

ปัญหาและแนวทางแก้ไขที่เหมาะสมการนำนโยบายเกษตรอินทรีย์ สู่การปฏิบัติในประเทศไทย

Problems and Appropriate Approaches to Implementing Organic Agriculture Policy in Thailand

ปรารถนา ยศสุข^{1/} พงศกร กาวิชัย^{1*}

Pradtana Yossuk^{1/}, Pongsakorn Kawichai^{1}*

^{1/}วิทยาลัยบริหารศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่โจ้ ต.หนองหาร อ.สันทราย จังหวัดเชียงใหม่ 50290

^{1/}School of Administrative Studies, Maejo University, NongHan Subdistrict, SanSai District, ChiangMai 50290, Thailand

*Corresponding author: foan27@hotmail.com

(Received: 8 September 2016; Accepted: 31 November 2016)

Abstract: This qualitative research has 2 main objectives: To illustrate problems and obstacles of organic agriculture (henceforth, OA) policy implementation and to provide suggestions for a sustainable OA policy process development. The data were collected from both secondary and primary data by participatory observation, focus group discussion and in-depth interview. There were 40 informants from several related sectors (eg. policy makers, government officers, OA entrepreneurs, academicians and organic farmers). Collected data were analyzed by content analysis and descriptive statistics. There were several problems from public sectors, such as lack of holistic dimensions of policy formation, vague OA indicators, lack of connection between OA planning and its operations, lack of participation from stakeholders, interference of politics and culture in the planning and implementation of the projects. The suggestions were: reinvent innovation OA productive to process; control chemical substances usage; motivate converting to OA farmers; enhance the whole OA supply chain; support holistic and updated OA database; support OA public relations; strengthen consumers' involvement; build a strong linkage at all level of stakeholders; apply information technology; establish OA farmers fund; and set up an acceptably concrete OA standard.

Keywords: Organic Policy, policy implementation, organic agriculture, policy development

บทคัดย่อ: การวิจัยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคและเพื่อเสนอแนะแนวคิดที่เหมาะสมกับกระบวนการนำนโยบายเกษตรอินทรีย์สู่การปฏิบัติ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพจากข้อมูลทุติยภูมิและปฐมภูมิ รวบรวมข้อมูลโดยการสังเกตแบบมีส่วนร่วม อภิปรายกลุ่ม และสัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ให้ข้อมูลจำนวน 40 คน มาจากหลายภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง (เช่น ผู้กำหนดนโยบายระดับชาติ ผู้ปฏิบัตินโยบาย ตัวแทนผู้ประกอบการ นักวิชาการ และเกษตรกรอินทรีย์) วิเคราะห์ข้อมูลโดยการอรรถาธิบาย และสถิติเชิงพรรณนา การตรวจสอบคุณภาพของข้อมูลใช้แบบสามเส้า ผลการศึกษาพบว่า ปัญหาอุปสรรค ได้แก่ นโยบายและตัวชี้วัดที่ไม่ชัดเจน การจัดทำแผนและการดำเนินงานแบบแยกส่วน การขาดการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และความสัมพันธ์ที่แยกไม่ออกระหว่างการเมือง วัฒนธรรม และโครงสร้าง ข้อเสนอแนะ ได้แก่ คิดค้นนวัตกรรมใหม่ที่จะช่วยการผลิตเกษตรอินทรีย์ การควบคุมการใช้สารเคมีการเกษตร สร้างแรงจูงใจให้กับเกษตรกรสู่เกษตรอินทรีย์ สนับสนุนการทำเกษตรอินทรีย์ตามระบบห่วงโซ่อุปทาน พัฒนาศูนย์ข้อมูลเกี่ยวกับเกษตรอินทรีย์ ประชาสัมพันธ์เผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับผลดีผลเสียของเกษตรอินทรีย์ การเข้ามามีส่วนร่วมของผู้บริโภคในการตรวจสอบมาตรฐานเกษตรอินทรีย์ สนับสนุนการเชื่อมโยงการค้าดำเนินงานด้านเกษตรอินทรีย์ บูรณาการเทคโนโลยีสารสนเทศการพัฒนาเกษตรอินทรีย์ จัดตั้งกองทุนเกษตรอินทรีย์ และสร้างการยอมรับมาตรฐานเกษตรอินทรีย์

คำสำคัญ: นโยบายเกษตรอินทรีย์ไทย การนำนโยบายสู่การปฏิบัติ ปัญหาทางนโยบาย การพัฒนานโยบาย

คำนำ

การพัฒนาเกษตรอินทรีย์ของไทยเริ่มถูกกำหนดเป็นนโยบายอย่างเป็นทางการเมื่อ พ.ศ. 2544 โดยการประกาศให้นโยบายเกษตรอินทรีย์เป็นวาระแห่งชาติ แต่่นโยบายดังกล่าวมีการปฏิบัติงานทางนโยบายกับเกษตรกรอินทรีย์ผู้เป็นเป้าหมายไม่ชัดเจน ทำให้นโยบายไม่เป็นที่น่าสนใจและไม่ได้รับความสำคัญ (ชนวน, 2540) อย่างไรก็ตามพัฒนาการของกระบวนการทางนโยบายเกษตรอินทรีย์กลับมีอย่างต่อเนื่อง มีความต้องการที่ตรงกันของผู้ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายและผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียของนโยบาย จนเกิดแรงขับเคลื่อนของกระบวนการทางนโยบายเกษตรอินทรีย์ และนำไปสู่การกำหนดแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเกษตรอินทรีย์แห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ.2551 - 2554) และการนำนโยบายนี้สู่การปฏิบัติจนสิ้นสุดระยะเวลา ซึ่งไม่ปรากฏการประเมินผลการนำแผนพัฒนาฯ สู่การปฏิบัติที่ชัดเจน

ด้วยเหตุดังกล่าวทำให้คณะผู้วิจัยสนใจศึกษาการนำนโยบายเกษตรอินทรีย์ไปสู่การปฏิบัติของภาครัฐที่ส่งผลทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับนโยบายเกษตรอินทรีย์ เพื่อทราบผลการดำเนินงาน และปัญหาที่เกิดขึ้นในการนำนโยบายเกษตรอินทรีย์ไปสู่การปฏิบัติ

การประเมินการนำนโยบายสู่การปฏิบัติของภาครัฐครั้งนี้ใช้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเกษตรอินทรีย์แห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ.2551 - 2554) (คณะกรรมการพัฒนาเกษตรอินทรีย์แห่งชาติ, 2551) เป็นแม่บทในการประเมิน และจะประเมินผลการปฏิบัติของนโยบายฯ ทั้งทางลบและทางบวกในด้านต่าง ๆ เช่น ด้านการผลิต ด้านวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของคนในชุมชน ด้านสภาพแวดล้อมของพื้นที่การเกษตรอินทรีย์ ฯลฯ นอกจากนั้นจะนำเสนอโครงสร้าง กลไก และปัญหาอุปสรรคของการนำนโยบายเกษตรอินทรีย์สู่การปฏิบัติ ทั้งนี้การประเมินผลนโยบายฯ จะเน้นการเข้าถึง

นโยบายฯ ซึ่งเป็นการแสดงผลการปฏิบัติงานตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเกษตรอินทรีย์แห่งชาติ ฉบับที่ 1 ของภาครัฐในพื้นที่ต่าง ๆ ของประเทศ โดยเน้นการประเมินจากหน่วยงานหลักที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย ได้แก่ กระทรวงเกษตรฯ และกระทรวงพาณิชย์ ซึ่งเกี่ยวข้องการผลิตและด้านการตลาดเกษตรอินทรีย์ตามลำดับ ทั้งนี้การวิจัยมีวัตถุประสงค์ 2 ประเด็น คือ เพื่อทราบปัญหาและอุปสรรคในกระบวนการนำนโยบายเกษตรอินทรีย์สู่การปฏิบัติของหน่วยงานภาครัฐไทย และเพื่อนำเสนอแนวคิดที่เหมาะสมสำหรับกระบวนการนำนโยบายเกษตรอินทรีย์สู่การปฏิบัติอย่างยั่งยืนของภาครัฐไทย

อุปกรณ์และวิธีการ

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ข้อมูลในการศึกษามีทั้งข้อมูลทุติยภูมิ ซึ่งเป็นการค้นคว้า และเก็บรวบรวมข้อมูลจากแหล่งข้อมูลสารสนเทศต่าง ๆ ได้แก่ สิ่งพิมพ์ตำราวิชาการ บทความเผยแพร่รายงานประจำปี รายงานการประเมิน สถิติจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และงานวิจัย เพื่อใช้เป็นแนวทางในการค้นคว้าหาแนวคิดทฤษฎีที่ใช้อธิบายในการศึกษา และข้อมูลปฐมภูมิซึ่งรวบรวมโดยผู้วิจัย โดยการสำรวจข้อมูลจากผู้เกี่ยวข้องกันนโยบายเกษตรอินทรีย์และเกษตรกรในฐานะผู้ได้รับผลกระทบของการนำนโยบายมาปฏิบัติ โดยเน้นกระบวนการนำนโยบายเกษตรอินทรีย์ของภาครัฐตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเกษตรอินทรีย์แห่งชาติ ฉบับที่ 1 และปัญหาอุปสรรคเกิดขึ้นกับการนำนโยบายฯ ไปปฏิบัติสู่พื้นที่ของภาครัฐ และผลกระทบที่เกษตรกรได้รับ

คณะผู้วิจัยใช้การสังเกตแบบมีส่วนร่วม การจัดอภิปรายกลุ่มย่อย ร่วมกับการสัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ให้ข้อมูลสำคัญในการวิจัย ได้แก่ ผู้เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายระดับชาติ 1 คน ข้าราชการระดับสูงของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ 3 คน ข้าราชการระดับสูงของกระทรวงพาณิชย์ 2 คน ข้าราชการระดับสูงของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 1 คน เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ 5 คน และกระทรวงพาณิชย์ 1 คน อดีตข้าราชการระดับสูงของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ 1 คน ตัวแทนผู้ประกอบการด้านสินค้าเกษตรอินทรีย์ 1 คน นักวิชาการจากสถาบันการศึกษาและนักวิชาการอิสระด้านการพัฒนาเกษตรอินทรีย์ 5 คน ประชาชนชาวบ้านเกษตรอินทรีย์จากแต่ละภาคของประเทศไทย 20 คน (จำนวน 4 ภาค ภาคละ 5 คน ได้แก่ ภาคเหนือ ภาคใต้ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคกลาง) ทั้งหมด 40 คน ซึ่งผู้ให้ข้อมูลสำคัญเหล่านี้ได้มาจากการคัดเลือกแบบเจาะจง ระยะเวลาการศึกษาวิจัย 2 ปี (พ.ศ.2556 - 2558) การวิเคราะห์ข้อมูลในการวิจัยใช้วิธีการวิเคราะห์เชิงเนื้อหา โดยนำข้อมูลที่ได้จากการสำรวจภาคสนาม มาวิเคราะห์เนื้อหาเพื่อสร้างข้อสรุปในการวิจัยเชิงคุณภาพ ซึ่งส่วนใหญ่ข้อมูลที่น่ามาวิเคราะห์เป็นข้อความบรรยายที่ได้จากการสังเกตการณ์ สัมภาษณ์ และการจดบันทึก ทั้งนี้คณะผู้วิจัยวิเคราะห์ข้อมูลโดยตรวจสอบความเที่ยงตรงของข้อมูลด้วยวิธีการตรวจสอบแบบสามเส้า (สุกgangs, 2556)

ผลการศึกษา

1. ปัญหาและอุปสรรคในกระบวนการนำนโยบายเกษตรอินทรีย์สู่การปฏิบัติของรัฐ ซึ่งสามารถประมวลเป็นกลุ่มหลักใหญ่ ๆ ได้ดังนี้

1) การกำหนดนโยบายและตัวชี้วัด กลุ่มปัญหานี้เกี่ยวข้องกับความสำเร็จของนโยบายเกษตรอินทรีย์และตัวชี้วัดที่ไม่ค่อยเหมาะสมกับความเป็นจริงของสังคมและวิถีของเกษตรกร ซึ่งส่งผลกระทบโดยตรงต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการปฏิบัติงานทางนโยบายเกษตรอินทรีย์ของภาครัฐอย่างชัดเจน ปัญหานี้เป็นปัญหาพื้นฐานที่ควรได้รับการแก้ไขอย่างรวดเร็ว กลุ่มปัญหานี้สามารถแบ่งย่อยได้ดังต่อไปนี้

1.1) การกำหนดนโยบายฯ ยังขาดมุมมองเชิงระบบที่จะนำไปสู่การสร้างกลไกทางสังคมในการขับเคลื่อนเกษตรอินทรีย์ การนำนโยบายไปปฏิบัติตามนโยบายที่เน้นแยกเป็นด้าน ๆ ตามความรับผิดชอบหลักของแต่ละหน่วยงานรัฐ (เช่น ด้านการผลิต ด้านการตลาด ด้านมาตรฐาน ด้านส่งเสริมการบริโภค เป็นต้น) เป็นการดำเนินงานแบบแยกส่วนและยังไม่มีกำหนดนโยบายให้เข้าสู่การปฏิบัติให้ครบวงจรตั้งแต่การผลิตจนถึงมือของผู้บริโภค เช่น การพัฒนาการผลิตเกษตรอินทรีย์แต่ไม่มีตลาดจำหน่ายผลผลิต หรือมีตลาดการจำหน่ายแต่การผลิตไม่สามารถผลิตสินค้าได้เอง เป็นต้น

1.2) นโยบายการพัฒนาเกษตรอินทรีย์มุ่งให้ความสำคัญในมิติเศรษฐกิจมากกว่าการพัฒนาเกษตรอินทรีย์ทั้งระบบในทุกมิติอย่างจริงจัง ซึ่งในความเป็นจริงระบบการผลิตเกษตรอินทรีย์ควรมีความเชื่อมโยงในหลายมิติ ทั้งสุขภาพ สิ่งแวดล้อม การเรียนรู้ และวิถีชีวิตควบคู่กันไป ซึ่งทุกมิติล้วนมี

ความสำคัญต่อการพัฒนาขับเคลื่อนเกษตรอินทรีย์ไทยไม่น้อยไปกว่ามิติเศรษฐกิจ

1.3) นโยบายอื่นของรัฐไม่เอื้อหรือไม่สอดคล้องกับการส่งเสริมและพัฒนาเกษตรอินทรีย์ และไม่สามารถสร้างรูปธรรมของการพัฒนาเกษตรอินทรีย์ได้ หากพิจารณาความเกี่ยวเนื่องสัมพันธ์กันของทุกมิติการพัฒนาเกษตรอินทรีย์จะเห็นว่า ยังมีความขัดแย้งของการกำหนดบางนโยบายของภาครัฐกับนโยบายการพัฒนาเกษตรอินทรีย์ เช่น นโยบายการขึ้นทะเบียนสารเคมีทางการเกษตรหรือการส่งเสริมการใช้สารเคมีทางเกษตร ซึ่งสะท้อนถึงการไม่ให้ความสำคัญอย่างจริงจังของรัฐต่อนโยบายเกษตรอินทรีย์ ภาครัฐยังมีความร่วมมือกับหน่วยงานภายนอกที่เกี่ยวข้องกับสารเคมีทางเกษตรผลักดันให้มีนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการใช้สารเคมีเกษตรแทนการมีนโยบายการลดการใช้สารเคมีในการเกษตรอย่างต่อเนื่อง

1.4) นโยบายเกษตรอินทรีย์ของรัฐเป็นเพียงนโยบายประชานิยมเพื่อการขับเคลื่อนการสนับสนุนทางการเมืองจากเกษตรกร รัฐบาลยังมิได้มองเกษตรกรเป็นผู้ที่มีความสำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจ

1.5) การพัฒนาเกษตรอินทรีย์มีหลายมิติและซับซ้อนในทุกด้าน (เช่น การผลิต การตลาด การบริโภค และมาตรฐาน เป็นต้น) ความหลากหลายและซับซ้อนนี้ทำให้การกำหนดนโยบายและการปฏิบัติทางนโยบายควรพิจารณาความหลากหลายและความซับซ้อนด้วย แต่สิ่งที่ปรากฏ คือ การกำหนดและการปฏิบัตินโยบายฯ ของภาครัฐไม่ได้มีการออกแบบเพื่อตอบสนองความหลากหลายเหล่านี้ ทั้งนี้สังเกตจากการประเมินผลการปฏิบัติงานที่ขาด

การบูรณาการผลกระทบเชิงคุณภาพที่เกิดขึ้นจริง อย่างเป็นรูปธรรมของการพัฒนาเกษตรอินทรีย์ เช่น ผลของการทำเกษตรอินทรีย์ต่อสุขภาพของเกษตรกร ต้นทุนที่ลดลงของการผลิตเกษตรอินทรีย์ เป็นต้น

1.6) การไม่มีการกำหนดมาตรฐานการผลิตเกษตรอินทรีย์ที่ชัดเจนและหลากหลาย สิ่งเหล่านี้เป็น ช่องว่างของนโยบาย การปฏิบัติที่ไม่เป็นมาตรฐาน เดียวกัน (เช่น เครื่องหมายการค้า การรับรอง มาตรฐานสินค้าเกษตรอินทรีย์ที่มีหลายมาตรฐาน) ทำให้มีการตั้งคำถามอย่างมากจากผู้บริโภคเกี่ยวกับ มาตรฐานสินค้า แหล่งการผลิต และคุณภาพของ สินค้าว่าเป็นสินค้าอินทรีย์จริงหรือไม่ นอกจากนี้ นักค้าชาวต่างชาติที่มาซื้อสินค้าเกษตรอินทรีย์ที่ มักจะเน้นเครื่องหมายการรับรองมาตรฐานที่เป็นสากลและเป็นที่ยอมรับเท่านั้น ทำให้สินค้าเกษตรอินทรีย์ที่ได้รับมาตรฐานอื่นขาดโอกาสในการตลาด

1.7) การขาดระบบการจัดเก็บข้อมูลด้านเกษตรอินทรีย์ที่มีประสิทธิภาพทำให้ยากในการเข้าถึงฐานข้อมูลของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง ข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับองค์ความรู้ด้านเกษตรอินทรีย์ของไทยมีอยู่มากแต่กระจัดกระจายไปในทุกพื้นที่ทุกองค์กร ทั้งหน่วยงานภาครัฐ องค์กรเอกชน องค์กรการศึกษา ศูนย์เรียนรู้ชุมชน และตัวบุคคลที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญแต่ละคน เป็นต้น แต่องค์ความรู้ต่าง ๆ เหล่านี้ไม่ถูกนำมารวบรวมเป็นฐานข้อมูลเดียวกันที่สามารถให้ประโยชน์ในการศึกษาหรือเป็นตัวช่วยให้กับผู้สนใจในด้านนี้ได้ ข้อมูลด้านเกษตรอินทรีย์มักถูกเก็บไว้เป็นเพียงข้อมูลประกอบการทำงานของแต่ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเหล่านั้นในหลายรูปแบบ ทั้งรายงานการวิจัย ข้อมูลพื้นฐานเกษตรกร รายงาน

ผลการดำเนินการ และการถอดองค์ความรู้ในตัวบุคคลเป้าหมาย ทั้งนี้สาเหตุที่ข้อมูลการเกษตรอินทรีย์ไม่สามารถใช้ประโยชน์ในวงกว้างกับสาธารณชนโดยทั่วไป เกิดจากการขาดรูปธรรมของเครือข่ายแหล่งข้อมูลที่สามารถเข้าถึงได้ง่าย ไม่ว่าจะเป็นเอกสารสิ่งพิมพ์หรือสื่อทางอินเทอร์เน็ต

2) การจัดทำแผนและดำเนินงานอย่างแยกส่วน กลุ่มปัญหานี้เกี่ยวข้องกับการทำงานเชิงบูรณาการของภาคส่วนที่เกี่ยวข้องทั้งหมด ซึ่งเกิดจากโครงสร้างหน้าที่ รวมถึงข้อกำหนดทางกฎหมาย (เช่น ระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ) และการกำกับดูแลของหน่วยงานราชการที่มีต้นสังกัดต่างกัน รวมถึงกระบวนการเรียนรู้และการยิ่พัฒนธรรมาการทำงานตามระบบราชการแบบเดิม ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงานตามนโยบายเกษตรอินทรีย์ โดยกลุ่มปัญหานี้สามารถแบ่งออกเป็นปัญหาย่อย ดังต่อไปนี้

2.1) การรวมศูนย์อำนาจการบริหารนโยบายฯ ไว้ที่หน่วยของรัฐบาลกลางและส่วนภูมิภาค แม้รัฐมีนโยบายส่งเสริมการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น แต่ในทางปฏิบัติยังคงมีการรวมศูนย์อำนาจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดทำแผนการพัฒนาเกษตรอินทรีย์ไว้ที่รัฐบาลกลาง ภาคส่วนอื่นที่เกี่ยวข้องนอกเหนือจากรัฐ (เช่น เอกชน สถาบันการศึกษา และเกษตรกร) จึงไม่ค่อยมีส่วนร่วมในการกำหนดแผนปฏิบัติงาน ทำให้ส่วนใหญ่ของการตัดสินใจทางนโยบายฯ เป็นเรื่องของรัฐบาลกลางโดยเบ็ดเสร็จ ไม่ว่าจะเป็นแผนงาน โครงการ กิจกรรม หรืองบประมาณ นอกจากนี้การปฏิบัติงานของรัฐบาลกลาง ทำให้มีปัญหาในการกระจายอำนาจการ

ตัดสินใจและขาดการมีส่วนร่วมกับภาคส่วนอื่นที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเกษตรอินทรีย์

2.2) การทำงานแบบแยกส่วนของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายเกษตรอินทรีย์ไปปฏิบัติ ปัญหานี้เกิดจากโครงสร้างและหน้าที่การทำงานของภาครัฐทุกระบบ ทำให้การดำเนินการทางนโยบายฯ ไปสู่การปฏิบัติของหน่วยงานภาครัฐแต่ละหน่วยงานแยกส่วน ตามอำนาจหน้าที่ พื้นที่รับผิดชอบ และระเบียบข้อกฎหมายต่าง ๆ ของแต่ละหน่วยงาน ต่างฝ่ายต่างเสนอโครงการ จัดสรรงบประมาณ และดำเนินงานตามหน้าที่ประจำของตน ผลที่ตามมา คือ ขาดการบูรณาการแผนและงบประมาณ ขาดการประสานทรัพยากร และการปฏิบัติงานที่เอื้อต่อการพัฒนาเกษตรอินทรีย์อย่างแท้จริง (เช่น กระทรวงเกษตรฯ รับผิดชอบเกี่ยวกับการผลิต ในขณะที่กระทรวงพาณิชย์รับผิดชอบเกี่ยวกับการตลาด เป็นต้น)

2.3) การขาดความรู้ความเข้าใจของเจ้าหน้าที่และผู้ที่เกี่ยวข้องในองค์กรของภาครัฐที่เป็นส่วนเชื่อมในการขับเคลื่อนการปฏิบัติการทางนโยบาย การนำนโยบายฯ สู่การปฏิบัติต้องปรับเปลี่ยน “ฐานคิด” ของคนทำงานทั้งหมด โดยเฉพาะอย่างยิ่งคนทำงานในภาครัฐให้มีความเข้าใจ มุ่งมั่น และเห็นเป้าหมายเดียวกันของการพัฒนาเกษตรอินทรีย์ ซึ่งปัญหาการขาดความรู้ความเข้าใจของเจ้าหน้าที่ ทำให้ความเข้าใจในการดำเนินงานและการประสานงานระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐกับเกษตรกรอินทรีย์ไม่ตรงกัน การทำงานของเจ้าหน้าที่รัฐส่วนใหญ่ทำงานตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย ในขณะที่เกษตรกรอินทรีย์มีความต้องการที่เกินขอบเขตการทำงานของแต่ละหน่วยงานของรัฐ

3) การขาดการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกลุ่มปัญหานี้เป็นปัญหาที่ซ้อนทับกับกลุ่มปัญหาที่สอง แต่เน้นหนักที่การมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในการทำงานตามยุทธศาสตร์ (มิใช่เน้นหนักไปที่การดำเนินการของภาครัฐเหมือนกับกลุ่มที่สอง) ปัญหาย่อยของกลุ่มนี้ได้แก่

3.1) ภาครัฐยังไม่สามารถสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมกับเกษตรกรและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมในทุกขั้นตอนของการกำหนดและการปฏิบัติงานด้านนโยบายเกษตรอินทรีย์ ที่ผ่านมารูปแบบการมีส่วนร่วมในการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นเพียงการให้ภาคส่วนที่เกี่ยวข้องได้รับทราบและรับฟังกระบวนการที่ภาครัฐจะดำเนินการ ขาดการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจกำหนดกิจกรรมที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงต้องดำเนินการ ทำให้กระบวนการต่าง ๆ ถูกตัดสินใจและดำเนินการโดยหน่วยงานภาครัฐเกือบทั้งหมด ส่งผลให้การนำนโยบายฯ ไปสู่การปฏิบัติของภาครัฐเกิดปัญหาด้านการประสานงานและความไม่เข้าใจซึ่งกันและกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับเกษตรกรและภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง (เช่นเดียวกับกับข้อที่ 2.1)

3.2) การดำเนินการตามแผนหรือโครงการเกษตรอินทรีย์ของรัฐในบางครั้งถูกมองว่ามีผลประโยชน์แอบแฝง หรืออีกนัยหนึ่งการดำเนินการตามนโยบายของรัฐถูกมองว่าเป็นความต้องการของคนบางกลุ่มหรือบางคนะที่จัดตั้งขึ้นมาในขั้นตอนของการกำหนดนโยบายฯ การดำเนินการเช่นนี้จึงไม่ได้เกิดจากความต้องการของเกษตรกรหรือผู้ที่เกี่ยวข้องอย่างแท้จริง

3.3) การขาดความเชื่อมโยงยุทธศาสตร์การพัฒนาเกษตรอินทรีย์ในระดับท้องถิ่น จังหวัด และ

ส่วนกลาง รวมถึงการขาดการเชื่อมโยงความรู้ มาตรฐานการผลิต และระบบโลจิสติกส์ของเกษตรอินทรีย์ของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง

3.4) การกระจายการมีส่วนร่วมของตัวแทนเกษตรกรอินทรีย์ยังครอบคลุมไม่ทั่วถึงทุกพื้นที่ ส่วนใหญ่ของเกษตรกรที่เป็นตัวแทนหรือผู้นำกลุ่มเกษตรกรอินทรีย์ที่เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและเป็นผู้เชื่อมต่อกับนโยบายเกษตรอินทรีย์ไปสู่การปฏิบัติในพื้นที่มักเป็นเกษตรกรรายเดิมและอยู่ในพื้นที่เดิม การแสดงความคิดเห็นจึงมีแนวโน้มไปทิศทางเดียว และเป็นแนวคิดที่คล้ายเดิมอยู่เสมอ ไม่มีความใหม่ของทิศทางและแนวคิดของกำหนดนโยบายฯ หรือการปฏิบัติ ส่งผลให้การดำเนินการกำหนดนโยบายฯ ไม่สามารถสะท้อนความต้องการที่แท้จริงของเกษตรกรจากทุกพื้นที่ ปัญหาในส่วนหนึ่งเกิดจากการขาดการสร้างภาวะผู้นำหรือความไม่ทั่วถึงของการกระจายตัวแทนเกษตรกร เพราะเกษตรกรยังขาดการรวมตัวและการประสานงานระหว่างเครือข่ายผู้นำแต่ละพื้นที่ เพื่อเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบาย ทำให้การปฏิบัติงานด้านเกษตรอินทรีย์ไม่ครอบคลุมทุกพื้นที่ของประเทศ

4) ความสัมพันธ์ที่แยกไม่ออกระหว่างการเมือง วัฒนธรรม และโครงสร้างการดำเนินงานของส่วนราชการ โดยกลุ่มปัญหานี้ยังสามารถแบ่งย่อยได้ดังต่อไปนี้

4.1) การเปลี่ยนแปลงของหน่วยงานที่ทำหน้าที่หลักในการประสานงานนโยบายทำให้การสร้างและการดำเนินการทางนโยบายฯ หยุดชะงักและไม่สามารถดำเนินการได้จนถึงปัจจุบัน การเปลี่ยนหน่วยงานที่รับผิดชอบในการวางแผน

ยุทธศาสตร์เกษตรอินทรีย์จากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานกฤษฎีกา เป็นสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ส่งผลต่อประสิทธิภาพและความต่อเนื่องในการดำเนินงานตามแนวทางนโยบายฯ ที่วางแผนไว้ และยังมีปัญหาเกี่ยวข้องกับความล่าช้าในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้รับผิดชอบที่เกี่ยวข้อง เชื่อมโยงสู่การหยุดชะงักของการวางแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเกษตรอินทรีย์ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2556 - 2559) ซึ่งปัจจุบันยังไม่มีความคืบหน้า

4.2) ความไม่ต่อเนื่องของการดำเนินนโยบายเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงอำนาจทางการเมืองของแต่ละช่วงรัฐบาล ปัญหาการเปลี่ยนแปลงอำนาจทางการเมืองเป็นเรื่องของโครงสร้างทางอำนาจที่ทุกนโยบายอาจได้รับผลกระทบ ส่วนใหญ่นโยบายของรัฐบาลเดิมมักไม่ได้รับการสานต่อนโยบายจากรัฐบาลใหม่ ผู้นำแต่ละรัฐบาลต่างมีแนวทางการบริหารงานที่แตกต่างกันตามทีแต่ละคนได้กำหนดไว้ในคำแถลงการณ์ต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา นโยบายเกษตรอินทรีย์ก็เป็นนโยบายหนึ่งที่ได้รับผลกระทบกับการเปลี่ยนแปลงอำนาจทางการเมือง ที่สำคัญการเปลี่ยนแปลงอำนาจทางการเมืองมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงอำนาจหน้าที่และตัวเจ้าหน้าที่บริหารระดับสูงของหน่วยงานภาครัฐ ทำให้มีผลต่อการดำเนินนโยบายเกษตรอินทรีย์ (ดังปรากฏในข้อ 4.1) สิ่งเหล่านี้เป็นสิ่งที่สะท้อนความจริงที่ว่า อำนาจทางการเมืองกับอำนาจทางการบริหารราชการไม่สามารถแยกออกจากกันได้

4.3) การบริหารงานทางนโยบายเกษตรอินทรีย์ที่มีประสิทธิภาพมักเกิดจากความสนใจส่วน

บุคคลของผู้นำหรือผู้บริหารหน่วยงานของรัฐแต่ละคนมากกว่าเป็นการบริหารงานที่เกิดจากนโยบายอย่างแท้จริง ทำให้การดำเนินงานทางนโยบายฯ ไม่มีความต่อเนื่อง หากผู้นำหน่วยงานที่มีความสนใจในนโยบายเกษตรอินทรีย์พ้นวาระไป การดำเนินการในหน่วยงานนั้นก็ม้วนล้นสุดหรือไม่มีประสิทธิภาพอีกต่อไป

4.4) โครงสร้างที่ไม่เหมาะสมของคณะกรรมการขับเคลื่อนนโยบายเกษตรอินทรีย์แห่งชาติ ความไม่เหมาะสมของโครงสร้างเกิดจากการยึดตัวบุคคลและตำแหน่งที่กรรมการแต่ละคนสังกัด ปัญหานี้ทำให้การทำงานของคณะกรรมการขับเคลื่อนมีความซ้ำซ้อน และทำให้ไม่สามารถกระจายงานด้านเกษตรอินทรีย์ตามแผนงานของนโยบายไปสู่ผู้ที่มีความรู้ความสามารถหรือมีความเชี่ยวชาญทางด้านเกษตรอินทรีย์คนอื่นได้ การพิจารณาตัวบุคคลเพื่อเป็นกรรมการขับเคลื่อนนโยบายเกษตรอินทรีย์มักยึดติดกับตำแหน่งและบทบาทหน้าที่ของบุคคลที่มาจากแต่ละหน่วยงาน ซึ่งบางครั้งบุคคลเพียงคนเดียวสามารถเป็นอนุกรรมการทั้งด้านการตลาด ด้านมาตรฐาน และด้านวิชาการพร้อมกัน ทำให้การดำเนินการขับเคลื่อนเกษตรอินทรีย์อยู่ในวงแคบของชุดทำงานเพียงไม่กี่คน ที่เป็นทั้งผู้เสนอและผู้คิดวางแผนโครงการหรือแผนงานต่าง ๆ ไปพร้อมกัน

2. ข้อเสนอที่ผู้ให้ข้อมูลจากหลายภาคส่วนที่เกี่ยวข้องเกี่ยวต่อนโยบายที่เหมาะสมในการดำเนินนโยบายเกษตรอินทรีย์ในอนาคตดังต่อไปนี้

2.1 ภาครัฐต้องมีการควบคุมอย่างเข้มงวดในการใช้สารเคมีทางการเกษตรที่อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อเกษตรกรพื้นที่ข้างเคียงและผู้บริโภค

2.2 ภาครัฐควรสร้างแรงจูงใจให้กับเกษตรกรที่ต้องการปรับเปลี่ยนจากเกษตรเคมีไปสู่เกษตรอินทรีย์ เช่น การประกันความเสี่ยงด้านราคา การสนับสนุนทุนและปัจจัยการผลิต ทั้งนี้การดำเนินการดังกล่าวควรสอดคล้องกับความต้องการและบริบทพื้นที่ที่แตกต่างกันของแต่ละชุมชน

2.3 ภาครัฐควรวางกรอบแนวทางการพัฒนาเกษตรอินทรีย์ให้กว้างและครอบคลุม ทั้งนี้แนวทางการดำเนินงานฯ ไปปฏิบัติของภาครัฐไม่ต้องเป็นโครงการขนาดใหญ่ แต่ควรเป็นโครงการขนาดเล็กที่สามารถเข้าถึงพื้นที่ได้อย่างเต็มที่ โดยมีการวางแผนให้ชัดเจน ควรจัดทำเป็นแม่แบบ (model) การพัฒนาเกษตรอินทรีย์ในชุมชนหนึ่งแล้วขยายต่อไปยังชุมชนอื่นที่สำคัญต้องมีการประสานงานร่วมกันทุกภาคส่วนในพื้นที่ โดยควรให้องค์กรปกครองท้องถิ่นเข้ามา มีบทบาทในการส่งเสริมและสนับสนุนในระดับท้องถิ่น

2.4 ภาครัฐควรมีการจัดตั้งกองทุนเพื่อเกษตรกรอินทรีย์ โดยจัดให้มีการลงทะเบียนเป็นเกษตรกรอินทรีย์ และมีการจัดกระบวนการในการส่งเสริม และมีทุนในการสนับสนุน เช่น เงิน และปัจจัยการผลิตอื่น ๆ เพื่อให้เกษตรกรรายใหม่ที่ต้องการปรับเปลี่ยนมาทำเกษตรอินทรีย์ได้มีการตั้งตัว นอกจากนั้นควรสร้างกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันให้แก่กลุ่มกองทุนเกษตรกรอินทรีย์เหล่านั้น

2.5 ภาครัฐควรสร้างความชัดเจนและสร้างการยอมรับโดยการให้เกษตรกรหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมด้านการควบคุมหรือจัดการ

มาตรฐานเกษตรอินทรีย์ให้กับทุกภาคส่วนทั้งภายในและภายนอกประเทศ โดยอาจแบ่งมาตรฐานเกษตรอินทรีย์ออกเป็น 2 ระดับ ได้แก่ ระดับตลาดภายในประเทศ และระดับตลาดส่งออกนอกประเทศ

2.6 ควรมีการคิดค้นนวัตกรรมใหม่ ๆ ด้านเกษตรอินทรีย์ที่สามารถช่วยเหลือด้านการผลิตเกษตรอินทรีย์ให้กับเกษตรกร เช่น ปุ๋ย หรือสารกำจัดศัตรูพืชที่ไม่มีสารเคมีเป็นส่วนประกอบ รวมถึงการให้ความสำคัญกับแนวคิดของการทำเกษตรแบบองค์รวม ทั้งนี้ในกระบวนการคิดค้นนวัตกรรมควรให้เกษตรกรมีส่วนร่วมเป็นผู้คิดค้นและเรียนรู้ไปพร้อมกัน

2.7 ควรมีการสนับสนุนการทำเกษตรอินทรีย์อย่างเป็นระบบตลอดห่วงโซ่อุปทาน (ต้นน้ำถึงปลายน้ำ) ได้แก่ ระบบการผลิต ระบบการตลาด ระบบการบริโภค และระบบมาตรฐาน โดยต้องมีการดำเนินการควบคู่ไปกับการให้ความรู้ด้านเกษตรอินทรีย์ หรือด้านเทคนิคการผลิตต่าง ๆ แก่เกษตรกรทั้งรายเก่าและรายใหม่

2.8 ควรต้องพัฒนาฐานข้อมูลเกี่ยวกับเกษตรอินทรีย์ให้มีความชัดเจน ครอบคลุม และทันสมัย เช่น จำนวนเกษตรกร และกลุ่มเกษตรอินทรีย์ พื้นที่เพาะปลูก รวมถึงปัญหา ความต้องการ และความคิดเห็นต่อการพัฒนาเกษตรอินทรีย์ของเกษตรกรเหล่านั้น

2.9 ควรส่งเสริมการประชาสัมพันธ์เผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับผลดีผลเสียจากการใช้สารเคมีและสารอินทรีย์ทางการเกษตรให้กับชุมชนและบุคคลทั่วไปได้รับรู้อย่างทั่วถึง

2.10 ควรเน้นให้ผู้บริโภคเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้นในการตรวจสอบมาตรฐานสินค้าเกษตรอินทรีย์

เพื่อเพิ่มความมั่นใจในการบริโภคสินค้าเกษตรอินทรีย์และนำสู่การปรับเปลี่ยนพฤติกรรมผู้บริโภคเกษตรอินทรีย์

2.11 ควรนำเทคโนโลยีสารสนเทศ (ICT) เข้ามาบูรณาการร่วมในการพัฒนาเกษตรอินทรีย์ เพื่อถ่ายทอดองค์ความรู้เกี่ยวกับเกษตรอินทรีย์ผ่านสื่อต่าง ๆ เช่น โทรศัพท์ อินเทอร์เน็ต เป็นต้น และการใช้สารสนเทศเพื่อการตลาดและการค้า

ทั้งนี้ข้อเสนอของผู้ให้ข้อมูลมีความน่าสนใจในประเด็นที่ทุกภาคส่วนมีความต้องการเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการทางนโยบายทุกขั้นตอนต่างจากในอดีตที่ต้องการภาครัฐเป็นผู้ดำเนินงานเองทั้งหมด

อภิปรายผล

คณะผู้วิจัยมีประเด็นอภิปรายผลจากการศึกษาดังนี้

1. ความสนใจของผู้นำรัฐบาลหรือหัวหน้าหน่วยงานราชการมีส่วนสำคัญในการกำหนดและการปฏิบัติทางนโยบายเกษตรอินทรีย์ของไทย ความสนใจส่วนบุคคลในด้านการพัฒนาเกษตรอินทรีย์ของผู้นำรัฐบาลและคณะ (ได้แก่ นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องในการพัฒนาการเกษตรอย่างกระทรวงเกษตรและสหกรณ์) มีความสำคัญอย่างมากต่อการกำหนดนโยบายเกษตรอินทรีย์ เพราะการให้ความสำคัญเป็นพิเศษของผู้นำรัฐบาลจะช่วยผลักดันให้การดำเนินนโยบายสามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้อย่างราบรื่น ความสนใจและการให้ความสำคัญในการดำเนินนโยบายด้านเกษตรอินทรีย์ของผู้นำรัฐบาลและหัวหน้างานของหน่วยงานภาครัฐในฐานะผู้นำนโยบายไปปฏิบัติยังมีความจำเป็นต่อการดำเนินงานและการขับเคลื่อนการ

พัฒนาเกษตรอินทรีย์ของไทย ซึ่งปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นดังกล่าวเป็นไปตามตัวแบบการกำหนดนโยบายสาธารณะของ สมบัติ (2555) ที่เรียกว่า “ตัวแบบชนชั้นนำ” (Elite model) ซึ่งเป็นตัวแบบของการกำหนดนโยบายในลักษณะแบบบนลงล่าง โดยนโยบายถูกกำหนดจากชนชั้นนำส่งผ่านระบบราชการสู่เกษตรกรและประชาชน ซึ่งภายใต้สถานการณ์ตามตัวแบบนี้การกำหนดนโยบายสาธารณะเป็นไปตามความพึงพอใจและผลประโยชน์ของชนชั้นนำ (สัมฤทธิ์ และอนูรัตน์, 2555) จึงทำให้การดำเนินนโยบายเกษตรอินทรีย์เป็นการยึดติดกับตัวบุคคลหรือองค์กรทางการเมืองมากเกินไป และที่สำคัญทำให้การดำเนินงานทางนโยบายเกษตรอินทรีย์ไม่มีความต่อเนื่องไม่สามารถบรรลุเป้าหมายได้ ซึ่งผลการศึกษารั้งนี้สอดคล้องกับผลการศึกษาเกี่ยวกับทัศนคติของนักวิชาการเกษตรต่อเกษตรอินทรีย์ ที่ (พันธ์จิตต์ และศุภพร, 2558) พบว่า กลุ่มตัวอย่าง ร้อยละ 57.78 มีความรู้เกษตรอินทรีย์ในระดับ ปานกลาง ทัศนคติของนักวิชาการเกษตรที่มีต่อเกษตรอินทรีย์ในภาพรวม คือ ไม่แน่ใจ ส่วนปัจจัยที่ส่งผลต่อระดับความเชื่อถือเกษตรอินทรีย์ของนักวิชาการเกษตร คือ ประสบการณ์ทำงานในสายงานด้านการเกษตร ทำให้สะท้อนความเข้าใจระดับบุคคลของการปฏิบัติงานด้านเกษตรอินทรีย์

2. การจัดการองค์ความรู้และความหลากหลายในการบูรณาการร่วมกันของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับนโยบายเกษตรอินทรีย์ การขาดองค์ความรู้ด้านเกษตรอินทรีย์ในทุกมิติของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการส่งเสริมทางนโยบายเกษตรอินทรีย์ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นเจ้าหน้าที่ในองค์กรรัฐที่รับนโยบายไปสู่การปฏิบัติในพื้นที่ ทำให้การปฏิบัติงาน

ทางนโยบายไม่ตรงเป้าหมายและไม่ประสบผลสำเร็จ เช่น บางหน่วยงานระบุนาการสนับสนุนเกษตรอินทรีย์แต่ยังคงมีการสนับสนุนปุ๋ยเคมีหรือสารเคมี หรือเกษตรกรที่สนใจทำเกษตรอินทรีย์มาขอคำปรึกษาแต่ทางเจ้าหน้าที่ไม่สามารถให้ความรู้เกี่ยวกับเกษตรอินทรีย์แก่เกษตรกรได้ เป็นต้น ที่ผ่านมาการส่งเสริมความรู้ความเข้าใจแก่ผู้บริโภคของหน่วยงานภาครัฐมีบทบาทในการผลักดันเรื่องนี้ค่อนข้างน้อย การจัดการองค์ความรู้ด้านเกษตรอินทรีย์ของหน่วยงานภาครัฐไม่มีการดำเนินงานอย่างจริงจังและต่อเนื่องขาดการจัดเก็บฐานข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อเกษตรกรและประชาชนทั่วไป ส่งผลให้การเข้าถึงข้อมูลและการเผยแพร่ข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกัเกษตรอินทรีย์มีน้อย ซึ่งการดำเนินงานทั้งสองด้านนี้ถือเป็นเรื่องสำคัญที่สามารถทำให้ผู้บริโภคและประชาชนทั่วไมหันมาสนใจในการบริโภคและสามารถสร้างรูปธรรมที่ชัดเจนในการขับเคลื่อนเกษตรอินทรีย์ได้เป็นอย่างดี (ชนิตา, 2554) ทั้งนี้การสร้างความรู้ความเข้าใจที่เกี่ยวข้องกับเกษตรอินทรีย์จำเป็นต้องให้ความสำคัญกับทุกภาคส่วน ซึ่งประกอบด้วย 6 กลุ่ม ได้แก่ ประชาชนชาวบ้าน ผู้สนับสนุนงบประมาณ ผู้ช่วยประชาชน (เกษตรกร) กลุ่มผู้เรียน กลุ่มวิจัยหรือนักวิชาการ และ กลุ่มพันธมิตรทางนักวิชาการเกษตร (ของหน่วยงานภาครัฐและเอกชน) (อุทัย และนรินทร์, 2555) เพื่อให้การจัดการความรู้ด้านเกษตรอินทรีย์สามารถเข้าถึงตัวเกษตรกรและการพัฒนาเกษตรอินทรีย์ในพื้นที่ของประเทศได้อย่างแท้จริง

ส่วนปัญหาของการดำเนินงานตามนโยบาย การดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐเป็นการดำเนินการในรูปแบบต่างฝ่ายต่างดำเนินการ นอกจากนั้นการดำเนินโครงการของหน่วยงานรัฐเป็นโครงการ

เหมือนกันหรือคล้ายคลึงกัน ทำให้เกษตรกรและประชาชนผู้บริโภคทั่วไปเกิดความสับสนในการดำเนินงาน เช่น โครงการส่งเสริมตลาดเกษตรอินทรีย์ซึ่งกระทรวงพาณิชย์เป็นหน่วยงานรับผิดชอบโดยตรง แต่ก็ยังมีกระทรวงสาธารณสุขที่เข้ามาดำเนินการในเรื่องนี้ด้วยเช่นกัน (มักพบว่า วัตถุประสงค์ของโครงการต่างกัน แต่กลุ่มเป้าหมายของการดำเนินการกลับเป็นเกษตรกรอินทรีย์กลุ่มเดียวกัน) ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่ในกระบวนการการขับเคลื่อนทางนโยบายเกษตรอินทรีย์ควรให้ความสำคัญกับการจัดการองค์ความรู้และความหลากหลายในการประสานงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐ สิ่งนี้มีความสำคัญมากต่อการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติในพื้นที่ที่เกษตรกรมีความสนใจในการผลิตในระบบเกษตรอินทรีย์ ทั้งนี้เพื่อให้การปฏิบัติทางนโยบายมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล เกิดประโยชน์ต่อเกษตรกร และประชาชนอย่างสูงสุด

3. การมีส่วนร่วมในกระบวนการนำนโยบายเกษตรอินทรีย์สู่การปฏิบัติของผู้เกี่ยวข้องทุกภาคส่วน การสะท้อนความต้องการหรือความจำเป็นที่แท้จริงนั้น ควรมีการขับเคลื่อนทางนโยบายฯ จากผู้เกี่ยวข้องโดยตรง เพื่อให้นโยบายฯ สามารถสนองความต้องการที่ตรงจุด และสามารถเกิดประโยชน์จากการนำนโยบายฯ ไปสู่การปฏิบัติอย่างแท้จริง การขาดการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกันโยบายฯ จนนำไปสู่การปฏิบัติที่ไม่ได้บูรณาการของภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ทำให้ต่างฝ่ายต่างปฏิบัติตามแนวทางของตน และยังทำให้การปฏิบัติทางนโยบายฯ ไม่สามารถลงไปถึงพื้นที่ของเกษตรกรอินทรีย์ได้อย่างทั่วถึง และปฏิบัติไม่ตรงต่อความต้องการของเกษตรกรอินทรีย์ สิ่งเหล่านี้ส่งผลให้การผลักดันการพัฒนาเกษตร

อินทรีย์ของประเทศไทยไม่ก้าวหน้าเท่าที่ควร และไม่สามารถสร้างความต่อเนื่องให้กับการดำเนินงานตามนโยบาย และเป้าหมายของแผนยุทธศาสตร์ฯ ได้อย่างเต็มที่ (สมภพ, 2554) การพยายามผลักดันให้มีส่วนร่วมในการดำเนินนโยบายร่วมกันจากทุกภาคส่วนจะสามารถสร้างความตระหนักและจิตสำนึกร่วมกันในฐานะเป็นเจ้าของนโยบายที่เกิดจากผู้รับนโยบายโดยตรง และเกิดการร่วมรับผิดชอบร่วมกันในผลของการดำเนินนโยบายอย่างเป็นระบบที่สามารถตรวจสอบได้และแก้ไขในสิ่งที่ผิดพลาดในกระบวนการทางนโยบายจนเกิดการปฏิบัติทางนโยบายได้อย่างเท่าทันเหตุการณ์ของชุมชนภายในและภายนอกประเทศ ดังนั้นการพยายามสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของภาครัฐให้เป็นการแสวงหาข้อมูลซึ่งกันและกันของหน่วยงานต่าง ๆ ที่ต่างมีฐานข้อมูล น่าจะเป็นสิ่งที่สามารถดำเนินการได้ทันที การสร้างความร่วมมือในการขับเคลื่อนนโยบายเกษตรอินทรีย์ในหน่วยงานภาครัฐจึงเป็นความท้าทายในการขยายนวัตกรรมการเปลี่ยนแปลงการทำงานในระบบราชการเดิม (ซึ่งต่างคนต่างทำ) เป็นการทำงานผ่านระบบเครือข่ายหน่วยงานที่ดำเนินงานเกี่ยวข้องกัเกษตรอินทรีย์ ในการรับรู้ แลกเปลี่ยนข้อมูล ประสพการณ์ผ่านช่องทางที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ เพื่อให้การดำเนินงานตามแผนยุทธศาสตร์ฯ และเป้าหมายของการพัฒนาเกษตรอินทรีย์ของประเทศไทยเป็นไปตามที่ได้ตั้งเป้าหมายไว้ และตอบสนองความต้องการของผู้ที่เกี่ยวข้องอย่างแท้จริงในที่สุด

สรุป

การดำเนินนโยบายด้านเกษตรอินทรีย์ของภาครัฐไทยยังไม่เป็นนโยบายสาธารณะเต็มรูปแบบที่เกษตรกรหรือกลุ่มประชาชนส่วนใหญ่ในประเทศได้รับการสนับสนุนส่งเสริมด้านเกษตรอินทรีย์อย่างทั่วถึงในทุกด้าน ทั้งด้านองค์ความรู้ การเข้าถึงข้อมูลทางนโยบาย การอุดหนุนทางปัจจัยการผลิตต่าง ๆ และการดำเนินการตามโครงการต่าง ๆ ที่ผ่านมา ด้วยเหตุผลที่ว่า การดำเนินงานของภาครัฐในการหนุนเสริมด้านเกษตรอินทรีย์อย่างจริงจังถือว่ามีน้อยเกินไป และการพัฒนาด้านเกษตรอินทรีย์ที่เห็นได้ชัดเจนกลับเกิดจากภาคประชาชนที่ร่วมมือกับองค์กรพัฒนาเอกชนในการผลักดันนโยบาย/โครงการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาในระดับมหภาคอาจกล่าวได้ว่า การดำเนินทางนโยบายของหน่วยงานภาครัฐถือว่าสามารถตอบสนองการพัฒนาเกษตรอินทรีย์ในระดับมหภาคได้ เพราะนโยบายนี้สามารถกระตุ้นให้เกษตรกรและประชาชนทั่วไปเกิดการรับรู้เกี่ยวกับเกษตรอินทรีย์และเกิดประโยชน์กับภาคเกษตรอินทรีย์ในระยะยาว นอกจากนี้ยังเป็นผลดีต่อผู้บริโภคภายในประเทศที่สามารถมีผลิตภัณฑ์อินทรีย์ที่ปลอดภัยไว้บริโภค แม้ว่าการดำเนินทางนโยบายนี้จะมีปัญหามากมายในการบริหารจัดการของภาครัฐ แต่ไม่ได้หมายความว่าเกษตรกรหรือประชาชนทั่วไปจะไม่เห็นด้วยกับนโยบายเกษตรอินทรีย์ ในทางกลับกันเกษตรกรและผู้บริโภคกลับมีความต้องการที่มากขึ้นทั้งในการผลักดันนโยบาย/โครงการและกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับเกษตรอินทรีย์และการต้องการให้ภาครัฐ

ดำเนินการพัฒนาเกษตรอินทรีย์อย่างต่อเนื่องในอนาคต

เอกสารอ้างอิง

- คณะกรรมการพัฒนาเกษตรอินทรีย์แห่งชาติ. 2551. แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเกษตรอินทรีย์แห่งชาติฉบับที่ 1 พ.ศ.2551 - 2554. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, กรุงเทพฯ. 141 หน้า
- ชนิตา พันธุ์มณี อารีย์ เชื้อเมืองพาน มนตรี สิงหะวาระ และพัชรินทร์ สุภาพันธ์. 2554. การศึกษาระบบการผลิตและความยั่งยืนของเกษตรอินทรีย์ในเขตภาคเหนือตอนบน. มหาวิทยาลัยแม่โจ้, เชียงใหม่. 77 หน้า.
- ชนวน รัตนวราหะ. 2540. เกษตรกรรมไทยในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 ภายใต้ยุคสมัยแห่งการเปลี่ยนแปลง. วารสารสุขุทัยธรรมมาธิราช 10(2) : 48 - 56.
- บุษิตา สังข์แก้ว. 2559. บทสำรวจวรรณกรรมสากลเพื่อการคิดทบทวน: การพัฒนาการกระจายอำนาจและนโยบายการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ. วารสารการพัฒนาชุมชนและคุณภาพชีวิต 4(1): 1 - 17.
- พันธุ์จิตต์ สีเหนียง และศุภพร ไทยภักดี. 2558. ทิศนคติของนักวิชาการเกษตรต่อเกษตรอินทรีย์: กรณีศึกษามหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ วิทยาเขตกำแพงแสนวารสารวิจัยและส่งเสริมวิชาการเกษตร. วารสารวิจัยและส่งเสริมวิชาการเกษตร 32(2): 70 - 79.

สุภางศ์ จันทวานิช. 2556. วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ.
สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,
กรุงเทพฯ. 177 หน้า

สมบัติ อารัมภ์วงศ์. 2555. นโยบายสาธารณะ:
แนวคิด การวิเคราะห์ และกระบวนการ. เสมา
ธรรม, กรุงเทพฯ. 588 หน้า.

สมภาพ โคตรวงศ์. 2554. ตัวแบบการพัฒนาเกษตร
อินทรีย์เชิงนโยบาย. วารสารสมาคมส่งเสริม
การวิจัย 2(3): 27 - 40.

สัมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์ และอนันต์ อนันตนาธร. 2555.
นโยบายสาธารณะ. เวิลด์เทร็ด, กรุงเทพฯ. 326
หน้า.

อุทัย อันพิมพ์ และ นรินทร์ บุญพรหมณ์. 2555.
เครือข่ายปราชญ์ชาวบ้านกับการจัดการความรู้
เกษตรประณีต. วารสารการเกษตรราชภัฏ
11(1): 118 - 134.
