทรัพยากรดำเนินงานของนโยบาย และปัจจัยเนื้อหาสาระของนโยบาย มีความสัมพันธ์ทางบวกผ่านปัจจัยคุณลักษณะขององค์กร ไปยังประสิทธิผลของการนำนโยบายเกษตรอินทรีย์ไปปฏิบัติ
2. ปัจจัยสภาพแวดล้อมของนโยบาย ปัจจัยทรัพยากรดำเนินงานของนโยบาย ปัจจัยเนื้อหาสาระของนโยบาย และปัจจัยคุณลักษณะขององค์กร มีความสัมพันธ์ทางบวกผ่านปัจจัยการประสานงานและความร่วมมือ ไปยังประสิทธิผลของการนำนโยบายเกษตรอินทรีย์ไปปฏิบัติ
3. ปัจจัยสภาพแวดล้อมของนโยบาย ปัจจัยทรัพยากรดำเนินงานของนโยบาย ปัจจัยเนื้อหาสาระของนโยบาย ปัจจัยคุณลักษณะขององค์กร และปัจจัยการประสานงานและความร่วมมือ มีความสัมพันธ์ทางบวกกับประสิทธิผลของการนำนโยบายเกษตรอินทรีย์ไปปฏิบัติ

นิยามศัพท์ทั่วไป

นโยบายเกษตรอินทรีย์ หมายถึง การดำเนินงานตามโครงการ งาน กิจกรรมของหน่วยงาน องค์กร และภาคีที่เกี่ยวข้องกับเกษตรอินทรีย์ ในด้านการผลิตสินค้าเกษตรตามระบบความปลอดภัยอาหาร เพื่อให้อาหารที่ผลิตและบริโภคภายในประเทศมีความปลอดภัยได้มาตรฐานทัดเทียมสากล นำไปสู่การมีสุขภาพที่ดีถ้วนหน้าของประชาชน และดำเนินการพัฒนาเกษตรกรในพื้นที่เพื่อยกระดับความปลอดภัย โดยนำมาตรฐานความปลอดภัยของอาหารประเภทต่างๆ มาปรับใช้เพื่อควบคุมความปลอดภัยในการผลิตสินค้าเกษตรตามความเหมาะสมของพื้นที่ โดยมีเป้าหมายไปสู่เกษตรอินทรีย์

ความปลอดภัยของอาหาร หมายถึง ผลของกระบวนการควบคุมคุณภาพของอาหารและวัตถุดิบ ตามมาตรฐานและข้อกำหนดที่เกี่ยวข้องในระดับต่างๆ ให้ปราศจากสารปนเปื้อนที่เป็นอันตรายต่อร่างกายที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพของผู้บริโภค และมีผลต่อเศรษฐกิจของประเทศ โดยเฉพาะอันตรายทางด้านเคมีจากกระบวนการผลิตวัตถุดิบทางการเกษตร ได้แก่ ปัญหาที่เกิดในขั้นตอนและกระบวนการผลิต เช่น การใช้สารเคมีที่ไม่เหมาะสม การตกค้างของสารเคมีในผลผลิต

กระบวนการวิเคราะห์นโยบาย หมายถึง กระบวนการศึกษารายละเอียดในองค์ประกอบ 5 ด้านของนโยบาย ได้แก่ 1) การก่อตัวของนโยบาย (policy formation) 2) การกำหนดนโยบาย (policy formulation) 3) การนำนโยบายไปปฏิบัติ (policy implementation) 4) การประเมินผล

นโยบาย (policy evaluation) และ 5) การต่อเนื่อง การทดแทน และการสิ้นสุดของนโยบาย (policy maintenance succession and termination)

พฤติกรรมนโยบาย หมายถึง ผลที่เกิดจากการปฏิบัติงานตามแนวทางนโยบายเกษตรอินทรีย์ของหน่วยงาน องค์กร และภาคีต่างๆ ในสังคม ได้แก่ ผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ผลกระทบที่เกิดต่อเนื่อง และผลที่เกิดขึ้นในภาพรวมของนโยบาย รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานตามนโยบาย

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 หมายถึง แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ในระหว่างปี พ.ศ. 2550-2554 ที่ผ่านการระดมความคิดเห็นแบบมีส่วนร่วมของประชาชนชาวไทย โดยอันเชิญปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงมาเป็นแนวปฏิบัติมุ่งพัฒนาแบบบูรณาการเป็นองค์รวม เพื่อให้ประเทศเกิดความสมดุล เป็นธรรมและยั่งยืน มุ่งสู่สังคมอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกัน โดยจุดมุ่งหมายมุ่งพัฒนาสู่สังคมอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกัน (green and happiness society) โดยยึดคนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา และให้ความสำคัญกับการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในสังคม (collaborative effort) ในทุกระดับ ภายใต้หลักการที่สำคัญคือการร่วมคิดร่วมทำและร่วมผลักดัน ตามบทบาทและความรับผิดชอบของแต่ละภาคส่วนที่มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันอย่างบูรณาการ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2549: 1-6)

หน่วยงาน องค์กร ที่ดำเนินงาน หมายถึง หน่วยงานภาครัฐ เอกชน และองค์กรพัฒนาเอกชน ที่ดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับพืชอินทรีย์ในพื้นที่ภาคเหนือ อาทิเช่น สำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัด สำนักงานเกษตรจังหวัด สำนักงานเกษตรอำเภอ สำนักงานสหกรณ์จังหวัด สถานีพัฒนาที่ดินจังหวัด สำนักวิจัยและพัฒนาการเกษตร สำนักงานส่งเสริมและพัฒนาการเกษตร สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ สถาบันการศึกษา มูลนิธิเกษตรกรรมยั่งยืน สหกรณ์กรีนเนท จำกัด มูลนิธิสายใยแผ่นดิน และสำนักงานมาตรฐานเกษตรอินทรีย์ เป็นต้น

ปัจจัยทางการบริหารจัดการ หมายถึง สิ่งที่มีผลต่อการดำเนินงานตามนโยบายทั้งทางตรงและทางอ้อม ให้เกิดผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ ประกอบด้วย 5 ปัจจัย ได้แก่ 1) ปัจจัยสภาพแวดล้อมของนโยบาย 2) ปัจจัยทรัพยากรดำเนินงานของนโยบาย 3) ปัจจัยเนื้อหาสาระของนโยบาย 4) ปัจจัยคุณลักษณะขององค์กร และ 5) ปัจจัยการประสานงานและความร่วมมือ

นิยามศัพท์ปฏิบัติการ

ปัจจัยสภาพแวดล้อมของนโยบาย หมายถึง สภาพการณ์หรือประเด็นที่เกี่ยวข้องที่มีผลต่อความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายกับองค์กรที่นำนโยบายเกษตรอินทรีย์ไปปฏิบัติ ภายใต้เงื่อนไขการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ที่ส่งผลไปถึงความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำนโยบายเกษตรอินทรีย์ไปปฏิบัติ ปัจจัยสภาพแวดล้อมของนโยบายประกอบไปด้วย ตัวแปรการสนับสนุนทางสถาบัน และตัวแปรการสนับสนุนทางสังคม

การสนับสนุนทางสถาบัน (institutional support) หมายถึง การที่หน่วยงาน หรือองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการขับเคลื่อนงานด้านเกษตรอินทรีย์ ทั้งในเชิงนโยบาย วิชาการ และระดับปฏิบัติการ เช่น ภาครัฐ ภาคการเมือง ภาครัฐ กระทรวง กรม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ความสำคัญและสนับสนุนการดำเนินงานในรูปแบบต่างๆ เพื่อให้การดำเนินงานตามนโยบายเกษตรอินทรีย์บรรลุผล

การสนับสนุนทางสังคม (social support) หมายถึง ผลที่เกิดขึ้นจากปรากฏการณ์ภายในสังคมในทุกมิติ ที่มีส่วนสนับสนุน กระตุ้น สอดคล้อง ตอบรับ ช่วยเหลือ หรือเสริมแรง ให้การดำเนินโครงการ งาน กิจกรรม ที่เกี่ยวข้องกันโยบายเกษตรอินทรีย์ให้บรรลุผล

ปัจจัยทรัพยากรดำเนินงานของนโยบาย หมายถึง คุณภาพ ปริมาณ และกระบวนการจัดสรรทรัพยากร ในฐานะเครื่องมือของการบริหารจัดการ ทั้งภายในหน่วยงานและระหว่างหน่วยงาน ที่นำมาใช้สนับสนุนการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกิจกรรมและโครงการที่เกี่ยวข้องกับเกษตรอินทรีย์ และส่งผลไปถึงความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำนโยบายเกษตรอินทรีย์ไปปฏิบัติ ประกอบไปด้วย ตัวแปรทรัพยากรมนุษย์ ตัวแปรงบประมาณ และตัวแปรวัสดุอุปกรณ์

ทรัพยากรมนุษย์ (human resources) หมายถึง บุคลากรของหน่วยงาน องค์กรที่ดำเนินงานในโครงการ งาน กิจกรรม ที่เกี่ยวข้องกันโยบายเกษตรอินทรีย์ ในด้านจำนวน ความเหมาะสมของระดับความรู้ ทักษะของผู้ปฏิบัติงานด้านเกษตรอินทรีย์ รวมทั้งผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านที่เพียงพอต่อการให้คำแนะนำในการดำเนินงานตามนโยบายเกษตรอินทรีย์

งบดำเนินการ (budget) หมายถึง เงินที่ใช้ในการดำเนินงานในโครงการ งาน กิจกรรม ตามนโยบายเกษตรอินทรีย์ในพื้นที่ ที่ได้รับการสนับสนุนจากแหล่งต่าง ๆ อาทิ เช่น กระทรวง กรม หน่วยงานต้นสังกัด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรพัฒนาเอกชน ภาคเอกชน หรือภาคประชาชน เป็นต้น

วัสดุอุปกรณ์ (material) หมายถึง วัสดุ อุปกรณ์ เครื่องใช้ พาหนะ และสถานที่ ที่ใช้ในการดำเนินโครงการ งาน และกิจกรรมในพื้นที่เป้าหมายตามนโยบายเกษตรอินทรีย์ ที่ได้รับการสนับสนุนจากแหล่งต่าง ๆ อาทิ เช่น กระทรวง กรม หน่วยงานต้นสังกัด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรพัฒนาเอกชน ภาคเอกชน เป็นต้น รวมทั้งการกระจายตัวของทรัพยากรดำเนินงานในหน่วยงาน

ปัจจัยเนื้อหาสาระของนโยบาย หมายถึง องค์ประกอบ ศักยภาพและความสามารถของนโยบายเกษตรอินทรีย์ ที่มีผลต่อผู้ปฏิบัติงาน ผู้รับผลจากนโยบาย และพื้นที่เป้าหมาย และส่งผลถึงความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำนโยบายเกษตรอินทรีย์ไปปฏิบัติ ประกอบไปด้วย ตัวแปรความชัดเจนของนโยบาย ตัวแปรความต่อเนื่องของนโยบาย และตัวแปรความสามารถของนโยบาย

ความชัดเจนของนโยบาย (clarity) หมายถึง ความเข้าใจในวัตถุประสงค์ เป้าหมาย บทบาทหน้าที่ ความรับผิดชอบ มาตรฐาน และตัวชี้วัดความสำเร็จ ในแผนงานหลักตามนโยบายเกษตรอินทรีย์ขององค์กร ที่ใช้ดำเนินงานในพื้นที่เป้าหมาย ตามการรับรู้ของผู้ปฏิบัติงานตามนโยบายเกษตรอินทรีย์

ความต่อเนื่องของนโยบาย (continuity) หมายถึง การดำเนินโครงการ งาน กิจกรรมตามนโยบายเกษตรอินทรีย์ ที่ดำเนินงานด้วยความต่อเนื่องอย่างเป็นระบบ และมีความสอดคล้องกับความต้องการของเป้าหมาย สอดคล้องกับบริบทหรือสภาพความเป็นจริงของพื้นที่

ความสามารถของนโยบาย (capacity) หมายถึง การที่นโยบายเกษตรอินทรีย์มีศักยภาพการดำเนินงาน ในโครงการ งาน กิจกรรม ให้บรรลุผลตามเป้าหมาย รวมทั้งมีแนวทางการแก้ไขปัญหาที่ชัดเจน มีขั้นตอนดำเนินงานที่ง่ายและไม่ซับซ้อนสำหรับการนำนโยบายเกษตรอินทรีย์สู่การปฏิบัติ และมีการกำหนดโครงสร้างการปฏิบัติงานและสายการบังคับบัญชาที่สอดคล้องกับนโยบาย

ปัจจัยคุณลักษณะขององค์กร หมายถึง ประเด็น เงื่อนไข และองค์ประกอบ ที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานที่นำนโยบายเกษตรอินทรีย์ไปปฏิบัติ รวมทั้งระดับการควบคุม ข้อตกลง พฤติกรรมของคนในองค์กร ทั้งพฤติกรรมการบริหาร ปฏิสัมพันธ์ระหว่างบุคคล การแลกเปลี่ยนเรียนรู้ทั้งภายในและระหว่างองค์กร ที่ส่งผลไปถึงความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำนโยบายเกษตรอินทรีย์ไปปฏิบัติ ประกอบไปด้วยตัวแปรวัฒนธรรมองค์กร ตัวแปรบรรยากาศองค์กร และตัวแปรการติดต่อสื่อสาร

วัฒนธรรมองค์กร (organization culture) หมายถึง รูปแบบของข้อตกลงพื้นฐานที่ก่อให้เกิดการเรียนรู้ของคนในองค์กร เช่น ค่านิยม ความเชื่อ และบรรทัดฐานที่แสดงผ่านทางพฤติกรรมของคนในภาพรวมขององค์กร ในกระบวนการทำงานกับนโยบายเกษตรอินทรีย์

บรรยากาศองค์กร (organization climate) หมายถึง การรับรู้ที่มีต่อสภาพแวดล้อมในการปฏิบัติงานภายในองค์กร โดยมุ่งเน้นที่พฤติกรรมการบริหารและการจัดการองค์กรของผู้บริหารเป็นหลัก ที่มีผลต่อการดำเนินงานตามนโยบายเกษตรอินทรีย์

การติดต่อสื่อสาร (communication) หมายถึง รูปแบบและผลที่เกิดขึ้นจากการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ ข้อมูลข่าวสาร สาระ วิทยาการที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินโครงการ งาน กิจกรรมด้านเกษตรอินทรีย์ของหน่วยงานและเครือข่ายระหว่างหน่วยงาน

ปัจจัยการประสานงานและความร่วมมือ หมายถึง ประเด็น เจือใจ และสภาพการณ์ของการปฏิบัติงานของบุคคลที่เกี่ยวข้องตามนโยบายเกษตรอินทรีย์ ทั้งภายในองค์กรและระหว่างองค์กร ที่ส่งผลไปถึงความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำนโยบายเกษตรอินทรีย์ไปปฏิบัติ ประกอบไปด้วยตัวแปรการมีส่วนร่วม และตัวแปรการประสานงาน

การมีส่วนร่วม (participation) หมายถึง การเปิดโอกาสให้ผู้ที่เกี่ยวข้อง ผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียกับการดำเนินงานตามนโยบายเกษตรอินทรีย์ เช่น ภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาชน องค์กรพัฒนาเอกชน เข้าร่วมทำงานในลักษณะเป็นหุ้นส่วนที่เท่าเทียมกัน โดยมีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ และแบ่งปันประสบการณ์ โดยสร้างกลไกในการนำเสนอความคิดเห็นเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติในลักษณะที่ทุกฝ่ายได้ประโยชน์ร่วมกัน

การประสานงาน (coordinate) หมายถึง ขั้นตอนและกระบวนการทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ในการพบปะพูดคุย แลกเปลี่ยนความคิดเห็นในการปฏิบัติงาน ทั้งภายในองค์กร และระหว่างองค์กร เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานตามนโยบายเกษตรอินทรีย์

ประสิทธิผลของการนำนโยบายเกษตรอินทรีย์ไปปฏิบัติ หมายถึง ผลหรือปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้น จากการประเมินกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ หรือการประเมินระหว่างดำเนินการ (formative evaluation) โดยเปรียบเทียบกับบรรลุดมมุ่งหมาย (goal attainment) ของแนวคิดด้านเกษตรอินทรีย์ เพื่อนำผลที่ได้มาเป็นแนวทางปรับปรุง แก้ไขปัญหา และการเปลี่ยนแปลงการปฏิบัติของโครงการ และพัฒนาไปสู่ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อการพัฒนา ประกอบไปด้วย ตัวแปรกระบวนการเรียนรู้ ตัวแปรนวัตกรรม และตัวแปรเครือข่ายความร่วมมือ

กระบวนการเรียนรู้ (learning process) หมายถึง การที่บุคคลเป้าหมายของนโยบายเกษตรอินทรีย์ ได้มีความรู้ ทักษะในกระบวนการผลิตสินค้าเกษตรและอาหารที่ปลอดภัยอย่างเป็นระบบมีรูปธรรมที่ชัดเจน ที่เกิดจากการดำเนินโครงการ งาน กิจกรรม โดยมีความต่อเนื่องของ

กิจกรรมในพื้นที่อย่างเป็นระบบ สามารถพัฒนาเป็นจุดการเรียนรู้ด้านเกษตรอินทรีย์ของชุมชน เพื่อใช้ในการแลกเปลี่ยนเรียนรู้กับเกษตรกรรายอื่น เพื่อเป้าหมายด้านความมั่นคงในชีวิตและการพึ่งพาตนเอง

นวัตกรรม (innovation) หมายถึง ผลที่เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม จากการดำเนินงานตามนโยบายเกษตรอินทรีย์ ทั้งในลักษณะของการพัฒนาปัจจัยการผลิตทางการเกษตร กระบวนการผลิต การประยุกต์ใช้ และพัฒนาภูมิปัญญาท้องถิ่นด้านการเกษตร เพื่อนำมาใช้ในการผลิตด้านเกษตรอินทรีย์

เครือข่ายความร่วมมือ (network) หมายถึง ความร่วมมือที่เกิดจากการดำเนินงานตามนโยบายเกษตรอินทรีย์ ทั้งในลักษณะของ กลุ่มเกษตรกร เครือข่ายความร่วมมือระหว่างกลุ่ม โดยเกิดขึ้นในกระบวนการผลิตด้านเกษตรอินทรีย์ การพัฒนาระบบตลาดทางเลือกของสินค้าเกษตรอินทรีย์ รวมถึงการสร้างระบบฐานข้อมูลและการใช้ประโยชน์ร่วมกันของหน่วยงาน องค์กร ที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย

บทที่ 2

การตรวจเอกสาร

งานวิจัยเรื่อง เกษตรอินทรีย์: การวิเคราะห์เชิงนโยบายในพื้นที่ภาคเหนือของประเทศไทย มีการศึกษาเอกสาร ทบทวนวรรณกรรมและศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้อง แล้วนำมาสรุปรวมและนำเสนอเนื้อหา โดยจำแนกออกเป็น 3 ส่วน ตามลำดับหัวข้อ ดังรายละเอียด ต่อไปนี้

ส่วนที่ 1 แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย ประกอบด้วย 1) แนวคิดและทฤษฎีของนโยบายสาธารณะและการนำนโยบายไปปฏิบัติ 2) กระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ 3) ตัวแบบและปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ และ 4) ส่วนสรุป

ส่วนที่ 2 แนวคิดที่เกี่ยวข้องกับเกษตรอินทรีย์ และความมั่นคงทางอาหาร ประกอบด้วย 1) แนวคิดหลักของเกษตรยั่งยืน 2) วิวัฒนาการเกษตรอินทรีย์ 3) หลักการและแนวทางเกษตรอินทรีย์ 4) โครงการที่เกี่ยวข้องกับนโยบายด้านเกษตรอินทรีย์ 5) บริบทและนโยบายของความมั่นคงทางอาหาร และ 6) ส่วนสรุป

ส่วนที่ 3 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย 1) ด้านปัจจัยทางการบริหารจัดการที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ 2) ตัวแบบประสานนโยบายและการจัดการ 3) ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อเกษตรกรรมยั่งยืน และ 4) ส่วนสรุป

ส่วนที่ 1 แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย

แนวคิดและทฤษฎีของนโยบายสาธารณะและการนำนโยบายไปปฏิบัติ

นโยบายสาธารณะ (public policy) มีความหมายค่อนข้างจะกว้างขวาง นักวิชาการก็ยังมีแนวคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะที่แตกต่างกันออกไป สามารถนำมาประมวลได้โดยสังเขปดังนี้ Thomas R. Dye (Dye, 1984: 1) ได้ระบุถึงความหมายของนโยบายสาธารณะ คือ สิ่งที่ภาครัฐตัดสินใจเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำ นอกจากนั้น Robert Eyestone (Eyestone, 1971: 18) ยังได้นิยามนโยบายสาธารณะไว้ว่า เป็นความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของภาครัฐกับสิ่งแวดล้อม ส่วน Stuart S. Nagel (Nagel, 1984: 3) กล่าวถึงนโยบายสาธารณะว่า หมายถึงการตัดสินใจของภาครัฐเพื่อจัดการกับปัญหาต่างๆ ของสังคม James E. Anderson (Anderson, 1975: 3) ให้ความหมายของนโยบายสาธารณะว่าเป็นแนวปฏิบัติที่กำหนดวัตถุประสงค์แน่นอน เพื่อให้บุคคลหรือกลุ่มบุคคลจัดการกับปัญหาหรือเรื่องที่อยู่ในความสนใจ นอกจากนั้น Michael J. Hill (Hill,

2005: 6-7) ได้นิยามคำว่านโยบายสาธารณะไว้ว่าเป็นการกระทำโดยรัฐ พรรคการเมือง ที่มีการตัดสินใจหรือการกระทำเฉพาะเจาะจงในเรื่องนั้นๆ

ขณะที่นักวิชาการของประเทศไทย เช่น ถวัลย์รัฐ วรเทพพิพิพจน์ (2541: 10) ระบุถึงความหมายของนโยบายสาธารณะไว้ว่า เป็นแนวปฏิบัติของภาครัฐ ที่กำหนดวัตถุประสงค์แน่นอน เพื่อก่อให้เกิดผลที่พึงปรารถนา ซึ่งสอดคล้องกับความหมายตามนิยามของ ทศพร ศิริสัมพันธ์ (2544: 3) ได้ระบุความหมายของนโยบายสาธารณะไว้ คือ นโยบายการดำเนินงานของภาครัฐ อาจเป็นองค์กร หรือบุคคล ที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย รวมถึงผลผลิต ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจริงจากการดำเนินงาน ขณะที่ วิฑูรย์ เลี่ยนจำรูญ (2551: 1) ได้กล่าวถึงนโยบายสาธารณะอีกมิติว่า นโยบายสาธารณะคือ นโยบายที่เกิดขึ้นจากกระบวนการขับเคลื่อนของคนในสังคม เพื่อกำหนดทิศทางการพัฒนา การทำงานของประเทศ ท้องถิ่น ในด้านต่างๆ ที่พวกเขาตระหนักร่วมกัน

กล่าวโดยสรุป ความหมายของนโยบายสาธารณะ คือ สิ่งที่ถูกกำหนดขึ้นโดยองค์กร ภาครัฐและคนในสังคม โดยนโยบายสาธารณะครอบคลุมตั้งแต่กระบวนการตัดสินใจ การปฏิบัติ และการกระทำต่าง ๆ ของภาครัฐและองค์กรที่เกี่ยวข้อง จนถึงผลผลิต และผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานนั่นเอง

วงจรชีวิตของนโยบายสาธารณะ

David Gow (Gow, 1991 อ้างใน กิติพัฒน์ นนทปัทมเดกุล, 2544: 101) ให้ความเห็นเกี่ยวกับวงจรหรือขั้นตอนนโยบาย ทำให้เราได้กรอบแนวคิดในกระบวนการของนโยบายและสามารถที่จะจำแนกลำดับขั้นตอนหรือช่วงวงจรชีวิตของนโยบายสาธารณะออกได้เป็นขั้นตอนใหญ่ๆ 5 ขั้นตอน ดังต่อไปนี้

1. ขั้นตอนการก่อตัวของนโยบาย (policy formation) การก่อตัวของนโยบายเป็นเรื่องของการที่ประเด็นปัญหาบางประการได้รับการหยิบยกขึ้นมาสู่ความสนใจของผู้กำหนดนโยบาย เพื่อนำไปสู่การพิจารณาการตัดสินใจต่อไป ทั้งนี้การก่อตัวของนโยบายอาจมาจากการผลักดัน หรือนำเสนอประเด็นปัญหาโดยบุคคล และกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับสภาพปัญหาและความต้องการ รวมทั้งสภาพการณ์ต่าง ๆ อันเป็นปัจจัยที่เป็นตัวกำหนดนโยบาย (policy determinants)

2. ขั้นตอนการกำหนดนโยบาย (policy formulation) การกำหนดนโยบายเป็นส่วนที่เกี่ยวข้องกับการร่างข้อเสนอหรือทางเลือกเชิงนโยบายต่างๆ (policy alternatives) เพื่อทำการพิจารณาตัดสินใจ และอนุมัติเห็นชอบในขั้นสุดท้ายโดยผู้กำหนดนโยบายที่มีอำนาจหน้าที่อย่าง

เป็นทางการ พบอยู่เสมอว่าในช่วงของการกำหนดนโยบายนี้บุคคลภายนอกมักจะไม่ได้รับทราบรายละเอียดต่างๆ เกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการตัดสินใจมากนัก เมื่อได้มีการประกาศใช้นโยบายบุคคลทั่วไปจึงจะได้รับทราบและสามารถวิเคราะห์รายละเอียดเนื้อหาสาระได้

3. ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ (policy implementation) คือ การนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นส่วนที่เกี่ยวข้องกับการแปลงตัวนโยบายออกสู่ภาคปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จ และได้รับผลผลิตออกมาตรงตามเป้าหมายที่ต้องการอย่างมีประสิทธิภาพ ในทางปฏิบัติความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ เช่น สภาพแวดล้อมของการดำเนินงาน จิตสมรรถนะของหน่วยงานที่รับผิดชอบ การสนับสนุนและแรงต่อต้านบุคคล ตลอดจนกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้อง และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ

4. ขั้นตอนการประเมินผลนโยบาย (policy evaluation) การประเมินผลนโยบายเป็นส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาถึงผลลัพธ์ที่ได้จากการนำนโยบายไปปฏิบัติ ว่าบรรลุผลตรงตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้ หรือไม่ อย่างไร และยังครอบคลุมถึงการพิจารณาตรวจสอบถึงผลกระทบ (impact) ทั้งในเชิงบวกและเชิงลบที่เกิดขึ้นจริง รวมทั้งความคุ้มค่าด้านต่างๆ (cost-effectiveness) ของตัวนโยบาย

5. ขั้นตอนของการต่อเนื่อง การทดแทน และการสิ้นสุดของนโยบาย (policy maintenance, succession and termination) การต่อเนื่อง การทดแทน และการสิ้นสุดนโยบายจะเกี่ยวข้องกับการพิจารณาบทวน เพื่อทำการคงสภาพหรือเปลี่ยนแปลง และยกเลิกสิ้นสุดตัวนโยบาย โดยการพิจารณาดังกล่าวมักจะอาศัยข้อเท็จจริงจากการประเมินผลนโยบาย ในกรณีที่มีการยกเลิกสิ้นสุดนโยบายหมายความว่า วงจรชีวิตของนโยบายได้สิ้นสุดลง ส่วนในกรณีที่มีการทดแทนนโยบายหมายความว่า วงจรชีวิตของนโยบายกำลังเริ่มต้นขึ้นใหม่ อย่างไรก็ดีนโยบายสาธารณะส่วนใหญ่มักจะได้รับการต่อเนื่องหรือแก้ไขเพิ่มเติมจากเดิมเพียงเล็กน้อย

ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรและเครือข่ายทางนโยบาย

ในแนวความคิดว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรและเครือข่ายทางนโยบาย เป็นแนวความคิดที่ใช้ทฤษฎีล่างขึ้นบน (bottom-up theory) และเป็นแนวคิดที่มีความสำคัญอย่างมากต่อความพยายามที่จะผสมผสานแนวการศึกษาการนำนโยบายต่าง ๆ เข้าด้วยกัน

ในปี ค.ศ. 1980 การวิเคราะห์เครือข่ายได้กลายมาเป็นความคิดเห็นที่สำคัญอย่างยิ่งทั้งสำหรับรัฐศาสตร์และสังคมวิทยาองค์กร (organizational sociology) โดย Fritz Scharpf (Scharpf, 1978 อ้างในคณะบุคคลวิจัยการพัฒนานโยบายทางเลือก, 2548: 87-88) ได้เขียนบทความที่

เห็นว่า การกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นผลมาจากการปฏิสัมพันธ์ของผู้มีบทบาทที่มีผลประโยชน์ เป้าหมายและยุทธศาสตร์แตกต่างกัน โดยงานเขียนดังกล่าวเน้นเกี่ยวกับการศึกษานโยบายระหว่างองค์การ (interorganizational policy studies) ที่ได้พัฒนาแนวทางการศึกษากระบวนการการก่อตัวของนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ ในประเด็นที่ว่าองค์การต่างๆ สัมพันธ์ซึ่งกันและกันอย่างไร โดยศึกษาในประเด็นการประสานงาน (coordination) การร่วมมือ (collaboration) เป็นเรื่องหลัก มีการระบุถึงความต้องการ ความจำเป็นของการประสานงาน ประเภทเฉพาะ (specific types of coordination) และการสำรวจปัจจัยที่เอื้ออำนวย หรือกีดขวางต่อการประสานงานนั้น แนวทางการศึกษาเช่นนี้ เป็นการมุ่งให้ความสนใจต่อธรรมชาติของเครือข่ายที่อาจก่อรูปขึ้นได้ และการพึงพิงแลกเปลี่ยนทรัพยากรที่เป็นการเอื้ออำนวยต่อกระบวนการ

ในประเด็นที่เกี่ยวข้องดังกล่าว ชัยอนันต์ สมุทวณิช (2546: 74) ได้กล่าวถึงลักษณะของเครือข่ายนโยบายไว้ว่า เครือข่ายนโยบายเกิดขึ้นและก่อรูปไปตามบริบทที่แตกต่างกันคือ ก่อรูปไปตามการระบุประเด็นปัญหาที่ต้องการให้มีการแก้ไข ดังนั้น เครือข่ายนโยบายจึงมีหลากหลายรูปแบบและความคงเส้นคงวาของเครือข่าย ตลอดจนสหการ⁶ (collectivity) ของเครือข่ายจะขึ้นอยู่กับความเข้าใจร่วมกันที่สมาชิกมีต่อประเด็นปัญหา นอกจากนั้น ชัยอนันต์ สมุทวณิช ได้ตั้งข้อสังเกตว่า เครือข่ายนโยบายที่มีการจัดการตนเองและมีผู้ร่วมกระทำการที่มุ่งมั่นผูกพันในการบรรลุเป้าหมายร่วมกัน ในทางตรงกันข้ามการมีการควบคุม กำกับ จะก่อให้เกิดข้อจำกัดในการพัฒนาเครือข่ายนโยบาย ทำให้เกิดความรวดเร็วหรือล่าช้าที่จะเกิดสหการขึ้นได้

ด้วยเหตุนี้ จึงได้มีการนิยามเครือข่ายนโยบายไว้ว่า กลุ่มองค์กรที่เชื่อมโยงกันเพราะใช้ทรัพยากรร่วมกัน มีสายโยงใยและผู้กระทำการซึ่งมีความสัมพันธ์ในแนวราบมากกว่าแนวตั้ง องค์กรเป็นจุดเชื่อมต่อ (node) ของเครือข่าย มีอาณาบริเวณที่เกิดจากกระบวนการตกลงกันและเป็นโครงสร้างการปกครองสมัยใหม่

ในอีกด้านหนึ่ง Smith (1993: 67) มีความเห็นเกี่ยวกับเครือข่ายนโยบายว่า เป็นวิธีที่เป็นทางออกสำหรับความคิดแบบเดิม ซึ่งรัฐกับประชาสังคมมีลักษณะที่เป็นคู่ที่อยู่คนละขั้ว แต่ในความคิดแบบเครือข่ายนโยบายนั้น ผู้มีบทบาทของรัฐ (state actors) เป็นผู้มีบทบาทในประชาสังคมด้วย โดยผู้มีบทบาทของรัฐในสังคมและมีการติดต่ออย่างคงที่กับกลุ่มที่เป็นตัวแทนผลประโยชน์

⁶ เป็นการให้ความร่วมมือในการทำกิจกรรมสาธารณะร่วมกัน โดยในอดีตเป็นแนวคิดที่แฝงอยู่กับการใช้ชีวิตในทางสังคมของประชาชนบางประเทศ ที่มีความเชื่อว่าสังคมที่มีอารยธรรม และประชาชนมีความเป็นพลเมืองอย่างแข็งขัน ควรจะมีกิจกรรมร่วมกันและดูแลปกครองกันเอง (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, 2548)

ของสังคม ดังนั้นผลประโยชน์ของผู้มีบทบาทของรัฐ จึงพัฒนาควบคู่กันไปกับผลประโยชน์ของกลุ่มผู้มีบทบาท โดยระดับของควมมีอิสระ (degree of autonomy) ที่มีจะขึ้นอยู่กับธรรมชาติของเครือข่ายนโยบาย

นอกจากนั้น นักวิชาการในประเทศอังกฤษได้สำรวจศึกษาความเป็นไปได้ที่จะระบุทั้งประเภทของเครือข่ายนโยบาย และการแตกแขนงออกไปตามปรากฏการณ์ของเครือข่ายนโยบายที่เรียกกันว่า ชุมชนนโยบาย (policy communities) เครือข่ายอาจประสานเข้าด้วยกันเป็นชุมชน และชุมชนอาจแยกตัวออกเป็นเครือข่าย เป็นไปได้ที่ประเด็นบางประเด็นเป็นเรื่องชุมชนมากกว่าจะเป็นเรื่องเครือข่าย และในทางกลับกันประเด็นบางประเด็นก็เป็นเรื่องเครือข่ายมากกว่าจะเป็นเรื่องชุมชน เป็นต้น

จากการศึกษาเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติเท่าที่ผ่านมา ได้แสดงให้เห็นว่า ภาครัฐเมื่อปฏิบัตินโยบายของตน จะต้องคำนึงถึงปฏิกิริยาขององค์กรที่หลากหลายในนโยบายด้านนั้น ๆ ซึ่งองค์กรเหล่านี้เป็นองค์กรที่ต่างก็มีจุดมุ่งหมายและเป้าหมายของตนเอง ในแง่นี้ Pressman and Wildavsky (1973: xii) ได้เริ่มการวิเคราะห์จากมุมมองว่ามีผู้มีบทบาทอย่างหลากหลาย (multi-actor point of view) จะต้องวิเคราะห์การตัดสินใจในฐานะที่เป็นการกระทำร่วมกัน (joint action)

วิธีการวิเคราะห์ในรูปแบบนี้ จะยอมรับความซับซ้อนของการกระทำร่วมกัน ซึ่งต้องอาศัยการวิจัยในเรื่องการปรับตัวก่อนและการสร้างความเป็นเอกฉันท์ (consensus building) เนื่องจากภาครัฐไม่ใช่หน่วยที่เป็นกลุ่มก้อนเดียว (monolithic entity) การดำเนินนโยบายร่วมจำเป็นต้องใช้แนวความคิด และแนวทางที่แตกต่างออกไปจากการมองผู้มีบทบาทเป็นหนึ่งเดียว (one-actor approach) ซึ่งเป็นการวิเคราะห์และประเมินผลการดำเนินงานด้วยแนวความคิดแบบเชิงเดี่ยว

ในการที่จะวิเคราะห์กระบวนการนโยบาย การใช้แนวความคิดเครือข่ายวิเคราะห์การตัดสินใจในทางนโยบายเป็นแนวทฤษฎีที่เป็นแบบเชิงพหุ และเป็นแนวความคิดที่ได้รับความสนใจอย่างมากในช่วงสิบปีที่ผ่านมา (คณะบุคคลวิจัยการพัฒนานโยบายทางเลือก, 2548: 88-89)

นอกจากนั้น แนวสังเคราะห์ดังกล่าวได้เริ่มจากการนิยามศัพท์คำว่า implementation ตามพจนานุกรมซึ่งแปลว่า carrying out of a decision หรือการนำการตัดสินใจไปสู่การปฏิบัติ โดยงานนี้ได้เน้นการตั้งคำถามเพื่อค้นหาคำตอบเกี่ยวกับการบรรลุวัตถุประสงค์ที่เป็นทางการของการตัดสินใจว่าบรรลุวัตถุประสงค์เพียงใด และสาเหตุของการไม่เกิดบรรลุวัตถุประสงค์นั้น

ดังนั้น ความสนใจของการศึกษานี้จึงมุ่งไปที่ว่าผู้กำหนดนโยบายที่เป็นทางการสามารถใช้กลไกการควบคุมและการจัดรูปแบบสถาบันประเภทต่าง ๆ เพื่อนำทางการเปลี่ยนแปลง

ทางสังคมได้มากนักน้อยเพียงใด งานนี้ได้ขยายออกไปนอกเหนือจากขอบเขตของรัฐประศาสนศาสตร์เดิม ในรูปแบบที่สำคัญหลายประการ คือ

ประการแรก มุ่งเน้นให้ความสนใจในความซับซ้อนของบทบาทการกระทำที่มีลักษณะการร่วมกันดำเนินการ เช่น จำนวนจุดที่ต้องทำงานให้ผ่านและจบลงได้ (clearance point) ในระบบราชการและกลุ่มเป้าหมายต่างๆ ของภาครัฐ ดังนั้น จึงชี้ไปที่ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กร (interorganizational relations) และเครือข่ายทางนโยบาย ซึ่งเป็นลักษณะสำคัญของการวิจัยเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ประการที่สอง การเลือกตัวแปรตาม (dependent variable) ที่ไม่ใช่พฤติกรรมหรือการตัดสินใจของหน่วยงานผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ แต่กลับเลือกผลลัพธ์ของนโยบาย (policy outcomes) เป็นตัวแปรตาม ในการกระทำเช่นนี้ได้ชี้ว่าทฤษฎีว่าด้วยเหตุที่มา (causal theory) เป็นตัวแปรอธิบาย (explanatory variable) ที่สำคัญยิ่ง

โดยสรุป งานของ Pressman and Wildavsky (1984) เป็นการเริ่มจากการพิจารณาการตัดสินใจเชิงนโยบาย แล้วจากนั้นจึงสำรวจศึกษาว่ามีการบรรลุวัตถุประสงค์ของการตัดสินใจเชิงนโยบายนั้นมากน้อยเพียงใด และสาเหตุที่ทำให้เกิดการบรรลุวัตถุประสงค์นั้นคืออะไร

อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าจะเป็นการวิเคราะห์จากแง่มุมใดก็ตาม ฐานความคิดและความเข้าใจที่ต้องมีร่วมกันในเบื้องต้นคือ ภาครัฐไม่ใช่องค์กรเอกชนในหลายๆ ด้านแล้ว ภาครัฐเป็นส่วนเสริมภาคเอกชน บริการที่จำเป็นสำหรับการสนองความจำเป็นของเอกชนซึ่งเป็นบริการที่ไม่สามารถผลิตได้ภายในระบบตลาดเสรีคือ บริการที่ต้องได้รับการดำเนินการโดยหน่วยงานภาครัฐ อาจเป็นผลมาจากการประสานงานที่ไม่เพียงพอ (insufficient coordination) ในส่วนของตลาดหรืออาจเป็นมุมมองเชิงบรรทัดฐาน (normative view) เกี่ยวกับโครงสร้างของสังคมที่พึงปรารถนา เพราะเป็นเรื่องของจุดมุ่งหมายส่วนรวม (collective aim) ด้วย งานของภาครัฐจึงมีความซับซ้อนมากกว่างานของบริษัทเอกชน หน่วยงานภาครัฐจึงต้องเกี่ยวข้องกับคำถามที่ว่าอะไรคือกำไรส่วนร่วมของส่วนรวม (collective profit) และจะได้มาซึ่งกำไรร่วมของส่วนรวมนั้นได้อย่างไร

การหาคำตอบให้กับคำถามเหล่านี้ สามารถทำได้โดยใช้มุมมองเกี่ยวกับภาครัฐกับกระบวนการผลิตของภาครัฐที่ต่างกันอยู่ 2 มุมมอง นำไปสู่แนวทางที่เกี่ยวกับเกณฑ์การประเมินและมุมมองเกี่ยวกับการปรับปรุงนโยบายสาธารณะอีกด้วย

นอกจากนั้น คณะบุคคลวิจยการพัฒนาโยบายทางเลือก (2548: 89-90) ยังได้ระบุถึงแนวการมองรัฐบาลหรือภาครัฐในการนำนโยบายไปปฏิบัติออกเป็น 2 แนวทาง คือ แนวทางการมองแบบเชิงเดี่ยว โดยมองภาครัฐในลักษณะขององค์กรอิสระที่มีลำดับชั้น (hierarchical autonomous

organization) ไม่มากนักน้อย และตรงกันข้ามกับตลาดเอกชนที่ประกอบด้วยองค์การอิสระจำนวนมาก ที่สถานการณ์ในด้านการตัดสินใจเป็นพหุศูนย์ (multicentered decision-making)

การมองภาครัฐแบบเชิงเดี่ยว เป็นการมองว่าภาครัฐมีฐานะเป็นองค์กรเดี่ยว (single organization) โดยองค์กรที่ว่ามีหลักการองค์กรที่ชัดเจนและเป็นฐานที่มาจากการจัดแบ่งงานหน้าที่ นักการเมืองอยู่ระดับบนสุด โดยได้รับเลือกมาจากประชาชนนั้นเป็นผู้ตัดสินใจว่าจะทำอะไรคือเป้าหมายร่วมของส่วนรวมที่พึงปรารถนาและวิธีหรือมาตรการที่จะไปสู่เป้าหมายนี้ นั่นหมายความว่า นักการเมืองอยู่ในฐานะที่ดีที่สุดที่จะรู้ว่าผลประโยชน์โดยทั่วไปคืออะไร

ภาครัฐที่เข้ามาบริหาร รวมทั้งหน่วยงานภาครัฐในระดับต่ำลงมานั้นช่วยจัดทำนโยบาย และนำนโยบายที่ได้รับการเลือกใช้ไปสู่การปฏิบัติ อย่างไรก็ตามเสรีภาพในการกำหนดนโยบายขององค์กรท้องถิ่นนั้นถูกจำกัดโดยภาครัฐ ที่เป็นผู้กำหนดนโยบายระดับชาติ มุมมองดังกล่าวเรียกได้ว่า เป็นระบบที่แต่ละส่วนต่างก็มีเป้าประสงค์โดยเฉพาะในการทำหน้าที่เป็นส่วนหนึ่งของระบบโดยรวมทั้งหมด

ขณะที่แนวการมองภาครัฐหรือในการนำนโยบายไปปฏิบัติแนวทางที่สองซึ่งได้แก่ แนวทางการมองเชิงพหุ เป็นแนวการมองที่ปฏิเสธโครงสร้างเชิงเดี่ยวของภาครัฐ เนื่องจากไม่มองภาครัฐในฐานะหน่วยเดี่ยวๆ แต่มองภาครัฐในฐานะที่เป็นเครือข่ายขององค์กรที่ได้รับการ ถักทอให้เกี่ยวพันกันอยู่ โดยภาครัฐมีหลักการขององค์กรมีการแบ่งแยกงานหน้าที่และมีความสัมพันธ์อย่างเป็นทางการระหว่างผู้มีบทบาทในเครือข่ายภาครัฐ แต่นั่นไม่ได้หมายความว่าทุกอย่างจะเป็นลำดับชั้นไปในทุกด้าน ลำดับชั้นทางกฎหมายที่เป็นทางการอาจมีอยู่แต่ปัจจัย เช่น เงิน ความรู้ และความผูกพันหมู่คณะ หรือความชอบธรรมถูกจัดแบ่งได้ในลักษณะที่ไม่เป็นลำดับชั้นด้วย ผู้มีบทบาทภายในเครือข่ายนโยบายดังกล่าวอาจพึ่งพิงอิงกัน

ลักษณะเช่นนี้ เป็นลักษณะประการสำคัญที่แตกต่างระหว่างภาครัฐกับเอกชน ในภาคเอกชน รัฐวิสาหกิจและผู้บริโภคสามารถตัดสินใจได้อย่างอิสระกันว่าจะผลิตอะไร และจะบริโภคอะไร แต่ในภาครัฐซึ่งถักทอเกี่ยวพันกันอยู่นั้นแทบจะมีความจำเป็นเสมอที่ต้องทำงานร่วมกันเมื่อตัวแสดง (actors) ต้องการจะประสบผลสำเร็จในการดำเนิน โครงการนโยบายใด ๆ ก็ตาม

แนวทางการมองภาครัฐและกระบวนการนโยบายทั้งในเชิงเดี่ยวและเชิงพหุ ต่างก็ถือว่ากระบวนการกำหนดนโยบาย มักมีหนทางของตัวเองที่ไม่อาจคาดหมายได้ และมักจะนำไปสู่ผลที่ไม่คาดหมายด้วยเช่นกัน ทั้งสองแนวรับรู้ว่าตัวแสดงจำนวนมากสามารถเข้ามาเกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายได้ อย่างไรก็ตาม ลักษณะของความเห็นที่แต่ละแนวทางมีเกี่ยวกับปรากฏการณ์นั้นต่างกัน ดังการสรุปการแสดงลักษณะที่ได้ระบุไว้ในตาราง 1

ตาราง 1 ลักษณะหลักเกี่ยวกับนโยบายจากแนวการมองสองแนวทาง

ประเด็น	ลักษณะการมองนโยบาย	
	เชิงเดี่ยว (unicentric approach)	เชิงพหุ (pluricentric approach)
หลักในการกำหนด ผลประโยชน์ร่วม	นักการเมืองในส่วนกลางตัดสินใจ เกี่ยวกับเป้าหมายและมาตรการ	การตัดสินใจเกี่ยวกับเป้าหมายและ มาตรการเป็นเรื่องในเครือข่าย
โครงสร้างของภาครัฐ	ภาครัฐถูกจัดแบ่งเป็นหน่วยงานอย่าง มีลำดับชั้น	ภาครัฐคือแวดวงที่ซับซ้อนของผู้มี บทบาท
กระบวนการในภาครัฐ	เริ่มจากปัญหาที่เป็นวาระแห่งชาติ มี การรับทางออกที่ได้ประโยชน์สูงสุด ในระดับชาติและน่านโยบายไปสู่ การปฏิบัติ	ผู้มีบทบาทจำนวนมากในเครือข่าย สามารถเป็นผู้ริเริ่มและผู้มีบทบาท อื่นๆ สามารถสนับสนุนหรือคัดค้าน ได้
ลักษณะที่สามารถเป็นไปได้มากที่สุด	ระบบที่ทุกหน่วยปัจจัยมีส่วนร่วมใน ภาพรวมทั้งหมด	เครือข่ายที่ผู้มีบทบาทคืบคลานเพื่อมี อิทธิพลต่อนโยบาย

ที่มา: Klijin and Teisman (1991: 101)

การกำหนดนโยบายสาธารณะ (policy formulation)

การกำหนดนโยบายสาธารณะในความหมายแบบกว้าง หมายถึง การที่ภาครัฐตัดสินใจว่าจะกระทำการใดอย่างหนึ่งเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคม โดยการตัดสินใจนั้นอาจกระทำอย่างเป็นระบบหรือไม่ก็ได้ ส่วนในความหมายที่แคบลงมา Eugene Bardach (1980: 9) ได้อธิบายว่าการน่านโยบายไปปฏิบัติเป็น กระบวนการทางการเมือง และเป็นเกมส์คล้าย Yehezkel Dror กับ การต่อสู้ โดยให้คำนิยามการกำหนดนโยบายสาธารณะคือ การตัดสินใจ (decision making) ส่วน Lindblom (1980) ได้ให้ความคิดว่าการกำหนดนโยบายสาธารณะเป็นกระบวนการทางการเมือง เป็นการต่อสู้ของกลุ่มที่มีความขัดแย้ง ในบางกรณีเป็นเรื่องของการต่อรองและหาช่องทางในการตกลงประนีประนอมกันระหว่างกลุ่มอิทธิพลหรือศูนย์รวมอำนาจต่าง ๆ ในระบบการเมือง

ในการศึกษาการกำหนดนโยบายสาธารณะ ได้มีนักวิชาการจำนวนมากพยายามสร้างตัวแบบและทฤษฎีขึ้นมาเป็นเครื่องมือในการวิเคราะห์ ซึ่งตัวแบบและทฤษฎีต่างๆ มีความหลากหลายและแตกต่างกันขึ้นอยู่กับการให้ความสำคัญกับพื้นฐาน และความเป็นมาของนโยบาย ตัวแบบนี้จะมองนโยบายสาธารณะในฐานะเป็นผลผลิตของระบบการเมือง (outputs) ซึ่งตัวระบบทางการเมือง (political system) ก็ได้รับอิทธิพล หรือแรงผลักดันจากความต้องการของประชาชน

(inputs) เพื่อให้ระบบการเมืองผลิตนโยบายออกมา นโยบายก็จะมีผลต่อเนื่องไปยังสภาพแวดล้อม (environment) และมีผลย้อนป้อนกลับ (feedback) ไปสู่ความต้องการ และการสนับสนุนจากประชาชนด้วย โดยปกติระบบการเมืองเป็นกระบวนการของการตัดสินใจที่ได้รับอิทธิพลจากสภาวะแวดล้อม ซึ่งการเรียกร้องจากระบบสภาวะแวดล้อมจะผ่านเข้าไปในระบบสถาบันทางการเมืองและกระบวนการทางการเมือง กระบวนการเหล่านี้มีหน้าที่จัดสรรคุณค่าให้แก่สังคม การเรียกร้องหากนำไปสู่การเกิดผลผลิตของระบบคือ นโยบายสังคมที่เหมาะสม ก็จะมีการสนับสนุนการตัดสินใจดังกล่าว

จากตัวแบบทฤษฎีระบบ สามารถอธิบายได้ถึงความสัมพันธ์ระหว่างกำหนดยุทธศาสตร์ นโยบาย และการนำนโยบายไปปฏิบัติว่ามีความสัมพันธ์กันภายใต้ระบบการเมือง เนื่องจากการนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นการนำสิ่งที่ออกจากระบบการเมืองไปปฏิบัติให้เกิดผลเป็นรูปธรรม อีกทั้งเพื่อศึกษาถึงปัจจัยนำออกอันมีผลย้อนกลับไปสู่ระบบการเมือง ในที่นี้จะได้สะท้อนออกมาในรูปของผลการศึกษา ตลอดจนการเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ทั้งจากฝ่ายที่ปฏิบัติงานและประชาชนซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับผลโดยตรงจากการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การนำนโยบายไปปฏิบัติ (policy implementation)

การศึกษาวงจรชีวิตนโยบายสาธารณะ ในขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นสิ่งสำคัญ เนื่องจากเป็นขั้นตอนที่จะแปรความเป็นนามธรรมให้เป็นรูปธรรม การนำนโยบายนี้ไปปฏิบัติจะส่งผลสำคัญอย่างยิ่งต่อการบรรลุตามวัตถุประสงค์ แสดงถึงประสิทธิผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง ที่จะช่วยให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรค ตลอดจนประเมินประสิทธิผลตามวัตถุประสงค์ในการศึกษาได้เป็นอย่างดี

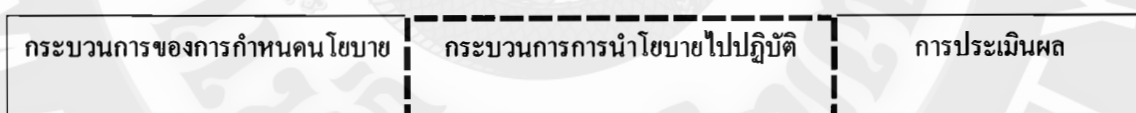
การนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น นักรัฐประศาสนศาสตร์ในยุคคลาสสิก เช่น Woodrow Wilson มีความเชื่อว่าการเมืองกับการบริหารควรแยกออกจากกันอย่างชัดเจน (political / administration dichotomy) โดยฝ่ายการเมืองจะทำหน้าที่กำหนดนโยบาย และฝ่ายข้าราชการประจำจะทำหน้าที่ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังนั้น ฝ่ายข้าราชการประจำควรรับผิดชอบในเรื่องของการดำเนินงานให้ประสบผลสำเร็จตามเป้าหมายที่วางไว้

โดยที่ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นการศึกษาว่าองค์กร บุคคล หรือกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องสามารถนำและกระตุ้นให้ทรัพยากรทางการบริหารทั้งหมด ปฏิบัติงานให้บรรลุตามนโยบายที่ระบุไว้หรือไม่ แค่นั้น เพียงใด การนำนโยบายไปปฏิบัติ ให้ความสนใจ

เกี่ยวกับเรื่องของความสามารถที่จะผลักดันให้การทำงานของกลไกที่สำคัญทั้งหมด สามารถบรรลุผลตามนโยบายที่ได้ตั้งเป้าหมายเอาไว้ เป็นการแสวงหาคำอธิบายเกี่ยวกับปรากฏการณ์หรือสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้นภายในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพื่อที่จะศึกษาบทเรียน พัฒนาแนวทางและสร้างกลยุทธ์ เพื่อจะปรับปรุงนโยบายและการปฏิบัติให้ดีขึ้น เพื่อที่จะทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติบังเกิดความสำเร็จ

การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ นับว่าเป็นสาขาวิชาที่เพิ่งเกิดขึ้นใหม่ราวปี ค.ศ. 1970 (Hill and Hupe, 2002 อ้างใน วรเดช จันทรศร, 2548: 31) เมื่อเทียบกับการศึกษาด้านนโยบายอื่นๆ ซึ่งหากพิจารณาในแง่ความสนใจในการศึกษาวิชาการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ (public policy analysis) ในอดีต จะมุ่งเน้นหลักไปที่กระบวนการของการกำหนดนโยบาย (policy formulation process) และการประเมินผลของนโยบาย (policy evaluation) เป็นส่วนใหญ่

การศึกษาที่มุ่งหาคำอธิบายเกี่ยวกับปรากฏการณ์ หรือสภาพความเป็นจริงในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ (implementation process) ซึ่งถือว่าเป็นจุดเชื่อมโยงที่สำคัญ ระหว่างการกำหนดนโยบายและการประเมินนโยบาย กลับกลายเป็นช่องว่างที่ไม่ได้รับความสนใจ ซึ่งเป็นสาเหตุบ่อยครั้งที่นโยบายหรือโครงการที่ได้รับการยอมรับในเบื้องต้นว่าดีหรือสามารถแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ได้ กลับล้มเหลวเมื่อนำไปปฏิบัติจริง โดยที่ไม่สามารถหาสาเหตุของความล้มเหลวนั้นได้ จึงทำให้นโยบายดังกล่าวต้องล้มเลิกไปในที่สุด (ภาพ 1)



ภาพ 1 องค์ประกอบการศึกษาการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ

ที่มา: วรเดช จันทรศร (2548: 31)

ด้วยเหตุนี้ ทำให้นักวิชาการหลายท่านมองเห็นว่าการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นสิ่งที่สำคัญ ในอันที่จะพัฒนาความรู้เกี่ยวกับการวิเคราะห์นโยบาย ตลอดจนการปรับปรุงการปฏิบัติงานตามเจตจำนงของนโยบายให้ดีขึ้น โดยที่ Sabatier, P. A. and Mazmanian, D. A. ได้กล่าวถึงจุดกำเนิดของการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติว่า เริ่มมีรูปร่างชัดเจนเมื่อปี ค.ศ. 1973 จากผลงานของ Pressman J. L. and Wildavsky A. เรื่อง Implementation ที่ได้ทำการศึกษา นโยบายของการสร้างงานให้กับ ชนกลุ่มน้อย ที่เมืองโอ๊คแลนด์ แคลิฟอร์เนีย การศึกษาของทั้ง

สองช่วยกระตุ้นให้นักวิชาการอื่น ๆ เห็นความสำคัญของการศึกษานานโยบายไปปฏิบัติ และส่งผลให้เกิดผลงานเพิ่มขึ้นมากมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งตั้งแต่ปี ค.ศ. 1980 เป็นต้นมา การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ จึงเป็นสาขาวิชาที่เกิดขึ้นมาจากองค์ความรู้เชิงทฤษฎีและการวิจัยเชิงประจักษ์อย่างน้อย 2 สาขาวิชา คือ สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ (public administration) และสาขาวิชาที่สอง คือ การวิเคราะห์เชิงระบบ (systems analysis)

อย่างไรก็ตาม การศึกษานำมาประยุกต์ใช้โดยเฉพาะในสาขารัฐประศาสนศาสตร์ ในประเด็นสำคัญคือ การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นการศึกษาปัญหาพื้นฐานในกระบวนการของนโยบาย ที่แตกต่างกันไปจากปัญหาพื้นฐานในการบริหารงานขององค์กรขนาดใหญ่หรือสถาบันชั้นสูงขึ้นไปโดยสิ้นเชิง ไม่ว่าจะเป็นในด้านกรอบของการมองปัญหา หน่วยในการวิเคราะห์ และการออกแบบกลยุทธ์ในการสร้างความสำเร็จให้เกิดขึ้นในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ดังนั้นสามารถสรุปได้ว่า การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นเป็นสังคมศาสตร์ประยุกต์ และอาศัยสหวิทยาการเช่นเดียวกับรัฐประศาสนศาสตร์ในปัจจุบัน และมีความใหม่ในฐานะที่เป็นสาขาวิชาที่มีฐานมาจากการปรากฏการณ์ของการขาดความสนใจ และการขาดองค์ความรู้เกี่ยวกับกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติของนักวิชาการโดยทั่วไป

โดยนัยนี้ การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติจากอดีตจนถึงปัจจุบัน ให้ความสนใจไปที่การศึกษารวบรวมข้อมูลโดยละเอียด (detailed investigation) เกี่ยวกับนโยบายหรือโครงการ ณ สถานที่ปฏิบัติการศึกษา มีขอบเขตกว้าง โดยดูจากปัจจัยทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม ระบบราชการ ตลอดจนปัจจัยทางด้านเทคนิคต่าง ๆ ที่อาจเป็นอุปสรรคต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ

แนวทางในการสังเคราะห์ความรู้ จึงเป็นระเบียบวิธีวิทยาการวิจัยที่เข้มหรือเป็นการวิเคราะห์เชิงปริมาณ (quantitative analysis) ส่วนใหญ่พยายามมุ่งประยุกต์ใช้วิธีการสัมภาษณ์ (field interview technique) ที่มีอยู่ในแนวทางของนักหนังสือพิมพ์ นักประวัติศาสตร์และนักมานุษยวิทยา ไปจนถึงแนวทางอย่างเข้มงวดของการวิจัยเชิงสำรวจ (survey research)

ข้อมูลในส่วนที่การศึกษา การนำนโยบายไปปฏิบัติต้องการเป็นข้อมูลโดยเฉพาะ เพื่อวัตถุประสงค์ 3 ประการ คือ ประการแรก เพื่อการวินิจฉัยปัญหาของนโยบายแต่ละนโยบายที่มาจากสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองที่แตกต่างกัน ประการที่สอง เพื่อพัฒนาแนวความคิดที่เกี่ยวกับองค์กรหรือแนวคิดที่จะแก้ไขปัญหาที่ค้นพบ และประการสุดท้าย คือเพื่อวางขั้นตอนและกระบวนการของการนำทางเลือกต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ไปปฏิบัติ

ในภาพรวมจึงอาจสรุปได้ว่า การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ผ่านมามุ่งสนใจนโยบายเฉพาะเรื่อง (issues) มากกว่าการสร้างทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติแบบเบ็ดเสร็จ และ

เป็นการศึกษาเฉพาะเรื่อง และ ณ จุดที่ปฏิบัติหรือจุดที่ให้บริการของโครงการโดยเฉพาะ จึงยังไม่มีกรอบทฤษฎีที่เด่น หรือตัวแบบที่มีความสมบูรณ์เพียงพอในการสร้างความเข้าใจถึงปัญหาที่เกิดขึ้นในกระบวนการดังกล่าว

กรอบทฤษฎีที่ใช้ในการวิจัยการนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นเหมือนแนวคิดหลักที่ใช้ในกระบวนการศึกษา ตามที่ วรเชษ จันทรศร (2548: 18-21) ได้ระบุไว้ว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ความสนใจเกี่ยวกับเรื่องของความสามารถที่จะผลักดันให้การทำงานของกลไกที่สำคัญทั้งหมดสามารถบรรลุผลลัพธ์ที่ได้ตั้งเป้าหมายเอาไว้ ดังนั้น เนื้อหาสาระของกรอบทฤษฎีที่ใช้ในการศึกษานำนโยบายไปปฏิบัติจึงเน้นไปที่ การแสวงหาคำอธิบายเกี่ยวกับปรากฏการณ์ หรือสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้นภายในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ (implementation process) ไม่ว่าจะเป็นเชิงปริมาณ หรือเชิงคุณภาพ หรือทั้งสองด้านรวมกัน แนวทางในการดำเนินการดังกล่าวจะต้องสอดคล้องกับปรัชญาของการศึกษานำนโยบายไปปฏิบัติที่มุ่งแสวงหาความรู้ ความจริง เหตุผลที่ก่อให้เกิดการกระทำในเรื่องนั้น โดยพิจารณาถึงผลลัพธ์ที่ปลายที่เกิดขึ้นอย่างเป็นระบบให้มากที่สุด

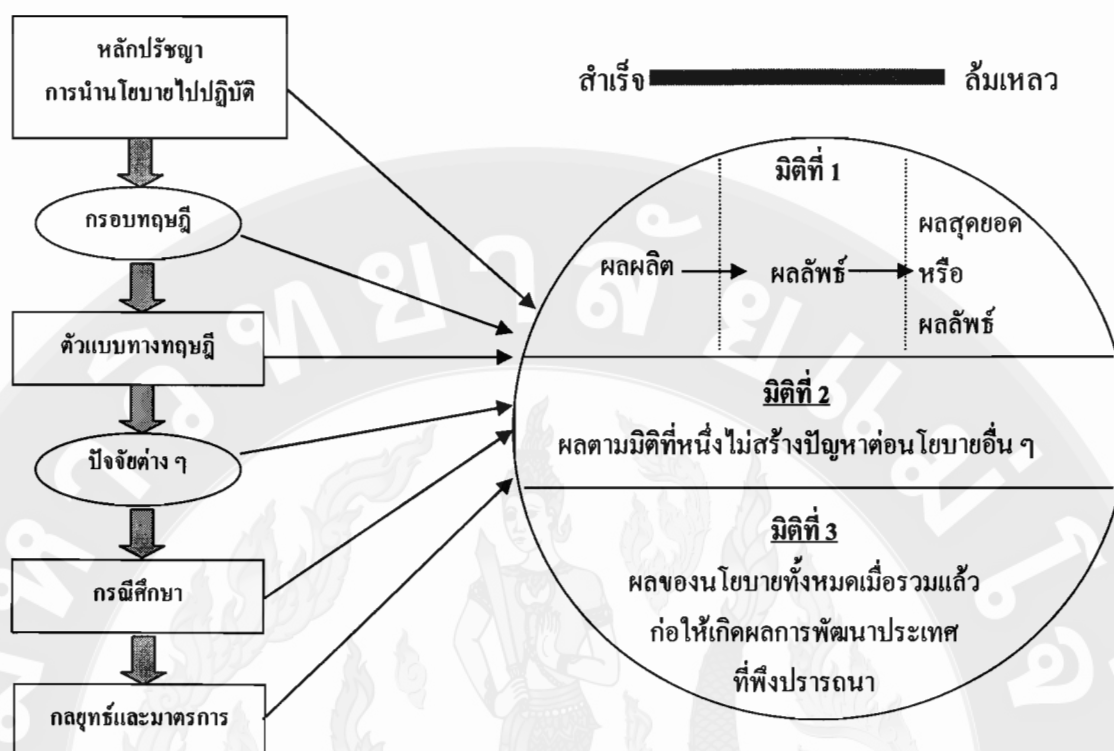
กระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น เริ่มจากการนำหลักทฤษฎีและตัวแบบทฤษฎีมาประยุกต์ใช้ให้ถูกต้อง โดยอาจศึกษาจากกรณีศึกษาอื่น ๆ เพื่อที่จะพัฒนาแนวทางและสร้างกลยุทธ์ในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จ เนื่องจากเป้าหมายหลักของการนำนโยบายไปปฏิบัติอยู่ที่การมุ่งทำให้นโยบายนั้นประสบความสำเร็จ การชี้ให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่างความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเป็นสิ่งจำเป็นที่จะต้องทำความเข้าใจ ความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ สามารถวัดได้จากเงื่อนไขหรือมิติต่างๆ (ภาพ 2) คือ

มิติที่ 1 คือ การมองผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติออกเป็น 3 ระดับ คือ 1) ผลผลิต (outputs) นโยบายที่ประสบความสำเร็จนั้นจะต้องมีผลผลิตที่ได้ครบถ้วนตามเงื่อนไขต่างๆ ที่ได้กำหนดไว้ 2) ผลลัพธ์ (outcomes) คือนโยบายที่ประสบความสำเร็จนั้นจะต้องมีผลลัพธ์ที่พึงปรารถนา และ 3) ผลลัพธ์สุดท้าย (ultimate outcomes) คือนโยบายที่ประสบความสำเร็จนั้นจะต้องส่งผลให้เกิดการพัฒนาประเทศ

มิติที่ 2 ผลของความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ จะต้องไม่ก่อให้เกิดปัญหาหรือผลกระทบที่ไม่ดีต่อนโยบายหรือโครงการอื่น ๆ

มิติที่ 3 ผลรวมของการนำนโยบายไปปฏิบัติทั้งหมด ต้องก่อให้เกิดผลของการพัฒนาประเทศที่พึงปรารถนา

ผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ



ภาพ 2 กระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ที่มา: วรเดช จันทรศร (2548: 20)

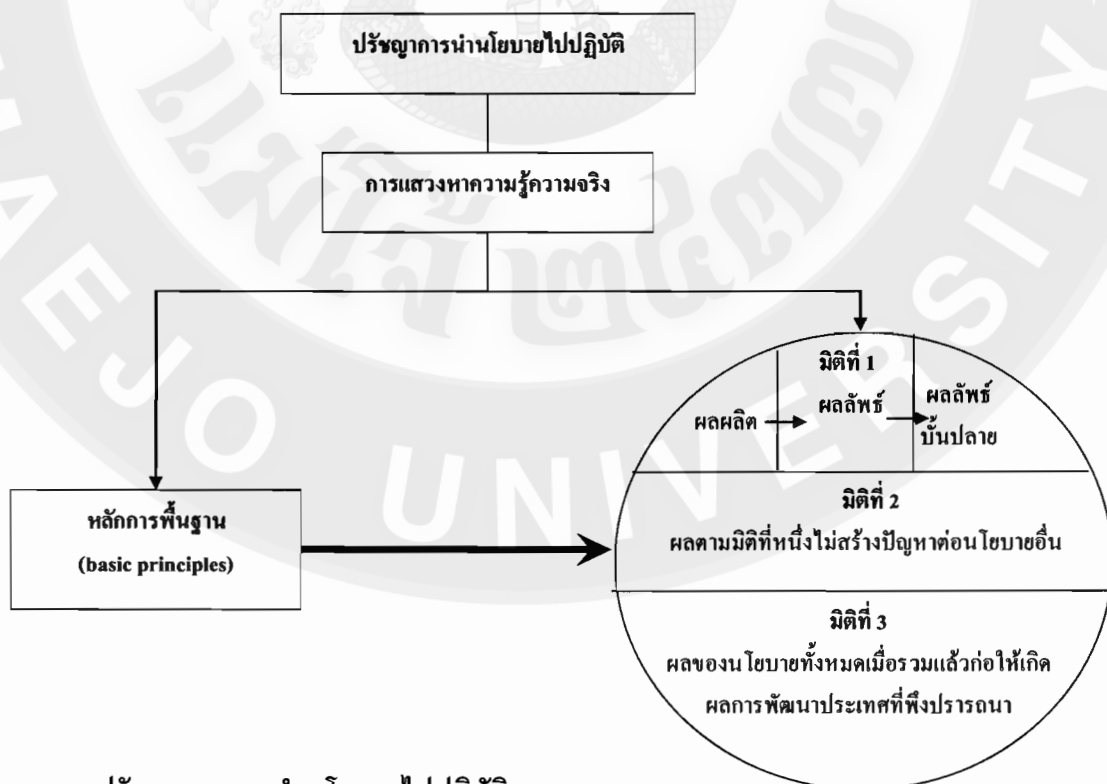
องค์ความรู้ที่เกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ

จากการนิยามนำนโยบายไปปฏิบัติซึ่งได้นำเสนอไว้สรุปว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นเรื่องของการศึกษาว่า องค์การที่รับผิดชอบสามารถนำและกระตุ้นให้มีการใช้ทรัพยากรทางการบริหาร ตลอดจนกลไกที่สำคัญทั้งมวลปฏิบัติงานให้บรรลุตามนโยบายที่ระบุไว้หรือไม่ แคไคโนเพียงใด (Williams 1971; 1975; Van Meter and Wildavsky, 1973 อ้างใน วรเดช จันทรศร, 2548: 27-30) ซึ่งแนวคิดดังกล่าวนี้ เป็นที่ยอมรับกันในหมู่นักวิชาการหลากหลายท่าน อาทิเช่น Water Williams, Cale E. Van Horn, Donald S. Van Meter, Jeffrey Pressman and Aaron Wildavsky

เนื้อหาสาระของการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ จึงเน้นที่การแสวงหาคำอธิบายเกี่ยวกับปรากฏการณ์ หรือสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้นในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพื่อที่จะสามารถพัฒนาเป็นแนวทาง และกลยุทธ์เพื่อที่จะทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติบังเกิดความสำเร็จ ขอบเขตและความครอบคลุมเนื้อหาจึงรวมถึงการศึกษาพฤติกรรมและการปฏิบัติ ปฏิสัมพันธ์ของบุคคล กลุ่มบุคคล สมรรถนะ และความร่วมมือของหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชน สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ความแตกต่างของสภาพแวดล้อมใน

แต่ละพื้นที่ รวมถึงปัจจัยอื่นๆ ที่อาจจะส่งผลกระทบต่อการบรรลุเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ในนโยบาย กล่าวอีกนัยหนึ่ง ขอบเขตของการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติที่มุ่งแสวงหาความจริงที่เกิดขึ้นและมีผลกระทบต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ดังนั้น การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงต้องทราบถึงหลักปรัชญาในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งสามารถแยกพิจารณาออกได้เป็นสองระดับคือ ระดับแรก เป็นเรื่องของ การแสวงหาความรู้ความจริง ระดับที่สองเมื่อแสวงหาความจริงแล้ว จะได้ความรู้ความจริงที่ค้นพบนั้น และความรู้ความจริงที่ค้นพบนั้นอาจเปลี่ยนแปลงได้ ถ้าความรู้ความจริงนั้นไม่ใช่สัจธรรม (unchangeable truth) เช่น เกิด แก่ เจ็บ ตาย เป็นต้น ปรัชญาจึงเป็นเรื่องของการมุ่งแสวงหาความรู้ความจริงที่เป็นระบบและเป็นแก่นแท้ของความจริง ปรัชญาในลักษณะที่เป็นวิชาหรือเป็นศาสตร์จะมีลักษณะต่างไปจากปรัชญาทั่วไป คือ มุ่งเสนอกรอบหรือเทคนิคในการมองทุกอย่างให้ทะลุปรุโปร่ง เพื่อตอบคำถามต่าง ๆ แม้ว่าการให้ความหมายของปรัชญาที่ชัดและเฉพาะเจาะจงจะเป็นเรื่องที่ยากลำบาก แต่จากการสำรวจและสังเคราะห์ของ จอนห์ ดิวอี้ (Dewey, 1959 อ้างใน วรเชษฐ์ จันทรร, 2548: 29-30) ในสารานุกรมทางสังคมศาสตร์พบว่า ปรัชญาในการนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นเรื่องของความพยายามในการศึกษาเพื่อให้ทราบถึงความจริง ความรู้ เหตุผล ที่ก่อให้เกิดการกระทำในเรื่องนั้น ๆ โดยพิจารณาถึงผลลัพธ์ที่เปลี่ยนแปลงหรือผลลัพธ์สุดท้ายที่เกิดขึ้น (ภาพ 3)



ภาพ 3 ปรัชญาของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ที่มา: วรเชษฐ์ จันทรร (2548: 30)

กระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

กระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นการศึกษาถึงปฏิสัมพันธ์ ความเชื่อมโยง การพึ่งพา ตลอดจนความเป็นอิสระขององค์กรและบุคคล (Berman, 1978 อ้างใน วรเดช จันทรศร, 2548: 34-45) ได้ทำการศึกษาดังกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยแบ่งแยกออกเป็น 2 ขั้นตอนหลัก คือ ขั้นตอนในระดับมหภาค (macro) และขั้นตอนในระดับจุลภาค (micro)

การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติเป็นเรื่องยาก เนื่องจากการปฏิบัติงานเป็นหน้าที่ของหน่วยงานที่ให้บริการระดับล่าง ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีความสัมพันธ์ทางอ้อมกับหน่วยงานระดับสูงของรัฐและอยู่นอกเหนือจากการควบคุมของรัฐ หน่วยงานระดับล่างของรัฐจึงมีอิสระในการดำเนินงานของตนเองมากพอสมควร

ดังนั้นการนำนโยบายระดับชาติไปปฏิบัติ จึงต้องอาศัยหน่วยงานระดับสูงทำหน้าที่กำหนดนโยบาย และต้องทำให้หน่วยงานระดับล่างนำนโยบายดังกล่าวไปปฏิบัติ โดยใช้วิธีที่เหมาะสมเรียกว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับมหภาค และหน่วยงานระดับล่างเมื่อได้รับการถ่ายทอดนโยบายจากหน่วยงานระดับบนแล้ว ก็จะต้องกำหนดนโยบายภายในของตนเองให้สอดคล้องกับนโยบายของชาติ เรียกว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาค

ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ

1. การนำนโยบายไปปฏิบัติระดับมหภาค (macro implementation) การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับมหภาค มีขอบเขตกว้างครอบคลุมไปจนถึงการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาคด้วย สิ่งนี้ทำให้เกิดปัญหาตามมามากมายและปัญหาที่สำคัญคือกรณีที่หน่วยงานในระดับสูงไม่สามารถทำให้หน่วยงานระดับล่าง หรือหน่วยงานที่ให้บริการของรัฐนำนโยบายไปปฏิบัติได้อย่างตรงตามเจตจำนงของนโยบาย (policy intent) ทำให้เกิดความล้มเหลวหรือความล่าช้าในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ปัจจัยที่สำคัญทำให้การนำนโยบายระดับมหภาคไปปฏิบัติเกิดความไม่แน่นอนหรือความล้มเหลวนั้น Berman and McLuaghlin (1977 อ้างใน วรเดช จันทรศร, 2548: 35) สรุปไว้ทั้งสิ้น 4 ปัจจัย ได้แก่ ความขัดแย้งของเป้าหมาย (goal discrepancies) การให้ความสนับสนุนหรือให้อำนาจในการปฏิบัติที่แตกต่างกัน (influence and authority differentials) การขาดแคลนทรัพยากร (resource deficiencies) และอุปสรรคด้านการสื่อสารระหว่างหน่วยงานหรือองค์กร (communication difficulties among organizations)

นอกจากปัจจัยเหล่านี้แล้ว การนำนโยบายไปปฏิบัติยังขึ้นอยู่กับเหตุการณ์หรือวัตถุประสงค์ของหน่วยงานด้วย หากเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของหน่วยงานก็จะทำให้เกิดความต่อเนื่อง (continuation) ในการนำไปปฏิบัติ นโยบายระดับมหภาคส่วนใหญ่จะต้องอาศัยการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยหน่วยงานหลากหลายแห่ง ดังนั้นหน่วยงานจึงต้องทำหน้าที่เป็นผู้ส่งผ่านนโยบาย (passages) ด้วย นอกจากนั้น ยังมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการส่งผ่านนโยบายมากเท่าใด ก็จะมีปัญหามากขึ้นเท่านั้น

การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับมหภาคสามารถแบ่งออกเป็น 2 ขั้นตอนหลัก (ภาพ 4) ขั้นตอนแรก ได้แก่ ขั้นตอนการแปลงนโยบายออกเป็นแนวทางปฏิบัติ หรือออกมาในรูปแบบของแผนงานหรือโครงการ และขั้นตอนที่สอง เป็นขั้นตอนในการทำให้หน่วยงานในระดับล่างยอมรับ (adopt) แนวทางของแผนงานหรือโครงการนั้นไปปฏิบัติต่อ



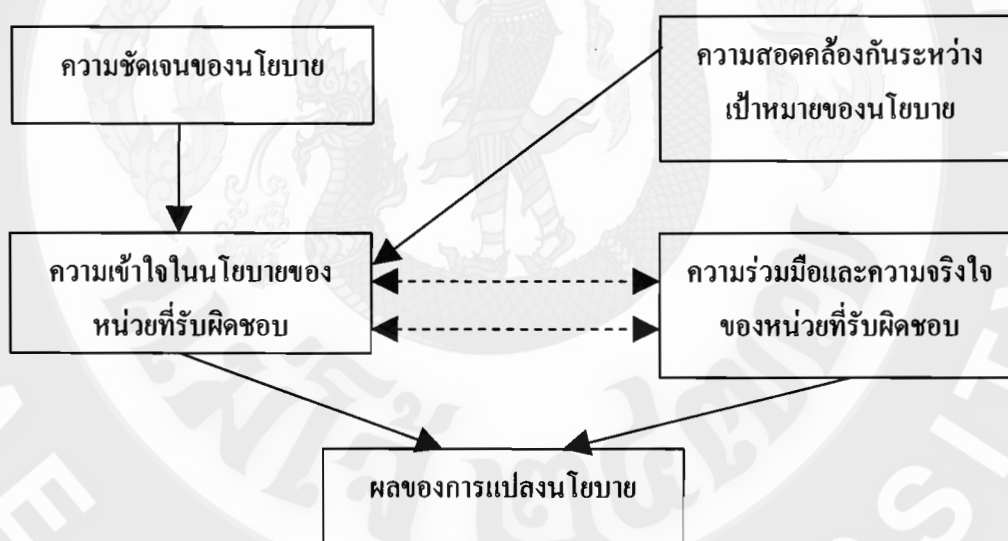
ภาพ 4 การนำนโยบายไปปฏิบัติระดับมหภาค
ที่มา: วรเดช จันทรศร (2548: 36)

1.1 ขั้นตอนของการแปลงนโยบาย เมื่อทางฝ่ายการเงินหรือฝ่ายบริหารได้ทำการกำหนดนโยบายออกมาในรูปใดรูปหนึ่งแล้ว ปกติจะมีการระบุให้หน่วยงาน ส่วนราชการ หรือองค์กรหนึ่งเป็นผู้รับผิดชอบหลัก ซึ่งจะต้องเป็นผู้ที่แปลงนโยบายนั้นออกมาเป็นแนวทางในการปฏิบัติ แผนงาน หรือโครงการ ในประเทศไทยหน่วยงานที่รับผิดชอบดังกล่าวมักจะ ได้แก่ กระทรวง ทบวง หรือกรม ซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนกลางที่จะเป็นฝ่ายแปลงนโยบายนั้นออกมาเพื่อให้หน่วยปฏิบัติในระดับล่างถือปฏิบัติ ขั้นตอนของการแปลงนโยบายนี้ เป็นขั้นตอนที่มี

ความสำคัญมาก เพราะหากเมื่อใดที่มีการแปลงนโยบายที่คิดไปจากวัตถุประสงค์แล้ว ก็อาจกล่าวได้ว่าความล้มเหลวของนโยบายนั้นย่อมเกิดขึ้นเสียตั้งแต่แรกแล้ว

จากการศึกษาหรือประสบการณ์ที่ผ่านมาพบว่า มีหลายปัจจัยที่ส่งผลทำให้นโยบายต้องถูกแปรเปลี่ยนไปจากวัตถุประสงค์เดิม ได้แก่ ความคลุมเครือหรือการขาดความเฉพาะเจาะจงของนโยบายเอง ความหลากหลายในเป้าหมายของนโยบาย ระดับความเข้าใจในวัตถุประสงค์ของนโยบายที่หน่วยงานรับผิดชอบ ระดับความร่วมมือและความจริงใจในการนำนโยบายนั้นไปปฏิบัติของหน่วยงานรับผิดชอบ

กล่าวโดยสรุป ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติเบื้องต้นจึงขึ้นอยู่กับความชัดเจนของเป้าหมายและการที่หน่วยงานที่รับผิดชอบในการแปลงนโยบายมีความเข้าใจในวัตถุประสงค์ของนโยบายตลอดจนให้ความร่วมมือกับฝ่ายการเมืองและมีความจริงใจที่จะนำนโยบายนั้นไปปฏิบัติเพียงใด (ภาพ 5)



ภาพ 5 ปัจจัยที่มีผลต่อความถูกต้องในการแปลงนโยบายของหน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ที่มา: วรเดช จันทรร (2548: 38)

1.2 ขั้นตอนของการยอมรับ ขั้นตอนต่อไปของการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับมหภาคคือ การทำให้หน่วยงานในระดับล่างยอมรับแนวทาง แผนงาน โครงการ หรือผลของการแปลงนโยบายนั้นไปปฏิบัติต่อไป ในการทำให้หน่วยงานระดับล่างยอมรับแนวทางดังกล่าว

ขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายอย่าง เช่น ลักษณะของหน่วยงานท้องถิ่นนั้น สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของท้องถิ่นนั้น ตลอดจนประโยชน์ที่รัฐควรจะให้กับหน่วยงานระดับล่าง

ปัจจัยหลังนี้จะเป็นเงื่อนไขที่สำคัญในอันที่จะสร้างความเต็มใจให้หน่วยงานระดับล่าง รับนโยบายไปปฏิบัติ อย่างไรก็ตาม การยอมรับโครงการของหน่วยงานระดับล่างยังไม่สามารถ ประกันได้ว่านโยบายนั้นจะประสบความสำเร็จหรือไม่ การยอมรับอย่างเดียวอาจจะไม่เพียงพอ ถ้าหากหน่วยงานระดับล่างขาดความร่วมมือร่วมใจ ถึงแม้ส่วนกลางจะมีอำนาจในการควบคุมและ ตรวจสอบ แต่อำนาจดังกล่าวถือได้ว่ามีอิทธิพลโดยอ้อมเท่านั้น

กล่าวอีกนัยหนึ่ง อำนาจที่แท้จริงในการนำนโยบายไปปฏิบัติย่อมอยู่ที่หน่วยงานและ ผู้ปฏิบัติซึ่งได้แก่ข้าราชการระดับล่าง (street-level bureaucrats) เป็นสำคัญ (Lipsky, 1980 อ้างใน วรเดช จันทรศร, 2548: 39) เพราะฉะนั้น การสร้างความสำเร็จให้เกิดขึ้นในการนำนโยบายไป ปฏิบัติ จึงจำเป็นจะต้องมีความเข้าใจถึงขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาคด้วย

2. การนำนโยบายไปปฏิบัติระดับจุลภาค (micro implementation) การนำนโยบาย ไปปฏิบัติในระดับจุลภาค เริ่มต้นจากการที่หน่วยงานระดับล่างรับนโยบาย แผนงาน หรือโครงการ มาจากเบื้องบน แล้วนำนโยบาย แผนงานหรือโครงการนั้นมาปรับเปลี่ยนให้แนวทางการ ปฏิบัติงาน โดยจะต้องอาศัยพื้นฐานของการเปลี่ยนแปลงกระบวนการทำงานในแต่ละหน่วยงาน เดิมก่อน ซึ่งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวทำได้ยากเพราะในความเป็นจริงแล้ว เมื่อหน่วยงานได้รับ นโยบายใด ๆ มาแล้วก็จะทำให้เกิดการปรับเปลี่ยนรูปแบบการดำเนินงานโดยอัตโนมัติ ซึ่งสิ่งนี้เป็น ปัญหาที่สำคัญในการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาค

นอกจากนี้ การนำนโยบายหรือโครงการดังกล่าวมาปฏิบัติให้บรรลุผลนั้น จะต้องอาศัย การมีปฏิสัมพันธ์และการเปลี่ยนแปลง เพื่อนำไปสู่การประสานประโยชน์ระหว่างหน่วยงาน เจ้าของโครงการนั้นกับองค์กรระดับล่างที่ทำหน้าที่ปฏิบัติงาน ซึ่ง Pual Berman (1978) เรียกว่าการ ปรับตัวเข้าหากันและกัน (mutual adaptation)

สิ่งที่สำคัญอีกประการ ในขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาคนั้น ได้แก่ กระบวนการปรับตัวนั้นจะต้องอาศัยการตัดสินใจของผู้ปฏิบัติงานระดับล่างเช่นกัน ลำดับขั้นตอน ของการตัดสินใจดังกล่าวจะเรียกว่า path of micro-implementation ซึ่งสมมุติว่าปัจจัยนำเข้าของ ระบบการปฏิบัติในระดับล่างนั้น จะถูกแปลงให้เป็นขั้นตอนการปฏิบัติงานโดยอาศัยการตัดสินใจ ที่ต่อเนื่องมาเป็นลำดับ การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาค จะประกอบไปด้วย 3 ขั้นตอน ย่อยด้วยกัน ได้แก่ ขั้นตอนของการระดมพลัง ขั้นตอนการปฏิบัติ และขั้นตอนในการสร้างความ เป็นปึกแผ่น หรือความต่อเนื่องในองค์กร

2.1 ขั้นการระดมพลัง (mobilization) ในขั้นตอนนี้หน่วยงานระดับล่างจะต้องดำเนินการใน 2 กิจกรรม คือ การพิจารณารับนโยบาย และการแสวงหาความสนับสนุน ในกิจกรรมแรก หน่วยงานระดับล่างจะพิจารณาว่านโยบายจากส่วนกลางมีความเหมาะสม มีความสำคัญเร่งด่วน ตรงตามเป้าหมายของหน่วยงาน และสามารถสนองตอบความต้องการของกลุ่มเป้าหมายหรือไม่เพียงใด การตัดสินใจดังกล่าวถือว่าเป็นจุดสำคัญในการชี้ชะตาหรืออนาคตของนโยบาย หากหน่วยงานในระดับล่างเห็นว่านโยบายดังกล่าวไม่มีความสำคัญ ไม่เกี่ยวกับหน้าที่หลักของหน่วยงาน ความผูกพันของหน่วยงานในระดับล่างที่มีต่อนโยบายนั้นก็จะไม่มี ถึงแม้หน่วยงานในระดับล่างจะให้การยอมรับในนโยบาย เนื่องจากเห็นว่าเป็นความสำคัญเร่งด่วน และตรงกับเป้าหมายของหน่วยงาน แต่ก็ไม่เป็นการประกันต่อความสำเร็จของนโยบายในระยะยาว

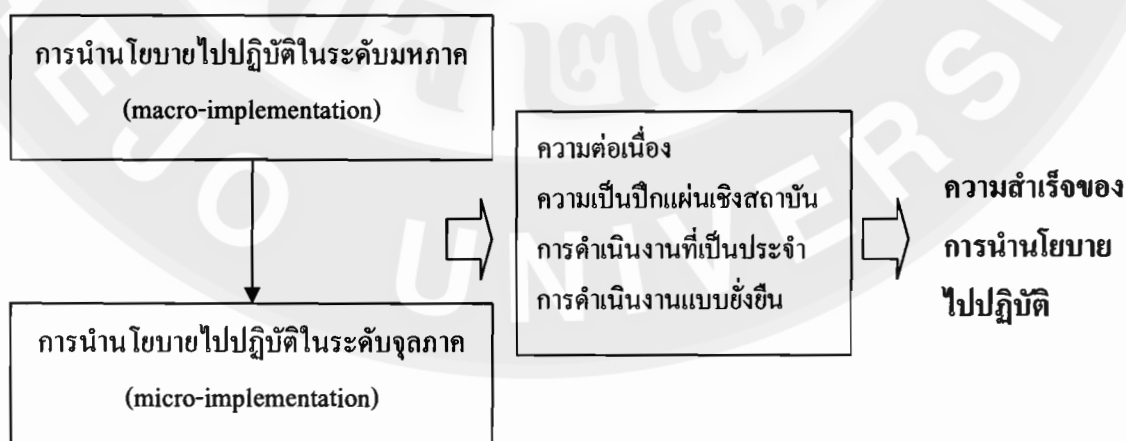
ดังนั้น ในขั้นการระดมพลังนี้ กิจกรรมที่สองซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับการแสวงหาความสนับสนุนทางส่วนตัวจากสมาชิกในหน่วยงาน ตลอดจนบุคคลสำคัญหรือองค์กรอื่น ๆ จึงเป็นเรื่องสำคัญ การสร้างการมีส่วนร่วมให้เกิดขึ้นอย่างกว้างขวาง โดยให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายในท้องถิ่น เข้ามาร่วมกันออกแบบ หรือกำหนดโครงการของท้องถิ่นที่จะจัดทำตั้งแต่เบื้องต้นแรก มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการสร้างความสำเร็จและความต่อเนื่องให้เกิดขึ้นในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

2.2 ขั้นตอนการปฏิบัติ (deliverer implementation) ขั้นตอนนี้ครอบคลุมถึงกระบวนการในการปรับเปลี่ยนนโยบาย หรือโครงการที่ได้มีการยอมรับแล้วออกมาในรูปของการปฏิบัติจริง ในขั้นนี้จึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับตัวผู้ปฏิบัติโดยตรง ในบางกรณีผู้ปฏิบัติอาจทำการตัดสินใจ หรือกำหนดแนวทางการปฏิบัติงานประจำขึ้น หรืออาจนำเครื่องมือ หรืออุปกรณ์ที่เห็นว่าเหมาะสมเข้ามาใช้ เพื่อทำให้เกิดการปฏิบัติงานภายใต้แรงกดดันของการทำงาน หรือความไม่แน่นอนที่เกิดขึ้น พฤติกรรมการตัดสินใจของผู้ปฏิบัติในระดับล่างจึงขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของผู้ปฏิบัติแต่ละบุคคล ลักษณะของการปฏิบัติหรือการให้บริการ จึงไม่มีทางที่จะทำให้เป็นแบบฉบับเดียวกันได้ โดยเฉพาะในนโยบายด้านการบริการสังคมผู้ปฏิบัติจะต้องปฏิสัมพันธ์กับผู้รับบริการโดยตรงด้วยแล้ว ผู้ปฏิบัติย่อมจะมีดุลยพินิจในการบริหารอย่างมากจนผู้บังคับบัญชาไม่สามารถทำการควบคุมได้

ดังนั้น การสร้างความสำเร็จของการปฏิบัติให้เกิดขึ้นจึงขึ้นอยู่กับ การแสวงหาวิธีการ หรือแนวทางในการปฏิบัติให้สอดคล้องกับความต้องการของผู้บริหารหรือสภาพแวดล้อมของแต่ละพื้นที่ในแต่ละช่วงเวลา อีกทั้งหน่วยงานระดับล่างยังจะต้องแสวงหาวิธีการที่จะปรับพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติระดับล่างให้เข้ากับนโยบายอีกด้วย Pual Berman and McLuaghlin (1977) ได้สรุปถึงรูปแบบของการนำนโยบายไปปฏิบัติทั้ง 3 รูปแบบ คือ 1) ไม่มีการนำนโยบายไปปฏิบัติ (non-

implementation) คือ ไม่มีการปรับใช้นโยบาย แผนงาน หรือโครงการในการเปลี่ยนพฤติกรรมของผู้ให้บริการหรือผู้ปฏิบัติ 2) การยอมรับสภาพในการปฏิบัติ (cooptation) คือ ไม่มีการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของผู้ให้บริการ แต่จะมีการนำกิจกรรมอื่นเสริมในการดำเนินงานแต่ละวัน และ 3) การเรียนรู้ในการนำเทคโนโลยีมาใช้ (technological learning) ไม่มีการนำนโยบาย แผนงาน หรือโครงการมาใช้ แต่มีการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมการทำงานที่เป็นประจำ

2.3 ขั้นการสร้างความเป็นปึกแผ่นหรือความต่อเนื่อง (institutionalization) ความสำเร็จหรือผลลัพธ์ในระยะยาวของนโยบายใดก็ตาม จะเกิดขึ้นไม่ได้ หากนโยบายนั้นไม่ถูกนำไปปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง (continuation) ซึ่งหมายความว่า นโยบายจะต้องถูกปรับเปลี่ยนและได้รับการยอมรับเป็นหน้าที่ประจำวัน (routinization) ของผู้ปฏิบัติด้วย ขั้นตอนนี้จึงเป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญอีกขั้นตอนหนึ่ง เนื่องจากมีนโยบายจากเป็นจำนวนมากที่หน่วยงานปฏิบัติในระดับล่างมีความกระตือรือร้นที่จะปฏิบัติแต่ในช่วงระยะเวลาอันสั้น ในเวลาต่อมาเมื่อภาครัฐเลิกให้ความสนใจหรือเลิกให้งบประมาณ หน่วยงานระดับล่างก็มักจะเลิกปฏิบัติตามนโยบายนั้น ฉะนั้นการสร้างความสำเร็จให้เกิดขึ้นในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ผู้เกี่ยวข้องต้องหาทางทำให้การปฏิบัติตามขั้นตอนที่สอง สืบทอดมาสู่ขั้นตอนที่สาม ซึ่งก็คือการสร้างความเป็นปึกแผ่น หรือความต่อเนื่องในการปฏิบัติให้เกิดขึ้นกับนโยบายนั้น นักวิชาการบางท่านได้นำเอาแนวความคิดทางด้านการพัฒนาองค์กรเข้ามาประยุกต์ใช้ เพื่อสร้างการจูงใจการมีส่วนร่วม และการทำงานเป็นทีมให้เกิดขึ้นกับผู้ปฏิบัติ เพื่อให้ผู้ปฏิบัติมีความผูกพันและยอมรับต่อโครงการ การ อันจะส่งผลทำให้เกิดความต่อเนื่องในการปฏิบัติตลอดไป (sustainability) อย่างไรก็ดีปัจจัยที่มีอิทธิพลหรือส่งผลให้เกิดความต่อเนื่องนี้ เห็นว่าจำเป็นจะต้องมีการศึกษากันอย่างลึกซึ้งยิ่งขึ้นต่อไป (ภาพ 6)

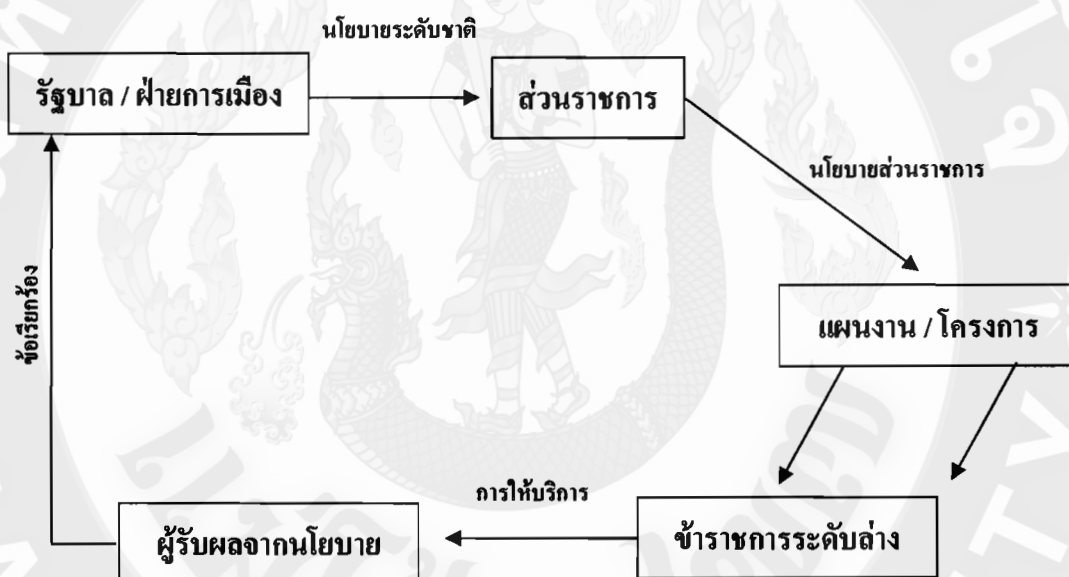


ภาพ 6 ปัจจัยที่นำไปสู่ความสำเร็จของนโยบาย

ที่มา: วรเชษ จันทรศร (2548: 45)

ผู้ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ

นโยบายส่วนใหญ่จะต้องอาศัยองค์กร หน่วยงาน หรือบุคคลในระดับต่าง ๆ ในการทำหน้าที่ดำเนินนโยบาย เพื่อให้ให้นโยบายนั้นสามารถบรรลุเป้าหมาย ผู้ที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติเหล่านี้มีความคาดหวังและมีเป้าหมายที่แตกต่างกันไป แต่จำเป็นที่จะต้องเข้ามาปฏิบัติงานร่วมกันหรือมีปฏิสัมพันธ์ซึ่งกันและกันในระดับใดระดับหนึ่ง องค์กรและผู้ที่เกี่ยวข้องต่างก็มีบทบาทและอิทธิพลต่อผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติมากหรือน้อยต่างกันไป แต่ไม่มีใครที่จะสามารถควบคุมผลหรือทิศทางของการนำนโยบายนั้นประสบความสำเร็จหรือล้มเหลวได้ โดยที่องค์กรและผู้ที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบายของรัฐไปปฏิบัติ สามารถแบ่งออกเป็นหลายฝ่าย ได้แก่ (ภาพ 7)



ภาพ 7 ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรและผู้ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ที่มา: วรเดช จันทรศร (2548: 51)

1. ฝ่ายการเมือง ครอบคลุมถึงรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี เป็นผู้มีความสำคัญในการกำหนดขอบเขตในการนำนโยบายไปปฏิบัติ การกำหนดขอบเขตอาจทำได้โดยการออกกฎหมายหรือกำหนดขึ้นเป็นมติคณะรัฐมนตรี การออกกฎกระทรวง ตลอดจนการวางระเบียบข้อบังคับต่างๆ เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องถือเป็นแนวทางไปปฏิบัติ ในอีกนัยหนึ่ง สองสถาบันนี้ถือได้ว่าเป็นฝ่ายที่ริเริ่มกำหนดหรือเสนอนโยบาย จัดสรรงบประมาณ หรือรับข้อเรียกร้องปัญหาจากกลุ่ม

ผลประโยชน์ กลุ่มการเมืองหรือประชาชนโดยทั่วไป มาแปลงเป็นนโยบายเพื่อให้เกิดการปฏิบัติ โดยปกติทั้งสองสถาบันนี้ มักจะไม่ให้ความสนใจหรือเข้าไปมีส่วนในการกำหนดรายละเอียดของ กระบวนการในการนำนโยบายไปปฏิบัติ หรือเข้าไปพิจารณาเลือกหน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำ นโยบายไปปฏิบัติ

นอกจากนี้ฝ่ายการเมือง อาจเข้ามามีบทบาทเกี่ยวข้องในการพิจารณาปรับปรุงนโยบาย ซึ่งในประเด็นนี้ ฝ่ายการเมืองจะเข้ามามีปฏิสัมพันธ์กับทางหน่วยราชการทั้งโดยตรงและโดยอ้อม ในทางกลับกันหน่วยราชการที่รับผิดชอบก็จะพยายามชี้ให้เห็นว่า การปฏิบัติตามนโยบายนั้น เป็นไปด้วยความเรียบร้อย มีความสำเร็จเกิดขึ้นในระดับใดระดับหนึ่ง ทั้งนี้เพื่อแสวงหาความ สนับสนุนในการดำเนินงานต่อไป

สำหรับในประเทศไทย ฝ่ายการเมืองที่มีบทบาทมากที่สุด ได้แก่ คณะรัฐมนตรี นโยบายส่วนมากได้รับการริเริ่มผ่านทางกระทรวงไปสู่คณะรัฐมนตรี หรือริเริ่มโดยนายกรัฐมนตรี โดยตรง และถูกกำหนดโดยมติคณะรัฐมนตรี การมอบหมายให้มีหน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำ นโยบายไปปฏิบัติ การควบคุมติดตามผลการปฏิบัติ เป็นความรับผิดชอบร่วมกันของกระทรวงที่เกี่ยวข้อง บางนโยบาย เช่น นโยบายยกระดับราคาข้าวเปลือก ผู้ที่เกี่ยวข้องจะมีหลากหลาย กระทรวง เช่น กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นต้น ขอบข่ายของการนำนโยบายไปปฏิบัติก็จะมีแบ่งแยกกัน โดยเฉพาะตามหน้าที่ของกระทรวง เหล่านั้น

โดยสรุปแล้วฝ่ายการเมืองมีส่วนสำคัญในการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพื่อให้เกิด ความสำเร็จ โดยหากนโยบายใดได้รับการสนับสนุนอย่างดีจากฝ่ายการเมืองแล้ว มักมีแนวโน้มที่จะ ประสบความสำเร็จมากกว่านโยบายที่ไม่ได้รับการสนับสนุน ทั้งนี้จะต้องพิจารณาปัจจัยประกอบ อื่น ๆ ที่มีผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติด้วย

2. ระบบราชการ ระบบราชการในที่นี้หมายถึง หน่วยงานต่างๆ ของรัฐ ถือได้ว่าเป็น องค์การที่สำคัญที่สุด ทั้งในกระบวนการของการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ ใน ขั้นตอนการกำหนดนโยบายระบบราชการมีบทบาทในฐานะที่เป็นผู้กำหนดนโยบาย เพราะระบบ ราชการเป็นทั้งผู้เก็บรวบรวม วิเคราะห์ และป้อนข้อมูลไปให้ฝ่ายการเมืองในประเทศกำลังพัฒนา โดยทั่วไป

โดยเฉพาะประเทศไทย ระบบราชการเป็นผู้ครอบงำระบบการเมืองอย่างเห็นได้ชัด เนื่องจากฝ่ายการเมืองไม่มีสมรรถนะเพียงพอในการหาข้อมูลหรือปฏิบัติงาน จึงมีความจำเป็นที่

ต้องพึ่งระบบราชการ อย่างไรก็ตามฝ่ายการเมืองอาจทำการกำหนดนโยบายขึ้นใหม่ทั้งหมด ซึ่งต่างจากเรื่องที่ระบบราชการเคยทำอยู่ก็เป็นได้ แต่ก็เป็นที่เกิดขึ้นน้อยมาก

ในขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ระบบราชการมีความสำคัญมากเพราะมีคุณสมบัติอย่างหนึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับภาคเอกชนก็คือ การปราศจากคู่แข่งชั้นที่หลากหลาย และปัญหาการขาดทุน ไม่ได้เป็นปัญหาที่จะนำไปสู่ความสิ้นสุดหรือจุดจบของหน่วยราชการ เหมือนกับหน่วยงานธุรกิจ การเป็นผู้รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเป็นภารกิจหลักของระบบราชการ

นอกเหนือจากอำนาจของระบบราชการที่ยากจะควบคุมได้ และแนวโน้มของระบบราชการที่จะเลือกนำนโยบายของรัฐไปปฏิบัติแต่เฉพาะนโยบายที่จะเป็นประโยชน์แก่ตนเอง ความสัมพันธ์หรือความเกี่ยวข้องของหน่วยราชการด้วยกันเองก็เป็นปัญหาอย่างมากในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

นโยบายใดที่ต้องอาศัยร่วมมือ หรือการประสานงานระหว่างหน่วยงานหลายหน่วยงานนโยบายนั้นมักจะมีแนวโน้มที่จะมีล้มเหลวในการนำไปปฏิบัติ เพราะถึงแม้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะมีความเห็นพ้องต้องกันในเป้าหมายของนโยบายเพียงใด แต่แนวโน้มที่จะเกิดความขัดแย้งในวิธีบรรลุเป้าหมายก็มีมาก เนื่องจากทัศนภาพ ผลประโยชน์และวัตถุประสงค์หลักของหน่วยราชการที่แตกต่างกัน

3. ข้าราชการ ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในฐานะผู้ปฏิบัติงานมีส่วนเกี่ยวข้องหรือส่งผลอย่างมากต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ความเกี่ยวข้องของข้าราชการในการนำนโยบายไปปฏิบัติอาจแบ่งได้เป็นหลายระดับ เช่น ในฐานะผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงาน ในฐานะผู้บริหารโครงการ และในฐานะผู้ให้บริการตามโครงการ บุคคลเหล่านี้ต่างก็มีแรงจูงใจ (incentives) เป้าหมาย (goals) และค่านิยม (values) ที่แตกต่างกัน ความแตกต่างเหล่านี้ อาจจะเป็นที่มาของพฤติกรรมของแต่ละบุคคลที่แตกต่างกัน ในด้านการนำนโยบายไปปฏิบัติอาจกล่าวได้ว่า ผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานจะมีความสำคัญอย่างมากในด้านการสนับสนุนนโยบายนั้นๆ ผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานจึงถือว่ามีส่วนสำคัญในการทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบอุปสรรค หรือความราบรื่นเพียงใดในระดับหนึ่ง

ผู้บริหารโครงการ เป็นผู้แปลงการสนับสนุนหรือเจตนารมณ์ของผู้บริหารระดับสูงให้ข้าราชการที่มีหน้าที่ปฏิบัติงานดำเนินงานตามโครงการ ซึ่งถือว่าเป็นผู้ปฏิบัติในภาพที่เป็นจริง ข้าราชการระดับล่างที่เป็นผู้ให้บริการหรือดำเนินงานถือได้ว่ามีบทบาทสำคัญอย่างมากในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพราะข้าราชการดังกล่าวเป็นผู้ปฏิบัติที่จะต้อง

ปฏิสัมพันธ์กับประชาชนผู้รับบริการ ข้าราชการในระดับล่างเหล่านี้ จะมีอิสระในการใช้ วิจารณญาณ (discretion) ในการตัดสินใจอย่างมาก โดยที่ผู้บังคับบัญชาไม่อาจจะควบคุมได้ ข้าราชการเหล่านี้จะเป็นผู้แปลหรือตีความ (interpret) นโยบายมาเป็นแนวทางปฏิบัติงานด้วยตนเอง หากนโยบายขาดความชัดเจนก็จะเกิดปัญหาในการนำไปปฏิบัติตามมา หรือในกรณีที่มึนนโยบาย หรือโครงการนั้น ๆ ส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ประจำวันของข้าราชการเหล่านี้ อาจทำให้ ข้าราชการไม่ยอมรับหรือหาทางหลีกเลี่ยง เพิกเฉย หรือตีความนโยบายนั้นเสียให้ใหม่ก็ได้

กล่าวโดยสรุปแล้ว ข้าราชการในระดับล่างเหล่านี้เป็นผู้ที่มีอิทธิพลต่อผลของการนำ นโยบายไปปฏิบัติเป็นอย่างมาก การศึกษาการนำนโยบายปฏิบัติในระยะหลังจึงได้หันมาเพิ่มความ สนใจที่พฤติกรรมของข้าราชการระดับล่างและปฏิสัมพันธ์ของข้าราชการดังกล่าวมากขึ้น

4. ผู้ที่ได้รับผลจากนโยบาย ผู้ที่ได้รับผลจากนโยบาย ได้แก่ผู้รับบริการ (clients) ผู้ที่ ได้รับประโยชน์ (beneficiaries) หรือผู้เสียประโยชน์ ในที่นี้หมายถึงปัจเจกบุคคล (individuals) กลุ่ม (groups) หน่วยงานภาคเอกชน (private sector) และภาคหน่วยงานที่ไม่ได้มุ่งหากำไร (non-profit sector) ในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ผู้บริการหรือผู้ได้รับประโยชน์ในฐานะ ที่เป็นบุคคล (หมายถึงประชาชนทั่วไปมิใช่ผู้มีอิทธิพลหรือบุคคลสำคัญ) จะเป็นผู้ที่ติดต่อกับ ข้าราชการในระดับล่างโดยตรง หากบุคคลดังกล่าวขาดการรวมตัวกันเป็นกลุ่ม บทบาทที่จะมี อิทธิพลในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีค่อนข้างน้อย และยากที่จะได้รับความ สนใจจากฝ่ายการเมืองหรือระบบราชการ อย่างไรก็ตามหากผู้รับบริการหรือผู้รับประโยชน์มีการ รวมตัวกันเป็นกลุ่มก้อนในลักษณะของกลุ่มผลประโยชน์ บทบาทของกลุ่มที่ส่งผลต่อการนำ นโยบายไปปฏิบัติจะมีมากขึ้น

ในประเทศที่มีระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยที่ผ่านการพัฒนาเป็นเวลานาน เช่น ในประเทศสหรัฐอเมริกา บทบาทของกลุ่มผู้รับบริการหรือกลุ่มผู้ได้รับผลประโยชน์มีมากขึ้น กลุ่ม เหล่านี้จะถือว่าเป็นกลุ่มอิทธิพลซึ่งมักได้รับการหนุนหลังจากทั้งนักการเมือง เพื่อประโยชน์ในการ เลือกลง และจากหน่วยราชการเพื่อให้การดำเนินงานของตนได้รับการสนับสนุนทางด้าน งบประมาณอย่างต่อเนื่อง ในทำนองเดียวกัน กลุ่มที่เสียประโยชน์หรือต้องการได้รับประโยชน์จาก นโยบายก็จะพยายามเข้ามามีบทบาทในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติในลักษณะ คล้ายคลึงกัน ดังนั้น ในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัตินี้ จึงประกอบไปด้วย ปฏิสัมพันธ์ของฝ่ายต่างๆ ในลักษณะของความเท่าเทียมกัน ซึ่งเน้นการต่อรอง (bargain) และการ ประสานประโยชน์เป็นสำคัญ

ความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การศึกษานำนโยบายไปปฏิบัตินั้น มีจุดมุ่งหมายเพื่อแสวงหาปัจจัยหรือตัวแปรที่ส่งผลให้เกิดความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่าสิ่งที่นักวิชาการทุกคนต้องการหาคำตอบคือการหาว่าปัจจัยที่สร้างความสำเร็จ และปัจจัยใดเป็นปัจจัยที่ก่อให้เกิดความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือการวัดระดับของความสามารถ (level of performance) ของการนำนโยบายไปปฏิบัติ หรือการวัดประสิทธิผล และขาดประสิทธิผล (effective-ineffective) ของการนำนโยบายไปปฏิบัติ สามารถทำได้หลายวิธี

ซึ่งแนวคิดเรื่องความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัตินี้ ได้มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ทรรศนะไว้ อาทิ Bardach, E. (Bardach, 1977 อ้างใน วรเดช จันทรศร, 2548: 109) กล่าวว่า การวัดความล้มเหลวของนโยบายนั้นสามารถมองได้สามมิติด้วยกัน คือ 1) ความไม่สามารถในการบรรลุถึงวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้ 2) การนำนโยบายไปปฏิบัติเกิดความล่าช้า และ 3) การใช้งบประมาณในการดำเนินงานเกินที่กำหนด

นอกจากนั้น Helen M. Ingram and Dean E. Mann (Ingram and Mann, 1980 อ้างใน วรเดช จันทรศร, 2548: 109) ได้ศึกษาว่า ทำไมนโยบายบางนโยบายจึงประสบความสำเร็จ ในขณะที่นโยบายหลายนโยบายต้องล้มเหลว การศึกษาของทั้งสองสรุปว่า ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติไว้ 6 ด้านด้วยกันได้แก่ 1) ความขัดแย้งของกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้อง 2) ความต้องการของสังคม 3) นโยบายแต่ละอย่างอาจมีข้อดีและข้อเสียต่างกัน 4) ปัญหาจากการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม 5) ความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายหนึ่งกับนโยบายอื่นๆ และ 6) การกำหนดขอบเขตของปัญหาและวัตถุประสงค์ไม่ชัดเจน

แนวคิดเกี่ยวกับความสำเร็จและความล้มเหลวของนโยบายสาธารณะในทรรศนะของ Donna H. Kerr (Kerr, 1976 อ้างใน กล้า ทองขาว, 2534: 49-50) ระบุว่ามีการพิจารณาเรื่องดังกล่าวได้ 3 ลักษณะ คือ 1) พิจารณาว่าความสำเร็จหรือความล้มเหลวที่การนำนโยบายไปปฏิบัติ (implementation failure or success) 2) ตัวนโยบายเองสำเร็จหรือล้มเหลว (instrumental failure or success) และ 3) การตัดสินใจเชิงประจักษ์ว่าสำเร็จหรือล้มเหลว ในขั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติ อาจเกิดจากองค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติมีศักยภาพต่ำ องค์การขาดความรู้และวิธีการปฏิบัติที่เหมาะสม ตัวผู้ปฏิบัติขาดความสามารถ องค์การขาดกำลังคน ความล้มเหลวของนโยบายใน

ประเด็นนี้ เป็นเพราะองค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติไม่สามารถทำให้บรรลุสำเร็จได้ ซึ่งอาจจะเป็นเพราะเงื่อนไขอะไรก็ตามแต่ ถือว่าเป็นความล้มเหลวในขั้นการนำไปปฏิบัติ

ส่วนความล้มเหลวของตัวนโยบายเองนั้น หมายความว่า นโยบายไม่สามารถสนองวัตถุประสงค์ที่ต้องการให้เกิดขึ้น (policy does not fulfill the purpose) และความสำเร็จอันเนื่องมาจากการตัดสินใจเชิงปทัสสถานหมายความว่า เมื่อพิจารณาเป้าหมายของนโยบายแล้ว เป้าหมายที่นโยบายมุ่งให้บรรลุอาจมีความขัดแย้งกับค่านิยม คุณธรรม จริยธรรม หรือศีลธรรม อันดี นั่นก็คือเป้าหมายของนโยบาย เมื่อนำไปปฏิบัติจนบรรลุผลแล้ว อาจมีผลกระทบต่อศีลธรรม ส่งผลให้เกิดความทารุณ หรือนโยบายอาจกำหนดคุณค่าของเป้าหมายไม่ชัดเจน ทำให้มีการบริหารบิดเบือน เพราะเมื่อเป้าหมายและแนวปฏิบัติคลุมเครือ จะทำให้ข้าราชการที่นำนโยบายไปปฏิบัติสร้างระเบียบกฎเกณฑ์ขึ้นมาแทน

รวมทั้งอุปสรรคของการวัดความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบาย ในทฤษฎีของ Hambleton, R. (Hambleton, 1983) ก็คือ ความคลุมเครือของนโยบาย (policy ambiguity) เพราะเขาเห็นว่านโยบายที่คลุมเครือทำให้ยากที่จะระบุตัวชี้วัดการปฏิบัติ หรือการระบุเป้าหมายให้ชัดเจน เช่น นโยบายที่กำหนดวิธีการนำไปปฏิบัติที่สลับซับซ้อนของนโยบายที่กำหนดเป้าหมายไกลเกินเอื้อม

นโยบายสาธารณะที่รัฐบาลหรือหน่วยงานองค์การของรัฐกำหนดขึ้น เพื่อให้ภาคเอกชนถือปฏิบัติคือ เครื่องมือสำคัญของการทำให้นโยบายได้รับการปฏิบัติบรรลุเรียกว่า กลยุทธ์ของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ระเบียบข้อบังคับที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐบาลกำหนดขึ้น ก็เป็นส่วนทำให้นโยบายสำเร็จหรือล้มเหลว

นอกจากนั้น ยังเห็นว่าระเบียบกฎเกณฑ์ที่ใช้อยู่มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจบังคับ (force) ประชาชนหรือธุรกิจเอกชนโดยตรงเกินไป เขาเห็นว่ารัฐน่าจะใช้วิธีการทางอ้อม (in-direct method) ในลักษณะการสนับสนุน (encourage) เพื่อให้วัตถุประสงค์บรรลุผลคือการใช้ทางเลือก การให้แรงเสริมแบบการตลาด (market-like incentives)

1. การวัดความสำเร็จและความล้มเหลวตามผลรวมของมิติ นอกเหนือจากปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังที่ได้มีการศึกษาโดยนักวิชาการหลายๆ ท่านแล้ว วรเดช จันทรศร (2548) ได้ศึกษาถึงการวัดความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยสรุปได้ว่า ความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นสามารถวัดจากผลรวมของมิติต่างๆ 3 มิติ ได้แก่

มิติที่ 1 การมองผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ แบ่งออกเป็น 3 ระดับ คือ ผลผลิต (outputs) ผลลัพธ์ (outcomes) และผลสุดท้ายหรือผลลัพธ์สุดท้าย (ultimate outcomes) โดยที่การวัดผลของการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น จะต้องมีการวัดทั้งกระบวนการ โดยเริ่มจากจุดเริ่มต้นของการนำนโยบายไปปฏิบัติไปจนถึงจุดที่สิ้นสุดของนโยบาย การวัดผลตั้งแต่ต้นจนจบจึงเป็นหัวใจที่ทำให้รู้ได้ว่าวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของนโยบาย และวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของชาติโดยรวมจะสามารถบรรลุความสำเร็จได้หรือไม่เพียงใด (ตาราง 2) ในการวัดความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติทั้งกระบวนการนั้น ต้องพิจารณาถึงผลที่ได้ 3 ประการ คือ ผลผลิตสามารถวัดได้โดยการใช้เกณฑ์ด้านปริมาณ เวลา ค่าใช้จ่าย คุณภาพและความพึงพอใจ ผลลัพธ์ คือ ผลที่เกิดจากผลผลิต สามารถวัดได้โดยพิจารณาถึงประโยชน์ที่กลุ่มเป้าหมายได้รับจากนโยบาย และผลลัพธ์ขั้นปลาย คือ ผลผลิตและผลลัพธ์ส่งผลให้เกิดผลต่อการพัฒนาโดยรวม

ตาราง 2 การวัดผลผลิต และผลลัพธ์ของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

	ระดับความล้มเหลว	ตัวชี้วัด	ระดับความสำเร็จ
การวัดผลผลิต	ไม่ครบ/ขาด	ปริมาณ	ครบตามจำนวน/ เกินจำนวนที่กำหนดไว้
	ล่าช้า	เวลา	เสร็จทันเวลา/ เสร็จก่อนเวลา
	เกินงบ	ค่าใช้จ่าย	อยู่ในงบประมาณ
	ไม่ประหยัด		มีการใช้อย่างประหยัด
	ราคาแพง		ใช้เงินได้ประโยชน์สูงสุด
	คอร์รัปชัน		หรือผลผลิตมีคุณภาพดี
	ไม่ตรงตามมาตรฐาน	คุณภาพ	ตรงตามมาตรฐาน ทนทาน
	คุณภาพต่ำ ใช้ประโยชน์ ไม่ได้ตามระดับที่กำหนด		ใช้ประโยชน์ได้นาน
	บางฝ่ายไม่พอใจ		
	หลายฝ่ายไม่พอใจ คัดค้าน	ความพึงพอใจ	ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องพอใจ
การวัดผลลัพธ์	ไม่ตรงกลุ่ม ไม่เสมอภาค	การให้ประโยชน์	ตรงกลุ่ม
	ไม่เป็นธรรม	การให้โทษ แก่	เสมอภาค
	ทุจริตบางคน และ/หรือทุจริต เป็นขบวนการ	กลุ่มเป้าหมาย หรือผู้ได้รับผล	เป็นธรรม
	ปล่อยปละละเลย	ของโครงการ	ทุจริต รับผิดชอบ

ที่มา: วรเชษฐ์ จันทร์สุร (2548: 112)

มิติที่ 2 ผลของความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ จะต้องไม่ก่อให้เกิดปัญหาต่อนโยบายหรือโครงการอื่นๆ ความสำเร็จของนโยบายจะต้องเป็นความสำเร็จอย่างแท้จริง ซึ่งสามารถพิจารณาได้เงื่อนไข 4 ประการ คือ 1) นโยบายต้องไม่ก่อให้เกิดปัญหาต่อนโยบายอื่น ๆ เช่น นโยบายสร้างเขื่อนอาจประสบความสำเร็จโดยสร้างเขื่อนสำเร็จ ทั้งด้านผลผลิตที่สมบูรณ์ และก่อให้เกิดความสำเร็จตามผลลัพธ์ที่สมบูรณ์ ก่อให้เกิดผลลัพธ์สุดท้ายคือ เกิดความเจริญของภาคอุตสาหกรรม และเศรษฐกิจโดยรวมของชาติดีขึ้น แต่อาจก่อให้เกิดผลเสีย คือ ทำลายทรัพยากรป่าไม้ ขัดแย้งกับนโยบายด้านอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ทำให้นโยบายสร้างเขื่อนส่งผลกระทบที่ไม่พึงปรารถนา (negative impact) เป็นต้น 2) นโยบายต้องไม่ก่อให้เกิดปัญหาความเชื่อถือของผลนโยบาย กล่าวคือ นโยบายในบางครั้งมีการประเมินโดยหน่วยงานที่รับผิดชอบเอง หรือการประเมินเข้าข้างหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นการประเมินผลแบบระบบปิด (closed system evaluation) ทำให้มีปัญหาเรื่องความน่าเชื่อถือ ลักษณะเช่นนี้จึงเป็นสภาพปัญหาพื้นฐานของการนำนโยบายไประบบราชการไทย ทำให้ส่งสัญญาณที่ผิด ๆ (wrong signals) ไปยังกระบวนการจัดสรรงบประมาณของรัฐอย่างต่อเนื่อง ทำให้เกิดผลเสียต่อการพัฒนาประเทศ 3) นโยบายที่สำเร็จจะต้องไม่มีปัญหาทางด้านมาตรการ (measures or approach) นโยบายที่นำไปปฏิบัติบางนโยบายอาจจะสำเร็จแต่อาจจะมีลักษณะที่ทุบเททรัพยากรไปมากมาย หรือการนำนโยบายไปปฏิบัติมุ่งเน้นใช้แนวทางของกฎระเบียบเป็นมาตรการหลักมากเกินไป ทำให้เกิดการสูญเสียเวลา ทรัพยากรและบุคลากรมาก กล่าวอีกนัยหนึ่ง ผลที่ได้จากการนำไปนโยบายไม่คุ้มกับสิ่งที่เสียไป และ 4) การนำนโยบายไปปฏิบัติสำเร็จจะต้องไม่มีปัญหาทางด้านมนุษยธรรมหรือศีลธรรม ต่อสภาพสังคมโดยรวม

มิติที่ 3 ผลรวมของการนำนโยบายไปปฏิบัติทั้งหมดต้องก่อให้เกิดผลของการพัฒนาประเทศที่พึงปรารถนา นโยบายของรัฐนอกจากจะมุ่งให้เกิดความสำเร็จในการนำไปปฏิบัติ และไม่ควรให้เกิดผลเสียหรือปัญหากับนโยบายหรือโครงการอื่นแล้ว ผลรวมความสำเร็จของนโยบายแต่ละนโยบายจะก่อให้เกิดผลรวมของการพัฒนาประเทศที่พึงปรารถนาด้วย การวัดความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติในมิตินี้ ไม่อาจจะสามารถทำได้โดยตรง แต่สามารถพิจารณาได้จากความสมบูรณ์ของปัจจัยทางการบริหารต่าง ๆ ว่าเอื้อต่อการทำให้ผลรวมของนโยบายแต่ละนโยบายนำไปสู่ความสำเร็จโดยรวมของประเทศได้แค่ไหน เพียงใด

2. การวัดความสำเร็จและความล้มเหลวตามผลการปฏิบัติที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ ขณะที่การวัดความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติตามแนวคิดของ Randall B. Ripley and Grace A. Franklin ใช้การวัดความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือการให้ผลการปฏิบัติที่

สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของนโยบายในระยะสั้น และมีทิศทางที่จะช่วยทำให้เกิดผลกระทบของนโยบายในส่วนที่ต้องการได้ในระยะเวลาที่ต้องการ

ในขณะที่ความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติคือ ความไม่สามารถนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมายของนโยบายได้ตามที่ต้องการ การประเมินระดับความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ควรพิจารณาจากผลการปฏิบัติในระยะสั้นว่ามีความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ตามที่ตั้งไว้เพียงใด การประเมินความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติสามารถทำได้ในระหว่างที่นโยบายยังอยู่ในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ในลักษณะของการประเมินเพื่อหาทางแก้ไขปัญหามากกว่าการประเมินเพื่อให้รู้ผลทั้งหมดของโครงการซึ่งจะต้องใช้ระยะเวลาจนกว่าข้อมูลทางด้านผลกระทบจะพร้อม โดยแนวคิดดังกล่าวมีการวัดแตกต่างกันออกไปอย่างน้อย 3 แนวทาง กล่าวคือ

แนวทางที่ 1 ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติสามารถวัดได้จากระดับของความร่วมมือที่ผู้รับนโยบายไปปฏิบัติมีต่อผู้ออกคำสั่งหรือผู้กำหนดนโยบาย ถ้าระดับความร่วมมือมีสูงระดับความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติก็มีสูงตามไปด้วย และในทางกลับกันถ้าระดับความร่วมมือมีต่ำ ก็ย่อมหมายความว่าระดับของความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติมีสูง

แนวทางที่ 2 ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติสามารถพิจารณาได้จากเงื่อนไขที่ว่า ได้มีการบรรลุการปฏิบัติตามนโยบายนั้นตามภาระหน้าที่ขององค์กรที่รับผิดชอบด้วยความราบรื่นและปราศจากปัญหา ถ้าการปฏิบัติตามนโยบายใดเต็มไปด้วยความขัดแย้งหรือมีอุปสรรคขัดข้องเกิดขึ้นมากเท่าใด ระดับของความล้มเหลวก็น่าจะสูงขึ้นเท่านั้น

แนวทางที่ 3 ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติสามารถพิจารณาได้จากการที่นโยบายนั้น ได้ก่อให้เกิดผลการปฏิบัติงานในระยะสั้น (short performance) และก่อให้เกิดผลกระทบ (impact) ตามที่พึงปรารถนาหรือไม่

3. การวัดประสิทธิผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ จากการนิยามและการกำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติของนักวิชาการต่าง ๆ ในเอกสารของ กล้าทองขาว (2534: 49-54) สรุปได้ว่า การพิจารณาความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ จากการศึกษาปัญหาการดำเนินงานให้แก่ชนกลุ่มน้อยในนคร โอคแลนด์ มลรัฐแคลิฟอร์เนีย สหรัฐอเมริกา ของ Jeffrey L. Pressman and Aron Willdovsky (1973) ได้พิจารณาความสำเร็จหรือล้มเหลวจากผลการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยวัดได้จาก 1) จำนวนงานที่ทำเมื่อเทียบกับเป้าหมายที่กำหนด 2) จำนวนเงินที่ใช้ไปและยังไม่ได้ใช้ไปและยังไม่ได้ใช้จากการจัดสรรเทียบกับเป้าหมายที่กำหนด 3) เวลาที่โครงการใช้ไป คือ มองในแง่ของเวลาที่สิ้นสุดตามแผนหรือ

การขยายเวลาออกไป และ 4) จำนวนกลุ่มเป้าหมายที่ได้รับประโยชน์จากโครงการเมื่อเทียบกับเป้าหมายที่กำหนดไว้

นอกจากนั้น การศึกษาแผนงานของรัฐบาลกลางเกี่ยวกับการให้ความสนับสนุนการเปลี่ยนแปลงทางการศึกษาของ Berman and et al. (1977) เพื่อการค้นหปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ (policy implementation effectiveness) และความต่อเนื่องของการปฏิบัติ (continuation) เมื่อรัฐบาลเลิกสนับสนุนโครงการ นักวิชาการกลุ่มนี้พิจารณาว่าประสิทธิผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติได้จาก 3 ส่วน คือ 1) ร้อยละที่โครงการบรรลุเป้าหมาย (percent project goals achieved) 2) ผลรวมการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นกับแบบแผนการสอนของครู (pattern of teaching) และ 3) ความต่อเนื่องของการปฏิบัติเมื่อรัฐบาลเลิกสนับสนุนโครงการ (continuation of project method)

ซึ่งการศึกษานี้ มีลักษณะคล้ายกับการศึกษาประสิทธิผลหรือผลลัพธ์ (outcome) ของ Greenwood et al. (1975: v-ix) โดยพิจารณาความสำเร็จหรือประสิทธิผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติจาก 3 ลักษณะ คือ 1) ผลการปฏิบัติซึ่งหมายถึงการทำให้เป้าหมายของโครงการบรรลุผล คือ การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมการสอนของครูและเปรียบเทียบผลลัพธ์ที่คาดหวังกับผลลัพธ์ที่เป็นจริง 2) ความต่อเนื่องของการปฏิบัติ หมายถึง การปฏิบัติกิจกรรมต่างๆ ยังคงดำเนินต่อไปเมื่อรัฐบาลหรือผู้ให้ทุนถอนตัวออกไปแล้ว และ 3) การเผยแพร่ไปยังที่อื่น หมายถึงการแพร่กระจายแนวความคิดและการปฏิบัติตามแนวทางของโครงการ จากโรงเรียนที่เข้าร่วมโครงการไปยังโรงเรียนอื่นๆ

สำหรับการศึกษาของ Yin et al. (1977: 381-399) ระบุว่า ความสำเร็จของความพยายามในการนำนโยบายนวัตกรรมไปปฏิบัติหมายถึง 1) การให้บริการได้รับการปรับปรุงและหน่วยงานที่นำนวัตกรรมไปใช้ และ 2) การบริหารองค์การไม่ได้รับการปรับปรุง และนวัตกรรมที่เสนอให้นำไปใช้ได้รับการปฏิเสธ

นอกจากนี้ การศึกษานโยบายไปปฏิบัติในทวีปเอเชียของ G. Shabbir Cheema and Dennis A. Rondinelli (1983) ได้พิจารณาความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติจากปัจจัย 2 ประการ คือ 1) ระดับของการบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ 2) ผลกระทบ (impacts) ที่ตกไปยังประชาชนกลุ่มเป้าหมายจากผลการดำเนินกิจกรรมของแผนงานต่าง ๆ

นอกจากนั้น วรเดช จันทรศร (2546: 78) ได้ระบุถึงเกณฑ์มาตรฐานที่ใช้ในการประเมินประสิทธิผลของนโยบาย โดยมีอยู่ 4 ประการ คือ 1) ระดับการบรรลุจุดหมาย (level of goal attainment) 2) ระดับการมีส่วนร่วม (level of public participation) 3) ระดับความพึงพอใจ

(level of public satisfaction) และ 4) ระดับความเสี่ยง (level of Risk) ส่วนทางด้าน Nakamura and Smallwood (1980: 25) กล่าวถึงเกณฑ์การประเมินประสิทธิผลของนโยบายไว้ 5 เกณฑ์คือ เกณฑ์ที่ 1 การบรรลุเป้าหมายของนโยบาย (policy goal attainment) โดยเกณฑ์นี้ ใช้ชี้วัดเชิงปริมาณ โดยการตั้งคำถามเกี่ยวกับเนื้อหาสาระ ผลลัพธ์ ผลกระทบจากโครงการ แต่ไม่เกี่ยวกับขั้นตอนวิธีปฏิบัติของโครงการ เกณฑ์ที่ 2 ประสิทธิภาพ (efficiency) ใช้ชี้วัดเชิงปริมาณที่เกี่ยวข้องกับเรื่องของต้นทุน เป็นการประเมินผลทางเศรษฐศาสตร์ที่เกิดจากโครงการ เช่นการวิเคราะห์ cost-benefit, cost effectiveness เป็นต้น เกณฑ์ที่ 3 ความพึงพอใจ (satisfaction) ของบุคคลภายนอกกลุ่ม โครงการ เพื่อตรวจสอบระดับความเห็นภาพกว้าง เกณฑ์ที่ 4 การสนองตอบของเป้าหมาย (clientele responsiveness) ที่เป็นเป้าหมายการดำเนินโครงการ หรือได้รับบริการจากโครงการ / นโยบาย เกณฑ์ที่ 5 ความยั่งยืนของโครงการ ใช้ชี้วัดในลักษณะของการได้รับการสนับสนุนให้ดำเนินการต่อเนื่อง หรือยุติการสนับสนุนจากทางด้านภาคการเมือง

ดังนั้น การวัดประสิทธิผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ (effectiveness of policy implementation) เป็นการประเมินจากคุณลักษณะหรือจุดมุ่งหมายของนโยบายถือได้ว่า เป็นส่วนหนึ่งของการประเมินนโยบาย (policy evaluation) โดย Patton (1987 อ้างใน Chuayruk, 2006: 41-42) ได้ศึกษาถึงความแตกต่างระหว่างการประเมินความก้าวหน้า (formative evaluation) กับการประเมินสรุป (summative evaluation) กล่าวคือ การประเมินสรุป เป็นการประเมินเพื่อตัดสินใจว่าควรจะดำเนินนโยบายต่อหรือควรยุติการดำเนินงาน แต่ขณะที่การประเมินความก้าวหน้ามีจุดมุ่งหมายเพื่อปรับปรุงนโยบาย หรือโครงการ และมีส่วนสำคัญที่จะช่วยพัฒนาและปรับเปลี่ยนระบบการปฏิบัติงาน ให้ตรงกับจุดมุ่งหมาย โดยผลที่ได้จากการประเมินจะช่วยตรวจสอบว่าโครงการได้ดำเนินการตามแผนหรือไม่ อย่างไร และอาจใช้ชื่อเฉพาะว่า implementation evaluation ซึ่ง Scriven (Scriven, 1967 อ้างใน สุวิมล ศิริกานันท์, 2545) ได้เสนอตัวแบบและเปรียบเทียบ formative และ summative evaluation ดังตาราง 3

โดยสรุป จากนิยามและแนวทางการวัดความสำเร็จของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ การนิยามและการวัดความสำเร็จ / ประสิทธิภาพ ส่วนใหญ่มุ่งวัดการบรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของนโยบายที่หน่วยงานหรือองค์กรภาครัฐนำไปปฏิบัติ หรือระดับการบรรลุจุดมุ่งหมาย (level of goal attainment) นั่นเอง และงานวิจัยคุณูปการครั้งนี้ก็วัดความสำเร็จของนโยบายโดยศึกษาถึงประสิทธิผลของนโยบายและปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับประสิทธิผลของนโยบาย

ตาราง 3 เปรียบเทียบรายละเอียดของการประเมินความก้าวหน้ากับการประเมินสรุป

รายละเอียด	formative evaluation	summative evaluation
วัตถุประสงค์	ปรับปรุงโครงการ	ยุติ หรือ ขยายโครงการ
ผู้ใช้ผลประโยชน์	ผู้บริหารและคณะผู้ดำเนินงาน	ผู้บริหารระดับนโยบายหรือเจ้าของทุน
ผู้ประเมิน	บุคคลภายในโครงการ	บุคคลภายในโครงการและภายนอกโครงการ
ลักษณะการเก็บข้อมูล	เป็นทางการและไม่เป็นทางการ เก็บข้อมูลเป็นระยะ	เป็นทางการ เก็บครั้งเดียวตอนสิ้นสุดโครงการ
กลุ่มตัวอย่าง	ขนาดเล็ก	ขนาดใหญ่และครอบคลุมเป้าหมาย
ประเด็นคำถาม	ทำอะไร ทำได้เท่าไร มีอะไรต้องปรับปรุง ต้องการทรัพยากรอะไรเพิ่ม มีปัญหา/อุปสรรคอะไร	มีผลอะไรเกิดขึ้น ค่าใช้จ่ายเป็นอย่างไร ควรยุติหรือขยายโครงการ

ที่มา: สุวิมล ติรภานันท์ (2545)

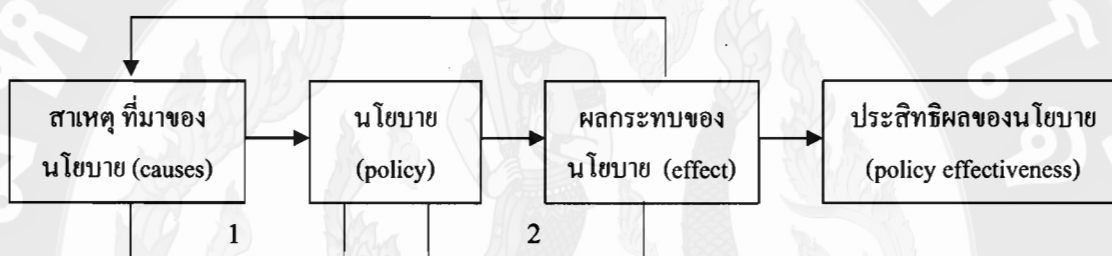
ตัวแบบและปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การศึกษาสาเหตุ ที่มา และผลกระทบของนโยบาย (cause-effect approach) แนวการศึกษานี้เริ่มขึ้นหลังปี ค.ศ.1970 จนถึงปัจจุบัน โดยนักวิชาการด้านนโยบายมีความเห็นที่สอดคล้องกันว่า วัตถุประสงค์ที่สำคัญของการกำหนดและวิเคราะห์นโยบาย มิได้มุ่งให้ทราบว่าใครเป็นผู้ที่กำหนดนโยบาย และในการกำหนดนโยบายนั้น มีขั้นตอนและพฤติกรรมในการกำหนดนโยบายประการใดบ้าง หากแต่เพื่อตอบคำถามที่สำคัญ 2 ประการ คือ 1) สาเหตุ (causes) หรือที่มาของนโยบาย และ 2) ผลกระทบ (effects) ของนโยบาย รวมทั้งกรอบที่เหมาะสมสำหรับการวิเคราะห์นโยบายเพื่อให้ได้คำตอบที่เป็นหัวใจของการกำหนดและวิเคราะห์นโยบาย การศึกษาลักษณะสำคัญของแนวการศึกษาสาเหตุ ที่มา และผลกระทบของนโยบายมีตัวแปรหลัก 3 ตัวคือ ตัวแปรสาเหตุหรือที่มาของนโยบาย (causes) ตัวแปรนโยบาย (policy) และตัวแปรผลกระทบของ

นโยบาย (effects) และการศึกษาทำได้ 2 ลักษณะ (ภาพ 8) (ถวัลย์รัฐ วรเทพพิพิงษ์, 2541: 86-88) กล่าวคือ

ประเภทที่ 1 ศึกษานโยบายในฐานะเป็นผลหรือตัวแปรตาม (dependent variable) ศึกษาได้ใน 2 ลักษณะด้วยกัน คือ ลักษณะแรก ศึกษาสาเหตุหรือปัจจัยสำคัญที่เป็นตัวกำหนดนโยบาย (determinants of public policy) และศึกษาปัจจัยสำคัญที่ทำให้นโยบายเปลี่ยนแปลง (major factors affecting policy change)

ประเภทที่ 2 ศึกษานโยบายในฐานะตัวแปรอิสระ (independent variable) และประสิทธิผลของนโยบายเป็นตัวแปรตาม (major factors influencing policy effectiveness)



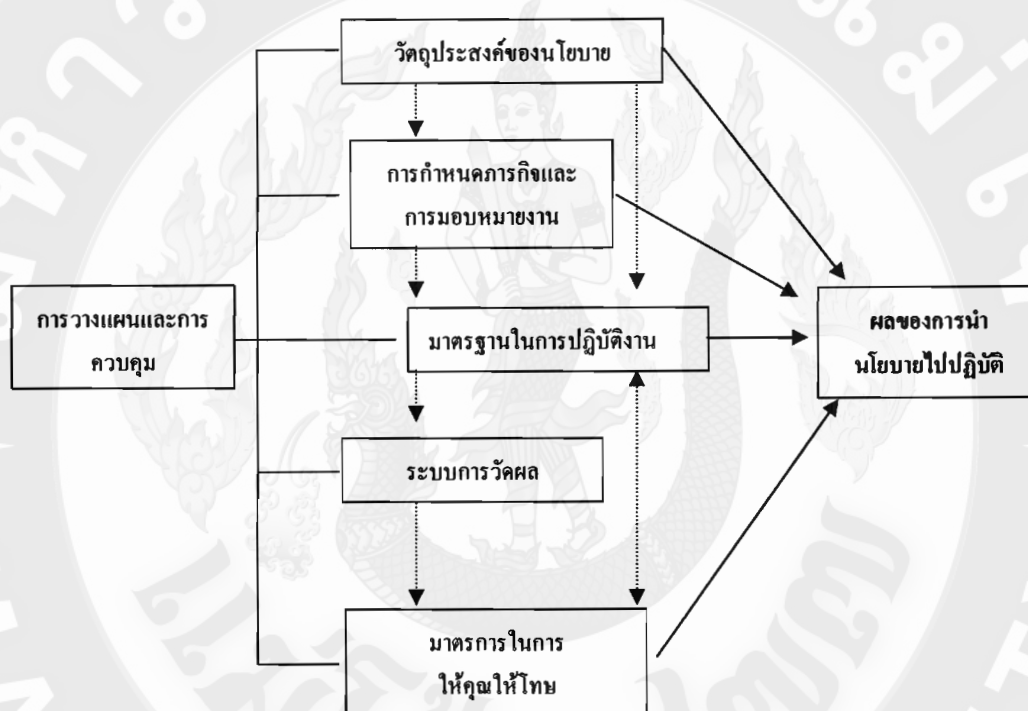
ภาพ 8 แนวการศึกษาสาเหตุ ที่มาและผลกระทบของนโยบาย
ที่มา: ถวัลย์รัฐ วรเทพพิพิงษ์ (2541: 86)

ตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การสังเคราะห์แนวคิดเรื่องตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติ นั้น วรเดช จันทรศร (2548) ได้ศึกษาเกี่ยวกับปัญหาหรือสิ่งเชื่อมโยงระหว่างความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำนโยบาย แผนงาน และโครงการไปปฏิบัติ โดยนำเสนอตัวแบบทางทฤษฎี (theoretical model) หรือแนวทางการศึกษารวม 6 ตัวแบบ โดยที่ตัวแบบสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ช่วง คือ ตัวแบบที่ 1-5 เป็นตัวแบบที่พัฒนาขึ้นมาปี พ.ศ. 2527 และตัวแบบที่ 6 ได้ถูกพัฒนาขึ้นมาในปี พ.ศ. 2540 (วรเดช จันทรศร, 2548: 135-154 และ 376) โดยมีตัวแปรตามคือ ผลที่ได้จากกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ และตัวแปรอิสระที่เป็นปัจจัยสนับสนุนและส่งผลให้เกิดผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ นั้นจะมีตัวแปรอิสระที่แตกต่างกันไปดังรายละเอียด คือ

1. ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล (rational model) เป็นการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติที่มุ่งเน้นการสร้างประสิทธิภาพในการวางแผนและควบคุม โดยคำว่ายึดหลักเหตุผล หมายถึง ความ

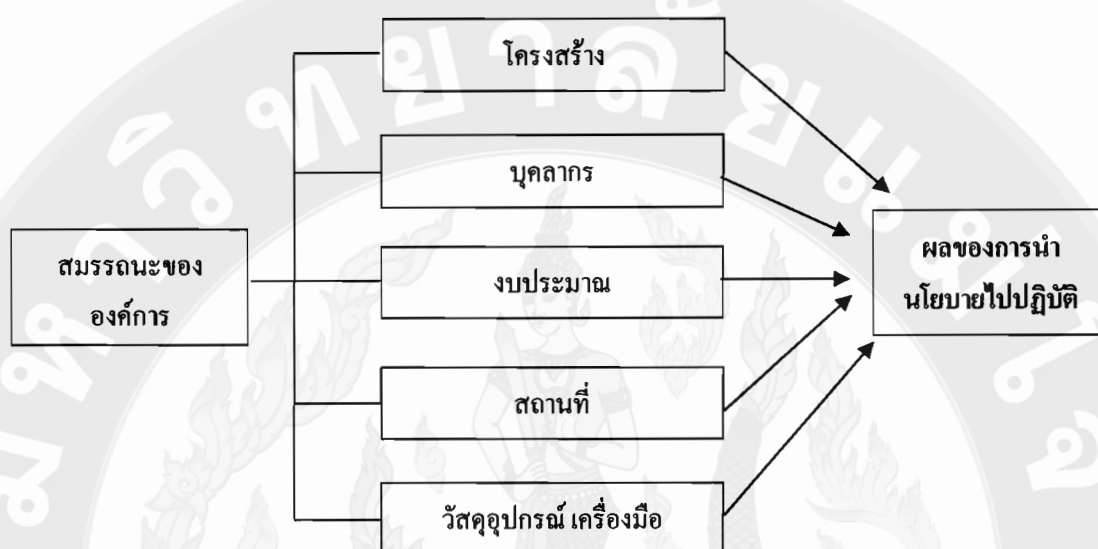
จำเป็นขององค์กรที่จะดำเนินงานในฐานะที่เป็น rational value maximizes ซึ่งมีพฤติกรรมที่เน้นวัตถุประสงค์เป็นแนวทาง เพื่อให้องค์กรสามารถสร้างผลงานได้ใกล้เคียงกับเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์หลักมากที่สุด ฐานคติของตัวแบบ (ภาพ 9) คือ โครงการที่ประสบผลสำเร็จจะต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์และภารกิจที่ชัดเจน มีการมอบหมายและกำหนดมาตรฐานการทำงานให้แก่หน่วยงานย่อยต่าง ๆ ขององค์กร และมีระบบวัดผลการปฏิบัติงาน การประเมินผลที่สมบูรณ์ และการมีมาตรฐานในการทำงานเด่นชัด



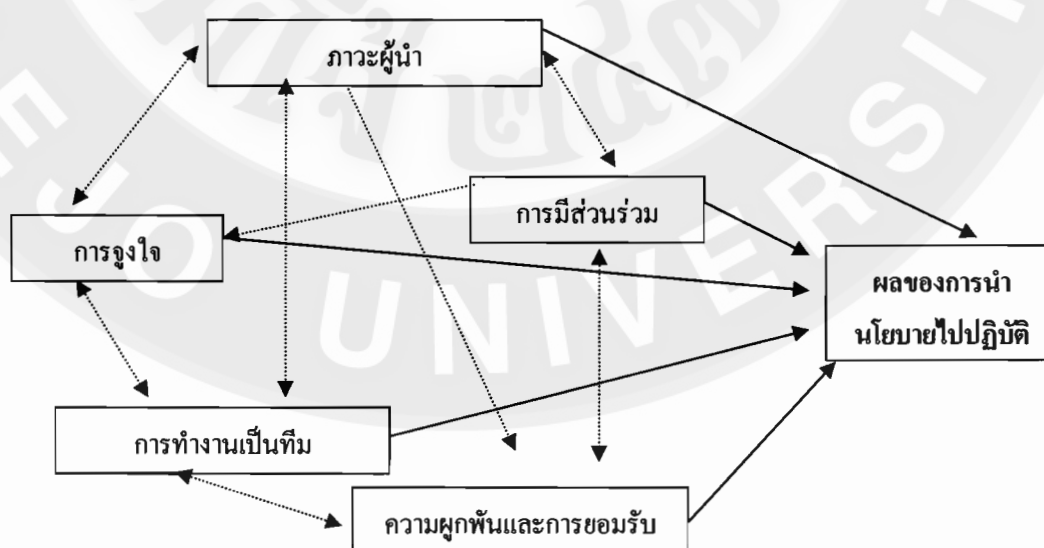
ภาพ 9 ตัวแบบทางทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติ: ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล
ที่มา: วรเชษ จันทรศร (2548: 138)

2. ตัวแบบทางด้านการจัดการ (management model) ตัวแบบนี้อยู่บนแนวคิดพื้นฐานของทฤษฎีองค์กร เน้นให้ความสนใจที่สมรรถนะขององค์กร เพราะเชื่อว่าความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับองค์การที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ว่ามีขีดความสามารถที่จะปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับความคาดหวังเพียงใด โครงการที่จะประสบผลสำเร็จได้จึงจำเป็นต้องอาศัยโครงสร้างขององค์กรที่เหมาะสม บุคลากรที่อยู่ในองค์กรจะต้องมีความรู้ความสามารถทั้งทางด้านการบริหารและเทคนิคเพียงพอ นอกจากนี้ องค์กรจะต้องมีการ

วางแผนเตรียมการหรือความพร้อมเป็นอย่างดีทั้งทางด้านวัสดุ อุปกรณ์ สถานที่ เครื่องมือเครื่องใช้ และงบประมาณ เป็นความพยายามที่จะศึกษาหาแนวทางแก้ไขอุปสรรคของการปฏิบัติตามที่เกิดขึ้นในอดีต (ภาพ 10)



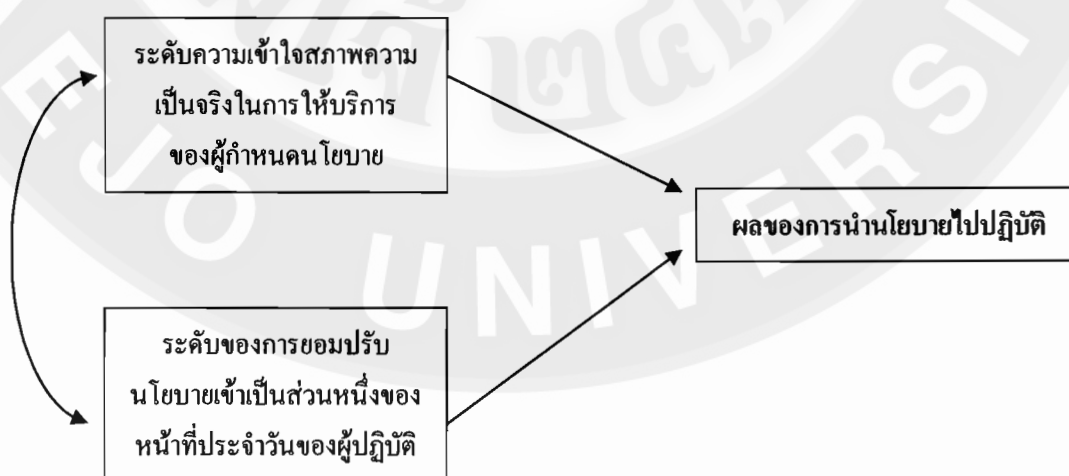
ภาพ 10 ตัวแบบทางทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติ: ตัวแบบทางด้านการจัดการ
ที่มา: วรเดช จันทรศร (2548: 141)



ภาพ 11 ตัวแบบทางทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติ: ตัวแบบทางด้านการพัฒนาองค์กร
ที่มา: วรเดช จันทรศร (2548: 143)

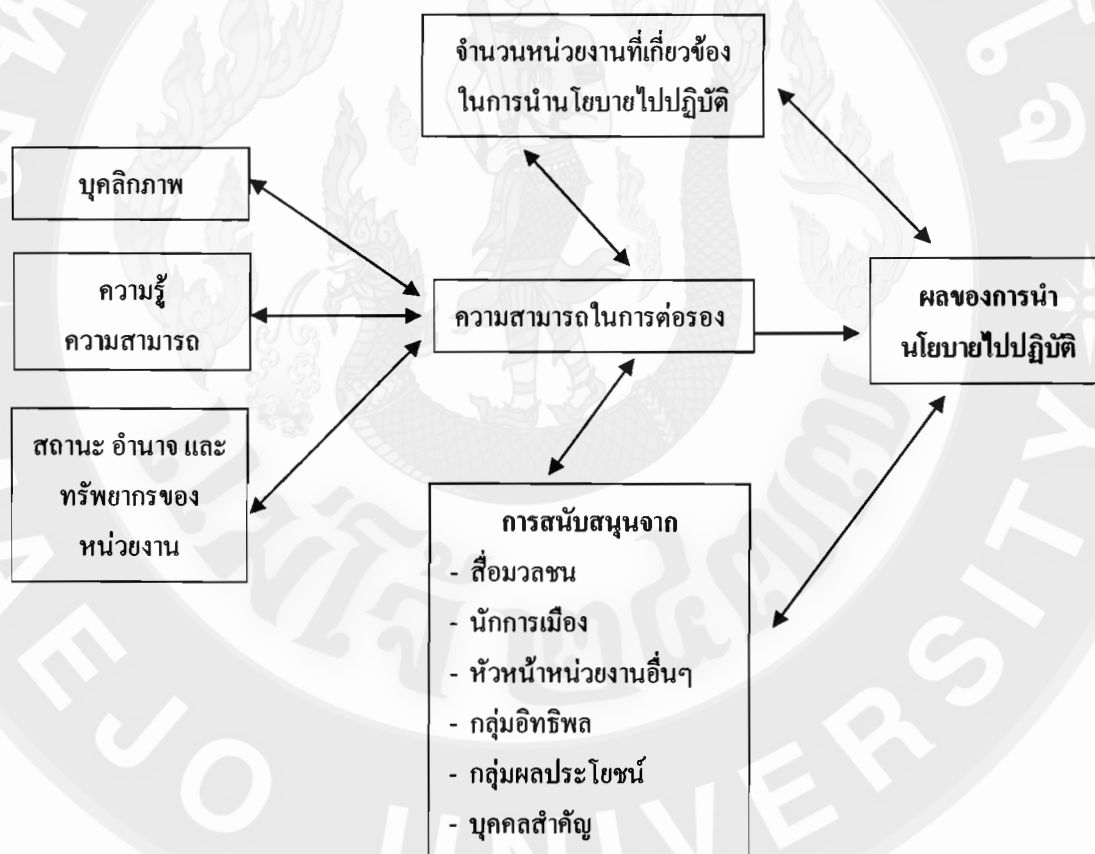
3. ตัวแบบทางด้านการพัฒนาองค์การ (organization model) เป็นการศึกษาปัญหาของการนำนโยบายไปปฏิบัติในแง่ของการสร้างความผูกพันและการยอมรับ เพื่อมุ่งตอบสนองความต้องการทางจิตวิทยาและสังคมของมนุษย์ เป็นเรื่องของการนำตัวแบบทางการพัฒนาองค์การมาประยุกต์ใช้โดยตรง เน้นการมีส่วนร่วมขององค์การเป็นสำคัญ ภายใต้ฐานคติที่ว่าความร่วมมือจะทำให้เกิดการทำงานเป็นทีมที่มีประสิทธิภาพ การนำนโยบายปฏิบัติให้บังเกิดความสำเร็จจึงจะเป็นเรื่องของการจูงใจ การใช้ภาวะผู้นำที่เหมาะสม การสร้างความผูกพันโดยวิธี การให้สมาชิกในองค์การมีส่วนร่วมเพื่อให้เกิดการยอมรับ ตลอดจนการสร้างทีมงานมากกว่าการมุ่งการใช้การควบคุมหรือใช้อำนาจทางรูปนัยของผู้บังคับบัญชา (ภาพ 11)

4. ตัวแบบทางกระบวนการของระบบราชการ (bureaucratic process model) ตัวแบบนี้พัฒนามาจากแนวคิดของนักสังคมวิทยาองค์การ ที่พยายามจะสร้างกรอบการมองหาสภาพความเป็นจริงทางสังคม (social reality) ขององค์การ เชื่อว่าอำนาจขององค์การไม่ได้อยู่ที่ตำแหน่งทางรูปนัย (formal positions) แต่อำนาจที่แท้จริงกระจายอยู่ทั่วองค์การ คือสมาชิกขององค์การทุกคนมีอำนาจในแง่ของการใช้วิจารณ์ญาณ โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าราชการที่มีหน้าที่ต้องติดต่อและให้บริการกับประชาชนอย่างใกล้ชิดสามารถใช้วิจารณ์ญาณในการปฏิบัติหน้าที่ของตนโดยที่ผู้บังคับบัญชาไม่อาจควบคุมได้ ตัวแบบนี้ความล้มเหลวมักเกิดจากผู้กำหนดนโยบายไม่เข้าใจว่าสภาพความเป็นจริงของการให้บริการเกิดขึ้นในลักษณะใดมากกว่า ในบางครั้งการกำหนดนโยบายเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของบุคลากรซึ่งอาจเป็นข้าราชการหรือประชาชนผู้มีส่วนร่วม จำเป็นที่จะต้องพัฒนามาจากเบื้องล่างโดยผ่านกระบวนการเรียนรู้เพื่อให้เข้าใจสภาพความเป็นจริงและพฤติกรรม การปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นจริง ๆ อย่างแจ่มชัด (ภาพ 12)



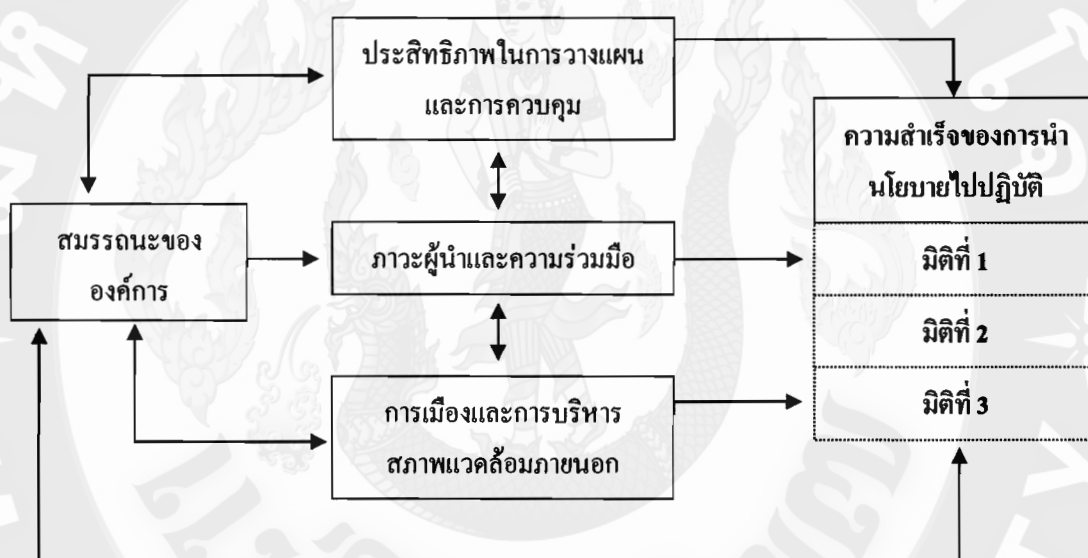
ภาพ 12 ตัวแบบทางทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติ: ตัวแบบทางกระบวนการระบบราชการ
ที่มา: วรเดช จันทรศร (2548: 145)

5. ตัวแบบทางการเมือง (political model) ตัวแบบนี้เชื่อว่าความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ เกิดจากความสามารถของบุคคลที่เป็นตัวแทนขององค์กรหรือผู้เล่น (players) และความสัมพันธ์กับปัจจัยภายนอกองค์กร ตัวแบบนี้เห็นว่าการสร้างสมานฉันท์หรือการยอมรับ (consensus) และวิธีการของการมีส่วนร่วม (participation) เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นยาก แต่ความขัดแย้ง (conflict) เป็นปรากฏการณ์ธรรมดาที่เกิดขึ้นในองค์กรและในระบบสังคมทั่วไป การนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเป็นเรื่องของการเผชิญหน้า การบริหารความขัดแย้ง การแสวงหาความสนับสนุน การโฆษณาชวนเชื่อ การรู้จักสร้างเงื่อนไขและหาข้อต่อรองในการจัดสรรทรัพยากร ความสำเร็จส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับความสามารถในการเจรจา สถานะอำนาจ และทรัพยากรที่มีอยู่ใช้เป็นเครื่องมือในการต่อรองของบุคคลที่เป็นตัวแทนขององค์กร (ภาพ 13)



ภาพ 13 ตัวแบบทางทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติ: ตัวแบบทางการเมือง
ที่มา: วรเดช จันทรศร (2548: 148)

6. ตัวแบบเชิงบูรณาการ ตัวแบบนี้เป็นตัวแบบที่รวบรวมแนวคิดของทั้ง 5 ตัวแบบ มาไว้ โดยมุ่งแสวงหาผลกระทบของตัวแปรต่างๆ ที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ประสบความสำเร็จ ซึ่งแบ่งการพิจารณาออกเป็น 3 มิติ คือ มิติที่ 1 วัดความสำเร็จและความล้มเหลวของนโยบายจากผลผลิต ผลลัพธ์ และผลลัพธ์สุดท้ายที่เกิดขึ้น มิติที่ 2 เป็นการวัดถึงผลกระทบของนโยบาย และมิติที่ 3 เป็นการวัดว่าผลของนโยบายนั้นสามารถส่งผลประโยชน์ต่อประเทศชาติโดยรวมได้หรือไม่ ส่วนตัวแปรอิสระที่นำมาพิจารณานั้น มาจาก 4 ปัจจัยด้วยกัน คือ สมรรถนะขององค์กร ประสิทธิภาพในการวางแผนและการควบคุม ภาวะผู้นำและความร่วมมือ การเมือง และการบริหารสภาพแวดล้อมภายนอก (ภาพ 14)



ภาพ 14 ตัวแบบทางทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติ: ตัวแบบเชิงบูรณาการ
ที่มา: วรเชษฐ์ จันทรร (2548: 152)

ตัวแบบบูรณาการนี้ เหมือนการผสมผสานตัวแปรที่เป็นตัวแปรสำคัญมาจากตัวแบบอื่นๆ ทั้ง 5 ตัวแบบ เช่น มีการนำตัวแปรจากตัวแบบทางด้านการจัดการ ตัวแบบด้านการพัฒนาองค์กร และตัวแบบทางการเมือง โดยได้กำหนดตัวแปรอิสระ 4 ตัวแปร ดังนี้

ตัวแปรด้านประสิทธิภาพในการวางแผนและการควบคุม เป็นเงื่อนไขหนึ่งที่สำคัญในการสร้างให้เกิดความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ตัวแปรนี้ประกอบไปด้วยเงื่อนไขต่างๆ คือ ความชัดเจนและความเป็นไปได้ของวัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบาย การกำหนด

ภารกิจและการมอบหมายงาน การกำหนดมาตรฐานในการทำงาน ระบบการติดตาม ควบคุม และประเมินผลนโยบาย และความเป็นธรรมของมาตรการในการให้ทุนให้โทษ

ตัวแปรด้านสมรรถนะขององค์กร หรือหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ตัวแปรนี้ประกอบไปด้วยปัจจัยย่อยอีก 5 ปัจจัย คือ โครงสร้างองค์กร งบประมาณ บุคลากร วัสดุอุปกรณ์ และสถานที่ นโยบายจะสำเร็จได้นั้น ส่วนหนึ่งมาจากความแข็งแกร่งของสมรรถนะองค์กรมี กล่าวคือ องค์กรจะต้องมีโครงสร้างภายนอกและภายในที่แข็งแกร่ง เช่น มีโครงสร้างที่กะทัดรัด มีระบบการตัดสินใจ มีระบบข้อมูลข่าวสาร และการสื่อสารที่ดี บุคลากรมีความรู้ความสามารถและมีจำนวนที่เพียงพอ มีงบประมาณเพียงพอและมีระบบการจัดสรรงบประมาณที่มีประสิทธิภาพ มีวัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ ตลอดจนเทคโนโลยีที่ทันสมัยช่วยให้การดำเนินนโยบายขององค์กรมีความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

ตัวแปรด้านภาวะผู้นำและความร่วมมือ กล่าวคือ การนำนโยบายไปปฏิบัติจะประสบความสำเร็จได้ ผู้บริหารในหน่วยงานจะต้องใช้ภาวะผู้นำที่เหมาะสม รู้จักใช้วิธี จูงใจในเชิงบวกแก่ผู้ปฏิบัติงาน เช่น มีการให้รางวัล ชมเชย หรือยกย่อง สามารถสร้างสมาชิกในองค์กรมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงาน เพื่อสร้างให้เกิดความผูกพัน และการยอมรับจากสมาชิกคนอื่นๆ และรู้จักการสร้างทีมงานที่มีประสิทธิภาพ

ตัวแปรด้านการเมืองและการบริหารสภาพแวดล้อมภายนอก ตัวแปรนี้มีความสำคัญอย่างยิ่งในการสร้างให้เกิดความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพราะแนวคิดที่ว่าความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ นั้น เกิดจากความสามารถของผู้เล่น (players) หรือบุคคลที่เป็นตัวแทนขององค์กร กลุ่มหรือสถาบัน และความสัมพันธ์กับปัจจัยสภาพแวดล้อมภายนอกขององค์กร ตัวแปรนี้ประกอบไปด้วยปัจจัยย่อยอีกหลายประการ เช่น ระดับความสนับสนุนหรือต่อต้านจากฝ่ายต่างๆ จำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และระดับการพึ่งพาที่ต้องมีระหว่างหน่วยงาน ความสามารถในการเจรจาต่อรอง สภาพแวดล้อมภายนอกและเงื่อนไขของการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง

ปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ปัจจัยหรือตัวแปรสำคัญที่มีผลต่อการแปลงนโยบายไปสู่ภาคปฏิบัติ และมีความสำคัญต่อผลลัพธ์ของนโยบายมีลักษณะสำคัญ ตามแนวคิดต่างๆ ดังนี้

1. วัตถุประสงค์ของนโยบาย สิ่งแรกที่สำคัญที่สุดอันดับแรกคือ การแบ่งแยกให้ชัดเจนว่าวัตถุประสงค์ที่กำหนดนโยบายมีอะไรบ้าง ทั้งนี้เนื่องจากวัตถุประสงค์เป็นเกณฑ์ที่ใช้

ประเมินความสำเร็จ หรือความล้มเหลวของการแปลงนโยบายไปสู่ภาคปฏิบัติ จึงทำหน้าที่เสมือนหนึ่งเป็นกรอบกำหนดแนวทางปฏิบัติต่าง ๆ วัตถุประสงค์เป็นส่วนขยายเป้าหมายรวมของนโยบายให้ชัดเจน ทำให้เป้าหมายมีลักษณะเป็นรูปธรรมที่ง่ายต่อการจินตนาการและเข้าใจ (Van Meter and Van Horn, 1975) โดยที่ผลการศึกษาของ Hambleton (1983 อ้างใน Chuayruk, 2006: 91) พบว่าหนึ่งในปัจจัยที่สำคัญและส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือความชัดเจน (clear) และความต่อเนื่อง (consistent) ในวัตถุประสงค์ของนโยบาย ซึ่งสอดคล้องกับประเด็นของ Nakamura and Smallwood (1980 อ้างใน Ruangcherachuporn, 2001: 69) กล่าวไว้ว่า ถ้าต้องการให้บรรลุจุดหมายของนโยบาย วิธีการดำเนินสู่เป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ต้องมีความชัดเจน

ขณะที่ Edwards (1980) ระบุว่าทัศนคติต่อนโยบายของผู้ปฏิบัติมีส่วนสำคัญ ถ้าผู้ปฏิบัติมีภาพพจน์ที่ดีต่อนโยบายหรือวัตถุประสงค์ จะมีแนวโน้มที่ทำให้การปฏิบัติงานได้สำเร็จ นอกจากนั้น วรเชษฐ์ จันทรร (2548: 277) ยังได้สรุปตัวชี้วัดเกณฑ์ด้านความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติพบว่าหนึ่งในหลายปัจจัยที่สรุปไว้คือ ความสามารถในการแก้ไขปัญหาของนโยบาย โดยนโยบายใดที่มีการระบุแนวทางหรือขั้นตอนการแก้ไขปัญหาไว้ย่อมนำไปสู่ความสำเร็จได้ดีกว่า เช่นเดียวกันกับ Alexander (1985: 403-426) ที่ระบุว่า ความสามารถของนโยบายในการแก้ไขปัญหาอยู่ในรูปของความสอดคล้องของนโยบายที่มีต่อนโยบายหลักของชาติหรือความชัดเจนในเป้าหมายและวัตถุประสงค์นั่นเอง

2. ทรัพยากรนโยบาย หมายถึง งบประมาณและผลประโยชน์ตอบแทนอื่น ๆ ที่จะเป็นตัวเร่งให้การทำงานมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และในการแปลงนโยบายทั่วไปทรัพยากรที่มักเป็นปัญหา คือ หลายครั้งงบประมาณอาจไม่พอเพียง (Van Meter and Van Horn, 1975) ขณะที่ กิตติบุญนาค (2536) ได้กล่าวถึงปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อกระบวนการนำนโยบายด้านภาษีไปปฏิบัติ พบว่าปัจจัยด้านสมรรถนะของหน่วยงาน เช่น งบประมาณ วัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ มีผลโดยตรงต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบาย

นอกจากนั้น แนวคิดของ Hambleton (1983) มีจุดหมายที่ต้องการแปลงสภาพบทบาทงบประมาณ จากที่เคยเป็นเครื่องมือที่ใช้เพื่อควบคุมด้านการเงิน มาเป็นเครื่องช่วยในการตัดสินใจที่มุ่งไปสู่การบรรลุวัตถุประสงค์ของโครงการ รวมทั้งการลดความขัดแย้งในองค์กร โดยอาศัยการเจรจาต่อรองในเรื่องของการใช้ทรัพยากรและผลประโยชน์ทั้งภายในและระหว่างหน่วยงานด้วย

3. การสื่อสาร การทำให้ปฏิบัติตามนโยบายระหว่างองค์กรต่าง ๆ การสื่อสารต้องถูกต้อง รวดเร็ว ต่อเนื่อง และไม่มีการปิดบังข่าวสารระหว่างกัน นอกจากนั้น ภายในหน่วยงาน

เดียวกับการสื่อสารก็ต้องมีประสิทธิภาพด้วย การแปลงนโยบายไปสู่ภาคปฏิบัติจะประสบผลสำเร็จได้ หากหน่วยงานต่าง ๆ มีกลไกและขั้นตอนที่ช่วยให้ผู้บังคับบัญชาหรือหัวหน้างานปฏิบัติงานได้ง่ายขึ้น ผู้ได้บังคับบัญชาหรือลูกน้องปฏิบัติในลักษณะที่สอดคล้องและส่งเสริมวัตถุประสงค์ของนโยบาย (Van Meter and Van Horn, 1975)

นอกจากนั้น Berman and McLaughlin (1977) ระบุว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ของหน่วยงาน หากเป็นไปตามวัตถุประสงค์ก็จะก่อให้เกิดความต่อเนื่อง (continuation) ในการนำไปปฏิบัติ นโยบายระดับมหภาคส่วนใหญ่ต้องอาศัยการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยหน่วยงานหลากหลายแห่ง

ดังนั้น หน่วยงานจึงต้องทำหน้าที่เป็นผู้ส่งผ่านนโยบาย (passages) ด้วย และยิ่งถ้ามีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมากเท่าใด ก็จะมีปัญหามากขึ้นเท่านั้น ขณะที่ Hambleton (1983) นำระบบการวางแผนมาใช้ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยมีแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการสื่อสารคือ การทำความเข้าใจในข้อเท็จจริงที่ว่า งานของภาครัฐจะต้องเกี่ยวข้องกับการประสานงานระหว่างแผนกหรือหน่วยงานต่างๆ ที่ไม่เกี่ยวข้องหรือขึ้นต่อกัน จึงต้องใช้การสื่อสารสร้างให้เกิดความร่วมมือในการทำงาน

4. คุณสมบัติของหน่วยงาน หน่วยงานที่รับผิดชอบในการปฏิบัติประกอบไปด้วยปัจจัยต่าง ๆ คือ จำนวนบุคลากรและความสามารถของบุคลากร ระดับของการควบคุมตามลำดับชั้น การบังคับบัญชาหน่วยงานย่อย ๆ ทรัพยากรทางการเงิน ความสำคัญของหน่วยงาน ระดับของการสื่อสารแบบเปิด รวมถึงการติดต่ออย่างเสรีระหว่างบุคลากรระดับเดียวกันและต่างระดับกัน รวมถึงสายสัมพันธ์ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ (Van Meter and Van Horn, 1975)

นอกจากนั้น วรเดช จันทรศร (2548: 279) ได้สรุปตัวชี้วัดเกณฑ์ด้านความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติพบว่า การเข้าไปมีส่วนร่วมของผู้บริหารในนโยบายมีผลทำให้ให้นโยบายนั้นสำเร็จได้ และ กิตติ บุญนาค (2536) ยังได้กล่าวถึงปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อการนำนโยบายด้านภาษีมูลค่าเพิ่มไปปฏิบัติ พบว่า ปัจจัยด้านสมรรถนะของหน่วยงาน เช่น จำนวนบุคลากร ความรู้ความสามารถ มีผลโดยตรงต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบาย นั้น

วัฒนธรรมองค์กรที่ถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งในคุณสมบัติของหน่วยงาน Schein (1985) และ Litwin and Stringer (1986 อ้างใน Subsandee, 2004: 61, 63) ระบุว่าวัฒนธรรมองค์กรเป็นเรื่องที่สำคัญ ถือได้ว่าเป็นปัจจัยหลักหรือมิติที่สำคัญสำหรับการทำความเข้าใจในพฤติกรรมขององค์กร วัฒนธรรมองค์กรคือข้อตกลงพื้นฐานที่ทำให้เกิดการเรียนรู้ในเรื่องที่เกี่ยวข้องในการทำงาน หรือสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นภายในองค์กร ลักษณะที่สำคัญของวัฒนธรรมองค์กรนั้น

สามารถสังเกตได้จาก พฤติกรรม ค่านิยม บรรทัดฐาน ปรัชญา กฎระเบียบหรือบรรยากาศขององค์กรนั่นเอง และสภาพบรรยากาศขององค์กรยังมีความสัมพันธ์กับผลผลิตหรือการบรรลุเป้าหมายขององค์กรอีกด้วย

5. สภาพทางสังคม เศรษฐกิจและการเมือง คำถามที่ควรพิจารณาหาคำตอบให้ได้ เมื่อต้องการแปลงนโยบายไปสู่ภาคปฏิบัติบรรลุผล ทรัพยากรทางเศรษฐกิจที่มีอยู่เพียงพอหรือไม่ การแปลงนโยบายไปสู่ภาคปฏิบัติจะก่อให้เกิดผลกระทบอะไรบ้าง ประชาชนในเขตพื้นที่ดำเนินการมีความเห็นอย่างไรบ้างต่อการแปลงนโยบายไปสู่ภาคปฏิบัติ ผู้นำในพื้นที่ดำเนินการเห็นด้วยหรือคัดค้าน กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ มีการเคลื่อนไหวสนับสนุนหรือคัดค้านอย่างไร (Van Meter and Van Horn, 1975)

นอกจากนี้ Cheema and Rondinelli (1983) และ Sabatier and Mazmanian (1980 อ้างใน Chuayruk, 2006: 39) ได้ระบุถึงสภาพแวดล้อมของนโยบาย (policy environment) ว่าเป็นปัจจัยภายนอกที่ส่งผลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของการปฏิบัติงานตามนโยบาย ทั้งในด้านของสภาพแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม

ปัจจัยที่มีผลต่อตัวนโยบายโดยตรง คือ โครงสร้างทางการเมือง กระบวนการตัดสินใจเชิงนโยบาย โครงสร้างอำนาจของท้องถิ่น และโครงสร้างปัจจัยพื้นฐานการดำเนินงาน ตามลำดับ

6. คุณสมบัติของบุคลากรที่รับผิดชอบ บุคลากรเป็นบุคลากรงานจริงในการแปลงนโยบายไปสู่ภาคปฏิบัติ บุคลากรที่รับผิดชอบในการแปลงนโยบายไปสู่ภาคปฏิบัติควรเป็นผู้มีความรู้ความชำนาญในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับนโยบายนั้น ๆ และต้องมีทักษะทางการเมืองด้วย รวมถึงจะต้องไม่มีความขัดแย้งกับค่านิยมพื้นฐาน (Van Meter and Van Horn, 1975)

รูปแบบการปฏิบัติงานร่วมกันทางนโยบาย

การศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างองค์การของประเทศไทยเป็นเรื่องที่มีจำกัด ขณะที่เริ่มมีการศึกษาเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างองค์การด้วยการมองว่า องค์การต้องเผชิญกับความท้าทายต่างๆ อย่างต่อเนื่องตลอดเวลา ทำให้้องค์การที่มีประสิทธิภาพจะสามารถอยู่รอดได้ต้องปรับตัวให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ที่เกิดขึ้น และเมื่อปัญหาที่้องค์การเผชิญมีความสลับซับซ้อนยิ่งขึ้นเกินกว่าความสามารถของ้องค์การที่จะดำเนินแก้ไขโดยลำพังหน่วยเดียวให้สำเร็จ

แนวทางที่สำคัญประการหนึ่งคือ การทำงานร่วมกันระหว่าง้องค์การ ด้วยการสร้างความร่วมมือเพื่อทำงานให้บรรลุตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ ในประเด็นนี้คณะบุคคลวิจยการพัฒนา นโยบายทางเลือก (2548: 85) ได้ระบุถึงรูปแบบการทำงานร่วมกันระหว่าง้องค์การ 3 ลักษณะด้วยกัน

คือ 1) การปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างองค์การแบบจับคู่ (pair wise or dyadic interorganization relationship) 2) การปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างองค์การในรูปของชุดองค์การ (interorganizational set) และ 3) เครือข่ายการปฏิบัติงานร่วมกัน (interorganizational network) โดยในการปฏิบัติงานร่วมกันนั้นมีเทคนิควิธีดังนี้

1. การประสานงานระหว่างองค์การ (organizational coordination) เป็นเทคนิคที่เริ่มจากการร่วมกันทำงานในหน่วยงานย่อย ๆ หรือการประสานงานที่ไม่เป็นทางการก่อนที่จะขยายผลและในหลายกรณีอาจเริ่มจากความสัมพันธ์ส่วนบุคคลในองค์การ
2. ระบบการวางแผนร่วมกันในการปฏิบัติงาน การใช้การวางแผนเป็นเครื่องมือในการปฏิบัติงานร่วมกันนั้น จะได้ผลก็ต่อเมื่อทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนตั้งแต่แรก เพราะแผนจะเป็นระบบที่เชื่อมโยงทุกหน่วยงานเข้าด้วยกัน
3. การใช้คณะกรรมการในการปฏิบัติงานร่วมกันขององค์การ เป็นรูปแบบที่พบในองค์กรข้าราชการ ข้อดีของรูปแบบนี้คือการต้องใช้ประสบการณ์ของกรรมการแต่ละคนในการทำงาน แต่ข้อจำกัดของรูปแบบนี้ คือ หากผู้ที่เกี่ยวข้องหรือกรรมการไม่ให้ความสนใจต่อเรื่องที่พิจารณาถืออาจทำให้การตัดสินใจได้ไม่รอบคอบ
4. การปฏิบัติงานร่วมกันโดยใช้ระบบงบประมาณ งบประมาณเป็นเครื่องมือที่สามารถใช้สร้างแนวทางการปฏิบัติงานร่วมกันขององค์การ โดยหน่วยงานกลางเป็นผู้จัดสรรงบประมาณให้แก่หน่วยงานซึ่งทำหน้าที่ของงบประมาณสำหรับปฏิบัติหน้าที่
5. การปฏิบัติงานร่วมกันในลักษณะของการร่วมทุน (joint venture) เป็นการจัดตั้งหน่วยงานขึ้นใหม่โดยความร่วมมือของหน่วยงานต่าง ๆ ร่วมทุนกันเพื่อให้แต่ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ต้องปฏิบัติงานเรื่องนั้นเอง รูปแบบนี้มักมีความคล่องตัวและสามารถวางระเบียบกฎเกณฑ์ แนวทางการดำเนินงานได้ใหม่โดยไม่จำเป็นต้องยึดติดกับรูปแบบเดิม
6. การปฏิบัติงานร่วมกันในลักษณะขององค์การเครือข่าย (networking organization) เป็นการปฏิบัติงานร่วมกันขององค์การที่ยังไม่มีรูปแบบที่แน่นอน โดยในปัจจุบันขึ้นอยู่กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะกำหนดรูปแบบ หรือวิธีการประสานงานภายในเครือข่ายเอง แต่โดยปกติแล้ว เครือข่ายมักจะเกิดจากการเห็นความสำคัญของปัญหาร่วมกันในลักษณะที่ไม่เป็นทางการก่อนแล้วจึงขยายผลต่อไป

ส่วนสรุป

จากการทบทวนวรรณกรรมพบว่า นโยบายเกษตรอินทรีย์เป็นนโยบายสาธารณะที่ดำเนินการโดยหน่วยงานภาครัฐ ภายใต้ระบบการเมืองและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง มีกระบวนการตั้งแต่ การก่อตัวของนโยบาย การกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ การประเมินผลนโยบาย และการต่อเนื่อง ทดแทน และสิ้นสุดนโยบาย ตามลำดับ นโยบายเกษตรอินทรีย์เป็นการดำเนินนโยบายเชิงเดี่ยว มีการรวมศูนย์อำนาจ (centralization) ไว้ที่ระบบการเมืองและรัฐบาลกลางที่มีนักการเมืองและภาครัฐตัดสินใจเกี่ยวกับเป้าหมาย มาตรการ ผ่านทางโครงสร้างของรัฐที่มีลำดับชั้น โดยเริ่มจากการก่อตัวของนโยบายและนำนโยบายสู่การปฏิบัติ

รวมทั้งนโยบายดังกล่าว มีกระบวนการปฏิบัติทั้งในระดับมหภาค คือ การแปลงนโยบายและการยอมรับในนโยบายของหน่วยงาน ส่วนในระดับจุลภาค คือการระดมพลัง การปฏิบัติ การสร้างความเป็นปึกแผ่น และความต่อเนื่องในพื้นที่ปฏิบัติการ มีผู้เกี่ยวข้องกับกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ ฝ่ายการเมือง ฝ่ายราชการ คือ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ในฐานะผู้ประสานงานหลัก และผู้ที่ได้รับผลจากนโยบาย คือเกษตรกร ทั้งรายย่อยและในภาคธุรกิจ

โดยประเด็นที่มีความสำคัญในการศึกษาวิจัยนโยบายเกษตรอินทรีย์ คือ กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ หรือคือความสามารถที่จะผลักดันให้การทำงานของกลไกที่สำคัญทั้งหมดสามารถบรรลุผลลัพธ์ที่ตั้งเป้าไว้ โดยต้องสอดคล้องกับปรัชญาของการศึกษาที่มุ่งแสวงหาความรู้ความจริง เหตุผล ที่จะก่อให้เกิดการกระทำสิ่งนั้น ๆ อย่างเป็นระบบ ทั้งในลักษณะผลิตผลลัพธ์ และผลลัพธ์สุดท้าย รวมถึงการไม่ก่อให้เกิดปัญหาหรือผลกระทบที่ไม่ดีต่อนโยบายอื่น ๆ แต่จะต้องให้เกิดผลของการพัฒนาประเทศที่พึงปรารถนา ขณะที่ภาพรวมภารกิจหลักเชิงนโยบาย (KRAs: Key Result Areas) ขององค์กรภาคีกำหนดไว้ และอาจต้องพัฒนาถึงระดับเครือข่ายนโยบาย เพื่อเชื่อมต่อกับผู้มีบทบาททางนโยบาย (policy actors) ที่หลากหลายมากขึ้น ในการส่งผลถึงความชัดเจนในการพัฒนาปัจจัยความสำเร็จที่สำคัญ (CSF: Critical Success Factors) สำหรับการพัฒนาเกษตรอินทรีย์ในเชิงระบบของประเทศไทย โดยการศึกษา นโยบายเกษตรอินทรีย์ในช่วงที่ผ่านมาของภาครัฐ ผู้วิจัยยังไม่พบว่ามีผู้ศึกษาในประเด็นของการกำหนดนโยบาย และประเด็นของการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ปัจจัยทางการบริหารจัดการที่ส่งผลต่อการนำนโยบายที่เกี่ยวข้องกับนโยบายเกษตรอินทรีย์ไปปฏิบัติ ยังไม่พบว่ามีการศึกษาเพื่อให้ได้มาซึ่งองค์ความรู้แต่อย่างไร

ดังนั้น ในการศึกษาครั้งนี้ จึงเป็นการศึกษานโยบายเกษตรอินทรีย์ใน 2 ลักษณะ คือ 1) การนำนโยบายไปปฏิบัติระดับมหภาค ในขั้นตอนการแปลงนโยบายออกมาในรูปของแผนงาน

โครงการ และขั้นตอนของการยอมรับแนวทางของนโยบาย และ 2) การนำนโยบายไปปฏิบัติระดับจุลภาค ในขั้นตอนที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยทางการบริหารจัดการที่ส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยใช้ตัวแบบเชิงบูรณาการ มาเป็นแนวคิดเบื้องต้นในการวิเคราะห์การนำนโยบายเกษตรอินทรีย์ไปปฏิบัติ เพื่อทำการทดสอบเชิงประจักษ์ เพราะตัวแบบเชิงบูรณาการมีความหลากหลายของกลุ่มปัจจัยที่ส่งผลทั้งทางตรง และทางอ้อมต่อการนำนโยบายเกษตรอินทรีย์ไปปฏิบัติ

ประกอบกับการวิจัยครั้งนี้ ได้ศึกษาปัจจัยทางการบริหารจัดการในฐานะตัวแปรอิสระ และประสิทธิผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นตัวแปรตาม โดยที่เป็นตัวแปรอิสระที่ได้มีการรวบรวมแนวคิด ที่เกี่ยวข้องสามารถนำไปพัฒนาเป็นกรอบแนวคิดการวิจัย ได้แก่

1. ปัจจัยสภาพแวดล้อมของนโยบาย ที่เกี่ยวข้องกับการสนับสนุนจากทางด้านสถาบัน และสังคม สภาพแวดล้อมที่เอื้ออำนวยทั้งจากภาครัฐและจากท้องถิ่น

2. ปัจจัยทรัพยากรดำเนินงานของนโยบาย หมายรวมถึงความพอเพียงของทรัพยากรที่จัดสรรมาจากการสนับสนุนของหน่วยงานกลางของรัฐและท้องถิ่น ในรูปของงบประมาณ วัสดุ ครุภัณฑ์ ฯลฯ รวมทั้งเรื่องของทรัพยากรมนุษย์ด้วย

3. ปัจจัยเนื้อหาสาระของนโยบาย โดยนโยบายที่นำไปสู่การปฏิบัตินั้นต้องมีความคิดที่ชัดเจนสอดคล้องกับนโยบาย ส่วนตัวนโยบายนั้นต้องมีความชัดเจนและมีความต่อเนื่อง มีเป้าประสงค์การทำงานที่แน่นอน และสอดคล้องกับความต้องการที่แท้จริงของประชาชน และต้องคำนึงถึงสมรรถนะในการนำนโยบายไปปฏิบัติในอดีตด้วย

4. ปัจจัยคุณลักษณะขององค์กร องค์กรผู้ปฏิบัติตามนโยบายต้องมีความเหมาะสมกับภารกิจหน้าที่ สิ่งที่สำคัญคือเรื่องของการตัดสินใจของทั้งฝ่ายบริหารและผู้ปฏิบัติงาน โครงสร้างองค์กรที่ส่งผลถึงโครงสร้างการปฏิบัติงาน โดยองค์กรสามารถนำนโยบายไปปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพจะต้องมีความยั่งยืน

5. ปัจจัยการประสานงานและความร่วมมือ โดยองค์กรผู้ปฏิบัติต้องเป็นฝ่ายประสานงานที่เป็นมืออาชีพ ปฏิบัติงานแบบมีส่วนร่วมทั้งจากบุคคลภายในและภายนอกองค์กร มีการปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันเพื่อการบรรลุผลตามนโยบาย

สำหรับตัวแปรตามในการวิจัยครั้งนี้ คือประสิทธิผลผลการนำนโยบายเกษตรอินทรีย์ไปปฏิบัติ ได้นำหลักปรัชญาของการศึกษาเชิงนโยบายมาเป็นแนวคิดและประยุกต์ใช้ในลักษณะผลผลิต ผลลัพธ์ ของนโยบายในเชิงการประเมินกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ (policy implementation evaluation process) โดยวัดที่ระดับการบรรลุจุดหมาย (level of goal attainment) ของนโยบาย

ส่วนที่ 2 แนวคิดที่เกี่ยวข้องกับเกษตรอินทรีย์ และความมั่นคงทางอาหาร

แนวคิดที่เกี่ยวข้องกับเกษตรอินทรีย์และความมั่นคงทางอาหาร เป็นการนำเสนอแนวทางการพัฒนาการเกษตรของประเทศไทย ในช่วงระยะเวลาที่ต้องการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ โดยการนำเสนอข้อมูลจำแนกเป็น 5 ส่วน คือ 1) แนวคิดหลักของเกษตรยั่งยืน 2) วิวัฒนาการเกษตรอินทรีย์ 3) หลักการและแนวทางเกษตรอินทรีย์ 4) โครงการที่เกี่ยวข้องกับนโยบายด้านเกษตรอินทรีย์ และ 5) บริบทและนโยบายของความมั่นคงทางอาหาร ตามลำดับดังรายละเอียด

แนวคิดหลักของเกษตรยั่งยืน

แนวคิดและวิวัฒนาการของเกษตรยั่งยืน มีจุดเริ่มต้นจากการเกษตรพื้นบ้าน แล้วพัฒนาไปสู่การสร้างองค์ความรู้ โดยแนวคิดในช่วงต้น ปี พ.ศ. 2523 เป็นแนวคิดเกี่ยวกับการสร้างระบบการเกษตรให้มีพื้นฐานที่เชื่อมโยงกับหลักการระบบนิเวศ ปัจจุบันแนวคิดนี้เป็นฐานทางปรัชญาของกลุ่มเกษตรทางเลือก ขณะที่จุดสำคัญประการถัดมาคือการนำคำว่ายั่งยืน เข้ามาในช่วงปี พ.ศ. 2530 ซึ่งอ้างอิงถึงความมั่นคง (stability) ทางเกษตรซึ่งเป็นเรื่องราวเกี่ยวข้องกับทั้งโลก ดังนั้นสิ่งที่เกี่ยวข้องคือการเชื่อมโยงปฏิสัมพันธ์ทางการเกษตรกับสังคม นั่นคือความรู้ลึกเป็นสากล (universal) นั่นเอง (วรรณดี สุทธิสุนทร, 2548: 125)

ในช่วงที่มีการปฏิวัติเขียว ในปี พ.ศ. 2503 ทำให้การเพาะปลูกแบบเกษตรเชิงเดี่ยวขยายไปทั่วโลก แม้ว่าบางส่วนยังคงฐานการผลิตแบบเดิม ผลกระทบจากการรู้ไม่เท่าทันของเกษตรกรทำให้การเกษตรแบบเชิงเดี่ยวถูกตั้งคำถามในเชิงสภาพแวดล้อมและนิเวศวิทยา โดยตลอด เกษตรยั่งยืนได้ผสานเป้าหมายหลัก 3 ประการ คือ คุณภาพของสิ่งแวดล้อม ผลได้ทางเศรษฐกิจ และความเสมอภาคทางเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดการทำงานของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย สำนักงานภาค (2546: 69-71) ในชุดโครงการเกษตรกรรมยั่งยืน ในการประชุมวิชาการชุมชนท้องถิ่นกับการจัดการความรู้โดยอิสระ ที่มองถึงจะทำให้เกษตรกรรายย่อยพึ่งตนเองได้อย่างไร บนความหมายที่ระบุถึงเกษตรกรรมยั่งยืนว่า เป็นความสามารถของระบบที่จะรักษาอัตราของผลผลิตให้อยู่ในระดับที่ไม่ก่อให้เกิดความเสียหายในระยะยาวต่อกัน ภายใต้สภาพแวดล้อมที่เลวร้ายหรือไม่เหมาะสม บนการค้าที่เป็นธรรม (fair trade) ขณะที่ ประทีป วีระพัฒนนิรันดร์ (2536 อ้างใน มุลนิธิพัฒนาไทย, 2546:12) ได้ระบุถึงเกษตรกรรมยั่งยืนว่า เป็นการเกื้อกูลทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคม ขณะเดียวกันสามารถรักษาหรือปรับปรุงสภาพแวดล้อมได้ โดยมีองค์ประกอบหลัก 3 ด้าน คือ ความยั่งยืนด้านเศรษฐกิจ ความยั่งยืนด้าน

สังคม และความยั่งยืนด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งสอดคล้องกับ ธันวาท จิตต์สงวน และคณะ (2543: 73) ที่ระบุถึงการทำการเกษตรแบบยั่งยืน คือระบบเกษตรที่มีความสัมพันธ์และเกื้อกูลกับสภาพทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมในแต่ละภูมิภาค มีการผลิตที่หลากหลายเพื่อลดความเสี่ยงในการพึ่งพาปัจจัยภายนอกอันจะนำไปสู่การพึ่งพาตนเองในที่สุด นอกจากนั้น วรณดี สุทธิธนา (2548) ได้สรุปและเปรียบเทียบแนวคิดและวิถีปฏิบัติที่แตกต่างของเกษตรกระแสหลักและเกษตรทางเลือกแบบยั่งยืนที่มีความแตกต่างกันในประเด็นต่างๆ ดังข้อมูลในตาราง 4

ตาราง 4 เปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างแนวคิดและวิถีปฏิบัติของเกษตรกระแสหลักและเกษตรยั่งยืน

ประเด็น เปรียบเทียบ	เกษตรกระแสหลัก	เกษตรยั่งยืน
ปรัชญา	เอาชนะธรรมชาติ	ดำรงชีวิตอย่างสอดคล้องกับธรรมชาติ
วิธีการผลิต	1. สร้างผลผลิตให้มีปริมาณมาก พร้อมต่อการแข่งขันเพื่อให้ได้กำไรสูงสุด 2. ใช้เทคโนโลยีระดับสูงเพื่อยกระดับพลังในการผลิต และการใช้แรงงานของมนุษย์	1. สร้างผลผลิตที่พอเพียงกับความจำเป็นพื้นฐาน และเหมาะสมกับความต้องการของคนส่วนใหญ่ 2. มีการใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสม (appropriate technology) เพราะมีความหมายในการพัฒนาเครื่องมือด้วยการใช้สติปัญญาของมนุษย์ในการผสมผสานกับการใช้ทรัพยากรในท้องถิ่น และภูมิปัญญาที่มีอยู่เดิมในท้องถิ่น และการพัฒนาเทคโนโลยีแบบมีส่วนร่วม (participatory technology development)
ความสัมพันธ์ ทางการผลิต	ใช้กลไกทางการตลาดที่ใช้ระบบการแข่งขันที่ขึ้นอยู่กับโอกาส และความสามารถ มีตัวแทนคนกลางได้หลายช่วง	ใช้กลไกตลาดที่เป็นธรรม ดำเนินการพื้นฐานด้วยฉันทามติของกลุ่ม ใช้คนกลางเท่าที่จำเป็น มีศักยภาพในการแข่งขันทางธุรกิจได้ โดยเน้นกระบวนการมีส่วนร่วม ความยุติธรรม และส่งเสริมกระบวนการเรียนรู้ระหว่างผู้ผลิต ผู้บริโภค บนพื้นฐานของวัฒนธรรมการช่วยเหลือเกื้อกูลซึ่งกัน

ตาราง 4 (ต่อ)

ประเด็น เปรียบเทียบ	เกษตรกระแสหลัก	เกษตรยั่งยืน
สุขภาพ	อาจมีความเสี่ยงจากปัญหาสุขภาพสูง หากผู้บริโภคได้รับอาหารที่ไม่เหมาะสมอันเนื่องจากสารตกค้างในกระบวนการผลิต	มีความปลอดภัยในอาหารและการรักษาสุขภาพ หากมีปัญหาด้านสุขภาพสามารถรักษาด้วยวิธีการแบบองค์รวม

ที่มา: วรรณดี สุทธิณรา (2548: 124-125)

ในการมองภาพเกษตรกรรมเชิงระบบ เป็นสาระสำคัญที่นำไปสู่ความเข้าใจถึงความยั่งยืน ทำให้เห็นถึงความสามารถเชิงสหวิทยาการที่ได้จากการวิจัยและการศึกษา ซึ่งไม่เป็นเพียงปัจจัยป้อน (Input) ให้กับนักวิจัยหลากหลายสาขาเท่านั้น แต่ยังรวมไปถึงเกษตรกรในไร่นา ผู้บริโภค ผู้มีหน้าที่ในเชิงนโยบายและผู้เกี่ยวข้องอื่น ๆ ด้วย ความรับผิดชอบของผู้ที่เกี่ยวข้องในทุกกระบวนที่ต่างฝ่ายต่างมีหน้าที่ของตนเอง โดยต้องตระหนักถึงเกษตรยั่งยืนไว้ 4 ประเด็น ดังนี้ (วรรณดี สุทธิณรา, 2548: 121-122)

1. เกษตรยั่งยืน คือรูปแบบขององค์กรทางเศรษฐกิจและสังคม ที่มาจากพื้นฐานของความเท่าเทียมและการมีส่วนร่วมในการพัฒนา โดยมีความเข้าใจในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นเสมือนพื้นฐานของการทำกิจกรรมทางเศรษฐกิจ
2. ระบบเกษตรยั่งยืน ต้องมีการศึกษาความหลากหลายทางชีวภาพ มีการอนุรักษ์ดิน และเพิ่มความอุดมสมบูรณ์ของดินและความบริสุทธิ์ของน้ำ รักษาและปรับปรุงคุณภาพดินทางกายภาพ ชีวภาพ และเคมีของดิน มีการนำทรัพยากรธรรมชาติมาใช้ใหม่ รักษาหลังการผลิต ความหลากหลายของอาหารและเส้นใยที่มีคุณภาพสูง และเป็นแหล่งยารักษาโรค
3. เกษตรยั่งยืนต้องฟื้นฟูทรัพยากรในท้องถิ่น ใช้เทคโนโลยีที่มาจากความพยายามของมันสมองและแรงงานของคนในท้องถิ่น รวมทั้งใช้ปัจจัยภายนอกให้น้อยลงเพื่อเพิ่มคามอิสระของชุมชน อันมีนัยของการพึ่งตนเอง และสามารถประกันการใช้ทรัพยากรที่เหมาะสมตลอดจนสร้างรายได้ที่มั่นคงให้กับเกษตรกร ครอบครัว และชุมชนทั้งระดับเล็ก กลาง ใหญ่ ซึ่งมีความหมายต่อการสร้างความเข้มแข็งให้ชุมชน รวมไปถึงขยายเครือข่ายของชุมชนภายใต้การจัดการสิ่งแวดล้อมด้วยตนเอง

4. เกษตรที่ยั่งยืนยอมรับหลักการของระบบนิเวศในเรื่องของความหลากหลาย และการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน ใช้ศาสตร์สมัยใหม่อย่างมีวิจารณญาณ เพื่อนำไปสู่การปรับปรุงมากกว่านำมาแทนที่ภูมิปัญญาดั้งเดิมที่สะสมมานับศตวรรษของเกษตรกรจำนวนมากในโลก

อนึ่งภายใต้แนวคิดของเกษตรกรต้นแบบ ที่มีความเชื่อและกระบวนคิดในระบบเกษตรกรรมยั่งยืน ตามที่ นันทิยา หุตานุวัตร และณรงค์ หุตานุวัตร (2547: 9-18) ได้กล่าวถึงในรายงานการวิจัยเกษตรกรรมยั่งยืน: กระบวนทัศน์ กระบวนการและตัวชี้วัด ประกอบไปด้วย

1. ความเชื่อและกระบวนคิดทวนกระแสกับการเกษตรกระแสหลัก และเศรษฐกิจแบบบริโภคนิยม ไม่เพียงแต่กระบวนการผลิตเท่านั้น แต่หากรวมถึงการใช้ชีวิตของเกษตรกรด้วย
2. ความเชื่อและกระบวนคิดในความอุดมสมบูรณ์ และความหลากหลายของระบบนิเวศ เป็นความเชื่อและกระบวนความคิดที่เชื่อมโยงระบบนิเวศและวัฒนธรรมของเกษตรกร
3. ความเชื่อและกระบวนความคิดในการพึ่งตนเองทางเศรษฐกิจ โดยมีอาหารพอเพียงต่อการบริโภค ซึ่งทำให้ลดรายจ่ายด้านอาหาร การลดรายจ่ายปัจจัยการผลิต การเพิ่มรายได้จากการขายผลผลิตในตลาดชุมชนและนอกชุมชน และการออมในรูปของความสมบูรณ์ของระบบเกษตรกรรมยั่งยืนและออมในรูปของความรู้
4. ความเชื่อและกระบวนคิดในการมีสุขภาพกายและใจที่ดี การทำเกษตรกรรมยั่งยืนทำให้มีความหวังในอาชีพและความเป็นอยู่ของ ส่งผลให้มีสุขภาพจิตที่ดี
5. ความเชื่อและกระบวนความคิดในการสร้างเป็นบ้านอายุสามชั่วอายุคน และเป็นมรดกแก่ลูกหลาน เป็นการมีความหวังและมีเป้าหมายระยะไกล ทำให้เกษตรกรต้นแบบมีภูมานะและมีกำลังใจที่ปรับสู่ระบบเกษตรกรรมยั่งยืน

สำหรับในมิติด้านความสำเร็จของการพัฒนาการเกษตรแบบยั่งยืน นั้น ธนวา จิตต์สงวน และคณะ (2543: 75-84) ได้ให้มุมมองไว้ในการสัมมนากระบวนเกษตรแห่งชาติ ครั้งที่ 1 ไว้ว่า ถึงแม้การเกษตรแบบยั่งยืนได้มีการปฏิบัติมาเป็นเวลาช้านานแล้ว แต่ก็ยังเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นเองอย่างสอดคล้องตามธรรมชาติ ระหว่างมนุษย์กับระบบนิเวศ แต่สำหรับการพัฒนาการเกษตรยั่งยืนในยุคปัจจุบันเป็นทั้งกระบวนการพัฒนาที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ (nature-based development) และเป็นกระบวนการพัฒนาเชิงนโยบายระหว่างรัฐกับเกษตรกร (policy-based development) ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดที่หลัง ความสำเร็จของการพัฒนาการเกษตรแบบยั่งยืนในปัจจุบัน จึงประกอบไปด้วย 2 หลักที่สำคัญ คือ รูปแบบการเกษตรที่ยั่งยืนที่เหมาะสม และกระบวนการพัฒนาการเกษตรแบบยั่งยืนและมีประสิทธิภาพ โดย รูปแบบการเกษตรที่ยั่งยืนและ

เหมาะสมจัดเป็นระบบการผลิตที่เหมาะสม (appropriate production system) มีรูปแบบแตกต่างกันไป เช่น

1. เกษตรผสมผสาน (integrated farming) เน้นกิจกรรมการผลิตมากกว่าสองกิจกรรมขึ้นไปในเวลาเดียวกัน ในกิจกรรมเหล่านี้เกี่ยวเนื่องซึ่งกันและกัน เป็นการสร้างมูลค่าเพิ่มให้มากขึ้นจากการใช้ประโยชน์ให้เกิดประโยชน์สูงสุด จุดเด่น คือ เป็นการจัดการความเสี่ยง (risk management) และเป็นการประหยัดทางขอบข่าย⁷ (economy of scope)

2. เกษตรอินทรีย์ (organic farming) สามารถใช้สารอินทรีย์เคมีได้ เช่น สารสกัดจากสะเดา สารสกัดชีวภาพ เพื่อเพิ่มความอุดมสมบูรณ์ให้กับดิน จุดเด่น คือ เป็นการสร้างความปลอดภัยด้านอาหาร (food safety) ให้ผู้บริโภค

3. เกษตรธรรมชาติ (natural farming) เน้นการทำเกษตรที่ไม่รบกวนธรรมชาติหรือรบกวนน้อยที่สุด โดยไม่มีการไถพรวน ไม่ใช้สารเคมี ไม่ใช้ปุ๋ยเคมี ไม่กำจัดวัชพืช แต่สามารถใช้การคลุมดินและใช้ปุ๋ยพืชสดได้ จุดเด่น คือ เป็นการฟื้นฟูความสมดุลของระบบนิเวศ (rehabilitation of ecological balance) และลดการพึ่งพาปัจจัยภายนอก

4. เกษตรทฤษฎีใหม่ (new theory agriculture) เน้นการจัดการทรัพยากรน้ำในไร่นาให้เพียงพอต่อการผลิตพืชอาหาร จุดเด่น คือ เป็นการสร้างความมั่นคงทางอาหาร ซึ่งเป็นขั้นพื้นฐานของเศรษฐกิจพอเพียงระดับครัวเรือน

5. วนเกษตร (agro-forestry) เน้นการมีต้นไม้ใหญ่และพืชเศรษฐกิจหลายระดับที่เหมาะสมแต่ละพื้นที่ เพื่อใช้ประโยชน์ที่เกี่ยวเนื่องกัน จุดเด่น คือ เป็นการคงอยู่ร่วมกันของป่าและการเกษตร ทั้งเพิ่มความหลากหลายทางชีวภาพ (biodiversity)

อย่างไรก็ตาม ในกรณีของประเทศไทยนั้น ความสำเร็จของการศึกษาวิจัยด้านเทคนิคของการเกษตรแบบยั่งยืน ได้มีการพัฒนาที่ก้าวหน้าในระดับหนึ่ง แม้ว่าจะยังไม่มีมีการจัดระบบข้อมูลในเชิงบูรณาการเท่าที่ควร นอกจากนั้น ความสำเร็จของการพัฒนาการเกษตรแบบยั่งยืนขึ้นอยู่กับกระบวนการพัฒนาและส่งเสริม (development and extension process) ให้ข้อมูลและองค์ความรู้ด้านเกษตรแบบยั่งยืนและการเผยแพร่สู่ภายนอก ที่สำคัญที่สุดคือ จะต้องมีการกระบวนการที่ทำให้เกษตรกรสามารถเกิดการเรียนรู้ด้วยตนเองจนกระทั่งทำให้เกษตรกรเกิดความมั่นใจที่จะเปลี่ยนวิธีการผลิตของตนเองไปในแนวทางแบบเกษตรยั่งยืน ซึ่งก็คือ การเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตทั้งหมดของเกษตรกร ตั้งแต่วิถีคิด การปฏิบัติ คุณภาพชีวิต การมีอาหารปลอดภัยบริโภค มีสุขภาพดี

⁷ การดำเนินกิจกรรมหลายชนิดร่วมกัน โดยใช้การลงทุนที่น้อย หรือลงทุนร่วมกันในแต่ละกิจกรรม

มีกรอบกว้างที่อบอุ่น มีสภาพแวดล้อมที่เอื้ออำนวย เป็นต้น แท้ที่จริงแล้ว นี่คือการพิจารณาเกษตรแบบองค์รวม (holistic approach) ไม่ว่าจะเป็นด้านวิชาการ เศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม นอกจากนั้นปัจจัยด้านสังคม (social aspect) ที่นับว่ามีความสำคัญในการสร้างกระบวนการพัฒนาการเกษตรแบบยั่งยืนให้มีประสิทธิภาพ แบ่งออกได้เป็น 2 ด้านหลัก คือ

1. ปัจจัยด้านเกษตรกร ปัจจัยด้านเกษตรกรที่จะต้องสร้างให้เกิดขึ้นในท่ามกลางกระบวนการพัฒนาการเกษตรแบบยั่งยืนคือ ระบบกลุ่ม องค์กร และเครือข่ายเกษตรกร หากพิจารณาแล้ว เกษตรกรเป้าหมายของการเกษตรแบบยั่งยืนเป็นเกษตรกรรายย่อยที่ยากจนเป็นหลักแล้ว การหาทางส่งเสริมการเกษตรแบบยั่งยืนผ่านกระบวนการกลุ่ม นับว่าเป็นปัจจัยพื้นฐานที่จำเป็นอย่างยิ่ง เพราะจะทำให้เกิดประสิทธิภาพในการพัฒนาและส่งเสริม โดยระบบกลุ่มจะนำมาสู่การแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างเกษตรกรเอง การสร้างแรงบันดาลใจระหว่างกัน สามารถพัฒนาเป็นองค์กรและเครือข่ายที่สนับสนุนให้เกิดความเข้มแข็งและดำเนินกิจกรรมที่กว้างขวางออกไปได้

2. ปัจจัยด้านรัฐ รัฐในฐานะองค์กรที่คอยสนับสนุนและสร้างเวทีแลกเปลี่ยนการเรียนรู้แก่เกษตรกร จำเป็นจะต้องมีการเปลี่ยนแปลงทัศนคติของตนเองเสียก่อนเป็นลำดับแรก โดยเฉพาะทัศนคติที่ควรจะต้องเกิดอย่างหนักแน่น คือ รัฐมิใช่ผู้สั่งการแต่เป็นผู้หนุนเสริมให้เกษตรกรได้กระทำในสิ่งที่เกษตรกรต้องการและมีความเป็นไปได้ โดยนัยนี้รัฐจึงไม่ใช่ที่มาขององค์ความรู้ทั้งหมด แต่รัฐกับเกษตรกรต่างต้องเรียนรู้ซึ่งกันและกัน บนพื้นฐานการมีส่วนร่วมที่เท่าเทียมกัน ในขณะเดียวกันเกษตรกรจะไม่ใช่ผู้ถูกศึกษาวิจัยด้านการเกษตรแบบยั่งยืนอีกต่อไป แต่เป็นผู้ร่วมศึกษาวิจัยเช่นเดียวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่สำคัญคือ เกษตรกรเองที่จะเป็นผู้สรุปคนสุดท้ายถึงความยั่งยืนของการทำการเกษตรของตนเองที่จะเกิดขึ้น

วิวัฒนาการเกษตรอินทรีย์

วิวัฒนาการเกษตรอินทรีย์ในส่วนนี้ นำเสนอข้อมูลด้วยกัน 2 ประเด็น คือ ประเด็นแรก ความหมายของเกษตรอินทรีย์ และประเด็นที่สอง สถานการณ์เกษตรอินทรีย์ของโลก และประเทศไทย ดังรายละเอียด คือ

ความหมายของเกษตรอินทรีย์

เกษตรกรรมอินทรีย์ ในคำจำกัดความของสมาพันธ์เกษตรอินทรีย์นานาชาติ หรือ IFOAM คือ ระบบการเกษตรที่ผลิตอาหารและเส้นใยด้วยความยั่งยืนทางสิ่งแวดล้อม สังคม และเศรษฐกิจ โดยเน้นที่หลักการปรับปรุงบำรุงดิน การเคารพต่อศักยภาพทางธรรมชาติของพืช สัตว์ และนิเวศการเกษตร

เกษตรอินทรีย์จึงลดการใช้ปัจจัยการผลิตจากภายนอก และหลีกเลี่ยงการใช้สารเคมีสังเคราะห์ เช่น ปุ๋ยเคมี สารกำจัดศัตรูพืช และเวชภัณฑ์สำหรับสัตว์ แต่ในขณะเดียวกันก็พยายามประยุกต์ใช้ธรรมชาติในการเพิ่มผลผลิต พัฒนาความต้านทานต่อโรคของพืชและสัตว์เลี้ยง หลักการเกษตรอินทรีย์นี้เป็นหลักการสากลที่สอดคล้องกับเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคม ภูมิอากาศ และวัฒนธรรมของท้องถิ่น (มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2547: 5) ขณะที่ ชนวน รัตนวราหะ (2549: 1-3) ได้กล่าวถึงความหมาย หลักการและแนวทางเกษตรอินทรีย์ ที่รวมถึงการสร้างความปลอดภัยทางชีวภาพในระบบการทำฟาร์ม เพื่อให้เกิดการหมุนเวียนอย่างเกื้อกูลของ พืช สัตว์ ประมง และป่าไม้ หลีกเลี่ยงการนำเข้าปัจจัยการผลิตจากภายนอก แต่จะเน้นการหมุนเวียนใช้ทรัพยากรในระบบนิเวศอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด ซึ่งสอดคล้องกับ คำริ ถาวรมาศ (2548) ที่ได้นิยามความหมายของเกษตรอินทรีย์ไว้ว่า การทำการเกษตรด้วยหลักธรรมชาติ บนพื้นที่การเกษตรที่ไม่มีสารพิษตกค้าง และหลีกเลี่ยงจากการปนเปื้อนของสารเคมีทางดิน ทางน้ำ และทางอากาศ เพื่อฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมให้กลับคืนสู่สมดุลธรรมชาติ โดยไม่ใช้สารเคมีสังเคราะห์หรือสิ่งที่ได้มาจากการตัดต่อพันธุกรรม ใช้ปัจจัยการผลิตที่มีแผนการจัดการอย่างเป็นระบบในการผลิตภายใต้มาตรฐานการผลิตเกษตรอินทรีย์ ให้ได้ผลผลิตสูงอุดมด้วยคุณค่าทางอาหารและปลอดภัยโดยมีต้นทุนการผลิตต่ำเพื่อคุณภาพชีวิต และเศรษฐกิจพอเพียงแก่มวลมนุษยชาติ และสรรพชีวิต

จากความหมายดังกล่าวทั้งหมดนั้น มีประเด็นที่สอดคล้องกันในนิยามของเกษตรอินทรีย์ คือ เรื่องของความยั่งยืน (sustainability) ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและสภาพแวดล้อม ด้วยเหตุที่ว่า การผลิตทางการเกษตรที่ไม่ทำให้ฐานทรัพยากรทรุดโทรมหรือสูญสิ้น เพียงแต่มีความแตกต่างของระบบเกษตรตามแนวทางบริหารจัดการตามเงื่อนไขทางเศรษฐกิจนั่นเอง

สถานการณ์เกษตรอินทรีย์โลกและประเทศไทย

ในปัจจุบันมีการผลิตแบบเกษตรอินทรีย์ในเกือบทุกประเทศในโลก ประเมินการว่าเกษตรอินทรีย์ยังคงขยายตัวเพิ่มขึ้นร้อยละ 20 ต่อปี โดยพื้นที่ทำเกษตรอินทรีย์ทั่วโลกมีกว่า 144 ล้านไร่ และมีพื้นที่ที่ได้รับรองว่าปลูกแบบธรรมชาติ อีกกว่า 68 ล้านไร่ (วิฑูรย์ ปัญญากุล และเจษฎี สุขจิรัตติกาล, 2546 ข: 40) ด้วยภาครัฐประเทศต่าง ๆ ได้เห็นศักยภาพการส่งออกสินค้าเกษตรอินทรีย์ จึงหันมาให้ความสนใจในการสนับสนุนแต่ก็มีความเห็นที่แตกต่างว่าจะสนับสนุนด้วยวิธีการใด เช่น ประเทศฟิลิปปินส์ ศูนย์แสดงนิทรรศการสินค้าและดำเนินการค้าระหว่างประเทศให้การสนับสนุนเกษตรอินทรีย์ โดยร่วมมือกับองค์กรพัฒนาเอกชนและองค์กรของเกษตรกร ขณะที่กระทรวงเกษตรของฟิลิปปินส์ ยังไม่ได้เริ่มดำเนินการเรื่องนี้อย่างจริงจัง ประเทศ

สวีเดน ให้การสนับสนุนเกษตรอินทรีย์ โดยรัฐบาลสวีเดน ประกาศเป้าหมายส่งเสริมเกษตรอินทรีย์ จากเดิมที่มีพื้นที่อยู่ประมาณ 2.54 ล้านไร่ หรือคิดเป็น 15 เปอร์เซ็นต์ของพื้นที่การเกษตรให้เพิ่มขึ้น เป็น 20 เปอร์เซ็นต์ ประเทศเยอรมัน โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตร ก็ประกาศว่าจะบรรลุ เป้าหมายระดับเดียวกันภายในปี พ.ศ. 2553 สำหรับสถาบันระหว่างประเทศ เช่น FAO และ คณะกรรมาธิการเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมถึงหน่วยงานอื่นๆ เช่น ธนาคารโลก สนับสนุนให้ ใช้ระบบเกษตรอินทรีย์เป็นกลยุทธ์ในการพัฒนาชนบทอย่างยั่งยืนด้วยเช่นกัน

ขณะที่ความเป็นมาของเกษตรอินทรีย์ในประเทศไทยนั้น ได้เกิดการการก่อตัวของ 3 กระแส ด้วยกัน คือ กระแสความตื่นตัวด้านสุขภาพของผู้บริโภค กระแสของเครือข่าย เกษตรกรรมทางเลือก และกระแสที่เกี่ยวเนื่องกับความสนใจด้านการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม โดยเกษตร อินทรีย์เริ่มต้นประมาณ ปี พ.ศ. 2533 และมีประเด็นสำคัญในวิวัฒนาการตามที่ วิฑูรย์ ปัญญากุล และ Wyn Ellis (2548: 1-4) ได้สรุปไว้ตามช่วงเวลา ดังตาราง 5 คือ

ตาราง 5 วิวัฒนาการและประเด็นสำคัญด้านเกษตรอินทรีย์ของประเทศไทย

ช่วงปี พ.ศ.	ประเด็นสำคัญ
2534	โรงสีไชยวิวัฒน์และบริษัทนครหลวงค้าข้าว ได้รับการรับรองมาตรฐานเกษตรอินทรีย์ ตราสัญลักษณ์การรับรอง Bioagricert
2535	เครือข่ายเกษตรกรรมทางเลือกจัดงานมหกรรมเกษตรทางเลือก โดยมีข้อเสนอให้ ภาครัฐส่งเสริมเกษตรทางเลือก
2536	มีการก่อตั้งสหกรณ์กรีนเนท ดำเนินกิจกรรมในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเกษตรอินทรีย์
2537	สหกรณ์กรีนเนทและมูลนิธิหมอชาวบ้านจัดงาน อาหารปลอดสารพิษเพื่อสุขภาพ และสิ่งแวดล้อม บริษัทนครหลวงค้าข้าวทำธุรกิจข้าวอินทรีย์ ทั้งภายในประเทศและการส่งออก
2538	สหกรณ์กรีนเนทสมัครเป็นสมาชิกสามัญของ IFOAM เป็นหน่วยงานแรก ของประเทศไทย มีการตั้ง สำนักงานมาตรฐานเกษตรอินทรีย์ (มกท.) และมีการร่างมาตรฐาน เกษตรอินทรีย์ฉบับแรก
2539	โครงการข้าวเกษตรอินทรีย์ ที่จังหวัดชัยภูมิ ได้รับการรับรองมาตรฐานเกษตรอินทรีย์ สหกรณ์กรีนเนท ร่วมกับ IFOAM Asia จัดประชุมเชิงปฏิบัติการเรื่องการตรวจรับรอง มาตรฐานเกษตรอินทรีย์และการตลาดทางเลือก

ตาราง 5 (ต่อ)

ช่วงปี พ.ศ.	ประเด็นสำคัญ
2540	สำนักงานมาตรฐานเกษตรอินทรีย์ (มกท.) เริ่มให้บริการตรวจรับรองมาตรฐานเกษตรอินทรีย์ ภาครัฐอนุมัติงบประมาณ 633 ล้านบาท สนับสนุนโครงการนำร่องเพื่อเกษตรยั่งยืนสำหรับเกษตรกรรายย่อย
2544	กรมวิชาการเกษตร อนุมัติมาตรฐานพืชเกษตรอินทรีย์ สหกรณ์กรีนเนทจัดประชุม IFOAM การเลี้ยงกุ้งเกษตรอินทรีย์
2545	กรมวิชาการเกษตร ตั้งสถาบันพืชอินทรีย์ และกำหนดตรา Organic Thailand จัดตั้ง สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ (มกอช.) และยกร่างมาตรฐานเกษตรอินทรีย์ รัฐบาลสวีเดนแลนด์ ขอมรับการตรวจรับรองของสำนักงานมาตรฐานเกษตรอินทรีย์ (มกท.)
2546	สหกรณ์กรีนเนท จัดประชุมเกษตรอินทรีย์นานาชาติ ของ IFOAM และ FAO จังหวัดสุรินทร์เริ่มขอรับรองเกษตรอินทรีย์จาก สำนักงานมาตรฐานเกษตรอินทรีย์ (มกท.) โดยมีเป้าหมายการได้รับการรับรอง 2,735 ครัวเรือน รัฐบาลสวีเดน ขอมรับการตรวจรับรองของสำนักงานมาตรฐานเกษตรอินทรีย์
2547	สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ (มกอช.) เปิดให้การรับรองระบบงานเกษตรอินทรีย์ มีการจัดงานมหกรรมเกษตรยั่งยืน โดยเครือข่ายเกษตรกรรวมทางเลือกและมูลนิธิเกษตรยั่งยืน ภาครัฐจัดมหกรรมเกษตรอินทรีย์ และประกาศให้เกษตรอินทรีย์เป็นวาระแห่งชาติ โดยอดีตนายกรัฐมนตรี พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร

ที่มา: วิฑูรย์ ปัญญากุล และ Wyn Ellis (2548: 1-4)

จากข้อมูลการผลิตเกษตรอินทรีย์ของประเทศไทยนั้น สามารถแบ่งระบบการผลิตออกได้เป็น 2 ประเภทด้วยกันคือ การผลิตแบบพึ่งพาตนเอง และแบบที่มีการรับรองมาตรฐาน (วิฑูรย์ ปัญญากุล และเจษณี สุขจิรัตติกาล, 2546 ข: 58-59) ดังรายละเอียด คือ

1. การผลิตเกษตรอินทรีย์แบบพึ่งพาตนเอง ส่วนใหญ่เป็นการเกษตรแบบพื้นบ้าน ทำการผลิตเพื่อบริโภคในครอบครัวเป็นหลัก และอาจมีผลผลิตส่วนเกินที่จำหน่ายในตลาดท้องถิ่น

แต่ยังไม่มี การรับรองมาตรฐานจากหน่วยงานรับรอง หรืออาจกล่าวได้ว่าที่แท้จริงแล้วเป็นการรองรับโดยเกษตรกรเองหรือผู้ซื้อก็ได้ เพราะผู้บริโภคมีโอกาสพบปะหรือรู้จักผู้ผลิตจึงตัดสินใจซื้อ โดยพิจารณาจากความเชื่อถือหรือไว้วางใจผู้ผลิต

2. การผลิตเกษตรอินทรีย์แบบที่มีการรับรองมาตรฐาน เกษตรกรจะทำการเพาะปลูก โดยมีผลผลิตเหลือสำหรับขาย อาจจำหน่ายผ่านทั้งระบบตลาดทั่วไป หรือตลาดทางเลือก ซึ่งเมื่อได้รับการรับรองมาตรฐานแล้ว ผู้บริโภคที่อยู่ห่างไกลจากผู้ผลิตก็พิจารณาเลือกซื้อจากความเชื่อถือในตรารับรอง และหากได้รับการรับรองจากหน่วยงานที่มีมาตรฐานทัดเทียมกับมาตรฐานของต่างประเทศ เกษตรกรก็ยังสามารถส่งผลผลิตออกไปจำหน่ายในต่างประเทศได้ด้วย

สำหรับแนวโน้มเกษตรอินทรีย์ของประเทศไทยนั้น แม้ว่าอยู่ในระยะเริ่มต้นจึงสามารถขยายตัวได้อีกมาก อีกทั้งประเทศไทยมีข้อได้เปรียบตรงที่มีปัจจัยเอื้ออำนวยต่อการทำเกษตรกรรม ดังนั้น หากมีการจัดทำกระบวนการส่งเสริมการเกษตรอินทรีย์อย่างจริงจัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการหามาตรการที่เหมาะสมเพื่อช่วยอุดหนุนเกษตรกรในระยะปรับเปลี่ยน ร่วมกันพัฒนากลไกการเสริมความรู้ความเข้าใจให้กับเกษตรกร การขยายการผลิตเกษตรอินทรีย์น่าจะมีทางประสบผลสำเร็จ

ขณะที่ปัญหาในวงการเกษตรอินทรีย์ที่สำคัญประการหนึ่งคือ มีมาตรฐานเกษตรอินทรีย์ด้วยกันหลายมาตรฐาน ในขณะที่มีการส่งเสริมการผลิตเกษตรอินทรีย์ให้กับเกษตรกรน้อยเกินไป ปัญหานี้เกิดในประเทศกำลังพัฒนาเกือบทุกประเทศรวมทั้งประเทศไทยด้วย

แนวนโยบายของหน่วยงานราชการในประเทศไทย ยังคงมุ่งเฉพาะแต่เรื่องมาตรฐาน และการตรวจสอบรับรองมากเกินไป จนประมาณจำนวนมหาศาลรวมทั้งทรัพยากรบุคคลของส่วนราชการถูกทุ่มเทไปในการจัดทำเกณฑ์มาตรฐานในระดับประเทศ (วิฑูรย์ ปัญญากุล และเจษฎิ สุขจิตต์กุล, 2546: 75) ทั้งๆ ที่การทำเกณฑ์มาตรฐานนั้น ไม่ได้ช่วยให้ต่างประเทศยอมรับมาตรฐาน หรือการตรวจสอบรับรองมาตรฐานของหน่วยงานราชการในประเทศแต่อย่างใด

ดังนั้น การปรับเปลี่ยนแนวนโยบายของหน่วยงานราชการไทย โดยหันมาให้การสนับสนุนเร่งการส่งเสริมการผลิตอย่างเป็นรูปธรรม จะก่อประโยชน์อย่างยิ่งในการเกื้อหนุนให้เกษตรอินทรีย์ไทยสามารถก้าวไกลในอนาคตได้

หลักการและแนวทางเกษตรอินทรีย์

สำหรับหลักการและแนวทางเกษตรอินทรีย์ นั้น จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2549) โดย คณะเศรษฐศาสตร์ และ โครงการนโยบายสาธารณะเพื่อความปลอดภัยด้านอาหารและเศรษฐกิจ การค้าที่ยั่งยืน ได้นำเสนอประเด็นที่เกี่ยวข้องกับหลักการและแนวทางเกษตรอินทรีย์ไว้ 5 ส่วนด้วยกัน คือ

หลักการเกษตรอินทรีย์

นักวิชาการและสถาบันและองค์กรระหว่างประเทศ สหพันธ์เกษตรอินทรีย์นานาชาติ (IFOAM) ได้ระดมนักวิชาการและผู้เชี่ยวชาญที่มีประสบการณ์ด้านเกษตรอินทรีย์จากทั่วโลก มา นิยามหลักการเกษตรอินทรีย์ และนำเสนอต่อที่ประชุมใหญ่ของสหพันธ์ฯ เมื่อปลายปี พ.ศ. 2548 ซึ่งที่ประชุมใหญ่ได้ลงมติรับรองหลักการเกษตรอินทรีย์ดังกล่าว ซึ่งในหลักการเกษตรอินทรีย์ของ สหพันธ์ฯ ประกอบด้วยหลักการ 4 ด้านสำคัญ คือ ด้านสุขภาพ (health) ด้านนิเวศวิทยา (ecology) ด้านความเป็นธรรม (fairness) และด้านการดูแลเอาใจใส่ (care) กล่าวคือ

ด้านสุขภาพ เกษตรอินทรีย์ควรจะต้องส่งเสริมและสร้างความยั่งยืนให้กับสุขภาพ อย่างเป็นองค์รวมของดิน พืช สัตว์ มนุษย์และโลก สุขภาวะของสิ่งมีชีวิตแต่ละปัจเจกและของ ชุมชนเป็นหนึ่งเดียวกันกับสุขภาพของระบบนิเวศ การที่ผืนดินมีความอุดมสมบูรณ์จะทำให้พืช พืชพรรณต่าง ๆ แข็งแรง มีสุขภาพะที่ดี ส่งผลต่อสัตว์เลี้ยงและมนุษย์ที่อาศัยพืชพรรณเหล่านั้นเป็น อาหาร สุขภาวะเป็นองค์รวมและเป็นปัจจัยที่สำคัญของสิ่งที่มีชีวิต การมีสุขภาพที่ดีไม่ใช่การ ปราศจากโรคภัยไข้เจ็บ แต่รวมถึงภาวะแห่งความเป็นอยู่ที่ดีของกายภาพจิตใจ สังคม และ สภาพแวดล้อมโดยรวม ความแข็งแรง ภูมิคุ้มกันและความสามารถในการฟื้นตัวจากความเสื่อม ถอยเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของสุขภาพที่ดี บทบาทของเกษตรอินทรีย์ ไม่ว่าจะเป็นการผลิตใน ไร่ นา การแปรรูป การกระจายผลผลิต หรือการบริโภค ต่างก็มีเป้าหมายเพื่อเสริมสร้างสุขภาพที่ดี ของระบบนิเวศ และสิ่งมีชีวิตทั้งปวง ตั้งแต่สิ่งมีชีวิตขนาดเล็กสุดในดินจนถึงตัวมนุษย์เราเอง เกษตรอินทรีย์จึงมุ่งที่จะผลิตอาหารที่มีคุณภาพสูง และมีคุณค่าทางโภชนาการ เพื่อสนับสนุนให้ มนุษย์ได้มีสุขภาพที่ดีขึ้น ด้วยเหตุนี้ เกษตรอินทรีย์จึงเลือกที่จะปฏิเสธการใช้ปุ๋ยเคมี สารเคมี กำจัดศัตรูพืช เวชภัณฑ์สัตว์ และสารปรุงแต่งอาหาร ที่อาจมีอันตรายต่อสุขภาพ

ด้านนิเวศวิทยา เกษตรอินทรีย์ควรจะต้องตั้งอยู่บนรากฐานของระบบนิเวศวิทยา และวัฏจักรแห่งธรรมชาติ การผลิตการเกษตรจะต้องสอดคล้องกับวิถีแห่งธรรมชาติและช่วยทำให้ ระบบและวัฏจักรธรรมชาติเพิ่มพูนและยั่งยืนมากขึ้น หลักการเกษตรอินทรีย์ในเรื่องนี้ตั้งอยู่บน กระบวนทัศน์ที่มองเกษตรอินทรีย์ในฐานะองค์ประกอบหนึ่งของระบบนิเวศที่มีชีวิต ดังนั้น การ

ผลิตการเกษตรจึงต้องพึ่งพาอาศัยกระบวนการทางนิเวศวิทยา และวงจรของธรรมชาติ โดยการเรียนรู้และสร้างระบบนิเวศสำหรับให้เหมาะสมกับการผลิตแต่ละชนิด เช่นในกรณีของการปลูกพืช เกษตรกรจะต้องปรับปรุงดินให้มีชีวิต หรือในการเลี้ยงสัตว์เกษตรกรจะต้องใส่ใจกับระบบนิเวศ โดยรวมของฟาร์ม หรือในการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำเกษตรกรต้องใส่ใจกับระบบนิเวศของบ่อเลี้ยง การเพาะปลูก เลี้ยงสัตว์ หรือแม้แต่การเก็บเกี่ยวผลผลิตจากป่า จะต้องสอดคล้องกับวัฏจักรและสมดุลทางธรรมชาติ ดังนั้นการจัดการเกษตรอินทรีย์ จำเป็นต้องสอดคล้องกับเงื่อนไขท้องถิ่น ภูมินิเวศ วัฒนธรรม และเหมาะสมกับขนาดของฟาร์ม เกษตรกรควรใช้ปัจจัยการผลิตและพลังงานอย่างมีประสิทธิภาพ เน้นการใช้ซ้ำ การหมุนเวียน เพื่อที่จะอนุรักษ์ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมให้มีความยั่งยืน ฟาร์มเกษตรอินทรีย์ควรสร้างสมดุลของนิเวศการเกษตร โดยการออกแบบระบบการทำฟาร์มที่เหมาะสม การฟื้นฟูระบบนิเวศท้องถิ่น และการสร้างความหลากหลาย ทั้งทางพันธุกรรม และกิจกรรมทางการเกษตร ผู้คนต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการผลิต การแปรรูป การค้า และการบริโภค ผลผลิตเกษตรอินทรีย์ควรช่วยกันในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ทั้งในแง่ของภูมินิเวศ สภาพบรรยากาศ นิเวศท้องถิ่น ความหลากหลายทางชีวภาพ อากาศ และน้ำ

ด้านความเป็นธรรม เกษตรอินทรีย์ควรจะต้องอยู่บนความสัมพันธ์ที่มีความเป็นธรรมระหว่างสิ่งแวดล้อมโดยรวมและสิ่งมีชีวิต ความเป็นธรรมนี้รวมถึงความเท่าเทียม การเคารพ ความเป็นธรรม และการมีส่วนร่วมในการปกป้องพิทักษ์โลกที่เราอาศัยอยู่ ทั้งในระหว่างมนุษย์ด้วยกันเอง และระหว่างมนุษย์กับสิ่งมีชีวิตอื่น ๆ ในหลักการด้านนี้ ความสัมพันธ์ของผู้คนที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการผลิต และการจัดการผลผลิตเกษตรอินทรีย์ในทุกระดับที่มีความสัมพันธ์กันอย่างเป็นธรรม ทั้งเกษตรกร คนงาน ผู้แปรรูป ผู้จัดจำหน่าย ผู้ค้า และผู้บริโภค ทุกคนควรได้รับโอกาสในการมีคุณภาพชีวิตที่ดี และมีส่วนร่วมในการรักษาอธิปไตยทางอาหาร และช่วยแก้ไขปัญหาคาความยากจน เกษตรอินทรีย์ควรมีเป้าหมายในการผลิตอาหารและผลผลิตการเกษตรอื่นๆ ที่เพียงพอ และมีคุณภาพที่ดี ในหลักการข้อนี้ หมายรวมถึงการปฏิบัติต่อสัตว์เลี้ยงอย่างเหมาะสม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดสภาพการเลี้ยงให้สอดคล้องกับลักษณะ และความต้องการทางธรรมชาติของสัตว์ รวมทั้งดูแลเอาใจใส่ความเป็นอยู่ของสัตว์อย่างเหมาะสม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่นำมาใช้ในการผลิตและการบริโภคควรจะต้องดำเนินการอย่างเป็นธรรม ทั้งทางสังคมและทางนิเวศวิทยา รวมทั้งต้องมีการอนุรักษ์ปกป้องให้กับอนุชนรุ่นหลัง ความเป็นธรรมนี้จะรวมถึงว่าระบบการผลิต การจำหน่าย และการค้าผลผลิตเกษตรอินทรีย์จะต้องโปร่งใส มีความเป็นธรรม และมีการนำต้นทุนทางสังคมและสิ่งแวดล้อมมาพิจารณาเป็นต้นทุนการผลิตด้วย

ด้านการดูแลเอาใจใส่ การบริหารจัดการเกษตรอินทรีย์ควรจะต้องดำเนินการอย่าง ะมัดระวังและรับผิดชอบ เพื่อปกป้องสุขภาพและความเป็นอยู่ของผู้คนทั้งในปัจจุบันและอนาคต รวมทั้งพิทักษ์ปกป้องสภาพแวดล้อมโดยรวมด้วย เกษตรอินทรีย์เป็นระบบที่มีพลวัตรและมีชีวิตใน ตัวเอง ซึ่งการเปลี่ยนแปลงจะเกิดขึ้นได้ทั้งจากปัจจัยภายในและภายนอก ผู้ที่เกี่ยวข้องกับเกษตร อินทรีย์ควรดำเนินการต่างๆ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและเพิ่มผลผลิตในการผลิต แต่ใน ขณะเดียวกันจะต้องระมัดระวังอย่าให้เกิดความเสี่ยงต่อสุขภาพและสิ่งแวดล้อม

ดังนั้นเทคโนโลยีการผลิตใหม่ ๆ จะต้องมีการประเมินผลกระทบอย่างจริงจัง และ แม้แต่เทคโนโลยีที่มีการใช้อยู่แล้วก็ควรจะต้องมีการทบทวนและประเมินผลกันอยู่เนื่อง ๆ ทั้งนี้ เพราะมนุษย์เรายังไม่ได้มีความรู้ความเข้าใจอย่างดีพอเกี่ยวกับระบบนิเวศการเกษตรที่มีความ สลับซับซ้อน ดังนั้น เราจึงต้องดำเนินการต่าง ๆ ด้วยความระมัดระวังเอาใจใส่

ในหลักการนี้ การดำเนินการอย่างระมัดระวังและรับผิดชอบต่อเป็นหัวใจสำคัญของการ บริหารจัดการ การพัฒนา และการคัดเลือกเทคโนโลยีที่จะนำมาใช้ในเกษตรอินทรีย์ ความรู้ทาง วิทยาศาสตร์เป็นสิ่งจำเป็น เพื่อสร้างหลักประกันความมั่นใจว่าเกษตรอินทรีย์นั้นปลอดภัยและ เหมาะกับสิ่งแวดล้อม แต่อย่างไรก็ตามความรู้ทางวิทยาศาสตร์แต่เพียงอย่างเดียวไม่เพียงพอ ประสพการณ์จากการปฏิบัติและภูมิปัญญาท้องถิ่นที่สะสมถ่ายทอดกันมาก็อาจมีบทบาทในการ แก้ปัญหาต่าง ๆ ได้เช่นกัน

เกษตรกรและผู้ประกอบการควรมีการประเมินความเสี่ยง และเตรียมการป้องกันจาก นำเทคโนโลยีต่าง ๆ มาใช้ และควรปฏิเสธเทคโนโลยีที่มีความแปรปรวนมาก เช่น เทคโนโลยี พันธุวิศวกรรม การตัดดัดเลือกเทคโนโลยีต่าง ๆ จะต้องพิจารณาถึงความจำเป็นและระบบคุณค่า ของผู้ที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะผู้ที่อาจได้รับผลกระทบ และจะต้องมีการปรึกษาหารืออย่างโปร่งใส และมีส่วนร่วม

แนวทางของระบบเกษตรอินทรีย์

แนวคิดพื้นฐานของเกษตรอินทรีย์คือ การทำการเกษตรแบบองค์รวม ซึ่งแตกต่างอย่าง ชัดเจนจากเกษตรแผนใหม่ที่มีมุ่งเน้นการเพิ่มผลผลิตชนิดใดชนิดหนึ่งสูงสุด โดยการพัฒนาเทคนิค ต่าง ๆ เกี่ยวกับการให้ธาตุอาหารพืชและป้องกันกำจัดสิ่งมีชีวิตอื่นที่อาจมีผลในการทำให้พืชที่ปลูก มีผลผลิตลดลง แนวคิดเช่นนี้เป็นแนวคิดแบบแยกส่วน เพราะแนวคิดนี้ตั้งอยู่บนฐานการมองว่า การเพาะปลูกไม่ได้สัมพันธ์กับสิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศ ดังนั้น การเลือกชนิดและวิธีการใช้ ปุ๋ย การผลิตต่าง ๆ มุ่งเฉพาะแต่การประเมินประสิทธิผลต่อพืชหลักที่ปลูก โดยไม่ได้คำนึงถึง

ผลกระทบต่อทรัพยากรเกษตรหรือนิเวศการเกษตร สำหรับเกษตรกรอินทรีย์ซึ่งเป็นการเกษตรแบบองค์รวมจะให้ความสำคัญกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและระบบนิเวศการเกษตร โดยเฉพาะอย่างยิ่งการฟื้นฟูความอุดมสมบูรณ์ของดิน การรักษาแหล่งน้ำ และการฟื้นฟูความหลากหลายทางชีวภาพของฟาร์ม ทั้งนี้ เพราะแนวทางเกษตรอินทรีย์อาศัยกลไกและกระบวนการของระบบนิเวศในการทำการผลิต ดังนั้น เกษตรอินทรีย์จะประสบความสำเร็จได้ เกษตรกรจำเป็นต้องเรียนรู้กลไกและกระบวนการของระบบนิเวศ

จากเหตุผลที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น เกษตรอินทรีย์จึงปฏิเสธการใช้สารเคมีกำจัดศัตรูพืชและปุ๋ยเคมี เนื่องจากสารเคมีการเกษตรเหล่านี้มีผลกระทบต่อกลไกและกระบวนการของระบบนิเวศ นอกเหนือจากการปฏิเสธการใช้สารเคมีการเกษตรแล้ว เกษตรอินทรีย์ยังให้ความสำคัญกับการสร้างสมดุลของวงจรของธาตุอาหาร การประหยัดพลังงาน การอนุรักษ์ระบบนิเวศการเกษตร และการฟื้นฟูความหลากหลายทางชีวภาพ ซึ่งถือได้ว่าเกษตรอินทรีย์เป็นการบริหารจัดการฟาร์มเชิงบวก (positive farm management) และการจัดการเชิงบวกนี้เองทำให้เกษตรกรอินทรีย์แตกต่างอย่างสำคัญจากการเกษตรที่ไม่ใช้สารเคมีแบบปล่อยปะละเลย หรือเกษตรปลอดสารเคมีและเกษตรไร้สารพิษ

เนื่องจากเกษตรอินทรีย์เป็นการเกษตรที่ให้ความสำคัญกับการทำฟาร์มเชิงสร้างสรรค์ ดังนั้น เกษตรกรที่หันมาทำเกษตรอินทรีย์จึงจำเป็นต้องพัฒนาการเรียนรู้เกี่ยวกับธรรมชาติและกระบวนการจัดการฟาร์มของตนเพิ่มขึ้นด้วย ผลที่ตามมาก็คือเกษตรกรอินทรีย์จึงเป็นแนวทางการเกษตรที่ตั้งอยู่บนกระบวนการแห่งการเรียนรู้และภูมิปัญญา เพราะเกษตรกรต้องสังเกต ศึกษา วิเคราะห์ สังเคราะห์ และสรุปบทเรียนเกี่ยวกับการทำการเกษตรของฟาร์มตนเอง ซึ่งจะมีเงื่อนไขทั้งทางกายภาพ เช่น ลักษณะของดิน ภูมิอากาศ และภูมินิเวศ รวมถึงเศรษฐกิจและสังคมที่แตกต่างจากพื้นที่อื่น เพื่อคัดสรรและพัฒนาแนวทางเกษตรอินทรีย์ที่เหมาะสมและเหมาะสมกับฟาร์มของตัวเองอย่างแท้จริง

นอกจากนี้ เกษตรอินทรีย์ยังให้ความสำคัญกับเกษตรกรผู้ผลิตและชุมชนท้องถิ่น เกษตรอินทรีย์มุ่งหวังที่จะสร้างความมั่นคงในการทำการเกษตรสำหรับเกษตรกร ตลอดจนอนุรักษ์และฟื้นฟูวิถีชีวิตของชุมชนเกษตรกรรม วิธีการผลิตของเกษตรกรอินทรีย์เป็นวิธีการผลิตที่เกษตรกรต้องอ่อนน้อมและเรียนรู้ในการคัดแปลงการผลิตของตนให้เข้ากับวิถีธรรมชาติ อาศัยกลไกธรรมชาติเพื่อทำการเกษตร ดังนั้นวิธีการผลิตเกษตรอินทรีย์จึงเป็นวิถีแห่งการเคารพและฟังฟังธรรมชาติ ซึ่งสอดคล้องกลมกลืนกับวิถีชีวิตของชุมชนเกษตรพื้นบ้านของสังคมไทย

แต่ในขณะเดียวกัน เกษตรอินทรีย์ก็ไม่ได้ปฏิเสธการผลิตเพื่อการค้า เพราะตระหนักว่า ครอบครัวยุทธศาสตร์ส่วนใหญ่จำเป็นต้องพึ่งพาการจำหน่ายผลผลิตเพื่อเป็นรายได้ในการดำรงชีพ กระบวนการเกษตรอินทรีย์พยายามส่งเสริมการทำการตลาดผลผลิตเกษตรอินทรีย์ทั้งในระดับท้องถิ่น ประเทศ และระหว่างประเทศ โดยการตลาดท้องถิ่นอาจมีรูปแบบที่หลากหลายตามแต่เงื่อนไขทางสภาพเศรษฐกิจและสังคมของท้องถิ่นนั้น เช่น ระบบชุมชนสนับสนุนการเกษตร⁸ (Community Support Agriculture: CSA) หรือระบบอื่นๆ ที่มีหลักการในลักษณะเดียวกัน ส่วนตลาดห่างไกลออกไปจากผู้ผลิตกระบวนการเกษตรอินทรีย์ ได้พยายามพัฒนามาตรฐานการผลิตและระบบการตรวจสอบรับรองที่สร้างความมั่นใจให้กับผู้บริโภคได้ว่า ทุกขั้นตอนของการผลิตแปรรูป และการจัดการนั้นเป็นการทำงานที่พยายามอนุรักษ์และฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม ตลอดจนรักษาคุณภาพของผลผลิตให้เป็นธรรมชาติเดิมมากที่สุด

จากแนวคิดหลักพื้นฐานของเกษตรอินทรีย์ ที่มุ่งเน้นการทำการเกษตรที่อนุรักษ์และฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม แนวทางปฏิบัติของเกษตรอินทรีย์จึงเน้นการผลิตที่มีความสอดคล้องกับวิถีธรรมชาติ โดยการประยุกต์ปรับใช้กลไกนิเวศธรรมชาติสำหรับการทำเกษตรที่สำคัญ ได้แก่ การหมุนเวียนธาตุอาหาร การสร้างความอุดมสมบูรณ์ของดิน ความสัมพันธ์แบบสมดุลของสิ่งมีชีวิตที่หลากหลาย การอนุรักษ์และฟื้นฟูนิเวศการเกษตร ดังรายละเอียด คือ

1. การหมุนเวียนของธาตุอาหาร ในป่าธรรมชาติ ต้นไม้ พืชพรรณได้รับธาตุอาหารจากดินและอากาศ โดยธาตุอาหารในดินจะถูกดูดซึมผ่านทางราก ส่วนธาตุอาหารในอากาศพืชจะได้รับจากการหายใจทางใบ เมื่อพืชได้รับแสงก็จะสังเคราะห์ธาตุอาหารเหล่านั้นมาเป็นสารอาหารต่างๆ ซึ่งทำให้พืชเจริญเติบโต และเพิ่มชีวมวล (biomass) ของพืชเอง ไม่ว่าจะเป็นลำต้นที่ขยายใหญ่ขึ้น กิ่งก้านและใบเพิ่มขึ้น ฯลฯ เมื่อใบหรือกิ่งแก่ลงก็จะร่วงหล่นบนดิน หรือบางส่วนของพืชอาจถูกสัตว์หรือแมลงกัดแทะ และเมื่อสัตว์ถ่ายมูลออกมา มูลเหล่านั้นก็กลับคืนลงสู่ดิน ทั้งชีวมวลจากพืชและมูลสัตว์ที่กินพืช เมื่อกลับคืนสู่ดินก็จะถูกย่อยสลายโดยจุลินทรีย์และปลดปล่อยธาตุอาหารออกมา ซึ่งรากพืชจะดูดซึมกลับไปเป็นธาตุอาหารพืชอีกครั้งหนึ่ง

⁸ เป็นกลยุทธ์หนึ่งของการเชื่อมโยงระบบการผลิต การตลาด และการสร้างเครือข่าย ระหว่างผู้ผลิตกับผู้บริโภค ร่วมกัน เกี่ยวข้องกับเกษตรปลอดสารพิษหรือเกษตรอินทรีย์ ทั้งนี้ระบบ CSA ในประเทศไทย ริเริ่มโดยศูนย์สินค้าเพื่อสุขภาพและสิ่งแวดล้อมอัมบุญ จังหวัดเชียงใหม่ ในปี พ.ศ. 2536 ดำเนินการในลักษณะของระบบสหกรณ์ มีการระดมทุนจากเกษตรกร ผู้บริโภค องค์กรต่างๆ ทั้งภาครัฐและเอกชน (กุศล ทองงาม และคณะ, 2542: 3)

วัฏจักรหรือวงจรธาตุอาหารที่หมุนเวียนไปอย่างสมดุลนี้เอง ที่ทำให้พืชในป่าสามารถเจริญเติบโตได้อย่างยั่งยืนเป็นเวลาหลายร้อยหลายพันปี เพราะธาตุอาหารทั้งหมดหมุนเวียนอยู่ในระบบนิเวศนั้น ๆ อย่างต่อเนื่อง แน่นอนว่าการทำเกษตรไม่ว่าจะเพื่อยังชีพหรือเพื่อจำหน่ายก็ตาม ธาตุอาหารส่วนหนึ่งย่อมสูญหายไปจากระบบนิเวศการเกษตรจากการบริโภคผลผลิต

ดังนั้น เกษตรกรจำเป็นต้องหาวิธีการที่เหมาะสมในการหาธาตุอาหารจากภายนอกฟาร์มมาชดเชยส่วนที่สูญเสียไป แต่ปัญหาการสูญเสียธาตุอาหารในฟาร์มที่สำคัญกว่าก็คือ การสูญเสียธาตุอาหารในดินที่เกิดขึ้นจากการชะล้างหน้าดิน การกัดเซาะของลม ฝนและน้ำ ธาตุอาหารที่ไหลลงดินลึกชั้นล่าง รวมถึงที่สูญเสียไปทางอากาศ ดังนั้น เกษตรอินทรีย์จึงให้ความสำคัญกับการป้องกันการสูญเสียธาตุอาหารที่เกิดจากระบบการผลิต โดยมีเป้าหมายเพื่อลดการพึ่งพาแหล่งธาตุอาหารจากภายนอกฟาร์มที่มากเกินไป แนวทางการหมุนเวียนธาตุอาหารในฟาร์มอาศัยหลักการทางธรรมชาติ ด้วยการให้ธาตุอาหารพืชที่อยู่ในรูปของอินทรีย์วัตถุที่สามารถย่อยสลายได้โดยจุลินทรีย์ซึ่งจะทำให้วงจรธาตุอาหารหมุนเวียนได้อย่างต่อเนื่อง ตัวอย่างของการหมุนเวียนธาตุอาหารในแนวทางเกษตรอินทรีย์ที่สำคัญ คือ การใช้ปุ๋ยหมัก การคลุมดินด้วยอินทรีย์วัตถุ การปลูกพืชเป็นปุ๋ยพืชสด และการปลูกพืชหมุนเวียน เป็นต้น

2. ความอุดมสมบูรณ์ของธาตุอาหารในดิน ถือได้ว่าเป็นหัวใจของเกษตรอินทรีย์ ผิวดินในระบบนิเวศป่าธรรมชาติจะมีเศษซากพืชและใบไม้ป่าปกคลุมอยู่ตลอดเวลา ซึ่งอินทรีย์วัตถุที่คลุมดินนี้ นอกจากจะช่วยป้องกันการกัดเซาะและการพังทลายของหน้าดินแล้ว ยังมีส่วนสำคัญที่ทำให้ดินมีความอุดมสมบูรณ์มากขึ้น เพราะอินทรีย์วัตถุเหล่านี้เป็นอาหารของสิ่งมีชีวิตและจุลินทรีย์ที่อยู่ในดิน ดังนั้น การมีอินทรีย์วัตถุคลุมหน้าดินจึงทำให้ดินมีชีวิตขึ้น

เมื่ออินทรีย์วัตถุเหล่านี้ย่อยสลายผุพัง ก็จะทำให้ดินร่วนซุย และสามารถเก็บกักน้ำและธาตุอาหารต่าง ๆ ได้เพิ่มมากขึ้น ดินจึงมีความชื้นอยู่ตลอดเวลาและมีธาตุอาหารเพียงพอให้กับพืชพรรณในบริเวณดังกล่าวเจริญเติบโตได้อย่างสมบูรณ์แข็งแรง

ดังนั้น หลักการของการทำเกษตรอินทรีย์จึงจำเป็นต้องหาอินทรีย์วัตถุต่าง ๆ มาคลุมหน้าดินอยู่เสมอ ไม่ว่าจะเป็นฟาง ใบไม้ หรือแม้แต่พืชขนาดเล็ก ซึ่งอินทรีย์วัตถุเหล่านี้จะกลายเป็นอาหารของสิ่งมีชีวิตและจุลินทรีย์ในดิน ทำให้ดินฟื้นกลับมามีชีวิตอีกครั้งหนึ่ง นอกจากนี้การไม่ใช้สารเคมีต่าง ๆ ที่เป็นอันตรายต่อสิ่งมีชีวิตและจุลินทรีย์ในดิน เช่น สารเคมีกำจัดศัตรูพืช เป็นการช่วยทำให้ดินสามารถฟื้นความสมบูรณ์ของตัวเองได้อย่างรวดเร็ว เมื่อดินมีความสมบูรณ์พืชที่ปลูกแข็งแรง มีความต้านทานต่อโรคและแมลง รวมทั้งให้ผลผลิตสูง

3. ความหลากหลายที่สัมพันธ์กันอย่างสมดุลในระบบนิเวศ นิเวศป่าธรรมชาติมีพืชพรรณและสิ่งมีชีวิตต่าง ๆ อยู่ร่วมกันอย่างหลากหลาย สิ่งมีชีวิตต่างๆ เหล่านี้ มีทั้งที่พึ่งพาอาศัยกัน แข่งขันกัน หรือเป็นอาหารของสิ่งมีชีวิตอีกชนิดหนึ่ง แต่ต่างก็สามารถดำรงอยู่ร่วมกันได้อย่างสมดุลและมีเสถียรภาพ พืชพรรณต่าง ๆ แม้จะมีแมลงหรือศัตรูที่กินพืชนั้นเป็นอาหารบ้าง แต่ก็ไม่ได้ทำลายพืชนั้นจนเสียหายไปทั้งหมด ทั้งนี้เพราะพืชเองก็มีความสามารถที่จะฟื้นฟูตัวเองจากการทำลายศัตรูพืชได้ และนอกจากนี้เมื่อมีแมลงศัตรูพืชเกิดขึ้นมากก็จะมีสิ่งมีชีวิตอื่นที่เป็นศัตรูตามธรรมชาติมาควบคุมประชากรของศัตรูพืชให้ลดลงอยู่ในภาวะที่สมดุล

จากหลักการนี้เอง การทำเกษตรอินทรีย์จะต้องหาสมดุลของการเพาะปลูกพืชที่หลากหลาย ไม่ว่าจะเป็นการปลูกพืชร่วมหลายชนิดในเวลาเดียวกัน หรือเหลื่อมเวลากัน ตลอดจนการปลูกพืชหมุนเวียนต่างชนิดกัน รวมทั้งการเลี้ยงสัตว์ ทั้งนี้เป็นการทำเกษตรที่หลากหลายนับเป็นการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพมากกว่า และยังเป็นการลดความเสี่ยงจากปัญหาโรคและแมลงศัตรูพืชระบาดอีกด้วย

นอกจากนี้ การไม่ใช้สารเคมีกำจัดศัตรูพืชจะมีส่วนช่วยให้ศัตรูธรรมชาติสามารถแสดงบทบาทในการควบคุมศัตรูพืช ซึ่งเป็นการสร้างสมดุลนิเวศการเกษตรอีกรูปแบบหนึ่ง เพราะการใช้สารเคมีกำจัดศัตรูพืชจะทำลายศัตรูธรรมชาติในสัดส่วนที่มากกว่าศัตรูพืช ทำให้ศัตรูพืชกลับยิ่งระบาดรุนแรงมากขึ้นอีก

4. การอนุรักษ์และฟื้นฟูนิเวศการเกษตร แนวทางสำคัญของเกษตรอินทรีย์ก็คือ การอนุรักษ์ระบบนิเวศการเกษตรและสิ่งแวดล้อม ด้วยการปฏิเสธการใช้สารเคมีสังเคราะห์ทุกชนิด ทั้งนี้เพราะปัจจัยการผลิตที่เป็นสารเคมีสังเคราะห์ทำลายสมดุลของนิเวศการเกษตรและส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม การใช้สารเคมีกำจัดศัตรูพืชมีผลต่อสิ่งมีชีวิตต่าง ๆ ที่อยู่ในฟาร์มทั้งที่อยู่บนผิวดินและใต้ดิน เช่น สัตว์ แมลง และจุลินทรีย์ในกลไกธรรมชาติ

สิ่งมีชีวิตต่าง ๆ เหล่านี้มีบทบาทสำคัญในการสร้างสมดุลของนิเวศการเกษตร ไม่ว่าจะเป็นการช่วยควบคุมประชากรของสิ่งมีชีวิตอื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งศัตรูพืช หรือการพึ่งพาอาศัยกันในการดำรงชีวิต เช่น การผสมเกสร และการช่วยย่อยสลายอินทรีย์วัตถุ สิ่งมีชีวิตเหล่านี้ส่วนใหญ่มีทั้งที่เป็นประโยชน์ต่อพืชที่เกษตรกรเพาะปลูก หรืออย่างน้อยก็ไม่ได้สร้างผลเสียกับพืชที่ปลูกแต่อย่างใด แต่การใช้สารเคมีกำจัดศัตรูพืชนั้นมีผลทำลายสิ่งมีชีวิตทั้งหมด โดยเฉพาะอย่างยิ่งสิ่งมีชีวิตที่เป็นประโยชน์

ในขณะที่โรคและแมลงศัตรูพืชมักจะสามารถพัฒนาภูมิคุ้มกันต้านทานต่อสารเคมี ดังนั้น เมื่อมีการใช้สารเคมีกำจัดศัตรูพืชแมลงที่เป็นประโยชน์จึงถูกทำลายได้โดยง่าย

ในขณะที่แมลงศัตรูพืชสามารถอยู่รอดได้โดยไม่เป็นอันตราย แม้แต่ปุ๋ยเคมีก็มีผลเสียต่อจุลินทรีย์ และสิ่งมีชีวิตในดินทำให้สมดุลของนิเวศดินเสีย ดังนั้น เกษตรอินทรีย์จึงห้ามไม่ให้ใช้ปัจจัยการผลิตที่เป็นสารสังเคราะห์ทุกชนิดในการเพาะปลูก

นอกเหนือจากการอนุรักษ์แล้ว แนวทางเกษตรอินทรีย์ยังเน้นให้เกษตรกรต้องฟื้นฟูสมดุลและความอุดมสมบูรณ์ของระบบนิเวศด้วย ซึ่งหลักการนี้ทำให้เกษตรอินทรีย์มีความแตกต่างอย่างมากจากระบบเกษตรปลอดสารเคมีที่รู้จักกันในประเทศไทย

แนวทางหลักในการฟื้นฟูนิเวศการเกษตรก็คือ การปรับปรุงบำรุงดินด้วยอินทรีย์วัตถุ และการเพิ่มความหลากหลายทางชีวภาพ สำหรับระบบเกษตรอินทรีย์ ดินถือว่าเป็นกุญแจสำคัญ เพราะการปรับปรุงบำรุงดินทำให้ดินไม่ได้รับธาตุอาหารอย่างครบถ้วนและสมดุล จะช่วยให้ดินไม่แข็งแรง มีความต้านทานต่อการระบาดของโรคและแมลง อันจะทำให้เกษตรกรไม่จำเป็นต้องพึ่งพาการใช้สารเคมีกำจัดศัตรูพืช ทั้งยังสามารถเพิ่มผลผลิตได้อย่างยั่งยืนกว่าการเพาะปลูกด้วยระบบเกษตรเคมีอีกด้วย

นอกจากนี้ ผลผลิตของเกษตรอินทรีย์ยังมีรสชาติดีและมีคุณค่าทางโภชนาการที่ครบถ้วน นอกเหนือจากการปรับปรุงบำรุงดินแล้ว การเพิ่มความหลากหลายทางชีวภาพในไร่นาก็เป็นสิ่งจำเป็น นับเป็นเรื่องสำคัญต่อความยั่งยืนของระบบนิเวศการเกษตร เพราะการที่สิ่งมีชีวิตหลากหลายชนิดอยู่ร่วมกันย่อมก่อให้เกิดความเกื้อกูลและสมดุลของระบบนิเวศ ซึ่งจะช่วยเสริมสร้างกระบวนการและพลวัตทางธรรมชาติที่เกื้อหนุนต่อการทำเกษตรอินทรีย์อีกต่อหนึ่ง วิธีการเพิ่มความหลากหลายทางชีวภาพอาจทำได้หลายรูปแบบ เช่น การปลูกพืชร่วม พืชแซม พืชหมุนเวียน ไม้ยืนต้น หรือการฟื้นฟูแหล่งนิเวศธรรมชาติในไร่นาหรือบริเวณใกล้เคียง

5. การพึ่งพากลไกธรรมชาติในการทำเกษตร เกษตรอินทรีย์ตั้งอยู่บนปรัชญาแนวคิดที่ว่า การเกษตรที่ยั่งยืนต้องเป็นการเกษตรที่เป็นไปตามครรลองของธรรมชาติ ไม่ใช่การเกษตรที่ฝืนวิถีธรรมชาติ ดังนั้น การทำเกษตรจึงไม่ใช่การพยายามเอาชนะธรรมชาติ หรือการพยายามดัดแปลงธรรมชาติเพื่อการเพาะปลูก แต่เป็นการเรียนรู้จากธรรมชาติและปรับระบบการทำเกษตรให้เข้ากับวิถีแห่งธรรมชาติ

กลไกธรรมชาติที่สำคัญต่อการทำเกษตรอินทรีย์ ได้แก่ วงจรจากหมุนเวียนธาตุอาหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งวงจรไนโตรเจนและคาร์บอน วงจรการหมุนเวียนของน้ำ พลวัตของภูมิอากาศ และแสงอาทิตย์ รวมทั้งการพึ่งพากันของสิ่งมีชีวิตอย่างสมดุลในระบบนิเวศ ทั้งในเชิงของการเกื้อกูล การพึ่งพาและห่วงโซ่อาหาร ตามที่ต่างๆ ทั่วโลกย่อมมีระบบนิเวศและกลไกธรรมชาติที่แตกต่างกันออกไป เกษตรกรที่ทำเกษตรอินทรีย์จึงจำเป็นที่จะต้องเรียนรู้ถึงสภาพเงื่อนไขของ

ท้องถิ่นที่ตนเองทำการเกษตรอยู่ การหมั่นสังเกต เรียนรู้ วิเคราะห์ สังเคราะห์ และทำการทดลอง เป็นกระบวนการเรียนรู้ที่ต้องดำเนินการไปอย่างต่อเนื่อง เพื่อที่ว่าระบบฟาร์มเกษตรอินทรีย์ของเกษตรกรแต่ละรายจะได้ใช้ประโยชน์จากกลไกธรรมชาติและสภาพนิเวศท้องถิ่นอย่างเต็มที่

6. การพึ่งพาตนเองด้านปัจจัยการผลิต เกษตรอินทรีย์มีแนวทางที่มุ่งให้เกษตรกรพยายามผลิตปัจจัยการผลิตต่าง ๆ เช่น ปุ๋ยอินทรีย์ เมล็ดพันธุ์ ฯลฯ ด้วยตนเองในฟาร์มให้ได้มากที่สุด แต่ในกรณีที่เกษตรกรไม่สามารถผลิตได้ เกษตรกรก็สามารถซื้อหาปัจจัยการผลิตจากภายนอกฟาร์มได้ แต่ควรเป็นปัจจัยการผลิตที่มีอยู่แล้วในท้องถิ่น แนวทางนี้เป็นไปตามหลักการสร้างสมดุลของวงจรธาตุอาหารที่กระตุ้นให้เกษตรกรพยายามจัดสมดุลของวงจรธาตุอาหารในระบบที่เล็กที่สุด และมีความสอดคล้องกับนิเวศของท้องถิ่น อันจะช่วยสร้างเสถียรภาพและความยั่งยืนของระบบการผลิตในระยะยาว

นอกจากนี้ การเลือกใช้ปัจจัยการผลิตที่มีอยู่ในท้องถิ่นยังเป็นการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ และลดปัญหาผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการขนย้ายปัจจัยการผลิตเป็นระยะเวลายาวไกลๆ การพึ่งพาตนเองด้านปัจจัยการผลิตยังมีนัยทางเศรษฐกิจและสังคมที่สำคัญ กล่าวคือ เกษตรอินทรีย์ไม่ใช่เพียงแค่เทคนิคการผลิต แต่เป็นวิถีชีวิตและกระบวนการทางสังคม

จากประสบการณ์ของการพัฒนาระบบเกษตรเคมีที่ผ่านมา เกษตรกรสูญเสียการเข้าถึงและการควบคุมปัจจัยการผลิตและกระบวนการผลิตในเกือบทุกขั้นตอน จำเป็นต้องพึ่งพิงองค์กรภาครัฐและธุรกิจเอกชนในการจัดหาปัจจัยการผลิตและเทคโนโลยีการผลิตเกือบทุกด้านจนเกษตรกรเองไม่ต่างไปจากแรงงานรับจ้างในฟาร์มที่ทำงานในที่ดินของตนเอง การส่งเสริมการพึ่งพาตนเองของเกษตรกรในระบบเกษตรอินทรีย์จึงเป็นส่วนหนึ่งของการสร้างความเข้มแข็งและความเป็นอิสระของเกษตรกร ซึ่งจะมีส่วนสำคัญในการพัฒนาประชาธิปไตยระดับรากหญ้าอีกด้วย

การรับรองมาตรฐานเกษตรอินทรีย์

การรับรองมาตรฐานเป็นกระบวนการปฏิบัติ เพื่อยืนยันว่าผลิตภัณฑ์และบริการเป็นไปตามข้อกำหนดของมาตรฐาน ซึ่งการรับรองนี้อาจดำเนินการโดยหน่วยงานที่ผลิตผลิตภัณฑ์ (first party) หรือให้บริการนั่นเอง หรือหน่วยงานที่เป็นผู้ซื้อผลิตภัณฑ์หรือบริการนั้น (second party) หรือโดยหน่วยงานอิสระที่ไม่ได้เป็นทั้งผู้ผลิต ผู้ให้บริการ หรือผู้ซื้อ (third party)

ความเป็นอิสระของหน่วยงานรับรองนี้ไม่ได้หมายความว่า หน่วยงานนั้นจะต้องเป็นหน่วยงานที่เป็นกลางแต่เพียงอย่างเดียว เช่น หน่วยงานราชการ หน่วยงานวิชาการ ความเป็นอิสระของ

หน่วยงานอาจเกิดขึ้นได้จากการมีโครงสร้างที่มีสมมูลของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับเกษตรอินทรีย์ โดยไม่มีกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งมีอำนาจผูกขาด หรือควบคุมกระบวนการตรวจและการรับรองมาตรฐาน

องค์การมาตรฐานสากล (International Standardization Organization) นิยามความหมายของการรับรอง (certification) ว่า เป็นขั้นตอนปฏิบัติที่หน่วยงานอิสระให้คำรับรองเป็นลายลักษณ์อักษรว่า ผลิตภัณฑ์กระบวนการผลิตหรือบริการนั้น เป็นไปตามเกณฑ์ข้อกำหนดที่ตั้งไว้ (ISO Guide 2) การรับรองมาตรฐานไม่ได้มีเฉพาะแต่ในผลิตภัณฑ์เกษตรอินทรีย์ การรับรองนั้นเกิดขึ้นมาเป็นเวลานาน และมีการใช้การรับรองผลิตภัณฑ์ บริการ หรือแม้แต่ระบบคุณภาพ ซึ่งการรับรองระบบคุณภาพนี้เองทำให้ผู้บริโภคเริ่มตระหนักและให้ความสำคัญกับการรับรองมากขึ้น

โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การรับรองระบบคุณภาพตามเกณฑ์ของ ISO เช่น ISO 9002 ISO 14000 หรือ Good Manufacturing Practice: GMP, Hazards Analysis and Critical Control Point: HACCP เป็นต้น

การรับรองเกษตรอินทรีย์นั้น เป็นระบบที่ผสมผสานการรับรองผลิตภัณฑ์กับการรับรองระบบคุณภาพเข้าด้วยกัน เพราะสิ่งที่เป็นหัวใจของการรับรองมาตรฐานเกษตรอินทรีย์ก็คือ การรับรองระบบและกระบวนการผลิต

ดังนั้น การรับรองมาตรฐานเกษตรอินทรีย์จึงไม่ได้สนใจเฉพาะแต่ความเป็นเกษตรอินทรีย์ของผลิตภัณฑ์ แต่ให้ความสำคัญกับขั้นตอนปฏิบัติในการผลิตตั้งแต่ปลูก เก็บเกี่ยว จนถึง การแปรรูป บรรจุ และจำหน่ายด้วย เพราะความหมายของเกษตรอินทรีย์นั้นครอบคลุมการปฏิบัติในฟาร์มและในการจัดการผลผลิตหลังการเก็บเกี่ยว ตลอดจนการแปรรูปผลผลิตนั้น ซึ่งคุณภาพหรือความเป็นเกษตรอินทรีย์ของผลิตภัณฑ์ไม่สามารถตอบวัดได้จากการนำผลิตภัณฑ์มาทดสอบในห้องปฏิบัติการ (laboratory testing) แต่ได้จากการตรวจสอบขั้นตอนและวิธีการเพาะปลูกและการจัดการผลผลิต เช่น การใช้ปุ๋ยเคมี การรักษาความหลากหลายทางชีวภาพไม่อาจตรวจประเมินได้จากการทดสอบผลิตภัณฑ์ในห้องปฏิบัติแต่จะต้องใช้วิธีการตรวจประเมินฟาร์มเป็นหลัก

แต่อย่างไรก็ตาม ในบางกรณีการทดสอบผลิตภัณฑ์ในห้องปฏิบัติอาจเป็นเครื่องมือหนึ่งในการประเมินการละเมิดหรือการไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานของผู้ผลิต ผู้ประกอบการได้ เช่น การสุ่มตรวจผลิตภัณฑ์อาจช่วยในการประเมินว่า เกษตรกร ผู้ผลิตอาจแอบใช้สารเคมีกำจัดศัตรูพืชที่ไม่อนุญาตให้ได้ หรืออาจละเลยไม่จัดทำแนวกันชนที่ดีพอที่จะป้องกันการปนเปื้อนจากละอองของสารเคมีที่มีการใช้แปลงข้างเคียง

ในการรับรองมาตรฐานเกษตรอินทรีย์ แม้ว่าในท้ายสุดจะมีแต่เพียงว่าผู้ผลิตผู้ประกอบการได้รับประกาศนียบัตรจากหน่วยงานรับรองว่าได้รับการรับรองและอนุญาตให้ใช้ตรา

เกษตรอินทรีย์ของหน่วยรับรองบนผลิตภัณฑ์ เพื่อแสดงให้เห็นให้ผู้บริโภคได้รับรู้และมีความมั่นใจว่า ผลิตภัณฑ์เป็นผลิตภัณฑ์เกษตรอินทรีย์ตามเกณฑ์มาตรฐานของหน่วยรับรอง แต่ในทางปฏิบัติแล้ว ไม่ใช่แค่ผลิตภัณฑ์เท่านั้นที่ได้รับการรับรองมาตรฐาน แต่กระบวนการตรวจและรับรองมาตรฐาน นั้นให้การรับรองมาตรฐานทั้งกับเกษตรกร พื้นที่ผลิต ระบบการบริหารจัดการฟาร์ม และระบบการจัดการผลผลิตของผู้ผลิตด้วย

ทั้งนี้เพราะว่า ในระบบการตรวจและการรับรองมาตรฐานนั้นจะไม่มีทางที่จะให้เกิดความมั่นใจได้เต็มที่จากผู้ผลิต ผู้ประกอบการจะดำเนินการให้เป็นไปตามเกณฑ์ข้อกำหนดของมาตรฐานตลอดเวลา เพราะการดำเนินการดังกล่าวจะมีความยุ่งยากที่ไม่อาจเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ เช่น การไปเฝ้าชมในฟาร์มของเกษตรกรผู้ผลิตทุกแปลง ตลอดทั้ง 24 ชั่วโมง ทุกวัน เพื่อจะทำให้เกิดความมั่นใจว่าไม่มีการใช้ปัจจัยการผลิตที่เป็นสารเคมีสังเคราะห์ที่ห้ามใช้ในระบบเกษตรอินทรีย์ หน่วยงานรับรองมาตรฐานจึงต้องประเมินความเสี่ยงดังกล่าว โดยการสัมภาษณ์ความรู้ความเข้าใจในเรื่องเกษตรอินทรีย์กับเกษตรกรผู้ผลิต รวมทั้งประเมินลักษณะท่าทางและความน่าเชื่อถือของเกษตรกรผู้นั้นว่าจะปฏิบัติตามมาตรฐานเกษตรอินทรีย์ตลอดเวลาในทุกแปลงการผลิตจริง

ส่วนพื้นที่การผลิตก็เช่นกัน จะได้รับการรับรองมาตรฐานว่าเป็นพื้นที่เพาะปลูกเกษตรอินทรีย์ไปพร้อมกัน ซึ่งการรับรองพื้นที่การผลิตนี้ทำให้เมื่อเกษตรกรเปลี่ยนพืชที่เพาะปลูกในปีถัดไป พืชเหล่านั้นก็จะได้รับการรับรองโดยไม่ต้องผ่านขั้นตอนของระยะปรับเปลี่ยนอีก หรือแม้แต่ในกรณีที่เกิดเหตุสุดวิสัยที่ทำให้ผลผลิตสูญเสียสถานะความเป็นเกษตรอินทรีย์ โดยไม่ใช่ความผิดพลาดของเกษตรกร เช่น เพื่อนบ้านฉีดพ่นสารเคมีกำจัดศัตรูพืช ที่ฟุ้งกระจายมาปนเปื้อนผลผลิตในระหว่างการขนส่ง หรือหน่วยราชการฉีดพ่นสารเคมีกำจัดยุง แล้วปนเปื้อนผลผลิตที่เก็บไว้ในโรงเก็บผลผลิตของสถานที่แปรรูป หน่วยงานรับรองอาจยกเลิกการรับรองผลผลิตรุ่นนั้น โดยไม่จำเป็นต้องยกเลิกการรับรองพื้นที่การผลิตที่ได้รับการรับรองแล้ว หรือเมื่อเกษตรกรโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินที่ได้รับการรับรองให้กับลูกหลานหรือผู้อื่น ถ้าผู้รับกรรมสิทธิ์ที่ดินต้องการทำเกษตรอินทรีย์ต่อก็สามารถดำเนินการได้โดยการรับรองพื้นที่ยังมีผลต่อเนื่อง ไม่จำเป็นต้องเริ่มต้นระยะปรับเปลี่ยนใหม่อีก

ส่วนการรับรองระบบการบริหารจัดการฟาร์ม และระบบการจัดการผลผลิตนั้นก็เป็นส่วนหนึ่งของการรับรองมาตรฐานเกษตรอินทรีย์ ในลักษณะของการรับรองระบบคุณภาพ กล่าวคือ การรับรองจะมีผลต่อเนื่องตราบเท่าที่ระบบการบริหารจัดการฟาร์ม และระบบการจัดการผลผลิตยังไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงไป ซึ่งทำให้เกษตรกรสามารถที่จะทำการเพาะปลูกในฤดูถัดไป

หรือจัดการผลผลิตในครั้งถัดไป โดยผลผลิตนั้นยังคงได้รับการรับรองมาตรฐานว่าเป็นผลผลิตเกษตรอินทรีย์ โดยไม่ต้องมีการตรวจสอบซ้ำจากหน่วยรับรองอีก

หลักการของการรับรองมาตรฐาน มีหลักการสำคัญคล้ายกันกับการรับรองมาตรฐานอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็น GMP HACCP การเกษตรที่ดีที่เหมาะสม (Good Agricultural Practice: GAP) หรือแม้แต่การรับรองมาตรฐานระบบคุณภาพของ ISO แต่เนื่องจากประวัติศาสตร์และพัฒนาการของเกษตรอินทรีย์ที่เริ่มต้นจากกลุ่มเกษตรกรผู้ผลิตและผู้บริโภคโดยตรง ทำให้การรับรองมาตรฐานเกษตรอินทรีย์มีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างออกไปบ้างโดยรวมแล้ว การรับรองมาตรฐานเกษตรอินทรีย์จะตั้งอยู่บนหลักการดังต่อไปนี้

1. ความเป็นกลาง ความเป็นกลาง (neutrality) ของหน่วยงานรับรองถือเป็นหลักการประการสำคัญในลำดับเบื้องต้น กล่าวคือ หน่วยงานรับรองจะต้องมีโครงสร้างที่เป็นกลางอิสระจากการครอบงำของผลประโยชน์ทางธุรกิจ จากกลุ่มผลประโยชน์กลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง แต่ทั้งนี้ไม่ได้หมายความว่า หน่วยงานรับรองจะเป็นองค์กรผู้ผลิตหรือมีผู้ผลิต ผู้ประกอบการเข้าเป็นกรรมการหรือเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานไม่ได้ เพราะปัจจัยที่ทำให้เกิดความอิสระและความเป็นกลางของหน่วยงานรับรองจะขึ้นอยู่กับว่า โครงสร้างการบริหารขององค์กรประกอบขึ้นด้วยตัวแทนจากกลุ่มที่มีส่วนเกี่ยวข้องที่หลากหลายมากน้อยเพียงใด ถ้ามีองค์ประกอบของตัวแทนที่หลากหลาย (balance of interest) โดยไม่มีกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งมีจำนวนมากจนครอบงำการตัดสินใจขององค์กรก็ย่อมทำให้องค์กรมีโครงสร้างที่มีความเป็นกลางได้เช่นกัน

นอกจากนี้ การมีตัวแทนองค์กรที่หลากหลายทำให้เกิดการมีส่วนร่วมจากฝ่ายต่าง ๆ มากกว่า โดยเฉพาะอย่างยิ่งการทำงานของหน่วยรับรองจะต้องมีการเรียนรู้และปรับปรุงมาตรฐานและวิธีการทำงานให้ก้าวรุดหน้าไปพร้อม ๆ กันกับการพัฒนาของกระบวนการเกษตรอินทรีย์ ยิ่งทำให้มีความจำเป็นที่หน่วยงานรับรองจะต้องเกาะติดกับการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในวงการเกษตรอินทรีย์ด้วย นอกจากนี้ การมีตัวแทนหลากหลายในองค์กรยังเป็นหลักประกันการแทรกแซงจากหน่วยงานภายนอก เพราะการแทรกแซงหรือครอบงำจะเกิดขึ้นได้ยากกว่าการที่หน่วยงานที่ไม่มีตัวแทนบริหารจากภายนอก

นอกเหนือจากเรื่องความเป็นอิสระของโครงสร้างองค์กรแล้ว หน่วยงานรับรองจะต้องมีระบบในการจัดการผลประโยชน์เกี่ยวข้องและผลประโยชน์ทับซ้อน (conflict of interest) ของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้วย การมีผลประโยชน์เกี่ยวข้องและผลประโยชน์ทับซ้อนของเจ้าหน้าที่ถือว่าเป็นเรื่องปกติทั่วไปในหน่วยรับรอง เพราะเจ้าหน้าที่ขององค์กรอาจเคยทำงานหรือเคยมีสัมพันธ์ทางธุรกิจกับผู้ที่เกี่ยวข้องการรับรอง รวมถึงอาจมีญาติพี่น้องที่มีสัมพันธ์ทางธุรกิจอยู่กับผู้ขอการรับรอง

ซึ่งหน่วยงานรับรองจำเป็นต้องทราบถึงความสัมพันธ์เหล่านั้นไม่ว่าจะเป็นจะเป็นความสัมพันธ์เชิงลบ (positive of negative conflict) และจะต้องจัดการป้องกันไม่ให้ความสัมพันธ์เหล่านี้มีผลต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในการตรวจและรับรองมาตรฐานของผู้ขอการรับรองรายนั้นๆ หลักการเรื่องความเป็นกลางนี้ครอบคลุมถึงการดำเนินการโดยไม่มีการเลือกปฏิบัติ (non discrimination) โดยหน่วยงานรับรองจะต้องถือปฏิบัติต่อเกษตรกรทุกคนอย่างเท่าเทียม กฎเกณฑ์และขั้นตอนที่ใช้ปฏิบัติกับเกษตรกรทุกรายจะต้องเสมอเหมือนกัน โดยไม่มีการเลือกใช้เนื่องจากความแตกต่างด้านสังคม หรือเหตุผลทางการเมือง

นอกจากนี้ หน่วยงานรับรองจะต้องมีวิธีการตรวจและรับรองที่เป็นธรรม ไม่เอนเอียง (objectivity) มีหลักวิธีในการตรวจประเมินที่เป็นขั้นตอนที่ชัดเจนรวมทั้งจะต้องมีกลไกในการรับฟังและพิจารณาคำอุทธรณ์จากผู้ขอการรับรองอีกด้วย

2. ความโปร่งใส ความโปร่งใสของการรับรองมาตรฐานเกษตรอินทรีย์หมายความว่า การที่เกษตรกรผู้ผลิต รวมถึงผู้บริโภค จะต้องรับทราบถึงกลไกการดำเนินงานโดยพื้นฐานของกระบวนการรับรองมาตรฐาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวกับขั้นตอนการดำเนินการและหลักเกณฑ์ในการตัดสินใจในการรับรอง โดยความโปร่งใสดังกล่าวนี้ ไม่ได้หมายความว่าข้อมูลทุกอย่างจะเป็นที่เปิดเผยกับสาธารณะ เพราะอาจมีข้อมูลที่เป็นเรื่องส่วนตัวหรือความลับทางการค้าที่เกษตรกรหรือผู้ผลิตไม่ต้องการให้ผู้อื่นได้รับทราบสิ่งที่เป็นปัจจัยสำคัญของความโปร่งใสก็คือ หลักเกณฑ์ของการตัดสินใจรับรองฟาร์มหรือหน่วยการผลิต ซึ่งจะต้องมีความชัดเจน รวมถึงเหตุผลว่าฟาร์มหรือหน่วยการผลิต ซึ่งจะต้องมีความชัดเจน รวมถึงเหตุผลว่าฟาร์มหรือหน่วยการผลิตใดไม่สามารถได้รับการรับรองได้ ดังนั้น หน่วยรับรองจำเป็นต้องมีเอกสารที่อธิบายถึงกระบวนการรับรองและเกณฑ์ในการรับรอง ที่เปิดเผยให้คนที่สนใจทั่วไปสามารถรับทราบได้ ในการทำงานของหน่วยงานรับรองจะต้องเข้าถึงข้อมูลที่เป็นเรื่องส่วนตัวหรือเป็นข้อมูลที่เป็นความลับทางการค้าของผู้ผลิต ผู้ประกอบการ ซึ่งหน่วยงานรับรองจะต้องมีการจัดการข้อมูลอย่างระมัดระวัง ไม่เปิดเผยข้อมูลที่ได้โดยไม่ได้รับอนุญาตจากผู้ผลิต ผู้ประกอบการ

3. ความเป็นมืออาชีพ ความเป็นมืออาชีพ หรือความสามารถในการปฏิบัติงาน (competency) เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องมีความมั่นใจในการดำเนินงานของหน่วยงานรับรอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้บริโภค ซึ่งจะต้องมีความมั่นใจในการตรวจสอบรับรองของหน่วยงานรับรองก่อน จึงจะเลือกซื้อผลิตภัณฑ์ที่ได้รับการรับรองจากหน่วยงานรับรองนั้น ความเป็นมืออาชีพนี้ หมายความว่า หน่วยงานรับรองจะต้องมีการบริหารทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งงบประมาณ บุคลากร และเครื่องมืออุปกรณ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของบุคลากรนั้น

หน่วยงานรับรองจะต้องมีระบบการบริหารบุคคลที่ดี เริ่มตั้งแต่เกณฑ์คุณสมบัติในการคัดเลือกเจ้าหน้าที่แต่ละตำแหน่ง

การฝึกอบรมเบื้องต้นก่อนเริ่มปฏิบัติงาน การฝึกอบรมต่อเนื่องเพื่อเพิ่มพูนประสบการณ์และความรู้ และการประเมินผลการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่เป็นประจำ นอกจากนี้จะต้องมีการจัดวางระบบความรับผิดชอบ (responsibility) และตรวจสอบได้ (accountability) อย่างชัดเจน รวมถึงในกรณีที่หน่วยงานรับรองบางแห่งมีการว่าจ้างบุคคลภายนอกเข้ามาช่วยปฏิบัติหน้าที่บางส่วนของกระบวนการตรวจและรับรองมาตรฐานจะต้องมีการกำหนดหน้าที่รับผิดชอบ และการกำหนดให้ผู้รับจ้างนั้นต้องปฏิบัติตามหลักการและกฎเกณฑ์ของหน่วยรับรอง เช่นเดียวกันกับเจ้าหน้าที่ของหน่วยรับรองเอง

ในส่วนของความสามารถของระบบงานนั้น หน่วยรับรองจำเป็นต้องนำหลักการเรื่องการบริหารคุณภาพมาใช้ (quality management) เพื่อที่จะทำให้เกิดการพัฒนาคุณภาพของการบริการอย่างต่อเนื่อง (continuous quality improvement) โดยมีกลไกในการตรวจประเมินภายในของการทำงานในส่วนต่างๆ ขององค์กรเป็นประจำ (regular internal audit) และดำเนินการในการแก้ไขและปรับปรุงข้อบกพร่องอย่างมีประสิทธิภาพ

มาตรฐานเกษตรอินทรีย์ และข้อกำหนดในการรับรอง

มาตรฐานเกษตรอินทรีย์ไม่ใช่คู่มือแนะนำวิธีการผลิต หรือวิธีการปฏิบัติที่ดีและเหมาะสม แต่เป็นเกณฑ์ข้อกำหนดขั้นต่ำที่เกษตรกรผู้ผลิตจะต้องปฏิบัติตาม และหน่วยงานรับรองจะใช้เป็นเกณฑ์ในการตรวจประเมินการผลิต และตัดสินใจในการรับรองฟาร์มที่ได้ปฏิบัติตามเกณฑ์มาตรฐานนั้นๆ ในการกำหนดมาตรฐานโดยส่วนใหญ่ ซึ่งเป็นการดำเนินการโดยองค์กรภาคเอกชน ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับเกษตรอินทรีย์กลุ่มต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นเกษตรกรผู้ผลิต ผู้ประกอบการ ผู้ค้า ผู้บริโภค รวมทั้งนักสิ่งแวดล้อม และนักวิชาการด้านต่างๆ จะร่วมกันในการให้ความคิดเห็นและตัดสินใจในการกำหนดเกณฑ์มาตรฐานในแต่ละข้อความคาดหวังหรือการให้คุณค่าของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องต่อเกษตรอินทรีย์จะถูกตรวจสอบและยอมรับหรือปฏิเสธ โดยเกษตรกรผู้ผลิต ซึ่งแสดงให้เห็นว่าความคาดหวังดังกล่าวสามารถปฏิบัติได้เป็นจริงมากน้อยเพียงใด

ดังนั้น มาตรฐานจึงเปรียบเสมือนหนึ่งเป็นกระบวนการแปลความคาดหวังและคุณค่าของเกษตรอินทรีย์ให้เป็นรูปธรรมในทางปฏิบัติ นอกจากนี้ในกระบวนการตัดสินใจกำหนดมาตรฐานนั้น จะต้องมีการสร้างฉันทามติ (consensus building) เพื่อผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งหมดยอมรับ

ดังนั้น ข้อตกลงในมาตรฐานจึงเปรียบเหมือนเป็นสัญญาประชาคม ระหว่างผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งหมด นอกจากนี้ สัญญาประชาคมนี้ได้มีการกำหนดรายละเอียดกระบวนการผลิตไว้อย่างค่อนข้างชัดเจน ทำให้มาตรฐานเกษตรอินทรีย์ จึงมีสถานะเสมือนหนึ่งเป็นคำนิยามของเกษตรอินทรีย์ไปพร้อมกันด้วย จะเห็นได้ว่า มาตรฐานเกษตรอินทรีย์เป็นภาพสะท้อนของสถานการณ์การผลิตและการแปรรูปผลผลิตเกษตรอินทรีย์ ที่เกษตรกรได้พัฒนายกระดับความสามารถในการทำการผลิตและแปรรูปให้ก้าวรุดหน้ามากขึ้น

มาตรฐานเกษตรอินทรีย์จึงไม่ใช่มาตรฐานที่หยุดนิ่ง ไม่เปลี่ยนแปลง แต่เป็นสถานการณ์ที่ยังสามารถมีการแปรเปลี่ยนได้ตลอดเวลา ตามสถานการณ์ของการผลิตเกษตรอินทรีย์ที่นับวันมีแต่จะก้าวรุดหน้าขึ้นไปเรื่อย ๆ ทั้งนี้ข้อกำหนดต่าง ๆ ประกอบไปด้วย

1. ระบบนิเวศการเกษตร ระบบการผลิตเกษตรอินทรีย์ต้องเอื้ออำนวยต่อการอนุรักษ์และฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม ซึ่งผู้ผลิตจะต้องดำเนินการในการอนุรักษ์และฟื้นฟูความหลากหลายทางชีวภาพและสภาพนิเวศท้องถิ่นดั้งเดิมไว้ เพื่อให้พืชพรรณและสัตว์ท้องถิ่นสามารถมีที่อยู่อาศัยได้อย่างเพียงพอ ซึ่งพื้นที่อนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพนี้อาจเป็นพื้นที่ที่ไม่ได้ใช้ในการผลิตและไม่มีการใช้ปุ๋ยอินทรีย์อย่างจริงจัง เช่น ทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์ที่ไม่ได้มีการเพาะปลูกหญ้าสำหรับเป็นอาหารสัตว์ สวนผลไม้ดั้งเดิม แนวกันชนที่เป็นไม้พุ่ม พื้นที่ป่าที่เป็นส่วนหนึ่งของฟาร์ม พื้นที่ที่ปล่อยให้ดินฟื้นตัว พักตัวระยะยาว ที่มีความหลากหลายทางชีวภาพสูง พื้นที่ริมน้ำ ห้วย พื้นที่ชุ่มน้ำ พื้นที่ชุ่มน้ำ เช่น ป่าบุง ป่าทาม พื้นที่ที่เป็นเส้นทางเดินของสัตว์ป่า ที่ปล่อยให้เป็นไปตามสภาพธรรมชาติ

นอกเหนือจากการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพแล้ว เกษตรอินทรีย์ยังจำเป็นต้องมีมาตรการในการอนุรักษ์ดินและน้ำอย่างจริงจังอีกด้วย โดยในการอนุรักษ์ดินนั้นครอบคลุมตั้งแต่การป้องกันการชะล้างพังทลายของหน้าดิน การอัดแน่นของหน้าดิน ดินเค็ม และการเสื่อมสภาพของดินด้วยเหตุปัจจัยอื่น ๆ ส่วนการอนุรักษ์น้ำนั้นเป็นเรื่องของการใช้น้ำอย่างประหยัด ป้องกันไม่ให้เกิดน้ำเสียหรือปล่อยน้ำเสียลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะ การหมุนเวียนน้ำนำมาใช้ใหม่ ซึ่งอาจดำเนินการโดยการเพิ่มปริมาณอินทรีย์วัตถุในดิน การออกแบบวิธีและระยะเวลาของการเพาะปลูกอย่างเหมาะสม การใช้วิธีการให้น้ำที่มีประสิทธิภาพ ตลอดจนการออกแบบวางแผนการทำการเกษตรโดยคำนึงถึงเงื่อนไขข้อจำกัดของทรัพยากรน้ำที่มีอยู่ในท้องถิ่น

ประเด็นที่สำคัญอีกประการหนึ่ง ในข้อกำหนดมาตรฐานเกษตรอินทรีย์เรื่องนิเวศการเกษตรก็คือ การปฏิเสธการใช้สิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม (Genetically Modified Organisms: GMOs) รวมถึงผลิตภัณฑ์ที่ได้จากสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมในการผลิต แปรรูป และการจัดการ

ผลผลิตในระบบเกษตรอินทรีย์ ทั้งนี้เพราะสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมอาจสร้างผลกระทบต่อ
นิเวศการเกษตรที่ไม่อาจแก้ไขให้กลับคืนดั้งเดิม

เนื่องด้วยสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมอาจทำให้เกิดการปนเปื้อนทางพันธุกรรมกับพืช
พรรณท้องถิ่น และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง สิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมเหล่านี้สามารถขยายพันธุ์ได้
ด้วยตัวเอง ซึ่งจะทำให้ไม่สามารถที่จะกำจัดสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมที่หลงเหลือในระบบนิเวศ
ให้หมดสิ้นไปได้ การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและระบบนิเวศภายนอกกรอบ ๆ ฟาร์มเกษตร
อินทรีย์ก็เป็นส่วนหนึ่งที่สำคัญในมาตรฐานข้อกำหนดการผลิตเกษตรอินทรีย์ โดยเกษตรกรอย่าง
น้อยจะต้องบริหารจัดการฟาร์มโดยไม่ให้เกิดผลกระทบต่อระบบนิเวศรอบๆ ฟาร์ม หรือถ้าเป็นไปได้
เกษตรกรควรมีส่วนช่วยในการรับผิดชอบในการอนุรักษ์และฟื้นฟูระบบนิเวศรอบฟาร์มของ
ตนเอง ร่วมกับชุมชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ด้วย

นอกจากนี้ ในกรณีของการเก็บเกี่ยวผลผลิตจากป่าธรรมชาติ ผู้ประกอบการจะต้องไม่
ก่อให้เกิดผลกระทบด้านลบต่อสภาพนิเวศของป่าโดยรวม และการเก็บเกี่ยวนั้นต้องเป็นการเก็บ
เกี่ยวผลผลิตอย่างยั่งยืน คือ ไม่เก็บเกี่ยวผลผลิตจนเกินความสามารถในการผลิต หรือการฟื้นตัวของ
นิเวศธรรมชาติ

2. การปรับเปลี่ยนเข้าสู่ระบบเกษตรอินทรีย์ การเกษตรอินทรีย์เป็นการพัฒนาการ
บริหารจัดการฟาร์มที่สอดคล้องกับระบบนิเวศการเกษตร โดยอาศัยกลไกและวงจรธรรมชาติเป็น
เครื่องมือสำคัญในการทำการผลิต ดังนั้น การบริหารจัดการฟาร์มเกษตรอินทรีย์จึงเป็นการบริหาร
กิจกรรมต่าง ๆ ของฟาร์มให้เกิดความสมดุลเกื้อกูลกัน ไม่ว่าจะเป็นการปลูกพืช เลี้ยงสัตว์ และการ
อนุรักษ์นิเวศการเกษตร ซึ่งเกษตรกรจำเป็นต้องพัฒนาความรู้ทักษะและหมั่นสังเกต เพื่อที่จะ
พัฒนาการผลิตไปอย่างต่อเนื่อง

การปรับเปลี่ยนเข้าสู่ระบบเกษตรอินทรีย์ควรเริ่มจากการมีแผนการปรับเปลี่ยนที่
ชัดเจน โดยแผนการปรับเปลี่ยนดังกล่าวจะต้องสอดคล้องกับข้อกำหนดของมาตรฐาน โดยอาจจะ
ปรับเปลี่ยนฟาร์มทั้งหมดเข้าสู่เกษตรอินทรีย์พร้อมกันหรือค่อย ๆ ปรับเปลี่ยนบางส่วนของฟาร์ม
เข้าสู่ระบบเกษตรอินทรีย์ก็ได้ แต่ทั้งนี้แผนการปรับเปลี่ยนจะต้องระบุถึงขั้นตอนและระยะเวลาใน
การปรับเปลี่ยนฟาร์มทั้งหมดเข้าสู่เกษตรอินทรีย์ ในกรณีที่เกษตรกรไม่สามารถปรับเปลี่ยนฟาร์ม
ทั้งหมดเข้าสู่ระบบเกษตรอินทรีย์และจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนทีละส่วน ระบบการผลิตทั้งสองระบบ
จะต้องสามารถจัดแยกออกจากกันได้อย่างชัดเจน ทั้งในแง่ของการผลิตและระบบเอกสาร เพื่อ
ป้องกันการปะปนกันของปัจจัยการผลิตและผลผลิต ระยะเวลาของการปรับเปลี่ยนเป็นช่วงเวลา
ที่ฟาร์มปรับตัวเพื่อเข้าสู่ระบบเกษตรอินทรีย์ และพัฒนาสมดุลของระบบนิเวศในฟาร์ม รวมทั้ง

ช่วงเวลาในการปรับปรุงดิน ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีการกำหนดระยะเวลาขั้นต่ำสำหรับการปรับเปลี่ยนไว้

แต่อย่างไรก็ตาม ระยะปรับเปลี่ยนอาจมีการขยายเพิ่มขึ้นได้ โดยพิจารณาจากปัจจัย ประวัติการใช้สารเคมีในที่ดิน บริบทของระบบนิเวศประสพการณ์ของตัวเกษตรกร ส่วนเกษตรกรที่ได้รับเปลี่ยนพื้นที่บางส่วนเข้าสู่ระบบเกษตรอินทรีย์แล้วจะต้องพยายามดำเนินการบริหารพื้นที่นั้นในระบบเกษตรอินทรีย์ ไม่ใช่ปรับเปลี่ยนกลับสู่ระบบเกษตรเคมีสลับไปสลับมากับระบบเกษตรอินทรีย์ เพราะเป็นการก่อให้เกิดถึงความไม่จริงจังและเอาใจใส่ของเกษตรกรต่อแนวทางการผลิตเกษตรอินทรีย์

3. การผลิตพืช ในหลักการของข้อกำหนดมาตรฐานเกษตรอินทรีย์ เกษตรกรควรเลือกชนิดและพันธุ์พืชที่เหมาะสมกับสภาพนิเวศการเกษตรและภูมิอากาศของท้องถิ่นนั้น รวมทั้งควรเป็นพันธุ์ที่มีความต้านทานต่อโรคและแมลง ในระบบการปลูกพืชควรเลือกปลูกพืชที่หลากหลายชนิดและพันธุ์ เพื่อสร้างเสถียรภาพและความยั่งยืนของนิเวศฟาร์ม

นอกจากนี้ การปลูกพืชหลากหลายพันธุ์ยังเป็นการช่วยรักษาความหลากหลายของพันธุกรรมพืชไว้ด้วย ในการสร้างความหลากหลายของการปลูกพืชนี้ควรมีปลูกพืชหมุนเวียนที่มีพืชเป็นปุ๋ยพืชสดรวมอยู่ด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งพืชตระกูลถั่วและพืชที่มีระบบรากลึก โดยจัดระบบการปลูกพืชให้มีพืชคลุมดินอยู่ตลอดทั้งปี สำหรับเมล็ดพันธุ์พืชและส่วนขยายพันธุ์ควรเลือกพันธุ์จากแหล่งที่มีการผสมหรือปรับปรุงพันธุ์ด้วยวิธีการเกษตรอินทรีย์ และถ้าเป็นไปได้ควรเลือกพันธุ์ที่ได้จากการเพาะปลูกในระบบเกษตรอินทรีย์เป็นอันดับแรก ในกรณีที่ไม่สามารถหาเมล็ดพันธุ์ที่ปรับปรุงพันธุ์ และ/หรือเพาะปลูกด้วยวิธีการเกษตรอินทรีย์ จึงเลือกใช้พันธุ์จากแหล่งที่ไม่ใช่เกษตรอินทรีย์ซึ่งหน่วยงานรับรองบางแห่งอาจอนุญาตให้ใช้ได้เฉพาะแต่เมล็ดพันธุ์ที่ไม่ใช่เกษตรอินทรีย์ แต่ต้องไม่มีการคลุกสารเคมีป้องกันกำจัดศัตรู หรือบางแห่งอาจอนุญาตให้ใช้เมล็ดพันธุ์ที่มีการคลุกสารเคมีป้องกันกำจัดศัตรูพืช

ในกรณีที่ไม่สามารถหาเมล็ดพันธุ์ในลักษณะที่กล่าวมาข้างต้นได้ ในส่วนของการผลิตระดับฟาร์ม หน่วยงานรับรองมาตรฐานจะมีข้อกำหนดให้เกษตรกรผู้ผลิตบันทึกข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการผลิต เพื่อหน่วยงานรับรองจะสามารถทำการตรวจประเมินการผลิตได้ ซึ่งโดยทั่วไปการบันทึกข้อมูลมักจะประกอบด้วย การใช้ปัจจัยการผลิต แหล่งที่มา ชนิด จำนวน รวมถึงปริมาณการเก็บเกี่ยวผลผลิตและการจำหน่ายผลผลิต ซึ่งเกษตรกรนอกจากจะต้องจัดทำการบันทึกข้อมูลเหล่านี้ ยังอาจจำเป็นต้องเก็บหลักฐานเอกสารที่เกี่ยวข้อง เช่น ใบเสร็จการซื้อ ปัจจัยการผลิต และเอกสารการขายผลผลิต เป็นต้น

4. การจัดการดินและธาตุอาหาร การจัดการดินที่ดีที่เป็นพื้นฐานสำคัญของระบบเกษตรอินทรีย์ การปรับปรุงดินและการบริหารจัดการดินและธาตุอาหาร มีเป้าหมายเพื่อรักษาความอุดมสมบูรณ์ของดิน ซึ่งรวมถึงการจัดการให้มีธาตุอาหารอย่างเพียงพอกับพืชที่เพาะปลูกและเพิ่มพูนอินทรีย์วัตถุให้กับดินอย่างต่อเนื่อง โดยการสร้างกลไกของการหมุนเวียนธาตุอาหารในฟาร์ม รวมทั้งการป้องกันการชะล้างพังทลายของหน้าดินและการสูญเสียของธาตุอาหารอินทรีย์วัตถุที่ไถคืนให้กับดินนั้น อาจจะเป็นอินทรีย์วัตถุจากพืชหรือสัตว์ก็ได้ โดยมีเป้าหมายขั้นต่ำเพื่อรักษาความอุดมสมบูรณ์ของดิน และกระบวนการทางชีวภาพในดินไว้ให้คงเดิม หรือถ้าเป็นไปได้ ควรเพิ่มความอุดมสมบูรณ์ของดินและกระบวนการทางชีวภาพในดินให้เพิ่มขึ้น

ส่วนธาตุอาหารพืชนั้น ควรมีการจัดการให้เกิดความยั่งยืน รวมถึงการพยายามลดความสูญเสียของธาตุอาหารออกนอกระบบฟาร์ม และมีวิธีการจัดการที่ให้พืชที่ปลูกได้รับธาตุอาหารอย่างเหมาะสมและพอเพียงในช่วงจังหวะที่พืชต้องการธาตุอาหาร การจัดหาแหล่งธาตุอาหารพืชนั้นควรเน้นที่ธาตุอาหารที่ผลิตขึ้นได้ภายในระบบฟาร์ม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดการให้มีการหมุนเวียนธาตุอาหารในฟาร์มได้อย่างมีประสิทธิภาพ การใช้ปุ๋ยธาตุอาหาร ทั้งจากหินแร่ธาตุ หรือปุ๋ยอินทรีย์และอินทรีย์วัตถุจากภายนอกฟาร์มนั้น ควรเป็นแค่แหล่งธาตุอาหารเสริมเท่านั้น ไม่ใช่เป็นแหล่งทดแทนการผลิตและการหมุนเวียนธาตุอาหารในฟาร์ม

โดยปกติ หน่วยงานรับรองจะมีการกำหนดรายชื่อของปุ๋ยอินทรีย์และแหล่งแร่ธาตุอาหารจากธรรมชาติที่อนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ใช้ในการผลิต ซึ่งการกำหนดนี้อาจเป็นการกำหนดเฉพาะรายชื่อปัจจัยการผลิตที่อนุญาตให้ใช้ (positive list) หรือการกำหนดเฉพาะรายชื่อของปัจจัยการผลิตที่ไม่อนุญาตให้ใช้ (negative list) ก็ได้ หรือหน่วยงานรับรองบางแห่งอาจใช้วิธีการกำหนดในสองแนวทางร่วมกัน

ทั้งนี้เกษตรกรผู้ผลิต จะต้องศึกษาแนวทางของมาตรฐานของหน่วยงานรับรองให้ละเอียด เพราะในกรณีที่หน่วยรับรองกำหนดรายชื่อปัจจัยการผลิตที่อนุญาตให้ใช้ หมายความว่าเฉพาะปัจจัยการผลิตที่ระบุอยู่ในมาตรฐานเท่านั้น ที่เกษตรกรจะมีสิทธิในการใช้ในระบบเกษตรอินทรีย์ได้

ในขณะที่ถ้าหน่วยรับรองใช้วิธีการกำหนดรายชื่อปัจจัยที่ห้ามใช้ หมายความว่าเกษตรกรมีสิทธิที่จะใช้ปัจจัยการผลิตอะไรก็ได้ ที่ไม่ได้มีรายชื่อระบุอยู่ในมาตรฐานของหน่วยงานรับรองนั้น มีข้อน่าสังเกตว่า การกำหนดรายชื่อปัจจัยการผลิตที่อนุญาต หรือห้ามใช้นั้นหน่วยงานรับรองจะมีเกณฑ์และแนวทางในการตัดสินใจที่แตกต่างกัน ทำให้ปัจจัยการผลิตที่อนุญาตให้ใช้ในแต่ละมาตรฐานจะแตกต่างกันไป เช่น บางหน่วยงานอาจไม่อนุญาตให้ใช้ข้อมูลสัตว์จากฟาร์มที่

เสี่ยงในระบบอุตสาหกรรม โดยมีเหตุผลว่าการเลี้ยงสัตว์ในระบบอุตสาหกรรมเป็นการทรมานสัตว์ จึงไม่ต้องการสนับสนุนให้ใช้มูลสัตว์จากฟาร์มลักษณะดังกล่าว หรือหน่วยงานรับรองบางแห่งอาจอนุญาตให้ใช้น้ำหมักยาสูบเป็นสารป้องกันกำจัดแมลง ในขณะที่บางแห่งอาจไม่อนุญาต เพราะเชื่อว่าน้ำหมักยาสูบมีฤทธิ์ทำลายแบบไม่เลือกซึ่งจะเป็นอันตรายต่อแมลงศัตรูธรรมชาติด้วย

ดังนั้น การศึกษารายการปัจจัยการผลิตที่อนุญาตและไม่อนุญาตให้ใช้ของหน่วยงานรับรองหนึ่งๆ ไม่อาจสรุปได้ชัดเจนว่าจะเหมือนกันกับหน่วยงานรับรองอื่นๆ ในกรณีที่มิมีหน่วยงานเลือกกำหนดรายชื่อปัจจัยการผลิตเฉพาะที่ไม่อนุญาตให้ใช้ หน่วยงานรับรองนั้นอาจจะมีข้อกำหนดเพิ่มเติมเกี่ยวกับการประเมินปัจจัยการผลิต โดยเกษตรกรก่อนการใช้ ซึ่งหมายความว่า เกษตรกรไม่อาจที่จะใช้ปัจจัยการผลิตใด ๆ ที่ไม่ได้อยู่ในรายชื่อปัจจัยการผลิตต้องห้ามได้อย่างเสรี แต่เกษตรกรจะต้องทำการประเมินปัจจัยการผลิตที่ต้องการใช้ ตามเกณฑ์และขั้นตอนที่หน่วยงานรับรองกำหนดไว้ก่อน จึงจะสามารถมีสิทธิในการใช้ปัจจัยการผลิตดังกล่าวในฟาร์มได้

นอกจากนี้ หน่วยงานรับรองหลายแห่งยังอาจมีการกำหนดนโยบาย หรือเกณฑ์ในการปรับปรุงเพิ่มเติมรายชื่อปัจจัยการผลิตที่อนุญาต หรือห้ามไม่ให้ใช้ในฟาร์มด้วย ซึ่งทำให้รายชื่อปัจจัยการผลิตนั้น ๆ มีการปรับเปลี่ยนได้อยู่เสมอ ๆ ดังนั้น เกษตรกรจำเป็นต้องเอาใจใส่ในการติดตามข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานรับรองดังกล่าว เพราะปัจจัยการผลิตที่เคยอนุญาตให้ใช้ในปัจุบัน อาจจะไม่ได้รับอนุญาตให้ใช้อีกต่อไปได้

5. การป้องกันกำจัดศัตรูพืช ในระดับฟาร์ม การป้องกันกำจัดศัตรูพืชในระบบเกษตรอินทรีย์จะเน้นที่การเกษตรกรรม การจัดการศัตรูพืชโดยชีววิธีและวิธีกลเป็นหลัก ทั้งนี้โดยมีเป้าหมายหลักเพื่อสร้างสมดุลของระบบนิเวศการเกษตรที่ทำให้พืชที่เพาะปลูกพัฒนาภูมิคุ้มกันด้านโรคและแมลง และสภาพแวดล้อมของฟาร์มไม่เอื้ออำนวยต่อการระบาดของโรคและแมลง ซึ่งการป้องกันกำจัดศัตรูพืชอาจประกอบด้วยมาตรการ การเลือกชนิดและพันธุ์พืชที่เหมาะสมกับสภาพท้องถิ่น และมีความต้านทานต่อโรคและแมลง การจัดระบบการปลูกพืชหมุนเวียน การเกษตรกรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการไถพรวน และการเตรียมดิน การจัดระบบนิเวศการเกษตรในฟาร์มให้เหมาะสมกับการขยายพันธุ์ของศัตรูธรรมชาติ โดยการอนุรักษ์พืชพรรณพื้นถิ่น การเพิ่มพูนความหลากหลายทางธรรมชาติ การสร้างระบบนิเวศที่หลากหลายในฟาร์ม เช่น การอนุรักษ์ป่าและระบบนิเวศธรรมชาติ การปลูกพืชร่วม การปลูกพืชหมุนเวียน การขยายพันธุ์ศัตรูธรรมชาติ โดยเฉพาะแมลงตัวห้ำและตัวเบียน การคลุมดินด้วยอินทรีย์วัตถุ การเลี้ยงสัตว์ เพื่อควบคุมวัชพืชในสวนไม้ยืนต้น การควบคุมและกำจัดศัตรูพืชด้วยวิธีกล เช่น กับดักเสียงขับไล่ การจัดการศัตรูพืชในระบบเกษตรอินทรีย์จะเน้นที่การป้องกันเชิงรุก มากกว่าการกำจัดศัตรูพืชภายหลังเมื่อเกิดการ

ระบาดขึ้น แต่อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่มีการป้องกันไม่บังเกิดผล เกษตรกรผู้ผลิตอาจจำเป็นต้องใช้ ปัจจัยการผลิตสำหรับควบคุมและกำจัดแมลงศัตรูพืช ซึ่งหน่วยงานรับรองมาตรฐานจะมีการกำหนด รายชื่อของปัจจัยการผลิตที่อนุญาตหรือห้ามใช้ (positive list and negative list) เหมือนในกรณีของ ปัจจัยการผลิตในเรื่องปุ๋ยอินทรีย์ รวมถึงเกณฑ์ในการประเมินปัจจัยการผลิตก่อนการใช้

6. การป้องกันมลพิษ การปนเปื้อน และการปะปน ในระดับฟาร์มเกษตรกรผู้ผลิต เกษตรอินทรีย์จะต้องมีมาตรการในการป้องกันมิให้ดินและผลผลิตเกษตรอินทรีย์ปนเปื้อนจาก มลพิษ และสารเคมีสังเคราะห์ทางการเกษตรที่ไม่ได้รับอนุญาตให้ใช้ในระบบเกษตรอินทรีย์ ซึ่ง รวมถึงโลหะหนักและมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมและชุมชน

โดยเกษตรกรจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบในการประเมินว่า จะมีแหล่งที่ทำให้เกิดความ เสี่ยงในการปนเปื้อนอะไรบ้างและดำเนินการในการป้องกันการปนเปื้อน โดยการลดปัจจัยเสี่ยง ของการปนเปื้อน เช่น การไม่ใช้ถังฉีดพ่นสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชของฟาร์มเกษตรอินทรีย์ร่วมกัน กับฟาร์มเกษตรเคมี หรือการตรวจสอบแหล่งปุ๋ยอินทรีย์ที่จะนำมาใช้ในฟาร์มว่าไม่มีการปนเปื้อน โลหะหนัก และการป้องกันและการลดการปนเปื้อน เช่น การจัดทำแนวกันชนรอบแปลงเกษตร อินทรีย์ที่มีพื้นที่ติดกับแปลงเกษตรเคมีที่มีการใช้สารเคมีต้องห้าม หรือการทำบ่อพักน้ำ และมีการ บำบัดน้ำด้วยชีววิธี ก่อนที่จะนำมาใช้นั้นมาใช้ในการปลูกพืชเกษตรอินทรีย์ รวมถึงการทำความสะอาด เครื่องมือทางการเกษตรที่อาจปนเปื้อนสารเคมีต้องห้าม ก่อนนำมาใช้ในแปลงเกษตรอินทรีย์ เป็นต้น

มาตรฐานเกษตรอินทรีย์แต่ละแห่ง จะมีข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดการแนวกันชน (buffer zone) ที่แตกต่างกัน โดยอาจมีการกำหนดทั้งระยะห่างระหว่างแปลงเกษตรอินทรีย์กับแปลง เกษตรเคมี หรือการปลูกพืช หรือการจัดทำสิ่งปลูกสร้างที่เป็นแนวป้องกันการปนเปื้อนในพื้นที่ แนวกันชนที่แตกต่างกันได้ โดยทั่วไปจะมีการกำหนดเกณฑ์แนวกันชนขั้นต่ำไว้ในมาตรฐาน ซึ่ง หน่วยงานรับรองอาจจะพิจารณาให้เกษตรกรต้องมีการจัดการแนวกันชนเพิ่มเติมจากข้อกำหนดขั้นต่ำ โดยพิจารณาจากสภาพความเป็นจริงของฟาร์มแต่ละแห่ง

ในกรณีที่มีการปนเปื้อน เกษตรกรอาจถูกปฏิเสธการรับรองเฉพาะผลผลิตในรุ่นนั้น ๆ หรืออาจจะไม่ได้รับการรับรองฟาร์มทั้งหมดเลยก็ได้

ในขั้นของการจัดการหลังการเก็บเกี่ยวและการแปรรูป ผู้ผลิต ผู้ประกอบการ จะต้องมีการจัดการผลผลิตเกษตรอินทรีย์ โดยป้องกันมิให้วัตถุดิบหรือผลิตภัณฑ์เกษตรอินทรีย์ปะปนกัน กับวัตถุดิบหรือผลิตภัณฑ์ หรือสัมผัสกับปัจจัยการผลิตหรือสารต้องห้ามต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ใน มาตรฐาน เพราะจะทำให้วัตถุดิบหรือผลิตภัณฑ์นั้นสูญเสียสถานะของการได้รับการรับรอง

มาตรฐานได้ ยกตัวอย่างเช่น การไม่ใช้กระสอบที่บรรจุปุ๋ยเคมี หรือสารเคมีมาใช้บรรจุผลผลิต เกษตรอินทรีย์ หรือในการจัดเก็บผลผลิตเกษตรอินทรีย์ในโรงเก็บ จะต้องไม่มีการใช้สารเคมีกำจัด ศัตรูในโรงเก็บในขณะที่มีการเก็บผลผลิตเกษตรอินทรีย์ ขนส่งผลผลิตเกษตรอินทรีย์ ในส่วนของ การป้องกันการปนเปื้อนนั้น หมายถึง การที่ผู้ผลิต ผู้ประกอบการจะต้องมีมาตรการในการจัดแยก ผลผลิตเกษตรอินทรีย์ ไม่ให้ไปปะปนกับผลผลิตที่ไม่ใช่เกษตรอินทรีย์ โดยจะต้องมีการบรรจุไว้ใน ถุงหรือภาชนะที่แยกออกจากกัน และมีการติดฉลากระบุถึงสถานะความเป็นเกษตรอินทรีย์ของ ผลิตภัณฑ์ไว้อย่างชัดเจน รวมถึงในมาตรฐานบางแห่ง อาจมีข้อกำหนดให้มีการจัดเก็บผลผลิต เกษตรอินทรีย์แยกออกจากผลผลิตอื่น เพื่อป้องกันการปะปนกันของผลผลิต โดยไม่ตั้งใจ หรือเกิด จากความพลั้งเผลอของพนักงาน

7. การจัดการหลังการเก็บเกี่ยว และการแปรรูป เช่นเดียวกันกับขั้นตอนการผลิต การ จัดการหลังการเก็บเกี่ยวและการแปรรูปจะต้องไม่ใช้สารแปรรูป หรือปัจจัยการผลิตที่ไม่อนุญาต หรือใช้ได้เฉพาะแต่ที่อนุญาตเท่านั้น การแปรรูปผลผลิตเกษตรอินทรีย์จะเน้นที่การแปรรูปที่ยังคง สภาพคุณค่าทางโภชนาการของผลผลิตไว้ให้มากที่สุด โดยที่ยังคงรักษาสภาพความเป็นเกษตร อินทรีย์ของผลผลิตนั้นอยู่ ดังนั้น กรรมวิธีในการแปรรูปที่อนุญาตให้ใช้ในระบบเกษตรอินทรีย์จะ จำกัดอยู่เฉพาะกระบวนการทางกายภาพและชีววิธีเท่านั้น เช่น การทำให้แห้ง การกรอง การบด การขัดสี การหมัก การทำให้สุก เป็นต้น

ในกระบวนการแปรรูปผลผลิตเกษตรอินทรีย์นี้ ควรพยายามใช้ส่วนประกอบไม่ว่าจะ เป็นวัตถุดิบ สารปรุงแต่ง หรือสารช่วยแปรรูปที่ได้จากการผลิตเกษตรอินทรีย์เป็นเบื้องต้น ในกรณี ที่มีความจำเป็นต้องใช้สารปรุงแต่ง หรือสารช่วยแปรรูปที่ไม่ใช่เกษตรอินทรีย์ จะต้องเลือกใช้แต่ เฉพาะที่จำเป็นจริง ๆ เท่านั้น และส่วนประกอบดังกล่าวจะต้องไม่ใช่สารประกอบที่ได้จากสิ่งมีชีวิต ดัดแปลงพันธุกรรมเช่นเดียวกันกับในเรื่องการผลิตในระดับฟาร์ม หน่วยงานรับรองมาตรฐานจะมี การกำหนดรายชื่อของสารปรุงแต่ง หรือสารช่วยแปรรูปที่อนุญาตหรือห้ามใช้ไว้เหมือนในกรณี ของปัจจัยการผลิตในเรื่องปุ๋ยอินทรีย์ รวมถึงเกณฑ์ในการประเมินสารที่จำเป็นต้องใช้ในการ แปรรูปก่อนการใช้ การทำความสะอาดผลผลิตนั้นในบางครั้งจำเป็นที่จะต้องมีการใช้สารทำความสะอาด และสารฆ่าเชื้อจุลินทรีย์ เพื่อลดปริมาณจุลินทรีย์ที่อาจเป็นอันตรายต่อผู้บริโภค การเลือก ชนิดของสารทำความสะอาดและสารฆ่าเชื้อจุลินทรีย์นั้นควรเลือกสารที่มีการตกค้างต่ำ สามารถ ย่อยสลายได้โดยเร็ว มีความเป็นพิษต่ำ มีความปลอดภัยต่อผู้ใช้ และมีผลกระทบต่อชั้นบรรยากาศ วงจรการผลิต การใช้ และกำจัดกากของสาร รวมทั้งผู้ประกอบการเกษตรอินทรีย์ควรเลือกใช้สารที่ ไม่ก่อให้เกิดมลพิษของสารเอ็นโดไครน์ (endocrine) หรือสารที่มีผลกระทบต่อชั้นบรรยากาศ

โอโซนน้อย ในส่วนของการทำความสะอาดเครื่องมืออุปกรณ์ที่สัมผัสกับผลผลิตเกษตรอินทรีย์ก็เช่นกัน ควรเลือกสารที่ไม่ตกค้าง และขยะของเสียจากการใช้สารทำความสะอาดดังกล่าว มีผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมน้อย และเช่นเดียวกันขั้นตอนการผลิต การจัดการหลังการเก็บเกี่ยว และการแปรรูปจะต้องมีการบันทึกข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินการในทุกขั้นตอน เพื่อให้สามารถตรวจสอบย้อนกลับได้ว่า ผลิตภัณฑ์ในแต่ละรุ่นการผลิตมาจากแหล่งผลิตเกษตรอินทรีย์ใดบ้าง

8. การใช้ฉลาก หลักการของการใช้ฉลากในระบบเกษตรอินทรีย์จะเน้นที่การกำหนดให้มีการติดฉลากที่ชัดเจน และมีข้อความที่ถูกต้องกับความเป็นจริง โดยทั่วไป ผู้ผลิต ผู้ประกอบการจะติดฉลากแสดงความเป็นเกษตรอินทรีย์ของผลิตภัณฑ์ได้ในสองระดับคือ เกษตรอินทรีย์ และเกษตรอินทรีย์ระยะปรับเปลี่ยน โดยการติดฉลากเกษตรอินทรีย์ ผู้ผลิต ผู้ประกอบการจะต้องดำเนินการตามมาตรฐานเกษตรอินทรีย์ในระยะเวลาไม่น้อยไปกว่าที่กำหนด ซึ่งอาจจะเป็นเวลาตั้งแต่ 12 เดือน จนนานถึง 36 เดือนก็ได้ ขึ้นอยู่กับชนิดของพืชที่ขอการรับรองและหน่วยงานรับรองแต่ละแห่ง

ส่วนการใช้ฉลากเกษตรอินทรีย์ระยะปรับเปลี่ยนนั้น ผู้ผลิต ผู้ประกอบการจะต้องดำเนินการตามมาตรฐานเกษตรอินทรีย์อย่างน้อย 3-12 เดือน จึงจะได้รับอนุญาตให้ใช้ตราเกษตรอินทรีย์ระยะปรับเปลี่ยนได้ นอกจากนี้ การใช้ฉลากเกษตรอินทรีย์จะอนุญาตให้ใช้กับผลิตภัณฑ์ที่ผลิตจากวัตถุดิบส่วนใหญ่ที่เป็นเกษตรอินทรีย์

โดยมาตรฐานแต่ละแห่ง จะกำหนดสัดส่วนวัตถุดิบขั้นต่ำที่ต้องเป็นเกษตรอินทรีย์ในผลิตภัณฑ์ไว้ ซึ่งโดยทั่วไปจะมีการกำหนดเป็นสองระดับเช่นกัน คือ เกษตรอินทรีย์ และผลิตจากวัตถุดิบเกษตรอินทรีย์ กล่าวคือ ผลิตภัณฑ์ที่มีวัตถุดิบที่ได้จากเกษตรอินทรีย์ไม่น้อยกว่าร้อยละ 90-95 (ของน้ำหนักวัตถุดิบ) เท่านั้นจึงจะใช้ตราเกษตรอินทรีย์ได้ ส่วนผลิตภัณฑ์ที่มีวัตถุดิบจากเกษตรอินทรีย์ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 70-75 (แต่ไม่ถึงร้อยละ 90-95) จะสามารถปิดฉลากว่าเป็นผลิตภัณฑ์จากวัตถุดิบเกษตรอินทรีย์ ผลิตภัณฑ์ที่มีวัตถุดิบเกษตรอินทรีย์ต่ำกว่านี้ หน่วยงานรับรองส่วนใหญ่จะไม่อนุญาตให้ติดฉลากเกษตรอินทรีย์ แต่อาจอนุโลมให้ระบุในรายชื่อวัตถุดิบว่าเป็นเกษตรอินทรีย์ได้ ส่วนข้อมูลรายละเอียดในฉลากนั้น มักจะไม่มีข้อกำหนดพิเศษอื่น ๆ ที่แตกต่างไปจากข้อกำหนดเกี่ยวกับฉลากผลิตภัณฑ์ที่เป็นกฎหมายของประเทศ อาทิเช่น ต้องมีชื่อและที่อยู่ของผู้ผลิตหรือผู้ที่เป็นผู้รับผิดชอบในผลิตภัณฑ์นั้นๆ หรือต้องระบุรายการวัตถุดิบ และสารปรุงแต่งหรือสารช่วยแปรรูป เป็นต้น

9. ความยุติธรรมทางสังคม เกษตรอินทรีย์มีความเชื่อว่า ความยุติธรรมทางสังคมเป็นองค์ประกอบส่วนหนึ่งของระบบเกษตรอินทรีย์ กระบวนการเกษตรอินทรีย์ต่าง ๆ ทั่วโลกได้

พยายามริเริ่มในการตั้งข้อกำหนดพื้นฐานเกี่ยวกับความยุติธรรมทางสังคมเพื่อเป็นส่วนหนึ่งของมาตรฐานเกษตรอินทรีย์ แต่กระนั้น ข้อกำหนดเกี่ยวกับเรื่องนี้จะมีการบังคับใช้เฉพาะหน่วยงานรับรองที่ได้รับการรับรองระบบงานจาก International Organic Accreditation Service: IOAS เท่านั้น กฎระเบียบและมาตรฐานของภาครัฐในประเทศผู้นำเข้าสำคัญ หรือแม้แต่หน่วยรับรองเอกชนที่ไม่ได้รับการรับรองระบบงานจาก IOAS มักจะยังไม่ได้มีข้อกำหนดในเรื่องนี้

มาตรฐานความยุติธรรมทางสังคมโดยพื้นฐานเป็นเรื่องของการเคารพและปฏิบัติตามอนุสัญญาระหว่างประเทศขององค์การสหประชาชาติและองค์กรในสังกัด โดยประเด็นที่ได้รับความสนใจมากที่สุดจะเป็นเรื่องสิทธิและสวัสดิการของลูกจ้างแรงงาน และสิทธิเด็ก ซึ่งโดยรวมแล้วก็คือ ผู้ผลิต ผู้ประกอบการจะต้องปฏิบัติตามอนุสัญญาหรือข้อตกลงระหว่างประเทศเหล่านี้ รวมถึงกฎหมายเกี่ยวกับแรงงานหรือการใช้แรงงานเด็กของประเทศตัวเองด้วย

นอกเหนือจากข้อกำหนดข้างต้น มาตรฐานเกษตรอินทรีย์อาจมีข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดให้มีสวัสดิการให้กับลูกจ้างคนงาน เช่น การมีน้ำสะอาดดื่ม การจัดหาที่พัก อาหาร การดูแลสุขภาพ การศึกษา ให้กับลูกจ้างคนงานเพิ่มเติมจากที่กฎหมายกำหนด นอกจากนี้ ในมาตรฐานเกษตรอินทรีย์อาจกำหนดให้นายจ้าง (ที่ต้องการขอรับรองเกษตรอินทรีย์) ต้องมีนโยบายและการดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องสวัสดิการของคนงาน ตลอดจนนโยบายการบริหารจัดการคนงานอย่างเป็นธรรม เช่น การจัดสวัสดิการเกี่ยวกับการลาคลอด การลาป่วย เงินชดเชยเมื่อเกษียณ การไม่เลือกปฏิบัติต่อคนงาน สิทธิของคนงานในการรวมกลุ่ม และความยุติธรรมในการกำหนดค่าแรงงาน โดยไม่เลือกปฏิบัติต่อคนงานต่างเชื้อชาติ วัฒนธรรม เพศ และอื่นๆ หน่วยงานรับรองบางแห่งอาจมีข้อกำหนดเกี่ยวกับการเคารพต่อสิทธิของชนพื้นเมืองและชนกลุ่มน้อย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีพื้นที่เพาะปลูกของฟาร์มเกษตรอินทรีย์ตั้งอยู่ในเขตที่ดินที่มีปัญหาเรื่องความขัดแย้งในสิทธิที่ทำกิน หรือสิทธิในที่ดินกับชนพื้นเมืองและชนกลุ่มน้อย ในกรณีที่ผู้ผลิต ผู้ประกอบการมีพฤติกรรมที่ละเมิดสิทธิมนุษยชน หรือไม่มีความยุติธรรมทางสังคม หน่วยงานรับรองอาจปฏิเสธที่จะให้การรับรองมาตรฐานเกษตรอินทรีย์กับผู้ผลิต ผู้ประกอบการรายนั้นได้

เกษตรอินทรีย์กับความปลอดภัยต่อผู้บริโภค

นับตั้งแต่คริสต์ศตวรรษ 1960 ปฏิวัติเขียว (green revolution) ได้กลายเป็นเป้าหมายสำหรับการพัฒนาการเกษตรในประเทศกำลังพัฒนาทั่วโลก รวมทั้งประเทศไทยด้วย การปฏิบัติเขียวเป็นชุดเทคโนโลยีสำเร็จรูปที่ประกอบด้วยเมล็ดพันธุ์พืชปรับปรุงที่มีศักยภาพในการให้ผลผลิตสูง การชลประทาน การใช้ปุ๋ยเคมี และการใช้สารเคมีกำจัดศัตรูพืช การปฏิวัติเขียวถูก

ผลักดันโดยอ้างถึงเหตุผลความจำเป็นในการขยายการผลิตอาหาร เพื่อให้สามารถเลี้ยงประชากรโลกได้อย่างพอเพียง

การก่อเกิดของการปฏิวัติเขียวในประเทศไทย น่าจะเริ่มต้นจากการเปิดรับความช่วยเหลือจากกระทรวงเกษตรสหรัฐอเมริกาในปี พ.ศ. 2493 ซึ่งได้ส่งผู้เชี่ยวชาญด้านการปรับปรุงพันธุ์พืชทั้งหมด 4 คน เพื่อจัดทำโครงการบำรุงพันธุ์ข้าว ซึ่งประกอบด้วยการศึกษาประเมินผลผลิตของพันธุ์ข้าว การรวบรวมพันธุ์ข้าวไทยเพื่อการคัดพันธุ์ และท้ายสุดก็คือ การผสมพันธุ์ข้าวเพื่อให้ได้ข้าวพันธุ์ปรับปรุงใหม่ โครงการนี้ได้ดำเนินการต่อเนื่องมาในลักษณะของโครงการความร่วมมือ จนกระทั่งรัฐบาลไทยได้เริ่มหันมาสนับสนุนการปฏิวัติเขียวอย่างจริงจัง จนได้มีการจัดตั้งกรมการข้าว ขึ้นเมื่อวันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2497

ในช่วงเวลาเดียวกันนั้น สถาบันวิจัยการเกษตรระหว่างประเทศ หรือ International Agriculture Research Institutes: IARI ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักที่ทำหน้าที่ในการผลักดันแนวทางปฏิวัติเขียวในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก ได้ริเริ่มจัดตั้งสถาบันวิจัยข้าวนานาชาติ หรือ International Rice Research Institute: IRRI ที่เมืองลอสบันยอส ประเทศฟิลิปปินส์ ในปี พ.ศ. 2503 รวมทั้งสถาบันวิจัยพืชอาหารหลักอื่น ๆ โดยเฉพาะธัญพืช โดยมีการกระจายอยู่ในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก สถาบันวิจัยเหล่านี้มีหน้าที่หลักในการพัฒนาพันธุ์พืชใหม่ โดยการผสมและปรับปรุงพันธุ์พืชพื้นบ้าน ก่อนที่จะส่งมอบพันธุ์เหล่านั้นให้กับประเทศต่าง ๆ ไปส่งเสริมการปลูก

พันธุ์พืชใหม่เหล่านี้เป็นพันธุ์ที่สามารถให้ผลผลิตได้สูงกว่าพันธุ์พื้นบ้านหลายเท่าตัว จึงเป็นที่มาของสมญานามว่า เมล็ดพันธุ์มหัศจรรย์ (miracle seeds) ซึ่งเป็นที่มาของการปฏิวัติเขียวในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก รวมทั้งประเทศไทยด้วย โดยพันธุ์พืชแรก ๆ ของเมล็ดพันธุ์มหัศจรรย์ที่นำมาส่งเสริมในประเทศไทย ก็คือ พันธุ์ข้าวปรับปรุง

เมื่อเกษตรกรได้รับการส่งเสริมเมล็ดพันธุ์ปรับปรุงใหม่ไปปลูก เกษตรกรจะต้องรับเทคโนโลยีในแนวทางปฏิบัติเขียวไปใช้ด้วยกัน ซึ่งชุดเทคโนโลยีนี้ประกอบด้วยการใช้ปุ๋ยเคมี สารเคมีกำจัดศัตรูพืช และการควบคุมระดับน้ำด้วยระบบชลประทาน มิฉะนั้น ผลผลิตของพันธุ์ปรับปรุงจะน้อยกว่าพันธุ์พื้นบ้านเดิม ที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะว่า พันธุ์ปรับปรุงถูกคัดพันธุ์โดยให้ความสำคัญเฉพาะแต่การให้ผลผลิตสูง โดยมีได้มีการคำนึงถึงปัจจัยอื่น เช่น การปรับตัวเข้ากับสภาพแวดล้อมท้องถิ่น ยกตัวอย่างเช่น ข้าวพันธุ์ปรับปรุงส่วนใหญ่จึงลักษณะที่เป็นข้าวต้นเตี้ย (เพื่อที่ว่าอาหารที่ต้นข้าวหามาได้จะได้ถูกเปลี่ยนเป็นเมล็ดพันธุ์ แทนที่จะนำไปใช้สร้างลำต้น) และข้าวพันธุ์ปรับปรุงส่วนใหญ่จะเป็นข้าวที่ไม่ไวต่อแสง เพื่อที่จะได้สามารถปลูกได้มากกว่าปีละหนึ่งครั้ง

จากลักษณะดังกล่าว การปลูกข้าวพันธุ์ปรับปรุงจึงต้องมีระบบชลประทาน เพื่อควบคุมระดับน้ำให้เหมาะสม โดยเฉพาะในช่วงที่เพิ่งเริ่มปลูกหรือจะเก็บเกี่ยวจะได้ไม่มีน้ำมากเกินไปจนท่วมต้นข้าวเสียหาย รวมทั้งการผันน้ำเข้านาสำหรับการทำนาข้าวในฤดูแล้ง (นาปรัง) นอกจากนี้ การปลูกข้าวพันธุ์ปรับปรุงยังจำเป็นต้องใช้ปุ๋ยเคมีเพื่อเพิ่มผลผลิตข้าว การพึ่งพาใช้ปุ๋ยเคมีผนวกกับการปลูกข้าวซ้ำติดต่อกัน (แทนที่การปลูกข้าวปีละครั้ง) ทำให้เกิดการสะสมของโรคและแมลงศัตรูข้าว นำมาสู่ความจำเป็นในการใช้สารเคมีกำจัดศัตรูพืชต่าง ๆ จากเหตุผลดังกล่าว ทำให้ภาครัฐต้องริเริ่มพัฒนาโครงการสร้างเขื่อนสำหรับชลประทานเพิ่มขึ้น

ดังจะเห็นได้ว่าในช่วงพุทธศตวรรษ 2510-20 มีโครงการสร้างเขื่อนขนาดใหญ่และขนาดกลางแล้วเสร็จจำนวน 23 โครงการ รวมทั้งอ่างเก็บน้ำและเขื่อนขนาดเล็กอีกเป็นจำนวนมาก ซึ่งโครงการสร้างเขื่อนและอ่างเก็บน้ำขนาดใหญ่และขนาดกลางเหล่านี้ สร้างผลกระทบด้านสังคมและสิ่งแวดล้อมอย่างมากมา แต่อย่างไรก็ตาม พื้นที่ทำนาที่มีระบบชลประทานก็ยังคงจำกัดอยู่ในเพียง 29.01 ล้านไร่ (ประมาณหนึ่งในสี่ของพื้นที่การเกษตรของประเทศ) เขตชลประทานส่วนใหญ่จะกระจุกตัวอยู่ที่ลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยาในภาคกลางเท่านั้น ดังนั้น การปฏิวัติเขียวจึงปรากฏให้เห็นได้เฉพาะในจังหวัดภาคกลางเพียงไม่กี่จังหวัด เช่น ชัยนาท สุพรรณบุรี นครสวรรค์

นอกเหนือจากการสร้างเขื่อน ภายใต้นโยบายส่งเสริมการเกษตรในระบบปฏิวัติเขียว รัฐบาลไทยยังได้ดำเนินมาตรการมากมายทั้งทางตรงและทางอ้อม เพื่อส่งเสริมการใช้สารเคมี การเกษตร ทั้งปุ๋ยเคมีและสารเคมีกำจัดศัตรูพืช ยกตัวอย่างเช่น ก่อนปี พ.ศ. 2534 สารเคมีกำจัดศัตรูพืชที่นำเข้าจากต่างประเทศจะเสียภาษีนำเข้าและภาษีสรรพสามิตต่างๆ เพียงร้อยละ 6.9 ในขณะที่เครื่องจักรกลทางการเกษตรต้องเสียภาษีสูงถึงร้อยละ 27.6

แต่หลังจากปี พ.ศ. 2534 เป็นต้นมา สารกำจัดศัตรูพืชนี้ได้รับการลดหย่อนหรือยกเว้นภาษีทุกชนิด ซึ่งการที่สารเคมีกำจัดศัตรูพืชนี้ได้รับการลดหย่อนหรือยกเว้นภาษี เปรียบเสมือนได้กับว่าภาครัฐกำลังให้เงินอุดหนุนทางอ้อมกับธุรกิจจำหน่ายสารเคมีการเกษตร โดยทำให้ต้นทุนของสารเคมีเหล่านี้ถูกกว่าที่ควรจะเป็น รวมถึงการสนับสนุนการจัดตั้งโรงงานปุ๋ยเคมีแห่งชาติก็เป็นการอุดหนุนทางอ้อมให้ เพื่อให้มีการใช้ปุ๋ยเคมีเพิ่มขึ้น

แม้แต่การจัดตั้งสหกรณ์การเกษตรและกลุ่มเกษตรกรทั่วประเทศ โดยส่วนใหญ่สหกรณ์และกลุ่มเกษตรกรถูกตั้งขึ้นเพียงเพื่อทำหน้าที่ในการจัดซื้อและกระจายปุ๋ยเคมีและสารเคมีกำจัดศัตรูพืชให้กับสมาชิก ซึ่งทำให้การส่งเสริมการใช้สารเคมีการเกษตรแพร่หลายมากขึ้น

นอกจากนี้ ในแต่ละปี หน่วยงานราชการในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ยังได้รับงบประมาณสนับสนุนเพื่อพัฒนาและส่งเสริมการใช้สารเคมีการเกษตรอย่างต่อเนื่อง

ยกตัวอย่างเช่น ในช่วงก่อนปี พ.ศ. 2534 ประมาณร้อยละ 89 ของงบประมาณวิจัยของกรมวิชาการ เกษตร ถูกใช้ไปเพื่องานวิจัยด้านสารเคมีกำจัดศัตรูพืช หรือการจัดสรรงบประมาณพิเศษประจำปี ของกรมส่งเสริมการเกษตร ที่จัดซื้อสารเคมีกำจัดแมลงแจกจ่ายให้เกษตรกรฟรี เมื่อมีการระบาดของ โรคและแมลงศัตรูพืช ก็เป็นอีกโครงการหนึ่งที่ภาครัฐอุดหนุนการใช้สารเคมีการเกษตร โดยตรง โดยในปี พ.ศ. 2538 มีการจัดสรรงบประมาณพิเศษนี้ประมาณ 78 ล้านบาท แบ่งเป็นงบสำหรับการ ปลุกข้าว 24 ล้านบาท พืชไร่ 40 ล้านบาท ผัก 6 ล้านบาท และไม้ผล 8 ล้านบาท

โดยงบพิเศษนี้จะมีการจัดสรรเป็นปกติทุกปี ในกรณีที่มีปัญหาการระบาดของโรคและแมลงศัตรูพืชอย่างรุนแรง ภาครัฐก็อาจจัดสรรงบประมาณฉุกเฉินเพิ่มเติมให้อีก เช่น ในกรณีการระบาดของเพลี้ยกระโดดสีน้ำตาลในนาข้าว ในปี พ.ศ. 2532/33 มีการจัดงบฉุกเฉินให้เพิ่มเติมอีก 250 ล้านบาท สำหรับการจัดซื้อสารเคมีกำจัดแมลงแจกให้กับเกษตรกร

โดยสรุปจะเห็นได้ว่า ภาครัฐได้ดำเนินนโยบายและมาตรฐานมากมายในการส่งเสริมการปฏิบัติเขียว จนกระทั่งประเทศไทยได้เข้าสู่วงจรการปฏิบัติเขียวอย่างค่อนข้างเต็มตัว แม้ว่าการปฏิบัติเขียวในข้าวจะประสบความสำเร็จในการเพิ่มผลผลิตข้าว จาก 248 กิโลกรัม/ไร่ ในปี พ.ศ. 2504/05 เป็น 361 กิโลกรัม/ไร่ ในปี พ.ศ. 2540/41 แต่ก็ได้นำมาซึ่งผลกระทบมากมาย ทั้งทางสิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ สังคมและสุขภาพ ซึ่งเราจะได้กล่าวถึงรายละเอียดในบางหัวข้อต่อไป

1. ปัญหาผลกระทบจากปุ๋ยเคมี ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ถึงความจำเป็นในการใช้ปุ๋ยเคมีในการเพาะปลูกพันธุ์พืชปรับปรุงตามแนวทางการปฏิบัติเขียว เพราะพันธุ์พืชปรับปรุงจะให้ผลผลิตได้สูงจริงก็ต่อเมื่อมีการใช้ปุ๋ยเคมีอย่างเพียงพอ ดังนั้น การขยายตัวของการปฏิบัติเขียวจึงมีผลโดยตรงต่อปริมาณการใช้ปุ๋ยเคมี แต่การใช้ปุ๋ยเคมีในประเทศไทยค่อนข้างมีประสิทธิภาพค่อนข้างต่ำ ธาตุอาหารไนโตรเจนนั้นเป็นธาตุอาหารที่มีการสูญเสียได้สูง โดยเฉพาะเมื่อสภาพภูมิอากาศไม่เอื้ออำนวย เช่น ฝนตกหนักเกินไปมีภัยแล้ง ดินเสื่อมโทรมเนื่องจากขาดอินทรีย์วัตถุประมาณว่าธาตุอาหารไนโตรเจนในปุ๋ยเคมีสูญหายไปโดยไม่ได้ประโยชน์มากถึงร้อยละ 40-70 ซึ่งทำให้เกษตรกรต้องเสียค่าใช้จ่ายในการซื้อหาปุ๋ยเคมีค่อนข้างสูง

นอกจากนี้ แนวทางการส่งเสริมการใช้สารเคมีที่ผ่านมา เป็นการส่งเสริมการใช้ปุ๋ยเคมีเพียงอย่างเดียว โดยไม่ได้มีการส่งเสริมการใช้ปุ๋ยอินทรีย์เพื่อการปรับปรุงดิน สิ่งที่เกิดขึ้นก็คือ ดินเสื่อมโทรม อันเนื่องมาจากปุ๋ยเคมีจะเร่งอัตราการสลายตัวของอินทรีย์วัตถุในดิน ซึ่งทำให้โครงสร้างของดินแน่นแข็ง ดินกระด้าง ไม้ชุ่มน้ำ การใช้ปุ๋ยเคมีอย่างต่อเนื่องทำให้ดินขาดธาตุอาหารรอง ทำให้เกิดปัญหาโรคและแมลงได้ง่าย และการใช้ปุ๋ยเคมีที่มีไนโตรเจนสูง

(โดยเฉพาะปุ๋ยยูเรีย) ทำให้ดินเป็นกรด ซึ่งธาตุอาหารพืช โดยเฉพาะฟอสฟอรัสจะเปลี่ยนสภาพไปอยู่ในรูปที่พืชเอาไปใช้ไม่ได้

ปัญหาเหล่านี้ไม่ได้รับการแก้ไขที่สาเหตุ แต่ทางภาครัฐกลับเร่งส่งเสริมให้เกษตรกรใช้ปุ๋ยเคมีเพิ่มขึ้น ดังนั้น แนวโน้มของการใช้ปุ๋ยเคมีจึงเพิ่มขึ้นเป็นลำดับ ยกตัวอย่างเช่น ในกรณีของการทำนา ในช่วงปี พ.ศ. 2510-14 มีการใช้ปุ๋ยเคมีในการปลูกข้าวในประเทศไทยเฉลี่ย 4 กิโลกรัม/ไร่ และเพิ่มเป็น 8 กิโลกรัม/ไร่ ในปี พ.ศ. 2526-30 แต่พอถึงปี พ.ศ. 2540 ปริมาณการใช้ปุ๋ยเคมีในนาข้าวเพิ่มสูงขึ้นถึง 30 กิโลกรัม/ไร่ ในฤดูกาลผลิตหลัก และร้อยละ 88.05 ของพื้นที่ปลูกข้าว เริ่มมีการใช้ปุ๋ยเคมี ในขณะที่ร้อยละ 95.97 ของการผลิตในครั้งที่สองมีการใช้ปุ๋ยประมาณ 53 กิโลกรัม/ไร่ แต่การเพิ่มขึ้นของการใช้ปุ๋ยเคมี กลับไม่ได้ทำให้ปริมาณผลผลิตข้าวเพิ่มขึ้นในสัดส่วนที่เท่ากัน ในทางกลับกัน ปริมาณผลผลิตข้าวเพิ่มขึ้นในอัตราส่วนลดลง ในปัจจุบัน ต้นทุนราคาปุ๋ยเคมีมีราคาที่สูงทำให้ต้นทุนการผลิตของเกษตรกรที่ทำงานเพิ่มขึ้น

ดังนั้น ปริมาณการใช้ปุ๋ยเคมีจึงจะยังคงมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นต่อไป ปัญหาสำคัญของการใช้ปุ๋ยเคมีต่อสุขภาพผู้บริโภคมีทั้งทางตรงและทางอ้อม โดยผลกระทบทางตรงก็คือ การตกค้างของธาตุอาหาร โดยเฉพาะไนโตรเจนในผลผลิตการเกษตรในรูปของสารไนเตรท ซึ่งเกิดขึ้นจากการใช้ปุ๋ยที่มีไนโตรเจนมากเกินไป อาจพบสารไนเตรทในแหล่งน้ำใต้ดินได้ด้วย เพราะเมื่อมีการใช้ปุ๋ยเคมีมากเกินไป ปุ๋ยเคมีบางส่วนจะถูกชะล้างลงไปในดินชั้นล่าง ไปสะสมอยู่ในแหล่งน้ำใต้ดิน สารไนเตรทนี้เป็นอันตรายต่อเด็กอ่อน เพราะสารไนเตรทจะเข้าจับฮีโมโกลบินในเม็ดเลือดแดง ทำให้เม็ดเลือดแดงไม่สามารถนำออกซิเจนไปเลี้ยงส่วนต่าง ๆ ของร่างกายได้ ส่งผลให้ร่างกายขาดออกซิเจน จนมีลักษณะของอาการตัวเขียว อาการเช่นนี้จะพบกับเด็กทารกเท่านั้น นอกจากนี้ สารไนเตรทยังเป็นสารที่กระตุ้นให้เกิดมะเร็งได้ด้วย ดังนั้น การบริโภคอาหารที่มีสารไนเตรทตกค้างจึงเป็นการเพิ่มความเสี่ยงต่อสุขภาพของผู้บริโภค

ตาราง 6 ประสิทธิภาพของปุ๋ยเคมีในการปลูกข้าว

ปี / ช่วงปี	ปริมาณการใช้ปุ๋ยเคมี (กิโลกรัมต่อไร่)	ปริมาณผลผลิตข้าว (กิโลกรัมต่อไร่)	สัดส่วนผลผลิตต่อ ปุ๋ยเคมี
2510	4	278	69.50
2526-30	8	317	39.62
2540	30	381	12.70

ที่มา: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2549: 57)

ตาราง 7 การนำเข้าสารเคมีการเกษตรในปี พ.ศ. 2546

ลำดับ ที่	ประเภทของวัตถุอันตราย	ปริมาณ (กิโลกรัม)	มูลค่า (บาท)	ปริมาณ สารสำคัญ (กิโลกรัม)
1	สารกำจัดแมลง (Insecticide)	14,996,297	3,136,144,282	9,790,228
2	สารป้องกันและกำจัดโรคพืช (Fungicide)	10,326,423	1,678,091,820	6,731,676
3	สารกำจัดวัชพืช (Herbicide)	50,463,961	6,101,020,728	31,878,628
4	สารกำจัดไร (Acaricide)	363,363	76,875,907	107,173
5	สารกำจัดหนู (Rodenticide)	122,020	11,071,821	50,803
6	สารควบคุมการเจริญเติบโตของ พืช (PGR)	2,092,813	202,360,197	1,015,688
7	สารกำจัดหอยและหอยทาก (Mollussicide)	422,850	33,211,272	49,810
8	สารรมควันพิษ (Fumigants)	792,885	102,768,663	707,102
9	สารกำจัดไส้เดือนฝอย (Nematocide)	20	23,485	1
รวม		79,580,632	11,341,568.176	50,331,109

ที่มา: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2549: 57)

2. ปัญหาผลกระทบจากสารเคมีกำจัดศัตรูพืช ในส่วนของสารเคมีกำจัดศัตรูพืชก็เช่นกัน เนื่องจากประเทศไทยมีการใช้สารเคมีกำจัดศัตรูพืชกับพืชหลายชนิด โดยสารเคมีส่วนใหญ่จะใช้ในการเพาะปลูกข้าว ทั้งนี้เพราะพื้นที่ปลูกข้าวมากที่สุดโดยเฉลี่ยแล้วประมาณ 20 % ของการใช้สารเคมีกำจัดศัตรูพืชในประเทศไทยจะเป็นการใช้ในนาข้าว แต่เมื่อเฉลี่ยการใช้สารเคมีต่อหน่วยพื้นที่แล้ว พืชผักและผลไม้มีการใช้สารเคมีกำจัดศัตรูพืชเข้มข้นมากกว่า (ยกตัวอย่างเช่น องุ่นมีการใช้สารเคมีกำจัดศัตรูพืชสูงถึง 24.63 กิโลกรัม/ไร่ มะเขือเทศ 6.78 กิโลกรัม/ไร่ ส้ม 4.92 กิโลกรัม/ไร่ และผัก 4.73 กิโลกรัม/ไร่) แต่ถ้าเปรียบเทียบกับพืชไร่อื่น ๆ แล้ว ข้าวก็นับว่ามีการใช้สารเคมีเข้มข้นมากที่สุด คือประมาณ 0.14 กิโลกรัม/ไร่ (ถั่วเหลือง ใช้ 0.12 กิโลกรัม/ไร่ อ้อย 0.02 กิโลกรัม/ไร่ ปาล์มน้ำมัน 0.014 กิโลกรัม/ไร่ และข้าวโพดใช้ 0.011 กิโลกรัม/ไร่) ประเทศไทยมี

การนำเข้าสารเคมีกำจัดศัตรูพืชต่าง ๆ ในแต่ละปีเฉลี่ยประมาณเกือบ 80,000 ตัน/ปี ซึ่งทั้งหมดจะถูกใช้ในการผลิตภาคการเกษตร หรือคิดเฉลี่ยต่อหัวประชากร (62.279 ล้านคน) จะมีปริมาณการใช้สารเคมีสูงถึง 1.28 กิโลกรัม/ประชากร ซึ่งมากพอที่จะทำให้ประชากรทั่วประเทศเสียชีวิตได้

การใช้สารเคมีกำจัดศัตรูพืชในประเทศไทย ถือได้ว่าเป็นการใช้ที่เกินขอบเขต ซึ่งปัญหานี้เกิดขึ้นจากหลายปัจจัย จากรายงานวิจัยของ Jungbluth (1996 อ้างใน จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549: 59) ได้กล่าวถึงปัญหาการใช้สารเคมีในประเทศไทยไว้อย่างน่าสนใจว่า ปัญหาสารเคมีนั้นเป็นปัญหาในเชิงนโยบายของภาครัฐ มีสาเหตุสำคัญจากผู้นำทางการเมืองยังขาดความเข้าใจเกี่ยวกับผลกระทบของสารเคมีต่อสุขภาพและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งให้ความสนใจต่อเรื่องปัญหาสารเคมีกำจัดศัตรูพืชเฉพาะเมื่อมีปัญหา การห้ามการนำเข้าผลผลิตการเกษตรจากประเทศไทยเนื่องจากมีสารเคมีตกค้างมากเกินไป ภาครัฐยังคงดำเนินนโยบายส่งเสริมการใช้สารเคมี เมื่อมีปัญหาโรคและแมลงศัตรูพืชระบาด และแนวโน้มของงบประมาณสำหรับการจัดหาสารเคมีกำจัดศัตรูพืชให้เกษตรกรก็เพิ่มขึ้นทุกปี

สารเคมีที่ใช้ในประมาณเพียงไม่ถึงร้อยละ 25 ที่มีผลต่อการกำจัดศัตรูพืช สารเคมีที่เหลือจะฟุ้งกระจาย หรือถูกชะล้างไปสะสมในสิ่งแวดล้อม สารเคมีกำจัดศัตรูพืชทั้งหมดจะเปลี่ยนสภาพไปหรือค่อย ๆ สลายตัวไป แต่การสลายตัวนี้ต้องใช้เวลา สารในกลุ่มออร์กาโนคลอไรด์ นั้นค่อนข้างเป็นสารเคมีที่สลายตัวได้ช้า ทำให้พบสารเคมีดังกล่าวตกค้างในระบบนิเวศการเกษตรค่อนข้างมาก

ตาราง 8 ประมาณการต้นทุนแฝงที่เกิดจากการใช้สารเคมีกำจัดศัตรูพืช

ประเด็น	ต้นทุน (ล้านบาท/ปี)
สุขภาพ	1.00-13.00
สารเคมีตกค้างในอาหาร	2.067 – 2.950
ความต้านทานของศัตรูพืชต่อสารเคมี	57.40
งานวิจัยเกี่ยวกับการใช้สารเคมีกำจัดศัตรูพืช	25.29
การติดตามสารเคมีตกค้างในอาหารและสิ่งแวดล้อม	48.47
การควบคุมและติดตามการจำหน่ายสารเคมีกำจัดศัตรูพืช	46.00
การส่งเสริมการใช้สารเคมีกำจัดศัตรูพืชโดยหน่วยงานราชการ	284.64
รวม	462.80 – 5,491.80
มูลค่าของสารเคมีกำจัดศัตรูพืชที่ใช้ทั่วประเทศ	3,550.00

ที่มา: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2549: 60)

โครงการที่เกี่ยวข้องกับนโยบายด้านเกษตรอินทรีย์

วาระแห่งชาติเกษตรอินทรีย์

ความเป็นมาของวาระแห่งชาติเกษตรอินทรีย์นั้น ได้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของภาครัฐเป็นหลัก โดยมี อดีตนายกรัฐมนตรีนครินทร์ (พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร) ประกาศให้เกษตรอินทรีย์เป็นวาระแห่งชาติ เมื่อวันที่ 24 ธันวาคม พ.ศ. 2547 ในงานประชุมสมัชชาเกษตรอินทรีย์แห่งชาติ ระหว่างวันที่ 24-26 ธันวาคม พ.ศ. 2547 ณ พิพิธภัณฑ์เฉลิมพระเกียรติฯ อำเภอกลองหลวง จังหวัดปทุมธานี เพื่อให้มีการปรับเปลี่ยนระบบการผลิตที่พึ่งพาการใช้ปุ๋ยและสารเคมี มาเป็นการพึ่งพาตนเองในการผลิตปุ๋ยอินทรีย์และสารชีวภาพเพื่อใช้เองในประเทศตามแนวเศรษฐกิจพอเพียง และมติคณะรัฐมนตรี ได้เห็นชอบในหลักและให้การรองรับยุทธศาสตร์เกษตรอินทรีย์ให้เป็นวาระแห่งชาติ เมื่อวันที่ 4 มกราคม พ.ศ. 2548 โดยมี 6 กระทรวง 26 หน่วยงาน ร่วมจัดทำแผนบูรณาการพัฒนากฎหมายเกษตรอินทรีย์ ปี พ.ศ. 2549-2552 โดยมีกรมพัฒนาที่ดินและกรมวิชาการเกษตร เป็นฝ่ายเลขานุการ ปี พ.ศ. 2549 มีกรอบวงเงินงบประมาณที่อนุมัติแล้วตามมติคณะรัฐมนตรี จำนวน 1,215.970 ล้านบาท (ศูนย์ เศรษฐ์บุญสร้าง, 2549 ก: 1-5) (ตาราง 9) การขับเคลื่อนวาระแห่งชาติเกษตรอินทรีย์ มีจังหวัดนำร่อง จำนวน 24 จังหวัดคือ จังหวัดแม่ฮ่องสอน เชียงราย พิจิตร โขงเจียม สุพรรณบุรี สิงห์บุรี ปทุมธานี สระแก้ว กาญจนบุรี อุทัยธานี นครพนม มุกดาหาร กาฬสินธุ์ สุรินทร์ นครราชสีมา ศรีสะเกษ สกลนคร จันทบุรี พัทลุง ชุมพร นครศรีธรรมราช ปัตตานี นราธิวาส และยะลา

ตาราง 9 แสดงวัตถุประสงค์ เป้าหมายหลัก และยุทธศาสตร์การดำเนินงานในวาระแห่งชาติด้านเกษตรอินทรีย์

ประเด็น	รายละเอียด
วัตถุประสงค์	1. เพื่อให้มีการปรับเปลี่ยนระบบการผลิตภาคการเกษตรเคมีเป็นเกษตรอินทรีย์ 2. สร้างเครือข่ายเกษตรอินทรีย์ทั่วประเทศ และพัฒนาสู่เกษตรอินทรีย์ 100 เปอร์เซ็นต์ 3. เพื่อใช้ระบบการผลิตเกษตรอินทรีย์ในการฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมให้เกิดสมดุลธรรมชาติ 4. เพื่อเป็นการสร้างโอกาสในการแข่งขันให้ประเทศไทยเป็นแหล่งผลิตอาหารปลอดภัยและพร้อมที่จะเป็นครัวของโลก

ตาราง 9 (ต่อ)

ประเด็น	รายละเอียด
เป้าหมายหลัก	1. ลดการใช้ปุ๋ยเคมี สารเคมีการเกษตร ลงร้อยละ 50 2. พื้นที่ที่มีการปรับเปลี่ยนใช้สารอินทรีย์เนื้อที่ 85 ล้านไร่ 3. เกษตรกร จำนวน 4.25 ล้านราย ใช้สารอินทรีย์ทดแทนสารเคมี 4. เกษตรกรมีรายได้สุทธิเพิ่มขึ้น ร้อยละ 20 5. ปริมาณมูลค่าส่งออกสินค้าเกษตรอินทรีย์เพิ่มขึ้น ร้อยละ 100
ยุทธศาสตร์การดำเนินงาน	1. ยุทธศาสตร์ด้านธรรมาภิบาลประชาสังคม โดยการจัดทำสื่อรายการโทรทัศน์ วิทยุ วิทยุชุมชน เอกสารแนะนำคู่มือ วิดีทัศน์ จัดงานมหกรรมคัดเลือกภูมิปัญญาเกษตรอินทรีย์ดีเด่นระดับจังหวัด ภูมิภาคและระดับประเทศ 2. ยุทธศาสตร์ด้านการวิจัยและพัฒนา โดยการศึกษาคัดค้านวัตกรรมใหม่ๆ เทคนิควิธีการผลิตสารอินทรีย์ชีวภาพ เพื่อใช้ทดแทนสารเคมีทางการเกษตร และศึกษาบรรจุภัณฑ์และการแปรรูปสินค้า 3. ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างเครือข่ายแกนนำเกษตรกร โดยสร้างทีมอาสาสมัครเกษตรกรแกนนำให้เข้มแข็ง ขยายผลไปสู่เกษตรกร 4.25 ล้านราย สนับสนุนสินเชื่อเพื่อการพัฒนาอาชีพให้กลุ่มเกษตรกรที่รวมตัวอย่างเข้มแข็ง และพัฒนาเป็นกลุ่มวิสาหกิจชุมชน
ยุทธศาสตร์การดำเนินงาน	4. ยุทธศาสตร์ด้านการสนับสนุน โดยส่งเสริมการผลิตและใช้สารอินทรีย์ทดแทนสารเคมีทางการเกษตร (พืช ปศุสัตว์ ประมง) สนับสนุนปัจจัยการผลิตด้านเทคโนโลยีชีวภาพ จัดหาแหล่งน้ำ สนับสนุนพื้นที่เกษตรอินทรีย์ จัดตั้งกลุ่มอาชีพและการแปรรูปสินค้าเกษตรอินทรีย์ บริหารจัดการและติดตามประเมินผล 5. ยุทธศาสตร์ด้านการรับรองมาตรฐานและส่งเสริมการตลาดโดยการพัฒนากระบวนการรับรองและการให้การรับรองมาตรฐานปัจจัยการผลิตและสินค้าเกษตรอินทรีย์ และส่งเสริมตลาดสินค้าเกษตรอินทรีย์ เกษตรกรลดใช้สารเคมี (ในระดับอาหารปลอดภัย) ทั้งในและต่างประเทศ

ที่มา: ศูนย์ เศรษฐกิจสร้าง (2549 ก: 4-5)

คำนิยามในวาระแห่งชาติ เกษตรอินทรีย์ในความหมายของวาระแห่งชาติ ได้จำแนกออกเป็น 2 ส่วน คือ (สุนัย เศรษฐบุญสร้าง, 2549 ก: 5)

1. เกษตรอินทรีย์ 100 เปอร์เซ็นต์ (organic agriculture) คือ ระบบการผลิตที่คำนึงถึงสภาพแวดล้อม รักษาสมดุลของธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพ โดยมีระบบการจัดการนิเวศวิทยาที่คล้ายคลึงกับธรรมชาติ หลีกเลี่ยงการใช้สารสังเคราะห์ ไม่ว่าจะเป็นปุ๋ยเคมี สารเคมีกำจัดศัตรูพืชและฮอร์โมนต่างๆ ตลอดจนไม่ใช้พืชหรือสัตว์ที่เกิดจากการตัดต่อพันธุกรรมที่อาจก่อให้เกิดมลพิษในสภาพแวดล้อม เน้นการใช้อินทรีย์วัตถุ เช่น ปุ๋ยคอก ปุ๋ยหมัก ปุ๋ยพืชสด และปุ๋ยชีวภาพ ในการปรับปรุงดินให้มีความอุดมสมบูรณ์

2. เกษตรลดใช้สารเคมี คือ ระบบการผลิตที่มีการปรับเปลี่ยนมาใช้สารอินทรีย์ทดแทนสารเคมีการเกษตร ลดการพึ่งพาสารเคมีการเกษตรให้มากที่สุด โดยเน้นการพึ่งพาตนเองในการผลิตปุ๋ยอินทรีย์และสารชีวภาพไว้ใช้เอง และนำวัสดุธรรมชาติที่มีอยู่ในแต่ละท้องถิ่นมาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด

บทบาทของผู้ประสานงานในจังหวัดนาร่อง บทบาทของผู้ประสานงานส่วนกลางและส่วนภูมิภาคของจังหวัดนาร่องด้านเกษตรอินทรีย์นั้น มีลักษณะและหน้าที่การทำงานดังนี้ (ภาพ 15)



ภาพ 15 แสดงบทบาทการดำเนินงานด้านเกษตรอินทรีย์ของประเทศไทย

ที่มา: สุนัย เศรษฐบุญสร้าง (2549 ก: 14)

ผู้ประสานงานส่วนกลาง มาจากผู้แทนหน่วยงานสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในส่วนกลาง แต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ทำหน้าที่ในการประสานการปฏิบัติร่วมกับผู้ประสานงานส่วนภูมิภาคของจังหวัดนาร่องด้านเกษตรอินทรีย์ ในการสร้าง

เครือข่ายและจดทะเบียนเกษตรกรทำเกษตรอินทรีย์ รวบรวมข้อมูลการทำเกษตรอินทรีย์ ทะเบียนรายชื่อ ปัญหา อุปสรรค แนวทางแก้ไขจากผู้ประสานงานส่วนภูมิภาครายงานต่อคณะกรรมการดำเนินการส่งเสริมเกษตรอินทรีย์แห่งชาติ

ผู้ประสานงานส่วนภูมิภาค มาจากผู้แทนหน่วยงานในส่วนภูมิภาค แต่งตั้งโดยผู้ว่าราชการจังหวัด มีหน้าที่สร้างเครือข่ายทุกส่วนในจังหวัดทั้งภาครัฐ เอกชน และเครือข่ายเกษตรกร จดทะเบียนเกษตรกรที่มีความพร้อมในการทำเกษตรอินทรีย์ ทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการเกษตรอินทรีย์ระดับจังหวัด รมรค์ส่งเสริม ประชาสัมพันธ์ รวมทั้งรวบรวมข้อมูลเกษตรอินทรีย์ในจังหวัด ปัญหา อุปสรรค แนวทางแก้ไข ส่งให้กับผู้ประสานงานส่วนกลาง และรายงานให้คณะกรรมการเกษตรอินทรีย์ระดับจังหวัด

แผนงบประมาณในเชิงบูรณาการการพัฒนาเกษตรอินทรีย์ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2549-2552 จากเอกสารแผนงบประมาณในเชิงบูรณาการการพัฒนาเกษตรอินทรีย์ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2549-2552 ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (2548: 1-4) ได้นำเสนอข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานในนโยบายด้านเกษตรอินทรีย์ สรุปได้ดังนี้

ปัจจุบันการพัฒนาเกษตรกรรมเคมีที่มุ่งเน้นด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ เพื่อการแข่งขันเป็นหลัก มิได้คำนึงถึงผลกระทบที่มีต่อผู้บริโภค สังคม และสิ่งแวดล้อม การใช้ปุ๋ยเคมีเป็นจำนวนมาก เพื่อเพิ่มธาตุอาหารให้กับดินในการเร่งอัตราการเจริญเติบโตของพืช การใช้สารเคมีกำจัดวัชพืชและศัตรูพืช ก่อให้เกิดการปนเปื้อนอยู่ในบริเวณทั่วไป โดยในปี พ.ศ. 2547 ประเทศไทยมีการนำเข้าปุ๋ยเคมีมากถึง 3.94 ล้านตัน มูลค่า 34,006 ล้านบาท สารเคมีกำจัดวัชพืชและศัตรูพืชจำนวน 99,829 ตัน มูลค่า 10,400.69 ล้านบาท ผลจากการทำเกษตรกรรมเคมีดังกล่าว ได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อดิน น้ำ อากาศ สิ่งแวดล้อม ตลอดจนสิ่งมีชีวิตชนิดต่าง ๆ อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

ดังนั้น จึงมีความจำเป็นเร่งด่วนที่รัฐบาลได้ประกาศเจตนารมณ์อย่างชัดเจน เพื่อบีบเค้นเกษตรกรอินทรีย์เป็นวาระแห่งชาติ ให้ทุกภาคส่วนร่วมปฏิบัติอย่างจริงจังและต่อเนื่อง เพื่อให้มีการปรับเปลี่ยนระบบการผลิตที่พึ่งพาการใช้ปุ๋ยเคมีและสารเคมี มาเป็นการพึ่งพาตนเองในการผลิตปุ๋ยอินทรีย์และสารอินทรีย์เพื่อใช้เองภายในประเทศตามแนวเศรษฐกิจพอเพียง โดยคำนึงถึงทุกมิติ ทั้งมิติของอาหารปลอดภัย มิติความปลอดภัยของเกษตรกร มิติของการประหยัดค่าใช้จ่ายที่เป็นเงินตราต่างประเทศ มิติแห่งการฟื้นฟูฟื้นฟูเวศของดินและทรัพยากรธรรมชาติ และมิติแห่งการสำนึกต่อผู้บริโภคของผู้บริโภคของตัวเกษตรกรทุก ๆ คน จึงต้องนำเสนอแผนงบประมาณในเชิง

บูรณาการตามยุทธศาสตร์เกษตรอินทรีย์ประจำปีงบประมาณ 2549-2552 ทั้งนี้เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนคนไทย

วัตถุประสงค์แผนงบประมาณในเชิงบูรณาการการ มีดังนี้

1. เพื่อให้มีการปรับเปลี่ยนระบบการผลิตภาคการเกษตรเคมีเป็นเกษตรอินทรีย์ รวมทั้งพฤติกรรมบริโภคของประชาชนคนไทยทั้งประเทศให้เกิดสุขอนามัยที่ดี
2. สร้างเครือข่ายเกษตรอินทรีย์ทั่วประเทศ ทั้งระดับริเริ่ม ระดับพัฒนาสู่เกษตรอินทรีย์ และระดับเกษตรอินทรีย์ 100 เปอร์เซ็นต์
3. เพื่อใช้ระบบการผลิตเกษตรอินทรีย์ในการฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมให้เกิดสมดุลธรรมชาติ และประหยัดค่าใช้จ่ายที่เป็นเงินตราต่างประเทศ
4. เพื่อเป็นการสร้างโอกาสในการแข่งขันให้ประเทศไทยเป็นแหล่งผลิตอาหารปลอดภัยและพร้อมที่จะเป็นครัวโลก

เป้าหมาย แผนงบประมาณในเชิงบูรณาการ ตัวชี้วัดความสำเร็จ มีดังนี้

เป้าหมายที่ 1 เกษตรกรเข้าสู่ระยะปรับเปลี่ยนระบบการผลิตจากเกษตรเคมีเป็นเกษตรอินทรีย์ หรือเป็นการใช้สารอินทรีย์ทดแทนสารเคมีทางการเกษตร

ตัวชี้วัดที่ 1.1 จำนวนเกษตรกรที่มีการปรับเปลี่ยนระบบการผลิตเป็นเกษตรอินทรีย์ หรือเป็นการใช้สารอินทรีย์ทดแทนสารเคมีการเกษตร จำนวน 3,400,000 ราย

ตัวชี้วัดที่ 1.2 จำนวนเครือข่ายเกษตรอินทรีย์เพิ่มขึ้นไม่น้อยกว่า 876 เครือข่าย

เป้าหมายที่ 2 การใช้ปุ๋ยเคมี สารเคมีในการผลิตทางการเกษตรลดลง

ตัวชี้วัดที่ 2.1 ปริมาณการนำเข้าปุ๋ยเคมี สารเคมีลดลง 50 เปอร์เซ็นต์ ของมูลค่าการนำเข้าเฉพาะในพื้นที่เป้าหมาย ภายใน 4 ปี

เป้าหมายที่ 3 ทรัพยากรดินและคุณภาพสิ่งแวดล้อมดีขึ้น

ตัวชี้วัดที่ 3.1 จำนวนพื้นที่ที่มีการปรับเปลี่ยนระบบการผลิตเป็นเกษตรอินทรีย์ หรือเป็นการใช้สารอินทรีย์ทดแทนสารเคมีทางการเกษตร เนื้อที่ 85,000,000 ไร่

ตัวชี้วัดที่ 3.2 ปริมาณอินทรีย์วัตถุในดินในพื้นที่ปรับเปลี่ยนเป็นเกษตรอินทรีย์ เพิ่มขึ้นอยู่ในระดับไม่น้อยกว่า 2 เปอร์เซ็นต์โดยน้ำหนัก

เป้าหมายที่ 4 พัฒนาการแปรรูปและตลาดสินค้าเกษตรอินทรีย์

ตัวชี้วัดที่ 4.1 มูลค่าการส่งออกสินค้าเกษตรอินทรีย์เพิ่มขึ้น 100 เปอร์เซ็นต์ต่อปี

ตัวชี้วัดที่ 4.2 เกษตรกรที่ปรับเปลี่ยนเป็นเกษตรอินทรีย์มีรายได้เพิ่มขึ้น 20 เปอร์เซ็นต์

โครงการส่งเสริมการผลิตสินค้าเกษตรที่ปลอดภัยและได้มาตรฐาน

เป็นโครงการที่ดำเนินการโดยกรมส่งเสริมการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยมีมุ่งหมายให้ระบบการผลิตทางการเกษตรมีความปลอดภัยและได้มาตรฐาน เพื่อสร้างความมั่นใจ ด้านมาตรฐานและความปลอดภัยให้แก่ ผู้บริโภคและผู้บริโภคทุกระดับ โดยรัฐบาลได้กำหนดให้ปี พ.ศ. 2547 เป็นปีแห่งการรณรงค์ความปลอดภัยด้านอาหาร เพื่อให้อาหารที่ผลิตและบริโภคภายในประเทศมีความปลอดภัยได้มาตรฐานทัดเทียมสากล นำไปสู่การมีสุขภาพที่ดีถ้วนหน้าของประชาชน กอปรกับการมุ่งเน้นที่จะทำให้ประเทศไทยเป็นครัวของโลก เป็นผู้นำด้านการเกษตรในการผลิตอาหารป้อนสู่ตลาดโลก ผลิตผลเกษตรจากไร่นาของเกษตรกร ซึ่งเป็นจุดเริ่มแรกของห่วงโซ่อาหาร จึงต้องมีความปลอดภัยก่อนการส่งมอบให้แก่ผู้บริโภค เพื่อนำไปจำหน่ายให้แก่ผู้บริโภคโดยตรงหรือเพื่อนำไปส่งออก

ประกอบกับแผนปฏิบัติการประจำปี พ.ศ. 2548-2551 ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้กำหนดกลยุทธ์หลักระดับชาติให้มีการส่งเสริมการผลิตและแปรรูปสินค้าเกษตรตามระบบความปลอดภัยอาหาร (food safety) ให้มีการสร้างมูลค่าเพิ่มให้แก่สินค้าเกษตร โดยเน้นสินค้าเกษตรที่มีมาตรฐาน คุณภาพ สักยภาพ และโอกาสทางการตลาดสูง แต่เนื่องจากการผลิตด้านการเกษตรของประเทศไทยในอดีตที่ผ่านมา มุ่งเน้นเพื่อการผลิตเชิงปริมาณที่มีได้คำนึงถึงผลกระทบที่มีต่อผู้บริโภค สังคม และสิ่งแวดล้อม เกษตรกรจำนวนไม่น้อยมีการใช้สารเคมีอย่างไม่ถูกต้องตามหลักวิชาการ จึงมีผลทำให้ผลผลิตทางการเกษตรที่ได้ไม่ปลอดภัยต่อการบริโภค ก่อให้เกิดผลกระทบต่อดิน น้ำ อากาศ สิ่งแวดล้อม รวมทั้งก่อให้เกิดจุดอ่อนในด้านการค้าผลผลิตทางการเกษตรของเกษตรกรเองในทุกระดับ

กรมส่งเสริมการเกษตร เป็นหน่วยงานหลักที่มีภารกิจในการส่งเสริมและพัฒนาเกษตรกรให้พึ่งพาตนเอง สามารถผลิตสินค้าเกษตรคุณภาพและประกอบอาชีพการเกษตรได้อย่างยั่งยืน จึงต้องดำเนินงานให้ครอบคลุมพื้นที่ทั้งประเทศโดยเร็วภายใต้ยุทธศาสตร์เกษตรอินทรีย์ เพื่อผลักดันให้ประเทศไทยเป็นครัวของโลกตามนโยบายของรัฐบาล ด้วยการส่งเสริมและพัฒนาในขั้นตอนการผลิตและการจัดการผลิตผลหลังการเก็บเกี่ยวสินค้าเกษตรเพื่อสร้างความมั่นใจ ด้านมาตรฐานและความปลอดภัยให้แก่ ผู้บริโภคและผู้บริโภคทุกระดับ

ทั้งนี้ โดยดำเนินการสำรวจและจำแนกพื้นที่การผลิตสินค้าเกษตรตามระดับความปลอดภัย และดำเนินการส่งเสริมและพัฒนาเกษตรกรในพื้นที่เพื่อยกระดับความปลอดภัยโดยนำมาตรฐานการผลิตทางการเกษตรที่ดีและเหมาะสมและหรือมาตรฐานเกษตรอินทรีย์มาปรับใช้เพื่อควบคุมความปลอดภัยในการผลิตสินค้าเกษตร ตามความต้องการของเกษตรกรแต่ละกลุ่ม ตั้งแต่

การควบคุมคุณภาพปัจจัยการผลิตการพัฒนากระบวนการผลิต การจัดการผลผลิตหลังเก็บเกี่ยวอย่างเหมาะสม ตลอดจนการสร้างมูลค่าเพิ่มให้แก่สินค้าเกษตร รวมทั้งมีการสร้างแรงจูงใจเพื่อให้เกษตรกรมีความมุ่งมั่นที่จะทำการผลิตสินค้าเกษตรให้ได้มาตรฐานและปลอดภัย โดยการเชื่อมโยงการผลิต การตลาด สนับสนุนการทำสัญญา/ข้อตกลงซื้อขายล่วงหน้า (contract farming) ตลอดจนการพัฒนาเครือข่ายเพื่อสานประโยชน์ของทุกฝ่ายร่วมกัน

วัตถุประสงค์โครงการส่งเสริมการผลิตสินค้าเกษตรที่ปลอดภัยและได้มาตรฐาน มีดังนี้

1. สร้างความตระหนักด้านการผลิตที่ปลอดภัยให้กับเกษตรกร เพื่อให้สามารถปรับเป็นระบบการผลิตสินค้าเกษตรที่ปลอดภัยได้มาตรฐานระดับต่าง ๆ จนถึงมาตรฐานระดับเกษตรกรอินทรีย์

2. เพิ่มพื้นที่การผลิตและชนิดสินค้าเกษตรที่ปลอดภัยได้มาตรฐาน

3. สร้างมูลค่าเพิ่มให้กับสินค้าเกษตรที่ปลอดภัยและได้มาตรฐาน

4. สร้างโอกาสทางการตลาดให้กับสินค้าเกษตรปลอดภัยและได้มาตรฐาน ให้สามารถแข่งขันได้ทั้งตลาดภายในประเทศและเพื่อการส่งออก

เป้าหมายโครงการส่งเสริมการผลิตสินค้าเกษตรที่ปลอดภัยและได้มาตรฐาน มีดังนี้

1. สำรวจและจำแนกพื้นที่การผลิตทางการเกษตรตามความปลอดภัย 7,105 ตำบล

2. ถ่ายทอดเทคโนโลยีการผลิตสินค้าเกษตรที่ปลอดภัยให้แก่เกษตรกร 368,640 ราย

3. รวมกลุ่มผู้ผลิตและพัฒนาเครือข่าย เพื่อแลกเปลี่ยนเรียนรู้และเชื่อมโยงการผลิตในตำบล 13,824 กลุ่ม ระดับอำเภอ 878 เครือข่าย และจังหวัด 76 เครือข่าย

4. สนับสนุนการสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับสินค้าเกษตรปลอดภัย 76 กลุ่ม

5. จัดกิจกรรมส่งเสริมการตลาดสินค้าเกษตรปลอดภัย 77 ครั้ง

กิจกรรม ประกอบด้วย 7 กิจกรรม ดังนี้ กิจกรรมที่ 1 จำแนกพื้นที่ กิจกรรมที่ 2 บูรณาการแผนพัฒนาการเกษตร กิจกรรมที่ 3 ถ่ายทอดเทคโนโลยี กิจกรรมที่ 4 สร้างเครือข่าย กิจกรรมที่ 5 พัฒนาด้านการตลาด กิจกรรมที่ 6 สนับสนุนการดำเนินงาน และกิจกรรมที่ 7 ประเมินผลโครงการ

บริบทและนโยบายของความมั่นคงทางอาหาร

ความมั่นคงทางอาหารเป็นประเด็นที่ประชาคมโลกให้ความสนใจ เพราะเป็นส่วนหนึ่งของการดำรงชีวิตบนพื้นฐานของความเป็นมนุษย์ที่เท่าเทียมกัน โดยจะต้องสามารถตอบสนองกับความต้องการของคนในรุ่นปัจจุบันและคนในรุ่นอนาคตในนามของการพัฒนาที่ยั่งยืน ความมั่นคงทางอาหารไม่ได้มีความหมายเพียงแค่การเพิ่มขึ้นของผลิตผลทางอาหารที่มีมากขึ้น แต่รวมถึงโอกาสของประชาชนที่สามารถมีรายได้ในการซื้ออาหารจะต้องมั่นใจได้ว่าประชาชนทุกคนแม้แต่คนที่จนที่สุดในกลุ่มคนจนต้องได้รับอาหารด้วย โดยต้องคำนึงถึงการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมควบคู่กันไป

ความมั่นคงทางอาหารตามความหมายดังกล่าว จึงครอบคลุมมิติอาหารใน 3 ด้าน คือ ด้านปริมาณ หรือการมีอยู่ของอาหาร (food availability) หมายถึง ปริมาณอาหารที่พอเพียงและความหลากหลายประเภทอาหารที่ได้รับ ด้านคุณภาพหรือการใช้ประโยชน์ของอาหาร (food utilization) หมายถึง คุณค่าทางโภชนาการและความสะอาดปลอดภัยของอาหาร และด้านการเข้าถึงอาหาร (food accessibility) หมายถึง การเข้าถึงอาหารของประชาชนที่เกิดจากกระบวนการกระจายอย่างทั่วถึงและมีราคาที่เหมาะสม (สุนันท์ธนา แส่นประเสริฐ, 2545: 1-2) ดังรายละเอียดในบริบทเบื้องต้น ผลกระทบ และนโยบาย ที่นำเสนอคือ

บริบทเบื้องต้นของความมั่นคงทางอาหาร

ประเทศไทยนับเป็นประเทศที่ได้รับการยอมรับจากนานาชาติ ในด้านความอุดมสมบูรณ์ทางอาหารและมีศักยภาพสูงที่จะพัฒนาเป็นศูนย์ส่งออกอาหารของโลก ซึ่งภาครัฐมีนโยบายที่จะผลักดันให้ประเทศไทยก้าวไปสู่การเป็นครัวของโลกในอีก 5 ปีข้างหน้า เป็นที่ยอมรับกันดีว่าประเทศไทยนั้นอยู่ในพื้นที่ที่มีความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรและอาหารที่เอื้อต่อการเกษตร กว่าร้อยละ 80 เป็นพื้นที่ลุ่มน้ำใช้พื้นที่เพาะปลูก มากกว่าร้อยละ 46 มีจำนวนประชากรอยู่ในภาคเกษตร กว่าร้อยละ 56 ปริมาณการผลิตอาหารในประเทศมีมากเพียงพอทั้งสำหรับผู้บริโภคในประเทศและต่างประเทศ อีกทั้งอาหารไทยมีชนิดและประเภทที่หลากหลายเป็นอาหารสุขภาพ มีองค์ประกอบสมุนไพรมีคุณค่าทางอาหารสูง

ทั้งนี้ ข้อมูลจากสถาบันอาหาร ยืนยันความสำคัญของอุตสาหกรรมอาหารในประเทศไทยว่ามีมูลค่าถึงร้อยละ 28.3 ของมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศ (GDP: Gross Domestic Product) หรือมากกว่า 1.2 ล้านล้านบาท โดยมีมูลค่าการส่งออกปีละ 4-4.5 แสนล้านบาท และมีอัตราเติบโตเฉลี่ยร้อยละ 13 ต่อปี (สำนักงานสนับสนุนการพัฒนายุทธศาสตร์แห่งชาติด้านอาหาร,

2546 ก: 5-6) ข้อมูลดังกล่าวน่าจะสะท้อนถึงความสำเร็จของการเกษตรและด้านอุตสาหกรรมอาหารรวมถึงฐานะเศรษฐกิจที่ดีของเกษตรกรผู้ผลิต ตลอดจนสุขภาพอนามัยที่ดีของประชาชนในชาติ เนื่องจากเป็นที่ยอมรับว่าอาหารเป็นหนึ่งในปัจจัยพื้นฐานที่สำคัญยิ่งต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน สัมพันธ์กับวัฒนธรรมประเพณีและค่านิยมในการดำรงชีวิต

สำหรับครัวเรือนที่ประสบปัญหา รายได้เฉลี่ยลดลงได้แก่ ครัวเรือนทำการเกษตรและคนงานเกษตร ช่องว่างระหว่างคนรวยกับคนยากจนนั้นไม่เป็นเพียงความไม่เท่าเทียมกันของรายได้ แต่ยังเป็นความไม่เท่าเทียมในความสามารถเข้าถึงอาหารด้วย รายงานจากองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ ที่ปรากฏในเอกสารประมวล วิเคราะห์ สังเคราะห์สถานการณ์และแนวโน้มประเทศไทยในรอบเดือนกรกฎาคม-กันยายน พ.ศ. 2543 จัดทำโดยโครงการข่าวสารทิศทางการเกษตรไทย (TTMP: Thailand Trend Monitoring Project) ระบุว่าคนรวยที่สุดร้อยละ 20 แรกเป็นผู้บริโภคเนื้อและปลาถึงร้อยละ 45 ของทั้งหมด ส่วนคนยากจนร้อยละ 20 ท้ายได้บริโภคเพียงร้อยละ 5 ความยากจนจึงมีความสัมพันธ์อย่างยิ่งต่อการไม่สามารถเข้าถึงระบบอาหารได้อย่างเพียงพอและคนยากจนส่วนใหญ่กลับเป็นกลุ่มคนที่อยู่ในขั้นตอนกระบวนการผลิตอาหารนั่นเอง

นับแต่ประเทศไทยกำหนดนโยบายปรับเปลี่ยนระบบการผลิตอาหาร จากการผลิตเพื่อกินมาเป็นผลิตเพื่อขายอย่างเต็มตัว ได้สร้างปัญหามากมายในระบบอาหารของไทยจวบจนปัจจุบัน ทั้งยังเป็นต้นเหตุสำคัญในการทำลายความสัมพันธ์ในระบบอาหารไทยที่มีมาแต่ดั้งเดิม ซึ่งเป็นระบบการผลิตเพื่อกินในครัวเรือนและแลกเปลี่ยนกันในชุมชน ที่ทำให้คนไทยในอดีตมีมุมมองเกี่ยวกับระบบอาหารในลักษณะของการเกื้อกูลแบ่งปัน และมองเห็นคุณค่าของระบบอาหารว่าเป็นส่วนสำคัญในวิถีชีวิตและวัฒนธรรมไทย ในขณะที่มุมมองคุณค่าระบบอาหารในปัจจุบันได้ถูกระบบการผลิตอาหารเพื่อขายมากำหนดคุณค่าเชิงมูลค่าด้วยการใช้ตลาดเป็นตัวกลางแลกเปลี่ยนและมีเงินเป็นเป้าหมายสำคัญในระบบอาหารแทน

แนวความคิดนี้ไม่ได้เกิดขึ้นเฉพาะแต่ในประเทศไทยเท่านั้น หากเป็นแนวความคิดสากลที่เรียกว่าระบบตลาดเสรีซึ่งประเทศที่ร่ำรวยใช้ความได้เปรียบจากฐานะที่มั่นคงของตนเองเอามาเปรียบประเทศยากจนที่เป็นเจ้าของทรัพยากรและมีแรงงานราคาถูกอย่างชอบธรรม โดยอาศัยกระแสโลกาภิวัตน์ที่รุกรานไปทั่วโลกอย่างรวดเร็ว จนหลายประเทศไม่ทันตั้งตัวกลายเป็นเครื่องมือ ระบบการผลิตเพื่อขายนี้ยังเป็นต้นเหตุของปัญหาหลายๆ ประการ เช่น การลดทอนความสามารถในการพึ่งพาตนเองของเกษตรกรผู้ผลิตของไทย โดยการละทิ้งภูมิปัญญาท้องถิ่นแต่ดั้งเดิมแล้วหันมาพึ่งพาเทคโนโลยีเพื่อช่วยในการผลิต ทั้งเครื่องจักร เครื่องทุ่นแรง สารเคมีต่างๆ ปุ๋ย สารฆ่าแมลง ยาสำหรับสัตว์ ที่สำคัญคือ เมล็ดพันธุ์และพันธุ์สัตว์ ซึ่งล้วนเป็นปัจจัยการผลิต

ที่เกษตรกรไม่สามารถควบคุมได้ทั้งสิ้นและเมื่อต้องการผลผลิตมากก็ย่อมต้องคืนรนาเทคโนโลยีหรือหาเครื่องทุ่นแรง รวมทั้ง สารเคมีมาใช้มากยิ่งขึ้น โดยในแต่ละปีประเทศไทยนำเข้าปุ๋ยปีละไม่ต่ำกว่า 30,000 ล้านบาท สารเคมีทางการเกษตรปีละไม่น้อยกว่า 10,000 ล้านบาท ซึ่งสารเคมีเหล่านี้ก่อให้เกิดของเสียจากการใช้สารเคมีทางการเกษตรถึงปีละ 10,800 ตัน (สำนักงานสนับสนุนการพัฒนายุทธศาสตร์แห่งชาติด้านอาหาร, 2546 ก: 10-13)

ดังนั้น จะว่าไปแล้วการผลิตในระบบนี้จัดเป็นการผลิตที่ใช้ต้นทุนสูงมากทั้งด้านทรัพยากรธรรมชาติ เงินลงทุน พลังงานเทคโนโลยี ซึ่งส่งผลให้เกษตรกรผู้ผลิตต้องประสบปัญหาหนี้สินมากมาย ขณะเดียวกันก็ต้องเผชิญความไม่แน่นอนของรายได้อันเนื่องมาจากความผันผวนของราคาผลผลิตที่ตลาดโลกเป็นผู้กำหนดปัจจุบันเกษตรกรผู้ผลิตของไทยขาดความสามารถในการจัดการระบบการผลิตอาหารของตนเองกลายเป็นเพียงแรงงานเพื่อการผลิตเท่านั้น ประกอบกับการเกิดขึ้นของระบบเกษตรแบบพันธะสัญญา (contract farming) อันมีจุดมุ่งหมายเพื่อใช้แก้ปัญหาการผันผวนของผลผลิต

ซึ่งดูเหมือนว่าจะสร้างความมั่นใจในเรื่องของราคาผลผลิตให้แก่เกษตรกรได้ แต่แท้จริงแล้วกลับลดทอนอำนาจการต่อรองของเกษตรกรให้ลดลงจนแทบไม่มีเลย กล่าวคือทุกอย่างเป็นไปตามสัญญาที่กำหนดไว้ นับตั้งแต่การกำหนดพันธุ์ วันที่เริ่มต้นหวานเมล็ดพันธุ์หรือรับลูกพันธุ์มาเลี้ยงดู การใช้เทคโนโลยีต่าง ๆ ในการผลิตหรือเพาะเลี้ยงจนกระทั่งถึงกำหนดการเก็บเกี่ยว การจำหน่าย ขั้นตอนทุกอย่างต้องเป็นไปตามที่นายทุนกำหนดไว้ทั้งสิ้น แต่หากเกษตรกรผู้ผูกพันสัญญาเกิดภัยพิบัติ บริษัทกลับไม่ต้องร่วมรับผิดชอบใด ๆ เกษตรกรต้องทำผลผลิตให้ได้ตามสัญญาเท่านั้น นั่นหมายความว่า ภาวะที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ น่าจะเป็นภาวะแห่งการก่อกำหนัสนี้ให้แก่ทั้งเกษตรกรอิสระและเกษตรกรแบบพันธะสัญญามากกว่าที่จะก่อรายได้

ด้วยเหตุนี้เกษตรกรไทย จึงเป็นกลุ่มบุคคลที่จัดอยู่ในกลุ่มคนยากจนที่สุดในประเทศมาโดยตลอดเป็นกลุ่มคนที่มีคุณภาพชีวิตลดลง มีเกษตรกรจำนวนมากยากจนเกินกว่าจะหาอาหารมาเลี้ยงครอบครัวให้เพียงพอและบางส่วนอาจถึงขั้นล้มละลาย (สำนักงานสนับสนุนการพัฒนายุทธศาสตร์แห่งชาติด้านอาหาร, 2546 ก: 10-13)

ภาคเกษตรมีสัดส่วนในมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศน้อย แต่ยังคงรองรับแรงงานเป็นจำนวนมาก มูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติของภาคการเกษตรยังมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นจาก 320,051 ล้านบาท ในปี พ.ศ. 2536 เป็น 505,031 ล้านบาท และ 504,513 ล้านบาท ในช่วงปี พ.ศ. 2539 และ 2542 ตามลำดับ แต่กลับมีสัดส่วนต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติของประเทศลดลงจากร้อยละ 10.11 เป็นร้อยละ 10.9 และร้อยละ 10.3 ของช่วงระยะเวลาเดียวกัน

อันเป็นผลจากภาคอุตสาหกรรมมีการขยายตัวที่ รวดเร็วกว่ามาโดยตลอด 30 ปีของการพัฒนา ในขณะที่ภาคเกษตรยังคงต้องรองรับแรงงานจำนวนมาก แม้การรองรับดังกล่าวจะมีแนวโน้มลดลงกล่าวคือสัดส่วนของกำลังแรงงานระหว่างภาคเกษตรกรรมต่อภาคอุตสาหกรรมและบริการ ลดลงจาก 17.3 : 13.5 ล้านคน หรือร้อยละ 56.0 : 44.0 ในปีพ.ศ. 2535 เป็น 14.1 : 17.0 ล้านคน หรือร้อยละ 45.0 : 55.0 ในปี พ.ศ. 2542 ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของสาขาเกษตร ขณะเดียวกันก็ชี้ให้เห็นว่าประชาชนในภาคเกษตรมีรายได้ต่ำกว่าในสาขาอื่น เนื่องจากมีสัดส่วน ผลผลิตต่อหัวต่ำกว่าประสิทธิภาพการผลิตของการใช้ปัจจัยการผลิตโดยรวมของภาคเกษตรมี แนวโน้มที่ดีกว่าของภาคอุตสาหกรรม (คณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์ วุฒิสภา, 2545: 21-25)

จึงจำเป็นต้องมีกิจกรรมต่อเนื่องและอาชีพเสริมเพื่อเป็นแหล่งรายได้ด้วย ภาครัฐต้อง มีการแทรกแซงราคาสินค้าเกษตรเป็นประจำทุกปีเพื่อเป็นการแก้ไขปัญหา ในช่วงระยะปี พ.ศ. 2539-2543 ที่ผ่านมาได้ใช้งบประมาณไปแล้วไม่น้อยกว่า 237,983 ล้านบาท หรือใช้งบประมาณ โดยเฉลี่ยประมาณปีละ 47,597 ล้านบาท การดำเนินงานดังกล่าวเป็นการแก้ปัญหาราคาสินค้า เกษตรตกต่ำเฉพาะหน้า ซึ่งหากไม่มีการปรับโครงสร้างภาคเกษตรแล้วรัฐก็ต้องมีภาระในการ แทรกแซงทางราคาสินค้าเกษตรต่อไปอย่างไม่สิ้นสุด ความพยายามของภาครัฐในการกระตุ้น เศรษฐกิจด้วยการปรับโครงสร้างภาคเกษตร (คณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์ วุฒิสภา, 2545: 21-25)

โดยกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้ดำเนินโครงการปรับโครงสร้างและระบบการ ผลิตการเกษตรมาตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2537 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อลดพื้นที่เพาะปลูกข้าว พริกไทย มันสำปะหลังและกาแฟในพื้นที่ที่ไม่เหมาะสมด้วยการส่งเสริมสนับสนุนให้เกษตรกรหันไปปลูก พืชผัก ผลไม้ ไม้ยืนต้น เลี้ยงโคเนื้อและโคนมทดแทน ในช่วงปี พ.ศ. 2537-2540 ภาครัฐได้ สนับสนุนเงินกู้ให้เกษตรกรไปดำเนินกิจกรรมภายใต้โครงการจำนวน 143,349 ราย เป็นเงิน 9,871 ล้านบาท ซึ่งผลการดำเนินงานจนถึงปี พ.ศ. 2542 พบว่าเกษตรกร จำนวน 118,476 ราย ยังคงเป็นหนี้รวมประมาณ 8,556 ล้านบาท และเกษตรกรได้เลิกดำเนินกิจกรรมทดแทนไปแล้ว นอกจากนี้ในช่วงหลังวิกฤตเศรษฐกิจภาครัฐได้จัดทำนโยบายเศรษฐกิจ 9 ด้าน เพื่อเพิ่มขีด ความสามารถในการแข่งขัน ลดปัญหาการว่างงาน เพิ่มประสิทธิภาพการผลิต ลดต้นทุนและ ปรับปรุงคุณภาพ โดยได้ดำเนินนโยบายควบคู่ไปกับการปรับโครงสร้างภาคเกษตรใน 6 แผนงาน 20 โครงการ โดยใช้เงินกู้จากธนาคารพัฒนาเอเชีย (ADB: Asian Development Bank) และธนาคาร เพื่อความร่วมมือระหว่างประเทศแห่งญี่ปุ่น (JBIC: Japan Bank for International Cooperative) ใน

วงเงิน 22,200 ล้านบาทเพื่อพัฒนาแหล่งผลิตสินค้าพัฒนางานวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีการเกษตร ปรับปรุงโครงสร้างองค์กรและระบบการเกษตร จัดสร้างเขตเศรษฐกิจพิเศษ เพิ่มประสิทธิภาพการผลิตในเขตชลประทานและกิจกรรมอื่น ๆ อีกหลายประการ (คณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์ วุฒิสภา, 2545: 21-25)

การจัดทำยุทธศาสตร์สินค้าเกษตรสำคัญ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ร่วมกับกระทรวงพาณิชย์ ได้มีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์สินค้าเกษตรหลัก 12 รายการ เช่น ยางพารา สับปะรดและปาล์มน้ำมัน เป็นต้น โดยยุทธศาสตร์ในแต่ละสินค้าได้ครอบคลุมแนวทางการพัฒนาการผลิต การเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต การจัดการด้านเทคโนโลยี การวิจัยและพัฒนาการจัดการด้านอุปสงค์ อุปทาน การจัดระบบการตลาดและข้อมูลข่าวสาร การส่งออกนำเข้าและการส่งเสริมด้านคุณภาพ นอกจากนี้ยังได้กำหนดเป้าหมายที่จะจัดทำแผนยุทธศาสตร์เพิ่มเติม 21 ชนิด โดยเป็นสินค้าพืช 15 ชนิด ปศุสัตว์ 5 ชนิด และประมง 1 ชนิด

ซึ่งการกำหนดแนวทางตามยุทธศาสตร์สินค้าเกษตรนี้ เป็นส่วนหนึ่งของการปรับโครงสร้างกระบวนการผลิตทางการเกษตร อย่างไรก็ตามในการปรับทิศทางการผลิตรายสินค้านี้ ภาครัฐจะต้องกำหนดปริมาณการผลิตที่เหมาะสม สอดคล้องกับการลดพื้นที่เพาะปลูก การเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต การปรับปรุงคุณภาพและมาตรฐานสินค้าให้มีขีดความสามารถในการต่อรองและการกำหนดราคาสินค้าที่ไทยเป็นผู้ผลิตรายใหญ่และส่งออกเป็นจำนวนมาก ซึ่งจะช่วยสนับสนุนให้ภาคเกษตรของไทยมีความเข้มแข็งต่อไป

ความมั่นคงของฐานทรัพยากรและปัจจัยการผลิตการเกษตรและการผลิตอาหาร ต้องอาศัยทรัพยากรธรรมชาติเป็นปัจจัยการผลิตหลักที่สำคัญ ในระยะหลังการเกษตรได้พัฒนาเป็นแบบอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรมอย่างมาก ปัจจัยการผลิตที่สำคัญเพิ่มขึ้น ได้แก่ เทคโนโลยีการเกษตร ซึ่งรวมถึงเทคโนโลยีชีวภาพ อาหารและความมั่นคงทางอาหาร จึงแยกไม่ออกจากความมั่นคงของฐานทรัพยากรและปัจจัยการผลิต ซึ่งที่สำคัญได้แก่ ที่ดินและป่าไม้ ดิน น้ำ อากาศ ทะเลและชายฝั่ง เทคโนโลยีการเกษตรและสายพันธุ์

ดังนั้น ความมั่นคงของฐานทรัพยากรธรรมชาติอาจกล่าวได้ว่า เป็นรูปธรรมของสิ่งที่เรียกว่าอธิปไตยทางอาหาร (food sovereignty) หรือสิทธิในการผลิตและเลี้ยงดูตนเอง โดยดูจากอัตราเพิ่มการผลิตภาคการเกษตรของโลกมีแนวโน้มลดลง โดยอัตราเพิ่มการผลิตภาคการเกษตรของโลกเฉลี่ยร้อยละ 1.7 ในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา เทียบกับร้อยละ 2.1 ในช่วง 5 ปี ก่อนหน้านั้น และร้อยละ 2.5 ในปี พ.ศ. 2523 สำหรับรายละเอียดผลกระทบของฐานทรัพยากรที่ปรากฏใน อนุช

อาภากริม (2546: 9-13) และข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับระบบการผลิตอาหาร ของประเทศไทย (สุนันทธนา แสนประเสริฐ, 2545: 7-8) สามารถกล่าวอย่างจำแนกได้ ดังนี้

ทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ ได้แก่ ดิน หมายถึง สารอาหารในดินซึ่งเกือบทั้งหมดอยู่ในหน้าดินและรวมทั้งสิ่งมีชีวิตจำนวนมากในดิน อันทำให้ดินอุดมสมบูรณ์ การใช้ดินมากเกินไป เช่น การใช้ทำการเพาะปลูกปีละหลายครั้ง การเพาะปลูกพืชเชิงเดี่ยวอย่างต่อเนื่อง การใช้เครื่องจักรกลและปุ๋ยเคมีก่อให้เกิดดินแข็ง ระบบชลประทานทำให้เกิดภาวะดินเค็ม การสูญเสียหน้าดินในแต่ละปีคิดเป็นมูลค่าสูง ในประเทศไทยประมาณการสูญเสียปีละนับพันล้านบาท การสูญเสียหน้าดินอย่างรุนแรงทำให้ดินกลายเป็นเหมือนทะเลทราย ปัญหาที่ดินในประเทศไทยกำลังพัฒนาทั่วโลก รวมทั้งประเทศไทยมีลักษณะร่วมกันดังนี้คือ เกษตรกรที่ยากจนที่สุด มักไร้ที่ดินทำกินในชนบท หรือไม่มีที่ดิน ที่มีคุณภาพต่ำหรือมีขนาดเล็กเกินไป การขยายตัวของการเกษตรเพื่อการส่งออก ซึ่งส่วนใหญ่ควบคุมโดยเกษตรกรที่มั่งคั่งกว่า ซึ่งจะใช้ที่ดินที่มีคุณภาพชั้นดี นอกจากนี้ยังได้ขับเกษตรกรที่ยากจนออกจากที่ดินอันอุดมสมบูรณ์ ไปสู่การเป็นคนขายขอบที่ขาดสิทธิการถือครองมากขึ้น ก่อให้เกิดการบุกรุกเขตพื้นที่ป่าไม้ ซึ่งตั้งอยู่ในบริเวณที่มีหน้าดินบาง ทำให้ป่าไม้ก็เสื่อมโทรมความอุดมสมบูรณ์ จำต้องรื้อถอนหรือไปเพาะปลูกในที่ดินอันแห้งแล้งหรือไม่สมบูรณ์อื่น ป่าไม้ นับเป็นทรัพยากรธรรมชาติอันล้ำค่า ถ้าหากสามารถให้ชุมชนได้มีส่วนช่วยพิทักษ์รักษาอย่างเหมาะสม ก็จะเป็นแหล่งอาหาร ยา และของใช้อื่น ๆ ได้อย่างยั่งยืน ในหลายประเทศมีความคิดในการตั้งป่าชุมชนขึ้น จากข้อมูลดังกล่าวจะพบว่า พื้นที่ป่าไม้ลดลงเปลี่ยนมาเป็นพื้นที่เกษตรกรรมที่ เพิ่มขึ้นตลอดเวลาแต่ในพื้นที่ที่เพิ่มขึ้นในภาพรวมนั้น ที่นากลับลดลงเปลี่ยนสภาพเป็นโรงงานอุตสาหกรรมที่อยู่อาศัย สนามกอล์ฟ หรือที่พักผ่อนหย่อนใจจำนวนมาก นอกจากนี้ปัญหาการใช้ที่ดิน ความเสื่อมโทรมของดิน ความอุดมสมบูรณ์ของดินที่ลดลงเนื่องจากการใช้พื้นที่ในการทำเกษตรมาช้านานกลับเพิ่มปัญหามากขึ้น โดยเฉพาะพื้นที่ที่ทำเกษตรมานานจะมีผลทำให้ผลผลิตของพืชลดลง และผลผลิตของข้าวในนา 1 ไร่ จะต้องชดเชยด้วยปุ๋ยเคมีประมาณ 100 กิโลกรัมหรือปุ๋ยอินทรีย์จำนวน 400 กิโลกรัม จึงจะสมดุลกับที่สูญเสียไป

ทรัพยากรน้ำ ได้แก่ น้ำบนดินและน้ำใต้ดิน ซึ่งใช้ในการเกษตรมากถึงร้อยละ 70 ของการใช้น้ำทั่วโลก การปลูกพืชเชิงเดี่ยว การผลิตเพื่อส่งออกและเลี้ยงปากท้องที่เพิ่มขึ้น ได้สร้างแรงกดดันต่อทรัพยากรน้ำอย่างรุนแรง แม่น้ำสำคัญหลายสาย เช่น แม่น้ำเหลือง แห่งเหือดเป็นเดือน ๆ ในรอบปี เนื่องจากการดึงน้ำไปใช้มากเกินไป การใช้ปุ๋ยเคมีและสารกำจัดศัตรูพืชทำให้เกิดการปนเปื้อนในแหล่งน้ำอันเป็นอันตรายต่อสัตว์น้ำ รวมทั้งการพัฒนาระบบการใช้ประโยชน์จากน้ำ เช่น การสร้างเขื่อนที่กระทำกันอย่างมากในช่วงปี พ.ศ. 2503-2533 และการขยายระบบชลประทาน

เพื่อสนองการเพาะปลูกหลายครั้ง เป็นสาเหตุหนึ่งของการเกิดปัญหาดินเค็มแผ่เป็นบริเวณกว้างประมาณร้อยละ 20 ของที่ดินในเขตชลประทานทั่วโลกกำลังถูกคุกคามจากปัญหาดินเค็มซึ่งทำให้ผลผลิตลดลง กระทั่งต้องทิ้งที่ดินเพาะปลูกในเขตชลประทานเหล่านี้ไป ด้านปัญหาคุณภาพน้ำ จากการศึกษาการปนเปื้อนจากมลพิษในแหล่งน้ำของกองวัดภูมิพิษการเกษตร กรมวิชาการเกษตร ได้วิเคราะห์ชนิดและปริมาณของสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชในแหล่งน้ำสำคัญของประเทศ พบว่ามีการตกค้างของสารพิษเหล่านี้ในแม่น้ำสำคัญหลายสายเกือบร้อยละ 50 โดยเฉพาะกลุ่มออร์กาโนคลอรีน ออร์กาโนฟอสเฟต คาร์บาเมตและไพรีทรอยด์ นอกจากนี้แล้วมลภาวะทางน้ำที่เกิดจากน้ำทิ้งชุมชน จากปศุสัตว์และผลจากการขยายตัวของเมืองและอุตสาหกรรมทำให้สถานการณ์คุณภาพน้ำในชนบทเลวร้ายมากยิ่งขึ้น ความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการปล่อยน้ำเสียจากโรงงานเชื้อกระดาษลงในบึงห้วยโจด จังหวัดขอนแก่น และกากน้ำตาลการปนเปื้อนจากมลพิษในแหล่งน้ำ มีผลทำให้เกิดการสูญพันธุ์ของปลา 89 ชนิดและมีปลาตายประมาณทั้งสิ้น 463 ตัน ทำลายปลาและสัตว์น้ำอื่นในลำน้ำพอง นับเป็นตัวอย่างที่พึงสังวรและเฝ้าระวังไม่ให้เกิดเหตุการณ์เช่นนี้ซ้ำอีกไม่ว่าที่ใดของประเทศ ปัญหาการแย่งชิงทรัพยากรน้ำ เนื่องด้วยน้ำเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งในการเพาะปลูกและเลี้ยงสัตว์ ประเทศไทยจึงได้ให้ความสำคัญกับระบบชลประทานอย่างมาก เพื่อให้เกิดศักยภาพในการผลิตโดยภาพรวมและวัตถุประสงค์หลักของการชลประทานคือการมีน้ำใช้ให้ยามแล้ง ดังนั้นทรัพยากรน้ำประมาณร้อยละ 90 ถูกใช้ไปเพื่อการเกษตร ปัญหาหลักด้านการจัดสรรน้ำที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งคือการจัดสรรน้ำทุกประเภทในช่วงฤดูแล้งซึ่งมีการทำนาปรัง (พฤษภาคม-พฤษภาคม) ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นมักเกิดในบริเวณลุ่มแม่น้ำท่าจีนและแม่น้ำเจ้าพระยา ซึ่งเป็นแหล่งเพาะปลูกและเป็นแหล่งน้ำสำหรับการใช้น้ำในเมือง นอกจากนี้แล้วกิจกรรมอื่นๆ เช่น บ่อกัก บ่อปลาขนาดใหญ่ สนามกอล์ฟและโรงงานอุตสาหกรรมที่เข้าไปตั้งอยู่ในพื้นที่ที่ทำการเกษตรทำให้เกิดความขาดแคลนและส่งผลกระทบต่อคุณภาพน้ำเช่นกัน

ประเทศไทยนำเข้าปุ๋ยและสารเคมีเกษตรเป็นมูลค่า 17,436 และ 6,417 ล้านบาทตามลำดับ ดังนั้นเม็ดเงินภายในประเทศในธุรกิจเกษตรเคมีจึงมีค่ามหาศาล โดยผู้จำหน่ายปุ๋ยเหล่านี้ในท้ายสุดคือเกษตรกรนั่นเอง เนื่องจากบริษัทสารเคมีเกษตรมีบทบาทและอิทธิพลในหมู่นักวิชาการเกษตร ตลอดจนการส่งเสริมการเกษตรไทยมาโดยตลอด ประกอบกับภาครัฐส่งเสริมการผลิตทางการเกษตรเพื่อขายและยังชีพ แต่ไม่มีมาตรการควบคุมการผลิตอย่างถูกต้องและเหมาะสม ดังนั้นเกษตรกรจึงต้องตัดสินใจและผลิตเพื่อให้มีผลผลิตสูงสุดและเสียค่าใช้จ่ายน้อยที่สุด เกษตรกรส่วนใหญ่จึงจำต้องลงทุนในปัจจัยสารเคมีป้องกันกำจัดศัตรูพืชและปุ๋ยเคมีเป็นอันดับแรก ปัญหาสารพิษตกค้างในผลิตผลทางการเกษตรบั่นทอนสุขภาพของผู้บริโภคทั่วประเทศ

และกระทบต่อการส่งออกไปยังต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มสหภาพยุโรป ซึ่งกำหนดว่า ผู้นำเข้าผลผลิตทางการเกษตรจะต้องแสดงถึงและความสามารถยืนยันได้ว่าระบบการผลิตในแปลงปลูกครอบคลุมการผลิตที่คำนึงถึงความเข้าใจในหลักวิชาการและการรักษาสภาพแวดล้อมโดยองค์รวม

ดังนั้น จึงเป็นความจำเป็นอย่างยิ่งที่ประเทศไทยควรต้องกำหนดความชัดเจนด้วยรากฐานการผลิตทางการเกษตรที่เข้มแข็งและต้องวางมาตรการ การผลิตอย่างรับผิดชอบต่อผู้บริโภค

ธุรกิจจำหน่ายผลิตภัณฑ์ธรรมชาติและปลอดสารพิษ มีอัตราเติบโตเฉลี่ยของโลกประมาณร้อยละ 20-30 ต่อปี ในประเทศไทยอัตราเติบโตอยู่ในระดับร้อยละ 30 ในเรื่องดังกล่าว ทวีศักดิ์ นพเกษร (2545: 24) ยังระบุถึงการตื่นตัวด้านสุขภาพของผู้บริโภค ในรูปแบบการดำเนินธุรกิจแบบเกื้อกูลซึ่งกันและกันระหว่างผู้ผลิต ผู้จำหน่ายและผู้บริโภค (โดยไม่คำนึงถึงกำไรสูงสุดหรือบริโภคสินค้าแต่ผู้ผลิตได้รับราคาเป็นธรรม) กำลังเติบโตรวดเร็วในยุโรป

ส่วนในประเทศไทยกำลังอยู่ในระหว่างเริ่มต้น ตลาดผู้ผลิต ผู้บริโภค ผู้จำหน่ายที่เกื้อกูลต่อกันเช่นนี้เรียกว่า ตลาดทางเลือก (alternative market) เช่น ผู้จำหน่ายเป็นกลุ่มสนใจด้านสุขภาพไม่มุ่งกำไรสูงสุด เข้าใจความต้องการของผู้บริโภคในกลุ่มของตน ดำเนินธุรกิจในลักษณะตลาดเครือข่ายที่มีกลุ่มผู้ผลิตสินค้าต่าง ๆ หลากหลายกลุ่มทั้งในรูปแบบบริษัท กลุ่มเกษตรกรและบุคคลทั่วไป ผลิตสินค้าป้อนให้ผู้จำหน่ายโดยตรง บางครั้งผู้จำหน่ายหรือผู้บริโภคกลับเป็นผู้ช่วยเหลือผู้ผลิต ในการพัฒนาผลิตภัณฑ์หรือให้การช่วยเหลือด้านสินเชื่อและเทคโนโลยี การบริหารธุรกิจเช่นนี้ ในตลาดทางเลือกจะต้องให้ความสำคัญกับความสัมพันธ์ที่เกื้อกูลต่อกัน ทั้งผู้จำหน่ายผู้ผลิตและผู้บริโภค ตลาดถูกค้าเฉพาะกลุ่มกำลังเติบโตอย่างรวดเร็วในทุกสาขาธุรกิจ

การละเลยความต้องการและความสัมพันธ์กับลูกค้ากลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง แม้เป็นกลุ่มน้อย ก็อาจเท่ากับละเลยลูกค้าที่มีกำลังซื้อและอำนาจในการจับจ่ายสูง ลูกค้าเฉพาะกลุ่มในปัจจุบันกำลังทวีขึ้นทั่วโลกอย่างไม่มีที่สิ้นสุดและเป็นกลุ่มเป้าหมายใหม่ในการแข่งขันที่รุนแรงในตลาดเสรี

ผลกระทบที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงทางอาหาร

การเกษตรของไทยยังสามารถผลิตอาหารส่วนใหญ่ได้เพียงพอต่อการบริโภคภายในประเทศและเหลือส่งออกนอกประเทศอย่างต่อเนื่อง เช่น ข้าว ผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำ เนื้อสัตว์ ไข่ ผัก ผลไม้และพืชอื่นๆ ยกเว้นน้ำมันที่ไทยยังไม่สามารถผลิตได้เพียงพอต่อความต้องการภายในประเทศ รวมทั้งพืชประเภทถั่วเมล็ดแห้ง ถั่วเหลืองที่ยังมีการนำเข้า ส่วนการผลิต

ภาคอุตสาหกรรมเกษตรมีการนำผลิตผลทางการเกษตรมาแปรรูปตั้งแต่ระดับครัวเรือน ระดับอุตสาหกรรมย่อยขนาดเล็ก ขนาดกลางและขนาดใหญ่

ปริมาณอาหารที่เพียงพอกับการบริโภคภายในประเทศ จนสามารถส่งออกไปขายยังต่างประเทศได้ แต่หากพิจารณาจากภาวะแหล่งอาหารซึ่งสะท้อนถึงการกระจายอาหารและความสามารถในการจัดหา ควบคุมปริมาณ คุณภาพอาหาร รวมถึงการล้มละลายของเกษตรกรในด้านหนี้สิน การสูญเสียที่ดิน ความเสื่อมสลายของทรัพยากรต้นทุน เช่น ดิน แหล่งน้ำ และแหล่งอาหารจากธรรมชาติได้ลดจำนวนลงอย่างรวดเร็วจนเกือบสูญพันธุ์ (สุนันทธนา แสนประเสริฐ, 2545: 5)

ตลอดจนเกษตรกรผู้ผลิตที่ยากจนเกินกว่าจะหาอาหารมาเลี้ยงครอบครัวให้พอเพียง นอกจากนี้ถ้ามองให้ลึกซึ้งว่าสินค้าเกษตรที่ส่งออกนั้น คือ ข้าว ยางพารา น้ำตาล มันสำปะหลัง เป็นต้น สินค้าเกษตรเหล่านี้ส่งขายในรูปวัตถุดิบและ ผลิตภัณฑ์แปรรูปเบื้องต้น ส่งขายไปยังประเทศที่พัฒนาแล้วและมีเทคโนโลยีการแปรรูปเป็นสินค้าที่มีมูลค่าเพิ่มมากขึ้น ส่งผลให้ประเทศที่พัฒนาแล้วมีรายได้มากกว่าประเทศที่ขายวัตถุดิบเป็นหลัก

แนวทางการพัฒนาพืชเศรษฐกิจส่งออกดังกล่าวได้ละเลยวิถีชีวิตและวัฒนธรรมของภาคผู้ผลิตโดยสิ้นเชิง ดังจะเห็นจากการเน้นประเด็นศึกษาวิจัยในมุมมองของปัญหาการผลิตที่ส่งผลให้ผลผลิตต่อหน่วยพื้นที่มีระดับต่ำ จึงเป็นคำถามว่าการสนับสนุนการผลิตในการส่งออกสินค้าเกษตรที่เรียกว่าพืชเศรษฐกิจในปริมาณมากนั้น รัฐควรนำมาทบทวนใหม่หรือไม่

วิธีการศึกษาวิจัยควรเปลี่ยนไปศึกษาชีวิตความเป็นอยู่และความพอเพียงของเกษตรกรเหล่านี้หรือไม่เพียงใดและความยั่งยืนและมั่นคงของวิถีเกษตรกรเหล่านี้อยู่ในระดับใด อย่างไรก็ตามในปัจจุบันอัตราการขยายตัวของการส่งออกสินค้าอาหารต่ำกว่าการขยายตัวของอัตรานำเข้า แสดงถึงการส่งออกอาหารมีแนวโน้มลดลงซึ่งน่าจะมีสาเหตุมาจากการลดลงหรือเสื่อมโทรมของทรัพยากรและปัญหาการปนเปื้อนในอาหาร

ปัญหาและผลกระทบความมั่นคงทางอาหารในด้านความหลากหลาย จากข้อมูลของกรมการค้าภายใน ปี พ.ศ. 2544 ที่แสดงถึงสถานการณ์ด้านพืชเกษตร ประเทศไทยพึ่งพาสินค้าหลักน้อยชนิดโดยมีพืชเศรษฐกิจหลัก 6 ชนิดเป็นอาหาร 4 ชนิด คือ ข้าว อ้อย ข้าวโพด ปาล์ม น้ำมันและพืชผักสำคัญของตลาดในประเทศมีเพียง 8 ชนิด ได้แก่ ผักบุ้ง คะน้า กะหล่ำปลี กะหล่ำดอก ผักกาดขาว กวางตุ้ง พริกชี้หนู แดงกวาง แสดงถึงความหลากหลายของพืชที่ลดลงจากการถูกแทนที่ด้วยพืชเศรษฐกิจ (สุนันทธนา แสนประเสริฐ, 2545: 5)

1. ผลกระทบต่อระบบสังคมและวัฒนธรรม สังคมและวัฒนธรรมจากกระแสการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ทั้งในระดับโลกและระดับประเทศไทย ดังเช่นการเปลี่ยนแปลงของระบบเศรษฐกิจจากเดิมเป็นแบบพอกินพอใช้ (subsistence economy) มาเป็นแบบแข่งขันเสรีหรือระบบทุนนิยม มีการพัฒนาระบบการตลาดจากในชุมชนหรือท้องถิ่นเป็นการตลาดแบบสินค้าจำนวนมาก (mass product) ปรับเปลี่ยนจากภาคการเกษตรเป็นภาคอุตสาหกรรมและบริการ นโยบายการเมืองแบบประชาธิปไตยที่เป็นศูนย์กลางในเรื่องต่าง ๆ เรื่องเหล่านั้นอยู่ภายใต้การกำกับดูแลควบคุมโดยรัฐและความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี ทั้งด้านการผลิต การขนส่ง การเผยแพร่ ประชาสัมพันธ์ เป็นเหตุให้สภาพสังคมและวัฒนธรรมดั้งเดิมได้รับอิทธิพลให้เปลี่ยนแปลงตามไปด้วย

ในปัจจุบันเศรษฐกิจกลายเป็นตัวกำหนดวัฒนธรรม ทำให้ความเชื่อทางศีลธรรมและจิตวิญญาณของคนไทยถูกรวมอยู่ภายใต้อำนาจของระบบเศรษฐกิจ สังคมจึงขับเคลื่อนไปด้วยอำนาจของการโฆษณาและเงินตรา รูปแบบหรือพฤติกรรมการผลิตและบริโภคอาหารในสมัยใหม่จึงเป็นไปเพื่อตอบสนองความต้องการทางด้านจิตใจมากกว่าเพื่อตอบสนองความจำเป็นพื้นฐานในการดำรงชีวิตให้อยู่รอดได้ในอัตราที่สูงเกินความพอดี ซึ่งได้มีรายงานการศึกษาทางการแพทย์และโภชนาการมากมายที่สนับสนุนว่า แบบแผนการผลิตและบริโภคเช่นนี้ ก่อให้เกิดปัญหาสุขภาพของประชาชนชาวไทยในปัจจุบันสูง ทั้งยังนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างมนุษย์กับมนุษย์และระหว่างมนุษย์กับธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อมด้วย ปัญหาด้านวัฒนธรรมการผลิตและการบริโภคอาหาร สามารถประมวลเป็นหัวข้อได้ดังนี้

1.1 การผลิตเพื่อกิน ซึ่งมองอาหารเป็นศูนย์กลางของความหลากหลายทางวัฒนธรรมและเป็นส่วนหนึ่งของเกษตรกรรม ที่เกี่ยวเนื่องระหว่างธรรมชาติ-สิ่งแวดล้อม-มนุษย์และความหลากหลายและสมดุล การผลิตใช้เองเพื่อบริโภคซึ่งสอดคล้องกับวัฒนธรรมและค่านึงถึงความปลอดภัยได้หายไปเป็นการผลิตเพื่อขายซึ่งเน้นการปลูกพืชเชิงเดี่ยว ใช้สารเคมีจำนวนมาก ปลูกพืชและเลี้ยงสัตว์เชิงพาณิชย์เข้ามาแทน ซึ่งทำลายการพึ่งตนเองด้านอาหารเป็นการพึ่งตลาด เช่น การต้องซื้อเมล็ดพันธุ์ ปุ๋ยและสารฆ่าแมลง ฯลฯ การเกษตรที่ผลิตอาหารหลากหลายมีคุณค่าแปรเปลี่ยนเป็นการเกษตรภายใต้ตลาดเมล็ดพันธุ์ GMOs และตลาดของสารกำจัดวัชพืชและสารฆ่าแมลง เกษตรกรแปรจากผู้ผลิตเป็นผู้บริโภคผลิตภัณฑ์เกษตรของบริษัทผู้เป็นเจ้าของสิทธิบัตรผลิตภัณฑ์ต่าง ๆ วัฒนธรรมการแลกเปลี่ยนอาหารแบบเกื้อกูล แบ่งปัน เปลี่ยนเป็นการค้าอาหารที่มุ่งผลกำไรเป็นตัวตั้ง ประกอบกับมีความก้าวหน้าอย่างมากของการผลิตสารเคมีปรุงแต่งให้อาหารมีคุณสมบัติตามต้องการได้อย่างรวดเร็วมากเมื่อเทียบกับวิถีทางธรรมชาติ อุณหภูมิด้วยทุนนิยมเสรี กระแสหลักที่กระตุ้นให้เกิดความละโมภ ผู้ผลิตจึงใช้สารเคมีจำนวนมากเพื่อตกแต่งอาหารโดย

มิได้คำนึงถึงผลเสียต่อผู้บริโภค โดยมีปัญหาทั้งเรื่องของการใช้สารเคมีที่ห้ามใช้อาหารเพราะเป็นอันตรายและสารเคมีที่ใช้ในอาหารได้แต่ใช้เกินปริมาณที่กำหนด

1.2 กระแสการบริโภคอาหารนอกบ้าน จากการที่คนไทยต้องดิ้นรนเพื่อการอยู่รอดในภาวะเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป ทำให้ต้องหันมาบริโภคอาหารนอกบ้านมากขึ้น มีผลทำให้พฤติกรรมการบริโภคอาหารเปลี่ยนรูปแบบจากการปรุงประกอบอาหารรับประทานภายในครัวเรือน มาเป็นการบริโภคอาหารนอกบ้านและซื้ออาหารปรุงสำเร็จมาบริโภคมากขึ้น จากการศึกษาของศูนย์วิจัยกสิกรไทย พบว่าคนกรุงเทพฯต้องรับประทานอาหารปรุงสำเร็จนอกบ้านเฉลี่ยวันละ 3 ล้านคน และซื้ออาหารจากร้านอาหารริมถนนวันละ 1 ล้านคน รวมถึงการบริโภคอาหารจากศูนย์อาหารในศูนย์การค้าที่มียอดการจำหน่ายอาหารพร้อมปรุงวันละ 50,000 ถาด และจากสรุปข้อมูลพื้นฐานงานสุขภาพอาหาร ในปี พ.ศ.2541 (กรมอนามัย กองสุขภาพอาหาร, 2543: 3-4) พบว่า มีร้านอาหารทั่วประเทศ (ยกเว้นกรุงเทพมหานคร) จำนวน 36,173 ร้าน แผงลอยจำหน่ายอาหารจำนวน 30,493 แผงที่เป็นแหล่งบริการอาหารให้แก่ประชาชนทั่วประเทศ พฤติกรรมการบริโภคดังกล่าว ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมในการจำหน่ายอาหาร จากการค้าขายในวงแคบเป็นระบบธุรกิจ โดยเฉพาะปัจจุบันมีการขยายธุรกิจอาหารโดยใช้ระบบบริหารแบบเฟรนไชส์ (franchise) ทำให้ธุรกิจอาหารเป็นธุรกิจที่มีการแข่งขันสูงและผู้ประกอบการรายย่อยจะถูกคัดออกจากระบบไปในที่สุด

1.3 การแข่งขันในระบบธุรกิจอาหาร ซึ่งใช้การโฆษณากระตุ้นให้เกิดความต้องการเทียมเป็นอาวุธสำคัญมีผลอย่างมากต่อการบริโภคอาหาร โดยการบริโภคแต่พอดี หลากหลายจากอาหารที่ใกล้ชิดมีในธรรมชาติ แปรเปลี่ยนเป็นการกินตามโฆษณาตามความทันสมัย กินอาหารแบบตะวันตก ซึ่งอุดมด้วยไขมัน เนื้อ กากน้อย เป็นการเปลี่ยนแปลงการบริโภคที่คนไทยได้รับเอาวัฒนธรรมการบริโภคอาหารแบบตะวันตกเข้ามาโดยไม่รู้ตัว เช่น การที่เยาวชนไทยหันมานิยมอาหารจานด่วน (fast foods) มากขึ้น เป็นต้นว่า แฮมเบอร์เกอร์ ไก่ทอด นานาชี้อ ที่มีสัญลักษณ์ทางการค้าเป็นชื่อฝรั่ง แม้แต่ฝรั่งเองยังเรียกว่าอาหารขยะ (junk foods) ที่น่าเป็นห่วงอย่างมากคือการนิยมกินขนมกรุบกรอบในเด็กวัยต่าง ๆ ซึ่งเป็นสิ่งที่ไม่มีความจำเป็นต่อร่างกาย ทำให้ท้องอืดและไม่ต้องการอาหารอีก แม้ว่าบริษัทต่าง ๆ จะปรับปรุงโดยเพิ่มสารอาหารที่มีประโยชน์ไปในอาหารเหล่านี้บ้าง แต่สิ่งที่สูญเสียไปคือบริโภคนิสัยที่ดีของเด็กไทย

2. ผลกระทบต่อระบบสุขภาพ ปัญหาและผลกระทบด้านความปลอดภัยของอาหาร ความปลอดภัยทางอาหารเป็นประเด็นสำคัญของระบบอาหารที่ส่งผลกระทบต่อระบบสุขภาพ สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา กองควบคุมอาหาร (2545: 26-31) ได้ระบุถึงเรื่องความ

ปลอดภัยของอาหารไว้โดยสังเขป กล่าวคือ ประเทศไทยก็เป็นประเทศที่ผลิตอาหารเพื่อการบริโภคภายในประเทศและการส่งออกเป็นจำนวนมาก อย่างไรก็ตามยังมีปัญหาเกี่ยวกับความปลอดภัยของอาหารที่ส่วนหนึ่งเกิดจากการเปลี่ยนแปลงของสังคมและวิถีชีวิตของคนไทยที่มีข้อจำกัดในเรื่องเวลาการบีบรัดทางเศรษฐกิจ การมีวิถีที่รีบเร่งทำให้ต้องพึ่งพาอาหารสูง อาหารตามบาทวิถี ร้านอาหารแทนการหุงหาอาหารด้วยตนเอง ปัญหาความปลอดภัยของอาหารยังมีอยู่มากในทุกขั้นตอนตลอดวงจรอาหาร นับแต่การผลิตวัตถุดิบที่มีสารพิษปนเปื้อนจำนวนมาก กระบวนการขนส่งที่ยังไม่มีหน่วยงานและกฎหมายดูแลเฉพาะ การขาดสุขลักษณะในขั้นการแปรรูปจนถึงการปรุง ทั้งเพื่อจำหน่ายและบริโภคในครัวเรือน ภาวะของโรคที่เกิดจากอาหารและน้ำเป็นสื่อในประเทศไทยจึงยังมีอยู่มาก ขณะที่ผลการสุ่ม ตัวอย่างตรวจพบแนวโน้มการใช้สารเคมีในอาหารมากขึ้น รวมทั้งการใช้เทคโนโลยีใหม่ ๆ ที่ยังมีปัญหาด้านความปลอดภัย เช่น การคัดแปลงตัดต่อพันธุกรรม จะเห็นได้ว่าความเสี่ยงของการที่อาหารจะไม่ปลอดภัยในการบริโภคนั้น เป็นผลโดยตรงจากลักษณะวิธีการดำเนินการต่าง ๆ ในสถานที่ผลิต จำหน่ายและบริการตลอดวงจรอาหาร ตั้งแต่ขั้นตอนการผลิตวัตถุดิบ การแปรรูปเบื้องต้น การกระจาย-ขนส่ง การปรุง การจำหน่าย ไปจนถึงมือผู้บริโภค

นโยบายรัฐที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงทางอาหาร

ตลอดระยะเวลากว่า 40 ปี นับจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 จนถึงปัจจุบัน กว่าครึ่งทางที่เข้มมุ่งของแผนเน้นการพัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างมุ่งมั่น นโยบายเกษตรของชาติก็เป็นไปภายใต้ธงเศรษฐกิจนี้ด้วย ระบบการผลิตพืชเชิงเดี่ยว การแปรรูปในลักษณะอุตสาหกรรมอาหารจึงเติบโตอย่างรวดเร็ว หากแต่ใครจะคาดคิดว่าด้วยวิธีการพัฒนาเพื่อสร้างมูลค่าสินค้าอาหารอย่างสุดโต่งเช่นนี้ ได้ฉกฉวยทุนของชาติไปอย่างยากจะฟื้นคืน เมื่อการผลิตที่เน้นปริมาณสูงสุดเทคโนโลยีและสารเคมีถูกระดมใช้บนผืนดินประเทศไทยนำเข้าสารเคมีการเกษตรปีละ 30,000 – 50,000 ตัน มูลค่าไม่น้อยกว่า 10,000 ล้านบาท (สำนักงานสนับสนุนการพัฒนายุทธศาสตร์แห่งชาติด้านอาหาร, 2546 ก: 7-8)

สารเคมีเหล่านี้ก่อให้เกิดของเสียจากสารเคมีการเกษตรปีละ 18,000 ตัน ประมาณว่าไทยสูญเสียธาตุอาหารในดิน คิดมูลค่าปีละกว่า 3,700 ล้านบาท พื้นดิน น้ำ อากาศ สะสมแต่สารเคมีเป็นพิษเสื่อมสภาพ พื้นที่ป่าลดลงจาก 171 ล้านไร่ ในปี พ.ศ. 2505 เหลือ 81.09 ล้านไร่ ในปี พ.ศ. 2536 ความหลากหลายทางชีวภาพของพืชพันธุ์พื้นเมือง ผักพื้นบ้าน โด กระบือ สูญหายลงไปมาก พืชผักสำคัญในตลาดปัจจุบัน มีเพียง 8 ชนิดหลักที่มีจำหน่ายตลอดปี คือ ผักบุ้ง

คะน้า กะหล่ำปลี กะหล่ำดอก ผักกาดขาว กวางตุ้ง พริกขี้หนูและแตงกวา ประมาณว่าในช่วงระยะ 40 ปี พันธุ์ข้าวพื้นเมืองของไทยลดลงจาก 10,000 สายพันธุ์ เหลือเพียง 1,000 สายพันธุ์และปลูกเพื่อการค้าไม่ถึง 10 สายพันธุ์ (สำนักงานสนับสนุนการพัฒนายุทธศาสตร์แห่งชาติด้านอาหาร, 2546 ก: 7-8)

ที่สำคัญที่สุด คือความสามารถในการพึ่งพาตนเองของชุมชน โดยเฉพาะในชนบทเพื่อการอยู่ดี มีสุข ตั้งแต่การปลูก การเก็บเกี่ยว การแปรรูปเก็บเกี่ยวได้ล้มสลายลงอย่างรวดเร็ว เพราะระบบอาหารไทยรับเอาเทคโนโลยีเพื่อการผลิตที่ซับซ้อนมากขึ้นต้องพึ่งพาผู้เชี่ยวชาญมากขึ้นและปลายทางของระบบอาหารไทยคือ การซื้อขายในตลาดเพื่อเงินเท่านั้น ผู้ผลิต ผู้บริโภคไทยจึงอยู่ในฐานะยอมจำนนกับการชี้นำของระบบตลาดอย่างไม่อาจขัดขืนได้ (สำนักงานสนับสนุนการพัฒนายุทธศาสตร์แห่งชาติด้านอาหาร, 2546ก: 7-8) ฐานวัฒนธรรมการผลิตและการบริโภคดั้งเดิมเปลี่ยนไปตามกระแสและกลไกตลาด ฐานภูมิปัญญาท้องถิ่นถูกละเลยตั้งแต่ระดับนโยบายจนถึงระดับผู้ปฏิบัติงาน ฐานเศรษฐกิจชุมชนที่พึ่งพาเทคโนโลยีจากภายนอกทำให้ต้นทุนสูง ฐานการจัดการอ่อนแอทั้งฝ่ายนโยบาย ฝ่ายบริหารและฝ่ายปฏิบัติการดำเนินงานแยกส่วน ขาดความต่อเนื่องและไม่เป็นระบบ มีระเบียบขั้นตอนซ้ำซ้อนและยุ่งยาก ฐานความรู้ขาดการจัดการเพื่อการพัฒนา การนำไปใช้และขาดการวิจัยที่ตรงเป้าหมาย ฐานความคิดถูกทำลายโดยนโยบายและแผนการส่งเสริมจากรัฐที่เน้นการผลิตเชิงพาณิชย์เพื่อป้อนตลาดมากกว่าการบริโภคของครัวเรือนและชุมชน ขาดการตระหนักถึงประเด็นคุณค่าอาหารไทย มองอาหารเป็นเพียงแค่สินค้าเท่านั้นเอง

ปัจจุบันนโยบายของรัฐได้ปรับเปลี่ยนไปบ้างตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 เป็นต้นมา โดยให้ความสำคัญกับการพัฒนาคนมากขึ้น อย่างไรก็ตาม นโยบายต่าง ๆ ของรัฐในด้านระบบอาหารและการเกษตรก็ยังคงให้ความสำคัญกับการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นพื้นฐาน ตามที่คณะทำงานยกร่างและจัดทำแผนยุทธศาสตร์แห่งชาติด้านความมั่นคงทางอาหาร (2545: 35-38) ได้สรุปสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับนโยบายไว้ ได้แก่

1. นโยบายที่เน้นการแก้ปัญหาในทางเศรษฐกิจโดยใช้ฐานการผลิตทางอาหารและการเกษตร ได้แก่ นโยบายการท่องเที่ยวไทย นโยบายธุรกิจชุมชน นโยบายสินค้าด้านเทคโนโลยีชีวภาพ นโยบายส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม นโยบายเร่งพัฒนาอุตสาหกรรมอาหารมุ่งสู่การเป็นครัวของโลก นโยบายส่งเสริมร้านอาหารไทยและภัตตาคารไทยไปต่างประเทศ นโยบายการส่งเสริมการส่งออกอาหารฮาลาล เป็นต้น

2. นโยบายของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้แก่ นโยบายพัฒนาเศรษฐกิจการเกษตร ที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้กำหนดไว้เพื่อแก้ปัญหาภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจโดย

เร่งรัดในสาระที่สำคัญ เช่น นโยบายการปรับโครงสร้างทางการเกษตร นโยบายการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและลดต้นทุนการผลิต นโยบายปรับปรุงคุณภาพการเกษตรเพื่อการส่งออก นโยบายป้อนและสารเคมี เป็นต้น นโยบายดังกล่าวข้างต้นนั้น แม้จะให้ความสำคัญกับการผลิตอาหารแต่เป็นเพียงความสำคัญที่อยู่ในฐานของต้นทุนการผลิตโดยใช้ทุนธรรมชาติที่ประเทศไทยมีอยู่เพื่อบู๊ตเสริมของการกระตุ้นสภาพทางเศรษฐกิจที่ตกตงเอาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและทิ้งของเสียกลับสู่สิ่งแวดล้อมเท่านั้น โดยยังไม่มีกำหนคนนโยบายที่ชัดเจนที่มองถึงความยั่งยืนในระบบอาหารไทยแต่อย่างใด

ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับนโยบายรัฐด้านความมั่นคงทางอาหารนั้น คณะรัฐมนตรีเห็นชอบข้อเสนอของสมาชิกรัฐสภาแห่งชาติเกี่ยวกับการจัดทำนโยบายและยุทธศาสตร์ด้านสุขภาพประเด็นอาหารและเกษตรเพื่อสุขภาพ ในการประชุมเมื่อวันที่ 31 พฤษภาคม พ.ศ. 2548 (สรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรี วันที่ 31 พฤษภาคม พ.ศ. 2548, 2548) ตามที่ คณะกรรมการปฏิรูประบบสุขภาพแห่งชาติ ได้ให้ความเห็นชอบและให้หน่วยงานและองค์กรที่เกี่ยวข้องรับไปดำเนินการตามที่เสนอ ดังนี้

1. สนับสนุนระบบเกษตรที่ปลอดภัยต่อสุขภาพและสิ่งแวดล้อม กำหนดแผนและเป้าหมายลดการใช้ สารป้องกันกำจัดศัตรูพืชอย่างชัดเจน โดยใช้หลักการสร้างการมีส่วนร่วมเป็นสำคัญ
2. กำหนดให้ยุทธศาสตร์อาหารปลอดภัยระดับพื้นที่อย่างครบวงจร โดยเน้นความสำคัญที่กระบวนการผลิตวัตถุดิบอาหาร เป็นยุทธศาสตร์ร่วมของรัฐและเครือข่ายประชาคมหน่วยงาน สถาบันวิชาการที่เกี่ยวข้องเป็นยุทธศาสตร์หลักในการดำเนินงานสนองนโยบายอาหารปลอดภัย (food safety) ของภาครัฐ
3. ให้กำหนดหลักเกณฑ์และกระบวนการควบคุมการโฆษณา และการขายตรงสารป้องกันกำจัดศัตรูพืช โดยต้องให้ข้อมูลแก่ผู้ใช้และผู้บริโภคอย่างครบถ้วนและเป็นธรรม
4. ให้บัญญัติหลักเกณฑ์และขั้นตอนกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ในพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชอย่างชัดเจน
5. ให้การสนับสนุนแก่กลุ่มองค์กรและประชาคมในพื้นที่ที่มีเป้าหมายในการพัฒนาให้เกิดระบบอาหารปลอดภัย และระบบผลิตที่ปลอดภัยต่อสุขภาพและสิ่งแวดล้อม
6. ให้มีการพัฒนาระบบข้อมูลสถานการณ์ด้านสารป้องกันกำจัดศัตรูพืช และผลกระทบทางสุขภาพจากการใช้ อย่างมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน และเปิดเผยเพื่อให้ผู้สนใจสามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์ข้อมูลได้

นอกจากนั้น ผลกระทบทางสุขภาพจากการใช้สารป้องกันกำจัดศัตรูพืชในประเทศไทย มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นทุกปี แม้ภาครัฐจะประกาศนโยบายความปลอดภัยด้านอาหาร สาระตกค้างจากสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชมีอัตราส่วนการลดลงน้อยลงที่สุด นักวิชาการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ร่วมกันระดมความเห็น และมีข้อเสนอจากสมาชิกรัฐสภาแห่งชาติ ประเด็นอาหารและเกษตรเพื่อสุขภาพ ให้หน่วยงาน องค์กรต่าง ๆ รับไปดำเนินการ ดังนี้ (ตาราง 10)

ตาราง 10 ประเด็นข้อเสนอและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในเรื่องอาหารและเกษตรเพื่อสุขภาพ

ประเด็นข้อเสนอ	หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
1. สนับสนุนระบบเกษตรที่ปลอดภัยต่อสุขภาพ และสิ่งแวดล้อม กำหนดแผนและเป้าหมายลดการใช้สารป้องกันกำจัดศัตรูพืชอย่างชัดเจน โดยใช้หลักการสร้างการมีส่วนร่วมเป็นสำคัญ	- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ - กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ - องค์กรเอกชนและเครือข่ายประชาคมด้านการเกษตร
2. กำหนดให้ ยุทธศาสตร์อาหารปลอดภัยระดับพื้นที่อย่างครบวงจร โดยเน้นความสำคัญที่กระบวนการผลิตวัตถุดิบอาหาร เป็นยุทธศาสตร์ร่วมของรัฐและเครือข่ายประชาคม หน่วยงาน สถาบันวิชาการที่เกี่ยวข้องเป็นยุทธศาสตร์หลักในการดำเนินงานสนองนโยบายอาหารปลอดภัย (food safety) ของภาครัฐ	- กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ - กระทรวงสาธารณสุข - คณะกรรมการแห่งชาติด้านอาหาร - คณะกรรมการอาหารปลอดภัยระดับพื้นที่ - ผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น - องค์กรเอกชน ธุรกิจเอกชนและเครือข่ายประชาคมที่เกี่ยวข้องในวงจรอาหาร
3. กำหนดหลักเกณฑ์และกระบวนการควบคุมการโฆษณาและการขายตรงสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชในลักษณะข้อบังคับทางกฎหมาย โดยต้องให้ข้อมูลแก่ผู้ใช้และผู้บริโภคอย่างครบถ้วน และเป็นธรรม	- คณะกรรมการวัตถุอันตราย - คณะกรรมการความปลอดภัยทางด้านเคมีฯ - สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค - กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ - กระทรวงสาธารณสุข / องค์กรเอกชน
4. ให้ บัญญัติ หลักเกณฑ์ และ ขั้นตอน กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ไว้ในพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมและป้องกันกำจัดศัตรูพืชอย่างชัดเจน	- คณะกรรมการวัตถุอันตราย - คณะกรรมการว่าด้วยความปลอดภัยทางด้านเคมี - กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ - กระทรวงสาธารณสุข

ตาราง 10 (ต่อ)

ประเด็นข้อเสนอ	หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
5. ให้การสนับสนุนแก่กลุ่มองค์กรและ ประชาคมในพื้นที่ที่มีเป้าหมายในการพัฒนา ให้เกิดระบบอาหารปลอดภัยและระบบผลิต ที่ปลอดภัยต่อสุขภาพและสิ่งแวดล้อม	- กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ - กระทรวงสาธารณสุข - กระทรวงอุตสาหกรรม - ผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้บริหารส่วนท้องถิ่น - คณะกรรมการอาหารปลอดภัยระดับพื้นที่ - องค์กรเอกชน และเครือข่ายประชาคม - สำนักงานกองทุนสนับสนุนการส่งเสริมสุขภาพ
6. ให้มีการพัฒนาระบบข้อมูลสถานการณ์ด้าน สารป้องกันกำจัดศัตรูพืช และผลกระทบทาง สุขภาพจากการใช้อย่างมีส่วนร่วมจากทุก ภาคส่วน และเปิดเผยเพื่อให้ผู้สนใจสามารถ เข้าถึงและประโยชน์ข้อมูลได้	- คณะกรรมการวัตถุอันตราย - คณะกรรมการว่าด้วยความปลอดภัยทางเคมีวัตถุ - กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ - กระทรวงสาธารณสุข - สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย - สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข

ที่มา: สรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรี วันที่ 31 พฤษภาคม พ.ศ.2548 (2548)

ส่วนสรุป

เกษตรอินทรีย์ ถือเป็นรูปแบบการผลิตหนึ่งของระบบเกษตรกรรมยั่งยืน ที่มีหลักการดำเนินงานถึงใน 4 ด้าน คือ ด้านสุขภาพ ด้านนิเวศวิทยา ด้านความเป็นธรรม และด้านการดูแลเอาใจใส่ เพื่อสร้างผลิตภัณฑ์ที่มีความสอดคล้องกับความต้องการของตลาดเฉพาะ โดยใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสมเพื่อสร้างความสมดุลของวงจรธาตุอาหารหรือเป็นการบริหารจัดการฟาร์มเชิงบวก ที่มุ่งเน้นการสร้าง ความมั่นคงและยั่งยืนให้กับเกษตรกร และมีได้ปฏิเสธรการผลิตเพื่อการค้า จึงพบระบบการผลิตเกษตรอินทรีย์แบบพึ่งพาตนเองและแบบที่มีการรับรองมาตรฐานนั่นเอง ทั้งหมดนี้ จุดหมายปลายทางคือเพื่อความปลอดภัยของอาหารในด้านคุณภาพหรือการใช้ประโยชน์ของอาหาร อันเป็นหนึ่งในสามของมิติด้านความมั่นคงทางอาหาร

โดยที่เกษตรอินทรีย์ มีลักษณะเป็นนโยบายแบบคู่ขนาน กล่าวคือ ระบบการผลิตเกษตรอินทรีย์เพื่อการพึ่งพาตนเอง บนฐานคิดและความเชื่อแบบเศรษฐกิจพอเพียง ที่ใส่ใจใน

ความสมดุลและความยั่งยืน บนรากฐานวิถีชีวิตของชุมชนและความเคารพต่อทรัพยากรท้องถิ่น และระบบการผลิตเกษตรอินทรีย์บนมาตรฐานสากลเพื่อการส่งออกต่างประเทศ ที่อยู่บนฐานคิด และความเชื่อแบบเศรษฐกิจทุนนิยม ที่พยายามสร้างโอกาสและการแข่งขันทางเศรษฐกิจอย่างเสรี เพื่อผลกำไรสูงสุดด้วยเทคโนโลยี

สำหรับประเทศไทย ได้มีนโยบายเกษตรอินทรีย์ภายใต้การดำเนินงานของหน่วยงาน ภาครัฐ ภาคเอกชน และองค์กรพัฒนาเอกชน โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อปรับเปลี่ยนระบบการผลิตของประเทศให้เป็นการผลิตแบบเกษตรอินทรีย์ เพื่อการสร้างโอกาสในการแข่งขันให้ประเทศไทยเป็นแหล่งผลิตอาหารปลอดภัย นอกจากนี้ยังมีการส่งเสริมการผลิตสินค้าเกษตรที่ปลอดภัย และได้มาตรฐาน ที่ดำเนินการโดยกรมส่งเสริมการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เพื่อสร้างความมั่นใจ ให้แก่ ผู้บริโภคและผู้บริโภคทุกระดับ รวมทั้งเพื่อสร้างความตระหนักรู้ด้านการผลิตที่ปลอดภัยให้กับเกษตรกร เพื่อให้ปรับเปลี่ยนเป็นระบบการผลิตสินค้าเกษตรที่ปลอดภัย ได้มาตรฐานระดับต่าง ๆ จนถึงมาตรฐานระดับเกษตรอินทรีย์ และเพิ่มพื้นที่การผลิตและสร้างมูลค่าเพิ่มสินค้าเกษตร รวมทั้งสร้างโอกาสทางการตลาดด้วย นอกจากนี้ภาครัฐยังได้เห็นชอบเกี่ยวกับนโยบายและ ยุทธศาสตร์ด้านสุขภาพ ในประเด็นอาหารและเกษตรเพื่อสุขภาพ โดยเฉพาะในเรื่องของการลดการใช้สารเคมีเกษตร และกำหนดให้มียุทธศาสตร์อาหารปลอดภัยระดับพื้นที่ เพื่อเสริมหนุนการพัฒนาทางด้านเกษตรอินทรีย์

สำหรับการวิจัยครั้งนี้ มีตัวแปรตาม คือประสิทธิผลผลการนำนโยบายเกษตรอินทรีย์ไปปฏิบัติ นั้น จะใช้การประเมินกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ (policy implementation evaluation process) โดยวัดที่ระดับการบรรลุจุดหมาย (level of goal attainment) ของนโยบาย ภายใต้มุมมองของผู้ที่นำนโยบายไปปฏิบัติใน 3 ลักษณะ คือ

1. กระบวนการเรียนรู้ (learning process) ที่เกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการ งาน และกิจกรรม ที่เกี่ยวข้องกับเกษตรอินทรีย์ ทั้งในด้านความรู้ ทักษะ ความต่อเนื่องของกิจกรรม ที่มีเป้าหมายเพื่อการพึ่งตนเองในความปลอดภัยของอาหาร
2. นวัตกรรม (innovation) ที่เกิดขึ้นทั้งในรูปของปัจจัยการผลิต กระบวนการประยุกต์ใช้และพัฒนาภูมิปัญญาท้องถิ่นให้เกิดประโยชน์กับเกษตรอินทรีย์
3. เครือข่ายความร่วมมือ (network) ที่เกิดจากการแลกเปลี่ยนเรียนรู้และความร่วมมือของเกษตรกรทั้งในเรื่องการผลิตและการตลาด ตามลำดับ

ส่วนที่ 3 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับประเด็นที่ศึกษาเรื่อง เกษตรอินทรีย์: กระบวนการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะเพื่อความปลอดภัยของอาหาร ในพื้นที่ภาคเหนือของประเทศไทย นั้น สามารถสรุปประเด็นงานวิจัยที่เกี่ยวข้องไว้ 2 ประเด็นคือ 1) ด้านปัจจัยทางการบริหารจัดการที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ และ 2) ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อระบบเกษตรอินทรีย์และเกษตรยั่งยืน ดังรายละเอียดคือ

ปัจจัยทางการบริหารจัดการที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ

จากงานวิจัยเรื่องการพัฒนาทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติ ของ วรเดช จันทรร (2548: 432-436) ที่ได้ศึกษาปัจจัยที่เกี่ยวข้องในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ได้จากการบูรณาการการศึกษาที่มาจากการนิรนัยความ (deductive theory) และการอุปนัยความ (inductive theory) ผลการศึกษาพบว่า ทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติประกอบไปด้วยปัจจัยสำคัญที่เกี่ยวข้องในกระบวนการ โดยในปัจจัยหลักทั้ง 12 ปัจจัย ยังประกอบไปด้วยปัจจัยย่อย ๆ ที่ส่งผลถึงการนำนโยบายไปปฏิบัติ และปัจจัยหลัก ได้แก่ 1) ปัจจัยด้านนโยบาย 2) ปัจจัยด้านการกำหนดภารกิจและการมอบหมายงาน 3) ปัจจัยด้านทรัพยากร 4) ปัจจัยด้านองค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติ 5) ปัจจัยด้านผู้บริหารและผู้กำหนดนโยบาย 6) ปัจจัยด้านบุคลากรผู้ปฏิบัติงาน 7) ปัจจัยด้านสภาพแวดล้อม 8) ปัจจัยด้านกลุ่มเป้าหมายและประชาชนผู้รับบริการ 9) ปัจจัยการประสานงานและความร่วมมือ 10) ปัจจัยด้านการประชาสัมพันธ์ 11) ปัจจัยด้านการวางแผนและการควบคุม และ 12) ปัจจัยด้านมาตรการในการตรวจตราและประเมินผล

นอกจากนั้น กิตติ บุญนาค (2536: 3-4) ได้ศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายภาษีมูลค่าเพิ่มไปปฏิบัติพบว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติช่วงแรกประสบผลล้มเหลวในประเด็นการบริหารจัดการด้านความไม่ชัดเจนของเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบาย ความไม่สอดคล้องกับการกำหนดภารกิจและมอบหมายงาน ความไม่เหมาะสมของมาตรการ ความไม่พร้อมของหน่วยงานปฏิบัติ

สำหรับด้านวัตถุประสงค์ของนโยบาย นั้น Ruangcherachuporn (2001) ได้ศึกษาการนำนโยบายบัญชียาหลักแห่งชาติไปปฏิบัติ พบว่า ปัจจัยด้านวัตถุประสงค์ของนโยบายมีความสัมพันธ์กับการนำนโยบายไปปฏิบัติ สอดคล้องกับ Chuayruk (2006) ที่ศึกษานโยบายการจัดซื้อจัดจ้างด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ ที่ผลการวิจัยระบุว่า วัตถุประสงค์ของนโยบายมี

ความสัมพันธ์กับประสิทธิผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยที่วัตถุประสงค์นั้น ต้องมีความชัดเจนและมีความต่อเนื่องในการปฏิบัติ

ส่วนด้านสภาพแวดล้อมของนโยบาย Chuayruk (2006) ระบุอีกว่า สภาพแวดล้อมของนโยบายมีความสัมพันธ์กับประสิทธิผลของการปฏิบัติงาน โดยเฉพาะเรื่องของการสนับสนุนทางการเมือง ระเบียบข้อกำหนดต่างๆ และบทบาทที่ปรากฏของหน่วยงานสนับสนุน ทางด้าน Subsandee (2004) ศึกษาเกี่ยวกับปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความรับผิดชอบที่สามารถตรวจสอบได้ในหน่วยงานของรัฐด้านบริการสาธารณะ: กรณีศึกษาการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการในประเทศไทย มีประเด็นที่น่าสนใจคือ ปัจจัยที่ส่งผลต่อความรับผิดชอบที่สามารถตรวจสอบได้ ได้แก่ ปัจจัยทางการบริหารและจัดการองค์การ ปัจจัยคุณลักษณะขององค์การ ทั้งในลักษณะของวัฒนธรรมองค์การและบรรยากาศขององค์การ ที่สามารถนำมาปรับใช้กับการนำนโยบายเกษตรอินทรีย์ไปปฏิบัติ

นอกจากนี้ จากผลการศึกษาของ Bhowbandee (2002) ในเรื่อง ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อความสำเร็จในการนำนโยบายการแปรรูปกิจการของรัฐให้เป็นเอกชน พบว่า ยุทธศาสตร์ทางการจัดการในด้านการมีส่วนร่วมของผู้ปฏิบัติงาน มีผลต่อความสำเร็จของนโยบายดังกล่าว ขณะที่ รุ่งเรือง สุขาภิรมย์ (2543: 1-2) ได้วิเคราะห์ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับการนำนโยบายขยายการศึกษาขั้นพื้นฐานถึงระดับมัธยมศึกษาตอนต้นไปปฏิบัติ โดยพบว่าปัจจัยที่จำเป็นต่อการนำนโยบายการขยายการศึกษาขั้นพื้นฐาน ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ไปปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการ ได้แก่ ความชัดเจนของนโยบาย ภาวะผู้นำของผู้บริหาร ความชัดเจนของแนวปฏิบัติ ความพร้อมของทรัพยากร และความร่วมมือจากชุมชน ตามลำดับ

นอกจากนี้ Benjasiri (2002: 3-5) ได้ศึกษาปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของการนำระบบมาตรฐานสากลภาครัฐของประเทศไทยไปปฏิบัติ โดยศึกษาในกรมการพัฒนาชุมชน ผลการศึกษาพบว่าปัจจัยที่สำคัญส่งผลให้ระบบมาตรฐานสากลภาครัฐประสบผลสำเร็จมีอยู่ 7 ประการ ด้วยกันคือ การสนับสนุนของผู้บริหารระดับสูง การยอมรับในนวัตกรรม ตัวนวัตกรรม การเข้าไปมีส่วนร่วมของผู้บริหาร ลักษณะการเรียนรู้ขององค์กร สมรรถนะการนำนวัตกรรมไปใช้ในอดีต และกฎระเบียบการปฏิบัติงาน ตามลำดับ

ส่วน Sumipan (2004: 55-56) ได้ศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายน้ำตาล ปี ค.ศ. 1984 ไปปฏิบัติ โดยศึกษาใน 4 ปัจจัยหลัก ผลการวิจัยพบระดับความสำคัญเรียงตามลำดับคือ 1) ปัจจัยด้านความสัมพันธ์ระหว่างองค์กร 2) ปัจจัยด้านเงื่อนไขสภาพแวดล้อม 3) ปัจจัยด้านความสามารถของผู้ปฏิบัติ และ 4) ปัจจัยด้านทรัพยากรของนโยบาย ตามลำดับ ขณะที่ พงษ์ศิริ

สวนแก้ว (2546: 14-15) ได้ศึกษา การวิเคราะห์นโยบายการป้องกันและการแก้ไขปัญหายาเสพติด: การศึกษาการนำแนวทางการใช้พลังแผ่นดินเพื่อเอาชนะยาเสพติดไปปฏิบัติ โดยศึกษาแนวทางเกี่ยวกับสาเหตุและผลกระทบของนโยบาย (cause and consequences of public policy) และแนวทางเกี่ยวกับกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ (public policy-making analysis) โดยการศึกษาได้นำตัวแบบทั่วไปของการนำนโยบายไปปฏิบัติ (general model of implementation process) มาเป็นตัวแบบในการศึกษา โดยศึกษากลุ่มตัวแปร 3 กลุ่มได้แก่ 1) ความยากง่ายของปัญหา 2) สมรรถนะของกฎหมายในการกำหนดโครงสร้าง และ 3) สภาพแวดล้อมที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ จะมีผลต่อตัวแปรตามหรือผลผลิตของนโยบายและการปฏิบัติตามผลผลิตนโยบายของกลุ่มเป้าหมายอย่างไร เพื่อนำผลที่ได้ไปปรับสาระของนโยบายต่อไป

ประกอบกับผลการวิจัยของ ทวีศักดิ์ สุททวาทิน (2544: 82-86) เรื่อง การปฏิรูประบบการจัดการเพื่อรองรับการประกันสุขภาพในประเทศไทย ซึ่งศึกษาระบบการประสานนโยบายในการประกันสุขภาพที่ครอบคลุมประชาชนกลุ่มเป้าหมายต่าง ๆ ในสังคมอย่างครบถ้วน (universal coverage) พบว่า ตัวแบบการจัดการนี้ควรมีองค์ประกอบครบทั้ง 5 ส่วนตามตัวแบบระบบองค์การของ Mintzberg คือ สำนักงานคณะกรรมการประกันสุขภาพมีหน้าที่เป็นผู้บริหารระดับสูง (strategic apex) โดยมีส่วนช่วยอำนวยความสะดวก (techno structure) และส่วนสนับสนุน (support staff) ในขณะที่สำนักงานประกันสุขภาพระดับจังหวัด และกองทุนประกันสุขภาพต่างๆ มีหน้าที่บทบาทสำคัญมากในฐานะส่วนบริหารระดับกลาง (middle line) ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจใช้จ่ายเงินที่ได้รับมา ส่วนปฏิบัติงานหลัก (operating core) ของระบบคือ สถานบริการสุขภาพต่างๆ มีหน้าที่ให้บริการกับประชาชน รูปแบบดังกล่าวจึงมีเอกภาพด้านนโยบายและมีความหลากหลายในการปฏิบัติ ส่งผลให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการปฏิบัติงานให้ครอบคลุมประชาชนทั้งหมด

ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อระบบเกษตรอินทรีย์และเกษตรยั่งยืน

ผลการวิจัยของมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ (2547: 9-16) ที่ศึกษานโยบายและมาตรการในการพัฒนาคุณภาพสินค้าและระดับราคา: แนวทางการพัฒนานวัตกรรมเกษตรเพื่อสนับสนุนการพัฒนาแบบยั่งยืน โดยการศึกษากระบวนการค้าผลิตผลเกษตรอินทรีย์ตามมาตรฐานสากล สถานะของการผลิตเกษตรอินทรีย์ในประเทศไทย รวมถึงการศึกษาลาดสินค้าเกษตรอินทรีย์ในประเทศกลุ่มประชาคมสหภาพยุโรป เพื่อให้เกิดแนวทางการผลักดันให้สินค้าเกษตรอินทรีย์ของไทยสามารถแข่งขันได้ในต่างประเทศ การวิจัยได้วิเคราะห์ถึงความเข้มแข็งของการผลิตสินค้าเกษตร

อินทรีย์ มีการวิเคราะห์แยกเป็น 2 กลุ่ม ระหว่างสินค้าเกษตรอินทรีย์ที่จำหน่ายในประเทศ และ สินค้าเกษตรอินทรีย์เพื่อการส่งออก โดยการประยุกต์ทฤษฎีการเชื่อมโยงสายการผลิตตั้งแต่การปลูกจนถึงจำหน่ายและอุตสาหกรรมสนับสนุน นอกจากนั้นผลการศึกษาได้วิเคราะห์ถึง 1) ตลาดสินค้าเกษตรอินทรีย์ ในประเด็นความต้องการของผู้บริโภค (consumer analysis) ส่วนแบ่งตลาด และกระบวนการซื้อ 2) การวิเคราะห์ภาวะการแข่งขัน (analysis of competitive environment) ในลักษณะของโครงสร้างตลาด พื้นฐานของการแข่งขัน อุปสรรคและข้อจำกัดขององค์กร และการประมาณความต้องการสินค้า (demand forecasting) ตามลำดับ

สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (2548) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง ภาวะเศรษฐกิจ สังคมครัวเรือน และการยอมรับนวัตกรรมเกษตรอินทรีย์ โดยมีกลุ่มเป้าหมายเป็น เกษตรกรที่ทำเกษตรอินทรีย์และผ่านการรับรองมาตรฐานจากกรมวิชาการเกษตร ในจังหวัด อุทัยธานี และจังหวัดอุบลราชธานี ที่ผ่านการรับรองมาตรฐานจากประเทศสวิสเซอร์แลนด์ (Bio-Suisse) ผลการสำรวจพบว่า มีความแตกต่างทางด้านการให้การสนับสนุนเรื่องปัจจัยการผลิต คือ กลุ่มเกษตรกรในจังหวัดอุทัยธานีได้รับการสนับสนุนเรื่องปัจจัยการผลิต ขณะที่เกษตรกรจังหวัดอุบลราชธานีไม่ได้รับการสนับสนุน อย่างไรก็ตามเกษตรกรในจังหวัดอุทัยธานีที่ได้รับการสนับสนุนปัจจัยการผลิต ยังไม่มีการวางแผนการจัดการด้านการตลาดอย่างมีประสิทธิภาพ ผลผลิตจากระบบเกษตรอินทรีย์ยังคงวางขายในตลาดทั่วไปและไม่มีความแตกต่างด้านราคากับผลผลิตปกติ อาจทำให้เกษตรกรเลิกผลิตในระบบเกษตรอินทรีย์ในที่สุด ตรงข้ามกับเกษตรกรจังหวัดอุบลราชธานีที่ผลผลิตเกษตรอินทรีย์สามารถขายได้ในราคาสูงกว่าปกติ ทำให้เกษตรกรมีความพึงพอใจและต้องการผลิตในระบบเกษตรอินทรีย์ต่อไป

ทางด้านการตลาดของสินค้าเกษตรอินทรีย์ ผลการวิจัยของ กุศล ทองงามและคณะ (2550: 96) ระบุว่า สินค้าเกษตรอินทรีย์ เป็นสินค้าที่ช่วยให้ผู้ผลิต ผู้บริโภค และสิ่งแวดล้อมปลอดภัย ปัญหาสำคัญของการขยายการผลิตคือ การสร้างและพัฒนาระบบตลาดรองรับผลผลิต ที่ปัจจุบันมีลักษณะเป็นตลาดเฉพาะไม่ขยายตัว ทำให้ผู้ผลิตไม่มั่นใจในการเข้าสู่ระบบการผลิต รวมทั้งผู้บริโภคไม่สามารถเข้าถึงสินค้าได้ ผลการวิจัยดังกล่าวเป็นไปในทิศทางเดียวกับผลการศึกษาของ ประทานทิพย์ กระมล และคณะ (2546: 5) ที่กล่าวถึงการพัฒนาลาดสินค้าเกษตรปลอดภัยไว้ว่า ผู้บริโภคส่วนใหญ่ขาดความมั่นใจต่อสินค้าของเกษตรกร โดยยังให้ความสำคัญกับตราหรือการรับรองผลิตภัณฑ์จากหน่วยงานหรือสถานประกอบการที่เชื่อถือได้ ดังนั้นการพัฒนาการตลาดจึงต้องสร้างความเชื่อมั่นจากผู้บริโภค โดยสร้างโอกาสให้ผู้บริโภคเข้าถึงแหล่งผลิตเพื่อสร้างความมั่นใจต่อผู้บริโภค และเป็นการกระตุ้นให้เกษตรกรตระหนักถึง

ความซื่อสัตย์ โดยมีหน่วยงานหรือสถานประกอบการที่เชื่อถือเป็นผู้ให้การรับรอง ในขณะที่เดียวกันควรทำควบคู่ไปกับการสร้างตราสินค้าของเกษตรกรเอง

นอกจากนั้น กรมส่งเสริมการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (2549) ได้ศึกษาวิจัยเรื่องกระบวนการส่งเสริมการผลิตสินค้าเกษตรที่ปลอดภัยและได้มาตรฐาน ประจำปี 2549 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษากระบวนการผลิตสินค้าเกษตรที่ปลอดภัยและได้มาตรฐาน รวมทั้งกระบวนการหนุนเสริมที่มีประสิทธิภาพ เพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินงาน ผลการวิจัยพบประเด็นที่น่าสนใจคือ กระบวนการส่งเสริมการผลิตสินค้าเกษตรที่ปลอดภัยและได้มาตรฐานนั้น ต้องอาศัยผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐ เอกชน องค์กรเกษตรกร เครือข่าย ในการขับเคลื่อนการดำเนินงาน โดยใช้การมีส่วนร่วมในการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลวางแผนการผลิตและการตลาดทั้งระบบให้สอดคล้องกับพื้นที่ มีการส่งเสริมดำเนินการโดยใช้กระบวนการแลกเปลี่ยนเรียนรู้แบบมีส่วนร่วม ในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ได้แก่ การจำแนกพื้นที่ การบูรณาการแผนพัฒนาการเกษตร การถ่ายทอดเทคโนโลยี การสร้างเครือข่ายและพัฒนาการตลาด โดยให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่ายได้มีส่วนร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมดำเนินการ ร่วมประเมินผล และร่วมรับผลประโยชน์ ทั้งนี้โดยเจ้าหน้าที่ส่งเสริมการเกษตรเป็นพี่เลี้ยงในการให้คำปรึกษาและประสานงาน รวมทั้งอาศัยกลไกการทำงานของศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบล การเสริมหนุนด้านวิชาการ บุคลากร งบประมาณและปัจจัยต่างๆ ตามความต้องการของพื้นที่

ส่วนทางด้านผลการวิจัยของ นิคม ไชยวรรณ (2545: 5-9) ที่ศึกษาปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการขยายเกษตรกรรมยั่งยืนของแม่ทา มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัจจัยเงื่อนไขที่ทำให้เกษตรกรตัดสินใจทำการเกษตรกรรมยั่งยืน ภายใต้เครือข่ายองค์กรชุมชน และศึกษาวิเคราะห์ปัจจัยภายใน-ภายนอก ที่มีผลต่อกระบวนการยอมรับและขยายตัวของระบบเกษตรกรรมยั่งยืน สามารถสรุปประเด็นของการศึกษาได้ดังนี้

1. เงื่อนไขภายในตัวเกษตรกร ที่เป็นอุปสรรคต่อการขยายและยอมรับเกษตรกรรมยั่งยืน คือ การขาดความรู้ กรณีกลุ่มเกษตรกรทั่วไป เนื่องมาจากการรับรู้ข้อมูลข่าวสารน้อย ไม่มีการรวมกลุ่ม ไม่มีเวทีพบปะพูดคุย เวลาส่วนใหญ่ใช้ไปกับการผลิตข้าวโพด ขาดความเชื่อมั่นในแนวทางเกษตรกรรมยั่งยืน ไม่ยอมรับวัฒนธรรม เกิดกับกลุ่มเกษตรกรที่กำลังปรับเปลี่ยนหมายความว่าเทคนิค วิธีการผลิตของเกษตรกรรมยั่งยืนไม่สามารถสร้างความโดดเด่นได้ ไม่ว่าจะเป็นคุณลักษณะ การเปรียบเทียบ ความสามารถในการแก้ไขปัญหา โดยเฉพาะเศรษฐกิจ การถือครองที่ดิน/กรรมสิทธิ์ จากการศึกษาพบว่า กรรมสิทธิ์ในที่ดินและขนาดที่ดินมีความสัมพันธ์ในเชิงบวกกับ การทำเกษตรกรรมยั่งยืน เพราะที่ดินส่วนใหญ่เป็นป่าสงวนและการถือครอง จำนวน

2 แปลงต่อครอบครัว (1-2ไร่/ แปลง) ในเรื่องของขนาดที่ดินนั้น เนื่องจากการทำเกษตรกรรมยั่งยืน โดยวิธีการผลิตเป็นแค่เพียงอาชีพที่สัมพันธ์กับอาชีพอื่น และทำหน้าที่เพียงแค่ลดค่าใช้จ่ายในด้านอาหารเท่านั้น

ส่วนในเรื่องของที่ดิน พบว่ามีความสำคัญอย่างมากต่อการขยายตัวของเกษตรกรรมยั่งยืน เนื่องจากความเกี่ยวพันไปถึงเรื่องของแหล่งน้ำ การใช้ น้ำ นั้นหมายถึงเกษตรกรสามารถปลูกพืชผักได้ตลอดช่วงฤดูแล้ง เงินทุนและแรงงานมีความจำเป็นต้องจัดระบบน้ำ และการหาปัจจัยการผลิตเข้ามาในไร่นาเพื่อทำการเกษตรกรรมยั่งยืนนั้น ส่งผลให้เกิดความจำเป็นในเรื่องของการใช้เงินทุนเพื่อการลงทุนดังกล่าว ส่วนด้านแรงงานในครอบครัวไม่ใช่เงื่อนไขสำคัญของการขยายผลด้านองค์กรและเครือข่าย โดยพบว่า มีผลต่อการรวมตัวเป็นกลุ่มอย่างมาก โดยเฉพาะการขยายผลการทำเกษตรกรรมยั่งยืน และการทำการตลาด โดยกระบวนการกลุ่มที่เกิดขึ้น หมายถึงการมีกิจกรรมการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ ความรู้ เทคนิควิธีการ กองทุนหมุนเวียน รวมไปถึงความสัมพันธ์ส่วนบุคคล

2. เงื่อนไขภายนอก ตลาดและผลผลิต เป็นเงื่อนไขหนึ่งที่มีผลต่อการผลิต เพราะชุมชนมองว่าตลาดต้องอยู่นอกชุมชน ผลผลิตที่จะส่งสู่ตลาดนั้นต้องผลิตและส่งออกครั้งละมาก ๆ เพื่อให้คุ้มค่าขนส่งในวิถีคิดของกลุ่มที่ไม่ได้ทำเกษตรกรรมยั่งยืน ในขณะที่วิถีการผลิตแบบเกษตรกรรมยั่งยืน เกษตรกรจะต้องเริ่มมองจากตลาดภายใน ภายใต้เงื่อนไขของผลผลิตที่มีไม่มากนักแต่มีความหลากหลายในวิถีคิดของกลุ่มที่ทำเกษตรกรรมยั่งยืน หมายความว่า ตลาดเป็นทั้งตัวกำหนดการผลิต และผลผลิตก็เป็นตัวกำหนดตลาดได้เช่นกัน ตลอดช่วงเวลาที่ยังคงพัฒนาเอกชนเข้าไปทำงานในชุมชนเกือบ 13 ปี มีส่วนช่วยอย่างมากในการจัดกระบวนการเรียนรู้ เสริมแนวคิด เทคนิค ทักษะ และเงินทุนหมุนเวียน โดยผ่านกระบวนการทำงานของกลุ่มและเครือข่าย

ดังนั้นกระบวนการส่งเสริมที่ต่อเนื่อง การประสานเอาความรู้เข้าไปในชุมชนจึงนับว่าเป็นปัจจัยที่สำคัญ รวมไปถึงการเข้าไปเยี่ยมชมให้กำลังใจสร้างความสัมพันธ์และยอมรับในระดับชุมชน เงื่อนไขทั้งหมดในช่วงต้น สามารถระบุได้แค่เพียงการเป็นเงื่อนไขที่น่าจะเป็นเท่านั้น ไม่สามารถระบุชัดว่าเป็นเงื่อนไขที่เพียงพอต่อการตัดสินใจของเกษตรกรที่เลือกทำการผลิตแบบเกษตรกรรมยั่งยืน การศึกษาดังกล่าวยังมีข้อจำกัดอยู่มาก และในเงื่อนไขแต่ละเงื่อนไขนั้นมีความสัมพันธ์กันอยู่ การสรุปเงื่อนไขใดเพียงลำพังจึงมีอาจตอบโจทย์ของการผลิตแบบเกษตรกรรมยั่งยืนได้ ซึ่งสอดคล้องกับ นันทิยา หุตานุวัตร และณรงค์ หุตานุวัตร (2547: 12-14) ในรายงานการวิจัยเรื่อง เกษตรกรรมยั่งยืน: กระบวนทัศน์ กระบวนการและตัวชี้วัด ที่ผลการวิจัยระบุว่า การปรับเปลี่ยนสู่เกษตรกรรมยั่งยืนไม่ได้เกิดขึ้นอย่างไร้รากฐานหรือสามารถเกิดในระยะเวลา

อันสั้น แต่เป็นกระบวนการของชุมชนที่เกิดขึ้นมานานและเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งมีปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงสู่ระบบการผลิตแบบเกษตรกรรมยั่งยืน คือ ปัจจัยด้านกระบวนการทัศน์ ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ ปัจจัยด้านการเป็นผู้นำและการรวมกลุ่ม ปัจจัยด้านการเรียนรู้ ปัจจัยด้านการผลิต ปัจจัยด้านประสบการณ์และโลกทัศน์ ปัจจัยด้านลักษณะและอุปนิสัย ปัจจัยด้านครอบครัว ปัจจัยด้านสุขภาพ และปัจจัยด้านกาส่งเสริมเกษตรกรรมยั่งยืนจากภายในและภายนอกชุมชน ตามลำดับ โดยที่ปัจจัยบางประการอาจเป็นได้ทั้งปัจจัยเอื้อและ/หรืออุปสรรค ในคราวเดียวกัน

ขณะที่ นุศรา ลิ้มนิรันดร์กุล และคณะ (2550: 181) ได้วิจัยถึงแนวทางการมีส่วนร่วม และการขยายผลเกษตรยั่งยืนพบว่า แนวทางการมีส่วนร่วมในการวิจัยและการพัฒนาทางการเกษตร มักถูกมองเป็นเครื่องมือหรือวิธีการที่ใช้เพื่อปรับปรุงการพัฒนา และส่งเสริมทางเลือกทางเทคโนโลยีแก่เกษตรกร ทำให้ละเลยการมองถึงแนวคิดหลักของการมีส่วนร่วมที่ให้ความสำคัญกับกระบวนการพัฒนาของชุมชนโดยชุมชนและเพื่อชุมชน การมีส่วนร่วมเป็นแนวทางที่สร้างความเชื่อมั่นให้กับชุมชนถึงความสามารถพึ่งตนเอง โดยอาศัยฐานการจัดองค์ความรู้ที่จะขับเคลื่อนพลังทางสังคมในการพัฒนา ดังนั้นในการนำการมีส่วนร่วมสู่กระบวนการวิจัยและพัฒนาจึงจำเป็นต้องปรับวิธีคิด เข้าใจความสัมพันธ์ พฤติกรรมมนุษย์ และกลไกทางสังคมของกลุ่มและชุมชนที่ขับเคลื่อนให้เกิดการเปลี่ยนแปลง แรงบันดาลใจหรือสิ่งจูงใจที่ทำให้เกิดการมีส่วนร่วมทั้งระดับปัจเจกและกลุ่มในการทำกิจกรรมร่วมกัน

ผลการวิจัยพบว่า ความต้องการทำกิจกรรมร่วมกันเพื่อการเรียนรู้จะมีน้อยในระดับแปลง แต่จะเพิ่มในกิจกรรมที่ให้ผลประโยชน์ร่วมกันและมีผลกระทบในวงกว้าง ทั้งนี้เวทีชุมชนจะเป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพต่อการขยายผล นอกจากนั้นระดับการมีส่วนร่วมของเกษตรกรมีความไม่เท่าเทียมกันในการนำเสนอ หรือการตั้งโจทย์เชิงพัฒนา แต่พบว่ากิจกรรมที่เกื้อหนุนต่อการทำงานร่วมกันจะช่วยให้เกิดการเรียนรู้ และการขยายผลที่มีประสิทธิภาพ และภายใต้กระบวนการมีส่วนร่วมที่มีประสิทธิผล พบว่าเกษตรกรให้ความสำคัญกับการเรียนรู้จากการปฏิบัติ เวทีแลกเปลี่ยน และบทบาทของแกนนำท้องถิ่นและผู้รู้จากภายนอก ทั้งนี้เพื่อขยายฐานความรู้และพัฒนาสิ่งใหม่ ที่ตอบสนองต่อความต้องการ ประกอบกับนวัตกรรมที่นำการพัฒนาโดยเกษตรกรพร้อมกับการสร้างภาคีที่มีคุณภาพ เช่น ภาคีปราชญ์ชาวบ้านภาคอีสาน จะทำให้การขยายผลนวัตกรรมเป็นไปอย่างรวดเร็ว

ผลการวิจัยข้างต้น สอดคล้องกับผลการวิจัยของ สุวินัย รันดาเว (2544: 1) ที่กล่าวถึงการพัฒนาเกษตรยั่งยืน มิติใหม่และการพัฒนาเทคโนโลยีเกษตรแบบมีส่วนร่วม ไว้ว่า ในอดีตที่ผ่านมา การพัฒนาเทคโนโลยีทางการเกษตรขาดกระบวนการเชื่อมโยงผลงานวิจัยสู่ชุมชนและพื้นที่

เป้าหมายอย่างเป็นระบบ ขาดความต่อเนื่อง และการบริหารจัดการไม่อยู่ในลักษณะของการบูรณาการ ตลอดจนการจัดกิจกรรมและงบประมาณลงพื้นที่มุ่งเน้นการพัฒนาเฉพาะเรื่อง ทำให้ผลงานวิจัยไม่ตอบสนองต่อความต้องการของเกษตรกรได้อย่างแท้จริง ยิ่งกว่านั้น ชุมชนในท้องถิ่นไม่มีส่วนร่วมในการวิเคราะห์ปัญหา การประสานงานระหว่างหน่วยงานวิจัยและหน่วยงานส่งเสริมไม่เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม ทำให้เกิดช่องว่างของการพัฒนาเทคโนโลยีขึ้น

นอกจากนี้ ผลพวงของการพัฒนาที่ผ่านมา ยังก่อให้เกิดความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในระดับที่น่าเป็นห่วงอีกด้วย สถานการณ์ดังกล่าวได้นำไปสู่แนวทางแก้ปัญหา ที่ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชนและกลุ่มเกษตรกร หันมาให้ความสนใจในการทำการเกษตรแบบยั่งยืน ซึ่งเป็นระบบการผลิตที่เอื้ออำนวยต่อการฟื้นฟูและอนุรักษ์ธรรมชาติ รักษาสมดุลของระบบนิเวศ ทำให้สิ่งแวดล้อมไม่เป็นพิษ มีความปลอดภัย ทั้งแก่ผู้ผลิต ผู้บริโภค และชุมชน มีผลตอบแทนทางเศรษฐกิจและสังคมที่เป็นธรรม ซึ่งจำเป็นต้องใช้การพัฒนาเทคโนโลยีให้มีความสอดคล้องกับปัญหาและแนวทางการดำเนินชีวิตของเกษตรกรในชุมชน ส่งเสริมการพัฒนาคุณภาพชีวิตของเกษตรกรและผู้บริโภค นำไปสู่การพัฒนาแบบยั่งยืน อันเป็นเป้าหมายหลักในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (2540-2544) ทิศทางดังกล่าวยังคงเป็นเป้าหมายของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 (2545-2548) แต่หันมาให้ความสำคัญโดยกำหนดเป็นจุดเน้นที่กระบวนการทำงานและการผสมผสานเทคโนโลยีใหม่กับภูมิปัญญาชาวบ้าน พร้อมทั้งเปิดโอกาสให้มีการประสานงานระหว่างภาครัฐ เอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน สถาบันวิชาการ และกลุ่มเกษตรกรที่เกี่ยวข้องมากขึ้น

ส่วนสรุป

ผลการวิจัยที่เกี่ยวข้องที่ได้นำเสนอมาทั้งหมดข้างต้น สามารถจำแนกประเด็นหลักออกเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มแรก เป็นงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยทางการบริหารจัดการ ซึ่งพบว่าผลการวิจัยส่วนใหญ่มีการศึกษาในตัวแปรอิสระด้านการบริหารจัดการ อาทิเช่น ปัจจัยด้านนโยบาย ปัจจัยด้านทรัพยากรและสภาพแวดล้อม ปัจจัยด้านการสนับสนุน ปัจจัยด้านความสัมพันธ์ระหว่างองค์กร เป็นต้น ส่วนตัวแปรตาม ส่วนใหญ่มีการศึกษาเกี่ยวกับผลที่เกิดขึ้นจากการนำนโยบายไปปฏิบัติ ความสำเร็จของนโยบาย และความล้มเหลวของนโยบาย ในนโยบายต่างๆ เช่น นโยบายด้านภาษีมูลค่าเพิ่ม นโยบายด้านระบบมาตรฐานสากลของภาครัฐ นโยบายบัญชียาหลักแห่งชาติ นโยบายน้ำตาล และนโยบายการป้องกันปัญหาเสพติด เป็นต้น นอกจากนั้น มีงานวิจัยเพื่อสร้างทฤษฎีของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ที่ได้ศึกษาแนวคิดที่เกี่ยวข้องทั้งเชิงนิรนัยความและอุปนัยความ

จำนวน 12 กลุ่มปัจจัย ที่สอดคล้องกับงานวิจัย และมีส่วนที่แตกต่างที่ผู้วิจัยนำมาเพิ่มเติม เช่น ปัจจัยด้านองค์กรที่น่านโยบายไปปฏิบัติ ปัจจัยด้านผู้บริหาร ผู้ปฏิบัติงาน ปัจจัยด้านการประชาสัมพันธ์ ปัจจัยด้านการวางแผนควบคุมและประเมินผล โดยปัจจัยย่อยบางตัวในกลุ่มปัจจัยเหล่านี้ถูกนำมาประยุกต์ใช้ในกรอบแนวคิดในการวิจัยครั้งนี้ด้วย นอกจากนั้นยังมีการวิจัยที่ศึกษาตัวแบบการประสานนโยบายและการจัดการ ที่จัดแบ่งองค์ประกอบของบุคคลในนโยบายออกเป็น 5 กลุ่มตามระบบองค์การ คือ ผู้บริหารระดับสูง ส่วนช่วยอำนวยการ ส่วนบริหารระดับกลาง ส่วนปฏิบัติงานหลัก ที่ผู้วิจัยนำมาใช้เพื่อแบ่งชนิดของประชากรในการวิจัยครั้งนี้

กลุ่มที่สอง เป็นงานวิจัยเกี่ยวกับกระบวนการผลิตด้านการเกษตร ที่มีการศึกษาเฉพาะประเด็น ปัจจัย เงื่อนไข ที่ทำให้เกษตรกรตัดสินใจทำการเกษตรแบบยั่งยืน ปัจจัยดังกล่าวแบ่งเป็นเงื่อนไขภายใน เช่น ตัวเกษตรกร ความรู้ ความเชื่อมั่น กรรรมสิทธิในที่ดิน ปัจจัยการผลิตต่างๆ สำหรับเงื่อนไขภายนอก ได้แก่ ตลาดและผลผลิตจากระบบการผลิตแบบเกษตรกรรมยั่งยืน โดยผ่านกระบวนการมีส่วนร่วม ในการร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมดำเนินการ ร่วมประเมินผล และร่วมรับผลประโยชน์ โดยมีเจ้าหน้าที่ส่งเสริมการเกษตรเป็นพี่เลี้ยงในการให้คำปรึกษาและประสานงาน ปัจจัยภายนอกและภายในเหล่านี้ ผู้วิจัยได้นำมาเป็นข้อมูลสำหรับการพัฒนาเครื่องมือสำหรับการวิจัยครั้งนี้

เนื่องจากข้อมูลผลการวิจัยทั้งหมดที่น่าเสนอ พบว่า มีการศึกษาในประเด็นของการบริหารจัดการในหลากหลายกลุ่มตัวแปรที่ส่งผลต่อนโยบายด้านต่าง ๆ แต่ยังไม่พบการศึกษาปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการน่านโยบายเกษตรอินทรีย์ไปปฏิบัติแต่อย่างไร นอกจากนั้น งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับเกษตรกรรมยั่งยืน เกษตรปลอดสารพิษ เกษตรอินทรีย์ มีลักษณะงานวิจัยเพื่อศึกษารูปแบบการผลิต เทคนิคการจัดการผลผลิต กับระบบการตลาดสินค้าปลอดสารพิษ ช่องทางการจัดจำหน่าย เป็นต้น ซึ่งผู้วิจัยพบว่า ยังไม่มีผู้ใดศึกษาในงานวิจัยเชิงนโยบายเกษตรอินทรีย์ในมิติของการกำหนดนโยบาย การน่านโยบายไปปฏิบัติ รวมทั้งปัจจัยทางการบริหารจัดการที่เป็นเครื่องมือของการบริหารยุคใหม่ที่ส่งผลต่อการน่านโยบายเกษตรอินทรีย์ไปปฏิบัติ งานวิจัยนี้จึงเป็นเสมือนการวิจัยแรกที่ดำเนินงานเพื่อให้ได้มาซึ่งกระบวนการทัศนการพัฒนาทางนโยบาย และนำไปสู่ประสิทธิภาพและประสิทธิผลของนโยบายด้านเกษตรอินทรีย์ที่แท้จริงต่อไป

กรอบแนวคิดในการวิจัย

จากการศึกษา แนวคิด ทฤษฎี การทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง สามารถพัฒนาเป็นกรอบแนวคิดในการวิจัยเรื่อง เกษตรอินทรีย์: การวิเคราะห์เชิงนโยบายในพื้นที่ภาคเหนือของประเทศไทย ดังข้อมูลต่อไปนี้

เกษตรอินทรีย์ เป็นรูปแบบการผลิตหนึ่งของระบบเกษตรกรรมยั่งยืน ที่มีหลักการคำนึงถึงใน 4 ด้านสำคัญ คือ ด้านสุขภาพ ด้านนิเวศวิทยา ด้านความเป็นธรรม และด้านการดูแลเอาใจใส่ ที่มุ่งหมายตอบสนองด้านความปลอดภัยของอาหาร (food safety) และเพื่อสร้างผลิตภัณฑ์ที่มีความสอดคล้องกับความต้องการของตลาดเฉพาะ โดยใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสมเพื่อสร้างความสมดุลของวงจรธาตุอาหาร หรือเป็นการบริหารจัดการฟาร์มเชิงบวกที่มุ่งเน้นการสร้าง ความมั่นคงและยั่งยืนให้กับเกษตรกรและมิได้ปฏิเสธการผลิตเพื่อการค้า โดยมีจุดหมายปลายทางในด้านคุณภาพหรือการใช้ประโยชน์ของอาหารอันเป็นหนึ่งในสามของมิติด้านความมั่นคงทางอาหาร

เกษตรอินทรีย์ มีลักษณะเป็นนโยบายการผลิตแบบคู่ขนาน (dual track) กล่าวคือ ระบบการผลิตเกษตรอินทรีย์เพื่อการพึ่งพาตนเอง บนฐานคิดและความเชื่อแบบเศรษฐกิจพอเพียง ที่ใส่ใจในความสมดุลและความยั่งยืนบนรากฐานวิถีชีวิตของชุมชนและความเคารพต่อทรัพยากรท้องถิ่น และระบบการผลิตเกษตรอินทรีย์บนมาตรฐานสากลเพื่อการส่งออกต่างประเทศที่อยู่บนฐานคิดและความเชื่อแบบเศรษฐกิจทุนนิยม ที่พยายามสร้างโอกาสและการแข่งขันทางเศรษฐกิจอย่างเสรีเพื่อผลกำไรสูงสุดด้วยเทคโนโลยี

ประเทศไทย มีการดำเนินงานตามนโยบายเกษตรอินทรีย์ จากหน่วยงานภาครัฐ คือ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เช่น การดำเนินงานวาระแห่งชาติเกษตรอินทรีย์ การส่งเสริมการผลิตสินค้าเกษตรที่ปลอดภัยและได้มาตรฐาน เป็นต้น โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อปรับเปลี่ยนระบบการผลิตของประเทศไทยให้เป็นการผลิตแบบเกษตรอินทรีย์ เพื่อการสร้างโอกาสในการแข่งขันให้ประเทศไทยเป็นแหล่งผลิตอาหารปลอดภัยและพร้อมที่จะเป็นครัวของโลก และมียุทธศาสตร์ด้านสุขภาพ ในประเด็นอาหารและเกษตรเพื่อสุขภาพ โดยเฉพาะในเรื่องของการลดการใช้สารเคมี การเกษตร

จากการทบทวนวรรณกรรมพบว่า เกษตรอินทรีย์เป็นนโยบายสาธารณะที่ดำเนินการโดยรัฐ ภายใต้ระบบการเมืองและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง มีกระบวนการตั้งแต่ การก่อตัวของนโยบาย การกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ การประเมินผลนโยบาย และการต่อเนื่อง ทดแทน และสิ้นสุดนโยบาย ตามลำดับ นโยบายเกษตรอินทรีย์เป็นการดำเนินนโยบายเชิงเดี่ยว มีการรวมศูนย์อำนาจ (Centralization) ไว้ที่ระบบการเมืองและรัฐบาลกลางที่มีนักการเมืองและรัฐบาล

ตัดสินใจเกี่ยวกับเป้าหมายและมาตรการ ผ่านทางโครงสร้างของรัฐที่มีลำดับชั้น มีผู้เกี่ยวข้องกับกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ ฝ่ายการเมือง ฝ่ายราชการ คือ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ในฐานะผู้ประสานงานหลัก และผู้ที่ได้รับผลจากนโยบาย คือ เกษตรกร ทั้งในรายย่อยและในภาคธุรกิจ

จากเหตุและปัจจัยที่กล่าวมาทั้งหมดในข้างต้น พบว่า ปัญหาของนโยบายเกษตรอินทรีย์ในกระบวนการกำหนดนโยบาย และการนำนโยบายสู่การปฏิบัติเพื่อการบรรลุเป้าหมายนั้น เกิดจากฐานคิดของผู้กำหนดนโยบาย ที่ถือว่าเป็นจุดเริ่มของกระบวนการนโยบายเกษตรอินทรีย์ ส่งผลให้ตัวนโยบายเกษตรอินทรีย์ขาดสมรรถนะที่เด่นชัดในการนำสู่การปฏิบัติ นอกจากนั้นผู้ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการ ขาดการนำแนวคิดพื้นฐานการพัฒนาของเกษตรอินทรีย์มาปรับใช้กับสภาพบริบทพื้นที่ที่มีความแตกต่างทั้งในสภาพพื้นที่ สภาพภูมิอากาศ ความหลากหลายทางชีวภาพ (biodiversity) เป็นผลให้การดำเนินงานด้านเกษตรอินทรีย์ไม่สามารถที่ตอบสนองเป้าหมายของการดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ส่งผลถึงทิศทางการพัฒนานโยบายและรูปแบบการบริหารจัดการเกษตรอินทรีย์

ดังนั้น ผู้วิจัยได้นำเสนอ กรอบแนวคิดเชิงระบบของคชฎินิพนธ์ เรื่อง เกษตรอินทรีย์: การวิเคราะห์เชิงนโยบายในพื้นที่ภาคเหนือของประเทศไทย (ภาพ 16) เพื่อทำให้เห็นภาพรวมของขั้นตอนของกระบวนการวิจัยกับการแสวงหาคำตอบในประเด็นคำถามหลักของโจทย์วิจัย 2 เรื่อง คือ การพัฒนานโยบายเชิงมหภาค: ควรมีทิศทางการพัฒนานโยบายด้านเกษตรอินทรีย์เช่นไร และการพัฒนานโยบายเชิงจุลภาค: มีปัจจัยทางการบริหารจัดการอะไรบ้างที่ส่งผลต่อประสิทธิผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ทั้งนี้ผู้วิจัยมีจุดมุ่งหมายเพื่อตอบวัตถุประสงค์ของการวิจัย ดังต่อไปนี้

วัตถุประสงค์ข้อที่ 1 เพื่อศึกษากระบวนการวิเคราะห์นโยบายเกษตรอินทรีย์ในประเด็นของเนื้อหาและพฤติกรรมนโยบาย ที่เกิดจากการดำเนินงานของหน่วยงาน องค์กร

วัตถุประสงค์ข้อที่ 2 เพื่อศึกษาปัจจัยทางการบริหารจัดการที่ส่งผลต่อประสิทธิผลของการนำนโยบายเกษตรอินทรีย์ไปปฏิบัติ

วัตถุประสงค์ข้อที่ 3 เพื่อศึกษาถึงทิศทางการพัฒนาเชิงนโยบาย และรูปแบบการจัดการระบบเกษตรอินทรีย์ที่เหมาะสมของภาคเหนือ ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10

นอกจากนั้นวัตถุประสงค์ที่ 2 ของคุณิพนธ์ เพื่อศึกษาปัจจัยทางการบริหารจัดการที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิผลของการนำนโยบายนโยบายเกษตรอินทรีย์ไปปฏิบัติ ผู้วิจัยใช้การวิจัยเชิงปริมาณในการศึกษาในประเด็นที่เกี่ยวข้อง 3 ประเด็น คือ

ประเด็นที่ 1 พัฒนาแบบจำลองเชิงสาเหตุเพื่ออธิบายความสัมพันธ์ของปัจจัยทางการบริหารจัดการที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิผลของการนำนโยบายเกษตรอินทรีย์ไปปฏิบัติ

ประเด็นที่ 2 ทดสอบความสัมพันธ์เชิงสาเหตุระหว่างปัจจัยทางการบริหารจัดการ ที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิผลของการนำนโยบายเกษตรอินทรีย์ไปปฏิบัติ

ประเด็นที่ 3 วิเคราะห์และเปรียบเทียบขนาดและทิศทาง ของปัจจัยทางการบริหารจัดการที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิผลของการนำนโยบายเกษตรอินทรีย์ไปปฏิบัติ

ทั้งนี้ ผู้วิจัยได้ใช้ตัวแบบในการวิเคราะห์การนำนโยบายเกษตรอินทรีย์ไปปฏิบัติจากตัวแบบเชิงบูรณาการ มาเป็นกรอบแนวคิดเชิงทฤษฎีเพื่อทดสอบเชิงประจักษ์ โดยมีตัวแปรอิสระคือปัจจัยทางการบริหารจัดการที่ประกอบไปด้วยปัจจัยย่อย 5 ด้าน คือ ด้านที่ 1 ปัจจัยสภาพแวดล้อมของนโยบาย ด้านที่ 2 ปัจจัยทรัพยากรดำเนินงานของนโยบาย ด้านที่ 3 ปัจจัยเนื้อหาสาระของนโยบาย ด้านที่ 4 ปัจจัยคุณลักษณะขององค์กร และ ด้านที่ 5 ปัจจัยการประสานงานและความร่วมมือ

สำหรับตัวแปรตามของการวิจัย คือ ประสิทธิภาพของการนำนโยบายเกษตรอินทรีย์ไปปฏิบัติ ผู้วิจัยได้นำหลักปรัชญาของการศึกษาเชิงนโยบายมาเป็นแนวคิดและประยุกต์ใช้ในลักษณะผลผลิต ผลลัพธ์ ของนโยบายในเชิงการประเมินกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยศึกษาผลของนโยบายที่เกิดขึ้น ในมุมมองของผู้ที่นำนโยบายไปปฏิบัติใน 3 ด้าน คือ ด้านที่ 1 กระบวนการเรียนรู้ ด้านที่ 2 นวัตกรรม และด้านที่ 3 เครือข่ายความร่วมมือ

จากการศึกษาวิเคราะห์และสังเคราะห์แนวคิด ทฤษฎี เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องทั้งหมด ผู้วิจัยจึงกำหนดข้อเสนอสำหรับการวิจัยในวัตถุประสงค์ข้อที่ 2 ใน 2 ประเด็นคือ

1. ปัจจัยทางการบริหารจัดการที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิผลของการนำนโยบายเกษตรอินทรีย์ไปปฏิบัติ จำนวน 5 ด้าน ที่ประกอบไปด้วยตัวแปรสำคัญ เชื่อมโยงแนวคิด ทฤษฎีและข้อมูลเชิงประจักษ์ ที่ผู้วิจัยได้สรุปไว้ในตาราง 11 ดังรายละเอียด คือ

1.1 ปัจจัยสภาพแวดล้อมของนโยบาย (policy context) ประกอบไปด้วย ตัวแปรจำนวน 2 ตัว คือ การสนับสนุนทางสถาบัน (institutional support) และการสนับสนุนทางสังคม (social support) โดยปัจจัยสภาพแวดล้อมของนโยบาย เป็นตัวแปรที่ส่งผลตรงต่อปัจจัยเนื้อหา

สาระของนโยบาย ปัจจัยคุณลักษณะขององค์กร ปัจจัยการประสานงานและความร่วมมือและตัวแปรตามคือ ประสิทธิภาพของการนำนโยบายนโยบายเกษตรอินทรีย์ไปปฏิบัติ ด้วยเหตุที่ว่าตัวแปรนี้ เป็นตัวแปรที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างสภาพแวดล้อมภายนอกและเงื่อนไขการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง กับองค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติ

จากการศึกษาของ Sabatier and Mazmanian (1980) ได้ให้ความสนใจกับการเข้าไปมีส่วนร่วมในการสนับสนุนนโยบายของบุคคลภายนอก รวมทั้ง Cheema and Rondinelli (1983) ได้ระบุถึงสภาพแวดล้อมทางการเมือง และปัจจัยทางสังคมวัฒนธรรม ต่างเป็นเงื่อนไขที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ รวมทั้ง Chuayruk (2006) ยังระบุถึงความสัมพันธ์ที่เด่นชัดของสภาพแวดล้อมนโยบายที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

1.2 ปัจจัยทรัพยากรดำเนินงานของนโยบาย (policy capital) ประกอบไปด้วย ตัวแปรจำนวน 3 ตัว คือ ทรัพยากรมนุษย์ (human resources) งบประมาณ (budget) และวัสดุอุปกรณ์ (material) ปัจจัยทรัพยากรดำเนินงานของนโยบายนี้ ส่งผลตรงต่อปัจจัยเนื้อหาสาระของนโยบาย ปัจจัยคุณลักษณะขององค์กร ปัจจัยการประสานงานและความร่วมมือ และส่งผลตรงต่อตัวแปรตามคือประสิทธิภาพของการนำนโยบายเกษตรอินทรีย์ไปปฏิบัติ ด้วยเหตุที่ว่าตัวแปรนี้จะเป็นตัวกำหนดความความแข็งแกร่งในสมรรถนะขององค์กร โดยเฉพาะความเห็นของ วรเชษฐ จันทร์ (2548) ที่ให้ความสำคัญกับการจัดสรรและกระจายทรัพยากรไปยังหน่วยงานต่างๆ เพื่อการขับเคลื่อนนโยบายในลักษณะการประสานงาน

1.3 ปัจจัยเนื้อหาสาระของนโยบาย (policy content) ประกอบไปด้วย ตัวแปรจำนวน 3 ตัว คือ ความชัดเจนของนโยบาย (clarity) ความต่อเนื่องของนโยบาย (continuity) และความสามารถของนโยบาย (capacity) โดยที่ปัจจัยเนื้อหาสาระของนโยบายเป็นตัวแปรที่ส่งผลตรงต่อปัจจัยคุณลักษณะขององค์กร ปัจจัยการประสานงานและความร่วมมือ และส่งผลตรงต่อตัวแปรตามคือประสิทธิภาพของการนำนโยบายเกษตรอินทรีย์ไปปฏิบัติ ด้วยเหตุที่ว่านโยบายที่ดีนั้น Sabatier and Mazmanian (1980) ระบุว่า ควรเป็นนโยบายที่มีศักยภาพที่จะแก้ไขปัญหาที่เป็นเป้าหมายของนโยบายได้ มีหลักวิชาการ มีความชัดเจนทั้งในวัตถุประสงค์ และเป้าหมายการดำเนินงาน และจากการศึกษาของ Van Meter and Van Horn (1975) ได้ระบุถึงนโยบายว่า ต้องสอดคล้องกับความต้องการและความเป็นจริง อันจะส่งผลถึงการประสานงานและความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน ในการดำเนินงานและบรรลุผลตามนโยบายที่ได้กำหนดไว้

1.4 ปัจจัยคุณลักษณะขององค์กร (organization characteristics) ประกอบไปด้วย ตัวแปรจำนวน 3 ตัว คือ วัฒนธรรมองค์กร (organization culture) บรรยากาศองค์กร (organization climate) และการติดต่อสื่อสาร (communication) ปัจจัยคุณลักษณะขององค์กรนี้ ส่งผลตรงต่อตัวแปรตามคือ ประสิทธิภาพของการนำนโยบายเกษตรอินทรีย์ไปปฏิบัติ ด้วยเหตุที่ว่าองค์กรจะสามารถนำนโยบายไปปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ องค์กรนั้นจะต้องสามารถปรับตัวเข้ากับสถานการณ์ ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาของ กิตติ บุญนาค (2536) ที่ให้ความสำคัญกับความยืดหยุ่นในการปฏิบัติงานขององค์กร จากการศึกษาของ Van Meter and Van Horn (1975) พบว่า ความซับซ้อนในกระบวนการตัดสินใจของผู้บริหารนั้น มีความสำคัญต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ เช่นเดียวกับการศึกษาของ Benjasiri (2002) เห็นว่า หากผู้บริหารเข้าไปมีส่วนร่วมในงานก็จะทำให้เข้าใจปัญหาของผู้ปฏิบัติงานมากขึ้น รวมถึงจะเป็นตัวบ่งชี้คุณลักษณะและส่งผลต่อการเรียนรู้ขององค์กรนั้น ๆ ในการขับเคลื่อนนโยบายอีกด้วย ส่วน Benjasiri (2002) ค้นพบว่า การดำเนินนโยบายที่มีความต่อเนื่องนั้นต้องคำนึงถึงสมรรถนะในการนำนโยบายไปปฏิบัติในอดีตอีกด้วย และต้องมีการสร้างปฏิสัมพันธ์ที่ดีต่อเครือข่ายการทำงาน ทั้งในการประสานงาน การติดต่อสื่อสาร และความร่วมมือระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ

1.5 ปัจจัยการประสานงานและความร่วมมือ (coordin) ประกอบไปด้วยตัวแปรจำนวน 2 ตัว คือ การมีส่วนร่วม (participation) และการประสานงาน (coordination) ปัจจัยการประสานงานและความร่วมมือนี้ส่งผลตรงต่อปัจจัยคุณลักษณะขององค์กร และส่งผลตรงต่อตัวแปรตามคือ ประสิทธิภาพของการนำนโยบายเกษตรอินทรีย์ไปปฏิบัติ ด้วยเหตุที่ว่าการทำงานในมิติของการบูรณาการพันธกิจในนโยบายของเครือข่ายองค์กร นั้น จำเป็นต้องใช้ศักยภาพและความสามารถในการประสานงาน สอดคล้องกับผลการศึกษาของ Sumiparn (2004) ที่ระบุว่า ปัจจัยด้านความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรมีความสำคัญมากที่สุดต่อผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ รวมทั้ง Van Meter and Van Horn (1975) ที่ให้ความสนใจในความสามารถ และการประสานงานฝ่ายต่างๆ เพื่อสร้างความน่าเชื่อถือในการติดต่อสื่อสารในการพัฒนาระดับความร่วมมือทั้งระดับบุคคลและระดับองค์กร

ตาราง 11 ความสัมพันธ์และการเชื่อมโยงระหว่างตัวแปรอิสระกับแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

ตัวแปร	ทฤษฎี / แนวคิดที่เกี่ยวข้อง	ข้อมูลเชิงประจักษ์ / แหล่งอ้างอิง
ตัวแปรอิสระ ปัจจัยทางการบริหารจัดการ		
1. ปัจจัยสภาพแวดล้อมของนโยบาย (policy context)		
1. การสนับสนุนทางสถาบัน (institutional support)	1. การนำนโยบายไปปฏิบัติ (policy implementation)	Chuayruk (2006) Cheema and Rondinelli (1983) Sabatier and Mazmanian (1980)
	2. ตัวแบบทางการเมือง (political model)	วรเดช จันทรศร (2548)
2. การสนับสนุนทางสังคม (social support)	1. การนำนโยบายไปปฏิบัติ (policy implementation)	Cheema and Rondinelli (1983) Sabatier and Mazmanian (1980)
	2. ความปลอดภัยของอาหาร (food safety)	นิคม ไชยวรรณ (2545) คณะกรรมการปฏิรูประบบสุขภาพ แห่งชาติ (2548) สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา (2545)
2. ปัจจัยทรัพยากรดำเนินงานของนโยบาย (policy capital)		
1. ทรัพยากรมนุษย์ (human resources)	1. ปัจจัยที่ส่งต่อการนำ นโยบายไปปฏิบัติ	Van Meter and Van Horn (1975) Edwards (1980) กิตติ นุนนาค (2536)
2. งบดำเนินการ (budget)	1. ความสำเร็จของการนำ นโยบายไปปฏิบัติ	กิตติ นุนนาค (2536) Hambleton (1983) Van Meter and Van Horn (1975)
3. วัสดุอุปกรณ์ (material)	1. ความสำเร็จของการนำ นโยบายไปปฏิบัติ	กิตติ นุนนาค (2536) Hambleton (1983)
	2. ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อ ความสำเร็จ	Sumipan (2004)

ตาราง 11 (ต่อ)

ตัวแปร	ทฤษฎี / แนวคิดที่เกี่ยวข้อง	ข้อมูลเชิงประจักษ์ / แหล่งอ้างอิง
3. ปัจจัยเนื้อหาสาระของนโยบาย (policy content)		
1. ความชัดเจนของนโยบาย (clarity)	1. การนำนโยบายไปปฏิบัติ (policy implementation)	Hambleton (1983) Edwards (1980) Nakamura and Smallwood (1980) Van Meter and Van Horn (1975) กิตติ นูนาค (2536)
2. ความต่อเนื่องของนโยบาย (continuity)	1. การนำนโยบายไปปฏิบัติระดับมหภาค (macro implementation)	Berman and McLuaghlin (1977)
	2. ความเป็นปึกแผ่น (institutionalization)	วรเดช จันทรศร (2548) Van Meter and Van Horn (1975)
3. ความสามารถของนโยบาย (capacity)	1. ตัวชี้วัดความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ	วรเดช จันทรศร (2548) Alexander (1985)
4. ปัจจัยคุณลักษณะขององค์กร (organization characteristics)		
1. วัฒนธรรมองค์กร (organization culture)	1. คุณลักษณะองค์กร	Schein (1985) Hennessey (1998) Benjasiri (2002)
2. บรรยากาศองค์กร (organization climate)	1. คุณลักษณะองค์กร	Subsandee (2004) Litwin and Stringer (1968)
3. การติดต่อสื่อสาร (communication)	1. ปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ	Van Meter and Van Horn (1975) Hambleton (1983)
5. ปัจจัยการประสานงานและความร่วมมือ (coordin)		
1. การมีส่วนร่วม (participation)	1. ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ	Benjasiri (2002)
	2. ตัวชี้วัดถึงผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ	วรเดช จันทรศร (2548)
	3. Employee Participation	Bhowbhandee (2002)
2. การประสานงาน (coordinate)	1. Inter-organization Network	คณะบุคคลวิจัยการพัฒนานโยบายทางเลือก (2545)
	2. การปฏิรูประบบการจัดการ	ทวีศักดิ์ สุททกวาทิน (2544)

2. ประสิทธิภาพของการนำนโยบายเกษตรอินทรีย์ไปปฏิบัติ (effectiveness of organic farming policy implementation) คือ ผลที่เกิดขึ้นจากการประเมินกระบวนการนำนโยบายเกษตรอินทรีย์ไปปฏิบัติ หรือการประเมินระหว่างดำเนินการโครงการ (formative evaluation) โดยศึกษาการบรรลุจุดหมายของโครงการ (goal attainment) เพื่อที่จะนำผลที่ได้มาเป็นแนวทางปรับปรุง แก้ไขปัญหา และเปลี่ยนแปลงการปฏิบัติของโครงการผ่านทางมุมมองของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ การเชื่อมโยงแนวคิด ทฤษฎี และข้อมูลเชิงประจักษ์ ที่ผู้วิจัยได้สรุปไว้ในตาราง 12 ดังรายละเอียด คือ

ตาราง 12 ความสัมพันธ์และการเชื่อมโยงระหว่างตัวแปรตามกับแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

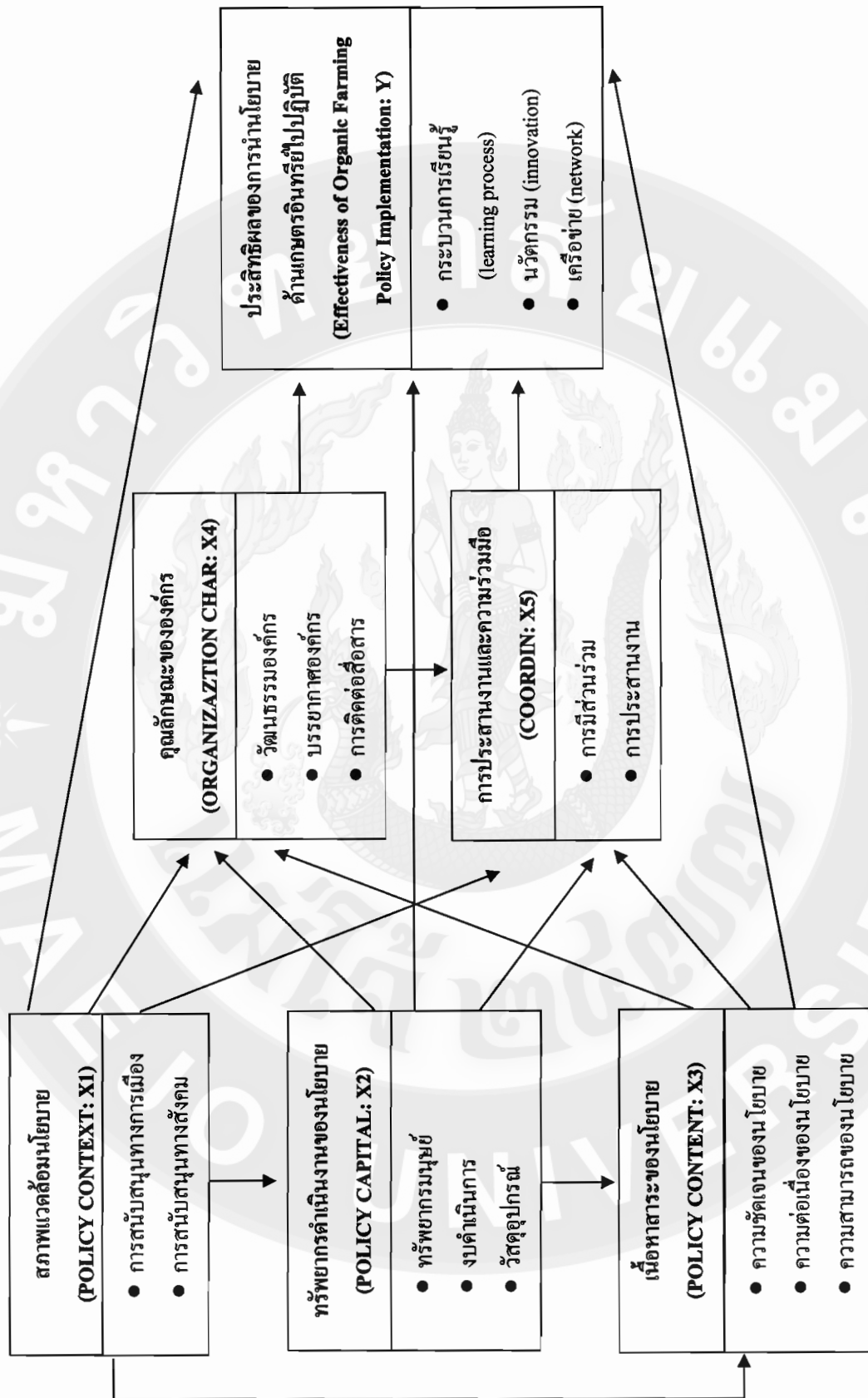
ตัวแปร	ทฤษฎี / แนวคิดที่เกี่ยวข้อง	ข้อมูลเชิงประจักษ์ / อ้างอิง
ตัวแปรตาม ประสิทธิภาพของการนำนโยบายเกษตรอินทรีย์ไปปฏิบัติ (effectiveness of organic farming policy implementation)		
1. กระบวนการเรียนรู้ (learning process)	1. policy performance 2. แนวคิดเกษตรกรรมยั่งยืน (Sustainable Agriculture) 3. แนวคิดเกษตรอินทรีย์ (organic farming)	Van Meter and Van Horn (1975) ชันว จิตต์สงวน (2543) นันทิยา-ฉรรค์ หุตานุวัตร (2547) วรรณดี สุทธิธนา (2548) พฤษย์ ยิมมันตะศิริ (2548) วิฑูรย์ ปัญญากุล (2546) IFOAM (2003) กรมส่งเสริมการเกษตร (2548)
2. นวัตกรรม (innovation)	1. แนวคิดเกษตรกรรมยั่งยืน (sustainable agriculture)	ชันว จิตต์สงวน (2543) วรรณดี สุทธิธนา (2548)
3. เครือข่ายความร่วมมือ (network)	1. แนวคิดเกษตรกรรมยั่งยืน (sustainable agriculture)	นิคม ไชยวรรณ (2545) ชันว จิตต์สงวน (2543) ประทีป วีระพัฒนนิรันดร์ (2546) วรรณดี สุทธิธนา (2548)

2.1 กระบวนการเรียนรู้ (learning process) ในประเด็นของการเกิดการเรียนรู้ในการพึ่งพาตนเอง จากการดำเนินกิจกรรมอย่างต่อเนื่องทั้งภายในและภายนอกกลุ่มในเรื่องของเกษตรอินทรีย์และความปลอดภัยของอาหาร

2.2 นวัตกรรม (innovation) ในประเด็นของปัจจัยการผลิต กระบวนการผลิตรวมทั้งการปรับใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับเกษตรอินทรีย์และความปลอดภัยของอาหาร

2.3 เครือข่ายความร่วมมือ (network) ในประเด็นของการสร้าง พัฒนา และดำเนินกิจกรรมของเครือข่ายเกษตรอินทรีย์ ทั้งระบบการผลิตและการพัฒนาช่องทางการจัดจำหน่าย

ทั้งนี้ผู้วิจัยได้นำเสนอกรอบการวิเคราะห์ปัจจัยทางการบริหารจัดการที่ส่งผลต่อประสิทธิผลของการนำนโยบายเกษตรอินทรีย์ไปปฏิบัติ (ภาพ 17) เพื่อตอบวัตถุประสงค์ของการวิจัยข้อที่ 2 การศึกษาปัจจัยทางการบริหารจัดการที่ส่งผลต่อประสิทธิผลของการนำนโยบายเกษตรอินทรีย์ไปปฏิบัติ โดยที่ผู้วิจัยได้สรุปรวมข้อมูลและนำเสนอเป็นกรอบการวิเคราะห์เชิงระบบในลักษณะของภาพดังต่อไปนี้



ภาพ 17 กรอบการวิเคราะห์ปัจจัยทางการบริหารจัดการที่ส่งผลต่อประสิทธิผลของการนำนโยบายเกษตรอินทรีย์ไปปฏิบัติ

บทที่ 3

วิธีการวิจัย

การศึกษาวิจัยเรื่อง เกษตรอินทรีย์: การวิเคราะห์เชิงนโยบายในพื้นที่ภาคเหนือของประเทศไทย มีขั้นตอนกระบวนการดำเนินการวิจัยที่เกี่ยวข้องนำเสนอโดยเรียงลำดับตามวิธีวิทยาการวิจัย ดังต่อไปนี้

สถานที่ดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ดำเนินการในพื้นที่ภาคเหนือ มีจังหวัดที่เป็นพื้นที่ของการวิจัยจำนวน 17 จังหวัด คือ จังหวัดแม่ฮ่องสอน จังหวัดเชียงราย จังหวัดพะเยา จังหวัดเชียงใหม่ จังหวัดลำปาง จังหวัดลำพูน จังหวัดแพร่ จังหวัดน่าน จังหวัดอุดรดิตถ์ จังหวัดพิษณุโลก จังหวัดเพชรบูรณ์ จังหวัดพิจิตร จังหวัดตาก จังหวัดสุโขทัย จังหวัดกำแพงเพชร จังหวัดนครสวรรค์ และจังหวัดอุทัยธานี

ขั้นตอนการวิจัย

การศึกษานี้เป็นการวิจัยเชิงนโยบาย (policy research) ใช้การผสมผสานวิธีวิทยาการวิจัยหลายวิธี ทั้งลักษณะการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) โดยการศึกษาจากเอกสาร หนังสือ และรายงานการวิจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง (documentary research) รวมถึงวิธีการวิจัยภาคสนามโดยใช้การสำรวจ (survey) และการศึกษาโดยการวิจัยเชิงปริมาณ (quantitative research) โดยใช้แบบสอบถามและแบบสัมภาษณ์ เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลที่ครบในทุกด้าน โดยการศึกษาวิจัยเน้นผลลัพธ์ที่สามารถนำไปปฏิบัติได้จริง ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

ระยะที่ 1 การวิจัยจากเอกสาร (documentary research) เพื่อศึกษากระบวนการนโยบายเกษตรอินทรีย์ของประเทศไทย โดยการวิเคราะห์สาระของนโยบาย (policy content analysis) และการวิเคราะห์บริบท (policy context) ของการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม รวมทั้งการศึกษาผลที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานตามนโยบายของหน่วยงาน องค์กรต่างๆ จากแหล่งเอกสาร ดังนี้

1. เอกสารนโยบาย แนวปฏิบัติ แผน และผลปฏิบัติงานของหน่วยงาน กระทรวง กรม หรือองค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับด้านเกษตรอินทรีย์

2. เอกสารงานวิจัย ได้แก่ ผลงานวิจัย ผลงานวิชาการ วิทยานิพนธ์ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับนโยบายด้านเกษตรอินทรีย์

3. เอกสารตีพิมพ์ ได้แก่ บทความหรือข้อเขียนวิจารณ์ รวมถึงข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับนโยบายด้านเกษตรอินทรีย์

ระยะที่ 2 การวิจัยวิจัยภาคสนาม (fieldwork research) เป็นการวิจัยทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ เก็บข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างเป้าหมายที่เกี่ยวข้องกับนโยบายด้านเกษตรอินทรีย์ ในระดับต่างๆ เพื่อวิเคราะห์ผลที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงาน และวิเคราะห์ถึงปัจจัยทางการบริหารจัดการที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพของการนำนโยบายเกษตรอินทรีย์ไปปฏิบัติ รวมทั้งการสอบถามแนวคิดกับผู้เชี่ยวชาญ โดยมีขั้นตอนที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล ดังนี้

1. นำผลการวิจัยเอกสารในระยะแรก ที่เป็นแนวนโยบายเกษตรอินทรีย์มาเป็นแนวทางการสัมภาษณ์ (interview guideline) เพื่อศึกษาถึงแนวคิด เนื้อหาของกระบวนการกำหนดนโยบาย ทิศทางการพัฒนาด้านเกษตรอินทรีย์ของประเทศไทย และรูปแบบการบริหารจัดการระบบเกษตรอินทรีย์ กับกลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลักที่เป็นผู้กำหนดนโยบาย ผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานและองค์กรหลักและผู้สนับสนุนวิชาการ เป็นการศึกษาข้อมูลในเชิงคุณภาพโดยการสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้าง (semi-structure interview) (ภาคผนวก ก เครื่องมือการวิจัย)

2. นำผลการวิจัยเอกสารในระยะแรก ข้อมูลจากการตรวจเอกสาร และทฤษฎีที่เกี่ยวข้องมาพัฒนาเป็นแบบสอบถาม (questionnaire) เพื่อศึกษาปัจจัยทางการบริหารจัดการที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพของการนำนโยบายเกษตรอินทรีย์ไปปฏิบัติ กับกลุ่มผู้ให้ข้อมูลที่เป็นทีมผู้ปฏิบัติการในส่วนภูมิภาคคือ เจ้าหน้าที่ส่งเสริมการเกษตร สังกัดสำนักงานเกษตรอำเภอ เป็นการศึกษาข้อมูลในเชิงปริมาณโดยใช้แบบสอบถาม (ภาคผนวก ก เครื่องมือการวิจัย)

3. นำผลที่ได้จากการสัมภาษณ์ และจากแบบสอบถาม มาวิเคราะห์กรณีศึกษา ร่วมกับการสังเกตกับเกษตรกร กลุ่มเกษตรกร และเครือข่ายเกษตรกร ที่ดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับเกษตรอินทรีย์ เพื่อศึกษาผลที่เกิดจากการดำเนินงานตามนโยบายเกษตรอินทรีย์

4. นำข้อมูลที่ได้การวิจัยทั้งหมด มาวิเคราะห์เพื่อศึกษาความเป็นเหตุและผลของการศึกษาสาเหตุที่มาและผลกระทบของนโยบาย (cause-effect approach) และสังเคราะห์เพื่อจัดทำเป็นร่างแนวทางเบื้องต้น และนำไปสอบถามแนวคิดกับผู้เชี่ยวชาญที่เกี่ยวข้องกับด้านเกษตรอินทรีย์และตัวแทนเกษตรกร การรวบรวมข้อมูลโดยวิธีการสัมภาษณ์เพื่อศึกษาถึงทิศทางการ

พัฒนานโยบายเกษตรอินทรีย์ และรูปแบบการบริหารจัดการเกษตรอินทรีย์ที่เป็นรูปธรรมและเหมาะสมกับประเทศไทยในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10

ประชากรและการสุ่มตัวอย่าง

ประชากรเป้าหมายและกลุ่มตัวอย่างในการวิจัยครั้งนี้ ประกอบด้วยประเภทบุคคลขององค์ประกอบหลักตามแนวคิดของ Mintzberg (1993) คือ

1. ผู้กำหนดนโยบาย (policy makers) และผู้บริหารระดับสูง (top executives) ในลักษณะของผู้บริหารระดับสูงและระดับกลาง ได้แก่ ผู้ปฏิบัติในระดับนโยบายและวิเคราะห์ภาพรวมของระดับประเทศ จำนวน 6 ราย ประกอบด้วย

1.1 นายประพัฒน์ ปัญญาชาติรักษ์ อธิบดีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และอธิบดีกรมส่งเสริมการเกษตรและสหกรณ์

1.2 นายสุนัย เศรษฐบุญสร้าง อธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏวชิรเวศน์

1.3 นายทรงศักดิ์ วงศ์ภูมิวัฒน์ อธิบดีอธิบดีกรมส่งเสริมการเกษตร

1.4 ดร.อดิศักดิ์ ศรีสรรพกิจ อธิบดีอธิบดีกรมวิชาการเกษตร

1.5 นายอนันต์ ภูสิทธิกุล เลขาธิการสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

1.6 นางเบญจรัตน์ อนันตพงษ์สุข ผู้อำนวยการสำนักเทคโนโลยีชีวภาพทางดิน

2. ผู้เชี่ยวชาญด้านการพัฒนาเกษตรอินทรีย์ ประกอบไปด้วย นักวิชาการ นักพัฒนาข้าราชการ องค์กรพัฒนาเอกชน ภาคธุรกิจ ที่มีความรู้ความสามารถและมีประสบการณ์ในด้านการพัฒนาเกษตรอินทรีย์ ที่สามารถให้ข้อคิดเห็นจากบทเรียนและประสบการณ์ที่ได้รับจากการทำงานในระบบเกษตรอินทรีย์ รวมทั้งให้เสนอแนะในรูปแบบการบริหารจัดการระบบเกษตรอินทรีย์ที่เหมาะสม จำนวน 9 ราย ประกอบไปด้วย

2.1 นายชวนวัน รัตนวราหะ ชมรมเกษตรอินทรีย์แห่งประเทศไทย

2.2 อาจารย์พญักษ์ ยิบมันตะศิริ ศูนย์วิจัยเพื่อเพิ่มผลผลิตทางการเกษตร มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

2.3 นายวิริยะ คล้ายแดง สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

2.4 นางสาวสุภา ไชเมือง มูลนิธิเกษตรกรรมยั่งยืนประเทศไทย

2.5 นายวัลลภ พิษฐ์พงศ์ศา สมาคมการค้าเกษตรอินทรีย์ไทย

2.6 นายสุริยา วิจิตรโชติ บริษัทไทยออร์แกนิกโปรดักส์ จำกัด

2.7 นายจารึก ปรมาณนท์ บริษัท รีเวอร์แควอินเตอร์เนชั่นแนลอุตสาหกรรมอาหาร จำกัด

2.8 นายเจริญวิทย์ เสน่หา กองนโยบายและเทคโนโลยีเกษตรกรรมยั่งยืน สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

2.9 นายสุพจน์ ชัยวิมล กลุ่มงานส่งเสริมและพัฒนาเกษตรอินทรีย์ กรมส่งเสริมการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

3. ผู้สนับสนุนวิชาการ (techno structure) จากหน่วยงานภาครัฐที่ดำเนินการสนับสนุนงานด้านเกษตรอินทรีย์ จำนวน 1 ราย ได้แก่ รองศาสตราจารย์คณวัฒน์ เพ็งอ้น สถาบันบริการตรวจสอบคุณภาพและมาตรฐานผลิตภัณฑ์ มหาวิทยาลัยแม่โจ้ เชียงใหม่

4. ผู้ปฏิบัติการในส่วนภูมิภาค (operating core) ประกอบไปด้วย เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับนโยบายด้านเกษตรอินทรีย์ ได้แก่ นักวิชาการส่งเสริมการเกษตร เจ้าหน้าที่บริหารงานการเกษตร และเจ้าพนักงานการเกษตร สังกัดสำนักงานเกษตรอำเภอ ในพื้นที่ 17 จังหวัดภาคเหนือ โดยผู้ให้ข้อมูลที่ได้จากการสุ่มตัวอย่างแบบชั้นภูมิ รวมทั้งสิ้น 212 ราย

5. สถาบันเกษตรกรและเครือข่ายเกษตรกร ที่ดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับด้านเกษตรอินทรีย์ทั้งในพื้นที่ภาคเหนือ ประกอบด้วย

5.1 นายชมชวน บุญระหงษ์ สถาบันชุมชนเกษตรกรรมยั่งยืน จังหวัดเชียงใหม่

5.2 นายพัฒน์ อภัยมูล สหกรณ์การเกษตรยั่งยืนแม่ทา จังหวัดเชียงใหม่

5.3 นายอัญญาณ์ สือหาราช ศูนย์การเรียนรู้เกษตรอินทรีย์คอรูม จังหวัดอุดรธานี

5.4 นายผืน บารมี กลุ่มเกษตรกรผู้ผลิตผักปลอดสารพิษบึงพระจังหวัดพิษณุโลก

เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล

การวิจัยเรื่อง เกษตรอินทรีย์: การวิเคราะห์เชิงนโยบายในพื้นที่ภาคเหนือของประเทศไทย ในครั้งนี้ มีเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูลตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย คือ

วัตถุประสงค์ข้อที่ 1 ศึกษากระบวนการวิเคราะห์นโยบายเกษตรอินทรีย์ในประเด็นของเนื้อหาและพฤติกรรมนโยบายที่เกิดจากการดำเนินงานของหน่วยงาน องค์กร

1. แบบสัมภาษณ์ (interview form) โดยใช้แบบสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง แสดงความคิดเห็นในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเนื้อหาและพฤติกรรมนโยบาย สำหรับ

1.1 ผู้กำหนดนโยบายและผู้บริหารระดับสูง ได้แก่ รัฐมนตรีและอดีตรัฐมนตรี ผู้บริหารจากหน่วยงานสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยรวบรวมข้อมูลในประเด็นที่สำคัญ คือ 1) แนวคิดของกระบวนการกำหนดนโยบายเกษตรอินทรีย์ 2) ทิศทางของนโยบายเกษตรอินทรีย์ และ 3) รูปแบบการบริหารจัดการเกษตรอินทรีย์ของประเทศไทย

1.2 ผู้เชี่ยวชาญด้านการพัฒนาเกษตรอินทรีย์ ได้แก่ ผู้ที่มีความรู้และประสบการณ์ มีความเชี่ยวชาญในการพัฒนาด้านเกษตรอินทรีย์ โดยรวบรวมข้อมูลในประเด็นที่สำคัญคือ ผลกระทบที่เกิดจากการดำเนินงานตามนโยบายที่เกี่ยวข้องด้านเกษตรอินทรีย์

1.3 ผู้สนับสนุนวิชาการ ได้แก่ ผู้ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการสนับสนุนวิชาการกับการดำเนินงานตามนโยบายด้านเกษตรอินทรีย์ โดยรวบรวมข้อมูลในประเด็นที่สำคัญคือ ผลที่เกิดจากการดำเนินงานวิชาการด้านเกษตรอินทรีย์

วัตถุประสงค์ข้อที่ 2 ศึกษาปัจจัยทางการบริหารจัดการที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพของการนำนโยบายเกษตรอินทรีย์ไปปฏิบัติ

1. แบบสอบถาม (questionnaire) สำหรับการวิจัยครั้งนี้ ใช้แบบสอบถามสำหรับบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายเกษตรอินทรีย์ไปปฏิบัติ คือ ผู้ปฏิบัติการในส่วนภูมิภาคระดับอำเภอ โดยแบบสอบถามมีด้วยกัน 5 ตอนคือ

ตอนที่ 1 ข้อมูลเกี่ยวกับลักษณะส่วนบุคคลของผู้ให้ข้อมูลโดยใช้คำถามแบบเลือกตอบ (check list) และคำถามแบบปลายเปิด (open-ended questions)

ตอนที่ 2 ข้อมูลทัศนคติการรับรู้ของผู้ปฏิบัติงานตามนโยบายเกษตรอินทรีย์ ต่อบทบาทการดำเนินงาน ทั้ง 5 ด้าน คือ 1) ด้านการประชาสัมพันธ์ข่าวสารความรู้ 2) ด้านการวิจัยและพัฒนา และการถ่ายทอดเทคโนโลยี 3) ด้านการสร้างเครือข่ายแกนนำเกษตรกร 4) ด้านการสนับสนุนการดำเนินงาน และ 5) ด้านการรับรองมาตรฐานและส่งเสริมการตลาด มีวิธีการคือให้ผู้ให้ข้อมูลประเมินทัศนคติการรับรู้ต่อบทบาทการดำเนินงาน โดยให้พิจารณาลักษณะการปฏิบัติตามบทบาทการดำเนินงาน มีระดับคะแนน 5 ระดับ ดังนี้

คะแนน	5	หมายถึง ผู้ให้ข้อมูลมีการปฏิบัติงานตามบทบาท ระดับมาก
คะแนน	4	หมายถึง ผู้ให้ข้อมูลมีการปฏิบัติงานตามบทบาท ระดับปานกลาง
คะแนน	3	หมายถึง ผู้ให้ข้อมูลมีการปฏิบัติงานตามบทบาท ระดับน้อย
คะแนน	2	หมายถึง ผู้ให้ข้อมูลไม่ได้ปฏิบัติงานตามบทบาทนั้น
คะแนน	1	หมายถึง ผู้ให้ข้อมูลระบุว่าไม่ใช้บทบาทการดำเนินงาน

ตอนที่ 3 ข้อมูลความคิดเห็นของบุคคลที่เกี่ยวข้อง ที่มีต่อปัจจัยทางการบริหารจัดการ ที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิผลของการนำนโยบายเกษตรอินทรีย์ไปปฏิบัติ สามารถจำแนกได้เป็น 5 ด้านหลัก ประกอบไปด้วย 1) ปัจจัยสภาพแวดล้อมของนโยบาย 2) ปัจจัยเนื้อหาสาระของนโยบาย 3) ปัจจัยทรัพยากรดำเนินงานของนโยบาย 4) ปัจจัยคุณลักษณะขององค์กร และ 5) ปัจจัยการประสานงานและความร่วมมือ มีวิธีการคือ ผู้ให้ข้อมูลระบุเป็นระดับความคิดเห็นต่อปัจจัยทางการบริหารจัดการ โดยมีระดับคะแนน 5 ระดับ ดังนี้

คะแนน	5	หมายถึง ผู้ให้ข้อมูลเห็นด้วยกับข้อความนั้น มากที่สุด
คะแนน	4	หมายถึง ผู้ให้ข้อมูลเห็นด้วยกับข้อความนั้น มาก
คะแนน	3	หมายถึง ผู้ให้ข้อมูลเห็นด้วยกับข้อความนั้น ปานกลาง
คะแนน	2	หมายถึง ผู้ให้ข้อมูลเห็นด้วยกับข้อความนั้น น้อย
คะแนน	1	หมายถึง ผู้ให้ข้อมูลไม่เห็นด้วยกับข้อความนั้น

ตอนที่ 4 ข้อมูลเกี่ยวกับประสิทธิผลของการนำนโยบายเกษตรอินทรีย์ไปปฏิบัติ โดยการประเมินการรับรู้ของผู้ให้ข้อมูลที่เป็นผู้ปฏิบัติตามนโยบายเกษตรอินทรีย์ ต่อปรากฏการณ์หรือผลที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานตามแผนงานด้านเกษตรอินทรีย์ขององค์กร โดยเปรียบเทียบกับการบรรลุจุดมุ่งหมายของโครงการ (goal attainment) ใน 3 ตัวชี้วัดคือ 1) กระบวนการเรียนรู้ 2) นวัตกรรม และ 3) เครือข่ายความร่วมมือ มีวิธีการคือ ผู้ให้ข้อมูลประเมินทักษะการรับรู้ต่อผลหรือปรากฏการณ์ โดยมีระดับคะแนนเมื่อเทียบกับผล / ปรากฏการณ์ เมื่อมีการนำนโยบายเกษตรอินทรีย์ไปปฏิบัติ จำนวน 11 ระดับ ดังนี้

คะแนน	0	หมายถึง ความหมายตามข้อความนั้น ในปัจจุบันไม่มีการเปลี่ยนแปลงใด ๆ เกิดขึ้น
คะแนน	1-5	หมายถึง ความหมายตามข้อความนั้น ในปัจจุบันมีการเปลี่ยนแปลงดีขึ้นในระดับน้อย
คะแนน	6-10	หมายถึง ความหมายตามข้อความนั้น ในปัจจุบันมีการเปลี่ยนแปลงดีขึ้น ในระดับมาก

ตอนที่ 5 ข้อมูลเกี่ยวกับสภาพปัญหาในการดำเนินนโยบายเกษตรอินทรีย์และข้อเสนอแนะโดยมีลักษณะเป็นแบบสอบถามปลายเปิด

2. การสังเกตแบบมีโครงสร้าง (structured observations) ผู้วิจัยใช้ในการศึกษาข้อมูลเชิงคุณภาพ ในลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างเหตุการณ์ พฤติกรรม และทัศนคติ เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ตรงกับสภาพความเป็นจริง (สุชาติ ประสิทธิ์รัฐสินธุ์, 2540: 269-280) ของเกษตรกรที่ดำเนินกิจกรรมด้านเกษตรอินทรีย์ โดยการสังเกตกับกิจกรรมดำเนินงานในพื้นที่การผลิตในประเด็นของ

2.1 กระบวนการดำเนินงานในกิจกรรมการผลิตสินค้าเกษตรอินทรีย์

2.2 ทักษะที่มีต่อการพัฒนาด้านเกษตรอินทรีย์

วัตถุประสงค์ข้อที่ 3 ศึกษาถึงทิศทางการพัฒนาเชิงนโยบาย และรูปแบบของการจัดการระบบเกษตรอินทรีย์ที่เหมาะสมของภาคเหนือ ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10

แบบสัมภาษณ์ (interview form) เป็นแบบสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง สำหรับการรวบรวมข้อมูลในประเด็นที่สำคัญ คือ 1) ทิศทางของการพัฒนานโยบายเกษตรอินทรีย์ และ 2) รูปแบบการบริหารจัดการเกษตรอินทรีย์ของประเทศไทย ใน 3 กลุ่ม คือ 1) ผู้เชี่ยวชาญด้านการพัฒนาเกษตรอินทรีย์ 2) แกนนำของสถาบันเกษตรกร เครือข่ายเกษตรกร และเกษตรกร และ 3) ผู้สนับสนุนวิชาการ

การทดสอบเครื่องมือ

1. การทดสอบความตรงของเนื้อหา (content validity) โดยนำแบบสอบถามที่ได้จัดทำขึ้น ไปปรึกษาผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้องกับนโยบายด้านเกษตรอินทรีย์ จำนวน 3 ท่าน คือ

1.1 รองศาสตราจารย์ ดร.ประสิทธิ์ คุณรัตน์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น

1.2 อาจารย์พฤกษ์ อิบมันตะศิริ คณะเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

1.3 ว่าที่ พ.ต.นคร โฆษขุนพันธ์ สำนักงานเกษตรจังหวัดอุดรธานี

การตรวจสอบความถูกต้องของเนื้อหาสาระ และมาตรวัดในข้อคำถามให้เกิดความครอบคลุมและครบถ้วนในประเด็นที่ศึกษาวิจัย โดยใช้การหาค่าดัชนีความสอดคล้อง (Index of Item-Objective Congruency: IOC) ประกอบการทดสอบ โดยอาศัยความเห็นจากผู้เชี่ยวชาญเป็นผู้พิจารณาลักษณะที่ต้องการวัดกับประเด็นคำถาม (พวงรัตน์ ทวีรัตน์, 2535: 124) สำหรับค่า IOC ที่วิเคราะห์ได้ของข้อคำถามในครั้งนี้ มีค่าอยู่ระหว่าง 0.66-1.00

2. การทดสอบความเชื่อมั่น (reliability) ของแบบสอบถาม โดยนำแบบสอบถามที่สร้างขึ้นไปสอบถามบุคคลที่ปฏิบัติงานตามนโยบายเกษตรอินทรีย์ ในเขตพื้นที่ 17 จังหวัดในภาคเหนือที่ไม่ใช่กลุ่มตัวอย่าง จำนวน 31 คน และนำมาทดสอบความเชื่อมั่นโดยใช้วิธีการวัดความสอดคล้องภายใน แบบ Cronbach's Alpha โดยมีค่าความเชื่อมั่นของแบบสอบถามเท่ากับ 0.9668 จากผลการทดสอบความเชื่อมั่นสามารถนำแบบสอบถามไปใช้ในการวิจัยต่อไป

การวิเคราะห์ข้อมูล

1. การวิเคราะห์เนื้อหาสาระข้อมูลที่ได้จากการวิจัยเอกสาร ในประเด็นของการก่อรูปนโยบาย โดยการวิเคราะห์สาระของนโยบายร่วมกับการวิเคราะห์บริบทของการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ทราบจุดกำเนิด ความแตกต่างเนื้อหา นโยบาย วิธีการนำนโยบายไปปฏิบัติ ผลที่ดำเนินการจากการบริหารจัดการนโยบายและทรัพยากร โดยการบรรยายเชิงคุณภาพ

2. ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ถึงโครงสร้าง การศึกษากรณีศึกษา การสังเกตแบบมีโครงสร้าง นำมาวิเคราะห์สาระของเนื้อหาและสังเคราะห์ผลจำแนกตามประเด็นข้อคำถามเพื่อนำมาเรียบเรียงเป็นข้อมูลนำเข้าและบทสรุป โดยนำเสนอในลักษณะเชิงพรรณนาความ

3. ข้อมูลที่ได้จากแบบสอบถาม นำมาประมวลผลด้วยโปรแกรมคอมพิวเตอร์ SPSS (Statistical Package for the Social Science) โดยมีวิธีการวิเคราะห์ทางสถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูลทั้งสถิติพรรณนา (descriptive statistics) และสถิติเชิงอนุมาน (inferential statistics) ที่ระดับนัยสำคัญ 0.05 เป็นเกณฑ์ โดยที่

3.1 การวิเคราะห์ข้อมูลคุณลักษณะส่วนบุคคลของกลุ่มตัวอย่าง ใช้ค่าเฉลี่ย (mean) ค่าความถี่ (frequency) ค่าร้อยละ (percentage) และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (standard deviation) และการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยข้อมูลคุณลักษณะส่วนบุคคล กับผลการดำเนินงานตามนโยบาย โดยใช้การวิเคราะห์ความแปรปรวนทางเดียว (Analysis of Variance: ANOVA) และเมื่อพบว่าค่าเฉลี่ยมีความแตกต่างกัน จึงทำการเปรียบเทียบรายคู่

3.2 การวิเคราะห์ข้อมูลความคิดเห็นของบุคคลที่ปฏิบัติตามนโยบาย ใช้ค่าเฉลี่ย ค่าความถี่ ค่าร้อยละ และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน พิจารณาค่าน้ำหนักคะแนนเฉลี่ย (Weight Mean Score: WMS) และการวิเคราะห์ปัจจัยทางการบริหารจัดการและประสิทธิผลของการนำนโยบายเกษตรอินทรีย์ไปปฏิบัติโดยใช้เทคนิควิธีการวิเคราะห์ปัจจัย (factor analysis) เพื่อการวิเคราะห์ยืนยัน⁹ (confirmatory factor analysis)

ผลการวิเคราะห์ปัจจัย ที่นำไปใช้สำหรับการวิเคราะห์น้ำหนักคะแนนเฉลี่ย และการวิเคราะห์เส้นทางความสัมพันธ์เชิงสาเหตุของการนำนโยบายเกษตรอินทรีย์ไปปฏิบัติ

⁹ การจัดรวมตัวแปรภายใต้ปัจจัยต่างๆ ตามกรอบแนวคิดทางทฤษฎี ให้เป็นไปตามหลักวิชาการโดยหลีกเลี่ยงปัญหาการใช้ความรู้สึกหรือความคิดเห็นส่วนบุคคลมาเป็นเครื่องตัดสิน การวิเคราะห์ใช้วิธีการสกัดปัจจัยแบบ Principal Component Analysis (PCA) โดยหมุนแกนปัจจัยที่ยังทำให้ปัจจัยตั้งฉากกันแบบ Orthogonal Rotation โดยวิธี Varimax (สุชาติ ประสิทธิ์รัฐสินธุ์, 2545: 198-199)

นำเสนอในบทที่ 5 ข้อมูลที่ได้จากการวิเคราะห์นำเสนอเป็นภาพรวมของปัจจัยทางการบริหารจัดการนำเสนอในตาราง 13 โดยมีรายละเอียดจำแนกตามปัจจัยใน ภาคผนวก ข ตารางผนวก 1-6 ดังนี้

ตาราง 13 เปรียบเทียบปัจจัยและตัวแปรก่อนและหลังการวิเคราะห์ปัจจัย

ปัจจัยและตัวแปรตามทฤษฎี	ข้อคำถาม	ปัจจัยและตัวแปรหลังการวิเคราะห์	ข้อคำถาม
ตัวแปรอิสระ		ตัวแปรอิสระ	
1. ปัจจัยสภาพแวดล้อมของนโยบาย	12	1. ปัจจัยสภาพแวดล้อมของนโยบาย	12
1.1 การสนับสนุนทางสถาบัน	8	1.1 การสนับสนุนทางสถาบัน	4
1.2 การสนับสนุนทางสังคม	4	1.2 การสนับสนุนจากท้องถิ่น ¹⁰	4
		1.3 การสนับสนุนทางสังคม	4
2. ปัจจัยทรัพยากรของนโยบาย	7	2. ปัจจัยทรัพยากรของนโยบาย	7
2.1 ทรัพยากรมนุษย์	3	2.1 ทรัพยากรมนุษย์	3
2.2 งบประมาณ	2	2.2 งบประมาณและวัสดุ ¹¹	4
2.3 วัสดุอุปกรณ์	2		
3. ปัจจัยเนื้อหาสาระของนโยบาย	8	3. ปัจจัยเนื้อหาสาระของนโยบาย	8
3.1 ความชัดเจนของนโยบาย	3	3.1 ความชัดเจนของนโยบาย ¹²	4
3.2 ความต่อเนื่องของนโยบาย	3	3.2 ความสามารถของนโยบาย ¹³	4
3.3 ความสามารถของนโยบาย	2		

¹⁰ แยกข้อคำถาม จากตัวแปรการสนับสนุนทางสถาบัน จำนวน 4 ข้อ เป็นตัวแปรใหม่ชื่อ “ตัวแปรการสนับสนุนจากท้องถิ่น”

¹¹ รวมข้อคำถาม จากตัวแปรงบประมาณ 2 ข้อ และวัสดุอุปกรณ์ 2 ข้อ เป็นตัวแปรใหม่ชื่อ “ตัวแปรการสนับสนุนจากท้องถิ่น”

¹² รวมข้อคำถาม จากตัวแปรความต่อเนื่องของนโยบาย 1 ข้อ และตัวแปรความชัดเจนของนโยบาย (เดิม) 3 ข้อ

¹³ รวมข้อคำถาม จากตัวแปรความต่อเนื่องของนโยบาย 2 ข้อ และความสามารถของนโยบาย (เดิม) 2 ข้อ

ตาราง 13 (ต่อ)

ปัจจัยและตัวแปรตามทฤษฎี	จำนวน ข้อคำถาม	ปัจจัยและตัวแปรหลังการวิเคราะห์	จำนวน ข้อคำถาม
4. ปัจจัยคุณลักษณะขององค์กร	15	4. ปัจจัยคุณลักษณะขององค์กร	15
4.2 บรรยากาศองค์กร	5	4.2 การบริหารจัดการและการ	
4.3 การติดต่อสื่อสาร	4	สื่อสาร ¹⁴	7
5. ปัจจัยการประสานงานและ		5. ปัจจัยการประสานงานและ	
ความร่วมมือ	6	ความร่วมมือ	6
5.1 การมีส่วนร่วม	3	5.1 การมีส่วนร่วมและการ	
5.2 การประสานงาน	3	ประสานงาน ¹⁵	6
<u>ตัวแปรตาม</u>		<u>ตัวแปรตาม</u>	
ประสิทธิผลของการนำนโยบาย		ประสิทธิผลของการนำนโยบาย	
เกษตรอินทรีย์	15	เกษตรอินทรีย์	15
1. กระบวนการเรียนรู้	7	1. กระบวนการเรียนรู้ ¹⁶	7
2. นวัตกรรม	3	2. เครือข่ายความร่วมมือ ¹⁷	8
3. เครือข่ายความร่วมมือ	5		
รวมข้อคำถาม	63	รวมข้อคำถาม	63

3.2.1 ปัจจัยสภาพแวดล้อมของนโยบาย (12 ข้อคำถาม) จากการศึกษาแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยสภาพแวดล้อมของนโยบาย สามารถจำแนกตัวแปรได้ 2 ตัว คือ การสนับสนุนทางสถาบัน (8 ข้อคำถาม) และการสนับสนุนทางสังคม (4 ข้อคำถาม) และเมื่อนำมาวิเคราะห์ปัจจัยเพื่อการยืนยันแล้วพบว่าปัจจัยสภาพแวดล้อมของนโยบายสามารถจำแนกตัวแปรได้เป็น 3 ตัว คือ การสนับสนุนทางสถาบัน (4 ข้อคำถาม) การสนับสนุนจากท้องถิ่น (4 ข้อคำถาม)

¹⁴ รวมข้อคำถามจากตัวแปรวัฒนธรรมองค์กร 1 ข้อ บรรยากาศองค์กร 2 ข้อ และการติดต่อสื่อสาร 4 ข้อเป็นตัวแปรใหม่ชื่อ “ตัวแปรการบริหารจัดการและการสื่อสาร”

¹⁵ รวมข้อคำถาม จากตัวแปรการมีส่วนร่วม 3 ข้อ และการประสานงาน 3 ข้อ เป็นตัวแปรใหม่ชื่อ “ตัวแปรการมีส่วนร่วมและการประสานงาน”

¹⁶ รวมข้อคำถาม จากตัวแปรกระบวนการเรียนรู้ (เดิม) 3 ข้อ ตัวแปรนวัตกรรม 3 ข้อ และตัวแปรเครือข่ายความร่วมมือ (เดิม) 1 ข้อ

¹⁷ รวมข้อคำถาม จากตัวแปรกระบวนการเรียนรู้ (เดิม) 4 ข้อ และตัวแปรเครือข่ายความร่วมมือ (เดิม) 4 ข้อ

และการสนับสนุนทางสังคม (4 ข้อคำถาม) โดยในแต่ละประเด็นข้อคำถามมีค่าความแปรปรวนรวมในองค์ประกอบระหว่าง 0.522-0.845 และน้ำหนักองค์ประกอบจากการหมุนแกนอยู่ระหว่าง 0.495-0.874 (ภาคผนวก ข ตารางผนวก 1)

3.2.2 ปัจจัยทรัพยากรดำเนินงานของนโยบาย (7 ข้อคำถาม) จากการศึกษาแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยด้านทรัพยากรการดำเนินงานของนโยบาย สามารถจำแนกปัจจัยนี้ได้ด้วยตัวแปร 3 ตัว คือ ทรัพยากรมนุษย์ (3 ข้อคำถาม) งบประมาณ (2 ข้อคำถาม) และวัสดุอุปกรณ์ (2 ข้อคำถาม) แต่เมื่อนำมาวิเคราะห์ปัจจัยเพื่อการยืนยันแล้ว ผลการวิเคราะห์พบว่าปัจจัยทรัพยากรดำเนินงานของนโยบายสามารถจำแนกตัวแปรได้เพียง 2 ตัวแปรคือ ทรัพยากรมนุษย์ (3 ข้อคำถาม) และงบประมาณและวัสดุ (4 ข้อคำถาม) โดยมีค่าความแปรปรวนรวมในองค์ประกอบอยู่ระหว่าง 0.453-0.800 และน้ำหนักองค์ประกอบจากการหมุนแกน มีค่าอยู่ระหว่าง 0.654-0.885 (ภาคผนวก ข ตารางผนวก 2)

3.2.3 ปัจจัยเนื้อหาสาระของนโยบาย (8 ข้อคำถาม) จากการศึกษาแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยเนื้อหาสาระของนโยบายทำให้ปัจจัยนี้สามารถจำแนกตัวแปรได้ 3 ตัวแปร คือ ความชัดเจนของนโยบาย (3 ข้อคำถาม) ความต่อเนื่องของนโยบาย (3 ข้อคำถาม) และความสามารถของนโยบาย (2 ข้อคำถาม) แต่เมื่อนำมาวิเคราะห์ปัจจัยเพื่อการยืนยันแล้ว ผลการวิเคราะห์พบว่า ปัจจัยเนื้อหาสาระของนโยบายสามารถจำแนกตัวแปรได้เพียง 2 ตัวแปรคือ ความชัดเจนของนโยบาย (4 ข้อคำถาม) และความสามารถของนโยบาย (4 ข้อคำถาม) โดยมีความแปรปรวนรวมในองค์ประกอบอยู่ระหว่าง 0.594-0.832 และน้ำหนักองค์ประกอบจากการหมุนแกน มีค่าอยู่ระหว่าง 0.659-0.888 (ภาคผนวก ข ตารางผนวก 3)

3.2.4 ปัจจัยคุณลักษณะขององค์กร (15 ข้อคำถาม) จากที่ได้ศึกษาแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยคุณลักษณะขององค์กร สามารถจำแนกจำแนกปัจจัยนี้ด้วยตัวแปร 3 ตัว คือ วัฒนธรรมองค์กร (6 ข้อคำถาม) บรรยากาศองค์กร (5 ข้อคำถาม) และการติดต่อสื่อสาร (4 ข้อคำถาม) แต่เมื่อนำมาวิเคราะห์ปัจจัยเพื่อการยืนยันแล้ว ผลการวิเคราะห์พบว่าปัจจัยคุณลักษณะขององค์กรสามารถจำแนกตัวแปรได้เพียง 2 ตัว คือ วัฒนธรรมองค์กร (8 ข้อคำถาม) และการบริหารจัดการและการสื่อสาร (7 ข้อคำถาม) โดยมีความแปรปรวนรวมในองค์ประกอบอยู่ระหว่าง 0.482-0.757 และน้ำหนักองค์ประกอบจากการหมุนแกน มีค่าอยู่ระหว่าง 0.516-0.829 (ภาคผนวก ข ตารางผนวก 4)

3.2.5 ปัจจัยการประสานงานและความร่วมมือ (6 ข้อคำถาม) จากที่ได้ศึกษาแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยการประสานงานและความร่วมมือ ทำให้ปัจจัยนี้ประกอบด้วยตัวแปร 2 ตัวคือ การมีส่วนร่วม (3 ข้อคำถาม) และการประสานงาน (3 ข้อคำถาม) เมื่อ

นำมาวิเคราะห์ปัจจัยเพื่อการยืนยันแล้ว ผลการวิเคราะห์พบว่าปัจจัยนี้สามารถจำแนกตัวแปรได้เพียงตัวแปรเดียว คือ การมีส่วนร่วมและประสานงาน (6 ข้อคำถาม) โดยมีค่าความแปรปรวนร่วมในองค์ประกอบอยู่ระหว่าง 0.261-0.725 และน้ำหนักองค์ประกอบจากการหมุนแกนมีค่าอยู่ระหว่าง 0.511-0.851 (ภาคผนวก ข ตารางผนวก 5)

3.2.6 ประสิทธิภาพของการนำนโยบายเกษตรอินทรีย์ไปปฏิบัติ (15 ข้อคำถาม) จากที่ได้ศึกษาแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับประสิทธิผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ที่เป็นตัวแปรตามสำหรับการวิจัยในครั้งนี้ และจากการศึกษาทำให้จำแนกตัวแปรในปัจจัยนี้ได้ 3 ตัวแปร คือ กระบวนการเรียนรู้ (7 ข้อคำถาม) นวัตกรรม (3 ข้อคำถาม) และเครือข่ายความร่วมมือ (5 ข้อคำถาม) แต่เมื่อนำมาวิเคราะห์ปัจจัยเพื่อการยืนยันโดยการสกัดปัจจัยแบบ PCA และหมุนแกนปัจจัยโดยวิธี Varimax แล้ว ผลการวิเคราะห์พบว่าประสิทธิผลของการนำนโยบายเกษตรอินทรีย์ไปปฏิบัติ นั้น สามารถจัดจำแนกตัวแปรได้เพียง 2 ตัว คือ กระบวนการเรียนรู้ (8 ข้อคำถาม) และเครือข่ายความร่วมมือ (7 ข้อคำถาม) โดยมีค่าความแปรปรวนร่วมในองค์ประกอบ (communality) อยู่ระหว่าง 0.601-0.849 และมีน้ำหนักองค์ประกอบจากการหมุนแกนมีค่าอยู่ระหว่าง 0.609-0.862 (ภาคผนวก ข ตารางผนวก 6)

3.3 การวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยทางการบริหารจัดการที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิผลการนำนโยบายเกษตรอินทรีย์ไปปฏิบัติ ตามแบบจำลองในการวิเคราะห์เส้นทาง (path analysis) (ภาพ 18) สำหรับการวิเคราะห์เส้นทาง นั้น ใช้การวิเคราะห์ถดถอยพหุ (multiple regression analysis) เป็นพื้นฐานในการวิเคราะห์สมการโครงสร้างผลที่ได้จากการวิเคราะห์ถดถอยพหุสามารถพิจารณาได้จากค่าสถิติทดสอบต่าง ๆ ดังนี้

3.3.1 พิจารณาค่าสัมประสิทธิ์บ่งบอก (coefficient of determination: R^2) ของสมการ บ่งชี้อัตราความสามารถของตัวแปรอิสระในการอธิบายตัวแปรตาม

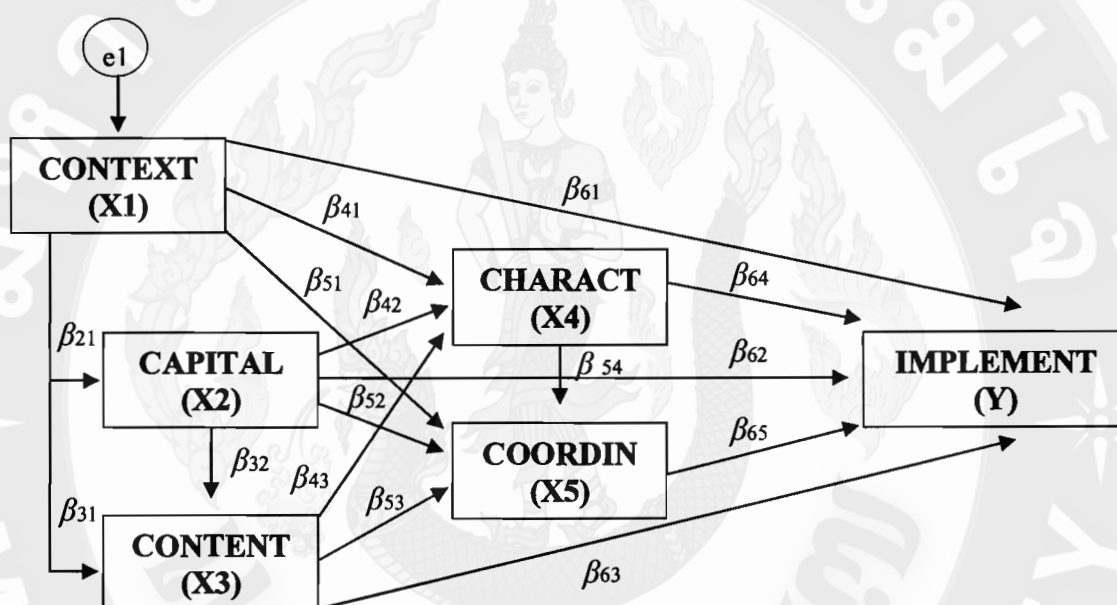
3.3.2 พิจารณาค่าสถิติทดสอบ F-test ถ้ามีค่าเข้าใกล้หรือมากกว่า 2 แสดงว่าสมการที่ได้มีความสัมพันธ์แบบมีนัยสำคัญทางสถิติ

3.3.3 ถ้าสมการที่ได้มีนัยสำคัญทางสถิติ ให้พิจารณาขนาดและทิศทางของค่าสัมประสิทธิ์เส้นทาง (beta) ของตัวแปรอิสระในสมการ

3.3.4 พิจารณาจากค่าสถิติทดสอบแบบ T ก่อนนำค่าสัมประสิทธิ์เส้นทางไปแทนค่าในสมการโครงสร้าง ถ้า T มีค่าเข้าใกล้หรือมากกว่า 2 แสดงว่าตัวแปรอิสระตัวนั้นที่ได้มีความสัมพันธ์กับตัวแปรตามในสมการอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

ความสัมพันธ์ของปัจจัยทางการบริหารจัดการกับประสิทธิผลของการนำนโยบายด้านเกษตรอินทรีย์ไปปฏิบัติ ในแบบจำลองสามารถเขียนเป็นสมการ โครงสร้าง (structural equation)

เพื่อใช้ในการวิเคราะห์เส้นทางความสัมพันธ์ โดยสัญลักษณ์ β แทนค่าสัมประสิทธิ์เส้นทาง (beta path coefficient) และ e คือ ตัวแปรส่วนเหลือ (residual variables) ตัวแปรภายนอก (exogenous variables) ได้แก่ 1) policy context สัญลักษณ์คือ CONTEXT (X1) และตัวแปรภายใน (endogenous variables) ได้แก่ 1) policy capital สัญลักษณ์คือ CAPITAL (X2) 2) policy content สัญลักษณ์คือ CONTENT (X3) 3) organization characteristics สัญลักษณ์คือ CHARACT (X4) 4) coordination สัญลักษณ์คือ COORDIN (X5) และ 5) effectiveness of organic farming policy implementation สัญลักษณ์คือ IMPLEMENT (Y) ดังภาพ 18 และสมการโครงสร้าง คือ



ภาพ 18 แสดงแบบจำลองการวิจัยในการวิเคราะห์เส้นทาง

$$\text{CAPITAL (X2)} = \beta_{21}\text{CONTEXT} \dots \dots \dots (1)$$

$$\text{CONTENT (X3)} = \beta_{31}\text{CONTEXT} + \beta_{32} \text{CAPITAL} \dots \dots \dots (2)$$

$$\text{CHARACT (X4)} = \beta_{41} \text{CONTEXT} + \beta_{42} \text{CAPITAL} + \beta_{43} \text{CONTENT} \dots \dots \dots (3)$$

$$\text{COORDIN (X5)} = \beta_{51} \text{CONTEXT} + \beta_{52}\text{CAPITAL} + \beta_{53} \text{CONTENT} + \beta_{54} \text{CHARACT} \dots \dots \dots (4)$$

$$\text{IMPLEMENT(Y)} = \beta_{61} \text{CONTEXT} + \beta_{62} \text{CAPITAL} + \beta_{63} \text{CONTENT} + \beta_{64} \text{CHARACT} + \beta_{65} \text{COORDIN} \dots \dots \dots (5)$$

บทที่ 4

พัฒนาการ เจื่อนใจ และบริบทของนโยบายเกษตรอินทรีย์

การวิจัยชุมชนเรื่อง เกษตรอินทรีย์: การวิเคราะห์เชิงนโยบายในพื้นที่ภาคเหนือของประเทศไทย มีวัตถุประสงค์ของการศึกษาในข้อแรก เพื่อศึกษาถึงกระบวนการวิเคราะห์นโยบายเกษตรอินทรีย์ ในประเด็นของเนื้อหาและพฤติกรรมนโยบายที่เกิดจากการดำเนินงานของหน่วยงานและองค์กร โดยในบทที่ 4 นี้ นำเสนอข้อมูลที่ได้จากการศึกษาเพื่อตอบวัตถุประสงค์ของชุมชนในข้อแรก และนำส่วนหนึ่งของผลการศึกษาที่ได้ไปวิเคราะห์เชิงจุลภาคเพิ่มเติมในบทที่ 5 เพื่ออธิบายถึงผลการพัฒนาตามนโยบายเกษตรอินทรีย์ขององค์กรภาครัฐในพื้นที่ภาคเหนือ รวมถึงผลการศึกษาที่ได้ในบทนี้จะใช้เป็นข้อมูลนำเข้าเพื่อประกอบการสังเคราะห์ทิศทางในอนาคตของการพัฒนาเกษตรอินทรีย์ในเชิงมหภาคในบทที่ 6 ต่อไป

สำหรับเนื้อหาที่ได้จากการศึกษาในบทนี้ประกอบด้วย ผลจากการวิจัยเอกสารในประเด็นของพัฒนาการ เจื่อนใจ และบริบทของนโยบายเกษตรอินทรีย์ ผลที่ได้จากการสัมภาษณ์ผู้กำหนดนโยบาย ผู้บริหารระดับสูงของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ผู้เชี่ยวชาญด้านการพัฒนาเกษตรอินทรีย์ และผู้สนับสนุนทางวิชาการ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานตามนโยบายเกษตรอินทรีย์ของประเทศไทย โดยเนื้อหาในการนำเสนอสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ส่วน คือ ส่วนที่ 1 พัฒนาการของนโยบายเกษตรอินทรีย์ในประเทศไทย และส่วนที่ 2 เจื่อนใจและบริบทที่เกี่ยวข้องกับนโยบายเกษตรอินทรีย์ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

ส่วนที่ 1 พัฒนาการของนโยบายเกษตรอินทรีย์ในประเทศไทย

กระบวนการพัฒนาการเกษตรของประเทศไทย เป็นการพัฒนาที่เกิดขึ้นได้ทั้งการพัฒนาตามธรรมชาติ (nature-based development) และกระบวนการพัฒนาเชิงนโยบายระหว่างรัฐกับเกษตรกร (policy-based development) ที่อยู่ภายใต้บริบทและเจื่อนใจที่แตกต่างกันในรูปแบบและกระบวนการพัฒนาที่เหมาะสมตามช่วงเวลาเปลี่ยนแปลงไปตามการพัฒนาของระบบโลก โดยเนื้อหาในส่วนนี้นำเสนอพัฒนาการที่เกี่ยวข้องกับหลักการและแนวทางของเกษตรอินทรีย์ที่แตกต่างตามบริบทและเจื่อนใจ รวมถึงผลการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับนโยบายเกษตรอินทรีย์ในช่วงของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และนโยบายของรัฐระหว่างปี พ.ศ. 2535-2549 ดังรายละเอียด คือ

หลักการ นิยาม และแนวทางเกษตรอินทรีย์

เกษตรอินทรีย์ในประเทศไทยเป็นรูปแบบการผลิตทางการเกษตร เป็นทางเลือกหนึ่งที่มีศักยภาพในด้านการพัฒนาโดยเฉพาะในช่วง 15 ปีที่ผ่านมา เพื่อแก้ไขปัญหาในเรื่องของต้นทุนการผลิตและปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม ด้วยเหตุที่เป้าประสงค์ของการผลิตแบบเกษตรอินทรีย์ต้องการให้เกษตรกรผู้ผลิตสามารถพึ่งตนเองและพึ่งพากันเอง มีความมั่นคงและปลอดภัยในสุขภาพโดยไม่ทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่สอดคล้องกับหลักการของเกษตรอินทรีย์ตามนิยามของสมาพันธ์เกษตรอินทรีย์นานาชาติ (International Federation of Organic Agriculture Movements: IFOAM) ที่ระบุถึงหลักการ 4 ข้อ ที่ระบบการผลิตแบบเกษตรอินทรีย์ต้องคำนึง คือ ด้านสุขภาพ (health) ด้านนิเวศวิทยา (ecology) ด้านความเป็นธรรม (fairness) และด้านการดูแลเอาใจใส่ (care) ตามลำดับ

จากหลักการสากลของเกษตรอินทรีย์ดังกล่าว ทำให้ประเทศไทยโดยเฉพาะในหน่วยงานที่มีบทบาทเกี่ยวข้องกับการพัฒนาเกษตรอินทรีย์ทั้งองค์กรภาครัฐและเอกชน กำหนดแนวทางการดำเนินงานให้สอดคล้องกับหลักการข้างต้น เช่น สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ (มกอช.) ที่เป็นหน่วยงานของรัฐสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีพันธกิจในการดูแล กำกับมาตรฐานด้านความปลอดภัยอาหาร ควบคุมการส่งออกและนำเข้าสินค้าเกษตรและอาหารของประเทศไทย ภายใต้การบังคับใช้ความตกลงด้านสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช (Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measure: SPS) ตามบทบาทของการเป็นสมาชิกองค์การการค้าโลก¹⁸ (World Trade Organization: WTO) ได้ให้นิยามของเกษตรอินทรีย์ที่สอดคล้องกับสมาพันธ์เกษตรอินทรีย์นานาชาติ คือ เกษตรอินทรีย์ เป็นระบบที่ใช้หลักการพึ่งพิงความสมดุลธรรมชาติอย่างเป็นองค์รวม สามารถให้ผลผลิตที่ดีในสภาพแวดล้อมเพื่อความปลอดภัยของผู้บริโภค หลีกเลี่ยงการใช้สารเคมีสังเคราะห์ รวมทั้งหลีกเลี่ยงเทคนิคการดัดแปลงพันธุกรรม (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2550: 1-5)

ขณะที่ภาคเอกชนที่ดำเนินงานด้านเกษตรอินทรีย์ อาทิเช่น สหกรณ์กรีนเนท มูลนิธิสายใยแผ่นดิน สำนักงานมาตรฐานเกษตรอินทรีย์ (มกท.) ฯลฯ ได้ให้นิยามของเกษตรอินทรีย์ที่สอดคล้องกับหลักการของสมาพันธ์เกษตรอินทรีย์นานาชาติเช่นเดียวกัน โดยเฉพาะนิยามทางด้าน

¹⁸ เป็นองค์การระหว่างประเทศ สังกัดองค์การสหประชาชาติ ก่อตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2538 มีที่ตั้งอยู่ที่นครเจนีวา ประเทศ สวิตเซอร์แลนด์ ทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับข้อตกลงทางการค้าระหว่างชาติ เป็นเวทีสำหรับการเจรจาต่อรอง ตกลงและจัดข้อขัดแย้งในเงื่อนไขและกฎเกณฑ์ทางการค้าและการบริการระหว่างประเทศสมาชิก มูลค่าการค้าระหว่างประเทศสมาชิก WTO คิดเป็นสัดส่วนกว่าร้อยละ 90 ของการค้าโลก (รายละเอียดศึกษาเพิ่มเติมที่ <http://www.wto.org>)

การค้าที่เป็นธรรม การประยุกต์ใช้หลักการทางนิเวศวิทยาเพื่อให้เกิดความยั่งยืนทางเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

แม้ว่านิยามของระบบการผลิตเกษตรอินทรีย์ทั้งองค์กรภาครัฐและภาคเอกชนของประเทศไทยจะมีความสอดคล้องกับนิยามของสากลก็ตาม แต่ก็พบความแตกต่างของเป้าหมายที่มีจุดเน้นการพัฒนาเกษตรอินทรีย์ที่แตกต่างกันตามแต่ละองค์กร ดังเช่น ผลการศึกษาของโครงการศึกษาเพื่อติดตามและผลักดันยุทธศาสตร์การพัฒนาสินค้าเกษตรอินทรีย์ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2550: 2-1 ถึง 2-2) ได้สรุปถึงแนวทางการพัฒนาด้านเกษตรอินทรีย์ของประเทศไทย โดยได้ให้ความเฉพาะเจาะจงของเกษตรอินทรีย์ในมิติของความเป็นองค์รวมของสรรพสิ่ง (holistic approach) มากกว่าเรื่องการผลิตเพื่อการค้า และหมายรวมถึงวิถีชีวิตของเกษตรกรภายใต้วัฒนธรรมของการพึ่งพาตนเองและพึ่งพากัน ทำให้เกิดระบบการผลิตที่มุ่งเน้นการบริโภคในครัวเรือนและชุมชน ตามแนวทางของปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง โดยมีได้ให้ความสำคัญกับการผลิตเพื่อจำหน่ายเชิงธุรกิจแต่อย่างใด

แต่ผลสรุปการทำงานเชิงบูรณาการ ระหว่างคณะทำงานด้านวิชาการของศูนย์พาณิชย์กรรมระหว่างประเทศ (International Trade Centre: ITC) รวมทั้งผู้ที่เกี่ยวข้องกับเกษตรอินทรีย์จากภาครัฐ เอกชน นักวิชาการ เกษตรกรและผู้เชี่ยวชาญจากต่างประเทศที่เป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาธุรกิจชีวภาพของสำนักงานนวัตกรรมแห่งชาติ (Nation Innovation Agency: NIA) กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีได้นำเสนอแผนระดับชาติด้านเกษตรอินทรีย์พาณิชย์สู่สากล เพื่อสร้างความเข้มแข็งในด้านการส่งออกผลิตภัณฑ์ของประเทศไทยสู่สหภาพยุโรป ตามโครงการนวัตกรรมเชิงยุทธศาสตร์ด้านเกษตรอินทรีย์ (Strengthening the Export Capacity of Thailand's Organic Agriculture) โดยระบุว่าภายใต้แนวปฏิบัติของหน่วยงานและองค์กรดังกล่าวข้างต้นนั้น เป็นการให้ความสำคัญกับระบบการผลิตเกษตรอินทรีย์ที่มุ่งเน้นการจัดจำหน่ายและส่งออกต่างประเทศเพื่อความสามารถในการแข่งขันเป็นหลัก มากกว่าการผลิตเพื่อบริโภคภายในประเทศ

โดยประเด็นทั้งหมดข้างต้น สำนักงานนวัตกรรมแห่งชาติได้เสนอแนวทางการดำเนินงานต่อคณะรัฐมนตรี¹⁹ เพื่อรับทราบและเห็นชอบตามที่กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเสนอใน 3 ประเด็น กล่าวคือ 1) รับทราบรายงานผลการดำเนินโครงการ ฯ 2) เห็นชอบในการจัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาเกษตรอินทรีย์แห่งชาติ และ 3) มอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติรับผิดชอบในการจัดตั้งคณะกรรมการพัฒนา

¹⁹ มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 7 สิงหาคม พ.ศ. 2550 ผลการดำเนินงานโครงการนวัตกรรมเชิงยุทธศาสตร์ด้านเกษตรอินทรีย์ ของสำนักงานนวัตกรรมแห่งชาติ (รายละเอียดเพิ่มเติมในเอกสาร ภาคผนวก ค มติคณะรัฐมนตรี)

เกษตรอินทรีย์แห่งชาติ (สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2551: 1)

สำหรับอีกหนึ่งเป้าหมายของการพัฒนาเกษตรอินทรีย์ของประเทศไทยที่แตกต่างจากแนวทางข้างต้นคือ การพัฒนาและขับเคลื่อนประเทศไทยสู่การเป็นศูนย์กลางเกษตรอินทรีย์ของโครงการนโยบายสาธารณะเพื่อความปลอดภัยด้านอาหารและเศรษฐกิจการค้าที่ยั่งยืน คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2550) ได้นำเสนอแนวทางการพัฒนาประเทศไทยในทิศทางทวิภาค (dual system) หรือ หนึ่งประเทศสองเป้าหมาย ทั้งการผลิตเกษตรอินทรีย์ในรูปแบบของเศรษฐกิจพอเพียงและแนวทางเศรษฐกิจการค้าที่ยั่งยืนควบคู่กัน โดยการปรับบทบาทภาครัฐจากผู้ปฏิบัติมาเป็นผู้สนับสนุน และให้ภาคเอกชนเป็นผู้ดำเนินการ โครงการผ่านการสร้างแรงจูงใจ (pull factors) คือ ความต้องการบริโภคอาหารเกษตรอินทรีย์ของผู้บริโภคและกลยุทธ์ในการผลักดัน (push factors) คือ องค์ความรู้ กระบวนการสนับสนุน การตรวจรับรองมาตรฐาน การบริหารจัดการช่องทางธุรกิจ ความรู้ความเข้าใจของผู้บริโภค ตามลำดับ

จากปรากฏการณ์ที่กล่าวมาข้างต้นทำให้เห็นได้ว่า แนวทางและเป้าหมายการพัฒนาเกษตรอินทรีย์ของประเทศไทยมีความแตกต่างกันอย่างชัดเจน แม้ว่าในตอนเริ่มต้นทุกหน่วยงานองค์กรทั้งภาครัฐและเอกชนมีความสอดคล้องหรือความเข้าใจที่ตรงกันตามนิยามและความหมายของการพัฒนาเกษตรอินทรีย์ในแนวทางสากลของ IFOAM ก็ตาม แต่แนวทางและเป้าหมายสุดท้ายของการพัฒนากลับมีความแตกต่างกันอย่างสิ้นเชิง ไม่ว่าจะเป็นการพัฒนาระบบเกษตรอินทรีย์เพื่อการบริโภคในครัวเรือน การพัฒนาระบบเกษตรอินทรีย์เพื่อการแข่งขันทางการค้าต่างประเทศ หรือการพัฒนาระบบเกษตรอินทรีย์ทวิภาคทั้ง 2 ระบบก็ตาม

อย่างไรก็ดี ไม่ว่าจะเป็นการพัฒนาระบบเกษตรอินทรีย์ในทิศทาง แนวทาง หรือเป้าหมายใดก็ตาม ทั้งหมดนี้ย่อมส่งผลต่อการพัฒนาการจัดทำนโยบาย แนวทาง มาตรการและการจัดสรรทรัพยากรเพื่อการพัฒนาเกษตรอินทรีย์ของประเทศอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ผลที่เกิดขึ้นจากกระบวนการพัฒนาก็ย่อมมีความแตกต่าง และมีความหลากหลายรูปแบบตามทิศทางของแต่ละหน่วยงาน องค์กร ดังปรากฏการณ์ที่ได้นำเสนอในส่วนถัดไป

บริบทและสถานการณ์ของเกษตรอินทรีย์

ข้อมูลบริบทและสถานการณ์ของเกษตรอินทรีย์ในส่วนนี้ เป็นข้อมูลสนับสนุนที่มีความสำคัญทั้งในประเด็นของสถานการณ์ในต่างประเทศที่มีขยายพื้นที่การผลิตสินค้าเกษตรอินทรีย์ในเกือบทุกประเทศ เพื่อตอบสนองความต้องการบริโภคของประชากรโลก ขณะที่สถานการณ์ภายในประเทศไทยนั้นมีการตอบรับในเรื่องของอาหารปลอดภัย (food safety) จากนโยบายต่างๆ ของภาครัฐ ดังนั้นจึงได้นำเสนอบริบทและสถานการณ์ที่เกี่ยวข้องทั้งในการผลิต

การตลาด รวมถึงมาตรฐานเกษตรอินทรีย์ที่สำคัญเพื่อทำความเข้าใจในพัฒนาการของนโยบายเกษตรอินทรีย์ โดยมีรายละเอียดต่อไปนี้

1. บริบทและสถานการณ์เกษตรอินทรีย์ในต่างประเทศ จากผลการสำรวจของ The Foundation Ecology & Agriculture (SOEL) และ Research Institute of Organic Agriculture (FiBL) ในเอกสาร โครงการศึกษาเพื่อติดตามและผลักดันยุทธศาสตร์การพัฒนาสินค้าเกษตรอินทรีย์ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาฯ (2550: 2-4 ถึง 2-5) ได้สรุปไว้ว่า ในปี พ.ศ. 2545 พื้นที่การผลิตเกษตรอินทรีย์ทั่วโลกมีอยู่ประมาณ 108.94 ล้านไร่ และเพิ่มขึ้นเป็น 150.1 ล้านไร่ในปี พ.ศ. 2546 โดยในระหว่างปี พ.ศ. 2548-2549 มีพื้นที่การผลิตเกษตรอินทรีย์รวมทั่วโลกประมาณ 319.82 ล้านไร่ พื้นที่ดังกล่าวได้เพิ่มจำนวนขึ้นอย่างก้าวกระโดด องค์กรที่สำคัญระดับโลกต่างๆ เช่น SOEL, FiBL, FAO (Food and Organization of the United Nations) ได้ให้ความสำคัญในการเก็บรวบรวมข้อมูลทางสถิติของการผลิตเกษตรอินทรีย์ โดยเฉพาะการสนับสนุนและความร่วมมือในการรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่การผลิตเกษตรอินทรีย์ เพื่อใช้ในการวิเคราะห์ วางแผน และศึกษาแนวโน้มการพัฒนาเกษตรอินทรีย์ของโลก

จากเอกสาร The World of Organic Agriculture: Statistics and Emerging Trends 2008²⁰ (FiBL, 2008: 235-238) ได้นำเสนอข้อมูลตัวเลขการผลิตเกษตรอินทรีย์ของประเทศต่างๆ ในโลก (ตาราง 14) โดยพบว่า ประเทศที่มีพื้นที่การผลิตเกษตรอินทรีย์มากที่สุดในโลก 3 ลำดับ ได้แก่ ลำดับแรก ประเทศออสเตรเลียมีพื้นที่ผลิตเกษตรอินทรีย์ 76,839,312.50 ไร่ หรือคิดเป็นร้อยละ 40.41 ของพื้นที่การผลิตเกษตรอินทรีย์ทั้งโลก โดยสัดส่วนพื้นที่เกษตรอินทรีย์เมื่อเทียบกับพื้นที่เกษตรกรรมของประเทศมีเพียงร้อยละ 2.8 ลำดับถัดมาคือ ประเทศจีน มีพื้นที่ผลิตเกษตรอินทรีย์ 14,375,000 ไร่ หรือคิดเป็นร้อยละ 7.56 ของพื้นที่การผลิตเกษตรอินทรีย์ทั้งโลก แต่มีสัดส่วนพื้นที่เกษตรอินทรีย์เมื่อเทียบกับพื้นที่เกษตรกรรมของประเทศเพียงร้อยละ 0.4 และลำดับที่สามคือ ประเทศอาร์เจนตินา มีพื้นที่ผลิตเกษตรอินทรีย์ 13,878,056.25 ไร่ คิดเป็นร้อยละ 7.30 ของพื้นที่การผลิตเกษตรอินทรีย์ทั้งโลก และมีสัดส่วนพื้นที่เกษตรอินทรีย์เมื่อเทียบกับพื้นที่เกษตรกรรมของประเทศ ร้อยละ 1.7

โดยในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้นั้น FiBL (2008: 235) ได้ระบุข้อมูลจากการศึกษาไว้ว่า ประเทศอินโดนีเซียมีพื้นที่การผลิตเกษตรอินทรีย์ 258,943.75 ไร่ คิดเป็นร้อยละ 0.136 ของพื้นที่การผลิตเกษตรอินทรีย์ทั้งโลก โดยมีสัดส่วนพื้นที่เกษตรอินทรีย์เมื่อเทียบกับพื้นที่

²⁰ สถิติพื้นที่ผลิตเกษตรอินทรีย์ในประเทศทั่วโลก ประจำปี พ.ศ. 2551 สำรวจโดยความร่วมมือของ IFOAM และ FiBL (The Research Institute of Organic Agriculture)

เกษตรกรรมของประเทศเพียงร้อยละ 0.01 ส่วนประเทศเวียดนามนั้น มีพื้นที่ผลิตเกษตรอินทรีย์ 136,668.75 ไร่ คิดเป็นร้อยละ 0.072 ของพื้นที่การผลิตเกษตรอินทรีย์ทั้งโลก มีสัดส่วนพื้นที่เกษตรอินทรีย์เมื่อเทียบกับพื้นที่เกษตรกรรมของประเทศ ร้อยละ 0.20

ตาราง 14 พื้นที่การผลิตเกษตรอินทรีย์และสัดส่วนพื้นที่ จำแนกตามประเทศ (ดัดแปลงจาก FiBL, 2008)

ประเทศ	จำนวนพื้นที่ (ไร่) และสัดส่วน (ร้อยละ)			
	พื้นที่เกษตรอินทรีย์	สัดส่วนต่อพื้นที่เกษตรอินทรีย์	สัดส่วนต่อพื้นที่เกษตรของประเทศ	จำนวนฟาร์มเกษตรอินทรีย์
ออสเตรเลีย	76,839,312.50	40.41	2.80	1,550
จีน	14,375,000.00	7.56	0.40	1,600
อาร์เจนตินา	13,878,056.25	7.30	1.70	1,486
สหรัฐอเมริกา	10,127,193.75	5.32	0.50	8,493
อิตาลี	7,176,012.50	3.77	9.00	45,115
อุรุกวัย	5,818,531.25	3.06	6.10	630
สเปน	5,789,937.50	3.04	3.70	17,214
บราซิล	5,500,000.00	2.89	0.30	15,000
เยอรมัน	5,159,618.75	2.71	4.80	17,557
สหราชอาณาจักร	3,778,568.75	1.98	3.80	4,485
....	...	...	...	...
นิวซีแลนด์	399,268.75	0.21	0.40	860
อินโดนีเซีย	258,943.75	0.13	0.01	23,608
เวียดนาม	136,668.75	0.07	0.20	No data
ไทย	135,631.25	0.07	0.10	2,498
ญี่ปุ่น	37,962.50	0.02	0.20	2,258
กัมพูชา	9,068.75	0.005	0.03	3,628
มาเลเซีย	6,250.00	0.003	0.01	50
....				...
รวม	190,114,131.25	100	0.65	718,744

สำหรับในประเทศไทย จากการสำรวจของ FiBL (2008) มีพื้นที่การผลิตเกษตรอินทรีย์เท่ากับ 135,631.25 ไร่ คิดเป็นร้อยละ 0.07 ของพื้นที่การผลิตเกษตรอินทรีย์ทั้งโลก และมีสัดส่วนพื้นที่เกษตรอินทรีย์เมื่อเทียบกับพื้นที่เกษตรกรรมทั้งหมดของประเทศ ร้อยละ 0.10

โดยในภาพรวมของทุกประเทศในโลกจากการสำรวจ พบว่า มีพื้นที่ผลิตเกษตรอินทรีย์รวมทั้งสิ้น 190,114,131.25 ไร่ คิดเป็นเพียง ร้อยละ 0.65 ของพื้นที่เกษตรกรรมรวมทั้งโลก และมีฟาร์มเกษตรอินทรีย์รวมทั้งสิ้น 718,744 แห่ง

ในปัจจุบันการขยายตัวของพื้นที่การผลิตเกษตรอินทรีย์ของโลก มีปัจจัยที่ส่งเสริมและสนับสนุนหลายประการ ทั้งที่มาจากปรากฏการณ์ด้านอาหารของโลก เช่น กระแสของประชาคมโลกที่มีความห่วงใยในเรื่องการดูแลสุขภาพ ปัญหาการเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การมุ่งทิศทางการพัฒนาที่เน้นความยั่งยืนของประเทศต่างๆ กระแสดังกล่าวทำให้เกิดความร่วมมือในระดับนานาชาติ เกิดสถาบันระหว่างประเทศที่ดำเนินการเกี่ยวกับระบบเกษตรอินทรีย์ ดังเช่น รัฐมนตรีด้านสิ่งแวดล้อมขององค์กรเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Cooperation and Development: OCED) ได้ประกาศรวมการผลิตเกษตรอินทรีย์ไว้ในนโยบายกลยุทธ์ด้านสิ่งแวดล้อมเพื่อทศวรรษแรกของศตวรรษที่ 21 และได้เสนอทิศทางการที่ชัดเจนในการดำเนินนโยบายเพื่อความยั่งยืนทางสิ่งแวดล้อมให้แก่ประเทศสมาชิกมีผลทำให้เกิดการปฏิรูปนโยบายเกษตรกรรมของสหภาพยุโรปเพื่อสนับสนุนฟาร์มเกษตรอินทรีย์ในเขตยุโรป เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ในเอกสารเศรษฐกิจอาหารท้องถิ่น: ทางเลือกและทางรอดของเศรษฐกิจสังคม นิเวศ (ไพโรจน์ ภูมิประดิษฐ์, 2545: 52-56) ระบุข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับเกษตรอินทรีย์ในต่างประเทศไว้ว่า บรรษัทอาหารขนาดใหญ่กำลังกว้านซื้อกิจการของผู้ผลิตอิสระขนาดย่อมและธุรกิจอาหารธรรมชาติที่ผลิตสินค้าเกษตรอินทรีย์ และพัฒนาต่อเป็นฟาร์มเกษตรเชิงเดี่ยวขนาดใหญ่ เพียงแต่ไม่ได้ใช้สารเคมีเท่านั้นเอง เมื่อก่อนนี้ผู้ผลิตแบบอินทรีย์ส่วนใหญ่จะขายตรงถึงผู้บริโภคหรือผ่านร้านอาหารสุขภาพ และช่องทางค้าปลีกขนาดเล็กอื่นๆ แต่ในทุกวันนี้อาหารอินทรีย์ส่วนมากจำหน่ายผ่านเครือข่ายซูเปอร์มาร์เก็ตแทน มีความเป็นไปได้ที่ธุรกิจเกษตรและบรรษัทอาหารจะเข้ามาควบคุมกระบวนการเกษตรอินทรีย์

ในปี ค.ศ. 1999 กระทรวงเกษตรฯ ของประเทศสหรัฐฯ พยายามลดมาตรฐานเกษตรอินทรีย์ให้ต่ำลงและเอื้อต่อพวกบรรษัทมากขึ้น โดยเสนอให้ยอมรับการใช้เมล็ดพันธุ์ตัดต่อพันธุกรรม ปลูกจากขยะเทศบาลที่ปนเปื้อนเคมี การฆ่าเชื้อโดยวิธีฉายรังสี ซึ่งล้วนแต่เป็นเทคนิคที่ยอมรับกันในระบบอาหารโลก แต่เกษตรอินทรีย์ปฏิเสธมาโดยตลอด เพราะถูกคัดค้านจากผู้บริโภคและเกษตรกร

ในการต่อสู้เกี่ยวกับนิยามของคำว่าอินทรีย์ ทางฝ่ายธุรกิจเกษตรต้องการจำกัดความให้แคบที่สุดโดยมุ่งข้อห้ามไม่มากนัก โดยเฉพาะการใช้ปัจจัยเคมี เช่น ยาฆ่าแมลง ปุ๋ยวิทยาศาสตร์ เพราะเป็นข้อกำหนดที่สามารถปฏิบัติตามได้โดยไม่ต้องทำทลายฐานคติของระบบอาหารโลก

การเพาะปลูกแบบปลอดสารเคมีทำให้ปัญหาผลภาวะและสารตกค้างในอาหารมีน้อยก็จริง แต่เมื่ออาหารอินทรีย์นี้ผลิตในฟาร์มเชิงเดี่ยวขนาดใหญ่และขนส่งมาไกล ต้นทุนอื่นๆ ของระบบอาหารโลกก็ยังคงอยู่เหมือนเดิม เช่น การสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพอย่างรวดเร็ว การทำลายร้านค้าอิสระโดยพวกระบรุษ การทำลายเศรษฐกิจชุมชนในท้องถิ่น ยิ่งกว่านั้น การผลิตขนาดใหญ่ยังเพิ่มแรงกดดันต่อผู้ทำเกษตรที่ยืนรายย่อย การริเริ่มอาหารท้องถิ่นที่มุ่งส่งเสริมเกษตรกรรายย่อย ก็โดยผู้ผลิตเกษตรอินทรีย์รายใหญ่ซึ่งได้เปรียบจากระบบการอุดหนุนอันซ่อนเร้นของระบบอาหารโลกเอาเปรียบ

นอกจากนั้น ผลการศึกษาพบประเด็นที่น่าสนใจที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเกษตรอินทรีย์ของต่างประเทศคือ ระบบเกษตรอินทรีย์ของต่างประเทศนั้นเกิดจากการรวมกลุ่มของภาคเอกชนภายใต้องค์กรพัฒนาที่เข้มแข็ง โดยรัฐบาลบทบาทเป็นหน่วยงานสนับสนุนและควบคุมให้การดำเนินงานต่างๆ ดำเนินไปได้ภายใต้มาตรฐานที่ปลอดภัยในระดับสากล ตัวกำหนดรูปแบบการผลิตสินค้าเกษตรอินทรีย์ ได้แก่ ความหลากหลายของวัฒนธรรม ประเพณี ทัศนคติของการบริโภค และทัศนคติของประชาชน และอีกทั้งปัจจัยหนึ่งที่มีความสำคัญคือการมีองค์กรหลักด้านเกษตรอินทรีย์เพียงองค์กรเดียวที่มีความเข้มแข็งในการดำเนินงาน มีมาตรฐานแห่งชาติเพียงมาตรฐานเดียวจะช่วยให้เกิดการพัฒนากฎอินทรีย์ได้อย่างเป็นระบบและรวดเร็ว การยึดถือกฎระเบียบการรักษาดิการ่วมของสังคมเพื่อสร้างความเชื่อมั่นทั้งจากผู้ผลิต ผู้ประกอบการ และผู้บริโภคเป็นสิ่งสำคัญกับการพัฒนาเกษตรอินทรีย์

ตัวอย่างเช่น ประเทศอาร์เจนตินา มีองค์กรหลักที่พัฒนาระบบเกษตรอินทรีย์ คือ Movimiento Argentino Para La Production Organica (MAPO) องค์กรนี้ทำหน้าที่บริหารจัดการและประสานงานกับองค์กรเครือข่ายระหว่างประเทศ เช่น IFOAM เพื่อดำเนินการพัฒนาและสร้างความร่วมมือกับเครือข่ายเพื่อการตรวจรับรองมาตรฐานเกษตรอินทรีย์ ซึ่งการมีองค์กรหลักด้านเกษตรอินทรีย์เพียงองค์กรเดียวที่ทำหน้าที่อย่างเข้มแข็ง ภายใต้การมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่างๆ ในประเทศอาร์เจนตินานั้น ช่วยให้การพัฒนากฎอินทรีย์สามารถดำเนินการไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเจริญเติบโตขึ้นมาอยู่ในระดับแนวหน้าของโลกได้ภายในระยะเวลาที่รวดเร็ว

ส่วนประเทศที่มีพื้นที่การผลิตสินค้าเกษตรอินทรีย์ที่มากที่สุดในโลกคือประเทศออสเตรเลียนั้น การดำเนินงานอยู่ภายใต้องค์กรหลัก คือ Australian Quarantine and Inspection Service (AQIS) องค์กรที่ทำหน้าที่เป็น accreditation body มีหน้าที่ให้การรับรองระบบงานของ

certification body จำนวน 7 องค์กร ที่ทำหน้าที่ตรวจสอบมาตรฐานเกษตรอินทรีย์ในทุกขั้นตอนของกระบวนการผลิต ส่งผลทำให้ระบบงานด้านเกษตรอินทรีย์ของประเทศออสเตรเลียมีความเป็นเอกภาพ และดำเนินการผลิตในพื้นที่มากเป็นลำดับหนึ่งของโลก

2. บริบทและสถานการณ์เกษตรอินทรีย์ในประเทศไทย ปัจจุบันสถานการณ์การผลิตเกษตรอินทรีย์ในประเทศไทยได้รับการสนับสนุนการดำเนินงานจากองค์กรภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชนและภาคธุรกิจเอกชน ทำให้การพัฒนาเกษตรอินทรีย์มีการขยายตัวในอัตราที่สูงและรวดเร็ว อีกทั้งกระแสความตื่นตัวในเรื่องความปลอดภัยของอาหาร กระแสการดูแลสุขภาพของประชาชนที่ทำให้เกิดการยอมรับว่า ผลผลิตในระบบเกษตรอินทรีย์เป็นอีกหนึ่งทางเลือกของอาหารที่มีมาตรฐานความปลอดภัยสูงทั้งต่อผู้ผลิต ผู้บริโภค และสภาพแวดล้อม ดังรายละเอียดบริบทและสถานการณ์ ในด้านการผลิต การตลาดและมาตรฐานเกษตรอินทรีย์ของประเทศไทย ที่ได้นำเสนอดังต่อไปนี้

2.1 ด้านการผลิต จากการศึกษาเอกสารวิชาการและสัมภาษณ์ผู้กำหนดนโยบาย ผู้บริหารระดับสูงที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเกษตรอินทรีย์ของประเทศไทยพบว่า การผลิตเกษตรอินทรีย์ในประเทศไทยมีรูปแบบการผลิตด้วยกัน 2 รูปแบบ คือ ระบบการผลิตเกษตรอินทรีย์ตามมาตรฐานสากลเป็นระบบการผลิตที่เน้นการจำหน่ายผลผลิตตามความต้องการของผู้บริโภค มีการรับรองกระบวนการผลิตจากมาตรฐานสากล กับรูปแบบการผลิตเกษตรอินทรีย์อีกรูปแบบหนึ่งคือการผลิตเกษตรอินทรีย์ของเกษตรกรรายย่อย ผลิตเพื่อบริโภคในครอบครัวเป็นหลัก และมีผลผลิตส่วนเกินที่จำหน่ายในตลาดท้องถิ่น โดยรายละเอียดของหลักการ รูปแบบและแนวคิดของการผลิตทั้ง 2 รูปแบบ มีดังนี้ (ภาพ 19)

รูปแบบที่ 1 ระบบการผลิตเกษตรอินทรีย์แบบเชิงเดี่ยว การผลิตเกษตรอินทรีย์ในรูปแบบนี้ เป็นการผลิตทางธุรกิจที่มุ่งเน้นศักยภาพการแข่งขัน (competitiveness) ตามความต้องการของตลาด (market need) ในแต่ละผลผลิตหรือสินค้านั้นๆ ในปริมาณที่มาก (อนันต์ ภูสิทธิกุล, 2550) ระบบการผลิตจำเป็นต้องมีการปรับปรุงประสิทธิภาพของผลผลิตทั้งระบบจากไร่นาสู่โต๊ะอาหาร (from farm to table) และต้องสามารถทวนสอบความปลอดภัยของผลผลิตได้ทั้งระบบ การผลิตเกษตรอินทรีย์ในลักษณะนี้ใช้เทคโนโลยีการผลิตที่ควบคุมสภาพแวดล้อม (environmental control) อย่างไรก็ดีในมุมมองของผู้กำหนดนโยบาย เช่น ประพัฒน์ ปัญญาชาติรักษ์ (2550) ได้ให้ความเห็นต่อรูปแบบการผลิตเกษตรอินทรีย์เชิงเดี่ยวกับระบบนิเวศไว้ว่า การผลิตเกษตรอินทรีย์รูปแบบนี้จำเป็นต้องเรียนรู้การอยู่ร่วมกับระบบนิเวศรอบข้างที่เหมาะสมด้วยถึงจะประสบผลสำเร็จ

นอกจากนั้นการผลิตลักษณะนี้ต้องมีการสร้างตราสัญลักษณ์ (branding) ของตนเอง มีการพัฒนาสินค้าให้ได้ตามมาตรฐานสากล (international standard) ของประเทศคู่ค้า ในเรื่องนี้ พฤษัย ขิมนันตะศิริ (2551) ในฐานะผู้เชี่ยวชาญด้านเกษตรกรรมยั่งยืนให้ความเห็นไว้ว่า

...การสร้างตราสัญลักษณ์เป็นวิธีคิดแบบอุตสาหกรรม ที่มองสินค้าจำนวนมาก (mass) เพื่อต้องการควบคุมผลผลิตในปริมาณที่มาก เป็นวิธีคิดของตะวันตก ในขณะที่ในประเทศไทยเกษตรกรรายย่อยถ้าทำตามประเด็นดังกล่าวต้องมีการลงทุนเพิ่ม และมีภาระทั้งผู้ผลิตและผู้บริโภค...

โดยรูปแบบการผลิตนี้ ผู้ผลิตมีทั้งลักษณะบริษัทและเกษตรกรรายบุคคลที่ผลิตตามสัญญาผูกพัน (contract farming) โดยการผลิตสินค้าเกษตรอินทรีย์ในลักษณะนี้จะผลิตสินค้าจำนวนน้อยชนิดแต่ในปริมาณมาก (mono crop) ตามหลักการของการเพิ่มรายได้ (increase revenue) ที่อยู่บนฐานคิดและความเชื่อแบบเศรษฐกิจทุนนิยม (capitalism) เพื่อการเพิ่มศักยภาพการแข่งขันให้กับประเทศ

ใบรับรองเกษตรอินทรีย์ ที่ออกโดยกรมวิชาการเกษตร กระทรวงเกษตรสหกรณ์นั้น มี 2 รูปแบบ คือ แบบเดี่ยว (รายบุคคล) และแบบกลุ่ม ที่เป็นบริษัท (มีเกษตรกรตามพันธะสัญญา) กับแบบกลุ่มเกษตรกร หรือสหกรณ์ ตัวอย่าง เช่น

บริษัท สวิฟท์ จำกัด (ใบรับรองพืชอินทรีย์มาตรฐานประเทศไทย กรมวิชาการเกษตร หมายเลขทะเบียน TAS: 006) โดยบริษัทผลิตผัก ผลไม้ เครื่องเทศ สมุนไพร ในพื้นที่จังหวัดกาญจนบุรี 1,200 ไร่ จังหวัดสระแก้ว 911 ไร่ และจังหวัดจันทบุรี 143 ไร่

บริษัท ริเวอร์แคว อินเตอร์เนชั่นแนล อุตสาหกรรมอาหาร จำกัด (ใบรับรองพืชอินทรีย์มาตรฐานประเทศไทย กรมวิชาการเกษตร หมายเลขทะเบียนใบรับรอง TAS: 005) โดยผลิตผัก ผลไม้ เครื่องเทศ สมุนไพร ในจังหวัดกาญจนบุรีและเชียงราย รวม 1,795 ไร่ และมีผลิตภัณฑ์ที่ได้รับการรับรองมาตรฐานจาก The Soil Association ประเทศอังกฤษ มาตรฐาน OMIC จาก Japanese Agricultural Standard (JAS) เช่น ผลิตภัณฑ์ข้าวโพดฝักอ่อน ข้าวโพดหวาน หน่อไม้ฝรั่ง เพื่อการส่งออกต่างประเทศ เป็นต้น

นอกจากนั้น กลุ่มผู้ผลิตที่ได้รับการรับรองมาตรฐานเกษตรอินทรีย์ สำนักงานมาตรฐานเกษตรอินทรีย์ (มกท.) เช่น ไร่ปลูกรัก (Thai Organic Farm) ที่ผลิตผัก ผลไม้ และข้าว ในพื้นที่จังหวัดราชบุรี โดยมีพื้นที่ที่ได้รับการรับรองมาตรฐานเกษตรอินทรีย์ จำนวน 80.50 ไร่

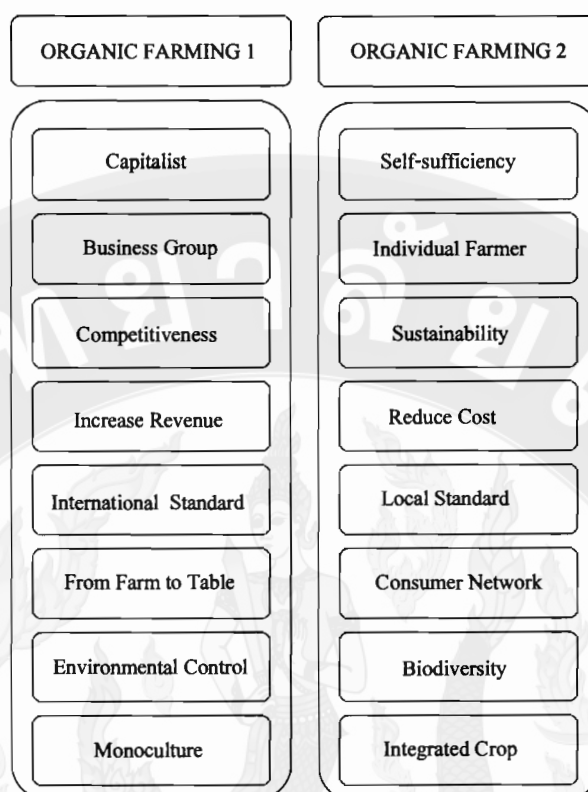
และพื้นที่ระยะปรับเปลี่ยนจำนวน 5 ไร่ (ใบรับรองมาตรฐานเกษตรอินทรีย์ หมายเลขทะเบียน ใบรับรอง GF01847) และ

บริษัทเจียเม้ง จำกัด ที่เป็นผู้ผลิตเกษตรอินทรีย์รายเดียว (ใบรับรองมาตรฐานเกษตรอินทรีย์ หมายเลขทะเบียนใบรับรอง FF08647) ผลิตข้าวหอมมะลิ 105 ในพื้นที่ที่ได้รับการรับรองมาตรฐานเกษตรอินทรีย์ จำนวน 184 ไร่ และพื้นที่ระยะปรับเปลี่ยน จำนวน 164 ไร่ เป็นต้น

รูปแบบที่ 2 ระบบการผลิตเกษตรอินทรีย์แบบผสมผสาน ระบบการผลิตเกษตรอินทรีย์ของประเทศไทยลักษณะนี้ ส่วนใหญ่เป็นการผลิตของเกษตรกรรายย่อยที่เน้นการพึ่งพาตนเอง (self-sufficiency) โดยพิจารณาถึงความมั่นคงทางอาหารของครัวเรือน สุขภาพและสิ่งแวดล้อม โดยมีผสมผสานระบบการผลิตเกษตรอินทรีย์ในหลากหลายชนิดของพืชที่ผลิตตามหลักการลดรายจ่าย (reduce cost) มีกระบวนการทำงานเป็นกลุ่มและเครือข่าย ใช้การแลกเปลี่ยนประสบการณ์เพื่อการเรียนรู้ ขณะที่ ประพัฒน์ ปัญญาชาติรักษ์ (2550) ได้ให้ความเห็นที่มีต่อรูปแบบการผลิตเกษตรอินทรีย์แบบผสมผสานกับกลไกการขับเคลื่อนไว้ว่า การผลิตรูปแบบนี้ต้องมีการทำงานร่วมกัน โดยผ่านระบบตลาดชุมชนในท้องถิ่น และมีการใช้องค์ความรู้ทางวิทยาศาสตร์เกษตรมาร่วมในกระบวนการผลิตด้วย

โดยระบบการผลิตเกษตรอินทรีย์แบบผสมผสาน ให้ความสำคัญกับความหลากหลายทางชีวภาพ (biodiversity) ที่เน้นการผลิตพืชหลายชนิดร่วมกัน (integrated crop) โดยที่ระบบการตลาดของรูปแบบนี้ ใช้การเป็นเครือข่ายและมีปฏิสัมพันธ์กับผู้บริโภค (consumer network) โดยตรง สอดคล้องกับแนวคิดของ อติศักดิ์ ศรีสรรพกิจ (2550) ที่มีมุมมองเกี่ยวกับการพัฒนาเครือข่ายร่วมกันว่า ผู้บริโภคในท้องถิ่นสามารถเข้าถึงอาหารที่ปลอดภัย เป็นธรรมชาติ มีการตรวจสอบซึ่งกันและกันภายในเครือข่าย หรือสามารถเรียกได้ว่าเป็นระบบมาตรฐานท้องถิ่น (local standard) นั้นเอง

อย่างไรก็ตาม การผลิตรูปแบบนี้มีบันไดมาตรฐานการผลิตที่สูงขึ้นตามความต้องการของตลาดได้ ซึ่งแนวคิดของ สุนัย เศรษฐบุญสร้าง (2550) ในฐานะผู้กำหนดนโยบายให้มุมมองว่าการผลิตร่วมกันในกลุ่มและเครือข่ายในปริมาณที่มาก เพื่อลดต้นทุนจากการผลิตในปริมาณที่มาก (economic of scale) ทำให้เกิดการพัฒนารูปแบบการผลิตนี้ได้ โดยการผลิตในลักษณะนี้ ทางกรมส่งเสริมการเกษตรถือว่าเป็นเป้าหมายหลักของนโยบายการส่งเสริมเกษตรอินทรีย์ในประเทศไทย (ทรงศักดิ์ วงศ์ภูมิวัฒน์, 2550) ตัวอย่างของการผลิตเกษตรอินทรีย์แบบผสมผสาน เช่น เครือข่ายของกลุ่มอิมบูญ จังหวัดเชียงใหม่ เครือข่ายของสันติอโศก เครือข่ายกลุ่มกสิกรรมไร้สารพิษ ที่ผลิตสินค้าเกษตรอินทรีย์ตามมาตรฐานท้องถิ่นระดับต่าง ๆ เป็นต้น



ภาพ 19 เปรียบเทียบรูปแบบการผลิตเกษตรอินทรีย์ในประเทศไทย (ปรับปรุงจาก เจษฎา มิ่งฉาย และปรารณนา ขศสุข, 2551: 467)

สำหรับภาพรวมของเกษตรกรที่ผลิตสินค้าเกษตรอินทรีย์ในประเทศไทยทั้งสองรูปแบบข้างต้นนั้น มีทั้งเป็นผู้ผลิตแบบฟาร์มเดี่ยวที่เป็นเกษตรกรรายย่อย และมีผู้ผลิตหลายรายรวมตัวเป็นกลุ่มแบบโครงการที่มีองค์กรพัฒนาเอกชนสนับสนุนให้เป็นกลุ่มเกษตรกร สหกรณ์ ฯลฯ โดยที่องค์กรพัฒนาเอกชนเหล่านี้ทำหน้าที่สนับสนุน ฝึกอบรมเทคนิคกระบวนการผลิต และเป็นกลไกทางการตลาดให้กับสมาชิกภายในกลุ่มอีกด้วย เช่น สถาบันชุมชนเกษตรกรรมยั่งยืน จังหวัดเชียงใหม่ ดังเช่น ความเห็นของ พฤกษ์ ยิบมันตะศิริ (2551) ที่กล่าวว่า

...สถาบันชุมชนเกษตรกรรมยั่งยืนเป็นองค์กรพัฒนาเอกชน ที่มีความเชื่อในระบบเกษตรอินทรีย์ มีหน้าที่ประสานงานระหว่างชุมชน และสร้างมาตรฐานเพื่อการพึ่งพาตนเอง มีความเชื่อในตลาดชุมชนและความเป็นอาหารถิ่น สามารถเรียกได้ว่าเป็นการสร้างระบบอาหารท้องถิ่น (local food system) ให้ชุมชนได้...

ส่วนของภาคเอกชน โดยทั่วไปมักเป็นรูปแบบที่เกษตรกรรับจ้างทำการผลิตในฟาร์มของบริษัทขนาดใหญ่ ในลักษณะของเกษตรกรตามสัญญาผูกพันที่เป็นระบบที่เกษตรกรทำสัญญากับบริษัทที่มีข้อตกลง นอกจากนั้นบริษัทยังรับผิดชอบในการขอรับการตรวจสอบรับรองมาตรฐานเกษตรอินทรีย์ ในระบบการผลิตเช่นนี้บริษัทจึงเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์การรับรองผลผลิต มิใช่ตัวเกษตรกรผู้ผลิต เป็นไปตามมุมมองของ พฤษชัยวิจิตร (2551) ที่มีต่อระบบเกษตรกรตามพันธะสัญญาของประเทศไทยว่า เกษตรกรตามพันธะสัญญาเกษตรอินทรีย์ของบริษัทในปัจจุบันทุกสิ่งทุกอย่างเป็นธุรกิจหมด เกษตรกรผู้ผลิตไม่ได้มีโอกาสเป็นหุ้นส่วน (partnership) ทั้งในการผลิตและการตลาดแต่อย่างใด รวมทั้งสัดส่วนในการแบ่งปันผลประโยชน์ไม่เคยได้รับความเป็นธรรม

ประเด็นดังกล่าวสอดคล้องกับผลการวิจัยของ นุศรา ลีมนานันท์กุล และคณะ (2549:104-105) ที่ศึกษาเกี่ยวกับเกษตรกรพันธะสัญญากับโอกาสการพัฒนาของเกษตรกรรายย่อย ในประเด็นของระดับความสัมพันธ์ขององค์กรระหว่างเกษตรกรกับบริษัท ความยืดหยุ่นในการใช้ปัจจัยการผลิตและเทคโนโลยีการผลิต หลักประกันความเสี่ยง การพึ่งพิงด้านแรงงานและการเจรจาต่อรอง

ผลการวิจัยพบว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่สามารถที่ให้การสนับสนุนด้านข้อมูล ที่ช่วยสนับสนุนด้านการตัดสินใจกับเกษตรกรด้านการผลิตรวมถึงการเป็นตัวกลางในการทำธุรกิจระหว่างเกษตรกรและบริษัทซึ่งเกษตรกรยังคงดำเนินการธุรกิจเอง ประกอบกับการขาดทักษะด้านการบริหารจัดการฟาร์ม การลงทุนของเกษตรกร ถึงแม้ว่าการรวมกลุ่มจะสามารถสร้างมิติใหม่ แต่กระบวนการเรียนรู้ของเกษตรกรมีความสำคัญต่อความยั่งยืนในอนาคตของเกษตรกรรายย่อยต่อการทำเกษตรพันธะสัญญา ที่เกษตรกรตกเป็นเบี้ยล่างขาดการต่อรองกับบริษัทได้ ภายใต้ข้อจำกัดเหล่านี้ถ้าไม่ได้รับการแก้ไขก็ยากที่นำไปสู่ความยั่งยืนและนำไปสู่นโยบายการแก้ไขปัญหาคาความยากจนของเกษตรกรรายย่อย โดยเฉพาะภายใต้ระบบเกษตรพันธะสัญญา

ทั้งนี้ จากการประเมินของสหกรณ์กรีนเนทฯ เกี่ยวกับจำนวนพื้นที่การผลิตเกษตรอินทรีย์ของประเทศไทยพบว่า ในปี พ.ศ. 2548 มีการขยายตัวการผลิตเพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ. 2547 เป็น 135,634.33 ไร่ หรือคิดเป็น 0.103 เปอร์เซ็นต์ของพื้นที่เกษตรกรรมรวมทั้งประเทศที่มีอยู่ 131,270,000 ไร่ โดยมีฟาร์มเกษตรอินทรีย์ 7,186 แห่ง คิดเป็น 0.141 เปอร์เซ็นต์ จากจำนวนฟาร์มทั้งหมด ประมาณ 5,100,000 แห่ง โดยมีการผลิตข้าวมากเป็นอันดับหนึ่ง คือ 108,302 ไร่ รองลงมาคือพืชผัก 14,844 ไร่ และพืชไร่เป็นลำดับที่สาม 6,731 ไร่ ตามลำดับ (ตาราง 15)

ขณะที่ข้อมูลการผลิตเกษตรอินทรีย์ในพื้นที่ภาคเหนือ พบว่าพื้นที่ที่ได้รับการรับรองมาตรฐานเกษตรอินทรีย์มีจำนวนที่แตกต่างกันตามชนิด ประเภท มาตรฐาน และองค์กรผู้รับรอง

มาตรฐาน เช่น จำนวนเกษตรกรและพื้นที่ที่ได้รับการรับรองมาตรฐานจากสำนักงานมาตรฐานเกษตรอินทรีย์ (มกท.) ข้อมูล ณ เดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2551 มีจำนวนทั้งสิ้น 5 ราย มีพื้นที่เกษตรอินทรีย์ 822.84 ไร่ และพื้นที่อยู่ในระยะปรับเปลี่ยนสู่เกษตรอินทรีย์ 183.23 ไร่ (สำนักงานมาตรฐานเกษตรอินทรีย์, 2552) สำหรับผู้ที่ได้รับการรับรองผู้ผลิตพืชอินทรีย์ (Organic Thailand) กรมวิชาการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ในพื้นที่ภาคเหนือมีจำนวนทั้งสิ้น 359 ราย จากผู้ได้รับการรับรองทั่วประเทศ 1,487 ราย คิดเป็น 24.38 เปอร์เซ็นต์ ทางด้านผู้ผลิตปัจจัยการผลิตพืชอินทรีย์ที่เกี่ยวข้องกับการผลิต ปุ๋ยอินทรีย์ ยิบซัม และแคลเซียมซัลเฟต ที่ได้รับการรับรองในภาคเหนือ มีจำนวน 3 ราย โดยมีผู้ประกอบการแปรรูปพืชอินทรีย์จำนวน 1 ราย คือ บริษัทลานนาไพรไบโอติก จำกัด จังหวัดเชียงใหม่ ที่ดำเนินการธุรกิจเกี่ยวกับสมุนไพร (กรมวิชาการเกษตร, 2552) สำหรับข้อมูลของกรมพัฒนาที่ดินเกี่ยวกับฐานข้อมูลเกษตรอินทรีย์ 100 เปอร์เซ็นต์ โดยในปี พ.ศ. 2550 จำแนกตามรายจังหวัด พบว่าในพื้นที่ 17 จังหวัดภาคเหนือมีเกษตรกรจำนวน 376 ราย มีจำนวนพื้นที่รวม 5,451.05 ไร่ ที่เป็นพื้นที่ผลิตเกษตรอินทรีย์ (กรมพัฒนาที่ดิน, 2552) เป็นต้น

ตาราง 15 พื้นที่เกษตรอินทรีย์ในประเทศไทยจำแนกตามชนิดพืช ระหว่างปี พ.ศ. 2541-2548

ปี พ.ศ.	พื้นที่การผลิต (ไร่)					รวม
	ข้าว	พืชไร่	ผัก	ผลไม้	อื่นๆ	
2541	6,281.41		-	-	-	6,281.41
2542	5,510.13		-	-	-	5,510.13
2543	7,005.26		3,518.75		-	10,524.01
2544	9,900.50		3,518.75		-	13,419.25
2545	32,841.27		22,382.30		768.75	55,992.32
2546	46,719.33		22,260.64		768.75	69,748.72
2547	52,182.75	7,859.79	13,283.60	12,777.00	768.75	86,871.89
2548	108,302.02	6,731.20	14,844.76	4,995.35	761.00	135,634.33

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2550)

2.2 ด้านการตลาด ในปี พ.ศ. 2535 ผู้ประกอบการด้านสินค้าสุขภาพ เช่น สหกรณ์กรีนเนท เครือข่ายอิมมูญ มูลนิธิสันติอโศก ได้เปิดร้านค้าปลีกผลิตภัณฑ์สุขภาพและสิ่งแวดลอมขึ้น ทำให้เกิดกระแสการตื่นตัวของผู้บริโภคที่รักสุขภาพและห่วงใยสภาพแวดลอมเพิ่มขึ้น จากข้อมูลด้านการตลาดในปี พ.ศ. 2539 มีร้านค้าปลีกที่จำหน่ายผลิตภัณฑ์อาหารเพื่อ

สุขภาพหรือร้านกรีน (green shop) ในประเทศไทยจำนวน 32 ร้าน ผลประกอบการธุรกิจของร้านดังกล่าวค่อนข้างประสบปัญหา เนื่องจากผู้ประกอบการขาดทักษะด้านการบริหารธุรกิจค้าปลีก โดยมุ่งแต่จำหน่ายเฉพาะกลุ่มลูกค้ารักสุขภาพทำให้ผู้ประกอบการไม่มีกำไร ประกอบกับวิกฤติเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 ทำให้ธุรกิจกลุ่มนี้ประสบปัญหาด้วยเช่นกัน ดังนั้นในปี พ.ศ. 2546 จึงมีข้อมูลว่าในประเทศไทยร้านกรีนเหลือเพียง 15 ร้าน เท่านั้น ต่อมาในปี พ.ศ. 2543 ตลาดสินค้าเกษตรอินทรีย์เริ่มขยายเข้าสู่ตลาดการค้าสมัยใหม่ (modern trade) เพิ่มขึ้น โดยมีการกระจายผลผลิตเกษตรอินทรีย์เข้าสู่ซูเปอร์มาร์เก็ตและห้างสรรพสินค้าขนาดใหญ่ ส่งผลให้ช่องทางการจำหน่ายได้เปลี่ยนแปลงจากร้านกรีนไปเป็นตลาดการค้าสมัยใหม่ ทำให้ผู้ประกอบการต้องเร่งสร้างความแตกต่างในตัวสินค้าของตนเองให้มากขึ้น โดยเฉพาะเรื่องของมาตรฐานและความปลอดภัยแก่ผู้บริโภค ผู้ประกอบการเหล่านี้จึงมุ่งเน้นมาสู่การรับรองมาตรฐานในตัวสินค้าที่จำหน่ายให้มีคุณภาพเป็นที่เชื่อถือได้และเพื่อเป็นตัวเลือกที่แตกต่างสำหรับผู้บริโภค

ปัญหาหลักด้านการตลาดในส่วนของผู้บริโภคที่ตามมาคือ ความสับสนในเรื่องของการจำแนกความแตกต่างระหว่างมาตรฐานเกษตรอินทรีย์ และอาหารสุขภาพชนิดอื่น รวมทั้งความหลากหลายของตรารับรองมาตรฐานที่มีเป็นจำนวนมาก ทั้งสินค้าเกษตรอินทรีย์ สินค้าอาหารปลอดภัย สินค้าสุขภาพ ทำให้ผู้บริโภคไม่มั่นใจถึงคุณภาพภายใต้ตรารับรองมาตรฐานที่แตกต่างกัน ขณะที่ความเห็นของ เจริญวิทย์ เสน่หา (2551) ผู้เป็นกลไกสำคัญด้านนโยบายเกษตรอินทรีย์ ของสำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กล่าวว่า การมีหลายมาตรฐานของสินค้าเกษตรอินทรีย์นั้น ก็เพราะผู้บริโภคก็มีความหลากหลายระดับ แต่ละมาตรฐานก็มีวิธีคิด แนวทางปฏิบัติที่ต่างกันไป ไม่จำเป็นต้องเป็นมีความเหมือนกันทุกอย่าง (homogeneity)

แต่การควบคุม ตรวจสอบ และการรับรองตามมาตรฐานเกษตรอินทรีย์ในมุมมองของภาคเอกชนที่ดำเนินธุรกิจด้านเกษตรอินทรีย์นั้น จารึก ปรมาณนท์ (2551) ให้ความเห็นว่าภาคเอกชนหรือสถาบันใดๆ ในประเทศไทยจะออกมาตรวจสอบรับรองมาตรฐานดังกล่าวก็สามารถทำได้ แต่ต้องได้รับคำยินยอมจากหน่วยงานของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสียก่อน อีกทั้งปัญหาการขาดการบันทึกข้อมูลทางสถิติทางการตลาดไว้อย่างเป็นระบบ ประเด็นนี้จึงส่งผลต่อความแม่นยำของการประเมินมูลค่าของสินค้าในตลาดเกษตรอินทรีย์ที่จะสามารถนำไปใช้ในการวางแผนการตลาดได้อย่างมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับแนวคิดของ วัลลภ พิชญพงศ์ศา (2551) นายกสมาคมการค้าเกษตรอินทรีย์ไทย ที่ให้เหตุผลของการจัดทำระบบฐานข้อมูลเกี่ยวกับเกษตรอินทรีย์ไทยว่า เป็นสิ่งหนึ่งที่จะช่วยหนุนเสริมให้การทำงานตามนโยบายเกษตรอินทรีย์ได้ดียิ่งขึ้น โดยเฉพาะฐานข้อมูลเกี่ยวกับผู้ผลิต ผู้ประกอบการ และผู้บริโภค เพื่อให้ทราบถึงสถานภาพของการทำเกษตรอินทรีย์ในประเทศไทยว่า ใครทำอะไรอยู่ที่ไหนและปริมาณเท่าไร และยังสามารถใช้

ข้อมูลเหล่านี้ในการเชื่อมโยงผู้ผลิต ตลาด และผู้บริโภคได้ ซึ่งจะก่อให้เกิดการแลกเปลี่ยน ซื้อขาย และบริโภคผลิตภัณฑ์เกษตรอินทรีย์มากขึ้น ขณะที่ ชมชวน บุญระหงษ์ (2551) กล่าวถึงเรื่องเดียวกันว่า ฐานข้อมูลด้านเกษตรอินทรีย์ในระดับพื้นที่เป็นตัวชี้วัดความสำเร็จของการพัฒนาระบบเกษตรอินทรีย์ ถ้ามีความสมบูรณ์ของฐานข้อมูลมากเท่าไรจะทำให้การผลิต การตลาดทันต่อสถานการณ์เท่านั้น เพราะอำนาจในข้อมูลคำก็ทำให้การรู้เท่าทันหรือการรับรู้ต่ำไปด้วย

สำหรับข้อมูลเกี่ยวกับมูลค่าผลผลิตของสินค้าเกษตรอินทรีย์ของประเทศไทย (ตาราง 16) จากการประมาณการของสหกรณ์กรีนเนท / มูลนิธิสายใยแผ่นดินพบว่า ในปี พ.ศ. 2546 มีมูลค่าของผลผลิตเกษตรอินทรีย์ทั่วประเทศโดยรวม ประมาณ 375.13 ล้านบาท และเพิ่มขึ้นเป็น 608.79 ล้านบาท และ 920.36 ล้านบาท ในปี พ.ศ. 2547 และ พ.ศ. 2548 ตามลำดับ โดยผลผลิตที่มีมูลค่ามากที่สุดในปี พ.ศ. 2548 คือ ผลผลิตข้าว 534 ล้านบาท รองลงมาคือ ผักและสมุนไพร 255 ล้านบาท ตามลำดับ จากข้อมูลที่น่าเสนอข้างต้นทำให้เห็นได้ว่าทั้งปริมาณและมูลค่าของสินค้าเกษตรอินทรีย์ของประเทศไทยเพิ่มขึ้นอย่างมากต่อเนื่องทุกปี

ตาราง 16 ปริมาณและมูลค่าผลผลิตเกษตรอินทรีย์จำแนกตามชนิดพืช ระหว่างปี พ.ศ. 2546-2548

ผลผลิต ของประเทศ ไทย	พ.ศ. 2546		พ.ศ. 2547		พ.ศ. 2548	
	ปริมาณ (ตัน)	มูลค่า (ล้านบาท)	ปริมาณ (ตัน)	มูลค่า (ล้านบาท)	ปริมาณ (ตัน)	มูลค่า (ล้านบาท)
ข้าว	7,007.90	210.24	7,827.41	313.10	18,960.38	534.75
พืชไร่			1,571.96	55.02	2,040.92	45.16
ผัก/สมุนไพร	2,671.28	160.28	2,656.73	159.40	4,618.18	255.83
ผลไม้			3,833.10	76.66	3,746.51	74.93
อื่นๆ	76.88	4.61	76.88	4.61	49.11	9.69
รวม	9,756.05	375.13	15,966.08	608.79	29,415.10	920.36

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2550)

2.3 ด้านมาตรฐานเกษตรอินทรีย์ ระบบมาตรฐานของเกษตรอินทรีย์ในประเทศไทยมีหลายระดับ ตั้งแต่มาตรฐานระดับท้องถิ่นจนถึงมาตรฐานระดับสากล โดยมาตรฐานเหล่านี้จัดทำขึ้นเพื่อเป็นการสร้างความน่าเชื่อถือ และความไว้วางใจให้กับผลผลิตของผู้ผลิต และเพื่อเป็นเครื่องมือทางการตลาดสำหรับการสร้างความมั่นใจให้กับผู้บริโภค จากการศึกษามาตรฐานเกษตรอินทรีย์ในประเทศไทยในปัจจุบัน สามารถจำแนกระดับของมาตรฐานได้ดังนี้

2.3.1 มาตรฐานเกษตรอินทรีย์ระดับท้องถิ่น เป็นมาตรฐานที่กลุ่มเกษตรกรผู้ผลิต หรือเครือข่ายรวมตัวกันพัฒนาขึ้นตามความต้องการของสมาชิกและองค์กรพัฒนาเอกชน เช่น มาตรฐานเกษตรอินทรีย์ภาคเหนือ (มอน.) และมาตรฐานเกษตรอินทรีย์สุรินทร์ (มก.สร.) เป็นต้น

2.3.2 มาตรฐานเกษตรอินทรีย์ระดับประเทศ เป็นมาตรฐานที่หน่วยงานของภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับเกษตรอินทรีย์พัฒนาขึ้น มีจุดมุ่งหมายใช้เป็นมาตรฐานในระดับประเทศ เช่น มาตรฐานการผลิตพืชอินทรีย์ของกรมวิชาการเกษตร (Organic Thailand) และมาตรฐานเกษตรอินทรีย์ (Q-premium) ของสำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ เป็นต้น

2.3.3 มาตรฐานเกษตรอินทรีย์ระดับสากล เป็นมาตรฐานที่องค์กรเอกชนพัฒนาให้เป็นไปตามมาตรฐานเกษตรอินทรีย์ในระดับสากล โดยมีเป้าหมายเพื่อการส่งสินค้าออกต่างประเทศ เช่น มาตรฐานของสำนักงานมาตรฐานเกษตรอินทรีย์ (มกท.) โครงการตรวจสอบการรับรอง BCS Oko-Garantie GmbH บริษัท พีแอนเอชเอโกสคอนโทรล จำกัด (ระบบ SKAL International) ตลอดจนมาตรฐานของหน่วยงานตรวจสอบรับรองมาตรฐานเกษตรอินทรีย์ของประเทศต่าง ๆ เช่น Bio Agri Cert จากประเทศอิตาลี Soil Association จากประเทศอังกฤษ IMO จากประเทศสวีเดน เอลด์กับเยอรมัน Demeter จากประเทศเยอรมัน และ OMIC จากประเทศญี่ปุ่น เป็นต้น

การดำเนินการรับรองมาตรฐานเกษตรอินทรีย์ในประเทศไทยนั้น มีทั้งที่ดำเนินการของภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชนควบคู่กัน โดยที่หน่วยงานของภาครัฐ เช่น มกอช. และกรมวิชาการเกษตรนั้น ยังไม่สามารถยกระดับให้เป็นองค์กรรับรองหน่วยตรวจสอบมาตรฐานเกษตรอินทรีย์ในระดับสากลได้ ยังคงให้การรับรองเฉพาะการผลิตเกษตรอินทรีย์ในประเทศไทยเท่านั้น ส่วนการรับรองมาตรฐานเกษตรอินทรีย์ของภาคเอกชนที่มีการตรวจรับรองมาตรฐานเกษตรอินทรีย์ในระดับสากลให้กับเกษตรกรได้ เช่น สำนักงานมาตรฐานเกษตรอินทรีย์ (มกท.) และบริษัทเอกชนต่าง ๆ

สำหรับในภาคประชาชนมาตรฐานในระดับท้องถิ่น เช่น มาตรฐานเกษตรอินทรีย์ภาคเหนือ และมาตรฐานเกษตรอินทรีย์สุรินทร์ ดำเนินการได้ผลดีมีการขยายการรับรองให้สมาชิกทั้งการบริโภคและการจำหน่ายต่างประเทศ และมีการพัฒนามาตรฐานอื่นเพิ่มเติมในแต่ละพื้นที่อย่างต่อเนื่อง โดยที่มาตรฐานที่ดีที่สุดคือมาตรฐานคุณธรรม เพราะมีการตรวจสอบซึ่งกันและกันภายในกลุ่มและเครือข่าย (เจริญวิทย์ เสน่หา, 2551) เช่นเดียวกับ พฤกษ์ ยิบมันตะศิริ (2551) กล่าวว่า สิ่งสำคัญและได้ผลมากกว่าการสร้างตราสัญลักษณ์คือ เรื่องของการตรวจสอบย้อนกลับ

ไม่ว่าเป็นเบอร์โทรศัพท์ ที่อยู่ ถือว่าเป็นการรับรองชั้นสูง สามารถทวนสอบย้อนกลับได้ โดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย ยกเว้นว่าสินค้านั้นๆ ต้องการส่งออกนอกประเทศ

จากผลการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานเกษตรอินทรีย์ ในเอกสารนโยบายสาธารณะ เพื่อความปลอดภัยด้านอาหารและเศรษฐกิจการค้าที่ยั่งยืน จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2550:119-120) กับผลการศึกษาโครงการศึกษาเพื่อติดตามและผลักดันยุทธศาสตร์การพัฒนาสินค้าเกษตรอินทรีย์ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2550: 2-55 - 2-58) พบประเด็นที่น่าสนใจตรงกันคือ การตรวจรับรองมาตรฐานสินค้าเกษตรอินทรีย์นั้นควรให้เป็นบทบาทของภาคเอกชน โดยที่หน่วยงานภาครัฐควรเป็นผู้สนับสนุนการพัฒนาศักยภาพของภาคเอกชนและเกษตรกรในการยกระดับมาตรฐานการตรวจรับรองให้ทันสมัยตามระบบสากล ทั้งนี้หน่วยงานภาครัฐนั้นไม่จำเป็นต้องดำเนินการตรวจรับรองสินค้าเกษตรอินทรีย์แต่อย่างใดเพื่อจะ ทำให้การพัฒนาด้านมาตรฐานเป็นไปได้ดีกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

สาระสำคัญด้านการเกษตรในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และนโยบายของรัฐบาลระหว่างปี พ.ศ. 2535-2549

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ถือว่าเป็นแผนแม่บทสำหรับการพัฒนาประเทศไทยในช่วงที่ผ่านมาโดยตลอด สาระสำคัญด้านการเกษตรที่ปรากฏในแผนพัฒนาฯ ได้นำไปใช้ในการกำหนดทิศทางและแนวทางการพัฒนาประเทศ อีกทั้งสาระสำคัญในคำแถลงนโยบายของคณะรัฐบาลในฐานะของฝ่ายบริหาร ที่เข้ามาปฏิบัติหน้าที่กำหนดแนวทางการบริหารราชการแผ่นดินได้กำหนดนโยบายการบริหารจัดการเพื่อเป็นแนวทางให้หน่วยงาน และองค์กรที่เกี่ยวข้องได้นำไปถือปฏิบัติตามพันธกิจของหน่วยงานและองค์กรนั้น ๆ ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่าทิศทางการพัฒนาประเทศจึงมีที่มาหลักๆ จากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และนโยบายของรัฐบาลนั่นเอง

ดังนั้นผลการศึกษาในส่วนนี้ จึงใช้ข้อมูลที่ได้มาจากการสังเคราะห์เอกสารวิชาการเรื่องเกษตรอินทรีย์: นโยบายภาครัฐ โดย วิริยะ คล้ายแดง (2549) และ เปรียบเทียบนโยบาย 6 รัฐบาล โดย นิพัทธ์ สระฉันทพงษ์ (2549) สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ผลการศึกษาพัฒนาการเงื่อนไข และแนวโน้มของกระบวนการนโยบายสาธารณะด้านการเกษตร ของ สมบูรณ์ เจริญจิระตระกูล และคณะ (2548) และข้อมูลจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในระหว่างปี พ.ศ. 2535-2549 โดยจำแนกการนำเสนอข้อมูลออกเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนแรก เป็นการนำเสนอสาระสำคัญด้านการเกษตรของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ฉบับที่ 7-9 (พ.ศ. 2535-2549) และส่วนที่สอง เป็นการนำเสนอสาระสำคัญด้านการเกษตร จากคำแถลงนโยบายรัฐบาล ชุดที่ 50-55 (พ.ศ. 2535-2549) ดังรายละเอียด คือ

1. สาระสำคัญทางการเกษตรในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ที่นำมาศึกษาสาระสำคัญทางการเกษตรเพื่อสังเคราะห์ไปเชื่อมโยงกับนโยบายเกษตรอินทรีย์นั้น ประกอบด้วย แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) และฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549) โดยมีสาระสำคัญดังนี้

1.1 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 นี้ มีแนวความคิดของกระแสการพัฒนาที่ยั่งยืน (sustainable development) โดยมีความตระหนักถึงผลของอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศที่อยู่ในระดับสูงในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา และนำไปสู่ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อันเนื่องมาจากการใช้ทรัพยากรและปัจจัยการผลิตจำนวนมาก การขาดประสิทธิภาพในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะระบบการผลิตทางเกษตรที่ผ่านมาได้ซ้ำเติมให้ทรัพยากรธรรมชาติเสื่อมโทรมลงอย่างรวดเร็ว แนวความคิดของกระแสการพัฒนาที่ยั่งยืนจึงได้มาเป็นแนวคิดของการจัดทำแผนฉบับนี้

กระแสการพัฒนาที่ยั่งยืนในระดับสากลก่อตัวขึ้นเมื่อการประชุมสุดยอดเรื่องสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาที่เมืองริโอ เดอ จาเนโร ประเทศบราซิลในปี พ.ศ. 2535 โดยเฉพาะปฏิญญาสากลวาระ 21 (Agenda 21) ได้กลายเป็นแม่บทสำหรับการพัฒนาที่ยั่งยืน ประเด็นเรื่องเกษตรยั่งยืนและการพัฒนาชนบท (Sustainable Agriculture and Rural Development: SARD) ถูกบรรจุไว้ในบทที่ 14 ของ Agenda 21 ซึ่งได้เรียกร้องให้แต่ละประเทศมีการปรับปรุงด้านการพัฒนาเกษตร สิ่งแวดล้อม และนโยบายเศรษฐกิจมหภาค ทั้งในระดับชาติและนานาชาติที่เกื้อหนุนต่อการพัฒนาเกษตรที่ยั่งยืนและการพัฒนาชนบท เป้าหมายที่สำคัญคือ การเพิ่มผลผลิตอาหารที่ปลอดภัยที่ยั่งยืนและนำไปสู่ความมั่นคงทางอาหาร ซึ่งครอบคลุมสิทธิการเข้าถึงอาหารที่มีคุณภาพอย่างทั่วถึง การสร้างงานและรายได้เพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยมีเครื่องมือในการดำเนินงานที่สำคัญคือ นโยบายและการปฏิบัติการเกษตร การมีส่วนร่วมของผู้ที่เกี่ยวข้องหลายภาคส่วน การกระจายรายได้ การอนุรักษ์ทรัพยากรดินและน้ำ และการจัดการปัจจัยการผลิตอย่างเหมาะสม

สาระจากปฏิญญาสากลดังกล่าวทำให้แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 ให้ความสำคัญต่อความสมดุลของการพัฒนาในทุก ๆ ด้าน คือ จะรักษาความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในอัตราที่เหมาะสมและมีเสถียรภาพควบคู่ไปกับการกระจายรายได้ที่เป็นธรรม พร้อมทั้งมุ่งเน้นการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้มีความสามารถในการพึ่งตนเองมากขึ้น และพัฒนาคุณภาพชีวิตสิ่งแวดล้อมตลอดจน

อนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติให้เสื่อมโทรมลง ในขณะเดียวกันได้นำหลักการจากปณิญาสาทคือ ผู้สร้างปัญหามลพิษจะต้องเป็นผู้รับภาระในการบำบัดและกำจัดมลพิษ (polluters pay policy) มาใช้

สาระสำคัญของ Agenda 21 บทที่ 14 ว่าด้วยเกษตรยั่งยืนและพัฒนาชนบทมีการดำเนินการอย่างต่อเนื่องโดยภาคประชาชนและองค์กรพัฒนาเอกชนตั้งแต่แผนพัฒนาฉบับที่ 7 8 และ 9 โดยเฉพาะในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 ปรากฏกระแสการเรียกร้องความเป็นประชาธิปไตย การมีส่วนร่วม สิทธิชุมชนในการเข้าถึงบริการและการจัดการทรัพยากร เกิดขึ้นหลายครั้งและถือเป็นกระบวนการสร้างความตระหนักและเรียนรู้ร่วมกัน สร้างความเข้าใจร่วมกันเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน แต่เป็นที่น่าเสียดายที่หน่วยงานภาครัฐไม่ได้ให้ความสำคัญเท่าที่ควรในบทบาทชุมชนท้องถิ่น และผลการสร้างสมรรถนะชุมชนขององค์กรพัฒนาเอกชนในช่วงนั้น

อย่างไรก็ตาม ผลงานวิจัยของโครงการวิจัยหลัก และโครงการพัฒนานาถเล็กขององค์กรพัฒนาเอกชนในพื้นที่ดังกล่าว ได้พัฒนาเนื้อหาหลักการเชิงประจักษ์ และในขณะเดียวกันได้พัฒนาคนในท้องถิ่น ซึ่งระยะต่อมามีความพร้อมและสามารถเจรจาต่อรองกับภาครัฐในการกำหนดแผนชุมชนและประเด็นการพัฒนาท้องถิ่นได้อย่างดี ดังเช่นการดำเนินงานของโครงการนำร่องของมูลนิธิเกษตรกรรมยั่งยืนในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ที่ทำให้ปรัชญา หลักการ และสาระของเกษตรกรรมยั่งยืนถูกนำเสนอเป็นนโยบายของรัฐในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 และ 9 ในช่วงเวลาถัดมา

1.2 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) นับเป็นแผนพัฒนาฯ ฉบับแรก ที่มีการระดมความคิดเห็นในระดับพื้นที่จนถึงระดับชาติจากทุกภาคส่วนทุกสาขาอาชีพ เป็นแผนชี้ทิศทางการพัฒนาประเทศในทศวรรษต่อไปที่เน้นการพัฒนาในลักษณะที่เป็นกระบวนการเพื่อปรับเปลี่ยนทิศทางการพัฒนาแบบแยกส่วนมาเป็นแบบบูรณาการที่มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงซึ่งกันและกันอย่างเป็นระบบ ยุทธศาสตร์และแนวทางการในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 เป็นการชี้ทิศทางการพัฒนาประเทศในระยะยาว อันประกอบด้วย 7 ยุทธศาสตร์ คือ 1) การเน้นศักยภาพของคน 2) การพัฒนาสภาพแวดล้อมของสังคมให้เอื้อต่อการพัฒนาคน 3) การเสริมสร้างศักยภาพการพัฒนาของภูมิภาคและชนบท เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนอย่างทั่วถึง 4) การพัฒนาสมรรถนะทางเศรษฐกิจ เพื่อสนับสนุนการพัฒนาคนและคุณภาพชีวิต 5) การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 6) การพัฒนาประชาธิปไตย เพื่อการพัฒนาภาครัฐให้มีสมรรถนะและพันธกิจหลักในการเสริมสร้างศักยภาพ และสมรรถนะของคน และมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศ และ 7) การบริหารจัดการเพื่อให้มีการนำแผนพัฒนาฯ ไปดำเนินการให้เกิดผลในภาคปฏิบัติ โดยต้องนำยุทธศาสตร์และแนวทางดังกล่าวข้างต้นไปใช้เป็นกรอบกำหนดแผนงานโครงการ และมาตรการของหน่วยงาน

อย่างไรก็ตามบทเรียนด้านระบบการผลิตเกษตรแผนใหม่จากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 ทำให้รัฐบาลตระหนักว่าเกษตรกรยากจนลง คุณภาพชีวิตของเกษตรกรที่ใช้รูปแบบการเกษตรที่ใช้สารเคมีแยะลง ตลอดจนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรมลงเป็นลำดับ ดังนั้นนโยบายสาธารณะด้านการเกษตรในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) ที่เน้นด้านการพัฒนาที่ยั่งยืนจึงกำหนดนโยบายไว้อย่างชัดเจนในข้อ 1 ว่า ปรับโครงสร้างการเกษตรตามแนวทางเกษตรยั่งยืน ได้แก่ เกษตรธรรมชาติ เกษตรอินทรีย์ เกษตรผสมผสาน และวนเกษตร เพื่อลดค่าใช้จ่ายในการผลิต ลดความเสี่ยงด้านราคา และฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม

อีกทั้งมีการกำหนดเป้าหมายในการขยายพื้นที่ปรับโครงสร้างการเกษตรแบบยั่งยืนไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ของพื้นที่เกษตรทั้งหมด หรือประมาณ 25 ล้านไร่

การเกิดวิกฤตเศรษฐกิจเมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม พ.ศ.2540 ส่งผลให้รัฐบาลรวมทั้งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ต้องปรับนโยบายการพัฒนาการเกษตรโดยคณะรัฐมนตรีเห็นชอบในหลักการให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ดำเนิน โครงการสนับสนุนระบบการเกษตรยั่งยืนและเกษตรกรยากจน และโครงสร้างการบริหารของโครงการนำร่องเพื่อพัฒนาเกษตรกรรมยั่งยืนของเกษตรกรรายย่อย (พ.ศ.2541-2544) และในวันที่ 16 พฤษภาคม พ.ศ. 2543 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบให้ดำเนินโครงการนำร่องฯ โดยให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จัดสรรงบประมาณสนับสนุนการดำเนินงาน ปีงบประมาณ 2544-2546 ในวงเงิน 633 ล้านบาท (มูลนิธิเกษตรกรรมยั่งยืน, 2547: 9) อีกทั้งกำหนดมาตรการด้านการลดความเสี่ยงของเกษตรกรรายย่อย โดยเน้นกิจกรรมเกษตรแบบผสมผสาน การเกษตรแบบยั่งยืน และเกื้อหนุนการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ตลอดจนการเกษตรทฤษฎีใหม่ตามแนวพระราชดำริไว้ในแผนปรับโครงสร้างทางการเกษตร

จากการดำเนินงานโครงการนำร่องเพื่อพัฒนาเกษตรกรรมยั่งยืนของเกษตรกรรายย่อยที่ประสานการดำเนินงานโดยองค์กรพัฒนาเอกชน สมาชิกเครือข่ายเกษตรกรรมยั่งยืนได้มีการทบทวนบทเรียน และแลกเปลี่ยนประสบการณ์การดำเนินงานในหลายระดับทั้งเวทีในพื้นที่และระดับชาติมาโดยตลอดนั้น แต่มีผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในหน่วยงานต่างๆ ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มิได้รับรู้ถึงเรื่องราวของโครงการดังกล่าวแต่อย่างใด จึงอาจเป็นผลให้การปฏิบัติงานในด้านเกษตรยั่งยืนและการจัดการทรัพยากรของประเทศไทยไม่ก้าวหน้าเท่าที่ควรในแผนพัฒนาฯ ฉบับนี้

ในช่วงเวลาเดียวกันของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 พบปรากฏการณ์ของกลุ่มทำงานเพื่อเคลื่อนไหวทางสังคมที่มาร่วมกิจกรรม ทั้งจากข้าราชการ นักวิชาการอิสระ เกษตรกร ฯลฯ โดยใช้การปรับวิธีคิดในระดับกลุ่มของชุมชนผ่านการนำประเด็นเรื่องของภูมิปัญญาท้องถิ่นและอาหารท้องถิ่นเป็นอาหารประจำชาติที่ควรได้รับการสนับสนุนมาเป็นประเด็นสำคัญในการดำเนิน

กิจกรรม เช่น สำนักงานสนับสนุนการพัฒนายุทธศาสตร์แห่งชาติด้านอาหาร (สยอ.) ที่ได้ดำเนินงานควบคู่กับองค์กรภาครัฐ โดยจัดกิจกรรมทางวิชาการเพื่อสะท้อนความหลากหลายของอาหารประจำถิ่น ความสัมพันธ์ระหว่างความปลอดภัยของอาหารกับความมั่นคงทางอาหาร และประเด็นเรื่องอริปไตยทางอาหาร ทั้งหมดนี้ปรากฏขึ้นจากฐานของประเทศไทยในด้านเกษตรผสมผสาน เกษตรกรรมยั่งยืน ที่อาศัยความหลากหลายทางชีวภาพประจำถิ่นเป็นฐานทรัพยากรของการผลิต โดยเป้าหมายเพื่อมุ่งหวังการเปลี่ยนวิถีคิดขององค์กรภาครัฐมาให้ความสำคัญกับการพัฒนาด้านการเกษตรอย่างเป็นระบบ

อย่างไรก็ตาม ในส่วนของการพัฒนาด้านการเกษตรของภาครัฐที่ถูกมองว่าเป็นการพัฒนาแบบแยกส่วนนั้น โดยเฉพาะในระดับพื้นที่การทำงานในระบบเกษตรตำบลได้ถูกปรับเปลี่ยนและจัดตั้งศูนย์ถ่ายทอดและบริการเทคโนโลยีประจำตำบล (Tambon Technology Transfer and Service Center: TTC) โดยในระยะแรกเกษตรอำเภอเป็นประธานศูนย์ และเกษตรตำบลเป็นเลขานุการศูนย์ ต่อมาได้ปรับเปลี่ยนโครงสร้างการบริหารโดยให้ชุมชนเป็นเจ้าของศูนย์สมาชิกในองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นประธานศูนย์และเกษตรตำบลเป็นเลขานุการศูนย์ ในหลักการแล้วศูนย์ถ่ายทอดฯ จะเป็นสถานีการด้านการวางแผนพัฒนาเกษตรตำบลให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเกษตรตำบลซึ่งเป็นนักวิชาการส่งเสริมการเกษตร สังกัดกรมส่งเสริมการเกษตรเป็นผู้ประสานงานกับหน่วยงานสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในด้านบริการทางวิชาการและวัสดุอุปกรณ์การผลิตของโครงการต่างๆ ที่กระจายสู่พื้นที่ เพื่อให้มิติของการบูรณาการการปฏิบัติงานเป็นรูปธรรมนั้น สิ่งที่ได้จากการดำเนินงานในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ก็มีได้ปรากฏผลอย่างที่ตั้งไว้เท่าที่ควร

1.3 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549) แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 เป็นแผนที่อัญเชิญแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงตามพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ มาเป็นปรัชญานำทางการพัฒนาของชาติ โดยยึดหลักทางสายกลางนำไปสู่การพัฒนาที่สมดุล มีคุณภาพ และยั่งยืนภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์

แผนยุทธศาสตร์ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 นี้ จึงมีการดำเนินการต่อเนื่องจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 โดยยังคงยึดคนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา และให้ความสำคัญกับการพัฒนาที่สมดุลทั้งตัวคน สังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม โดยแผนนี้มีวัตถุประสงค์หลัก 4 ประการ คือ 1) เพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจให้มีเสถียรภาพและภูมิคุ้มกัน 2) เพื่อวางรากฐานการพัฒนาประเทศให้เข้มแข็ง ยั่งยืน สามารถพึ่งตนเองได้อย่างรู้เท่าทันโลก 3) เพื่อให้เกิดการบริหารจัดการที่ดีในสังคมไทยทุกระดับ และ 4) เพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนและเพิ่มศักยภาพและโอกาสของคนไทยในการพึ่งพาตนเอง

วัตถุประสงค์เหล่านี้ หากใช้เป็นเกณฑ์ในการประเมินศักยภาพของชุมชนที่ปฏิบัติแบบเกษตรกรรมยั่งยืนตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงของชุมชนต้นแบบต่างๆ ในประเทศไทย เช่น กลุ่มอินแปลง ชุมชนไม้เรียง ฯลฯ จะพบว่าชุมชนเหล่านั้นได้พัฒนายุทธศาสตร์การทำงานที่บรรลุวัตถุประสงค์ทั้ง 4 ประการนี้แล้ว ดังนั้นรัฐควรที่จะพัฒนาวิธีการหรือเครื่องมือเพื่อสร้างกระบวนการเรียนรู้ในการขยายผลเรื่องดังกล่าว ให้ปรากฏในวงกว้างเพิ่มมากขึ้น

แต่กลับกลายเป็นว่า รัฐพยายามสร้างนโยบายประชานิยมจากบนสู่ล่างเพื่อเอาใจประชาชนในประเทศ ดังปรากฏในแผนการทำงานของรัฐในการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์การพัฒนาโดยรัฐได้จัดลำดับความสำคัญของยุทธศาสตร์ ดังนี้ 1) เร่งฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคมเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจให้ฟื้นตัวอย่างรวดเร็วและมีเสถียรภาพ โครงการที่รองรับยุทธศาสตร์นี้ส่วนมากเป็นโครงการที่มีการแข่งขันทรัพยากรที่เป็นฐานการผลิตของชุมชน 2) สร้างความเข้มแข็งของเศรษฐกิจฐานรากโดยเน้นพัฒนารัฐกิจชุมชน ส่งเสริมการระดมทุนในลักษณะกองทุนหมุนเวียน 3) บรรเทาปัญหาสังคมโดยเฉพาะด้านยาเสพติด การพัฒนาทักษะฝีมือแรงงาน และ 4) แก้ปัญหาความยากจน ซึ่งเป็นประเด็นใหญ่และมีความซับซ้อนมาก สิทธิการเข้าถึงและจัดการทรัพยากรที่ดิน ป่าไม้ ด้วยชุมชนจะเป็นกลไกพื้นฐานในการแก้ไขความยากจน ดังนั้นยุทธศาสตร์การพัฒนาจึงอาจตอบวัตถุประสงค์ของแผนพัฒนาฯ ได้ไม่ตรงนัก

สำหรับนโยบายสาธารณะด้านการเกษตรของภาครัฐในแผนพัฒนาฯ ฉบับนี้ ส่วนใหญ่มีแนวคิดที่จะมุ่งเน้นการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันโดยผ่านการปรับปรุงโครงสร้างการผลิตที่มีมูลค่าเพิ่ม การปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตคุณภาพของสินค้าระบบจากไร่นาสู่โต๊ะอาหาร และครัวไทยสู่ครัวโลก รวมทั้งการสร้างตราสินค้าการพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐานเทคโนโลยีสารสนเทศและการพัฒนาคน เกษตรกรรมยั่งยืนได้ถูกนำสู่ภาคปฏิบัติในรูปของเกษตรอินทรีย์ และในที่สุดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้นำเสนอให้เกษตรอินทรีย์ให้เป็นวาระแห่งชาติในแผนพัฒนาฉบับที่ 9 นี้

โดยสรุป สาระสำคัญของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7-9 มีกรอบการพัฒนาด้านการเกษตรที่มุ่งเน้นการพัฒนาจากเศรษฐกิจฐานราก สำหรับการพัฒนาด้านเกษตรอินทรีย์ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7-9 ไม่ได้มีการกล่าวถึงโดยตรง เพียงแต่ได้สร้างแนวทางที่เป็นพื้นฐานของการพัฒนาเกษตรอินทรีย์ เช่น แนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืนมาเป็นแนวคิดในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 และสืบเนื่องเป็นรูปธรรมสำหรับแผนปรับโครงสร้างทางการเกษตรของเกษตรกรรายย่อยในภูมิภาคต่างๆ ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 จากนั้นแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 น้อมนำแนวพระราชดำริ ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง มาเป็นทางสายกลางนำไปสู่การพัฒนาที่สมดุล โดยยึดคนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา และให้ความสำคัญของกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนเพื่อเป็น

กลไกของการพัฒนา โดยในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 นี้ มีทิศทางที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเกษตรอินทรีย์ ได้แก่ การพัฒนาคุณภาพของสินค้าเชิงระบบ เช่น จากไร่นาสู่โต๊ะอาหาร และครัวไทยสู่ครัวโลกที่เน้นการพัฒนาการเกษตรในเชิงธุรกิจการค้าเป็นหลัก

2. สาระสำคัญทางการเกษตรในนโยบายรัฐบาล ชุดที่ 50-55 (พ.ศ. 2535-2549) นโยบายของรัฐบาลที่นำมาศึกษาถึงสาระสำคัญทางการเกษตรนั้นประกอบด้วย ชุดที่ 50-55 ที่มีความแตกต่างทางนโยบายอย่างเด่นชัด ซึ่งทั้งหมดส่งผลต่อการนำมากำหนดแนวนโยบายด้านเกษตรอินทรีย์ของประเทศ สาระสำคัญดังนี้ (วิริยะ กล้ายแดง, 2549: 21-24)

2.1 คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี ชุดที่ 50 ในวันที่ 21 ตุลาคม พ.ศ.2535 ที่มี นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี มีนโยบายที่เกี่ยวข้องกับด้านการเกษตรในข้อที่ 4.2 เพื่อยกระดับรายได้ของเกษตรกรให้สูงขึ้น รวมทั้งมีประเด็นที่ใกล้เคียงกับเกษตรอินทรีย์ คือ การส่งเสริมการทำไร่นาสวนผสม รายละเอียดคือ ข้อ 4.2.2 ปรับปรุงระบบการผลิตทางการเกษตรให้เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ และสอดคล้องกับความต้องการของตลาดทั้งภายในและต่างประเทศ ตลอดจนส่งเสริมการทำไร่นาสวนผสม

2.2 คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี ชุดที่ 51 ในวันที่ 26 กรกฎาคม พ.ศ.2538 ที่มี นายบรรหาร ศิลปอาชา เป็นนายกรัฐมนตรี มีนโยบายสาธารณะด้านการเกษตรบรรจุไว้ในข้อที่ 4.2 โดยเน้นที่ภาคเกษตรก้าวหน้าและยกระดับราคาสินค้าเกษตรให้สูงขึ้น ไม่ได้ปรากฏว่ามีนโยบายเกษตรอินทรีย์ แต่กลับมีนโยบายที่กล่าวถึงเรื่องสารเคมีการเกษตร คือ ข้อ 4.2.3 ให้เกษตรกรสามารถจัดหาปุ๋ย สารเคมี และยาปราบศัตรูพืชในราคาถูก

2.3 คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี ชุดที่ 52 เมื่อวันที่ 11 ธันวาคม พ.ศ.2539 ที่มี พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ เป็นนายกรัฐมนตรี มีนโยบายสาธารณะด้านการเกษตรในข้อที่ 3.4 มีจุดประสงค์เพื่อพัฒนาศักยภาพและความเป็นอยู่ของเกษตรกร แต่ก็ไม่ได้กำหนดนโยบายทางด้านการเกษตรอินทรีย์ไว้แต่อย่างใด

2.4 คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี ชุดที่ 53 เมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน พ.ศ. 2540 ที่มี นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี (วาระที่ 2) มีนโยบายสาธารณะด้านการเกษตรในคำแถลง ข้อที่ 2.2 เรื่องการปรับโครงสร้างด้านการเกษตร ระบุถึงการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืนอันเป็นแนวทางเดียวกับเกษตรอินทรีย์ รายละเอียดคือ ข้อ 2.2.1 ส่งเสริมและฟื้นฟูการผลิตโดยเน้นใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน มีผลกระทบต่อระบบนิเวศและสิ่งแวดล้อมน้อยที่สุด

2.5 คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี ชุดที่ 54 ในวันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2544 ที่มี พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี มีนโยบายสาธารณะด้านการเกษตรในข้อที่ 3.1 ด้านเกษตรกรรม มีรายละเอียดดังนี้

...ส่วนที่หนึ่ง ฟันฟูและเสริมสร้างความเข้มแข็งของเกษตรกร

ข้อที่ 2 ส่งเสริมการเกษตรแบบผสมผสาน เกษตรทางเลือก และเกษตรอินทรีย์ รวมทั้งส่งเสริมกระบวนการเรียนรู้เกษตรกร

ส่วนที่สอง พัฒนาการตลาดในประเทศและสร้างความเข้มแข็งแก่ชุมชนชนบท

ข้อที่ 4 เพิ่มประสิทธิภาพการผลิตด้วยการส่งเสริมวิจัยและการเรียนรู้จากภูมิปัญญาไทยและวิทยาการสมัยใหม่

ส่วนที่สาม การเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของภาคเกษตรในตลาดโลก

ข้อที่ 2 ให้ไทยเป็นศูนย์กลางการผลิตสินค้าเกษตรอินทรีย์ ส่งเสริมการ จัดทะเบียนสิทธิบัตรเกี่ยวกับผลผลิตทางการเกษตร

ข้อที่ 3 พัฒนาการตรวจสอบคุณภาพมาตรฐาน และความปลอดภัยของสินค้าเกษตรทั้งการนำเข้าและการส่งออกพัฒนาเทคโนโลยีชีวภาพเพื่อให้ผลผลิตการเกษตรมีคุณภาพได้มาตรฐานและเป็นที่ยอมรับในตลาดต่างประเทศ...

2.6 คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี ชุดที่ 55 ในวันที่ 23 มีนาคม พ.ศ.2548 ที่มี พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี (วาระที่ 2) มีนโยบายเกษตรอินทรีย์ในข้อที่ 3 คือนโยบายปรับโครงสร้างเศรษฐกิจให้สมดุลและแข่งขันได้ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

...ปรับโครงสร้างภาคการเกษตร โดยส่งเสริมการวิจัยและพัฒนานวัตกรรมและเทคโนโลยีชีวภาพควบคู่กับภูมิปัญญาท้องถิ่น และบ่มเพาะวิสาหกิจชุมชนในการเพิ่มมูลค่าสินค้า โดยสร้างความมั่นคงด้านอาหาร และนำผลผลิตเกษตรไปผลิตเป็นพลังงานทดแทน การผลิตสินค้าเกษตรที่มีศักยภาพทางการตลาดสูงและมีโอกาสเพิ่มมูลค่า และส่งเสริมการแปรรูปสินค้าเกษตรตามมาตรฐานความปลอดภัยอาหาร รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนการเกษตรแบบยั่งยืนตามแนวทฤษฎีใหม่และเกษตรอินทรีย์...

จากผลการศึกษาเกี่ยวกับคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี ตั้งแต่ชุดที่ 50-55 เห็นได้ว่า คณะรัฐมนตรีชุดที่ 50 กำหนดให้มีการส่งเสริมเกษตรผสมผสานเป็นนโยบายหลัก แต่ไม่ได้มีนโยบายโดยตรงเกี่ยวกับเกษตรอินทรีย์ หลังจากนั้นในคณะรัฐมนตรีชุดที่ 51-52 ไม่ปรากฏว่ามี

การกำหนดนโยบายเกษตรอินทรีย์เลย จนมาคณะรัฐมนตรีชุดที่ 53 เมื่อนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรีอีกครั้งจึงได้มีนโยบายการใช้ทรัพยากรอย่างยั่งยืน ส่วนคำว่า “เกษตรอินทรีย์” มีการกำหนดไว้ในนโยบายเป็นครั้งแรกในคณะรัฐมนตรี ชุดที่ 54 ที่มี พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี โดยมีการกำหนดและดำเนินการนโยบายเกษตรอินทรีย์ และมีการดำเนินการปรับนโยบายเกษตรอินทรีย์เพื่อดำเนินการอย่างต่อเนื่องอีกครั้งในคณะรัฐมนตรีชุดที่ 55

ผลการดำเนินการเกี่ยวกับการพัฒนาเกษตรอินทรีย์

ผลการดำเนินการเกี่ยวกับการพัฒนาเกษตรอินทรีย์ของประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในช่วงหลังจากมีการประกาศให้เกษตรอินทรีย์เป็นวาระแห่งชาติ (national agenda) ในสมัย พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี จากการศึกษาพบปรากฏการณ์การดำเนินงานของทั้งองค์กรภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน มูลนิธิ เครือข่าย ภาคธุรกิจเอกชน รวมถึงเกษตรกรผู้ผลิต และผู้บริโภคจำนวนมากที่มีบทบาทต่อการดำเนินงานเกษตรอินทรีย์ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

1. องค์กรภาครัฐ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบการส่งเสริมและสนับสนุนการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับเกษตรอินทรีย์มีนโยบายสาธารณะด้านการเกษตรที่เน้นการฟื้นฟูและเสริมสร้างความเข้มแข็งของเกษตรกร มีการตั้งคณะกรรมการส่งเสริมการทำเกษตรอินทรีย์ในระดับประเทศขึ้นในปี พ.ศ. 2544 โดยมี พลตรีจำลอง ศรีเมือง เป็นประธาน มีหน้าที่กำหนดนโยบาย แผนงาน และมาตรการเพื่อส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรอินทรีย์ในด้านการผลิต มาตรฐานเกษตรอินทรีย์ การแปรรูป และการตลาด โดยเริ่มจากการกำหนดกรอบแนวความคิด ที่ประกอบด้วยมาตรฐานด้านการตลาด ด้านองค์ความรู้และการถ่ายทอดเทคโนโลยี ด้านองค์กรการจัดการ การจัดทำประชาพิจารณ์กรอบแนวคิดที่จัดทำเพื่อรับฟังความคิดเห็นของสาธารณะแล้วนำมาทำยุทธศาสตร์และส่งเสริมเกษตรอินทรีย์ภายใต้แผนปฏิบัติการ แต่คณะกรรมการฯ ชุดนี้ ก็ได้ดำเนินการประชุมกันเพียงไม่กี่ครั้ง ยังไม่สามารถเคลื่อนงานได้ อย่างเป็นรูปธรรมนัก ก็เกิดความคิดเห็นที่ไม่ตรงกันแล้ว (เจริญวิทย์ เสน่หา, 2551) อย่างไรก็ตามก็นับได้ว่าเป็นจุดเริ่มของการพัฒนาด้านเกษตรอินทรีย์ที่เป็นระบบครั้งแรกของประเทศไทยในช่วงที่ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี

จากคำแถลงนโยบายรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2544 ซึ่งเป็นนโยบายการบริหารประเทศระหว่างปี พ.ศ. 2544-2548 รัฐบาลได้วางแนวนโยบายในการส่งเสริมการทำเกษตรผสมผสาน เกษตรทางเลือก และเกษตรอินทรีย์ตามแนวทางเศรษฐกิจพอเพียง มุ่งเน้นการสร้างฐานรากตั้งแต่ระดับครัวเรือน รวมถึงการผลักดันให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางการผลิตสินค้าเกษตรอินทรีย์

รวมทั้งในคำแถลงนโยบายของรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร (วาระที่ 2) เมื่อวันที่ 23 สิงหาคม พ.ศ.2548 ในนโยบายที่เกี่ยวข้องได้มุ่งเน้นไปสู่การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจให้สมดุลและแข่งขันได้ โดยรัฐบาลจะสนับสนุนการเพิ่มมูลค่าสินค้าเกษตรการส่งเสริมวิจัยและพัฒนานวัตกรรมและเทคโนโลยีชีวภาพควบคู่กับภูมิปัญญาท้องถิ่นเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันและปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจให้เกิดความสมดุลและแข่งขันได้ โดยโครงการที่สำคัญในนโยบายดังกล่าวที่เป็นรูปธรรมที่สุด คือ วาระแห่งชาติด้านเกษตรอินทรีย์

วาระแห่งชาติด้านเกษตรอินทรีย์ เป็นเจตนารมณ์ภาครัฐในการขับเคลื่อนการพัฒนาเกษตรอินทรีย์ โดยให้ทุกภาคส่วนมีความร่วมมือกันปฏิบัติอย่างจริงจังและต่อเนื่อง เพื่อให้มีการปรับเปลี่ยนระบบการผลิตทางการเกษตรที่พึ่งพาการใช้ปุ๋ยเคมีและสารเคมีมาเป็นการพึ่งตนเองในการผลิตปุ๋ยอินทรีย์และสารชีวภาพเพื่อใช้เองภายในประเทศตามแนวปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง โดยคำนึงถึงคุณภาพของโครงสร้างทางด้านสังคม เศรษฐกิจ และทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อนำพาประเทศไทยก้าวสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืน

ความเป็นมาของการขับเคลื่อนวาระแห่งชาติเกษตรอินทรีย์ (พ.ศ. 2549-2552) เริ่มจากคำแถลงนโยบายของรัฐบาลต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2544 ว่ารัฐบาลมีนโยบายสนับสนุนการทำเกษตรแบบผสมผสาน เกษตรกรรมทางเลือก และเกษตรอินทรีย์ จากนั้น พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น ได้ไปปราศรัย ณ โรงงานปุ๋ยอินทรีย์อัดเม็ดที่จังหวัดสุรินทร์ เมื่อวันที่ 11 พฤศจิกายน พ.ศ. 2544 มีประเด็นเกี่ยวกับเรื่องปุ๋ยอินทรีย์ (วิริยะ คล้ายแดง, 2549: 24) ใจความว่า

...การทำการเกษตร ถ้าผลผลิตต่ำ ทำแล้วขายไม่ได้ เกษตรกรจะลำบาก วันนี้รัฐบาลจึงเน้นการลดรายจ่าย การเพิ่มรายได้ การทำปุ๋ยอินทรีย์ได้ 2 ต่อ ต่อที่ 1 การลดรายจ่ายของเกษตรกร ต่อที่ 2 คือขณะนี้ทั่วโลกกำลังตื่นและระวังเรื่องสุขภาพ พลังนามัย ฉะนั้นการผลิตสินค้าเกษตรที่เป็นการผลิตแบบเกษตรอินทรีย์นั้น กำลังได้ราคา ต้นทุนต่ำแต่ราคาดี...

และในการประชุมคณะรัฐมนตรีในวันรุ่งขึ้น วันที่ 12 พฤศจิกายน พ.ศ. 2544 ณ จังหวัดศรีสะเกษ โดยมียุทธศาสตร์การแก้ไขและจัดการปัญหาความยากจนของเกษตรกรภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็นประเด็นหลัก คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้จังหวัดสุรินทร์เป็นจังหวัดนำร่องในการส่งเสริมเกษตรอินทรีย์ (วิริยะ คล้ายแดง, 2549: 24) และให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ความร่วมมือประสานและพัฒนา ทั้งนี้ คณะรัฐมนตรีมอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรี (นายสมคิด จาตุศรีพิทักษ์) เป็นผู้รับเรื่องนี้ไปดำเนินการ

จากนั้น ในวันที่ 26 ธันวาคม พ.ศ. 2546 พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ไปเป็นประธานเปิดงานและแสดงปาฐกถาพิเศษหัวข้อนโยบายในการพัฒนาการเกษตรไทย ณ สวนเจริญพีรวัฒน์ จังหวัดระยอง โดยมีประเด็นที่สำคัญในปาฐกถาคือ รัฐบาลจะดำเนินการเรื่องของอาหารปลอดภัย โดยจะให้ประเทศไทยเป็นครัวของโลกและบูรณาการทั้งระบบเพื่อให้มีการยกระดับการเกษตรโดยต้องเน้นที่คุณภาพของผลผลิต และจะให้มีการใช้ปุ๋ยอินทรีย์แบบผสมผสานร่วมกับปุ๋ยเคมี (วิริยะ คล้ายแดง, 2549: 25)

ต่อมาเมื่อวันที่ 30 มีนาคม พ.ศ. 2547 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เร่งรณรงค์และส่งเสริมให้เกษตรกรมีความรู้ความเข้าใจในเรื่องปุ๋ยอินทรีย์อย่างถูกต้อง และเมื่อวันที่ 22 มิถุนายน พ.ศ. 2547 คณะรัฐมนตรีได้มอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรี (นายจาตุรนต์ ฉายแสง) เป็นเจ้าภาพรับผิดชอบในเรื่องการผลิตและรณรงค์การใช้ปุ๋ยอินทรีย์และปุ๋ยชีวภาพให้แพร่หลาย โดยให้ถือว่าเรื่องนี้เป็นวาระแห่งชาติที่ต้องทำให้เกิดเป็นรูปธรรมโดยเร็ว และในวันที่ 23 พฤศจิกายน พ.ศ. 2547 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบเรื่องข้อเสนอการจัดทำแผนงานเชิงบูรณาการ การพัฒนาเกษตรอินทรีย์ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2549

จากนั้น เมื่อวันที่ 24 ธันวาคม พ.ศ. 2547 พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีในขณะนั้นได้กล่าวในพิธีเปิดการประชุมสมัชชาเกษตรอินทรีย์แห่งชาติ ณ พิพิธภัณฑสถานเกษตรเฉลิมพระเกียรติฯ อำเภอลองหลวง จังหวัดปทุมธานี เรียกร้องให้ทุกภาคส่วนร่วมมือกันรณรงค์ขับเคลื่อนเกษตรอินทรีย์ไปพร้อม ๆ กันในทุกมิติ ดังรายละเอียดการกล่าวของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร (สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, 2547: 1) ดังนี้

...การทำเกษตรอินทรีย์ 100 เปอร์เซ็นต์เป็นสิ่งที่ดี โดยจะต้องทำการตลาดทั้งในและนอกประเทศควบคู่ไปกับทิศทางการผลักดันไปสู่เกษตรอินทรีย์ 100 เปอร์เซ็นต์ ซึ่งตลาดในประเทศและตลาดส่งออกต้องยอมรับที่จะให้ราคาผลผลิตการเกษตรอินทรีย์ที่สูงเป็นพิเศษ ซึ่งการทำเกษตรอินทรีย์ทั้งระบบจะทำให้ได้ระบบนิเวศของดินคืนในที่สุด การรณรงค์ทำการเกษตรอินทรีย์เป็นสิ่งที่ถูกต้อง โดยหากไม่มีการทำเกษตรอินทรีย์ก็จะเกิดอันตรายต่อสุขภาพและชีวิตของเกษตรกรและประชาชนที่ต้องบริโภคอาหารที่ไม่ปลอดภัย มีสารตกค้าง ทำให้เกิดความอ่อนแอ รวมทั้งจะส่งผลให้ระบบนิเวศเสียหาย ความหลากหลายทางชีวภาพและสิ่งชีวิตในดินก็จะหมดไป

และในที่สุดก็จะเสียเงินตราต่างประเทศอีกมากในการนำเข้าปุ๋ยเคมีและยาปราบศัตรูพืช...

... เกษตรอินทรีย์ไม่จำเป็นต้องเกิดขึ้นทั่วประเทศ โดยจะดำเนินการในที่ที่มีความพร้อมรวมทั้งมีการตลาดรองรับได้ ซึ่งรัฐบาลจะรณรงค์เพื่อให้สุขภาพของคนไทยและเกษตรกรไทยดีขึ้น โดยจะทำไปพร้อมกันทุกมิติ ทั้งมีดีอาหารปลอดภัย ความปลอดภัยของเกษตรกร การประหยัดค่าใช้จ่าย เงินตราต่างประเทศ การฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม ปันชนรมชาติของไทย และมีมติแห่งการสำนึกต่อผู้บริโภคและเกษตรกรทุกคน รัฐบาลจะเป็นผู้สนับสนุน ส่งเสริมงบประมาณ การตลาดและวิชาการ..

และในวันที่ 4 มกราคม พ.ศ. 2548 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบในหลักการของยุทธศาสตร์เกษตรอินทรีย์ให้เป็นวาระแห่งชาติ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการปรับเปลี่ยนระบบการผลิตภาคการเกษตรจากเคมีเป็นเกษตรอินทรีย์เพื่อให้เกิดการสร้างเครือข่ายการผลิตเกษตรอินทรีย์ทั่วประเทศ เกิดการฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมให้เกิดความสมดุลทางธรรมชาติ และการประหยัดค่าใช้จ่ายที่เป็นเงินตราต่างประเทศ รวมทั้งการสร้างโอกาสให้ประเทศไทยเป็นแหล่งผลิตอาหารปลอดภัยและพร้อมที่จะเป็นครัวโลกในอนาคต

โดยตลอดช่วงเวลา 2-3 ปีที่ผ่านมา หน่วยงานภาครัฐ เอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน ได้ดำเนินการโครงการ งาน กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับเกษตรอินทรีย์จำนวนมาก โดยโครงการศึกษาเพื่อติดตามและผลักดันยุทธศาสตร์การพัฒนาสินค้าเกษตรอินทรีย์ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2550: 3-8 - 3-21) ได้สรุปผลการขับเคลื่อนวาระแห่งชาติเกษตรอินทรีย์ ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2548 ถึงวันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2549 เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยสรุปผลไว้ถึงภาพรวมของประเทศ ความก้าวหน้าของการขับเคลื่อนวาระแห่งชาติการพัฒนาเกษตรอินทรีย์หรือวาระแห่งชาติเกษตรอินทรีย์ มีผลการดำเนินงานของหน่วยงานสะสมคิดเป็นร้อยละ 81.83 ของงานทั้งหมด โดยมีค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการจริงคิดเป็น 1,897,398,723.08 บาท

เมื่อเปรียบเทียบกับงบประมาณตามแผนการดำเนินงานที่วางไว้ของทุกหน่วยงานที่ร่วมดำเนินกิจกรรม มีงบประมาณทั้งสิ้น 2,318,816,106.30 บาท จะเห็นว่าค่าใช้จ่ายรวมต่ำกว่าแผนงานที่วางไว้อยู่ 421,417,383.23 บาท สรุปได้ว่าการขับเคลื่อนวาระแห่งชาติการพัฒนาเกษตรอินทรีย์ ดำเนินการทางการใช้จ่ายงบประมาณได้ต่ำกว่าแผนงานที่วางไว้ในเชิงปริมาณอยู่ร้อยละ 18.17 ของงานทั้งหมด ผลความก้าวหน้าของการดำเนินงาน สามารถรวบรวมการดำเนินงานจัด

กลุ่มของกิจกรรมตามผลผลิตที่กำหนดไว้ตามแผนงาน งบประมาณดำเนินการตามแผนงาน และค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นของแต่ละกิจกรรม (ภาคผนวก ข ตารางผนวก 7)

สำหรับผลการดำเนินงานขับเคลื่อนวาระแห่งชาติการพัฒนาเกษตรอินทรีย์นั้น โครงการศึกษาเพื่อติดตามและผลักดันยุทธศาสตร์การพัฒนาสินค้าเกษตรอินทรีย์ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2550: 3-10 ถึง 3-12) มีบทวิเคราะห์การดำเนินงานจำแนกตามผลผลิต (output) ดังต่อไปนี้

ผลผลิตที่ 1 เครื่องมือการผลิตเกษตรอินทรีย์ พบว่า ในผลผลิตนี้ กิจกรรมที่ดำเนินการได้ใกล้เคียงเป้าหมาย ได้แก่ การรณรงค์ประชาสัมพันธ์ การฝึกอบรมความรู้ให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรเกษตรกร ภาคเอกชน และผู้นำชุมชน การวางระบบจัดเก็บและการทำทะเบียนเกษตรกร ซึ่งมีผลการดำเนินงานอยู่ระหว่างร้อยละ 90-100 ของงาน รองลงมาได้แก่ กิจกรรมการพัฒนาคุณภาพชีวิตของเกษตรกร มีผลการดำเนินงานได้ประมาณร้อยละ 75 ของงาน ส่วนกิจกรรมบริหารจัดการและติดตามประเมินผลทั้งในส่วนการบริหารจัดการศูนย์อำนวยการส่งเสริมเกษตรอินทรีย์แห่งชาติ และการติดตามประเมินผลทั้งในส่วนการบริหารจัดการศูนย์อำนวยการส่งเสริมเกษตรอินทรีย์แห่งชาติและการติดตามความก้าวหน้าของงานตามแผนบูรณาการทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค มีผลการดำเนินงานคิดเป็นร้อยละ 74.92 ของงาน

ส่วนการฝึกอบรมและการประชุมเครือข่ายเกษตรกรและเจ้าหน้าที่ในระดับต่างๆ นั้น ยังไม่สามารถดำเนินการได้ครบทุกพื้นที่ เนื่องจากช่วงเวลาและขั้นตอนการประสานงานจากส่วนกลางไปส่วนภูมิภาคไม่สอดคล้องกัน ประกอบกับจำนวนเป้าหมายที่มาก หลายพื้นที่ดำเนินการ และมีระยะเวลาที่จำกัด การขาดงบประมาณการฝึกอบรมที่ต่อเนื่อง ดังปรากฏการณ์เช่น สุพจน์ ชัยวิมล (2551) ให้ข้อมูลว่า ในปี พ.ศ. 2548 มีการอบรมเจ้าหน้าที่ส่งเสริมการเกษตรประจำตำบลของกรมส่งเสริมการเกษตรไปได้กว่า 255 คน แต่ปีถัดๆ มาไม่มีงบประมาณด้านการจัดฝึกอบรมความรู้เรื่องเกษตรอินทรีย์ จากข้อมูลดังกล่าว จึงทำให้ไม่สามารถสรุปผลความก้าวหน้าในภาพรวมของผลผลิตที่ 1 ได้

ผลผลิตที่ 2 เกษตรกรลดการใช้ปุ๋ยเคมี / สารเคมี ในผลผลิตที่ 2 นี้ พบว่า กิจกรรมที่ดำเนินการได้ดี ได้แก่ กิจกรรมการสร้างเครือข่ายระบบสารสนเทศ เครือข่ายฐานข้อมูลเทคโนโลยีชีวภาพทางดิน เครือข่ายการผลิตพืชอินทรีย์ สัตว์อินทรีย์ ประมงอินทรีย์ และเครือข่ายฐานข้อมูลเกษตรอินทรีย์ระดับจังหวัด มีผลงานก้าวหน้าอยู่ในอัตราร้อยละ 90-100 ของงาน อันได้แก่ การกิจกรรมการถ่ายทอดเทคโนโลยีการผลิตต่างๆ เช่น การผลิตสินค้าเกษตรอินทรีย์ ธนาคารอาหารในชุมชน การถ่ายทอดระบบการตรวจสอบย้อนกลับ เป็นต้น ซึ่งในภาพรวมของผลผลิตที่ 2 นี้ มีผลการดำเนินงานอยู่ในอัตราเฉลี่ยร้อยละ 70.14 ของผลผลิต

ผลผลิตที่ 3 พื้นที่การเกษตรที่ใช้สารอินทรีย์ทดแทนเคมี การดำเนินงานในผลผลิตที่ 3 พบว่า กิจกรรมที่ดำเนินการได้ดี ได้แก่ การสร้างโรงงานปุ๋ยอินทรีย์ชีวภาพ และธนาคารเมล็ดพันธุ์ ปุ๋ยพืชสด การตรวจรับรองปัจจัยการผลิตพืชอินทรีย์ การส่งเสริมการปรับปรุงบำรุงดินด้วยปุ๋ยอินทรีย์ การปรับปรุงบำรุงดินเพื่อการปลูกข้าวอินทรีย์ การผลิตสารเร่ง พด. 1-7 การส่งเสริมการผลิตปุ๋ยอินทรีย์ การจัดหาเมล็ดพันธุ์ปุ๋ยพืชสด การผลิตเมล็ดพันธุ์พืชอินทรีย์ การส่งเสริมการผลิตสินค้าเกษตรอินทรีย์ การส่งเสริมการผลิตเมล็ดพันธุ์ขยายข้าวอินทรีย์ การส่งเสริมการผลิตพืชอินทรีย์ การส่งเสริมการผลิตฮอยอินทรีย์ การใช้ปุ๋ยอินทรีย์ในสวนยาง การปลูสดัวอินทรีย์ในชุมชน การส่งเสริมการใช้สารอินทรีย์ป้องกันศัตรูพืช

กิจกรรมทั้งหมดดังกล่าวมาแล้วข้างต้นมีผลความก้าวหน้าของงานอยู่ในอัตราร้อยละ 90-100 ของงาน อันดับรองลงมาได้แก่ การก่อสร้างโรงงานปุ๋ยอินทรีย์ชีวภาพระดับอำเภอ การส่งเสริมการผลิตปุ๋ยอินทรีย์จากขยะ การก่อสร้างระบบชลประทานในไร่นา การขุดสระน้ำขนาดเล็ก และการส่งเสริมการปลูกหญ้าแฝก กิจกรรมต่าง ๆ ดังกล่าวมีผลการดำเนินงานอยู่ระหว่างร้อยละ 75-90 ของงาน กิจกรรมที่มีผลความก้าวหน้าอยู่ในอันดับสามได้แก่ กิจกรรมการส่งเสริมการผลิตข้าวหอมมะลิปลอดสารพิษ การส่งเสริมการผลิตผักอินทรีย์ และการรณรงค์ไม่เผาตอซัง มีผลการดำเนินงานอยู่ระหว่างอัตราร้อยละ 50-75 ของงาน หากพิจารณาถึงผลการดำเนินงานโดยรวมแล้ว สรุปได้ว่า การดำเนินงานกิจกรรมต่าง ๆ ในผลผลิตที่สามนี้มีผลการดำเนินงานเฉลี่ยอยู่ในอัตราร้อยละ 84.02 ของผลผลิต

ผลผลิตที่ 4 ผลิตภัณฑ์และตลาดสินค้าเกษตรอินทรีย์ขยายตัว การดำเนินงานตามกิจกรรมของผลผลิตที่ 4 พบว่า กิจกรรมที่ดำเนินการได้ดีได้แก่ กิจกรรมการจัดตั้งกลุ่มอาชีพและถ่ายทอดเทคโนโลยีการแปรรูป การพัฒนากลุ่มวิสาหกิจชุมชนแปรรูปผลผลิต การส่งเสริมแหล่งท่องเที่ยวเชิงเกษตรอินทรีย์ การพัฒนาระบบมาตรฐานเกษตรอินทรีย์ระดับประเทศ การพัฒนาระบบการรับรองมาตรฐานปัจจัยการผลิตเกษตรอินทรีย์ และการให้การรับรองมาตรฐานปัจจัยการผลิตเกษตรอินทรีย์ มีผลการดำเนินงานของกิจกรรมต่าง ๆ อยู่ระหว่างอัตราร้อยละ 90-100 ของงาน อันดับสองได้แก่ ศูนย์รวบรวมการแปรรูปผลผลิตครบวงจร การสนับสนุนสหกรณ์และกลุ่มเกษตรกรพัฒนาการแปรรูปสินค้าเกษตรอินทรีย์เพื่อการส่งออก การจัดมหกรรมเกษตรอินทรีย์ระดับภูมิภาค มีผลการดำเนินงานอยู่ระหว่างอัตราร้อยละ 50-89 ของงาน

สำหรับในภาพรวมของผลผลิตพบว่า ผลการดำเนินงานตามกิจกรรมต่าง ๆ ของผลผลิตที่ 4 มีงานในหลายกิจกรรมที่ไม่อาจดำเนินการได้ตามแผนงานที่กำหนดไว้ ได้แก่ การสนับสนุนให้เกิดกลุ่มการแปรรูปผลผลิตขั้นพื้นฐาน การจัดตั้งกลุ่มอาชีพ การแปรรูปสินค้า ปศุสัตว์ การถ่ายทอดเทคโนโลยีการแปรรูปเกษตรอินทรีย์ การจัดมหกรรมสินค้าเกษตรอินทรีย์

ระดับประเทศ การส่งเสริมการตลาดเกษตรอินทรีย์ในประเทศ การศึกษาตลาดเกษตรอินทรีย์ การเข้าร่วมงานแสดงสินค้าเกษตรอินทรีย์ในต่างประเทศ การจัดสัมมนาตลาดเกษตรอินทรีย์ การพัฒนาระบบมาตรฐานเกษตรอินทรีย์ 3 ระดับ (ระดับท้องถิ่น ระดับประเทศ และระดับสากล)

นอกจากการนำเสนอผลการดำเนินการตามรายผลผลิตแล้ว หากจะจำแนกผลการดำเนินงานของหน่วยงานต่าง ๆ ตามประเด็นยุทธศาสตร์ ในผลการศึกษาของโครงการศึกษาเพื่อติดตามและผลักดันยุทธศาสตร์การพัฒนาสินค้าเกษตรอินทรีย์ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2550: 3-12 - 3-16) ได้สรุปไว้โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

ยุทธศาสตร์ที่ 1 ด้านการรณรงค์และประชาสัมพันธ์ หน่วยงานที่ดำเนินการตามยุทธศาสตร์นี้ มี 2 หน่วยงาน คือ กรมพัฒนาที่ดิน และธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร

กรมพัฒนาที่ดิน ดำเนินกิจกรรมด้านการรณรงค์ประชาสัมพันธ์สื่อต่าง ๆ และการจัดมหกรรมเกษตรอินทรีย์ตามแนวปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง เพื่อให้เกษตรกรทั่วประเทศมีโอกาสรับรู้ถึงนโยบายและเจตนารมณ์ของรัฐบาลในเรื่องวาระแห่งชาติการพัฒนาเกษตรอินทรีย์ ส่วนธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร จัดกิจกรรมรณรงค์ประชาสัมพันธ์เครือข่ายการผลิตเกษตรอินทรีย์ โดยผลิตสื่อเพื่อการเผยแพร่และแจกจ่ายให้แก่เกษตรกรที่เป็นลูกค้าของธนาคารทั่วประเทศ การประชาสัมพันธ์โดยใช้หน่วยงานของรัฐเพียง 2 หน่วยงานนั้น อาจจะไม่เพียงพอและไม่เกิดการรับรู้ในวงกว้างเพื่อการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ (โครงการศึกษาเพื่อติดตามและผลักดันยุทธศาสตร์การพัฒนาสินค้าเกษตรอินทรีย์ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2550: 3-13)

ยุทธศาสตร์ที่ 2 ด้านการวิจัยและพัฒนา หน่วยงานที่ร่วมดำเนินการตามยุทธศาสตร์นี้มี 4 หน่วยงาน ได้แก่ กรมพัฒนาที่ดิน กรมวิชาการเกษตร สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร และกรมปศุสัตว์

กรมพัฒนาที่ดิน ดำเนินการวิจัยเรื่องการผลิตปุ๋ยอินทรีย์จากขยะและด้านเกษตรอินทรีย์เพื่อฟื้นฟูสภาพแวดล้อม จำนวน 113 โครงการ โดยข้อมูลในปี พ.ศ. 2550 ผลการวิจัยทั้งหมดยังอยู่ระหว่างการศึกษาวิจัยจึงยังไม่มีรายงานผลการวิจัยเผยแพร่ออกมา กรมวิชาการเกษตร ศึกษาเพื่อพัฒนาพืชอินทรีย์ที่เป็นพืชเศรษฐกิจสำคัญ 9 ชนิด ได้แก่ ลำไย ส้มโอ ถั่วเหลือง ผักสด สมุนไพร งาม กล้วย สับปะรด และข้าว ยังไม่อาจรายงานผลการวิจัยได้เนื่องจากเป็นการเริ่มงานวิจัยในปีแรก สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตรศึกษาวิจัยเรื่องภาวะเศรษฐกิจ สังคม คราวเรือน การยอมรับนวัตกรรมเกษตรอินทรีย์ และเรื่องการประเมินผลการศึกษาปัญหา/อุปสรรค และปัจจัยต่าง ๆ ที่ทำให้การดำเนินงานของโรงผลิตปุ๋ยอินทรีย์ดำเนินไปอย่างประสบผลสำเร็จหรือไม่

ประสบผลสำเร็จ ซึ่งผลการศึกษาทั้งสองเรื่อง สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตรสามารถสรุปผลได้เรียบร้อยแล้ว และสามารถนำผลงานการวิจัยไปใช้ในการสนับสนุนการขับเคลื่อนวาระแห่งชาติ เกษตรอินทรีย์ได้ต่อไป ทั้งในด้านสถานะเศรษฐกิจของผู้ผลิตระบบเกษตรอินทรีย์และด้านการบริหารจัดการโรงผลิตปุ๋ยอินทรีย์

ส่วนกรมปศุสัตว์ อยู่ระหว่างการดำเนินงานศึกษาวิจัยและพัฒนา รวมทั้งสิ้น 3 โครงการหลัก 9 โครงการย่อยที่เกี่ยวกับระบบกระบวนการผลิตปศุสัตว์อินทรีย์ ตั้งแต่ปัจจัยการผลิต กระบวนการผลิต การแปรรูปและเก็บรักษาผลผลิต การตลาด และการจัดจำหน่ายสินค้าปศุสัตว์ ซึ่งเป็นงานวิจัยโครงการใหม่ จึงยังไม่มีผลงานการวิจัยที่สามารถรายงานเป็นผลการศึกษาให้ปรากฏออกมาได้

ยุทธศาสตร์ที่ 3 ด้านการสร้างเครือข่ายแกนนำเกษตรกร หน่วยงานที่ดำเนินการตามยุทธศาสตร์นี้มี 5 หน่วยงาน ได้แก่ กรมพัฒนาที่ดิน กรมส่งเสริมสหกรณ์ สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ และกรมปศุสัตว์

กรมพัฒนาที่ดิน จัดฝึกอบรมเตรียมความพร้อมวิทยากรเครือข่าย / สถาบันเกษตรกร จำนวน 1,262 คน และวิทยากรระดับพื้นที่ของกรมพัฒนาที่ดินจำนวน 769 คน รวมทั้งสิ้น 2,031 คน รวมทั้งจัดฝึกอบรมเกษตรกรแกนหลัก ยุวเกษตรกร และเกษตรกรแกนรอง หลักสูตรพัฒนาการเกษตรสู่ระบบเกษตรอินทรีย์ตามแนวเศรษฐกิจพอเพียง จำนวน 22,861 คน กรมส่งเสริมสหกรณ์ จัดฝึกอบรมให้ความรู้ด้านเกษตรอินทรีย์แก่สมาชิกสหกรณ์และกลุ่มเกษตรกร จังหวัดละ 1 รุ่น รุ่นละ 40 คน รวม 77 แห่ง สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย จัดฝึกอบรมเพื่อถ่ายทอดความรู้เกี่ยวกับการผลิตอ้อยตามแนวทางเกษตรอินทรีย์ให้แก่เกษตรกรชาวไร่อ้อยจำนวน 504 ราย ใน 4 ภูมิภาค โดยมี 2 หลักสูตร ได้แก่ หลักสูตรการผลิตอ้อยตามแนวทางเกษตรอินทรีย์ และหลักสูตรการฝึกอบรมเชิงปฏิบัติการเกษตรอินทรีย์บนแนวทางเศรษฐกิจพอเพียง องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ (ออป.) จัดฝึกอบรมให้ความรู้แก่เจ้าหน้าที่และเกษตรกรในเขตสวนป่าและชุมชนรอบๆ สวนป่า จำนวน 8,982 ราย กรมปศุสัตว์ สร้างองค์ความรู้ใหม่และความเข้าใจตรงกันของผู้ปฏิบัติงานทุกระดับ โดยดำเนินการจัดประชุมสัมมนา 14 ครั้ง มีผู้เข้าร่วมสัมมนาทั้งสิ้น 2,831 ราย

ยุทธศาสตร์ที่ 4 ด้านการสนับสนุน เป็นยุทธศาสตร์ที่หน่วยงานสนับสนุนการดำเนินงานตามพันธกิจหรือองค์ความรู้ เทคโนโลยี และปัจจัยการผลิต ตามแต่ละหน่วยงาน โดยในวาระแห่งชาติเกษตรอินทรีย์ครั้งนี้มีหน่วยงานที่ร่วมดำเนินการตามยุทธศาสตร์ 10 หน่วยงาน ได้แก่ กรมพัฒนาที่ดิน กรมส่งเสริมการเกษตร กรมวิชาการเกษตร กรมชลประทาน กรมปศุสัตว์

กรมประมง สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม และสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย

กรมพัฒนาที่ดิน ดำเนินการส่งเสริมให้เกษตรกรลดการใช้สารเคมี รมเร่งคั่งคเหพาฟาง และคองซังพีซ และพัฒนาระบบฐานข้อมูลเกษตรอินทรีย์มีจำนวนเกษตรกรเป้าหมาย 850,000 ราย ในพื้นที่ 17 ล้านไร่ กรมส่งเสริมการเกษตร มีกิจกรรมถ่ายทอดเทคโนโลยีให้แก่เกษตรกร การสร้างเครือข่ายเกษตรกร การพัฒนาด้านการตลาด และการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ด้านระบบจัดการคุณภาพสินค้าปลอดภัย กรมวิชาการเกษตร มีกิจกรรมผลิตเมล็ดพันธุ์ข้าวหอมมะลิอินทรีย์ จำนวน 170.50 ตัน และการผลิตปุ๋ยชีวภาพโรไซเรียมเพื่อแจกจ่ายเกษตรกร ดำเนินงานได้ 16,773 ไร่ จากเป้าหมาย 20,000 ไร่ กรมชลประทานดำเนินการโครงการส่งน้ำและบำรุงรักษา โดยก่อสร้างและปรับปรุงซ่อมแซมระบบส่งน้ำให้พื้นที่พัฒนาเกษตรอินทรีย์ในเขตชลประทาน 141 โครงการ มีเกษตรกรเข้าร่วม 4,175 ราย พื้นที่ส่งน้ำ 39,187 ไร่ กรมปศุสัตว์ มีกิจกรรมติดตามประเมินผลนิเทศงาน และส่งเสริมสนับสนุนโครงการพัฒนาเกษตรอินทรีย์ในระดับจังหวัด และสำนักสุขศาสตร์และสุขอนามัย (สสอ.) ทำให้รับรู้ปัญหาในด้านต่าง ๆ เช่น ปัญหาเกษตรกร ปัญหาตลาด ปัญหางบประมาณ เพื่อจะได้หาทางแก้ไขปัญหาในการดำเนินงานต่าง ๆ ให้สามารถลุล่วงไปด้วยดี กรมประมง ดำเนินกิจกรรมการเพาะเลี้ยงและส่งเสริมการเลี้ยงปลาในนาข้าวและในบ่อดิน ได้แก่ ปลาสลิด ปลานิล ปลาช่อน ปลากัง ปลากระดี่ ปลากระทิง ปลากระพงขาว กุ้งก้ามกราม และกุ้งกุลาดำ

สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยกองนโยบายเทคโนโลยีเพื่อการเกษตรและเกษตรกรรมยั่งยืน ดำเนินการติดตามความก้าวหน้าของเกษตรอินทรีย์วาระแห่งชาติ ระดับจังหวัด ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 โดยมอบหมายให้เกษตรและสหกรณ์จังหวัดเป็นกลไกการติดตามในพื้นที่ สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร ติดตามความก้าวหน้าผลการดำเนินงานของหน่วยงานต่าง ๆ ในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม จัดการฝึกอบรมเชิงปฏิบัติการเกษตรอินทรีย์ และการสร้างเครือข่ายเกษตรอินทรีย์ รวมทั้งสอนการผลิตปุ๋ยหมักและน้ำสกัดชีวภาพให้แก่เกษตรกร สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย จัดทำแปลงสาธิตการปลูกอ้อยโดยการลดการใช้สารเคมีในการปลูกและบำรุงรักษาในเขตส่งเสริมการปลูกอ้อยภาคต่าง ๆ รวม 103 ไร่ เพื่อเป็นแบบอย่างให้แก่เกษตรกรชาวไร่อ้อย

ยุทธศาสตร์ที่ 5 ด้านการรับรองมาตรฐานผลิตภัณฑ์และส่งเสริมการตลาด หน่วยงานที่ร่วมดำเนินการตามยุทธศาสตร์นี้ มี 6 หน่วยงาน ได้แก่ กรมพัฒนาที่ดิน สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ กรมวิชาการเกษตร องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ กรมส่งเสริมสหกรณ์ และกรมส่งเสริมการส่งออก

กรมพัฒนาที่ดิน ได้ดำเนินการพัฒนาระบบการรับรองและให้การรับรองมาตรฐานปัจจัยการผลิตเกษตรอินทรีย์ มีเป้าหมายตรวจรับรอง 500 รายการ มีสินค้าเข้ารับการตรวจรับรอง 585 รายการ ผลการตรวจรับรองมีสินค้าผ่านการตรวจรับรอง 73 รายการ ไม่ผ่านจำนวน 384 รายการ รอผลการตรวจรับรอง 111 รายการ สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติดำเนินโครงการจัดเตรียมความพร้อมการเป็นหน่วยงานรับรองระบบงาน (Accreditation Body: AB) ด้านเกษตรอินทรีย์ และโครงการเตรียมความพร้อมด้านระบบการรับรองมาตรฐานเกษตรอินทรีย์ด้านพืชของประเทศไทย ซึ่งความก้าวหน้าของงานนั้นอยู่ระหว่างการเตรียมความพร้อมด้านข้อมูล ส่วนโครงการจัดทำระบบการตรวจรับรองเกษตรอินทรีย์ตามมาตรฐานสากลอยู่ระหว่างการให้บริษัทที่ปรึกษา ให้คำปรึกษาแนะนำการจัดระบบงาน โครงการพัฒนานุเคราะห์ในหน่วยรับรองด้านเกษตรอินทรีย์ ได้มีการจัดอบรมเจ้าหน้าที่จาก 3 หน่วยงาน ได้แก่ กรมประมง กรมวิชาการเกษตร และกรมปศุสัตว์ ให้เป็นผู้ตรวจประเมินมาตรฐานเกษตรอินทรีย์ขั้นต้น

กรมวิชาการเกษตร ดำเนินการตรวจรับรองแปลงผลิตพืชอินทรีย์แปลงใหม่ จำนวน 954 แปลง จากเป้าหมาย 110 แปลง องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ถ่ายทอดการใช้สมุนไพร ปุ๋ยพืชสด ปุ๋ยอินทรีย์ พร้อมสนับสนุนปัจจัยการผลิตเกษตรอินทรีย์ให้แก่เกษตรกรในพื้นที่สวนป่าเศรษฐกิจจำนวน 6,000 ราย กรมส่งเสริมสหกรณ์ สนับสนุนเงินทุนให้กลุ่มเกษตรกรจัดหาปุ๋ยอินทรีย์มาจำหน่ายเพื่อลดการใช้ปุ๋ยเคมีและสารเคมี

ในกลุ่มเกษตรกรที่ผ่านมาตรฐานในปี พ.ศ. 2549 จำนวน 867 กลุ่ม กรมส่งเสริมการส่งออกเข้าร่วมงานแสดงสินค้า BioFach ณ ประเทศเยอรมนี เมื่อวันที่ 19-22 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2549 เข้าร่วมงานแสดงสินค้า Alimentaria ณ เมืองบาร์เซโลนา ประเทศสเปน เมื่อวันที่ 6-10 มีนาคม พ.ศ. 2549 เข้าร่วมงานแสดงสินค้า Taiwan International Organic Fashion and Lifestyle Exposition ณ กรุงไทเป ประเทศไต้หวัน เมื่อวันที่ 24-27 สิงหาคม พ.ศ. 2549 นอกจากนี้ ยังจัดนิทรรศการในประเทศไทยและจัดสัมมนาการพัฒนาเกษตรอินทรีย์ รวมทั้งจัดทำสื่อประชาสัมพันธ์เผยแพร่ข้อมูลเกษตรอินทรีย์อีกด้วย

สรุปความก้าวหน้าของการขับเคลื่อนวาระแห่งชาติตามผลของการดำเนินงาน ความก้าวหน้าของงานขับเคลื่อนวาระแห่งชาติการพัฒนาเกษตรอินทรีย์ ในภาพรวมของประเทศ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 เริ่มดำเนินการตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2548 ถึงวันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2549 ตามที่ได้ศึกษาและวิเคราะห์ตามผลของการดำเนินงานพบว่า การดำเนินงานบูรณาการจากภาคส่วนราชการ 2 ส่วน ได้แก่ การดำเนินงานโดยภาคราชการส่วนกลาง และการดำเนินงานภายใต้การบริหารราชการส่วนภูมิภาค การดำเนินงานส่วนกลางนั้นใช้จ่ายจาก

งบประมาณบูรณาการประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 เป็นเงินทั้งสิ้น 1,215.970 ล้านบาท และ ส่วนภูมิภาคเป็นงบประมาณที่จัดสรรจากงบประมาณรายจ่ายประจำจังหวัดรวมกันทั่วประเทศอีก 1,102,846,106.31 บาท รวมเป็นเงินงบประมาณทั้งสิ้น 2,318,816,106.31 บาท การดำเนินงานใน กิจกรรมที่มีผลการดำเนินงานได้ดีเกือบจะบรรลุเป้าหมาย ได้แก่ กิจกรรมการประชาสัมพันธ์ การ สร้างเครือข่าย การอบรมความรู้ให้แก่องค์กรและภาคส่วนต่าง ๆ (สำนักงานคณะกรรมการ พัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2550: 3-16)

ด้านการวิจัยและการถ่ายทอดเทคโนโลยีมีผลการดำเนินงานในส่วนที่เป็นความ รับผิดชอบของภาคราชการส่วนกลาง เช่น การวิจัยพัฒนาการผลิตปุ๋ยอินทรีย์จากขยะ และ การศึกษาวิจัยด้านเกษตรอินทรีย์ / เกษตรลดการใช้สารเคมีของกรมพัฒนาที่ดิน การศึกษาพืช เศรษฐกิจที่สำคัญ 9 ชนิดของกรมวิชาการเกษตร การศึกษาวิจัยการยอมรับนวัตกรรมเกษตรอินทรีย์ ของสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร การวิจัยและพัฒนาปศุสัตว์อินทรีย์ของกรมปศุสัตว์ แต่เนื่องจาก เป็นปีเริ่มแรกของงานวิจัยจึงยังไม่ปรากฏเป็นผลงานการศึกษาในระยะนี้ ส่วนการศึกษาวิจัย ร่วมกับภูมิปัญญาท้องถิ่นโดยเกษตรกรมีส่วนร่วมในงานวิจัยในส่วนภูมิกานั้น ยังไม่มีรายงาน ผลงานวิจัยแต่อย่างใด ด้านการผลิตและปัจจัยการผลิตสามารถดำเนินการได้ดี คงจะมีปัญหาความ ลำบากเกี่ยวกับการส่งมอบงานและการเบิกจ่ายงบประมาณอยู่บ้างในส่วนที่เป็นงานจ้างเหมาก่อสร้าง ต่าง ๆ เช่น โรงงานผลิตปุ๋ยอินทรีย์ งานก่อสร้างระบบชลประทาน การขุดสระน้ำขนาดเล็ก เป็น ต้น ส่วนงานกิจกรรมการส่งเสริมด้านการตลาดและการมาตรฐานยังไม่สามารถดำเนินการได้บรรลุ ตามเป้าหมาย สาเหตุน่าจะเกิดจากผลผลิตต่าง ๆ ในปีแรกยังไม่อาจผลิตได้อย่างหลากหลาย และ ยังไม่ถึงช่วงเวลาของฤดูกาลเก็บเกี่ยว

สำหรับความก้าวหน้าของการขับเคลื่อนวาระแห่งชาติตามการตอบสนองต่อเป้าหมาย ที่กำหนดไว้ ถึงแม้ว่าจะมีผลความก้าวหน้าของการดำเนินงานอยู่ในเกณฑ์ที่สามารถยอมรับได้ อย่างไรก็ตามผลความก้าวหน้าของงานตอบสนองในด้านผลผลิตตามปริมาณของงบประมาณและ หน่วยวัดหรือ Key Performance Indicators (KPI) เท่านั้น หากเมื่อมุ่งศึกษาถึงผลลัพธ์ (outcome) เกี่ยวกับผลการดำเนินงานเมื่อปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 ที่ผ่านมา สามารถตอบสนองต่อเป้าหมายที่ กำหนดไว้ได้หรือไม่อย่างไรนั้น ผลจากการศึกษาพบว่า

เป้าหมายที่ 1 การลดการใช้ปุ๋ยเคมีและสารเคมีทางการเกษตรร้อยละ 10 จากข้อมูล สรุปการวิเคราะห์เชิงปริมาณของปริมาณและมูลค่าการใช้ปุ๋ยเคมีและยาปราบศัตรูพืชในประเทศ ไทย ระหว่างปี พ.ศ. 2546 - 2549 มีข้อมูลบ่งชี้ได้ว่าประเทศไทยสามารถลดอัตราการนำเข้าปุ๋ยเคมี ทางการในปี พ.ศ. 2549 ได้ในอัตราเฉลี่ยร้อยละ 22.1 เมื่อเทียบการนำเข้าปุ๋ยเคมีของประเทศไทย เมื่อปี พ.ศ. 2546 อย่างไรก็ตามประเทศไทยยังคงต้องนำเข้ายาปราบศัตรูพืชทุกชนิดเพิ่มขึ้นในอัตรา

เฉลี่ยร้อยละ 31.83 และมีค่าใช้จ่ายในการสั่งซื้อยาปราบศัตรูพืชเพิ่มขึ้น 2,896.34 ล้านบาท เมื่อเปรียบเทียบกับมูลค่าการนำเข้ายาปราบศัตรูพืช เมื่อปี พ.ศ. 2546 คิดเป็นอัตราเพิ่มร้อยละ 28.86 (ภาคผนวก ข ตารางผนวก 7 8 และ 9)

ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่า การดำเนินงานของการขับเคลื่อนวาระแห่งชาติ ยังไม่อาจตอบสนองต่อผลลัพธ์ตามเป้าหมายที่ 1 ได้ครบถ้วนนัก เพราะถึงแม้ว่าประเทศไทยจะสามารถลดการใช้ปุ๋ยเคมีเพื่อการเกษตรลงได้แต่ปริมาณการนำเข้ายาปราบศัตรูพืชกลับเพิ่มมากขึ้นและงบประมาณค่าใช้จ่ายก็เพิ่มขึ้นถึง 11,300.11 ล้านบาทในปี พ.ศ. 2549 ประเทศไทยยังไม่อาจประหยัดงบประมาณในส่วนนี้ให้ลดลงไปได้จากนโยบายการขับเคลื่อนวาระแห่งชาติเกษตรอินทรีย์

เป้าหมายที่ 2 พื้นที่ที่มีการปรับเปลี่ยนการใช้สารอินทรีย์ทดแทนสารเคมีทางการเกษตร จำนวน 17 ล้านไร่ โดยแบ่งออกเป็นพื้นที่เกษตรอินทรีย์จำนวน 200,000 ไร่ ผลการดำเนินงานการขับเคลื่อนวาระแห่งชาติเกษตรอินทรีย์พบว่า มีพื้นที่การผลิตเกษตรอินทรีย์ในประเทศไทย (รวบรวมโดยสหกรณ์กรีนเนท / มูลนิธิสายใยแผ่นดินในปี พ.ศ. 2549) ประมาณ 176,324 ไร่ ต่ำกว่าเป้าหมาย 23,676 ไร่ และพื้นที่ปรับเปลี่ยนประมาณ 13,187,562 ไร่ ต่ำกว่าเป้าหมาย 3,612,438 ไร่

เป้าหมายที่ 3 เกษตรกรจำนวน 850,000 ราย ใช้สารอินทรีย์ทดแทนสารเคมีทางการเกษตร ผลการดำเนินงานการขับเคลื่อนวาระแห่งชาติเกษตรอินทรีย์ พบว่า มีเกษตรกรเข้าร่วมโครงการประมาณ 1,094,382 ราย สูงกว่าเป้าหมาย 244,382 ราย

เป้าหมายที่ 4 เกษตรกรมีรายได้สุทธิเพิ่มขึ้นร้อยละ 20 ยังไม่อาจประเมินได้เนื่องจากเกิดอุทกภัยในพื้นที่เกษตรกรรมใน 56 จังหวัดทั่วประเทศไทยในปี พ.ศ. 2549

เป้าหมายที่ 5 ปริมาณมูลค่าการส่งออกสินค้าเกษตรอินทรีย์เพิ่มขึ้นร้อยละ 100 จากผลการศึกษาพบว่าอัตราการเติบโตของผลผลิตสินค้าเกษตรอินทรีย์ในปี พ.ศ. 2549 มีอัตราการเติบโตเฉลี่ยอยู่ระหว่างร้อยละ 35 - 40 หากเปรียบเทียบกับปีฐาน พ.ศ. 2547 จึงประมาณการได้ว่ามูลค่าการส่งออกสินค้าเกษตรอินทรีย์เพิ่มขึ้นในอัตราประมาณร้อยละ 20-25 โดยแบ่งเป็นการบริโภคในประเทศร้อยละ 15 และส่งออกร้อยละ 20-25

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า จากผลการศึกษาการขับเคลื่อนวาระแห่งชาติการพัฒนาเกษตรอินทรีย์สามารถสรุปผลลัพธ์ของการดำเนินงานในปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 ได้ว่า การดำเนินการของนโยบายสาธารณะดังกล่าวยังไม่เป็นไปตามเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากปัญหาและข้อจำกัดในการดำเนินงานมากมาย ถึงแม้ภาครัฐจะมีจุดแข็งหลายด้านในการดำเนินงาน เช่น

ความพร้อมในด้านทรัพยากร ได้แก่ บุคลากร อุปกรณ์ เครื่องจักรเครื่องมือ ความรู้เทคโนโลยีต่าง ๆ และงบประมาณที่สนับสนุนในการดำเนินงาน

แต่จากผลการดำเนินงานก็พบว่า ภาครัฐก็มีจุดอ่อนหลายด้าน ได้แก่ การที่ภาครัฐไม่อาจบูรณาการการทำงานร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ การขาดความเข้าใจตรงกันในเรื่องเกษตรอินทรีย์ รวมทั้งเหตุผลที่ พญักษ์ ยิบมันตะสิริ (2551) ให้มุมมองในเรื่องนี้ว่า

...การเคลื่อนนโยบายเกษตรอินทรีย์ขาดความต่อเนื่อง และรัฐขาดมาตรการจูงใจมาช่วยในระยะปรับเปลี่ยนการผลิตของเกษตรกร ไม่ว่าจะเป็นมาตรการชดเชยหรือมาตรการทางภาษี อีกทั้งกลไกการประสานงานเกษตรอินทรีย์ตามนโยบายของรัฐไม่ดี ไม่ให้เวลาในการพัฒนา และขาดการวัดผลสุดท้ายของการพัฒนาตามนโยบาย...

ดังนั้น การขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะจึงเป็นเรื่องสำคัญมาก ซึ่งทุกองคาพยพของสังคมไทยในทุกภาคส่วนต้องมีส่วนร่วมและทำความเข้าใจในกระบวนการแล้วเข้ามาร่วมขับเคลื่อนโดยอาจใช้การวิจัยเป็นเครื่องมือเพื่อก่อให้เกิดการเรียนรู้ร่วมกันทั้งสังคม และเมื่อสังคมเข้ามาเชื่อมต่อกัน (Social Fusion) ด้วยใจและความรู้ จะเกิดเป็นพลังงานมหาศาลหรือพลังแผ่นดินซึ่งก่อให้เกิดการสร้างสรรค์และนำไปสู่การแก้ปัญหาที่ยาก และจะนำพานโยบายสาธารณะนั้นไปสู่ความสำเร็จ และก่อให้เกิดความอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกันในสังคม (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2550: 3-18)

2 องค์การพัฒนาเอกชนและภาคประชาชน การดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับเกษตรอินทรีย์ ในช่วงปี พ.ศ. 2535-2549 ขององค์การพัฒนาเอกชนและภาคประชาชน ได้จากการสรุปผลการดำเนินงานและการถอดบทเรียนในการปฏิบัติงานของโครงการนำร่องเพื่อพัฒนาเกษตรกรรมยั่งยืนเกษตรกรรายย่อย โครงการพัฒนาเกษตรกรรมและศูนย์พัฒนาภูมิปัญญาท้องถิ่นของเครือข่ายปราชญ์ชาวบ้านและพหุภาคีอีสาน 12 แห่ง สหกรณ์กรีนเนท จำกัด / มูลนิธิสายใยแผ่นดิน เครือข่ายเกษตรกรรมทางเลือก สำนักงานมาตรฐานเกษตรอินทรีย์ สมาพันธ์อาหารและเกษตรอินทรีย์ไทย เครือข่ายชุมชนอโศก เครือข่ายกสิกรรมไร้สารพิษแห่งประเทศไทย และมูลนิธิริรักษ์ดินรักษ์น้ำ ดังรายละเอียด คือ

2.1 โครงการนำร่องเพื่อพัฒนาเกษตรกรรมยั่งยืนเกษตรกรรายย่อย แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 กำหนดให้ระบบเกษตรกรรมยั่งยืนเป็นแนวทางหลักในการปรับเปลี่ยนโครงสร้างและระบบการผลิตเพื่อพัฒนาไปสู่ความมั่นคงยั่งยืนของเกษตรกรรายย่อย

ชุมชน และสังคมโดยรวม ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในตอนต้น โดยในวันที่ 16 พฤษภาคม พ.ศ. 2543 คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติแผนงานและงบประมาณในการดำเนินโครงการนำร่องฯ ใน ปีงบประมาณ พ.ศ. 2544-2546 ภายใต้งบเงิน 633 ล้านบาท มีเป้าหมายในการพัฒนาเกษตรกรรม ยั่งยืนครอบคลุมพื้นที่ทางการเกษตร 27,100 ไร่ และพื้นที่บริเวณชายฝั่งจังหวัดปัตตานีความยาว 116.40 กิโลเมตร กลุ่มเกษตรกรเป้าหมายรายย่อยบนพื้นที่ราบ ที่ดอนและภูเขา รวม 3,670 ครอบครัว และชาวประมงพื้นบ้านอีกจำนวน 3,535 ครอบครัว โดยมีรายละเอียดของพื้นที่ เป้าหมายในการดำเนินการแบ่งออกเป็น 19 ภูมิภาค (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ, 2550: 3-25) ดังนี้

ภาคเหนือ มี 4 ภูมิภาคประกอบด้วย ภูมิภาคภูมามยาว (พะเยา) ภูมิภาคเชียงใหม่ ลำพูน ภูมิภาคเครือข่ายเกษตรกรรมภาคเหนือ (คกน.) และภูมิภาคน่าน

ภาคกลาง มี 2 ภูมิภาคประกอบด้วย ภูมิภาคสุพรรณภูมิ และภูมิภาคฉะเชิงเทรา

ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มี 9 ภูมิภาคประกอบด้วย ภูมิภาคขอนแก่นได้-โคราช เหนือ ภูมิภาคเทือกเขาเพชรบูรณ์ ภูมิภาคสุรินทร์ ภูมิภาคสกลนคร ภูมิภาคร้อยเอ็ด ภูมิภาคทุ่งกุลาร้องไห้ ภูมิภาคเทือกเขาภูพาน ภูมิภาคมหาสารคาม และภูมิภาคกาฬสินธุ์ นครพนม

ภาคใต้ มี 4 ภูมิภาค ประกอบด้วย ภูมิภาคภาคใต้ตอนบน ภูมิภาคภาคใต้ตอนล่าง ภูมิภาคกลุ่มน้ำสายบุรี และภูมิภาคประมงชายฝั่งปัตตานี

การดำเนินงานของกลุ่มเกษตรกรรายย่อยในโครงการนำร่องเพื่อพัฒนาเกษตรกรรม ยั่งยืนมีการจัดเวทีสรุปทบทวนการดำเนินงานเพื่อเปรียบเทียบกับเป้าหมายที่วางไว้ โดยได้ จัดรูปแบบตามแบบแผนการผลิตที่เหมาะสมกับภูมิสังคมและภูมิภาคต่าง ๆ กันไป จากการศึกษา พบว่า การทำการเกษตรกรรมยั่งยืนตามรูปแบบต่าง ๆ นั้นมีการเปลี่ยนแปลงโดยมีการพัฒนา รูปแบบการเกษตรกรรมทางเลือกที่จะนำไปสู่การพึ่งตนเองอย่างยั่งยืน การเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ที่ หลากหลายสามารถสรุปเป็นประเด็นที่สำคัญๆ ได้แก่ การเปลี่ยนแปลงทางความคิด การ เปลี่ยนแปลงฐานการผลิต การเปลี่ยนแปลงฐานภูมิปัญญา การเปลี่ยนแปลงฐานองค์กรและชุมชน และการเปลี่ยนแปลงฐานทรัพยากรสาธารณะ

การปรับเปลี่ยนความสัมพันธ์เชิงอำนาจในการจัดการงบประมาณแผ่นดิน โครงการ นำร่องฯ ได้ตระหนักว่า งบประมาณแผ่นดินเป็นงบประมาณส่วนรวม หรือเป็นทรัพยากรภายใน ถูกดึงไปจัดสรรภายนอกผ่านการเก็บภาษี และถูกรัฐผูกขาดสิทธิการจัดการแบบเบ็ดเสร็จ โครงการนำร่องฯ จึงได้ปรับเปลี่ยนความสัมพันธ์เชิงอำนาจในการจัดการงบประมาณแผ่นดิน ดังที่ อนุสรณ์ อุณโณ (2547: 303-311) ได้สรุปเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้ 3 ประการ คือ

ประการแรก โครงการนำร่องฯ ได้กำหนดระเบียบกฎเกณฑ์การใช้จ่ายงบประมาณขึ้นใหม่ เป็น ระเบียบเงินอุดหนุนทั่วไปสำหรับการดำเนินการ ซึ่งเป็นระเบียบที่สร้างขึ้นจากการมีส่วนร่วมของเกษตรกรและสมาชิกผู้ที่เกี่ยวข้อง จึงมีความยืดหยุ่น คล่องตัว และสอดคล้องกับการปฏิบัติจริงมากกว่าระเบียบราชการ

ประการที่สอง การบริหารงบประมาณแผ่นดินภายใต้โครงการนำร่องฯ ไม่ได้อาศัยระบบหรือหน่วยราชการ หากแต่อาศัยองค์กรการเงินชุมชนเดิมหรือที่ดัดแปลงใหม่ภายในภูมินิเวศ โดยองค์กรการเงินชุมชนเหล่านี้จัดรูปขึ้นบนความสัมพันธ์ทางอำนาจที่เท่าเทียม เมื่อเปรียบเทียบกับระบบราชการซึ่งจัดความสัมพันธ์เป็นลำดับชั้น โครงการนำร่องฯ จึงค้นแบบแผนความสัมพันธ์ทางอำนาจแบบสมมาตร (symmetrical power relation) ในการจัดการทรัพยากรส่วนรวมหรือสมบัติสาธารณะให้กับงบประมาณแผ่นดิน

และประการสุดท้าย งบประมาณโครงการนำร่องฯ ไม่ได้สนับสนุนเฉพาะเกษตรกรสมาชิกรายปัจเจก หากยังสนับสนุนเป็นรายกลุ่ม โดยเฉพาะกรณีกองทุนหมุนเวียนเกษตรกรรมยั่งยืนซึ่งดัดแปลงขึ้นเมื่อหลังโครงการสิ้นสุด เปิดโอกาสให้กลุ่มเกษตรกรอื่นๆ ขอรับการสนับสนุนด้วยได้

สิ่งที่ปรากฏจากการปรับเปลี่ยนความสัมพันธ์เชิงอำนาจในการจัดการงบประมาณแผ่นดิน ซึ่งมีนัยหลายประการ เช่น เมื่อเปรียบเทียบกับระบบราชการ เกษตรกรสมาชิกโครงการนำร่องฯ มีความมั่นใจว่าสามารถบริหารงบประมาณแผ่นดินได้รู้ไหลน้อยกว่าระบบราชการ นอกจากนั้น โครงการนำร่องฯ สามารถใช้จ่ายงบประมาณต่อหน่วยสินค้าได้มีประสิทธิภาพมากกว่า และประเด็นสำคัญที่น่าสนใจ คือ เกษตรกรสมาชิกโครงการนำร่องฯ จำนวนหนึ่งเริ่มเปลี่ยนแปลงทัศนคติที่มีต่องบประมาณแผ่นดินว่าไม่ได้เป็นของหลวง หากแต่เห็นว่าเป็นทรัพยากรส่วนรวมของกลุ่ม องค์กร และภูมินิเวศ ซึ่งทุกคนมีสิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบที่จะดูแลรักษา และใช้ประโยชน์อย่างต่อเนื่องและยั่งยืนในรูปของกองทุนหมุนเวียน ที่ทุกคนโดยเฉพาะคนจนและคนด้อยโอกาสสามารถเข้าถึงได้ (อนุสรณ์ อุณโณ, 2547: 307)

อย่างไรก็ดี เพราะเหตุที่มุ่งปรับเปลี่ยนความสัมพันธ์เชิงอำนาจในการจัดการทรัพยากรส่วนรวมในหลายลักษณะ โครงการนำร่องฯ จึงประสบปัญหาและอุปสรรคอย่างมาก ในช่วงดำเนินโครงการกว่า 3 ปี โครงการนำร่องฯ เผชิญกับขบวนการโต้กลับ²¹ ในหลายระดับและมีความ

²¹ ขบวนการโต้กลับ (counter movement) ในกรณีโครงการนำร่องฯ เช่น ใช้อำนาจบริหารปรับขยายและผนวกโครงการนำร่องฯ เข้าเป็นส่วนหนึ่งของระบอบอำนาจเดิม และการใช้อำนาจการควบคุมตรวจสอบในรูปของระเบียบวินัย (discipline) เพื่อการลดพื้นที่ปฏิบัติการของอำนาจระหว่างผู้ควบคุมและผู้ถูกควบคุมให้อยู่ภายในร่างเดียวกัน (รายละเอียดศึกษาเพิ่มเติมที่ อนุสรณ์ อุณโณ, 2547: 313-359)

ซับซ้อนและแบบขลิบ โดยเฉพาะเมื่อประกอบกับนโยบายกระตุ้นเศรษฐกิจรากหญ้า รวมทั้งนโยบายแปลงสินทรัพย์เป็นทุนของรัฐบาลพรรคไทยรักไทย ซึ่งต้องการสถาปนาความสัมพันธ์เชิงสงเคราะห์ระหว่างผู้นำกับประชาชนโดยตรงและอย่างเปิดเผย รวมทั้งต้องการแปลงทรัพยากรส่วนรวมทุกประเภทให้เป็นสินค้าที่ซึ่งสามารถซื้อขายได้ในตลาดเสรี โครงการนำร่องฯ จึงมีภารกิจที่ต้องฝ่าฟันอีกมาก (อนุสรณ์ อุณโณ, 2547: 310-311)

ทั้งนี้ สมาชิกเพียงบางส่วนของโครงการนำร่องฯ ได้พัฒนามาเป็นเกษตรกรผู้ผลิตเกษตรอินทรีย์ แก่นนำ เครือข่าย และองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเกษตรอินทรีย์ เช่น สหกรณ์การเกษตรยั่งยืนแม่ทา จำกัด จังหวัดเชียงใหม่ สถาบันชุมชนเกษตรกรรมยั่งยืน จังหวัดเชียงใหม่ เป็นต้น โดยรูปแบบการผลิตเกษตรอินทรีย์ของสมาชิกโครงการนำร่องฯ ได้นำวิถีคิด แนวทางการปฏิบัติ รูปแบบการพัฒนา ที่ได้รับการฝึกฝนและพัฒนาผ่านกิจกรรมและการดำเนินโครงการนำร่องฯ มาปรับใช้กับกิจกรรมเกษตรอินทรีย์ ทำให้กลุ่มหรือองค์กรนี้มีความเข้มแข็งกว่ากลุ่มและเครือข่ายที่เริ่มจัดตั้งขึ้นมา

อย่างไรก็ตาม ประเด็นที่ พงศย์ ชิมมันตะสิริ (2551) ได้ตั้งประเด็นคำถามการขยายผลเกษตรอินทรีย์จากฐานของโครงการนำร่องฯ ในนโยบายรัฐ คือ ในขณะนี้ภาครัฐถึงไม่สานต่อนโยบายเกษตรอินทรีย์กับเครือข่าย เกษตรกรของเกษตรกรรมยั่งยืน 19 ภูมิภาค

2.2 โครงการพัฒนาเกษตรกรรมและศูนย์พัฒนาภูมิปัญญาท้องถิ่นของเครือข่ายปราชญ์ชาวบ้านและพหุภาคีอีสาน 12 แห่ง เป็นความพยายามของปราชญ์ชาวบ้านภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่ทำเกษตรผสมผสานมานานปี โดยยึดหลักจากเล็กไปหาใหญ่ จากง่ายไปหายาก บนรากฐานการพึ่งพาตนเองด้วยการรู้จักพอ สังคมภูมิปัญญาในการแก้ปัญหา เมื่อผลการดำเนินงานสามารถเอื้อให้เกิดประโยชน์แก่สังคมโดยรวมได้ ในการช่วยให้เกษตรกรภาคตะวันออกเฉียงเหนือหลุดพ้นจากความยากจนและหนี้สิน ปราชญ์ชาวบ้านและเครือข่ายจึงร่วมกันระดมสมองเพื่อหายุทธศาสตร์ที่จะให้ผู้สนใจทำเกษตรผสมผสาน ทางเครือข่ายฯ ได้ดำเนินโครงการจัดตั้งศูนย์การเรียนรู้ของปราชญ์ชาวบ้านฯ โดยประยุกต์รูปแบบการบริหารจัดการโครงการดังกล่าวไปสู่การสนับสนุนการดำเนินงานโครงการพัฒนาเกษตรกรรม และศูนย์พัฒนาภูมิปัญญาท้องถิ่น

นอกจากนั้น ยังมีกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งให้ความสำคัญกับนโยบายส่งเสริมเกษตรกรรายย่อยด้วยการสนับสนุนศูนย์การเรียนรู้ปราชญ์ชาวบ้านโดยอบรมเกษตรกรในรูปแบบกระบวนการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ตามวิถีการของปราชญ์ชาวบ้าน เพื่อให้เกิดความสอดคล้องกับโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมของแต่ละพื้นที่ กระบวนการของปราชญ์ชาวบ้านสามารถแก้ไขปัญหาคความยากจนของเกษตรกรได้ด้วยการปรับเปลี่ยนแนวคิดและวิถีปฏิบัติใหม่ จากการทำ

เกษตรกรเชิงเดี่ยวเพื่อการเข้ามาเป็นเกษตรผสมผสานตามแนวทฤษฎีใหม่ เน้นผลิตแบบพออยู่พอกิน ให้สามารถพึ่งตนเองและร่วมกันแก้ปัญหาของชุมชน ปลดหนี้สินได้เหลือใช้มีเงินออม ตลอดจนมีการรวมตัวกันเป็นเครือข่ายช่วยสังคมด้วยการตั้งศูนย์เรียนรู้ชุมชนเพื่อเป็นแหล่งเรียนรู้ของเกษตรกรพร้อมกับใช้ชีวิตในแนวทางเศรษฐกิจพอเพียงคือ ลดรายจ่ายที่ไม่จำเป็น ลดการใช้สารเคมีในการผลิต ฟื้นฟูสภาพแวดล้อม และสร้างครอบครัวที่อบอุ่น

วิธีการถ่ายทอดความรู้ในลักษณะดังกล่าว ทำให้เกิดกระบวนการเรียนรู้แบบบูรณาการ สามารถเชื่อมโยงทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมไว้ด้วยกัน และประการสำคัญ คือ เป็นรูปแบบที่ชาวบ้านสอนและเรียนรู้ร่วมกันเอง ซึ่งจะส่งผลให้เกิดการยอมรับและนำไปปฏิบัติให้เกิดสัมฤทธิ์ผลในที่สุด (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2550: 1) รวมทั้งศูนย์การเรียนรู้ปราชญ์ชาวบ้านได้มีส่วนสำคัญในการขับเคลื่อนการผลิตเกษตรอินทรีย์แบบผสมผสานบนหลักการพึ่งพาตนเอง

2.3 สหกรณ์กรีนเนท จำกัด / มูลนิธิสายใยแผ่นดิน ลักษณะเป็นองค์การพัฒนาเอกชน ก่อตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2536 โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะส่งเสริมระบบการค้าที่เป็นธรรม (fair trade) ในลักษณะศูนย์กระจายสินค้า (distribution center) ให้เกษตรกรที่ทำการผลิตในระบบเกษตรกรรมทางเลือก ด้วยการสร้างตลาดทางเลือกและเป็นผู้ริเริ่มจัดจำหน่ายผักและผลไม้สดเกษตรอินทรีย์เป็นรายแรกของประเทศไทย นอกเหนือจากงานด้านตลาดทางเลือกแล้ว สหกรณ์กรีนเนทยังได้ริเริ่มและสนับสนุนงานพัฒนาเกษตรอินทรีย์ในหลายด้าน เช่น ริเริ่มก่อตั้งหน่วยงานตรวจสอบและรับรองมาตรฐานเกษตรอินทรีย์ขึ้นในปี พ.ศ. 2538 ได้แก่ สำนักงานมาตรฐานเกษตรอินทรีย์ (มกท.) การช่วยพัฒนาผลิตภัณฑ์สำหรับผู้ผลิตรายย่อยในรูปธุรกิจชุมชน เทคนิคการผลิตเกษตรอินทรีย์ และโรงเรียนเกษตรกรเพื่อเกษตรอินทรีย์ เป็นต้น

ในปลายปี พ.ศ. 2548 กรีนเนทมีพื้นที่การทำงานร่วมกับองค์กรผู้ผลิต ในพื้นที่ต่างๆ ทั่วประเทศจำนวน 13 องค์กรดังนี้ คือ 1) ชมรมรักษัธรรมชาติดำเภอภูซำ 2) กลุ่มเกษตรกรทำนาบากรือ 3) สหกรณ์เกษตรอินทรีย์เชิงนทไทยเจริญ จำกัด 4) กลุ่มเกษตรธรรมชาติสุรินทร์ 5) เครือข่ายพัฒนาหมอนไหมภาคอีสาน 6) สหกรณ์การเกษตรพัฒนา จำกัด 7) สหกรณ์การเกษตรยังยืนแม่ทา จำกัด 8) กลุ่มเกษตรอินทรีย์อำเภอสนามชัยเขต 9) เครือข่ายป่าตะวันออก 10) ชมรมผู้ผลิตเกษตรอินทรีย์ 11) กลุ่มสมุนไพรบ้านดงบัง (ร่วมกับมูลนิธิโรงพยาบาลเจ้าพระยาอภัยภูเบศร) 12) กลุ่มพัฒนาเกษตรอินทรีย์อำเภอสามพาน และ 13) กลุ่มผลิตผ้าอินทรีย์ รวมเป็นพื้นที่ทั้งสิ้น 25,458.5 ไร่ และมีจำนวนเกษตรกรทั้งสิ้น 1,191 ครอบครัว (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2550: 3-27 - 3-28) อาจกล่าวได้ว่า องค์กรพัฒนาเอกชนแห่งนี้ เป็นองค์กรที่ผลักดันและขับเคลื่อนงานด้านเกษตรอินทรีย์ในระดับพื้นที่และเชื่อมต่อกับระบบตลาดโลกที่สำคัญองค์กรหนึ่งของประเทศไทย

2.4 เครือข่ายเกษตรกรรมทางเลือก (กทล.) เครือข่ายเกษตรกรรมทางเลือกได้ริเริ่มการพัฒนาและส่งเสริมภูมิความรู้ ในเรื่องการเกษตรที่พึ่งตนเองและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมมาเป็นเวลากว่า 20 ปี ภายใต้รูปแบบต่าง ๆ เช่น เกษตรอินทรีย์ เกษตรธรรมชาติ เกษตรผสมผสาน และวนเกษตร กระแสความตื่นตัวของผู้บริโภคในเรื่องผลผลิตอาหารที่ปลอดภัยต่อสุขภาพและสิ่งแวดล้อมก็ได้เริ่มก่อตัวขึ้น อย่างไรก็ตาม กลไกการตลาดทั่วไปในขณะนั้นไม่ได้มีหลักประกันในด้านความสัมพันธ์ที่ทัดเทียมระหว่างผู้ผลิต ผู้ค้า ผู้บริโภค อีกทั้งยังขาดความยืดหยุ่น และความสำนึกรับผิดชอบในการทำงานกับผู้ผลิตรายย่อย ทางเครือข่ายเกษตรกรรมทางเลือกจึงเกิดแนวความคิดที่จะแก้ปัญหาในการตลาดด้วยระบบการค้าที่เป็นธรรมในรูปแบบของตลาดทางเลือกเพื่อจำหน่ายอาหารธรรมชาติ จึงได้พัฒนาและดำเนินกิจกรรมของเครือข่ายเพื่อแก้ไขปรากฏการณ์ดังกล่าว

ตัวอย่างของเกษตรกรรมทางเลือกรูปแบบหนึ่งที่ประสบความสำเร็จคือ กรณีศึกษาของเกษตรอินทรีย์วิถีสุรินทร์ ซึ่งเริ่มต้นจากกลุ่มเกษตรกรรมทางเลือกที่มีองค์กรพัฒนาเอกชนให้ความช่วยเหลือ และต่อมาภาครัฐบาลให้การสนับสนุนส่งเสริมจนเกิดเป็นเกษตรอินทรีย์วิถีสุรินทร์ เครือข่ายเกษตรทางเลือกสุรินทร์เริ่มต้นมาจากการทำเกษตรธรรมชาติ เกษตรผสมผสาน และเกษตรอินทรีย์ของจังหวัดสุรินทร์ โดยมุ่งเน้นที่การแก้ปัญหาทางออกของเกษตรกร และการพึ่งตนเองของเกษตรกรที่ผลิตเพื่อกิน เหลือแล้วจึงขาย โดยการผลิตที่หลากหลายเน้นเกษตรกรรมที่สามารถดำรงอยู่ได้ด้วยตนเอง ด้วยกระบวนการผลิตที่ลดทั้งต้นทุนและลดการพึ่งพิงจากปัจจัยภายนอกปลอดภัยต่อสุขภาพของผู้ผลิตและผู้บริโภค รวมทั้งฟื้นฟูระบบนิเวศ การอนุรักษ์ดินและน้ำ รวมทั้งทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่น

พัฒนาการของ กทล. สุรินทร์ มีความก้าวหน้าอย่างมาก ปัจจุบัน กทล. สุรินทร์มีองค์ความรู้ในการปรับปรุงบำรุงดินด้วยวิถีธรรมชาติ เกิดการจัดการผลผลิตด้วยหลักการตลาดทางเลือกที่เก็บรวบรวมประสพการณ์แบ่งออกได้เป็น 3 ระดับ ได้แก่ 1) ตลาดข้าวส่งออกยุโรป (ประสานงานโดยสหกรณ์กรีนเนท) 2) ตลาดในเมืองปัจจุบันมี 2 รูปแบบ คือ ร้านค้าทางเลือก (จำหน่ายข้าวหอมมะลิ) กับตลาดนัดสีเขียว และ 3) ตลาดในชุมชน พัฒนาการต่างๆ ของ กทล. สุรินทร์ มีการประสานเชื่อมโยงระดับภาคราชการและภาคเอกชนต่าง ๆ โดยเสนอแนวทางพัฒนาให้กับส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเพื่อประสานแผนงาน และโครงการในการพัฒนา จากนั้นจึงดำเนินการด้านการตลาดร่วมกับภาครัฐกิจและองค์กรพัฒนาเอกชน เพื่อจัดจำหน่ายสินค้าของกลุ่มและเครือข่ายตามช่องทางทางการตลาด

นอกจากการขับเคลื่อนภาคประชาชนของเครือข่ายเกษตรกรรมทางเลือกสุรินทร์แล้ว ในภูมิภาคอื่น ๆ ก็มีเครือข่ายเกษตรกรต่าง ๆ อีกเป็นจำนวนมากที่มีการรวมกลุ่มขับเคลื่อนภายใต้

วิสัยทัศน์และศักยภาพในการพัฒนาของเครือข่ายในด้านการเกษตรกรรมยังยืนรูปแบบต่างๆ รวมทั้งรูปแบบการผลิตแบบเกษตรอินทรีย์ เช่น โครงการส่งเสริมกลไกกรรมไร้สารพิษ อันเนื่องมาจากพระราชดำริ (อำเภอวังน้ำเขียว) เครือข่ายกลไกกรรมไร้สารพิษแห่งประเทศไทย (คกร.) ศูนย์กลไกกรรมธรรมชาติคิเว สหกรณ์การเกษตรไร้สารเคมี อุบลราชธานี เครือข่ายเกษตรกรรมภาคเหนือ (คกน.) เครือข่ายกลไกกรรมธรรมชาติ เป็นต้น

2.5 สำนักงานมาตรฐานเกษตรอินทรีย์ (มกท.) สำนักงานมาตรฐานเกษตรอินทรีย์ (มกท.) เป็นหน่วยงานภายใต้มูลนิธิมาตรฐานเกษตรอินทรีย์ เริ่มก่อตั้งมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2538 จากการผลักดันและริเริ่มของสหกรณ์กรีนเนท และได้รับความร่วมมือจากองค์กรพัฒนาเอกชนเพื่อทำหน้าที่ให้บริการตรวจสอบและรับรองฟาร์มและการประกอบการค้าดำเนินการตามมาตรฐานเกษตรอินทรีย์ของ มกท. และเป็นหลักประกันความมั่นใจให้กับผู้บริโภคเมื่อซื้อผลผลิต มกท. เริ่มให้บริการการรับรองมาตรฐานเกษตรอินทรีย์มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 และได้รับการรับรองจาก IFOAM ซึ่งเป็นองค์กรระหว่างประเทศในการรับรองมาตรฐานเกษตรอินทรีย์เมื่อเดือนมกราคม พ.ศ. 2545 โดยในปี พ.ศ. 2549 มีผู้ผลิตและผู้ประกอบการที่ได้รับมาตรฐานเกษตรอินทรีย์ทั้งสิ้น 1,636 ราย จำแนกเป็นผู้ผลิตรายเดี่ยว 39 ราย ผู้ประกอบการโครงการ/กลุ่ม 26 ราย (ประเภทโครงการมีเกษตรกรรมภายใต้โครงการรวม 1,556 ราย) ผู้ประกอบการ 9 ราย และผู้ประกอบการผลิตภัณฑ์จากป่า 6 ราย มีพื้นที่เกษตรอินทรีย์ทั้งสิ้น 16,282.31 ไร่ และพื้นที่การปรับเปลี่ยน 6,657.31 ไร่ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2550: 3-29 - 3-30)

2.6 สมาพันธ์อาหารและเกษตรอินทรีย์ไทย เกิดขึ้นโดยผู้ร่วมอุดมการณ์จากกลุ่มต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการผลิตอาหารและเกษตรอินทรีย์เพื่อหาแนวทางที่จะส่งเสริมการผลิตเกษตรอินทรีย์ที่ถูกต้องชัดเจนในหลักการของระบบการผลิตแบบเกษตรอินทรีย์ โดยในการประชุมของสมาชิกสมาพันธ์ฯ สรุปปัญหาสำคัญที่ต้องเร่งรัดจัดทำยุทธศาสตร์ของสมาพันธ์เพื่อแก้ไขปัญหาและจัดกิจกรรมเพื่อให้เกิดการสนับสนุนอย่างต่อเนื่องดังนี้ 1) การผลิตอาหารที่ทำลายธรรมชาติ การพึ่งพาปัจจัยการผลิตจากนอกประเทศมากเกินไป 2) ความพยายามแก้ไขปัญหาโดยภาครัฐ เอกชน กลุ่มเกษตรกร และผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายต่างดำเนินงานกันแบบแยกส่วนและขาดแกนนำระดับชาติ 3) ประชาชนขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องโภชนาการโดยรวม ผู้ผลิตขาดความรู้ความเข้าใจและไม่ตระหนักถึงความสำคัญของการกระบวนการผลิตและการแปรรูปเพื่อให้ได้มาตรฐานที่ดีมีคุณภาพ 4) ความไม่ซื่อสัตย์ของผู้ผลิตที่แอบอ้างว่าผลผลิตของตนปลอดภัยจากสารพิษ และ 5) การขาดการประสานงานของผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายทั้งภาครัฐและเอกชนทำให้เกิดการผลิตที่ขาดทิศทางไม่มีคุณภาพและมาตรฐาน ขาดสมดุลการผลิตและการตลาด

จากสภาพปัญหาข้างต้นวัตถุประสงค์ของสมาพันธ์จึงเน้นการวิจัยพัฒนา ส่งเสริม และถ่ายทอดเทคโนโลยีการผลิต และการบริโภคอาหารอินทรีย์ที่มีคุณภาพตามมาตรฐานสากล สำหรับประชาชนภายในประเทศและเพื่อการแข่งขันในตลาดโลก โดยมุ่งเน้นเพื่อยกระดับสุขภาพอนามัยของชาวไทยในเรื่องโภชนาการ การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม และการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน โดยกำหนดกิจกรรมสำคัญ ในช่วงระยะเวลา 3 - 5 ปี (พ.ศ. 2546- 2550) อาทิ เช่น โครงการวิจัยพัฒนาและส่งเสริมภูมิปัญญาและวัฒนธรรมท้องถิ่นเพื่อการผลิตอาหารและเกษตรอินทรีย์ โครงการวิจัยพัฒนาและส่งเสริมการเพิ่มมูลค่าอาหารและเกษตรอินทรีย์ด้วยวิทยาการหลังการเก็บเกี่ยวและการแปรรูป โครงการยุทธศาสตร์อาหารอินทรีย์เพื่อยกระดับสุขภาพอนามัยและคุณภาพชีวิตประชาชน โครงการวิจัยพัฒนาเพื่อสร้างองค์ความรู้ และศูนย์ฝึกผู้นำเกษตรอินทรีย์ โครงการศูนย์สารสนเทศ บริการข้อมูลด้านการผลิต การตลาด รวมทั้งควบคุม กำกับดูแลและให้การรับรองคุณภาพอาหารและเกษตรอินทรีย์ตามมาตรฐานสากล เพื่อการค้าทั้งภายในและต่างประเทศ เป็นต้น

2.7 เครือข่ายชุมชนอโศก พุทธสถานสันติอโศกถือเป็นศูนย์กลางในการเผยแพร่ ธรรมะโดยเฉพาะเป็นแหล่งผลิตสิ่งพิมพ์ต่าง ๆ โดยมีมูลนิธิสันติอโศกเป็นผู้ดูแลเคราะห้ ต่อมาได้เกิดกองทัพนวัตกรรมมูลนิธิ สมาคมผู้ปฏิบัติธรรม และธรรมทัสน์สมาคม ตลอดจนหน่วยงาน และกิจกรรมต่าง ๆ ตามมา เครือข่ายของชุมชนอโศกเพื่อทำกิจกรรมแตกต่างกัน เช่น การเมือง (พรรคเพื่อฟ้าดิน) การเงิน (กลุ่มออมทรัพย์ กองบุญ) กลไกกรรมไร้สารพิษ สุขภาพแผนไทย เครือข่ายชุมชน อุตสาหกรรม วิทยาศาสตร์ การศึกษา ศิลปวัฒนธรรม ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ กฎหมาย กระบวนการยุติธรรม เป็นต้น

สำหรับเกษตรอินทรีย์ เครือข่ายกลไกกรรมไร้สารพิษของชุมชนอโศก มีบทบาทสำคัญในฐานะเป็นผู้ผลิตและจำหน่าย โดยรูปแบบการดำเนินงานของเครือข่ายชุมชนอโศกที่เน้นการพึ่งพาตนเอง อยู่บนรากฐานของการทำกิจกรรมต่าง ๆ ในชุมชนมากกว่า 30 ชนิด โดยแต่ละกิจกรรมดำเนินการโดยอาสาสมัครของชาวชุมชนอโศกอย่างแข็งขัน ทั้งสมาชิกภายในและภายนอก ที่ให้การสนับสนุน เน้นความสัมพันธ์ความร่วมมือร่วมใจกันทำงานเป็นกลุ่มให้ความสำคัญกับภูมิปัญญาและประสบการณ์ของชาวบ้าน ตลอดจนวัฒนธรรมชุมชน ขณะเดียวกันการทำงานเป็นทีมก็ช่วยสืบสานอุดมการณ์ร่วมของกลุ่ม ฐานงานที่สำคัญครบวงจรตั้งแต่การผลิต ปักขัยการผลิต ผลผลิต และการกำจัดมลภาวะต่าง ๆ การผลิตของชาวอโศกมีต้นทุนที่เกิดขึ้นจริงต่ำมาก เนื่องจากชาวอโศกได้ใช้ทรัพยากรทุกส่วนโดยไม่มีการเสียเหลือทิ้ง ผลผลิตจากการเกษตรได้ถูกแปรรูปเป็นอาหารของชุมชน ส่วนที่เกินความต้องการถูกแปรรูปเป็นผลิตภัณฑ์เพื่อจำหน่าย ส่วนของเสียก็

นำมาแยกเป็นส่วนใหญ่ไปใช้ใหม่ได้ และส่วนที่เหลือนำไปทำปุ๋ยคอกสำหรับการเกษตรอีกครั้งหนึ่ง

2.8 เครือข่ายกลไกกรมไรสารพิษแห่งประเทศไทย (คกร.) กลุ่มชุมชนชาวกลไกกรมไรสารพิษ ก่อกำเนิดมาเมื่อ พ.ศ. 2515 โดยเริ่มจากการมาร่วมกันศึกษาและปฏิบัติธรรม เน้นการถือศีลเคร่ง ชื่อสัตย์ เสียสละ เอื้อเฟื้อ แบ่งปัน ยึดมั่นวัฒนธรรมไทย การพึ่งตนเอง ลดการบริโภคสิ่งที่ไม่จำเป็น การอยู่ร่วมกันแบบพี่น้อง ให้ความสำคัญกับ 3 อาชีพ คือ 1) กลไกกรมธรรมชาติ โดยไม่ใช้ปุ๋ยเคมี ไม่ใช้ยาฆ่าแมลง ไม่ใช้สารเคมีที่ทำร้ายธรรมชาติ 2) ปุ๋ยสะอาด โดยการทำปุ๋ยชีวภาพใช้เอง 3) ขยะวิทยา โดยการแยกขยะและการจัดระบบขยะให้เกิดคุณค่าจากกลุ่มเล็ก ๆ ได้มีผู้เห็นด้วยและปฏิบัติตามได้รับผลดี มีความเป็นอยู่ที่ผาสุกมากขึ้นในท้องที่ต่าง ๆ ทั่วประเทศ เกิดการรวมกลุ่มผู้ทำกลไกกรมไรสารพิษ เป็นชุมชนและองค์กรเอกชนในแต่ละท้องถิ่นมากขึ้นเป็นลำดับ ต่อมาในเดือนมีนาคม พ.ศ. 2544 จึงได้จัดระบบขององค์กรเป็นเครือข่ายเพื่อให้สามารถติดต่อและแลกเปลี่ยนข้อมูลโดยใช้ชื่อว่า เครือข่ายกลไกกรมไรสารพิษแห่งประเทศไทย มีชื่อย่อว่า คกร. เป้าหมายของ คกร. มุ่งหวังเพื่อสร้างลักษณะ 4 ประการ คือ 1) เศรษฐกิจพึ่งตน 2) ชุมชนเข้มแข็ง 3) ประชามีธรรม และ 4) ประเทศมีไท ภาระหน้าที่ของเครือข่ายกลไกกรมไรสารพิษมีมากมายหลายประการที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการทำกลไกกรมไรสารพิษ เช่น ส่งเสริมองค์กรกลไกกรมในการทำกลไกกรมไรสารพิษ ส่งเสริมและรณรงค์การรักษาสิ่งแวดล้อมนิเวศวิทยาและการใช้พลังงานที่เหมาะสม ส่งเสริมแปรรูปสินค้าภาคกลไกกรม ส่งเสริมกระบวนการเรียนรู้เรื่องกลไกกรมไรสารพิษเพื่อเศรษฐกิจพอเพียงตามแนวพระราชดำริ ส่งเสริมให้มีการสร้างเครือข่ายชุมชนทุกระดับ และส่งเสริมให้มีการสร้างศูนย์การศึกษาและพัฒนาด้านการกลไกกรมไรสารพิษ การตลาด การออกทรัพย์ การถนอมและแปรรูปผลผลิต

2.9 มูลนิธิรักษดินรักษน้ำ (Earth Safe Foundation) มีจุดเริ่มมาจากการดำเนินโครงการรักษดินรักษน้ำ ซึ่งเป็นโครงการเพื่อช่วยเหลือชุมชนต้นน้ำในการอนุรักษ์ต้นน้ำโดยยึดหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงเป็นเครื่องนำทาง ประกอบกับแนวคิดและหลักการของเกษตรอินทรีย์ เพื่อให้เกิดการพัฒนาชุมชนอย่างยั่งยืน สามารถช่วยเหลือตัวเอง และยืนหยัดอยู่ได้ด้วยตนเองอาศัยศักยภาพของชุมชนที่มีอยู่ให้สมดุลกับธรรมชาติ มูลนิธิรักษดินรักษน้ำได้รับการสนับสนุนด้านวิชาการและการตรวจสอบมาตรฐานเกษตรอินทรีย์จากมหาวิทยาลัยแม่โจ้ สำนักงานความร่วมมือทางวิชาการเยอรมัน สำนักงานมาตรฐานเกษตรอินทรีย์ และสมาคมผู้ค้าเกษตรอินทรีย์ไทย ในปัจจุบันมีการขยายผลพื้นที่การเพาะปลูกและส่งเสริมการเพาะปลูกเกษตรอินทรีย์ในหลายๆพื้นที่ของประเทศ ทำให้สามารถขยายผลไปสู่การส่งเสริมในระดับประเทศรวมถึงการดำเนินงานด้านอื่น ๆ เช่น การขยายผลผลิตการส่งเสริมการปลูกพืชเศรษฐกิจ เป็นต้น เพื่อการ

พัฒนาชุมชนที่ยั่งยืนมีคุณภาพชีวิตที่ดี สืบสานวิถีชีวิตและวัฒนธรรม เพื่อสามารถช่วยเหลือและพึ่งพาตนเองได้อย่างยั่งยืน สมดุลกับธรรมชาติ ทั้งนี้ มูลนิธิรักษ์ดินรักน้ำมีแผนการดำเนินโครงการหลัก ๆ ได้แก่ แผนการจัดหาทุน (funding) แผนงานพัฒนากายภาพชุมชน (community development) แผนการส่งเสริมทางด้านองค์ความรู้ (knowledge development) แผนงานผลิตภัณฑ์และการตลาด (product & marketing) แผนงานประชาสัมพันธ์และการมีส่วนร่วม (product & public participation) และแผนงานสนับสนุนการพัฒนาบุคลากรชุมชน

3. องค์การภาคธุรกิจเอกชน ผู้ประกอบการด้านเกษตรอินทรีย์ในไทยมีการพัฒนาในส่วนองเกษตรอินทรีย์ที่หลากหลาย บางองค์กรสามารถดำเนินธุรกิจเกษตรอินทรีย์ในระดับผู้ประกอบการรายใหญ่ เช่น รังสิตฟาร์ม บริษัทไทยออร์แกนิกโปรดักส์ จำกัด บริษัทสวีฟท์ จำกัด เป็นต้น โดยมีรูปแบบการผลิตตามวิถีของเกษตรอินทรีย์เหมือนกัน แต่กรรมวิธีการผลิตเทคโนโลยีที่นำมาใช้ รวมทั้งชนิดของผลผลิตมีความแตกต่างกัน ดังเช่น

3.1 รังสิตฟาร์ม ผลิตผักอินทรีย์เพื่อการบริโภคตามฤดูกาล ปักจายการผลิตที่ใช้เป็นปุ๋ยคอก ปุ๋ยหมัก สารชีวภัณฑ์ และสารสกัดจากธรรมชาติและเทคนิคในการปลูกใช้การปลูกพืชผักหมุนเวียนเพื่อสร้างความหลากหลายและรักษาสมดุลแร่ธาตุในดิน ส่วนทางด้านตลาดจำหน่ายผลผลิตภายใต้โลโก้รังสิตฟาร์ม เน้นตลาดผู้บริโภคในประเทศที่มีศักยภาพในการซื้อสินค้าที่มีคุณภาพและราคาที่สูงกว่าสินค้าประเภทเดียวกัน

3.2 บริษัทไทยออร์แกนิกโปรดักส์ จำกัด เน้นการผลิตผัก สมุนไพร และผลิตภัณฑ์แปรรูป ซึ่งการแปรรูปพืชอินทรีย์นั้นบริษัทส่งมอบพืชอินทรีย์ในส่วนที่เป็นสมุนไพรให้กับบริษัทลานนาโพรไบโอติก จำกัด เพื่อแปรรูปเป็นสมุนไพรใช้ในการรักษาโรคและเพื่อการบำรุงสุขภาพ ส่วนระบบการผลิต จะเน้นการสร้างสภาพแวดล้อมและโครงสร้างของดินให้เหมาะกับการเจริญเติบโตของจุลินทรีย์ในดิน มีการจัดการน้ำ และผลิตปุ๋ยอินทรีย์ขึ้นเองโดยเทคโนโลยีของบริษัท และใช้เทคนิคโดยชีววิธีในการกำจัดแมลงศัตรูพืช

3.3 บริษัทลานนาเกษตรอุตสาหกรรม จำกัด ที่ผลิตถั่วเหลืองอินทรีย์และนำไปแปรรูปเป็นถั่วแช่แข็ง เพื่อการจัดจำหน่ายในชื่อ Frozen Organic Green Soy Bean

3.4 บริษัท สวีฟท์ จำกัด ผลิตหน่อไม้ฝรั่งอินทรีย์ทั้งแบบสดและแช่แข็ง เพื่อการส่งออกไปจำหน่ายให้กับลูกค้าในประเทศญี่ปุ่น สหภาพยุโรป ออสเตรเลีย ฯลฯ

ส่วนสรุป

จากข้อมูลที่น่าเสนอทั้งหมด ประเด็นของพัฒนาการกระบวนการนโยบายเกษตรอินทรีย์ของประเทศไทยทั้งองค์กรภาครัฐและภาคเอกชนพบว่า มีการให้คำนิยามของระบบเกษตรอินทรีย์ในทิศทางเดียวกับหลักการที่ต้องคำนึงของสมาพันธ์เกษตรอินทรีย์นานาชาติในหลักการ 4 ข้อคือ ด้านสุขภาพ ด้านนิเวศวิทยา ด้านความเป็นธรรม และด้านการดูแลเอาใจใส่ แต่อย่างไรก็ตามในวิธีการ (means) และเป้าหมายสุดท้าย (end) การดำเนินงานนั้นมีความแตกต่างกัน ในประเทศไทยจึงปรากฏรูปแบบการผลิตเกษตรอินทรีย์ในลักษณะคู่ขนาน (dual track) คือ การผลิตเพื่อการพึ่งพาตนเองบนฐานคิดของความพอเพียง และการผลิตเพื่อการค้าต่างประเทศบนฐานคิดของการแข่งขัน สำหรับสาระสำคัญของการก่อเกิดนโยบายเกษตรอินทรีย์ในประเทศไทย เริ่มปรากฏจากกระแสการพัฒนาที่ยั่งยืนของโลก ที่มีบทบาทผ่านแนวคิดในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 8 และ 9 อันเป็นกรอบในการพัฒนาประเทศ

โดยเฉพาะในส่วนของภาคประชาชนข้อเสนอของเครือข่ายเกษตรกรรมทางเลือกที่เรียกร้องให้ปรับแผนพัฒนาการเกษตรแห่งชาติ ให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ซึ่งเครือข่ายเกษตรกรรมทางเลือกได้ร่างเอาไว้ รวมทั้งการเปิดโอกาสให้เกษตรกรรายย่อยมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับเกษตรกรรมทางเลือก และยังมีข้อเสนอให้มีโครงการนำร่องเพื่อพัฒนาเกษตรกรรมยั่งยืน ที่มีกลไกการบริหารอย่างมีอิสระ โดยเกษตรกรเป็นแกนหลักในการบริหารจัดการ และรัฐเป็นฝ่ายสนับสนุนงบประมาณดำเนินการ ทั้งในด้านการวิจัย การอบรม การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การพัฒนาตลาดทางเลือก เป็นต้น อันเป็นพื้นฐานสำคัญในการพัฒนาระบบเกษตรกรรมยั่งยืนของภาคประชาชน และพัฒนามาสู่การผลิตเกษตรอินทรีย์ในปัจจุบัน ภายใต้กลุ่มแกนนำของเครือข่ายเกษตรกรรมทางเลือกนั่นเอง และในที่สุดภาครัฐจึงพัฒนาสืบเนื่องมาเป็นนโยบายเกษตรอินทรีย์

นอกจากนั้นยังพบว่า คณะรัฐมนตรีชุดที่ 54 และ 55 มีความชัดเจนในการกำหนดนโยบายเรื่องเกษตรอินทรีย์มากกว่านโยบายของคณะรัฐมนตรีชุดอื่นๆ มีการประกาศให้เกษตรอินทรีย์เป็นวาระแห่งชาติ ในปี พ.ศ. 2548 จากผลการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐนั้นพบว่าไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ โดยเฉพาะภาครัฐที่ไม่สามารถบูรณาการแผนการปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งปัญหาของหน่วยงานภาครัฐแต่ละองค์กรมีความเข้าใจในหลักการเกษตรอินทรีย์ที่ไม่ตรงกัน ส่งผลต่อการนำนโยบายเกษตรอินทรีย์ไปสู่การปฏิบัติ สำหรับองค์กรพัฒนาเอกชน และภาคธุรกิจเอกชน สามารถดำเนินการพัฒนาเกษตรอินทรีย์ได้อย่างต่อเนื่องโดยมีรูปแบบ เป้าหมาย และวิธีการดำเนินงานที่แตกต่างกันตามเป้าประสงค์ขององค์กรนั้น ๆ

ส่วนที่ 2 เจือนไ้และบริบทที่เกี่ยวข้องกับนโยบายเกษตรอินทรีย์

เจือนไ้และบริบทที่เกี่ยวข้องกับนโยบายเกษตรอินทรีย์ เป็นประเด็นที่สำคัญอย่างยิ่ง เพราะการกำหนดนโยบายหรือแนวทางการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับเกษตรอินทรีย์ มีเจือนไ้และบริบททั้งภายในประเทศและต่างประเทศมาเกี่ยวข้องสัมพันธ์จำนวนมาก ทั้งนี้ผู้วิจัยวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารหลัก ได้แก่ นโยบายและมาตรการในการพัฒนาคุณภาพสินค้าและระดับราคา: แนวทางการพัฒนานวัตกรรมเกษตรเพื่อสนับสนุนการพัฒนาแบบยั่งยืน (2547) การพัฒนานโยบายทางเลือก: กรณีการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทยโดยใช้ระบบมาตรฐานคุณภาพความปลอดภัยของสินค้าเกษตรและอาหารส่งออก (2547) การศึกษาพัฒนาการเจือนไ้ และแนวโน้มของกระบวนการนโยบายสาธารณะด้านการเกษตร (2548) ธุรกิจเกษตรอินทรีย์ (2550) นโยบายสาธารณะเพื่อความปลอดภัยด้านอาหารและเศรษฐกิจการค้าที่ยั่งยืน (2550) และผลที่ได้จากการสัมภาษณ์ผู้กำหนดนโยบาย ผู้บริหารระดับสูงของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ผู้เชี่ยวชาญด้านการพัฒนาเกษตรอินทรีย์ และผู้สนับสนุนทางวิชาการ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานตามนโยบายเกษตรอินทรีย์ของประเทศไทย รวมทั้งเอกสาร ข้อมูล และสารสนเทศชนิดอื่นประกอบ โดยการนำเสนอข้อมูลในส่วนนี้จำแนกออกเป็น 3 กลุ่มด้วยกัน คือ 1) เจือนไ้และบริบทภายในประเทศ 2) เจือนไ้และบริบทภายนอกประเทศ และ 3) กระบวนการและทางเลือกนโยบายสาธารณะด้านเกษตร มีรายละเอียดดังนี้

เจือนไ้และบริบทภายในประเทศ

เจือนไ้และบริบทภายในประเทศในหัวข้อนี้ กล่าวถึงปรากฏการณ์และกระบวนการที่เป็นเจือนไ้สำคัญที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนานโยบายสาธารณะด้านการเกษตรของประเทศไทย เช่น การเติบโตทางเศรษฐกิจในช่วงก่อนและหลังวิกฤติเศรษฐกิจ ปี พ.ศ. 2540 ธุรกิจการเมืองแนวประชานิยมและปัญหาความยากจน ดังรายละเอียด คือ

1. การเติบโตทางเศรษฐกิจในช่วงก่อนและหลังวิกฤติเศรษฐกิจ ปี พ.ศ. 2540 ภายใต้นโยบายเสรีทางการเงินของรัฐบาล ในปี พ.ศ. 2536 ภาคเอกชนไทยได้รับความสะดวกในการเข้าถึงแหล่งเงินทุนจากต่างประเทศมีการกู้เงินต่างประเทศเข้ามาขยายกิจการของภาคเอกชน สัดส่วนการค้าต่างประเทศเมื่อเทียบกับผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (Gross Domestic Product: GDP) เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง จากร้อยละ 65.63 ในปี พ.ศ. 2535 เป็นร้อยละ 75.72 ในปี พ.ศ. 2539 ส่งผลให้เศรษฐกิจขยายตัวเพิ่มขึ้น จากร้อยละ 8.08 ในปี พ.ศ. 2535 เป็นร้อยละ 8.99 และ 9.24 ในปี พ.ศ. 2537 และ พ.ศ. 2538 ตามลำดับ และลดเหลือร้อยละ 5.90 ในปี พ.ศ. 2539 หรือหนึ่งปีก่อนวิกฤติเศรษฐกิจในประเทศไทย (สมบูรณ์ เจริญจิระตระกูล และคณะ, 2548: 35)

แต่หลังจากมีการเก็งกำไรค่าเงินบาทอย่างต่อเนื่องจากกองทุนต่างชาติ ตั้งแต่เดือนมกราคม พ.ศ. 2540 มีการนำเงินทุนสำรอง 23,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ เข้าป้องกันค่าเงินบาท จนทุนสำรองระหว่างประเทศลดลงและมีการปล่อยลอยตัวค่าเงินบาท ในวันที่ 2 กรกฎาคม พ.ศ. 2540 จนกลายเป็นวิกฤติทางการเงิน ส่งผลต่อการถดถอยทางเศรษฐกิจของประเทศ ในปี พ.ศ. 2540 การขยายตัวจีดีพีร้อยละ 1.35 และกลายเป็นติดลบร้อยละ 10.51 ในปี พ.ศ. 2541 ตามลำดับ (สมบูรณ์ เจริญจิระตระกูล และคณะ, 2548: 38) ในขณะที่สินเชื่อในระบบของธนาคารพาณิชย์จำนวน 2.182 ล้านล้านบาท ในปี พ.ศ. 2535 เป็นสินเชื่อภาคเกษตรเพียงร้อยละ 6.21 (135,494 ล้านบาท) ในปี พ.ศ. 2539 ตัวเลขสินเชื่อลดเหลือเพียงร้อยละ 3.38 หรือ 164,019 ล้านบาท จาก 4.856 ล้านล้านบาท โอกาสของการพัฒนาภาคเกษตรยังคงถูกจำกัด เกษตรกรเข้าถึงแหล่งสินเชื่อในระบบได้ยากมาก

ในช่วงเวลาดังกล่าว การพัฒนาภาคเกษตรของรัฐบาลไทยยังคงเน้นการพัฒนาในกระแสหลัก โดยการเน้นการเพิ่มผลผลิตด้วยการปลูกพันธุ์พืชที่ให้ผลผลิตสูงเพื่อการส่งออกเป็นสำคัญ ส่งผลให้ปริมาณการใช้ปุ๋ยเคมีของประเทศจากระดับ 0.76 ล้านตัน ในปี พ.ศ. 2520 เพิ่มขึ้นเป็น 1.55 และ 3.35 ล้านตัน ในปี พ.ศ. 2530 และ พ.ศ. 2540 ตามลำดับ การบรรลุข้อตกลงการค้าเสรีรอบอุรุกวัยในปี พ.ศ. 2537 และการเกิดองค์การการค้าโลก (WTO) ในปี พ.ศ. 2538 เป็นเงื่อนไขหนึ่งที่ทำให้รัฐบาลไทยมีความมั่นใจในแนวทางการพัฒนาที่เน้นการเจริญเติบโต (growth oriented) และคาดหวังว่าสินค้าเกษตรไทยจะได้รับประโยชน์เต็มที่จากข้อตกลงว่าด้วยการเปิดตลาด และการลดการอุดหนุนสินค้าเกษตรของความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าและภาษีศุลกากร (General Agreement on Tariffs and Trade: GATT)

แต่ความเป็นจริงผลที่ได้ก็ไม่ได้เป็นไปตามที่คาดหวัง เนื่องจากประเทศมหาอำนาจยังคงอุดหนุนภาคเกษตร และใช้มาตรการกีดกันทางการค้าที่ไม่ใช่ภาษี (Non tariff measures: NTMs) กับประเทศคู่ค้า เช่น มาตรการสุขอนามัย (Sanitary and Phytosanitary Standard Measures: SPS) ในปี พ.ศ. 2542 จาก NTMs ทั้งหมดที่สหรัฐฯ ใช้กับสินค้าไทย 260 รายการ ถึงโดยร้อยละ 35 เป็น SPS

นอกจากนี้ในปี พ.ศ. 2544 มีกรณีสินค้าไทยถูกกักกันถึง 1,340 กรณี โดยสินค้าที่ถูกกักกันส่วนมาเป็นสินค้าเกษตรและสินค้าขั้นพื้นฐาน รวมถึงมาตรการทางเทคนิคคือ การกำหนดเงื่อนไขเฉพาะของผลิตภัณฑ์ การติดฉลาก การบรรจุภัณฑ์ การกำหนดมาตรฐานอุตสาหกรรมและความปลอดภัย และการกำหนดมาตรฐานความปลอดภัย ก็นับว่าเป็นส่วนหนึ่งของการกีดกันทางการค้าที่ไม่ใช่ภาษีด้วยเช่นกัน

การพัฒนาภาคเกษตรตามแนวกระแสหลัก และความไม่สมดุลของการให้สินเชื่อระหว่างภาคเกษตรและนอกภาคเกษตร และมาตรการกีดกันทางการค้าส่งผลให้ช่องว่างรายได้ระหว่างภาคเกษตรกับนอกภาคเกษตรมีช่องว่างเพิ่มมากขึ้น สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร (2540) ระบุข้อมูลว่า ในปี พ.ศ.2535 รายได้ต่อหัวประชากรภาคเกษตรต่อประชากรนอกภาคเกษตร อยู่ในระดับ 1:12.09 (8,389 : 101,410 บาทต่อคนต่อปี) และช่องว่างดังกล่าวเพิ่มเป็น 1:14.21 (9,320 : 132,394 บาทต่อคนต่อปี) ในปี พ.ศ. 2539

ด้วยปัญหาช่องว่างทางรายได้ ประกอบกับแรงดึงดูดนอกภาคเกษตรทำให้เกษตรกรในชนบทเข้าไปทำงานในภาคอุตสาหกรรมและบริการในเขตเมือง ส่งผลทำให้รัฐบาลต้องกำหนดมาตรการจูงใจในการลงทุนผลิตด้านเครื่องมือ เครื่องจักรกลเกษตรให้มีประสิทธิภาพและจำนวนมากเพื่อทดแทนกำลังคนภาคการเกษตรในอนาคที่ย้ายถิ่นมาสู่อุตสาหกรรมในเมืองใหญ่ เพื่อบรรเทาปัญหาการขาดแรงงานในภาคการเกษตรนั่นเอง

2. ธุรกิจการเมืองแนวประชานิยม นโยบายการพัฒนาประเทศไทยของรัฐบาลยุคก่อนเกิดวิกฤติเศรษฐกิจให้ความสำคัญกับการพัฒนาภาคอุตสาหกรรมและบริการเป็นหลัก แต่ภายหลังวิกฤติเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 การแก้ปัญหาของรัฐบาลเน้นการแก้ปัญหาให้กับกลุ่มธุรกิจการเงินและอุตสาหกรรมขนาดใหญ่มีได้สนใจมิติทางด้านการเกษตรหรือประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศเท่าไรนัก ตามที่สมบูรณ์ เจริญจิระตระกูล และคณะ (2548: 46-47) ได้ให้รายละเอียดเกี่ยวกับธุรกิจการเมืองประชานิยมไว้ว่า การกำหนดนโยบายหรือโครงการประชานิยมในรัฐบาลก่อน ๆ เป็นโครงการที่วางฐานรากเพื่อการผลิต การแปรรูปผลผลิตเพื่อเพิ่มมูลค่า และการจัดจำหน่ายเป็นสำคัญ เช่น การแจกที่ดิน สปก. 4-01 การสร้างโรงอบยางของเกษตรกรสวนยางในรูปสหกรณ์ เป็นต้น ทั้งหมดมีทั้งประสบผลสำเร็จและล้มเหลวด้วยสาเหตุที่แตกต่างกันไปนั้น

มาถึงในยุค พ.ศ.ท.ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี เห็นจุดอ่อนของการบริหารประเทศของรัฐบาลชุดก่อนๆ ว่าได้แต่เน้นเอาใจคนในเมืองเป็นหลัก (urban bias) ทำให้คนจนถูกทอดทิ้ง นโยบายหรือโครงการประชานิยมจึงเกิดขึ้นมาจากพรรครัฐบาลเป็นจำนวนมากเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจให้กับคนจนหรือรากหญ้า

โดยที่หลังจากการเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2544 เป็นครั้งแรกที่มีการนำเสนอ นโยบายที่จับต้องได้และนำเข้ามาแก้ปัญหาของประเทศชาติ นโยบายหรือโครงการแนวประชานิยมที่สังคมรู้จักกันดี เช่น นโยบายพักชำระหนี้ให้เกษตรกร นโยบายหนึ่งผลิตภัณฑ์ หนึ่งตำบล (One Tambol One Product: OTOP) นโยบายกองทุนหมู่บ้าน โครงการธนาคารประชาชน โครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน โครงการ SML โครงการนิติบุคคลเฉพาะกิจ (Special Purpose Vehicle: SPV) เช่น โครงการส่งเสริมการเลี้ยงโคล้านตัว และโครงการจดทะเบียนคนจน เป็นต้น

นโยบายประชานิยมดังกล่าว เป็นการกำหนดนโยบายจากบนลงล่าง (Top Down Policy) ที่ถูกวิพากษ์จากสังคม เช่น การตั้งข้อสังเกตว่าเป็นโครงการที่เน้นปริมาณมากกว่าคุณภาพ มีการหวังผลทางการเมือง โดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างในศักยภาพด้านต่างๆ ของแต่ละพื้นที่ (สมบุรณ์ เจริญจิระตระกูล และคณะ, 2548: 47)

และในที่สุดผลสรุปจากสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2548) พบว่า แผนกระตุ้นเศรษฐกิจจากรากหญ้าของรัฐบาลยุค พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ทำให้หนี้สินของครัวเรือนและบุคคลเพิ่มขึ้นอย่างเด่นชัด แต่สุดท้ายการกำหนดนโยบายประชานิยมก็ดำเนินการต่อไป โดยไม่สนใจการมีส่วนร่วมของประชาชน รวมทั้งข้อเสนอแนะของภาคประชาสังคม กลุ่มองค์กรต่างๆ ในกระบวนการนโยบายแต่อย่างใด

3. ความยากจน เป็นสิ่งที่อยู่คู่กับประเทศไทยมาทุกยุคทุกสมัย จนรัฐบาลหนึ่งในอดีตเคยประกาศไว้ว่า ไม่มีความยากจนในหมู่คนชนชั้น ขณะเดียวกันภาครัฐเองยังมีความเชื่อที่ว่า การใช้เมล็ดพันธุ์ที่ให้ผลผลิตสูง ผลผลิตสูงขึ้น ส่งผลให้รายได้ก็สูงขึ้นตาม แล้วเกษตรกรผู้ผลิตจะร่ำรวยในที่สุด (เดชรัต สุขกำเนิด และคณะ, 2547 อ้างถึงใน สมบุรณ์ เจริญจิระตระกูล และคณะ, 2548: 48) ข้อเท็จจริงอาจไม่เป็นเช่นนั้น เพราะการใช้เมล็ดพันธุ์ที่ให้ผลผลิตสูง (high yield variety) นั้น ถ้าพันธุ์ตัวเองไม่สามารถให้ผลผลิตสูงได้ ต้องประกอบปัจจัยอีกหลายประการ โดยธรรมชาติของเมล็ดพันธุ์ที่ให้ผลผลิตสูง มักจะไม่มีภูมิต้านทานต่อโรคและแมลงศัตรูพืช รวมทั้งส่งผลให้มีการใช้ปุ๋ยเคมีในอัตราที่เพิ่มมากขึ้นไปด้วย

ข้อเท็จจริงที่ปรากฏคือ การใช้ปุ๋ยเคมีที่เพิ่มขึ้นนั้นก็ไม่ได้ทำให้ผลผลิตเพิ่มในอัตราส่วนเดียวกัน เช่น อัตราการใช้ปุ๋ยเคมี ระหว่างปี พ.ศ. 2515-2546 เพิ่มขึ้นร้อยละ 8.29 ในขณะที่ช่วงเวลาเดียวกัน อัตราผลผลิตของข้าว ข้าวโพด อ้อย ถั่วเหลือง ปาล์มน้ำมัน ขางพารา อยู่ในระดับต่ำเพียงร้อยละ 1.52 2.60 1.00 2.11 2.13 และ 6.08 ต่อปี ตรงกันข้ามกับอัตราการใช้สารเคมีกำจัดศัตรูพืชในช่วงเวลาดังกล่าว ที่มีอัตราเพิ่มสูงถึงร้อยละ 12.8 ต่อปี (สมบุรณ์ เจริญจิระตระกูล และคณะ, 2548: 49)

ข้อมูลดังกล่าวสะท้อนได้ว่า การใช้เมล็ดพันธุ์ที่ให้ผลผลิตสูงเกษตรกรก็ต้องจ่ายค่าปุ๋ยและสารเคมีกำจัดวัชพืชจำนวนมากกว่าอัตราการเพิ่มของผลผลิตต่อไร่ ทำให้ต้นทุนการผลิตสูงขึ้นเมื่อเทียบกับรายได้ที่ได้รับ ในที่สุดเกษตรกรก็ยังคงอยู่กับคักความจนอยู่ดี ดังเช่นปรากฏการณ์ที่พัฒนา อภัยมูล (2551) ที่ให้ข้อมูลไว้ว่า

...การเกษตรแบบเคมียิ่งขยันยิ่งจน ถ้าจบบันทีกรายจ่ายจะพบว่าค่าปุ๋ย ค่ายา ค่ารถไถ ค่าขนส่ง ไม่เหลือกำไร ส่วนที่เป็นกำไรคือค่าแรง โดยในปี

พ.ศ. 2529 ได้กำไรจากค่าแรงงานปลูกข้าวโพดประมาณ 30 บาท ต่อคนต่อวัน ที่เหลือจากหักต้นทุนทุกอย่างแล้ว แต่ในปัจจุบันปี พ.ศ.2551 เหลือกำไรจากค่าแรงดังกล่าวประมาณ 14 บาทเท่านั้นเอง...

ตัวอย่างการผลิตพืชที่น่าสนใจ คือ การผลิตข้าวโพดฝักอ่อน ในปี พ.ศ. 2526 ค่าเมล็ดพันธุ์ กิโลกรัมละ 20 บาท ปุ๋ยเคมีกระสอบละ 160 บาท ค่าจ้างรถไถไร่ละ 250 บาท โดยที่ปี พ.ศ. 2551 ค่าเมล็ดพันธุ์ กิโลกรัมละ 90 บาท ปุ๋ยเคมีกระสอบละ 1,500 บาท ค่าจ้างรถไถไร่ละ 700 บาท ขณะที่ราคารับซื้อข้าวโพดฝักอ่อนจากเกษตรกร ปี พ.ศ. 2526 และ 2551 ก็รับซื้อราคาเท่าเท่ากัน คือ กิโลกรัมละ 20 บาท แล้วเกษตรกรได้อะไร สิ่งที่ได้คือหนี้สินและความยากจน..

ข้อสังเกตในเรื่องความยากจนอีกประการหนึ่งคือ การวัดปริมาณคนจนด้วยเส้นความยากจน (poverty line) ซึ่งเรียกวิธีวัดนี้ว่า Head-count Measure ที่ใช้ฐานคิดจากความต้องการอาหาร (พลังงานและโภชนาการ) โดยในปี พ.ศ. 2547 มีการกำหนดเส้นความยากจนของคนไทยไว้ที่ 1,243 บาท / คน / เดือน ซึ่งถือว่าเป็นตัวเลขที่ต่ำ

สำหรับในเชิงตรรกะคือ ยิ่งเส้นความยากจนถูกกำหนดไว้ต่ำเท่าไรยิ่งทำให้จำนวนคนจนของประเทศมีน้อยลงเท่านั้น บางทีการกำหนดตัวเลขรายได้ของเส้นความยากจนไว้ต่ำกลับกลายเป็นผลงานของรัฐบาลที่ทำให้จำนวนคนจนลดลงไปด้วย

นอกจากนั้น หน่วยงานราชการตั้งแต่ส่วนกลางจนถึงระดับจังหวัด ที่มีส่วนในการจัดทำโครงการเพื่อเสนอของบประมาณจากรัฐบาล ต่างระบุวัตถุประสงค์เพื่อแก้ปัญหาความยากจนไว้ก่อน แต่เมื่อได้รับอนุมัติโครงการแล้วจะนำงบประมาณดังกล่าวไปแก้ปัญหาความยากจนจริงหรือไม่ ได้หรือไม่ เป็นเรื่องที่น่าสนใจ โดยส่วนใหญ่แล้วจังหวัดที่ได้รับงบประมาณจะทำกิจกรรมเพื่อสนองเป้าหมายการเติบโตของจังหวัด (Gross Provincial Product: GPP) ด้านอุตสาหกรรมก่อสร้างหรือการท่องเที่ยวมากกว่าการนำไปแก้ไขปัญหให้กับคนจนหรือความยากจน (สมบูรณ์ เจริญจิระตระกูล และคณะ, 2548: 49)

นอกจากนั้น จากการสัมภาษณ์ พัฒนา อภัยมุล (10 สิงหาคม 2551) เกี่ยวกับนโยบายและการพัฒนาของรัฐด้านการเกษตรมีประเด็นที่น่าสนใจคือ รัฐมักจะวัดความสำเร็จของภาคการเกษตรจากรายได้ การส่งออก GDP แต่ไม่ได้มีตัวชี้วัดจากด้านอื่นๆ แท้จริงแล้วการวัดความสำเร็จต้องวัดว่ามีทุนอะไรเกิดขึ้นบ้าง ไม่ว่าจะเป็นทุนทางที่ดิน ทุนทางอาหาร ทุนความหลากหลาย ทุนทางภูมิปัญญา

เงื่อนไขและบริบทภายนอกประเทศ

เงื่อนไขและบริบทภายนอกประเทศในหัวข้อนี้ กล่าวถึงประเด็นและปรากฏการณ์สำคัญที่เป็นเงื่อนไขสำคัญที่เกี่ยวกับการพัฒนานโยบายเกษตรอินทรีย์ของประเทศไทย มีผลสืบเนื่องในพัฒนาการของนโยบาย เช่น ความปลอดภัยของอาหารและมาตรฐานการผลิต ระบบการค้าเสรีในกระแสสากล และองค์การระหว่างประเทศ ดังรายละเอียด คือ

1. ความปลอดภัยของอาหารและมาตรฐานการผลิต สำหรับประเด็นนี้ภายหลังจากระเบียบการค้าระหว่างประเทศภายใต้กรอบของ GATT รอบอุรุกวัย ได้ข้อยุติในช่วงระยะเวลา 10 ปีที่ผ่านมา เกิดปรากฏการณ์ในเรื่องของระบบมาตรฐานสินค้าเกษตร ความตื่นตัวในประเด็นเรื่องสิ่งแวดล้อมและเรื่องของการปลอดภัย เป็นสิ่งที่ได้รับการตอบสนองในระบบโลก ทั้งกลุ่มผู้ผลิตและผู้บริโภคอย่างกว้างขวาง เช่น มีการพัฒนาระบบการจัดการสิ่งแวดล้อม (ISO 14000) ระบบการควบคุมความเสี่ยง ณ จุดวิกฤติ (HACCP: Hazard Analysis Critical Control Point) ระบบวิธีการผลิตอาหารที่ดี (GMP: Good Manufacturing Practice) ระบบการผลิตทางการเกษตรที่ดี (GAP: Good Agricultural Practice) ระบบมาตรฐานฮาลาล เป็นต้น

มาตรฐานต่าง ๆ เหล่านี้แม้จะจัดอยู่ในประเภทมาตรฐานโดยสมัครใจ (voluntary measures) เป็นมาตรฐานที่ใช้โดยภาคเอกชนผู้ส่งออกสินค้าไปยังประเทศผู้นำเข้าที่มีมาตรการด้านสิ่งแวดล้อมที่เข้มงวด แต่บางครั้งประเทศผู้นำเข้าสินค้า เช่นในกลุ่มประเทศยุโรป กลับนำมาใช้เป็นเงื่อนไขในการนำเข้าสินค้าจนกลายเป็นรูปแบบหนึ่งของการกีดกันทางการค้าที่ไม่ใช่ภาษีไปนับเป็นอีกหนึ่งปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการผลิตทางการเกษตรของประเทศไทย

ส่วนกระแสอาหารปลอดภัย ซึ่งหลักการทางกฎหมายของ GATT / WTO ในเรื่องสิ่งแวดล้อม ในส่วนที่ว่าด้วยข้อตกลงการบังคับใช้มาตรฐานสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช (Sanitary and Phytosanitary Measures: SPS) ได้เปิดช่องให้ชาติภาคีออกมาตรการบังคับใช้เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค และเพื่อสร้างความมั่นใจต่อความปลอดภัยด้านอาหารเพื่อปกป้องชีวิตและสุขภาพมนุษย์ สัตว์ และพืชที่เกิดจากการใช้สารเคมี ยาฆ่าแมลง และสารประกอบต่าง ๆ

แม้หลักการของ GATT จะระบุไว้ชัดเจนว่ามาตรฐานสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช ที่ชาติหนึ่งชาติใดจะออกมาบังคับใช้นั้นต้องไม่สร้างข้อจำกัดทางการค้า หรือกีดกันทางการค้าระหว่างประเทศอย่างแอบแฝง แต่ชาติมหาอำนาจต่างได้หยิบเอามาตรฐานดังกล่าวมาบังคับใช้แต่เพียงฝ่ายเดียวกับประเทศคู่ค้า จนกลายเป็นการกีดกันทางการค้าในรูปแบบที่ไม่ใช่ภาษี ตัวอย่างมาตรฐานสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชที่สินค้าเกษตรไทยกีดกันจากประเทศนำเข้า เช่น ผักและผลไม้สดของไทยที่จะส่งเข้าไปในสหรัฐ ญี่ปุ่น และสหภาพยุโรป จะต้องมีใบรับรองปลอดภัย

ศัตรูพืชหรือไม่มีสารปนเปื้อนสูงเกินมาตรฐานกำหนด ญี่ปุ่นห้ามนำเข้าเนื้อสุกรแช่แข็งจากไทย โดยอ้างว่าไทยเป็นเขตของโรคปากและเท้าเปื่อย

นอกจากนั้น สินค้าส่งออกต้องกำหนดมาตรฐาน ดิคลากพืชตัดแต่งพันธุกรรม (GMOs) บนสินค้าที่มีส่วนประกอบของ GMOs ที่ส่งไปจำหน่ายในกลุ่มประเทศสหภาพยุโรป ออสเตรเลีย แคนาดา ญี่ปุ่น และสหรัฐ เป็นต้น หรือจากการศึกษาของทีดีอาร์ไอ (วิฑูรย์ เลี่ยนจำรูญ, 2547 อ้างถึงใน สมบูรณ์ เจริญจิระตระกูล และคณะ, 2548: 69) พบว่า การส่งออกผักผลไม้ และอาหารทะเลของไทยไปยังสหรัฐในปี พ.ศ. 2544 ถูกสหรัฐกักสินค้าถึง 1,340 ครั้ง เพราะมาตรการ SPS นั้นเอง

กระแสนโยบาย กระแสสิ่งแวดล้อม และกระแสอาหารปลอดภัย ในระดับสากล ดังกล่าวนี้อาจมีส่วนสำคัญต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะด้านการเกษตรไทย ตัวอย่างที่เห็นได้เด่นชัดคือ กลุ่มทุนหรือภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมการผลิตอาหารเกษตรเพื่อการส่งออก มีการปรับตัวอย่างขนานใหญ่และรวดเร็วตามเงื่อนไขใหม่ๆ ที่ประเทศผู้นำเข้ากำหนดขึ้น เพราะหากไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขก็จะไม่มีพื้นที่ให้ยื่นในเวทีการค้าระหว่างประเทศหรือส่งออกไม่ได้นั่นเอง

นอกจากนั้น มีความเห็นที่ได้จากการสัมภาษณ์ผู้กำหนดนโยบาย และผู้บริหารระดับสูงที่เกี่ยวข้องกับเกษตรอินทรีย์ ถึงประเด็นด้านความปลอดภัยของอาหารและมาตรฐานการผลิตที่เกี่ยวข้องถึงนโยบายเกษตรอินทรีย์ในประเทศไทย มีประเด็นดังนี้

...ขณะที่ความต้องการบริโภคสินค้าปลอดภัย สินค้าที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ของผู้บริโภคที่มาจากต่างประเทศ ก็เป็นส่วนหนึ่งที่ส่งผลต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะเกษตรอินทรีย์ด้วย...” (ประพัฒน์ ปัญญาชาติรักษ์, 2550)

...มีการเน้นนโยบายอาหารปลอดภัยให้เป็นจุดขายของประเทศ โดยยกระดับมาตรฐานภายใต้สภาพความเหมาะสมทางกายภาพ ให้ไปได้กับระบบโลก...” (สุนัย เศรษฐบุญสร้าง, 2550)

...การเกิดวาระแห่งชาติเกษตรอินทรีย์ที่ผ่านมานั้น เป็นผลสืบเนื่องมาจากกระแสความปลอดภัยด้านอาหาร กระแสการตื่นตัวเพื่อสุขภาพ และการลดการใช้สารเคมีในทางการเกษตรที่ทั่วโลกกำลังตื่นตัว เรื่องดังกล่าวส่งผลต่อการกำหนดนโยบายของประเทศไทยด้วย... (ทรงศักดิ์ วงศ์ภูมิวัฒน์, 2550)

...ประกอบกับการมีนโยบายครัวไทยสู่ครัวโลก ที่ให้ความสนใจกับภาคการเกษตรในการแข่งขันเพื่อศักยภาพการผลิตของประเทศ ก็เป็นส่วนหนึ่งที่รัฐบาลตัดสินใจเกี่ยวกับการแข่งขัน โดยใช้ความปลอดภัยของอาหารเป็นจุดขายเช่นกันและนำมาสู่การกำหนดนโยบายเกษตรอินทรีย์ในเวลาต่อมา... (เบญจรัตน์ อนันตพงษ์สุข, 2550)

ในระดับรัฐบาลของไทยมีการตอบรับกับเงื่อนไขและบริบทภายนอกประเทศ โดยจัดตั้ง สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ (มกอช.) ในปี พ.ศ. 2545 มีการกำหนดบทบาทหน้าที่ที่ชัดเจนให้กับกรมวิชาการเกษตร กรมปศุสัตว์ และกรมประมง มีระบบการให้การรับรองระบบมาตรฐานต่างๆ เช่น มีการประกาศนโยบายความปลอดภัยด้านอาหารในปี พ.ศ. 2547 มีการณรงค์สร้างแรงจูงใจโดยการให้ฉลาก Q กับแผงอาหารสด รวมทั้งร้านค้าสารเคมีเกษตรที่ปฏิบัติตามเงื่อนไข และป้ายอาหารสะอาดรสชาติอร่อย (Clean Food Good Taste) ให้กับร้านอาหารที่ปฏิบัติตามเงื่อนไข เป็นต้น

2. ระบบการค้าเสรีในกระแสสากล การเจรจาระหว่างประเทศสหรัฐอเมริกากับอังกฤษซึ่งเริ่มต้นในปี พ.ศ. 2486 ได้ข้อยุติร่วมกันว่า ระเบียบการค้าระหว่างประเทศภายหลังสงครามโลกครั้งที่สองต้องอยู่บนพื้นฐานแห่งหลักการเศรษฐกิจเสรีนิยม ทั้งนี้เพื่อลดอุปสรรคของการค้าระหว่างประเทศในรูปภาษีและไม่ใช่ภาษี จนกระทั่งปี พ.ศ. 2490 ข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า (GATT) ก็เริ่มต้นขึ้น GATT ฉบับดังกล่าวมีบทบัญญัติเฉพาะข้อตกลงว่าด้วยการค้าสินค้าเท่านั้น และตั้งแต่นั้นมาพลังเศรษฐกิจโลกได้กดดันให้ทุกประเทศในโลกหันมาเน้นการพัฒนาแบบเปิดโดยอาศัยกลไกทางตลาดและราคาอยู่ตลอดเวลา

จุดยืนของรัฐบาลไทยในด้านการพัฒนาประเทศ ที่เน้นการพัฒนาแบบเปิดโดยอาศัยอุตสาหกรรมส่งออก (export industrialization) เป็นพลังขับเคลื่อนอย่างเต็มตัว ทำให้ประเทศไทยเข้าไปอยู่ในเครือข่ายเศรษฐกิจที่สำคัญๆ ของโลกระบบการค้าเสรี และประเทศไทยได้ตัดสินใจเป็นสมาชิก GATT อย่างเป็นทางการในปี พ.ศ. 2525

ต่อมาในปี พ.ศ. 2537 การเจรจา GATT รอบอุรุกวัยได้ข้อยุติ โดย GATT 1994 มีทั้งบทบัญญัติที่ว่าด้วยข้อตกลงว่าด้วยการค้าสินค้า การค้าสินค้าบริการ การค้าสินค้าที่มีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินทางปัญญา ในปีถัดมาคือปี พ.ศ. 2538 องค์การการค้าโลก (WTO) ก็เกิดขึ้น โดยปัจจุบันมีสมาชิก 147 ชาติ ประเด็นสำคัญของข้อตกลงของ GATT รอบอุรุกวัย หรือ GATT 1994 ที่เกี่ยวข้องกับภาคเกษตรคือ การเปิดตลาด (market access) ด้วยกรอบการลดอัตราภาษ้นำเข้าระหว่างชาติภาคีและการลดการอุดหนุนการผลิต (subsidy)

อย่างไรก็ตาม สหรัฐอเมริกา ยุโรป และญี่ปุ่น กลับไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงของ GATT 1994 ต่างก็ยังมีขึ้นการอุดหนุนภาคเกษตรของตนต่อไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมาย Farm Act 2002 ของสหรัฐที่กำหนดให้มีการอุดหนุนภาคเกษตรสำหรับพืช 8 ชนิด ที่มีมูลค่าสูงถึง 190,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐในระยะเวลา 10 ปี อีกทั้งประเทศญี่ปุ่นและยุโรปต่างก็หีบเอาประเด็นความหลากหลายของภาคการเกษตร (multi-functionality) ที่ยังต้องการปกป้องภาคเกษตรที่ก่อให้เกิดชุมชนที่คึกคักในด้านสังคมและวัฒนธรรม มาเป็นข้ออ้างในความจำเป็นที่ยังต้องอุดหนุนภาคเกษตรของตนต่อไป (ศูนย์วิจัยกสิกรรมไทย, 2543: 11)

นอกจากนั้น ประเทศเหล่านี้ยังหีบยกเอาประเด็นการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา และการเปิดเสรีภาคบริการเป็นเครื่องต่อรองทางการค้ากับประเทศผู้ผลิตสินค้าเกษตรอื่นๆ ซึ่งเป็นประเด็นที่สร้างความไม่พอใจให้กับชาติกำลังพัฒนาที่เรียกร้องให้ลดการอุดหนุนภาคเกษตรมาโดยตลอด เช่นการเคลื่อนไหวของกลุ่ม G-20 ด้วยเหตุที่ข้อเสนอของกลุ่ม G-20 คือ ต้องการให้ประเทศพัฒนาแล้วเปิดตลาดสินค้าเกษตรเพิ่มขึ้น และลด / ยกเลิกมาตรการที่ส่งผลกระทบเป็นการค้า โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการลดการอุดหนุนการผลิตภายในและการยกเลิกการอุดหนุนส่งออก ซึ่งเป็นสาเหตุหลักที่บิดเบือนระบบการค้าสินค้าเกษตรของโลก โดยมุ่งเน้นให้ประเทศพัฒนาแล้วลดการอุดหนุนการผลิตภายในลงอย่างมากเป็นรายสินค้า และต้องลดลงมากกว่าในรอบอุรุกวัย สำหรับเรื่องการเปิดตลาดสินค้าเกษตร กลุ่มฯ ต้องการให้ประเทศพัฒนาแล้วลดภาษีเพื่อเปิดตลาดสินค้าเกษตรเพิ่มมากขึ้น โดยเน้นแก้ปัญหาอัตราภาษีสูงและภาษีขั้นบันได และการปฏิบัติที่เป็นพิเศษและแตกต่างสำหรับประเทศกำลังพัฒนา (สำนักเจรจาสินค้าเกษตร กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ, 2551)

นโยบายการค้าเสรี และเน้นการส่งออกทำให้เกษตรกรต้องเสี่ยงมากขึ้นจากความผันผวนของค่าเงิน การตกต่ำของเศรษฐกิจจากทั่วโลกที่อยู่นอกเหนือการควบคุม นโยบายแนวนี้นำให้เกษตรกรต้องแข่งขันกับเพื่อนร่วมอาชีพ เกษตรกรถูกกดดันให้เพิ่มประสิทธิภาพด้วยเทคโนโลยีที่ใหม่กว่า ด้วยการขยายขนาดของฟาร์ม และโดยมุ่งความเชี่ยวชาญเฉพาะในพืชหนึ่งหรือสองชนิดตามแนวโน้มความต้องการระยะสั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าโลกาภิวัตน์เป็นตัวเร่งที่สำคัญต่อความเร็วของสายพานภาคเกษตร (ไพโรจน์ ภูมิประดิษฐ์, 2545: 17)

นอกจากนั้นในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา เกิดการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจในระดับอนุภูมิภาคต่าง ๆ ของโลกก็เกิดขึ้นหลายเขตเศรษฐกิจ บางอนุภูมิภาคก็รวมตัวกันมานาน ในขณะที่บางอนุภูมิภาคก็กำลังเริ่มรวมตัวกัน อย่างในกรณีของเขตการค้าเสรีอาเซียน (Asian Free Trade Area: AFTA) ซึ่งเริ่มโดยรัฐบาลไทย (สมัยนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี) ก่อตั้งในปี พ.ศ. 2535 ปัจจุบันมีสมาชิก 10 ชาติเป็นสมาชิกเดิม 6 ชาติ คือ บรูไน อินโดนีเซีย มาเลเซีย

ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ และไทย และสมาชิกใหม่ 4 ชาติ คือ เวียดนาม (พ.ศ. 2538) ลาวและพม่า (พ.ศ. 2540) และกัมพูชา (พ.ศ. 2542) โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญคือ ความต้องการเปิดเสรีทางการค้าด้วยการลดอัตราภาษีนำเข้าระหว่างชาติภาคี โดยใช้ความตกลงว่าด้วยอัตราภาษีพิเศษที่เท่าเทียมกันสำหรับสมาชิก หรือ CEPT (Agreement on the Common Effective Preferential Tariff)

โดยความตกลง CEPT ส่งผลให้มีการขยายการค้าภายในอาเซียนเพิ่มขึ้น ทั้งสินค้าสำเร็จรูป สินค้าขั้นกลาง และวัตถุดิบ โดยมีสินค้าที่คาดว่าประเทศไทยจะมีความได้เปรียบ และสามารถส่งออกไปยังอาเซียนเพิ่มขึ้น ได้แก่ ผลิตภัณฑ์หนัง อัญมณีและเครื่องประดับ เพอร์นิเจอร์ ไม้ ปูนซีเมนต์ สิ่งทอบางชนิด อุปกรณ์ไฟฟ้าบางชนิด การลงทุน การจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน ทำให้ตลาดอาเซียนกลายเป็นตลาดใหญ่มีประชากรถึง 340 ล้านคน จะทำให้อาเซียนรวมทั้งไทยกลายเป็นจุดดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศ ซึ่งจะก่อให้เกิดการจ้างงาน การถ่ายทอดเทคโนโลยี ซึ่งจะนำความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจมาสู่ภูมิภาค การเสริมสร้างสถานะการแข่งขัน การนำเข้าวัตถุดิบในราคาค้นทุนต่ำ การขยายตลาด ตลอดจนการถ่ายทอดเทคโนโลยีที่ได้รับจากการลงทุนจากต่างประเทศ จะทำให้อาเซียนสามารถผลิตสินค้าได้ในราคาค้นทุนต่ำ ซึ่งจะเป็นการเสริมสร้างสถานะการแข่งขันการส่งออกของอาเซียนในเวทีการค้าระหว่างประเทศ

การเสริมสร้างอำนาจการต่อรอง การจัดตั้งเขตการค้าอาเซียน เป็นการแสดงเจตนารมณ์การเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของอาเซียน ซึ่งนอกจากจะเป็นประโยชน์ต่อความร่วมมือภายในกลุ่มแล้ว ยังเป็นการเสริมสร้างอำนาจต่อรองในเวทีการเจรจาการค้าระหว่างประเทศด้วย

แม้การค้าเสรีในระดับกรอบใหญ่อย่าง WTO และกรอบกลางอย่าง AFTA จะประสบอุปสรรคนานับประการ แต่ชาติสมาชิกอาเซียนยังเชื่อและยึดมั่นในแนวทางการค้าเสรีว่าต้องดำเนินต่อไป การปรับเปลี่ยนระเบียบการค้าจากระบบพหุภาคีนิยม (multilateralism) ไปสู่ระบบทวิภาคีนิยม (bilateralism) จึงปรากฏชัดขึ้นเมื่อเห็นว่ากรอบใหญ่และกรอบกลางมีชาติสมาชิกมาก ต่างกลุ่ม ต่างความคิด การค้าเสรีจะดำเนินไปอย่างล่าช้า ก็เปลี่ยนมาเป็นเขตการค้าเสรีระดับทวิภาคี หรือ FTA ระดับ 2 ชาติแทน โดยมีสหรัฐเป็นแกนนำในการจัดทำ FTA กับชาติต่างๆ ในปัจจุบันจะเห็นได้จากการลงนามในกรอบการค้า FTA 2 ประเทศ มีจำนวนมากขึ้นกว่าระบบพหุภาคีนิยม

3. องค์การระหว่างประเทศ องค์การระหว่างประเทศที่นำเสนอข้อมูลในหัวข้อนี้กล่าวถึง 2 องค์การหลักที่มีบทบาทโดยตรงกับการพัฒนาโดยเฉพาะการพัฒนาด้านการเกษตร คือ ธนาคารโลก และธนาคารพัฒนาเอเชีย กล่าวคือ

3.1 ธนาคารโลก (world bank) ธนาคารโลกก่อตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2487 ในช่วงแรกของการก่อตั้งมีหน้าที่เฉพาะหน้าในการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศที่ประสบภัยพิบัติจากสงครามโลกครั้งที่ 2 หลังจากประเทศต่าง ๆ ฟื้นตัวจากภาวะสงครามแล้ว เป้าหมายหลักของธนาคารโลกได้เปลี่ยนแปลงไป โดยมีเป้าหมายใหม่ใน 2 ด้าน ด้านแรกคือ การจัดสรรหรือกำประกันเงินกู้สำหรับโครงการพัฒนาในประเทศโลกที่สาม และอีกด้านหนึ่งเพื่อการให้ความช่วยเหลือทางวิชาการแก่ประเทศกำลังพัฒนาโดยทุนหลักในการดำเนินงานมาจากประเทศสหรัฐอเมริกา

สำหรับประเทศไทย ธนาคารโลกได้แสดงบทบาทและมีอิทธิพลอย่างมากและอย่างต่อเนื่องในกระบวนการนโยบายสาธารณะด้านการเกษตรไทย เริ่มแรกด้วยการจัดทีมที่ปรึกษาในการจัดทำโครงการศึกษาวิจัยเรื่อง A Public Development Program for Thailand และได้ตีพิมพ์รายงานวิจัยเรื่องดังกล่าวในปี พ.ศ. 2502 รายงานฉบับนี้ได้เสนอแนะแนวทางการพัฒนาประเทศให้กับรัฐบาลไว้มากมาย แต่สำหรับภาคเกษตรนั้นรายงานฉบับนี้ได้แนะนำให้รัฐบาลพัฒนาภาคเกษตรในรูปแบบแผนใหม่ เพื่อเพิ่มผลผลิตโดยเน้นการส่งออก

ข้อสังเกตที่น่าสนใจคือ ข้อเสนอแนะเหล่านี้ได้กลายมาเป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายสาธารณะด้านการเกษตรในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 2 และฉบับต่อ ๆ มาเป็นลำดับ โดยเน้นการเปลี่ยนรูปแบบการผลิตจากแบบยังชีพ (subsistent farming) ซึ่งใช้แรงงานคนและสัตว์เป็นหลัก สู่การผลิตเชิงการค้า (commercial farming) ที่ใช้ปัจจัยการผลิตที่สมัยใหม่ ได้แก่ สารเคมี และเครื่องจักรกลการเกษตรเป็นหลัก มีความปรารถนาจะขึ้นเป็นลำดับตามระยะเวลาที่ผ่านมา ความทันสมัยในการผลิตทางการเกษตรได้ถูกยึดเป็นแนวทางการพัฒนาการเกษตรจนถึงสิ้นสุดแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 ในปี พ.ศ. 2539

นอกจากการให้ความช่วยเหลือทางวิชาการจนได้แนวทางการพัฒนาภาคเกษตรและบรรจุในแผนพัฒนาฯ แล้ว ธนาคารโลกยังได้จัดสรรเงินกู้ให้แก่รัฐบาลไทย ในการก่อสร้างโครงการชลประทานขนาดใหญ่และขนาดกลางในระยะแรก ๆ รวมทั้งการให้เงินกู้ในการปลูกยางพันธุ์ใหม่แทนยางพันธุ์เก่าระหว่างปี พ.ศ. 2520 ถึงปี พ.ศ. 2533 อีกประมาณ 2 ล้านไร่

อิทธิพลของธนาคารโลกยังคงมีผลต่อการพัฒนาประเทศไทยอย่างต่อเนื่อง แม้จะสิ้นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 มาเป็นเวลานานนับทศวรรษแล้ว ในปี พ.ศ. 2542 หรือ 2 ปีหลังวิกฤติเศรษฐกิจ ธนาคารโลกโดยหน่วยงานส่วนพัฒนาชนบทและทรัพยากรธรรมชาติภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงและแปซิฟิก จัดให้มีการประชุมเชิงปฏิบัติการขึ้นที่จังหวัดเชียงใหม่ โดยจัดเตรียมเอกสารประกอบการประชุมเรื่อง Beyond the Crisis: A Strategy for Renewing Rural Development in Thailand ในเอกสารฉบับดังกล่าวมีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับภาคเกษตรที่น่าสนใจ

หลายประเด็น เช่น ข้อเสนอว่าด้วยการคิดค่าน้ำจากเกษตรกรผู้ใช้น้ำชลประทานอย่างเป็นขั้นตอน ให้ยกเลิกการอุดหนุนปุ๋ยเคมี ยกเลิกโครงการประกันราคาน้ำตาล ให้ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร แปรรูปเป็นธนาคารพาณิชย์ในชนบท และยกเลิกเงินกู้ที่ใช้อุดหนุนโครงการของรัฐบาล เป็นต้น อย่างไรก็ตามการประชุมเชิงปฏิบัติการดังกล่าวมิได้ดำเนินไปด้วยความราบรื่น เนื่องจากมีแรงต่อต้านจากองค์กรเครือข่ายภาคประชาชนอย่างมีเอกภาพและรุนแรง และข้อเสนอต่าง ๆ ดังกล่าวก็ยังไม่ถูกนำมาใช้ดำเนินนโยบายการพัฒนาโดยรัฐบาลไทยแต่อย่างใด

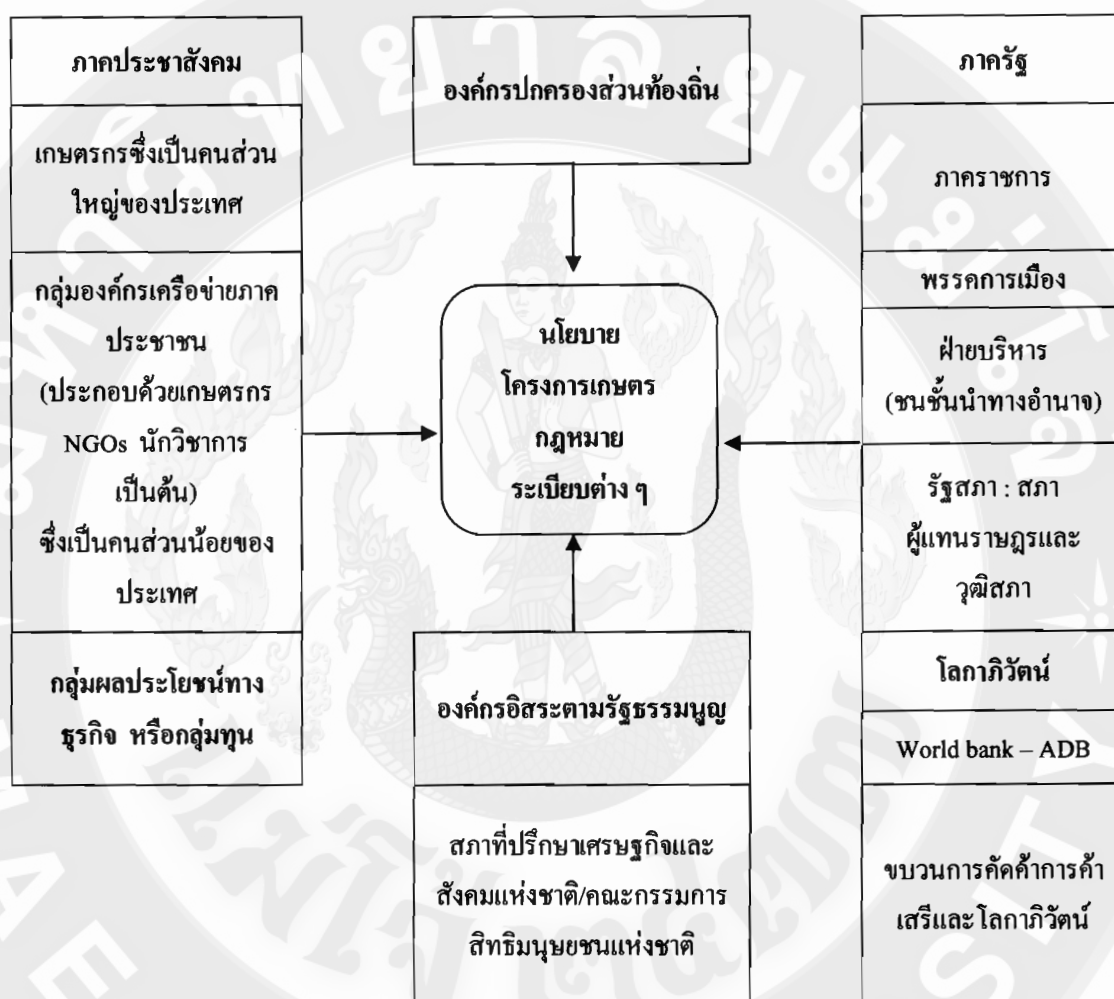
3.2 ธนาคารพัฒนาเอเชีย (Asian Development Bank: ADB) ธนาคารพัฒนาเอเชีย ตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2509 แม้จะมีบทบาทและอิทธิพลไม่มากและไม่กว้างขวางเท่าธนาคารโลก แต่ ADB ยังมีบทบาทในการให้ความช่วยเหลือทางวิชาการแก่ประเทศสมาชิก ภายใต้กองทุน Technical Assistance Special Fund และความช่วยเหลือในเชิงการพัฒนาภายใต้กองทุน Asian Development Fund โดยทุนดำเนินงานหลักมาจากประเทศญี่ปุ่น ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับภาคเกษตรของ ADB เช่น การให้อุดหนุนเครือข่ายเทคโนโลยีชีวภาพด้านข้าวแห่งเอเชีย เครือข่ายเทคโนโลยีชีวภาพด้านข้าวโพดแห่งเอเชีย และเครือข่ายเทคโนโลยีชีวภาพด้านมะละกอแห่งเอเชีย ทั้ง 3 เครือข่ายดังกล่าวมีประเทศไทยเป็นสมาชิกอยู่ด้วย นอกจากนั้นธนาคารพัฒนาแห่งเอเชียยังให้เงินกู้แก่ไทยวงเงิน 300 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ในการปรับโครงสร้างภาคเกษตร ประกอบด้วย 6 แผนงาน 20 โครงการ ทั้งนี้เพื่อผลักดันภาคเกษตรสู่ทุนนิยมแบบเต็มรูป

กระบวนการและทางเลือกนโยบายสาธารณะด้านเกษตร

ในหัวข้อกระบวนการและทางเลือกนโยบายสาธารณะด้านการเกษตร ที่ผู้วิจัยนำเสนอ นี้ เป็นการระบุถึงกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะด้านการเกษตรของประเทศไทยทั้งองค์ประกอบหลักและความสัมพันธ์ของภาคส่วนต่างๆ ในกระบวนการนโยบาย นอกจากนั้นได้นำเสนอปรากฏการณ์ที่สำคัญในการเปลี่ยนแปลงกระบวนการนโยบายสาธารณะด้านการเกษตรของประเทศไทย ดังรายละเอียด คือ

1. กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะด้านเกษตร การกำหนดนโยบายสาธารณะด้านเกษตรของประเทศไทย ส่วนใหญ่ที่ผ่านมาในความเข้าใจของคนโดยทั่วไปแล้วเข้าใจว่าจากองค์กรภาครัฐเป็นผู้กำหนดนโยบายหลัก แต่ในความเป็นจริงของกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะด้านการเกษตรนั้นมีภาคส่วนที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับหลายกลุ่มหลายองค์กร เช่น องค์กรภาครัฐ (ข้าราชการจากหน่วยงาน พรรคการเมือง ฝ่ายบริหาร หรือชนชั้นนำทางอำนาจ รัฐสภา) ภาคประชาสังคม (เกษตรกรส่วนใหญ่ของประเทศ) นอกจากนั้นยังมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ (สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และคณะกรรมการสิทธิ

มนุษยชนแห่งชาติ) รวมถึงระบบโลกาภิวัตน์ (ระบบการค้าเสรี ธนาคารโลก ธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย และขบวนการคัดค้านการค้าเสรี) โดยผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งหมดมีขั้นตอนและกระบวนการได้มาซึ่งนโยบายสาธารณะด้านเกษตร ดังนี้ (ภาพ 20)



ภาพ 20 ความสัมพันธ์ของฝ่ายต่างๆ ในกระบวนการนโยบายสาธารณะด้านการเกษตรไทย
ที่มา: สมบูรณ์ เจริญจิระตระกูล และคณะ (2548: 122)

1.1 องค์กรภาครัฐ ในกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะด้านเกษตร ดำเนินการโดยข้าราชการในหน่วยงานที่รับผิดชอบทำการวิเคราะห์ข้อมูลประกอบการจัดทำนโยบาย /โครงการฯ โดยมีสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสมาชิกส่วนใหญ่เป็นกลไกการผ่านนโยบายสาธารณะดังกล่าว นอกจากนั้นยังมีนักวิชาการทั้งจากมหาวิทยาลัย สถาบันการศึกษาและหน่วยงาน

ของภาครัฐที่เป็นกลไกให้รัฐในการศึกษาความเป็นไปได้ของนโยบาย/โครงการสำหรับการกำหนดนโยบายนั้น ๆ

ในกลุ่มข้าราชการและกลุ่มนักวิชาการมีจำนวนไม่น้อยที่รัฐบาลใช้เป็นเครื่องมือในการสร้างความชอบธรรมในการจัดทำนโยบาย /โครงการ เช่นเดียวกับบรรษัทข้ามชาติอุตสาหกรรมเกษตรกำลังดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน (สมบูรณ์ เจริญจิระตระกูล และคณะ, 2548: 123) สุดท้ายกลุ่มทุนธุรกิจนั้นทุนชาติและทุนข้ามชาติถือเป็นผู้หยิบยื่นเงินให้รัฐบาล แลกกับข้อเสนอที่เป็นเงื่อนไข ระเบียบ กฎหมาย และโครงการที่เอื้อประโยชน์ต่อกลุ่มทุน ข้อเสนอที่สำคัญ ที่สมบูรณ์ เจริญจิระตระกูลและคณะ (2548: 123) ระบุถึงคือ ความสัมพันธ์และความผูกพันระหว่างตัวบุคคลฝ่ายต่าง ๆ ดังกล่าววันวันที่จะมีมากขึ้นเรียกว่าทุกฝ่ายสมประโยชน์กันอย่างลงตัว โดยเฉพาะการเรียกร้องนโยบายจากรัฐบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผลที่สุด แต่การได้มาซึ่งนโยบาย/โครงการดังกล่าวเข้าลักษณะขึ้นหมยขึ้นแมว เป็นหลัก ดังเช่น ชนวน รัตนะวรหะ (2551) ให้ข้อมูลเกี่ยวกับประเด็นนี้ไว้ว่า

...ถ้าระบบการเมืองของประเทศไม่ต้องใช้เงิน หรือทุนจำนวนมากสำหรับการเลือกตั้งแล้ว จะทำให้พรรคการเมืองหรือกลุ่มการเมืองนั้น สามารถมีนโยบายของพรรคที่เป็นอิสระจากความคิดและอิสระจากธุรกิจของนายทุน พรรคการเมืองที่อาจเกี่ยวข้องทั้งทางตรงและทางอ้อมกับธุรกิจนำเข้า ผลิต หรือจำหน่ายสารเคมี ปุ๋ย ยากำจัดศัตรูพืช หรือธุรกิจเกี่ยวข้องกับพืชตัดต่อพันธุกรรม (GMOs) ของบรรษัทข้ามชาติ และหากพรรคการเมืองนั้นๆ ได้บริหารประเทศ ก็สามารถนำนโยบายของพรรคในลักษณะที่เกี่ยวข้องกับเกษตรอินทรีย์ หรือนโยบายใกล้เคียงไปใช้เป็นแนวพัฒนาประเทศในลักษณะของนโยบายรัฐได้อย่างอิสระ อาจกล่าวได้ว่าเรื่องนี้ถือเป็นกลไกที่สำคัญในระดับประเทศที่จะชี้วัดความสำเร็จของนโยบายเกษตรอินทรีย์...

1.2 ภาคประชาสังคม ภาคประชาสังคมหรือเกษตรกรโดยทั่วไปซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศ กลายเป็นกลุ่มคนที่ถูกระงับจากกระบวนการกำหนดนโยบายมากที่สุด วิธีการผลิตถูกกำหนดจากระบบการค้าเสรีจากทุนชาติทุนข้ามชาติ จากนโยบาย/โครงการของรัฐ ความยากจนของพวกเขาคือเรื่องพิสูจน์ ตัวความยากจนเองกลับกลายเป็นของเล่นเชิงนโยบายของข้าราชการและชนชั้นนำทางอำนาจ ในการทำโครงการชนิดแก้จนตามแนวนโยบายประชานิยม และ

ความยากจนก็ยังคงเป็นปัญหาที่หลอกหลอนสังคมไทยไม่รู้จบ (สมบุญ ใจเจริญจิระตระกูล และคณะ, 2548: 123)

1.3 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ผลจากการกระจายอำนาจตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทโดยตรงต่อการพัฒนาท้องถิ่นในมิติต่างๆ ได้มากขึ้น อย่างไรก็ตามองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นก็ยังจัดทำโครงการจากงบประมาณไปในด้านการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน หรือไม่ก็เพื่อแก้ปัญหาหรือเพื่อพัฒนาการอาชีพในท้องถิ่นของตนเองเป็นหลัก องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทน้อยมากในกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะด้านการเกษตรของประเทศ ทั้งที่เป็นผู้ที่ได้รับผลโดยตรงจากนโยบายสาธารณะทางเกษตรก็ตาม

ในประเด็นดังกล่าว สุภา โยเมือง (2549: 5) ได้ให้ข้อเสนอเชิงนโยบายในการส่งเสริมเกษตรอินทรีย์และอาหารปลอดภัยไว้ว่า การกำหนดนโยบายทั้งในระดับประเทศและต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาระบบเกษตรกรรมยั่งยืน เกษตรกร และชุมชนเกษตรกรรม นอกจากที่จะผ่านกลไกในระดับชาติทั้งกลไกในฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติแล้ว ควรให้องค์การท้องถิ่นมีส่วนร่วม เพราะเป็นส่วนร่วมจากฐานสำคัญของประเทศ ไม่ควรกำหนดจากบนลงล่าง แต่ควรส่งเสริมนโยบายสาธารณะที่ประชาชนมีส่วนร่วม ขณะที่ อนุวัติ เฝิงอัน (2550) ให้ข้อมูลเกี่ยวกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นกับประเด็นนี้ ไว้ว่า

...ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลักในการขับเคลื่อนนโยบายเกษตรอินทรีย์ของประเทศไทย ในอนาคต คือ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ที่เป็นกลไกของรัฐในระดับพื้นที่ ที่มีบทบาทเชื่อมรัฐกับประชาชนเข้าหากัน มีบทบาทและมีผลต่อการพัฒนาเกษตรอินทรีย์ในพื้นที่จากประสบการณ์ที่พบในพื้นที่ใดที่มีการผลิตเกษตรอินทรีย์ดีมีมาตรฐาน ส่วนใหญ่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีส่วนร่วมอย่างมาก หรือความสำเร็จของการผลิตเกษตรอินทรีย์แปรผันตามการมีส่วนร่วมของท้องถิ่น...

1.4 กลุ่มองค์กรเครือข่ายภาคประชาชน ในบริบทของสังคมนั้น กลุ่มองค์กรเครือข่ายภาคประชาชน ซึ่งเป็นกลุ่มคนที่ผ่านประสบการณ์ความขัดแย้งทางสังคมและการเมืองมาก่อนเป็นส่วนใหญ่จึงซึมซับในวัฒนธรรมประชาธิปไตยมากที่สุด บทบาทของคนกลุ่มนี้ในกระบวนการกำหนดนโยบายจึงมีมากกว่ากลุ่มอื่น แขนงในการเคลื่อนไหวของกลุ่มองค์กร

เครือข่ายภาคประชาชนมาจากองค์กรพัฒนาเอกชนเป็นสำคัญ นอกจากนั้นกลุ่มคนดังกล่าวเป็นผู้นำเกษตรกรที่ผ่านกระบวนการเรียนรู้ในการเคลื่อนไหวทางสังคมมาแล้วระยะหนึ่ง

ในระยะหลังๆ การเคลื่อนไหวทางสังคมของภาคประชาชนมีพันธมิตรจากฝ่ายวิชาการ รวมทั้งผู้มีอาชีพอิสระอื่นๆ เข้ามาร่วมมากขึ้น บทบาทของคนกลุ่มนี้ มีมาตั้งแต่หลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬต่อเนื่องมาจนกระทั่งได้มาซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 บทบาทของคนกลุ่มนี้ในการเคลื่อนไหวทางสังคมเพื่อเรียกร้องนโยบายที่ดีมีมากขึ้นเป็นลำดับ

ในขณะเดียวกันภาคประชาชนก็ยังต้องสร้างสายสัมพันธ์ที่ดีกับสื่อเพื่อให้มีพื้นที่ในการสื่อสารกับสาธารณะ และหาพันธมิตรโดยเชื่อมความผูกพันกับองค์กรอิสระ 2 องค์กร คือ สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ กรรมการการประจำวุฒิสภาบางชุดที่กรรมการบางส่วนมีจิตใจให้กับแนวทางประชาธิปไตย รวมทั้งร้อยเชื้อมตัวเองเข้ากับเครือข่ายภาคประชาชนระดับภูมิภาคอาเซียน เอเชีย และระดับโลกที่คัดค้านกระแสโลกาภิวัตน์อีกด้วย อย่างไรก็ตามการผลจากการเรียกร้องนโยบายสาธารณะด้านการเกษตรของกลุ่มองค์กรเครือข่ายภาคประชาชนยังไม่ค่อยประสบความสำเร็จมากนัก

1.5 ระบบโลกาภิวัตน์ ระเบียบการค้าระหว่างประเทศภายใต้ระบบการค้าเสรีโดยมีชาติมหาอำนาจทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกาเป็นแกนในการทำให้ชาติกำลังพัฒนาหันมาใช้ระบบการพัฒนาแบบเปิดด้วยอุดมการณ์ระบบการค้าเสรี ระบบการค้าเสรีโลกจึงมีอิทธิพลอย่างยิ่งในกระบวนการนโยบายสาธารณะด้านการเกษตรไทย ประกอบกับภาครัฐของประเทศไทย ทุก ๆ กลุ่มเห็นด้วยกับอุดมการณ์ดังกล่าว การรับเอาระบบการค้าเสรีของไทยจึงดำเนินไปอย่างเร่งด่วน ขาดการวิเคราะห์ผลกระทบต่อเศรษฐกิจ สังคม วิถีการผลิต วิถีชีวิต วัฒนธรรมของเกษตรกรอย่างรอบด้าน จึงเกิดผลกระทบทางตรงต่อกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะด้านการเกษตรของประเทศไทย

สำหรับประเด็น GMOs ซึ่งเป็นเงื่อนไขหนึ่งที่พ่วงมากับระบบการค้าเสรีภายใต้กรอบทรัพย์สินทางปัญญา บรรษัทข้ามชาติเจ้าของเทคโนโลยีใช้วิธีการเชิงรุก โดยผ่านทางกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ นักวิชาการทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคและสื่อ กระแสเช่นนี้ยังคงดำเนินต่อไปในรูปของการให้ทุนศึกษาวิจัย เขียนบทความส่งเสริมเทคโนโลยี GMOs รวมทั้งทุนศึกษางานต่างประเทศ

ดังนั้น นโยบายสาธารณะด้านการเกษตรที่เกี่ยวข้องกับเทคโนโลยี GMOs ในระบบโลกาภิวัตน์จึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ในอนาคตอันใกล้นี้ แต่อย่างไรก็ตามความชัดเจนของประเทศไทยที่มีต่อเทคโนโลยี GMOs มีผลกระทบต่อการดำเนินงานนโยบายเกษตรอินทรีย์แน่นอน เพราะหากสนับสนุนให้ใช้เทคโนโลยี GMOs ก็ย่อมเท่ากับยุติการพัฒนาด้านเกษตรอินทรีย์

ประเด็นนี้ วลลภ พิษณุพงศ์ศา (2549: 3) นายกสมาคมการค้าเกษตรอินทรีย์ไทยได้ระบุว่า ภาครัฐไม่ควรยอมรับการปลูกพืชตัดแปลงพันธุกรรมในระดับไร่นา เนื่องจากมาตรฐานเกษตรอินทรีย์ไม่ยอมรับ GMOs ดังนั้นการเปิดโอกาสให้ปลูกพืช GMOs จะเป็นการขัดขวางเกษตรอินทรีย์ในประเทศไทย และมากกว่านั้นจะเป็นการเสี่ยงต่อการทำเกษตรทั่วไปในเรื่องความปลอดภัยด้านอาหารอีกด้วย เนื่องจากตลาดส่งออกอาหารของไทย เช่น สหภาพยุโรปมีกฎหมายจำกัดการปนเปื้อนของส่วนประกอบที่เป็น GMOs และยังมีผลงานทางวิชาการที่ยืนยันได้ว่าการบริโภคอาหาร GMOs ปลอดภัย 100 เปอร์เซ็นต์ อีกทั้งผลกระทบที่มีต่อชุมชนเกษตรกรรมของไทยในด้านสังคม วัฒนธรรม และการพึ่งพาตนเอง เนื่องจากพืช GMOs เป็นสิ่งที่พัฒนาขึ้นมาใหม่ เกษตรกรต้องซื้อเมล็ดพันธุ์ ปุ๋ยจัดการผลิตต่างๆ จากบริษัทเจ้าของสิทธิบัตร ซึ่งเป็นการทำลายการพึ่งพาตนเองของเกษตรกรในที่สุด

โดยสรุป ในขณะที่ระบบโลกาภิวัตน์ทางการค้าดำเนินไปอย่างต่อเนื่องก็มีขบวนการต่อต้านระบบการค้าเสรีและโลกาภิวัตน์ควบคู่กันไป หากระบบการค้าเสรียังคงเปิดโอกาสให้ชาตินิยมอำนาจซึ่งมีความได้เปรียบกว่าในทุกด้านซ้ำเติมความยากจน และความอดอยากให้เกิดขึ้นในทั่วทุกมุมโลก และกอบโกยทรัพยากรธรรมชาติจากประเทศในโลกที่สามอยู่ อย่างเช่นปัจจุบัน การต่อต้านระบบการค้าเสรีโดยภาคประชาชนโลกก็จะต้องดำเนินต่อไป เช่นเดียวกับกรณีภาคประชาชนของไทยก็ยังคงต้องยืนอยู่คนละข้างกับรัฐบาลต่อไป หากชนชั้นนำทางอำนาจรวมทั้งนายกรัฐมนตรี ยังคงใช้วัฒนธรรมอำนาจนิยมปกครองประเทศ

2. การเปลี่ยนแปลงกระบวนการนโยบายสาธารณะด้านการเกษตร นโยบายสาธารณะด้านการเกษตรของประเทศไทยแต่เดิมบรรจุไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นนโยบายตามแผนระยะเวลา 5 ปี ซึ่งรัฐบาลทุกยุคสมัยยึดเป็นแนวทางการพัฒนาด้านการเกษตรของประเทศ การจัดทำแผนชาติตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 - 7 ดำเนินการโดยภาครัฐเป็นหลัก โดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมาตลอด ขณะที่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 และ 9 มีปรากฏการณ์ที่ชัดเจนมากขึ้นของการมีส่วนร่วมจากประชาสังคมในขั้นตอนและกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาฯ อย่างไรก็ตามการเปลี่ยนแปลงกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะด้านการเกษตรของประเทศไทยในช่วงเวลาดังกล่าว พบปรากฏการณ์ที่เด่นชัด 3 ลักษณะ คือ

2.1 การกำหนดนโยบายจากบนลงล่าง (top down approach) การกำหนดนโยบายสาธารณะด้านการเกษตรในลักษณะดังกล่าว ยังเป็นแนวทางกระแสหลักในกระบวนการนโยบายฝ่ายบริหารยังคงบริหารประเทศด้วยวัฒนธรรมอำนาจนิยม และระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ที่แพร่หลายในสังคม การกำหนดนโยบายประเภทจากบนลงล่างหลีกเลี่ยงการมีส่วนร่วม

(Bypassing) มาโดยตลอด เป็นแนวทางกระแสหลักในกระบวนการนโยบาย การกำหนดนโยบาย รูปแบบดังกล่าวมักขาดองค์ความรู้ที่รอบด้านมาสนับสนุน ขาดความโปร่งใส รวมถึงบางกรณีมีคำถามเรื่องของวาระซ่อนเร้น

2.2 การกำหนดนโยบายแบบประชานิยม เป็นที่น่าสังเกตว่า นโยบายสาธารณะด้านการเกษตรทุกแผนที่ดำเนินมาตั้งแต่ต้น ส่วนใหญ่เป็นเพียงหลักการที่ได้ประกาศไว้ในแผนเท่านั้น สัมฤทธิ์ผลของการดำเนินงานตามนโยบายมีน้อยมากไม่ว่าจะเป็นนโยบายด้านการผลิต การตลาด สถาบันเกษตรกร การพัฒนาทรัพยากรป่าไม้ และด้านอื่นๆ รูปแบบของกระบวนการนโยบายสาธารณะด้านการเกษตรของพรรคการเมืองที่เป็นรัฐบาลจึงเสมือนงานประจำของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเท่านั้นเอง

ในปี พ.ศ. 2544 การประกาศนโยบายสาธารณะด้านการเกษตรของพรรคการเมืองในช่วงการหาเสียงก่อนการเลือกตั้ง เป็นแนวโน้มและปรากฏการณ์ใหม่ที่เกิดขึ้น ทุกพรรคการเมืองต่างแข่งขันกันนำเสนอนโยบายให้ผู้เลือกตั้งพิจารณา แต่เป็นแนวนโยบายแบบกว้างๆ เท่านั้น

การแข่งขันกันด้านนโยบายของพรรคการเมืองต่างๆ ช่วยการหาเสียงเป็นรูปธรรมที่สุดในการเลือกตั้งทั่วไปต้นปี พ.ศ. 2548 กล่าวได้ว่าทุกพรรคการเมืองเสนอนโยบายแก่นวนประชานิยมเป็นสำคัญ และในนโยบายประชานิยมหลักๆ ของพรรคการเมืองที่หาเสียงกับประชาชนส่วนใหญ่ที่เป็นเกษตรกรนั้นย่อมไม่พ้นนโยบายสาธารณะด้านการเกษตร เช่น โครงการโคล้านตัว โครงการพักชำระหนี้เกษตรกร เป็นต้น

2.3 แนวโน้มการทุจริตคอร์รัปชันเชิงนโยบาย นโยบายสาธารณะด้านการเกษตรที่ดำเนินมาในระยะ 10 ปี ที่ผ่านมา เป็นนโยบายประเภทจากบนลงล่างตามที่ระบุไว้ข้างต้น นโยบายที่ดำเนินมาส่วนใหญ่นอกจากจะไม่สามารถยกระดับความเป็นอยู่ของเกษตรกรให้ดีขึ้นได้แล้ว หลายๆ นโยบายยังมีปัญหาการทุจริตเชิงนโยบายอีกด้วย เช่น นโยบายการค้าระหว่างประเทศโดยเฉพาะการจัดทำเขตการค้าเสรี (FTA) ที่มีผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคมของคนส่วนใหญ่ในประเทศ บางกรณีอาจถึงขั้นกระทบต่ออำนาจอธิปไตยในส่วนของอำนาจอตุลาการของชาติ แต่การทำ FTA ก็ไม่ผ่านการพิจารณาอภิปรายกันในรัฐสภา การนำเข้าประเด็นสินค้าเกษตรหลาย ๆ ตัวเข้าเจรจากับประเทศคู่กรณีอย่างเร่งรีบจนกลายเป็นการตั้งข้อสังเกตจากสังคมในประเด็นวาระซ่อนเร้นหรือการมีผลประโยชน์ทับซ้อน เป็นต้น

นโยบายสาธารณะด้านการเกษตรทางการผลิตที่หวังยกระดับผลิตภาพของที่ดิน (land productivity) ให้สูงขึ้น เช่น นโยบายจัดหาแหล่งน้ำชลประทาน โครงการสร้างเขื่อนและอ่างเก็บน้ำเพื่อการชลประทานต่างๆ นโยบายปุ๋ยเคมี เมล็ดพันธุ์ มีปัญหาในประเด็นการทุจริตเชิง

นโยบายอยู่เสมอ นโยบายสินเชื่อเพื่อการเกษตรขาดความทั่วถึง นโยบายที่ดิน ป่าไม้ และประมง ของรัฐบาลนำมาซึ่งความเสื่อมโทรมของทรัพยากรดังกล่าวมากขึ้น

ผลที่ปรากฏคือเกษตรกรมักเป็นเหยื่อของนโยบายการเกษตรอยู่เสมอ การยกระดับผลิตภาพของที่ดินด้วยรูปแบบการผลิตใหม่ นอกจากจะทำให้ต้นทุนการผลิตสูงขึ้นแล้วราคาผลผลิตก็ไม่ได้ขยับตามแต่อย่างใด บ่อยครั้งราคาผลผลิตกลับตกต่ำลงอยู่เสมอ เพราะเมื่อผลผลิตปริมาณมากขึ้นจากนโยบาย ราคาผลผลิตก็จะตกต่ำตามกฎของอุปสงค์และอุปทานนั่นเอง สำหรับตัวเกษตรกรนั้นสุดท้ายก็ยังจมปลักอยู่กับความยากจน และกลายเป็นความชอบธรรมให้รัฐบาลนำมาใช้เป็นข้ออ้างในการจัดทำนโยบายแนวประชานิยมแก้ปัญหาความยากจนอยู่ร่ำไปเข้าทำนองปัญหาที่ยั่งยืนคือโซ่ร้ายที่ยั่งยืน (สมบูรณ์ เจริญจิระตระกูล และคณะ, 2548: 123)

3. การวิเคราะห์ทางเลือกนโยบายสาธารณะด้านเกษตร บริบทที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะด้านเกษตรของประเทศคือ ข้อตกลงระหว่างประเทศภายใต้ระบบการค้าเสรีพร้อมทั้งรูปแบบการกีดกันทางการค้า มาตรการสิ่งแวดล้อม อาหารปลอดภัยและมาตรฐานการผลิตแบบมีเมตตาธรรม ซึ่งจะทวีความรุนแรงขึ้นในขณะเดียวกันกลุ่มผลประโยชน์ทางธุรกิจและทางการเมืองในประเทศก็จะผลักดันยุทธศาสตร์การเพิ่มผลผลิตเพื่อป้องกันวัตถุดิบให้กับอุตสาหกรรมเกษตร พร้อมทั้งสนับสนุนระบบการผลิตแบบครบวงจร ซึ่งเกษตรกรจะต้องพึ่งพิงบริษัทเอกชนตลอดเวลา

นอกจากนี้ความไม่โปร่งใสของการบริหารจัดการในโครงการของรัฐที่ให้การสนับสนุนแก่เกษตรกร เช่น โครงการผักสวนครัว รั้วกินได้ โครงการวัวพลาสติก ฯลฯ ซึ่งในที่สุดจะกลายเป็นโครงการสร้างหนี้ให้กับเกษตรกร (สมบูรณ์ เจริญจิระตระกูล และคณะ, 2548: 123)

ที่ผ่านมา กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้กำหนดยุทธศาสตร์ระยะ 5 ปี ในปี พ.ศ. 2547-2551 โดยมีเป้าหมายที่ให้ภาคเกษตรเติบโต สร้างมูลค่าสูงถึง 1 ล้านล้านบาท และเกษตรกรพ้นความยากจนโดยมีรายได้ขั้นต่ำ 120,000 บาท/ครัวเรือน/ปี โดยการสนับสนุนให้ปรับปรุงระบบการผลิตสินค้าเกษตรให้ได้มาตรฐานและอาหารปลอดภัย พร้อมทั้งสร้างโอกาสให้เกษตรกรเข้าถึงแหล่งทุน 1.35 ล้านราย กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้กำหนดประเด็นยุทธศาสตร์ 3 ประเด็น ได้แก่ 1) การผลิตทางการเกษตร 2) ความเป็นอยู่ของเกษตรกร และ 3) การบริหารจัดการองค์กรจากรัฐ แต่ละประเด็นยุทธศาสตร์ได้วางยุทธศาสตร์พร้อมทั้งกลุ่มภารกิจผู้รับผิดชอบแยกตามกรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

มาตรการและแผนงาน/โครงการเหล่านี้ ได้ถูกกำหนดขึ้นโดยส่วนราชการในกระทรวงเสมือนเหตุการณ์ปกติ (business as usual) ทั้งที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจ

และสังคมแห่งชาติ ระบุผลการสำรวจว่า ภาระหนี้สินคนจนได้เพิ่มสูงขึ้นจาก 10.4 เท่าของรายได้ครัวเรือนต่อเดือนในปี พ.ศ. 2537 เพิ่มขึ้นเป็น 13.3 เท่าของรายได้ครัวเรือนในปี พ.ศ. 2545 โดยมีหนี้เฉลี่ยต่อครัวเรือน 35,616 บาท คนจนมีอยู่ 5.4 ล้านคนและร้อยละ 86 อยู่ในชนบท ร้อยละ 70 ของครัวเรือนยากจนเป็นชาวนาและแรงงานรับจ้างภาคเกษตร ดังนั้นมาตรการและแผนงานข้างต้นจึงไม่น่าใช่แนวทางที่ถูกต้องสำหรับการแก้ไขปัญหาของเกษตรกร

วิถีชีวิตของคนจนในชนบทพึ่งพิงอาชีพเกษตร ซึ่งทำการผลิตเพื่อบริโภค จากการปลูกพืช หรือเลี้ยงสัตว์ส่วนใหญ่ความยากจนจะสัมพันธ์กับการเกษตรที่ไม่สามารถสร้างรายได้ เช่น เกษตรกรในพื้นที่อาศัยน้ำฝนเนื่องจากความไม่เหมาะสมของพื้นที่ทำกิน ในด้านการพัฒนาเกษตรได้มีการศึกษาชี้ให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างความยากจนและความเสื่อมโทรมของสภาพแวดล้อม ซึ่งนำไปสู่แนวคิดว่า การลดปัญหาความยากจน จำต้องมีการฟื้นฟูและการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ดังนั้นเป้าหมายการลดปัญหาความยากจนและการรักษาสิ่งแวดล้อมจึงเป็นเป้าหมายที่หนุนเสริมซึ่งกันและกัน ดังนั้น การวิเคราะห์ทางเลือกนโยบายสาธารณะด้านเกษตร เพื่อที่จะทำให้เกษตรกรของประเทศไทยได้มีมาตรการและแผนงานที่ถูกต้องสำหรับการแก้ไขปัญหาของเกษตรกร จึงควรพิจารณาถึงประเด็น ดังนี้

3.1 การพัฒนาเกษตรเพื่อการเปลี่ยนแปลงผลิตภาพ (productivity) จากการประชุมสมัชชาเกษตรกรรวมยั่งยืนและสมัชชาสุขภาพในพื้นที่ ด้านการพัฒนาการผลิตทางการเกษตรและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติเพื่อความเป็นอยู่ที่ดี นำเสนอข้อมูลและแนวทางการพัฒนาเทคโนโลยีของเกษตรกรไทยเพื่อการเปลี่ยนแปลงผลิตภาพ โดยแสดงให้เห็นการวิเคราะห์พัฒนาการและทางเลือกที่แตกต่างตามบริบทพื้นที่และระยะเวลา สำหรับการกำหนดนโยบายสาธารณะด้านการเกษตร ดังภาพ 21

ระยะที่ 1 ก่อนปฏิวัติการขยายพื้นที่ หรือช่วงก่อนยุคปฏิวัติเขียว ยังไม่มีการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ การเปลี่ยนแปลงผลิตภาพเน้นการขยายพื้นที่ทางการเกษตรเพียงอย่างเดียว

ระยะที่ 2 ปฏิวัติเขียว เป็นการยกระดับการเพิ่มผลผลิตต่อไร่ ตัวอย่างที่เห็นชัดเจนได้แก่ การเปรียบเทียบการใช้พันธุ์พื้นเมืองกับพันธุ์สมัยใหม่ที่ให้ผลผลิตเพิ่มขึ้น

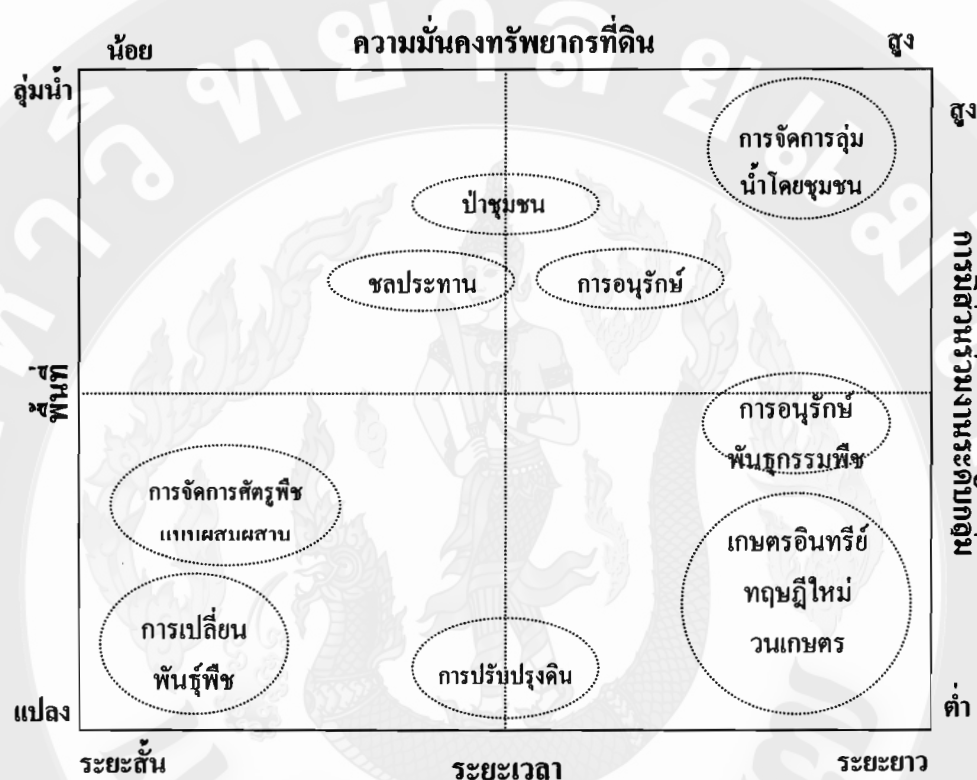
ระยะที่ 3 ระยะหลังการปฏิวัติเขียว เป็นยุคของการใช้ปัจจัยอย่างเข้มข้น นอกจากพันธุ์สมัยใหม่แล้วได้มีการเพิ่มการใช้ปัจจัยการผลิต เช่น ปุ๋ยเคมี ทำให้เพิ่มผลผลิตชัดเจน

ระยะที่ 4 การใช้ปัจจัยการผลิตอย่างมีประสิทธิภาพ ได้มีการปรับเปลี่ยนสู่การใช้ข้าวพันธุ์ดีหรือข้าวของชาวบ้านที่ได้รับการปรับปรุง การใช้ปุ๋ยชีวภาพเป็นการลดการใช้ปัจจัยการผลิต และแสดงให้เห็นว่าภูมิปัญญาท้องถิ่นและภูมิปัญญาสากลสามารถเพิ่มผลิตภาพได้

3.2 ความสัมพันธ์ระหว่างระบบการผลิต และสิทธิการใช้ประโยชน์เป็นอีกหนึ่งทางเลือกหนึ่งสำหรับการกำหนดนโยบายสาธารณะด้านเกษตรเพื่อที่จะทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างระบบการผลิตและสิทธิการใช้ประโยชน์ที่ติดกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอยู่ร่วมกันได้

โดยนวัตกรรมด้านการผลิตและการใช้ประโยชน์ที่ดินของเกษตรกรและกลุ่มเกษตรกรต่าง ๆ ที่ได้ปฏิบัติแนวทางเกษตรกรรมยั่งยืน ความหลากหลายและความยั่งยืนของระบบมีความสัมพันธ์กับองค์ประกอบต่างๆ เช่น ภูมินิเวศ ตั้งแต่ระดับแปลงปลูกพืชจนถึง ลุ่มน้ำ สิทธิชุมชน โดยเฉพาะสิทธิการถือครองหรือการใช้ประโยชน์ที่ดิน ทุนทางสังคม ความสัมพันธ์ของ

สมาชิกในชุมชนที่จะทำกิจกรรมร่วมกัน พัฒนาการของการปรับใช้นวัตกรรมเพื่อประโยชน์ต่อการผลิตและการจัดการทรัพยากรมีมิติเชิงเวลาจำเป็นต้องมีการเรียนรู้จากการปฏิบัติ ดังรายละเอียดในภาพ 22



ภาพ 22 ความสัมพันธ์ระหว่างระบบการผลิต และสิทธิการใช้ประโยชน์ที่ดิน
ที่มา: สมบูรณ์ เจริญจิระตระกูล และคณะ (2548: 130)

ความสำเร็จของการจัดการลุ่มน้ำโดยชุมชน จำเป็นต้องอาศัยเวลาการเรียนรู้ การเจรจาต่อรอง การบริหารจัดการ ต้องมีการสร้างทุนทางสังคมซึ่งใช้เวลา ในขณะที่การปรับใช้เทคโนโลยีพันธุ์พืช สามารถกระทำได้โดยเกษตรกรแต่ละรายในระยะเวลาอันสั้น ถ้าพันธุ์ที่ทดสอบให้ผลดีกว่าพันธุ์เดิม การฟื้นฟูบำรุงดินเพื่อการผลิตอย่างยั่งยืนต้องใช้เวลาอันยาวนานที่จะเห็นผล และค่าเสียโอกาส (opportunity cost) เข้ามาเกี่ยวข้องเนื่องจากไม่เห็นผลทันที เช่น ปลูกพืชสดในนาข้าว

นอกจากนี้ ยังมีงานในภาคเหนือที่มีความพยายามในการใช้หญ้าแฝกเพื่อป้องกันการชะล้างพังทลายของดินซึ่งใช้เวลานานเช่นเดียวกับการปฏิบัติตามแนวทางเกษตรยั่งยืนต้องใช้เวลาพอสมควรไม่ว่าจะเป็น เกษตรผสมผสาน วนเกษตร เกษตรทฤษฎีใหม่ เกษตรอินทรีย์ และ

ต้องดำเนินการในระดับกลุ่ม โดยเฉพาะภูมิปัญญาท้องถิ่น ในประเด็นในการจัดการทรัพยากร ซึ่งมีมากกว่าระดับพื้นที่ ตัวอย่างของพื้นที่ชุ่มน้ำ ต้องทำในระดับกลุ่มเช่นเดียวกัน เนื่องจากการสร้างแนวร่วมในการอนุรักษ์ระดับลุ่มน้ำจะเป็นการรวมพลังได้ดีกว่า เพราะมีหลายมิติที่ดำเนินการได้อย่างยั่งยืน

ส่วนสรุป

จากข้อมูลเงื่อนไขและบริบทที่เกี่ยวข้องกับเกษตรอินทรีย์ที่นำเสนอ นั้น มีประเด็นที่น่าสนใจ กล่าวคือ เศรษฐกิจของระบบโลกที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะด้านการเกษตรของประเทศไทย รวมถึงเงื่อนไขที่มีความชัดเจนและมีผลต่อการกำหนดนโยบาย ได้แก่ ความปลอดภัยของอาหาร และกระแสการดูแลสุขภาพของประชากรในโลก รวมถึงแนวคิดเรื่องของสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรต่างๆ นอกจากนั้นยังมีเงื่อนไขที่สำคัญในระบบการค้าที่มีการกำหนดข้อตกลงผ่านทางองค์กรข้ามชาติต่างๆ ทั้งในรูปแบบที่เป็นภาษีและไม่ใช่ภาษี โดยใช้หลักการของ from farm to table เป็นสากล ขณะที่กระบวนการนโยบายสาธารณะด้านการเกษตรของประเทศไทย มีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลายกลุ่มและหลายระดับ แต่การปฏิบัติในการกำหนดนโยบายยังคงมีลักษณะจากบนลงล่าง (top down approach) เช่นดั้งเดิม โดยหลีกเลี่ยงการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่างๆ บางกรณีพบว่าการทุจริต คอร์รัปชันเชิงนโยบายต่อสาธารณะเสมอมา ดังนั้น การสร้างทางเลือกเชิงนโยบายสาธารณะด้านเกษตรที่เหมาะสมนั้น ควรพิจารณามิติเชิงระบบที่เชื่อมโยงการผลิตกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ผสมผสานภูมิปัญญาท้องถิ่นและองค์ความรู้สากลบนหลักความเป็นองค์รวม และหลักการยอมรับความแตกต่างของสรรพสิ่งเพื่อที่จะทำให้นโยบายสาธารณะด้านการเกษตรเป็นนโยบายที่ดีและเหมาะสมกับประเทศไทย

การสังเคราะห์ผล

จากข้อมูล พัฒนาการ เจื่อนใจ และบริบทของนโยบายเกษตรอินทรีย์ ที่ได้นำเสนอ ข้อมูลจากการวิจัยเอกสาร การสัมภาษณ์ผู้กำหนดนโยบายและผู้บริหารระดับสูง ที่เกี่ยวข้องกับ นโยบายเกษตรอินทรีย์ของประเทศไทย มีข้อค้นพบกล่าวคือ นโยบายเกษตรอินทรีย์ของประเทศไทย มีพัฒนาการในการกำหนดนโยบายที่เด่นชัดตั้งแต่ในช่วงปี พ.ศ. 2535 โดยเริ่มจากกระแสการ พัฒนาที่ยั่งยืนของการประชุมเรื่องสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ภายใต้ปฏิญญาสากลวาระ 21 (Agenda 21) โดยภาครัฐนำประเด็นดังกล่าวจัดเป็นแนวทางการพัฒนาประเทศ ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 และมีความชัดเจนของการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับระบบเกษตรกรรมยั่งยืน ภายใต้การ เรียกร้องจากภาคประชาชน ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 และ 9

การมีคณะกรรมการส่งเสริมเกษตรอินทรีย์แห่งชาติ ในปี พ.ศ. 2544 เป็นจุดเริ่มต้นของ กระบวนการนโยบายเกษตรอินทรีย์ที่สำคัญ โดยในช่วง พ.ศ. 2544-2549 ที่ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี พบปรากฏการณ์ทางนโยบายที่ประกาศใช้ ผ่านทางการประชาสัมพันธ์ การ เปิดงานในวาระต่าง ๆ แล้วจึงนำมาเข้าที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเพื่อขออนุมัติ ดังเช่นกรณีการ ประกาศวาระแห่งชาติเกษตรอินทรีย์ของประเทศไทย ในวันที่ 4 มกราคม พ.ศ. 2548 การกำหนด นโยบายในลักษณะนี้ ทำให้เนื้อหาการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติเป็นสิ่งที่ขึ้นอยู่กับความดีความ ของผู้ปฏิบัติว่าจะแปลงนโยบายออกมาเป็นกิจกรรมในรูปแบบใด

อีกทั้งมติดคณะรัฐมนตรีที่มีลักษณะวางแผนจากบนลงล่าง (top down approach) สะท้อนถึงแนวทางการมองกระบวนการนโยบายแบบเชิงเดี่ยว ซึ่งเป็นเหตุให้การกำหนดนโยบาย ไม่สอดคล้องกับบริบทปัจจุบันที่มีความซับซ้อนมากขึ้น และเป็นผลต่อเนื่องที่ทำให้การนำ นโยบายไปสู่การปฏิบัติไม่ประสบผลสำเร็จ (คณะบุคคลวิจัยการพัฒนานโยบายทางเลือก, 2548: iii) ซึ่งแนวคิดดังกล่าว สอดคล้องกับการจำแนกกับการมองนโยบายของ Klijin and Teisman (1991: 101) ที่ระบุว่า แนวการมองนโยบายแบบเชิงเดียวนั้น มีลักษณะสำคัญคือ นักการเมืองใน ส่วนกลางตัดสินใจเกี่ยวกับเป้าหมายและมาตรการเริ่มจากปัญหาที่เป็นวาระแห่งชาติ มีการรับ ทางออกที่ได้ประโยชน์สูงสุดในระดับชาติและนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ และมีองค์กรลำดับชั้น (hierarchical autonomous organization) ไม่มากนักน้อย ส่งผลต่อการดำเนินงานตามนโยบายได้ เช่น ปรากฏการณ์ของรัฐในการตรวจรับรองมาตรฐานเกษตรอินทรีย์ การส่งเสริมเชิงรุกในพื้นที่ ฯลฯ ที่มีได้เป็นไปตามเป้าประสงค์ที่ประกาศเจตนารมณ์ไว้แต่อย่างใด

ขณะที่แนวการพัฒนานโยบายเกษตรอินทรีย์ที่เหมาะสม คือ การสร้างแนวคิด กระบวนการในทางเลือกนโยบายสาธารณะใหม่ โดยมีมุมมองเชิงระบบที่เชื่อมโยงการผลิตกับ ระบบอื่น ผสมผสานภูมิปัญญาท้องถิ่นและองค์ความรู้สากล ยอมรับความต่างในความคิดหรือ

สำนักคิดที่ไม่ตรงกัน (school of thought) โดยผ่านการทำความเข้าใจให้ตรงกันเป็นลำดับแรก (สุนัย เศรษฐบุญสร้าง, 2550) นอกจากนั้น M.J. Smith (1993: 67) ยังให้ความเห็นที่สอดคล้องในประเด็นของมุมมองเชิงระบบหรือเครือข่ายนโยบาย ที่เป็นทางออกสำหรับความคิดแบบเดิมที่รัฐกับประชาสังคมที่มีลักษณะเป็นคู่อยู่คนละขั้ว โดยที่ผู้มิบทบาทของรัฐ (state actors) เป็นผู้มิบทบาทในประชาสังคมด้วย โดยผลประโยชน์ของผู้มิบทบาทของรัฐจึงพัฒนาควบคู่กับผลประโยชน์ของผู้มิบทบาทในประชาสังคม โดยระดับของความเป็นอิสระ (degree of autonomy) ที่มีขึ้นอยู่กับการรวมตัวของเครือข่ายนโยบายนั่นเอง

การผลิตเกษตรอินทรีย์ในประเทศไทยมีรูปแบบการผลิต 2 รูปแบบ คือ การผลิตเกษตรอินทรีย์เชิงเดี่ยวตามมาตรฐานสากล เป็นระบบการผลิตมีการปรับปรุงประสิทธิภาพของผลผลิตทั้งระบบจากไร่นาสวนผสม และต้องสามารถทนต่อความปลอดภัยของผลผลิตได้ทั้งระบบ มีการรับรองกระบวนการผลิตจากมาตรฐานสากล กับรูปแบบการผลิตเกษตรอินทรีย์อีกรูปแบบหนึ่งคือ การผลิตเกษตรอินทรีย์แบบผสมผสาน ส่วนใหญ่เป็นการผลิตของเกษตรกรรายย่อยที่เน้นการพึ่งพาตนเอง ผลิตเพื่อบริโภคในครอบครัวเป็นหลัก และมีผลผลิตส่วนเกินที่จำหน่ายในตลาดท้องถิ่น ซึ่งจากผลการศึกษานโยบายของรัฐในช่วงที่ผ่านมา มุ่งเน้นให้มีการผลิตสินค้าเกษตรอินทรีย์เพื่อการส่งออก เพิ่มศักยภาพทางการแข่งขันเพื่อให้ประเทศไทยเป็นครัวของโลก หรือเน้นการผลิตในลักษณะเชิงเดี่ยวตามมาตรฐาน เกษตรกรทั่วไปอยู่ในลักษณะของเกษตรกรตามพันธะสัญญา เป็นผู้รับจ้างผลิตสินค้าเกษตรอินทรีย์ให้กับบริษัทในที่สุด

ดังนั้น พัฒนาการก้าวต่อไปของนโยบายเกษตรอินทรีย์ในประเทศไทย ภายใต้งैื่อนใจและบริบททั้งหมดนี้ จำเป็นต้องปรับตัวไปสู่การเป็นนโยบายเชิงพหุ ที่การตัดสินใจเกี่ยวกับเป้าหมายและมาตรการเป็นเรื่องในเครือข่าย โดยภาครัฐเป็นหนึ่งในสมาชิกของผู้มิบทบาทเกี่ยวข้อง และผู้มิบทบาทจำนวนมากในเครือข่ายสามารถเป็นผู้ริเริ่มและสามารถสนับสนุนหรือคัดค้านในการดำเนินงานตามในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับนโยบายเกษตรอินทรีย์ได้ ทั้งนี้ ควรมีแนวทางการพัฒนารูปแบบการผลิตที่เหมาะสมเฉพาะพื้นที่ภายใต้ระบบการเมืองใหม่²² ที่มีการกระจายอำนาจการกำหนดนโยบายสาธารณะด้านเกษตรอินทรีย์ให้กับคนในท้องถิ่น ผ่านทางองค์กรชุมชน หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความตระหนักในการพัฒนาอย่างจริงจัง จึงจะสามารถพัฒนางานด้านเกษตรอินทรีย์ไปสู่ความสำเร็จตามเป้าหมายที่ต้องการได้อย่างแท้จริง

²² ระบบการเมืองใหม่ หมายถึง ระบบการเมืองที่หลุดพ้นจากความล้มเหลวในระบบทุนนิยมที่ใช้เงินเป็นตัวตั้ง การเมืองใหม่ต้องการคนดี มีความสามารถและเป็นตัวแทนมาจากทุกภาคส่วน เป็นการเมืองที่เปิดพื้นที่การมีส่วนร่วมของประชาชนให้กว้างขวางและต้องเป็นการเมืองที่มีธรรมาภิบาล (โกวิทย์ พวงงาม, 2551)

บทที่ 5

ประสิทธิผลของการนำนโยบายเกษตรอินทรีย์ไปปฏิบัติ

ในบทนี้เป็นการนำเสนอข้อมูลเพื่อครอบคลุมวัตถุประสงค์การศึกษาข้อที่ 2 เพื่อศึกษาปัจจัยทางการบริหารจัดการที่ส่งผลต่อประสิทธิผลของการนำนโยบายเกษตรอินทรีย์ไปปฏิบัติ เป็นการนำข้อมูลจากบทที่ 4 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับผลการดำเนินงานตามนโยบายเกษตรอินทรีย์ของหน่วยงานภาครัฐ มาศึกษาเพิ่มเติมโดยเก็บข้อมูลจากเจ้าหน้าที่ส่งเสริมการเกษตร ใน 17 จังหวัดภาคเหนือ ในฐานะของผู้ปฏิบัติงานในส่วนภูมิภาค (operating core) ที่ปฏิบัติงานตามนโยบายของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในระดับพื้นที่กับเกษตรกร การศึกษามี 3 ประเด็นคือ 1) การพัฒนาแบบจำลองเชิงสาเหตุเพื่ออธิบายความสัมพันธ์ของปัจจัยทางการบริหารจัดการที่ส่งผลต่อประสิทธิผลของนโยบายฯ 2) ทดสอบความสัมพันธ์เชิงสาเหตุระหว่างปัจจัยทางการบริหารจัดการที่ส่งผลต่อประสิทธิผลของนโยบายฯ และ 3) วิเคราะห์ เปรียบเทียบขนาดและทิศทางของปัจจัยทางการบริหารจัดการที่ส่งผลต่อประสิทธิผลของนโยบายฯ

ผลการศึกษาที่ได้ในบทนี้ มีลักษณะเป็นข้อมูลเชิงจุลภาคที่ใช้สำหรับการอธิบายผลของการพัฒนาตามนโยบายเกษตรอินทรีย์ของหน่วยงานภาครัฐในพื้นที่ภาคเหนือ และใช้เป็นข้อมูลนำเข้าเพื่อประกอบการสังเคราะห์ทิศทางในอนาคตของการพัฒนาเกษตรอินทรีย์เชิงมหภาคในบทที่ 6 ต่อไป ผลการวิเคราะห์ข้อมูลในบทนี้จำแนกเนื้อหาออกได้เป็น 3 ส่วน คือ ส่วนที่ 1 ลักษณะส่วนบุคคล ข้อมูลพื้นฐาน และบทบาทการดำเนินงานตามนโยบาย ส่วนที่ 2 น้าหนักคะแนนเฉลี่ยปัจจัยทางการบริหารจัดการและประสิทธิผลของนโยบาย และส่วนที่ 3 การวิเคราะห์เส้นทางความสัมพันธ์เชิงสาเหตุของปัจจัยทางการบริหารจัดการที่ส่งผลต่อประสิทธิผลของนโยบาย

ส่วนที่ 1 ลักษณะส่วนบุคคล ข้อมูลพื้นฐาน และบทบาทการดำเนินงานตามนโยบาย

ผลการวิจัยที่นำเสนอในส่วนนี้ เป็นผลการวิเคราะห์ข้อมูลลักษณะส่วนบุคคล ข้อมูลพื้นฐานการปฏิบัติงานของผู้ให้ข้อมูล และบทบาทการดำเนินงานตามนโยบายเกษตรอินทรีย์ โดยได้จำแนกการนำเสนอออกเป็น 3 ด้าน คือ 1) ลักษณะส่วนบุคคลและข้อมูลพื้นฐาน 2) บทบาทการดำเนินงานตามนโยบายเกษตรอินทรีย์ และ 3) การเปรียบเทียบลักษณะส่วนบุคคลและข้อมูลพื้นฐานกับบทบาทการดำเนินงาน โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

ลักษณะส่วนบุคคลและข้อมูลพื้นฐาน

ผลการวิเคราะห์ลักษณะส่วนบุคคลและข้อมูลพื้นฐานของผู้ให้ข้อมูล (ตาราง 17) โดยผู้ให้ข้อมูลเป็นเจ้าหน้าที่ส่งเสริมการเกษตรสังกัดสำนักงานเกษตรอำเภอในพื้นที่ 17 จังหวัดภาคเหนือที่ได้จากการสุ่มตัวอย่าง และตอบแบบสอบถามการวิจัย จำนวน 212 ราย สำหรับผลการวิเคราะห์ข้อมูลลักษณะส่วนบุคคลและข้อมูลพื้นฐานมีดังต่อไปนี้

ผู้ให้ข้อมูลในการวิจัยครั้งนี้เกินกว่าครึ่งหนึ่ง (ร้อยละ 68.87) เป็นเพศชาย มีอายุในช่วง 44-50 ปี (ร้อยละ 62.56) และมีอายุเฉลี่ย 47.18 ปี ด้านคุณวุฒิการศึกษาพบว่า ผู้ให้ข้อมูลส่วนมาก (ร้อยละ 85.86) สำเร็จการศึกษาในระดับปริญญาตรี และมีผู้ให้ข้อมูลที่สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาโท ร้อยละ 7.07 สำหรับด้านสถานภาพการปฏิบัติงานนั้น ผู้ให้ข้อมูลเกือบทั้งหมด (ร้อยละ 96.70) เป็นข้าราชการพลเรือน มีผู้ให้ข้อมูลที่เป็นพนักงานราชการเพียงร้อยละ 3.30 ผู้ให้ข้อมูลส่วนมาก (ร้อยละ 81.04) มีตำแหน่งเป็นนักวิชาการส่งเสริมการเกษตร และผู้ให้ข้อมูลร้อยละ 88.62 ดำรงตำแหน่งในระดับ 6 และมีอายุการปฏิบัติงานเฉลี่ย 22.68 ปี

จากการวิเคราะห์ข้อมูลในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ส่งเสริมการเกษตร สำนักงานเกษตรอำเภอ ซึ่งข้าราชการกลุ่มนี้ส่วนใหญ่บรรจุรับราชการมาประมาณ 20-30 ปี รวมทั้งมีแนวโน้มที่จะเกิดวิกฤติบุคลากรด้านการส่งเสริมการเกษตร ทั้งในด้านการทดแทนกำลังคนและความก้าวหน้าของสายงาน รวมทั้งการเชื่อมโยงประสานการทำงานจากฐานฐานที่ขับเคลื่อนผ่านศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบล ซึ่งจะส่งผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อการดำเนินงานตามนโยบายเกษตรอินทรีย์ ทั้งนี้บทบาทในการส่งเสริมและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรแก่เกษตรกรในอนาคตเพื่อให้เกิดการยอมรับ (adoption) เป็นภารกิจที่สำคัญและการปฏิบัติงานที่ต้องอาศัยขีดความสามารถของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติเป็นอย่างมาก ดังนั้นเจ้าหน้าที่ส่งเสริมภาคการเกษตรจำเป็นต้องพัฒนาอย่างต่อเนื่อง เพื่อสามารถปฏิบัติหน้าที่ในบทบาทผู้ถ่ายทอดความรู้ ผู้นำการเปลี่ยนแปลง (change agent) บทบาทที่ปรึกษา (advisor) และบทบาทผู้ประสานงาน (coordinator) ทั้งนี้ภาครัฐต้องพิจารณาปัจจัยจูงใจ (motivating factors) ที่ทำให้เจ้าหน้าที่ส่งเสริม ทำงานได้สัมฤทธิ์ผล (อนันต์ ภูสิทธิกุล, 2549: ข) อย่างไรก็ตามกรมส่งเสริมการเกษตร ได้ถ่ายโอนภารกิจของศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบล ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการในรูปแบบการดำเนินงานร่วมกับรัฐ ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2545 โดยภายหลังการถ่ายโอนภารกิจไปแล้ว กรมส่งเสริมการเกษตรยังคงมีหน้าที่ในการเป็นพี่เลี้ยง ให้คำแนะนำ ปรึกษาทางวิชาการ ตลอดจนมีการติดตามผลการดำเนินงานปัญหาอุปสรรคที่ส่งผลต่อการขับเคลื่อนภารกิจในการปฏิบัติงานต่อไป (กรมส่งเสริมการเกษตร, 2551: ก)

ตาราง 17 ข้อมูลลักษณะส่วนบุคคลของผู้ให้ข้อมูล

ตัวแปร	ร้อยละ
เพศ (N = 212)	
ชาย	68.87
หญิง	31.13
ช่วงอายุ (N = 211)	
น้อยกว่า 30 ปี	4.74
30-36 ปี	1.89
37-43 ปี	8.06
44-50 ปี	62.56
51-57 ปี	21.80
ตั้งแต่ 58 ปี ขึ้นไป	0.95
Mean = 47.18 S.D. = 6.36 Min. = 23 Max. = 59	
คุณวุฒิการศึกษา (N = 212)	
ปริญญาโท	7.07
ปริญญาตรี	85.86
ต่ำกว่าปริญญาตรี	7.07
สถานภาพการปฏิบัติงาน (N = 212)	
ข้าราชการ	96.70
พนักงานราชการ	3.30
ตำแหน่ง (N = 211)	
นักวิชาการส่งเสริมการเกษตร	81.04
เจ้าพนักงานการเกษตร	15.17
เจ้าหน้าที่บริหารงานการเกษตร	3.79
อายุงาน (N = 182)	
น้อยกว่า 5 ปี	7.69
6-16 ปี	4.95
17-27 ปี	60.99
28-38 ปี	26.37
Mean = 22.68 S.D. = 8.23 Min. = 1 Max. = 37	

ตาราง 17 (ต่อ)

ตัวแปร	ร้อยละ
ระดับตำแหน่ง (N = 211)	
ระดับ 7	1.90
ระดับ 6	88.62
ระดับ 5	1.90
ระดับ 4	1.42
ระดับ 3	2.84
อื่นๆ (พนักงานราชการ)	3.32

ตาราง 18 การฝึกอบรมความรู้ด้านเกษตรอินทรีย์ ช่วงปี พ.ศ. 2548-2550

ประเด็น	ร้อยละ
ไม่เคยรับการฝึกอบรม	29.24
เคยเข้ารับการฝึกอบรม จำนวน 1-3 ครั้ง	60.85
เคยเข้ารับการฝึกอบรม จำนวน 4-6 ครั้ง	9.91

Mean = 1.5 S.D. = 1.36 Min. = 0 Max. = 6

จากข้อมูลในตาราง 18 ในเรื่องของการฝึกอบรมความรู้ด้านเกษตรอินทรีย์ในช่วงปี พ.ศ. 2548-2550 หรือในรอบ 3 ปีที่ผ่านมา ผู้ให้ข้อมูลส่วนใหญ่ (ร้อยละ 60.85) ระบุว่าเคยเข้ารับการฝึกอบรมเพื่อเพิ่มพูนความรู้ที่เกี่ยวข้องกับด้านเกษตรอินทรีย์ จำนวน 1-3 ครั้ง รองลงมาผู้ให้ข้อมูลร้อยละ 9.91 เคยเข้ารับการฝึกอบรม จำนวน 4-6 ครั้ง หรือโดยเฉลี่ยแล้วในรอบ 2 ปี ผู้ให้ข้อมูลได้รับการฝึกอบรมจำนวน 3 ครั้ง แต่อย่างไรก็ตามมีประเด็นที่น่าสนใจคือ ผู้ให้ข้อมูลที่ระบุว่าไม่เคยเข้ารับการฝึกอบรมความรู้ด้านการเกษตรอินทรีย์ใน 3 ปี ที่ผ่านมาถึงร้อยละ 29.24

สำหรับหลักสูตรการฝึกอบรมความรู้เกษตรอินทรีย์ ที่ทางกลุ่มงานส่งเสริมและพัฒนาเกษตรอินทรีย์ สำนักพัฒนาคุณภาพสินค้าเกษตร กรมส่งเสริมการเกษตร ได้จัดอบรมให้กับเจ้าหน้าที่ส่งเสริมการเกษตร ในหลักสูตรโครงการฝึกอบรมเชิงปฏิบัติการวิทยาการการผลิตพืชอินทรีย์ ตามกระบวนการโรงเรียนเกษตรกรในพระราชดำริ พ.ศ. 2548 อาทิ เช่น หลักสูตรวิทยาการข้าวอินทรีย์ หลักสูตรวิทยาการผักอินทรีย์ หลักสูตรไม้ผลอินทรีย์ เป็นต้น (กรมส่งเสริมการเกษตร, 2552) นอกจากนั้น มีหลักสูตรการฝึกอบรมที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนางานด้านเกษตรอินทรีย์ ที่จัด

โดยองค์กร หน่วยงาน สถาบันการศึกษา ในพื้นที่จำนวนมากที่เจ้าหน้าที่ส่งเสริมการเกษตร สามารถที่เข้าฝึกอบรมและพัฒนาความรู้ต่างๆ เพื่อการถ่ายทอดความรู้ยังบุคคลเป้าหมายได้

การฝึกอบรมเพื่อให้เกิดกระบวนการแพร่กระจายแนวความคิดใหม่ (diffusion process) กับเกษตรกร ต้องอาศัยการติดต่อสื่อสารระหว่างภาครัฐและเกษตรกร หรือให้เกิดผลต่อการยอมรับ (adoption) ซึ่งเป็นกระบวนการทางจิตใจของเกษตรกร ซึ่งมีได้ขึ้นอยู่กับเทคนิคและศิลปะ ในการจูงใจของเจ้าหน้าที่ส่งเสริมเพียงอย่างเดียว แต่ยังขึ้นอยู่กับตัวแนวความคิดหรือวิธีการใหม่ ตลอดจนปัจจัยอื่น ๆ อาทิเช่น ความเหมาะสมของแนวความคิดต่อสภาวะภาคเกษตร สภาพดินฟ้าอากาศ ข้อจำกัดต่างๆ ในท้องถิ่น (agricultural conditions) ผลประโยชน์หรือผลกำไร (profitability) ตลอดจนข้อจำกัดของปัจจัยการผลิต (input required) ที่เอื้ออำนวย

ดังนั้น ภาครัฐต้องพิจารณาให้ความสำคัญ และจัดหลักสูตรการฝึกอบรมหรือจัดกระบวนการเรียนรู้ การจัดการความรู้ตามประเด็นหรือเรื่องของนโยบายเกษตรอินทรีย์ให้กับเจ้าหน้าที่ส่งเสริมเพื่อให้มีข้อมูล ข่าวสาร เนื้อหาสาระทางวิชาการในการดำเนินงานตามบาทของงานนโยบาย โดยให้ความสำคัญกับเนื้อหาที่ใช้ในกระบวนการฝึกอบรมให้สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาเกษตรอินทรีย์ของประเทศ

บทบาทการดำเนินงานตามนโยบายเกษตรอินทรีย์

สำหรับการปฏิบัติงานของผู้ให้ข้อมูลกับบทบาทการดำเนินงานตามนโยบายเกษตรอินทรีย์ใน 5 ด้าน คือ 1) ด้านการประชาสัมพันธ์ข่าวสารความรู้ที่เกี่ยวข้องกับเกษตรอินทรีย์ 2) ด้านการวิจัยและพัฒนาและการถ่ายทอดเทคโนโลยี 3) ด้านการสร้างเครือข่ายแกนนำเกษตรกร 4) ด้านการสนับสนุนการดำเนินงาน และ 5) ด้านการรับรองมาตรฐานและส่งเสริมการตลาด ผลการวิเคราะห์ข้อมูลบทบาทการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ส่งเสริมการเกษตรในพื้นที่ 17 จังหวัดภาคเหนือ มีรายละเอียดสรุปได้ดังนี้ (ตาราง 19)

1. บทบาทด้านการประชาสัมพันธ์ข่าวสาร ความรู้ที่เกี่ยวข้องกับเกษตรอินทรีย์ ผลการวิเคราะห์ข้อมูลพบว่า การปฏิบัติงานของผู้ให้ข้อมูลในบทบาทด้านนี้มีน้ำหนักคะแนนเฉลี่ยในระดับมาก (น้ำหนักคะแนนเฉลี่ย 4.413) และเมื่อพิจารณาถึง 3 ประเด็นย่อยของบทบาทด้านนี้พบว่า ผู้ให้ข้อมูลร้อยละ 58.96 ระบุว่ามีการดำเนินงานในการเผยแพร่ข่าวสารที่เกี่ยวข้องให้กับเกษตรกรและประชาชนในระดับมาก รวมทั้งมีการจัดให้มีการฝึกอบรมเรื่องที่เกี่ยวข้องกับบุคคลเป้าหมายในพื้นที่รับผิดชอบในระดับมากเช่นกัน (ร้อยละ 47.64) ขณะที่บทบาทการเป็นวิทยากรในการถ่ายทอดความรู้ให้กับบุคคลเป้าหมายนั้น ผู้ให้ข้อมูลร้อยละ 46.32 ระบุว่ามีการปฏิบัติงานในระดับปานกลาง

2. บทบาทด้านการวิจัยและพัฒนาและการถ่ายทอดเทคโนโลยี ผลการวิเคราะห์ข้อมูลพบว่า การปฏิบัติงานของผู้ให้ข้อมูลในบทบาทด้านนี้มีน้ำหนักคะแนนเฉลี่ยการปฏิบัติงานตามบทบาทในระดับน้อย (น้ำหนักคะแนนเฉลี่ย 3.360) และเมื่อพิจารณา 3 ประเด็นย่อยของบทบาทด้านการวิจัยและพัฒนาและการถ่ายทอดเทคโนโลยีพบว่า ผู้ให้ข้อมูลร้อยละ 38.21 ระบุว่ามีส่วนร่วมในการศึกษาและวิจัยการผลิตพืชในแปลงสาธิตหรือแปลงทดลองในระดับปานกลาง ขณะที่ผู้ให้ข้อมูลร้อยละ 43.13 ระบุว่าไม่ได้ปฏิบัติหรือมีส่วนร่วมในการศึกษาและวิจัยประเด็นที่เกี่ยวข้องในห้องปฏิบัติการวิทยาศาสตร์เกษตร สำหรับประเด็นการถ่ายทอดเทคโนโลยีผ่านศูนย์การเรียนรู้หรือศูนย์สาธิตฯในพื้นที่นั้น ผู้ให้ข้อมูลร้อยละ 49.06 ระบุว่าปฏิบัติงานตามบทบาทดังกล่าวในระดับปานกลาง

3. บทบาทด้านการสร้างเครือข่ายแกนนำเกษตรกร ผลการวิเคราะห์ข้อมูลพบว่า การปฏิบัติงานของผู้ให้ข้อมูลในบทบาทด้านนี้มีน้ำหนักคะแนนเฉลี่ยการปฏิบัติงานตามบทบาทในระดับมาก (น้ำหนักคะแนนเฉลี่ย 4.228) หากเมื่อพิจารณาถึงการปฏิบัติงานใน 2 ประเด็นย่อยของบทบาทด้านการสร้างเครือข่ายแกนนำเกษตรกรพบว่า ผู้ให้ข้อมูลร้อยละ 49.06 ระบุว่า ปฏิบัติงานในระดับปานกลางในการสนับสนุนให้เกิดกลุ่มเกษตรกรและเครือข่ายเกษตรกรในพื้นที่รับผิดชอบ เช่นเดียวกับผู้ให้ข้อมูลกว่าครึ่งหนึ่ง (ร้อยละ 55.19) ที่ระบุว่ามีการปฏิบัติงานในระดับปานกลางในการส่งเสริมให้มีการพัฒนา และยกระดับศักยภาพของเกษตรกรแกนนำในพื้นที่

4. บทบาทด้านการสนับสนุนการดำเนินงาน การปฏิบัติงานของผู้ให้ข้อมูลตามบทบาทด้านการสนับสนุนการดำเนินงานนั้น ผลการวิเคราะห์ข้อมูลพบว่า มีน้ำหนักคะแนนเฉลี่ยการปฏิบัติงานของผู้ให้ข้อมูลตามบทบาทในระดับปานกลาง (น้ำหนักคะแนนเฉลี่ย 4.136) โดยที่การปฏิบัติงานใน 2 ประเด็นย่อยของบทบาทด้านการสนับสนุนการดำเนินงานนั้น ผู้ให้ข้อมูลร้อยละ 43.87 ระบุว่าได้ปฏิบัติงานในระดับปานกลางในการสนับสนุนปัจจัยการผลิต เช่น ปุ๋ย อินทรีย์ สารสกัดชีวภาพ ขณะที่ผู้ให้ข้อมูลครึ่งหนึ่ง (ร้อยละ 50.47) ระบุว่า สนับสนุนให้เกษตรกรผลิตปัจจัยการผลิต เช่น ปุ๋ยอินทรีย์ สารสกัดชีวภาพ ในระดับมาก

5. บทบาทด้านการรับรองมาตรฐานและส่งเสริมการตลาด การปฏิบัติงานของผู้ให้ข้อมูลในภาพรวมตามบทบาทด้านการรับรองมาตรฐานและส่งเสริมการตลาดนั้น พบว่ามีน้ำหนักคะแนนเฉลี่ยการปฏิบัติงานของผู้ให้ข้อมูลอยู่ในระดับน้อย (น้ำหนักคะแนนเฉลี่ย 3.208) หากพิจารณาใน 5 ประเด็นย่อยของบทบาทพบว่า ผู้ให้ข้อมูลร้อยละ 49.29 ระบุว่าได้ปฏิบัติงานในการมีส่วนร่วมการวางแผน ติดตามตรวจสอบแปลงผลิตพืชหรือผลผลิตเกษตรในระดับปานกลาง ขณะที่ผู้ให้ข้อมูลร้อยละ 37.26 ระบุว่าไม่ได้ปฏิบัติงานในบทบาทของการร่วมตรวจวิเคราะห์ผลผลิตทางห้องปฏิบัติการเพื่อนำไปสู่การรับรองผลผลิต และผู้ให้ข้อมูลร้อยละ 27.83 ระบุว่าไม่ใช่

บทบาทการดำเนินงาน ส่วนประเด็นการออกใบรับรองอาหารปลอดภัยหรือมาตรฐานสินค้าเกษตรอินทรีย์ให้กับกลุ่มเป้าหมายนั้น ผู้ให้ข้อมูลร้อยละ 35.85 ระบุว่า ไม่ใช่บทบาทการดำเนินงาน และอีกร้อยละ 29.72 ระบุว่าไม่ได้ปฏิบัติงาน ส่วนการติดต่อประสานงาน การหาตลาดรองรับผลผลิตอาหารปลอดภัย สินค้าเกษตรอินทรีย์นั้น ผู้ให้ข้อมูลร้อยละ 42.18 ระบุว่าปฏิบัติงานในระดับปานกลาง ทางด้านการรณรงค์ให้ผู้บริโภคกลุ่มต่างๆ ได้รู้จักอาหารปลอดภัย สินค้าเกษตรอินทรีย์นั้น ผู้ให้ข้อมูลร้อยละ 46.23 ระบุว่าได้ปฏิบัติงานในระดับมาก

โดยสรุป ภาพรวมการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ส่งเสริมการเกษตรกับบทบาทการดำเนินงานตามนโยบายเกษตรอินทรีย์ในพื้นที่ 17 จังหวัดภาคเหนือทั้ง 5 ด้านคือ 1) ด้านการประชาสัมพันธ์ข่าวสาร ความรู้ที่เกี่ยวข้องกับเกษตรอินทรีย์ 2) ด้านการวิจัยและพัฒนาและการถ่ายทอดเทคโนโลยี 3) ด้านการสร้างเครือข่ายแกนนำเกษตรกร 4) ด้านการสนับสนุนการดำเนินงาน และ 5) ด้านการรับรองมาตรฐานและส่งเสริมการตลาด พบว่ามีน้ำหนักคะแนนเฉลี่ยรวมของการปฏิบัติงานอยู่ในระดับปานกลาง (น้ำหนักคะแนนเฉลี่ย 3.869) และเมื่อนำมาจัดกลุ่มโดยเรียงลำดับน้ำหนักคะแนนเฉลี่ยของการปฏิบัติงานของผู้ให้ข้อมูล ดังต่อไปนี้

1. การปฏิบัติงานตามบทบาทในระดับมาก การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ส่งเสริมการเกษตรกับบทบาทการดำเนินงานตามนโยบายเกษตรอินทรีย์ในระดับมาก จำนวน 2 บทบาท คือ บทบาทด้านการประชาสัมพันธ์ข่าวสาร ความรู้ที่เกี่ยวข้องกับเกษตรอินทรีย์ (น้ำหนักคะแนนเฉลี่ย 4.413) และบทบาทด้านการสร้างเครือข่ายแกนนำเกษตรกร (น้ำหนักคะแนนเฉลี่ย 4.228)

2. การปฏิบัติงานตามบทบาทในระดับปานกลาง การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ส่งเสริมการเกษตรกับบทบาทการดำเนินงานตามนโยบายเกษตรอินทรีย์ในระดับปานกลาง จำนวน 1 ด้าน คือ บทบาทด้านการสนับสนุนการดำเนินงาน (น้ำหนักคะแนนเฉลี่ย 4.136)

3. การปฏิบัติงานตามบทบาทระดับน้อย การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ส่งเสริมการเกษตรกับบทบาทการดำเนินงานตามนโยบายเกษตรอินทรีย์ในระดับน้อย จำนวน 2 ด้าน คือ บทบาทด้านการวิจัยและพัฒนาและการถ่ายทอดเทคโนโลยี (น้ำหนักคะแนนเฉลี่ย 3.360) และบทบาทด้านการรับรองมาตรฐานและส่งเสริมการตลาด (น้ำหนักคะแนนเฉลี่ย 3.208)

ตาราง 19 ข้อมูลบทบาทการดำเนินงานตามนโยบายเกษตรอินทรีย์

บทบาทการดำเนินงาน	ร้อยละของการปฏิบัติงาน (N = 212)				
	ระดับ มาก	ปาน กลาง	ระดับ น้อย	ไม่ได้ ปฏิบัติ	ไม่ใช่ บทบาท
1. ด้านการประชาสัมพันธ์ข่าวสาร ความรู้ ที่เกี่ยวข้องกับเกษตรอินทรีย์					
1.1 เผยแพร่ข้อมูล ข่าวสารที่เกี่ยวข้อง ให้กับเกษตรกรและประชาชน	58.96	37.74	2.83	0.47	0
1.2 จัดให้มีการฝึกอบรมเรื่องที่เกี่ยวข้อง กับบุคคลเป้าหมายในพื้นที่รับผิดชอบ	47.64	42.92	8.96	0	0.47
1.3 เป็นวิทยากรในการถ่ายทอดความรู้ ให้กับบุคคลเป้าหมาย	43.40	46.23	8.96	1.42	0
น้ำหนักคะแนนเฉลี่ย (WMS.) = 4.413 SD. = 0.553					
2. ด้านการวิจัยและพัฒนาและการถ่ายทอดเทคโนโลยี					
2.1 มีส่วนร่วมในการศึกษาและวิจัยการ ผลิตพืช ในแปลงสาธิตหรือแปลงทดลอง	15.09	38.21	28.77	13.21	4.72
2.2 มีส่วนร่วมในการศึกษาและวิจัย ประเด็นที่เกี่ยวข้องในห้องปฏิบัติการ วิทยาศาสตร์เกษตร	1.90	12.32	22.27	43.13	20.38
2.3 การถ่ายทอดเทคโนโลยี ผ่านศูนย์การ เรียนรู้ หรือศูนย์สาธิตฯ ในพื้นที่	41.98	49.06	7.08	1.89	0
น้ำหนักคะแนนเฉลี่ย (WMS.) = 3.360 SD. = 0.682 (Missing Case ข้อ 2.2 = 1)					
3. ด้านการสร้างเครือข่ายแกนนำเกษตรกร					
3.1 สนับสนุนให้เกิดกลุ่มเกษตรกรและ เครือข่ายเกษตรกรในพื้นที่รับผิดชอบ	39.15	49.06	10.85	0.47	0.47
3.2 ส่งเสริมให้มีการพัฒนาและยกระดับ ศักยภาพของเกษตรกรแกนนำในพื้นที่	33.02	55.19	10.38	1.42	0
น้ำหนักคะแนนเฉลี่ย (WMS.) = 4.228 SD. = 0.618					

ตาราง 19 (ต่อ)

บทบาทการดำเนินงาน	ร้อยละของการปฏิบัติงาน (N = 212)				
	ระดับ มาก	ปาน กลาง	ระดับ น้อย	ไม่ได้ ปฏิบัติ	ไม่ใช่ บทบาท
4. ด้านการสนับสนุนการดำเนินงาน					
4.1 สนับสนุนปัจจัยการผลิต เช่น ปุ๋ย อินทรีย์ สารสกัดชีวภาพ ฯลฯ เพื่อใช้ในการผลิต	25.94	43.87	25.00	3.30	1.89
4.2 สนับสนุนให้เกษตรกรผลิตปัจจัยการผลิต เช่น ปุ๋ยอินทรีย์ สารสกัดชีวภาพ ฯลฯ	50.47	39.62	8.49	0.94	0.47
น้ำหนักคะแนนเฉลี่ย (WMS.) = 4.136 SD. = 0.703					
5. ด้านการรับรองมาตรฐานและส่งเสริมการตลาด					
5.1 มีส่วนร่วมในการวางแผน ติดตาม ตรวจสอบรับรองแปลงผลิตพืช ผลผลิตเกษตรกร	32.70	49.29	16.11	1.42	0.47
5.2 ร่วมตรวจวิเคราะห์ผลผลิตทางห้องปฏิบัติการเพื่อนำไปสู่การรับรองผลผลิต	2.36	13.68	18.87	37.26	27.83
5.3 ออกใบรับรองอาหารปลอดภัยหรือมาตรฐานสินค้าเกษตรอินทรีย์ ให้กลุ่มเป้าหมาย	4.25	20.75	9.43	29.72	35.85
5.4 ติดต่อประสานงาน ตลาดรองรับผลผลิตอาหารปลอดภัย สินค้าเกษตรอินทรีย์	7.11	33.65	42.18	15.17	1.90
5.5 รณรงค์ให้ผู้บริโภคกลุ่มต่างๆ ได้รู้จักอาหารปลอดภัย / สินค้าเกษตรอินทรีย์	34.91	46.23	16.51	1.89	0.47
น้ำหนักคะแนนเฉลี่ย (WMS.) = 3.208 SD. = 0.635 (Missing Case ข้อ 5.1 = 1 และ 5.4 = 1)					
น้ำหนักคะแนนเฉลี่ยรวม (Total Weight Mean Score) = 3.869 SD. = 0.476					

เกณฑ์การแปลความหมาย

น้ำหนักคะแนนเฉลี่ย 4.21-5.00 หมายถึง ผู้ให้ข้อมูลปฏิบัติงานตามบทบาทดังกล่าวในระดับมาก

น้ำหนักคะแนนเฉลี่ย 3.41-4.20 หมายถึง ผู้ให้ข้อมูลปฏิบัติงานตามบทบาทดังกล่าวในระดับปานกลาง

น้ำหนักคะแนนเฉลี่ย 2.61-3.40 หมายถึง ผู้ให้ข้อมูลปฏิบัติงานตามบทบาทดังกล่าวในระดับน้อย

น้ำหนักคะแนนเฉลี่ย 1.81-2.60 หมายถึง ผู้ให้ข้อมูลไม่ได้ปฏิบัติงานตามบทบาทดังกล่าว

น้ำหนักคะแนนเฉลี่ย 1.00-1.80 หมายถึง ไม่ใช่บทบาทการปฏิบัติงานของผู้ให้ข้อมูล

การเปรียบเทียบลักษณะส่วนบุคคลและข้อมูลพื้นฐาน กับบทบาทการดำเนินงาน

ผลการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อเปรียบเทียบลักษณะส่วนบุคคลและข้อมูลพื้นฐานของผู้ให้ข้อมูล (เพศ คุณวุฒิการศึกษา ตำแหน่งหน้าที่ และการฝึกอบรมความรู้ด้านเกษตรอินทรีย์) กับบทบาทการดำเนินงานตามนโยบายเกษตรอินทรีย์ทั้ง 5 ด้าน (ด้านการประชาสัมพันธ์ข่าวสารความรู้ที่เกี่ยวข้องกับเกษตรอินทรีย์ ด้านการวิจัยและพัฒนาและการถ่ายทอดเทคโนโลยี ด้านการสร้างเครือข่ายแกนนำเกษตรกร ด้านการสนับสนุนการดำเนินงาน และ ด้านการรับรองมาตรฐานและส่งเสริมการตลาด) สามารถสรุปผลการวิเคราะห์ได้ดังข้อมูลในตาราง 20 ดังนี้

ตาราง 20 เปรียบเทียบลักษณะส่วนบุคคลและข้อมูลพื้นฐานกับน้ำหนักคะแนนเฉลี่ยบทบาทการดำเนินงานตามนโยบายเกษตรอินทรีย์ของผู้ให้ข้อมูล

ลักษณะส่วนบุคคลและข้อมูลพื้นฐาน	บทบาทการดำเนินงาน		F	Sig.
	น้ำหนักคะแนนเฉลี่ย (WMS.)	ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (SD.)		
เพศ			0.843 ^{ns}	0.360
ชาย	3.849 ^a	0.456		
หญิง	3.914 ^a	0.518		
คุณวุฒิการศึกษา			2.468 ^{ns}	0.087
ต่ำกว่าปริญญาตรี	4.016 ^a	0.571		
ปริญญาตรี	3.840 ^a	0.475		
สูงกว่าปริญญาตรี	4.074 ^a	0.302		
ตำแหน่งหน้าที่			0.288 ^{ns}	0.075
นักวิชาการส่งเสริมฯ	3.859 ^a	0.462		
เจ้าพนักงานการเกษตร	3.896 ^a	0.500		
เจ้าหน้าที่บริหารงานฯ	3.977 ^a	0.726		
การฝึกอบรมความรู้เกษตรอินทรีย์			7.778 ^{**}	0.001
ไม่เคยเข้ารับการฝึกอบรม	3.682 ^a	0.576		
เคยฝึกอบรม 1-3 ครั้ง	3.930 ^b	0.411		
เคยฝึกอบรม 4-6 ครั้ง	4.048 ^b	0.363		

** = นัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.01 * = นัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ns = ไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ

ตัวอักษรภาษาอังกฤษเหมือนกันหลังน้ำหนักคะแนนเฉลี่ยแสดงว่าไม่มีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ $P < 0.05$

1. เพศ ผลการวิเคราะห์ข้อมูลพบว่า เจ้าหน้าที่ส่งเสริมการเกษตรที่เป็นเพศชาย มีน้ำหนักคะแนนเฉลี่ยการปฏิบัติงานตามบทบาททั้ง 5 ด้านในระดับปานกลาง (น้ำหนักคะแนนเฉลี่ย 3.849) เช่นเดียวกับเจ้าหน้าที่ส่งเสริมการเกษตรที่เป็นเพศหญิง (น้ำหนักคะแนนเฉลี่ย 3.914) เมื่อนำข้อมูลด้านเพศของผู้ปฏิบัติงานมาเปรียบเทียบกับน้ำหนักคะแนนเฉลี่ยของการปฏิบัติงานตามบทบาทแล้วพบว่า เพศของผู้ให้ข้อมูลที่เป็นเจ้าหน้าที่ส่งเสริมการเกษตรไม่มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติกับการปฏิบัติงานตามบทบาทของนโยบายเกษตรอินทรีย์ ($F = 0.843^{ns}$ Sig. = 0.360) หมายความว่า เพศของเจ้าหน้าที่ส่งเสริมการเกษตรไม่มีผลต่อการปฏิบัติงานตามบทบาทของเจ้าหน้าที่ส่งเสริมการเกษตรแต่อย่างใด

2. คุณวุฒิการศึกษา ผลการวิเคราะห์ข้อมูลพบว่า เจ้าหน้าที่ส่งเสริมการเกษตรที่มีคุณวุฒิศึกษาค่ำกว่าปริญญาตรี มีการปฏิบัติงานในบทบาทตามนโยบายทั้ง 5 ด้าน ในระดับปานกลาง (น้ำหนักคะแนนเฉลี่ย 4.016) เช่นเดียวกับผู้ให้ข้อมูลที่มีคุณวุฒิการศึกษาปริญญาตรี (น้ำหนักคะแนนเฉลี่ย 3.840) และผู้ให้ข้อมูลที่มีคุณวุฒิการศึกษาสูงกว่าปริญญาตรี (น้ำหนักคะแนนเฉลี่ย 4.074) เมื่อนำข้อมูลด้านคุณวุฒิศึกษามาเปรียบเทียบกับน้ำหนักคะแนนเฉลี่ยของการปฏิบัติงานตามบทบาทแล้วพบว่า คุณวุฒิการศึกษาของผู้ให้ข้อมูลไม่มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติกับการปฏิบัติงานตามบทบาทของนโยบายเกษตรอินทรีย์ ($F = 2.468^{ns}$ Sig. = 0.087) หมายความว่า คุณวุฒิการศึกษาของเจ้าหน้าที่ส่งเสริมการเกษตรไม่มีผลต่อการปฏิบัติงานตามบทบาทของเจ้าหน้าที่ส่งเสริมการเกษตรแต่อย่างใด

3. ตำแหน่งหน้าที่ ผลการวิเคราะห์ข้อมูลพบว่า ผู้ให้ข้อมูลที่มีตำแหน่งเป็นนักวิชาการส่งเสริมการเกษตรมีการปฏิบัติงานในบทบาทตามนโยบายทั้ง 5 ด้าน ในระดับปานกลาง (น้ำหนักคะแนนเฉลี่ย 3.859) เช่นเดียวกับผู้ให้ข้อมูลที่มีตำแหน่งเป็นเจ้าพนักงานการเกษตร (น้ำหนักคะแนนเฉลี่ย 3.896) และเจ้าหน้าที่บริหารงานการเกษตร (น้ำหนักคะแนนเฉลี่ย 3.977) เมื่อนำข้อมูลทางตำแหน่งหน้าที่มาเปรียบเทียบกับน้ำหนักคะแนนเฉลี่ยของการปฏิบัติงานตามบทบาทพบว่า ตำแหน่งหน้าที่ของผู้ให้ข้อมูลไม่มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติกับการปฏิบัติงานตามบทบาทของนโยบายเกษตรอินทรีย์ ($F = 2.468^{ns}$ Sig. = 0.087) หมายความว่า ตำแหน่งหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ส่งเสริมการเกษตร ไม่มีผลต่อการปฏิบัติงานตามบทบาทของเจ้าหน้าที่ส่งเสริมการเกษตรแต่อย่างใด

4. การฝึกอบรมความรู้ด้านเกษตรอินทรีย์ในช่วงปี พ.ศ. 2548-2550 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลพบว่า ผู้ให้ข้อมูลในกลุ่มที่ระบุว่าไม่เคยเข้ารับการฝึกอบรม มีการปฏิบัติงานในบทบาทตามนโยบายทั้ง 5 ด้านในระดับปานกลาง (น้ำหนักคะแนนเฉลี่ย 3.682) เช่นเดียวกับ ผู้ให้ข้อมูลที่เคย

เข้ารับการฝึกอบรม 1-3 ครั้ง (น้ำหนักคะแนนเฉลี่ย 3.930) และผู้ให้ข้อมูลที่เคยเข้ารับการฝึกอบรม 4-6 ครั้ง (น้ำหนักคะแนนเฉลี่ย 4.048)

เมื่อนำข้อมูลด้านการฝึกอบรมความรู้ด้านเกษตรอินทรีย์มาเปรียบเทียบกับค่าเฉลี่ยการปฏิบัติงานในบทบาทตามนโยบายแล้วพบว่า การฝึกอบรมความรู้ด้านเกษตรอินทรีย์ของผู้ให้ข้อมูลมีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติกับการปฏิบัติงานตามบทบาทของนโยบายเกษตรอินทรีย์ ($F = 7.778^{**}$ Sig. = 0.001) โดยที่ผู้ที่เข้ารับการฝึกอบรมจะมีการปฏิบัติงานตามบทบาทของนโยบายเกษตรอินทรีย์ได้ดีกว่าผู้ที่ไม่เคยเข้ารับการฝึกอบรม แต่จำนวนครั้งของการฝึกอบรมไม่มีความแตกต่างกันกับการดำเนินงานตามบทบาทในนโยบายแต่อย่างใด

ส่วนสรุป

จากข้อมูลลักษณะส่วนบุคคล ข้อมูลพื้นฐาน และบทบาทการดำเนินงานตามนโยบายที่นำเสนอผลการวิเคราะห์ในส่วนที่ 1 เก็บรวบรวมข้อมูลกับเจ้าหน้าที่ส่งเสริมการเกษตร สังกัดสำนักงานเกษตรอำเภอใน 17 จังหวัดภาคเหนือ พบว่า ผู้ให้ข้อมูลส่วนใหญ่เป็นเพศชาย อายุเฉลี่ย 47 ปี ส่วนใหญ่สำเร็จการศึกษาในระดับปริญญาตรี ผู้ให้ข้อมูลเกือบทั้งหมดดำรงตำแหน่งเป็นนักวิชาการส่งเสริมการเกษตร ระดับ 6 โดยมีอายุงานเฉลี่ย 23 ปี และส่วนใหญ่เคยเข้ารับการฝึกอบรมความรู้ด้านเกษตรอินทรีย์ ทางด้านการปฏิบัติงานในบทบาทตามนโยบายเกษตรอินทรีย์ พบว่า ผู้ให้ข้อมูลปฏิบัติงานตามบทบาทด้านการประชาสัมพันธ์ข่าวสารความรู้ที่เกี่ยวข้องกับเกษตรอินทรีย์ และบทบาทด้านการสร้างเครือข่ายแกนนำเกษตรกร มากกว่าการปฏิบัติงานตามบทบาทด้านอื่น นอกจากนั้นบทบาทที่ผู้ให้ข้อมูลระบุว่าปฏิบัติงานในระดับน้อยคือ บทบาทด้านการวิจัยและพัฒนาและการถ่ายทอดเทคโนโลยีและบทบาทด้านการรับรองมาตรฐานและส่งเสริมการตลาดตามลำดับ

ส่วนที่ 2 นำนั้กคะแนนเฉลี่ย

ปัจจัยทางการบริหารจัดการและประสิทธิผลของนโยบาย

การวิเคราะห์นั้กคะแนนเฉลี่ยของปัจจัยทางการบริหารจัดการและประสิทธิผลของการนั้นโยบายเกษตรอินทรีย์ไปปฏิบัติในส่วนที่ 2 มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์ความคิดเห็นของผู้ให้ข้อมูลที่เป็นเจ้าหน้าที่ส่งเสริมการเกษตรที่ปฏิบัติงานในพื้นที่ 17 จังหวัดภาคเหนือ ที่มีต่อตัวแปรอิสระของการวิจัย คือ ปัจจัยทางการบริหารจัดการ ที่ผ่านการวิเคราะห์ปัจจัยเพื่อการยืนยันในส่วนที่ 2 แล้ว โดยจำแนกตัวแปรอิสระออกเป็น 5 ปัจจัย คือ ปัจจัยสภาพแวดล้อมของนโยบาย ปัจจัยทรัพยากรดำเนินงานของนโยบาย ปัจจัยเนื้อหาสาระของนโยบาย ปัจจัยคุณลักษณะขององค์กร และปัจจัยการประสานงานและความร่วมมือ รวมทั้งในส่วนที่ 2 นี้ได้วิเคราะห์ความคิดเห็นของผู้ให้ข้อมูลที่มีต่อประสิทธิผลของการนั้นโยบายเกษตรอินทรีย์ไปปฏิบัติ รายละเอียดคือ

ปัจจัยทางการบริหารจัดการ

ผลการวิเคราะห์ข้อมูลในตาราง 21 ความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ส่งเสริมการเกษตรที่มีต่อปัจจัยทางการบริหารจัดการพบว่า ผู้ให้ข้อมูลมีความคิดเห็นในระดับปานกลางต่อปัจจัยทางการบริหารจัดการทั้ง 5 ด้าน (นั้กคะแนนเฉลี่ย 3.298) โดยมีรายละเอียด ดังนี้

ตาราง 21 ผลการวิเคราะห์นั้กคะแนนเฉลี่ยความคิดเห็นที่มีต่อปัจจัยทางการบริหารจัดการ

ปัจจัยทางการบริหารจัดการ	ความคิดเห็นต่อปัจจัยทางการบริหารจัดการ	
	นั้กคะแนนเฉลี่ย (WMS.)	ส่วนเบี่ยงเบน มาตรฐาน (SD.)
1. ปัจจัยสภาพแวดล้อมของนโยบาย	3.486	0.608
1.1 การสนับสนุนทางสถาบัน	3.863	0.785
1.2 การสนับสนุนจากท้องถิ่น	2.810	0.730
1.3 การสนับสนุนทางสังคม	3.786	0.703
2. ปัจจัยทรัพยากรดำเนินงานของนโยบาย	2.897	0.530
2.1 ทรัพยากรมนุษย์	3.452	0.684
2.2 งบประมาณและวัสดุ	2.481	0.587
3. ปัจจัยเนื้อหาสาระของนโยบาย	3.432	0.580
3.1 ความชัดเจนของนโยบาย	3.633	0.673
3.2 ความสามารถของนโยบาย	3.231	0.609

ตาราง 21 (ต่อ)

ปัจจัยและตัวแปร	ความคิดเห็นต่อปัจจัยทางการบริหารจัดการ	
	น้ำหนักคะแนนเฉลี่ย (WMS.)	ส่วนเบี่ยงเบน มาตรฐาน (SD.)
4. ปัจจัยคุณลักษณะขององค์กร	3.245	0.594
4.1 วัฒนธรรมองค์กร	3.372	0.646
4.2 การบริหารจัดการและการสื่อสาร	3.099	0.609
5. ปัจจัยการประสานงานและความร่วมมือ	3.431	0.631
5.1 การมีส่วนร่วมและการประสานงาน	3.431	0.631

น้ำหนักคะแนนเฉลี่ยรวมทั้ง 5 ปัจจัย = 3.298 SD. = 0.485 Min = 2.070 Max = 4.790

เกณฑ์การแปลความหมาย

น้ำหนักคะแนนเฉลี่ย 4.21-5.00 หมายถึง ผู้ให้ข้อมูลเห็นด้วยในระดับมากที่สุดกับประเด็นดังกล่าว
 น้ำหนักคะแนนเฉลี่ย 3.41-4.20 หมายถึง ผู้ให้ข้อมูลเห็นด้วยในระดับมากกับประเด็นดังกล่าว
 น้ำหนักคะแนนเฉลี่ย 2.61-3.40 หมายถึง ผู้ให้ข้อมูลเห็นด้วยในระดับปานกลางกับประเด็นดังกล่าว
 น้ำหนักคะแนนเฉลี่ย 1.81-2.60 หมายถึง ผู้ให้ข้อมูลเห็นด้วยในระดับน้อยกับประเด็นดังกล่าว
 น้ำหนักคะแนนเฉลี่ย 1.00-1.80 หมายถึง ผู้ให้ข้อมูลไม่เห็นด้วยกับประเด็นดังกล่าว

1. ปัจจัยสภาพแวดล้อมของนโยบาย ในภาพรวมผู้ให้ข้อมูลระบุว่าเห็นด้วยกับประเด็นของปัจจัยสภาพแวดล้อมของนโยบายในระดับมาก (น้ำหนักคะแนนเฉลี่ย 3.486) ดังข้อมูลในตาราง 22 และรายละเอียดตามตัวแปร คือ

1.1 ตัวแปรการสนับสนุนทางสถาบัน จากผลการศึกษาพบว่า ผู้ให้ข้อมูลเห็นด้วยในระดับมากกับตัวแปรการสนับสนุนทางสถาบัน (น้ำหนักคะแนนเฉลี่ย 3.863) ส่วนในข้อคำถามย่อยของตัวแปรนั้น ผู้ให้ข้อมูลร้อยละ 36.92 41.51 40.28 และ 40.09 ระบุว่าเห็นด้วยมากในข้อคำถาม 1) การให้ความสำคัญกับทิศทางการพัฒนาเกษตรอินทรีย์ของรัฐบาล 2) การสนับสนุนตามนโยบายด้านเกษตรอินทรีย์ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ 3) การสนับสนุนตามนโยบายด้านเกษตรอินทรีย์ของกรมส่งเสริมการเกษตร และ 4) การสนับสนุนตามนโยบายด้านเกษตรอินทรีย์ของสำนักงานเกษตรจังหวัด ตามลำดับ

1.2 ตัวแปรการสนับสนุนจากท้องถิ่น จากผลการศึกษาพบว่า ผู้ให้ข้อมูลเห็นด้วยในระดับปานกลางกับตัวแปรการสนับสนุนจากท้องถิ่น (น้ำหนักคะแนนเฉลี่ย 2.810) ส่วนในข้อคำถามย่อยของตัวแปรนั้น ผู้ให้ข้อมูลร้อยละ 46.23 ระบุว่าเห็นด้วยปานกลางกับข้อคำถาม 1) การ

สนับสนุนการดำเนินกิจกรรมของภาคประชาชน กลุ่มเกษตรกร นอกจากนั้น ผู้ให้ข้อมูลร้อยละ 38.21 49.29 และ 38.21 ระบุว่าเห็นด้วยน้อยในข้อคำถาม 1) การสนับสนุนการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2) การสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมของ เอกชน บริษัทห้างร้านและธุรกิจ และ 3) การสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมขององค์กรพัฒนาเอกชน เครือข่าย ตามลำดับ

1.3 ตัวแปรการสนับสนุนทางสังคม จากผลการศึกษาพบว่า ผู้ให้ข้อมูลเห็นด้วยในระดับมากกับตัวแปรการสนับสนุนทางสังคม (น้ำหนักคะแนนเฉลี่ย 3.786) ส่วนในข้อคำถามย่อยของตัวแปรนั้น ผู้ให้ข้อมูลร้อยละ 38.21 38.21 39.62 และ 32.55 ระบุว่าเห็นด้วยมากกับข้อคำถาม 1) ความปลอดภัยของอาหารและสุขภาพมีผลต่อนโยบายด้านเกษตรอินทรีย์ 2) เกษตรกรรมยั่งยืนเกษตรปลอดภัย เป็นเงื่อนไขหนึ่งของความสำเร็จ 3) ความต้องการสินค้าเกษตรอินทรีย์ มีส่วนสนับสนุนการดำเนินนโยบาย และ 4) สื่อสาธารณะ วิทยุ โทรทัศน์ และสิ่งพิมพ์ มีส่วนสนับสนุนความสำเร็จ ตามลำดับ

ตาราง 22 ร้อยละและน้ำหนักคะแนนเฉลี่ยความคิดเห็นของผู้ให้ข้อมูลที่มีต่อปัจจัยสภาพแวดล้อมของนโยบาย

ปัจจัยสภาพแวดล้อมของนโยบาย	ร้อยละของความคิดเห็นต่อปัจจัย (N = 212)				
	มากที่สุด	มาก	ปานกลาง	น้อย	ไม่เห็นด้วย
1. การสนับสนุนทางสถาบัน					
1) การให้ความสำคัญกับทิศทางการพัฒนาเกษตรอินทรีย์ของรัฐบาล	25.00	39.62	24.06	11.32	0
2) การสนับสนุนตามนโยบายด้านเกษตรอินทรีย์ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์	23.58	41.51	28.77	6.13	0
3) การสนับสนุนตามนโยบายด้านเกษตรอินทรีย์ของกรมส่งเสริมการเกษตร	30.81	40.28	22.75	6.16	0
4) การสนับสนุนตามนโยบายด้านเกษตรอินทรีย์ของสำนักงานเกษตรจังหวัด	28.30	40.09	25.74	6.13	0
น้ำหนักคะแนนเฉลี่ย = 3.863 SD. = 0.785					

ตาราง 22 (ต่อ)

ปัจจัยสภาพแวดล้อมของนโยบาย	ร้อยละของความคิดเห็นต่อปัจจัย (N = 212)				
	มากที่สุด	มาก	ปานกลาง	น้อย	ไม่เห็นด้วย
2. การสนับสนุนจากท้องถิ่น					
1) การสนับสนุนการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	7.08	16.04	36.32	38.21	2.36
2) การสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมของเอกชน บริษัท ห้างร้านและธุรกิจ	3.79	7.58	33.18	49.29	6.16
3) การสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมขององค์กรพัฒนาเอกชน เครือข่าย ฯ	3.30	17.92	37.74	38.21	2.83
4) การสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมของภาคประชาชน กลุ่มเกษตรกร	4.25	22.64	46.23	26.42	0.47
น้ำหนักคะแนนเฉลี่ย = 2.810 SD. = 0.730					
3. การสนับสนุนทางสังคม					
1) ความปลอดภัยของอาหารและสุขภาพ มีผลต่อนโยบายด้านเกษตรอินทรีย์	12.26	38.21	37.74	11.79	0
2) เกษตรกรรมยั่งยืน เกษตรปลอดภัย เป็นเงื่อนไขหนึ่งของความสำเร็จ	25.47	38.21	30.66	5.66	0
3) ความต้องการสินค้าเกษตรอินทรีย์ มีส่วนสนับสนุนการดำเนินนโยบาย	32.55	39.62	21.23	6.13	0.47
4) สื่อสาธารณะ วิทยุ โทรทัศน์ และสิ่งพิมพ์ มีส่วนสนับสนุนความสำเร็จ	30.66	32.55	25.94	10.38	0.47
น้ำหนักคะแนนเฉลี่ย = 3.786 SD. = 0.703					
น้ำหนักคะแนนเฉลี่ยรวมปัจจัยสภาพแวดล้อมของนโยบาย = 3.486 SD. = 0.608					

2. ปัจจัยทรัพยากรดำเนินงานของนโยบาย ในภาพรวมผู้ให้ข้อมูลระบุว่าเห็นด้วยกับประเด็นของปัจจัยทรัพยากรดำเนินงานของนโยบายในระดับปานกลาง (น้ำหนักคะแนนเฉลี่ย 2.897) ดังข้อมูลในตาราง 23 และรายละเอียดตามตัวแปร ดังนี้

2.1 ตัวแปรทรัพยากรมนุษย์ จากผลการศึกษาพบว่า ผู้ให้ข้อมูลเห็นด้วยในระดับมากกับตัวแปรทรัพยากรมนุษย์ (น้ำหนักคะแนนเฉลี่ย 3.452) ส่วนในข้อคำถามย่อยของตัวแปรนั้น ผู้ให้ข้อมูลร้อยละ 43.40 ระบุว่าเห็นด้วยมากกับข้อคำถาม 1) ความรู้และทักษะของบุคลากรในหน่วยงานในการดำเนินงานตามนโยบาย และผู้ให้ข้อมูลร้อยละ 33.02 ระบุว่าเห็นด้วยปานกลางกับข้อคำถาม 1) จำนวนบุคลากรในการดำเนินงานโครงการ งาน กิจกรรมตามนโยบาย ส่วนข้อคำถามที่ว่า สำนักงานเกษตรจังหวัดมีผู้เชี่ยวชาญที่ให้คำปรึกษา คำแนะนำ และการชี้แนะ นั้น ผู้ให้ข้อมูลร้อยละ 40.57 ระบุว่าเห็นด้วยมากและปานกลางเท่ากันสองกลุ่ม

2.2 ตัวแปรงบประมาณและวัสดุ ผลการศึกษาพบว่าผู้ให้ข้อมูลเห็นด้วยในระดับน้อยกับตัวแปรงบประมาณและวัสดุ (น้ำหนักคะแนนเฉลี่ย 2.481) ส่วนในข้อคำถามย่อยนั้น ผู้ให้ข้อมูลเห็นด้วยน้อยกับข้อคำถาม 1) ความเพียงพอของงบประมาณจากสำนักงานเกษตรจังหวัดต่อการดำเนินงาน 2) การสนับสนุนงบประมาณจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานอื่น 3) ความพร้อมของสถานที่ วัสดุ อุปกรณ์ สำหรับการดำเนินงานตามนโยบาย และ 4) การกระจายตัวของงบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ฯ ร้อยละ 63.68 56.13 51.42 และ 58.02 ตามลำดับ

ตาราง 23 ร้อยละและน้ำหนักคะแนนเฉลี่ยความคิดเห็นของผู้ให้ข้อมูลที่มีต่อปัจจัยทรัพยากรดำเนินงานของนโยบาย

ปัจจัยทรัพยากรดำเนินงานของนโยบาย	ร้อยละของความคิดเห็นต่อปัจจัย (N = 212)				
	มากที่สุด	มาก	ปานกลาง	น้อย	ไม่เห็นด้วย
1. ทรัพยากรมนุษย์					
1) จำนวนบุคลากรในการดำเนินงานโครงการ /งาน /กิจกรรม ตามนโยบาย	10.38	27.83	33.02	27.36	1.42
2) ความรู้และทักษะของบุคลากรในหน่วยงานในการดำเนินงานตามนโยบาย	12.74	43.40	39.62	4.25	0
3) สำนักงานเกษตรจังหวัด มีผู้เชี่ยวชาญที่ให้คำปรึกษา คำแนะนำ และการชี้แนะ	10.38	40.57	40.57	8.49	0
น้ำหนักคะแนนเฉลี่ย = 3.452 SD. = 0.684					

ตาราง 23 (ต่อ)

ปัจจัยทรัพยากรดำเนินงานของนโยบาย	ร้อยละของความคิดเห็นต่อปัจจัย (N = 212)				
	มากที่สุด	มาก	ปานกลาง	น้อย	ไม่เห็นด้วย
2. งบประมาณและวัสดุ					
1) ความเพียงพอของงบประมาณจากสำนักงานเกษตรจังหวัด ต่อการดำเนินงาน	0.47	8.96	25.47	63.68	1.42
2) การสนับสนุนงบประมาณ จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานอื่น	0.94	7.55	29.72	56.13	5.66
3) ความพร้อมของสถานที่ วัสดุ อุปกรณ์สำหรับการดำเนินงานตามนโยบาย	1.89	14.15	29.72	51.42	2.83
4) การกระจายตัวของงบประมาณ วัสดุ อุปกรณ์ และเครื่องใช้ในการดำเนินงาน	0.94	8.02	30.19	58.02	2.83
น้ำหนักคะแนนเฉลี่ย = 2.481 SD. = 0.587					
น้ำหนักคะแนนเฉลี่ยรวมปัจจัยทรัพยากรดำเนินงานของนโยบาย = 2.897 SD. = 0.530					

3. ปัจจัยเนื้อหาสาระของนโยบาย ในภาพรวมของผู้ให้ข้อมูลระบุว่าเห็นด้วยกับประเด็นที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยเนื้อหาสาระของนโยบายในระดับมาก (น้ำหนักคะแนนเฉลี่ย 3.432) ดังข้อมูลในตาราง 24 และรายละเอียดตามตัวแปร ดังนี้

3.1 ตัวแปรความชัดเจนของนโยบาย จากผลการศึกษาพบว่า ผู้ให้ข้อมูลเห็นด้วยในระดับมากกับตัวแปรความชัดเจนของนโยบาย (น้ำหนักคะแนนเฉลี่ย 3.633) สำหรับในข้อคำถามย่อยของตัวแปร นั้น ผู้ให้ข้อมูลระบุว่าเห็นด้วยมากกับข้อคำถาม 1) บทบาท หน้าที่ และความรับผิดชอบการดำเนินงานตามนโยบาย 2) การกำหนดเป้าหมายและตัวชี้วัดของการบรรลุผลการปฏิบัติงานตามแผน และ 3) ความสอดคล้องกับแผนงานหลักในนโยบายที่เกี่ยวข้องกับระดับประเทศ ร้อยละ 47.64 42.65 และ 48.58 ตามลำดับ ส่วนอีก 1 ข้อคำถามผู้ให้ข้อมูลร้อยละ 46.70 เห็นด้วยปานกลาง คือ ความชัดเจนในวัตถุประสงค์และเป้าหมายของหน่วยงาน

3.2 ตัวแปรความสามารถของนโยบาย ผลการศึกษาพบว่า ผู้ให้ข้อมูลเห็นด้วยในระดับปานกลางกับตัวแปรความสามารถของนโยบาย (น้ำหนักคะแนนเฉลี่ย 3.231) สำหรับในข้อคำถามย่อยนั้น ผู้ให้ข้อมูลร้อยละ 50.00 50.47 49.06 และ 56.13 ระบุว่าเห็นด้วยปานกลางกับข้อคำถาม 1) ความสอดคล้องกับความต้องการของกลุ่มเป้าหมายและพื้นที่ 2) มีความต่อเนื่องของ

โครงการงาน กิจกรรม ตามนโยบาย 3) แนวทางที่ชัดเจนการแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการดำเนินงานตามนโยบาย และ 4) ขั้นตอนการดำเนินงานตามแผนงานไม่ยุ่งยากไม่ซับซ้อน

ตาราง 24 ร้อยละและน้ำหนักคะแนนเฉลี่ยความคิดเห็นของผู้ให้ข้อมูลที่มีต่อปัจจัยเนื้อหาสาระของนโยบาย

ปัจจัยเนื้อหาสาระของนโยบาย	ร้อยละของความคิดเห็นต่อปัจจัย (N = 212)				
	มากที่สุด	มาก	ปานกลาง	น้อย	ไม่เห็นด้วย
1. ความชัดเจนของนโยบาย					
1) ความชัดเจนในวัตถุประสงค์และเป้าหมาย ของหน่วยงาน	5.19	33.49	46.70	14.62	0
2) บทบาท หน้าที่ และความรับผิดชอบการดำเนินงานตามนโยบายของหน่วยงาน	16.51	47.64	30.66	5.19	0
3) การกำหนดเป้าหมาย/ ตัวชี้วัด ของการบรรลุผลการปฏิบัติงานตามแผน	17.54	42.65	33.18	6.64	0
4) ความสอดคล้องกับแผนงานหลักในนโยบายที่เกี่ยวข้องกับระดับประเทศ	16.51	48.58	32.55	2.36	0
น้ำหนักคะแนนเฉลี่ย = 3.633 SD. = 0.673					
2. ความสามารถของนโยบาย					
1) ความสอดคล้องกับความต้องการของกลุ่มเป้าหมายและพื้นที่	6.60	34.43	50.00	8.96	0
2) มีความต่อเนื่องของโครงการ/ งาน / กิจกรรม ตามนโยบาย	1.89	30.19	50.47	16.04	1.42
3) แนวทางที่ชัดเจนการแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการดำเนินงานตามนโยบาย	4.25	27.36	49.06	18.87	0.47
4) ขั้นตอนการดำเนินงานตามแผนงาน ไม่ยุ่งยาก ไม่ซับซ้อน	1.89	31.13	56.13	9.43	1.42
น้ำหนักคะแนนเฉลี่ย = 3.231 SD. = 0.609					
น้ำหนักคะแนนเฉลี่ยรวมปัจจัยเนื้อหาสาระของนโยบาย = 3.432 SD. = 0.580					

4 ปัจจัยคุณลักษณะขององค์กร โดยในภาพรวมของปัจจัยนี้ ผู้ให้ข้อมูลระบุว่าเห็นด้วยกับประเด็นที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยคุณลักษณะขององค์กรในระดับปานกลาง (น้ำหนักคะแนนเฉลี่ย 3.245) ดังข้อมูลในตาราง 25 และรายละเอียดตามตัวแปร คือ

4.1 ตัวแปรวัฒนธรรมองค์กร จากผลการศึกษาพบว่า ผู้ให้ข้อมูลเห็นด้วยในระดับปานกลางกับตัวแปรวัฒนธรรมองค์กร (น้ำหนักคะแนนเฉลี่ย 3.372) สำหรับในข้อคำถามย่อยของตัวแปรนั้น ผู้ให้ข้อมูลเห็นด้วยมากกับข้อคำถาม 1) การพิจารณาแผนงาน โครงการ ร่วมกันของบุคลากรในหน่วยงาน 2) การวางแผนดำเนินงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ การประเมินผลแบบมีส่วนร่วม 3) การแสดงความคิดเห็นอย่างอิสระภายในหน่วยงาน 4) ผู้บริหาร ทราบถึงเป้าหมายและตัวชี้วัดที่แสดงถึงความสำเร็จของงาน 5) ผู้ปฏิบัติงาน ทราบถึงเป้าหมายและตัวชี้วัดที่แสดงถึงความสำเร็จของงาน ร้อยละ 40.09 45.28 40.09 42.45 และ 41.23 ตามลำดับ ขณะที่ผู้ให้ข้อมูลร้อยละ 48.58 48.82 และ 51.89 ระบุว่าเห็นด้วยปานกลางกับข้อคำถาม 1) การยอมรับฟังข้อคิดเห็น ความเห็นของบุคลากรเพื่อปรับปรุงการปฏิบัติงาน 2) การแลกเปลี่ยนเรียนรู้ ทั้งความสำเร็จและล้มเหลวจากการปฏิบัติงาน และ 3) ผู้บริหารให้การช่วยเหลือ แก้ไขปัญหา จากการดำเนินงานตามนโยบายตามลำดับ

4.2 ตัวแปรการบริหารจัดการและการสื่อสาร จากผลการศึกษาพบว่า ผู้ให้ข้อมูลเห็นด้วยในระดับปานกลางกับตัวแปรการบริหารจัดการและการสื่อสาร (น้ำหนักคะแนนเฉลี่ย 3.099) สำหรับในข้อคำถามย่อยของตัวแปรนั้น ผู้ให้ข้อมูลเห็นด้วยปานกลางกับข้อคำถาม 1) ผู้บริหารให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นภายในองค์กร 2) การบริหารจัดการองค์การในหน่วยงานโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้ 3) โครงสร้างการดำเนินงานตามนโยบายสั้น กระชับ และฉับไว 4) มีการเชื่อมโยงและแลกเปลี่ยนเรียนรู้ ข้อมูล ข่าวสารกับองค์กรภายนอก 5) การติดต่อสื่อสารในหน่วยงานเป็นระบบ รวดเร็ว ทันต่อสถานการณ์ และ 6) มีการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศเข้าใช้อำนวยความสะดวกในการติดต่อสื่อสาร ร้อยละ 45.97 45.71 57.08 54.25 51.18 และ 47.17 ตามลำดับ ส่วนผู้ให้ข้อมูลร้อยละ 39.81 เห็นด้วยน้อยกว่าข้อคำถาม การสร้างแรงจูงใจ ให้รางวัลในการปฏิบัติงานตามผลสัมฤทธิ์ของงาน

ตาราง 25 ร้อยละและน้ำหนักคะแนนเฉลี่ยความคิดเห็นของผู้ให้ข้อมูลที่มีต่อปัจจัยคุณลักษณะขององค์กร

ปัจจัยคุณลักษณะขององค์กร	ร้อยละของความคิดเห็นต่อปัจจัย (N = 212)				
	มากที่สุด	มาก	ปานกลาง	น้อย	ไม่เห็นด้วย
1. วัฒนธรรมองค์กร					
1) การพิจารณาแผนงาน โครงการ ร่วมกันของบุคลากรในหน่วยงาน	8.96	40.09	36.32	14.62	0
2) การวางแผนดำเนินงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ การประเมินผลแบบมีส่วนร่วม	8.96	45.28	34.43	11.32	0
3) การแสดงความคิดเห็นอย่างอิสระภายในหน่วยงาน	12.74	40.09	32.55	13.68	0.94
4) การยอมรับฟังข้อคิดเห็น ความเห็นของบุคลากร เพื่อปรับปรุงการปฏิบัติงาน	6.13	30.66	48.58	13.21	1.42
5) การแลกเปลี่ยนเรียนรู้ ทั้งความสำเร็จและล้มเหลวจากการปฏิบัติงาน	4.27	23.22	48.82	21.33	2.37
6) ผู้บริหาร ทราบถึงเป้าหมายและตัวชี้วัดที่แสดงถึงความสำเร็จของงาน	10.85	42.45	36.32	10.38	0
7) ผู้ปฏิบัติงาน ทราบถึงเป้าหมายและตัวชี้วัดที่แสดงถึงความสำเร็จของงาน	9.95	41.23	39.34	9.48	0
8) ผู้บริหาร ให้การช่วยเหลือ แก้ไขปัญหาจากการดำเนินงานตามนโยบาย	4.72	25.94	51.89	17.45	0
น้ำหนักคะแนนเฉลี่ย = 3.372 SD. = 0.646					
2 การบริหารจัดการและการสื่อสาร					
1) การสร้างแรงจูงใจ/ให้รางวัลในการปฏิบัติงานตามผลสัมฤทธิ์ ของงาน	2.84	15.64	36.97	39.81	4.74
2) ผู้บริหาร ให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นภายในองค์กร	3.79	30.81	45.97	19.43	0

ตาราง 25 (ต่อ)

ปัจจัยคุณลักษณะขององค์กร	ร้อยละของความคิดเห็นต่อปัจจัย (N = 212)				
	มากที่สุด	มาก	ปานกลาง	น้อย	ไม่เห็นด้วย
3) การบริหารจัดการองค์การในหน่วยงาน โปร่งใส สามารถตรวจสอบได้	3.33	30.95	45.71	19.05	0.95
4) โครงสร้างการดำเนินงานตามนโยบาย สั้น กะทัดรัด และฉับไว	1.89	22.64	57.08	16.98	1.42
5) มีการเชื่อมโยงและแลกเปลี่ยนเรียนรู้ ข้อมูล ข่าวสารกับองค์กรภายนอก	2.36	23.11	54.25	19.34	0.94
6) การติดต่อสื่อสารในหน่วยงานเป็นระบบ รวดเร็ว ทันต่อสถานการณ์	5.21	28.44	51.18	14.22	0.95
7) ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในการ ติดต่อสื่อสารในหน่วยงาน	5.66	34.91	47.17	11.79	0.47
น้ำหนักคะแนนเฉลี่ย = 3.099 SD. = 0.609					
น้ำหนักคะแนนเฉลี่ยปัจจัยคุณลักษณะขององค์กร = 3.245 SD. = 0.594					

5. ปัจจัยการประสานงานและความร่วมมือ โดยในภาพรวมของปัจจัยนี้ ผู้ให้ข้อมูล ระบุว่าเห็นด้วยกับประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมและประสานงานในระดับมาก (น้ำหนักคะแนนเฉลี่ย 3.431) ดังข้อมูลในตาราง 26 และรายละเอียดตามตัวแปร ดังนี้ คือ

5.1 ตัวแปรการมีส่วนร่วมและประสานงาน จากผลการศึกษาพบว่า ผู้ให้ข้อมูล เห็นด้วยในระดับมาก (น้ำหนักคะแนนเฉลี่ย 3.431) กับตัวแปรการมีส่วนร่วมและประสานงาน โดยที่ผู้ให้ข้อมูลร้อยละ 40.57 44.08 35.38 และ 41.51 เห็นด้วยมากกับข้อคำถาม 1) การเปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายได้มีส่วนร่วมในการจัดทำแผนงานและโครงการ 2) การประสานงาน ความร่วมมือภายในองค์กร อยู่บนพื้นฐานของความไว้วางใจ 3) การดำเนินงานตามนโยบาย ควรเป็นความร่วมมือของหลายองค์กร และ 4) มีการประสานงาน แลกเปลี่ยนความรู้ การปฏิบัติงานอยู่เสมอกันตามลำดับ และผู้ให้ข้อมูลเห็นด้วยปานกลางกับข้อคำถาม 1) การรับฟังความคิดเห็นของบุคคลภายนอกในการจัดทำโครงการ และ 2) การติดตาม นิเทศ และประเมินความก้าวหน้าการดำเนินงานตามนโยบาย ร้อยละ 43.40 และ 41.71 ตามลำดับ

ตาราง 26 ร้อยละและน้ำหนักคะแนนเฉลี่ยความคิดเห็นของผู้ให้ข้อมูลที่มีต่อปัจจัยการ
ประสานงานและความร่วมมือ

ปัจจัยการประสานงานและความร่วมมือ	ร้อยละของความคิดเห็นต่อปัจจัย (N = 212)				
	มากที่สุด	มาก	ปานกลาง	น้อย	ไม่เห็นด้วย
1. การมีส่วนร่วมและการประสานงาน					
1) การเปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายได้มีส่วนร่วมในการจัดทำแผนงานและโครงการ	8.02	40.57	36.32	15.09	0
2) การรับฟังความคิดเห็นของบุคคลภายนอกในการจัดทำโครงการ	6.60	33.49	43.40	16.51	0
3) การติดตาม นิเทศ และประเมินความก้าวหน้าการดำเนินงานตามนโยบาย	4.47	37.44	41.71	16.11	0
4) การประสานงาน ความร่วมมือภายในองค์กร อยู่บนพื้นฐานของความไว้วางใจ	3.32	44.08	41.71	10.90	0
5) การดำเนินงานตามนโยบาย ควรเป็นความร่วมมือของหลายองค์กร	28.77	35.38	25.47	9.91	0.47
6) มีการประสานงาน แลกเปลี่ยนความรู้ การปฏิบัติงานอยู่เสมอ	6.13	41.51	36.79	15.09	0.47
น้ำหนักคะแนนเฉลี่ยปัจจัยการประสานงานและความร่วมมือ = 3.431 SD. = 0.631					

ประสิทธิผลของการนำนโยบายเกษตรอินทรีย์ไปปฏิบัติ

จากข้อมูลผลการวิเคราะห์น้ำหนักคะแนนเฉลี่ยประสิทธิผลของการนำนโยบายเกษตรอินทรีย์ไปปฏิบัติ (ตาราง 27) ในภาพรวมพบว่า ผู้ให้ข้อมูลระบุว่าการเปลี่ยนแปลงดีขึ้นจากการปฏิบัติตามนโยบายเกษตรอินทรีย์ในระดับปานกลาง (น้ำหนักคะแนนเฉลี่ย 5.136) โดยมีรายละเอียดตามที่ได้แสดงไว้ในตาราง 28 และรายละเอียดตามตัวแปร กล่าวคือ

1. ตัวแปรกระบวนการเรียนรู้ จากผลการศึกษาพบว่า ผู้ให้ข้อมูลระบุว่าการเปลี่ยนแปลงดีขึ้นในระดับปานกลาง (น้ำหนักคะแนนเฉลี่ย 4.929) กับตัวแปรกระบวนการเรียนรู้ส่วนในคำถามย่อยของตัวแปรนั้น ผู้ให้ข้อมูลเห็นด้วยปานกลางกับข้อคำถาม 1) ความรู้ ในกระบวนการผลิตทางเกษตรที่ปลอดภัยอย่างครบวงจร 2) ทักษะในกระบวนการผลิตทางเกษตรที่

ปลอดภัยอย่างครบวงจร 3) ความต่อเนื่องของการดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวข้องของเกษตรกรเป้าหมายในพื้นที่ 4) จุดสาธิต ศูนย์การเรียนรู้ฯ สำหรับเป็นแหล่งแลกเปลี่ยนเรียนรู้ของเกษตรกร 5) การแลกเปลี่ยนเรียนรู้การพัฒนาความร่วมมือของเครือข่ายในระบบการตลาด 6) ระบบฐานข้อมูลเพื่อใช้ประโยชน์ในการวางแผนและการตัดสินใจ 7) การให้ความสำคัญและการตอบสนองของผู้บริโภคต่อสินค้าเกษตรอินทรีย์ และ 8) ข้อบัญญัติ เทศบัญญัติ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาระบบการผลิต ระบบการตลาด ร้อยละ 44.34 37.74 37.26 34.43 39.15 38.68 36.02 และ 41.23 ตามลำดับ

2. ตัวแปรเครือข่ายความร่วมมือ จากผลการศึกษาพบว่า ผู้ให้ข้อมูลระบุว่ามีการเปลี่ยนแปลงดีขึ้นในระดับปานกลาง (น้ำหนักคะแนนเฉลี่ย 5.374) กับตัวแปรเครือข่ายความร่วมมือส่วนในข้อคำถามย่อนั้น ผู้ให้ข้อมูลเห็นด้วยปานกลางกับ 1) จำนวนเกษตรกรหรือบุคคลทั่วไปที่แสดงความสนใจต้องการได้รับคำแนะนำ 2) จำนวนเกษตรกรที่แสดงความประสงค์ปรับเปลี่ยนระบบการผลิตการเกษตร 3) ความมั่นคงในชีวิตและการพึ่งพาตนเองของเป้าหมายที่ผลิตเกษตรอินทรีย์ 4) พฤติกรรมที่ถูกต้อง ของเกษตรกรในการใช้สารเคมี สารชีวภัณฑ์ กำจัดศัตรูพืช 5) พฤติกรรมที่ถูกต้องของเกษตรกรเป้าหมายในการใช้ปุ๋ยเคมี ปุ๋ยอินทรีย์ 6) การประยุกต์ใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่นด้านการเกษตร 7) การแลกเปลี่ยนเรียนรู้ การพัฒนาความร่วมมือในการผลิตของเครือข่ายร้อยละ 42.45 38.39 34.43 39.34 36.79 36.32 และ 31.60 ตามลำดับ

ตาราง 27 ผลการวิเคราะห์น้ำหนักคะแนนเฉลี่ยความคิดเห็นของผู้ให้ข้อมูลที่มีต่อประสิทธิผลของการนำนโยบายเกษตรอินทรีย์ไปปฏิบัติ

ปัจจัยและตัวแปร	WMS.	SD.
ประสิทธิผลของการนำนโยบายเกษตรอินทรีย์ไปปฏิบัติ	5.136	1.724
1. กระบวนการเรียนรู้	4.929	1.812
2. เครือข่ายความร่วมมือ	5.374	1.759
น้ำหนักคะแนนเฉลี่ยรวม = 5.136 SD. = 1.724 Min = .270 Max = 9.870		

เกณฑ์การแปลความหมาย

น้ำหนักคะแนนเฉลี่ย 8.21-10.00 หมายถึง ผู้ให้ข้อมูลระบุว่ามีการเปลี่ยนแปลงดีขึ้นในระดับมากที่สุด
 น้ำหนักคะแนนเฉลี่ย 6.41-8.20 หมายถึง ผู้ให้ข้อมูลระบุว่ามีการเปลี่ยนแปลงดีขึ้นในระดับมาก
 น้ำหนักคะแนนเฉลี่ย 4.61-6.40 หมายถึง ผู้ให้ข้อมูลระบุว่ามีการเปลี่ยนแปลงดีขึ้นในระดับปานกลาง
 น้ำหนักคะแนนเฉลี่ย 2.81-4.60 หมายถึง ผู้ให้ข้อมูลระบุว่ามีการเปลี่ยนแปลงดีขึ้นในระดับน้อย
 น้ำหนักคะแนนเฉลี่ย 1.01-2.80 หมายถึง ผู้ให้ข้อมูลระบุว่ามีการเปลี่ยนแปลงดีขึ้นในระดับน้อยที่สุด
 น้ำหนักคะแนนเฉลี่ย 0.00-1.00 หมายถึง ผู้ให้ข้อมูลระบุว่าไม่มีการเปลี่ยนแปลงใดๆ เกิดขึ้น

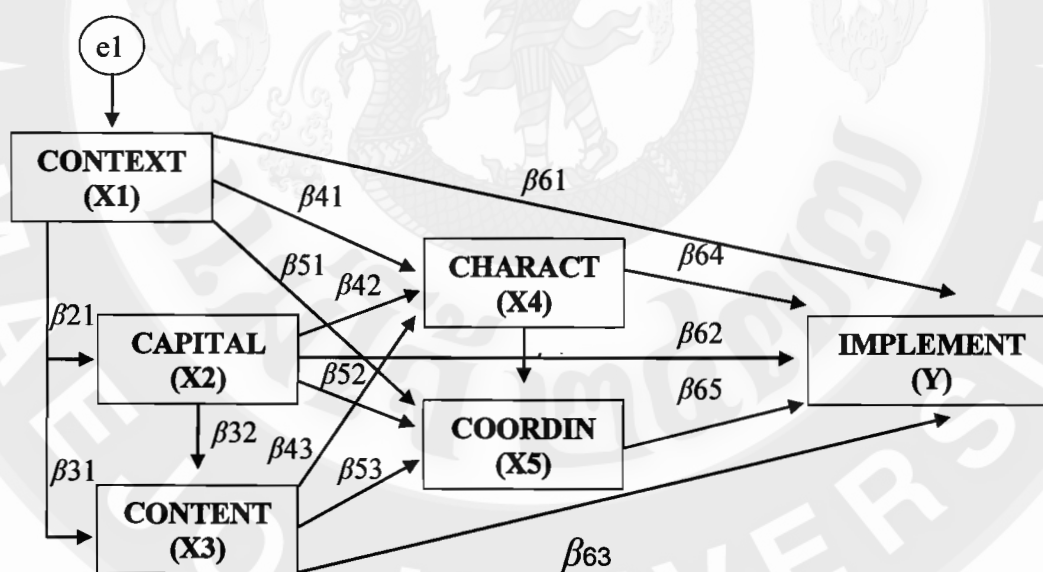
ส่วนสรุป

การวิเคราะห์ข้อมูลความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ส่งเสริมการเกษตรที่ปฏิบัติงานในพื้นที่ 17 จังหวัดภาคเหนือ ที่มีต่อตัวแปรอิสระของการวิจัยคือ ปัจจัยทางการบริหารจัดการ พบว่า ในภาพรวมผู้ให้ข้อมูลเห็นด้วยในระดับปานกลางต่อปัจจัยทางการบริหารจัดการ ขณะที่ผู้ให้ข้อมูลเห็นด้วยในระดับมากกับ 3 ปัจจัย คือ ปัจจัยสภาพแวดล้อมของนโยบาย ปัจจัยเนื้อหาสาระของนโยบาย และปัจจัยการประสานงานและความร่วมมือ ส่วนปัจจัยทรัพยากรดำเนินงานของนโยบาย และปัจจัยคุณลักษณะขององค์กรนั้น ผู้ให้ข้อมูลระบุว่าเห็นด้วยในระดับปานกลาง สำหรับผลการวิเคราะห์ความคิดเห็นของผู้ให้ข้อมูลที่มีต่อตัวแปรตามของการวิจัย พบว่า ประสิทธิภาพของการนำนโยบายเกษตรอินทรีย์ไปปฏิบัติในด้านของกระบวนการเรียนรู้ และเครือข่ายความร่วมมือ มีการเปลี่ยนแปลงดีขึ้นในระดับปานกลางเมื่อเทียบกับก่อนมีนโยบายเกษตรอินทรีย์

ส่วนที่ 3 การวิเคราะห์เส้นทางความสัมพันธ์เชิงสาเหตุ ของปัจจัยทางการบริหารจัดการที่ส่งผลต่อประสิทธิผลของนโยบาย

การวิเคราะห์เส้นทางความสัมพันธ์เชิงสาเหตุของปัจจัยทางการบริหารจัดการ ที่ส่งผลต่อประสิทธิผลของการนำนโยบายเกษตรอินทรีย์ไปปฏิบัติในส่วนที่ 3 นี้ เก็บรวบรวมข้อมูลจากเจ้าหน้าที่ส่งเสริมการเกษตรใน 17 จังหวัดภาคเหนือ จำนวน 212 คน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อทดสอบความสัมพันธ์เชิงสาเหตุ เปรียบเทียบขนาดและทิศทางของปัจจัยทางการบริหารจัดการที่ส่งผลต่อประสิทธิผลของนโยบาย และให้ได้มาซึ่งคำตอบว่าปัจจัยทางการบริหารจัดการใดที่ส่งผลต่อการขับเคลื่อนนโยบายเกษตรอินทรีย์ในลักษณะใด เพื่อนำข้อมูลที่ได้ไปเป็นส่วนสนับสนุนและประกอบการสังเคราะห์ทิศทางในอนาคตของการพัฒนาเกษตรอินทรีย์

โดยในส่วนที่ 3 นี้ ได้นำเสนอแบบจำลองของการวิเคราะห์เส้นทางความสัมพันธ์ (ภาพ 23) ที่ได้ศึกษาจากแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ (policy implementation) รวมถึงผลการตรวจสอบโดยวิธีการวิเคราะห์ปัจจัยเพื่อยืนยันการจักรรวมตัวแปร (confirmatory factor analysis) ให้เป็นไปตามหลักวิชาการ โดยมีแบบจำลองการวิเคราะห์ ดังนี้



ภาพ 23 แบบจำลองการวิเคราะห์เส้นทางความสัมพันธ์

โดยที่

CONTEXT -ปัจจัยสภาพแวดล้อมของนโยบาย

CONTENT -ปัจจัยเนื้อหาสาระของนโยบาย

COORDIN -ปัจจัยการประสานงานและความร่วมมือ

CAPITAL -ปัจจัยทรัพยากรดำเนินงานของนโยบาย

CHARACT -ปัจจัยคุณลักษณะขององค์กร

IMPLEMENT -ประสิทธิผลการนำนโยบายไปปฏิบัติ

สำหรับความสัมพันธ์ของปัจจัยทางการบริหารจัดการ ที่ส่งผลต่อประสิทธิผลของการนำนโยบายเกษตรอินทรีย์ไปปฏิบัติ ตามที่ปรากฏในแบบจำลอง สามารถเขียนเป็นสมการโครงสร้างเพื่อใช้ในการวิเคราะห์เส้นทางความสัมพันธ์ (path analysis) ในแบบจำลองดังกล่าวได้ 5 สมการ ใช้โดยสัญลักษณ์ β แทนค่าสัมประสิทธิ์เส้นทาง (beta) รายละเอียดดังนี้

$$\text{CAPITAL (X2)} = \beta_{21} \text{CONTEXT} \dots \dots \dots (1)$$

$$\text{CONTENT (X3)} = \beta_{31} \text{CONTEXT} + \beta_{32} \text{CAPITAL} \dots \dots \dots (2)$$

$$\text{CHARACT (X4)} = \beta_{41} \text{CONTEXT} + \beta_{42} \text{CAPITAL} + \beta_{43} \text{CONTENT} \dots \dots (3)$$

$$\text{COORDIN (X5)} = \beta_{51} \text{CONTEXT} + \beta_{52} \text{CAPITAL} + \beta_{53} \text{CONTENT} + \beta_{54} \text{CHARACT} \dots \dots \dots (4)$$

$$\text{IMPLEMENT(Y)} = \beta_{61} \text{CONTEXT} + \beta_{62} \text{CAPITAL} + \beta_{63} \text{CONTENT} + \beta_{64} \text{CHARACT} + \beta_{65} \text{COORDIN} \dots \dots \dots (5)$$

จากสมการความสัมพันธ์ข้างต้นที่ได้นำเสนอ สมการที่ 1 และ 2 เป็นสมการโครงสร้างที่ใช้วิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยทางการบริหารจัดการที่เกี่ยวข้องกับองค์ประกอบของนโยบาย ขณะที่สมการที่ 3 และ 4 เป็นสมการที่ใช้สำหรับวิเคราะห์ปัจจัยในระดับนโยบายส่งผลอย่างไรกับลักษณะของหน่วยงานหรือองค์กร ส่วนสมการที่ 5 ที่เป็นสมการสุดท้ายใช้สำหรับการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ในองค์ประกอบของนโยบายและลักษณะของหน่วยงานที่มีผลต่อประสิทธิผลของนโยบาย การนำเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูลแบ่งออกเป็น 4 ลักษณะ คือ

1. ข้อมูลปัจจัยทางการบริหารจัดการและประสิทธิผลของนโยบาย
2. การวิเคราะห์สัมประสิทธิ์เส้นทางของปัจจัยทางการบริหารจัดการและประสิทธิผลของนโยบายไปปฏิบัติ
3. การตรวจสอบแบบจำลองและการทดสอบความสอดคล้องของรูปแบบความสัมพันธ์
4. การทดสอบสมมุติฐานการวิจัย
5. การวิเคราะห์ความสัมพันธ์ของปัจจัยทางการบริหารจัดการที่มีต่อประสิทธิผลของนโยบาย

ข้อมูลปัจจัยทางการบริหารจัดการและประสิทธิผลของนโยบาย

ข้อมูลที่น่าสนใจในส่วนนี้คือ ปัจจัยทางการบริหารจัดการที่เป็นตัวแปรอิสระหรือตัวแปรเหตุ ประกอบไปด้วย 5 กลุ่มคือ ปัจจัยสภาพแวดล้อมของนโยบาย ปัจจัยทรัพยากรดำเนินงานของนโยบาย ปัจจัยเนื้อหาสาระของนโยบาย ปัจจัยคุณลักษณะขององค์กร และปัจจัยการประสานงานและความร่วมมือ รวมทั้งส่วนตัวแปรตามหรือตัวแปรผลคือ ประสิทธิภาพการนำนโยบายเกษตรอินทรีย์ไปปฏิบัติ สำหรับรายละเอียดของข้อมูลมีดังนี้

1. การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงพรรณนา จากผลการวิเคราะห์ข้อมูลในตาราง 29 พบว่า ปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมของนโยบาย (CONTEXT) ในประเด็นของการสนับสนุนจากภาคส่วนต่างๆ เช่น จากทางสถาบัน ท้องถิ่น และจากกระแสสังคมนั้น เป็นปัจจัยที่ผู้ให้ข้อมูลระบุว่าเห็นด้วยในระดับมาก (น้ำหนักคะแนนเฉลี่ย 3.486) โดยในปัจจัยนี้ น้ำหนักคะแนนเฉลี่ยต่ำสุดของผู้ให้ข้อมูลคือ 2.250 และสูงสุด คือ 5.00

ขณะที่ปัจจัยทรัพยากรดำเนินงานของนโยบาย (CAPITAL) เช่น เรื่องของทรัพยากรมนุษย์ งบประมาณและวัสดุดำเนินงานนั้น เป็นปัจจัยที่ผู้ให้ข้อมูลระบุว่าเห็นด้วยในระดับปานกลาง (น้ำหนักคะแนนเฉลี่ย 2.897) โดยในปัจจัยนี้ น้ำหนักคะแนนเฉลี่ยต่ำสุดของผู้ให้ข้อมูลคือ 1.860 และสูงสุด คือ 5.00

ในด้านปัจจัยเนื้อหาสาระของนโยบาย (CONTENT) ที่เกี่ยวข้องกับความจริงและความสามารถของนโยบายเกษตรอินทรีย์นั้น เป็นปัจจัยที่ผู้ให้ข้อมูลเห็นด้วยในระดับมาก (น้ำหนักคะแนนเฉลี่ย 3.432) โดยในปัจจัยนี้ น้ำหนักคะแนนเฉลี่ยต่ำสุดของผู้ให้ข้อมูลคือ 2.00 และสูงสุด คือ 5.00

ส่วนปัจจัยคุณลักษณะขององค์กร (CHARACT) หมายรวมถึงวัฒนธรรมองค์กร การบริหารจัดการและการสื่อสารนั้น เป็นปัจจัยที่ผู้ให้ข้อมูลระบุว่าเห็นด้วยในระดับปานกลาง (น้ำหนักคะแนนเฉลี่ย 3.245) โดยปัจจัยนี้ น้ำหนักคะแนนเฉลี่ยต่ำสุดของผู้ให้ข้อมูลคือ 1.60 และสูงสุด คือ 5.00

และปัจจัยการประสานงานและความร่วมมือ (COORDIN) ที่กล่าวถึงการมีส่วนร่วมและการประสานงานนั้น เป็นปัจจัยที่ผู้ให้ข้อมูลระบุว่าเห็นด้วยในระดับมาก (น้ำหนักคะแนนเฉลี่ย 3.431) โดยปัจจัยนี้ น้ำหนักคะแนนเฉลี่ยต่ำสุดของผู้ให้ข้อมูลคือ 2.00 และสูงสุด คือ 5.00

สำหรับประสิทธิผลการนำนโยบายเกษตรอินทรีย์ไปปฏิบัติ (IMPLENENT) ที่มีการชี้วัดถึงความสำเร็จในด้านกระบวนการเรียนรู้และเครือข่ายความร่วมมือนั้น เป็นปัจจัยที่ผู้ให้ข้อมูลระบุว่ามีการเปลี่ยนแปลงดีขึ้นในระดับปานกลาง (น้ำหนักคะแนนเฉลี่ย 5.136) ภายหลังจากที่มีการ

ปฏิบัติงานตามนโยบายเกษตรอินทรีย์ โดยในตัวแปรตามนี้มีน้ำหนักคะแนนเฉลี่ยต่ำสุดของผู้ให้ข้อมูล คือ 0.270 และสูงสุด คือ 9.870 ตามลำดับ

จากข้อมูลที่ได้นำเสนอเมื่อตรวจสอบการกระจายของข้อมูลพบว่า คุณสมบัติขององค์กรประกอบจากการวิเคราะห์มีค่าเบี่ยงเบนมาตรฐานต่ำกว่าค่าเฉลี่ย ซึ่งมีความเหมาะสมกับการนำข้อมูลไปใช้ในการวิเคราะห์ต่อไป

ตาราง 29 สถิติพรรณนาและค่าสัมประสิทธิ์ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยที่ใช้ในการวิเคราะห์

ปัจจัย	ปัจจัย					
	CONTEXT (X1)	CAPITAL (X2)	CONTENT (X3)	CHARACT (X4)	COORDIN (X5)	IMPLEMENT (Y)
CONTEXT (X1)	1.000	0.497**	0.628**	0.589**	0.584**	0.467**
CAPITAL (X2)		1.000	0.556**	0.564**	0.441**	0.385**
CONTENT (X3)			1.000	0.755**	0.618**	0.448**
CHARACT (X4)				1.000	0.740**	0.422**
COORDIN (X5)					1.000	0.441**
IMPLEMENT (Y)						1.000
Mean	3.486	2.897	3.432	3.245	3.431	5.136
S.D.	0.608	0.530	0.580	0.594	0.631	1.724
Min.	2.250	1.860	2.000	1.600	2.000	.270
Max.	5.000	5.000	5.000	5.000	5.000	9.870
N	212	212	212	212	212	212

** นัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.01

CONTEXT -ปัจจัยสภาพแวดล้อมของนโยบาย

CONTENT -ปัจจัยเนื้อหาสาระของนโยบาย

COORDIN -ปัจจัยการประสานงานและความร่วมมือ

CAPITAL -ปัจจัยทรัพยากรดำเนินงานของนโยบาย

CHARACT -ปัจจัยคุณลักษณะขององค์กร

IMPLEMENT -ประสิทธิผลการนำนโยบายไปปฏิบัติ

2. การวิเคราะห์ข้อมูลความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัย จากผลการวิเคราะห์ข้อมูลในตาราง 29 เห็นได้ว่า ปัจจัยทางการบริหารจัดการและประสิทธิผลของนโยบายทั้งหมดมีความสัมพันธ์กัน เมื่อนำมาพิจารณาความสัมพันธ์ขององค์ประกอบแต่ละส่วนพบว่า

ปัจจัยกลุ่มที่ 1 องค์ประกอบของนโยบาย (CONTEXT, CAPITAL และ CONTENT) มีความสัมพันธ์ (r) เป็นไปในทิศทางเดียวกัน มีค่าอยู่ระหว่าง 0.497-0.628 และทั้งหมดมีความสัมพันธ์เป็นบวก สำหรับปัจจัยสภาพแวดล้อมของนโยบาย (CONTEXT) มีความสัมพันธ์กับปัจจัยเนื้อหาสาระของนโยบาย (CONTENT) มากที่สุด ($r = 0.628^{**}$) และมีความสัมพันธ์กับปัจจัยทรัพยากรดำเนินงานของนโยบาย (CAPITAL) น้อยที่สุด ($r = 0.497^{**}$)

ปัจจัยกลุ่มที่ 2 ปัจจัยของหน่วยงานหรือองค์กรที่นำนโยบายเกษตรอินทรีย์ไปปฏิบัติ (CHARACT และ COORDIN) พบว่า มีความสัมพันธ์ระหว่าง 2 ปัจจัยในทิศทางเป็นบวก ($r = 0.740^{**}$)

กลุ่มสุดท้ายที่เป็นตัวแปรตามหรือประสิทธิผลของการนำนโยบายเกษตรอินทรีย์ไปปฏิบัติ (IMPLEMENT) พบว่า ข้อมูลความสัมพันธ์กับปัจจัยองค์ประกอบของนโยบาย (CONTEXT, CAPITAL และ CONTENT) และปัจจัยลักษณะของหน่วยงานหรือองค์กร (CHARACT และ COORDIN) มีความสัมพันธ์ในระดับปานกลาง เป็นไปในทิศทางเดียวกันและทั้งหมดมีความสัมพันธ์เป็นบวก โดยที่ค่า r อยู่ระหว่าง 0.385-0.467 โดยที่ประสิทธิผลของการนำนโยบายเกษตรอินทรีย์ไปปฏิบัติ มีความสัมพันธ์กับปัจจัยสภาพแวดล้อมของนโยบาย (CONTEXT) มากที่สุด ($r = 0.467^{**}$) และมีความสัมพันธ์กับปัจจัยทรัพยากรดำเนินงานของนโยบาย (CAPITAL) น้อยที่สุด ($r = 0.385^{**}$) ตามลำดับ

เนื่องจากการวิเคราะห์หาค่าสัมประสิทธิ์เส้นทาง ต้องอาศัยการวิเคราะห์จากเทคนิคการถดถอยพหุ (multiple regression analysis) และจากข้อกำหนดเบื้องต้นของการใช้วิธีการวิเคราะห์นี้คือ ทุกตัวแปรต้องไม่มีความสัมพันธ์กันสูงเกินไป (multicollinearity) และจากการวิเคราะห์ข้อมูลในตาราง 29 ตัวแปรทุกตัวมีเงื่อนไขทางสถิติไม่สูงเกินกว่าเกณฑ์ที่กำหนด²³ จากข้อมูลที่ได้นำเสนอนี้ ทำให้สามารถใช้ข้อมูลทั้งหมดในการวิเคราะห์สัมประสิทธิ์เส้นทางในส่วนต่อไปได้

²³ การตรวจสอบข้อกำหนดของการวิเคราะห์ถดถอยในเรื่องของ multicollinearity ใช้วิธีการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อตรวจสอบ 1) ค่า tolerance 2) ค่า VIF (Variance Inflation Factor) และ 3) ค่า condition index (ศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมที่ เพ็ญแข แสงแก้ว, 2544: 13-62)

การวิเคราะห์สัมประสิทธิ์เส้นทางของปัจจัยทางการบริหารจัดการและประสิทธิผลของนโยบายไปปฏิบัติ

จากผลการวิเคราะห์ข้อมูลความสัมพันธ์ของปัจจัยทางการบริหารจัดการและประสิทธิผลของการนำนโยบายเกษตรอินทรีย์ไปปฏิบัติ ในสมการโครงสร้างทั้ง 5 สมการ พบว่าทุกสมการที่ใช้ในการทดสอบมีความสัมพันธ์แบบมีนัยสำคัญทางสถิติ และเมื่อพิจารณาผลของตัวแปรอิสระที่มีต่อตัวแปรตาม จากค่าสัมประสิทธิ์ความสัมพันธ์ที่วิเคราะห์ได้พบว่า ตัวแปรส่วนใหญ่มีความสัมพันธ์กันในทิศทางที่มีค่าเป็นบวก ดังรายละเอียดข้อมูลในตาราง 30 และภาพ 24

ตาราง 30 ค่าสัมประสิทธิ์เส้นทางความสัมพันธ์ปัจจัยทางการบริหารจัดการกับประสิทธิผลของการนำนโยบายเกษตรอินทรีย์ไปปฏิบัติ

สมการ	ตัวแปรตาม	ตัวแปรอิสระ	Path Coefficient	R ²	SEE	F	Sig.
1	CAPITAL	CONTEXT	0.497**	0.247	.461	68.928	.000
2	CONTENT	CONTEXT	0.467**	0.473	.423	93.908	.000
		CAPITAL	0.324**				
3	CHARACT	CONTEXT	0.147*	0.612	.372	109.409	.000
		CAPITAL	0.177**				
		CONTENT	0.564**				
4	COORDIN	CONTEXT	0.218**	0.583	.411	72.282	.000
		CAPITAL	-0.029 ^{ns}				
		CONTENT	0.054 ^{ns}				
		CHARACT	0.587**				
5	IMPLEMENT	CONTEXT	0.220**	0.288	1.473	16.635	.000
		CAPTIAL	0.129 ^{ns}				
		CONTENT	0.143 ^{ns}				
		CHARACT	-0.026 ^{ns}				
		COORDIN	0.187*				

** = นัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.01 * = นัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ns = ไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ

CONTEXT -ปัจจัยสภาพแวดล้อมของนโยบาย

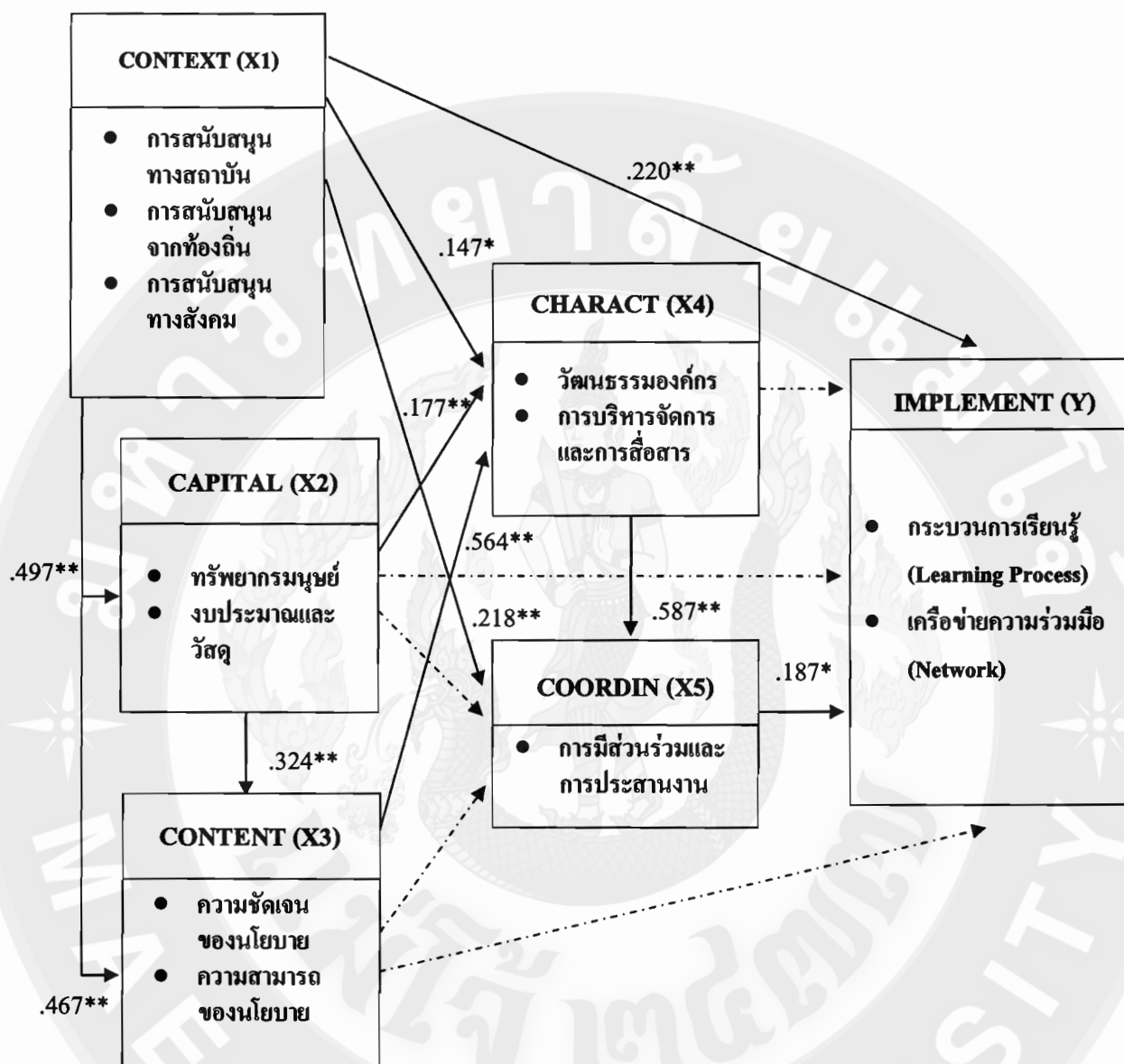
CAPITAL -ปัจจัยทรัพยากรดำเนินงานของนโยบาย

CONTENT -ปัจจัยเนื้อหาสาระของนโยบาย

CHARACT -ปัจจัยคุณลักษณะขององค์กร

COORDIN -ปัจจัยการประสานงานและความร่วมมือ

IMPLEMENT -ประสิทธิผลการนำนโยบายไปปฏิบัติ



ภาพ 24 ผลการวิเคราะห์เส้นทางความสัมพันธ์แบบจำลองเต็มรูป (Full Model) ของปัจจัยทางการบริหารจัดการและประสิทธิผลของการนำนโยบายเกษตรอินทรีย์ไปปฏิบัติ

** = นัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.01 * = นัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05

————— หมายถึง เส้นทางมีความสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

----- หมายถึง เส้นทางไม่มีความสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

CONTEXT -ปัจจัยสภาพแวดล้อมของนโยบาย

CONTENT -ปัจจัยเนื้อหาสาระของนโยบาย

COORDIN -ปัจจัยการประสานงานและความร่วมมือ

CAPITAL -ปัจจัยทรัพยากรดำเนินงานของนโยบาย

CHARACT -ปัจจัยคุณลักษณะขององค์กร

IMPLEMENT -ประสิทธิผลการนำนโยบายไปปฏิบัติ

1. ปัจจัยกลุ่มองค์ประกอบของนโยบาย (CONTEXT, CAPITAL และ CONTENT) จากข้อมูลผลการวิเคราะห์เส้นทางความสัมพันธ์ที่แสดงในตาราง 30 และภาพ 24 ชี้ให้เห็นว่าปัจจัยสภาพแวดล้อมของนโยบาย (CONTEXT) ที่เป็นการสนับสนุนจากทางสถาบัน ท้องถิ่น และสังคมที่เกิดขึ้นโดยทั่วไป ทั้งในช่วงก่อนการจัดทำนโยบาย ระหว่างการจัดทำนโยบาย และช่วงนำนโยบายเกษตรอินทรีย์ไปปฏิบัติ นั้น เป็นสิ่งที่ส่งผลกระทบหรือมีผลต่อปัจจัยด้านทรัพยากรดำเนินงาน (CAPITAL) ทั้งในเรื่องของทรัพยากรมนุษย์ งบประมาณ และวัสดุที่ใช้ในการดำเนินนโยบายมากที่สุด รองลงมาได้แก่ ปัจจัยเนื้อหาสาระของนโยบาย (CONTENT) เรื่องของความชัดเจนและความสามารถของนโยบายเกษตรอินทรีย์ นอกจากนั้นปัจจัยสภาพแวดล้อมของนโยบาย (CONTEXT) ยังส่งผลกระทบต่อการประสานงานและความร่วมมือ (COORDIN) ในเรื่องของการมีส่วนร่วมและการประสานงานในนโยบายเกษตรอินทรีย์เป็นลำดับถัดมา อีกทั้งยังส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติการขององค์กร (CHARACT) ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับวัฒนธรรมองค์กร การบริหารจัดการ และการสื่อสาร เป็นลำดับสุดท้าย ประเด็นสำคัญคือ ปัจจัยสภาพแวดล้อมของนโยบาย (CONTEXT) ยังส่งผลกระทบโดยตรงต่อประสิทธิผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ (IMPLEMENT) หรืออีกนัยอาจกล่าวได้ว่าความสำเร็จของการนำนโยบายเกษตรอินทรีย์ไปปฏิบัติ นั้น เป็นผลโดยตรงจากสภาพแวดล้อมของนโยบายก็ต่อจากสนับสนุนจากภาคส่วนต่างๆ ในสังคมนั่นเอง

ขณะที่ปัจจัยด้านทรัพยากรดำเนินงาน (CAPITAL) ในเรื่องของทรัพยากรมนุษย์ งบประมาณและวัสดุที่ใช้ในการดำเนินนโยบายนั้น มีผลโดยตรงต่อปัจจัยเนื้อหาสาระของนโยบาย (CONTENT) และเป็นตัวกำหนดความชัดเจนรวมถึงความสามารถของนโยบายที่จะนำไปใช้ในการดำเนินงานมากที่สุด รองลงมาคือ การส่งผลกระทบต่อปัจจัยคุณลักษณะขององค์กร (CHARACT) เรื่องที่เกี่ยวข้องกับวัฒนธรรมองค์กร การบริหารจัดการและการสื่อสาร เพราะทรัพยากรดำเนินงานมีส่วนสำคัญต่อการสนับสนุนการบริหารจัดการภายในองค์กรในการขับเคลื่อนนโยบายเกษตรอินทรีย์นั่นเอง

สำหรับปัจจัยเนื้อหาสาระของนโยบาย (CONTENT) ในเรื่องของความชัดเจนและความสามารถของนโยบายเกษตรอินทรีย์นั้น มีผลทางตรงต่อปัจจัยคุณลักษณะขององค์กร (CHARACT) ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับวัฒนธรรมองค์กร การบริหารจัดการและการสื่อสาร อาจกล่าวได้ว่าความชัดเจนและความสามารถของนโยบายนั้น ส่งผลให้การดำเนินงานของหน่วยงานและองค์กรในมิติการบริหารจัดการที่เกี่ยวข้องกับนโยบายมีประสิทธิภาพราบรื่นตามไปด้วย

2. ปัจจัยของหน่วยงานหรือองค์กร (CHARACT และ COORDIN) จากข้อมูลในตาราง 30 และภาพ 24 ในเรื่องของการวิเคราะห์เส้นทางสัมพันธ์เห็นได้ว่า ปัจจัยคุณลักษณะขององค์กร (CHARACT) ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับวัฒนธรรมองค์กร การบริหารจัดการและการสื่อสาร ส่งผลโดยตรง

กับปัจจัยการประสานงานและความร่วมมือ (COORDIN) ในการมีส่วนร่วมและการประสานงานในนโยบายเกษตรอินทรีย์ กล่าวคือ การมีส่วนร่วมและการประสานงานที่ดีในการดำเนินงานตามนโยบายเกษตรอินทรีย์ขององค์กรนั้น เกิดมาจากการที่หน่วยงานหรือองค์กรนั้นมีวัฒนธรรมองค์กรที่เป็นผลดีต่อการปฏิบัติงาน รวมทั้งมีการบริหารจัดการและการสื่อสารที่ทำความเข้าใจในการปฏิบัติงานตามนโยบายทั้งภายในและภายนอกหน่วยงานที่คั่นเอง

สำหรับปัจจัยการประสานงานและความร่วมมือ (COORDIN) ในการมีส่วนร่วมและการประสานงานมีประเด็นที่น่าสนใจทางวิชาการคือ ปัจจัยการประสานงานและความร่วมมือส่งผลโดยตรงต่อประสิทธิผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ (IMPLEMENT) หรืออีกนัยหนึ่งหมายถึง ความสำเร็จของการนำนโยบายเกษตรอินทรีย์ไปปฏิบัติ นั้น ผลส่วนหนึ่งมาจากการมีประสิทธิภาพของกระบวนการมีส่วนร่วมและการประสานงานของภาคีผู้ปฏิบัติงานนั่นเอง

3. ประสิทธิภาพของการนำนโยบายไปปฏิบัติ (IMPLEMENT) จากข้อมูลผลการวิเคราะห์เส้นทางความสัมพันธ์ในตาราง 30 และภาพ 24 แสดงให้เห็นว่าความสำเร็จของนโยบายหรือประสิทธิผลของการนำนโยบายเกษตรอินทรีย์ไปปฏิบัติ เป็นผลโดยตรงจากปัจจัยเพียง 2 ปัจจัยเท่านั้น กล่าวคือ ปัจจัยแรก ปัจจัยสภาพแวดล้อมของนโยบาย (CONTEXT) ที่เป็นการสนับสนุนจากทางสถาบัน ท้องถิ่น และสังคม โดยส่งผลต่อประสิทธิผลในระดับมากที่สุด รองลงมาคือ ปัจจัยการประสานงานและความร่วมมือ (COORDIN) ในด้านการมีส่วนร่วมและการประสานงานในนโยบาย โดยความหมายของประเด็นนี้คือ สภาพแวดล้อมของนโยบายเกษตรอินทรีย์ที่เป็นการสนับสนุนจากภาคีต่างๆ รวมถึงการที่หน่วยงานผู้ปฏิบัติตามนโยบายมีความสามารถและมีศักยภาพในการประสานการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับเกษตรอินทรีย์ โดยในการดำเนินงานหากมีการกระตุ้นปัจจัยทั้งสองนี้ให้เพิ่มขึ้นมากเท่าไร ก็ย่อมส่งผลในทางตรงให้ประสิทธิผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติที่เป็นตัวชี้วัดความสำเร็จของนโยบายเพิ่มมากขึ้นเท่านั้น และนำไปสู่ความสำเร็จของการนำนโยบายเกษตรอินทรีย์ไปปฏิบัติในท้ายที่สุดนั่นเอง

ขณะที่ปัจจัยด้านทรัพยากรดำเนินงาน (CAPITAL) ในเรื่องของทรัพยากรมนุษย์งบประมาณและวัสดุที่ใช้ในการดำเนินนโยบาย ปัจจัยเนื้อหาสาระของนโยบาย (CONTENT) ในเรื่องของความชัดเจนและความสามารถของนโยบาย และปัจจัยคุณลักษณะขององค์กร (CHARACT) ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับวัฒนธรรมองค์กร การบริหารจัดการและการสื่อสารนั้น มีผลทางอ้อมต่อปัจจัยทางการบริหารจัดการอื่น แล้วจึงส่งผลต่อประสิทธิผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ (IMPLEMENT) ในลำดับถัดมาหรือการส่งผลทางอ้อมนั่นเอง

การตรวจสอบแบบจำลองและการทดสอบความสอดคล้องของรูปแบบความสัมพันธ์

เทคนิคการวิเคราะห์เส้นทาง (path analysis) เป็นเครื่องมือการวิเคราะห์ที่ใช้ในการตรวจสอบแบบจำลองที่สร้างขึ้น (hypothesized model) ว่ารูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรที่ได้จากข้อมูลการวิจัย มีความสอดคล้องกับรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรตามทฤษฎีหรือไม่ โดยแบบจำลองในการวิจัยครั้งนี้มี 2 ลักษณะ คือ แบบจำลองเต็มรูป (Full Model: FM) และแบบจำลองไม่เต็มรูป (Overidentified Model: OM) โดยพิจารณาค่าสัมประสิทธิ์เส้นทางความสัมพันธ์ที่วิเคราะห์ได้ว่ามีนัยสำคัญ (statistical significance) และมีความหมายเพียงพอ (meaningfulness) หรือไม่ หลังจากการวิเคราะห์เส้นทางความสัมพันธ์ในภาพ 24 และตาราง 30 ที่มีลักษณะของแบบจำลองเต็มรูป (FM) แล้ว ผู้วิจัยได้ดำเนินการวิเคราะห์ใหม่โดยตัดเส้นทางที่ไม่มีนัยสำคัญทางสถิติออก แล้วจึงวิเคราะห์หาค่าสัมประสิทธิ์เส้นทางในแบบจำลองไม่เต็มรูป (OM) อีกครั้ง ได้ผลการวิเคราะห์ข้อมูลตามตาราง 31 และภาพ 25 ดังนี้

ตาราง 31 การตรวจสอบแบบจำลองเส้นทางความสัมพันธ์ปัจจัยทางการบริหารจัดการกับประสิทธิผลของการนำนโยบายเกษตรอินทรีย์ไปปฏิบัติ

สมการ	ตัวแปรตาม	ตัวแปรอิสระ	Path Coefficient	R ²	SEE	F	Sig.
1	CAPITAL	CONTEXT	0.497**	0.247	0.461	68.928	.000
2	CONTENT	CONTEXT	0.467**	0.473	0.423	93.908	.000
		CAPITAL	0.324**				
3	CHARACT	CONTEXT	0.147*	0.612	0.372	109.409	.000
		CAPITAL	0.177**				
		CONTENT	0.564**				
4	COORDIN	CONTEXT	0.226**	0.581	0.410	145.136	.000
		CHARACT	0.607**				
5	IMPLEMENT	CONTEXT	0.318**	0.261	1.489	36.929	.000
		COORDIN	0.255**				

** = นัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.01 * = นัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ns = ไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ

CONTEXT -ปัจจัยสภาพแวดล้อมของนโยบาย

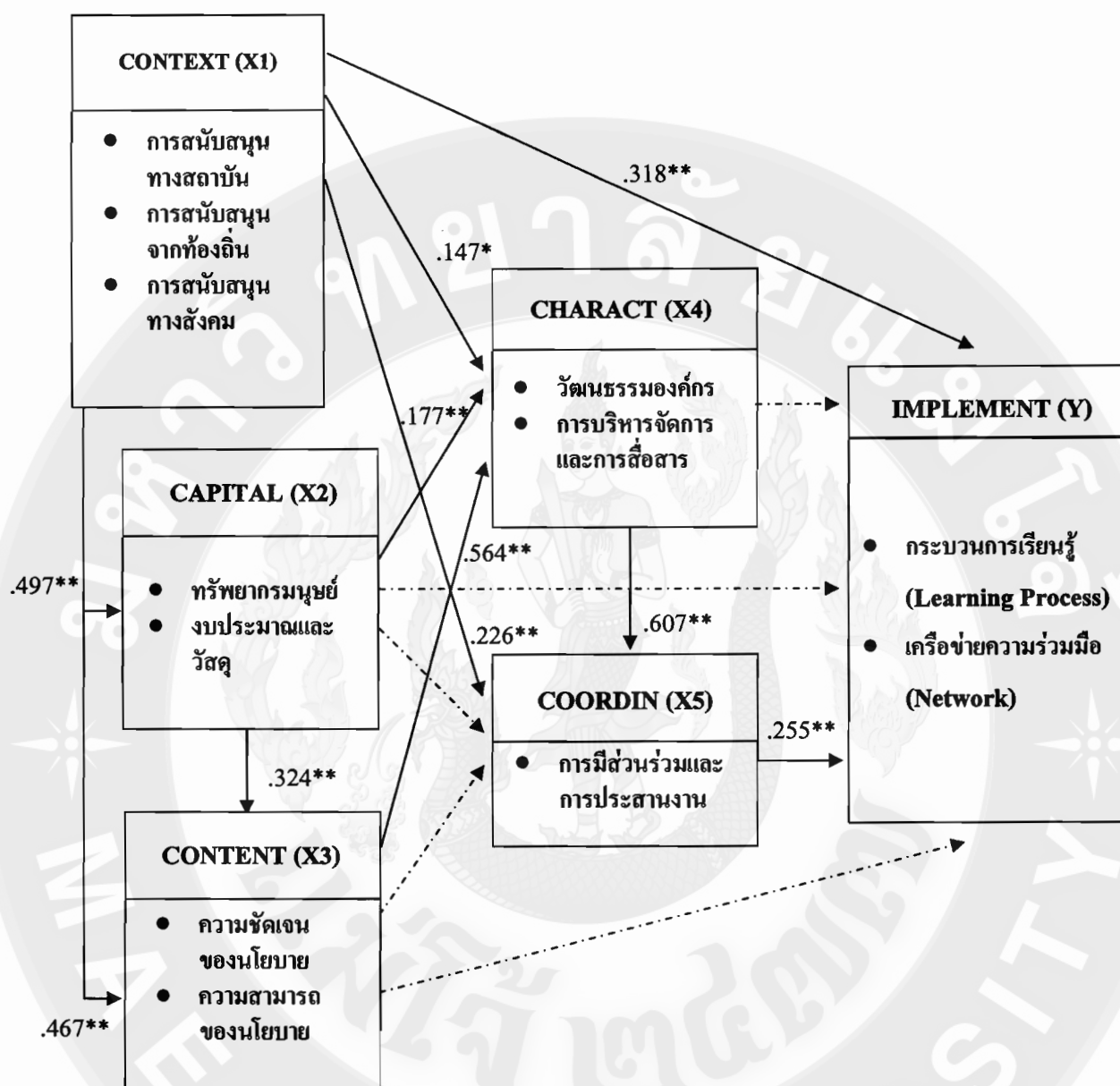
CAPITAL -ปัจจัยทรัพยากรดำเนินงานของนโยบาย

CONTENT -ปัจจัยเนื้อหาสาระของนโยบาย

CHARACT -ปัจจัยคุณลักษณะขององค์กร

COORDIN -ปัจจัยการประสานงานและความร่วมมือ

IMPLEMENT -ประสิทธิผลการนำนโยบายไปปฏิบัติ



ภาพ 25 ผลการวิเคราะห์เส้นทางความสัมพันธ์แบบจำลอง Overidentified Model ของปัจจัยทางการบริหารจัดการและประสิทธิผลของการนำนโยบายเกษตรอินทรีย์ไปปฏิบัติ

** = นัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.01 * = นัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05

————— หมายถึง เส้นทางการมีความสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

----- หมายถึง เส้นทางการไม่มีความสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

CONTEXT -ปัจจัยสภาพแวดล้อมของนโยบาย

CONTENT -ปัจจัยเนื้อหาสาระของนโยบาย

COORDIN -ปัจจัยการประสานงานและความร่วมมือ

CAPITAL -ปัจจัยทรัพยากรดำเนินงานของนโยบาย

CHARACT -ปัจจัยคุณลักษณะขององค์กร

IMPLEMENT -ประสิทธิผลการนำนโยบายไปปฏิบัติ

จากข้อมูลในตาราง 31 และภาพ 25 การตรวจสอบแบบจำลองของการวิเคราะห์เส้นทางปัจจัยทางการบริหารจัดการที่มีผลต่อการนำนโยบายเกษตรอินทรีย์ไปปฏิบัตินั้นพบว่า สมการโครงสร้างทั้ง 5 สมการมีค่าสัมประสิทธิ์เส้นทางความสัมพันธ์ที่วิเคราะห์ได้จำนวน 15 ค่า และมีค่าที่มีนัยสำคัญทางสถิติจำนวน 10 ค่า และไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ 5 ค่า

นอกจากนั้น การตรวจสอบแบบจำลองและการทดสอบความสอดคล้องของรูปแบบความสัมพันธ์ในแบบจำลองเชิงสาเหตุ (ภาพ 25) ว่าสามารถนำไปใช้จริงกับข้อมูลเชิงประจักษ์ได้จากภายหลังได้ตัดเส้นทางความสัมพันธ์ที่ไม่มีนัยสำคัญทางสถิติออกแล้ว Specht (1975) อ้างถึงใน ศิริชัย กาญจนวาสี (2550: 135-136) ได้เสนอสูตรการทดสอบสมมติฐานว่าแบบจำลองที่ได้สอดคล้องกับข้อมูลเชิงประจักษ์หรือไม่ โดยการคำนวณค่า R^2_{FM} ที่เป็นค่าสหสัมพันธ์พหุคูณยกกำลังสองโดยรวมของทุกตัวแปร (generalized square multiple correlation) ในแบบจำลองเต็มรูป (Full Model: FM) (ภาพ 24) และการคำนวณค่า R^2_{OM} ในกรณีของแบบจำลองไม่เต็มรูป (Overidentified Model: OM) ในแบบจำลองภาพ 25 แล้วนำมาทดสอบสมมติฐานศูนย์ (H_0) ที่ว่าแบบจำลองสอดคล้องกับข้อมูลเชิงประจักษ์ โดยใช้ Chi-square test ระหว่างสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ที่คำนวณได้จากแบบจำลอง และสหสัมพันธ์ที่คำนวณได้จากข้อมูลเชิงประจักษ์ที่ degree of freedom เท่ากับจำนวนเส้นทางที่ตัดออกจากแบบจำลอง ถ้าผล Chi-square test มีนัยสำคัญทางสถิติแสดงว่า แบบจำลองที่ได้ไม่สอดคล้องกับข้อมูลเชิงประจักษ์ แต่ถ้าวการทดสอบไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ แสดงว่าแบบจำลองนั้นสอดคล้องกับข้อมูลเชิงประจักษ์และสามารถนำไปใช้ได้ โดยมีรายละเอียดการคำนวณ ดังนี้

จากสูตร	$R^2_{FM} = 1 - (1 - R^2_1)(1 - R^2_2)(1 - R^2_3)(1 - R^2_4)(1 - R^2_5)$
เมื่อ	R^2_{FM} เป็นค่าสหสัมพันธ์พหุคูณยกกำลังสองของแบบจำลองเต็มรูป R^2_i เป็นสหสัมพันธ์ยกกำลังสองตามปกติของสมการ i แบบจำลองเต็มรูป
ดังนั้น	$R^2_{FM} = 1 - (1 - 0.247)(1 - 0.473)(1 - 0.612)(1 - 0.583)(1 - 0.228)$ $R^2_{FM} = 0.0457$
จากสูตร	$R^2_{OM} = 1 - (1 - R^2_1)(1 - R^2_2)(1 - R^2_3)(1 - R^2_4)(1 - R^2_5)$
เมื่อ	R^2_{OM} เป็นค่าสหสัมพันธ์พหุคูณยกกำลังสองของแบบจำลองไม่เต็มรูป R^2_i เป็นสหสัมพันธ์ยกกำลังสองตามปกติของสมการ i แบบจำลองไม่เต็มรูป
ดังนั้น	$R^2_{OM} = 1 - (1 - 0.247)(1 - 0.473)(1 - 0.612)(1 - 0.581)(1 - 0.261)$ $R^2_{OM} = 0.0477$

จากนั้นจึงนำมาคำนวณค่าดัชนีความสอดคล้อง (measure of goodness of fit หรือ Q)

$$\begin{aligned} \text{สูตร} \quad Q &= \frac{1 - R_{FM}^2}{1 - R_{OM}^2} \\ &= \frac{1 - 0.0457}{1 - 0.0477} \\ Q &= 1.002 \end{aligned}$$

การคำนวณค่า W พิจารณาความสอดคล้อง ใช้สูตร

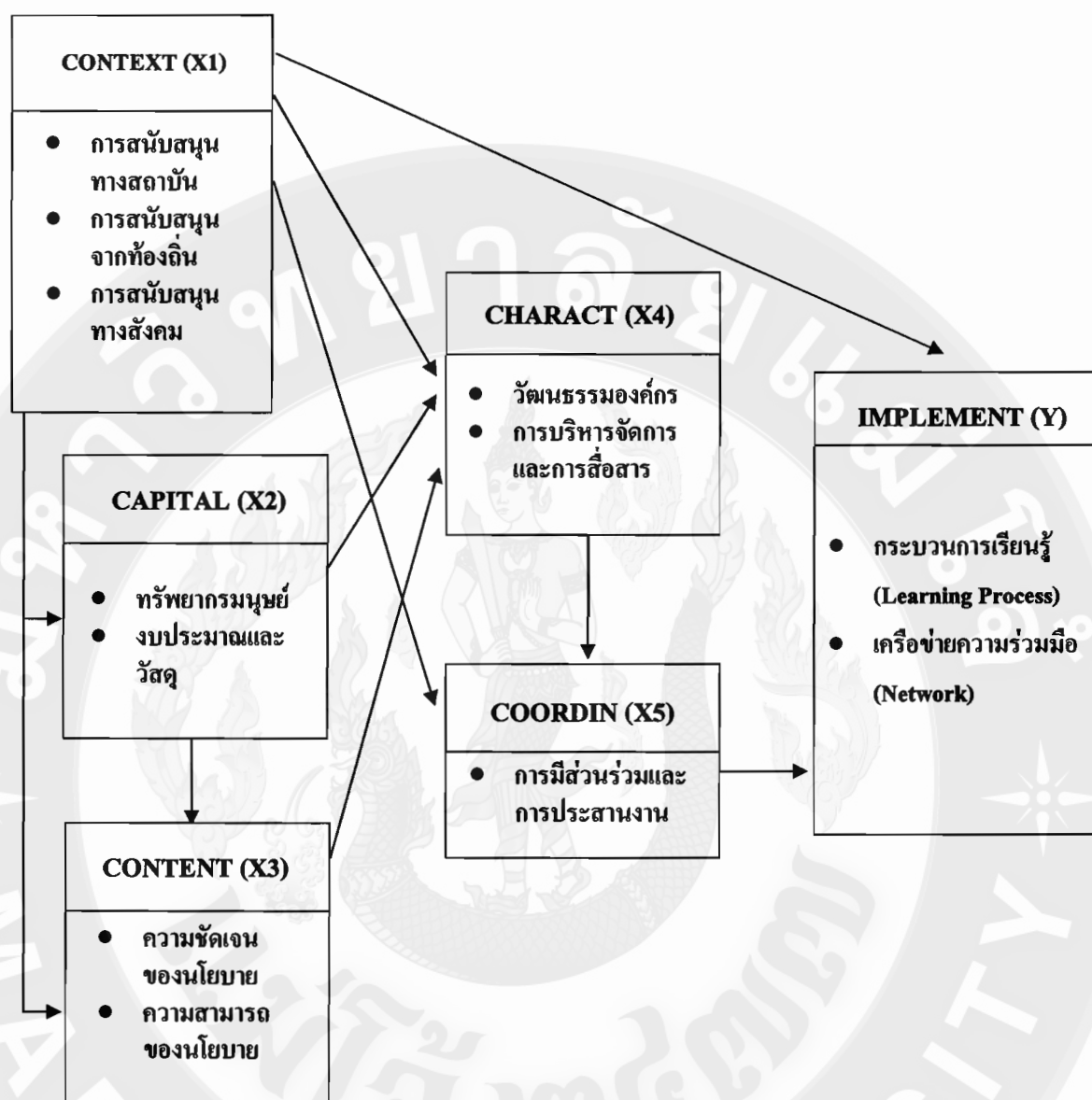
$$\begin{aligned} W &= -(N-d) \log_e Q \\ &= -(212-5) (\log_e 1.002) \\ &= -(207) (-0.0019) \\ W &= 0.3933 \end{aligned}$$

ตาราง 32 ผลการทดสอบความสอดคล้องของรูปแบบความสัมพันธ์กับข้อมูลเชิงประจักษ์

รูปแบบเชิงสาเหตุ	Generalized Squared Multiple Correlation Coefficient	Q	W	Df
รูปแบบเต็มรูป (ภาพ 24)	R_{FM}^2 0.0457	-	-	-
รูปแบบปรับใหม่ (ภาพ 25)	R_{OM}^2 0.0477	1.002	0.3933	5

df = จำนวนเส้นทางที่ลบออกจากแบบจำลอง

จากข้อมูลการทดสอบความสอดคล้องของรูปแบบความสัมพันธ์กับข้อมูลเชิงประจักษ์ (ตาราง 32) ผลการทดสอบนัยสำคัญทางสถิติของค่า Q ด้วยค่า W พบว่ามีค่าเท่ากับ 0.3933 ซึ่งมีค่าน้อยกว่า 11.070 ($\text{Chi-square}_{.05(5)} = 11.070$) ดังนั้นค่า W จึงไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ แสดงให้เห็นว่า รูปแบบความสัมพันธ์เชิงสาเหตุของประสิทธิผลของการนำนโยบายเกษตรอินทรีย์ไปปฏิบัติในแบบจำลองที่วิเคราะห์ได้ มีความสอดคล้องกับข้อมูลเชิงประจักษ์ ดังนั้น จึงสามารถสร้างภาพเส้นทางความสัมพันธ์ที่เป็นรูปแบบแสดงความสัมพันธ์ของเส้นทางของปัจจัยทางการบริหารจัดการที่มีผลต่อประสิทธิผลของการนำนโยบายเกษตรอินทรีย์ไปปฏิบัติได้ ดังภาพ 26



ภาพ 26 เส้นทางการสัมพันธ์ของปัจจัยทางการบริหารจัดการที่มีต่อประสิทธิภาพของการนำนโยบายเกษตรอินทรีย์ไปปฏิบัติ

CONTEXT –ปัจจัยสภาพแวดล้อมของนโยบาย

CONTENT –ปัจจัยเนื้อหาสาระของนโยบาย

COORDIN –ปัจจัยการประสานงานและความร่วมมือ

CAPITAL –ปัจจัยทรัพยากรดำเนินงานของนโยบาย

CHARACT –ปัจจัยคุณลักษณะขององค์กร

IMPLEMENT –ประสิทธิผลการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การทดสอบสมมุติฐานการวิจัย

การทดสอบสมมุติฐานการวิจัยของบทที่ 5 ประสิทธิภาพของการนำนโยบายเกษตรอินทรีย์ไปปฏิบัติ นั้น เป็นการทดสอบสมมุติฐานปัจจัยทางการบริหารจัดการมีความสัมพันธ์กับประสิทธิผลการนำนโยบายเกษตรอินทรีย์ไปปฏิบัติ (ภาพ 25) โดยมีสมมุติฐานด้วยกัน 3 ข้อ คือ

สมมุติฐานการวิจัย 1 ปัจจัยสภาพแวดล้อมของนโยบาย ปัจจัยทรัพยากรดำเนินงานของนโยบาย และปัจจัยเนื้อหาสาระของนโยบาย มีความสัมพันธ์ทางบวกผ่านปัจจัยคุณลักษณะขององค์กรไปยังประสิทธิผลการนำนโยบายเกษตรอินทรีย์ไปปฏิบัติ

ผลการวิเคราะห์ข้อมูลทางสถิติเพื่อทดสอบสมมุติฐานการวิจัยพบว่า ปัจจัยคุณลักษณะขององค์กรมีความสัมพันธ์ทางบวกอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ กับปัจจัยสภาพแวดล้อมของนโยบาย (beta coefficient = .147**) ปัจจัยทรัพยากรดำเนินงานของนโยบาย (beta coefficient = .177**) และปัจจัยเนื้อหาสาระของนโยบาย (beta coefficient = .564**) ดังสมการ

$$\text{CHARACT (X4)} = .147 \text{ CONTEXT (X1)} + .177 \text{ CAPITAL (X2)} + .564 \text{ CONTENT (X3)}$$

(2.576) (3.323) (9.477)

$$R = .782 \quad R^2 = .612 \quad SEE = .372 \quad F = 109.40 \quad \text{Sig. F} = .000$$

CHARACT = ปัจจัยคุณลักษณะขององค์กร

CONTEXT = ปัจจัยสภาพแวดล้อมของนโยบาย

CAPITAL = ปัจจัยทรัพยากรดำเนินงานของนโยบาย

CONTENT = ปัจจัยเนื้อหาสาระของนโยบาย

จากสมการข้างต้นพบว่า คุณลักษณะขององค์กรผู้ปฏิบัติงานตามนโยบายเกษตรอินทรีย์นั้นมีผลมาจากสภาพแวดล้อมของนโยบาย ทรัพยากรดำเนินงานของนโยบาย และเนื้อหาสาระของนโยบาย โดยผลการวิเคราะห์จากสมการสามารถอธิบายคุณลักษณะขององค์กรจากตัวแปรอิสระดังกล่าวได้ร้อยละ 61.2

ผลการวิเคราะห์ข้อมูลทางสถิติระบุว่า เมื่อนโยบายเกษตรอินทรีย์ได้รับการสนับสนุนจากสถาบันในชุมชน ท้องถิ่น และจากกระแสสังคม รวมทั้งมีบุคลากร งบประมาณ และวัสดุอุปกรณ์เป็นกลไกการขับเคลื่อน ประกอบกับนโยบายนั้นมีความชัดเจน และมีความสามารถในการแก้ไขปัญหของนโยบายมากเท่าไร ก็ทำให้คุณลักษณะองค์กรผู้ปฏิบัติงานตามนโยบายเกษตร

อินทรีย์นั้น สามารถที่จะบริหารจัดการ งาน กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับเกษตรอินทรีย์เพิ่มมากขึ้น
เท่านั้น

อย่างไรก็ตาม ตัวแปรอิสระทั้ง 3 ตัวนั้น ปัจจัยเนื้อหาสาระของนโยบาย มีความสัมพันธ์กับปัจจัยคุณลักษณะขององค์กรมากที่สุด เหตุเพราะว่าความชัดเจนของนโยบาย และความสามารถของนโยบายในเรื่องของเป้าหมาย ตัวชี้วัด บทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบ ความสอดคล้องกับความต้องการของเป้าหมาย ความต่อเนื่องของงานและกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับ เกษตรอินทรีย์นั้น เป็นสิ่งสำคัญที่ทำให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในองค์กรผู้ปฏิบัติตามนโยบาย สามารถที่จะมีข้อมูลเพื่อการวางแผนแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ และกำหนดตัวชี้วัดการดำเนินงานที่สอดคล้องกับ นโยบาย ประกอบกับองค์กรผู้ปฏิบัติงานสามารถที่จะสร้างแรงจูงใจให้กับผู้ปฏิบัติงานในเป้าหมาย ที่ต้องการได้ ทำให้โครงสร้างของการดำเนินงานตามนโยบายสั้น กระชับ และสามารถสื่อสาร ได้อย่างเป็นระบบ ทันต่อสถานการณ์ของการขับเคลื่อนนโยบายเกษตรอินทรีย์ขององค์กรนั่นเอง

ขณะที่ปัจจัยสภาพแวดล้อมของนโยบาย มีความสัมพันธ์กับปัจจัยคุณลักษณะของ องค์กรเป็นลำดับถัดมา ผลการวิเคราะห์ข้อมูลทำให้เห็นได้ว่า การที่องค์กรดำเนินการนโยบาย เกษตรอินทรีย์ให้เกิดประสิทธิภาพนั้น ขึ้นอยู่กับการได้รับการสนับสนุนจากภาคส่วนต่างๆ ของ สังคม ไม่ว่าจะเป็นรัฐบาลที่ต้องให้ความสำคัญในการกำหนดนโยบายที่เหมาะสมเป็นลำดับแรก ถัดมาเป็นไปตามสายการบังคับบัญชาที่ให้ความใส่ใจในนโยบายอย่างเป็นรูปธรรมตามความ รับผิดชอบ นอกจากนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน และภาค ประชาชน ต้องมีความเห็นร่วมกันในประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากนโยบายนั้น ๆ จึงสามารถทำให้การ บริหารจัดการขององค์กรเพื่อการดำเนินการตามนโยบายเป็นไปด้วยดี ขณะเดียวกันการตอบรับ จากกระแสสังคม ไม่ว่าจะเป็น กระแสความมั่นคงทางอาหาร กระแสความปลอดภัยด้านอาหาร และ กระแสการพัฒนาที่ยั่งยืน เป็นสิ่งที่เป็ประโยชน์ต่อการที่องค์กรนั้นๆ ดำเนินการในนโยบาย เสมือนหนึ่งเป็นการทำความเข้าใจในพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับเกษตรอินทรีย์ในภาพกว้าง

อย่างไรก็ตาม สื่อมวลชน เช่น วิทยุ โทรทัศน์ หรือสื่อสิ่งพิมพ์ต่างก็มีส่วนสำคัญอย่าง ยิ่งในการสร้างกระแสสังคมต่อนโยบายในลักษณะของการสื่อสารข้อมูลต่อมวลชน (mass communication) เพิ่มมากขึ้น ถ้าปัจจัยที่กล่าวมานี้เพิ่มมากขึ้นเท่าไรก็ทำให้การปฏิบัติงานตาม คุณลักษณะขององค์กรผู้ปฏิบัติตามนโยบายเกษตรอินทรีย์ในด้านการบริหารจัดการ และการ สื่อสารเพิ่มมากขึ้นเท่านั้น

สำหรับปัจจัยทรัพยากรดำเนินงานของนโยบาย เป็นอีกปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับ ปัจจัยคุณลักษณะขององค์กร ผลการวิเคราะห์ข้อมูลสามารถระบุได้ว่า จำนวนบุคลากร ความรู้ และทักษะของผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับเกษตรอินทรีย์ในหน่วยงาน อีกทั้งงบประมาณ วัสดุ

ผลการวิเคราะห์ข้อมูลทางสถิติเพื่อทดสอบสมมุติฐานการวิจัยในข้อนี้ พบว่า ปัจจัยการประสานงานและความร่วมมือ มีความสัมพันธ์ทางบวกอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติกับปัจจัยสภาพแวดล้อมของนโยบาย (beta coefficient = .226**) และปัจจัยคุณลักษณะขององค์กร (beta coefficient = .607**) สำหรับปัจจัยทรัพยากรดำเนินงานของนโยบาย และปัจจัยเนื้อหาสาระของนโยบายนั้น ผลการทดสอบสมมุติฐานพบว่า ปัจจัยดังกล่าวไม่มีความสัมพันธ์ทางสถิติกับปัจจัยการประสานงานและความร่วมมือ รายละเอียดดังในสมการ

R = .762 R² = .581 SEE = .410 F = 145.13 Sig. F = .000

CHARACT = ปัจจัยคุณลักษณะขององค์กร

จากสมการพบว่า การประสานงานและความร่วมมือของหน่วยงานผู้ปฏิบัติงานตามนโยบายเกษตรอินทรีย์ เป็นผลมาจากสภาพแวดล้อมของนโยบาย และคุณลักษณะขององค์กร โดยผลการวิเคราะห์สามารถอธิบายการประสานงานและความร่วมมือจากตัวแปรอิสระดังกล่าวได้ร้อยละ 58.1

ผลการวิเคราะห์ข้อมูลทางสถิติระบุว่า เมื่อนโยบายเกษตรอินทรีย์ได้รับการสนับสนุนจากสถาบันในชุมชน ท้องถิ่น และจากกระแสสังคม รวมทั้งคุณลักษณะองค์กรผู้ปฏิบัติงานตามนโยบายเกษตรอินทรีย์ มีการบริหารจัดการงานและกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับเกษตรอินทรีย์ ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากเท่าไร ก็ส่งผลให้การประสานงานและความร่วมมือของหน่วยงานผู้ปฏิบัติงานตามนโยบายเกษตรอินทรีย์เพิ่มมากขึ้นเท่านั้น

จากตัวแปรอิสระทั้ง 2 ตัว พบว่า ปัจจัยคุณลักษณะขององค์กรมีความสัมพันธ์กับปัจจัยการประสานงานและความร่วมมือมากกว่าปัจจัยสภาพแวดล้อมของนโยบาย เหตุเพราะว่าคุณลักษณะขององค์กรเป็นพื้นฐานสำคัญของการติดต่อ ประสานงานสำหรับการดำเนินงานตามนโยบายเกษตรอินทรีย์ ไม่ว่าจะเป็นการวางแผนงาน การติดตาม ประเมินผลแบบมีส่วนร่วม การยอมรับฟังข้อคิดเห็นของผู้ปฏิบัติงานทุกระดับ หรือประเด็นสำคัญคือการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ในเรื่องของเกษตรอินทรีย์ รวมทั้งเรื่องของการบริหารจัดการ และการสื่อสารที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างการดำเนินงานตามนโยบาย การเชื่อมโยง และแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารกับองค์กรภายนอก ประเด็นทั้งหมดที่กล่าวมานี้ เป็นสิ่งที่สำคัญสำหรับดำเนินงานที่ทำให้เกิดการประสานงานและความร่วมมือตามนโยบายเกษตรอินทรีย์และนำไปสู่ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติในที่สุด

ขณะที่ปัจจัยสภาพแวดล้อมของนโยบาย เป็นอีกปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับปัจจัยการประสานงานและความร่วมมือ ผลการวิเคราะห์ข้อมูลระบุว่า การที่จะเกิดการประสานงานและความร่วมมือในการดำเนินงานตามนโยบายเกษตรอินทรีย์ให้เกิดประสิทธิภาพทั้งภายในองค์กรและภายนอกองค์กรนั้น ขึ้นอยู่กับการได้รับการสนับสนุนจากภาคส่วนต่างๆ ของสังคม เช่น การที่รัฐบาลต้องให้ความสำคัญในการกำหนดนโยบายเกษตรอินทรีย์ที่ถูกต้องและเหมาะสม นโยบายต้องได้รับการยอมรับสู่การปฏิบัติตามสายการบังคับบัญชา รวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน และภาคประชาชนต้องมีความเห็นร่วมกันในประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากนโยบาย ขณะเดียวกันกระแสสังคมในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับนโยบายเกษตรอินทรีย์ เช่น กระแสความมั่นคงทางอาหาร กระแสความปลอดภัยด้านอาหาร ฯลฯ นั้น เป็นอีกหนึ่งประเด็นที่จะหนุนเสริมและทำให้เกิดการประสานงานและความร่วมมือ ดังนั้น สรุปได้ว่าถ้าปัจจัยสภาพแวดล้อมของนโยบายเพิ่มมากขึ้นเท่าไร ก็ทำให้เกิดการประสานงานและความร่วมมือในการปฏิบัติงานตามนโยบายเกษตรอินทรีย์เพิ่มมากขึ้นไปด้วย

สำหรับปัจจัยทรัพยากรดำเนินงานของนโยบาย และปัจจัยเนื้อหาสาระของนโยบายนั้น ผลการทดสอบสมมุติฐานพบว่า ปัจจัยดังกล่าวไม่มีความสัมพันธ์ทางสถิติกับปัจจัยการประสานงานและความร่วมมือ เป็นเพราะว่าปัจจัยดังกล่าวทั้งสองตัวไม่ได้มีผลโดยตรงกับการประสานงานและความร่วมมือ เช่น การมีส่วนร่วมและการประสานงานนั้น เป็นผลจากการบริหาร

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าปัจจัยทรัพยากรดำเนินงานของนโยบาย และปัจจัยเนื้อหาสาระของนโยบายไม่มีความสัมพันธ์ทางสถิติกับปัจจัยการประสานงานและความร่วมมือ แต่กลับมีความสัมพันธ์โดยตรงต่อปัจจัยคุณลักษณะขององค์กร แล้วจึงส่งผลต่อปัจจัยการประสานงานและความร่วมมือหรือเป็นความสัมพันธ์โดยอ้อม ประเด็นที่น่าสนใจคือ คุณลักษณะขององค์กรเป็นกลไกที่สำคัญหรือเป็นตัวเชื่อมความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยทรัพยากรดำเนินงานของนโยบาย และปัจจัยเนื้อหาสาระของนโยบาย กับปัจจัยการประสานงานและความร่วมมือนั่นเอง

สมมุติฐานการวิจัย 3 ปัจจัยสภาพแวดล้อมของนโยบาย ปัจจัยทรัพยากรดำเนินงาน
ของนโยบาย ปัจจัยเนื้อหาสาระของนโยบาย ปัจจัยคุณลักษณะขององค์กร และปัจจัยการ
ประสานงานและความร่วมมือ มีความสัมพันธ์ทางบวกกับประสิทธิผลของการนำนโยบายเกษตร
อินทรีย์ไปปฏิบัติ

ผลการวิเคราะห์ข้อมูลทางสถิติเพื่อทดสอบสมมุติฐานการวิจัยในข้อนี้พบว่า ประสิทธิภาพของการนำนโยบายเกษตรอินทรีย์ไปปฏิบัติ มีความสัมพันธ์ทางบวกและมีนัยสำคัญทางสถิติกับปัจจัยสภาพแวดล้อมของนโยบาย (beta coefficient = .318**) และปัจจัยการประสานงานและความร่วมมือ (beta coefficient = .255**) สำหรับ ปัจจัยทรัพยากรดำเนินงานของนโยบาย ปัจจัยเนื้อหาสาระของนโยบาย และปัจจัยคุณลักษณะขององค์กรนั้น ผลการวิเคราะห์ข้อมูลพบว่า ปัจจัยดังกล่าวไม่มีความสัมพันธ์ทางสถิติกับประสิทธิภาพของการนำนโยบายเกษตรอินทรีย์ไปปฏิบัติแต่อย่างใด ดังรายละเอียดในตาราง

$$\text{IMPLEMENT (Y)} = .318 \text{ CONTEXT (X1)} + .255 \text{ COORDIN (X5)}$$

(4.345)
(3.486)

R = .511 R² = .261 SEE = 1.489 F = 36.92 Sig. F = .000

IMPLEMENT= ประสิทธิภาพของการนำนโยบายเกษตรอินทรีย์ไปปฏิบัติ

CONTEXT = ปัจจัยสภาพแวดล้อมของนโยบาย

COORDIN = ปัจจัยการประสานงานและความร่วมมือ

จากสมการข้างต้น ผลการวิเคราะห์ข้อมูลพบว่า ประสิทธิภาพของการนำนโยบายเกษตรอินทรีย์ไปปฏิบัติ มีผลมาจากปัจจัยสภาพแวดล้อมของนโยบาย และปัจจัยการประสานงานและความร่วมมือของหน่วยงานผู้ปฏิบัติงานตามนโยบายเกษตรอินทรีย์ จากสมการสามารถอธิบายประสิทธิภาพของการนำนโยบายเกษตรอินทรีย์ไปปฏิบัติจากตัวแปรอิสระดังกล่าวได้ร้อยละ 26.1

ผลการวิเคราะห์ข้อมูลทางสถิติพบว่า เมื่อนโยบายเกษตรอินทรีย์ได้รับการสนับสนุนจากสถาบันในชุมชน ท้องถิ่น และจากกระแสสังคม รวมทั้งประสานการดำเนินงานและสร้างความร่วมมือในการดำเนินงานตามนโยบายได้อย่างมีประสิทธิภาพมากเท่าไร สามารถส่งผลให้ประสิทธิภาพของการนำนโยบายเกษตรอินทรีย์ไปปฏิบัติเพิ่มมากขึ้นเท่านั้น อย่างไรก็ตามตัวแปรอิสระ 2 ตัว ที่อธิบายประสิทธิภาพของการนำนโยบายเกษตรอินทรีย์ไปปฏิบัติได้ร้อยละ 26.1 ซึ่งให้เห็่นว่ายังมีปัจจัยอื่นที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งควรนำมาศึกษาเพิ่มเติม

จากตัวแปรอิสระในสมการ ปัจจัยสภาพแวดล้อมของนโยบายมีความสัมพันธ์กับประสิทธิภาพของการนำนโยบายเกษตรอินทรีย์ไปปฏิบัติมากที่สุด เพราะเหตุที่เกษตรอินทรีย์จะมีประสิทธิภาพจากการนำนโยบายไปปฏิบัติ ทั้งในรูปของกระบวนการเรียนรู้ (learning process) และเครือข่ายความร่วมมือ (network) ที่ขึ้นอยู่กับที่ได้รับการสนับสนุนจากภาคส่วนต่างๆ ของสังคม เช่น รัฐบาลต้องให้ความสำคัญในการกำหนดคนนโยบายเกษตรอินทรีย์ที่เหมาะสม และต้องได้รับสนับสนุนจากกระทรวง กรม ที่เป็นการบริหารราชการส่วนกลาง ประกอบกับการสนับสนุนจากราชการส่วนภูมิภาคในระดับจังหวัด รวมถึงภาคที่เกี่ยวข้องกับนโยบายเกษตรอินทรีย์ เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรภาคเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน และภาคประชาชน ที่ต้องมีความเห็นร่วมและสอดคล้องในประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากนโยบาย ขณะเดียวกันกระแสสังคมในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับนโยบายเกษตรอินทรีย์ เช่น ความมั่นคงทางอาหาร ความปลอดภัยด้านอาหาร เป็นสิ่งที่มีผลต่อการขับเคลื่อนนโยบายเกษตรอินทรีย์ทั้งสิ้น ดังนั้น หากปัจจัยสภาพแวดล้อมของนโยบายเพิ่มมากขึ้นเท่าไร สามารถทำให้ประสิทธิภาพของการนำนโยบายเกษตรอินทรีย์ไปปฏิบัติเพิ่มมากขึ้นตามไปด้วยเท่านั้น

ขณะที่อีกปัจจัยคือ การประสานงานและความร่วมมือที่มีความสัมพันธ์กับประสิทธิภาพของการนำนโยบายเกษตรอินทรีย์ไปปฏิบัติ ผลจากข้อมูลระบุได้ว่า หน่วยงาน องค์กรที่ดำเนินงานตามนโยบายเกษตรอินทรีย์ จำเป็นต้องใช้กระบวนการมีส่วนร่วมและการประสานงานในการดำเนินงานกับภาคีหรือหน่วยงานภายนอก อีกทั้งบทบาทของเจ้าหน้าที่รัฐในการดำเนินงานตามนโยบายเกษตรอินทรีย์ ควรใช้การประสานงาน ติดตาม นิเทศ และประเมินผลความก้าวหน้าของ

นโยบาย มีการรับฟังความคิดเห็นเพื่อนำผลสะท้อน (feedback) มาปรับปรุงในลักษณะของการประเมินความก้าวหน้าในการปฏิบัติงาน (formative evaluation) อีกทั้งการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ในการปฏิบัติงานเป็นอีกประการหนึ่ง ที่ส่งผลให้การนำนโยบายเกษตรอินทรีย์ไปปฏิบัติไปสู่ความสำเร็จ

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าปัจจัยทรัพยากรดำเนินงานของนโยบาย ปัจจัยเนื้อหาสาระของนโยบาย และปัจจัยคุณลักษณะขององค์กร ไม่มีความสัมพันธ์ทางสถิติกับประสิทธิผลของการนำนโยบายเกษตรอินทรีย์ไปปฏิบัติ แต่ปัจจัยทรัพยากรดำเนินงานของนโยบาย ปัจจัยเนื้อหาสาระของนโยบาย มีความสัมพันธ์โดยตรงต่อปัจจัยคุณลักษณะขององค์กร แล้วถึงส่งผลสืบเนื่องกับปัจจัยการประสานงานและความร่วมมือ และส่งผลต่อไปยังประสิทธิผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติในที่สุด หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นความสัมพันธ์โดยอ้อม โดยประเด็นที่น่าสนใจคือ ปัจจัยการประสานงานและความร่วมมือ ถือได้ว่าเป็นปัจจัยที่สำคัญสำหรับความสำเร็จในการดำเนินงานตามนโยบายเกษตรอินทรีย์

การวิเคราะห์ความสัมพันธ์ของปัจจัยทางการบริหารจัดการที่มีต่อประสิทธิผลของนโยบาย

นอกจากการวิเคราะห์ค่าสัมประสิทธิ์เส้นทางแล้ว การวิเคราะห์เส้นทางสามารถวิเคราะห์ลักษณะความสัมพันธ์ได้ว่า ปัจจัยทางการบริหารจัดการมีความสัมพันธ์เชิงสาเหตุและผล และไม่ใช่เชิงสาเหตุและผลกับประสิทธิผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างไร รวมถึงในความสัมพันธ์เชิงสาเหตุและผลนั้น สามารถจำแนกเป็นผลทางตรงและทางอ้อม และสามารถวิเคราะห์เพื่อสรุปผลได้อย่างไร ดังข้อมูลที่น่าสนใจต่อไปนี้

จากผลการวิเคราะห์ข้อมูลในตาราง 33 แสดงถึงผลทางตรงและทางอ้อมของปัจจัยทางการบริหารจัดการที่ส่งผลต่อประสิทธิผลของการนำนโยบายเกษตรอินทรีย์ไปปฏิบัติ เมื่อพิจารณาความสัมพันธ์เชิงสาเหตุและผล พบว่า ความสัมพันธ์ของปัจจัยทางการบริหารจัดการที่ส่งผลต่อประสิทธิผลของการนำนโยบายเกษตรอินทรีย์ไปปฏิบัติ มีลักษณะเชิงสาเหตุและผลกับประสิทธิผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติในทุกปัจจัย

ในภาพรวมของความสัมพันธ์เชิงสาเหตุและผลพบว่า ปัจจัยสภาพแวดล้อมของนโยบายมีความสัมพันธ์เชิงสาเหตุและผลต่อประสิทธิผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติมากที่สุด (0.466) รองลงมาคือ ปัจจัยการประสานงานและความร่วมมือ (0.255) ปัจจัยคุณลักษณะขององค์กร (0.154) ปัจจัยเนื้อหาสาระของนโยบาย (0.087) และปัจจัยทรัพยากรดำเนินงานของนโยบาย (0.055) ตามลำดับ

ประเด็นที่น่าสนใจคือ มีเพียงปัจจัยสภาพแวดล้อมของนโยบาย (0.318) และปัจจัยการประสานงานและความร่วมมือ (0.255) เท่านั้น ที่เป็นปัจจัยที่มีความสัมพันธ์เชิงสาเหตุและผลทางตรงต่อประสิทธิผลของการนำนโยบายเกษตรอินทรีย์ไปปฏิบัติ

ขณะที่ปัจจัยคุณลักษณะขององค์กร (0.154) ปัจจัยสภาพแวดล้อมของนโยบาย (0.148) ปัจจัยเนื้อหาสาระของนโยบาย (0.087) และปัจจัยทรัพยากรดำเนินงานของนโยบาย (0.055) เป็นปัจจัยทางการบริหารจัดการที่ส่งผลทางอ้อมต่อประสิทธิผลของการนำนโยบายเกษตรอินทรีย์ไปปฏิบัติ และปัจจัยการประสานงานและความร่วมมือไม่มีความสัมพันธ์เชิงสาเหตุและผลทางอ้อมกับประสิทธิผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติแต่อย่างใด

ตาราง 33 ผลทางตรงและทางอ้อมของปัจจัยทางการบริหารจัดการที่ส่งผลต่อประสิทธิผลของการนำนโยบายเกษตรอินทรีย์ไปปฏิบัติ

ประเภทของ ความสัมพันธ์	ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรอิสระกับตัวแปรตาม Y (IMPLEMENT)				
	CONTEXT	CAPITAL	CONTENT	CHARACT	COORDIN
	(X1)	(X2)	(X3)	(X4)	(X5)
1) ความผันแปรร่วม ทั้งหมด	0.467	0.385	0.448	0.422	0.441
2) ความสัมพันธ์เชิง สาเหตุและผล	0.466	0.055	0.087	0.154	0.255
2.1 ทางตรง	0.318	0	0	0	0.255
2.2 ทางอ้อม	0.148	0.055	0.087	0.154	0
3. ความสัมพันธ์ที่ ไม่ใช่เชิงสาเหตุและผล	0.001	0.330	0.361	0.268	0.186

CONTEXT -ปัจจัยสภาพแวดล้อมของนโยบาย

CAPITAL -ปัจจัยทรัพยากรดำเนินงานของนโยบาย

CONTENT -ปัจจัยเนื้อหาสาระของนโยบาย

CHARACT -ปัจจัยคุณลักษณะขององค์กร

COORDIN -ปัจจัยการประสานงานและความร่วมมือ

IMPLEMENT -ประสิทธิผลการนำนโยบายไปปฏิบัติ

สำหรับการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ทางสถิติของปัจจัยทางการบริหารจัดการที่มีต่อประสิทธิผลของนโยบายนั้น พบว่า ปัจจัยทางการบริหารจัดการทั้ง 5 ปัจจัย ได้แก่ ปัจจัยสภาพแวดล้อมของนโยบาย ปัจจัยทรัพยากรดำเนินงานของนโยบาย ปัจจัยเนื้อหาสาระของนโยบาย ปัจจัยคุณลักษณะขององค์กร และปัจจัยการประสานงานและความร่วมมือ ส่งผลต่อ

ประสิทธิผลของการนำนโยบายเกษตรอินทรีย์ไปปฏิบัติ อย่างไรก็ตามปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ทางตรงกับประสิทธิผลของนโยบายมีด้วยกัน 2 ปัจจัยคือ ปัจจัยสภาพแวดล้อมของนโยบาย และปัจจัยการประสานงานและความร่วมมือ ส่วนปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ทางอ้อมต่อประสิทธิผลของนโยบาย ได้แก่ ปัจจัยทรัพยากรดำเนินงานของนโยบาย ปัจจัยเนื้อหาสาระของนโยบาย และปัจจัยคุณลักษณะขององค์กร ทั้งนี้ผู้วิจัยได้นำเสนอข้อมูลผลการวิเคราะห์ความสัมพันธ์รายคู่ จำแนกตามชนิดของความสัมพันธ์ออกเป็น 2 กลุ่ม ดังรายละเอียดต่อไปนี้

1. กลุ่มที่ 1 ความสัมพันธ์ทางตรงระหว่างตัวแปรอิสระกับตัวแปรตาม

1.1 ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยสภาพแวดล้อมของนโยบาย กับประสิทธิผลการนำนโยบายไปปฏิบัติ (CONTEXT-IMPLEMENT) ปัจจัยสภาพแวดล้อมของนโยบายมีความสัมพันธ์ทางตรงกับประสิทธิผลของการนำนโยบายเกษตรอินทรีย์ไปปฏิบัติมากที่สุด โดยปัจจัยสภาพแวดล้อมของนโยบายประกอบด้วย ตัวแปรการสนับสนุนทางสถาบัน การสนับสนุนจากท้องถิ่น และการสนับสนุนจากสังคม สำหรับกรอบแนวคิดของการวิจัยครั้งนี้ ปัจจัยสภาพแวดล้อมของนโยบายถือว่าเป็นปัจจัยภายนอก (external factor) ที่ส่งผลต่อปัจจัยอื่นด้วยเหตุที่ว่า การนำนโยบายเกษตรอินทรีย์ไปปฏิบัตินั้น ลำดับแรกของกระบวนการนโยบายคือสิ่งที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยสภาพแวดล้อมของนโยบายนั่นเอง ซึ่งผู้ปฏิบัติตามนโยบายต้องตระหนักถึงการตอบรับนโยบายที่ประกาศต่อสาธารณะหรืออาจเรียกว่า กระแสของนโยบาย โดยเฉพาะการสนับสนุนจากทางสถาบัน การสนับสนุนจากท้องถิ่น และการสนับสนุนจากสังคม เป็นสิ่งที่สำคัญอย่างยิ่งที่นำไปพาให้นโยบายนั้นๆ ประสบความสำเร็จ รายละเอียดตามข้อมูลทางสถิติที่ได้วิเคราะห์และนำเสนอให้ทราบไปแล้ว

สำหรับปัจจัยสภาพแวดล้อมของนโยบายนั้น ตัวแปรการสนับสนุนจากทางสถาบันมีน้ำหนักคะแนนเฉลี่ยความคิดเห็นของผู้ให้ข้อมูลมากที่สุด (ตาราง 27) ในประเด็นย่อยตั้งแต่กระบวนการของรัฐบาลที่ต้องกำหนดนโยบายที่มีคุณค่า การให้ความสำคัญกับตัวนโยบาย รวมถึงการได้รับการสนับสนุนจากกระทรวง กรม และหน่วยงานที่เป็นการบริหารราชการส่วนกลาง อีกทั้งยังต้องได้รับการสนับสนุนจากราชการส่วนภูมิภาคที่อยู่ในระดับจังหวัดและอำเภอ

ตัวแปรการสนับสนุนทางสังคมมีน้ำหนักคะแนนเฉลี่ยความคิดเห็นของผู้ให้ข้อมูลเป็นลำดับที่สอง เพราะการนำนโยบายเกษตรอินทรีย์ไปปฏิบัติ ต้องดำเนินการกับเป้าหมายในสังคมที่เป็นทั้งผู้ผลิตและผู้บริโภค ดังนั้นการรณรงค์ การส่งเสริมให้ความรู้ ความเข้าใจโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพียงลำพัง ไม่สามารถทำให้นโยบายนั้นมีประสิทธิผลได้ จำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องมีเงื่อนไขของสภาพสังคม หรือมีการเตรียมความพร้อมให้กับคนในสังคมให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันก่อน

โดยผ่านทางการสื่อสารแบบสร้างเหตุผลที่ทำให้เชื่อในสิ่งที่ได้รับรู้ บนความตระหนักและความรับผิดชอบต่อตัวเอง ครอบครัว สังคม ชุมชน และประเทศชาติ หรือเรียกว่าการรับผิดชอบต่อสาธารณะ เช่น เรื่องของความมั่นคงทางอาหาร ความปลอดภัยของอาหาร การเกษตรแบบยั่งยืน เป็นต้น

ตัวแปรการสนับสนุนจากท้องถิ่น เป็นอีกหนึ่งตัวแปรที่สนับสนุนให้การพัฒนา นโยบายเกษตรอินทรีย์ประสบผลสำเร็จ เพราะทิศทางการพัฒนาชุมชนและท้องถิ่นปัจจุบันนี้ ประชาชนเริ่มให้ความสำคัญกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีบทบาทในการกำหนดนโยบายสาธารณะตามความต้องการของคนในท้องถิ่น และบนพื้นฐานของการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่างๆ ประกอบกับประสิทธิผลของนโยบายเกษตรอินทรีย์นั้น ต้องเกิดจากความร่วมมือของภาคีหลากหลายส่วนด้วยกัน ถ้าพึ่งแต่องค์กรภาครัฐอย่างเดียวไม่สามารถขับเคลื่อนนโยบายเกษตรอินทรีย์สู่ความสำเร็จได้

อย่างไรก็ตาม ปัจจัยสภาพแวดล้อมของนโยบายเป็นปัจจัยทางการบริหารจัดการเพียงปัจจัยเดียว ที่มีความสัมพันธ์ทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อประสิทธิผลของการนำนโยบายเกษตรอินทรีย์ไปปฏิบัติ สำหรับความสัมพันธ์ทางอ้อมนั้นส่งผ่านจากปัจจัยสภาพแวดล้อมของนโยบายไปยังปัจจัยทรัพยากรดำเนินงานของนโยบาย ปัจจัยเนื้อหาสาระของนโยบาย และปัจจัยคุณลักษณะขององค์กร โดยมีปัจจัยการประสานงานและความร่วมมือเป็นปัจจัยส่งผ่านความสัมพันธ์ไปยังประสิทธิผลของนโยบาย ตามลำดับ

1.2 ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยการประสานงานและความร่วมมือ กับประสิทธิผล การนำนโยบายไปปฏิบัติ (COORDIN-IMPLEMENT) การประสานงานและความร่วมมือเป็นปัจจัยที่สองที่มีความสัมพันธ์ทางตรงกับประสิทธิผลของนโยบายเกษตรอินทรีย์ ตัวแปรในปัจจัยนี้คือ การมีส่วนร่วมและการประสานงาน อีกทั้งปัจจัยนี้เป็นปัจจัยที่เชื่อมต่อความสัมพันธ์ทางอ้อมของปัจจัยอื่นที่ส่งผ่านไปยังประสิทธิผลของนโยบายอีกด้วย

ความสัมพันธ์ของปัจจัยนี้สามารถวิเคราะห์ได้ว่า หน่วยงานผู้ปฏิบัติตามนโยบายเกษตรอินทรีย์ต้องใช้กระบวนการมีส่วนร่วม และการประสานงานในการดำเนินงานร่วมกับบุคลากรภายในหน่วยงานเดียวกัน และภาคีภายนอกหลายหน่วยงาน การดำเนินงานตามนโยบายเกษตรอินทรีย์เป็นการดำเนินงานที่ต้องใช้ระยะเวลานานในบรรลุสัมฤทธิ์ผลทางนโยบาย จำเป็นต้องอาศัย การติดตาม นิเทศ และการประเมินผลความก้าวหน้าของนโยบาย รวมถึงการรับฟังความคิดเห็นในสิ่งที่ดำเนินการและผลกระทบที่เกิดขึ้น เพื่อนำผลสะท้อนกลับมาปรับปรุงการปฏิบัติงานในลักษณะของการประเมินความก้าวหน้าการปฏิบัติงาน ดังนั้นปัจจัยการประสานงานและความร่วมมือจึงเป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิผลของนโยบายเกษตรอินทรีย์ที่เด่นชัด

นอกจากนั้น ตามที่ได้ระบุไว้ข้างต้น ปัจจัยการประสานงานและความร่วมมือยังเป็นปัจจัยเชื่อมต่อความสัมพันธ์ของปัจจัยทางอ้อมอื่นๆ ทั้งหมด กล่าวคือ ปัจจัยสภาพแวดล้อมของนโยบาย ปัจจัยทรัพยากรดำเนินงานของนโยบาย ปัจจัยเนื้อหาสาระของนโยบาย และปัจจัยคุณลักษณะขององค์กร ที่ส่งผลไปยังประสิทธิผลของนโยบายเกษตรอินทรีย์ กล่าวได้ว่าความสำเร็จส่วนใหญ่ของการนำนโยบายเกษตรอินทรีย์ไปปฏิบัติ นั้น ขึ้นอยู่กับปัจจัยทางการบริหารจัดการ ที่จะต้องใช้การประสานงานและความร่วมมือเป็นตัวเชื่อมต่อความสำเร็จดังกล่าว

2. กลุ่มที่ 2 ความสัมพันธ์ทางอ้อมระหว่างตัวแปรอิสระกับตัวแปรตาม

2.1 ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยทรัพยากรดำเนินงานของนโยบาย กับประสิทธิผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ (CAPITAL-IMPLEMENT) ปัจจัยด้านทรัพยากรดำเนินงาน เป็นปัจจัยที่ไม่มีความสัมพันธ์ทางตรงกับประสิทธิผลของการนำนโยบายเกษตรอินทรีย์ไปปฏิบัติ ไม่ว่าจะเป็นตัวแปรทรัพยากรมนุษย์ หรือตัวแปรงบประมาณและวัสดุ ถึงแม้ว่าประสิทธิผลของนโยบายจำเป็นต้องใช้ทรัพยากรดังกล่าวสำหรับการดำเนินกิจกรรม งาน โครงการ แต่ก็คงไม่ใช่ประเด็นหลักที่ถือเป็นปัจจัยสู่ความสำเร็จ (Key Success Factors: KSF) ของนโยบาย อีกทั้งการมีทรัพยากรที่เพียงพอ แต่การใช้เป็นไปในลักษณะที่แยกส่วนย่อย (reductionism) หรือแม้แต่บุคลากรที่เป็นทรัพยากรมนุษย์ ถ้าต่างคน ต่างองค์กร ต่างดำเนินงาน ไม่เป็นการดำเนินงานในลักษณะตามแนวคิดด้านองค์รวม (holistic) ก็ไม่อาจทำให้เกิดประสิทธิผลทางตรงในนโยบายได้ อย่างไรก็ตาม ผลจากงานวิจัยนี้ชี้ให้เห็นผลทางอ้อมของปัจจัยด้านทรัพยากรดำเนินงานที่สามารถส่งผ่านปัจจัยอื่นไปยังประสิทธิผลของนโยบายได้ แต่มีความสัมพันธ์ทางอ้อมในสัดส่วนที่น้อยที่สุดของปัจจัยทางการบริหารจัดการทั้งหมด

2.2 ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยด้านปัจจัยเนื้อหาสาระของนโยบาย กับประสิทธิผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ (CONTENT-IMPLEMENT) ปัจจัยเนื้อหาสาระของนโยบาย เป็นปัจจัยที่ไม่มีความสัมพันธ์ทางตรงกับประสิทธิผลของการนำนโยบายเกษตรอินทรีย์ไปปฏิบัติ ไม่ว่าจะเป็นตัวแปรความชัดเจนของนโยบาย หรือตัวแปรความสามารถของนโยบาย จากผลของความสัมพันธ์สามารถระบุเหตุผลประกอบได้ว่า ถึงแม้เนื้อหาสาระของนโยบายเป็นสิ่งที่จำเป็นและสำคัญอย่างยิ่งสำหรับความสำเร็จหรือประสิทธิผลของนโยบาย แต่เนื้อหาสาระของนโยบายดังกล่าวก็มีได้ส่งผลโดยตรงต่อความสำเร็จในทันทีแต่อย่างใด ปัจจัยดังกล่าวยังจำเป็นที่ต้องนำไปสู่กระบวนการบริหารจัดการและการสื่อสาร รวมทั้งต้องถูกนำไปปฏิบัติจากผู้นำนโยบายไปปฏิบัติแบบมีส่วนร่วม และมีการประสานงานระหว่างหน่วยงานในนโยบายก่อน ถึงจะไปสู่

ประสิทธิผลของนโยบายเกษตรอินทรีย์ได้ อาจารย์ได้ว่าความสัมพันธ์ดังกล่าวถือว่าเป็นความสัมพันธ์ทางอ้อมต่อประสิทธิผลของนโยบาย

2.3 ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยคุณลักษณะขององค์กร กับประสิทธิผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ (CHARACT-IMPLEMENT) ปัจจัยคุณลักษณะขององค์กร เป็นปัจจัยที่ไม่มีความสัมพันธ์ทางตรงกับประสิทธิผลของการนำนโยบายเกษตรอินทรีย์ไปปฏิบัติเช่นเดียวกับสองปัจจัยแรก ไม่ว่าจะเป็น ตัวแปรวัฒนธรรมองค์กร หรือตัวแปรการบริหารจัดการและการสื่อสาร เพราะการที่องค์กรผู้ปฏิบัติตามนโยบายมีวัฒนธรรมองค์กรที่เน้นการมีส่วนร่วม หรือสามารถมีการแสดงความคิดเห็น มีการติดตาม ประเมินผล และการกำหนดตัวชี้วัดในการดำเนินการตามนโยบายได้อย่างดี อีกทั้งมีการสร้างแรงจูงใจในการปฏิบัติงานอย่างชัดเจน แต่สิ่งเหล่านี้ก็มิได้เป็นตัวบ่งบอกถึงประสิทธิผลของนโยบายโดยตรง หรือมีความสัมพันธ์ทางตรงแต่อย่างใด เพราะนโยบายเกษตรอินทรีย์นั้นเป็นนโยบายที่ต้องมีการปฏิบัติงานร่วมกันของเครือข่ายนโยบายมากกว่า การปฏิบัติงานเพียงลำพังของแต่ละหน่วยงาน

ดังนั้น ปัจจัยด้านคุณลักษณะภายในขององค์กรที่ดียังจำเป็นต้องมีการประสานงานความร่วมมือบุคคลภายในและภายนอก และต้องให้เกิดกระบวนการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกัน (หรืออาจเรียกว่ามีการจัดการความรู้) ระหว่างภาคทั้งภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน ภาคธุรกิจ ฯลฯ จึงจะส่งผลให้นโยบายเกษตรอินทรีย์นั้นมีประสิทธิผล

ส่วนสรุป

การนำเสนอผลการวิเคราะห์เส้นทางความสัมพันธ์เชิงสาเหตุของปัจจัยทางการบริหารจัดการที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิผลของการนำนโยบายเกษตรอินทรีย์ไปปฏิบัติ มีวัตถุประสงค์เพื่อทดสอบความสัมพันธ์เชิงสาเหตุ เปรียบเทียบขนาดและทิศทางของปัจจัยทางการบริหารจัดการที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิผลของนโยบาย ข้อมูลที่ได้จากการวิเคราะห์เส้นทางพบว่า ปัจจัยสภาพแวดล้อมของนโยบายที่เป็นองค์ประกอบของค่านโยบาย (ในลักษณะของการสนับสนุนจากทางสถาบันท้องถิ่น และกระแสดังคม) และปัจจัยการประสานงานและความร่วมมือ (ในเรื่องของการมีส่วนร่วมและการประสานงานของหน่วยงาน/องค์กรผู้ดำเนินงานตามนโยบาย) เป็นปัจจัยที่มีความสัมพันธ์เชิงสาเหตุและผลทางตรงต่อประสิทธิผลของการนำนโยบายเกษตรอินทรีย์ไปปฏิบัติ และปัจจัยคุณลักษณะขององค์กร ปัจจัยสภาพแวดล้อมของนโยบาย ปัจจัยเนื้อหาสาระของนโยบาย และปัจจัยทรัพยากรดำเนินงานของนโยบาย เป็นปัจจัยทางการบริหารจัดการที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิผลของการนำนโยบายเกษตรอินทรีย์ไปปฏิบัติ โดยแบบจำลองความสัมพันธ์เชิงสาเหตุที่วิเคราะห์ได้ในส่วนนี้ผ่านการทดสอบแล้วว่ามีผลสอดคล้องกับข้อมูลเชิงประจักษ์ และสามารถนำไปใช้ได้อธิบายปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นกับประสิทธิผลของการนำนโยบายเกษตรอินทรีย์ได้

การสังเคราะห์ผล

การนำเสนอผลการวิจัยในบทนี้ เป็นการนำเสนอเกี่ยวกับประสิทธิผลของการนำนโยบายเกษตรอินทรีย์ไปปฏิบัติ เพื่อตอบวัตถุประสงค์ของการศึกษาคุณนิพนธ์ในข้อที่สองคือการศึกษาปัจจัยทางการบริหารจัดการที่ส่งผลต่อประสิทธิผลของการนำนโยบายเกษตรอินทรีย์ไปปฏิบัติ โดยมีผู้ให้ข้อมูลที่เป็นเจ้าหน้าที่ส่งเสริมการเกษตร ใน 17 จังหวัดภาคเหนือ ทำการศึกษาใน 3 ประเด็น คือ 1) การพัฒนาแบบจำลองเชิงสาเหตุ 2) ทดสอบความสัมพันธ์เชิงสาเหตุ และ 3) วิเคราะห์ เปรียบเทียบขนาดและทิศทางของปัจจัยทางการบริหารจัดการที่ส่งผลต่อประสิทธิผลของนโยบาย

จากผลการวิจัยพบว่า แบบจำลองเชิงสาเหตุเพื่ออธิบายความสัมพันธ์ของปัจจัยทางการบริหารจัดการที่ส่งผลต่อประสิทธิผลของนโยบายมีปัจจัยสภาพแวดล้อมของนโยบาย และปัจจัยการประสานงานและความร่วมมือ เป็นปัจจัยที่มีความสัมพันธ์เชิงสาเหตุและผลทางตรงต่อประสิทธิผลของการนำนโยบายเกษตรอินทรีย์ไปปฏิบัติ โดยปัจจัยสภาพแวดล้อมของนโยบาย เป็นปัจจัยที่มีความสัมพันธ์เชิงสาเหตุและผลทางตรงต่อประสิทธิผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ สูงสุดในกลุ่มปัจจัยการบริหารจัดการ

ปรากฏการณ์ของนโยบายที่สำคัญที่ได้จากการศึกษาแบบจำลองเชิงสาเหตุ คือ ปัจจัยสภาพแวดล้อมของนโยบายในส่วนที่เกี่ยวกับการสนับสนุนจากสถาบัน สังคมและท้องถิ่น เป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิผลของนโยบาย โดยอาจกล่าวได้ว่า การกำหนดนโยบายมีผลต่อเนื่องไปยังสภาพแวดล้อม (environment) และมีผลย้อนป้อนกลับ (feedback) ไปสู่ความต้องการและการสนับสนุนจากประชาชน ซึ่งโดยปกติระบบการเมืองเป็นกระบวนการของการตัดสินใจที่ได้รับอิทธิพลจากสภาวะแวดล้อม การเรียกร้องจากระบบสภาวะแวดล้อมจะผ่านเข้าไปในระบบสถาบันทางการเมืองและกระบวนการทางการเมือง กระบวนการเหล่านี้มีหน้าที่จัดสรรคุณค่าให้แก่สังคม หากการเรียกร้องสามารถนำไปสู่การเกิดผลผลิตของระบบ (คือ นโยบายสังคมที่เหมาะสม) ก็จะมีการสนับสนุนการตัดสินใจดังกล่าว

จากการประเมินความก้าวหน้า (formative evaluation) ในประสิทธิผลของการนำนโยบายเกษตรอินทรีย์ไปปฏิบัติ พบว่า มีผลการดำเนินงานในระดับปานกลาง ไม่บรรลุตามเป้าหมายของนโยบายที่วางไว้ รวมทั้งปัจจัยที่ส่งผลโดยตรงต่อประสิทธิผลพบว่า มีเพียง 2 ใน 5 ปัจจัยของการบริหารจัดการที่เป็นไปตามทฤษฎี แบบจำลองเชิงสาเหตุที่ผู้วิจัยพัฒนาบนฐานคิดของตัวแบบเชิงบูรณาการทางทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติ ของวรเชษฐ์ จันทร์สุร (2548: 152) ปรากฏการณ์เช่นนี้สอดคล้องกับความคิดเห็นของ คณะบุคคลวิจัยการพัฒนานโยบายทางเลือก (2547: 70-71) ที่ระบุไว้ว่าอาจเกิดจากอุปสรรคภายนอกที่เป็นปัจจัยเงื่อนไข (ทั้งเรื่องของเวลาที่

เหมาะสมและทรัพยากรที่เพียงพอ) กล่าวคือ นโยบายที่เป็นไปได้เชิงกายภาพและเชิงการเมืองอาจยังคงไม่บรรลุความมุ่งหมายที่ตั้งไว้ สาเหตุโดยทั่วไปเพราะมีความคาดหมายที่จะให้เกิดผลในเวลาอันสั้นเกินไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบายที่มีเรื่องของทัศนคติหรือพฤติกรรมเข้ามาเกี่ยวข้อง อีกสาเหตุหนึ่ง อาจเกิดจากการที่การปฏิบัติตามนโยบายบางครั้งมีความมุ่งมั่น (will) ต่อผลท้ายสุดของนโยบาย (policy end) แต่ไม่ได้มีความมุ่งมั่นต่อมาตรการหรือวิธีการที่จะนำไปสู่ผลของนโยบาย (policy means) ก็ไม่สามารถทำให้นโยบายประสบผลสำเร็จได้เช่นกัน

ผลของนโยบายในบางครั้งก็ถูกระบุว่าไม่มีประสิทธิภาพ ไม่ได้เป็นเพราะนโยบายถูกนำไปปฏิบัติอย่างไม่ถูกต้อง แต่เป็นเพราะนโยบายเหล่านั้นจะรวมเอาทฤษฎีว่าด้วยความเป็นเหตุและผลเข้าไว้ด้วย และหากนโยบายล้มเหลวอาจเป็นได้ว่าทฤษฎีเบื้องหลังของนโยบายนั้น คือสาเหตุของความล้มเหลวมากกว่าการดำเนินนโยบายนั้น (Pressman and Wildavsky, 1973) อย่างไรก็ตามปัญหาดังกล่าวสามารถจัดการได้ด้วยการวิเคราะห์ในขั้นตอนของการกำหนดประเด็น (issue definition) และการวิเคราะห์ทางเลือก (options analysis) ของกระบวนการจัดทำนโยบาย โดยพยายามทดสอบสมมติฐานที่อยู่เบื้องหลังนโยบายต่างๆ และสามารถเรียนรู้จากประสบการณ์ของต่างประเทศ และประเด็นสำคัญคือผู้จัดทำนโยบายต้องเข้าใจว่า นาฬิกาแห่งการเลือกนโยบาย (moment of choice) ไม่ใช่จุดจบของกระบวนการจัดทำนโยบาย แต่ผู้จัดทำต้องมีความพร้อมที่จะทดสอบทฤษฎีต่อปัญหาในทางปฏิบัติที่สังเกตเห็นได้ ณ ทุกขั้นตอนของกระบวนการ (คณะบุคคลวิจัยการพัฒนานโยบายทางเลือก, 2547: 74)

นโยบายเกษตรอินทรีย์ ถือได้ว่าเป็นนโยบายที่ส่วนหนึ่งเกี่ยวข้องกับนวัตกรรม (innovation) และการบริหารความเปลี่ยนแปลง (management of change) ที่มีความเบี่ยงเบนไปจากนโยบายและการปฏิบัติทางการเกษตรรูปแบบเดิมของประเทศไทยเป็นอย่างมาก ดังนั้นมีความเป็นไปได้สูงที่จะเกิดความหวาดระแวง (recalcitrance) หรือต่อต้านอย่างเปิดเผยจากบุคคล กลุ่ม และผลประโยชน์ที่ถูกกระทบ ซึ่งในนโยบายนี้กลุ่มที่ถูกกระทบหากนโยบายเกษตรอินทรีย์ประสบผลสำเร็จ คือ ธุรกิจสารเคมีทางการเกษตร ข้อค้นพบดังกล่าวสอดคล้องกับข้อมูลที่ได้โดยตรงจากผู้ที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายเกษตรอินทรีย์ บทสรุปของการสัมภาษณ์ ชนวน รัตนวราหะ (2551) และ เจริญวิทย์ เสน่ห์หา (2551) ที่ระบุว่า กลุ่มธุรกิจสารเคมี และปุ๋ยเคมี จะมีการพัฒนารูปแบบการส่งเสริมการใช้ผลิตภัณฑ์ทางเคมีของบริษัทให้กับเกษตรกร ควบคู่กับนโยบายเกษตรอินทรีย์ โดยไม่หยุดยั้งและไม่ยอมให้เกษตรอินทรีย์ได้มีการพัฒนาโดยอิสระ จะมีความพยายามหยุดยั้งเกษตรอินทรีย์ทั้งในระดับพื้นที่การผลิตและระดับนโยบายของพรรคการเมือง

ผลการวิจัยในบทนี้ ระบุชัดเจนถึงความสำคัญของปัจจัยการประสานงานและความร่วมมือ ที่เป็นปัจจัยส่งผ่านไปสู่ประสิทธิผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ สำหรับประเด็นนี้มี

ข้อมูลทางวิชาการที่สนับสนุนผลการวิจัย การดำเนินงานในนโยบายต้องมีการตัดสินใจในฐานะที่เป็นการกระทำร่วมกัน (joint action) วิธีการวิเคราะห์นี้ต้องยอมรับความซับซ้อนของการกระทำร่วมกัน ซึ่งต้องอาศัยการวิจัยในเรื่องของการต่างร่วมปรับตัวก่อน (a priori adjustment) และสร้างความเป็นเอกฉันท์ (consensus building) ทั้งนี้ เนื่องจากรัฐบาลไม่ใช่หน่วยที่เป็นกลุ่มก้อนเดียว (monolithic entity) การดำเนินนโยบายร่วมจำเป็นต้องใช้แนวความคิดและแนวทางที่ต่างออกไปจากแนวการมองผู้มีบทบาทเป็นหนึ่งเดียว (one-actor approach) ซึ่งเป็นการวิเคราะห์และประเมินผลการดำเนินงานแบบเชิงเดี่ยว (คณะบุคคลวิจัยการพัฒนานโยบายทางเลือก, 2548: 88-89) กล่าวโดยสรุปจากผลการวิจัยในบทนี้ระบุได้ว่า การวิเคราะห์กระบวนการนโยบายจำเป็นต้องใช้แนวความคิดที่เป็นเครือข่ายวิเคราะห์ ซึ่งการตัดสินใจทางนโยบายที่อาศัยแนวทฤษฎีที่เป็นแบบเชิงพหุ และเป็นทางเลือกที่ดีสำหรับการประยุกต์ใช้กับนโยบายเกษตรอินทรีย์ของประเทศไทย

บทที่ 6

การพัฒนาเชิงนโยบาย และรูปแบบการบริหารจัดการระบบเกษตรอินทรีย์

รายละเอียดของบทนี้ เป็นผลของการดำเนินการวิจัยเพื่อตอบวัตถุประสงค์ในข้อที่ 3 คือทิศทางการพัฒนาเชิงนโยบายและรูปแบบการบริหารจัดการระบบเกษตรอินทรีย์ที่เหมาะสมของภาคเหนือ โดยเนื้อหาได้จากข้อมูลนำเข้าของผลการวิจัยในบทที่ 4 (พัฒนาการ เงื่อนไขและบริบทของนโยบายเกษตรอินทรีย์) ร่วมกับข้อมูลประสิทธิผลของการนำนโยบายเกษตรอินทรีย์ไปปฏิบัติในบทที่ 5 โดยผู้วิจัยนำข้อมูลทั้งสองส่วนมาสังเคราะห์ร่วมกับบทเรียนของเกษตรกรในภาคเหนือจากนโยบายด้านเกษตรอินทรีย์ของรัฐ และนำประเด็นที่สังเคราะห์เสนอผู้เชี่ยวชาญด้านเกษตรอินทรีย์เพื่อให้ความคิดเห็นในแนวทางการพัฒนาเกษตรอินทรีย์ที่เหมาะสม ในตอนท้ายของบทนี้ ผู้วิจัยได้สรุปข้อมูลเพื่อนำเสนอทิศทางในอนาคตของการพัฒนาเกษตรอินทรีย์ในเชิงมหภาค และนำเสนอรูปแบบการบริหารจัดการเกษตรอินทรีย์ที่เหมาะสมจากข้อค้นพบในครั้งนี้

เนื้อหาของบทที่ 6 การพัฒนาเชิงนโยบายและรูปแบบการบริหารจัดการเกษตรอินทรีย์ แบ่งออกเป็น 3 ส่วน คือ 1) การวิเคราะห์ยุทธศาสตร์ของเกษตรอินทรีย์ 2) ทิศทางการพัฒนาเชิงนโยบายของเกษตรอินทรีย์ และ 3) รูปแบบการบริหารจัดการเกษตรอินทรีย์ รายละเอียดข้อมูลในแต่ละส่วนเป็นดังนี้

ส่วนที่ 1 การวิเคราะห์ยุทธศาสตร์ของเกษตรอินทรีย์

การวิเคราะห์ยุทธศาสตร์ของเกษตรอินทรีย์ เป็นการนำเสนอผลการวิจัยเพื่อให้เห็นทิศทางของการพัฒนาเกษตรอินทรีย์ในอนาคตที่เหมาะสม ในลักษณะของการมองนโยบายในลักษณะเชิงพหุภายใต้การพัฒนารูปแบบเครือข่ายนโยบาย โดยนำเสนอผลที่ได้จากการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อได้มาซึ่งประเด็นทางยุทธศาสตร์ และแนวทางการพัฒนาเกษตรอินทรีย์ จากนั้นนำข้อมูลมาสังเคราะห์ร่วมเพื่อให้ได้แนวการพัฒนาเชิงระบบของภาคที่เกี่ยวข้อง การวิเคราะห์ยุทธศาสตร์เกษตรอินทรีย์ เพื่อให้ได้มาซึ่งแนวการพัฒนาเกษตรอินทรีย์เชิงระบบ มีจุดมุ่งหมายในการศึกษาปัจจัยสภาพแวดล้อมทั้งปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอก ที่มีผลต่อการดำเนินงานตามนโยบายเกษตรอินทรีย์ทั้ง 5 ด้าน คือ 1) ด้านการประชาสัมพันธ์ข่าวสารความรู้ 2) ด้านการวิจัยและพัฒนา และการถ่ายทอดเทคโนโลยี 3) ด้านการสร้างเครือข่ายแกนนำเกษตรกร 4) ด้านการสนับสนุนการดำเนินงาน และ 5) ด้านการรับรองมาตรฐานและส่งเสริมการตลาด รวมถึงประเด็นที่สำคัญคือ

การศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยดังกล่าว เพื่อใช้เป็นข้อมูลนำเข้าในการวางแผนทางการพัฒนาเกษตรอินทรีย์ต่อไป ดังรายละเอียดต่อไปนี้

การวิเคราะห์ปัจจัยสภาพแวดล้อมการดำเนินงาน

การวิเคราะห์ปัจจัยสภาพแวดล้อมการดำเนินงานตามนโยบายเกษตรอินทรีย์ของภาคเหนือ ทั้งสภาพแวดล้อมที่เป็นปัจจัยภายใน (internal factors) และปัจจัยภายนอก (external factors) ด้วยเทคนิควิธีการวิเคราะห์ SWOT analysis โดยปัจจัยภายในเป็นปัจจัยที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับเกษตรอินทรีย์ ส่วนปัจจัยภายนอกเป็นปัจจัยที่ไม่เกี่ยวข้องโดยตรงกับเกษตรอินทรีย์โดยตรง แต่ส่งผลต่อการดำเนินงานตามนโยบายเกษตรอินทรีย์ สำหรับข้อมูลที่วิเคราะห์ทั้งหมดเป็นข้อมูลนำเข้าจาก 1) พัฒนาการ เงื่อนไขและบริบทของนโยบายเกษตรอินทรีย์ (บทที่ 4) 2) ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับประสิทธิผลของการนำนโยบายเกษตรอินทรีย์ไปปฏิบัติ (บทที่ 5) 3) การสัมภาษณ์ผู้กำหนดนโยบายเกษตรอินทรีย์ ผู้บริหารระดับสูงของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ผู้เชี่ยวชาญด้านเกษตรอินทรีย์ เกษตรกรในพื้นที่ภาคเหนือ และจากแบบสอบถามผู้ปฏิบัติงานส่งเสริมการเกษตร ใน 17 จังหวัดภาคเหนือ สำหรับรายละเอียดการจำแนกรายประเด็นของการวิเคราะห์ปัจจัยสภาพแวดล้อมการดำเนินงานนั้น ผู้วิจัยได้นำเสนอข้อมูลในเอกสารภาคผนวก ข (ตารางผนวก 10-13) โดยผลการวิเคราะห์ปัจจัยสภาพแวดล้อมการดำเนินงานทั้งภายนอกและภายในสามารถสรุปเป็นประเด็นสำคัญ ดังต่อไปนี้

สภาพแวดล้อมที่เป็นปัจจัยภายใน (internal factors) ประกอบไปด้วยการวิเคราะห์จุดแข็ง (strengths) และการวิเคราะห์จุดอ่อน (weakness) ของเกษตรอินทรีย์ ผลการวิเคราะห์ได้แก่

1. จุดแข็ง (S-strengths) ของเกษตรอินทรีย์

S_1 สภาพแวดล้อมและสภาพทางกายภาพของภาคเหนือมีความเหมาะสมในการผลิตสินค้าเกษตรอินทรีย์

S_2 องค์การภาครัฐและภาคเอกชน ให้ความสำคัญกับระบบการผลิตสินค้าเกษตรอินทรีย์

S_3 องค์การพัฒนาเอกชน และเครือข่ายด้านเกษตรอินทรีย์ที่ดำเนินงานอยู่ในภาคเหนือมีความหลากหลายและเข้มแข็ง

S_4 เกษตรกรผู้ผลิตสินค้าเกษตรในปัจจุบัน มีความสนใจและมีความต้องการที่จะพัฒนาระบบการผลิตสินค้าเกษตรอินทรีย์

S_5 องค์กรทางวิชาการด้านเกษตร ให้การสนับสนุนการวิจัยองค์ความรู้ด้านระบบการผลิตสินค้าเกษตรอินทรีย์

S_6 ผู้บริโภคในภาคเหนือให้การยอมรับสินค้าเกษตรอินทรีย์เพิ่มมากขึ้น

S_7 เกษตรกรสามารถประยุกต์ใช้ความรู้และภูมิปัญญาท้องถิ่นกับระบบการผลิตสินค้าเกษตรอินทรีย์

S_8 มีระบบธุรกิจที่สนับสนุนระบบเกษตรกรพันธะสัญญา ในการผลิตสินค้าเกษตรอินทรีย์

S_9 องค์กรและหน่วยงานการตรวจรับรองแปลงผลิตสินค้าเกษตรอินทรีย์ที่ได้รับรองมาตรฐานสากลจำนวนมาก

S_{10} กระแสอาหารปลอดภัย และการบริโภคอาหารสุขภาพ เป็นที่ยอมรับของประชาชน

2. จุดอ่อน (W-weaknesses) ของเกษตรอินทรีย์

W_1 ขาดความเป็นเอกภาพการดำเนินงานในระบบมาตรฐานเกษตรอินทรีย์ของภาคเหนือ และมีวัฒนธรรมการทำงานที่แยกส่วน

W_2 ขาดระบบฐานข้อมูลเกษตรอินทรีย์ของภาคเหนือ ที่เป็นประโยชน์ต่อการวางแผนระบบการผลิตสินค้าเกษตรอินทรีย์

W_3 การนำนโยบายเกษตรอินทรีย์ไปสู่การปฏิบัติของภาครัฐไม่ชัดเจนและไม่ต่อเนื่อง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ให้ความสำคัญ

W_4 การขาดองค์กรหลักที่เป็นแกนประสานการทำงานด้านเกษตรอินทรีย์ของภาคเหนือที่มีศักยภาพ และความไม่ชัดเจนในทิศทางสำหรับผู้ปฏิบัติงาน

W_5 ต้นทุนการผลิตที่สูง โดยเฉพาะการรับรองมาตรฐานเกษตรอินทรีย์ มีค่าใช้จ่ายมาก ไม่เหมาะสมกับเกษตรกรรายย่อย

W_6 การขาดการสร้างตราสัญลักษณ์ / สินค้าเกษตรอินทรีย์ที่มีลักษณะเฉพาะเป็นเอกภาพ และการเผยแพร่ข่าวสารไม่ต่อเนื่อง

W_7 ระบบตลาดสินค้าเกษตรอินทรีย์ภายในประเทศไม่กระจายตัว การเข้าถึงสินค้าทำได้ยากและไม่ต่อเนื่องทั้งในทางคุณภาพและปริมาณ

W_8 การขาดองค์ความรู้ที่เหมาะสมจากผลการวิจัยในการผลิตสินค้าเกษตรอินทรีย์

W_9 เกษตรกรมีการผลิตการเกษตรที่ติดขัดกับกระแสหลัก (ปุ๋ยเคมี / สารเคมี) และระบบธุรกิจสารเคมีที่มีเครือข่ายกว้างและปริมาณเงินในธุรกิจมาก

W₁₀ การขาดแผนบูรณาการที่แท้จริงในระดับนโยบาย และในระดับปฏิบัติการ ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างแท้จริง ขาดความต่อเนื่องสำหรับกิจกรรมในระดับพื้นที่

สภาพแวดล้อมที่เป็นปัจจัยภายนอก (external factors) ประกอบไปด้วยการวิเคราะห์ โอกาส (opportunities) และการวิเคราะห์อุปสรรค (threats) ของเกษตรอินทรีย์ ได้แก่

1. โอกาส (O-opportunities) ของเกษตรอินทรีย์

O₁ กระแสเรื่องความมั่นคงทางอาหารของประชากรโลก มีความสำคัญเพิ่มมากขึ้นในปัจจุบัน

O₂ การให้ความสำคัญของประเทศต่างๆ ในการวางแผนการพัฒนาที่นำไปสู่ความยั่งยืนอย่างเป็นระบบ

O₃ การให้ความสำคัญกับเรื่องของทรัพยากรธรรมชาติ และสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปที่ส่งผลกระทบต่อระบบโลก

O₄ ความตระหนัก และการให้ความสำคัญกับสุขภาพที่ส่งผลต่อความต้องการอาหารที่มีมาตรฐานและอาหารเพื่อสุขภาพ

O₅ ตลาดสินค้าเกษตรอินทรีย์มีจำนวนมาก หลายประเทศที่มีความต้องการผลิตเกษตรอินทรีย์

O₆ องค์กรที่ดำเนินการพัฒนาระบบเกษตรอินทรีย์ระหว่างประเทศให้ความสำคัญ และช่วยการพัฒนการผลิตสินค้าเกษตรอินทรีย์ของประเทศไทย

O₇ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 10 ให้ความสำคัญและบรรจุประเด็นเกษตรอินทรีย์ไว้ในแผน

O₈ ระบบการค้าเกษตรอินทรีย์มีลักษณะการค้าที่เป็นธรรม (fair trade) มีการกีดกันทางการค้าที่น้อย

O₉ มีการสร้างเครือข่ายขององค์กรระหว่างประเทศในการผลิต จำหน่ายสินค้าเกษตรอินทรีย์

O₁₀ มีความรู้ที่หลากหลายสำหรับระบบเกษตรอินทรีย์

2. อุปสรรค (T-threats) ของเกษตรอินทรีย์

T₁ มาตรฐานเกษตรอินทรีย์ของไทยการขาดการยอมรับในระดับสากล

T₂ ระบบการกีดกันทางการค้าที่ไม่ใช่ภาษีสำหรับประเทศคู่ค้า

T₃ ความต้องการอาหารเพื่อการดำรงชีพจำนวนมากเพื่อการบริโภคมากกว่าการคำนึงด้านความปลอดภัยของอาหาร

T₄ กระแสการส่งเสริมการปลูกพืชตัดต่อพันธุกรรม หรือพันธุวิศวกรรมในพืชและนโยบายรัฐในเรื่อง GMOs

T₅ บริษัทข้ามชาติ และอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับสารเคมี ที่มีบทบาทต่อระบบเศรษฐกิจและการเมืองของประเทศไทย

T₆ นโยบายรัฐบาลด้านการเกษตรที่มุ่งเน้นทั้งการผลิตแบบเคมีและการผลิตเกษตรอินทรีย์ พร้อมกัน

T₇ การพัฒนาพื้นที่ทางการเกษตรที่เป็นการปลูกพืชอาหาร เพื่อใช้ในการผลิตพืชพลังงานทดแทน

T₈ การขาดเงินทุนสนับสนุนระบบเกษตรอินทรีย์ในห่วงโซ่อาหารทั้งระบบของประเทศ

T₉ การขาดศักยภาพการเจรจาการค้า หรือการเปิดตลาดสินค้าเกษตรอินทรีย์ในระดับโลก

T₁₀ ผู้บริโภคมีความสับสนในหลายมาตรฐานและไม่มีความมั่นใจในผลผลิตของประเทศไทย

ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยภายในและภายนอก

การวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยภายในและภายนอก ที่ส่งผลต่อการดำเนินงานตามนโยบายเกษตรอินทรีย์ ภายใต้กรอบแนวคิดของการสังเคราะห์ความสัมพันธ์เชิงยุทธศาสตร์ โดยนำเสนอผลวิเคราะห์ความสัมพันธ์รายคู่ของปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอกใน 4 ประเด็นคือ 1) การวิเคราะห์ จุดแข็ง-โอกาส (strength-opportunities: SO-matrix) 2) การวิเคราะห์ จุดอ่อน-โอกาส (weakness-opportunities: WO-matrix) 3) การวิเคราะห์จุดแข็ง-อุปสรรค (strength-threats: ST-matrix) และ 4) การวิเคราะห์ จุดอ่อน-อุปสรรค (weakness- threats: WT-matrix)

ผู้วิจัยวิเคราะห์ SWOT analysis โดยใช้ข้อมูลของเกษตรอินทรีย์เบื้องต้นจากการวิเคราะห์ปัจจัยสภาพแวดล้อมการดำเนินงานมาศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัย เพื่อหาแนวทางการพัฒนาเกษตรอินทรีย์ตามประเด็นยุทธศาสตร์ต่อไป ดังรายละเอียดคือ (ภาพ 27)

		ปัจจัยภายใน (internal factors)	
		จุดแข็ง (strength)	จุดอ่อน (weakness)
ปัจจัยภายนอก (external factors)	โอกาส (opportunity)	รุก (aggressive) ความสัมพันธ์นี้ นำไปสู่ยุทธศาสตร์เพื่อเพิ่มศักยภาพและเสริมสร้างความเข้มแข็งของกลไกและโครงสร้างในการพัฒนาเกษตรอินทรีย์ ด้วยการสร้างองค์ความรู้เพื่อการขยายผล	พัฒนาองค์การ (turnaround) ความสัมพันธ์นี้ นำไปสู่ยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาหรือปรับปรุงข้อบกพร่องต่างๆ ด้วยการสร้างเครือข่ายและเชื่อมโยงการพัฒนาเกษตรอินทรีย์
	อุปสรรค (threats)	ป้องกัน (defend) ความสัมพันธ์นี้ นำไปสู่ยุทธศาสตร์เพื่อสร้างภูมิคุ้มกันหรือป้องกันผลกระทบจากกระแสภายนอกประเทศ ด้วยการใช้จุดแข็งเร่งสร้างความสามารถในการแข่งขันให้กับประเทศ	ประคองตัว (retrenchment) ความสัมพันธ์นี้ นำไปสู่ยุทธศาสตร์ในการแก้ไขวิกฤติและแก้ไขสภาพปัญหาต่างๆ ในการให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการกลไกการพัฒนาเกษตรอินทรีย์

ภาพ 27 ความสัมพันธ์เชิงยุทธศาสตร์ของปัจจัยภายในและภายนอกของนโยบายเกษตรอินทรีย์
 [ประยุกต์จาก Craig S. Fleisher and Babette E. Bensoussan (2003) ดำรง วัฒนา (2545)
 และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2550)]

การวิเคราะห์จุดแข็ง-โอกาส (strength-opportunities: SO-matrix)

การวิเคราะห์ความสัมพันธ์นี้ นำไปสู่ยุทธศาสตร์เพื่อเพิ่มศักยภาพ และเสริมสร้างความเข้มแข็งของกลไกและโครงสร้างในการพัฒนาเกษตรอินทรีย์ ด้วยการสร้างองค์ความรู้เพื่อการขยายผลหรือเป็นการรุก (aggressive) ได้แก่ แนวทางการพัฒนาเกษตรอินทรีย์ ดังต่อไปนี้

SO₁ สร้างองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องกับห่วงโซ่อาหารของเกษตรอินทรีย์เพื่อการพัฒนาในเชิงระบบ (S2 + S4 + S5 + S7 + S8 + O6 + O7 + O10)

SO₂ สร้างความรู้ ความเข้าใจในเรื่องของเกษตรอินทรีย์ ให้กับผู้ผลิตและผู้บริโภค (S1. + S2 + S3 + S6 + S10 + O1 + O3 + O4 + O7 + O9)

SO₃ พัฒนาระบบการผลิตสินค้าเกษตรอินทรีย์ที่มีคุณภาพ ตามมาตรฐานตรงตามความต้องการของผู้บริโภค (S1 + S2 + S3 + S4 + S7 + S8 + S9 + S10 + O4 + O5 + O8 + O9)

SO₄ พัฒนาความเข้มแข็งของนโยบายเกษตรอินทรีย์ของภาคเหนือแบบมีส่วนร่วมทุกภาคส่วน (S2 + S3 + S5 + S6 + S8 + O2 + O3 + O4 + O7)

การวิเคราะห์จุดอ่อน-โอกาส (weakness-opportunities: WO-matrix)

การวิเคราะห์ความสัมพันธ์นี้ นำไปสู่ยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาหรือปรับปรุงข้อบกพร่องต่างๆ ด้วยการสร้างเครือข่ายและเชื่อมโยงการพัฒนาเกษตรอินทรีย์ หรือเป็นการพัฒนาองค์กร (turnaround) ได้แก่ แนวทางการพัฒนาเกษตรอินทรีย์ ดังต่อไปนี้

WO₁ พัฒนาการประสานงานมืออาชีพเพื่อเชื่อมโยงการดำเนินงานตามนโยบายเกษตรอินทรีย์ (W1 + W3 + W4 + W6 + W10 + O2 + O3 + O4 + O6 + O7)

WO₁ เชื่อมโยงระบบฐานข้อมูลด้านเกษตรอินทรีย์ทั้งระบบเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงาน (W1 + W2 + W4 + W6 + W7 + W8 + W10 + O1 + O2 + O5 + O7 + O9 + O10)

WO₃ สร้างเครือข่ายเกษตรกรและองค์กรผู้บริโภคในชุมชน ในการจัดการระบบอาหาร ผ่านทางนโยบายสาธารณะท้องถิ่น (W1 + W2 + W4 + W5 + W7 + O5 + O7 + O9 + O10)

การวิเคราะห์จุดแข็ง-อุปสรรค (strength-threats: ST-matrix)

การวิเคราะห์ความสัมพันธ์นี้ นำไปสู่ยุทธศาสตร์เพื่อสร้างภูมิคุ้มกัน หรือป้องกันผลกระทบจากกระแสนอกประเทศด้วยการใช้จุดแข็งเร่งสร้างความสามารถในการแข่งขันให้กับประเทศ หรือเป็นการป้องกัน (defend) ได้แก่ แนวทางการพัฒนาเกษตรอินทรีย์ ดังต่อไปนี้

ST₁ พัฒนาระบบมาตรฐานเกษตรอินทรีย์ของประเทศไทยให้มีเอกภาพเป็นที่ยอมรับทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ (S2 + S3 + S4 + S9 + T1 + T6 + T9 + T10)

ST₂ ส่งเสริมการผลิตและการบริโภคสินค้าเกษตรอินทรีย์ภายในประเทศในทุกระดับเพื่อขยายช่องทางการตลาด (S1 + S2 + S3 + S4 + S5 + S6 + S10 + T3 + T6 + T8 + T10)

ST₃ พัฒนาผลิตภัณฑ์ใหม่จากผลผลิตเกษตรอินทรีย์เพื่อเพิ่มมูลค่า และจัดหาช่องทางการตลาดใหม่ (S1 + S2 + S3 + S4 + S5 + S6 + S7 + S8 + T2 + T3 + T8 + T9 + T10)

การวิเคราะห์จุดอ่อน-อุปสรรค (weakness- threats: WT-matrix)

การวิเคราะห์ความสัมพันธ์นี้นำไปสู่ยุทธศาสตร์ในการแก้ไขวิกฤติและแก้ไขสภาพปัญหาต่าง ๆ โดยการให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการกลไกการพัฒนาเกษตรอินทรีย์ หรือเป็นการประคองตัว (retrenchment) ได้แก่ แนวทางการพัฒนาเกษตรอินทรีย์ ดังต่อไปนี้

WT₁ พัฒนากลไกและระบบบริหารจัดการของเกษตรอินทรีย์ทั้งระบบตั้งแต่ต้นนโยบาย จนถึงระดับปฏิบัติการ (W1 + W2 + W3 + W4 + W10 + T1 + T4 + T6 + T8 + T10)

WT₂ ใช้การคิดกระบวนการระบบในการปฏิบัติงานของผู้กำหนดนโยบาย ผู้บริหารระดับสูง และผู้ปฏิบัติงานด้านเกษตรอินทรีย์ (W1 + W3 + W4 + W10 + T4 + T5 + T6 + T7)

WT₃ สร้างระบบการติดต่อสื่อสารแบบมีส่วนร่วมเพื่อทำความเข้าใจในแนวคิดและหลักการเกษตรอินทรีย์กับทุกคนในสังคม (W1 + W3 + W4 + W6 + W9 + W10 + T3 + T4 + T5 + T6 + T10)

ประเด็นยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาเกษตรอินทรีย์

จากการวิเคราะห์ความสัมพันธ์เชิงยุทธศาสตร์ของปัจจัยภายในและภายนอกของนโยบายเกษตรอินทรีย์โดยการวิเคราะห์ SWOT analysis ในความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยภายในและภายนอก ทำให้ได้แนวทางการพัฒนาเกษตรอินทรีย์จำนวน 13 แนวทาง โดยผู้วิจัยจัดกลุ่มตามประเด็นยุทธศาสตร์ของการพัฒนาเกษตรอินทรีย์ได้ 2 กลุ่ม คือ ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 1 การพัฒนาองค์ความรู้ด้านเกษตรอินทรีย์ และประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 2 การบริหารจัดการระบบเกษตรอินทรีย์ และจำแนกแนวทางการพัฒนาตามประเด็นยุทธศาสตร์ทั้ง 2 กลุ่ม (ตาราง 34) กล่าวคือ

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 1 การพัฒนาองค์ความรู้ด้านเกษตรอินทรีย์

ประกอบด้วย 5 แนวทางการพัฒนา คือ 1) สร้างองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องกับห่วงโซ่อาหารของเกษตรอินทรีย์เพื่อการพัฒนาในเชิงระบบ 2) สร้างความรู้ ความเข้าใจในเรื่องของเกษตรอินทรีย์ ให้กับผู้ผลิตและผู้บริโภค 3) พัฒนาระบบการผลิตสินค้าเกษตรอินทรีย์ที่มีคุณภาพตามมาตรฐาน ตรงตามความต้องการของผู้บริโภค 4) พัฒนาระบบมาตรฐานเกษตรอินทรีย์ของประเทศไทยให้มีเอกภาพเป็นที่ยอมรับทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ และ 5) พัฒนาผลิตภัณฑ์ใหม่จากผลผลิตเกษตรอินทรีย์เพื่อเพิ่มมูลค่าและจัดหาช่องทางการตลาดใหม่ ตามลำดับ

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 2 การบริหารจัดการระบบเกษตรอินทรีย์

ประกอบด้วย 8 แนวทางการพัฒนา คือ 1) พัฒนาความเข้มแข็งของนโยบายเกษตรอินทรีย์ของประเทศไทยแบบมีส่วนร่วมทุกภาคส่วน 2) พัฒนาศักยภาพของหน่วยงานมีอาชีพเพื่อ

เชื่อมโยงการดำเนินงานตามนโยบายเกษตรอินทรีย์ 3) เชื่อมโยงระบบฐานข้อมูลด้านเกษตรอินทรีย์ทั้งระบบเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงาน 4) สร้างเครือข่ายเกษตรกรและองค์กรผู้บริโภคในชุมชน ในการจัดการระบบอาหาร ผ่านทางนโยบายสาธารณะท้องถิ่น 5) ส่งเสริมการผลิตและการบริโภคสินค้าเกษตรอินทรีย์ภายในประเทศในทุกระดับเพื่อขยายช่องทางการตลาด 6) พัฒนากลไกและระบบบริหารจัดการของเกษตรอินทรีย์ทั้งระบบตั้งแต่ต้นนโยบายจนถึงระดับปฏิบัติการ 7) ใช้การคิดกระบวนการในการปฏิบัติงานของผู้กำหนดนโยบาย ผู้บริหารระดับสูงและผู้ปฏิบัติงานด้านเกษตรอินทรีย์ และ 8) สร้างระบบการติดต่อสื่อสารแบบมีส่วนร่วมเพื่อทำความเข้าใจในแนวคิดและหลักการเกษตรอินทรีย์กับทุกคนในสังคม ตามลำดับ

ตาราง 34 การจำแนกแนวทางการพัฒนาเกษตรอินทรีย์ตามประเด็นยุทธศาสตร์

ประเด็นยุทธศาสตร์	แนวทางการพัฒนาเกษตรอินทรีย์
1. การพัฒนาองค์ความรู้ด้านเกษตรอินทรีย์	SO ₁ สร้างองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องกับห่วงโซ่อาหารของเกษตรอินทรีย์เพื่อการพัฒนาในเชิงระบบ
	SO ₂ สร้างความรู้ ความเข้าใจในเรื่องของเกษตรอินทรีย์ ให้กับผู้ผลิตและผู้บริโภค
	SO ₃ พัฒนาระบบการผลิตสินค้าเกษตรอินทรีย์ที่มีคุณภาพ ตามมาตรฐาน ตรงตามความต้องการของผู้บริโภค
	ST ₁ พัฒนาระบบมาตรฐานเกษตรอินทรีย์ของประเทศไทยให้มีเอกภาพเป็นที่ยอมรับทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ
	ST ₂ พัฒนาผลิตภัณฑ์ใหม่จากผลผลิตเกษตรอินทรีย์เพื่อเพิ่มมูลค่าและจัดหาช่องทางการตลาดใหม่
2. การบริหารจัดการระบบเกษตรอินทรีย์	SO ₄ พัฒนาการเข้มแข็งของนโยบายเกษตรอินทรีย์ของประเทศไทยแบบมีส่วนร่วมทุกภาคส่วน
	WO ₁ พัฒนาองค์กรประสานงานมีอาชีพเพื่อเชื่อมโยงการดำเนินงานตามนโยบายเกษตรอินทรีย์
	WO ₂ เชื่อมโยงระบบฐานข้อมูลด้านเกษตรอินทรีย์ทั้งระบบเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงาน
	WO ₃ สร้างเครือข่ายเกษตรกรและองค์กรผู้บริโภคในชุมชน ในการจัดการระบบอาหารท้องถิ่น

ตาราง 34 (ต่อ)

ประเด็นยุทธศาสตร์	แนวทางการพัฒนาเกษตรอินทรีย์
	ST ₂ ส่งเสริมการผลิตและการบริโภคสินค้าเกษตรอินทรีย์ภายในประเทศในทุกระดับเพื่อขยายช่องทางการตลาด
	WT ₁ พัฒนากลไกและระบบบริหารจัดการของเกษตรอินทรีย์ทั้งระบบ ตั้งแต่ต้นนโยบายจนถึงระดับปฏิบัติการ
	WT ₂ ใช้การคิดกระบวนการระบบในการปฏิบัติงานของผู้กำหนดนโยบายผู้บริหารระดับสูง และผู้ปฏิบัติงานด้านเกษตรอินทรีย์
	WT ₃ สร้างระบบการติดต่อสื่อสารแบบมีส่วนร่วมเพื่อทำความเข้าใจในแนวคิดและหลักการเกษตรอินทรีย์กับทุกคนในสังคม

ส่วนสรุป

จากการวิเคราะห์ปัจจัยสภาพแวดล้อมการดำเนินงานตามนโยบายเกษตรอินทรีย์ของพื้นที่ภาคเหนือ ทั้งปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอก ตามหลักการวิเคราะห์ SWOT analysis ผลการวิเคราะห์พบจุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และอุปสรรคที่เกี่ยวข้องกับเกษตรอินทรีย์แตกต่างกัน เมื่อนำมาวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยเพื่อหาแนวทางการพัฒนา ทำให้ได้ประเด็นยุทธศาสตร์การพัฒนาเกษตรอินทรีย์ด้วยกัน 2 ประเด็น คือ ประเด็นยุทธศาสตร์แรก การพัฒนาองค์ความรู้ด้านเกษตรอินทรีย์ ประกอบด้วยแนวทางการพัฒนาเกษตรอินทรีย์ 5 แนวทาง และประเด็นยุทธศาสตร์ที่สอง การบริหารจัดการเกษตรอินทรีย์ ประกอบด้วยแนวทางการพัฒนาเกษตรอินทรีย์ 8 แนวทาง ที่จะทำให้การพัฒนาเกษตรอินทรีย์ของภาคเหนือดำเนินการได้อย่างเป็นระบบภายใต้การพัฒนารูปแบบเครือข่ายนโยบายของภาคที่เกี่ยวข้องต่อไป

ส่วนที่ 2 ทิศทางการพัฒนาเชิงนโยบายของเกษตรอินทรีย์

จากข้อมูลผลการวิจัยในบริบทและสาระของนโยบายเกษตรอินทรีย์ และปัจจัยทางการบริหารจัดการที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพของการนำนโยบายเกษตรอินทรีย์ไปปฏิบัติ เมื่อนำมาสังเคราะห์เพื่อศึกษาทิศทางการพัฒนาเชิงนโยบายของระบบเกษตรอินทรีย์ในพื้นที่ภาคเหนือพบว่า พื้นฐานของระบบการผลิตทางการเกษตรมีความสำคัญอย่างยิ่งสำหรับการพัฒนา โดยเฉพาะในด้านความมั่นคงของอาหารของสังคมอาจกล่าวได้ว่า การเกษตรเป็นเครื่องมือที่ใช้ในดำรงถาวรภาพของสังคมและการเมือง (social and political stability)

ดังนั้น การประเมินผลผลิตภาพและประสิทธิภาพของระบบเกษตรจึงต้องให้ความสำคัญแก่ผลประโยชน์ของระบบที่นอกเหนือไปจากผลผลิตและรายได้ที่เกิดจากการซื้อขายสินค้าเฉพาะในระบบเศรษฐกิจเท่านั้น แต่ต้องพิจารณาผลที่เกิดขึ้นต่อสังคมและการเมืองประกอบด้วย

การสังเคราะห์ทิศทางการพัฒนาเชิงนโยบายของเกษตรอินทรีย์ในส่วนนี้ จึงนำเสนอข้อมูลที่เป็นสาระสำคัญ 2 ประเด็น คือ 1) ทิศทางการพัฒนา และกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนนโยบายเกษตรอินทรีย์ และ 2) บทบาทของภาคีที่เกี่ยวข้องภายในเครือข่ายนโยบายของห่วงโซ่อาหาร ดังรายละเอียดต่อไปนี้

ทิศทางการพัฒนา และกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนนโยบายเกษตรอินทรีย์

ในส่วนนี้ นำเสนอแนวคิดเพื่อการบริหารจัดการโดยอาศัยข้อมูลจากผลการวิจัยร่วมกับการสังเคราะห์ข้อมูลความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญด้านเกษตรอินทรีย์ประกอบเข้าด้วยกัน มีประเด็นที่น่าสนใจจากผลการวิจัย คือ ทิศทางการพัฒนาเกษตรอินทรีย์เพื่อสู่เป้าหมายการพัฒนาที่เหมาะสม ในอันดับแรกจำเป็นต้องเร่งสร้างความเข้าใจที่ตรงกันแก่ทุกภาคีในกระบวนการนโยบายเพื่อสร้างการสนับสนุนจากสังคม ท้องถิ่น และสถาบันต่างๆ หรืออาจเรียกว่าเป็นการสร้างสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมของนโยบายก่อนนำสู่การปฏิบัติ

นอกจากนั้น นโยบายที่เหมาะสมด้านเกษตรอินทรีย์ ต้องสร้างแนวคิดกระบวนการพัฒนาทางเลือกนโยบายสาธารณะใหม่ โดยใช้ เครือข่ายนโยบาย ที่เชื่อมโยงการผลิตกับระบบอื่น ผสมผสานภูมิปัญญาท้องถิ่นและองค์ความรู้สากล ในการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมในการประสานงาน และความร่วมมือขององค์กรผู้ปฏิบัติตามนโยบายในลักษณะของภาคี เพื่อการบรรลุตามเป้าหมาย โดยผู้เชี่ยวชาญด้านการพัฒนาเกษตรอินทรีย์ เช่น พฤษัย ยิมมันตะศิริ ได้ให้ความคิดเห็นเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้อย่างน่าสนใจว่า การกำหนดบทบาทของภาคีในการปฏิบัติงานเกี่ยวกับนโยบายเกษตรอินทรีย์ จะต้องดูว่ามีความรู้ (knowledge) เพียงพอสำหรับเกษตรอินทรีย์ในบริบท

นั้นหรือไม่ มีทักษะ(skill) ในด้านเกษตรอินทรีย์หรือไม่ และมีความรับผิดชอบต่อหน้าที่ (responsibility) หรือไม่ (พฤกษ์ ยิบมันตะศิริ, 2551)

นอกจากนั้นภาคีที่เกี่ยวข้องต้องมีความเข้าใจร่วมกันในการทำงาน โดยเฉพาะการทำงานในลักษณะของเครือข่ายนโยบายเกษตรอินทรีย์ ที่เน้นความสำคัญของความสัมพันธ์ระหว่างองค์กร (inter-organizational relations) และควรปฏิเสธ โครงสร้างเชิงเดี่ยวของภาครัฐ ทั้งนี้องค์กรภาคีเหล่านี้ต้องมองภาครัฐในฐานะที่เป็นเครือข่ายองค์กร โดยการตัดสินใจเกี่ยวกับเป้าหมายและมาตรการควรเป็นเรื่องของเครือข่ายมากกว่าภาครัฐเป็นผู้ตัดสินใจแต่ผู้เดียว โดยผู้มีบทบาทจำนวนมากในเครือข่ายเป็นผู้ริเริ่ม และสามารถสนับสนุนหรือคัดค้านสิ่งที่เกี่ยวข้องกับนโยบายได้ ข้อเสนอดังกล่าวสามารถยืนยันได้จากความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญด้านเกษตรอินทรีย์ ที่เห็นพ้องกันในการกำหนดบทบาทร่วมกันระหว่างรัฐและภาคีอื่นๆ เช่น ในการกำหนดนโยบายเกษตรอินทรีย์นั้น ควรระบุบทบาทของภาครัฐให้ชัดเจนว่า อยู่ตรงไหนและมีบทบาทอย่างไร (พฤกษ์ ยิบมันตะศิริ, 2551) และหากย้อนกลับไปยังพัฒนาการของเกษตรอินทรีย์ในประเทศไทยช่วงที่ผ่านมา สามารถแบ่งช่วงเวลาของพัฒนาการออกได้เป็น 3 ระยะ ตามข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ ชมชวน บุญระหงษ์ (2551) กล่าวคือ

...ระยะที่ 1 ระหว่างปี 2535-2540 เป็นระยะที่มีการพัฒนาระบบเกษตรที่เป็นรูปธรรมในระดับไร่นา เป็นการผลิตที่เห็นผลสัมฤทธิ์ของเกษตรกร กลุ่มเกษตรกร เครือข่ายเกษตรกร และเกษตรกรรายย่อยที่ปฏิบัติการเกษตรเป็นวิถีปฏิบัติโดยปกติ

ระยะที่ 2 ระหว่างปี 2541-2547 เป็นช่วงเวลาที่มีการมุ่งการพัฒนาระบบเกษตรแบบยั่งยืน โดยองค์กรพัฒนาเอกชนเป็นผู้ดำเนินการ และมีการบรรจุแนวทางการพัฒนาเกษตรกรรมยั่งยืนในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 เพื่อการปรับโครงสร้างการเกษตรของประเทศ

ระยะที่ 3 ระหว่างปี 2548-ปัจจุบัน เป็นระยะที่มีการพัฒนาโดยนโยบายรัฐที่ให้ความสำคัญกับระบบมาตรฐานการผลิต เช่น มาตรฐานเกษตรอินทรีย์ ที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยทางอาหารในระดับสากลมากขึ้น... ดังนั้น ทิศทางการพัฒนาเกษตรอินทรีย์ในช่วง 10 ปี ข้างหน้า หรือในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 อาจจะเรียกว่าการเป็นระยะที่ 4 ของการพัฒนาเกษตรอินทรีย์ ทิศทางการพัฒนานโยบาย

เกษตรอินทรีย์จะเน้นไปในเรื่องของการพัฒนามาตรฐานของผลผลิตเป็นสำคัญ โดยเกษตรกรของประเทศไทยเข้าสู่ยุคของการคิดเป็น ยุคการรู้เท่าทัน ตรวจสอบ ถ่วงดุล การกำหนดอนาคตตัวเอง รวมถึงแกนนำเครือข่ายเกษตรกรเพิ่มมีแนวคิดการลดอำนาจรัฐ เสริมอำนาจประชาชน และทุกคนเห็นตรงกันว่า การเกษตรคือทางออกของคนไทย...”

อีกทั้งมีการขยายตัวของพื้นที่การผลิตการเกษตรมากขึ้น มีความชัดเจนในตัวผู้บริโภคและกลุ่มเป้าหมายมากขึ้น โดยสังคมรู้และเข้าใจได้ว่าการผลิตเกษตรอินทรีย์เป็นทางเลือกหนึ่งของระบบเกษตรของประเทศไทย แต่อย่างไรก็ตามการผลักดันนโยบายเกษตรอินทรีย์ของประเทศไทย จะเกิดจากความต้องการของภาคประชาชน เกษตรกร เครือข่ายเกษตรกร และภาครัฐกิจ มิใช่มาจากขับเคลื่อนขององค์กรภาครัฐ ดังเช่นแนวคิดของ ชนวน รัตนะวราหะ (2551) ที่กล่าวถึงการพัฒนาด้านเกษตรอินทรีย์ไว้ว่า การก่อกำเนิดนโยบายเกษตรอินทรีย์นั้นมีปัจจัยภายนอก (external factors) เช่น ราคาของปัจจัยการผลิต เช่น ปุ๋ย สารเคมี ราคาน้ำมัน ฯลฯ เป็นตัวเร่งการพัฒนา นโยบายเกษตรอินทรีย์ของประเทศไทย

เช่นเดียวกับ สภาวะความแปรปรวนของอากาศและสภาพแวดล้อมเนื่องจากภาวะโลกร้อนนั้น ส่งผลโดยตรงต่อความสามารถในการผลิตการเกษตร โดยเฉพาะพืชเชิงเดี่ยว อาจพบปัญหาได้ สภาพปัจจัยทั้งหมดนี้จึงเป็นตัวเร่งของระบบการผลิตเกษตรอินทรีย์ทั้งสิ้น ในช่วงเวลาดังกล่าว เป็นช่วงที่ใช้มาตรฐานของผลผลิตนำระบบการผลิต ไม่ว่าจะเป็นมาตรฐานเกษตรอินทรีย์ระดับท้องถิ่นหรือระดับสากล จะเข้ามามีบทบาทอย่างมากในระบบการผลิต ดังบทสัมภาษณ์ของผู้เชี่ยวชาญที่กล่าวว่า

...ทั้งนี้รูปแบบการผลิตเกษตรอินทรีย์มีการขยายตัวควบคู่กันไปทั้ง 2 ระบบ คือ การผลิตเกษตรอินทรีย์มาตรฐานสากลที่มีลักษณะเป็นการผลิตแบบแนวตั้ง (vertical production) โดยใช้กลไกการตลาดสากลเป็นตัวขับเคลื่อนระบบ และการผลิตเกษตรอินทรีย์ตามแนวมาตรฐานท้องถิ่น ที่มีลักษณะการผลิตแบบแนวนราบ (horizontal production) โดยใช้การเสริมพลังอำนาจท้องถิ่นร่วมกับการจัดการชุมชนท้องถิ่นเป็นกลไกหลัก... (ชมชวน บุญระหงษ์, 2551)

สำหรับประเด็นด้านกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนนโยบายเกษตรอินทรีย์ หรือการพัฒนาเกษตรอินทรีย์ไปสู่ความสำเร็จนั้น จากการสังเคราะห์ข้อมูลพบว่า มีกลไกหลายด้านด้วยกันที่ช่วยในการขับเคลื่อนนโยบายไปสู่ความสำเร็จ กลไกแรก คือ เกษตรกรหรือภาคประชาชนที่มีความรู้ความเข้าใจในหลักการผลิต รู้จักสิทธิของตนเองและของชุมชนในการทวงถามถึงแนวทางการพัฒนาและการสนับสนุนจากรัฐ

ดังเช่น กรณีของคณะกรรมการผลักดันยุทธศาสตร์เกษตรอินทรีย์ จังหวัดเชียงใหม่ (ภาคประชาชน) ประกอบด้วย กลุ่ม องค์กร และเครือข่ายเกษตรกร องค์กรด้านตลาด องค์กรมาตรฐานเกษตรอินทรีย์ องค์กรพัฒนาเอกชนด้านเกษตรอินทรีย์ จำนวน 19 องค์กร ได้รวมตัวกันเพื่อเข้าประชุมร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และเรียกร้องให้จังหวัดรับข้อเสนอยุทธศาสตร์เกษตรอินทรีย์ จังหวัดเชียงใหม่ ให้มีการพัฒนาเกษตรอินทรีย์ให้เป็นประเด็นยุทธศาสตร์หลัก ภายใต้ยุทธศาสตร์ด้านเศรษฐกิจของจังหวัดเชียงใหม่ และให้มีจัดตั้งคณะกรรมการยุทธศาสตร์เกษตรอินทรีย์จังหวัดเชียงใหม่ เพื่อให้บทบาทหน้าที่ในการสนับสนุนการพัฒนาโครงการเกษตรอินทรีย์ของจังหวัดเชียงใหม่ พิจารณากลับกรอง อนุมัติโครงการและงบประมาณด้านเกษตรอินทรีย์ ติดตามและประเมินผลโครงการและงบประมาณด้านเกษตรอินทรีย์ อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาแผนการพัฒนาของจังหวัดไม่ว่าจะเป็นแผนยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด แผนตามหน่วยงาน ฯลฯ พบว่าไม่มีแผนยุทธศาสตร์ หรือแผนงานด้านเกษตรอินทรีย์ที่ชัดเจน นอกจากนี้กระบวนการพัฒนาแผนและโครงการต่าง ๆ ด้านเศรษฐกิจ และด้านการเกษตรของจังหวัดเชียงใหม่ ยังขาดการมีส่วนร่วมของเกษตรกร และองค์กรภาคประชาชน แต่โดยส่วนใหญ่ภาคราชการจะคิดเอง ทำเอง ตัดสินใจในแผนการใช้งบประมาณเอง ทำให้การใช้งบประมาณไม่ตรงกับกลุ่มเป้าหมายที่แท้จริง จึงไม่เห็นผลกระทบที่ชัดเจน

นายบุญหลง ทิพย์มูล เกษตรกรอินทรีย์ บ้านหัวฝาย ตำบลศรีดงเย็น อำเภอไชยปราการ (เครือข่ายเกษตรอินทรีย์จังหวัดเชียงใหม่, 2551) กล่าวว่า

...เกษตรอินทรีย์ทุกคนต่างบอกว่าดี แต่กลับไม่ได้รับการส่งเสริมนั้นมีสาเหตุหลัก 2 ประการ อย่างแรกคือระบบเกษตรอินทรีย์ทำให้เกษตรกรพึ่งตนเองได้ นำไปสู่การพัฒนาชีวิตและครอบครัวให้ดีขึ้น ซึ่งขัดกับวัฒนธรรมที่ฝังรากลึกในระบบราชการที่วางตัวเป็นผู้ให้ ชาวบ้านเป็นรับฝ้ายเดียวหรือกำหนด ขึ้นไว้สั่ง ที่สำคัญเมื่อชาวบ้านลุกขึ้นมาได้งบประมาณต่างๆ ก็จะลงไปที่ยังเกษตรกรโดยตรง อย่างที่สอง ระบบ

ของการเกษตรแบบอินทรีย์ที่เน้นการทำแบบครบวงจร ตั้งแต่ปลูกพืชผัก ไม้ผล ปศุสัตว์ ปุ๋ยหมัก ปุ๋ยชีวภาพ นั้นไปกระทบ หรือขัดกับ ผลประโยชน์ของบริษัทจำหน่ายปุ๋ย ยาฆ่าแมลง และสารเคมีการเกษตร ต่างๆ ซึ่งคนที่ขึ้นไปบริหารประเทศล้วนมีส่วนเกี่ยวข้องกับบริษัทเหล่านี้ ทั้งสิ้น ด้วยเหตุนี้ ไม่ว่ารัฐบาลจะมีนโยบายส่งเสริมเกษตรอินทรีย์ มี ยุทธศาสตร์ หรือจะถูกกำหนดเป็นวาระแห่งชาติ ที่ผ่านมามีทั้งหมดนั้น เป็นแค่คำสวยหรูที่ปฏิบัติไม่ได้จริง ตรงกันข้ามกับในกลุ่มเกษตรกรที่ เริ่มปฏิบัติกันเองในระดับครัวเรือน เมื่อสำเร็จก็นำแนวคิดไปขยายผล จนเกิดการรวมกลุ่มเป็นองค์กร เป็นเครือข่ายขึ้นมาในที่สุด การยื่น ข้อเสนอในวันนี้จึงเป็นการแสดงความพร้อม และเรียกร้องให้หน่วยงาน ระดับจังหวัดเปิดให้เกษตรกรได้มีส่วนร่วมในการวางแผน และกำหนด ยุทธศาสตร์เกษตรอินทรีย์ให้เป็นจริงในทางปฏิบัติ...

จากประเด็นดังกล่าว เกษตรกรถือได้ว่าเป็นกลไกการขับเคลื่อนนโยบาย เพราะเหตุที่ ตัวเกษตรกรเองเป็นผู้ที่สัมผัสจากความเป็นจริงของระบบการผลิต ระบบการตลาด นั่นเอง ดังนั้น จึงควรพัฒนาเกษตรกรโดยผ่านทางต้นแบบ หรือจุดการเรียนรู้ เช่น ศูนย์ปราชญ์ชุมชน แนวคิดการ พัฒนาดังกล่าวผู้เชี่ยวชาญด้านเกษตรอินทรีย์ให้มุมมองของรัฐที่มีต่อศูนย์การเรียนรู้ฯ ไว้ว่า ภาครัฐ อาจมองต่างจากเกษตรกร โดยมีความรู้สึกว่าคุณศูนย์ปราชญ์ชาวบ้าน มีความคิดที่ไม่เหมือนกับภาคร าชการ โดยอาจมองว่า อดคืด อดเก่ง ไม่จ้อภาครัฐ ฯลฯ (ชนวน รัตนะวราหะ, 2551)

แต่อย่างไรก็ตาม ทิศทางการพัฒนาเกษตรอินทรีย์ต้องพัฒนาเชิงนโยบายและเชิง สถาบันควบคู่กันไป (พฤษ์ ยิบมันตะสิริ, 2551)

ทั้งนี้ กลไกการขับเคลื่อนของนโยบายเกษตรอินทรีย์อยู่ที่ตัวเกษตรกรผู้ผลิต คนที่ผูก ชีวิต ปากท้องและครอบครัวไว้กับการผลิตสินค้าดังกล่าว ราชการหรือองค์กรภาครัฐเป็นกลไกการ สนับสนุนให้วงจรทั้งหมดเคลื่อนได้อย่างเหมาะสมเท่านั้น (ผัน บารมี, 2551)

กลไกที่สองคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือได้ว่าเป็นกลไกของรัฐในระดับพื้นที่ ที่มีบทบาทเชื่อมรัฐกับประชาชนเข้าหากัน มีบทบาทและมีผลต่อ การพัฒนาเกษตรอินทรีย์ในพื้นที่ และจากประสบการณ์ของผู้เชี่ยวชาญที่มีต่อบทบาทของกลไกนี้ สำหรับการขับเคลื่อนนโยบายเกษตรอินทรีย์ ดังความเห็นคือ จากประสบการณ์ที่พบในพื้นที่ใดที่ มีการผลิตเกษตรอินทรีย์ดี มีมาตรฐานแล้ว ส่วนใหญ่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีส่วนร่วม

อย่างมาก หรือความสำเร็จของการผลิตเกษตรอินทรีย์แปรผันตามการมีส่วนร่วมของท้องถิ่นนั่นเอง (คนูวัติ เฟิงอัน, 2551)

กลไกที่สามคือ กลไกทางการเมือง ดังบทสัมภาษณ์ของ ชนวน รัตนวราหะ (2551) ที่กล่าวว่า

...ทางภาคการเมืองถือได้ว่าเป็นกลไกที่สำคัญ สามารถนำไปสู่ความสำเร็จของนโยบายเกษตรอินทรีย์ได้ ในความหมายของกลไกนี้ หมายถึง ถ้าระบบการเมืองของประเทศไม่ต้องใช้เงิน หรือทุนในจำนวนมากสำหรับการเลือกตั้งแล้ว จะทำให้พรรคการเมืองหรือกลุ่มการเมืองนั้น สามารถมีนโยบายของพรรคที่เป็นอิสระทางความคิด และจากธุรกิจของนายทุนพรรคการเมืองที่อาจเกี่ยวข้องกับทั้งทางตรงและทางอ้อมกับธุรกิจนำเข้า ผลิต หรือจำหน่ายสารเคมี ปุ๋ย ยากำจัดศัตรูพืช หรือธุรกิจเกี่ยวข้องกับพืชตัดต่อพันธุกรรม (GMOs) ของบริษัทข้ามชาติ และหากพรรคการเมืองนั้นๆ ได้บริหารประเทศ ก็สามารถนำนโยบายของพรรคในลักษณะที่เกี่ยวข้องกับเกษตรอินทรีย์ หรือนโยบายใกล้เคียงไปใช้เป็นแนวพัฒนาประเทศในลักษณะของนโยบายรัฐได้อย่างอิสระ อาจกล่าวได้ว่า เรื่องนี้ถือเป็นกลไกที่สำคัญในระดับประเทศที่จะชี้วัดความสำเร็จของนโยบายเกษตรอินทรีย์...

กลไกที่สี่ คือ กลไกของกฎหมาย ดังเช่นความเห็นของ ชมชวน บุญระหงษ์ (2551) ที่ระบุว่า

...กลไกสู่ความสำเร็จประการถัดมาคือ การนำเอามาตรฐาน กฎหมาย พระราชบัญญัติ ฯลฯ มาเป็นเครื่องมือการพัฒนาเกษตรอินทรีย์ เพราะเหตุที่ว่าในอนาคตต้องให้ความสำคัญในเรื่องของคุณภาพสินค้าเป็นลำดับแรกเพื่อนำมาพัฒนาเป็นมูลค่าได้ โดยกฎหมายหรือพระราชบัญญัติต่างๆ นั้น จะเข้ามามีบทบาทในการพัฒนาเกษตรอินทรีย์เพิ่มขึ้น ด้วยการผลิตการเกษตรอินทรีย์มีการขยายจำนวนพื้นที่เพิ่มมากขึ้นอย่างรวดเร็ว จึงต้องสร้างความเชื่อมั่นให้กับผู้บริโภค

โดยต้องมีหลักเกณฑ์ในการรับรองกระบวนการผลิตและผลผลิตเกษตรอินทรีย์ที่มีมาตรฐานเชื่อถือได้มาเป็นตัวรับรองของระบบการผลิตที่หลากหลายนั่นเอง...

และกลไกตัวสุดท้าย คือ กลไกการบริหารจัดการของภาคีในเครือข่ายนโยบาย ที่ วลท พิษณุพงศ์ศา (2551) ให้ความเห็นว่า

...กลไกสำคัญอีกประการหนึ่งคือ การมีเจ้าภาพในการพัฒนาเกษตรอินทรีย์ที่มีการบูรณาการเกษตรอินทรีย์ได้อย่างครบถ้วนในห่วงโซ่อาหาร และมีการทำงานในลักษณะของคณะกรรมการฯ จากทุกภาคส่วน ทั้งภาครัฐ เอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน เกษตรกร ฯลฯ โดยนโยบายของรัฐบาลในอนาคตจะต้องสร้างความเข้มแข็งให้แก่ 4 องค์ประกอบของห่วงโซ่อุปทานของเกษตรอินทรีย์ไทย คือ 1) การผลิตระดับไร่นาให้เป็นไปตามหลักการและมาตรฐานเกษตรอินทรีย์ 2) การแปรรูปผลผลิตตามมาตรฐานเกษตรอินทรีย์ 3) การพัฒนากลยุทธ์ทางการตลาดของสินค้าเกษตรอินทรีย์ และ 4) การสร้างความรู้ให้กับผู้บริโภค...

บทบาทของภาคีที่เกี่ยวข้องภายในเครือข่ายนโยบายของห่วงโซ่อาหาร

บทบาทของภาคีที่เกี่ยวข้องภายในเครือข่ายนโยบายของห่วงโซ่อาหารของเกษตรอินทรีย์ในส่วนนี้ นำเสนอบทบาทของภาคีใน 7 องค์ประกอบด้วยกัน คือ องค์กรภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรภาคธุรกิจ องค์กรภาควิชาการ เครือข่ายเกษตรกร และองค์กรผู้บริโภค ที่ควรมีการทำงานร่วมกันในลักษณะของเครือข่ายนโยบายเกษตรอินทรีย์ ที่เน้นความสำคัญของความสัมพันธ์ระหว่างองค์กร โดยมีรายละเอียด คือ

1. องค์กรภาครัฐ ทิศทางการพัฒนาเชิงนโยบายของเกษตรอินทรีย์ในบทบาทของภาครัฐนั้น ประเด็นสำคัญที่ได้จากผลการวิจัยพบว่า ภาครัฐต้องปรับเปลี่ยนบทบาทจาก ผู้สั่งการ มาเป็น ผู้ประสานงานการขับเคลื่อนนโยบาย ในงานที่เกี่ยวข้องกับเกษตรอินทรีย์ให้สอดคล้องกับการพัฒนาบทบาทขององค์กรไปเป็นลักษณะ เครือข่ายนโยบาย ตามที่กล่าวแล้วข้างต้น

ทั้งนี้ภาครัฐควรปรับบทบาทในนโยบายด้านเกษตรอินทรีย์ จากผู้วางแผนการปฏิบัติการตรวจรับรองแปลงและผลผลิต มาเป็นผู้ประสานงานกิจกรรม และส่งเสริมวิชาการด้านเกษตร

อินทรีย์แทน โดยปฏิบัติงานร่วมกับภาคีรอบข้างในลักษณะของเครือข่ายนโยบาย การบริหารจัดการของภาครัฐควรมุ่งเน้นการวัดผลสัมฤทธิ์มากกว่าวัดที่ผลลัพธ์เพียงอย่างเดียว เพื่อจะได้ทำให้ชุมชนเลิกคิดว่า นโยบายเกษตรอินทรีย์ไม่ใช่ของชุมชน แต่เป็นเพียงของรัฐเพียงฝ่ายเดียว คนข้างล่างไม่ได้คิดเลย (พฤกษ์ ยิบมันตะศิริ, 2551)

อย่างไรก็ตาม รัฐบาลต้องประกาศนโยบายด้านการเกษตรให้ชัดเจน โดยกำหนดนโยบายเกษตรอินทรีย์ให้สอดคล้องกับนโยบายหลักของประเทศ ไม่ควรกำหนดนโยบายที่ขัดแย้งกับนโยบายเกษตรอินทรีย์ เช่น นโยบายสนับสนุนพืชตัดต่อพันธุกรรม (GMOs) นโยบายการใช้สารเคมีการเกษตรเพื่อการเพิ่มผลผลิต มาตรการควบคุมการนำเข้า การโฆษณาเกี่ยวกับสารเคมี และสารตั้งต้นการผลิตสารกำจัดศัตรูพืช ฯลฯ อีกทั้งภาครัฐควรเข้าใจและตระหนักในนัยสำคัญของภาคเกษตรที่มีต่อสังคม ในบริบทที่กว้างขวางมากกว่าการพิจารณามูลค่าทางการเงินของผลผลิตที่ผ่านออกสู่ทางตลาด (market values) เพียงอย่างเดียว

ในประเด็นนี้ พัฒน์ อภัยมูล ได้ให้สัมภาษณ์ไว้ว่า เกษตรกรของประเทศไทยเหลือเท่าไรในปัจจุบันนี้ ที่เหลืออยู่นั้นทำไมถึงยังผลิตอาหารเลี้ยงคน 63 ล้านคนได้ คนในประเทศกินอาหารกันเท่าไร ส่งออกต่างประเทศเท่าไร รัฐคิดได้หรือไม่

นอกจากนั้น ทุกวันนี้รัฐมีแต่มองมูลค่าการส่งสินค้าออกต่างประเทศ แล้วมองว่าภาคเกษตรมิได้ทำรายได้ให้ประเทศมากนัก แต่ถ้ารัฐมาคิดเสียใหม่ว่า คนไทย 63 ล้านคนต้องซื้อข้าว ซื้อผัก ซื้อผลไม้ทุกอย่างจากต่างประเทศ จะต้องใช้เงินเท่าไร นั่นคือมูลค่าของภาคเกษตรที่ให้กับประเทศ (พัฒน์ อภัยมูล, 2551)

ภาครัฐควรพิจารณาให้เห็นชัดเจนว่า การเกษตรแบบยั่งยืนหรือเกษตรอินทรีย์เป็นภาคเศรษฐกิจการเกษตรที่สามารถจะประหยัดต้นทุน (cost-saving sector) ในรูปงบประมาณให้กับประเทศ จากการพัฒนาด้านทรัพยากรดิน น้ำ และป่าไม้ในชนบท และสร้างประโยชน์ด้านสิ่งแวดล้อมให้เข้มแข็งแก่ส่วนรวม ประโยชน์ทางสังคมเหล่านี้สมควรได้รับการพิจารณาอย่างจริงจัง รัฐควรเข้าใจในหลักการที่ว่าความหลากหลายของผลประโยชน์จากภาคการเกษตรแบบยั่งยืนจะนำไปสู่วิถีทางแห่งคุณภาพชีวิตที่ดีและชุมชนที่เข้มแข็งพึ่งพาตนเอง ไม่ใช่การสร้างผลผลิตเพื่อจำหน่ายในตลาด

ความเข้าใจในมิติที่ว่า การเกษตรเป็นแนวทางแห่งการพัฒนาชีวิต (agriculture as way of life development) จะนับว่ามีผลสำคัญอย่างยิ่งต่อบริบทของนโยบายการพัฒนาการเกษตร จะสามารถขยายผลการพัฒนาให้กว้างขวางออกเป็นรูปธรรมมากขึ้น

สิ่งสำคัญอีกประการหนึ่งคือ ความเข้าใจในการสร้างนโยบายสนับสนุนการพัฒนาการเกษตรแบบยั่งยืนนี้ คือ ภาครัฐต้องพิจารณาถึงศักยภาพและความเป็นไปได้ของกระบวนการในการช่วยเหลือซึ่งกันและกันของชุมชน ตลอดจนเครือข่ายที่สามารถขยายตัวให้กว้างขวางขึ้นว่าเป็นสิ่งที่กระทำได้จริงและมีประโยชน์

หน้าที่พื้นฐานของรัฐตามรัฐธรรมนูญ คือ การเข้าไปช่วยหนุนเสริมกระบวนการที่มีอยู่แล้วในกลุ่ม เครือข่ายเกษตรอินทรีย์ให้เกิดความเข้มแข็งมากขึ้น สามารถพึ่งพาตนเองได้โดยไม่คิดว่าเป็นการแข่งขัน ขัดขวาง หรือเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาของรัฐ เพราะสุดท้ายแล้วการที่รัฐมีชุมชนที่เข้มแข็งพึ่งพาตนเองได้อย่างพอเพียง ตลอดจนสามารถเป็นผลิตสินค้าส่วนเกินออกสู่สังคมได้ ย่อมนับว่าเป็นความสำเร็จของการพัฒนาการเกษตรของรัฐ เช่นเดียวกับเป็นการสร้างสังคมเศรษฐกิจแบบพอเพียงอย่างแท้จริง

ทั้งนี้ กระบวนการที่สำคัญคือ เพียงแต่รัฐเริ่มต้นจากการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์และวิธีการทำงานของระบบราชการเสียใหม่เท่านั้น โดยผลการวิจัยมีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการทำงานของภาครัฐดังต่อไปนี้ (ธันวา จิตต์สงวน และบัณฑิต สุตรสุคนธ์, 2546: 7-5 - 7-6)

1.1 นโยบายด้านการปรับกระบวนการทำงานของรัฐ การพัฒนาระบบการศึกษา กระบวนการศึกษา และวิธีการทำงานของเจ้าหน้าที่ภาครัฐอยู่ภายใต้ระบบวัฒนธรรมวิชาการตะวันตก ที่เน้นการศึกษาแบบแยกส่วนย่อย (reductionism) เน้นการสร้างความรู้เฉพาะด้าน โดยเชื่อว่าจะส่งผลต่อการเพิ่มผลิตภาพการผลิต และก่อให้เกิดการผลิตที่มีประสิทธิภาพสูงสุด วิธีการทำงานจึงแยกส่วนความรู้และความรับผิดชอบในแต่ละสาขาวิชา ผลที่เกิดขึ้นคือ ช่องว่างความรู้เฉพาะด้านและความสามารถประยุกต์ใช้ได้จริง ดังนั้น กระบวนการทำงานของภาครัฐต้องปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาเกษตรแบบยั่งยืน โดยจะต้องให้ความสำคัญกับกระบวนการเรียนรู้ กระบวนการกลุ่ม และกระบวนการทำงานเครือข่ายมากขึ้น พร้อมกันนั้น กระบวนการทำงานของภาครัฐต้องมีความยืดหยุ่นและใกล้ชิดกับเกษตรกรมากขึ้น โดยต้องมีความเชื่อแนวคิดด้านองค์รวม (holistic) ซึ่งเน้นการทำงานร่วมกันขององค์ประกอบที่หนุนเสริมซึ่งกันและกัน สนับสนุนการขับเคลื่อนหลายกิจกรรมที่สัมพันธ์กันทั้งเชิงโครงสร้างและบทบาทให้เกิดขึ้นเป็นกระบวนการ ซึ่งจะช่วยให้กลุ่มก้าวทันกับการเปลี่ยนแปลงจากสถานะความกดดันจากภายนอกได้อย่างรู้เท่าทัน (พฤกษ์ ยิบมันตะศิริ, 2549: 67)

1.2 นโยบายด้านการจัดสรรงบประมาณของรัฐ นโยบายการจัดสรรงบประมาณของรัฐ ควรสนับสนุนการลงทุนในโครงสร้างและกิจกรรมพื้นฐานของการเกษตรแบบยั่งยืน และผ่อนคลายภาระหนี้สินของเกษตรกร แต่อย่างไรก็ตามต้องพึงระวังเป็นอย่างยิ่งที่การสนับสนุน

งบประมาณจะต้องไม่เกินไปในลักษณะของการสร้างแรงจูงใจทางเศรษฐกิจ (economic incentives) เพราะจะไม่สามารถนำไปสู่ความยั่งยืนและความสามารถในการพึ่งพาตนเองได้จริง ดังนั้นการ จัดการงบประมาณจะต้องเน้นในการสนับสนุนกิจกรรมหรือ โครงการที่สอดคล้องกับกระบวนการ กลุ่ม

2. องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ทิศทางการพัฒนาเชิงนโยบายของเกษตรกรอินทรีย์กับ บทบาทขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ประเด็นสำคัญจากผลการวิจัยพบว่า องค์การปกครอง ส่วนท้องถิ่นควรเป็นผู้มีบทบาทหลัก ในฐานะการเชื่อมต่อและสนับสนุนงานด้านเกษตรกรอินทรีย์ใน 2 บทบาทด้วยกัน คือ บทบาทแรก การเป็นผู้สนับสนุนและเชื่อมต่อการพัฒนาเกษตรกรอินทรีย์กับ ภาคส่วนต่างๆ ในระบบสังคม และบทบาทที่สอง เป็นบทบาทที่สำคัญคือ การเป็นผู้ที่กำหนด นโยบายสาธารณะท้องถิ่นด้านการเกษตรให้กับพื้นที่

นโยบายสาธารณะท้องถิ่นด้านการเกษตร มีความสำคัญอย่างยิ่งกับชุมชนที่มีบริบท และสภาพแวดล้อมด้านการเกษตร เพื่อที่จะได้สร้างแนวทางการพัฒนาจากทางเลือกของนโยบาย (policy options) ที่ดีและเหมาะสมสำหรับท้องถิ่นนั้นๆ ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของคำว่า นโยบายสาธารณะท้องถิ่น อันหมายถึงทิศทาง แนวทาง แผนงาน โครงการและกิจกรรมที่ท้องถิ่น เลือกที่จะทำเพื่อพัฒนาท้องถิ่น หรือตอบสนองต่อปัญหาของท้องถิ่น ดังนั้นแต่ละท้องถิ่นจะมี นโยบายสาธารณะที่แตกต่างกันตามสภาพปัญหาและศักยภาพการพัฒนาของท้องถิ่น

ในปัจจุบัน มีการให้ความสำคัญกับการพัฒนานโยบายสาธารณะท้องถิ่นเพิ่มขึ้น เพราะด้วยเหตุที่ว่า การพัฒนาท้องถิ่นแบบรวมศูนย์ที่รัฐบาลนั้นอาจถึงทางตัน การพัฒนาท้องถิ่น โดยรัฐที่ผ่านมาส่งผลให้ท้องถิ่นมุ่งไปในทิศทางเดียวกัน เกิดปรากฏการณ์การละทิ้งภูมิปัญญา ท้องถิ่น ขาดความเป็นตัวตนและความหลากหลายในวิถีทางความคิด อีกทั้งปัญหาที่สำคัญคือ ประโยชน์จากการพัฒนานั้นกลับไม่ได้ตกอยู่ในมือคนท้องถิ่น รวมทั้งส่งผลให้คนท้องถิ่นขาดความ รักและความภูมิใจในความเป็นท้องถิ่น การย้ายถิ่นเพื่อหาหนทางชีวิตที่ดีกว่าในเมืองหลวงหรือ เมืองใหญ่เป็นปัญหาประการหนึ่งที่มาจากการพัฒนาท้องถิ่นโดยส่วนกลาง

เช่นเดียวกันกับการพัฒนาระบบเกษตรกรรมโดยรัฐที่ผ่านมา พบปรากฏการณ์ที่มีได้ แตกต่างกับปรากฏการณ์ดังกล่าวข้างต้น ความล้มเหลวที่เกิดจากโครงการส่งเสริมของรัฐ ปรากฏ เป็นข่าวสารอย่างต่อเนื่องในทุกยุคทุกสมัย ไม่ว่าจะเป็น โครงการวัวพลาสติก โครงการผักสวนครัวรั้ว กินได้ โครงการโคล้านตัว โครงการผลิตปุ๋ยอินทรีย์ โครงการผลิตกล้วยพารา โครงการจำหน่าย ข้าวเปลือก การทุจริตการแทรกแซงราคาสินค้าเกษตร ฯลฯ หรือแทบจะกล่าวได้ว่าเกษตรกรเป็น ผู้ถูกระงับจากกระบวนการส่งเสริมการเกษตรของรัฐทั้งห่วงโซ่อุปทาน โดยภาครัฐมีบทบาทเป็น

ผู้สั่งการ ให้เกษตรกรเป็นผู้ดำเนินการทุกอย่าง ขณะที่เกษตรกรต้องแบกรับผลกระทบที่เกิดขึ้นจากกลไกการส่งเสริมการเกษตร โดยลำพัง ทั้งๆ ที่ได้ดำเนินการตามกระบวนการของรัฐในทุกสิ่งทุกอย่างก็ตามที่

จากสภาพการณ์ดังกล่าว สังคมเริ่มมีความคาดหวังให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ดำเนินการพัฒนานโยบายสาธารณะของตนเอง ไม่ใช่รอการสั่งการจากส่วนกลางหรือทำตามอย่างกัน หากแต่ประเด็นสำคัญคือ ถึงแม้้องค์กรปกครองท้องถิ่นจะเป็นผู้ได้รับการกระจายอำนาจในการตัดสินใจในนโยบายสาธารณะของท้องถิ่น ก็ไม่ได้หมายความว่า้องค์กรปกครองท้องถิ่นจะผูกขาดอำนาจการกำหนดนโยบายสาธารณะแต่เพียงผู้เดียว โดยปราศจากการมีส่วนร่วมของภาคส่วนอื่นๆ ในท้องถิ่น มิฉะนั้นผลการพัฒนาจะไม่ต่างจากการพัฒนาแบบรวมศูนย์ของระบบราชการส่วนกลางดังเช่นในอดีต

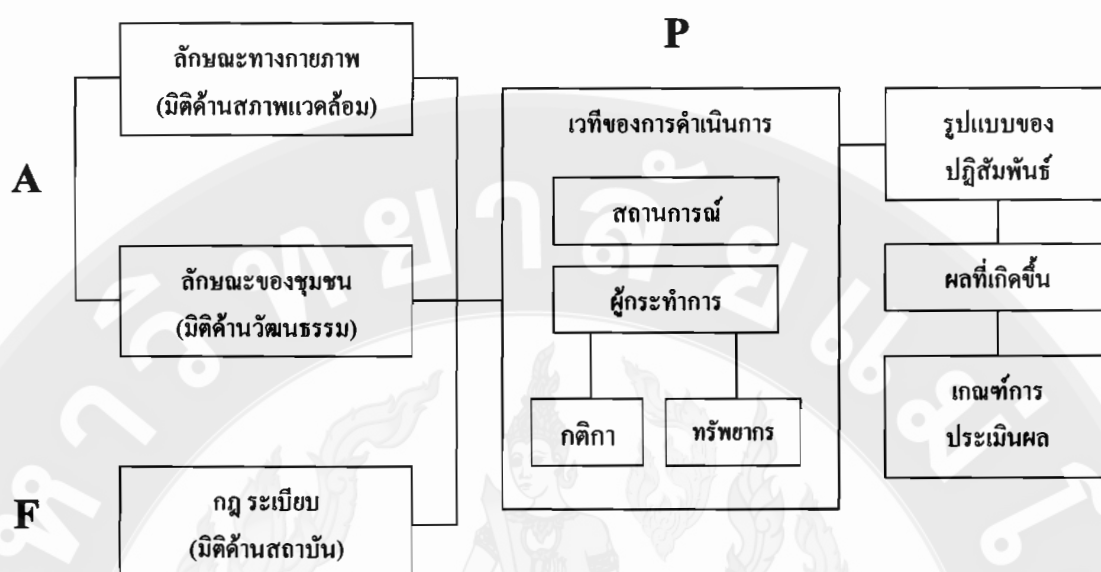
การกำหนดทิศทางการพัฒนาท้องถิ่น หรือการแก้ไขปัญหาเป็นเรื่องของทุกส่วนในท้องถิ่น คำว่า ท้องถิ่น มีความหมายกว้างขวางกว่า ้องค์กรปกครองท้องถิ่น เพราะท้องถิ่นนั้นประกอบด้วย ้องค์กรปกครองท้องถิ่น ้องค์กรสังคม ธุรกิจ กลุ่ม ชุมชน และประชาชน ดังนั้นจุดเน้นสำคัญของการพัฒนานโยบายสาธารณะของท้องถิ่นที่ดี คือ การที่้องค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นศูนย์กลางของการสร้างเครือข่ายนโยบาย และดึงทุกส่วนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างสมดุลเพื่อให้ นโยบายสาธารณะนั้นเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะของท้องถิ่นอย่างแท้จริง (ภูวดล ชันแข็ง, 2551)

ดังนั้น การพัฒนานโยบายสาธารณะท้องถิ่นจึงสามารถประยุกต์ใช้หลักการตามการกระจายอำนาจหน้าที่ ภารกิจ งบประมาณ ตามหลักการพื้นที่-หน้าที่-การมีส่วนร่วม (Area-Function-Participation:AFP) ซึ่งเป็นการเชื่อมโยงยุทธศาสตร์กับกรอบมิติสัมพันธ์ได้ ดังรายละเอียดในภาพ 28 กล่าวคือ

2.1 พื้นที่ (area) ไม่ได้หมายถึงแต่เพียงเขตปกครองเท่านั้น แต่ยังหมายถึงกลุ่มคนในพื้นที่ที่สัมพันธ์กัน ลักษณะพิเศษทางธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม

2.2 ภารกิจ (function) มีภารกิจทั้งที่ราชการส่วนกลางได้ทำมาแล้วแต่ควรลดบทบาทหรือเลิกทำเพื่อให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน ภาคประชาชนดำเนินการแทน ในขณะที่เดียวกันมีภารกิจบางอย่างที่ควรจัดรวมกันเป็นกลุ่มภารกิจ แทนที่จะกระจายกันทำอย่างซ้ำซ้อน

2.3 การมีส่วนร่วม (participation) ต้องมีความชัดเจนว่าประเด็นทางนโยบายสาธารณะแบบใดควรเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสีย มีส่วนร่วมตั้งแต่ขั้นตอนใด



ภาพ 28 หลักการพื้นที่-หน้าที่-การมีส่วนร่วม (Area-Function-Participation: AFP)
ที่มา: คณะบุคคลวิจัยการพัฒนานโยบายทางเลือก (2547: 124)

ในการพัฒนาสู่การทำงานแบบเครือข่ายนโยบาย องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นควรใช้การวิเคราะห์เครือข่ายมาช่วยในการระบุนโยบายที่เกี่ยวข้อง ภาติการทำงานทั้งในและนอกภาครัฐมาวิเคราะห์ร่วมกันนำไปสู่การปฏิบัติ การดำเนินการดังกล่าวเท่ากับเป็นการช่วยทบทวนด้วยว่าแนวทางการดำเนินงานและภารกิจที่กำหนดไว้เหมาะสมหรือไม่ พื้นที่ใดควรเป็นจุดเน้นในการดำเนินการ และถ้าพบว่ายังไม่มีเครือข่ายนโยบายที่เกี่ยวข้อง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องคิดว่าควรพัฒนาเครือข่ายนโยบายเพื่อหนุนเสริมการดำเนินงานดังกล่าวอย่างไร

การทำงานแบบเครือข่ายจะต้องมีจุดประสานงานและขับเคลื่อนการปฏิบัติงานหลายระดับ โดยแผนงานที่อาศัยการประสานงานจำนวนมาก หน่วยงานทั้งหลายควรต้องสร้างความเชื่อมโยงระหว่างโครงการของหน่วยงานต่างๆ ที่ดำเนินการภายใต้แนวทางเดียวกัน และความเชื่อมโยงระหว่างการดำเนินการภายใต้แนวทางต่างๆ โดยใช้ function เป็นฐาน ตลอดจนการดำเนินงานของหน่วยงานต่างๆ ภายใต้แนวทางต่างๆ ในพื้นที่เดียวกันโดยใช้ area เป็นฐาน ข้อควรคำนึงคือ การดำเนินงานของแผนงานที่ต้องอาศัยการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่างๆ ต้องอาศัยเครือข่ายนโยบายเป็นเส้นทางและสายใยในการเชื่อมโยงเพิ่มเติม จากการขับเคลื่อนและ

ประสานงานภายในระบบราชการปกติ ทั้งนี้แผนงานบางประเภทไม่ต้องการการประสานงานระหว่างหน่วยงานภาครัฐในส่วนกลาง แต่ต้องอาศัยความร่วมมือจากภาคเอกชนและประชาชน ในประเด็นนี้สอดคล้องกับแนวคิดของผู้เชี่ยวชาญที่กล่าวว่า สิ่งที่น่าสนใจคือ การใช้หลักการพื้นที่-หน้าที่-การมีส่วนร่วม (Area-Function-Participation: AFP) นั้นต้องเน้นให้ชัดเจน โดยเฉพาะตัว P-participation เพราะทุกวันนี้การทำงานเชิงพื้นที่และหน้าที่นั้นไปได้ระดับหนึ่งแล้ว เพียงแต่ขาดการมีส่วนร่วมนั่นเอง (เจริญวิทย์ เสน่หา, 2551)

ประกอบกับ กระบวนการของเกษตรกรรมยั่งยืน มีพลังมากที่จะต่อต้านอำนาจที่มาจากภายนอกเหล่านั้น โดยการรวมกลุ่มคนจากท้องถิ่นสร้างระบบท้องถิ่นพัฒนา ให้คนที่อยู่ในระบบนิเวศเดียวกันเรียนรู้ที่จะรักษาระบบของตนเองร่วมกัน แล้วต่อรองกับนิเวศทางการเมือง สร้างกระบวนการท้องถิ่นนิยม รักษาแบบที่ดี ทำให้ยั่งยืนเอาไว้ (ศรีศักดิ์ วัลลิโภดม, 2547: 96)

3. องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชนที่ปฏิบัติงานด้านการพัฒนาการเกษตรรูปแบบต่างๆ ของภาคเหนือ อาทิเช่น สถาบันชุมชนเกษตรกรรมยั่งยืน สหกรณ์กรีนเนท จำกัด / มูลนิธิสายใยแผ่นดิน สำนักงานมาตรฐานเกษตรอินทรีย์ (มกท.) เครือข่ายชุมชนอโศก มูลนิธิรักษาดินรักษาน้ำ ฯลฯ องค์กรพัฒนาเอกชนเหล่านี้มีบทบาทที่สำคัญในการสร้างและเชื่อมโยงเครือข่ายต่างๆ ให้เป็นผู้นำในการส่งเสริมเกษตรอินทรีย์ และมีบทบาทสำคัญในการทำงานร่วมกับภาคเกษตรกร โดยนำจุดเด่นในการปฏิบัติงานขององค์กรพัฒนาเอกชน เช่น ความรู้ ความเชี่ยวชาญในการฝึกอบรม การปฏิบัติงานเจาะลึกในพื้นที่ มาร่วมกันสร้างองค์ความรู้ด้านเกษตรอินทรีย์อย่างต่อเนื่อง

อย่างไรก็ตาม การพัฒนาองค์กรให้สามารถมีบทบาทในรูปของเครือข่ายนโยบายอย่างมีประสิทธิภาพนั้น นิธิ เอียวศรีวงศ์ (2543) ได้ให้ทัศนะไว้ว่า องค์กรพัฒนาเอกชนจะต้องมองการเคลื่อนไหวของสังคม และการจัดองค์กรของประชาชนเพื่อการจัดการแก้ปัญหาของตัวเอง ไม่ปล่อยให้มันเป็นหน้าที่ของรัฐ โดยสถานการณ์ปัจจุบันนั้นเอื้อให้องค์กรพัฒนาเอกชนขยายตัว และมีบทบาทเพิ่มขึ้นทั้งในระดับนโยบายและปฏิบัติการ

นอกจากนั้น องค์กรพัฒนาเอกชน ยังต้องเชื่อมโยงกลุ่มที่ทำงานณรงค์ ผลักดันระดับนโยบาย กับกลุ่มที่ทำงานในระดับพื้นที่เพื่อเชื่อมประสานข้อเด่นของแต่ละส่วน และหนุนเสริมซึ่งกันและกันให้มากขึ้น และจะต้องทำงานกับกลุ่มอื่นๆ ที่เกิดขึ้นมากมายในชุมชนและสังคม จะเป็นการกระตุ้นให้สังคมเกิดการเคลื่อนไหวในทุกระดับ โดยใช้ยุทธวิธีประสานคนในภาครัฐในเชิงตัวบุคคลก่อนในระยะแรก เพื่อให้มาทำงานร่วมกันให้มากขึ้น และจะต้องทำงานกับสื่อมวลชน

ประเภทต่างๆ เพื่อยึดพื้นที่ทางอุดมการณ์ของชนชั้นกลาง เพราะเหตุที่ว่าชนชั้นกลางรับความคิดผ่านสื่อ

โดยองค์กรพัฒนาเอกชนจะต้องสร้างสื่อในแนวราบ หมายถึง การสื่อสารระหว่างคนในกลุ่ม เครือข่ายต่างๆ ที่อยู่ในชุมชน ต้องมีการคิดค้นสื่อทางเลือกสำหรับประชาชน โดยเริ่มจากชุมชนให้เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างกันมากขึ้น และผลักดันให้เกิดสื่อทางเลือกสำหรับประชาชน รวมทั้งควรพัฒนาบทบาทและหน้าที่ขององค์กรพัฒนาเอกชน ดังนี้

3.1 งานพัฒนาและสร้างจิตสำนึก เป็นงานที่มุ่งให้ความรู้พื้นฐานหรือความชำนาญบางอย่างแก่กลุ่มเป้าหมาย เพื่อให้สามารถเกิดความตระหนักถึงที่มาที่ไปของสภาพปัญหา ซึ่งจะได้นำเอาใจตนเองและสามารถยกระดับการช่วยตัวเองผ่านกิจกรรมที่ทำ การเข้าใจสิทธิประโยชน์ในคุณค่าของมนุษย์ การเป็นพลเมืองของสังคม รวมทั้งการพัฒนาคุณธรรมและจิตใจของการรับใช้ตนเองและผู้อื่นอย่างมีคุณค่า องค์กรพัฒนาเอกชนได้พยายามสอดแทรกและผนวกสาระด้านนี้ผสมผสานไปในกิจกรรมหลาย ๆ ประเภทของการพัฒนา

3.2 งานส่งเสริมและพัฒนารวมกลุ่ม องค์กรพัฒนาเอกชนได้ให้ความสำคัญกับการรวมกลุ่มของประชาชนเพื่อทำกิจกรรมการพัฒนา เพราะเชื่อว่าการที่ประชาชนจะสามารถช่วยตัวเองได้ดีและต่อเนื่อง จะต้องอาศัยความเป็นกลุ่มรองรับ จึงมีการส่งเสริมและพัฒนารวมกลุ่มประเภทต่าง ๆ ขึ้น

3.3 งานศึกษา เผยแพร่ วรรณคดี องค์กรพัฒนาเอกชนเชื่อว่าการพัฒนาสังคมเป็นหน้าที่และความรับผิดชอบที่ทุกคนจำเป็นต้องเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาด้วย ดังนั้นจำเป็นต้องศึกษาให้รู้และเข้าใจถึงสภาพและสาเหตุของปัญหาทั้งในส่วนกว้างและระดับใกล้ชิดตัวประชาชน ผลการศึกษาดังกล่าว จะช่วยให้สามารถร่วมกันกำหนดงานกับกลุ่มเป้าหมายได้เหมาะสมยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ยังมุ่งให้ประชาชนในวงกว้างได้รับรู้ผลการศึกษา และงานนี้ทำเพื่อให้สาธารณชนเกิดการตระหนัก ขอมรับ เข้าใจ และมีส่วนช่วยแบ่งเบางานพัฒนาของสังคม ทั้งด้านป้องกันและแก้ไข การกิจด้านนี้องค์กรพัฒนาเอกชนกระทำล้ำหน้ากว่าภาคราชการ เพราะมีความยืดหยุ่นสูง ข้อจำกัดน้อยกว่า จึงมักจะก่อให้เกิดความขัดแย้ง โดยเฉพาะกับผู้ที่มีอิทธิพลหรือส่วนราชการได้

3.4 งานริเริ่มผลักดันและเสนอแนะทางเลือก องค์กรพัฒนาเอกชนมีความฉับไวในการตัดสินใจริเริ่มกิจกรรมแบบนำร่องทดลองขึ้นก่อน เมื่อได้ผลก็นำออกเผยแพร่เพื่อให้มีการขยายผลหรือปรับเปลี่ยนนโยบายด้านนั้น สืบเนื่องจากองค์กรพัฒนาเอกชนมีความมุ่งมั่นในการ

พัฒนาสูง ตลอดจนปลอดผลประโยชน์ทั้งด้านหน้าที่การงานและการเงิน จึงสามารถทำภารกิจการผลิต / รมรงค์ได้อย่างรวดเร็ว หนักแน่น แม้แต่ในเรื่องการเมืองภายในและภายนอก ระบบ ทั้งในสถานการณ์ทั่ว ๆ ไป และสถานการณ์เร่งด่วนฉุกเฉิน ภารกิจประเภทนี้นับวันจะมีมากขึ้นและดูเหมือนจะเป็นประเด็นสำคัญที่องค์กรพัฒนาเอกชนถูกมองว่าทำนอกบทบาท

4. องค์กรภาคธุรกิจ องค์กรภาคธุรกิจที่มีบทบาทในการผลิตสินค้าเกษตรอินทรีย์ในภาคเหนือ อาทิเช่น บริษัทไทยออร์แกนิกโปรดักส์ จำกัด บริษัทสวีฟท์ จำกัด บริษัทลานนาอุตสาหกรรม จำกัด ฯลฯ ต้องพัฒนาระบบตลาดโดยการสร้างช่องทางใหม่ๆ ในการจำหน่ายสินค้าเกษตรอินทรีย์ในทุกระดับ รมรงค์ประชาสัมพันธ์ให้เกิดความรู้และความเข้าใจในด้านสินค้าเกษตรอินทรีย์แก่ผู้บริโภคในทุกระดับเพื่อขยายฐานผู้บริโภคให้กว้างขึ้น ให้ความสำคัญกับการเก็บรวบรวมข้อมูลผลผลิตเกษตรอินทรีย์ ข้อมูลตลาดจำหน่ายผลผลิตเกษตรอินทรีย์ และฐานข้อมูลผู้บริโภคสินค้า เพื่อนำมาใช้ในการวางแผนการผลิต การตลาด และในการจัดการธุรกิจการค้าเกษตรอินทรีย์ ดังเช่นแนวคิดของอาจารย์พฤษชัย ยิมมันตะศิริ ที่ว่า เพราะเหตุที่ว่าสินค้าเกษตรอินทรีย์มีลักษณะเฉพาะ มีตลาดเฉพาะ (niche market) จะไม่สามารถแทรกอยู่ในตลาดปกติทั่วไปได้ ถ้าไม่มีการจัดตลาดให้ก็จะไม่มีตลาดให้จำหน่าย (พฤษชัย ยิมมันตะศิริ, 2551)

การดำเนินงานธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับเกษตรอินทรีย์ โดยเฉพาะเกษตรพันธะสัญญา (contract farming) ถือได้ว่าเป็นกลไกที่สำคัญในการดำเนินธุรกิจของบริษัท โดยเกษตรพันธะสัญญาได้กลายเป็นนโยบายของรัฐที่สนับสนุนให้ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทในการจัดการด้านการผลิตและการตลาดแบบบูรณาการ มีหลายฝ่ายที่ตั้งข้อสังเกตถึงความเหมาะสมในระบบเกษตรพันธะสัญญากับระบบการผลิตเกษตรอินทรีย์

อย่างไรก็ตาม การผลิตเกษตรอินทรีย์ที่ใช้รูปแบบเกษตรพันธะสัญญาควรต้องมีรูปแบบที่มีลักษณะเฉพาะและแตกต่างกับระบบการเกษตรรูปแบบอื่น เช่น ในประเด็นของระดับความสัมพันธ์องค์กรระหว่างเกษตรกรกับบริษัท องค์กรภาคธุรกิจที่ดำเนินการเกษตรพันธะสัญญา ด้านเกษตรอินทรีย์ควรให้ความสำคัญอิสระแก่เกษตรกรในการพัฒนาศักยภาพของตนเอง เพื่อพัฒนาแปลงผลิตหรือฟาร์มไปเป็นแหล่งการเรียนรู้ และประชาสัมพันธ์ความสำเร็จของเกษตรพันธะสัญญาด้านเกษตรอินทรีย์ เพื่อการขยายผลของระบบการผลิตเกษตรอินทรีย์เพื่อสังคมมากกว่าธุรกิจเกษตรอินทรีย์เพียงอย่างเดียว

นอกจากนั้น ในการทำเกษตรพันธะสัญญาพบว่า การจัดการในรูปแบบกลุ่มผู้ผลิตให้ผลบวกต่อการดำเนินงานของบริษัท (บุศรา ลิ้มนิรันดร์กุล และคณะ, 2549: 105) โดยเฉพาะกรณีการแลกเปลี่ยนข่าวสารการผลิต การตลาด และการลดต้นทุนความเสี่ยงด้านแรงงานในการผลิต

ดังนั้นองค์กรภาคธุรกิจจึงควรให้ความแตกต่างในผลลัพธ์กับเกษตรกรผู้ผลิตเกษตรอินทรีย์มากตามไปด้วย จากผลการวิจัยของพฤกษ์ ยิบมันตะศิริ (2549: 74) ระบุว่าความสัมพันธ์ระหว่างชุมชนเกษตรกรและภาคเอกชนในรูปแบบเกษตรพันธะสัญญา ยังไม่เข้าข่ายความเป็นภาคีพันธมิตร (partnership) อย่างแท้จริง โดยเฉพาะในประเด็นการจัดสรรผลประโยชน์ที่เป็นธรรม

ดังนั้น องค์กรภาคธุรกิจ จำเป็นต้องทบทวนรูปแบบเกษตรตามพันธะสัญญาด้านฐานของการพัฒนาสวัสดิการใหม่ให้กับชุมชนภาคเกษตร โดยการสร้างระบบธรรมาภิบาลกับระบบการผลิตเกษตรพันธะสัญญาของเกษตรอินทรีย์ในรูปแบบต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นลักษณะของการพัฒนาทุนทางสังคมและมนุษย์ หรือการเป็นหุ้นส่วนระหว่างองค์กรภาคธุรกิจและเกษตรกร เป็นต้น

อีกทั้งองค์กรภาคธุรกิจควรจัดระบบการประสานภาครัฐ ในด้านการสนับสนุนให้บริษัทขนาดย่อมในท้องถิ่นมีศักยภาพในการแข่งขันกับบริษัทขนาดใหญ่หรือบริษัทข้ามชาติ มากขึ้น (สุภา ไชเมือง, 2549: 3-6) รวมถึงส่งเสริมและบูรณาการทุกภาคส่วนในการสร้างช่องทางการตลาดสินค้าเกษตรอินทรีย์ในทุกระดับ ตั้งแต่ตลาดทางเลือกในชุมชนท้องถิ่น ตลาดในเมือง ตลาดส่งออก อาจจะจัดในรูปแบบของมหกรรมสินค้าเกษตรอินทรีย์ในตลาดภายในประเทศ และต่างประเทศ (road show)

ผู้ประกอบการด้านการโรงแรม ด้านการท่องเที่ยว สามารถส่งเสริมและสนับสนุนช่องทางธุรกิจจากกระแสดังกล่าวของผู้บริโภค โดยจัดที่พักและบริการท่องเที่ยวเชิงนิเวศให้แก่ผู้บริโภคโดยเฉพาะเพื่อการสร้างภาพลักษณ์การเป็นประเทศเกษตรอินทรีย์

5. องค์กรภาควิชาการ องค์กรภาควิชาการในพื้นที่ภาคเหนือที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเกษตรอินทรีย์ เช่น องค์กรมาตรฐานเกษตรอินทรีย์ภาคเหนือ สถาบันชุมชนเกษตรกรรมยั่งยืน ศูนย์วิจัยเพื่อเพิ่มผลผลิตทางการเกษตร คณะเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย ฝ่ายวิจัยเพื่อท้องถิ่น สถาบันบริการตรวจสอบคุณภาพและมาตรฐานผลิตภัณฑ์ มหาวิทยาลัยแม่โจ้ รวมถึงมหาวิทยาลัย สถาบันการศึกษาที่จัดการศึกษาด้านเกษตรศาสตร์ ควรจะบูรณาการแผนงานวิจัยและพัฒนาด้านเกษตรอินทรีย์ในประเด็นต่างๆ ทั้งในด้านความรู้สากล ภูมิปัญญาท้องถิ่น เทคโนโลยีการผลิต ตลอดจนการวิจัยด้านการตลาด และพฤติกรรมผู้บริโภคทั้งในประเทศและต่างประเทศ เพื่อนำข้อมูลทางวิชาการดังกล่าวมาจัดทำแผนการบริหารจัดการที่เกี่ยวข้องกับเกษตรอินทรีย์

นอกจากนั้น ผลการวิจัยได้รับการยืนยันความคิดเห็นจากผู้เชี่ยวชาญที่มีต่อการศึกษาในฐานะองค์กรทางวิชาการ ที่มีส่วนสำคัญในการพัฒนางานด้านเกษตรอินทรีย์ กล่าวคือในฐานะที่เป็นวาทกรรม เกษตรกรรมยั่งยืนต้องอาศัยการดำรงอยู่ของเกษตรกรรมแผนใหม่ในฐานะคู่

เปรียบเทียบหรือในฐานะของความเป็นอื่น เพื่อให้ตัวตนของเกษตรกรรมยั่งยืน โดดเด่น ชัดเจน และแตกต่าง จนมองเห็นสาระสำคัญได้ ถ้าไม่มีเกษตรกรรมแผนใหม่ก็จะมีไม่มีสิ่งที่เรียกว่า เกษตรกรรมยั่งยืน ตัวตนกับความเป็นอื่นเป็นคู่แฝดที่แยกกันไม่ออก เกษตรกรรมยั่งยืนนอกจากจะผลิตเอกลักษณ์เฉพาะขึ้นมาชุดหนึ่งแล้ว ยังมีภาคปฏิบัติการจริงทางสังคมมากมายที่ทำให้ตัวตนของเกษตรกรรมยั่งยืนดำรงอยู่ เช่น แปลงสาธิต อาหารเพื่อสุขภาพ งานเขียน ตำรา เอกสาร วิชาการ นิทรรศการ ฯลฯ แต่สิ่งหนึ่งที่ยังไม่มี แต่น่าจะต้องมีคือการเรียนการสอนเกี่ยวกับ เกษตรกรรมยั่งยืนอย่างเป็นทางการในมหาวิทยาลัย ในฐานะที่เป็นหลักสูตร และประสาทปริญญาบัตรในด้านนี้ ถ้ามีหลักสูตรการเรียนการสอนเกษตรกรรมยั่งยืนทั้งในปริญญาตรี ปริญญาโท ปริญญาเอก ก็จะทำให้เกษตรกรรมยั่งยืนมีฐานะเทียบเคียงได้กับเกษตรกรรมแผนใหม่ ในฐานะที่เป็นองค์ความรู้ชุดหนึ่งที่ได้รับการยอมรับ (ไชยรัตน์ เจริญสิน โอฟาร, 2547: 68-84)

ประกอบกับความเห็นของ สุริยา วิจิตรโชติ (2551) ในบทบาทขององค์กรภาคธุรกิจที่ให้ความเห็นเรื่องนี้ว่า

...การปรับโครงสร้างนโยบายการศึกษาด้านเกษตร สถาบันการศึกษา ด้านเกษตร ต้องดำเนินการปรับวิธีคิดของนักศึกษาใหม่ โดยสอดแทรก แนวคิดที่ให้ความสำคัญกับระบบการผลิตแบบเกษตรอินทรีย์มากกว่า การผลิตแบบเคมีในหลักสูตรปัจจุบัน การปรับเปลี่ยนวิธีคิดดังกล่าว อาจต้องเริ่มจากคณาจารย์ หลักสูตร และผู้บริหารต้องให้เป็นนโยบาย เร่งด่วน นอกจากนั้น การพัฒนาการเรียนรู้ การฝึกอบรมเกษตรกร ผู้นำ ท้องถิ่น ภายในสถาบันการศึกษาต้องมีให้บริษัทสารเคมี สารกำจัด ศัตรูพืช เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับการอบรม...

นอกจากนั้น การจัดทำฐานข้อมูลเครือข่ายผู้ผลิต ผู้ประกอบการ ผู้บริโภค ควร เริ่มต้นในระดับชุมชน ต่อเชื่อมกับระดับท้องถิ่น และขยายเพิ่มเป็นระดับจังหวัด ภูมิภาค และ ประเทศในที่สุด โดยต้องมีการปรับปรุงฐานข้อมูลดังกล่าวให้ทันสมัยอยู่ตลอดเวลา และมี ผู้รับผิดชอบที่ทำหน้าที่ประสานการรวบรวมข้อมูล ตลอดจนการเผยแพร่เพื่อนำไปใช้ประโยชน์ ในการพัฒนาเกษตรอินทรีย์ในลักษณะของการจัดการความรู้ เป็นไปตามที่ วลลภ พิชญพงษ์ศา (2549: 2-3) ระบุไว้อย่างชัดเจนว่า การจัดทำระบบฐานข้อมูลเกี่ยวกับเกษตรอินทรีย์ไทยเป็นจะช่วยหนุนเสริมให้การทำงานได้ดียิ่งขึ้น ฐานข้อมูลที่จัดทำขึ้นควรจะครอบคลุม 2 เรื่องหลัก คือ

5.1 ความรู้เกี่ยวกับการทำเกษตรอินทรีย์และชุดความรู้ซึ่งได้จากประสบการณ์การทำเกษตรอินทรีย์จากพื้นที่ต่างๆ ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อผู้ที่สนใจจะทำเกษตรอินทรีย์สามารถประยุกต์ใช้องค์ความรู้นั้นๆ กับโครงการของตนเอง และ

5.2 ฐานข้อมูลเกี่ยวกับผู้ผลิต ผู้ประกอบการ และผู้บริโภค เพื่อให้ทราบถึงสถานภาพของการทำเกษตรอินทรีย์ในประเทศไทยว่า ใครทำอะไรอยู่ที่ไหนและปริมาณเท่าไร และยังสามารถใช้ข้อมูลเหล่านี้ในการเชื่อมโยงผู้ผลิต ตลาด และผู้บริโภคได้ ซึ่งจะก่อให้เกิดการแลกเปลี่ยน ซื้อขาย และบริโภคผลิตภัณฑ์เกษตรอินทรีย์มากขึ้น

6. เครือข่ายเกษตรกร เกษตรกรรายย่อย กลุ่มเกษตรกร และเครือข่ายเกษตรกรควรร่วมกันในการสร้างและเชื่อมโยงเครือข่ายในลักษณะของความเป็นกลุ่ม สถาบันเกษตรกร เพื่อการมีส่วนร่วมและรับรู้ในแนวทางการขับเคลื่อนเกษตรอินทรีย์ รวมกลุ่มสร้างชุมชนและสังคมที่เข้มแข็งที่มีภูมิคุ้มกันต่อการเปลี่ยนแปลงจากภายนอก โดยนำเอาทุนทางสังคม ที่มีอยู่ในชุมชน เช่น สังฆะออมทรัพย์ ธนาคารชุมชน มาเป็นฐานการพัฒนา และควรมีความ ตั้งใจในการผลิตเกษตรอินทรีย์ตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง โดยมีจริยธรรม คุณธรรม และความซื่อสัตย์ เป็นพื้นฐานในด้านจิตใจ มีแนวทางการพัฒนาการเกษตรตามแนวทฤษฎีใหม่เป็นแนวทางปฏิบัติ

โดยเริ่มต้นจากการสร้างความมั่นคงด้วยการพึ่งพาตนเองในระดับครัวเรือน เชื่อมโยงเป็นเครือข่ายด้วยการสร้างชุมชนเข้มแข็ง มีการต่อยอดพัฒนาองค์ความรู้ภูมิปัญญาท้องถิ่นยกระดับคุณภาพของผลผลิตสินค้าเกษตรอินทรีย์ การพัฒนาต้องมีส่วนร่วมจากเครือข่ายภาคประชาชน มีการพัฒนาข้อเสนอจากภาคประชาชน มีตัวแทนในการประชุมระดับต่างๆ เพื่อทำข้อเสนอในระดับภาคและประเทศ

นอกจากนั้น การกำหนดนโยบายทั้งในระดับภูมิภาค ระดับประเทศ และระหว่างประเทศ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเกษตรอินทรีย์ เกษตรกรและชุมชนในภาคเกษตรกรรมควรมีส่วนร่วมในการให้ข้อคิดเห็นและตัดสินใจร่วม รัฐควรเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเพื่อให้เกษตรกรหรือผู้ที่เกี่ยวข้องและผู้ที่ได้รับผลกระทบจากนโยบายดังกล่าวได้ร่วมในการตัดสินใจด้วย รวมทั้งควรให้ความสำคัญกับการพัฒนานโยบายจากกลุ่ม องค์กรเกษตรกร เป็นการมีส่วนร่วมจากฐานสำคัญของประเทศ การเอื้ออำนาจให้เกษตรกรมีพื้นที่ของตนเองในนโยบาย จะทำให้การขับเคลื่อนการพัฒนาทางด้านเกษตรอินทรีย์ที่มีเป้าหมายเพื่อการพึ่งตนเองของเกษตรกรและชุมชน รวมทั้งสร้างความมั่นคงทางอาหารของประเทศเป็นจริงได้มากขึ้น ดังเช่น ในการผลักดันให้เกิดการทำเกษตรอินทรีย์อย่างแพร่หลาย องค์กรใดองค์กรหนึ่ง คนใดคนหนึ่งไม่สามารถทำได้ด้วยตนเองเพียงคนเดียว ฉะนั้นการรวมตัวเป็นกลุ่มหรือเครือข่ายจึงเป็นเรื่องสำคัญที่จะทำให้เกิดการรวมพลังกัน

ระหว่างผู้ที่เกี่ยวข้องกับเกษตรกรอินทรีย์ซึ่งอยู่ในองค์ประกอบของห่วงโซ่อุปทานกล่าวคือ เครือข่ายผู้ผลิตระดับไร่นา เครือข่ายผู้ประกอบการซึ่งประกอบด้วยผู้แปรรูปและผู้ค้าหรือผู้ทำตลาด และเครือข่ายผู้บริโภค ซึ่งเครือข่ายเหล่านี้สามารถทำให้เกษตรกรอินทรีย์ในประเทศไทยเติบโตมากยิ่งขึ้นโดยทำกิจกรรมต่างๆ ร่วมกัน เช่นกิจกรรมสนับสนุนการผลิต กิจกรรมทางการตลาด แลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร แลกเปลี่ยนสินค้า นำไปสู่ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย (วัลลภ พิชญพงศ์ศา, 2549: 2)

ประกอบกับ เกษตรกรต้องรวมพลังกัน มีการศึกษาค้นคว้าวิจัย เชื่อมโยงฐานข้อมูลและต่อรองกับรัฐบาลในเชิงนโยบาย เหมือนกับที่หอการค้า นักธุรกิจอุตสาหกรรม มีสหภาพต่อไปเกษตรกรต้องเข้มแข็งและมีพลังต่อรอง พลังของเกษตรกรคือ ปัญญาไร้พรมแดน จะต้องใช้สิทธิความเป็นพลเมืองไทยตามรัฐธรรมนูญ คือ การมีส่วนร่วมรับรู้ข้อมูลข่าวสาร นโยบาย งบประมาณทั้งของรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการตรวจสอบถ่วงดุลเพื่อทำให้การเมืองภาคประชาชนเข้มแข็ง (เดือนใจ ดีเทศน์, 2547: 61)

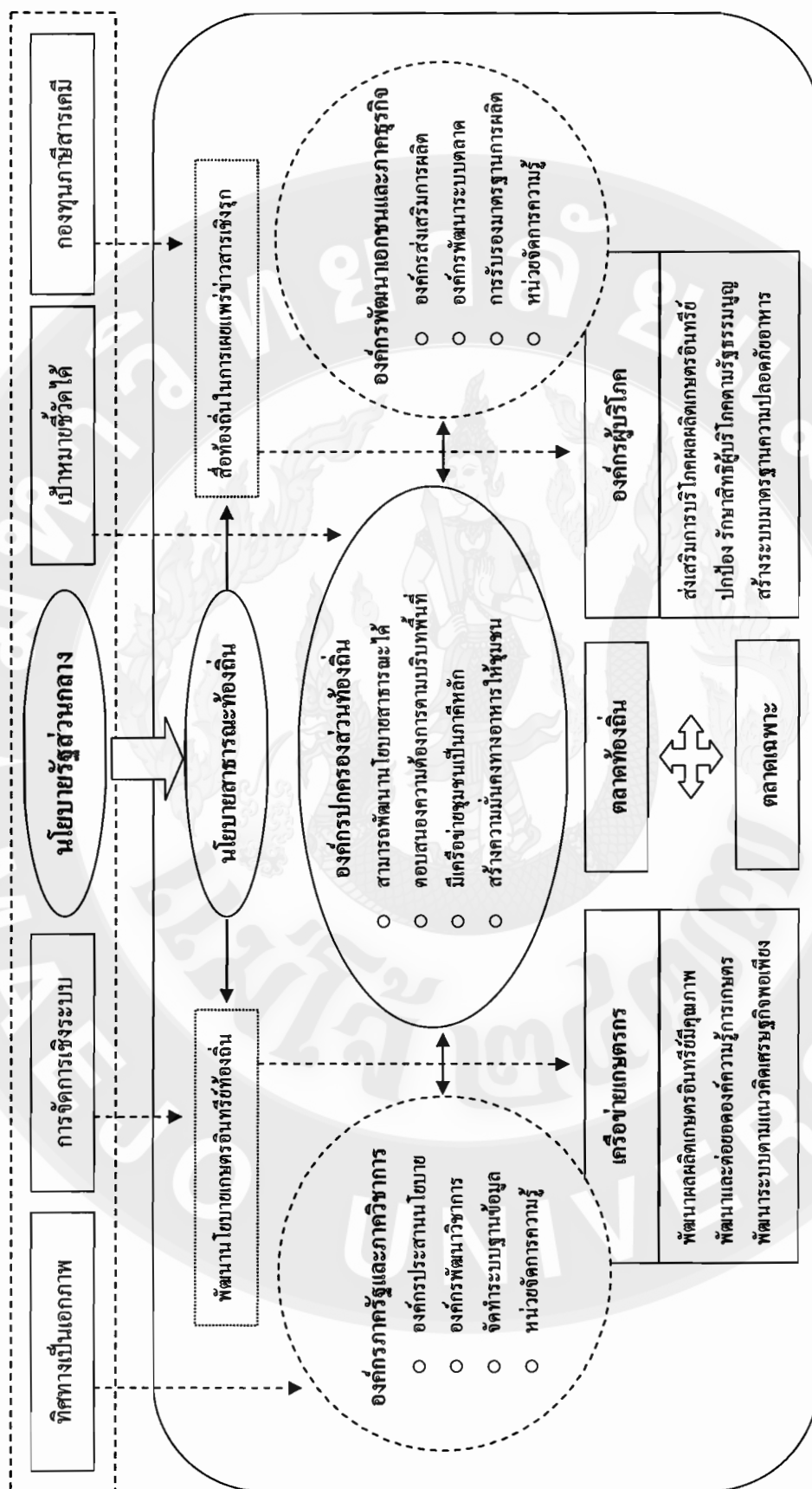
7. องค์กรผู้บริโภค ผู้บริโภคควรมีส่วนร่วมในการสนับสนุนและส่งเสริมการบริโภคสินค้าเกษตรอินทรีย์ ให้ความสนใจและใส่ใจในปัญหาด้านสุขภาพและสิ่งแวดล้อม โดยร่วมมือกันเป็นภาคีหรือองค์กรในการรณรงค์ และเป็นเครือข่ายในการขับเคลื่อนเกษตรกรอินทรีย์ โดยผู้บริโภคควรให้ความสนใจ และรับรู้ข้อมูลข่าวสารด้วยการติดตามสถานการณ์ความเคลื่อนไหวของเกษตรกรอินทรีย์ผ่านสื่อชนิดต่างๆ เพื่อเพิ่มความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับเกษตรกรอินทรีย์ ในการขยายผลการบริโภคสินค้าเกษตรอินทรีย์ในด้านการตลาด และมีการให้ข้อคิดเห็นในการพัฒนาเกษตรกรอินทรีย์ให้ขยายตัว สามารถพัฒนายกระดับได้ตรงตามความต้องการของผู้บริโภคได้มากขึ้นทั้งในด้านปริมาณ คุณภาพ และชนิดของสินค้าเกษตรอินทรีย์ ทั้งนี้องค์กรผู้บริโภคควรสร้างแนวร่วมด้านการตลาดของผู้บริโภค โดยการสร้างกลุ่มผู้สนับสนุนการบริโภคสินค้าเกษตรอินทรีย์ (consumer advocate) และเป็นแนวร่วม (alliance) กับกลุ่มผู้บริโภค ที่มีทัศนคติหรือเป้าหมายร่วมกับเป้าหมายของเกษตรกรอินทรีย์ เช่น เรื่องสุขภาพ สิ่งแวดล้อม การพึ่งพาตนเอง และสังคมที่เข้มแข็ง

นอกจากนั้น ควรส่งเสริมกลไกทางสังคมและการมีส่วนร่วมของผู้บริโภคในการกำหนดและร่วมพัฒนามาตรการอาหารปลอดภัย ทั้งนี้อาจกำหนดเกณฑ์มาตรฐานอาหารปลอดภัยหรือมาตรฐานเกษตรกรอินทรีย์ร่วมกัน (สุภา ไขเมือง, 2549: 5-6) ซึ่งสามารถดำเนินการได้ในระดับชุมชนและท้องถิ่นหรือระดับจังหวัด โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามาสนับสนุนและสร้างกลไกความร่วมมือของหลายภาคส่วนในการตรวจสอบ รวมทั้งการดำเนินกิจกรรมเผยแพร่ รณรงค์ ข้อมูลต่อสาธารณะ เพื่อให้เกิดการรับรู้ข้อมูล ข่าวสาร และสร้างสำนึกในเรื่องของระบบคุณค่าของ

อาหาร และตระหนักในสิทธิของผู้บริโภค รวมทั้งเชื่อมโยงเพื่อให้เกิดการเกื้อหนุนกันระหว่าง ผู้บริโภคและเกษตรกรผู้ผลิต

ในประเด็นของการสร้างภาพลักษณ์ของประเทศไทยให้เป็นประเทศเกษตรกรรม อินทรีย์นั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องมีการขับเคลื่อนภาคประชาชน การดำเนินงานกระทำโดยการ เชื่อมโยงเครือข่ายการผลิตสินค้าเกษตรอินทรีย์จากระดับชุมชน ท้องถิ่น ภูมิภาค และประเทศ โดย ร่วมกันยกระดับผลผลิตเกษตรอินทรีย์ให้มีความหลากหลาย และแพร่ขยายในชุมชน โดยทุก ครัวเรือนมีโอกาสได้บริโภคผลผลิตเกษตรอินทรีย์ มีการณรงค์ ส่งเสริม สร้างกระแสความ ต้องการบริโภคสินค้าเกษตรอินทรีย์ในทุกระดับ ในราคาที่เหมาะสมและเป็นธรรมต่อผู้บริโภค สร้างความเชื่อมั่นในภาพลักษณ์และคุณภาพของผลผลิต

โดยสรุป บทบาทของภาคีที่เกี่ยวข้องภายในเครือข่ายนโยบายของห่วงโซ่อาหารของ เกษตรอินทรีย์ที่ได้นำเสนอบทบาทของภาคีทั้ง 7 องค์ประกอบด้วยกัน คือ องค์การภาครัฐ องค์การ ปกครองส่วนท้องถิ่น องค์การพัฒนาเอกชน องค์การภาคธุรกิจ องค์การภาควิชาการ เครือข่าย เกษตรกร และองค์กรผู้บริโภคนั้น สามารถเขียนเป็นภาพความสัมพันธ์ในลักษณะเครือข่าย นโยบายที่มีปฏิสัมพันธ์การทำงานตามบทบาทหน้าที่ โดยมีท้องถิ่นเป็นศูนย์กลางการขับเคลื่อน นโยบายเกษตรอินทรีย์ผ่านทางนโยบายสาธารณะท้องถิ่น รายละเอียดดังภาพ 29



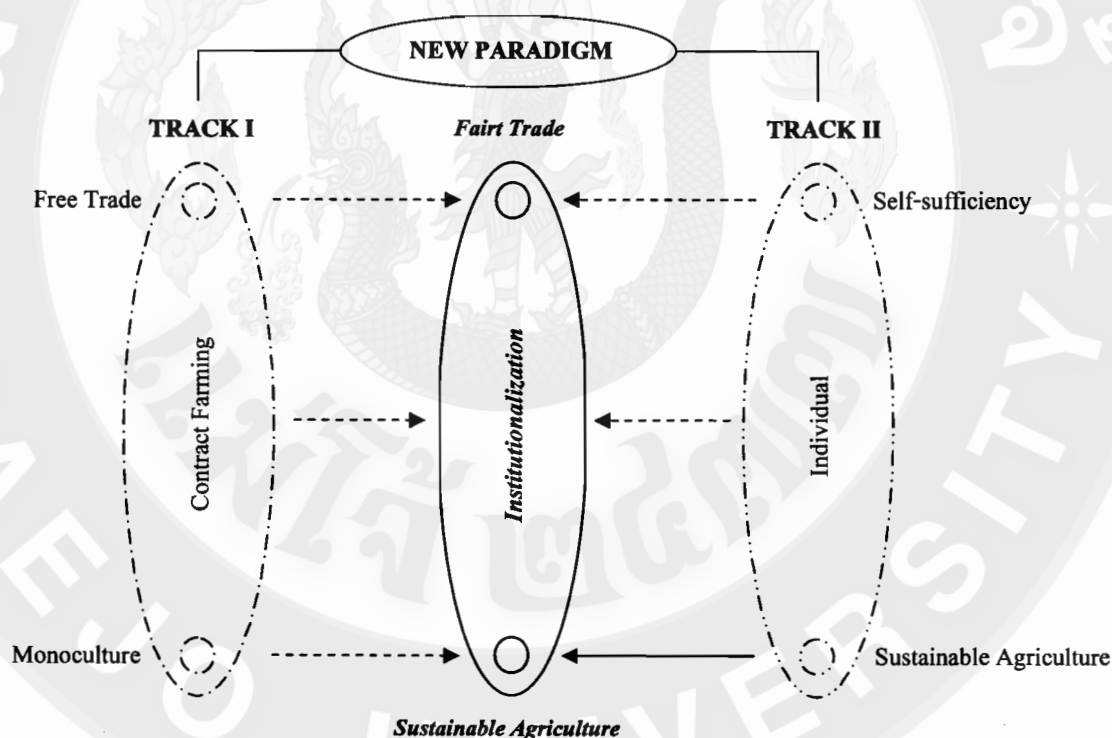
ภาพ 29 แสดงบทบาทของภาคที่เกี่ยวข้องภายในเครือข่ายนโยบายเกษตรอินทรีย์ของท้องถิ่น

ส่วนสรุป

จากผลการวิจัยในส่วนนี้สรุปได้ว่า ทิศทางการพัฒนาเกษตรอินทรีย์เพื่อให้เป็นทางเลือกของนโยบายสาธารณะของท้องถิ่น ควรใช้รูปแบบเครือข่ายนโยบายที่ให้ความสำคัญกับความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรเป็นหลัก โดยมีภาคีร่วมขับเคลื่อนอย่างเป็นระบบ เช่น องค์กรภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรภาคธุรกิจ องค์กรภาควิชาการ เครือข่ายเกษตรกร และองค์กรผู้บริโภค โดยแต่ละภาคส่วนทำงานตามบทบาทที่ประสานงานกันอย่างเป็นระบบ ไม่ว่าจะเป็นองค์กรภาครัฐที่ต้องปรับกระบวนการพัฒนาในการเป็นผู้ประสานนโยบายเกษตรอินทรีย์ โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนและพัฒนานโยบายสาธารณะด้านเกษตรอินทรีย์ ผ่านการประยุกต์ใช้หลักการพื้นที่ หน้าที่ และการมีส่วนร่วม (AFP) เป็นเครื่องมือของการพัฒนา ทั้งนี้การดำเนินงานจะได้รับการหนุนเสริมองค์ความรู้ทางวิชาการจากองค์กรภาควิชาการ และจัดทำระบบฐานข้อมูลเพื่อสนับสนุนการตัดสินใจ กระบวนการพัฒนาร่วมกับองค์กรพัฒนาเอกชนและภาคธุรกิจ ที่จัดทำระบบตลาดท้องถิ่นและตลาดเฉพาะสำหรับสินค้าเกษตรอินทรีย์ โดยองค์กรผู้บริโภคมีส่วนร่วมในการดูแลสิทธิและความปลอดภัยของอาหารของท้องถิ่น ทั้งนี้เกษตรกรและเครือข่ายจะต้องพัฒนาผลผลิตที่มีคุณภาพ และต่อยอดองค์ความรู้ในการพัฒนาเกษตรอินทรีย์ตามแนวคิดเศรษฐกิจพอเพียงเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน

ส่วนที่ 3 รูปแบบการบริหารจัดการเกษตรอินทรีย์ที่เหมาะสม

ผลการวิจัยรูปแบบการบริหารจัดการเกษตรอินทรีย์ที่เหมาะสม เป็นการสังเคราะห์ข้อมูลแนวทางการพัฒนา จากการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญด้านเกษตรอินทรีย์ และนำเสนอข้อค้นพบใหม่ของการศึกษาในลักษณะรูปแบบการบริหารจัดการเกษตรอินทรีย์ เพื่อนำไปประยุกต์ใช้เป็นแนวทางสำหรับการพัฒนา ผลการวิจัยพบว่า แนวทางการผลิตเกษตรอินทรีย์ที่เหมาะสมสำหรับการตอบโจทยวิจัยเชิงมหภาคที่ต้องการให้สอดคล้องกับอุดมการณ์สังคมอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกัน (green and happiness society) โดยยึดคนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา ต้องมีการผลิตเกษตรอินทรีย์ภายใต้กระบวนการทัศน์ใหม่ ที่บูรณาการคุณลักษณะของการผลิตรูปแบบเดิม ซึ่งมีลักษณะการผลิตแบบคู่ขนาน (dual track) โดยประยุกต์แนวคิดและเป้าประสงค์ทั้งสองรูปแบบร่วมกัน (ภาพ 30) กล่าวคือ



ภาพ 30 กระบวนทัศน์ของระบบการผลิตเกษตรอินทรีย์รูปแบบใหม่

กระบวนการทัศน์ของระบบการผลิตเกษตรอินทรีย์รูปแบบใหม่

กระบวนการทัศน์ (paradigm) ของระบบการผลิตการเกษตรอินทรีย์รูปแบบใหม่ มีลักษณะบูรณาการแนวคิดรูปแบบเดิมร่วมกันอย่างเป็นระบบ โดยกระบวนการทัศน์ของระบบการผลิตเกษตรอินทรีย์ ประกอบด้วยหลักการที่สำคัญ 3 ประการ คือ 1) ใช้การเกษตรแบบยั่งยืน (sustainable agriculture) เป็นฐานคิด (concept) ของระบบการผลิต 2) ใช้ความเป็นสถาบัน (institutionalization) เป็นวิธีการ (means) ในการบริหารจัดการระบบ และ 3) มีการค้าที่เป็นธรรม (fair trade business) เป็นจุดมุ่งหมาย (ends) ที่สำคัญของระบบการผลิตเกษตรอินทรีย์รูปแบบใหม่ ดังรายละเอียด กล่าวคือ

หลักการที่ 1 ใช้หลักเกษตรแบบยั่งยืน (sustainable agriculture)

ใช้หลักเกษตรแบบยั่งยืนเป็นฐานคิด (concept) ของระบบการผลิตเกษตรอินทรีย์ ด้วยเหตุที่ว่าเกษตรแบบยั่งยืนมีความหมายว่าเป็นระบบเกษตรที่มีความสัมพันธ์ และเกื้อกูลกับสภาพทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมของแต่ละภูมิภาค มีการผลิตที่หลากหลายเพื่อลดความเสี่ยงและการพึ่งพาปัจจัยภายนอก อันจะนำไปสู่การพึ่งพาตนเองในที่สุด ดังพระราชดำรัสพระราชดำรัสสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี ในการเปิดประชุมสมัชชาเกษตรกรรมทางเลือก ครั้งที่ 3 มหกรรมเกษตรยั่งยืน ฟันฟูวิถีไท เพื่ออธิปไตยของชาติ ระหว่างวันที่ 18-21 พฤศจิกายน พ.ศ. 2547 ณ สำนักพิพิธภัณฑสถานและวัฒนธรรมการเกษตร มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ กล่าวคือ

...การส่งเสริมการเกษตรแบบยั่งยืน จะช่วยเสริมสร้างให้เกษตรกรและชุมชนท้องถิ่นมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น เพราะเกษตรกรสามารถผลิตอาหารที่มีคุณภาพ และพอเพียงตามความจำเป็น มีรายได้พอเลี้ยงครอบครัว ระบบเกษตรแบบยั่งยืน ปลุกฝังสำนึกให้ชุมชนเห็นความสำคัญของการร่วมกันช่วยฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ รู้จักวิธีการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ถูกต้อง ทำให้ชุมชนท้องถิ่นมีจิตสำนึกที่ดี มีความเจริญ เป็นชุมชนที่มีรากฐานมั่นคงเข้มแข็ง ยังผลให้ชาติมีความมั่นคงสถาพร ทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคม...

นอกจากนั้น การกำหนดให้เกษตรอินทรีย์รูปแบบใหม่ใช้หลักการของเกษตรแบบยั่งยืนนั้น เพราะเหตุที่ว่าแนวคิดของนโยบายเกษตรอินทรีย์ในปัจจุบันมิได้มุ่งเน้นหลักการในการแก้ปัญหาพื้นฐานคือ การพึ่งพาตนเอง ทำให้การส่งเสริมส่วนใหญ่จึงนำไปสู่การเปลี่ยนแปลง

รูปแบบการผลิตมากกว่าการสร้างความสามารถในการพึ่งตนเองของเกษตรกรรายย่อย (สุภาโยเมือง, 2549: 2) ดังนั้น หลักการนี้จึงได้ถูกนำมาใช้เป็นฐานคิดสำหรับการผลิตเกษตรอินทรีย์ในรูปแบบใหม่

ระบบการผลิตเกษตรอินทรีย์รูปแบบนี้ ต้องยึดโยงกับหลักการที่มีการผลิตที่หลากหลาย (diversity) กล่าวคือ จะต้องประกอบไปด้วยกิจกรรมที่หลากหลาย เพื่อเป็นการลดความเสี่ยงหากมีผลผลิตใด ๆ เสียหาย ทั้งยังเป็นการรักษาความสมดุลของระบบนิเวศและความอุดมสมบูรณ์ทางชีวภาพ สามารถก่อให้เกิดประโยชน์ทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อเกษตรกร

ประการถัดมาคือ การเกื้อกูลกันและกัน (complementary) หมายถึง ระบบเกษตรแบบยั่งยืนที่มีกิจกรรมการผลิตพืชที่เกื้อกูลเป็นประโยชน์ซึ่งกันและกันไม่ขัดแย้งกัน ทำให้เกิดการประหยัดในต้นทุนการผลิตโดยรวม ลดการพึ่งพิงปัจจัยภายนอกไร่นา รวมทั้งมีการเกื้อกูลซึ่งกันและกันระหว่างผู้ผลิต เกิดเป็นกลุ่ม เครือข่ายเกษตรกรช่วยเหลือซึ่งกันและกัน

และหลักการประการสุดท้ายคือ เพื่อสร้างความมั่นคง (security) ให้กับตัวเองและสังคม ระบบเกษตรแบบยั่งยืนจะต้องเป็นระบบที่สามารถตอบสนองต่อความต้องการพื้นฐานด้านอาหารที่พอเพียงในการบริโภคของครัวเรือน ตลอดจนมีรายได้จากผลผลิตเหลือขายสู่ตลาดได้

นอกจากนั้น ความสำเร็จในการพัฒนาระบบและเทคนิคการผลิตเกษตรแบบยั่งยืนไม่ได้ขึ้นอยู่กับเครื่องมือและความดีเด่นของระบบหรือเทคนิคที่เรียกว่า ด้านอุปทานของการพัฒนา (supply side of development) แต่เพียงด้านเดียว แต่ยังขึ้นอยู่กับความต้องการและความสามารถในการเข้าถึง ตลอดจนการยอมรับของเกษตรกรต่อระบบหรือเทคนิคต่าง ๆ ตามศักยภาพที่เป็นอยู่ของเกษตรกร หรือที่เรียกว่าอุปสงค์ของการพัฒนา (demand side of development) โดยเฉพาะปัจจัยด้านเศรษฐกิจและสังคม (socio-economic factors) ของเกษตรกร ความจริงที่ปรากฏคือ เกษตรกรไม่ได้ยอมรับการพัฒนาใด ๆ จากทางการเกษตรเพียงเพราะว่าเป็นแนวทางที่เหมาะสมทางด้านเทคนิคหรือมีความเป็นไปได้ทางกายภาพเท่านั้น แต่จะต้องเป็นแนวทางที่เข้ากันได้กับเงื่อนไขทางเศรษฐกิจและสังคมของตนเองและชุมชนที่เกี่ยวข้อง

อีกทั้งความยั่งยืนของระบบการผลิตทางการเกษตรนั้น ในมุมมองของเกษตรกรก็นำด้านเกษตรอินทรีย์ได้กล่าวไว้ว่า ต้องดูมิติของที่ทำกิน พันธุ์พืช เมล็ดพันธุ์ แหล่งอาหารที่มั่นคง สิ่งแวดล้อมที่ยั่งยืน และดูถึงความสัมพันธ์ในลักษณะขององค์รวมด้วย (พัฒน์ อภัยมุล, 2551)

แนวคิดเกษตรแบบยั่งยืน จึงสามารถเป็นแนวทางและหลักการพื้นฐานของการพัฒนาเกษตรอินทรีย์ที่เหมาะสม ด้วยเหตุที่มีความเป็นไปได้ในการพัฒนาเชิงระบบของการเกษตร ตามประเด็นสนับสนุน ดังนี้ (ธันวา จิตต์สงวน และ บัณฑิติ สุตรสุคนธ์, 2546: 3-8 - 3-9)

1. ความเป็นไปได้ทางกายภาพ (physically feasibility) เกษตรอินทรีย์บนฐานคิดเกษตรแบบยั่งยืน เป็นระบบเกษตรที่สามารถดำเนินการผลิตได้ผลจริงในสภาพธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของภูมิประเทศที่เป็นอยู่ โดยไม่ต้องพึ่งพาเทคโนโลยี หรือปัจจัยการผลิตภายนอกมากเกินไปจนเกินความจำเป็น

2. ความเป็นไปได้ทางเศรษฐศาสตร์ (economically viable) เกษตรอินทรีย์บนฐานคิดเกษตรแบบยั่งยืน เป็นระบบการผลิตที่สามารถก่อให้เกิดผลกำไร เมื่อต้องคำนึงถึงผลได้และต้นทุนการผลิตที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะต้นทุนการผลิตที่เป็นตัวเงินและต้นทุนการผลิตทางสังคม (social cost of production) อันได้แก่ ความเสื่อมโทรมของทรัพยากร และผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม

3. ความเป็นไปได้ทางสิ่งแวดล้อม (environmentally sound) เกษตรอินทรีย์บนฐานคิดเกษตรแบบยั่งยืน เป็นระบบการเกษตรที่รู้จักประหยัด ใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างมีประสิทธิภาพ รักษาสมดุลของระบบนิเวศไว้ได้ โดยเกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมทั้งระดับการผลิตในไร่นาและความปลอดภัยของผู้บริโภค

4. ความเป็นไปได้ทางสังคม (socially accepted) เกษตรอินทรีย์บนฐานคิดเกษตรแบบยั่งยืน เป็นระบบที่สังคมให้การยอมรับในแนวทางการผลิต มีการเกิดกระบวนการเรียนรู้จากเกษตรกรเพื่อความเป็นอิสระมั่นใจในอาชีพ สามารถนำภูมิปัญญาท้องถิ่นที่มีอยู่ตลอดจนวัฒนธรรม ประเพณี ศาสนา เข้ามามีส่วนร่วมในแนวทางการเกษตร

จากข้อมูลความเป็นไปได้ในการพัฒนาเชิงระบบของเกษตรอินทรีย์บนฐานคิดของการเกษตรแบบยั่งยืนนั้น จึงควรต้องมีการเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตทั้งหมดของเกษตรกร ตั้งแต่วิถีคิดที่ว่า เกษตรอินทรีย์มิใช่การลงทุนประกอบธุรกิจเพื่อสร้างรายได้หรือผลกำไรที่เป็นตัวเงินหรือเป็นมูลค่าที่ผ่านตลาด (market values) เท่านั้น แต่เกษตรอินทรีย์เป็นการสร้างความอุดมสมบูรณ์ให้เกิดแก่ไร่นาและระบบนิเวศ หรือเป็นมูลค่าที่ไม่เป็นตัวเงิน หรือมูลค่าที่ไม่ผ่านตลาด (non-market values) ซึ่งเกษตรกรเองก็เป็นส่วนหนึ่งของระบบนิเวศ จะได้รับความอุดมสมบูรณ์นั้นไปด้วย นั่นคือ คุณภาพชีวิตที่ดีตามความเหมาะสม มีอาหารปลอดภัย มีสุขภาพดี ครอบครัวอบอุ่น มีรายได้จากผลผลิตพอสมควร แท้จริงแล้วเหล่านี้คือการพิจารณาเกษตรแบบองค์รวมในทุกด้าน (holistic approach) นั่นเอง

นอกจากนั้น การนำระบบการผลิตเกษตรอินทรีย์รูปแบบนี้ไปใช้ในลักษณะของแนวคิดเกษตรแบบยั่งยืนนั้น ธันวา จิตต์สงวน (2543: 82-84) ให้มุมมองในการพัฒนาที่เน้นพิจารณาปัจจัยด้านเศรษฐกิจและสังคมเป็นหลักไว้ 7 ประการสำหรับการปรับใช้ กล่าวคือ

1. การพัฒนาเกษตรแบบยั่งยืนต้องพิจารณามากกว่าการมีเทคโนโลยีการเกษตร เมื่อแนวคิดของเกษตรแบบยั่งยืนเน้นการผลิตที่ไม่สร้างผลกำไรเป็นตัวเงิน จากความเสื่อมโทรมของทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม แต่หันมาให้ความสนใจในด้านความสมดุลของระบบนิเวศอันจะส่งผลกระทบต่อการใช้คุณภาพชีวิตที่ดีของเกษตรกร

แนวทางการผลิตเช่นนี้เกษตรกรต้องมีความขยันขันแข็ง มานะบากบั่น อดทน และที่สำคัญที่สุดคือต้องรู้จักความพอเพียงของตนเองว่าตั้งอยู่ในระดับใด จึงจะไม่เบียดเบียนธรรมชาติจนเสียสมดุลไป การเปลี่ยนจิตวิญญาณของเกษตรกรอันเป็นศูนย์กลางของการตัดสินใจทั้งหลายในการผลิตที่จะตามมา กล่าวคือต้องการกระบวนการส่งเสริมที่เหมาะสมกับระดับจิตใจและสภาพเศรษฐกิจและสังคมของเกษตรกร ตลอดจนสภาพทรัพยากรของภูมิภาคนั้นๆ อย่างแท้จริง จึงจะทำให้แนวทางการพัฒนาเกษตรแบบยั่งยืนสามารถได้รับการพัฒนาและดำรงอยู่กับตัวเกษตรกรได้ในระยะยาว

2. ความแตกต่างในกระบวนการพัฒนาการเกษตรแบบยั่งยืน การวางแผนพัฒนาการเกษตรแบบยั่งยืนจะต้องตระหนักถึงเป้าหมายสุดท้ายคือ การพัฒนาเกษตรกรที่ยากจนให้สามารถช่วยเหลือตนเองได้และมีคุณภาพชีวิตที่ดีพอสมควร การที่เกษตรกรแต่ละคนหรือแต่ละพื้นที่มีปัจจัยทางเศรษฐกิจและสังคมที่แตกต่างกัน เช่น ระดับรายได้ หนี้สิน ความรู้ ความคิด ภูมิปัญญาท้องถิ่น ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรหรือประสิทธิภาพการเกษตรที่ผ่านมา กระบวนการในการพัฒนาโดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาเกษตรกรในระดับกลุ่ม จึงควรพิจารณาถึงความแตกต่างระหว่างปัจจัยดังกล่าวด้วย และมีการจัดลำดับความสำคัญของปัจจัยที่มีความจำเป็นก่อนหลังของแต่ละกลุ่มเกษตรกร เพื่อที่จะได้นำมาสร้างกระบวนการพัฒนาที่แตกต่างกันและตรงตามความจำเป็นที่แท้จริงของเกษตรกรแต่ละกลุ่ม เช่น การส่งเสริมให้เปลี่ยนมาทำการเกษตรแบบยั่งยืนสำหรับกรณีเกษตรกรที่ประสบปัญหานี้สินมาก กรณีเกษตรกรที่มีปัญหาด้านสุขภาพจากการใช้สารเคมีหรือกรณีเกษตรกรที่ขาดทุนจากเกษตรเชิงการค้า ทั้งหมดนี้จะมีกระบวนการพัฒนาที่แตกต่างกัน

3. ความสำคัญของการสร้างเวทีแลกเปลี่ยนเรียนรู้เพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ปัญหาใหญ่ของเกษตรกรที่ยากจนคือ เป็นผู้ที่ขาดแคลนโอกาสและการเข้าถึงทรัพยากรการผลิต ตลอดจนข้อมูลข่าวสารที่ไม่เพียงพอ การนำเสนอโอกาสหรือเวทีให้แก่เกษตรกรในการพบปะพูดคุย ดูงาน

แลกเปลี่ยนเรียนรู้ โดยรัฐเป็นผู้สนับสนุนด้านวิชาการและวิทยาการกระบวนการ นับว่าเป็นหนทางโดยตรงที่จะยกระดับความรู้ สร้างความมั่นใจในระบบเกษตรแบบยั่งยืนให้แก่เกษตรกรจากการได้เห็นสภาพจริง ได้รับการช่วยเหลือและให้กำลังใจซึ่งกันและกัน เกิดเป็นแรงบันดาลใจ (inspiration) ของเกษตรกรในที่สุด

4. การพัฒนาการเกษตรแบบยั่งยืนจากฐานชุมชนเป็นหลัก การพัฒนาเกษตรแบบยั่งยืนควรจะเน้นการพัฒนาทั้งในระดับปัจเจกและระดับชุมชนในเวลาเดียวกัน เนื่องจากเกษตรกรที่ยากจนจำเป็นต้องมีการรวมกลุ่ม เพื่อสร้างความมั่นคงและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน รวมทั้งเกษตรกรรุ่มสำหรับเกษตรกรเหล่านี้ เปรียบเสมือนวิถีชีวิตโดยรวมมากกว่าจะเป็นเสมือนอาชีพโดยทั่วไป เพราะการเกษตรจะต้องเกี่ยวข้องกับทุกด้าน ทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม ตลอดจนความคิด ทัศนคติ วัฒนธรรม ประเพณีต่างๆ ของครัวเรือนและชุมชน การวางแผนพัฒนาเฉพาะในระดับไร่นาเป็นหลัก (farm-based development) จึงอาจจะไม่เพียงพอเท่ากับการพัฒนาโดยเน้นฐานชุมชนเป็นหลัก (community-based development) หรืออาจกล่าวได้ว่าการพัฒนาการเกษตรแบบยั่งยืนเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาคุณภาพชีวิตของชุมชนโดยรวมนั่นเอง

5. ความสมดุลของอุปทานและอุปสงค์ในการพัฒนาการเกษตร การพัฒนาเกษตรแบบยั่งยืนให้แพร่หลายมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นในฐานะทางเลือกในการพัฒนาของกลุ่มเกษตรกรที่ยากจนหรือกลุ่มอื่น ๆ ก็ตาม ควรจะเริ่มต้นจากความสมดุลระหว่างระบบการผลิตและเทคโนโลยีที่เหมาะสมที่มีอยู่ ซึ่งเป็นด้านอุปทานของการพัฒนา และความพร้อมความเข้าใจของเกษตรกร เมื่อพิจารณาจากเงื่อนไขทางเศรษฐกิจและสังคมของเกษตรกรที่จะเลือกเส้นทางในการพัฒนาคุณภาพชีวิต โดยผ่านทางการใช้ระบบเกษตรแบบยั่งยืนซึ่งเป็นอุปสงค์ของการพัฒนาไม่ควรเน้นหนักด้านการสร้างระบบฟาร์มและเทคโนโลยีการผลิต แต่ละเลยกระบวนการที่จะพัฒนาเทคโนโลยีนั้นให้เหมาะสมกับสภาพของเกษตรกร และกระบวนการส่งเสริมที่เน้นการเรียนรู้ของเกษตรกร

6. ความเข้มแข็งของกลุ่มขึ้นอยู่กับการมีส่วนร่วมของเกษตรกรและรัฐ การพัฒนาที่ผ่านกระบวนการกลุ่มเป็นแนวทางในการพัฒนาเกษตรแบบยั่งยืนที่มีประสิทธิภาพมากกว่าการส่งเสริมรายบุคคล การพยายามสนับสนุนให้กลุ่ม องค์กร และเครือข่ายมีความเข้มแข็ง พึ่งพาตนเองได้ จึงเป็นหัวใจของความสำเร็จของการพัฒนาการเกษตรแบบยั่งยืน อย่างไรก็ตามกลุ่มหรือองค์กรจะเข้มแข็งไม่ได้ ถ้าหากสภาพเศรษฐกิจและสังคมของเกษตรกรยังมีความอ่อนแอ เกษตรกรและรัฐจึงต้องเรียนรู้และมีส่วนร่วมที่จะหาทางช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ภายใต้มาตรการต่าง ๆ

ในบางครั้งเกษตรกรอาจจะต้องเป็นผู้นำในการดำเนินการ เช่น การเข้ามีส่วนร่วมในการทดลองค้นคว้า การศึกษาดูงาน การแลกเปลี่ยนข้อมูลความเห็นเพื่อให้ตนเองมั่นใจในแนวทาง

การเกษตรแบบยั่งยืน โดยรัฐเป็นผู้สนับสนุนในฐานะวิทยากรกระบวนการในขณะเดียวกันรัฐก็ต้องเป็นผู้นำในการสร้างมาตรการทางการเงินและการคลังเพื่อสนับสนุนการพัฒนาเกษตรแบบยั่งยืน ตลอดจนสนับสนุนปัจจัยการผลิตและข้อมูลทางวิชาการให้เกษตรกรในขั้นตอนเริ่มต้นของการทำการเกษตรแบบยั่งยืนไปสู่การดำเนินการด้วยความมั่นคงด้วยตนเองในระยะยาว

7. การพัฒนาเกษตรแบบยั่งยืนเป็นกระบวนการที่ต้องใช้ระยะเวลา เกษตรกรที่ผันตัวเองเข้าสู่แนวทางระบบเกษตรแบบยั่งยืน ส่วนมากมักเป็นผู้ที่มีประสบการณ์จากเกษตรเชิงการค้ามาก่อน หรือต้องการเปลี่ยนแปลงทางความคิดในการผลิตโดยทั่วไปมาเป็นระบบการผลิตแบบยั่งยืน การพลิกผันตัวเองออกจากรูปแบบการผลิตที่เคยประพฤติปฏิบัติมาช้านานเป็นเรื่องที่ทำได้ไม่่ง่ายนัก กระบวนการดังกล่าวต้องใช้เวลาในการปรับจิตใจ วิถีคิด โลกทัศน์ และการเปลี่ยนแปลงการใช้ปัจจัยการผลิตในไร่นา เพื่อที่เกษตรกรจะสามารถมองเห็น เข้าใจและสัมผัสในสิ่งที่เกิดขึ้นด้วยตนเอง การที่ช่วงเวลาของการปรับตัวของเกษตรกรใช้เวลานานจึงไม่ถือว่าเป็นความล้มเหลวของการพัฒนาแต่อย่างใด

นอกจากนั้น มีประเด็นความเห็นที่เกี่ยวข้องกับการใช้หลักการเกษตรแบบยั่งยืนในการเป็นฐานของการผลิต โดยที่ไชยรัตน์ เจริญสิน โอบาร (2547:81-82) ปรากฏในหัวข้อเกษตรกรรมยั่งยืน: ว่าด้วยอัตลักษณ์และความรู้ ในการประชุมสมัชชาเกษตรกรรมทางเลือก ครั้งที่ 3 ระหว่างวันที่ 18-21 พฤศจิกายน พ.ศ.2547 ณ สำนักพิพิธภัณฑสถานและวัฒนธรรมการเกษตร มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ไว้ว่า

...เกษตรกรรมยั่งยืนควรให้ความสนใจกับระบบเครือข่ายเพิ่มมากขึ้น โดยให้ความสำคัญกับการไหลเวียนในระบบในระดับต่างๆ เพราะในระดับเครือข่ายอำนาจของการไหลเวียน (power of flow) มีความสำคัญและมาก่อนการไหลเวียนของอำนาจ (flow of power) การมองปัญหาแบบมีพลวัตไม่หยุดนิ่ง มีประโยชน์และสมจริงมากกว่าการมองปัญหาแบบขาวดำ เช่น เกษตรกรรมยั่งยืน กับเกษตรกรรมแผนใหม่

ในโลกไร้พรมแดน วิถีคิด วิธีมองปัญหาต้องไร้พรมแดนด้วย ถ้าเป็นนักวิชาการต้องมองข้ามสาขาวิชา ถ้าเป็นเกษตรกรรมยั่งยืนต้องคิดตัดข้ามความ คั่นชินต่าง ๆ และในโลกยุคปัจจุบัน ที่การเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงต่างๆ เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว ฉับพลัน และรอบด้าน การต่อสู้ของภาคประชาชนธรรมดาอย่างเกษตรกรรมยั่งยืนจำเป็นต้องมีมุมมอง

ระดับโลก แม้จะเคลื่อนไหวในระดับท้องถิ่น ต้องสามารถเชื่อมต่อเป็นส่วนหนึ่งของเครือข่ายขององค์กรระดับโลกให้ได้ จึงจะมีพลังในการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะ หรือกฎหมายต่างๆ เกษตรกรรมยั่งยืนต้องเปิดกว้าง ยอมรับความแตกต่างหลากหลายมากขึ้น ทั้งด้านทฤษฎี วิธีคิด วิธีปฏิบัติ ไม่ควรติดขัดกับเอกลักษณ์ความรู้ของตนเองมากนัก แต่ควรเปิดกว้างให้มีการแสวงหาในแบบต่างๆ มากขึ้น ควรมองธรรมชาติในแบบวิพากษ์วิจารณ์มากกว่าที่เป็นอยู่ เพราะสิ่งที่เรียกว่าธรรมชาติคือการสร้างขึ้นของวาทกรรมเกษตรกรรมยั่งยืนเท่านั้นเอง ธรรมชาติไม่ได้เป็นธรรมชาติ แต่การรับรู้ของเราบอกว่าเป็นธรรมชาติ...

หลักการที่ 2 ใช้แนวคิดความเป็นสถาบัน (institutionalization)

ใช้แนวคิดความเป็นสถาบันเป็นวิธีการ (means) ในการบริหารจัดการระบบเกษตรอินทรีย์หรือการบริหารจัดการกลุ่ม เครือข่ายของผู้ผลิตเกษตรอินทรีย์ในลักษณะของการพัฒนาโดยเน้นฐานชุมชนเป็นหลัก (community-based development) ตามหลักการที่ 1 การบริหารจัดการเครือข่ายโดยใช้ความเป็นสถาบันเป็นตัวขับเคลื่อนเพื่อการบรรลุเป้าหมาย ต้องมีองค์ประกอบของการพัฒนากลุ่มหรือเครือข่ายที่สอดคล้องกัน โดยพื้นฐาน 7 ประเด็น กล่าวคือ (องค์ประกอบของเครือข่าย, 2552)

1. มีการรับรู้มุมมองที่เหมือนกัน (common perception) สมาชิกในเครือข่าย ต้องมีความรู้สึกนึกคิดและการรับรู้เหมือนกันถึงเหตุผลในการเข้าร่วมกันเป็นเครือข่าย อาทิเช่น มีความเข้าใจในตัวปัญหาและมีจิตสำนึกในการแก้ไขปัญหาาร่วมกัน ประสบกับปัญหาอย่างเดียวกันหรือต้องการความช่วยเหลือในลักษณะที่คล้ายคลึงกัน ซึ่งจะส่งผลให้สมาชิกของเครือข่ายเกิดความรู้สึกผูกพันในการดำเนินกิจกรรมร่วมกันเพื่อแก้ปัญหาหรือลดความเดือดร้อนที่เกิดขึ้น การรับรู้ร่วมกันถือเป็นหัวใจของเครือข่ายที่ทำให้เครือข่ายดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง เพราะถ้าเริ่มต้นด้วยการรับรู้ที่ต่างกันมีมุมมองหรือแนวคิดที่ไม่เหมือนกันแล้ว จะประสานงานและขอความร่วมมือยาก เพราะแต่ละคนจะติดอยู่ในกรอบความคิดของตัวเอง มองปัญหาหรือความต้องการไปคนละทิศละทาง แต่ทั้งนี้มิได้หมายความว่าสมาชิกของเครือข่ายจะมีความเห็นที่ต่างกันไม่ได้ เพราะมุมมองที่แตกต่างช่วยให้เกิดการสร้างสรรค์ในการทำงาน แต่ความแตกต่างนั้นต้องอยู่ในส่วนของกระบวนการ (process) ภายใต้การรับรู้ถึงปัญหาที่สมาชิกทุกคนยอมรับแล้ว มิฉะนั้นความเห็นที่ต่างกันจะนำไปสู่ความแตกแยกและแตกหักในที่สุด

2. การมีวิสัยทัศน์ร่วมกัน (common vision) วิสัยทัศน์ร่วมกัน หมายถึงการที่สมาชิกมองเห็นจุดมุ่งหมายในอนาคตที่เป็นภาพเดียวกัน มีการรับรู้และเข้าใจไปในทิศทางเดียวกัน และมีเป้าหมายที่จะเดินทางไปด้วยกัน การมีวิสัยทัศน์ร่วมกันจะทำให้กระบวนการขับเคลื่อนเกิดพลัง มีความเป็นเอกภาพ และช่วยผ่อนคลายความขัดแย้งอันเนื่องมาจากความคิดเห็นที่แตกต่างกัน ในทางตรงกันข้าม ถ้าวิสัยทัศน์หรือเป้าหมายของสมาชิกบางกลุ่มขัดแย้งกับวิสัยทัศน์หรือเป้าหมายของเครือข่าย พฤติกรรมของสมาชิกกลุ่มนั้นก็จะเริ่มแตกต่างจากแนวปฏิบัติที่สมาชิกเครือข่ายกระทำร่วมกัน ดังนั้น แม้ว่าจะต้องเสียเวลามากกับความพยายามในการสร้างวิสัยทัศน์ร่วมกัน แต่ก็จำเป็นจะต้องทำให้เกิดขึ้น หรือถ้าสมาชิกมีวิสัยทัศน์ส่วนตัวอยู่แล้ว ก็ต้องปรับให้สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ของเครือข่ายให้มากที่สุดแม้จะไม่ซ้อนทับกันแบบสนิทจนเป็นภาพเดียวกัน แต่อย่างน้อยก็ควรสอดคล้องไปในทิศทางเดียวกัน

3. มีความสนใจหรือผลประโยชน์ร่วมกัน (mutual interests / benefits) คำว่าผลประโยชน์ในที่นี้ครอบคลุมทั้งผลประโยชน์ที่เป็นตัวเงินและผลประโยชน์ไม่ใช่ตัวเงิน เป็นความต้องการ (need) ของมนุษย์ในเชิงปัจเจก อาทิเช่น เกียรติยศ ชื่อเสียง การยอมรับ โอกาสในความก้าวหน้า สุข ความพึงพอใจ ฯลฯ สมาชิกของเครือข่ายเป็นมนุษย์ปุถุชนธรรมดาที่ต่างก็มีความต้องการเป็นของตัวเอง (human needs) ถ้าการเข้าร่วมในเครือข่ายสามารถตอบสนองต่อความต้องการของเขาหรือมีผลประโยชน์ร่วมกัน ก็จะเป็นแรงจูงใจให้เข้ามามีส่วนร่วมในเครือข่ายมากขึ้น

4. การมีส่วนร่วมของสมาชิกทุกคนในเครือข่าย (stakeholders participation) การมีส่วนร่วมของสมาชิกในเครือข่าย เป็นกระบวนการที่สำคัญมากในการพัฒนาความเข้มแข็งของเครือข่าย เป็นเงื่อนไขที่ทำให้เกิดการร่วมรับรู้ ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ และร่วมลงมือกระทำอย่างเข้มแข็ง ดังนั้น สถานะของสมาชิกในเครือข่ายควรมีความเท่าเทียมกัน ทุกคนอยู่ในฐานะหุ้นส่วน (partner) ของเครือข่าย เป็นความสัมพันธ์ในแนวราบ (horizontal relationship) คือความสัมพันธ์ฉันท์เพื่อน มากกว่าความสัมพันธ์ในแนวตั้ง (vertical relationship) ในลักษณะเจ้านายลูกน้อง ซึ่งบางครั้งก็ทำได้ยากในทางปฏิบัติเพราะต้องเปลี่ยนกรอบความคิดของสมาชิกในเครือข่ายโดยการสร้างบริบทแวดล้อมอื่นๆ เข้ามาประกอบ แต่ถ้าทำได้จะสร้างความเข้มแข็งให้กับเครือข่ายมาก

5. มีการเสริมสร้างซึ่งกันและกัน (complementary relationship) องค์ประกอบที่จะทำให้เครือข่ายดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง คือ การรวมตัวเป็นเครือข่ายในลักษณะการแลกเปลี่ยน ต้องสกัดเอาส่วนดีหรือ จุดแข็งของแต่ละฝ่ายมาเรียนรู้และสนับสนุนกันและกัน เป็นการผนึกกำลัง (synergy) ในลักษณะที่มากกว่า $1+1 = 2$ แต่ต้องเป็น $1+1 > 2$ เรียกว่า เป็นพลังทวีคูณ ผลลัพธ์ที่ได้

จากการทำงานเป็นเครือข่าย ต้องดีกว่าผลรวมที่เกิดจากการปล่อยให้ต่างคนต่างทำแล้วนำผลลัพธ์ของแต่ละคนมารวมกัน

6. การเกี่ยวพันพึ่งพากัน (interdependence) เป็นองค์ประกอบที่ทำให้เครือข่ายดำเนินไปได้อย่างต่อเนื่องเช่นเดียวกัน การที่สมาชิกเครือข่ายตกอยู่ในสถานะจำกัดทั้งด้านทรัพยากรความรู้ เงินทุน กำลังคน ฯลฯ ไม่สามารถทำงานให้บรรลุเป้าหมายอย่างสมบูรณ์ได้ด้วยตนเองโดยปราศจากเครือข่าย จำเป็นต้องพึ่งพาซึ่งกันและกันระหว่างสมาชิกในเครือข่าย การทำให้หุ้นส่วนของเครือข่ายยึดโยงกันอย่างเหนียวแน่น จำเป็นต้องทำให้หุ้นส่วนแต่ละคนรู้สึกว่าเขาเป็นส่วนหนึ่งของเครือข่ายออกไปจะทำให้เครือข่ายล้มลงได้ การดำรงอยู่ของหุ้นส่วนแต่ละคนจึงเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการดำรงอยู่ของเครือข่าย การเกี่ยวพันพึ่งพากันในลักษณะนี้จะส่งผลให้สมาชิกมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันโดยอัตโนมัติ

7. มีปฏิสัมพันธ์ในเชิงแลกเปลี่ยน (interaction) หากสมาชิกในเครือข่ายไม่มีการปฏิสัมพันธ์กันแล้ว ก็ไม่ต่างอะไรกับก้อนหินแต่ละก้อนที่รวมกันอยู่ในถุง แต่ละก้อนก็อยู่ในถุงอย่างเป็นอิสระ ดังนั้นสมาชิกในเครือข่ายต้องทำกิจกรรมร่วมกันเพื่อก่อให้เกิดการปฏิสัมพันธ์ระหว่างกัน เช่น มีการติดต่อกันผ่านทางการเขียน การพบปะพูดคุย การแลกเปลี่ยนความคิดเห็นซึ่งกันและกัน หรือมีกิจกรรมประชุมสัมมนาร่วมกัน โดยที่ผลของการปฏิสัมพันธ์นี้ต้องก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในเครือข่ายตามมาด้วย ลักษณะของปฏิสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกควรเป็นการแลกเปลี่ยนกัน (reciprocal exchange) มากกว่าที่จะเป็นผู้ให้หรือเป็นผู้รับฝ่ายเดียว (unilateral exchange) ยิ่งสมาชิกมีปฏิสัมพันธ์กันมากเท่าใดก็จะเกิดความผูกพันระหว่างกันมากขึ้นเท่านั้น มีการเรียนรู้ระหว่างกันมากขึ้น สร้างความเข้มแข็งให้กับเครือข่าย

นอกจากนั้น การทำให้เครือข่ายเกษตรกรผู้ผลิตเกษตรอินทรีย์สามารถดำเนินกิจกรรมได้อย่างต่อเนื่อง นอกจากจูงจูงหมายร่วมกันหรือเหมือนกันแล้วนั้น トラバキที่ภารกิจเครือข่ายยังไม่สำเร็จย่อมมีความจำเป็นที่จะต้องรักษาเครือข่ายไว้ ปรึกษาประคองให้เครือข่ายสามารถดำเนินการต่อไปได้ และบางกรณีหลังจากเครือข่ายได้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายแล้ว ก็จำเป็นต้องรักษาความสำเร็จของเครือข่ายไว้ โดยมีหลักการรักษาความสำเร็จของเครือข่าย คือ

1. การจัดกิจกรรมร่วมที่ดำเนินการอย่างต่อเนื่อง เครือข่ายจะก้าวไปสู่ช่วงชีวิตที่ถดถอยหากไม่มีกิจกรรมใดๆที่สมาชิกของเครือข่ายสามารถกระทำร่วมกัน ทั้งนี้เนื่องจาก เมื่อไม่มีกิจกรรมก็ไม่มีกลไกที่จะดึงสมาชิกเข้าหากัน สมาชิกของเครือข่ายก็จะไม่มีโอกาสปฏิสัมพันธ์กัน เมื่อการปฏิสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกลดลงก็ส่งผลให้เครือข่ายเริ่มอ่อนแอ ความยั่งยืนของเครือข่ายจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อได้มีการจัดกิจกรรมที่ดำเนินการอย่างต่อเนื่องจนกระทั่งกิจกรรมดังกล่าว

กลายเป็นแบบแผน (pattern) ของการกระทำที่สมาชิกของเครือข่ายยอมรับโดยทั่วกัน ด้วยเหตุนี้ การที่จะรักษาเครือข่ายไว้ได้ต้องมีการกำหนดโครงสร้างและตารางกิจกรรมไว้ให้ชัดเจน ทั้งในแง่ของเวลา ความถี่ และต้องเป็นกิจกรรมที่น่าสนใจเพียงพอที่จะดึงดูดสมาชิกให้เข้าร่วมกิจกรรมดังกล่าว

2. การรักษาสัมพันธภาพที่ดีระหว่างสมาชิกเครือข่าย สัมพันธภาพที่ดีเป็นองค์ประกอบสำคัญยิ่งในการรักษาเครือข่ายให้ยั่งยืนต่อไป เมื่อใดที่สมาชิกของเครือข่ายเกิดความรู้สึกบาดหมางไม่เข้าใจกัน หรือเกิดความขัดแย้งระหว่างกันโดยหาข้อตกลงไม่ได้ สัมพันธภาพระหว่างสมาชิกก็จะเริ่มแตกร้าว ซึ่งหากไม่มีการแก้ไขอย่างทันที่ก็จะนำไปสู่ความเสื่อมถอยและความสิ้นสุดลงของเครือข่ายได้ ดังนั้น ควรมีการจัดกิจกรรมที่มีจุดประสงค์เพื่อกระชับความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกโดยเฉพาะ และควรจัดอย่างสม่ำเสมอไม่ใช่จัดในช่วงที่มีปัญหาเกิดขึ้นเท่านั้น นอกจากนี้สมาชิกของเครือข่ายพึงตระหนักถึงความสำคัญของการรักษาสัมพันธภาพ เพื่อหลีกเลี่ยงความขัดแย้งหรือความไม่เข้าใจกันที่อาจเกิดขึ้น เมื่อเกิดความขัดแย้งต้องรีบแก้ไขและดำเนินการไกล่เกลี่ยให้เกิดความเข้าใจกันใหม่ นอกจากนี้ควรมีมาตรการป้องกันปัญหาก่อนที่จะเกิดความขัดแย้งระหว่างกัน เช่น ในการจัดโครงสร้างองค์กรควรแบ่งอำนาจหน้าที่ให้ชัดเจน และไม่ซ้ำซ้อน การกำหนดเป้าหมายการทำงานที่สมาชิกยอมรับร่วมกัน การจัดสรรทรัพยากรอย่างเพียงพอ การกำหนดผู้นำที่เหมาะสม การกำหนดกติกาเป็นที่ยอมรับร่วมกัน เป็นต้น

3. การกำหนดกลไกสร้างระบบจิตใจ สมาชิกจะยังเข้าร่วมกิจกรรมของเครือข่ายตราบนานเท่าที่ยังมีสิ่งจูงใจเพียงพอที่จะดึงดูดให้เข้าไปมีส่วนร่วม ดังนั้น จึงจำเป็นต้องกำหนดกลไกบางประการที่จะช่วยจูงใจให้สมาชิกเกิดความสนใจอยากเข้ามีส่วนร่วม ซึ่งตามทฤษฎีแรงจูงใจแล้วปัจเจกต่างก็มีสิ่งจูงใจที่ต่างกัน ดังนั้นควรทำการวิเคราะห์เพื่อบ่งชี้ถึงแรงจูงใจที่แตกต่างหลากหลายในแต่ละบุคคล แล้วทำการจัดกลุ่มของสิ่งจูงใจที่ใกล้เคียงกันออกเป็นกลุ่ม ๆ อันจะนำไปสู่มาตรการในการสร้างแรงจูงใจสำหรับบุคคลในแต่ละกลุ่มอย่างเฉพาะเจาะจง

4. การให้ความช่วยเหลือและช่วยแก้ไขปัญหา เครือข่ายอาจเกิดปัญหาระหว่างการดำเนินงานได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเครือข่ายที่เพิ่งเริ่มดำเนินการใหม่ๆ การมีที่ปรึกษาที่ดีคอยให้คำแนะนำและคอยช่วยเหลือจะช่วยให้เครือข่ายสามารถดำเนินการต่อไปได้ และช่วยหนุนเสริมให้เครือข่ายเกิดความเข้มแข็งยิ่งขึ้น ควรมีที่ปรึกษาเพื่อทำหน้าที่ช่วยเหลือ ให้คำแนะนำ เป็นแหล่งข้อมูลให้ศึกษาค้นคว้า และช่วยอบรมภาวะการเป็นผู้นำให้กับสมาชิกเครือข่าย

5. การสร้างผู้นำรุ่นใหม่อย่างต่อเนื่อง องค์กรหรือเครือข่ายที่เคยประสบความสำเร็จกลับต้องประสบกับความล้มเหลวอย่างรุนแรงเมื่อเวลาผ่านไป เพราะไม่ได้สร้างคนขึ้นมารับ

ไม่ผลิตต่อจากคนรุ่นก่อนเพื่อสานต่อภารกิจของเครือข่าย จำเป็นต้องสร้างผู้นำรุ่นใหม่อย่างต่อเนื่อง เครือข่ายต้องคัดเลือกคนที่มีคุณสมบัติเหมาะสม ทั้งด้านความรู้ความสามารถ การมีประสบการณ์ ร่วมกับเครือข่ายและที่สำคัญ คือเป็นที่ยอมรับนับถือและสามารถเป็นศูนย์รวมใจของคนใน เครือข่ายได้ ดำเนินการให้คนเหล่านี้เข้าร่วมกิจกรรมเพื่อเพิ่มประสบการณ์ในการทำหน้าที่เป็น สมาชิกแกนหลัก เพื่อสืบสานหน้าที่ต่อไปเมื่อสมาชิกแกนหลักต้องหมดวาระไป

อีกทั้งการสร้างความเป็นสถาบันสำหรับการพัฒนา กลุ่ม เครือข่ายผู้ผลิตเกษตรอินทรีย์ เพื่อการพึ่งพาตนเองในทุกมิติตามกระบวนการทศน์ที่ระบุไว้ในข้างต้นนั้น ผู้วิจัยได้นำแนวทางการ สร้างธรรมาภิบาลแนวใหม่ของพรรคการเมือง ตามแนวคิดของ เซาวันะ ไตรมาส (2549: 210-212) มาปรับใช้เพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กับเครือข่าย และสามารถยกระดับของการพัฒนาเครือข่ายเพื่อ ความเป็นสถาบันได้ ดังนี้

1. เปลี่ยนการพึ่งพาเป็นอิสระ ทำให้เกิดความหลากหลายของภาคี (plurality) เกิด เครือข่ายความสัมพันธ์แนวนอน (horizontal) มากกว่าแนวดิ่ง และต้องอาศัยการจัดการที่ซับซ้อน (complexity) ในกรอบของการมีปฏิสัมพันธ์กันหลายฝ่าย (multi-laterals) มากขึ้น แทนที่กรอบ ความสัมพันธ์แบบผู้กำหนด-ผู้ตาม และผู้ให้-ผู้ขอ ตามแบบจารีตเดิม

2. เปลี่ยนความแตกต่าง-สูงต่ำ เป็นความเท่าเทียม-เสมอภาค ทำให้เกิดเวที กระบวนการ และมาตรฐานการตัดสินใจในรูปแบบใหม่ (decision making) การเจรจาพูดคุยก็จะเป็นเรื่องของ การเจรจาดำรงที่ทุกเสียงมีสิทธิหรือน้ำหนักเท่ากัน หรือการพูดคุยบนโต๊ะที่อยู่ในระดับเดียวกัน

3. เปลี่ยนการกีดกันออกสู่วงนอก เป็นการหลอมรวมเข้าสู่วงใน ตามกรอบของการ เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ภายใต้เงื่อนไขของสิทธิการรับรู้ (the rights to know) ทำให้เกิดขึ้นตอน ของการต่อรองและการประสานประโยชน์ (bargaining & compromising) ที่ละเอียดอ่อนมากขึ้น ไม่มีการจัดชั้นของสิทธิพิเศษเฉพาะฝ่ายแบบ inclusived-exclusived หรือการจัดชั้นการแยกพวก แบบแยกเข้าและแยกออก separated-aggregated

4. เปลี่ยนการมีผู้เสียเป็นการมีแต่ผู้ได้ ทำให้เกิดมาตรฐานใหม่ในการจัดสรรและ แบ่งปันคุณค่าผลประโยชน์ (value distribution) ที่ต้องสร้างทางเลือกและแสวงหาทางออกรูปแบบ ใหม่ ๆ ที่อิงอยู่บนฐานของค่านิยมใหม่ ๆ โดยที่ไม่จำเป็นต้องจำนนกับการต้องแลกกัน (trade off) ระหว่างผู้ได้กับฝ่ายที่ต้องเสียเสมอไป แต่ทุกฝ่ายจะเป็นฝ่ายของผู้ได้ร่วมกันทุกฝ่าย หรือจะต้องมีผู้ ต้องเสียสละหรือต้องมีผู้แพ้เกิดขึ้น ทำให้จำเป็นต้องพัฒนาคุณค่าใหม่ ๆ ในการประสานประโยชน์ ร่วมกันในรอบของทางเลือกใหม่ ๆ อาทิเช่น กรอบของความพอใจร่วมกัน กรอบของการยอมรับ ได้ และกรอบของการมีผลประโยชน์ร่วมกัน เป็นต้น

5. เปลี่ยนการแยกส่วนเป็นการรวมส่วน ทำให้เกิดความตระหนักในผลกระทบร่วม และผลประโยชน์ร่วมแบบคู่ขนาน และความยุติธรรมสาธารณะที่กว้างขวางมากขึ้น (common interests & common justice) ความเกี่ยวเนื่องกันเป็นระบบจะสำคัญเหนือกว่าคุณธรรม และผลกระทบที่เกี่ยวเนื่องกันในมุมกว้างและไกล ก็จะสำคัญเหนือกว่าผลพวงเฉพาะที่ในกรอบจำกัด อาทิเช่น ความต่อเนื่องที่เกี่ยวกันกันทั้งมวลรวม (overall) นอกจากการจำกัดกรอบอยู่แต่เฉพาะตัวของคนแต่ต้องขยายให้คลุมไปถึงสังคม สิ่งแวดล้อม และต่างประเทศด้วย

6. เปลี่ยนการเชื่อคนเป็นการเชื่อระบบ ทำให้เกิดการสร้างประสบการณ์เชิงวัตถุวิสัย (objective experience) และหลักฐานเชิงประจักษ์ (empirical evidence) สนับสนุนกระบวนการงาน ซึ่งเป็นการพึ่งพาเครื่องมือทางกิจกรรมหรือผลสำเร็จของงานระดับองค์กรแทนการพึ่งพาภาพลักษณ์ของตัวคน การสร้างระบบงานของกลุ่มที่ดีมีความสำคัญเหนือกว่าความเชื่อถือในภาพลักษณ์พิเศษหรือความสามารถเฉพาะตัวของตัวคน

7. เปลี่ยนผู้เสียเป็นผู้สร้าง ทำให้เกิดความต้องการและมาตรฐานใหม่ (specification) เพิ่มขึ้น นอกเหนือจากเฉพาะในชั้นของผลผลิต (product concerns) ไปเป็นในชั้นของกระบวนการผลิต (process concerns) เพิ่มขึ้นด้วย เนื่องจากประชาชนมิได้เป็นแต่เพียงผู้รับผลผลิตจากกลุ่มหรือเครือข่ายเท่านั้น แต่เป็นผู้กำหนดมาตรฐานและความต้องการในฐานะของผู้บริโภค รวมถึงการควบคุมกระบวนการผลิตเสียเองด้วย

8. เปลี่ยนอำนาจเป็นเหตุผล ทำให้เกิดความสำคัญของข้อมูลข่าวสารและข้อเท็จจริงมากขึ้น (facts & information) การสร้างความเห็นพ้องร่วมกัน (consensus) การสร้างกฎเกณฑ์กติกา (regulation) กรอบกำหนดจรรยาบรรณ (conduct) เทคนิคในการใช้เหตุผลและข้อมูลข่าวสารจึงมีความสำคัญเหนือกว่าเทคนิคในการใช้กำลังหรือการบังคับควบคุม (coercion)

9. เปลี่ยนการผูกขาดเป็นการแข่งขัน ทำให้เกิดความจำเป็นในการสร้างความเป็นธรรม (fair) กรอบกติกา (rule) และสมรรถนะความสามารถ (competency) ใหม่เพิ่มขึ้นความสามารถในการใช้ทรัพยากรและการจัดสรรผลประโยชน์จะมีความสำคัญเหนือกว่าการครอบครองทรัพยากรและการรวมศูนย์ผลประโยชน์และอำนาจอย่างกระจุกตัว

10. เปลี่ยนการรวมศูนย์เป็นการกระจาย ทำให้เกิดความจำเป็นในการประสานงาน (coordination) และการสร้างเครือข่าย (networking) ในระนาบเดียว การสร้างข้อต่อในการเชื่อมโยงเกาะเกี่ยวกัน จะมีความสำคัญกว่าการกีดกันและการสร้างศูนย์กลาง (centralization)

11. เปลี่ยนผู้กำหนดเป็นผู้ตอบสนอง ทำให้เกิดกฎเกณฑ์การควบคุมตรวจสอบที่เข้มงวด (scrutinize) การประเมิน (evaluate) การรับฟังความคิดเห็น (hearing) มีพันธะผูกพันที่ชัด

แจ้ง (contract) การโต้แย้ง (defense) การทบทวนแก้ไข (review) และความสัมพันธ์ล่าง-บน การทำบทบาทของผู้ส่งมอบและสนองบริการหรือประโยชน์สาธารณะ (service delivery) จะมีความสำคัญกว่าบทบาทของผู้กำหนดควบคุมหรือของการตัดสินใจสาธารณะ (decision maker)

ในหลักการที่ 2 รูปธรรมที่เห็นได้ชัดเจนและนำมาเป็นกรณีศึกษาประกอบงานวิจัย คุณลักษณะฉบับนี้ คือ ความเป็นสถาบันของสหกรณ์เกษตรยั่งยืนแม่ทา จำกัด อำเภอแม่ออน จังหวัดเชียงใหม่²⁴ ที่มีแนวคิดในการพัฒนาโดยใช้ความเป็นสถาบันของชุมชน ดังเช่นแนวคิดจาก พัทธ์ อภัยมูล (2551) กล่าวไว้ว่า

...การสร้างสหกรณ์เกษตรยั่งยืนแม่ทา จำกัดนี้ มีการมองที่แตกต่างจากการสร้างสหกรณ์อื่นๆ เพราะที่นี้มองความยั่งยืนเป็นหลัก สหกรณ์ที่อื่นโตวันโตคืนแต่สมาชิกกลับไม่เจริญก้าวหน้าเพราะมีแต่หนี้..

...แนวคิดของสหกรณ์ที่นี้ สหกรณ์หรือองค์กรนั้นเป็นเพียงเครื่องมือ ที่การทำงานเป็นแบบเครือข่าย เพียงแต่การมีสหกรณ์นั้นเพื่อต้องการให้เป็นนิติบุคคล จะได้มีตัวตนทางกฎหมาย ทำสัญญากับคนอื่นได้เท่านั้น แต่ไม่ได้หวังเอาผลประโยชน์ที่ได้จากสมาชิมาพัฒนาอาคารสถานที่ สิ่งอำนวยความสะดวกใดๆ แต่ผลประโยชน์ที่ได้มาต้องปันผลคืนสมาชิก คืนชุมชน และคืนให้กับสังคม...

...ที่ตำบลแม่ทານี้ มีสถาบันพัฒนาทรัพยากรฯ เพื่อมาทำงานในด้านองค์ความรู้และวิถีชีวิตของคน เพราะเราเชื่อมั่นว่า เทคนิควิชาการด้านการผลิต การตลาด สามารถหาศึกษาได้โดยทั่วไป แต่ขณะที่ระบบคิดของคนต้องใช้กระบวนการพัฒนาให้แตกฉาน จึงต้องให้ทางสถาบันพัฒนาทรัพยากรฯ มาช่วยงานในส่วนนี้...

²⁴ สหกรณ์การเกษตรยั่งยืนแม่ทา จำกัด อำเภอแม่ออน จังหวัดเชียงใหม่ เป็นการรวมตัวกันของชาวบ้านในการพัฒนาภายในชุมชน จากนั้นจึงรวมตัวเป็นกลุ่มเกษตรกร และพัฒนาเป็นนิติบุคคลในนามของสหกรณ์การเกษตรยั่งยืนแม่ทา จำกัด เมื่อวันที่ 29 มกราคม พ.ศ. 2544 และดำเนินการในวันที่ 19 มีนาคม พ.ศ. 2544 โดยดำเนินกิจกรรมโครงการเกษตรอินทรีย์ในการผลิตข้าวโพดฝักอ่อน ที่ได้รับการรับรองมาตรฐานจากสำนักงานมาตรฐานเกษตรอินทรีย์ (มกท.) โดยจำหน่ายสินค้าไปยังตลาดต่างประเทศ (มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2547: 1-2)

ประกอบกับแนวคิดของ ศรีศักดิ์ วัลลิโภคม ได้มีการอภิปรายหัวข้อ มองเกษตรกรรม ยั่งยืนผ่านมิติทางวัฒนธรรม ในการประชุมสัมมนาเกษตรกรรมทางเลือก ครั้งที่ 3 ระหว่างวันที่ 18-21 พฤศจิกายน พ.ศ. 2547 ณ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ วนาสนใจว่า เกษตรยั่งยืนจะอยู่ไม่ได้ ในลักษณะปัจเจก แต่ต้องเป็นเรื่องของกลุ่มคนในท้องถิ่นเดียวกัน ที่มีมากกว่าหนึ่งชุมชน และสิ่งหนึ่งที่เกษตรกรรมยั่งยืนกำลังทำคือ พยายามฟื้นความเป็นมนุษย์ขึ้นมา

อีกทั้ง ฉัตรทิพย์ นาถสุภา (2547: 208-209) ได้อภิปรายในหัวข้อ เศรษฐกิจชุมชนบนฐานเกษตรกรรมยั่งยืน ไว้ว่า

...เส้นทางของการพัฒนาเกษตรกรรมรายย่อยสู่การสถาปนาระบบเศรษฐกิจ ชุมชน คือ สถาปนาเศรษฐกิจชุมชน หรือเศรษฐกิจสหกรณ์ระดับ ท้องถิ่น และระดับชาติ การรักษาและฟื้นฟูระบบเกษตรกรรมรายย่อย ไม่ได้หมายความว่าให้หันกลับไปใช้เทคโนโลยีการเกษตรแบบเดิม ในบริบทของความก้าวหน้าทางวิทยาการที่เปลี่ยนแปลง เกษตรกรควร เลือกรสรและดัดแปลงใช้เทคโนโลยีเพื่อเพิ่มผลผลิตการผลิต ทั้งนี้โดย พิจารณาเปรียบเทียบผลผลิตกับราคาของเทคโนโลยี แต่ปฏิเสธระบบ ทุน กระบวนการปรับเปลี่ยนอาชีพเพิ่มเติม และเปลี่ยนชนิดของผลผลิต รวมทั้งปรับและเปลี่ยนเทคโนโลยีการผลิต แต่ดำรงไว้ซึ่งหน่วยผู้ผลิต อิสระ และระบบเศรษฐกิจชุมชนเป็นทางออก เป็นเส้นทางเดินระยะยาว ของระบบชุมชนเกษตรกรรมรายย่อย การดำรงอยู่ของของระบบ เกษตรกรรมยั่งยืน คือ ความเข้มแข็งของระบบผู้ผลิตเล็กอิสระ เกษตรกร รายย่อยจะช่วยรักษาวัฒนธรรมแบบชุมชนไว้...

หลักการที่ 3 ใช้เป้าหมายการค้าที่เป็นธรรม (fair trade business)

ใช้เป้าหมายการค้าที่เป็นธรรมเป็นจุดมุ่งหมาย (ends) ของเกษตรอินทรีย์ โดยการค้าที่ เป็นธรรมคือหุ้นส่วนการค้า (trading partnership) ที่ตั้งอยู่บนการพูดคุยแลกเปลี่ยนความโปร่งใส และการเคารพซึ่งกันและกันเพื่อพัฒนาความเท่าเทียมกันในการค้า การค้าที่เป็นธรรมช่วย สนับสนุนการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยการนำเสนอเงื่อนไขการค้าที่ดีให้กับผู้ผลิตและคนงานที่ ด้อยโอกาสทางสังคม รวมทั้งสร้างหลักประกันในเรื่องสิทธิให้กับผู้ผลิตและคนงานด้วย การค้าที่

เป็นธรรมจะมีกิจกรรมที่สนับสนุนผู้ผลิตสร้างจิตสำนึก และรณรงค์เพื่อให้มีการเปลี่ยนกฎระเบียบ และวิธีการค้าของระบบการค้าระหว่างประเทศทั่วไป (มติที่ประชุมใหญ่ สมาพันธ์การค้าที่เป็น ธรรมสากล: International Fair Trade Association –IFAT, มิถุนายน 2544)

นอกจากนั้น การค้าที่เป็นธรรมตั้งอยู่บนแนวคิดที่ว่าระบบการผลิตและการค้าทั่วไป มักจะเอารัดเอาเปรียบจากผู้ผลิต คนงานและสิ่งแวดล้อม แทนที่การผลิตและการค้าจะช่วยกระจาย ประโยชน์ทางเศรษฐกิจให้กับผู้ที่อยู่ในห่วงโซ่การผลิตและการค้าอย่างเป็นธรรม กลับปรากฏว่า บางส่วนได้ผลประโยชน์ตอบแทนอย่างมากมาย แต่ในขณะที่อีกส่วนกลับยากจนลง ขณะเดียวกัน ผู้ผลิตเองก็อาจมีเอากับคนงานลูกจ้าง พยายามกดค่าแรงและลดค่าใช้จ่ายต่างๆ เพื่อให้ได้ ผลผลิตโดยมีต้นทุนต่ำที่สุด ความไม่เป็นธรรมในการผลิตและการค้านี้ยังขยายรวมไปได้ถึงการ บริโภคด้วย ผู้บริโภคโดยส่วนใหญ่มักจะสนใจแต่ในเรื่องของสินค้าราคาถูก หรือแบรนด์ของ สินค้า โดยไม่ได้สนใจว่ากระบวนการผลิตและการค้าของสินค้านั้น จะมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม หรือผู้คนที่เกี่ยวข้องอย่างไรบ้าง

อย่างไรก็ตาม สมนึก ขอดคำเนิน (2551: 3-4) ได้ระบุเรื่องดังกล่าวในการสัมมนาตลาด เกษตรอินทรีย์ในอนาคตของไทยและการจัดการสินค้าเกษตรเพื่อการตลาดที่ยั่งยืนว่า เกษตรกร ผู้ผลิตสามารถมีบทบาทในการกำหนดราคาผลผลิตของตัวเอง ที่ครอบคลุมกับต้นทุนการผลิต ทักษะฝีมือและทรัพยากรในท้องถิ่นที่พอเพียงต่อการดำรงชีวิต รายได้ดังกล่าวจะเป็นหลักประกัน สำหรับเกษตรกรและครอบครัวถึงความมั่นคงในการผลิต การดำเนินชีวิตอันโยงใยถึงความ เข้มแข็งของชุมชนท้องถิ่นด้วย

บทเรียนจากการเข้าสู่ระบบการค้าที่เป็นธรรมของเกษตรกรรายย่อยตามที่ สัมป่อย จันทรแสง (2550) ในฐานะกรรมการผู้จัดการสหกรณ์อินทรีย์กองทุนข้าวสุรินทร์ จำกัด ให้ ความเห็นในการสัมมนา การค้าที่เป็นธรรม: การพึ่งพาตนเองของเกษตรกรรายย่อย ได้ให้ประเด็น ไว้คือ หลักคิดและหลักการของระบบการค้าที่เป็นธรรมนั้น เป็นระบบการค้าที่ดีสำหรับเกษตรกร รายย่อย โดยได้รับการอุดหนุนเงินพรีเมียมการค้าที่เป็นธรรม เพื่อเป็นทุนในการพัฒนาเศรษฐกิจ และชุมชน มีกระบวนการสนับสนุนการสื่อสารเพื่อให้เกิดการเรียนรู้ร่วมกัน แต่กระบวนการเข้าสู่ และโอกาสของการเข้าถึงประโยชน์ของระบบนี้ไม่ใช่เรื่องง่ายสำหรับเกษตรกรรายย่อยโดยทั่วไป รูปแบบการค้าเป็นการค้าระหว่างประเทศไม่ใช่การค้าของคนภายในประเทศหรือภายในท้องถิ่น ด้วยกัน ซึ่งเราจะสร้างการค้าที่เป็นธรรมในประเทศและในท้องถิ่นของตนเองได้อย่างไร นี่คือนสิ่งที่ ทำทนายสำหรับเกษตรกรรายย่อย

การขับเคลื่อนให้มีความเป็นธรรมทางการค้านั้น จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2550: 56-58) ได้ระบุประเด็นสำคัญเกี่ยวกับหลักการของการค้าที่เป็นธรรมในเอกสารนโยบายสาธารณะเพื่อความปลอดภัยด้านอาหารและการค้าที่ยั่งยืนไว้ว่า การค้าที่เป็นธรรมนั้นต้องเน้นการให้ราคาที่เป็นธรรม (fair price) สำหรับผู้ผลิตที่มีกระบวนการผลิตที่มีจริยธรรม เพื่อส่งเสริมการผลิตที่เป็นมิตรต่อธรรมชาติและเป็นธรรมต่อมนุษย์ โดยเฉพาะผู้หญิงและเด็ก รวมทั้งเน้นความเข้มแข็งและการพัฒนาของชุมชน โดยเน้นคุณค่าของการทำงานและการผลิตที่ไม่ทำลายธรรมชาติ ผลผลิตจากผู้ผลิตที่ดูแลธรรมชาติและมีคุณธรรมต่อสิ่งมีชีวิตทั้งปวงจะได้รับมูลค่าผลผลิตหรือราคาสูงเพราะให้ประโยชน์ต่อมวลมนุษยโลก

การตั้งราคาของผลผลิตมาจากการผลิตที่ดูแลชีวิตทั้งมนุษย์และธรรมชาติอยู่บนฐานของผลกระทบภายนอกเชิงบวก (positive externalities) การให้มูลค่าตามคุณค่าของงานเช่นนี้ให้กำลังใจและแรงกระตุ้นให้มีการผลิตที่มีจริยธรรมต่อสิ่งแวดล้อมและมนุษย์ด้วยกันเอง ในขณะเดียวกันสร้างความเข้มแข็งและเพิ่มความสามารถในการพึ่งตนเองของเกษตรกรและชุมชน

กระบวนการการค้าที่เป็นธรรมนี้ ไม่ใช่มีเฉพาะหลักการด้านการให้ราคาที่เป็นธรรมเท่านั้น แต่ยังรวมถึงหลักต่างๆ โดยการดำเนินงานยึดถือหลักเหล่านี้

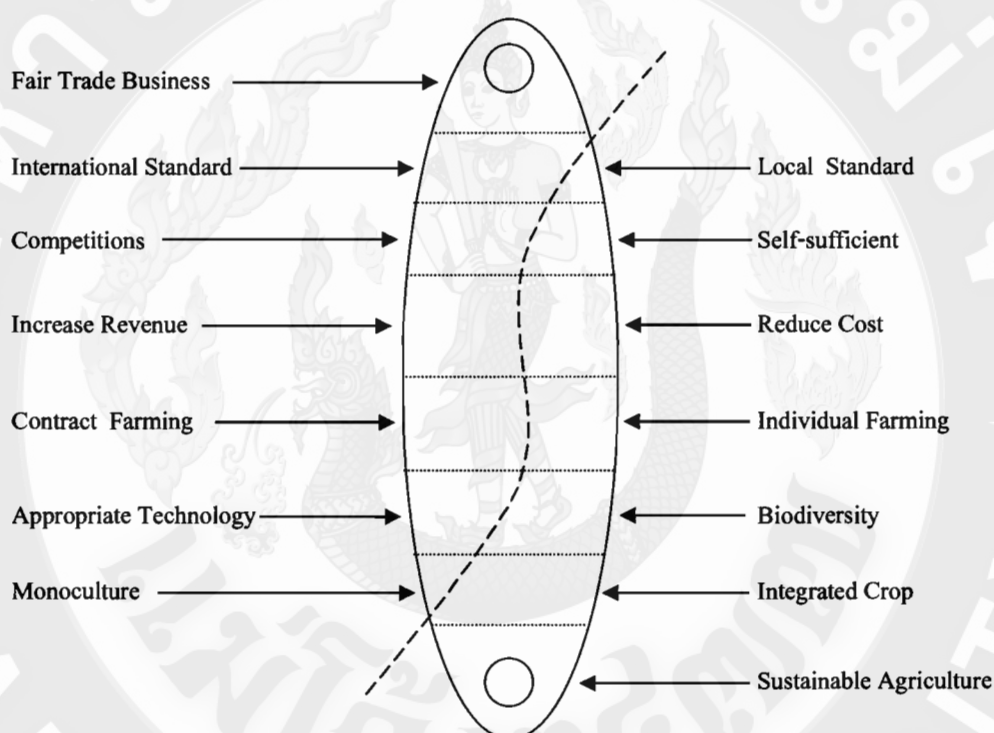
1. หลักความเป็นธรรมด้านราคา (fair price) โดยที่กลุ่มเกษตรกรมีอิสระในการผลิตจะได้รับประกันราคาระดับพื้นฐาน (a guaranteed minimum floor price) และจะได้ส่วนเพิ่มสำหรับสินค้าที่ได้รับการรับรองว่าเป็นผลผลิตอินทรีย์ (certified organic products) นอกจากนี้กลุ่มเกษตรกรมีสิทธิได้รับเงินเชื่อก่อนทำการเกษตรอีกด้วย (pre-harvest credit)
2. หลักความยุติธรรมในสภาพการทำงาน ผู้หญิงที่ทำงานในการเกษตรเพื่อการค้าที่ยุติธรรม (fair trade farms) จะได้รับอิสรภาพเท่าเทียมกัน มีสภาพการทำงานที่ปลอดภัย และมีค่าจ้างที่เป็นธรรม สามารถเลี้ยงตัวเองได้ ไม่มีการจ้างงานเด็กอย่างเด็ดขาด
3. การค้าโดยตรง การค้าที่ยุติธรรมจะซื้อจากกลุ่มผู้ผลิตโดยตรงให้มากที่สุด เพื่อลดอิทธิพลของพ่อค้าคนกลางและสร้างความเข้มแข็งให้เกษตรกรในการทำธุรกิจและแข่งขันได้
4. หลักด้านประชาธิปไตย เกษตรกรและผู้ทำงานในภาคเกษตรจะต้องมีส่วนร่วมอย่างทัดเทียมกันในการตัดสินใจเกี่ยวกับการลงทุนในรายรับที่ได้จากการค้าที่ยุติธรรม
5. หลักการพัฒนาชุมชน การใช้รายรับจากการค้าที่ยุติธรรมจะลงทุนในโครงการด้านสังคมและด้านธุรกิจที่ส่งเสริมการพัฒนาชุมชน เช่น โครงการให้ทุนการศึกษา อบรม การรับรองมาตรฐานอินทรีย์

6. หลักความยั่งยืนของสิ่งแวดล้อม ห้ามการใช้สารเคมีทางการเกษตรและพืชตัดแต่งทางพันธุกรรมอย่างเด็ดขาด เพื่อส่งเสริมวิถีผลิตที่ไม่เป็นอันตรายต่อสุขภาพของเกษตรกร และเพื่ออนุรักษ์ความสมบูรณ์ที่มีคุณค่าของระบบนิเวศสำหรับคนรุ่นหลังต่อไป

หลักการทำการค้ายุติธรรม สามารถนำมาประยุกต์ในระบบเกษตรอินทรีย์เพื่อส่งเสริมให้มีราคาที่ยุติธรรมกับทุก ๆ ฝ่าย และในขณะเดียวกันก็ป้องกันปัญหาสุขภาพและสิ่งแวดล้อมไปพร้อมกัน โดยแนวทางนี้ต้องมีระบบการติดตามย้อนกลับเพื่อการระบุว่าเป็นสินค้าที่มีการค้ายุติธรรม ราคาที่ยุติธรรมจึงเป็นราคาที่ให้ความสำคัญด้านคุณค่าของกระบวนการผลิตและคุณค่าของผลผลิต ถ้าผู้บริโภคมีความตระหนัก ความรู้ และมีจริยธรรม ราคาที่ผู้บริโภคยินดีจ่ายจะเท่ากับบรรดประโยชน์หรือคุณค่าที่ได้จากการบริโภคผลผลิตนั้นๆ ดังนั้น ราคาจึงต้องสะท้อนมูลค่าของผลประโยชน์ที่ผู้บริโภคและสังคมได้รับ เมื่อคุณค่าของผลผลิตเกษตรอินทรีย์สูงกว่าผลผลิตโดยทั่วไป ปัญหาคือราคาที่สูงไม่ดึงดูดการบริโภคของคนส่วนใหญ่ เนื่องจากคนส่วนใหญ่อาจมีกำลังซื้อไม่พอ การสนับสนุนด้านราคาอาจจำเป็น หรือมีฉะนั้นอาจต้องมีมาตรการสนับสนุนการใช้ผลผลิตเกษตรธรรมชาติในการผลิตหรือจำหน่ายผลผลิตหรือการทำการตลาด การกำหนดราคายุติธรรมให้กับผลผลิตของผู้ผลิตที่ดูแลสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ ต้องเป็นราคาที่สร้างแรงจูงใจและกำลังใจในการผลิต ต้นทุนของผู้ผลิตต้องได้รับการชดเชยหรือสนับสนุนให้ต้นทุนถูกลงทั้งต้นทุนที่เป็นตัวเงินและไม่ใช่ว่าตัวเงิน นอกจากนั้น สุภา ไชเมือง (2549: 4) ได้ระบุเหตุผลสนับสนุนระบบตลาดที่เกื้อกูลเป็นธรรมและทำให้ทุกคนสามารถเข้าถึงอาหารได้อย่างทั่วถึงไว้ว่า นโยบายเกษตรอินทรีย์มีความสัมพันธ์โดยตรงกับการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งส่งผลต่อการปรับระบบการผลิตในประเทศ แต่ระบบตลาดของผลผลิตเกษตรอินทรีย์นั้นมีหลายระดับ นอกเหนือจากผลิตเพื่อกินซึ่งเป็นวิธีพื้นฐานแล้ว ควรสนับสนุนตลาดชุมชน ตลาดท้องถิ่น ตลาดในประเทศ ควรเน้นการสร้างการเชื่อมโยงกับผู้บริโภคภายในเป็นหลัก เป็นตลาดที่ทำให้ประชาชนสามารถเข้าถึงอาหารได้อย่างทั่วถึง สำหรับตลาดต่างประเทศนั้น ควรสนใจนโยบายการค้าที่เป็นธรรมซึ่งจะทำให้ผู้บริโภคมีบทบาทหนุนช่วยเกษตรกรผู้ผลิต โดยมีการเชื่อมโยงผ่านทั้งรัฐและเอกชนรวมทั้งองค์กรชุมชน หรือประชาสังคมเองอีกด้วย

องค์ประกอบของระบบการผลิตเกษตรอินทรีย์รูปแบบใหม่

จากกระบวนการทัศน์ของระบบการผลิตเกษตรอินทรีย์รูปแบบใหม่ที่ได้นำเสนอไว้ ผู้วิจัยได้สังเคราะห์ข้อมูล และอธิบายถึงองค์ประกอบของระบบการผลิตเกษตรอินทรีย์รูปแบบใหม่ จากข้อมูลการให้สัมภาษณ์ของผู้เชี่ยวชาญด้านเกษตรอินทรีย์ และจากกรณีศึกษาสหกรณ์การเกษตรยั่งยืนแม่ทา จำกัด อำเภอแม่ออน จังหวัดเชียงใหม่ โดยนำมาอธิบายในแต่ละองค์ประกอบ โดยมีสัดส่วนของการหลอมรวมองค์ประกอบของรูปแบบการผลิตทั้ง 2 ลักษณะเป็นเส้นประ ที่หมายถึงความต้องการข้อมูลสนับสนุนเพิ่มเติมในเชิงลึก ดังภาพ 31 รายละเอียดกล่าวคือ



ภาพ 31 องค์ประกอบของระบบการผลิตเกษตรอินทรีย์รูปแบบใหม่

ฐานคิดระบบการผลิตเกษตรอินทรีย์ การเกษตรรูปแบบนี้ใช้หลักการของการผลิตเกษตรแบบยั่งยืน (sustainable agriculture) เป็นฐานคิดของกระบวนการผลิตเกษตรอินทรีย์ทั้งระบบของรูปแบบ

รูปแบบการผลิต ในรูปแบบนี้มุ่งเน้นเรื่องของความหลากหลายของชนิดพืชในแปลงผลิต (integrated crop) สำหรับพืชเชิงเดี่ยว (monoculture) นั้น สามารถที่จะมีการผลิตร่วมในแปลง

เดียวกันได้ ตามความต้องการของกลไกการตลาดในพืชบางชนิด โดยอยู่ในสัดส่วนที่น้อยกว่าพืชแบบผสมผสาน

กระบวนการและสภาพแวดล้อมของแปลงผลิต มุ่งเน้นเรื่องของความหลากหลายชีวภาพ (biodiversity) ของแปลงผลิตและสภาพแวดล้อมในระบบพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน เพื่อการรักษาสมดุลตามกลไกธรรมชาติเป็นหลัก และหนุนเสริมด้วยกลไกการผลิตด้วยเทคโนโลยีที่เหมาะสม (appropriate technology) เพื่อการพัฒนาผลผลิตและการรักษาคุณภาพของสินค้า

เกษตรกรผู้ผลิต ในระบบการผลิตเกษตรอินทรีย์รูปแบบนี้ จะสามารถที่มีการผลิตแบบเกษตรกรรายย่อย (individual farming) และตามพันธะสัญญา (contract farming) ได้ในเกษตรกรรายเดียวกันและในพื้นที่ผลิตเดียวกัน ในสัดส่วนที่ใกล้เคียงกัน

เป้าหมายการผลิต เป้าหมายของการผลิตเกษตรอินทรีย์ในรูปแบบที่นำเสนอนี้มีทั้งเป็นการผลิตที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อลดรายจ่าย (reduce cost) และต้องการเพิ่มรายได้ของครัวเรือน (increase revenue) ผ่านการเพิ่มมูลค่าของผลผลิตในสัดส่วนที่ใกล้เคียงกัน

ผลผลิต ในการผลิตสินค้าเกษตรอินทรีย์ในรูปแบบนี้ เป็นการผลิตที่มีลักษณะยังชีพเพื่อความมั่นคงทางอาหารของชุมชน (self-sufficient) เป็นพื้นฐาน ขณะเดียวกันพื้นที่และผลผลิตที่จำแนกไว้เพื่อจำหน่ายในตลาดเฉพาะ (niche market) นั้น ต้องเป็นผลผลิตสามารถแข่งขันได้ (competitions)

มาตรฐานของผลผลิต ในรูปแบบที่นำเสนอนี้ ใช้หลักการของมาตรฐานท้องถิ่น (local standard) เป็นกลไกฐานรากของการผลิตสินค้า และเพิ่มระดับของมาตรฐานสากล (international standard) เพื่อการค้าตามพื้นที่การผลิต สามารถทวนสอบผลผลิตอย่างเป็นระบบ

เป้าหมายสุดท้ายของระบบการผลิต คือ สามารถแข่งขันในเชิงธุรกิจในตลาดที่เป็นธรรม (fair trade business)

ส่วนสรุป

รูปแบบการบริหารจัดการเกษตรอินทรีย์ที่สังเคราะห์จากผลการวิจัยพบว่า รูปแบบการผลิตมีการบูรณาการแนวทางการผลิตการผลิตแบบคู่ขนาน (dual track) ให้เป็นรูปแบบใหม่ผ่านการปรับเปลี่ยนกระบวนการทศน์ใหม่ โดยมีหลักการสำคัญ 3 ประการคือ หลักการแรก ใช้ระบบเกษตรแบบยั่งยืนเป็นฐานคิดของการผลิต หลักการที่สอง ใช้วิธีการบริหารจัดการกลุ่ม เครือข่ายเกษตรกรแบบความเป็นสถาบัน เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของการค้าที่เป็นธรรม ซึ่งคือหลักการที่สามของรูปแบบเกษตรอินทรีย์ดังกล่าว นอกจากนั้นแล้วการบริหารจัดการเกษตรอินทรีย์ในรูปแบบใหม่นี้มีรายละเอียดของกระบวนการผลิต ที่ยังคงไว้ในหลักความหลากหลายของชนิดพืชที่ผลิต และสามารถผลิตพืชเชิงเดี่ยวร่วมในแปลงเดียวกันได้ โดยมีการใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสมสำหรับการรักษาคุณภาพของผลผลิต อย่างไรก็ตามในแปลงผลิตมีการใช้มาตรฐานเกษตรอินทรีย์ของท้องถิ่นในการผลิต และเพิ่มระดับมาตรฐานสากลสำหรับแปลงพืชเพื่อการค้า หมายความว่าเกษตรกรเป็นผู้ผลิตในฐานะเกษตรกรรายย่อยและเกษตรกรพันธะสัญญาในรายเดียวกัน โดยที่ผลผลิตนั้นมีเพื่อยังชีพเป็นพื้นฐานสำคัญ ส่วนพื้นที่ที่จำแนกไว้เพื่อการค้านั้นต้องเป็นผลผลิตที่มีคุณภาพและสามารถแข่งขันได้ในตลาดการค้าที่เป็นธรรม

การสังเคราะห์ผล

จากการนำเสนอผลการวิจัยในบทที่ 6 การพัฒนาเชิงนโยบาย และการบริหารจัดการระบบเกษตรอินทรีย์ ในเนื้อหา 3 ส่วน คือ ส่วนที่ 1 การวิเคราะห์ยุทธศาสตร์ของเกษตรอินทรีย์ ส่วนที่ 2 ทิศทางการพัฒนาเชิงนโยบายของเกษตรอินทรีย์ และส่วนที่ 3 รูปแบบการบริหารจัดการเกษตรอินทรีย์ ผู้วิจัยสามารถสังเคราะห์ให้เห็นภาพความเชื่อมโยงขององค์ประกอบทั้งสามส่วนในการแสวงหาคำอธิบายเกี่ยวกับปรากฏการณ์ หรือสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้นในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ (implementation process) เพื่อที่จะสามารถพัฒนาเป็นแนวทางและกลยุทธ์เพื่อที่จะทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติบังเกิดความสำเร็จ

โดยขอบเขตและความครอบคลุมเนื้อหา รวมถึงการกำหนดพฤติกรรม และการปฏิบัติ ปฏิสัมพันธ์ของบุคคล กลุ่มบุคคล สมรรถนะ และความร่วมมือของหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชน สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ความแตกต่างของสภาพแวดล้อมในแต่ละพื้นที่ รวมถึงปัจจัยอื่น ๆ ที่อาจจะส่งผลกระทบต่อกระบวนการบรรลุเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ในนโยบาย

อย่างไรก็ตาม แนวทางการพัฒนาที่สังเคราะห์เพื่อตอบโจทย์ในเชิงมหภาคของนโยบายเกษตรอินทรีย์ ที่ภาคที่เกี่ยวข้องต้องนำนโยบายไปปฏิบัติให้ได้ตามเจตจำนงของนโยบาย (policy intent) ที่ได้ตั้งเป้าหมายไว้ ตามประเด็นหลัก เช่น ปริมาณ คุณภาพของผลผลิต และผลลัพธ์ที่กำหนดไว้

ผลการสังเคราะห์ข้อมูลพบว่า ควรดำเนินงานภายใต้ประเด็นยุทธศาสตร์การพัฒนาองค์ความรู้ด้านเกษตรอินทรีย์ และยุทธศาสตร์การบริหารจัดการ ที่เสมือนเป็นจุดอ่อนของการพัฒนาเกษตรอินทรีย์ในพื้นที่ภาคเหนือและอาจหมายรวมถึงประเทศไทยด้วยนั้น จำเป็นที่ต้องได้รับการพัฒนาโดยเร่งด่วนในทุกระดับของผู้เกี่ยวข้อง เพื่อให้มีมุมมองในเชิงระบบที่เชื่อมโยงการผลิตเกษตรอินทรีย์กับระบบอื่น และยอมรับความต่างในความคิดหรือสำนักคิดที่ไม่ตรงกัน (ศูนย์ เศรษฐบุญสร้าง, 2550) ผ่านการขับเคลื่อนโดยนโยบายสาธารณะของท้องถิ่น ที่ใช้ท้องถิ่นเป็นศูนย์กลางของการจัดการระบบเกษตรอินทรีย์

ขณะที่ทิศทางการพัฒนาเชิงนโยบายและรูปแบบการบริหารจัดการเกษตรอินทรีย์ นั้น เป็นการแสวงหาคำตอบในด้านจุลภาคเกี่ยวกับการบริหารจัดการนโยบาย ที่เป็นการปรับตัวเข้าหากัน (mutual adaptation) ของภาคในพื้นที่ที่นำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ โดยการสร้างกระบวนการทัศน์ใหม่ของการพัฒนาเกษตรอินทรีย์ที่บูรณาการรูปแบบการผลิตที่มีลักษณะคู่ขนาน ให้เป็นลักษณะเชื่อมประสานกันทั้งในเชิงทฤษฎีและปฏิบัติการ ภายใต้หลักการของการเกษตรแบบยั่งยืนที่มีเป้าหมายของการค้าที่เป็นธรรมสามารถพึ่งตนเองได้อย่างยั่งยืนและสามารถแข่งขันได้ด้วยคุณภาพ

ของผลผลิต รวมทั้งบริหารจัดการการระบบภายใต้หลักการของความเป็นสถาบัน และสร้างผลผลิตให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดเฉพาะ (niche market) ซึ่งรูปแบบการผลิตดังกล่าวยังคงไว้ซึ่งหลักการ 4 ด้านสำคัญ ตามแนวทางสากลของสหพันธ์เกษตรอินทรีย์นานาชาติ คือ มิติด้านสุขภาพ มิติด้านนิเวศวิทยา มิติด้านความเป็นธรรม และมิติด้านการดูแลเอาใจใส่ เช่นเดิม

เกษตรอินทรีย์ในรูปแบบนี้ เป็นระบบการผลิตในความหมายสร้างสรรค์ตามแนวคิดประชาธิปไตย คือเป็นทางออกของการสร้างความเป็นธรรมและความเท่าเทียมให้กับคนชนบท โดยนำพาเกษตรกรออกจากวงจรเอารัดเอาเปรียบของพ่อค้าชนชั้นกลางและจากนโยบายรัฐ (ปารณัฐ สุขสิทธิ์ และวรรณ จารุสมบุญ, 2547: 198)

ข้อเสนอการพัฒนาเชิงนโยบาย และการบริหารจัดการระบบเกษตรอินทรีย์ให้เท่าทันสอดคล้อง (relevance) กับบริบทที่เปลี่ยนแปลงไป จึงเป็นเรื่องจำเป็นเพื่อการสร้างฐานความรู้ที่จะช่วยพัฒนาประเด็นปัญหา นโยบายให้สามารถกำหนดนโยบายและน่านโยบายสู่การปฏิบัติได้ชัดเจน อย่างเป็นรูปธรรม ภายใต้เหตุผลดังกล่าวนี้กรอบแนวคิดการมองกระบวนการนโยบายเชิงพหุ ที่เน้นความสำคัญของความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรและเครือข่ายทางนโยบาย รวมทั้งการกำหนดให้นโยบายมีความยืดหยุ่น (flexible) สามารถปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับบริบทของประเด็นและของพื้นที่ โดยเน้นการมีเครือข่ายในการดำเนินกิจกรรม ภาครัฐเป็นเพียงผู้กระตุ้น หรือชี้แนะการดำเนินงาน จึงถือว่าเป็นลักษณะสำคัญในสังคมปัจจุบันที่เป็นฐานของการศึกษาและการพัฒนาที่ยั่งยืน

บทที่ 7

สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

คุษฎินิพนธ์เรื่อง เกษตรอินทรีย์: การวิเคราะห์เชิงนโยบายในพื้นที่ภาคเหนือของประเทศไทย สามารถสรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ ได้ดังรายละเอียดต่อไปนี้

สรุปผลการศึกษา

เกษตรอินทรีย์เป็นรูปแบบการผลิตแบบเกษตรกรรมยั่งยืน ที่คำนึงถึงหลักการใน 4 มิติสำคัญ คือ ด้านสุขภาพ ด้านนิเวศวิทยา ด้านความเป็นธรรม และด้านการดูแลเอาใจใส่ เกษตรอินทรีย์ให้ความสำคัญกับการสร้างสมดุลของวงจรธาตุอาหาร การประหยัดพลังงาน และการอนุรักษ์ระบบนิเวศเกษตร เกษตรอินทรีย์สามารถสร้างรายได้เพื่อฟื้นฟู เสริมสร้างความเข้มแข็งของเกษตรกร และเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของภาคเกษตรในตลาดโลกได้

ระบบเกษตรอินทรีย์มุ่งหวังที่จะสร้างความมั่นคงให้กับเกษตรกรในวิถีการผลิตที่ต้องเรียนรู้ให้เข้าใจในธรรมชาติ เป็นวิถีแห่งการเคารพและพึ่งพิงธรรมชาติ สอดคล้องและกลมกลืนกับวิถีของชุมชนเกษตรของสังคมไทย

โจทย์หรือข้อคำถามที่สำคัญของการศึกษาวิจัยคุษฎินิพนธ์เรื่องนี้ คือ การพัฒนาองค์ความรู้ทางการบริหารจัดการที่เกี่ยวข้องกับเกษตรอินทรีย์กล่าวคือ ประเทศไทยควรมีทิศทางการพัฒนานโยบายด้านเกษตรอินทรีย์ในเชิงมหภาคเช่นไร เพื่อให้มีความสอดคล้องกับอุดมการณ์ของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550-2554) ที่มุ่งเน้นการพัฒนาสู่สังคมอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกัน โดยยึดคนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา

นอกจากนั้น ข้อคำถามที่มีต่อการบริหารจัดการนโยบายด้านเกษตรอินทรีย์ในเชิงจุลภาค คือ ปัจจัยทางการบริหารจัดการอะไรบ้างที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพของการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยให้ความสำคัญกับการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในสังคมในทุกระดับ ภายใต้หลักการที่สำคัญคือ การร่วมคิด ร่วมทำ และร่วมผลัดกัน ตามบทบาทและความรับผิดชอบของแต่ละภาคส่วนที่มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันอย่างบูรณาการ

การวิจัยคุษฎินิพนธ์เรื่อง เกษตรอินทรีย์: การวิเคราะห์เชิงนโยบายในพื้นที่ภาคเหนือของประเทศไทย จึงได้กำหนดวัตถุประสงค์การศึกษาไว้ดังนี้

1. เพื่อศึกษากระบวนการวิเคราะห์นโยบายเกษตรอินทรีย์ ในประเด็นของเนื้อหาและพฤติกรรมนโยบายที่เกิดจากการดำเนินงานของหน่วยงาน องค์กร

2. เพื่อศึกษาปัจจัยทางการบริหารจัดการ ที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพของการนำนโยบายเกษตรอินทรีย์ไปปฏิบัติ โดยศึกษาในประเด็น

2.1 การพัฒนาแบบจำลองเชิงสาเหตุ เพื่ออธิบายความสัมพันธ์ของปัจจัยทางการบริหารจัดการ ที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพของการนำนโยบายเกษตรอินทรีย์ไปปฏิบัติ

2.2 การทดสอบความสัมพันธ์เชิงสาเหตุระหว่างปัจจัยทางการบริหารจัดการ ที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพของการนำนโยบายเกษตรอินทรีย์ไปปฏิบัติ

2.3 การวิเคราะห์และเปรียบเทียบขนาดและทิศทาง ของปัจจัยทางการบริหารจัดการที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพของการนำนโยบายเกษตรอินทรีย์ไปปฏิบัติ

3. เพื่อศึกษาถึงทิศทางการพัฒนาเชิงนโยบาย และรูปแบบการจัดการระบบเกษตรอินทรีย์ที่เหมาะสมของภาคเหนือ ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10

จากสาระสำคัญของผลการวิจัย ถูกลำเสนอเนื้อหาครอบคลุมวัตถุประสงค์ของการวิจัยทั้งหมดไว้ในบทที่ 4 5 และ 6 สำหรับในบทที่ 7 นี้ ได้นำรายละเอียดทั้งหมดมาสรุป และนำเสนอให้เห็นภาพรวมอีกครั้ง โดยแบ่งการนำเสนอออกเป็น 3 ส่วน คือ 1) พัฒนาการ เงื่อนไข และบริบทของนโยบายเกษตรอินทรีย์ 2) ประสิทธิภาพของการนำนโยบายเกษตรอินทรีย์ไปปฏิบัติ และ 3) การพัฒนาเชิงนโยบายและรูปแบบการบริหารจัดการเกษตรอินทรีย์ โดยผู้วิจัยได้สรุปสาระสำคัญข้อเท็จจริงที่ค้นพบ และองค์ความรู้ที่ได้จากกระบวนการวิจัย ไว้ดังนี้

ส่วนที่ 1 พัฒนาการ เงื่อนไข และบริบทของนโยบายเกษตรอินทรีย์

จากผลการวิจัย มีข้อค้นพบที่น่าสนใจเกี่ยวกับพัฒนาการ เงื่อนไข และบริบทของนโยบายเกษตรอินทรีย์ในประเทศไทย คือ พัฒนาการของนโยบายเกษตรอินทรีย์เริ่มจากการประชุมเรื่องสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาภายใต้ปณิญาสาทลวาระ 21 โดยภาครัฐนำประเด็นสำคัญมาจัดทำเป็นแนวทางการพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับระบบเกษตรกรรมยั่งยืน ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 8 และ 9

นอกจากนั้น คณะกรรมการส่งเสริมเกษตรอินทรีย์แห่งชาติ ถูกจัดตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2544 โดยมีบทบาทและการทำงานในช่วงเวลาสั้นๆ สิ่งที่เป็นจุดเริ่มต้นของกระบวนการนโยบายเกษตรอินทรีย์ที่สำคัญคือ การประกาศวาระแห่งชาติเกษตรอินทรีย์ ในปี พ.ศ. 2548 ที่ผลการวิจัยนี้สรุปได้ว่า เป็นนโยบายแบบเชิงเดี่ยว โดยนักการเมืองในส่วนกลางตัดสินใจเกี่ยวกับ

เป้าหมาย มาตรการ และมีองค์กรลำดับชั้น (hierarchical autonomous organization) ในการดำเนินการตามนโยบาย

ด้านการผลิตเกษตรอินทรีย์ของประเทศไทย ผลการวิจัยพบว่ามี 2 รูปแบบ คือ 1) การผลิตเกษตรอินทรีย์แบบเชิงเดี่ยวของระบบธุรกิจ มีระบบการปลูกพืชเชิงเดี่ยวในแปลงผลิตขนาดใหญ่ โดยใช้มาตรฐานสากลในการตรวจสอบรับรองผลผลิต เป็นระบบที่เน้นการจำหน่ายผลผลิตในตลาดเฉพาะ (niche market) กับ 2) การผลิตเกษตรอินทรีย์แบบผสมผสานของเกษตรกรรายย่อย มีระบบการปลูกพืชแบบผสมผสาน ผลิตเพื่อบริโภคในครอบครัวเป็นหลัก และมีผลผลิตส่วนเกินที่จำหน่ายในตลาดท้องถิ่น โดยใช้มาตรฐานท้องถิ่น และกลไกการตลาดแบบเครือข่ายผู้บริโภค

สำหรับข้อมูลทางด้านการตลาดของเกษตรอินทรีย์ พบว่า มีช่องทางการตลาดทั้งในประเทศและต่างประเทศ โดยตลาดภายในประเทศมีการจำหน่ายผ่านทางร้านสินค้าเพื่อสุขภาพหรือร้านกรีน และขยายตลาดไปสู่ตลาดการค้าสมัยใหม่ในห้างสรรพสินค้า ที่พบข้อจำกัดหลายประการจากห้างสรรพสินค้าในการทำธุรกิจร่วมกับเกษตรกรรายย่อย ความสับสนในเรื่องการรับรองมาตรฐานเกษตรอินทรีย์ ตราสัญลักษณ์คุณภาพ และอาหารสุขภาพชนิดอื่นที่มีหลากหลายรูปแบบและหลายองค์กร รวมถึงปัญหาในการขาดข้อมูลและฐานข้อมูลที่ใช้ในการวางแผนและการตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับทางการตลาด

ด้านมาตรฐานเกษตรอินทรีย์ในประเทศไทย พบว่า มีมาตรฐานเกษตรอินทรีย์หลายระดับ ตั้งแต่มาตรฐานระดับท้องถิ่นจนถึงมาตรฐานระดับสากล เช่น มาตรฐานเกษตรอินทรีย์ภาคเหนือ (มอน.) มาตรฐานเกษตรอินทรีย์สุรินทร์ (มก.สร.) Organic Thailand และมาตรฐานเกษตรอินทรีย์ระดับสากลหลากหลายองค์กร สำหรับผู้การดำเนินการรับรองมาตรฐานนั้น พบว่า มีทั้งที่ดำเนินการโดยภาครัฐ ภาคเอกชน และองค์กรพัฒนาเอกชน

ในภาพรวมของประเทศ ผลการดำเนินงานตามนโยบายวาระแห่งชาติเกษตรอินทรีย์ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 เป็นการดำเนินงานโดยการบูรณาการจาก 2 ส่วน ได้แก่ ภาคราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค โดยใช้งบประมาณทั้งสิ้น 2,318,816,106.31 บาท (สองพันสามร้อยสิบแปดล้านแปดแสนหนึ่งหมื่นหกพันหนึ่งร้อยหกบาทสามสิบเอ็ดสตางค์) แต่ผลความก้าวหน้าของงาน มีข้อมูลของการตอบสนองในด้านผลผลิตตามปริมาณของการใช้งบประมาณและหน่วยวัด (Key Performance Indicators: KPI) ขององค์กรภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับนโยบายเกษตรอินทรีย์เท่านั้น

เมื่อศึกษาถึงผลลัพธ์ (outcome) เกี่ยวกับผลการดำเนินงานตามนโยบายเกษตรอินทรีย์ พบว่า มีเพียงเป้าหมายเดียวที่สามารถบรรลุจุดมุ่งหมาย คือ จำนวนเกษตรกรที่ใช้สารอินทรีย์

ทดแทนสารเคมีทางการเกษตรเพิ่มขึ้น อีก 3 เป้าหมาย คือ การลดการใช้ปุ๋ยเคมีและสารเคมี จำนวนพื้นที่ที่มีการปรับเปลี่ยน และปริมาณมูลค่าการส่งออกสินค้าเกษตรอินทรีย์ ไม่สามารถที่จะบรรลุเป้าหมายการดำเนินงานได้ ส่วนเป้าหมายที่เกี่ยวกับรายได้สุทธิ ไม่สามารถประเมินผลลัพธ์ได้อันเนื่องจากข้อจำกัดบางประการ เช่น ระยะเวลาที่ใช้ในการประเมินผลที่สั้น และการเกิดภัยธรรมชาติ (น้ำท่วม) ในหลายพื้นที่

จากผลการศึกษาข้างต้นเห็นได้ว่า ผลลัพธ์ของการดำเนินงานตามนโยบายสาธารณะด้านเกษตรอินทรีย์ของประเทศไทยไม่ได้เป็นไปตามเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากปัญหาและข้อจำกัดในการดำเนินงานหลายประการ และแม้ว่าภาครัฐจะมีจุดแข็งในการดำเนินงานหลายประการ เช่น ความพร้อมในด้านทรัพยากร ได้แก่ บุคลากร อุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องจักร ความรู้ เทคโนโลยี และงบประมาณ แต่จากผลการดำเนินงานพบว่า ภาครัฐมีจุดอ่อนหลายด้านเช่นกัน เช่น การที่ภาครัฐไม่สามารถบูรณาการการทำงานร่วมกับหน่วยงานและองค์กรอื่นๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งการขาดความเข้าใจตรงกันโดยพื้นฐานในเรื่องของหลักการและวิถีคิดของระบบเกษตรอินทรีย์อันเป็นหัวใจหลักของการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะ ดังนั้นควรมีมุมมองเชิงระบบที่เชื่อมโยงการผลิตกับระบบอื่น ผสมผสานภูมิปัญญาท้องถิ่นและองค์ความรู้สากลยอมรับความต่างในความคิดหรือสำนักคิดที่ไม่ตรงกัน (school of thought) โดยผ่านการทำความเข้าใจให้ตรงกันเป็นลำดับแรก (สุนัย เศรษฐบุญสร้าง, 2550)

นอกจากนั้นกระบวนการนโยบายสาธารณะด้านการเกษตรของประเทศไทย ที่รวมถึงเกษตรอินทรีย์ ถูกชี้นำโดยเศรษฐกิจของระบบโลกมาโดยตลอด โดยเงื่อนไขสำคัญที่ค้นพบจากการวิจัยครั้งนี้และมีผลต่อการกำหนดนโยบาย คือ ความมั่นคงทางอาหาร ความปลอดภัยของอาหาร สิ่งแวดล้อมและทรัพยากร รวมทั้งเงื่อนไขของระบบการค้าทั้งในรูปแบบที่เป็นภาษี และรูปแบบที่ไม่ใช่ภาษี

ดังนั้นคุณฉันทิพนธ์เรื่องนี้ จึงเสนอทางเลือกเชิงนโยบายสาธารณะเกษตรอินทรีย์ที่เหมาะสมคือ นโยบายเชิงพหุ ซึ่งต้องพิจารณาเชิงระบบที่เชื่อมโยงการผลิตกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ สามารถผสมผสานภูมิปัญญาท้องถิ่นและองค์ความรู้สากลบนหลักความเป็นองค์กรร่วม ที่เชื่อมชุมชนและระบบโลกาภิวัตน์เข้าด้วยกัน ตลอดจนยอมรับความแตกต่างของสรรพสิ่ง เพื่อที่จะทำให้นโยบายสาธารณะเกษตรอินทรีย์เป็นนโยบายที่ดีและรู้เท่าทันต่อสภาพการเปลี่ยนแปลงของระบบโลก

ส่วนที่ 2 ประสิทธิภาพของการนำนโยบายเกษตรอินทรีย์ไปปฏิบัติ

การศึกษาปัจจัยทางการบริหารจัดการที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพของการนำนโยบายเกษตรอินทรีย์ไปปฏิบัติ เก็บรวบรวมข้อมูลจากเจ้าหน้าที่ส่งเสริมการเกษตร สำนักงานเกษตรอำเภอในพื้นที่ 17 จังหวัดภาคเหนือ ในฐานะของเป็นผู้ปฏิบัติงานในส่วนภูมิภาค (operating core) ที่ปฏิบัติงานตามนโยบายของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในระดับพื้นที่กับเกษตรกร

ผลการวิเคราะห์ข้อมูลสรุปได้ว่า ปัจจัยทางการบริหารจัดการที่นำมาศึกษาทั้ง 5 ปัจจัย คือ ปัจจัยสภาพแวดล้อมของนโยบาย ปัจจัยทรัพยากรดำเนินงานของนโยบาย ปัจจัยเนื้อหาสาระของนโยบาย ปัจจัยคุณลักษณะขององค์กร และปัจจัยการประสานงานและความร่วมมือ ส่งผลต่อประสิทธิภาพของการนำนโยบายเกษตรอินทรีย์ไปปฏิบัติในทุกปัจจัย

อย่างไรก็ตาม ปัจจัยทางการบริหารจัดการที่มีความสัมพันธ์ทางตรงกับประสิทธิภาพของนโยบายมีด้วยกัน 2 ปัจจัยคือ ปัจจัยสภาพแวดล้อมของนโยบาย กับปัจจัยการประสานงานและความร่วมมือ

สำหรับปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ทางอ้อมต่อประสิทธิภาพของนโยบาย ประกอบด้วย 3 ปัจจัย ได้แก่ ปัจจัยทรัพยากรดำเนินงานของนโยบาย ปัจจัยเนื้อหาสาระของนโยบาย และปัจจัยคุณลักษณะขององค์กร

นอกจากนี้ผู้วิจัยได้ทดสอบสมมติฐานการวิจัย จำนวน 3 ข้อ กับปัจจัยทางการบริหารจัดการที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพของการนำนโยบายเกษตรอินทรีย์ไปปฏิบัติ ผลการทดสอบสมมติฐานและบทวิเคราะห์สนับสนุนโดยสรุป มีดังนี้

สมมติฐานการวิจัยข้อที่ 1 ผลการวิจัยสามารถอธิบายคุณลักษณะขององค์กรได้ร้อยละ 61.2 จากปัจจัยสภาพแวดล้อมของนโยบาย ปัจจัยทรัพยากรดำเนินงานของนโยบาย และปัจจัยเนื้อหาสาระของนโยบาย

เหตุผลในการอธิบายผลการศึกษา คือ เมื่อนโยบายเกษตรอินทรีย์ได้รับการสนับสนุนจากสถาบันในชุมชน ท้องถิ่น และจากกระแสสังคม รวมทั้งมีบุคลากร งบประมาณ และวัสดุอุปกรณ์เป็นกลไกการขับเคลื่อน นโยบายมีความชัดเจน และมีความสามารถในการแก้ไขปัญหาต่างๆ ทำให้คุณลักษณะองค์กรผู้ปฏิบัติงานตามนโยบายเกษตรอินทรีย์สามารถที่บริหารจัดการงาน กิจกรรม ที่เกี่ยวข้องกับเกษตรอินทรีย์เพิ่มมากขึ้นเท่านั้น

สมมติฐานการวิจัยข้อที่ 2 ผลการวิจัยสามารถอธิบายการประสานงานและความร่วมมือของหน่วยงานผู้ปฏิบัติงานขององค์กรได้ร้อยละ 58.1 จากปัจจัยสภาพแวดล้อมของนโยบาย และปัจจัยคุณลักษณะขององค์กร

เหตุผลในการอธิบายผลการศึกษา คือ เมื่อนโยบายเกษตรอินทรีย์ได้รับการสนับสนุนจากสถาบันในชุมชน ท้องถิ่น และจากกระแสสังคม รวมทั้งคุณลักษณะองค์กรผู้ปฏิบัติงานมีการบริหารจัดการงาน และกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับเกษตรอินทรีย์ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากเท่าไร ส่งผลให้การประสานงานและความร่วมมือของหน่วยงานผู้ปฏิบัติงาน ตามนโยบายเกษตรอินทรีย์เพิ่มมากขึ้นเท่านั้น

สมมุติฐานการวิจัยข้อที่ 3 ผลการวิจัยสามารถอธิบายประสิทธิผลของการนำนโยบายเกษตรอินทรีย์ไปปฏิบัติได้ร้อยละ 26.1 จากปัจจัยสภาพแวดล้อมของนโยบาย และปัจจัยการประสานงานและความร่วมมือของหน่วยงานผู้ปฏิบัติงานตามนโยบายเกษตรอินทรีย์

เหตุผลในการอธิบายผลการศึกษา คือเมื่อนโยบายเกษตรอินทรีย์ ได้รับการสนับสนุนจากสถาบันในชุมชน ท้องถิ่น และจากกระแสสังคม รวมทั้งมีการประสานการดำเนินงาน และสร้างความร่วมมือในการดำเนินงานตามนโยบายได้อย่างมีประสิทธิภาพมากเท่าไร ก็ส่งผลให้ประสิทธิผลของการนำนโยบายเกษตรอินทรีย์ไปปฏิบัติเพิ่มมากขึ้นเท่านั้น

อย่างไรก็ตามตัวแปรอิสระ 2 ตัว ที่อธิบายประสิทธิผลของนโยบายได้เพียงร้อยละ 26.1 ซึ่งให้เห็นว่ายังมีปัจจัยอื่นที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งควรนำมาศึกษาเพิ่มเติมต่อไป

ประเด็นสำคัญที่ค้นพบจากผลการวิจัย ตามกรอบการวิเคราะห์ปัจจัยทางการบริหารจัดการที่ส่งผลต่อประสิทธิผลของการนำนโยบายเกษตรอินทรีย์ไปปฏิบัติ ในภาพ 19 (หน้า 146) คือ ปัจจัยการประสานงานและความร่วมมือ เป็นปัจจัยที่เชื่อมต่อความสัมพันธ์ปัจจัยทางการบริหารจัดการทั้งหมด คือ ปัจจัยสภาพแวดล้อมของนโยบาย ปัจจัยทรัพยากรดำเนินงานของนโยบาย ปัจจัยเนื้อหาสาระของนโยบาย และปัจจัยคุณลักษณะขององค์กร ที่ส่งผลทางอ้อมไปยังประสิทธิผลของนโยบายเกษตรอินทรีย์ หรืออาจกล่าวได้ว่าความสำเร็จของการนำนโยบายเกษตรอินทรีย์ไปปฏิบัติ นั้น ต้องใช้การประสานงานและความร่วมมือเป็นตัวเชื่อมต่อความสำเร็จหรือประสิทธิผลของนโยบายนั่นเอง จากผลการวิจัย สามารถนำตัวแบบ (model) ปัจจัยทางการบริหารจัดการที่ส่งผลต่อประสิทธิผลของการนำนโยบายเกษตรอินทรีย์ไปปฏิบัติ ในภาพ 26 (หน้า 273) ไปใช้เป็นตัวแบบสำหรับการศึกษาในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะด้านอื่นต่อไป

ส่วนที่ 3 การพัฒนาเชิงนโยบาย และการบริหารจัดการระบบเกษตรอินทรีย์

ผลการสังเคราะห์ข้อมูลนำเข้าจากบทที่ 4 และ 5 ในลักษณะของการมองนโยบายเชิงพหุภายใต้การพัฒนารูปแบบเครือข่ายนโยบาย เพื่อให้ได้มาซึ่งการพัฒนาเชิงนโยบายและการบริหารจัดการระบบเกษตรอินทรีย์ โดยการวิเคราะห์ปัจจัยสภาพแวดล้อมการดำเนินงาน ทั้งปัจจัย

ภายในและปัจจัยภายนอก (SWOT analysis) จากนั้นนำมาไขว้กันเพื่อหาความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัย (SWOT matrix) ทำให้ได้แนวทางการพัฒนาและประเด็นยุทธศาสตร์การพัฒนาเกษตรอินทรีย์ด้วยกัน 2 ประเด็น ประเด็นแรก คือ การพัฒนาองค์ความรู้ด้านเกษตรอินทรีย์ และประเด็นที่สอง คือ การบริหารจัดการเกษตรอินทรีย์ โดยมีแนวทางการดำเนินงานทั้งสิ้น 13 แนวทาง ที่จะทำให้การพัฒนาเกษตรอินทรีย์ของภาคเหนือดำเนินการได้อย่างเป็นระบบ ภายใต้การพัฒนา รูปแบบเครือข่ายนโยบายของภาคที่เกี่ยวข้อง

สำหรับทิศทางการพัฒนาเชิงนโยบายของเกษตรอินทรีย์ เพื่อให้เป็นทางเลือกของนโยบายสาธารณะของท้องถิ่น ผลจากคชภูมินิพนธ์ได้นำเสนอรูปแบบเครือข่ายนโยบายที่ให้ความสำคัญกับความสัมพันธ์ระหว่างองค์การเป็นหลัก โดยมีภาคีร่วมขับเคลื่อนอย่างเป็นระบบ เช่น องค์การภาครัฐ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น องค์การพัฒนาเอกชน องค์การภาคธุรกิจ องค์การภาควิชาการ เครือข่ายเกษตรกร และองค์กรผู้บริโภค

ประเด็นสำคัญคือ ทุกภาคีที่กล่าวมาต้องดำเนินงานบนพื้นฐานของเครือข่ายนโยบาย โดยมีการปรับเปลี่ยนบทบาทการพัฒนาของแต่ละองค์กร เช่น องค์การภาครัฐต้องปรับกระบวนการทัศน์สำหรับการเป็นผู้ประสานนโยบายเกษตรอินทรีย์มากกว่าเป็นผู้สั่งการ โดยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อน และพัฒนานโยบายสาธารณะเกษตรอินทรีย์ให้กับเครือข่ายเกษตรกรในท้องถิ่น โดยใช้หลักการพื้นที่ หน้าที่ และการมีส่วนร่วม (Area-Function-Participation: AFP) เครือข่ายนโยบายดังกล่าว ต้องร่วมกันจัดทำระบบฐานข้อมูลเกษตรอินทรีย์ทั้งการผลิตและการตลาดในแต่ละพื้นที่ เพื่อใช้สนับสนุนการตัดสินใจในการพัฒนา สำหรับการพัฒนาระบบการผลิต มีความจำเป็นในการขยายตัวควบคู่กันไปทั้ง 2 ระบบคือ การผลิตเกษตรอินทรีย์มาตรฐานสากลที่มีลักษณะเป็นการผลิตแบบแนวตั้ง (vertical production) โดยใช้กลไกการตลาดสากลเป็นตัวขับเคลื่อนระบบ และการผลิตเกษตรอินทรีย์ตามแนวมาตรฐานท้องถิ่น ที่มีลักษณะการผลิตแบบแนวราบ (horizontal production) โดยใช้การเสริมพลังอำนาจท้องถิ่นร่วมกับการจัดการชุมชนท้องถิ่นเป็นกลไกการผลิตหลัก

รูปแบบการบริหารจัดการเกษตรอินทรีย์ที่เหมาะสม ที่ได้จากการสังเคราะห์ข้อมูลทั้งหมด พบว่า รูปแบบการผลิตเกษตรอินทรีย์ที่สังเคราะห์ได้นั้น ควรมีกระบวนการทัศน์ใหม่โดยมีหลักการสำคัญ 3 ประการคือ 1) ใช้ระบบเกษตรแบบยั่งยืน (sustainable agriculture) เป็นฐานคิด (concept) ของการผลิต 2) ใช้ความเป็นสถาบัน (institutionalization) เป็นวิธีการ (means) ในการบริหารจัดการกลุ่มหรือเครือข่ายเกษตรกร และ 3) โดยมีเป้าหมายคือ การค้าที่เป็นธรรม (fair trade) ในตลาดท้องถิ่นและตลาดเฉพาะ

นอกจากนั้น การบริหารจัดการเกษตรอินทรีย์ยังคงไว้ซึ่งหลักการใน 4 มิติสำคัญของ IFOAM คือ ด้านสุขภาพ ด้านนิเวศวิทยา ด้านความเป็นธรรม และมิติด้านการดูแลเอาใจใส่ โดยบูรณาการรายละเอียดขององค์ประกอบในระบบการผลิตแบบคู่ขนาน (dual track) เข้าร่วมกันบนพื้นฐานของ การร่วมคิด ร่วมทำ และร่วมผลัดกัน ตามบทบาทและความรับผิดชอบของแต่ละภาคส่วนที่มีความสัมพันธ์อย่างบูรณาการ

การอภิปรายผล

คุษฎีนิพนธ์เรื่อง เกษตรอินทรีย์: การวิเคราะห์เชิงนโยบายในพื้นที่ภาคเหนือของประเทศไทย ได้สรุปสาระสำคัญของการศึกษาและนำเสนอให้เห็นความเชื่อมโยงของผลการวิจัยประกอบกับมีประเด็นสำคัญทางแนวคิดและทฤษฎี ที่ผู้วิจัยได้นำมาอภิปรายผลเพื่อให้คุษฎีนิพนธ์ฉบับนี้มีความชัดเจนและมีความสมบูรณ์ทางวิชาการเพิ่มขึ้น เพื่อให้ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนานโยบายสาธารณะ สามารถนำผลของการวิจัยนี้เป็นองค์ประกอบหนึ่งสำหรับการพิจารณา กำหนดนโยบายสาธารณะ และการนำนโยบายสู่การปฏิบัติในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเกษตรอินทรีย์ได้อย่างเหมาะสมมากยิ่งขึ้น

โดยประเด็นการอภิปรายผลมี 3 ประเด็น คือ 1) ระบบความสัมพันธ์ของกลไกการขับเคลื่อนนโยบายเกษตรอินทรีย์ด้วยแนวคิดแบบเสรีนิยมแนวสังคมนิยม 2) ทิศทางการพัฒนานโยบายด้านเกษตรอินทรีย์ ควรมุ่งพัฒนาสู่สังคมอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกันโดยยึดคนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา และ 3) ปัจจัยทางการบริหารจัดการที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ควรให้ความสำคัญกับการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในสังคม รายละเอียดการอภิปรายผลในแต่ละประเด็นมีดังนี้

ประเด็นที่ 1 ระบบความสัมพันธ์ของกลไกการขับเคลื่อนนโยบายเกษตรอินทรีย์ด้วยแนวคิดแบบเสรีนิยมแนวสังคมนิยม

การขับเคลื่อนนโยบายของวาระแห่งชาติเกษตรอินทรีย์ในช่วงที่ผ่านมา เป็นบทเรียนสำคัญของการจัดระบบความสัมพันธ์ที่ให้อำนาจเป็นกลไกหลัก โดยมีความเชื่อมั่นในอำนาจรัฐและการวางแผนจากส่วนกลางแบบเบ็ดเสร็จ กลไกการวางแผนถูกนำเข้ามาแทนที่กลไกตลาด การจัดสรรทรัพยากรของสังคมเป็นไปในทิศทางที่รัฐต้องการ แต่ประชาชนต้องการอะไรนั้นเป็นอีกเรื่องหนึ่งซึ่งไม่อยู่ในความสนใจของรัฐ (ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์, 2538: 55)

ข้อค้นพบที่สำคัญจากการวิจัยคือ การพัฒนานโยบายเกษตรอินทรีย์ของประเทศไทย บนฐานคิดและกลไกของการผลิตเพื่อการแข่งขันตามแนวคิดแบบทุนนิยม ไม่สามารถบรรลุผลสัมฤทธิ์เท่าที่ควร เนื่องจากการขาดการจัดระบบความสัมพันธ์ของกลไกการขับเคลื่อนนโยบายเกษตรอินทรีย์ที่เป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการบรรลุเป้าหมายของนโยบายรัฐที่ระบุ

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงเสนอระบบความสัมพันธ์ของกลไกการขับเคลื่อนนโยบายเกษตรอินทรีย์ และประเด็นแนวคิดและทฤษฎีที่เหมาะสมประกอบการอภิปรายผล โดยได้นำแนวคิดของนักคิดเสรีนิยมแนวสังคมนิยม (social liberalism) สำนักเยอรมัน ของ Alfred Muller Armack มาเป็นกรอบการอภิปราย เพื่อที่จะทำให้เห็นภาพความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับตลาดอย่างชัดเจนยิ่งขึ้น โดยใช้แนวคิดสังคมของเศรษฐกิจแบบตลาดและสภาพแวดล้อม (eco-social market economy) เป็นหลักการสำคัญในการอภิปราย

แนวคิดดังกล่าวพัฒนาจากฐานคิดของ ทุนนิยมเพื่อสังคม (social market economy) แบบเยอรมันของ Alfred Muller Armack โดยนำหลักการเสรีภาพในตลาดผสมผสานกับความสมดุลทางสังคม โดยไม่ปล่อยให้ตลาดทำหน้าที่อย่างอิสระ แต่ปรับตลาดให้มีความหมายต่อสังคม ในระบบนี้ ตลาด รัฐ และกลุ่มพลังสังคมมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด โดยมีจุดเน้นที่ เป้าหมายทางสังคมมีความสำคัญเท่ากับเป้าหมายทางเศรษฐกิจ การทำงานของกลไกการตลาดจะสนับสนุนการบรรลุเป้าหมายของสังคม และเป้าหมายทางสังคมจะสนับสนุนการทำงานของตลาดเช่นกัน (ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์, 2538: 57)

รากฐานสำคัญในการสร้างกลไกการตลาดที่มีความเป็นธรรมทางสังคมตามแนวคิดนี้ อยู่ที่การจัดระบบเศรษฐกิจให้อยู่ในภาวะที่มีการแข่งขันกันอย่างกว้างขวาง ในขณะที่เดิวก่อนรัฐเข้ามาแทรกแซง (intervention) โดยปรับการทำงานของกลไกตลาด เพื่อให้บรรลุเป้าหมายทางสังคม หรือระบบที่มีเศรษฐกิจแบบตลาดเป็นพื้นฐานสำคัญที่เอื้ออำนวยให้มีการคุ้มครองทางสังคมอย่างกว้างขวางสำหรับประชาชนทั้งประเทศ ไม่ใช่เพื่อประโยชน์ตนเองและพวกพ้อง (crony capitalism)

การบรรลุเป้าหมายทางสังคมตามความหมายของเสรีนิยมแนวสังคมนิยมตามแนวคิดนี้ คือ การสร้างแม่บทของกฎเกณฑ์ต่างๆ ที่เรียกว่า ธรรมนูญเศรษฐกิจ (economic constitution) ที่ชัดเจนในเรื่องที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและสังคม 3 ประการ คือ (ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์, 2538: 58)

1. กลไกของรัฐและการบริหารงานของรัฐต้องรับใช้ผลประโยชน์ของสังคม ปกป้องและคุ้มครองสังคม

2. อำนาจรัฐต้องอยู่ในขอบเขตที่จำกัด รัฐอาจมีอำนาจที่หลากหลาย แต่การปฏิบัติต้องอยู่บนพื้นฐานของกฎหมายไม่ทำลายกระบวนการของสังคม

3. สังคมต้องมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและมีอำนาจในการควบคุมรัฐ ผ่านกลไกทางสถาบัน

นอกจากนั้นภายใต้แนวคิดทุนนิยมเพื่อสังคมที่กล่าวถึงข้างต้น เมื่อนำมาผนวกกับระบบเศรษฐกิจที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ทำให้มีการคำนึงถึงต้นทุนทางสิ่งแวดล้อมร่วมด้วย และมีหลักการที่ใช้มาตรการทางเศรษฐกิจ ทั้งในรูปแบบของแรงกระตุ้นและแรงจูงใจทางเศรษฐกิจ เพื่อผลักดันให้ธุรกิจเอกชนคำนึงถึงต้นทุนทางสิ่งแวดล้อมด้วย จึงเป็นแนวคิดที่เรียกว่า สังคมของเศรษฐกิจแบบตลาดและสภาพแวดล้อม นั่นเอง

จากแนวคิดที่กล่าวมานั้น ความสัมพันธ์ของกลไกการขับเคลื่อนนโยบายเกษตรอินทรีย์แบบเสรีนิยมแนวสังคมในลักษณะสังคมของเศรษฐกิจแบบตลาดและสภาพแวดล้อม ควรเป็นการกำหนดให้นโยบายเกษตรอินทรีย์มีลักษณะเชิงพหุ ภายใต้การพัฒนารูปแบบเครือข่ายนโยบาย ที่ให้ความสำคัญต่อปัจจัยทางสังคม ที่เน้นหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจและสังคม (economic and social partnership) ตามบทบาทของภาคที่เกี่ยวข้องภายในเครือข่ายนโยบายเกษตรอินทรีย์ของท้องถิ่นที่ได้นำเสนอแล้วในภาพ 29 (หน้า 320)

ภายใต้เครือข่ายนโยบายดังกล่าว มีการจัดระบบความสัมพันธ์ของกลไกการขับเคลื่อนนโยบายเกษตรอินทรีย์ใน 3 ระดับด้วยกันคือ 1) นโยบายรัฐส่วนกลาง 2) นโยบายสาธารณะท้องถิ่น และ 3) การขับเคลื่อนขององค์กรท้องถิ่นที่ดำเนินงานด้านเกษตรอินทรีย์ โดยผ่านกลไกของเครือข่ายนโยบายคือ องค์กรภาครัฐ องค์กรภาควิชาการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรพัฒนาเอกชน ภาคธุรกิจ เครือข่ายเกษตรกร และองค์กรผู้บริโภค ให้มีเป้าหมายทางเศรษฐกิจ สังคม ตลาด และสิ่งแวดล้อม เป็นไปอย่างมีเอกภาพและสอดคล้องอย่างเป็นระบบทั้งในด้านการจัดการกลไกเชิงโครงสร้าง และการจัดการกลไกท้องถิ่น (social regulations) ของนโยบาย

ทั้งนี้ ไชยรัตน์ เจริญสิน โอฟาร (2547: 81-82) ให้คำอธิบายเสริมเกี่ยวกับการจัดระบบความสัมพันธ์ดังกล่าวไว้ว่า เกษตรกรรมยังขึ้นควรให้ความสนใจกับระบบเครือข่ายเพิ่มมากขึ้น โดยให้ความสำคัญกับการไหลเวียนในระบบในระดับต่างๆ เพราะในระดับเครือข่าย อำนาจของการไหลเวียน (power of flow) จะมีความสำคัญและมาก่อนการไหลเวียนของอำนาจ (flow of power) การมองปัญหาแบบมีพลวัตไม่หยุดนิ่ง มีประโยชน์และสมจริงมากกว่าการมองปัญหาแบบขาวดำ

รูปแบบการผลิตเกษตรอินทรีย์ตามกระบวนการทัศน์ใหม่ ในภาพ 30 (หน้า 322) ในหลักการ 3 ประการ คือ การเกษตรแบบยั่งยืน ความเป็นสถาบัน และการค้าที่เป็นธรรม สะท้อน

ให้เห็นถึงการวางแนวทางในการสร้างความสมดุลทางสังคมตามแนวของเสรีนิยมแนวสังคม เพื่อลดช่องว่างของเกษตรอินทรีย์แบบเชิงเดี่ยว

อย่างไรก็ดี ภายใต้แนวคิดเสรีนิยมแนวสังคมนี้ ต้องการระบบตลาดที่มีการควบคุมและตรวจสอบโดยรัฐ โดยเฉพาะรัฐต้องมีบทบาทในการโยกย้ายรายได้ระหว่างกลุ่มบุคคล สร้างระบบสวัสดิการและควบคุมระบบผูกขาด แต่รัฐต้องไม่มีอำนาจมากเกินไป โดยมุ่งให้เกิดประสิทธิภาพ เสรีภาพ และความเสมอภาค ในระบบเศรษฐกิจ

เกษตรอินทรีย์ตามฐานคิดนี้ นอกจากจะต้องมีโครงสร้างและกลไกที่เป็นอิสระและมีส่วนร่วมแล้ว รัฐควรต้องใช้การแทรกแซงในลักษณะปรับกลไกตลาดเพื่อบรรลุเป้าหมายทางสังคม ในลักษณะของการพัฒนากองทุนที่จะสนับสนุนให้เกิดการพัฒนากระบวนการเกษตรกรรมยั่งยืน ซึ่งกองทุนดังกล่าว อาจมาจากภาษีสารเคมีทางการเกษตรหรืองบประมาณประจำปี รวมทั้งภาษีจากการส่งออกผลผลิตเกษตรอินทรีย์ เพื่อให้เกษตรกรมีความตั้งใจในการปรับเปลี่ยนระบบการผลิต ให้ได้รับการสนับสนุนอย่างจริงจัง รวมทั้งเพื่อให้นโยบายการพัฒนาสามารถดำเนินการได้จริง เนื่องจากงบประมาณในสภาพปัจจุบันที่สนับสนุนงานด้านนี้มีจำกัด และเมื่อเปรียบเทียบกับ การสนับสนุนในการพัฒนาเกษตรกระแสหลักแล้วพบว่า มีการสนับสนุนกิจกรรมการผลิตและแปรรูป ที่มุ่งเน้นการพัฒนาที่ตอบสนองต่อเป้าหมายการเจริญเติบโตด้านการส่งออกเป็นสำคัญ (สุภาโยเมือง, 2549: 3-4)

ส่วนการกำหนดธรรมนูญเศรษฐกิจสำหรับการขับเคลื่อนนโยบายเกษตรอินทรีย์ตามแนวคิดของเสรีนิยมเชิงสังคม ถือได้ว่าเป็นบทบาทของคณะกรรมการพัฒนาเกษตรอินทรีย์แห่งชาติ ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 16 ตุลาคม พ.ศ. 2550 (ภาคผนวก ก) ที่ต้องกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์ระดับชาติในการพัฒนาเกษตรอินทรีย์ของประเทศ ในลักษณะของนโยบายรัฐ ส่วนกลางที่มีทิศทางเป็นเอกภาพ แต่มีความยืดหยุ่นสำหรับการนำสู่การปฏิบัติในระดับท้องถิ่น ในลักษณะของการปกป้องและคุ้มครองสังคมในแต่ละท้องถิ่น

นอกจากนั้น ธรรมนูญทางเศรษฐกิจในด้านอำนาจจากการบริหารงานของรัฐต้องอยู่ในขอบเขตที่จำกัด และต้องดำเนินการในลักษณะของผู้กระตุ้นให้เกิดการขับเคลื่อน (facilitators) ในนโยบายเกษตรอินทรีย์ โดยต้องไม่สร้างระบบการวางแผนจากส่วนกลางในรูปแบบเดียวกัน ที่ขาดความยืดหยุ่น ทำลายความหลากหลาย และเสรีภาพทางความคิดและการพัฒนาของคนในชุมชนอย่างสิ้นเชิง

ขณะที่นโยบายสาธารณะด้านเกษตรอินทรีย์ระดับท้องถิ่น ต้องให้สมาชิกของชุมชนและสังคมนั้น มีความเห็นพ้องร่วมกัน มีส่วนร่วมในการตัดสินใจผ่านกลไกทางสถาบัน ซึ่งในพื้นที่ภาคเหนือมีตัวอย่างให้เห็นเป็นรูปธรรม เช่น การพัฒนาเกษตรอินทรีย์ที่ตำบลแม่ทา อำเภอ

แม่อน จังหวัดเชียงใหม่ ที่ดำเนินการในรูปแบบของสหกรณ์การเกษตรยั่งยืนแม่ทา จำกัด ทำหน้าที่เป็นสถาบัน ในมิติขององค์กรประสานงานตามช่องทางของกลไกตลาด เพื่อให้เศรษฐกิจขยายตัวและมีเสถียรภาพมากขึ้น รวมถึงมีการส่งเสริมสวัสดิการทางสังคมแก่ชุมชนด้วย โดยในพื้นที่ดังกล่าวมีการจัดตั้งสถาบันพัฒนาทรัพยากรแม่ทา เพื่อทำงานด้านองค์ความรู้และวิธิตดควบคู่กับงานพัฒนาของสหกรณ์ฯ โดยคนในชุมชนแม่ทามีความเชื่อว่า เทคนิควิชาการ การผลิตการตลาดของเกษตรอินทรีย์ สามารถหาศึกษาได้โดยทั่วไป แต่ระบบคิดของคนต้องใช้กระบวนการพัฒนาให้แตกฉาน ชุมชนแม่ทาจึงจัดตั้งสถาบันฯ ดังกล่าวขึ้นเพื่อพัฒนาความคิดของเกษตรกรในชุมชนให้รู้และเข้าใจในระบบการผลิตเกษตรอินทรีย์ทั้งระบบ โดย พงษ์ อภัยมุล (2551) แกนนำการพัฒนาในชุมชน ได้เน้นให้เห็นความสำคัญของการปรับเปลี่ยนความคิดของคนในชุมชนแม่ทา ให้สามารถเข้าใจและมีระบบคิดที่ไปในทิศทางเดียวกันว่า

...การพัฒนาองค์กรในชุมชนต้องให้ได้อย่างสม่ำเสมอ ทั้งสมาชิกและองค์กร อย่าได้แต่เพียงบางส่วน โดยเฉพาะการพัฒนาเกษตรอินทรีย์นั้นต้องมีเวทีแลกเปลี่ยนเรียนรู้ข้อมูลข่าวสาร การสร้างตลาดที่เป็นธรรม ไม่ทำลายสิ่งแวดล้อมเพื่อความมั่นคง โดยเฉพาะการมีสามเส้าของการพัฒนา คือ ผู้ผลิต ผู้บริโภค และตลาด ควรมีเวทีแลกเปลี่ยนเรียนรู้อยู่เสมอ อีกทั้งงบประมาณของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเกษตรอินทรีย์นั้น ให้เอางบประมาณดังกล่าวลงมาสู่ท้องถิ่น ให้องค์กรในท้องถิ่นทำเอง โดยรัฐมีหน้าที่ประสานและเป็นพี่เลี้ยง ให้ความอิสระในการคิดและวางแผน โดยไม่ต้องลงมือทำเอง..

นอกจากนั้น นโยบายสาธารณะด้านเกษตรอินทรีย์ระดับท้องถิ่น จำเป็นต้องได้รับการบริหารจัดการผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังเช่น กรณีขององค์การบริหารส่วนตำบลแม่ทากับการจัดการสารเคมีการเกษตร กล่าวคือ ชุมชนแม่ทาเริ่มทำเกษตรแผนใหม่อย่างเข้มข้นในช่วงปี พ.ศ. 2510 โดยมีบริษัทสนับสนุนปัจจัยการผลิตทั้งพันธุ์ ปุ๋ย สารเคมี และรับซื้อผลผลิตในราคาประกัน ต่อมาในปี พ.ศ. 2535 ชุมชนแม่ทาได้รวมตัวกันเพื่อลด ละ เลิกการใช้สารเคมีการเกษตร หลังพบว่าการเกษตรเชิงเดี่ยวที่ผ่านมาต้นทุนการผลิตสูง ดินเสื่อมโทรม สุขภาพทรุด จนปัจจุบันที่ตำบลแม่ทากลายเป็นชุมชนแบบอย่าง เป็นแหล่งเรียนรู้การทำเกษตรกรรมยั่งยืน โดยกระบวนการเรียนรู้ของชุมชนเองเป็นหลัก และชุมชนเชื่อว่าเกษตรกรรมยั่งยืนเป็นการทำเกษตรที่อยู่บนศีลธรรม เป็นมิตรกับธรรมชาติ เป็นวิถีคิดและวิถีชีวิตของคนแต่ดั้งเดิมมา ทำให้พึ่งพาตนเองได้ ใช้ทรัพยากร

ต่างๆ รอบๆ ตัว มาเป็นต้นทุนการผลิตโดยไม่ต้องใช้หรือใช้เงินลงทุนน้อยลง จึงทำให้มีรายจ่ายลดลง ครอบครัวเป็นสุข สุขภาพแข็งแรง ชุมชนอยู่ร่วมกันอย่างเอื้ออาทร สิ่งแวดล้อมได้รับการรักษาดูแล

ดังนั้นวิถีเกษตรกรรมยั่งยืนที่เป็นระบบปฏิเสธรการใช้สารเคมีการเกษตรนั้น ไม่ใช่แค่เทคนิคการทำมาหากินเท่านั้น แต่กลายเป็นองค์ความรู้ที่เชื่อมโยงเรื่องราวทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม ศาสนา และการเมืองท้องถิ่นให้เข้ามาอยู่ด้วยกัน

ส่วนประเด็นระบบเกษตรกรรมยั่งยืนและการจัดการสารเคมีการเกษตร องค์การบริหารส่วนตำบลแม่ทา ได้ร่วมกับชุมชนและสหกรณ์การเกษตรยั่งยืนแม่ทา จำกัด วางเป้าหมายให้ตำบลมีข้อบังคับว่าด้วยอาหารปลอดภัย ร้อยละ 50 ซึ่งนั่นหมายความว่าในการทำเกษตรต้องปฏิเสธรการใช้สารเคมี ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลแม่ทา ต้องสนับสนุนให้เกิดรูปแบบแปลงเกษตรที่ปลอดสารเคมี และมีข้อบังคับหรือข้อบัญญัติในการจัดการสารเคมีการเกษตรภายในชุมชน

เกือบสามปีที่ผ่านมา บทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลแม่ทาในการจัดการสารเคมีการเกษตรและพัฒนาระบบเกษตรกรรมยั่งยืนนั้น ได้มีกิจกรรมสำคัญที่เกิดขึ้น เช่น ข้อบังคับใช้ การห้ามทดลองสารเคมีกำจัดวัชพืชในที่สาธารณะ เหตุการณ์ดังกล่าวทางองค์การบริหารส่วนตำบลแม่ทาและชุมชน จึงกำหนดร่วมกันว่าต้องมีมาตรการยับยั้งไม่ให้บุคคลหรือบริษัทใดๆ เข้ามาใช้พื้นที่สาธารณะของตำบลทดสอบหรือทดลองสารเคมีกำจัดวัชพืช และประกาศห้ามทดลองสารเคมีกำจัดวัชพืชในที่สาธารณะของชุมชน โดยข้อบังคับดังกล่าวออกในนามองค์กรชุมชน ผลที่เกิดขึ้น บริษัทต่างๆ ไม่สามารถใช้พื้นที่สาธารณะในตำบลแม่ทามาทดสอบสารเคมีกำจัดวัชพืชได้อีกต่อไป

สำหรับทิศทางข้างหน้าองค์การบริหารส่วนตำบลแม่ทาได้ร่วมวางแผนในการพัฒนาระบบเกษตรกรรมยั่งยืนและการจัดการสารเคมีกับเกษตรกรกลุ่มต่างๆ ในตำบลแม่ทามากขึ้น ตัวอย่างเช่น กลุ่มผู้ปลูกผักอินทรีย์ เครือข่ายผู้ผลิตเกษตรกรรมยั่งยืน สหกรณ์การเกษตรยั่งยืนแม่ทา จำกัด ซึ่งมีแนวทางการดำเนินงาน เช่น การพัฒนาตลาดทางเลือกเพื่อรองรับผลผลิตปลอดสารเคมี การหนุนเสริมปัจจัยการผลิต การเยี่ยมชมแปลงเกษตรของเพื่อนสมาชิกเพื่อให้กำลังใจ และสร้างความรู้สึกมีเพื่อน ไม่โดดเดี่ยว ขยายกลุ่มและเครือข่ายผู้ผลิตเกษตรกรรมยั่งยืนในแม่ทาให้กว้างขวางและเข้มแข็งมากขึ้น โดยมีการวางแผนให้มีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้และขยายสู่ระบบเกษตรกรรมยั่งยืนแบบครบวงจร ครอบคลุมการผลิต การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ กองทุนชุมชน สุขภาพชุมชน การคุ้มครองผู้บริโภค และที่สำคัญคือ เพื่อรองรับนโยบายจากภาครัฐ เป็นต้น (เครือข่ายเกษตรกรรมยั่งยืน, 2552)

ประเด็นที่ 2 ทิศทางการพัฒนานโยบายด้านเกษตรอินทรีย์ ควรมุ่งพัฒนาสู่สังคมอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกัน โดยยึดคนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา

การพัฒนานโยบายด้านเกษตรอินทรีย์ ในลักษณะของการมองนโยบายเชิงพหุ ภายใต้อการพัฒนาแบบเครือข่ายนโยบาย เป็นแนวทางการพัฒนานโยบายเพื่อลดการรวมศูนย์อำนาจ (centralization) ไว้ที่ระดับบนขององค์กรและระบบการเมือง หรือที่เรียกว่ากระบวนการนโยบายแบบเชิงเดี่ยว

ในปัจจุบันลักษณะนโยบายเชิงเดี่ยว สะท้อนอยู่ในแนวทางการกำหนดและการปฏิบัติที่อยู่บนฐานของนโยบายทั่วไปเกือบทุกนโยบายในประเทศไทย รวมทั้งวาระแห่งชาติเกษตรอินทรีย์ ที่มีการจัดรูปแบบขององค์กรดำเนินงานแบบระบบราชการ (bureaucratization) และผลการวิจัยครั้งนี้ระบุว่า เป็นข้อจำกัดของการพัฒนาเกษตรอินทรีย์ เพราะการนิยามประเด็นปัญหาทางนโยบายเป็นเรื่องที่ซับซ้อน มีความเกี่ยวข้องกับผู้มีบทบาททางนโยบาย (policy actors) ที่หลากหลายมากขึ้น ไม่สามารถจำกัดอยู่ที่เพียงภาครัฐกับระบบราชการเท่านั้น (Sabatier, 1999: 3-17)

จากผลการวิจัยคุณูปการที่นำเสนอทิศทางการพัฒนานโยบายเกษตรอินทรีย์ในเชิงมหภาค (macro level) โดยให้ท้องถิ่นเป็นผู้กำหนดนโยบายสาธารณะด้านเกษตรอินทรีย์ และมีบทบาทหลักในการเชื่อมต่อการพัฒนาเกษตรอินทรีย์กับภาคส่วนต่างๆ ของสังคม ผ่านหลักการพื้นที่-หน้าที่-การมีส่วนร่วม (Area-Function-Participation: AFP) ถือได้ว่าเป็นการกระจายอำนาจ (decentralization) เพื่อเปิดโอกาสให้ภาคีต่างๆ ได้เข้ามามีส่วนร่วม (ธันวา จิตต์สงวน และบัณฑิต สุตรสุนทร, 2546: 7-9) และเป็นการพัฒนานโยบายให้เท่าทันสอดคล้องกับบริบทที่เปลี่ยนแปลงไป เพื่อที่จะสร้างแนวทางการพัฒนาจากทางเลือกของนโยบาย (policy options) ที่ดีและเหมาะสมให้สามารถกำหนดและนำนโยบายสู่การปฏิบัติได้ชัดเจนอย่างเป็นรูปธรรม

เมื่อพิจารณาถึงกระบวนการพัฒนานโยบาย ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับองค์กรและบุคคลที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการนโยบายในระดับประเทศหรือผู้กำหนดนโยบายที่มีการจัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาเกษตรอินทรีย์แห่งชาติ ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 16 ตุลาคม พ.ศ. 2550 (ภาคผนวก ค) พบว่าสัดส่วนของคณะกรรมการมีดังนี้ ภาคการเมือง จำนวน 4 ราย ภาคราชการ จำนวน 14 ราย ภาควิชาการ 4 ราย ภาคเอกชน 1 ราย องค์กรพัฒนาเอกชน 2 ราย และภาคประชาชน 5 ราย ตามลำดับ คณะกรรมการฯ ชุดนี้ มีบทบาทในการกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์ระดับชาติในการพัฒนาเกษตรอินทรีย์ บูรณาการแนวทาง มาตรการ แผนงาน และงบประมาณกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง

ในเรื่องของโครงสร้างการขับเคลื่อนนโยบายเกษตรอินทรีย์ข้างต้น สุภา ไยเมือง (2549: 3) ได้ให้มุมมองข้อเสนอเชิงนโยบายที่น่าสนใจในการปรับโครงสร้างและกลไกระดับชาติ เพื่อการพัฒนาเกษตรอินทรีย์ไว้ว่า ควรมีการจัดองค์กรและโครงสร้างใหม่ โดยกลไกดังกล่าวควรอยู่บนหลักการความมีอิสระ และการมีส่วนร่วมของเกษตรกรและภาคประชาสังคม

ในที่สุดคณะรัฐมนตรีมีมติ ในการประชุมวันที่ 6 พฤษภาคม พ.ศ. 2551 อนุมัติร่าง แผนปฏิบัติการพัฒนาเกษตรอินทรีย์แห่งชาติ พ.ศ. 2551-2554 จำนวน 12 แผนงาน 104 โครงการ ครอบคลุมวงเงินงบประมาณ 4,826.80 ล้านบาท ตามที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) เสนอ โดยให้หน่วยงานต่างๆ พิจารณาร่างแผนงาน โครงการตาม แผนปฏิบัติการนี้ไว้ในแผนปฏิบัติราชการ 4 ปี ของหน่วยงานเพื่อขออนุมัติงบประมาณต่อไป (ภาคผนวก ค) โดยในเรื่องของแผนปฏิบัติการฯ ดังกล่าว ผู้ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายเกษตรอินทรีย์ ในส่วนงานต่างๆ มีความคิดเห็นต่อแผนปฏิบัติการดังกล่าวที่น่าสนใจ เช่น

...นโยบายเกษตรอินทรีย์ที่สภาพัฒน์ฯ ดำเนินงานยกร่างและเสนอ คณะรัฐมนตรีเพื่อเป็นแผนปฏิบัติการพัฒนาเกษตรอินทรีย์ ปี พ.ศ. 2551-2554 นั้น มีลักษณะของการวงกรอบใหญ่ โดยที่ยังไม่มีรายละเอียด และให้หน่วยงานไปพิจารณารายละเอียดเอง นโยบายดังกล่าวไม่ได้แตกต่างไปจากเดิม เพราะเหตุมีแต่รัฐ ไม่มีภาคประชาชน ภาคเอกชน ทำให้เกิดลักษณะที่ไม่ควรจะเป็น แต่ก็มีข้อดีคือ มีหน่วยงานหลายกระทรวงเข้ามา ร่วมกันทำงาน... (สุพจน์ ชัยวิมล, 2551)

...แผนปฏิบัติการพัฒนาเกษตรอินทรีย์ ที่เสนอโดยสภาพัฒน์ฯ นั้นมีความใหม่เพิ่มคือ การเพิ่มยุทธศาสตร์ที่ 2 การพัฒนาเกษตรอินทรีย์ตามวิถี พื้นบ้าน ให้เด่นชัดขึ้น แต่แผนปฏิบัติการดังกล่าวก็ไม่ได้เกิดจากการพูดคุย จากส่วนต่างๆ แต่วางยุทธศาสตร์เป็นกรอบใหญ่ แล้วหน่วยงานข้างล่าง อยากรีไต่อะไรก็ใส่เองตามหน้าที่... (เจริญวิทย์ เสน่หา, 2551)

ขณะที่ความคิดเห็นของผู้ประสานงานสถาบันชุมชนเกษตรกรรมยั่งยืน จังหวัด เชียงใหม่ ในฐานะองค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำงานด้านเกษตรอินทรีย์ กลับมองว่า

...นโยบายเกษตรอินทรีย์ที่ผ่านมาของภาครัฐนั้นดี แต่ถูกนำไปปฏิบัติไม่ดี เพราะความไม่เข้าใจในหลักการของเกษตรอินทรีย์ และวาระแห่งชาติ

เกษตรอินทรีย์ที่ประกาศใช้นั้น เพราะฐานจากภาคประชาชนที่เขาทำอยู่
แล้วเป็นปกติ ไม่ได้เกิดจากรัฐเท่าไรนัก ดังนั้นทิศทางการพัฒนาการ
เกษตรในอนาคตของประเทศไทยคือ ประชาชนสามารถที่ตรวจสอบการ
ใช้ทรัพยากรของรัฐ ประชาชนรู้จักการตั้งคำถาม ทบทวนตนเอง กำหนด
อนาคตตัวเอง ไม่ต้องรอให้รัฐมากำหนดอนาคตให้ ผ่านวิธีการที่เรียกว่า
ลดอำนาจรัฐ เสริมอำนาจประชาชน รวมทั้ง กิจกรรม งาน โครงการ ที่รัฐ
ดำเนินการควรถูกประเมินโดยภาคประชาชน... (ชมชวน บุญระหงษ์,
2551)

แผนปฏิบัติการพัฒนาเกษตรอินทรีย์แห่งชาติ พ.ศ. 2551-2554 ที่ผ่านการอนุมัติจาก
คณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 6 พฤษภาคม พ.ศ. 2551 นั้น มีความน่าสนใจตรงที่การลดช่องว่างของการ
ประสานงานตามนโยบาย โดยในครั้งนี้ สถาปัตย์ฯ ทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงานกับหน่วยงาน
ต่างๆ ซึ่งต่างจากวาระแห่งชาติเกษตรอินทรีย์ที่ผ่านมา ให้กรมพัฒนาที่ดิน เป็นผู้ประสานงาน ใน
ครั้งนั้นการประสานงานทำได้ไม่เต็มที่เท่าที่ควร

อย่างไรก็ตาม แผนปฏิบัติการฯ ดังกล่าว ก็มีมิติการประสานงานและความร่วมมือที่มี
ทิศทางที่ดีขึ้นเมื่อเปรียบเทียบกับวาระแห่งชาติเกษตรอินทรีย์ สอดคล้องกับความเห็นของ สุพจน์
ชัยวิมล (2551) ที่กล่าวไว้ว่า

...ปัญหาของการเคลื่อนวาระแห่งชาติเกษตรอินทรีย์ที่ผ่านมา เนื่องจาก
กรมพัฒนาที่ดิน ในฐานะเลขานุการคณะกรรมการฯ ไม่มี authority เพียงพอ
ที่สั่งการหน่วยงานอื่นๆ ได้ เพราะมีฐานะเป็นกรมเหมือนกัน แต่คราวนี้
ให้สถาปัตย์ฯ และกระทรวงเกษตรฯ เป็นเลขาร่วม น่าจะลดปัญหาการสั่ง
การได้...

ประเด็นที่สำคัญคือ แผนปฏิบัติการพัฒนาเกษตรอินทรีย์แห่งชาติ พ.ศ. 2551-2554 นี้
ไม่มีความแตกต่างในกระบวนการและวงจรนโยบายสาธารณะเช่นเดิมๆ ที่ผ่านมา โดยเฉพาะใน
ขั้นตอนการกำหนดนโยบาย (policy formulation) ตามที่ David Gow (Gow, 1991 อ้างใน กิตติพัฒน์
นนท์พิทมะกุล, 2544: 133-134) ระบุถึงส่วนที่เกี่ยวข้องกับการร่างข้อเสนอ หรือทางเลือก
เชิงนโยบายต่าง ๆ (policy alternatives) เพื่อทำการพิจารณาตัดสินใจ และอนุมัติเห็นชอบในขั้น
สุดท้าย โดยผู้กำหนดนโยบายที่มีอำนาจหน้าที่อย่างเป็นทางการ ซึ่งพบอยู่เสมอว่าในช่วงของการ

กำหนดนโยบายนี้ บุคคลภายนอกมักไม่ได้รับทราบรายละเอียดต่าง ๆ เกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการ ตัดสินใจมากนัก เมื่อได้มีการประกาศใช้นโยบาย บุคคลทั่วไปจึงได้รับทราบและสามารถวิเคราะห์รายละเอียดเนื้อหาสาระได้

ขณะที่ความเห็นของ รัชชชัย โคสิตระกูล มุลนิธิสายใยแผ่นดิน (แผนปฏิบัติการพัฒนาเกษตรอินทรีย์, 2552) ที่เป็นตัวแทนเข้าร่วมประชุมในคณะกรรมการพัฒนาเกษตรอินทรีย์แห่งชาติ ระบุว่า โครงการต่างๆ เป็นโครงการของภาครัฐ ที่ดำเนินงานโดยภาคราชการเองเกือบทั้งหมด โดยภาคเอกชน ไม่ว่าจะเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนหรือบริษัทเอกชน และองค์กรเกษตรกร ไม่ได้มีส่วนในการเสนอแผนงานของตัวเองเลย ทั้งๆ ที่ในแผนยุทธศาสตร์เองก็ระบุว่า ภาคเอกชนมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาเกษตรอินทรีย์ โดยมีภาครัฐให้การสนับสนุน แต่ในแผนปฏิบัติการและโครงการต่างๆ ดูเหมือนว่า ภาคราชการจะเป็นผู้ดำเนินการเองทั้งหมด นอกจากนี้ยังมีข้อเสนอแนะ 3 ประการต่อแผนปฏิบัติการดังกล่าว คือ

1. ภาครัฐควรจัดสรรเงินอุดหนุนต่อภาคเอกชนโดยตรง เช่นเดียวกับที่กระทรวงสาธารณสุข เคยจัดสรรเงินอุดหนุนให้กับองค์การพัฒนาเอกชนด้านสาธารณสุข โดยถือว่า องค์การภาคเอกชนเหล่านี้ได้มาช่วยทำงานเสริมกับภาครัฐ และมีตัวอย่างในหลายประเทศที่ภาครัฐส่งเสริมเกษตรอินทรีย์ ด้วยการให้ทุนอุดหนุนผ่านองค์กรภาคเอกชน

2. กลุ่มเกษตรกรและสหกรณ์หลายแห่งที่ดำเนินการส่งเสริมการผลิต การแปรรูป และการตลาด ผลผลิตเกษตรอินทรีย์อย่างครบวงจร เช่น กลุ่มเกษตรกรและสหกรณ์ในจังหวัดยโสธร จังหวัดสุรินทร์ และจังหวัดเชียงใหม่ องค์การเหล่านี้ประสบปัญหาเรื่องเงินทุนในการรับซื้อและรวบรวมผลผลิตเกษตรอินทรีย์จากสมาชิก ทางภาครัฐโดยเฉพาะกรมส่งเสริมสหกรณ์ควรให้ความใส่ใจเป็นพิเศษ และสนับสนุนด้วยการให้วงเงินกู้ยืมดอกเบี้ยต่ำแก่องค์กรเกษตรกรเหล่านี้

3. ในการส่งเสริมเกษตรอินทรีย์เชิงพาณิชย์ ผลผลิตในระยะ 1-3 ปีแรกของเกษตรกรถือว่าเป็นเกษตรอินทรีย์ระยะปรับเปลี่ยน ซึ่งไม่สามารถขายเป็นสินค้าเกษตรอินทรีย์ได้ ภาครัฐควรมีมาตรการที่จะสนับสนุนเกษตรกรในระยะปรับเปลี่ยน เช่น การให้เงินอุดหนุนต่อไร่ หรือเงินชดเชยผลผลิตแก่เกษตรกร เป็นต้น

อนึ่ง แผนปฏิบัติการพัฒนาเกษตรอินทรีย์แห่งชาติ พ.ศ. 2551-2554 นั้น เมื่อพิจารณาตามหลักการของการสร้างนโยบายสาธารณะตามแนวคิดของ ประเวศ วะสี (2547: 3) มีประเด็นที่น่าสนใจคือ แผนปฏิบัติการฯ ดังกล่าว เป็นการสร้างนโยบายที่อยู่บนฐานของความรู้ (knowledge-based policy formulation) โดยใช้การติดตามและประเมินผลการดำเนินงานวาระแห่งชาติเกษตรอินทรีย์ มาประกอบการตัดสินใจกำหนดนโยบาย โดยเป็นการลดจุดอ่อนของการดำเนินงานที่ผ่านมา

มา และแยกยุทธศาสตร์ของการพัฒนาเกษตรอินทรีย์ตามวิถีพื้นบ้าน ออกจากยุทธศาสตร์การเสริมสร้างศักยภาพการเกษตรอินทรีย์เชิงพาณิชย์

อย่างไรก็ตามถึงแม้ว่ามีความชัดเจนในนโยบายดังกล่าว แต่ในทางปฏิบัติไม่ได้เป็นการยกระดับเกษตรกรให้สามารถแข่งขันได้กับการค้าที่เป็นธรรมได้ ยังอยู่ในลักษณะของเกษตรกรพันธะสัญญาแบบทุนนิยมเช่นเดิม ประกอบกับการพัฒนานโยบายสาธารณะครั้งนี้มีข้อจำกัดอย่างมากสำหรับการระดมความคิดของผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียกับการกำหนดแผนปฏิบัติการ โดยลักษณะแล้วเป็นการดำเนินงานโดยภาครัฐ หรือ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นหลัก แม้กระทั่งหน่วยงานของกระทรวงอื่นก็มีข้อจำกัดด้านเวลาในการจัดทำแผนดังกล่าวเช่นกัน หรืออาจกล่าวได้ว่า กระบวนการนโยบายของ แผนปฏิบัติการพัฒนาเกษตรอินทรีย์แห่งชาติ พ.ศ. 2551-2554 ก็มีได้แตกต่างกับวาระแห่งชาติเกษตรอินทรีย์ ที่เป็นนโยบายเชิงเดี่ยวเช่นกัน

ภายใต้เหตุผลดังกล่าวนี้ กรอบแนวคิดการมองกระบวนการนโยบายจึงให้ความสำคัญของความสัมพันธ์ระหว่างองค์กร (inter-organizational relations) ที่มีความยืดหยุ่น (flexible) สามารถปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับบริบทของประเด็นและพื้นที่ที่สำคัญ ตามที่ วรเชษฐ จันทร์ศร (2548: 37-39) ได้ระบุถึงปัจจัยที่ต้องคำนึงถึงในการดำเนินงานตามนโยบายคือ การมีปฏิสัมพันธ์ ความเชื่อมโยง การพึ่งพา ตลอดจนความเป็นอิสระขององค์กรและบุคคล ที่จะทำให้นโยบายสู่ความสำเร็จได้

ขณะที่ความเห็นของ พงุรักษ์ ยิบมันตะศิริ (2551) ที่มองนโยบายเกษตรอินทรีย์และการพัฒนาในอนาคตของภาคเหนือไว้ว่า

...ทางออกที่ดีที่สุดของการพัฒนาเกษตรอินทรีย์ ต้องมีการสร้างความเข้าใจในฐานคิดของระบบอาหารท้องถิ่น (local food system) โดยการสร้างความหลากหลายของการผลิตเกษตรอินทรีย์ (diversity) ในระยะแรกๆ จากนั้นค่อยพัฒนาให้เป็นเรื่องของเฉพาะชนิดของพืช (specialization) ต่อไปในอนาคตเมื่อมีความพร้อมของกลุ่ม ส่วนที่เป็นเกษตรกรตามพันธะสัญญานั้นก็ต้องปล่อยให้เดินต่อไป...

เช่นเดียวกับแนวคิดของ สุพจน์ ชัยวิมล (2551) ที่กล่าวว่า ควรขยายระบบการผลิตเกษตรอินทรีย์แบบพึ่งพาตนเองให้มากขึ้น ตามเครือข่ายที่มีอยู่ให้เป็นฐานของการส่งออก และเครือข่ายไหนสามารถยกระดับสู่การส่งออกต่างประเทศได้ก็พัฒนาต่อไป ต้องสนับสนุน

นอกจากนั้น ผลการวิจัยได้นำเสนอรูปแบบการผลิตเกษตรอินทรีย์ ที่บูรณาการคุณลักษณะของการผลิตรูปแบบเดิมที่มีลักษณะภูษานาน โดยประยุกต์แนวคิดและเป้าประสงค์ทั้งสองรูปแบบร่วมกันอย่างเป็นระบบภายใต้กระบวนทัศน์ใหม่ (new paradigm) ในหลักการ 3 ประการ (ภาพ 31) กล่าวคือ

1. **ฐานคิด (concept)** ของระบบการผลิตเกษตรอินทรีย์ ใช้หลักการ การเกษตรแบบยั่งยืน (sustainable agriculture) ที่มีปรัชญาในการดำรงชีวิตอย่างสอดคล้องกับธรรมชาติ อีกทั้งมีการสร้างผลผลิตที่พอเพียงกับความจำเป็นพื้นฐาน และเหมาะสมกับความต้องการของคนส่วนใหญ่ โดยส่งเสริมกระบวนการเรียนรู้ระหว่างผู้ผลิต ผู้บริโภค บนพื้นฐานของวัฒนธรรมการช่วยเหลือเกื้อกูลซึ่งกันและกัน (วรรณดี สุทธิธนกร, 2548: 124-125)

2. **วิธีการ (means)** ของการบริหารจัดการเครือข่ายเกษตรอินทรีย์ ใช้ความเป็น สถาบัน (institutionalization) ในทางปฏิบัติเพราะต้องเปลี่ยนกรอบความคิดของสมาชิกในเครือข่ายโดยการสร้างบริบทแวดล้อม และใช้การมีส่วนร่วมของสมาชิกในเครือข่าย เป็นกระบวนการที่สำคัญมากในการพัฒนาความเข้มแข็ง เป็นเงื่อนไขที่ทำให้เกิดการร่วมรับรู้ ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ และร่วมลงมือกระทำอย่างเข้มแข็ง ดังนั้น สถานะของสมาชิกในเครือข่ายควรมีความเท่าเทียมกันทุกคน อยู่ในฐานะหุ้นส่วน (partner) ของเครือข่าย เป็นความสัมพันธ์ในแนวราบ (horizontal relationship) มากกว่าความสัมพันธ์ในแนวตั้ง (vertical relationship) และต้องอาศัยการจัดการที่ซับซ้อนในกรอบของการมีปฏิสัมพันธ์กันหลายฝ่าย (multi-laterals) มากขึ้น แทนที่กรอบความสัมพันธ์แบบผู้กำหนด-ผู้ตาม และผู้ให้-ผู้ขอ ตามแบบจารีตเดิม (เชาวนะ ไตรมาศ, 2549: 210)

3. **จุดมุ่งหมาย (end)** ของระบบการผลิตเกษตรอินทรีย์รูปแบบนี้คือ การค้าที่เป็นธรรม (fair trade business) เป็นไปตามที่ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2549: 18, 20-21) ระบุไว้ว่า เกษตรอินทรีย์ไม่ได้ปฏิเสธการผลิตเพื่อค้า การส่งเสริมการตลาดทั้งในระดับท้องถิ่น ประเทศ และระหว่างประเทศ เป็นไปตามสภาพเศรษฐกิจ สังคมและท้องถิ่นนั้นๆ แต่ต้องตั้งอยู่บนความสัมพันธ์ที่มีระหว่างสิ่งแวดล้อมโดยรวมและสิ่งมีชีวิต และมีการนำต้นทุนทางสังคมและสิ่งแวดล้อมมาพิจารณาเป็นต้นทุนการผลิตด้วย

ลักษณะการผลิตเกษตรอินทรีย์ มีเหตุผลสำคัญในการบูรณาการคุณลักษณะของการผลิตทั้งสองรูปแบบเข้าด้วยกันตามข้อเสนอของผลการวิจัย เพื่อนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนมากกว่าการให้มัน โยบายเกษตรอินทรีย์หนึ่งประเทศสองเป้าหมาย เช่นดังเดิม กล่าวคือ

ประการแรก ในรูปแบบเกษตรอินทรีย์ที่นำเสนอ ควรมีการยกระดับการผลิตเกษตรอินทรีย์ของเกษตรกรรายย่อย (individual farming) เพื่อที่จะสามารถพัฒนาคุณภาพของผลผลิตเกษตรอินทรีย์ให้สามารถแข่งขันในตลาดการค้าที่เป็นธรรมได้ โดยการผลิตรูปแบบนี้ยังคงมี

ลักษณะยังชีพเพื่อความมั่นคงทางอาหารของชุมชน (self-sufficient) เป็นพื้นฐาน ขณะเดียวกัน ผลผลิตสามารถจำหน่ายในตลาดเฉพาะ (niche market) และมีมาตรฐานได้เช่นกัน

ประการที่สอง ในปัจจุบันการผลิตเกษตรอินทรีย์เชิงเดี่ยว (monoculture) ส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เนื่องจากการผลิตในลักษณะของพื้นที่แปลงใหญ่ และมีระบบเกษตรพันธสัญญาเป็นผู้ผลิต การนำเสนอรูปแบบการผลิตใหม่นี้ เพื่อต้องการให้ทบทวนและสร้างมาตรฐานเกษตรพันธสัญญาของเกษตรอินทรีย์ และเน้นการให้ความสำคัญในหลัก 4 ประการ ของ IFOAM โดยเฉพาะในมิติด้านนิเวศวิทยา ที่การผลิตต้องตั้งบนพื้นฐานของนิเวศวิทยาหรือระบบนิเวศที่มีชีวิต โดยการออกแบบระบบฟาร์มที่เหมาะสม การสร้างความหลากหลายทั้งทางพันธุกรรมและกิจกรรมทางการเกษตร (จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549: 16-17)

กรณีศึกษาการดำเนินการผลิตสินค้าเกษตรอินทรีย์ของสหกรณ์การเกษตรยั่งยืนแม่ทา จำกัด นั้นมีลักษณะใกล้เคียงและสอดคล้องกับรูปแบบการผลิตเกษตรอินทรีย์ของผลการวิจัยคุณนิตินันท์กล่าวคือ มีการบูรณาการคุณลักษณะของการผลิตจากรูปแบบเดิมที่มีลักษณะคู่ขนาน โดยประยุกต์แนวคิดและเป้าประสงค์ทั้งสองรูปแบบร่วมกันอย่างเป็นระบบ

การผลิตในลักษณะเกษตรพันธสัญญา (contract farming) ร่วมกันกับเกษตรกรรายย่อยโดยทั่วไป ใช้การแบ่งพื้นที่เพียงบางส่วนเพื่อปลูกข้าวโพดฝักอ่อนที่เดิมมีลักษณะเชิงเดี่ยว (monoculture) ร่วมกับการผลิตพืชอื่นๆ ในแปลงเกษตร โดยทั่วไปในลักษณะของเกษตรอินทรีย์แบบผสมผสาน (integrated farming) โดยมีได้ผลิตข้าวโพดฝักอ่อนในลักษณะแปลงใหญ่ ดังเช่นเกษตรพันธสัญญาโดยทั่วไป ด้านกระบวนการและเทคโนโลยีการผลิตนั้น มีการใช้เทคโนโลยีระบบห้องเย็นรวม โดยนำมาใช้เป็นลักษณะของเทคโนโลยีที่เหมาะสมเพื่อการรักษาคุณภาพผลผลิต

นอกจากนั้น ทางด้านมาตรฐานของเกษตรอินทรีย์ ผลผลิตของสมาชิกสหกรณ์การเกษตรยั่งยืนแม่ทา จำกัด ผ่านการรับรองมาตรฐานเกษตรอินทรีย์ของ IFOAM และมาตรฐานเกษตรอินทรีย์ภาคเหนือ (มอน.) เฉพาะผลผลิตที่ทำธุรกิจการค้าต่างประเทศ ส่วนผลผลิตอื่นก็เป็นไปตามมาตรฐานท้องถิ่น

การดำเนินงานของสหกรณ์การเกษตรยั่งยืนแม่ทา จำกัด นั้น พงศย์ ยิบมันตะศิริ (2551) ให้นิยามของการทำงานไว้อย่างน่าสนใจว่า

...กลุ่มเกษตรอินทรีย์ของ พัฒน์ อภัยมูล ที่ตำบลแม่ทานั้น มีลักษณะของ farmer organization ที่มีทุนทางสังคม (social capital) สูง ไม่ปฏิเสธตลาด

กลุ่มนี้มีผลผลิตที่หลากหลาย ผลผลิตเกษตรอินทรีย์มีหลายแปลง ทั้งแปลงใหญ่ แปลงเล็ก คือ ผลผลิตที่ส่งตลาดและแปลงอาหารสำหรับครัวเรือน ร่วมกันและมีความสัมพันธ์ทางการผลิต...

จากกรณีศึกษานี้เห็นได้ชัดเจนว่า รูปแบบการผลิตเกษตรอินทรีย์กระบวนทัศน์ใหม่สามารถใช้หลักการเกษตรแบบยั่งยืนในการผลิต เพื่อความมั่นคงทางอาหารของชุมชน ร่วมกับการผลิตที่มีเป้าหมายให้ผลผลิตมีคุณภาพ และสามารถแข่งขันได้ในตลาดการค้าที่เป็นธรรม ผ่านการบริหารจัดการเกษตรกร กลุ่มและเครือข่าย โดยความเป็นสถาบันหรือสหกรณ์การเกษตรในการประสานงาน ตามที่ พจน์ อภัยกุล (2551) ให้สัมภาษณ์ไว้ว่า

...การพัฒนาเกษตรกร เครือข่ายเกษตรอินทรีย์ ต้องทำให้เขาสามารถพึ่งพาตนเองได้ ชุมชนก็จะดี มีการงานมีอาชีพให้ทำ ลูกหลานที่ไปเรียนหนังสือในเมืองก็กลับมาทำงานที่บ้าน สังคมก็เป็นสุขในที่สุด นอกจากนั้น ควรมีการจัดสรรผลประโยชน์ที่เป็นธรรมระหว่างเกษตรกรและบริษัท สร้างระบบตรวจสอบที่โปร่งใส มีการคืนกำไรให้กับชุมชนให้มากที่สุด ไม่ต้องทำมากแต่ขอให้ผลผลิตมีคุณภาพที่ดีเป็นที่ยอมรับของคนทุกคน...

หากเมื่อพิจารณาถึงการวิเคราะห์ผลประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจ ด้านสิ่งแวดล้อม ด้านสังคมและวัฒนธรรม จากการศึกษาของ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ (2547) ผลการวิจัยพบว่ามูลค่าที่เกิดขึ้นจากการทำเกษตรอินทรีย์ของสหกรณ์การเกษตรยั่งยืนแม่ทา จำกัด นั้น เป็นผลประโยชน์ที่สนับสนุนความมั่นคงของชุมชนและสังคมที่ผลิตเกษตรอินทรีย์ตามหลักการของ IFOAM อย่างแท้จริง กล่าวคือ

ผลประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจของสหกรณ์การเกษตรยั่งยืนแม่ทา จำกัด เป็นมูลค่าที่ผ่านระบบตลาด (market value) เท่ากับ 55,614 บาทต่อครัวเรือนต่อปี และมูลค่าที่ไม่ผ่านระบบตลาด (non-market value) เท่ากับ 22,722 บาทต่อครัวเรือนต่อปี ผลประโยชน์ทางด้านสิ่งแวดล้อมที่เป็นมูลค่าที่ผ่านระบบตลาด เท่ากับ 647 บาทต่อครัวเรือนต่อปี และมูลค่าที่ไม่ผ่านระบบตลาด เท่ากับ 82,375 บาทต่อครัวเรือนต่อปี ผลประโยชน์ทางด้านสังคมและวัฒนธรรม มูลค่าที่ไม่ผ่านระบบตลาด เช่นการจัดเวทีแลกเปลี่ยนเรียนรู้ การเป็นแหล่งศึกษาดูงาน การประเมินคุณค่าทาง

ภูมิปัญญาเท่ากับ 27,545 บาทต่อครัวเรือนต่อปีตามลำดับ (มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2547: 1-3 - 1-18)

การอภิปรายผลในประเด็นของการพัฒนาเกษตรอินทรีย์ในเชิงมหภาค ที่ใช้คนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา และใช้เกษตรอินทรีย์เป็นเครื่องมือในการพัฒนา รวมทั้งมีการเปลี่ยนวิธีการพัฒนาของภาคีเครือข่ายนโยบายให้เป็นแบบองค์รวม ผ่านกระบวนการพัฒนาที่เชื่อมโยงห่วงโซ่อาหารของเกษตรอินทรีย์เข้าไว้ด้วยกัน โดยให้ท้องถิ่นเป็นศูนย์กลางของการพัฒนานโยบายสาธารณะด้านเกษตรอินทรีย์ โดยนำเอาบริบทและศักยภาพของท้องถิ่นเป็นตัวตั้ง การพัฒนาที่มีคนเป็นศูนย์กลางในรูปแบบนี้คือ การพัฒนาที่มุ่งเน้นให้ท้องถิ่นสามารถพึ่งพาตนเองได้ การพัฒนาเพื่อสร้างเครือข่ายการเรียนรู้ การพัฒนาและต่อยอดองค์ความรู้ของภูมิปัญญาท้องถิ่นและความรู้สากลอย่างกลมกลืน เพื่อให้มีการบรรลุสู่เป้าหมายของสังคมที่อยู่เย็นเป็นสุขร่วมกันในที่สุด

ประเด็นที่ 3 ปัจจัยทางการบริหารจัดการที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ควรให้ความสำคัญกับการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในสังคม

การศึกษาปัจจัยทางการบริหารจัดการที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพของนโยบายเกษตรอินทรีย์ เป็นการวิจัยเพื่อหาคำตอบประเด็นสำคัญในการพัฒนานโยบายเชิงจุลภาค (micro level) เพื่อให้การปฏิบัติงานให้ความสำคัญกับการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในสังคม (collaborative effort) ในทุกระดับ ภายใต้หลักการที่สำคัญคือการร่วมคิด ร่วมทำและร่วมผลัดกันตามบทบาทและความรับผิดชอบของแต่ละภาคส่วนที่มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน

การดำเนินงานของเครือข่ายนโยบายเกษตรอินทรีย์ตามผลการวิจัยคุณูปการนั้น ใช้การวิเคราะห์ความสัมพันธ์เชิงยุทธศาสตร์ของปัจจัยภายในและภายนอกของนโยบายเกษตรอินทรีย์ ทั้งการเพิ่มศักยภาพและเสริมสร้างความเข้มแข็งของกลไก ด้วยการสร้างองค์ความรู้เพื่อการขยายผลหรือการรุก (aggressive) การพัฒนาหรือปรับปรุงข้อบกพร่องด้วยการสร้างเครือข่าย หรือการพัฒนาองค์การ (turnaround) การสร้างภูมิคุ้มกัน หรือป้องกันผลกระทบจากกระแสนอกประเทศ ด้วยการใช้จุดแข็งเร่งสร้างความสามารถในการแข่งขัน หรือการป้องกัน (defend) และการแก้ไขวิกฤติและสภาพปัญหาต่าง ๆ โดยการให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการกลไกการพัฒนาเกษตรอินทรีย์ หรือการประคองตัว (retrenchment) เป็นกรอบการดำเนินงานในนโยบาย

จากการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ ผู้วิจัยได้เสนอแนวทางการพัฒนาเกษตรอินทรีย์ 13 แนวทาง ในตาราง 34 (หน้า 298) โดยผ่านทาง 2 ประเด็นยุทธศาสตร์สำคัญ กล่าวคือ 1) ยุทธศาสตร์การพัฒนาองค์ความรู้ด้านเกษตรอินทรีย์ และ 2) ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการระบบเกษตรอินทรีย์

การพัฒนาเกษตรอินทรีย์ตามประเด็นยุทธศาสตร์ทั้งสอง มีความแตกต่างจากการพัฒนาการเกษตรโดยทั่วไป เพราะการพัฒนาเกษตรอินทรีย์เป็นการเปลี่ยนแปลงกระบวนการทัศน์ทั้งของเกษตรกรผู้ผลิต และภาคที่เกี่ยวข้องในเครือข่ายนโยบาย โดยใช้กระบวนการมีส่วนร่วมแนวทางการพัฒนาตามประเด็นยุทธศาสตร์ที่ได้นำเสนอ นั้น มีลักษณะที่บูรณาการการดำเนินงานในระบบห่วงโซ่อาหารของเกษตรอินทรีย์ โดยมีได้จำแนกแนวทางการดำเนินงานตามบทบาทหรือจำแนกตามองค์กรผู้รับผิดชอบแต่อย่างใด เพื่อที่จะได้แก้ปัญหาของการทำงานเชิงระบบดังเช่นมุมมองของ พฤษชัย ธิบมันตะศิริ (2551) เกี่ยวกับประเด็นนี้ว่า การล่มสลายของเกษตรกรรายย่อยที่ผลิตสินค้าเกษตรอินทรีย์ ที่เกี่ยวพันโดยตรงกับนโยบายกับความรับผิดชอบในหน้าที่ (responsibility) ของหน่วยงานรัฐ ที่ขาดความไม่ต่อเนื่องในการกระทำตามนโยบาย

อย่างไรก็ตาม ผลการวิจัยได้เสนอเงื่อนไขสำคัญของการนำประเด็นยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ จากผลการศึกษาปัจจัยทางการบริหารจัดการที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพของนโยบายเกษตรอินทรีย์ ในภาพ 27 (หน้า 295) พบว่า ปัจจัยสภาพแวดล้อมของนโยบาย และปัจจัยการประสานงานและความร่วมมือ เป็นปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ทางตรงกับประสิทธิภาพของนโยบายเกษตรอินทรีย์ที่อยู่ในรูปของกระบวนการเรียนรู้ (learning process) และเครือข่ายความร่วมมือ (network) ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดด้านการเคลื่อนกระบวนการสาธารณะอย่างกว้างขวางและเป็นกลางของ ประเวศ วะสี (2547: 8-9) ที่ระบุว่ากระบวนการนโยบายสาธารณะควรเน้นที่การมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายจนเกิดเป็นความเข้าใจของสังคม (social understanding) เป็นคุณค่าของสังคม (social value) เป็นการปฏิบัติโดยสังคม (Social Practice) หรือรวมกันเรียกว่าการปรับเปลี่ยนตัวเองทางสังคม (social transformation) ซึ่งเท่ากับการได้ผลของนโยบายสาธารณะไปแล้ว

อีกทั้งปัจจัยการประสานงานและความร่วมมือ นั้น ยังเป็นปัจจัยเชื่อมต่อการสัมพันธ์ทางอ้อมของปัจจัยทางการบริหารจัดการอื่นๆ กับการสำเร็จของนโยบายอีกทางหนึ่งด้วย ซึ่งถือว่าปัจจัยการประสานงานและความร่วมมือ เป็นเงื่อนไขที่มีความสำคัญกับนโยบายเกษตรอินทรีย์ ทั้งนี้สอดคล้องกับผลการศึกษาของโครงการนโยบายสาธารณะเพื่อความปลอดภัยด้านอาหารและเศรษฐกิจการค้าที่ยั่งยืน (2550: 122) ของคณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่ศึกษาถึงกลไกการประสานงานพบว่า กลไกดังกล่าวต้องทำหน้าที่การประสานงานให้เกิดบูรณาการและสอดคล้องเป็นไปในทิศทางเดียวกัน นอกจากนี้ถ้ามีการประสานงานในลักษณะของการบูรณาการที่ดีแล้ว อาจทำให้เกิดการจัดปรับบทบาทหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานกันใหม่ โดยเฉพาะการลดการดำเนินการในลักษณะที่เป็นการแข่งขันหรือการทำงานที่ซ้ำซ้อน โดยอาจร่วมกันจัดสรรบทบาทใหม่ แบ่งงานกันทำตามความรู้ ความถนัดและทำงานในลักษณะที่เกื้อกูลกัน ซึ่งจะทำให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการทำงานสูงสุด

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาค่าสัมประสิทธิ์บ่งบอก (coefficient of determination: R^2) ของปัจจัยทางการบริหารจัดการ ที่ใช้ทำนายประสิทธิผลของการนำนโยบายเกษตรอินทรีย์ไปปฏิบัติ ได้เพียงร้อยละ 26.1 นั้น เห็นได้ว่ายังมีปัจจัยทางการบริหารจัดการอื่นที่มีความสำคัญนอกเหนือจากปัจจัยสภาพแวดล้อมของนโยบาย และปัจจัยการประสานงานและความร่วมมือ ที่ควรศึกษาเพิ่มเติมสำหรับการสร้างประสิทธิผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติต่อไป

การบริหารจัดการระบบเกษตรอินทรีย์ข้างต้น ภายใต้บริบทแห่งปัจจัยที่เป็นปัจจัยสนับสนุนและปัจจัยส่งเสริมตามระดับการพัฒนาตามแนวทางเศรษฐกิจพอเพียง ที่มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ (2547: 5-19) ได้ศึกษาการแสวงหาแนวทางการเชื่อมโยงองค์ความรู้และภูมิปัญญาด้านการเกษตรพบว่า เกษตรอินทรีย์สามารถมีตัวชี้วัดและแนวทางการพัฒนา โดยเทียบเคียงกับหลักเศรษฐกิจพอเพียงได้ดังนี้

ระดับการพัฒนาขั้นที่ 1 ชุมชนต้องได้รับการอบรมและการศึกษาดูงาน ที่สามารถประยุกต์เข้ากับความสามารถ และเทคโนโลยีที่เหมาะสมในแต่ละชุมชนที่มีอยู่ อย่างไรก็ตาม ตลาดยังคงมีความสำคัญในชุมชนเช่นเดียวกัน แต่ยังคงเป็นลักษณะทางเลือกที่มีมติของความสัมพันธ์ระหว่างผู้ซื้อ ผู้ขายที่เกื้อกูลพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน ตามวิถีวัฒนธรรมชุมชน

ระดับการพัฒนาขั้นที่ 2 นับสำคัญของปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการพัฒนาในระดับขั้นที่สองคือ การเข้าสู่ระบบมาตรฐานเกษตรอินทรีย์ ทั้งนี้เนื่องจากชุมชนได้ผ่านช่วงเวลาผลิตเพื่อกินมาแล้ว ดังนั้น ความกังวลใจและความยุ่งยากในการปรับตัวเข้าสู่ระบบมาตรฐานเกษตรอินทรีย์เป็นประเด็นที่ชุมชนให้ความสำคัญ ชุมชนจึงต้องมีการรวมกลุ่ม ขยายแนวคิด แลกเปลี่ยนภูมิรู้ และภูมิปัญญาให้สามารถนำมาจัดการให้สอดคล้องกับมาตรฐานเกษตรอินทรีย์ ชุมชนยังคงตระหนักถึงการจัดสรรผลประโยชน์ที่เป็นธรรม และใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสม

ระดับการพัฒนาขั้นที่ 3 ชุมชนหรือท้องถิ่นในระดับการพัฒนาขั้นนี้ ยังคงให้ความสำคัญกับการเข้าสู่มาตรฐานเกษตรอินทรีย์ และให้ความสำคัญกับการได้รับและการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านเกษตรอินทรีย์มากที่สุด ประเด็นที่สำคัญคือ การจัดสรรผลประโยชน์ที่เป็นธรรมต่อชุมชน และทำอย่างไรเพื่อนำไปสู่การตลาดการพึ่งพาบริษัทร่วมทุนจากต่างประเทศ

หากนำมาพิจารณาเพื่อเชื่อมโยงกับบทบาทของสหกรณ์การเกษตรยั่งยืนแม่ทา จำกัด อำเภอแม่ออน จังหวัดเชียงใหม่ ที่ถือว่าเป็นพื้นที่ที่มีการผลิตเกษตรอินทรีย์ที่สอดคล้องกับผลการวิจัยชุมชนนี้แล้วพบว่า สหกรณ์การเกษตรยั่งยืนแม่ทา จำกัด สามารถจัดอยู่ในระดับการพัฒนาขั้นที่ 3 ของการพัฒนาตามหลักเศรษฐกิจพอเพียง (มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2547: 5-6) โดยมีลักษณะเด่นคือมีการรวมกลุ่มสหกรณ์เพื่อร่วมผลิตและจำหน่าย มีระบบการบริหารจัดการตลาดเพื่อเชื่อมโยงสินค้าอยู่ภายนอกชุมชนทั้งระดับจังหวัดและตลาดต่างประเทศ ประกอบ

กับสมาชิกในกลุ่มมีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้กันอยู่เสมอ ประเด็นนี้สอดคล้องกับแนวคิดของ พงศย์ ธิบมันตะศิริ (2551) ที่ว่า

...การพัฒนาเกษตรอินทรีย์ของกลุ่มแม่ทานี้ มีเงื่อนไขของความเป็นองค์กรท้องถิ่น (local organization) ที่ผ่านกระบวนการทางสังคมและการพัฒนามาหลายขั้นตอน การพัฒนาตัวเองของ พัฒน์ อภัยมูล ทำในลักษณะของผู้ประสานงาน โดยมีการติดต่อกับองค์กรภายนอก (บริษัท) และสร้างฐานการผลิตในกลุ่มให้เข้มแข็ง จึงสามารถยืนอยู่ในระบบนี้ได้...

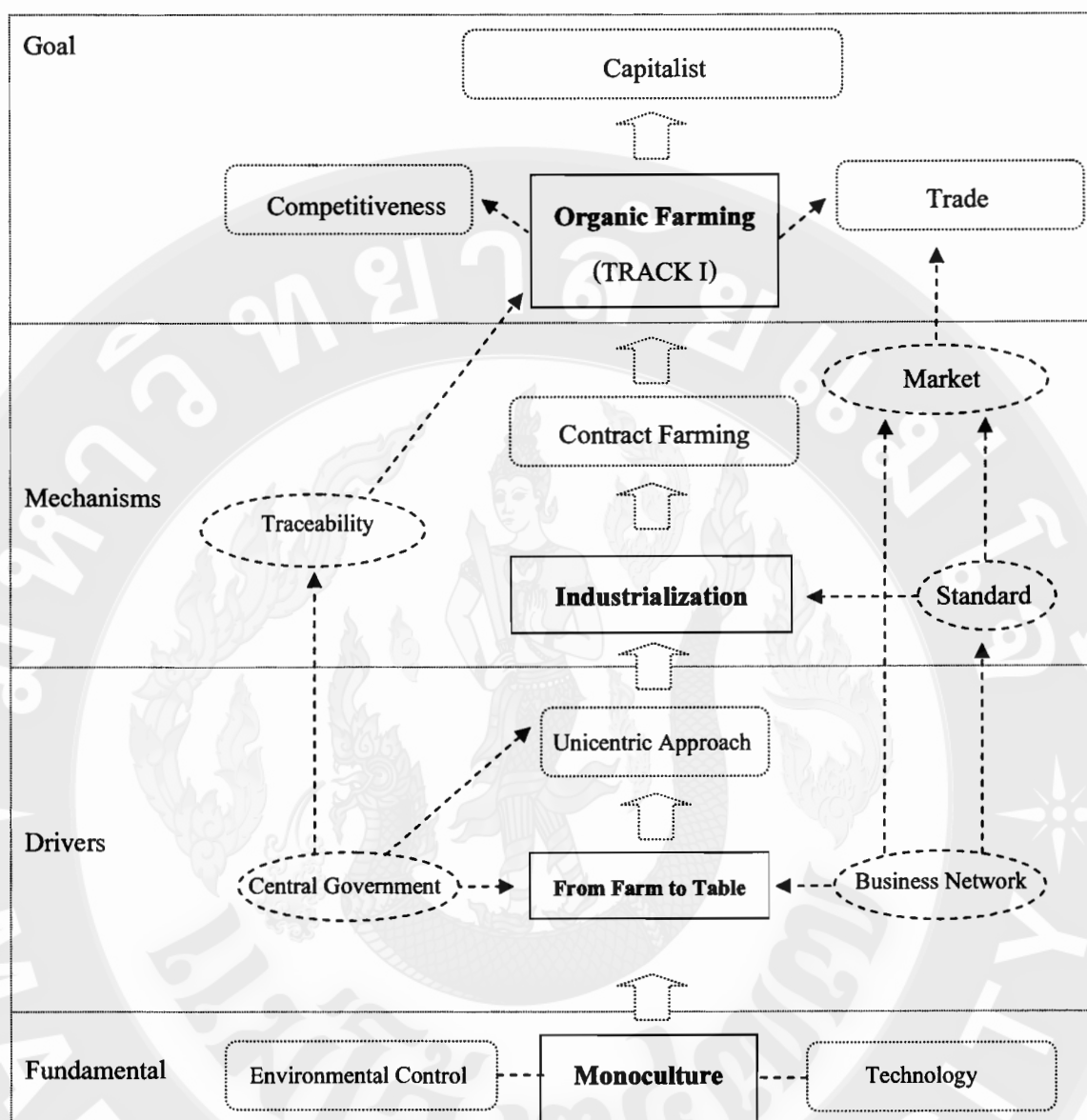
อย่างไรก็ตาม การพัฒนาเกษตรอินทรีย์โดยในลักษณะของสหกรณ์การเกษตรยั่งยืนแม่ทา จำกัด จังหวัดเชียงใหม่ มีข้อพิจารณาถึงข้อจำกัดในการขยายผลในพื้นที่อื่นเพื่อให้มีการพัฒนาเกษตรอินทรีย์ได้ สิ่งสำคัญคือ การสร้างความเชื่อมั่นของเกษตรกรในกลุ่มหรือชุมชนที่มีต่อแนวทางการพัฒนา การสร้างผู้ประสานงานในระดับพื้นที่ที่สามารถติดต่อประสานงานทั้งด้านการผลิตและการตลาดกับองค์กรภายนอกอย่างมีประสิทธิภาพ การสร้างระบบคิดของชุมชนในการจัดการทรัพยากรท้องถิ่น ความเข้าใจในระบบเศรษฐกิจชุมชนท้องถิ่นและการสร้างระบบอาหารท้องถิ่น (local food system) ในการวางแผนการผลิตและการตลาดเชิงสังคมร่วมกัน ขณะที่ข้อจำกัดของการพัฒนาตามรูปแบบของสหกรณ์การเกษตรยั่งยืนแม่ทา จำกัด จังหวัดเชียงใหม่ คือการต้องใช้ระยะเวลานานสำหรับการพัฒนาเพื่อสร้างความเชื่อมั่นต่อระบบตลาดและผู้บริโภค การพัฒนาเป็นการค้าโดยไม่ละเลยหลักการสำคัญของระบบนิเวศ เป็นต้น ดังนั้น การถอดบทเรียนการพัฒนา กลุ่มหรือกระบวนการพัฒนาของชุมชนแม่ทาไปปรับใช้ จึงควรต้องเข้าใจถึงภูมิหลังและเงื่อนไขที่สำคัญดังกล่าวนี้ด้วย

จากการอภิปรายผลในประเด็นของการพัฒนาเกษตรอินทรีย์ในเชิงจุลภาค โดยให้ความสำคัญกับการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในสังคม ผ่านการบริหารจัดการในระดับจุลภาค จึงเป็นการประสานประโยชน์ระหว่างหน่วยงานและผู้ทำหน้าที่ปฏิบัติงาน หรือเรียกว่าการปรับตัวเข้าหากัน (mutual adaptation) ของหน่วยงานที่กำหนดนโยบายกับความพร้อมของหน่วยงานในพื้นที่ ที่นำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ (วรเดช จันทรศร, 2548: 37-39) ทำให้เห็นภาพของการร่วมคิด ร่วมทำ และร่วมผลักดันตามบทบาทและความรับผิดชอบของแต่ละภาคส่วนที่มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันนั่นเอง อีกทั้งการที่ทุกคนทำความเข้าใจในกระบวนการนโยบายสาธารณะ แล้วเข้ามามีส่วนร่วม เพื่อก่อให้เกิดการเรียนรู้ร่วมกันทั้งสังคม เมื่อสังคมเข้ามาเชื่อมกัน

ด้วยใจและความรู้ จะเกิดพลังมหาศาล อันนำไปสู่การแก้ปัญหาที่ยาก และสร้างสรรค์ให้เกิดความ
ร่วมเย็นเป็นสุขในที่สุด (ประเวศ วะสี, 2547: 15)

จากการอภิปรายผลการวิจัยทั้ง 3 ประเด็นที่กล่าวมาข้างต้น คือ 1) ระบบความสัมพันธ์
ของกลไกการขับเคลื่อนนโยบายเกษตรอินทรีย์ด้วยแนวคิดแบบเสรีนิยมแนวสังคมนิยม 2) ทิศทางการ
พัฒนานโยบายด้านเกษตรอินทรีย์ ควรมุ่งพัฒนาผู้สังคมอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกันโดยยึดคนเป็น
ศูนย์กลางของการพัฒนา และ 3) ปัจจัยทางการบริหารจัดการที่ส่งผลต่อประสิทธิผลของการนำ
นโยบายไปปฏิบัติ ควรให้ความสำคัญกับการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนใน
สังคมนั้น ผู้วิจัยได้นำผลการอภิปรายมาสังเคราะห์และนำเสนอในรูปแบบของแผนที่ยุทธศาสตร์การ
บริหารจัดการเกษตรอินทรีย์ในรูปแบบ 1 (TRACK I) รูปแบบ 2 (TRACK II) และรูปแบบภายใต้
กระบวนการทัศน์ใหม่เพื่อเชื่อมโยงการอภิปรายผลในภาพรวมที่สอดคล้องกับประเด็นยุทธศาสตร์ที่
สังเคราะห์ไว้ได้ชัดเจนเพิ่มขึ้น รายละเอียด ดังนี้

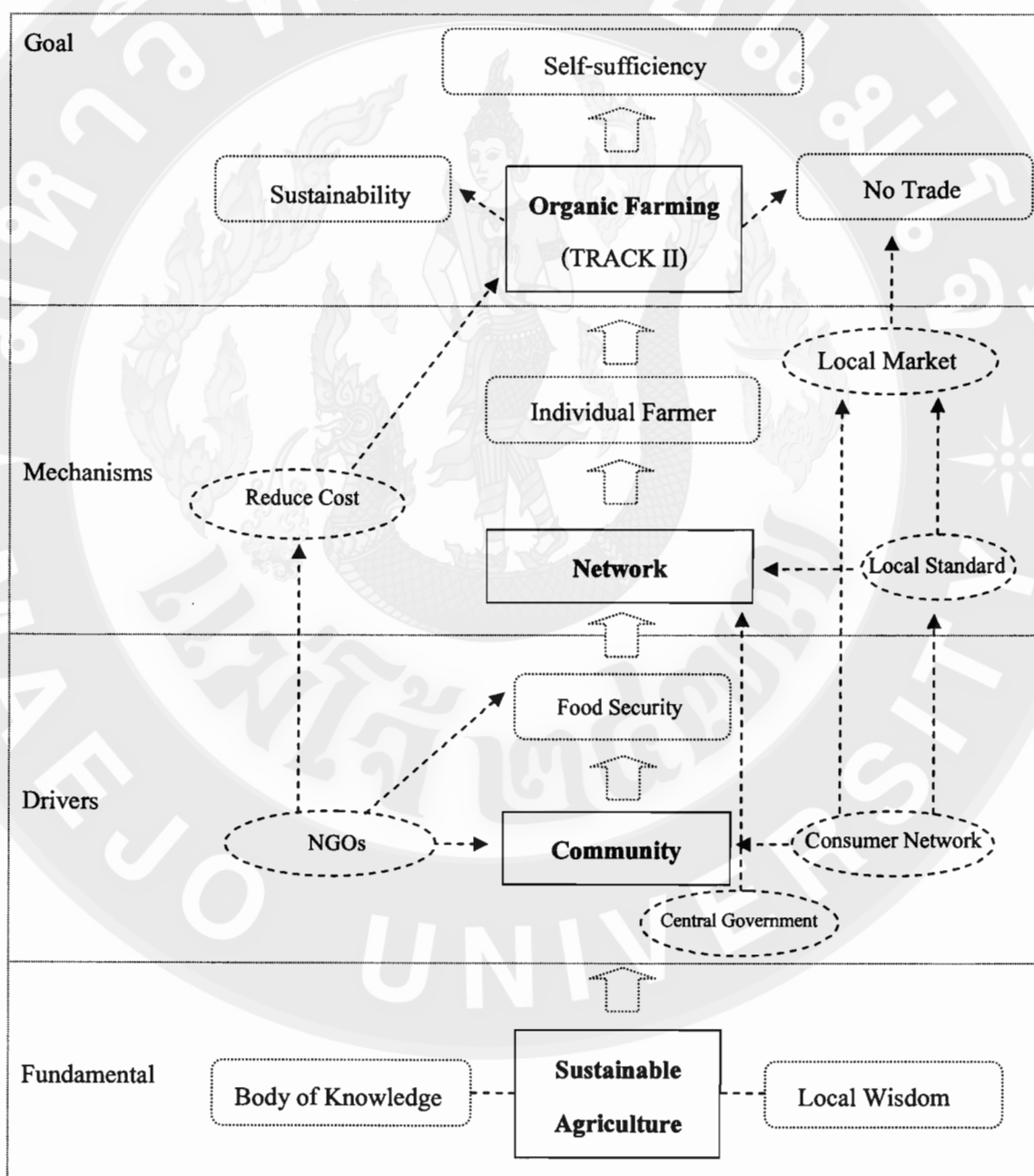
1. แผนที่ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการเกษตรอินทรีย์ในรูปแบบที่ 1 (ภาพ 32)
นำเสนอภาพการเชื่อมต่อระหว่างปัจจัยพื้นฐานของการขับเคลื่อน (fundamental) ภาวการณ์ขับเคลื่อน
(drivers) กลไกการขับเคลื่อน (mechanicism) และเป้าหมายของการบริหารจัดการเกษตรอินทรีย์
กล่าวคือ ปัจจัยพื้นฐานของการขับเคลื่อนเกษตรอินทรีย์ในรูปแบบนี้ให้ความสำคัญกับการผลิต
เกษตรอินทรีย์แบบเชิงเดี่ยว (monoculture) โดยการควบคุมสภาพแวดล้อม (environment control)
ของกระบวนการผลิตผ่านเทคโนโลยีการเกษตรต่างๆ จากนั้นการขับเคลื่อนรูปแบบการผลิตอยู่
ภายใต้หลักการจากฟาร์มสู่โต๊ะอาหาร (from farm to table) โดยภาคที่เป็นเครือข่ายธุรกิจและองค์กร
ภาครัฐ โดยดำเนินการผ่านนโยบายของรัฐที่มีลักษณะเชิงเดี่ยว (unicentric approach) นำไปสู่การ
พัฒนาแบบอุตสาหกรรม (industrialization) ในลักษณะของเกษตรกรรมพันธะสัญญา (contract
farming) ภายในชุมชน โดยมีการทวนสอบย้อนกลับผลผลิต (traceability) ตามมาตรฐานสากลและ
ระบบตลาด โดยเป้าหมายเพื่อนำไปสู่การแข่งขัน (competitiveness) ในการเพิ่มศักยภาพ ผ่านทาง
ระบบการค้าเป็นหลัก ภายใต้แนวคิดแบบระบบทุนนิยม



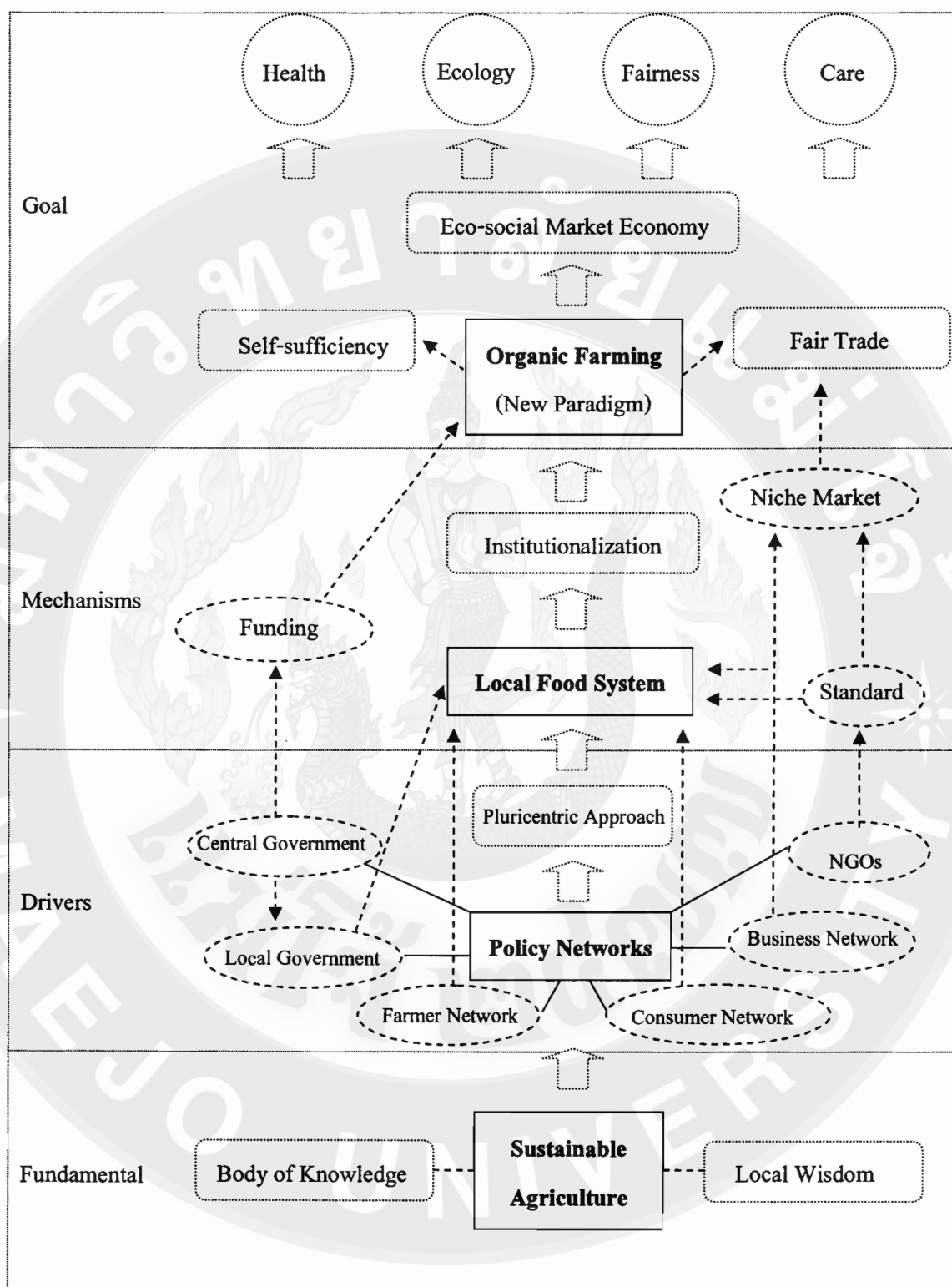
ภาพ 32 แผนที่ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการเกษตรอินทรีย์รูปแบบ 1 (TRACK I)

2. แผนที่ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการเกษตรอินทรีย์ในรูปแบบที่ 2 (ภาพ 33) นำเสนอภาพการเชื่อมต่อระหว่างปัจจัยพื้นฐานของการขับเคลื่อน ภาวการณ์ขับเคลื่อน กลไกการขับเคลื่อน และเป้าหมายของการบริหารจัดการเกษตรอินทรีย์ รายละเอียดคือ ปัจจัยพื้นฐานของการขับเคลื่อนเกษตรอินทรีย์ตามรูปแบบนี้ ให้ความสำคัญกับการผลิตที่เป็นเกษตรแบบยั่งยืน (sustainable agriculture) ที่ผสมผสานความรู้ทั้งในลักษณะองค์ความรู้สากล (body of knowledge) ทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ควบคู่กับภูมิปัญญาท้องถิ่น (local wisdom) อย่างเป็นระบบ จากนั้นขับเคลื่อนโดยภาคที่เป็นชุมชน ผ่านประเด็นของเรื่องความมั่นคงทางอาหาร (food security)

ทั้งนี้ภาคที่สำคัญคือ องค์กรพัฒนาเอกชนและเครือข่ายผู้บริโภคที่ทำงานในชุมชน โดยกลไกการขับเคลื่อนเป็นเครือข่ายที่ดำเนินงานผ่านทางเกษตรกรรายย่อย โดยกระบวนการมุ่งการตลาดรายจ่าย ในการผลิตบนมาตรฐานท้องถิ่นและตลาดในชุมชน ทั้งนี้เป้าหมายของการผลิตเป็นการผลิตเพื่อเน้นการพัฒนาบนความยั่งยืน ไม่ได้ให้ความสำคัญทางการค้า แต่มีจุดมุ่งหมายสุดท้ายเพื่อการพึ่งพาตนเองเป็นสำคัญ



ภาพ 33 แผนที่ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการเกษตรอินทรีย์รูปแบบ 2 (TRACK II)



ภาพ 34 แผนที่ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการเกษตรอินทรีย์ภายใต้กระบวนทัศน์ใหม่

3. แผนที่ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการเกษตรอินทรีย์ภายใต้กระบวนทัศน์ใหม่ ที่เป็นผลจากการวิจัยคุณูปการฉบับนี้ (ภาพ 34) ได้นำเสนอภาพการเชื่อมต่อระหว่างปัจจัยพื้นฐานของการขับเคลื่อน ภาวการณ์ขับเคลื่อน กลไกการขับเคลื่อน และเป้าหมายของการบริหารจัดการเกษตรอินทรีย์ ไว้ร่วมกันดังรายละเอียดคือ ปัจจัยพื้นฐานของการขับเคลื่อนเกษตรอินทรีย์ ให้ความสำคัญกับการผลิตที่เป็นเกษตรแบบยั่งยืน ที่ผสมผสานความรู้ทั้งในลักษณะองค์ความรู้สากลทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ควบคู่กับภูมิปัญญาท้องถิ่นอย่างเป็นระบบ

จากนั้นมีการขับเคลื่อนโดยภาคที่เป็นเครือข่ายนโยบาย โดยนโยบายที่เกี่ยวข้องควรมีลักษณะของนโยบายเชิงพหุ เพื่อนำไปสู่การสร้างระบบอาหารท้องถิ่นของชุมชน ที่มีลักษณะครอบคลุมทั้งห่วงโซ่อาหาร และเป็นกลไกการขับเคลื่อนแบบสถาบัน (institutionalization) โดยมีกองทุน (funding) สำหรับการพัฒนาเกษตรอินทรีย์ ตลาดเฉพาะ (niche market) และระดับของมาตรฐานการผลิต (standard) เป็นเงื่อนไขสำหรับการพัฒนาของระบบอาหารท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับเกษตรอินทรีย์

ทั้งนี้เป้าหมายของระบบการบริหารจัดการเกษตรอินทรีย์ ควรเป็นการผลิตเพื่อการพึ่งพาตนเอง (self-sufficiency) บนฐานของเศรษฐกิจพอเพียง รวมทั้งจำหน่ายในตลาดการค้าที่เป็นธรรม (fair trade) ภายใต้แนวคิดของระบบสังคมของเศรษฐกิจแบบตลาดและสภาพแวดล้อม (eco-social market economy) ที่ทำให้การบริหารจัดการเกษตรอินทรีย์บรรลุหลักการสำคัญทั้ง 4 ได้แก่ สุขภาพ (health) นิเวศวิทยา (ecology) ความเป็นธรรม (fairness) และการดูแลเอาใจใส่ (care)

ในที่สุดแล้ว หากดำเนินการบริหารจัดการเกษตรอินทรีย์ภายใต้กระบวนทัศน์ตามแผนที่ยุทธศาสตร์ดังกล่าวได้ ย่อมทำให้พัฒนาชุมชนและท้องถิ่นดังกล่าวไปสู่ความมั่นคงทางอาหารทั้ง 3 มิติของความมั่นคงทางอาหาร กล่าวคือ ด้านปริมาณและการมีอยู่ของอาหาร (food availability) ด้านคุณภาพและการใช้ประโยชน์ของอาหาร (food utilization) และด้านการเข้าถึงอาหาร (food accessibility) เพื่อการดำรงชีวิตบนพื้นฐานของความเป็นมนุษย์ที่เท่าเทียมกันบนการพัฒนาที่ยั่งยืนต่อไป

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

การวิจัยคุณูปการเรื่อง เกษตรอินทรีย์: การวิเคราะห์เชิงนโยบายในพื้นที่ภาคเหนือของประเทศไทย ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะจากผลการวิจัยเพื่อการปรับใช้ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะด้านเกษตรอินทรีย์ด้วยกัน 2 ระดับ คือ

การกำหนดนโยบายสาธารณะระดับประเทศ

1. คณะกรรมการพัฒนาเกษตรอินทรีย์แห่งชาติ ควรเป็นองค์คณะที่กำหนดนโยบายสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์และทิศทางการพัฒนาเกษตรอินทรีย์ในระดับประเทศ และควรกำหนดทิศทางที่เป็นเอกภาพ กำหนดเป้าหมายของนโยบายที่สามารถชี้วัดถึงความสำเร็จเพื่อสะท้อนผลของนโยบายในภาพกว้างระดับประเทศ สำหรับความแตกต่างกันตามบริบทและรายละเอียดของพื้นที่นั้น ควรมอบหมายให้ท้องถิ่นมีการพัฒนาได้ตามบริบทของตนเอง ทั้งนี้ คณะกรรมการพัฒนาเกษตรอินทรีย์แห่งชาติ อาจมีการพิจารณาทบทวนแผนปฏิบัติการพัฒนาเกษตรอินทรีย์แห่งชาติ พ.ศ. 2551-2554 ในส่วนของยุทธศาสตร์การพัฒนาที่จำแนกยุทธศาสตร์การพัฒนาเกษตรอินทรีย์ตามวิถีพื้นบ้านออกจากยุทธศาสตร์การเสริมสร้างศักยภาพการเกษตรอินทรีย์เชิงพาณิชย์ อาจทำให้การพัฒนาเกษตรอินทรีย์ตามวิถีพื้นบ้านมีเป้าหมายที่ไม่สามารถพัฒนาในเชิงการค้าที่เป็นธรรมได้

2. การกำหนดนโยบายสาธารณะเกี่ยวกับเกษตรอินทรีย์ในระดับประเทศ ควรสร้างระบบสนับสนุนสำหรับการขับเคลื่อนนโยบายเกษตรอินทรีย์ อาทิเช่น

2.1 การจัดตั้งกองทุนภาษีสารเคมี เพื่อสนับสนุนการปรับเปลี่ยนรูปแบบการผลิตทางการเกษตร การชดเชยรายได้ในช่วงเวลาการปรับเปลี่ยนรูปแบบการผลิตของเกษตรกร

2.2 การกำหนดมาตรการทางภาษี เพื่อการเสริมแรงสำหรับเกษตรกร กลุ่มเครือข่ายเกษตรกร และผู้ประกอบการที่เกี่ยวข้องกับเกษตรอินทรีย์

2.3 การจัดการระบบประกันภัยผลผลิตและการตลาดสินค้าเกษตรอินทรีย์ล่วงหน้า เพื่อเป็นการสนับสนุนและสร้างความมั่นคงของระบบการผลิตเกษตรอินทรีย์

2.4 การสร้างระบบฐานข้อมูลเกษตรอินทรีย์ เพื่อเป็นการใช้สารสนเทศประกอบการตัดสินใจทั้งในมิติด้านความรู้ในระบบการผลิต มิติสถานการณ์ของการตลาดสินค้าเกษตรอินทรีย์ ข้อมูลปริมาณการผลิต การบริโภค ทั้งในและต่างประเทศ

2.5 องค์ความรู้ที่ได้จากกระบวนการวิจัยของหน่วยงาน องค์การ สถาบันการศึกษา เพื่อใช้สนับสนุนการขับเคลื่อนการพัฒนาเกษตรอินทรีย์ในทางวิชาการ

2.6 การสร้างแนวทางการบังคับใช้กฎหมายหรือข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับปฏิญญาสากลวาระ 21 ในเรื่องของผู้สร้างปัญหามลพิษจะต้องเป็นผู้รับภาระในการบำบัดและกำจัดมลพิษ (polluters pay policy) ในภาคการเกษตรให้ชัดเจน

การกำหนดนโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่น

1. เครือข่ายนโยบายเกษตรอินทรีย์ในระดับท้องถิ่น ควรเป็นผู้ประสานงานการกำหนดนโยบายสาธารณะที่เกี่ยวกับเกษตรอินทรีย์ในท้องถิ่น แนวทางการดำเนินงานให้มีความสอดคล้องกับทิศทางของระดับประเทศ และควรคำนึงถึงสภาพบริบทของชุมชนท้องถิ่น ประกอบการจัดทำนโยบายสาธารณะของท้องถิ่นควรมีลักษณะนโยบายเชิงพหุ คือการตัดสินใจเกี่ยวกับเป้าหมายและแนวทางการปฏิบัติเป็นเรื่องของเครือข่าย และสมาชิกในเครือข่ายสามารถเป็นผู้ริเริ่มได้ ทั้งนี้เครือข่ายนโยบายควรประกอบไปด้วย องค์การภาครัฐ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น องค์การพัฒนาเอกชน องค์การภาคธุรกิจ องค์การภาควิชาการ เครือข่ายเกษตรกร และองค์กรผู้บริโภค

2. การกำหนดนโยบายสาธารณะที่เกี่ยวกับเกษตรอินทรีย์ในท้องถิ่น ควรให้ความสำคัญกับการใช้ชุมชนท้องถิ่นเป็นศูนย์กลางจัดการระบบอาหาร โดยเป็นยุทธศาสตร์แกนกลางที่ก่อให้เกิดความสำเร็จในการจัดการระบบอาหารท้องถิ่น มิใช่เป็นการให้บทบาทกับภาคราชการหรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น แต่ควรเป็นการสร้างการทำงานร่วมกันระหว่างรัฐและชุมชน โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำนโยบายการจัดการระบบอาหาร และให้เครือข่ายชุมชนเป็นภาคีร่วมหลัก โดยทำงานในลักษณะเครือข่ายจัดการ และต้องวางแผนการจัดการระบบอาหารให้ครบวงจรในท้องถิ่น ตั้งแต่การผลิต แปรรูป การตลาด การจำหน่ายจนถึงการบริโภค

3. การกำหนดนโยบายสาธารณะที่เกี่ยวกับเกษตรอินทรีย์ในท้องถิ่น เครือข่ายนโยบายสาธารณะเกษตรอินทรีย์ในระดับท้องถิ่น ควรได้นำตัวแบบปัจจัยทางการบริหารจัดการที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพของการนำนโยบายเกษตรอินทรีย์ไปปฏิบัติ ในภาพ 26 (หน้า 273) โดยเฉพาะในส่วนของปัจจัยสภาพแวดล้อมของนโยบาย และปัจจัยการประสานงานและความร่วมมือ อันเป็นปัจจัยที่ควรคำนึงถึงสำหรับการกำหนดรูปแบบของการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ โดยการพัฒนากระบวนการบริหารจัดการให้สอดคล้องกับประสิทธิภาพที่เกิดขึ้น มีความสำคัญและจำเป็นต่อการดำเนินงานบริหารการเกษตรและทรัพยากร

4. เครือข่ายนโยบายสาธารณะเกษตรอินทรีย์ในระดับท้องถิ่น ควรได้นำรูปแบบการบริหารจัดการเกษตรอินทรีย์ แบบใหม่ ไปทดสอบความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติเชิงลึก ในลักษณะของวิจัยเชิงพื้นที่ (area-based research) โดยเลือกพื้นที่ของสหกรณ์การเกษตรยั่งยืนแม่ทา จำกัด เป็นพื้นที่การทดสอบรูปแบบการบริหารจัดการระบบการผลิตเกษตรอินทรีย์ เพื่อปรับสัดส่วนขององค์ประกอบการผลิตให้เหมาะสมกับบริบทต่อไป รวมถึงศึกษาผลสัมฤทธิ์ที่เกิดจากการบริหารจัดการ และการปรับใช้รูปแบบดังกล่าวเพื่อความเหมาะสมกับบริบทในพื้นที่ที่แตกต่างกัน

5. เครือข่ายนโยบายสาธารณะเกษตรอินทรีย์ในระดับท้องถิ่น ควรสร้างระบบการจัดการความรู้ (knowledge management) สำหรับการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ในลักษณะการสร้างนโยบายสาธารณะเกษตรอินทรีย์ของท้องถิ่นที่เข้มแข็ง การผลิตสินค้าเกษตรอินทรีย์ในลักษณะของรูปแบบใหม่ การเป็นเกษตรกรพันธะสัญญามิติใหม่ภายใต้รัฐธรรมนูญ การบริหารจัดการกลุ่ม เครือข่าย เพื่อรองรับการจัดการระบบอาหารท้องถิ่นแบบมีส่วนร่วม กลไกการสร้างผู้นำท้องถิ่นบนฐานสำนักสาธารณะ การจัดการตลาดสินค้าเกษตรอินทรีย์สำหรับผู้บริโภคแบบการค้าเป็นธรรม ทั้งตลาดท้องถิ่นและตลาดสากล เป็นต้น

บรรณานุกรม

- กนกศักดิ์ แก้วเทพ, คิตทัต ไรจนาลักษณ์, เชนรัตน์ สุขกำเนิด, ทิพวัล สีจันทร์, ชีระ วัชรปราชญ์, ปัทมา โพชนกุล ชูชุกิ, ประภาส ปิ่นตบแต่ง และ สุภา ไชเมือง. 2547. **เศรษฐกิจแห่งความสุขและการแบ่งปันว่าด้วยเกษตรกรรมยั่งยืนและชุมชน**. กรุงเทพฯ: เจแอนด์เจ กราฟฟิคดีไซน์.
- กรมพัฒนาที่ดิน. 2552. “พื้นที่ผลิตเกษตรอินทรีย์”. [ระบบออนไลน์]. แหล่งที่มา <http://sql.ldd.go.th/wisdoms/ConcluPrvInC.asp> (20 เมษายน 2552).
- กรมวิชาการเกษตร. 2551. “การรับรองผู้ผลิตเกษตรอินทรีย์”. [ระบบออนไลน์]. แหล่งที่มา <http://it.doa.go.th/organic/download.html> (20 เมษายน 2552).
- กรมส่งเสริมการเกษตร. 2552. “หลักสูตร โครงการฝึกอบรมเชิงปฏิบัติการวิทยากรการผลิตพืชอินทรีย์”. [ระบบออนไลน์]. แหล่งที่มา <http://agriqua.doe.go.th/organic/index.html> (20 เมษายน 2552).
- _____. 2551. รายงานผลการดำเนินงานถ่ายโอนภารกิจศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบลให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประจำปีงบประมาณ 2551. กรุงเทพฯ: สำนักพัฒนาการถ่ายทอดเทคโนโลยี.
- _____. 2548. **ผักอินทรีย์**. กรุงเทพฯ: ชุมชนสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย.
- _____. 2549. **กระบวนการส่งเสริมการผลิตสินค้าเกษตรที่ปลอดภัยและได้มาตรฐาน ประจำปี 2549**. กรุงเทพฯ: คณะทำงานวิจัยโครงการส่งเสริมการผลิตสินค้าเกษตรที่ปลอดภัยและได้มาตรฐาน.
- กรมอนามัย กองสุขภาพอาหาร. 2543. **สรุปสถานการณ์สุขภาพอาหาร ข้อเสนอต่อการจัดการด้านความปลอดภัยสำหรับผู้บริโภคภายในประเทศ**. กรุงเทพฯ: องค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์.
- กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. 2548. **แผนงบประมาณในเชิงบูรณาการการพัฒนาเกษตรอินทรีย์ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2549-2552**. กรุงเทพฯ: กระทรวงเกษตรและสหกรณ์.
- กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงมนุษย์. ม.ป.ป. “งานส่งเสริมเครือข่าย องค์ประกอบของเครือข่าย การพัฒนาเครือข่ายสู่ความยั่งยืน”. [ระบบออนไลน์]. แหล่งที่มา <http://oppn.opp.go.th/research01.php> (12 ธันวาคม 2551).

- กล้า ทองขาว. 2534. การวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ: กรณีศึกษานโยบายรณรงค์เพื่อการรู้หนังสือแห่งชาติ. กรุงเทพฯ: วิทยานิพนธ์ปริญญาเอก, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- กิตติ นูนาค. 2536. การนำนโยบายภาษีมูลค่าเพิ่มไปปฏิบัติ: การศึกษาวิเคราะห์เชิงปรากฏการณ์ในธุรกิจโรงแรม. กรุงเทพฯ: วิทยานิพนธ์ปริญญาเอก, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- กิตติพัฒน์ นนทปัทมะคุลย์. 2544. นโยบายสังคมและสวัสดิการสังคม. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- กุศล ทองงาม, ประทานทิพย์ กระมล, นัธมน ชีระกุล, นิวัต เชาวนัสศิลป์ และ จาตุรงค์ พวงมณี. 2542. พฤติกรรมการบริโภคผักปลอดสารพิษและความสนใจต่อการพัฒนาเกษตรแบบมีส่วนร่วมของผู้บริโภคในจังหวัดเชียงใหม่. เชียงใหม่: ศูนย์วิจัยเพื่อเพิ่มผลผลิตทางการเกษตร คณะเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- กุศล ทองงาม, ประทานทิพย์ กระมล, จตุรงค์ พวงมณี, สมเกียรติ สุวรรณศิริ, กุหลาบ อุดสุข และ ชาญกรณ์ วงศ์พรหมศิลป์. 2550. การพัฒนาระบบตลาดสินค้าอาหารปลอดภัย: กรณีเครือข่ายสินค้าเกษตรปลอดสารพิษ. รายงานการประชุมทางวิชาการศูนย์วิจัยเพื่อเพิ่มผลผลิตทางการเกษตร ปี 2550 ระหว่าง 7-8 กันยายน พ.ศ. 2550 ณ อิมพีเรียล เชียงใหม่รีสอร์ท.
- โกวิท พวงงาม. 2551. “การเมืองใหม่: ตัดวงจรอุปาทนทางการเมืองของกลุ่มทุน”. [ระบบออนไลน์]. แหล่งที่มา <http://www.bpat.pattanalocal.com/viewtopic.php?f=3&t=29> (16 เมษายน 2552).
- ขนิษฐา กาญจนรังสีนนท์. 2551. “การบริหารงานเครือข่าย”. [ระบบออนไลน์]. แหล่งที่มา <http://www.northphc.org/doc/mananet.doc> (12 ธันวาคม 2551).
- คณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์ วุฒิสภา. 2545. เอกสารประกอบการสัมมนานโยบายและแผนการเกษตรแห่งชาติ. กรุงเทพฯ: คณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์
- คณะทำงานยกร่างและจัดทำแผนยุทธศาสตร์แห่งชาติด้านความมั่นคงทางอาหาร. 2545. ข้อเสนอแผนยุทธศาสตร์แห่งชาติด้านความมั่นคงทางอาหาร โครงการขององค์การอนามัยโลก: Establishment of food safety master plan for domestic consumer in Thailand Under Public Health Act , 1992. กรุงเทพฯ: ม.ป.พ.

คณะบุคคลวิชัยการพัฒนานโยบายทางเลือก. 2548. การพัฒนานโยบายทางเลือก: กรณีการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทยโดยระบบมาตรฐานคุณภาพความปลอดภัยของสินค้าเกษตรและอาหารส่งออก. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ.

“ความมั่นคงของมนุษย์”. 2548. [ระบบออนไลน์]. แหล่งที่มา <http://www.chachoengsao.m-society.go.th/html/historysocial1.htm> (3 ธันวาคม 2551).

“เครือข่ายเกษตรกรรมยั่งยืน”. 2552. [ระบบออนไลน์]. แหล่งที่มา http://www.sathai.org/knowledge/11_develop/002-Case%20Maetar%20Community.htm (3 ธันวาคม 2551).

“เครือข่ายเกษตรอินทรีย์จังหวัดเชียงใหม่”. 2551. [ระบบออนไลน์]. แหล่งที่มา http://www.newspnn.com/V2008/detail.php?code=n5_27062008_01 (19 เมษายน 2552).

จารึก ปริมาณนท์. ประธานบริษัท รีเวอร์แควอินเตอร์เนชั่นแนลอุตสาหกรรมอาหาร จำกัด. 2551. สัมภาษณ์. 1 กันยายน.

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2549. เกษตรอินทรีย์กับเศรษฐกิจการค้าที่ยั่งยืน. กรุงเทพฯ: โครงการนโยบายสาธารณะเพื่อความปลอดภัยด้านอาหารและเศรษฐกิจการค้าที่ยั่งยืน. 2550. โครงการนโยบายสาธารณะเพื่อความปลอดภัยด้านอาหารและเศรษฐกิจการค้าที่ยั่งยืน. กรุงเทพฯ: คณะเศรษฐศาสตร์.

เจริญวิทย์ เสนหา. เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์. 2551. สัมภาษณ์. 5 สิงหาคม.

เจษฎา มิ่งฉาย และปรารณา ขศสุข. 2551. เกษตรอินทรีย์ไทย: การวิเคราะห์บริบทและสาระเชิงนโยบาย. (Thai Organic Farming: Policy Context and Content Analysis). รายงานการประชุมทางวิชาการ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ครั้งที่ 46, 29 มกราคม ถึง 1 กุมภาพันธ์ 2551.

ฉัตรทิพย์ นาถสุภา. 2547. “เศรษฐกิจชุมชนบนฐานเกษตรกรรมยั่งยืน”. น. 201-210. ใน อัจฉรา รักยุติธรรม (บรรณาธิการ). เกษตรกรรมยั่งยืน: หลากหลายมุมมองส่องทางเกษตรกรรมไทย. กรุงเทพฯ: พิมพ์ดี.

ชนวน รัตนวราหะ. 2544. เกษตรอินทรีย์. กรุงเทพฯ: สำนักวิจัยพัฒนาเทคโนโลยีชีวภาพกรมวิชาการเกษตร.

- _____. 2549. เกษตรอินทรีย์กับการเป็นครัวของโลก. เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการเรื่อง เกษตรอินทรีย์วาระแห่งชาติ: ไทยเป็นครัวของโลกจริงหรือ. เชียงใหม่: มหาวิทยาลัยแม่โจ้ จังหวัดเชียงใหม่.
- _____. คณะกรรมการพัฒนาเกษตรอินทรีย์แห่งชาติ. 2551. สัมภาษณ์. 14 กรกฎาคม. ชมชวน บุญระหงษ์. ผู้อำนวยการสถาบันชุมชนเกษตรกรรมยั่งยืน ภายใต้มูลนิธิพัฒนาศักยภาพชุมชน. 2551. สัมภาษณ์. 15 กรกฎาคม.
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช. 2546. การจัดการการพัฒนาระบบข้าราชการเพื่อพัฒนาความสามารถในการแข่งขันของประเทศอย่างเป็นองค์รวม. นนทบุรี: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (กพร.).
- ชาย โพธิ์ตา. 2549. ศาสตร์และศิลป์แห่งการวิจัยเชิงคุณภาพ. กรุงเทพฯ: อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง.
- เชาวนะ ไตรมาศ. 2549. การสร้างความเป็นสถาบันของพรรคการเมืองกับหลักธรรมาภิบาลแนวใหม่ในประชาสังคมยุคโลกาภิวัตน์. กรุงเทพฯ: เอกสารประกอบการประชุมวิชาการรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์แห่งชาติ ครั้งที่ 7 (พ.ศ. 2549) วันที่ 27-29 พฤศจิกายน พ.ศ. 2549, มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร. 2547. “เกษตรกรรมยั่งยืน: ว่าด้วยอัตลักษณ์และความรู้”. น. 67-84. ใน อัจฉรา รักยุติธรรม (บรรณาธิการ). เกษตรกรรมยั่งยืน: หลากหลายมุมมองส่องทางเกษตรกรรมไทย. กรุงเทพฯ: พิมพ์ดี.
- คนูวัติ เฟื่องอัน. ผู้อำนวยการศูนย์บริการตรวจสอบคุณภาพและมาตรฐานผลิตภัณฑ์ มหาวิทยาลัยแม่โจ้. 2551. สัมภาษณ์. 14 กรกฎาคม.
- ดำรง วัฒนา. 2545. คู่มือการจัดทำแผนยุทธศาสตร์สำหรับหน่วยงานภาครัฐ. กรุงเทพฯ: องค์การส่งเสริมการค้าผ่านศึก.
- คำริ ถาวรมาศ. 2548. “เกษตรอินทรีย์คืออะไร”. [ระบบออนไลน์]. แหล่งที่มา <http://www.doa.go.th/th/ShowArticles.aspx?id=654> (4 เมษายน 2550).
- เตือนใจ ดีเทศน์. 2547. “ถ้าสัมมาทิฐิหายไป...สังคมเกษตรที่อยู่กับธรรมชาติก็จะหายไป”. น. 57-61. ใน อัจฉรา รักยุติธรรม (บรรณาธิการ). เกษตรกรรมยั่งยืน: หลากหลายมุมมองส่องทางเกษตรกรรมไทย. กรุงเทพฯ: พิมพ์ดี.
- ถวัลย์รัฐ วรเทพพิพัฒน์. 2541. การกำหนดและวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ: ทฤษฎีและการประยุกต์ใช้. กรุงเทพฯ: เสมาธรรม.

ทรงศักดิ์ วงศ์ภูมิวัฒน์. อธิปไตยกรมส่งเสริมการเกษตร. 2551. สัมภาษณ์. 22 สิงหาคม.

ทรงศักดิ์ ศรีอนุชาต, เทพณรงค์ นพกรวิเศษ, เสาวภา ขววุฒโฒ และ พัชยา มาสมบุญ. 2548.

**การศึกษาศาณการณและระบบการจัดการความปลอดภัยด้านอาหารของประเทศไทย
ระยะที่ 1. กรุงเทพฯ: มาดลองคุณ-ซีเอสบี จำกัด.**

ทวีศักดิ์ นพเกษร. 2545. **วิกฤติเกษตรกร: วิกฤตสังคมไทย.** กรุงเทพฯ: แผนกผลิตสื่อการเรียนรู
ฝ่ายพัฒนานุเคราะห์ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร.

ทวีศักดิ์ สุททวาทิน. 2544. **การปฏิรูประบบการจัดการเพื่อรองรับการประกันสุขภาพในประเทศไทย.** กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข.

ทศพร ศิริสัมพันธ์. 2544. **เทคนิควิธีการวิเคราะห์นโยบาย.** กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย.

ธันวา จิตต์สงวน. 2543. **การพัฒนาการเกษตรยั่งยืนในประเทศไทย.** กรุงเทพฯ: รายงานการวิจัย
เสนอต่อกระทรวงเกษตรและสหกรณ์.

ธันวา จิตต์สงวน และบัณฑิต สุตรสุนทร. 2546. **การเชื่อมโยงความหลากหลายในภาค
เกษตรกรรมต่อการพัฒนาเกษตรแบบยั่งยืนในประเทศไทย.** กรุงเทพฯ: รายงานการ
วิจัยเสนอต่อกระทรวงเกษตรและสหกรณ์.

นคร พันธุ์สวัสดิ์. 2544. **การวิเคราะห์ผลการนำนโยบายการปรับโครงสร้างองค์กรปกครอง
ท้องถิ่นไปปฏิบัติ: กรณีการเปลี่ยนแปลงเป็นเทศบาลของสภาภิบาลในจังหวัด
ศรีสะเกษ.** เชียงใหม่: วิทยานิพนธ์ปริญญาโท, มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. 2548. “สหการ”. มติชน 2 กันยายน.

นันทิยา หุตานุวัตร และณรงค์ หุตานุวัตร. 2547. **เกษตรกรรมยั่งยืน: กระบวนทัศน์กระบวนการ
และตัวชี้วัด.** นนทบุรี: หลักไท ช่างพิมพ์.

นิคม ไชยวรรณ. 2545. “การวิจัยเพื่อหาปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการขยายเกษตรกรรมยั่งยืนของ แม่ทา”
ใน โครงการสังเคราะห์งานวิจัยเกษตรกรรมยั่งยืนภาคเหนือตอนบน. เชียงใหม่:
สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย สำนักงานภาค.

นิธิ เอียวศรีวงศ์. 2543. “บทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนในอนาคต”. [ระบบออนไลน์].
แหล่งที่มา http://www.thaingo.org/story/info_007.htm (4 กุมภาพันธ์ 2552).

นิพัทธ์ สระฉันทพงษ์. 2549. **เปรียบเทียบนโยบาย 6 รัฐบาล.** กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภา
ผู้แทนราษฎร.

นุศรา ลิ้มนิรันดร์กุล, พฤกษ์ ยิบมันตะศิริ และช่อผกา ม่วงสุข. 2550. แนวทางการมีส่วนร่วมและการขยายผลเกษตรยั่งยืน. รายงานการสัมมนาระบบเกษตรแห่งชาติ ครั้งที่ 3 ระหว่างวันที่ 9-11 พฤศจิกายน 2547 ณ โรงแรมปางสวนแก้ว จ. เชียงใหม่.

นุศรา ลิ้มนิรันดร์กุล, พฤกษ์ ยิบมันตะศิริ, ช่อผกา ม่วงสุข และประทานทิพย์ กระมล. 2549. เกษตรพันธะสัญญากับโอกาสการพัฒนาของเกษตรกรรายย่อย. รายงานการประชุมวิชาการ ศวพท. ปี 2549, 22-23 กันยายน 2549 ณ โรงแรมกรีน เลค รีสอร์ท จังหวัด เชียงใหม่.

เบญจรัตน์ อนันต์พงษ์สุข. ผู้อำนวยการสำนักเทคโนโลยีชีวภาพทางดิน กรมพัฒนาที่ดิน. 2550. สัมภาษณ์. 24 สิงหาคม.

ประทานทิพย์ กระมล, กุศล ทองงาม, จตุรงค์ พวงมณี และ กุหลาบ อุดสุข. 2546. การพัฒนาตลาดสินค้าเกษตรปลอดสารพิษ. รายงานการประชุมวิชาการภายในศูนย์วิจัยเพื่อเพิ่มผลผลิตทางการเกษตร ประจำปี 2546 คณะเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

ประพัฒน์ ปัญญาชาติรักษ์. อธิบดีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. 2550. สัมภาษณ์. 27 สิงหาคม.

ประเวศ วะสี. 2547. กระบวนการนโยบายสาธารณะ (Public Policy Process). นนทบุรี: มูลนิธิ สาธารณสุขแห่งชาติ.

ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์. 2538. เศรษฐศาสตร์การเมือง โลกทัศน์กับการวิเคราะห์ระบบและการเปลี่ยนแปลง. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ปารณัฐ สุขสิทธิ์และวรรณ จารุสมบุญ. 2547. อัตลักษณ์เกษตรกรรมยั่งยืน: กรณีศึกษาชนชั้นกลาง. เอกสารประกอบงานสมัชชาเกษตรกรทางเลือก ครั้งที่ 3, 18-21 พฤศจิกายน 2547 ณ พิพิธภัณฑ์วัฒนธรรมการเกษตร มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

ประชัย เปี่ยมสมบุญ. 2527. การวิเคราะห์เส้นทางสังคมและพฤติกรรมศาสตร์. กรุงเทพฯ: โอเคียนสโตร์.

พัน บารมี. ประธานกลุ่มเกษตรกรผู้ผลิตผักปลอดสารพิษบึงพระ อำเภอเมือง จังหวัดพิษณุโลก. 2551. สัมภาษณ์. 28 กรกฎาคม.

“แผนปฏิบัติการพัฒนาเกษตรอินทรีย์”. 2552. [ระบบออนไลน์]. แหล่งที่มา

http://greennet.or.th/2008_news/080523_OA_ActionPlan.htm (21 มีนาคม 2552).

พงษ์ศิริ สวนแก้ว. 2546. การวิเคราะห์นโยบายการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด: การศึกษา

การนำแนวทางการใช้พลังแผ่นดินเพื่อเอาชนะยาเสพติดไปปฏิบัติ. กรุงเทพฯ:

วิทยานิพนธ์ปริญญาเอก, มหาวิทยาลัยขอนแก่น.

พฤกษ์ ยิบมันตะศิริ. 2548. ความมั่นคง ความปลอดภัย และอธิปไตยของระบบอาหารกับ

การเกษตรไทย. บทความวิจัยในการสัมมนากระบวนเกษตรแห่งชาติ ครั้งที่ 3.

เชียงใหม่: ศูนย์วิจัยเพื่อเพิ่มผลผลิตทางการเกษตร คณะเกษตรศาสตร์

มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

_____. 2549. มิติใหม่ที่ทำนายการพัฒนาความยั่งยืนของระบบเกษตรและวิถีชีวิตชุมชน

ชนบท. รายงานการประชุมวิชาการ ศวพท. ปี 2549, 22-23 กันยายน 2549 ณ โรงแรม

กรีน เลค รีสอร์ท จังหวัดเชียงใหม่. เชียงใหม่: ศูนย์วิจัยเพื่อเพิ่มผลผลิตทางการเกษตร

คณะเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

_____. ศูนย์วิจัยเพื่อเพิ่มผลผลิตทางการเกษตร มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่.

2551. สัมภาษณ์. 11 สิงหาคม.

พวงรัตน์ ทวีรัตน์. 2535. วิธีการวิจัยทางพฤติกรรมศาสตร์และสังคมศาสตร์. กรุงเทพฯ: ฟิงเกอร์

ปริน แอนด์ มีเดีย จำกัด.

พัฒน์ อภัยมูล. ผู้ประสานงานสหกรณ์การเกษตรยั่งยืนแม่ทา อำเภอแม่ฮ่อน จังหวัดเชียงใหม่.

2551. สัมภาษณ์. 10 สิงหาคม.

พิมลจรรย์ นามวัฒน์. 2532. การกำหนดนโยบายสาธารณะ. เอกสารการสอนชุดวิชา นโยบาย

สาธารณะและการวางแผน. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

เพ็ญแข แสงแก้ว. 2544. สถิติเพื่อการวิจัยโดยใช้คอมพิวเตอร์ (SPSS Version 10.0). กรุงเทพฯ:

เท็กซ์ แอนด์ เจอร์นัลพับลิเคชั่น.

ไพโรจน์ ภูมิประดิษฐ์. 2545. เศรษฐกิจอาหารท้องถิ่น ทางเลือกและทางรอดของเศรษฐกิจ สังคม

นิเวศ. กรุงเทพฯ: เฟื่องฟ้า พรินติ้ง.

ภคพร โสภณนคร. 2546. ประสิทธิภาพของการนำนโยบายหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า

(30 บาทฯ) ไปปฏิบัติ: กรณีศึกษาโรงพยาบาลในอำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่.

วิทยานิพนธ์ปริญญาโท, มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

ภูวดล ชันแจ้ง. 2551. “นโยบายสาธารณะท้องถิ่น”. [ระบบออนไลน์]. แหล่งที่มา

<http://learners.in.th/blog/ubulaw1/145463?class=yuimenuitemlabel> (8 ตุลาคม 2551).

- มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์. 2547. นโยบายและมาตรการในการพัฒนาคุณภาพสินค้าและระดับราคา: แนวทางการพัฒนานวัตกรรมเกษตรเพื่อสนับสนุนการพัฒนาอย่างยั่งยืน. กรุงเทพฯ: ภาควิชาเศรษฐศาสตร์เกษตรและทรัพยากร คณะเศรษฐศาสตร์.
- มัชฌิมาพร ฉันทวุฒิ. 2544. หลักเกณฑ์สุขอนามัยอาหารตามแนวทางของสมุดปกขาวความปลอดภัยอาหารสหภาพยุโรป. กรุงเทพฯ: กรมการค้าต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์.
- มูลนิธิเกษตรกรรมยั่งยืน. 2547. บทเรียนและประสบการณ์การพัฒนาเกษตรกรรมยั่งยืนโดยเกษตรกรและองค์กรชุมชน กรณีโครงการนำร่องเพื่อพัฒนาเกษตรกรรมยั่งยืนของเกษตรกรรายย่อย. นนทบุรี: โครงการนำร่องเพื่อพัฒนาเกษตรกรรมยั่งยืนของเกษตรกรรายย่อย.
- มูลนิธิพัฒนาไทย. 2546. โครงการสร้างสรรค์พลังแผ่นดิน: กรณีศึกษาเกษตรกรรมยั่งยืน. กรุงเทพฯ: ศูนย์บริการวิชาการ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- โยธิน แสงวงศ์. 2541. “การสนทนากลุ่ม”. น. 139-141. ใน รวมบทความทางวิธีวิทยาการวิจัย. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- วิภา หอมเศรษฐี. 2541. ประสิทธิผลของการนำนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวไปปฏิบัติ: กรณีศึกษาจังหวัดเชียงราย. เชียงใหม่: วิทยานิพนธ์ปริญญาโท, มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- รุ่งเรือง สุขาภิรมย์. 2543. การวิเคราะห์ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับการนำนโยบายการขยายการศึกษาขั้นพื้นฐานถึงระดับมัธยมศึกษาตอนต้นไปปฏิบัติ. กรุงเทพฯ: วิทยานิพนธ์ปริญญาเอก, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- วรเดช จันทรศร. 2546. การพัฒนาทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติ. กรุงเทพฯ: วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร.
- _____. 2548. ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ (An Integrated Theory of Public Policy Implementation). กรุงเทพฯ: สหยาบไล้และการพิมพ์.
- วรรณดี สุทธิณารกร. 2548. เส้นทางการขับเคลื่อนเกษตรยั่งยืน: ความหมายและมิติทางปรัชญา. เอกสารประกอบการประชุมวิชาการประเพณี เกษตรศาสตร์-ธรรมศาสตร์-มหิดล-กองทัพเรือ เรื่องการพัฒนาที่ยั่งยืนในระดับชุมชน วันที่ 6-8 มกราคม 2548.

วัลลภ พิษฐ์พงศ์ศา. 2549. **ภาครัฐควรทำและไม่ควรทำอะไรในด้านนโยบายและแนวทางปฏิบัติของการส่งเสริมเกษตรอินทรีย์**. เอกสารประกอบการประชุมเรื่องวาระแห่งชาติเกษตรอินทรีย์กับบทบาทการขับเคลื่อนของภาคประชาชน วันที่ 16 สิงหาคม 2549. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

_____. **นายกสมาคมการค้าเกษตรอินทรีย์ไทย**. 2551. สัมภาษณ์. 16 กรกฎาคม

วิฑูรย์ ปัญญากุล และเจษฎี สุขจิตต์กิตกาล. 2546 ก. **การตลาดเกษตรอินทรีย์**. กรุงเทพฯ: ที ซี จี พรินติ้ง จำกัด.

_____. 2546 ข. **สถานการณ์เกษตรอินทรีย์ไทย เกษตรอินทรีย์โลก**. กรุงเทพฯ: ที ซี จี พรินติ้ง จำกัด.

วิฑูรย์ ปัญญากุล และ Wyn Ellis. 2548. **สรุปสถานการณ์เกษตรอินทรีย์ไทย**. เอกสารประกอบการสัมมนา การเพิ่มขีดความสามารถด้านเกษตรอินทรีย์ของประเทศไทย เพื่อการส่งออก ระหว่างวันที่ 17-18 พฤศจิกายน 2548. กรุงเทพฯ: สำนักงานนวัตกรรมแห่งชาติ.

วิฑูรย์ เลี่ยนจำรูญ. 2551. **การเมือง และนโยบายสาธารณะว่าด้วยสิ่งแวดล้อมกับการพัฒนา**. เอกสารประกอบการประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ 10, วันที่ 5-7 พฤศจิกายน 2551 ณ ศูนย์ประชุมแห่งสหประชาชาติ กรุงเทพฯ. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.

วิริยะ คล้ายแดง. 2549. **เกษตรอินทรีย์: นโยบายรัฐ**. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

ศรีศักดิ์ วัลลิโภดม. 2547. “เกษตรยั่งยืนจะอยู่ไม่ได้ในลักษณะปัจเจก”. น. 93-96. ใน **อังตราภิรักษ์ธรรม (บรรณาธิการ). เกษตรกรรมยั่งยืน: หลากหลายมุมมองต่อทางเกษตรกรรมไทย**. กรุงเทพฯ: พิมพ์ดี.

ศิระเวช ธารเพชรวัฒนา. 2549. **เศรษฐศาสตร์การเมืองของเกษตรอินทรีย์: กรณีศึกษากลุ่มโรงสีข้าวขวัญ ตำบลหัวเขา อำเภอเดิมบางนางบวช จังหวัดสุพรรณบุรี**. ชลบุรี: งานนิพนธ์, มหาวิทยาลัยบูรพา.

ศิริชัย กาญจนวาสี. 2550. **การวิเคราะห์พระดั่ง**. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ศูนย์วิจัยกสิกรไทย. 2543. “มาตรการที่ไม่ใช่ภาษี: การกีดกันทางการค้า อาวุธยุคการค้าเสรี”. **เกษตรกรรม 4 (กรกฎาคม-กันยายน): 25**.

สถาบันพระปกเกล้า. 2551. การเมืองและวิกฤตสิ่งแวดล้อม. เอกสารประกอบการประชุมวิชาการ สถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ 10, วันที่ 5-7 พฤศจิกายน 2551 ณ ศูนย์ประชุมแห่งชาติ สหประชาชาติ กรุงเทพฯ. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.

สมนึก ขอดคำเนิน. 2551. ตลาดเกษตรอินทรีย์ในอนาคตของไทยและการสร้างกลุ่มที่เข้มแข็งเพื่อการตลาดที่ยั่งยืน. เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการเรื่อง เกษตรอินทรีย์วาระแห่งชาติ: ไทยเป็นครัวของโลกจริงหรือ ณ มหาวิทยาลัยแม่โจ้. เชียงใหม่: มหาวิทยาลัยแม่โจ้.

สมบูรณ์ เจริญจิระตระกูล, สุจินต์ สิมารักษ์ และพฤกษ์ ยิบมันตะศิริ. 2548. การศึกษาพัฒนาการเงื่อนไข และแนวโน้มของกระบวนการนโยบายสาธารณะด้านการเกษตร. นนทบุรี: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ.

สัมปอ ยันตร์แสง. 2550. “ระบบการค้าที่เป็นธรรม: การพึ่งตนเองของเกษตรกรรายย่อย”.

[ระบบออนไลน์]. แหล่งที่มา http://www.sathai.org/article/0040%20Fair_Trade_Saminar.html (18 มกราคม 2552).

สรรเสริญ วงศ์ชะอุ่ม. 2549. แนวคิดการพัฒนาประเทศ. นนทบุรี: เพชรรุ่งการพิมพ์.

“สรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรี วันที่ 31 พฤษภาคม 2548”. 2548. [ระบบออนไลน์].

แหล่งที่มา <http://www.thaigov.go.th/news/cab/48/cab31may48.htm> (2 สิงหาคม 2549).

สหกรณ์กรีนเนท. 2551. “การค้าที่เป็นธรรมคืออะไร”. [ระบบออนไลน์]. แหล่งที่มา

<http://www.greennet.or.th/consumers/t2400.htm> (20 ธันวาคม 2551).

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย สำนักงานภาค. 2546. ชุมชนท้องถิ่นกับการจัดการความรู้โดยอิสระ. เชียงใหม่: วนิดา เพรส.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2549. แนวคิดและยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550-2554). เอกสารประกอบการสัมมนา สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.

_____. 2550. โครงการศึกษาเพื่อติดตามและผลักดันยุทธศาสตร์การพัฒนาสินค้าเกษตรอินทรีย์. กรุงเทพฯ: บริษัทอินโฟไมนิ่ง จำกัด.

สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา กองควบคุมอาหาร. 2545. เอกสารประกอบการประชุมเชิงปฏิบัติการแผนแม่บทความปลอดภัยด้านอาหารแห่งชาติ (ครั้งที่ 1). นนทบุรี: กองควบคุมอาหาร.

สำนักงานนวัตกรรมแห่งชาติ. 2550. **ธุรกิจเกษตรอินทรีย์ (Organic Farming Business).**

กรุงเทพฯ: โครงการนวัตกรรม ธุรกิจเกษตรอินทรีย์.

สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. 2547. คำกล่าว พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร อดีตนายกรัฐมนตรี

วันที่ 24 ธันวาคม พ.ศ. 2547. กรุงเทพฯ: สำนักโฆษก (เอกสารอัดสำเนา).

_____. 2551. มติ ครม. วันที่ 7 สิงหาคม พ.ศ. 2550. กรุงเทพฯ: สำนักโฆษก (เอกสารอัดสำเนา).

สำนักงานมาตรฐานเกษตรอินทรีย์. 2552. “จำนวนเกษตรกรและพื้นที่ที่ได้รับการรับรองมาตรฐานเกษตรอินทรีย์”. [ระบบออนไลน์]. แหล่งที่มา http://www.actorganic-cert.or.th/download_list/08FEB_ACTlist_th.pdf (20 เมษายน 2552).

สำนักงานสนับสนุนการพัฒนาศาสตร์แห่งชาติด้านอาหาร. 2546 ก. **นโยบายระบบอาหารไทยได้เวลาช่วยรัฐสร้างยุทธศาสตร์ชาติ.** กรุงเทพฯ: ชีทรี มีเดีย.

_____. 2546 ข. **เสียงจากสมาชิกสภาแห่งชาติเพื่ออาหารปลอดภัยอย่างยั่งยืน.** กรุงเทพฯ: ชีทรี มีเดีย.

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2548. **สารสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2 (กันยายน): 43.**

สำนักเจรจาสินค้าเกษตร กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ. 2551. “กลุ่ม G-20”. [ระบบออนไลน์]. แหล่งที่มา http://www.dtn.moc.go.th/dtn/tradeinfo/file/files_1/G-20.pdf (14 สิงหาคม 2551).

สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร. 2548. **ความคืบหน้าในการดำเนินงานตามแผน Road Map การพัฒนาเกษตรอินทรีย์ ปีงบประมาณ 2548-2552.** เอกสารประกอบการประชุมเรื่องวาระแห่งชาติเกษตรอินทรีย์กับบทบาทการขับเคลื่อนของภาคประชาชน, วันที่ 16 สิงหาคม 2549 มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์. กรุงเทพฯ: สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร.

สุชาติ ประสิทธิ์รัฐสินธุ์. 2540. **เทคนิคการวิเคราะห์ตัวแปรหลายตัวสำหรับการวิจัยทางสังคมศาสตร์.** พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพฯ: เลียงเชียง.

_____. 2545. **การใช้สถิติในงานวิจัยอย่างถูกต้องและได้มาตรฐานสากล.** กรุงเทพฯ: เฟื่องฟ้า พรินต์.

_____. 2546. **ระเบียบวิธีการวิจัยทางสังคมศาสตร์**. พิมพ์ครั้งที่ 12. กรุงเทพฯ: เพ็ญฟ้าพรินต์.

สุนันท์ธนา แสนประเสริฐ. 2545. **ความมั่นคงทางอาหารกับการเกษตรกรรมในสังคมไทย**.
นนทบุรี: ม.ป.พ.

สุนัย เศรษฐบุญสร้าง. 2549 ก. **ความคืบหน้าในการดำเนินงานตามแผน Road Map การพัฒนาเกษตรอินทรีย์ ปีงบประมาณ 2548-2552**. เอกสารประกอบการประชุมเรื่องวาระแห่งชาติเกษตรอินทรีย์กับบทบาทการขับเคลื่อนของภาคประชาชน วันที่ 16 สิงหาคม 2549 มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

_____. 2549 ข. **แนวทางปฏิบัติ 7 ขั้นสู่วิเศษธุรกิจพอเพียง**. กรุงเทพฯ: ซีเอ็ดดูเกชั่น.

_____. **อดีตกรรมการผู้ช่วยรัฐมนตรีกระทรวงเกษตรและสหกรณ์**. 2550. สัมภาษณ์. 29 สิงหาคม 2550.

สุพจน์ ชัยวิมล. **ผู้อำนวยการกลุ่มงานส่งเสริมเกษตรอินทรีย์ กรมส่งเสริมการเกษตร**. 2551. สัมภาษณ์. 4 สิงหาคม.

สุภา ไชเมือง. 2549. **ข้อเสนอเชิงนโยบายในการส่งเสริมเกษตรอินทรีย์และอาหารปลอดภัย**. เอกสารประกอบการประชุมเชิงปฏิบัติการ เรื่อง วาระแห่งชาติเกษตรอินทรีย์ กับบทบาทการขับเคลื่อนภาคประชาชน, วันที่ 16 สิงหาคม 2549 ณ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

สุวิมล ติรภานันท์. 2545. **การประเมินโครงการ: แนวทางสู่การปฏิบัติ**. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สุริยา วิจิตรโชติ. **บริษัทไทยออร์แกนิกโปรดักส์ จำกัด จังหวัดเชียงใหม่**. 2551. สัมภาษณ์. 13 กรกฎาคม.

สุวินัย รันดาเว. 2544. **การพัฒนาเกษตรยั่งยืน: มิติใหม่และการพัฒนาเทคโนโลยีเกษตรแบบมีส่วนร่วม**. รายงานการสัมมนากระบวนเกษตรแห่งชาติ ครั้งที่ 1 ระหว่างวันที่ 15-17 พฤศจิกายน 2543 ณ โรงแรมหลุยส์ เทเวร์น กรุงเทพฯ. กรุงเทพฯ: ม.ป.พ.

“องค์ประกอบของเครือข่าย”. 2552. [ระบบออนไลน์]. แหล่งที่มา

<http://dcmbusiness.com/page01.html> (20 ธันวาคม 2551).

อดิศักดิ์ ศรีสรรพกิจ. **อธิบดีกรมวิชาการเกษตร**. 2550. สัมภาษณ์. 23 สิงหาคม.

อนันต์ ภูลีทธิกุล. 2549. **กลยุทธ์การส่งเสริมภาคเกษตรตามนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ**. กรุงเทพฯ: เอกสารวิจัยส่วนบุคคล หลักสูตร ปรัชญา. วันที่ 15 วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร.

- อนันต์ ภู่วัฒนกุล. เลขานุการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. 2550. สัมภาษณ์. 23 สิงหาคม.
- อนุช อาภาภิรม. 2546. **สถานการณ์และแนวโน้มอาหาร: ถึงเวลาสร้างนโยบายอาหารแห่งชาติ.** กรุงเทพฯ: ซีทรี มีเดีย.
- อนุสรณ์ อุณโณ. 2546. **ขบวนการเกษตรกรรมยั่งยืนในสังคมไทยและการเมืองของงานเขียนเกษตรกรรมยั่งยืน.** กรุงเทพฯ: ศรีเมืองการพิมพ์.
- _____. (บรรณาธิการ). 2547. **เกษตรกรรมยั่งยืน: อัตลักษณ์ทางวัฒนธรรมกับปัญหาการเกษตรและอัตลักษณ์ชาวนาไทย.** เอกสารประกอบงานสมัชชาเกษตรกรรมทางเลือก ครั้งที่ 3, 18-21 พฤศจิกายน 2547 ณ พิพิธภัณฑ์วัฒนธรรมการเกษตรมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์. นนทบุรี: ม.ป.พ.
- อังศรา รักยุติธรรม (บรรณาธิการ). 2548. **เกษตรกรรมยั่งยืน: หลากหลายมุมมองส่องทางเกษตรกรรมไทย.** กรุงเทพฯ: พิมพ์ดี.
- อัยยงค์ สитарาช. ผู้ประสานงานศูนย์ปราชญ์ชาวบ้านคอรัม อำเภอพิชัย จังหวัดอุตรดิตถ์. 2551. สัมภาษณ์. 11 สิงหาคม.
- Alexander, E. R. 1985. "From idea to action: note for a contingency theory of policy implementation process." **Administration & Society** 16, 4 (February): 403-426.
- Anderson, J. E. 1975. **Public Policy Making.** New York: Praeger Publishers, Inc.
- Bardach, E. 1977. **The Implementation Game: What Happens after a Bill Becomes a Law.** Cambridge: MIT Press.
- Benjasiri, R. 2002. **The Implementation of Thailand International Public Sectors Standard Management System and Outcomes: Case Study on the Community Development Department.** Bangkok: Ph.D. Dissertation, National Institute of Development Administration.
- Berman, P. 1978. "The Study of Macro and Micro Implementation". **Public Policy** 26(2): 21-22.
- Berman, P. and M. W. McLuaghlin. 1977. **Federal Programs Supporting Educational Change, Vol. VII: Factors Affecting Implementation and Continuation.** Santa Monica: Calif.

- Bhowbhandee, C. 2002. **Factors Affecting Chance of Successful Privatization of Public Telecommunication Organizations in Thailand.** Bangkok: Ph.D. Dissertation, National Institute of Development Administration.
- Cheema, G.S. and D. A. Rondinelli. 1983. **Implementing Decentralization Programmes in Asia: Local Capacity for Rural Development.** Nagoya: United Nations Centre for Regional Development.
- Chuayruk, L. 2006. **Electronic Government Procurement: Effectiveness of Policy Implementation.** Bangkok: Ph.D. Dissertation, National Institute of Development Administration.
- Dabbert, S, A. M. Haring and R. Zanoli. 2004. **Organic Farming: Policies and Prospects.** London: Zed Books.
- Dewey, J. 1959. "Philosophy". **Encyclopedia of the Social Science.** Vol.11. 13th ed. New York: The MacMillan. pp. 118-128.
- Dye, T. R. 1984. **Understand Public Policy.** 5th ed. New Jersey: Prentice-Hall.
- Edwards, G. C. 1980. **Implementing Public Policy.** Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press.
- Eyestone, R. 1971. **The Threads of Public Policy: A Study of Policy Readers.** Indianapolis: Bobbs-Maxwill.
- _____. 1980. **The Implementation Game: What happens After a Bill Becomes a law.** 3rd ed. Cambridge: MIT Press.
- FAO. "From Farm to Table: A Global Approach to Food Safety". 2003. [Online]. Available <http://www.fao.org/English/newroom/news/2003/15903-en.html>.
- FiBL. "The World of Organic Agriculture: Statistics and Emerging Trends 2008". 2008. [Online]. Available <http://www.ifoam.org>.
- Fleisher, C. S. and B. E. Bensoussan. 2003. **Strategic and Competitive Analysis.** New Jersey: Upper Saddle River.
- Greenwood P. W. 1975. **Federal Programs Supporting Educational Change.** Vol. III: The Process of Change. Santa Monica: Rand Corporation.

- Hambleton, R. 1983. Planning Systems and Policy Implementation. **Journal of Public Policy** 3,4 (October): 397-418.
- Hill, M. and P. Hupe. 2002. **Implementing Public Policy: Governance in Theory and in Practice**. SAGE Publications Ltd.
- Hill, M. J. 2005. **The Public Policy Process**. 4th ed. Harlow: Pearson Education.
- Klijin, E.H. and G. R. Teisman. 1991. "Effective policy making in a multi-actor setting: networks and steering". p.101. In R.J. in't Veld, L. Schaap, C.J.A.M. Termeer and M.J.W. Van Twist (eds). **Auto policies and Configuration Theory: New Approaches to Societal Steering**. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- Lindblom, C. E. 1980. **The Policy-making Process**. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Lipsky, M. 1980. **Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services**. New York: Russell Sage Foundation.
- Ministry of Agriculture and Fisheries. 1991. **A Proposed Policy on Organic Agriculture**. Wellington: Ministry of Agriculture and Fisheries.
- Mintzberg, H. 1993. **Structure in Fives: Designing Effective Organizations**. New Jersey: Prentice Hall.
- Nagel, S. S. 1984. **Contemporary Public Policy Analysis**. New York: The University of Alabama Press.
- Nakamura, R. T. and F. Smallwood. 1980. **The Politics of Policy Implementation**. New York: St.Martin's Press.
- Pressman, J. L., and A. Wildavsky. 1973. **Implementation**. 2nd ed. Berkeley: University of California Press.
- _____. 1984. **Implementation (The Oakland Project Series)**. 3rd ed. Berkeley: University of California Press.
- Ruangcherachuporn, C. 2001. **Implementation of Essential Drug Policy in Public Hospitals**. Bangkok: Ph.D. Dissertation, National Institute of Development Administration.
- Sabatier, P.A. 1999. "Two decades of implementation research: from control to guideline and learning". pp.34-36. In Frederick. S. Lane. **Current Issues in Public Administration**. 6th ed. Boston: Bedford/St. Martin's.

- Smith, M. J. 1993. **Policy Network: Pressure, Power and Policy**. Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf.
- Subsandee, C. 2004. **Factors Influencing Public Service Accountability: The Study of Implementation on the Official Information Act B.E. 2540 in Thailand**. Bangkok: Ph.D. Dissertation, National Institute of Development Administration.
- Sumipan, K. 2004. **Major Factors Affecting the Implementation of the 1984 Thai Sugar Policy**. Bangkok: Ph.D. Dissertation, National Institute of Development Administration.
- Van Meter, D. S. and C. E. Van Horn. 1975. "The policy implementation process: a conceptual framework." **Administration and Society** 6(4): 18-33.
- Williams, W. 1971. **Social Policy Research and Analysis: The Experience in the Federal Social Agencies**. New York: American Elsevier.
- _____. 1975. Implementation Analysis and Assessment. **Policy Analysis** I, 3 (Summer): 535.
- Yin, R. K., K. A. Heald and M. E. Vogel. 1977. **Tinkering with the system**. Massachusetts: The Rand Corporation.





ภาคผนวก ก
เครื่องมือในการวิจัย

แบบสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้าง (Semi-structured Interview) ชุดที่ 1

วัตถุประสงค์

เพื่อศึกษากระบวนการวิเคราะห์นโยบายเกษตรอินทรีย์ ในประเด็นของเนื้อหาและพฤติกรรมนโยบายที่เกิดจากการดำเนินงานของหน่วยงานและองค์กร

เป้าหมาย

1. ผู้กำหนดนโยบาย
2. ผู้บริหารระดับสูง
3. ผู้เชี่ยวชาญด้านการพัฒนาเกษตรอินทรีย์
4. ผู้สนับสนุนวิชาการ

ประเด็นคำถาม

1. การก่อเกิดการผลิตทางการเกษตรที่เรียกว่า เกษตรอินทรีย์ ในประเทศไทยมีความเป็นมาเช่นไร และอะไรคือสาเหตุหลักของเรื่องนี้
2. แนวคิดภายใต้กระบวนการกำหนดนโยบายด้านเกษตรอินทรีย์ของประเทศไทย ในช่วงเวลา ปี พ.ศ. 2535-2549 คืออะไร และเพราะอะไรถึงมีแนวคิดเช่นนั้น
3. กระบวนการนำนโยบายด้านเกษตรอินทรีย์ไปปฏิบัติ ขององค์กร หรือ หน่วยงานที่ท่านรับผิดชอบ เป็นเช่นไร
4. อะไรคือจุดเน้นที่สำคัญของนโยบายเกษตรอินทรีย์ที่สะท้อนนโยบายที่เกี่ยวข้องกับเกษตรอินทรีย์ขององค์กร / ประเทศไทย ควรจะดำเนินไปเช่นไร ในช่วง 5 ปีข้างหน้า และเพราะสาเหตุอะไร
5. รูปแบบการบริหารจัดการเกษตรอินทรีย์ที่ผ่านมาเป็นเช่นไร และรูปแบบที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทยคืออะไร
6. บทเรียนที่ได้รับจากผลของการพัฒนาเกษตรอินทรีย์ ในช่วงปี พ.ศ. 2535-2549 คืออะไร และมีแนวทางการพัฒนาให้ดีขึ้นได้อย่างไร

แบบสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้าง (Semi-structured Interview) ชุดที่ 2

วัตถุประสงค์

เพื่อศึกษาทิศทางการพัฒนาเชิงนโยบาย และรูปแบบของการจัดการระบบเกษตรอินทรีย์ที่เหมาะสมของภาคเหนือ ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10

เป้าหมาย

1. ผู้เชี่ยวชาญด้านการพัฒนาเกษตรอินทรีย์
2. แกนนำของสถาบันเกษตรกร เครือข่ายเกษตรกร และเกษตรกร
3. ผู้สนับสนุนวิชาการ

ประเด็นคำถาม

1. ทิศทางการพัฒนานโยบายที่เกี่ยวข้องกับเกษตรอินทรีย์ของประเทศไทย ในช่วง 5 ปี ข้างหน้า ควรมีลักษณะเช่นไร ใครควรเป็นผู้มีบทบาทหลัก หรือเป็นกลไกที่สำคัญในการขับเคลื่อนนโยบายเกษตรอินทรีย์ไปสู่ความสำเร็จ
2. รูปแบบของการผลิตเกษตรอินทรีย์ของประเทศไทยที่เหมาะสมในช่วง 5 ปี ข้างหน้า ควรมีลักษณะเช่นไร (จากเดิมที่มี 2 รูปแบบ คือ ระบบการผลิตเกษตรอินทรีย์ของเกษตรกรรายย่อย ที่เป็นมาตรฐานระดับท้องถิ่น กับ ระบบการผลิตเกษตรอินทรีย์ตามมาตรฐานระดับสากล)
3. ในฐานะที่ท่านผู้ทรงคุณวุฒิเป็นนักวิชาการที่มีความรู้และมีประสบการณ์ตรงกับงานด้านเกษตรกรรมยั่งยืนและเครือข่ายในระดับประเทศ ท่านคิดว่าจะมีปัจจัยใดที่จะนำไปสู่ความสำเร็จของนโยบายที่เกี่ยวข้องกับเกษตรอินทรีย์ในประเทศไทย
4. ความสำเร็จของการดำเนินงานด้านการพัฒนาเกษตรอินทรีย์ของประเทศไทย สามารถชี้วัดได้จากสิ่งใด และอย่างไร

แบบสอบถาม (Questionnaire)

วัตถุประสงค์

เพื่อศึกษาปัจจัยทางการบริหารจัดการที่ส่งผลต่อประสิทธิผลของการนำนโยบาย
เกษตรอินทรีย์ไปปฏิบัติ

เป้าหมาย

ผู้ปฏิบัติการในส่วนภูมิภาค

ประเด็นคำถาม

ตอนที่ 1 ข้อมูลเกี่ยวกับลักษณะส่วนบุคคลของผู้ให้ข้อมูล

กรุณารอกข้อมูลลงในช่องว่าง หรือทำเครื่องหมาย / หน้าข้อความที่เป็นจริง

1. เพศ ☐ ชาย ☐ หญิง

2. อายุ ปี (นับถึงปี พ.ศ. 2550)

3. ระดับการศึกษาสูงสุด

☐ ประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูง (ปวส.) สาขา.....

☐ ปริญญาตรี สาขา.....

☐ ปริญญาโท สาขา.....

☐ อื่นๆ (โปรดระบุ).....

4. สถานภาพการปฏิบัติงานปัจจุบัน

☐ ข้าราชการ ตำแหน่ง..... ระดับ.....

อายุราชการ / ระยะเวลาการปฏิบัติงาน.....ปี

☐ พนักงานราชการ ตำแหน่ง..... ระดับ.....

อายุราชการ / ระยะเวลาการปฏิบัติงาน.....ปี

☐ อื่น ๆ (โปรดระบุ).....

ตำแหน่ง..... ระดับ.....

อายุราชการ / ระยะเวลาการปฏิบัติงาน.....ปี

5. การฝึกอบรมองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องกับเกษตรอินทรีย์

ในช่วง 3 ปีที่ผ่านมา (พ.ศ. 2548-2550) จำนวน ครั้ง

ชื่อหลักสูตร.....

หน่วยงานผู้จัด..... ระยะเวลา.....วัน

ตอนที่ 2 โปรดกรุณาอ่านข้อความและประเมิน “บทบาทการดำเนินงานของท่าน” ในฐานะผู้ปฏิบัติงานตามนโยบายที่เกี่ยวข้องกับ เกษตรอินทรีย์ / อาหารปลอดภัย ในช่วงปี พ.ศ. 2548-2550 ว่าเป็นเช่นไร และใส่เครื่องหมาย / ในช่องที่ท่านเลือก โดยมีคำอธิบายและการแปลความหมาย ดังนี้

“ปฏิบัติระดับมาก”	หมายถึง	ท่านระบุว่า ท่านได้ปฏิบัติงานตามบทบาทหน้าที่ในข้อความดังกล่าว “มาก / บ่อยครั้ง”
“ปฏิบัติระดับปานกลาง”	หมายถึง	ท่านระบุว่า ท่านได้ปฏิบัติงานตามบทบาทหน้าที่ในข้อความดังกล่าว “ปานกลาง / พอสมควร”
“ปฏิบัติระดับน้อย”	หมายถึง	ท่านระบุว่า ท่านได้ปฏิบัติงานตามบทบาทหน้าที่ในข้อความดังกล่าว “น้อย / ไม่บ่อยครั้ง”
“ไม่ได้ปฏิบัติ”	หมายถึง	ท่านระบุว่า “ไม่ได้ปฏิบัติ” งานตามบทบาทหน้าที่ในข้อความดังกล่าวแต่อย่างใด
“ไม่ใช่บทบาท”	หมายถึง	ท่านระบุว่า “ไม่ใช่บทบาท” การดำเนินงานหน้าที่ของท่านในนโยบายที่เกี่ยวข้องกับ เกษตรอินทรีย์ / อาหารปลอดภัย

ที่	ท่านมีบทบาทในการดำเนินงานตามนโยบายที่เกี่ยวข้องกับเกษตรอินทรีย์ / อาหารปลอดภัยตามข้อความต่อไปนี้มากน้อยเพียงใด	ระดับการปฏิบัติงาน				
		ปฏิบัติระดับมาก	ปฏิบัติปานกลาง	ปฏิบัติระดับน้อย	ไม่ได้ปฏิบัติ	ไม่ใช่บทบาท
1	เผยแพร่ข้อมูล ข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับเกษตรอินทรีย์ / อาหารปลอดภัย ให้กับเกษตรกรและประชาชนได้ทราบโดยทั่วไป					
2	จัดให้มีการฝึกอบรมเรื่องที่เกี่ยวข้องกับเกษตรอินทรีย์ / อาหารปลอดภัย ให้กับบุคคลเป้าหมายในพื้นที่ของท่าน					
3	เป็นวิทยากรในการถ่ายทอดความรู้ที่เกี่ยวข้องกับเกษตรอินทรีย์ / อาหารปลอดภัย ให้กับเกษตรกรหรือบุคคลเป้าหมาย					
4	มีส่วนร่วมในการศึกษาและวิจัยการผลิตพืชเกษตรอินทรีย์ / อาหารปลอดภัย ในแปลงสาธิต แปลงทดลองในพื้นที่รับผิดชอบ					
5	มีส่วนร่วมในการศึกษาและวิจัยประเด็นที่เกี่ยวข้องกับเกษตรอินทรีย์ / อาหารปลอดภัย ในห้องปฏิบัติการวิทยาศาสตร์เกษตร					
6	การถ่ายทอดเทคโนโลยีด้านเกษตรอินทรีย์ / อาหารปลอดภัย ผ่านศูนย์การเรียนรู้ฯ ศูนย์สาธิตฯ ในพื้นที่					

ที่	ท่านมีบทบาทในการดำเนินงาน ตามนโยบายที่เกี่ยวข้องกับเกษตรอินทรีย์ / อาหาร ปลอดภัยตามข้อความต่อไปนี้มากน้อยเพียงใด	ระดับการปฏิบัติงาน				
		ปฏิบัติ ระดับ มาก	ปฏิบัติ ปาน กลาง	ปฏิบัติ ระดับ น้อย	ไม่ได้ ปฏิบัติ	ไม่เ บทบาท
7	สนับสนุนให้เกิดกลุ่มเกษตรกรและเครือข่ายเกษตรกรที่ เกี่ยวข้องกับด้านเกษตรอินทรีย์ / อาหารปลอดภัย ใน พื้นที่					
8	ส่งเสริมให้มีการพัฒนาและยกระดับศักยภาพของ เกษตรกร แก่นำในพื้นที่รับผิดชอบของท่าน					
9	สนับสนุน ปัจจัยการผลิต เช่น ปุ๋ยอินทรีย์ สารสกัด ชีวภาพ ฯลฯ ให้กับเกษตรกรเพื่อใช้ในการผลิตสินค้า เกษตรอินทรีย์/อาหารปลอดภัย					
10	สนับสนุน ให้เกษตรกรผลิตปัจจัยการผลิตต่างๆ ด้วย ตนเอง เช่น ปุ๋ยอินทรีย์ สารสกัดชีวภาพ ฯลฯ เพื่อใช้ใ การผลิตสินค้าเกษตรอินทรีย์/อาหารปลอดภัย					
11	มีส่วนร่วมในการวางแผน ติดตาม ตรวจสอบ รับรอง แปลงผลิต ผลผลิตเกษตรอินทรีย์ / อาหารปลอดภัยใน พื้นที่					
12	ตรวจวิเคราะห์ผลผลิต ทางห้องปฏิบัติการเพื่อนำไปสู่ การรับรอง อาหารปลอดภัย / มาตรฐานเกษตรอินทรีย์					
13	ออกไปรับรองอาหารปลอดภัย / มาตรฐานสินค้าเกษตร อินทรีย์ให้กับกลุ่มเกษตรกรเป้าหมาย					
14	ติดต่อ ประสานงาน การหาตลาดรองรับผลผลิต อาหาร ปลอดภัย / สินค้าเกษตรอินทรีย์ที่ผลิตในพื้นที่					
15	รณรงค์ให้ผู้บริโภคกลุ่มต่างๆ ได้รู้จักอาหารปลอดภัย / สินค้าเกษตรอินทรีย์เพื่อความปลอดภัยของประชาชน					

ขอความกรุณาท่านได้ระบุ ชื่อ ที่อยู่ เบอร์โทรศัพท์ ของเกษตรกร กลุ่มเกษตรกร เครือข่ายเกษตรกร ผู้ผลิตสินค้า
เกษตรอินทรีย์/สินค้าเกษตรปลอดภัย / เกษตรปลอดภัยในพื้นที่รับผิดชอบ (ศูนย์บริการและถ่ายทอด
เทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบล) ของท่าน ที่ควรยกย่องและเผยแพร่ นำไปสู่จุดการเรียนรู้ที่น่าสนใจในการเป็น
ตัวอย่างให้กับพื้นที่อื่นๆ ต่อไป

.....

ตอนที่ 3 โปรดกรุณาอ่านข้อความและให้ความคิดเห็นของท่านที่มีต่อ “ปัจจัยทางการบริหารจัดการ” ในนโยบายที่เกี่ยวข้องกับ เกษตรอินทรีย์ / อาหารปลอดภัย ในช่วงปี พ.ศ. 2548-2550 ว่าเป็นเช่นไร และใส่เครื่องหมาย / ในช่องคะแนนที่ท่านเลือก โดยมีคำอธิบายคะแนนและการแปลความหมาย ดังนี้

คะแนน	5	หมายถึง	ท่านเห็นด้วยกับข้อความนั้น “มากที่สุด”
คะแนน	4	หมายถึง	ท่านเห็นด้วยกับข้อความนั้น “มาก”
คะแนน	3	หมายถึง	ท่านเห็นด้วยกับข้อความนั้น “ปานกลาง”
คะแนน	2	หมายถึง	ท่านเห็นด้วยกับข้อความนั้น “น้อย”
คะแนน	1	หมายถึง	ท่าน “ไม่เห็นด้วย” กับข้อความนั้น

ที่	ท่านมีความเห็นในสิ่งต่างๆ เหล่านี้ในช่วงปี พ.ศ. 2548-2550 ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายเกษตรอินทรีย์ / อาหารปลอดภัย ว่าเป็นเช่นไร?	ระดับความคิดเห็น				
		มากที่สุด (5)	มาก (4)	ปานกลาง (3)	น้อย (2)	ไม่เห็นด้วย (1)
1	รัฐบาลได้ตระหนักและให้ความสำคัญกับทิศทางการพัฒนานโยบายด้านเกษตรอินทรีย์ / อาหารปลอดภัยของประเทศอย่างต่อเนื่อง					
2	กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้ให้การสนับสนุนโครงการที่เกี่ยวข้องกับนโยบายด้านเกษตรอินทรีย์ / อาหารปลอดภัย					
3	กรมส่งเสริมการเกษตร สนับสนุนโครงการที่เกี่ยวข้องกับนโยบายด้านเกษตรอินทรีย์ / อาหารปลอดภัย เพื่อนำไปสู่การปฏิบัติในพื้นที่					
4	สำนักงานเกษตรจังหวัด ได้สนับสนุนการปฏิบัติงานตามโครงการ งาน กิจกรรม ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายด้านเกษตรอินทรีย์ / อาหารปลอดภัย					
5	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ ให้ความสำคัญและสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับเกษตรอินทรีย์ / อาหารปลอดภัย					
6	เอกชน บริษัท ห้างร้านและธุรกิจต่างๆ ให้ความสำคัญและสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับเกษตรอินทรีย์ / อาหารปลอดภัย					
7	องค์กรพัฒนาเอกชน มูลนิธิ เครือข่าย ให้ความสำคัญและสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับเกษตรอินทรีย์ / อาหารปลอดภัย					

ที่	ท่านมีความเห็นในสิ่งต่างๆ เหล่านี้ในช่วงปี พ.ศ. 2548-2550 ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายเกษตรอินทรีย์ / อาหารปลอดภัย ว่าเป็นเช่นไร?	ระดับความคิดเห็น				
		มากที่สุด (5)	มาก (4)	ปานกลาง (3)	น้อย (2)	ไม่เห็นด้วย (1)
8	ภาคประชาชน กลุ่มเกษตรกร เกษตรกรผู้ผลิตให้ความสำคัญและสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับเกษตรอินทรีย์ / อาหารปลอดภัย					
9	กระแสความตื่นตัวด้านความปลอดภัยของอาหารและเรื่องสุขภาพ มีผลในทางที่ดี สำหรับการดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับนโยบายด้านเกษตรอินทรีย์/ อาหารปลอดภัย					
10	เกษตรกรยังอิน เกษตรปลอดสารพิษ เป็นเงื่อนไขหนึ่งของความสำเร็จในการนำนโยบายที่เกี่ยวข้องกับเกษตรอินทรีย์ / อาหารปลอดภัยไปปฏิบัติ					
11	ความต้องการสินค้าเกษตรอินทรีย์ หรือสินค้าเกษตรปลอดสารพิษของผู้บริโภค มีส่วนสนับสนุนการดำเนินนโยบายที่เกี่ยวข้องกับเกษตรอินทรีย์ / อาหารปลอดภัย ไปสู่ความสำเร็จ					
12	สื่อสาธารณะในสังคม ทั้งวิทยุ โทรทัศน์ และสิ่งพิมพ์ มีส่วนสนับสนุน ทำให้การดำเนินงานด้านนโยบายที่เกี่ยวข้องกับเกษตรอินทรีย์ / อาหารปลอดภัย ไปสู่ความสำเร็จ					
13	หน่วยงานของท่าน มีจำนวนบุคลากรเพียงพอต่อการดำเนินงานโครงการ /งาน /กิจกรรม ตามนโยบายที่เกี่ยวข้องกับเกษตรอินทรีย์ / อาหารปลอดภัย					
14	บุคลากรในหน่วยงานของท่าน มีความรู้และทักษะเพียงพอในการดำเนินงานตามนโยบายที่เกี่ยวข้องกับเกษตรอินทรีย์ / อาหารปลอดภัย					
15	สำนักงานเกษตรจังหวัด มีผู้เชี่ยวชาญที่ให้คำปรึกษา คำแนะนำ และการชี้แนะ สำหรับการดำเนินงานตามนโยบายที่เกี่ยวข้องกับเกษตรอินทรีย์ / อาหารปลอดภัย					
16	งบประมาณจากสำนักงานเกษตรจังหวัด มีจำนวนเพียงพอต่อการดำเนินโครงการ งาน กิจกรรม ตามนโยบายที่เกี่ยวข้องกับเกษตรอินทรีย์ / อาหารปลอดภัย					

ที่	ท่านมีความเห็นในสิ่งต่างๆ เหล่านี้ในช่วงปี พ.ศ. 2548-2550 ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายเกษตรอินทรีย์ / อาหารปลอดภัย ว่าเป็นเช่นไร?	ระดับความคิดเห็น				
		มากที่สุด (5)	มาก (4)	ปานกลาง (3)	น้อย (2)	ไม่เห็นด้วย (1)
17	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานอื่น ให้การสนับสนุนงบประมาณเพื่อร่วมดำเนินงาน/โครงการ/กิจกรรม ที่เกี่ยวข้องกับเกษตรอินทรีย์/อาหารปลอดภัย					
18	หน่วยงานของท่าน มีความพร้อมของสถานที่ วัสดุ อุปกรณ์ และเครื่องใช้ สำหรับการดำเนินงานตามนโยบายที่เกี่ยวกับเกษตรอินทรีย์ / อาหารปลอดภัย					
19	สำนักงานเกษตรจังหวัด ได้จัดงบประมาณ วัสดุ อุปกรณ์ และเครื่องใช้กระจายตัวอย่างทั่วถึง เพื่อใช้ในการดำเนินงานตามนโยบายที่เกี่ยวกับเกษตรอินทรีย์ / อาหารปลอดภัย					
20	วัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบายที่เกี่ยวกับเกษตรอินทรีย์ / อาหารปลอดภัยของสำนักงานเกษตรจังหวัด มีความชัดเจนสำหรับการดำเนินงาน					
21	สำนักงานเกษตรจังหวัด ทราบถึงบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบในการดำเนินงานตามนโยบายที่เกี่ยวกับเกษตรอินทรีย์ / อาหารปลอดภัย					
22	สำนักงานเกษตรจังหวัด ได้มีการกำหนดเป้าหมายการดำเนินงาน/ ตัวชี้วัด ของการบรรลุผลการปฏิบัติงานตามแผนที่เกี่ยวกับเกษตรอินทรีย์ / อาหารปลอดภัย					
23	การดำเนินงานของสำนักงานเกษตรจังหวัด มีความสอดคล้องกับแผนงานหลักในนโยบายที่เกี่ยวกับเกษตรอินทรีย์ / อาหารปลอดภัยของระดับประเทศ					
24	การดำเนินงานตามนโยบายที่เกี่ยวกับเกษตรอินทรีย์ / อาหารปลอดภัยของหน่วยงานท่าน มีความสอดคล้องกับความต้องการของกลุ่มเป้าหมายและพื้นที่					
25	มีความต่อเนื่องของโครงการ/ งาน /กิจกรรม ตามนโยบายที่เกี่ยวกับเกษตรอินทรีย์ / อาหารปลอดภัย จากการดำเนินงานหน่วยงานของท่านอย่างชัดเจน					
26	สำนักงานเกษตรจังหวัด มีแนวทางการแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการดำเนินงานตามนโยบายเกษตรอินทรีย์ / อาหารปลอดภัยไว้อย่างชัดเจน					

ที่	ท่านมีความเห็นในสิ่งต่างๆ เหล่านี้ในช่วงปี พ.ศ. 2548-2550 ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายเกษตรอินทรีย์ / อาหารปลอดภัย ว่าเป็นเช่นไร?	ระดับความคิดเห็น				
		มากที่สุด (5)	มาก (4)	ปาน กลาง (3)	น้อย (2)	ไม่เห็น ด้วย (1)
27	ขั้นตอนการดำเนินงานตามแผนของสำนักงานเกษตรจังหวัด ในนโยบายที่เกี่ยวข้องกับเกษตรอินทรีย์ / อาหารปลอดภัย ไม่ยุ่งยากและไม่ซับซ้อน					
28	บุคลากรภายในหน่วยงานของท่าน มีการร่วมกันพิจารณาแผนงาน / โครงการ/ งาน/ กิจกรรม ตามนโยบายที่เกี่ยวข้องกับเกษตรอินทรีย์ / อาหารปลอดภัย					
29	สำนักงานเกษตรจังหวัด มีการวางแผนยุทธศาสตร์ การปฏิบัติงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ การติดตามประเมินผลแบบมีส่วนร่วมหรือที่เรียกว่าการจัดการองค์การสมัยใหม่กับนโยบายเกษตรอินทรีย์/ อาหารปลอดภัย					
30	ท่านสามารถแสดงความคิดเห็นอย่างอิสระภายในหน่วยงาน ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับนโยบายเกษตรอินทรีย์ / อาหารปลอดภัย					
31	สำนักงานเกษตรจังหวัด ยอมรับฟังข้อคิดเห็น / ความเห็นของบุคลากร ทุกฝ่ายและนำสิ่งที่ดีไปปรับปรุงการปฏิบัติงาน					
32	สำนักงานเกษตรจังหวัด มีการสร้างแรงจูงใจและให้รางวัลในการปฏิบัติงานตามผลสัมฤทธิ์และความสำเร็จ					
33	สำนักงานเกษตรจังหวัดจัดให้มีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้จากประสบการณ์ ทั้งความสำเร็จและล้มเหลวที่เกิดจากการปฏิบัติงาน					
34	ผู้บริหารทุกระดับในสำนักงานเกษตรจังหวัด ทราบดีถึงเป้าหมายและตัวชี้วัดที่แสดงถึงความสำเร็จของงานตามท้องที่การคาดหวัง					
35	ผู้ปฏิบัติงานทุกระดับในสำนักงานเกษตรจังหวัด ทราบดีถึงเป้าหมายและตัวชี้วัดที่แสดงถึงความสำเร็จของงานตามท้องที่การคาดหวัง					
36	ผู้บริหารระดับต่างๆ ในสำนักงานเกษตรจังหวัด ให้การช่วยเหลือเพื่อแก้ไขปัญหา อันเกิดมาจากการดำเนินงานตามนโยบายที่เกี่ยวข้องกับเกษตรอินทรีย์ / อาหารปลอดภัย					

ที่	ท่านมีความเห็นในสิ่งต่างๆ เหล่านี้ในช่วงปี พ.ศ. 2548-2550 ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายเกษตรอินทรีย์ / อาหารปลอดภัย ว่าเป็นเช่นไร?	ระดับความคิดเห็น				
		มากที่สุด (5)	มาก (4)	ปาน กลาง (3)	น้อย (2)	ไม่เห็น ด้วย (1)
37	ผู้บริหารระดับต่างๆ ในสำนักงานเกษตรจังหวัด ให้ ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้น ภายในองค์กร					
38	การบริหารจัดการองค์การในสำนักงานเกษตรจังหวัด โปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้ในทุกระดับและทุก เรื่อง					
39	โครงสร้างการดำเนินงานตามนโยบายที่เกี่ยวข้องกับ เกษตรอินทรีย์ / อาหารปลอดภัยของสำนักงานเกษตร จังหวัด สัน กะทัดรัด และจับใจ					
40	สำนักงานเกษตรจังหวัด มีการเชื่อมโยงและแลกเปลี่ยน เรียนรู้ ข้อมูล ข่าวสารในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับเกษตร อินทรีย์ / อาหารปลอดภัย กับองค์กรภายนอก					
41	การติดต่อสื่อสารภายในสำนักงานเกษตรจังหวัด มี ลักษณะที่เป็นระบบ รวดเร็ว ทันต่อสถานการณ์					
42	มีการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ เข้ามาช่วยอำนวยความสะดวกในการติดต่อสื่อสารและดำเนินงานด้านเกษตร อินทรีย์ / อาหารปลอดภัยในหน่วยงานของท่าน					
43	หน่วยงานของท่าน เปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายได้มีส่วนร่วม ในการจัดทำแผนงานและโครงการตามนโยบายที่ เกี่ยวข้องกับเกษตรอินทรีย์ / อาหารปลอดภัย					
44	มีการรับฟังความคิดเห็นของบุคคลภายนอกองค์การ ทั้ง ภาครัฐ เอกชน ประชาชน ในการจัดทำโครงการ กิจกรรม งาน ที่เกี่ยวข้องกับเกษตรอินทรีย์ / อาหาร ปลอดภัย ในหน่วยงานของท่าน					
45	สำนักงานเกษตรจังหวัด มีการติดตาม นิเทศ และ ประเมินผลความก้าวหน้าในการดำเนินงานตาม นโยบายที่เกี่ยวข้องกับเกษตรอินทรีย์ / อาหารปลอดภัย อย่างสม่ำเสมอ					
46	การประสานงาน ความร่วมมือภายในองค์กรของท่าน เป็นไปด้วยความราบรื่น อยู่บนพื้นฐานของความ ไว้วางใจซึ่งกันและกันเสมอ					

[illegible]

ตอนที่ 5 ข้อมูลเกี่ยวกับสภาพปัญหาในการดำเนินนโยบายที่เกี่ยวข้องกับเกษตรอินทรีย์ / อาหารปลอดภัย รวมทั้ง ข้อเสนอแนะ ที่เป็นประโยชน์ โดยได้จำแนกประเด็นปัญหาไว้ดังต่อไปนี้

1. ด้านการประชาสัมพันธ์ข่าวสาร ความรู้

.....

.....

.....

2. ด้านการวิจัยและพัฒนาและการถ่ายทอดเทคโนโลยี

.....

.....

.....

3. ด้านการสร้างเครือข่ายแกนนำเกษตรกร

.....

.....

.....

4. ด้านการสนับสนุนการดำเนินงาน

.....

.....

.....

5. ด้านการรับรองมาตรฐานและส่งเสริมการตลาด

.....

.....

.....

6. ด้านอื่น ๆ (ระบุ)

.....

.....

.....



ตารางผนวก 1 ข้อมูลการวิเคราะห์ปัจจัยของตัวแปรอิสระ: ปัจจัยสภาพแวดล้อมของนโยบาย

ตัวแปร	ประเด็นของข้อความถาม	ความแปรปรวน ร่วมองค์ประกอบ (communality)	น้ำหนักองค์ ประกอบ
1. การสนับสนุน ทางสถาบัน	1) การให้ความสำคัญกับทิศทางการ พัฒนาเกษตรอินทรีย์ของรัฐบาล	0.615	0.707
	2) การสนับสนุนตามนโยบายด้าน เกษตรอินทรีย์ของกระทรวงเกษตรฯ	0.791	0.803
	3) การสนับสนุนตามนโยบายเกษตร อินทรีย์ของกรมส่งเสริมการเกษตร	0.845	0.874
	4) การสนับสนุนตามนโยบายเกษตร อินทรีย์ของสำนักงานเกษตรจังหวัด	0.830	0.861
2. การสนับสนุน จากท้องถิ่น	1) การสนับสนุนการดำเนินงานของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	0.685	0.697
	2) การสนับสนุนการดำเนินกิจกรรม ของ เอกชน บริษัท ห้างร้านและธุรกิจ	0.797	0.847
	3) การสนับสนุนการดำเนินกิจกรรม ขององค์กรพัฒนาเอกชน เครือข่าย ฯ	0.743	0.846
	4) การสนับสนุนการดำเนินกิจกรรม ของภาคประชาชน กลุ่มเกษตรกร	0.557	0.680
3. การสนับสนุน ทางสังคม	1) ความปลอดภัยของอาหารและ สุขภาพ มีผลต่อนโยบายเกษตรอินทรีย์	0.522	0.495
	2) เกษตรกรรมยั่งยืน /ปลอดภัยพืช เป็นเงื่อนไขหนึ่งของความสำเร็จ	0.600	0.716
	3) ความต้องการสินค้าเกษตรอินทรีย์ มีส่วนสนับสนุนการดำเนินนโยบาย	0.731	0.833
	4) สื่อสาธารณะวิทยุ โทรทัศน์ และสื่อ สิ่งพิมพ์ มีส่วนสนับสนุนความสำเร็จ	0.689	0.820

ตารางผนวก 2 ข้อมูลการวิเคราะห์ปัจจัยของตัวแปรอิสระ: ปัจจัยทรัพยากรดำเนินงานของ
นโยบาย

ตัวแปร	ประเด็นของข้อคำถาม	ความแปรปรวน ร่วมองค์ประกอบ (communality)	น้ำหนักองค์ ประกอบ
1. ทรัพยากรมนุษย์	1) จำนวนบุคลากรในการดำเนินงาน โครงการ /งาน /กิจกรรม ตามนโยบาย	0.453	0.654
	2) ความรู้และทักษะของบุคลากรใน หน่วยงานในการดำเนินงานนโยบาย	0.800	0.885
	3) สำนักงานเกษตรจังหวัด มีผู้ เชี่ยวชาญให้คำปรึกษา แนะนำ ชี้แนะ	0.738	0.833
2. งบประมาณและ วัสดุ	1) ความเพียงพอของงบประมาณจาก สำนักงานเกษตรจังหวัดต่อการ ดำเนินงาน	0.702	0.818
	2) การสนับสนุนงบประมาณ จาก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและ หน่วยงานอื่น	0.530	0.725
	3) ความพร้อมของสถานที่ วัสดุ อุปกรณ์ สำหรับการดำเนินงานตาม นโยบาย	0.540	0.672
	4) การกระจายตัวของงบประมาณ วัสดุ อุปกรณ์ และเครื่องใช้ในการ ดำเนินงาน	0.727	0.835

ตารางผนวก 3 ข้อมูลการวิเคราะห์ปัจจัยของตัวแปรอิสระ: ปัจจัยเนื้อหาสาระของนโยบาย

ตัวแปร	ประเด็นของข้อคำถาม	ความแปรปรวน ร่วมองค์ประกอบ (communality)	น้ำหนักองค์ ประกอบ
1. ความชัดเจน ของนโยบาย	1) ความชัดเจนในวัตถุประสงค์และ เป้าหมาย ของหน่วยงาน	0.628	0.659
	2) บทบาท หน้าที่ และความ รับผิดชอบการดำเนินงานตามนโยบาย ของหน่วยงาน	0.832	0.888
	3) การกำหนดเป้าหมาย/ ตัวชี้วัด ของ การบรรลุผลการปฏิบัติงานตามแผน	0.822	0.874
	4) ความสอดคล้องกับแผนงานหลักใน นโยบายที่เกี่ยวข้องกับระดับประเทศ	0.698	0.772
2. ความสามารถ ของนโยบาย	1) ความสอดคล้องกับความต้องการ ของกลุ่มเป้าหมายและพื้นที่	0.613	0.706
	2) มีความต่อเนื่องของโครงการ/ งาน /กิจกรรม ตามนโยบาย	0.787	0.880
	3) แนวทางที่ชัดเจนการแก้ไขปัญหาที่ เกิดจากการดำเนินงานตามนโยบาย	0.694	0.756
	4) ขั้นตอนการดำเนินงานตามแผนงาน ไม่ยุ่งยาก ไม่ซับซ้อน	0.594	0.700

ตารางผนวก 4 ข้อมูลการวิเคราะห์ปัจจัยของตัวแปรอิสระ: ปัจจัยคุณลักษณะขององค์กร

ตัวแปร	ประเด็นของข้อคำถาม	ความแปรปรวน ร่วมองค์ประกอบ (communality)	น้ำหนักองค์ ประกอบ
1. วัฒนธรรม องค์กร	1) การพิจารณาแผนงาน โครงการ ร่วมกันของบุคลากรในหน่วยงาน	0.588	0.737
	2) การวางแผนดำเนินงานแบบมุ่งผล สัมฤทธิ์ การประเมินผลแบบมีส่วนร่วม	0.638	0.752
	3) การแสดงความคิดเห็นอย่างอิสระ ภายในหน่วยงาน	0.578	0.718
	4) การยอมรับฟังข้อคิดเห็น ความเห็น ของบุคลากร เพื่อปรับปรุงการ ปฏิบัติงาน	0.711	0.778
	5) การแลกเปลี่ยนเรียนรู้ ทั้ง ความสำเร็จและล้มเหลวจากการ ปฏิบัติงาน	0.538	0.596
	6) ผู้บริหาร ทราบถึงเป้าหมายและ ตัวชี้วัดที่แสดงถึงความสำเร็จของงาน	0.618	0.691
	7) ผู้ปฏิบัติงาน ทราบถึงเป้าหมายและ ตัวชี้วัดที่แสดงถึงความสำเร็จของงาน	0.571	0.678
	8) ผู้บริหาร ให้การช่วยเหลือ แก้ไข ปัญหา จากการดำเนินงานตามนโยบาย	0.637	0.697

ตารางผนวก 4 (ต่อ)

ตัวแปร	ประเด็นของข้อคำถาม	ความแปรปรวน ร่วมองค์ประกอบ (communality)	น้ำหนักองค์ ประกอบ
2. การบริหาร จัดการและการ สื่อสาร	1) การสร้างแรงจูงใจ/ให้รางวัลในการ ปฏิบัติงานตามผลสัมฤทธิ์ ของงาน	0.482	0.516
	2) ผู้บริหาร ให้ความสำคัญกับการ แก้ไขปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้น ภายในองค์กร	0.583	0.582
	3) การบริหารจัดการองค์การใน หน่วยงานโปร่งใส ตรวจสอบได้	0.579	0.626
	4) โครงสร้างการดำเนินงานตาม นโยบาย สั้น กระชับ และจับใจ	0.646	0.585
	5) มีการเชื่อมโยงและแลกเปลี่ยน เรียนรู้ ข้อมูล ข่าวสารกับองค์กร ภายนอก	0.507	0.618
	6) การติดต่อสื่อสารในหน่วยงานเป็น ระบบ รวดเร็ว ทันต่อสถานการณ์	0.757	0.829
	7) ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในการ ติดต่อสื่อสารในหน่วยงาน	0.702	0.821

ตารางผนวก 5 ข้อมูลการวิเคราะห์ปัจจัยของตัวแปรอิสระ: ปัจจัยการประสานงานและความร่วมมือ

ตัวแปร	ประเด็นของข้อความถาม	ความแปรปรวนร่วมองค์ประกอบ (communality)	น้ำหนักองค์ประกอบ
1. การมีส่วนร่วมและการประสานงาน	1) การเปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายได้มีส่วนร่วมในการจัดทำแผนงานและโครงการ	0.725	0.851
	2) การรับฟังความคิดเห็นของบุคคลภายนอกในการจัดทำโครงการ	0.696	0.843
	3) การติดตาม นิเทศ และประเมินความก้าวหน้าการดำเนินงานตามนโยบาย	0.589	0.767
	4) การประสานงาน ความร่วมมือภายในองค์กร อยู่บนพื้นฐานของความไว้วางใจ	0.648	0.805
	5) การดำเนินงานตามนโยบาย ควรเป็นความร่วมมือของหลายองค์กร	0.261	0.511
	6) มีการประสานงาน แลกเปลี่ยนความรู้ การปฏิบัติงานอยู่เสมอ	0.585	0.765

ตารางผนวก 6 ข้อมูลการวิเคราะห์ปัจจัยของตัวแปรตาม: ประสิทธิภาพของการนำนโยบาย
เกษตรอินทรีย์ไปปฏิบัติ

ตัวแปร	ประเด็นของข้อคำถาม	ความแปรปรวน ร่วมองค์ประกอบ (communality)	น้ำหนักองค์ ประกอบ
1. กระบวนการ เรียนรู้	1) ความรู้ ในกระบวนการผลิตทาง เกษตรที่ปลอดภัยอย่างครบวงจร	0.687	0.749
	2) ทักษะ ในกระบวนการผลิตทาง เกษตรที่ปลอดภัยอย่างครบวงจร	0.735	0.774
	3) ความต่อเนื่อง ของการดำเนิน กิจกรรมที่เกี่ยวข้องของเกษตรกร	0.711	0.769
	4) จุดสาธิต / ศูนย์การเรียนรู้ฯ สำหรับ เป็นแหล่งแลกเปลี่ยนเรียนรู้	0.717	0.734
	5) การแลกเปลี่ยนเรียนรู้ ความร่วมมือ ของเครือข่ายในระบบการตลาด	0.767	0.642
	6) ระบบฐานข้อมูล เพื่อใช้ประโยชน์ ในการวางแผนและการตัดสินใจ	0.760	0.694
	7) การให้ความสำคัญและการ ตอบสนองของผู้บริโภค	0.674	0.734
	8) ข้อบัญญัติ เทศบัญญัติ ขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น ที่เกี่ยวข้องกับ ระบบการผลิต ระบบการตลาด	0.601	0.733

ตารางผนวก 6 (ต่อ)

ตัวแปร	ประเด็นของข้อคำถาม	ความแปรปรวน ร่วมองค์ประกอบ (communality)	น้ำหนักองค์ ประกอบ
2. เครือข่ายความ ร่วมมือ	1) จำนวนเกษตรกร ที่แสดงความ สนใจต้องการได้รับคำแนะนำ	0.694	0.609
	2) จำนวนเกษตรกรที่แสดงความ ประสงค์ ปรับเปลี่ยนระบบการผลิต	0.702	0.757
	3) ความมั่นคงในชีวิตและการพึ่งพา ตนเอง ของเป้าหมาย	0.753	0.750
	4) พฤติกรรมที่ถูกต้อง ของเกษตรกร ในการใช้สารชีวภัณฑ์ กำจัดศัตรูพืช	0.849	0.862
	5) พฤติกรรมที่ถูกต้องของเกษตรกร เป้าหมายในการใช้ปุ๋ยเคมี ปุ๋ยอินทรีย์	0.814	0.847
	6) การประยุกต์ใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่น ด้านการเกษตร ในการดำเนินงาน	0.824	0.758
	7) การแลกเปลี่ยนเรียนรู้แลความ ร่วมมือในการผลิตของเครือข่าย	0.792	0.654

ตารางผนวก 7 รายละเอียดของกิจกรรมตามผลผลิต รวมทั้งงบประมาณตามแผนและค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นของการขับเคลื่อนวาระแห่งชาติการพัฒนาเกษตรอินทรีย์ พ.ศ. 2549

ผลผลิต / กิจกรรม	งบประมาณตาม แผนงาน (บาท)	ผลการดำเนินงาน (บาท)
ผลผลิตที่ 1 เครือข่ายการผลิตเกษตรอินทรีย์		
กิจกรรมที่ 1.1 การรณรงค์และประชาสัมพันธ์	16,911,655.00	9,606,645.74
กิจกรรมที่ 1.2 ฝึกอบรมให้ความรู้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรเกษตรกร ภาคเอกชน และผู้นำชุมชน	109,174,263.93	79,706,688.63
กิจกรรมที่ 1.3 จัดทะเบียนเกษตรกร จัดตั้งและพัฒนา องค์กรเครือข่ายเกษตรอินทรีย์	30,479,757.01	26,025,268.34
กิจกรรมที่ 1.4 บริหารจัดการและติดตามประมวลผล	3,802,540.01	3,366,282.84
รวมผลผลิตที่ 1	160,368,215.95	118,704,885.55
ผลผลิตที่ 2 เกษตรกรรมลดการใช้ปุ๋ยเคมี / สารเคมี		
กิจกรรมที่ 2.1 พัฒนาฐานข้อมูลเกษตรอินทรีย์	24,716,250.99	23,770,824.71
กิจกรรมที่ 2.2 วิจัยและการพัฒนาการผลิตเกษตร อินทรีย์ทั้งระบบ	9,310,766.14	4,200,442.00
กิจกรรมที่ 2.3 การถ่ายทอดเทคโนโลยีการผลิต	47,232,015.94	42,058,220.35
รวมผลผลิตที่ 2	81,259,033.07	70,029,487.06
ผลผลิตที่ 3 พื้นที่การเกษตรที่ใช้สารอินทรีย์แทนเคมี		
กิจกรรมที่ 3.1 สร้างโรงงานปุ๋ยอินทรีย์ ชีวภาพ และ ธนาคารเมล็ดพันธุ์พืชสด	890,155,318.12	731,957,051.98

ตารางผนวก 7 (ต่อ)

ผลผลิต / กิจกรรม	งบประมาณตาม แผนงาน (บาท)	ผลการดำเนินงาน (บาท)
ผลผลิตที่ 4 ผลิตภัณฑ์และตลาดสินค้าเกษตรอินทรีย์ขยายตัว		
กิจกรรมที่ 4.1 การจัดตั้งกลุ่มอาชีพและถ่ายทอดเทคโนโลยีการแปรรูป	53,498,584.97	12,876,994.67
กิจกรรมที่ 4.2 ส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงเกษตรอินทรีย์	100,000.00	100,000.00
กิจกรรมที่ 4.3 มหกรรมเกษตรอินทรีย์	3,297,147.00	1,793,947.00
กิจกรรมที่ 4.4 ส่งเสริมการตลาดเกษตรอินทรีย์	7,244,700.00	1,059,466.66
กิจกรรมที่ 4.5 พัฒนาระบบมาตรฐานเกษตรอินทรีย์ระดับต่างๆ	1,416,000.00	200,000.00
กิจกรรมที่ 4.6 พัฒนาและรับรองมาตรฐานปัจจัยการผลิตทางการเกษตร	16,460,055.96	16,247,099.47
รวมผลผลิตที่ 4	82,016,487.93	32,277,507.80
รวมทุกเป้าหมาย	2,318,816,106.31	1,897,398,723.08

ที่มา: กองนโยบายเทคโนโลยีเพื่อการเกษตรและเกษตรกรรมยั่งยืน

สำนักปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (2550)

ตารางผนวก 8 สรุปการวิเคราะห์เชิงปริมาณของการใช้ปุ๋ยเคมีและยาปราบศัตรูพืชในประเทศไทย ระหว่าง พ.ศ. 2546 – 2549

ปี/ พ.ศ.	ปริมาณการนำเข้า ปุ๋ยเคมีรวม (ตัน)	มูลค่าการนำเข้า ปุ๋ยเคมีรวม (ล้านบาท)	ปริมาณการใช้ ปุ๋ยเคมีเฉลี่ย/ไร่ (กก./ไร่)	มูลค่าการใช้ ปุ๋ยเคมีเฉลี่ย/ไร่ (บาท/ไร่)	ปริมาณการนำเข้ายา ปราบศัตรูพืชรวม (ตัน)	มูลค่าการนำเข้ายา ปราบศัตรูพืชรวม (ล้านบาท)	ปริมาณการใช้ยา ปราบศัตรูพืช (ล้านบาท)	ปริมาณการใช้ยาปราบ ศัตรูพืชเฉลี่ย/ไร่ (บาท/ไร่)
2546	4,717,586	26,403.02	36.00	200.13	73,027	10,035.82	0.55	76.07
2547	3,882,964	33,244.50	29.00	252.00	99,839	10,372.07	0.76	78.63
2548	3,592,069	35,946,894	27.20	272.60	78,645	10,577.52	0.60	80.20
2549	3,684,100	35,375.14	27.92	268.35	101,786	13,018.46	0.77	98.76

ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร (2550)

ปริมาณ : ต้น
มูลค่า : ล้านบาท

ตารางผนวก 9 ปริมาณและมูลค่าการนำเข้าปุ๋ยรายเดือน

เดือน	พ.ศ. 2543		พ.ศ. 2544		พ.ศ. 2545		พ.ศ. 2546		พ.ศ. 2547		พ.ศ. 2548		พ.ศ. 2549	
	ปริมาณ	มูลค่า	ปริมาณ	มูลค่า	ปริมาณ	มูลค่า	ปริมาณ	มูลค่า	ปริมาณ	มูลค่า	ปริมาณ	มูลค่า	ปริมาณ	มูลค่า
มกราคม	141,876	936.40	282,911	1,919.90	276,823	1,744.22	249,198	1,595.56	315,816	2,344.48	195,221	1,833.43	250,544	2,394.28
กุมภาพันธ์	275,254	1,514.45	199,758	1,261.25	187,404	1,201.39	216,185	1,220.76	308,623	2,365.80	168,674	1,348.50	285,714	2,972.63
มีนาคม	244,917	910.81	275,883	1,807.80	237,844	1,474.90	289,523	1,950.96	194,871	1,744.56	293,916	2,925.59	242,772	2,485.88
เมษายน	307,828	1,733.30	322,567	2,143.11	249,229	1,412.58	287,218	1,793.26	308,137	2,409.78	416,313	3,855.60	242,498	2,385.81
พฤษภาคม	304,370	1,843.58	395,110	2,459.10	372,276	2,272.61	518,850	3,578.46	388,025	3,029.11	545,279	5,208.29	441,792	4,220.82
มิถุนายน	447,042	2,473.92	300,569	1,711.53	313,444	1,949.03	1,176,442	2,502.45	432,842	3,613.39	538,343	5,618.81	554,703	5,400.09
กรกฎาคม	545,512	2,976.45	454,071	2,715.31	691,669	3,937.39	383,302	2,554.79	430,116	3,580.80	397,824	4,260.78	387,425	3,761.75
สิงหาคม	341,533	1,943.40	454,658	2,803.23	488,765	2,778.77	489,612	3,288.86	633,431	5,490.68	438,492	4,770.07	442,028	4,125.47
กันยายน	244,118	1,714.56	274,744	1,452.14	253,547	1,628.72	425,240	2,900.73	294,818	2,773.33	220,323	2,165.44	310,915	2,739.48
ตุลาคม	91,064	505.40	171,798	1,029.34	285,458	1,753.35	296,575	2,260.19	145,515	1,459.10	97,966	1,030.69	163,078	1,552.53
พฤศจิกายน	78,595	583.34	169,740	1,208.95	171,692	1,083.76	167,747	1,206.88	299,008	3,035.04	119,895	1,242.88	188,842	1,709.74
ธันวาคม	176,181	1,094.36	153,573	1,087.82	141,202	875.48	217,694	1,550.12	131,762	1,398.43	159,823	1,686.86	173,789	1,626.66
รวม	3,198,290	18,229.97	3,455,382	21,599.48	3,669,353	22,112.20	4,717,586	26,403.02	3,882,964	33,244.50	3,592,069	35,946.94	3,684,100	35,375.14

ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร (2550)

ตารางผนวก 10 ความคิดเห็นของผู้ให้ข้อมูลที่มีต่อจุดแข็ง (strengths) ของเกษตรอินทรีย์ จำแนกตามรายละเอียด (S1-S10) และประเภทของผู้ให้ข้อมูล*

ประเด็น	ผู้กำหนดนโยบาย		ผู้บริหารระดับสูง				ผู้เชี่ยวชาญด้านเกษตรอินทรีย์										ผู้สนับสนุนวิชาการ	ผู้ปฏิบัติงานภูมิภาค	สถาบันเกษตรกรและเครือข่าย			
	1	2	1	2	3	4	1	2	3	4	5	6	7	8	9	1			2	3	4	
S1	/	-	/	/	/	-	/	/	-	/	-	/	-	/	-	/	/	/	/	/		
S2	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	-		
S3	/	-	/	-	-	-	/	/	-	/	-	/	-	/	/	/	/	/	/	-		
S4	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/		
S5	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	-	-	/		
S6	/	-	/	/	/	/	/	/	-	/	-	/	-	-	-	/	/	/	/	/		
S7	/	/	/	/	/	/	/	/	-	/	-	/	/	/	/	/	/	/	/	/		
S8	/	-	-	/	/	-	-	/	-	/	-	/	/	/	/	/	/	/	-	-		
S9	/	/	/	/	-	-	/	/	-	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/		
S10	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/		

* เครื่องหมาย (/) หมายถึง ความคิดเห็นจากการสัมภาษณ์, ผลงาน, เอกสารวิชาการ, บทความ ฯลฯ ของผู้ให้ข้อมูลมีความสอดคล้องกับประเด็นดังกล่าว

หมายเหตุ ผู้กำหนดนโยบาย (1-กลุ่มประเพณี ปัญญาชาตวิทย์ 2-กลุ่มศูนย์เศรษฐกิจ ผู้บริหารระดับสูง (1-กลุ่มทรงศักดิ์ วงศ์ภูมิวัฒน์ 2-คร.อดิศักดิ์ ศรีสรพกิจ 3-กลุ่มอนันต์ ภูสิทธิกุล 4-กลุ่มเบญจรัตน์ อนันตพรมย์สุข)

ผู้เชี่ยวชาญด้านเกษตรอินทรีย์ (1-กลุ่มชนวน รัตนวราหะ 2-กลุ่มพฤษชัย อิมมานะดิษฐ์ 3-กลุ่มวิริยะ คล้ายแดง 4-กลุ่มสุภา ไชเมือง 5-กลุ่มวิมล พิชญ์พงษ์ศา 6-กลุ่มสุริยา วิจิตรโงศ 7-กลุ่มจารึก ปริมาณท์

8-กลุ่มเจริญวิทย์ เสนหา 9-กลุ่มสุพจน์ ชัยวินต์) ผู้สนับสนุนวิชาการ (1-รศ.ศ.คุณวาท เพ็งอัน) ผู้ปฏิบัติงานภูมิภาค (1-เจ้าหน้าที่ส่งเสริมการเกษตรประจำตำบล 212 ราย) สถาบันเกษตรกรและเครือข่าย

(1-กลุ่มชมชวน บุญระหงษ์ 2-กลุ่มพัฒนา อภัยกุล 3-กลุ่มอัยยรักษ์ สีหาราช 4-กลุ่มสัน บารมี)

ตารางผนวก 11 ความคิดเห็นของผู้ให้ข้อมูลที่มีต่อจุดอ่อน (weakness) ของเกษตรอินทรีย์ จำแนกตามรายประเด็น (W1-W10) และประเภทของผู้ให้ข้อมูล*

ประเด็น	ผู้กำหนดนโยบาย		ผู้บริหารระดับสูง				ผู้เชี่ยวชาญด้านเกษตรอินทรีย์										ผู้สนับสนุนวิชาการ	ผู้ปฏิบัติงานภูมิภาค	สถาบันเกษตรกรและเครือข่าย			
	1	2	1	2	3	4	1	2	3	4	5	6	7	8	9	1	1	1	1	2	3	4
W1	/	-	-	-	-	/	/	/	-	/	-	-	-	-	-	/	/	/	/	/	-	-
W2	/	-	/	-	-	/	/	/	-	/	-	/	-	/	/	/	/	/	/	/	/	/
W3	/	/	/	/	/	/	/	/	-	-	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	-	/
W4	/	-	-	-	-	-	/	/	-	-	-	/	-	-	-	-	/	/	-	-	/	-
W5	/	/	/	/	-	/	/	/	-	/	-	/	/	/	/	-	/	/	/	/	/	/
W6	-	-	/	/	-	-	-	/	-	-	/	-	/	-	/	/	/	/	-	-	/	/
W7	/	/	/	/	/	/	/	-	-	-	/	/	/	-	/	/	/	/	-	-	/	/
W8	/	/	/	/	-	/	/	-	-	-	-	-	-	-	/	/	/	/	-	-	/	-
W9	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/
W10	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/

* เครื่องหมาย (/) หมายถึง ความคิดเห็นจากการสัมภาษณ์, ผลงาน, เอกสารวิชาการ, บทความ ฯลฯ ของผู้ให้ข้อมูลมีความสอดคล้องกับประเด็นดังกล่าว

หมายเหตุ ผู้กำหนดนโยบาย (1-คุณประพัฒน์ ปัญญาชาติรักษ์ 2-คุณสุเมธ เศรษฐบุญสร้าง) ผู้บริหารระดับสูง (1-คุณทรงศักดิ์ วงศ์ภูมิวัฒน์ 2-คร. อดิศักดิ์ ศรีสรพกิจ 3-คุณอนันต์ ภูดิทธิกุล 4-คุณเบญจรัตน์ อนันตพงษ์สุข)

ผู้เชี่ยวชาญด้านเกษตรอินทรีย์ (1-คุณชนวน รัตนวราหะ 2-คุณพฤษชัย อิมมิตะศิริ 3-คุณวิริยะ คล้ายแดง 4-คุณสุภา ไชเมือง 5-คุณสวัสดิ์ พิชญพงศ์ศา 6-คุณสุริยา วิจิตรโชติ 7-คุณจารึก ปริมาณนท์ 8-คุณเจริญวิทย์ เสนหา 9-คุณสุพจน์ ชัยวัฒน์) ผู้สนับสนุนวิชาการ (1-รศ.คุณวัช เพ็ญอัน) ผู้ปฏิบัติงานภูมิภาค (1-เจ้าหน้าที่ส่งเสริมการเกษตรประจำตำบล 212 ราย) สถาบันเกษตรกรและเครือข่าย

(1-คุณชมชวน บุญระหงษ์ 2-คุณพัฒน์ อภัยบุณ 3-คุณอัยยงค์ สีหาราช 4-คุณผั่น บาร์มี)

ตารางผนวก 13 ความคิดเห็นของผู้ให้ข้อมูลที่มีต่ออุปสรรค (threats) ของเกษตรอินทรีย์ จำแนกตามรายประเด็น (T1-T10) และประเภทของผู้ให้ข้อมูล*

ประเด็น	ผู้กำหนดนโยบาย		ผู้บริหารระดับสูง				ผู้เชี่ยวชาญด้านเกษตรอินทรีย์										ผู้สนับสนุนวิชาการ	ผู้ปฏิบัติงานภูมิภาค	สถาบันเกษตรกรและเครือข่าย			
	1	2	1	2	3	4	1	2	3	4	5	6	7	8	9	1			2	3	4	
T1	-	-	-	-	-	-	/	-	-	-	-	/	-	-	-	-	/	-	-	-		
T2	/	/	/	/	-	/	/	/	-	-	/	/	/	-	/	/	/	-	/	-		
T3	/	-	/	/	/	/	/	/	-	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/		
T4	-	-	-	-	/	/	/	/	-	/	/	/	/	/	/	/	/	/	-	-		
T5	/	/	/	/	/	/	/	/	-	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/		
T6	/	/	/	/	/	/	/	/	-	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/		
T7	-	-	/	/	/	/	/	/	-	/	/	/	/	-	-	-	/	/	-	-		
T8	-	-	/	/	/	/	/	/	-	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/		
T9	-	-	-	-	/	-	-	/	-	-	/	-	-	-	-	-	-	-	-	-		
T10	/	-	/	/	/	/	/	-	-	-	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/		

* เครื่องหมาย (/) หมายถึง ความคิดเห็นจากการสัมภาษณ์, ผลงาน, เอกสารวิชาการ, บทความ ฯลฯ ของผู้ให้ข้อมูลมีความสอดคล้องกับประเด็นดังกล่าว

หมายเหตุ ผู้กำหนดนโยบาย (1-คุณประพัฒน์ ปัญญาชาติรักษ์ 2-คุณสุชัย เศรษฐบุญสร้าง) ผู้บริหารระดับสูง (1-คุณทรงศักดิ์ วงศ์ภูมิวัฒน์ 2-คร.อดิศักดิ์ ศรีสรรพกิจ 3-คุณอนันต์ ฤทธิกุล 4-คุณเบญจรัตน์ อนันตพงษ์สุข)

ผู้เชี่ยวชาญด้านเกษตรอินทรีย์ (1-คุณชวณ รัตนวาระ 2-คุณพฤกษ์ อิมมันตะศิริ 3-คุณวิริยะ คล้ายแดง 4-คุณสุภา ไชเมือง 5-คุณวัลลภ พิชญ์พงศ์ 6-คุณสุริยา วิจิตรโชติ 7-คุณจารึก ปริมาณนท์ 8-คุณเจริญวิทย์ เสนหา 9-คุณสุพจน์ ชัยวัฒน์) ผู้สนับสนุนวิชาการ (1-รศ.คณวัฒน์ เพ็งอัน) ผู้ปฏิบัติงานภูมิภาค (1-เจ้าหน้าที่ส่งเสริมการเกษตรประจำตำบล 212 ราย) สถาบันเกษตรกรและเครือข่าย

(1-คุณชมชวน บุญระหงษ์ 2-คุณพัฒน์ อภัยบุล 3-คุณอัษฎงค์ สีหาราช 4-คุณผั่น บาร์มี)



ภาคผนวก ค

มติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับนโยบายเกษตรอินทรีย์

มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 6 เดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2551
เรื่อง ร่างแผนปฏิบัติการพัฒนาเกษตรอินทรีย์แห่งชาติ พ.ศ. 2551-2554

เรื่อง ร่างแผนปฏิบัติการพัฒนาเกษตรอินทรีย์แห่งชาติ พ.ศ. 2551-2554

คณะรัฐมนตรีอนุมัติร่างแผนปฏิบัติการพัฒนาเกษตรอินทรีย์แห่งชาติ พ.ศ. 2551-2554 ประกอบด้วย 12 แผนงาน 104 โครงการ กรอบวงเงินงบประมาณ 4,826.80 ล้านบาท ตามที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) เสนอ โดยให้หน่วยงานต่างๆ พิจารณาบรรจุแผนงาน/โครงการตามแผนปฏิบัติการนี้ไว้ในแผนปฏิบัติราชการ 4 ปี ของหน่วยงาน เพื่อขออนุมัติงบประมาณประจำปีต่อไป และเห็นชอบการลงคณะกรรมการพัฒนาเกษตรอินทรีย์แห่งชาติไว้ ตามที่ สศช. เสนอ

สาระสำคัญของแผนยุทธศาสตร์และแผนปฏิบัติการ มีดังนี้

1. สรุปแผนยุทธศาสตร์การพัฒนากฎอินทรีย์แห่งชาติ ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2551-2554

1.1 แนวคิดและหลักการ

1.1.1 ชี้นำแนวคิดการพัฒนาแบบองค์รวมที่มีคนเป็นศูนย์กลาง

1.1.2 แนวทางการพัฒนาอยู่บนพื้นฐานปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง

1.1.3 เน้นการดำเนินงานในเชิงบูรณาการการมีส่วนร่วมกับทุกภาคส่วน

1.1.4 เป็นแผนยุทธศาสตร์ระยะ 4 ปี ที่ต่อยอดการพัฒนาที่ผ่านมา

1.2. วัตถุประสงค์ เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของเกษตรกรและผู้บริโภค สร้างความมั่นคงทางอาหาร สร้างรายได้และแก้ปัญหาความยากจนของเกษตรกร เกิดการปรับเปลี่ยนการผลิตทางการเกษตรที่เกื้อกูลธรรมชาติ นำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของสินค้าเกษตรอินทรีย์ และสร้างเครือข่ายให้เข้มแข็งและเชื่อมโยงทั้งระบบ รวมทั้งพัฒนาให้ประเทศไทยเป็นแหล่งผลิตสินค้าเกษตรอินทรีย์ที่สำคัญในระดับภูมิภาค

1.3. เป้าหมาย

1.3.1 ผู้ผลิตและผู้บริโภคมีสุขภาพและคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น เกิดการปรับเปลี่ยนวิถี การผลิตสู่รูปแบบที่เกื้อกูลกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีความมั่นคงและปลอดภัยทางอาหาร

1.3.2 พื้นที่เกษตรอินทรีย์และกลุ่มเกษตรกรมีการขยายตัวเพิ่มขึ้น ผลผลิตมีหลากหลายและได้รับการส่งเสริมอย่างครบวงจร ระบบการตรวจและรับรองมาตรฐานสินค้าเกษตร

อินทรีย์ของไทยได้รับการยอมรับ สามารถเพิ่มสัดส่วนการผลิตและการส่งออกสินค้าเกษตรอินทรีย์อย่างต่อเนื่อง และมีการบริหารจัดการอย่างเป็นเอกภาพและเชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบ

1.4 ยุทธศาสตร์การพัฒนา ประกอบด้วย 4 ยุทธศาสตร์ คือ

1.4.1 ยุทธศาสตร์การเสริมสร้างและจัดการองค์ความรู้และนวัตกรรม

1.4.2 ยุทธศาสตร์การพัฒนาการเกษตรอินทรีย์ตามวิถีพื้นบ้าน

1.4.3 ยุทธศาสตร์การเสริมสร้างศักยภาพการเกษตรอินทรีย์เชิงพาณิชย์

1.4.4 ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการเพื่อพัฒนาเกษตรอินทรีย์

2. หลักการจัดทำร่างแผนปฏิบัติการ ภายใต้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเกษตรอินทรีย์แห่งชาติ มีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาโครงการที่สำคัญ คือ

2.1 เป็นโครงการที่มีความสำคัญต่อการบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายของยุทธศาสตร์ ทำให้เกิดผลสำเร็จของการพัฒนาอย่างเป็นรูปธรรม

2.2 เป็นโครงการที่มีผลกระทบสูงต่อการเพิ่มมูลค่า มีความคุ้มค่าต่อการลงทุน และเกิดประโยชน์ต่อเกษตรกร ผู้ประกอบการและผู้บริโภค

2.3 เป็นโครงการที่หน่วยงานมีความพร้อมในการดำเนินโครงการและบริหารโครงการ

2.4 เป็นโครงการที่ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมดำเนินการของภาคส่วนต่างๆ

3. ร่างแผนปฏิบัติการพัฒนาเกษตรอินทรีย์แห่งชาติ พ.ศ. 2551-2554 ผลการพิจารณาตาม หลักเกณฑ์ดังกล่าว ร่างแผนปฏิบัติการพัฒนาเกษตรอินทรีย์แห่งชาติ พ.ศ. 2551-2554 จึงประกอบด้วย แผนงาน/โครงการและงบประมาณ รวมทั้งสิ้น 12 แผนงาน 104 โครงการ วงเงินงบประมาณ 4,826.8 ล้านบาท แยกเป็นในปี 2551 วงเงิน 1,118.42 ล้านบาท (ได้รับการจัดสรรงบประมาณแล้ว) ปี 2552 วงเงิน 1,463.31 ล้านบาท ปี 2553 วงเงิน 1,085.42 ล้านบาท และ ปี 2554 วงเงิน 1,158.67 ล้านบาท โดยรายละเอียดแผนงาน/โครงการ และวงเงินงบประมาณในแต่ละยุทธศาสตร์ฯ สรุปได้ดังต่อไปนี้

3.1 ยุทธศาสตร์การเสริมสร้างและจัดการองค์ความรู้และนวัตกรรมด้านการพัฒนาเกษตรอินทรีย์ ดังนี้

3.1.1 การสนับสนุนงานวิจัยและพัฒนาเพื่อสร้างองค์ความรู้และนวัตกรรม

3.1.2 การส่งเสริมให้มีการสร้างความรู้และความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับเกษตรอินทรีย์

3.1.3 การจัดทำฐานข้อมูลด้านเกษตรอินทรีย์ในทุกระดับ

3.2 ยุทธศาสตร์การพัฒนาการเกษตรอินทรีย์ตามวิถีพื้นบ้าน ดังนี้

3.2.1 พัฒนาการผลิตและสร้างเครือข่ายสู่การพึ่งตนเอง

3.2.2 พัฒนาช่องทางการตลาดรองรับผลผลิตส่วนเกิน

3.3 ยุทธศาสตร์การเสริมสร้างศักยภาพการเกษตรอินทรีย์เชิงพาณิชย์สู่สากล ดังนี้

3.3.1 การพัฒนาการผลิตและเครือข่ายทั้งระบบเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็ง

3.3.2 พัฒนาระบบมาตรฐานเกษตรอินทรีย์ไทย

3.3.3 พัฒนาการตลาดสู่สากล

4. ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการเพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเกษตรอินทรีย์ไทย ดังนี้

4.1 การคณะกรรมการพัฒนาเกษตรอินทรีย์แห่งชาติ

4.2 การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเกษตรอินทรีย์อย่างเป็นระบบ

4.3 จัดระบบการประสานความร่วมมือเพื่อนำไปสู่การรวมพลังของทุกภาคส่วน

มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 22 เดือนมกราคม พ.ศ. 2551

ร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเกษตรอินทรีย์แห่งชาติ ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2551 – 2554

เรื่อง ร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเกษตรอินทรีย์แห่งชาติ ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2551 – 2554

คณะรัฐมนตรีเห็นชอบร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเกษตรอินทรีย์แห่งชาติ ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2551–2554 ซึ่งประกอบด้วย 4 ยุทธศาสตร์หลัก ตามที่รองนายกรัฐมนตรี (นายไพบุลย์ วัฒนศิริธรรม) ประธานกรรมการพัฒนาเกษตรอินทรีย์แห่งชาติ เสนอ และมอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ร่วมกับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงพาณิชย์ และกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการจัดทำแผนปฏิบัติการและกรอบงบประมาณ ปี 2552 ต่อไป

มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 27 เดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2550
เรื่อง แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาสินค้าเกษตรอินทรีย์สู่มาตรฐานสากล

เรื่อง แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาสินค้าเกษตรอินทรีย์สู่มาตรฐานสากล

คณะรัฐมนตรีอนุมัติตามมติคณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี คณะที่ 2 ซึ่งมีรองนายกรัฐมนตรี (นายไพบุลย์ วัฒนศิริธรรม) เป็นประธาน ดังนี้

1. เห็นชอบในหลักการแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาสินค้าเกษตรอินทรีย์สู่มาตรฐานสากล ปีงบประมาณ 2551-2552 ตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอ เพื่อใช้เป็นกรอบในการทำงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

2. เห็นชอบให้สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ (มกอช.) เจียดจ่ายเงินจากงบประมาณปกติ ปี 2551 จำนวน 10 ล้านบาท ในการดำเนินการประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับการเทียบเคียงมาตรฐานเกษตรอินทรีย์ไทยกับประเทศคู่ค้า รวมทั้งการกระตุ้นให้ผู้มีส่วนได้เสียมีความรู้ความเข้าใจเกษตรอินทรีย์ที่ถูกต้อง

3. มอบกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดย มกอช. ประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำคำของบประมาณปี 2552 โดยใช้ยุทธศาสตร์นี้เป็นกรอบในการตั้งคำของบประมาณ ทั้งนี้ ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์รับประเด็นอภิปรายและข้อสังเกตของคณะกรรมการกลั่นกรอง คณะที่ 2 รวมทั้งความเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไปพิจารณาด้วย กระทรวงเกษตรและสหกรณ์รายงาน

1. คณะกรรมการมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการศึกษาและพัฒนาเกษตรอินทรีย์ โดยมีรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นประธานกรรมการ มีผู้แทนจากภาคราชการและเอกชน ได้แก่ ผู้ประกอบการองค์กรเอกชนและสมาคมที่เกี่ยวข้องเป็นกรรมการ มีหน้าที่ศึกษาวิเคราะห์ศักยภาพและโอกาส ตลอดจนแนวทางการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาสินค้าเกษตรอินทรีย์ของไทย เพื่อเสนอแนะนโยบายด้านสินค้าเกษตรอินทรีย์และแนวทางการพัฒนาในระยะต่อไป ซึ่งที่ประชุมคณะอนุกรรมการดังกล่าวมีมติให้จัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาสินค้าเกษตรอินทรีย์สู่มาตรฐานสากล

2. แผนยุทธศาสตร์ดังกล่าวนี้มีสาระสำคัญสรุปได้ ดังนี้

2.1 วัตถุประสงค์

2.1.1 เพื่อวิจัยและพัฒนาระบบการผลิตสินค้าเกษตรอินทรีย์ให้เป็นที่ยอมรับในประเทศและสากล

2.1.2 เพื่อเชื่อมโยงระบบการผลิตของเกษตรกร ผู้ประกอบการ กับระบบการตลาดสินค้าเกษตรอินทรีย์

2.1.3 เพื่อส่งเสริม สนับสนุนให้เกษตรกรและเครือข่ายเกษตรกรที่ลดการใช้สารเคมีในการผลิตเข้าสู่ระบบมาตรฐานเกษตรอินทรีย์มากขึ้น ก่อให้เกิดการสร้างมูลค่าและความสามารถในการแข่งขันสินค้าเกษตรอินทรีย์ในระดับสากล

2.1.4 เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจระบบมาตรฐานเกษตรอินทรีย์ให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ตั้งแต่ผู้ผลิต ผู้ประกอบการ ผู้ส่งออก จนถึงผู้บริโภค รวมทั้งเจ้าหน้าที่ภาครัฐที่เกี่ยวข้อง

2.1.5 เพื่อเสริมสร้างระบบการมีส่วนร่วมในการพัฒนาเกษตรอินทรีย์ และการบูรณาการด้านการบริหารจัดการของภาครัฐ เอกชน และเกษตรกร เพื่อสร้างความเชื่อมั่น

2.2 เป้าหมาย

ปี 2551-2552 เพิ่มพื้นที่การผลิตเกษตรอินทรีย์ ทั้งด้านพืชปศุสัตว์และสัตว์น้ำ ได้แก่ ข้าว ผัก ผลไม้ สมุนไพร กุ้ง ปลา เนื้อสัตว์ ผลิตภัณฑ์นม และไข่ รวมเป็น 200,000 ไร่

ยุทธศาสตร์และแนวทางการดำเนินงานประกอบด้วยยุทธศาสตร์ 6 ด้าน ดังนี้

ยุทธศาสตร์ที่ 1 ด้านมาตรฐานและระบบการรับรอง

ยุทธศาสตร์ที่ 2 ด้านการส่งเสริม สนับสนุนเกษตรกรและเครือข่าย

ยุทธศาสตร์ที่ 3 ด้านระบบเชื่อมโยงการผลิต การแปรรูป และการตลาด

ยุทธศาสตร์ที่ 4 ด้านการส่งเสริมและประชาสัมพันธ์การตลาด

ยุทธศาสตร์ที่ 5 ด้านการวิจัยและพัฒนา

ยุทธศาสตร์ที่ 6 ด้านนโยบายและการบริหารจัดการ

มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 16 เดือนตุลาคม พ.ศ. 2550
เรื่องการจัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาเกษตรอินทรีย์แห่งชาติ

เรื่อง แต่งตั้ง

1. การจัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาเกษตรอินทรีย์แห่งชาติ

คณะรัฐมนตรีเห็นชอบการจัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาเกษตรอินทรีย์แห่งชาติ รวมทั้งองค์ประกอบ อำนาจหน้าที่ และค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการคณะกรรมการพัฒนาเกษตรอินทรีย์แห่งชาติ ในปี 2551 จะให้เบิกจ่ายจาก สศช. ตามที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) เสนอ โดยมีองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ดังนี้

องค์ประกอบ

รองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมาย เป็นประธานกรรมการ กรรมการประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์หรือผู้แทน ปลัดกระทรวงพาณิชย์หรือผู้แทน ปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีหรือผู้แทน ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมหรือผู้แทน เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติหรือผู้แทน เลขาธิการคณะกรรมการอาหารและยาหรือผู้แทน ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณหรือผู้แทน ผู้แทนมหาวิทยาลัย 4 ภาค (4 คน) ผู้แทนสำนักงานมาตรฐานเกษตรอินทรีย์ ผู้แทนสมาคมการค้าเกษตรอินทรีย์ไทย ผู้แทนมูลนิธิสายใยแผ่นดิน ผู้แทนมูลนิธิรักษ์ดินรักน้ำ นายชวนรัตน์วราหะ นายคำเคื่อง ภาณี นายประยงค์ รณรงค์ นายวิบูลย์ เข็มเฉลิม นายชูศักดิ์ หาดพรม โดยมี รองเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่ได้รับมอบหมาย และ รองปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่ได้รับมอบหมาย เป็นกรรมการและเลขานุการร่วม ผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ผู้แทนกระทรวงพาณิชย์ ผู้แทนกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

อำนาจหน้าที่

1. กำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์ระดับชาติในการพัฒนาเกษตรอินทรีย์ของประเทศ
2. ดำเนินการบูรณาการแนวทาง มาตรการ แผนงานและงบประมาณกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเพื่อการพัฒนาเกษตรอินทรีย์

3. จัดระบบการประสานงานและดำเนินงานอย่างเป็นระบบ เพื่อกำกับ ดูแล และเร่งรัดการดำเนินงานของส่วนราชการและองค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในทุกๆ ระดับ เพื่อให้ดำเนินการเป็นไป

ด้วยความเรียบร้อย พร้อมทั้งกำหนดกรอบการติดตามประเมินผลการดำเนินงานของส่วนราชการต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ในการปรับปรุงแผนยุทธศาสตร์ให้มีความเหมาะสม

4. แต่งตั้งคณะกรรมการ คณะทำงาน หรือบุคคลเพื่อมอบหมายให้ดำเนินการใดตามที่คณะกรรมการกำหนดเพื่อช่วยปฏิบัติงานการส่งเสริมและพัฒนาเกษตรอินทรีย์ตามความเหมาะสม

5. ปฏิบัติงานอื่น ๆ ตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย



มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 7 เดือนสิงหาคม พ.ศ. 2550
ผลการดำเนินงานโครงการนวัตกรรมเชิงยุทธศาสตร์ด้านเกษตรอินทรีย์
ของสำนักงานนวัตกรรมแห่งชาติ

เรื่อง การดำเนินงานโครงการนวัตกรรมเชิงยุทธศาสตร์ด้านเกษตรอินทรีย์ของสำนักงานนวัตกรรมแห่งชาติ

คณะรัฐมนตรีรับทราบและเห็นชอบตามที่กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เสนอ ทั้ง 3 ข้อ ดังนี้

1. รับทราบรายงานผลการดำเนินโครงการนวัตกรรมเชิงยุทธศาสตร์ด้านเกษตรอินทรีย์ (strengthening the export capacity of Thailand's organic agriculture) ของสำนักงานนวัตกรรมแห่งชาติ กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี
2. เห็นชอบในการจัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาเกษตรอินทรีย์แห่งชาติ ตามแผนปฏิบัติการระดับชาติด้านเกษตรอินทรีย์ที่มีองค์ประกอบ ได้แก่ ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ผู้แทนกระทรวงพาณิชย์ ผู้แทนกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และผู้แทนจากมหาวิทยาลัย และภาคเอกชน
3. มอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รับผิดชอบในการจัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาเกษตรอินทรีย์แห่งชาติ ซึ่งคณะกรรมการฯ มีหน้าที่ในการกำกับดูแล ประสานงาน และผลักดันให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำแผนปฏิบัติการระดับชาติด้านเกษตรอินทรีย์ไปปฏิบัติ รวมทั้งติดตามประเมินผลการดำเนินงานของหน่วยงานต่างๆ เพื่อให้เกิดผลที่เป็นรูปธรรมและมีความยั่งยืน

กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี รายงานว่า

1. สืบเนื่องจากมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 4 มกราคม 2548 กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีได้ให้ความสำคัญกับการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ด้านเกษตรอินทรีย์ โดยมีแนวทางการดำเนินงานที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์อยู่ดีมีสุข กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีจึงได้ขอรับการสนับสนุนความช่วยเหลือทางวิชาการด้านเกษตรอินทรีย์ภายใต้กรอบกองทุน Asia Trade Related Technical Assistance (TRTA) จากสหภาพยุโรป และศูนย์พาณิชย์กรรมระหว่างประเทศ (International Trade Centre-ITC) โดยผ่านการประสานงานของสถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าการพัฒนา (องค์การมหาชน) (International Institute for Trade and Development-ITD) จนได้รับการสนับสนุนจากศูนย์พาณิชย์กรรมระหว่างประเทศ (ITC/UNCTAD/WTO) ภายใต้ชื่อโครงการ Strengthening the Export Capacity of Thailand's Organic Agriculture ในวงเงินงบประมาณ

194,074 ดอลลาร์สหรัฐ ในการศึกษารูปแบบนวัตกรรมทางด้านเกษตรอินทรีย์ เพื่อสร้างความเข้มแข็งในด้านการส่งออกผลิตภัณฑ์อินทรีย์ของประเทศไทยสู่ตลาดสหภาพยุโรป ซึ่งโครงการดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งในการดำเนินการพัฒนารุทกกิจชีวภาพของสำนักงานนวัตกรรมแห่งชาติ

2. ผลการดำเนินงานที่ผ่านมา สำนักงานนวัตกรรมแห่งชาติได้จัดให้มีการประชุมหารือร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งที่ประชุมมีมติเห็นชอบยุทธศาสตร์ด้านเกษตรอินทรีย์ของประเทศไทย และเห็นว่าควรผลักดันอย่างจริงจัง โดยจัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาเกษตรอินทรีย์แห่งชาติ รวมถึงเห็นสมควรให้มีหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงซึ่งอาจจะทำการศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้ง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเกษตรอินทรีย์แห่งชาติ เป็นต้น โดยมอบให้สำนักงานนวัตกรรมแห่งชาติดำเนินงานโครงการดังกล่าวโดยสรุปผลการดำเนินการ ดังนี้

2.1 กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ร่วมกับ 6 กระทรวง 26 หน่วยงานจัดทำแผนบูรณาการพัฒนาเกษตรอินทรีย์ ปี 2549

2.2 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ได้มีการผลักดันการพัฒนาเกษตรอินทรีย์ให้เกิดผลเป็นรูปธรรมอย่างต่อเนื่อง

2.3 กระทรวงพาณิชย์ได้ดำเนินงานด้านการพัฒนาตลาดสินค้าเกษตรอินทรีย์แบบบูรณาการระหว่างหน่วยงานส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ทั้งในต่างจังหวัดและในต่างประเทศ

2.4 สำนักงานนวัตกรรมแห่งชาติได้ดำเนินโครงการ Strengthening the Export Capacity of Thailand's Organic Agriculture ตั้งแต่เดือนกรกฎาคม 2548 ถึงเดือนสิงหาคม 2549 และได้แบ่งการดำเนินงานออกเป็น 3 ระยะ ดังนี้ ระยะที่ 1 การสำรวจหาข้อมูลพื้นฐาน ระยะที่ 2 การแผนปฏิบัติการระดับชาติ ระยะที่ 3 การสัมมนาเชิงปฏิบัติการ / การฝึกอบรม

2.5 จากผลการดำเนินโครงการดังกล่าวข้างต้นทำให้สำนักงานนวัตกรรมแห่งชาติสามารถสร้างเครือข่ายวิสาหกิจและนักวิชาการด้านเกษตรอินทรีย์ให้มีความร่วมมือ และผลักดันให้เกิดการลงทุนในธุรกิจนวัตกรรมรวมทั้งหมด 8 โครงการด้วยวงเงินสนับสนุน 10,548,000 บาท คิดเป็นมูลค่าการลงทุน 52,982,100 บาท ภายใต้กรอบและกลไกการสนับสนุนด้านวิชาการ และการเข้าร่วมรับความเสี่ยงทางการลงทุนของสำนักงานนวัตกรรมแห่งชาติ

มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 4 เดือนมกราคม พ.ศ. 2548

เรื่อง ยุทธศาสตร์เกษตรอินทรีย์แห่งชาติ

เรื่อง ยุทธศาสตร์เกษตรอินทรีย์แห่งชาติ หน่วยงานผู้เสนอ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติตามคณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี คณะที่ 2.2 (ฝ่ายการเกษตรและทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม) ที่มีมติดังนี้ เห็นชอบในหลักการที่รองนายกรัฐมนตรี (นายจาตุรนต์ ฉายแสง) เสนอยุทธศาสตร์เกษตรอินทรีย์แห่งชาติให้เป็นวาระแห่งชาติ เพื่อพัฒนาและเพิ่มศักยภาพการผลิตสินค้าเกษตรอินทรีย์ของประเทศไทย ให้เป็นแหล่งผลิตอาหารที่ปลอดภัยเป็นครัวของโลก และเห็นชอบในหลักการร่างคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่/2548 เรื่องการขับเคลื่อนวาระแห่งชาติเกษตรอินทรีย์ และให้นำเสนอนายกรัฐมนตรีเพื่อลงนามต่อไป รวมทั้งอนุมัติในหลักการให้คณะกรรมการอำนวยการส่งเสริมเกษตรอินทรีย์แห่งชาติ และให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และคณะกรรมการส่งเสริมเกษตรอินทรีย์แห่งชาติที่นายกรัฐมนตรีจะแต่งตั้ง รับประเด็นอภิปรายของคณะกรรมการกลั่นกรอง ไปพิจารณาดำเนินการต่อไปดังนี้

คณะกรรมการอำนวยการส่งเสริมเกษตรอินทรีย์แห่งชาติ ที่ตั้งขึ้นนั้น ประกอบไปด้วยรองนายกรัฐมนตรีที่กำกับการบริหารราชการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นประธานกรรมการ ส่วนกรรมการฯตามร่างคำสั่ง ให้นำไปปรับปรุงให้ประกอบด้วยบุคคลที่มีความสามารถและสามารถอุทิศเวลาให้กับคณะกรรมการฯ ได้อย่างแท้จริง แล้วนำเสนอนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาต่อไป

สำหรับรายละเอียดเนื้อหาเพื่อจะนำไปสู่การจัดทำแผน โครงการและการของบประมาณ ให้คณะกรรมการฯ รับไปดำเนินการ โดยต้องนำผลการบูรณาการงานด้านเกษตรอินทรีย์ที่ได้ดำเนินการไปแล้ว ดำเนินการใช้ประกอบการพิจารณาแล้วนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป ทั้งนี้ให้คณะกรรมการฯ มีบทบาทและหน้าที่ผลักดันให้ยุทธศาสตร์เกษตรอินทรีย์แห่งชาติเกิดผลในทางปฏิบัติอย่างแท้จริงต่อไป



ภาคผนวก ง

ประวัติผู้วิจัย

ประวัติผู้วิจัย

ชื่อ-สกุล

นายเจษฎา มิ่งฉาย

วัน เดือน ปี เกิด

วันที่ 14 เดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2511

ประวัติการศึกษา

พ.ศ. 2530

ประกาศนียบัตรวิชาสัตวแพทย์ (ป.วิชาสัตวแพทย์)

โรงเรียนสัตวแพทย์ กรมปศุสัตว์

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กรุงเทพมหานคร

พ.ศ. 2535

ปริญญาส่งเสริมการเกษตรและสหกรณ์บัณฑิต (สส.บ.)

สาขาวิชาส่งเสริมการเกษตร

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมธิราช จังหวัดนนทบุรี

พ.ศ. 2537

ปริญญาเทคโนโลยีการเกษตรมหาบัณฑิต (ทษ.ม.)

สาขาวิชาส่งเสริมการเกษตร-พัฒนาสังคมเกษตร

สถาบันเทคโนโลยีการเกษตรแม่โจ้ จังหวัดเชียงใหม่

พ.ศ. 2552

ปริญญาปรัชญาดุษฎีบัณฑิต (ปร.ด.)

สาขาวิชาบริหารศาสตร์ (การบริหารการเกษตรและทรัพยากร)

มหาวิทยาลัยแม่โจ้ จังหวัดเชียงใหม่

ประวัติการทำงาน

พ.ศ. 2530-2535

สัตวแพทย์ สำนักงานปศุสัตว์อำเภอพบพระ จังหวัดตาก

กรมปศุสัตว์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

พ.ศ. 2536-2540

สัตวแพทย์ ฝ่ายสุขภาพสัตว์ สำนักงานปศุสัตว์จังหวัดตาก

กรมปศุสัตว์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

พ.ศ. 2541-2543

อาจารย์ ระดับ 4-6

คณะวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี สถาบันราชภัฏอุดรดิตถ์

พ.ศ. 2544-2547

อาจารย์ ระดับ 7

คณะเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรดิตถ์

พ.ศ. 2548-ปัจจุบัน

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ระดับ 8

คณะเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรดิตถ์