

การกำหนดนโยบายสาธารณะภาคการเกษตร Public Policy Formulation in the Agricultural Sector

ชมภูณูช หุ่นนาค

Chompoonuch Hunnak

อาจารย์สาขาวิชาวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

Lecturer School of Management Science, Sukhothai Thammathirat Open University

E-mail: chompoonuch7229@gmail.com

Received: Feb. 4, 2025; Revised: Mar. 13, 2025; Accepted: Mar. 19, 2025

บทคัดย่อ

บทความวิชาการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาแนวคิดและทฤษฎีการกำหนดนโยบายสาธารณะ 2) ศึกษานโยบายสาธารณะภาคการเกษตรของต่างประเทศ 3) ศึกษา นโยบายสาธารณะภาคการเกษตรของประเทศไทย และ 4) เสนอแนะแนวทางในการกำหนดนโยบายสาธารณะเพื่อแก้ไขปัญหาภาคการเกษตร

จากการศึกษาแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายสาธารณะ รวมทั้งนโยบายสาธารณะภาคการเกษตรของประเทศไทยและต่างประเทศแล้ว พบว่า 1) แนวคิดและทฤษฎีการกำหนดนโยบายสาธารณะ มีความมุ่งหมายเพื่อแก้ไขปัญหาและตอบสนองต่อความต้องการของสังคม 2) นโยบายสาธารณะภาคการเกษตรของต่างประเทศ (ประเทศญี่ปุ่น ประเทศมาเลเซีย และประเทศไต้หวัน) มุ่งเน้นการนำเทคโนโลยีและปัญญาประดิษฐ์มาใช้ในภาคการเกษตร เพื่อลดต้นทุน เพิ่มผลผลิต และพัฒนาคุณภาพชีวิตของเกษตรกร 3) นโยบายสาธารณะด้านการเกษตรของประเทศไทย ถูกกำหนดโดยฝ่ายการเมือง ไม่สามารถแก้ปัญหาและความต้องการของเกษตรกรได้อย่างแท้จริงและยั่งยืน และ 4) ข้อเสนอแนะในการกำหนดนโยบายสาธารณะภาคการเกษตร โดยที่การกำหนดนโยบายสาธารณะเป็นกระบวนการต้นน้ำที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการแก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการของสังคม ฉะนั้น ในการกำหนดนโยบายสาธารณะภาคการเกษตรต้องสร้างการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนโดยเฉพาะเกษตรกรซึ่งเป็นผู้ได้รับผลกระทบโดยตรง จึงเป็นองค์ประกอบและส่วนสำคัญอย่างยิ่งต่อความสำเร็จในการแก้ไขปัญหาภาคการเกษตรอย่างแท้จริง

คำสำคัญ: การกำหนดนโยบายสาธารณะ ภาคการเกษตร

Abstract

The objectives of this study were to 1) explore concepts and theories related to public policy formulation, 2) investigate agricultural public policies in foreign jurisdictions, 3) examine Thailand's agricultural public policies, and 4) propose recommendations for policy formulation to address challenges in the agricultural sector.

A review of concepts and theories on public policy formulation, including agricultural public policy in Thailand and abroad suggests that 1) these frameworks are designed to address societal challenges and meet public needs; 2) agricultural public policies in foreign jurisdictions, including Japan, Malaysia, and Taiwan, emphasize the integration of technology and artificial intelligence to reduce costs, increase productivity, and enhance farmers' quality of life; 3) Thailand's public agricultural policies are determined by politicians and cannot truly and sustainably solve the problems and needs of farmers; and 4) recommendations for agricultural public policy formulation recognize

that policy design is an upstream process essential to overcoming challenges and meeting societal demands. Hence, agricultural public policy formulation must ensure the participation of all stakeholders, especially farmers who are directly affected. Their involvement is crucial to developing effective and sustainable solutions for the agricultural sector.

Keywords: Public policy formulation, Agricultural sector

บทนำ

ภาคการเกษตรมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อสังคมโลกในด้านการผลิตอาหารเพื่อหล่อเลี้ยงสิ่งมีชีวิตทั้งคนและสัตว์ ในประเทศเกษตรกรรมหลายประเทศมีการปรับตัวและพัฒนาการทำเกษตรกรรมในรูปแบบใหม่ตามยุคสมัยของสังคม ดิจิทัล โดยใช้ digital technology ในภาคการเกษตร เพื่อแก้ไขปัญหาแรงงานภาคการเกษตร ลดต้นทุนการผลิต เพิ่มผลผลิตที่แน่นอน เพื่อเพิ่มขีดความสามารถการแข่งขันในตลาดผลผลิตการเกษตรในเวทีโลก ซึ่งจากการศึกษาเกี่ยวกับนโยบายภาคการเกษตรของประเทศประเทศญี่ปุ่น ประเทศมาเลเซีย และประเทศไต้หวัน พบว่า นโยบายภาคการเกษตรของประเทศดังกล่าว มุ่งเน้นการนำเทคโนโลยีและปัญญาประดิษฐ์มาใช้ในภาคการเกษตร เพื่อลดต้นทุน เพิ่มผลผลิต และพัฒนาคุณภาพชีวิตของเกษตรกร

สำหรับประเทศไทยถือว่าเป็นสังคมเกษตรกรรม เนื่องจากประชากรส่วนใหญ่ทำการเกษตรเป็นหลักมาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน แต่ตลอดเวลาที่ผ่านมเกษตรกรไทยต้องเผชิญกับความท้าทายและปัญหามากมาย เช่น ภัยพิบัติทางธรรมชาติ การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอย่างรวดเร็ว การขาดแคลนทรัพยากรน้ำ การเข้าถึงทรัพยากรน้ำไม่ทั่วถึง ต้นทุนในการทำการเกษตรสูง ผลผลิตการผลิตและมูลค่าเพิ่มของผลผลิตส่วนใหญ่ยังอยู่ในระดับต่ำ ขยายสินค้าทางการเกษตรได้ราคาต่ำ รายได้ผันผวนและไม่เพียงพอ เป็นหนี้สิน และขาดแคลนแรงงานภาคการเกษตร เนื่องจากคนในภาคการเกษตรรุ่นปัจจุบันเข้าสู่สังคมสูงวัยอย่างรวดเร็ว คนรุ่นใหม่ไม่สืบทอดอาชีพเกษตรกรรม นอกจากนี้ ยังมีปัญหาเกี่ยวกับที่ดินทำกินอีกมาก มีการกระจายการถือครองที่ดินที่ไม่เท่าเทียม โดยพบว่า เกษตรกรรายย่อยถือครองที่ดินน้อยกว่ารายใหญ่ รวมทั้งขาดการเข้าถึงทรัพยากรการผลิตที่สำคัญ เช่น เงินทุนและเทคโนโลยี (FAO, 2019, p. 67) โดยเกษตรกรร้อยละ 40 ยังมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินทำกินไม่สมบูรณ์หรือยังไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง สำหรับเกษตรกรที่มีที่ดินทำกิน พบว่า ส่วนใหญ่เป็นที่ดินขนาดเล็ก ประกอบกับเกษตรกรจำนวนมากซึ่งขาดแคลนเงินทุนเลือกที่จะขายที่ดินให้กับนายทุนและเช่าที่ดินทำกินจากนายทุน อีกทั้งเกษตรกรไทยต้องเผชิญกับการแข่งขันกับตลาดภาคการเกษตรโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศเวียดนามที่พัฒนาทุกด้านแบบก้าวกระโดด ทำให้ในช่วงหลายทศวรรษที่ผ่านมาภาคการเกษตรของไทยมีบทบาทลดลง และหันไปให้ความสำคัญกับการพัฒนาทางด้านอุตสาหกรรมและเทคโนโลยี แต่อย่างไรก็ตาม ภาคการเกษตรยังคงมีความสำคัญอย่างยิ่ง ทั้งในแง่แหล่งอาหารขนาดใหญ่ที่หล่อเลี้ยงสิ่งมีชีวิตทั้งคนและสัตว์ ทำให้เศรษฐกิจเกิดการพัฒนา และยังสะท้อนให้เห็นถึงความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมถึงอัตลักษณ์ของวิถีชีวิตความเป็นคนไทย (World Bank, 2020, p. 112) ซึ่งประเทศไทยมีการกำหนดนโยบายสาธารณะเพื่อแก้ไขปัญหาและพัฒนาภาคการเกษตรมาโดยตลอดอย่างต่อเนื่อง

เมื่อพิจารณาถึงการกำหนดนโยบายสาธารณะของภาครัฐที่เกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาในภาคการเกษตรที่ผ่านมา ทั้ง 4 หมวดใหญ่ ได้แก่ พืช สัตว์ ประมง และป่าไม้ พบว่า รูปแบบของนโยบายไม่สามารถแก้ไขปัญหาและไม่ตรงกับความต้องการที่แท้จริงของเกษตรกร ถึงแม้ว่านโยบายด้านการเกษตรจะมีความเชื่อมโยงกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตั้งแต่ฉบับที่ 1 - 13 ก็ตาม โดยแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตั้งแต่ฉบับที่ 1 - 7 ให้ความสำคัญกับนโยบายการขยายการใช้พื้นที่ เช่น การขยายเนื้อที่เพาะปลูก การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ขลประทาน ถนน และการขยายการผลิตเพื่อส่งออก เน้นการผลิตจำนวนมากโดยใช้พื้นที่เท่าเดิม เป็นต้น ส่วนแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

แห่งชาติ ตั้งแต่ฉบับที่ 8 - 13 ให้ความสำคัญกับการผลิต ละการกระจายผลผลิต เน้นการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า การคำนึงถึงสภาพแวดล้อม การพัฒนาคนอย่างยั่งยืน การนำเทคโนโลยีมาใช้ในการกระบวนการผลิต รวมถึงการประยุกต์ใช้แนวคิดปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงในการทำการเกษตร เป็นต้น (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2565)

นอกจากนั้น การกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติขาดความต่อเนื่องในการดำเนินการและมีเป้าหมาย หรือเน้นผลเพียงระยะสั้นผ่านการแทรกแซงราคาสินค้าเกษตร มีลักษณะเป็นนโยบายประชานิยมที่แก้ปัญหาเพียงระยะสั้นเท่านั้น เช่น นโยบายพักหนี้เกษตรกร เป็นหนึ่งในนโยบายประชานิยมภาคเกษตรที่ดำเนินมานานหลายรัฐบาล แต่ไม่สามารถทำให้เกษตรกรไทยหลุดพ้นจากการเป็นหนี้ได้ ไม่มีการติดตามประเมินผลอย่างชัดเจนว่าเกษตรกรนำเงินที่ได้รับการพักชำระหนี้ไปใช้ในการสร้างกิจกรรมในการผลิตที่มีประโยชน์กับการเกษตร หรือลงทุนสร้างรายได้เพิ่มหรือไม่ ในมุมมองกลับกันนโยบายนี้ยิ่งทำให้เกษตรกรเป็นหนี้เพิ่มขึ้น ไม่สามารถหลุดพ้นจากความยากจนได้ และยังเป็นกับดักให้เกษตรกรรอคอยแต่ความช่วยเหลือจากรัฐบาลเท่านั้น

ดังนั้น การกำหนดนโยบายสาธารณะจึงเป็นกระบวนการต้นน้ำที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง ซึ่งในการแก้ไขปัญหาภาคการเกษตร หากผู้กำหนดนโยบายดังกล่าวไม่เข้าใจถึงสภาพปัญหาและความต้องการของเกษตรกรอย่างแท้จริงแล้ว นโยบายนั้นก็ไร้ผล แก้ปัญหาไม่ตรงจุด ผลที่ได้ไม่คุ้มค่ากับงบประมาณแผ่นดินเสียไปในการดำเนินนโยบายดังกล่าว ฉะนั้น ในการกำหนดนโยบายสาธารณะภาคการเกษตรเกิดจากการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน โดยเฉพาะเกษตรกรซึ่งเป็นผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงย่อมเข้าใจสภาพปัญหาและความต้องการของเกษตรกรได้อย่างแท้จริง หรือถ้าหากให้เกษตรกรเป็นผู้ออกแบบและกำหนดนโยบายสาธารณะภาคการเกษตรที่เหมาะสมกับบริบทและสภาพปัญหาแต่ละพื้นที่ของตนเองจะเป็นอย่างไร ซึ่งบทความวิชาการนี้ได้นำเสนอประเด็นดังกล่าวไว้ เพื่อนำไปสู่ข้อเสนอแนะ แนวทางในการกำหนดนโยบายสาธารณะเพื่อแก้ไขปัญหาภาคการเกษตรและเพิ่มขีดความสามารถการแข่งขันในตลาดผลผลิตการเกษตรในเวทีโลกต่อไป

แนวคิดและทฤษฎีการกำหนดนโยบายสาธารณะ

ก่อนจะกล่าวถึงการกำหนดนโยบายสาธารณะ ผู้เขียนขออธิบายคำว่า “นโยบายสาธารณะ” ซึ่งนัยยะของคำนี้มีหลากหลายส่วน ได้แก่ สิ่งที่เกิดขึ้นหรือถูกริเริ่มโดยรัฐบาล การตีความและการนำไปปฏิบัติไม่ว่าจะเป็นภาครัฐหรือภาคเอกชน เช่น เมื่อเกษตรกรประสบปัญหาภาวะหนี้สินจากการทำการเกษตร ผลิตผลทางการเกษตรราคาต่ำ และมีคุณภาพชีวิตที่ไม่ดีนัก รัฐบาลเล็งเห็นปัญหาและความสำคัญในเรื่องดังกล่าวจึงริเริ่มหรือกำหนดนโยบายสาธารณะขึ้น อีกมุมหนึ่ง มองว่า นโยบายเป็นสิ่งที่รัฐบาลตั้งใจ มุ่งมั่น หรือมีเจตจำนงที่จะกระทำ นอกจากนั้น เชื่อว่า นโยบายคือสิ่งที่รัฐเลือกที่จะไม่กระทำ (Birkland, 2005, p.15)

การกำหนดนโยบายสาธารณะเป็นกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยหลากหลายมิติ นักวิชาการได้พัฒนาแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายสาธารณะไว้นานนับหมื่นปี ดังนี้

เริ่มต้นจาก Lasswell ให้ความสำคัญกับการนำความรู้ทางวิทยาศาสตร์มาประยุกต์ใช้ในกระบวนการตัดสินใจ และการแก้ปัญหาสังคมอย่างเป็นระบบและมีพื้นฐานเชิงวิเคราะห์ โดยแบ่งกระบวนการกำหนดนโยบายออกเป็น 7 ขั้นตอนหลัก ได้แก่ การระบุปัญหา (Problem Identification) การตั้งเป้าหมาย (Goal Setting) การออกแบบทางเลือก (Alternative Design) การตัดสินใจ (Decision Making) การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) การประเมินผล (Evaluation) และการปรับเปลี่ยน (Termination or Adjustment) (Lasswell, 1956, p. 22)

ขณะที่ Lindblom เสนอแนวคิดว่าการกำหนดนโยบายสาธารณะเป็นกระบวนการทางการเมือง การต่อสู้ของกลุ่มผู้ที่มีความคิดขัดแย้งกันจึงเกี่ยวข้องกับการต่อรอง การหาจุดทาง การประนีประนอมระหว่างกลุ่มผู้มีอิทธิพลหรือศูนย์รวมอำนาจในระบบการเมือง จึงไม่อาจปฏิเสธได้ว่า การกำหนดนโยบายสาธารณะมีลักษณะสลับซับซ้อนและไม่เป็นระเบียบ และได้เสนอเรื่องการเปลี่ยนแปลงนโยบายแบบค่อยเป็นค่อยไป (Incrementalism) โดยมองว่า ผู้ที่ทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายสาธารณะ คือ ฝ่ายการเมือง ซึ่งในทางปฏิบัติส่วนใหญ่เลือกที่จะปรับเปลี่ยนหรือขยายเนื้อหาสาระของนโยบายสาธารณะจากนโยบายเดิมเป็นหลักแทนที่จะเริ่มต้นคิดใหม่ทั้งหมด ซึ่งวิธีการนี้เรียกว่า "The Science of Muddling Through" อย่างไรก็ตามวิธีการดังกล่าวเป็นการสะท้อนให้เห็นว่ากระบวนการตัดสินใจในการกำหนดนโยบายสาธารณะมีข้อจำกัดทั้งในด้านข้อมูล เวลา และทรัพยากร แนวคิดนี้ชี้ให้เห็นว่า การเปลี่ยนแปลงอย่างค่อยเป็นค่อยไปช่วยลดความเสี่ยงและเพิ่มโอกาสความสำเร็จในระยะยาว แต่ไม่สามารถแก้ไขปัญหาด้อย่างทันด่วนที่ในสถานการณ์ฉับพลันหรือต้องการเปลี่ยนแปลงอย่างเร่งด่วน (Lindblom, 1959, pp. 79-81) ซึ่งสอดคล้องกับ Easton ที่ได้เสนอแนวคิด "ระบบการเมือง" (Political System) เช่นเดียวกัน โดยมองว่าเป็นระบบหนึ่งที่สำคัญในการกำหนดนโยบายสาธารณะ ระบบการเมืองมีลักษณะเป็นกระบวนการที่รับปัจจัยนำเข้า (inputs) เช่น ความต้องการ (demands) และการสนับสนุน (supports) จากประชาชนหรือกลุ่มผลประโยชน์ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกลุ่มต่าง ๆ และแปลงข้อมูลเหล่านี้เป็นปัจจัยส่งออก (outputs) ได้แก่ นโยบายหรือการตัดสินใจของรัฐบาล ซึ่งกระบวนการนี้เกิดขึ้นพร้อมกับการป้อนกลับ (feedback) ที่ช่วยปรับปรุงและพัฒนากระบวนการอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ระบบการเมืองจะมีความมั่นคงหากสามารถจัดการความขัดแย้งได้อย่างมีประสิทธิภาพและได้รับการสนับสนุนจากประชาชน (Easton, 1965, p. 32)

ส่วน Dror กล่าวว่า หัวใจสำคัญของนโยบายสาธารณะ คือ การตัดสินใจของผู้กำหนดนโยบายว่าจะเลือกแนวทางใดที่คาดการณ์ว่าเหมาะสมที่สุดในการดำเนินกิจกรรมภายใต้สภาพบริบทที่มีความแตกต่างกัน ประเด็นนี้จึงมีส่วนที่คล้ายคลึงกับการวินิจฉัยสั่งการ และมองว่า กระบวนการในการกำหนดนโยบายมีความซับซ้อนมาก แต่จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องตัดสินใจอย่างมีเหตุผลที่สุด โดยอาศัยการรวบรวมข้อมูลที่ต้องครบถ้วน และทำการวินิจฉัยข้อมูลอย่างเป็นระบบ (Dror, 1971, p. 3) ในขณะที่ Lowi กล่าวถึง การกำหนดนโยบายสาธารณะสามารถจัดประเภทนโยบายออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่ นโยบายกระจาย (Distributive Policies) เน้นการให้ประโยชน์กับกลุ่มเฉพาะ เช่น การให้บริการสาธารณสุขที่จำเป็นต่อการดำเนินชีวิตแก่ประชาชน เช่น การไฟฟ้า การประปา การเดินรถประจำทาง และรถไฟฟ้ามหานคร เป็นต้น นโยบายควบคุม (Regulatory Policies) ให้ความสำคัญกับการควบคุมพฤติกรรมเฉพาะกลุ่มคนที่เกี่ยวข้องกับประเด็นนั้น ๆ เช่น กฎหมายแรงงาน และนโยบายสนับสนุน (Redistributive Policies) มุ่งแก้ไขปัญหาความไม่เท่าเทียม เช่น การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม การปฏิรูปการศึกษา และการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม เป็นต้น ซึ่งนโยบายสาธารณะแต่ละประเภทมีรูปแบบการตัดสินใจในการกำหนดนโยบายสาธารณะแตกต่างกัน (Lowi, 1972, p. 299)

อีกด้านหนึ่ง การกำหนดนโยบายสาธารณะเกิดขึ้นจาก 3 กระแสหลัก ได้แก่ กระแสของปัญหา (Problem Stream) เป็นการมองว่าปัญหาใดปัญหาหนึ่งมีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องได้รับการแก้ไข กระแสของนโยบาย (Policy Stream) พิจารณาแล้วเห็นว่าข้อเสนอหรือวิธีแก้ไขมีความเป็นไปได้ และกระแสของการเมือง (Politics Stream) เป็นการวิเคราะห์จากสถานการณ์ทางการเมืองเป็นหลัก เช่น ความคิดเห็นของผู้มีอำนาจเมื่อกระแสทั้งสามสายมาบรรจบกันใน "หน้าต่างโอกาส" (policy window) ที่เหมาะสม การกำหนดนโยบายที่สำคัญจึงเกิดขึ้น เช่น เมื่อประเทศประสบภัยพิบัติจึงมีความจำเป็นเร่งด่วนในการกำหนดนโยบายสาธารณะด้านสิ่งแวดล้อม (Kingdon, 1984, p. 173)

ส่วน Sabatier ให้ความสำคัญกับบทบาทของกลุ่มพันธมิตรเชิงนโยบาย (advocacy coalitions) ซึ่งพัฒนามาจากแนวคิด Advocacy Coalition Framework (ACF) โดยกลุ่มดังกล่าวต้องมีความเชื่อ ความเห็น และมองทิศทางในการแก้ไขปัญหาร่วมกัน การทำงานร่วมกันของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียผ่านกระบวนการเรียนรู้เชิงนโยบาย (policy-oriented learning) เพื่อผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในระยะยาว ทั้งนี้การเปลี่ยนแปลงนโยบายสาธารณะเกิดขึ้นได้จากสองปัจจัยหลัก ได้แก่ การเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างภายนอก เช่น การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม และการเรียนรู้ของพันธมิตรภายในระบบนโยบาย (Sabatier, 1988, p. 136)

นอกจากนั้น Ostrom ได้พัฒนารอบแนวคิด IAD Framework ที่มุ่งเน้นบทบาทของสถาบันและการออกแบบระบบกฎระเบียบในการกำหนดนโยบาย โดยมองว่า การออกแบบสถาบันที่เหมาะสมสามารถช่วยแก้ปัญหาระบบนิเวศได้อย่างยั่งยืน เช่น ปัญหาระบบนิเวศน้ำ ปัญหาระบบนิเวศป่าไม้ และปัญหาระบบนิเวศที่ดิน เป็นต้น ซึ่งการกำหนดนโยบายสาธารณะให้ประสบความสำเร็จได้นั้นจำเป็นอย่างยิ่งที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่มต้องเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดกฎระเบียบ เพื่อสร้างความไว้วางใจและความรับผิดชอบร่วมกัน (Ostrom, 1990, p. 50)

จากแนวคิดและทฤษฎีการกำหนดนโยบายสาธารณะข้างต้น สรุปได้ว่า การกำหนดนโยบายสาธารณะเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจของผู้กำหนดนโยบายภายใต้ความสลับซับซ้อนเป็นอย่างมาก แต่จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องตัดสินใจอย่างมีเหตุผลที่สุด โดยอาศัยการรวบรวมข้อมูลที่ถูกต้องครบถ้วน ซึ่งการกำหนดนโยบายเกิดขึ้นจาก 3 กระแสหลัก ได้แก่ กระแสของปัญหา กระแสของนโยบาย และกระแสของการเมือง การกำหนดนโยบายสาธารณะที่สามารถตอบโจทย์ปัญหาและความต้องการของประชาชนจำเป็นที่จะต้องเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่มต้องเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการออกแบบกฎระเบียบในการกำหนดนโยบาย ซึ่งนโยบายสาธารณะแต่ละประเภทมีรูปแบบการตัดสินใจในการกำหนดนโยบายสาธารณะแตกต่างกัน และเกี่ยวข้องโดยตรงกับระบบการเมือง

นโยบายสาธารณะภาคการเกษตรของต่างประเทศ

ในหลายประเทศมีการกำหนดนโยบายสาธารณะภาคการเกษตรไว้หลากหลายแนวทาง ซึ่งในบทความวิชาการฉบับนี้ได้ยกตัวอย่าง 3 ประเทศที่น่าสนใจ ได้แก่ ประเทศญี่ปุ่น ประเทศมาเลเซีย และประเทศไต้หวัน เนื่องจากทั้งสามประเทศมีนโยบายเกษตรที่เน้นการใช้เทคโนโลยีและนวัตกรรมเพื่อเพิ่มผลิตภาพ ให้ความสำคัญกับการเพิ่มมูลค่าผลิตภัณฑ์ ผ่านการแปรรูปและการตลาดเชิงรุก รวมถึงการให้อำนาจชุมชนในการจัดการด้านการเกษตร โดยมีมาตรการช่วยเหลือเกษตรกรรายย่อยแตกต่างกันตามบริบทของแต่ละประเทศ มีนโยบาย ดังนี้

1. ประเทศญี่ปุ่น เป็นหนึ่งในประเทศที่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาเกษตรกรรมอย่างยั่งยืน มาตรการและนโยบายต่าง ๆ จึงเน้นการสร้างสมดุลระหว่างการผลิตอาหาร การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และการส่งเสริมเศรษฐกิจชนบท ตัวอย่างมาตรการหลัก ได้แก่ (1) นโยบาย Basic Plan for Food, Agriculture and Rural Areas มีเป้าหมายเพื่อเพิ่มปริมาณอาหารให้พอเพียงต่อความต้องการของคนในชาติ ส่งเสริมความยั่งยืนของระบบเกษตร และสนับสนุนความร่วมมือระหว่างเกษตรกรและชุมชน เช่น การส่งเสริมการผลิตข้าวโดยใช้เทคโนโลยีดิจิทัล การใช้โดรนเพื่อควบคุมศัตรูพืช และการใช้ AI ในการคาดการณ์สภาพอากาศ เพื่อช่วยเพิ่มผลผลิตและลดต้นทุน (Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries, 2020, p. 12) (2) โครงการส่งเสริมการเกษตรอัจฉริยะ (Smart Agriculture) ประเทศญี่ปุ่นเป็นผู้นำในการนำเทคโนโลยีมาใช้ในภาคการเกษตร เช่น โครงการที่สนับสนุนการใช้หุ่นยนต์เกษตรในไร่ นา การวิเคราะห์ข้อมูลดินและพืชและการใช้เซนเซอร์ในการวิเคราะห์สภาพน้ำและอากาศ (Yamaguchi & Yamamoto, 2018, p. 45) (3) มาตรการสนับสนุนการเกษตรอินทรีย์ (Organic Agriculture Promotion) เน้นการลดการใช้สารเคมีในกระบวนการเกษตร โดยมีโครงการสนับสนุนให้เกษตรกรเปลี่ยนไปสู่การผลิตเกษตรอินทรีย์ เช่น การให้เงินอุดหนุนและการฝึกอบรม

ด้านเทคนิคการปลูกพืชแบบปลอดสารพิษ (Tanaka, 2021, p. 24) และ (4) นโยบายที่ให้อำนาจชุมชนในการจัดการด้านการเกษตร เช่น การจัดการประมงโดยชุมชน มีการปฏิรูปการทำประมงโดยออกเป็นกฎหมายประมงฉบับใหม่ พ.ศ. 2492 ด้วยแนวคิดการจัดการประมงบนพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตย เน้นประสิทธิภาพในการทำประมงและการใช้ทรัพยากรประมงให้เกิดประโยชน์สูงสุด มีการจัดการประมงที่ใช้ควบคู่กันคือ กฎหมายประมง พ.ศ. 2492 และกฎหมายสหกรณ์ประมง พ.ศ. 2491 ซึ่งเป็นการให้สิทธิการจัดการประมงโดยชุมชน (Community Based Fishery Management) เรียกได้ว่า รัฐบาลญี่ปุ่นกระจายอำนาจในการจัดการประมงไปยังท้องถิ่นและสหกรณ์ประมงอย่างสมบูรณ์ ทำให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการกำหนดมาตรการการจัดการและร่วมรับผิดชอบทั้งในการใช้และรักษาทรัพยากรประมงของชุมชน ประกอบกับช่วยเสริมสร้างให้ชาวประมงญี่ปุ่นมีวินัย มีความรับผิดชอบสูง และเคารพในสิทธิของผู้อื่นอย่างเคร่งครัด (บุษบง ชัยเจริญวัฒน์, บุญมี ลี และเทพกร ณ. สงขลา, 2545, หน้า 141-145)

2. ประเทศมาเลเซีย เป็นประเทศที่มีเศรษฐกิจการเกษตรเป็นหนึ่งในฐานรากสำคัญ โดยรัฐบาลมาเลเซียได้พัฒนามาตรการและนโยบาย เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและความยั่งยืนในภาคการเกษตร รวมถึงการพัฒนาเศรษฐกิจชนบท ตัวอย่างมาตรการหลัก ได้แก่ (1) นโยบาย National Agrofood Policy (NAP) 2.0 (2021-2030) โดยจัดทำแผนแม่บทสำหรับการพัฒนาภาคการเกษตรของมาเลเซียโดยเฉพาะ เน้นส่งเสริมการใช้เทคโนโลยีและเพิ่มรายได้ให้กับเกษตรกร เช่น การสนับสนุนเกษตรกรรายย่อยด้วยเงินอุดหนุนและเครื่องมือทางเทคโนโลยี เช่น ระบบ Internet of Things (IoT) สำหรับการตรวจสอบการเติบโตของพืชและการใช้ปุ๋ยอย่างแม่นยำ โดยมีเป้าหมายเพื่อเพิ่มความมั่นคงทางอาหารของประเทศ (Shamsudin & Mohamed, 2022, p. 18) (2) โครงการการปลูกปาล์มน้ำมันอย่างยั่งยืน (Sustainable Palm Oil Program) เนื่องจากปาล์มน้ำมันเป็นสินค้าส่งออกสำคัญของมาเลเซีย รัฐบาลจึงริเริ่มโครงการส่งเสริมการผลิตปาล์มน้ำมันอย่างมีมาตรฐานและยั่งยืน Malaysian Sustainable Palm Oil (MSPO) ให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้ประกอบการรายย่อยในการปรับเปลี่ยนวิธีการปลูกที่ลดการใช้สารเคมี โดยสามารถเพิ่มผลผลิตได้ถึงร้อยละ 15 สามารถลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและได้รับการรับรองมาตรฐานระดับโลก (Razak et al., 2020, pp. 37-38) (3) โครงการการพัฒนาการเกษตรอัจฉริยะ รัฐบาลมาเลเซียได้สนับสนุนการใช้เทคโนโลยีขั้นสูงในภาคการเกษตร เช่น การใช้โดรน เซนเซอร์ และ AI เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต โดยเฉพาะในพื้นที่การปลูกข้าวและผลไม้ เช่น พื้นที่เขตเกษตรกรรม Kedah ได้มีการติดตั้งระบบเซนเซอร์ในไร่นาเพื่อวัดความชื้นในดินและการจัดการน้ำแบบแม่นยำ ส่งผลให้ลดการใช้น้ำได้ถึงร้อยละ 40 และเพิ่มผลผลิตข้าวร้อยละ 25 (Ibrahim & Ahmad, 2021, pp. 12-13) และ (4) มาตรการส่งเสริมการเกษตรแบบยั่งยืน รัฐบาลมาเลเซียได้จัดทำมาตรการเพื่อสนับสนุนการปลูกพืชที่ใช้ทรัพยากรน้อยแต่ให้ผลตอบแทนสูง เช่น การปลูกพืชไร้ดิน (Hydroponics) เช่น โครงการปลูกผักไฮโดรโปนิกส์ในพื้นที่เมืองใหญ่ เช่น กรุงกัวลาลัมเปอร์ ซึ่งช่วยลดปัญหาการขาดแคลนพื้นที่การเกษตรและสร้างงานให้คนในพื้นที่ได้กว่า 3,000 ตำแหน่งในปี 2021 และการเลี้ยงสัตว์ในระบบปิด เป็นต้น (Mahadi, 2019, p. 56)

3. ประเทศไต้หวัน เป็นอีกประเทศหนึ่งที่มีความสำคัญกับการพัฒนาภาคการเกษตรผ่านการใช้เทคโนโลยีขั้นสูง สนับสนุนเกษตรกรรายย่อยให้สามารถทำการเกษตรได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล รวมถึงการส่งเสริมการเกษตรที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม ตัวอย่างมาตรการหลัก ได้แก่ (1) นโยบาย Smart Agriculture Development Program (SADP) มุ่งเน้นการนำเทคโนโลยีและปัญญาประดิษฐ์มาใช้ในภาคการเกษตร วิเคราะห์สภาพดินและน้ำ เพื่อลดต้นทุน เพิ่มผลผลิต และพัฒนาคุณภาพชีวิตของเกษตรกร (Cheng & Huang, 2021, p. 44) (2) โครงการ Organic Agriculture Promotion Program (OAPP) รัฐบาลไต้หวันได้ผลักดันโครงการส่งเสริมเกษตรอินทรีย์เพื่อเพิ่มพื้นที่การเกษตรปลอดสารเคมี และส่งเสริมสุขภาพของผู้บริโภค (Lin, 2020, p. 18) (3) มาตรการ Agricultural Transformation and Export Promotion โดยให้ความสำคัญกับการเพิ่มมูลค่าผลิตภัณฑ์ทางการเกษตรและส่งเสริม

การส่งออกสินค้าคุณภาพสูง เช่น การส่งออกชาอู่หลงไปยังตลาดยุโรปและอเมริกา การส่งออกอาหารทะเล และผลไม้เขตร้อน (Wang & Lee, 2019, p. 32) และ (4) โครงการ Young Farmers Promotion Program รัฐบาลไต้หวันได้จัดทำโครงการสนับสนุนเงินทุน การฝึกอบรม และการให้คำปรึกษาแก่เกษตรกรรุ่นใหม่ การให้เทคนิคการทำเกษตรแบบยั่งยืน เพื่อดึงดูดคนรุ่นใหม่เข้าสู่ภาคการเกษตรมากขึ้น (Hsu, 2021, p. 11)

จากการกำหนดนโยบายสาธารณะภาคการเกษตรของต่างประเทศข้างต้น สรุปได้ว่า ทั้งสามประเทศ ได้แก่ ประเทศญี่ปุ่น ประเทศมาเลเซีย และประเทศไต้หวันต่างให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาความยากจนในภาคเกษตรกรรม โดยมุ่งเน้นไปในทิศทางเดียวกัน คือ การส่งเสริมความยั่งยืนของระบบเกษตร และสนับสนุนความร่วมมือระหว่างเกษตรกรและชุมชน การส่งเสริมการเกษตรอัจฉริยะ การนำเทคโนโลยีมาประยุกต์ใช้ในภาคการเกษตร การสนับสนุนการทำเกษตรอินทรีย์ มาตรการส่งเสริมการเกษตรแบบยั่งยืน และที่โดดเด่นคือ ประเทศญี่ปุ่นมุ่งเน้นการกระจายอำนาจในการจัดการประมงไปยังท้องถิ่นและสหกรณ์ประมงอย่างสมบูรณ์ ทำให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการกำหนดมาตรการการจัดการและร่วมรับผิดชอบทั้งในการใช้และรักษาทรัพยากรประมงของชุมชน โดยแนวทางการกำหนดนโยบายสาธารณะภาคการเกษตรของต่างประเทศข้างต้น สอดคล้องกับแนวคิดและทฤษฎีของ Ostrom (1990) ที่ได้อธิบายไว้ว่า การกำหนดนโยบายสาธารณะให้ประสบความสำเร็จได้นั้นจำเป็นอย่างยิ่งที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่มต้องเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายและกฎระเบียบ เพื่อสร้างความไว้วางใจและความรับผิดชอบร่วมกัน

นโยบายสาธารณะภาคการเกษตรของประเทศไทย

ปัญหาการเกษตรของประเทศไทยเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างที่สะสมมาเรื่อยอย่างยาวนาน และนับวันปัญหาก็ยิ่งมีความซับซ้อนมากขึ้น ส่งผลกระทบในแง่ลบทั้งต่อเศรษฐกิจ คุณภาพชีวิตของเกษตรกร และสังคมไทยในภาพกว้าง ผลการศึกษาของสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร พบว่า คราวเรือนเกษตรกรที่มีภาวะความยากจนหรือความรุนแรงของความยากจนมากที่สุด คือ คราวเรือนภาคตะวันออกเฉียงเหนือ รองลงมาคือคราวเรือนภาคเหนือ ภาคกลาง และภาคใต้ ตามลำดับ คราวเรือนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีส่วนแบ่งความยากจนสูงสุดที่สุด คือร้อยละ 55.99 ของภาวะความยากจนทั้งหมด รองลงมาคือ ภาคเหนือ มีส่วนแบ่งภาวะความยากจนร้อยละ 27.37 ภาคกลางมีส่วนแบ่งภาวะความยากจนร้อยละ 14.30 และภาคใต้มีส่วนแบ่งภาวะความยากจนร้อยละ 2.34 (สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, 2556) ดังนั้นการกำหนดนโยบายสาธารณะเพื่อแก้ไขปัญหาจึงเป็นเรื่องที่มีความสำคัญและท้าทายอย่างยิ่ง ซึ่งมาตรการหรือนโยบายสาธารณะภาคการเกษตรของประเทศไทยที่ผ่านมาส่วนใหญ่เป็นการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า เช่น การแทรกแซงราคาพืชผลทางการเกษตรในช่วงที่สินค้าเกษตรล้นตลาด และการผ่อนผันชำระหนี้เมื่อพืชผลเสียหาย เป็นต้น ซึ่งเป็นการแก้ปัญหาที่ปลายทางเน้นตัวสินค้าเกษตร สามารถบรรเทาความเดือดร้อนของเกษตรกรในระยะสั้นเท่านั้น ไม่ได้ให้ความสำคัญมากกับปัจจัยความเสี่ยงอื่น ๆ ของภาคเกษตรกรรมที่นับวันปัญหายังทวีความรุนแรงและสลับซับซ้อนมากขึ้น เช่น ภัยธรรมชาติ มลภาวะ ขาดแคลนน้ำ และการระบาดของแมลงศัตรูพืชที่มีผลจากระบบนิเวศวิทยาที่เปลี่ยนไป ทั้งนี้การกำหนดนโยบายสาธารณะภาคการเกษตรของประเทศไทยที่ผ่านมามีประเด็นหลัก ๆ ดังนี้ (บุษบง ชัยเจริญวัฒน์, บุญมี ลี และเทพกร ณ. สงขลา, 2545, หน้า 53-55 ; สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2565)

1. **นโยบายการจัดการที่ดิน** เริ่มต้นในสมัยสุโขทัยเน้นให้ประชาชนเข้าทำประโยชน์ในที่ดินอย่างเสรี ต่อมาสมัยอยุธยาให้มีนโยบายที่เน้นเรื่องกรรมสิทธิ์ที่ดินเพื่อป้องกันการแย่งชิงที่ดิน และได้มีการกำหนดนโยบายการจัดการที่ดินด้านต่าง ๆ ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยเริ่มมีการวางนโยบายในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520-2524) ให้รวมหน่วยงานทั้งหลายเข้าด้วยกันเป็นหน่วยงานบริหารจัดการที่ดินเพียง

หน่วยงานเดียว จากนั้นในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ.2525-2529) มีการจัดตั้งคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ แต่นโยบายที่ดินแห่งชาตินี้ไม่สามารถแก้ปัญหาการจัดการที่ดินที่มีลักษณะแยกกันทำงานคนละทิศละทางได้ เนื่องจากไม่มีสภาพบังคับหน่วยงานต่าง ๆ ได้โดยตรง จึงทำให้ขาดเอกภาพในการจัดการที่ดินของรัฐยังคงเป็นปัญหาถึงปัจจุบัน และมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการที่ดินที่มีอยู่มากมายและยังไม่ถูกจัดให้เป็นระบบ ได้แก่ ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 พ.ร.บ. จัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 พ.ร.บ. จัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517 พ.ร.บ. ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 พ.ร.บ. ผังเมือง พ.ศ. 2518 พ.ร.บ. พัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2526 พ.ร.บ. การจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 พ.ร.บ. และจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2558 เป็นต้น

2. นโยบายการจัดการน้ำ เริ่มขึ้นเมื่อมีการจัดตั้ง “กรมคลอง” ตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 ซึ่งปัจจุบันคือ “กรมชลประทาน” แต่แนวนโยบายของรัฐที่ผ่านมาเป็นการมุ่งเน้นการจัดการน้ำและการพัฒนาแหล่งน้ำมากกว่าการจัดการน้ำและการอนุรักษ์แหล่งน้ำ เช่น การจัดสร้างเขื่อน อ่างเก็บน้ำและฝาย และระบบชลประทานเพื่อการส่งน้ำ เป็นต้น ซึ่งมีกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการน้ำและพัฒนาแหล่งน้ำเพื่อเกษตรกรรมหลายฉบับ ได้แก่ พ.ร.บ. ชลประทานราษฎร พ.ศ. 2482 พ.ร.บ. ชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 พ.ร.บ. คันและคูน้ำ พ.ศ. 2505 และ พ.ร.บ. จัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517 เป็นต้น

3. นโยบายการจัดการดิน พืช ปุ๋ย และวัตถุดิบ โดยนโยบายการจัดการดินเริ่มขึ้นประมาณปี พ.ศ. 2506 เพื่อแก้ไขปัญหาการใช้ประโยชน์ที่ดินไม่เหมาะสม และกำหนดชัดเจนขึ้นในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3-4 (พ.ศ. 2515-2524) และได้ประกาศใช้ พ.ร.บ. พัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2526 ซึ่งให้ความสำคัญกับการแก้ปัญหาเสื่อมโทรมของดินและน้ำ ส่วนนโยบายที่เกี่ยวข้องกับพืช ปุ๋ย และวัตถุดิบ เช่น พ.ร.บ. พันธุ์พืช พ.ศ. 2518 พ.ร.บ. กักพืช พ.ศ. 2507 พ.ร.บ. คุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542 พ.ร.บ. ปุ๋ย พ.ศ. 2518 และ พ.ร.บ. วัตถุดิบ พ.ศ. 2535

4. นโยบายสินเชื่อเพื่อการเกษตร เริ่มกำหนดขึ้นนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2459 โดยให้มีสหกรณ์การเกษตรเป็นองค์กรบริหารจัดการสินเชื่อให้แก่เกษตรกร แต่ประสบความล้มเหลวในการบริหารจัดการ ในช่วงปี พ.ศ. 2515 ถึง พ.ศ. 2520 รัฐให้ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ (ธ.ก.ส.) ขยายสาขา และให้ธนาคารแห่งประเทศไทยขยายสินเชื่อเพื่อการเกษตรกรรมผ่านทางธนาคารพาณิชย์ การขยายตลาดสินเชื่อเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรที่ขาดแคลนเงินทุนเพื่อทำการเกษตร โดยเฉพาะเงินทุนเพื่อซื้อปัจจัยการผลิตต่าง ๆ เช่น ที่ดิน ปุ๋ย ยาฆ่าโรคและแมลง เครื่องจักร และอุปกรณ์ เป็นต้น รวมถึงรัฐต้องการลดบทบาทสินเชื่อระบบ ปัจจุบันขยายนโยบายการให้สินเชื่อไปยังเกษตรกรที่เป็นผู้ประกอบการบุคคลหรือนิติบุคคล และวิสาหกิจชุมชน ที่ผ่านการเข้าร่วมโครงการ New Gen Hug บ้านเกิด ที่ได้รับการรับรองจากหน่วยงานภาครัฐหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหรือผ่านการอบรมโครงการ Young Smart Farmer ที่ได้รับใบรับรองจากกรมส่งเสริมการเกษตร หรือเข้าร่วมโครงการพัฒนาเกษตรกรรุ่นใหม่ที่ได้รับเกียรติบัตรรับรองจากสำนักพัฒนา SME และ Startup เพื่อดึงดูดให้เกษตรกรรุ่นใหม่มีเงินลงทุนในการทำเกษตร

5. นโยบายด้านการเกษตรอื่น ๆ เช่น (1) การลดความเสี่ยงของเกษตรกร โดยออกกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ในการประกันรายได้แก่เกษตรกรในกรณีราคาผลผลิตเกษตรตกต่ำ และออกกฎหมายประกันภัยพืชผลให้ครอบคลุมสินค้าเกษตรทุกชนิด รวมทั้งปศุสัตว์ สัตว์น้ำ และเครื่องมือหรืออุปกรณ์การเกษตรที่มีมูลค่าการลงทุนสูงที่เกิดจากภัยธรรมชาติ และโครงการ “เกษตรกรแปลงใหญ่” ดำเนินการโดยกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โครงการนี้ช่วยให้เกษตรกรสามารถรวมกลุ่มเพื่อจัดการทรัพยากรและการผลิตร่วมกัน ส่งผลให้ต้นทุนการผลิตลดลงและรายได้เพิ่มขึ้น (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2564, หน้า 42) รวมถึงโครงการตลาดนำการผลิตเป็นการสนับสนุนให้เกษตรกรผลิตพืชที่ตรงกับความต้องการของตลาด โดยใช้ข้อมูลจากการสำรวจความต้องการของผู้บริโภคและตลาดเป้าหมาย ส่งผลให้เกษตรกรมี

รายได้ที่มั่นคงมากขึ้น (สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, 2565, หน้า 78) (2) การแก้ไขปัญหาหนี้สินของเกษตรกร โดยออกกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการจัดการหนี้สินของเกษตรกรทั้งในระบบและนอกระบบ และการค้าประกันเงินออมและการกู้ยืมเงินระหว่างสหกรณ์ (3) การเพิ่มมูลค่าสินค้าเกษตร โดยส่งเสริมการผลิตผลิตภัณฑ์แปรรูปสินค้าเกษตรท้องถิ่นในรูปแบบหนึ่งหมู่บ้านหนึ่งผลิตภัณฑ์ โครงการเกษตรอัจฉริยะ (Smart Farming) ที่ใช้เทคโนโลยีและนวัตกรรมเพื่อเพิ่มผลผลิตและลดต้นทุน (สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, 2565, หน้า 35) อีกทั้งยังมีการส่งเสริมการรวมกลุ่มของเกษตรกรเพื่อเสริมสร้างอำนาจต่อรองในตลาด (ADB, 2021, p. 14) (4) การพัฒนาคุณภาพชีวิต โดยให้บริการการศึกษาแก่เกษตรกร จัดสวัสดิการรักษายาบาล และจัดทำทะเบียนข้อมูลของเกษตรกร รวมถึงโครงการประยุกต์ใช้ระบบเศรษฐกิจเน้นการตลาดภายนอก โดยสนับสนุนให้เกษตรกรสามารถผลิตและบริโภคในครัวเรือนเพื่อลดต้นทุนและสร้างความมั่นคงในระยะยาว (ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2563, หน้า 53) และ (5) การส่งเสริมการรวมกลุ่ม เช่น การพัฒนาสหกรณ์การเกษตรการส่งเสริมสหกรณ์การเกษตรให้เข้มแข็งเพื่อเพิ่มอำนาจในการต่อรองราคาสินค้าเกษตรและเพิ่มศักยภาพในการบริหารจัดการทรัพยากร (กรมส่งเสริมสหกรณ์, 2564, หน้า 65)

จากการกำหนดนโยบายสาธารณะภาคการเกษตรของประเทศไทยข้างต้น สรุปได้ว่า ภาครัฐกำหนดนโยบายสาธารณะเพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาภาคการเกษตรได้อย่างครอบคลุมทุกด้าน ทั้งในด้านการจัดการที่ดิน การจัดการน้ำ การจัดการดิน พืช ปุ๋ย และวัตถุดิบราย สิ้นเชื่อเพื่อการเกษตร และด้านการเกษตรอื่น ๆ แต่การกำหนดนโยบายดังกล่าวเมื่อนำมาดำเนินการแล้ว พบว่า ยังไม่ประสบความสำเร็จหรือแก้ไขปัญหาให้กับเกษตรกรได้มากนัก เนื่องจากปัญหาต่าง ๆ มีความสลับซับซ้อนและเชื่อมโยงกัน ยากที่จะหาข้อสรุปได้ว่าอะไรคือเหตุและผล ในขณะเดียวกันรูปแบบนโยบายที่กำหนดขึ้นยังไม่ตรงกับปัญหาและความต้องการที่แท้จริง หรือไม่สามารถแก้ปัญหาในระยะยาวได้อย่างยั่งยืน ประกอบกับการปฏิบัติเกี่ยวกับหลายหน่วยงาน หลายระดับ มีลำดับสายการบังคับบัญชาที่ยาว เจ้าหน้าที่ภาครัฐแยกกันทำงานคนละทิศละทาง ไม่ได้หาจุดร่วมและประสานความร่วมมือไปในทิศทางเดียวกัน และสิ่งสำคัญ คือ การกำหนดนโยบายสาธารณะยังคงเป็นหน้าที่ของฝ่ายการเมือง ผู้บริหารระดับสูงที่มีอำนาจ ไม่ได้สร้างการมีส่วนร่วมจากผู้มีส่วนได้ส่วนที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วน และท้ายที่สุด คือ ยังไม่ได้ให้ประชาชนที่เป็นเกษตรกรเป็นผู้กำหนดนโยบายที่ตรงกับความต้องการของตนเอง ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดและทฤษฎีของ Lindblom (1959) และ Easton (1965) ที่ได้อธิบายไว้ว่า ผู้ที่ทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายสาธารณะ คือ ฝ่ายการเมือง โดยกระบวนการตัดสินใจในการกำหนดนโยบายสาธารณะมีข้อจำกัดทั้งในด้านข้อมูล เวลา และทรัพยากร ฉะนั้นความต้องการและการสนับสนุนจากประชาชนหรือกลุ่มผลประโยชน์ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกลุ่มต่าง ๆ จึงเป็นส่วนสำคัญส่วนหนึ่งในการตัดสินใจกำหนดนโยบายสาธารณะ

ข้อเสนอแนะแนวทางในการกำหนดนโยบายสาธารณะเพื่อแก้ไขปัญหาภาคการเกษตร

จากการศึกษาและวิเคราะห์นโยบายสาธารณะภาคการเกษตรของประเทศไทย พบว่า ภาครัฐมีการกำหนดนโยบายสาธารณะไว้อย่างครอบคลุม แต่รูปแบบนโยบายที่กำหนดขึ้นยังไม่สามารถตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของเกษตรกรได้เท่าที่ควร ปัจจุบันเกษตรกรยังคงประสบปัญหาในหลากหลายส่วน เช่น ภัยพิบัติทางธรรมชาติ การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอย่างรวดเร็ว การขาดแคลนทรัพยากรน้ำ ต้นทุนในการทำการเกษตรสูง ผลผลิตการผลิและมูลค่าเพิ่มของผลผลิตส่วนใหญ่ยังอยู่ในระดับต่ำ ขายสินค้าทางการเกษตรได้ราคาต่ำ รายได้ผันผวนและไม่เพียงพอ เป็นหนี้สิน และขาดแคลนแรงงานภาคการเกษตร รวมทั้งขาดการเข้าถึงทรัพยากรการผลิตที่สำคัญ เช่น เงินทุนและเทคโนโลยี (FAO, 2019, p. 67) ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ขณะเดียวกันไม่ได้สร้างการมีส่วนร่วมจากผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องอย่างแท้จริง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกษตรกรซึ่งถือเป็นกลุ่มคนสำคัญในการกำหนดนโยบายสาธารณะภาคการเกษตร และจากการศึกษาและวิเคราะห์การกำหนดนโยบายสาธารณะภาคการเกษตรของประเทศไทยและ

ต่างประเทศดังกล่าวแล้วข้างต้นนั้น ในทัศนะของผู้เขียนเห็นว่า นโยบายสาธารณะภาคการเกษตรเป็นต้นน้ำที่สำคัญในการกำหนดทิศทางการแก้ไขปัญหาและพัฒนาภาคการเกษตรของประเทศไทยให้ตรงกับสภาพปัญหาที่แท้จริง และสอดคล้องกับยุคสมัยและบริบทสภาพสังคมไทยและสังคมโลกด้านการเกษตร ฉะนั้น ในการกำหนดนโยบายสาธารณะภาคการเกษตรจึงมีองค์ประกอบสำคัญ 4 มิติ ได้แก่ 1. การกระจายอำนาจการจัดการภาคการเกษตรไปยังท้องถิ่น 2. การเปิดโอกาสให้เกษตรกรเป็นผู้กำหนดนโยบายสาธารณะ 3. การส่งเสริมและพัฒนาปัจจัยการผลิต โดยนำเทคโนโลยีและปัญญาประดิษฐ์มาใช้ในการกระบวนการผลิตและการตลาด และ 4. การส่งเสริมและพัฒนาภาคการเกษตรอย่างยั่งยืน ซึ่งองค์ประกอบดังกล่าว ผู้เขียนได้วิเคราะห์จากปัญหาภาคการเกษตรของประเทศไทยนับจากอดีตจนถึงปัจจุบัน นโยบายการเกษตรของประเทศไทยและต่างประเทศ โดยมีรายละเอียดตามภาพที่ 1 ดังนี้



รูปที่ 1 ข้อเสนอแนะแนวทางในการกำหนดนโยบายสาธารณะภาคการเกษตร
ที่มา: จากการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลโดยผู้เขียน

จากภาพข้างต้น อธิบายรายละเอียดข้อเสนอแนะแนวทางในการกำหนดนโยบายสาธารณะภาคการเกษตรได้ดังนี้

1. การกระจายอำนาจการจัดการภาคการเกษตรไปยังท้องถิ่น ที่ผ่านมาการจัดการภาคการเกษตรส่วนใหญ่ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ส่วนภูมิภาคมักจะยึดโยงกับทิศทางการบริหารส่วนกลาง ซึ่งนับเป็นความบิดเบี้ยวในความสัมพันธ์เชิงอำนาจ และไม่สามารถแก้ไขปัญหาภาคการเกษตรให้หมดไปได้ แท้จริงส่วนกลางและส่วนภูมิภาคต้องกระจายอำนาจในการจัดการภาคการเกษตรไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะเป็นเจ้าหน้าที่ภาครัฐที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด ย่อมเข้าใจปัญหาและความต้องการของเกษตรกรในพื้นที่เป็นอย่างดี อันจะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาที่ตรงจุด และพัฒนาภาคการเกษตรของชุมชนท้องถิ่นอย่างเป็นรูปธรรม

2. การเปิดโอกาสให้เกษตรกรเป็นผู้กำหนดนโยบายสาธารณะ นอกจากจะกระจายอำนาจการจัดการภาคการเกษตรไปยังท้องถิ่นแล้ว สิ่งสำคัญไม่น้อยไปกว่ากัน คือ การเปิดโอกาสให้เกษตรกรเป็นผู้กำหนดนโยบายสาธารณะ

ด้วยตนเอง โดยผ่านการสนับสนุน ส่งเสริม เพิ่มศักยภาพ หรือการทำงานร่วมกันกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคส่วนอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การออกแบบนโยบายสาธารณะมีความเหมาะสมกับบริบทพื้นที่และสภาพปัญหาของตนเอง ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดและทฤษฎีของ Dror (1971) ที่กล่าวไว้ว่า หัวใจสำคัญของนโยบายสาธารณะ คือ การตัดสินใจของผู้กำหนดนโยบายว่าจะเลือกแนวทางใดที่คาดการณ์ว่าเหมาะสมที่สุดในการดำเนินกิจกรรมภายใต้สภาพบริบทที่มีความแตกต่างกัน จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องตัดสินใจอย่างมีเหตุผลที่สุด โดยอาศัยการรวบรวมข้อมูลที่ถูกต้องครบถ้วน และทำการวินิจฉัยข้อมูลอย่างเป็นระบบ

3. การส่งเสริมและพัฒนาปัจจัยการผลิต โดยนำเทคโนโลยีและปัญญาประดิษฐ์มาใช้ในการกระบวนการผลิตและการตลาด ปัญหาด้านปัจจัยการผลิตและกระบวนการผลิตส่วนสำคัญหนึ่งมีสาเหตุมาจากเกษตรกรมีความรู้และยากจน ส่งผลให้การเกษตรไทยยังเน้นการผลิตแบบรายย่อย ปลูกพืชเชิงเดี่ยวที่ใช้ระยะเวลาในการเพาะปลูกสั้นเพื่อหารายได้มาใช้ภายในครัวเรือนโดยเร็ว มีที่ดินขนาดเล็กเพื่อทำกิน ส่วนเกษตรกรรายใหญ่นำมาทำเกษตรแบบเฉพาะอย่าง ปลูกพืชเลี้ยงสัตว์ชนิดใดชนิดหนึ่งเป็นหลัก ขาดการวางแผนและจัดการที่เป็นระบบ ในอีกด้านหนึ่งสถานการณ์การแพร่ระบาดของโควิดที่ผ่านมาถึงแม้ว่าอาจไม่ได้ส่งผลต่อต้นทุนทางทรัพยากรมากนัก เนื่องจากมีการฟื้นตัวของสภาพการณ์โดยกลไกทางธรรมชาติ แต่สิ่งที่กระทบต่อเกษตรกรอย่างมาก คือ การจัดการห่วงโซ่อุปทาน (Supply Chain) คือ กระบวนการจัดการการผลิตเพื่อทำให้เกิดสินค้าหรือบริการขึ้นมา ทั้งด้านการจัดหาวัตถุดิบ บริหารการผลิต การจัดเก็บสินค้า ไปจนถึงกระบวนการจัดส่งสู่มือของลูกค้า ดังนั้นควรกำหนดนโยบายในการส่งเสริมและพัฒนาปัจจัยการผลิต กระบวนการผลิต และการตลาด ดังนี้

(1) ส่งเสริมการกระจายความหลากหลายในการผลิต หรือการผลิตแบบผสมผสาน ทั้งการผลิตแบบหลากหลายชนิด (output mix) และการผลิตแบบเฉพาะอย่าง (single output) หรือการทำเกษตรหลายประเภท หลายชนิด พร้อมกัน (farm diversification) โดยขึ้นกับความเหมาะสมทางธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สภาพภูมิอากาศ และภัยธรรมชาติที่เกิดขึ้น ณ ช่วงเวลานั้น รวมถึงปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอกอื่น ๆ ที่มากระทบต่อภาคการเกษตร

(2) การพัฒนาทักษะและความชำนาญให้แก่เกษตรกรอย่างรอบด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งส่งเสริมทักษะการเป็นผู้ประกอบการ เนื่องจากเกษตรกรไทยในปัจจุบันมุ่งให้ความสำคัญกับผลผลิตเท่านั้น แต่ยังไม่ได้มองตนเองในระดับการเป็นผู้ประกอบการที่ต้องเข้าใจการลงทุน การลดต้นทุน และรู้จักตลาด ช่องทางการตลาด และผู้ซื้อสินค้า เช่น เกษตรกรปลูกกล้วย ไม่ได้วิเคราะห์ว่าจะปลูกจำนวนเท่าไร ลงทุนต่ำต้องทำอะไร นำผลผลิตไปขายใคร ขายอย่างไร หาช่องทางการตลาดขายตรงไปยังผู้บริโภคโดยไม่ต้องผ่านตัวกลางอย่างไร ทักษะการใช้อินเทอร์เน็ตและเทคโนโลยี และทักษะการบริหารจัดการเงิน เป็นต้น ซึ่งการจะส่งเสริมให้เกษตรกรเป็นผู้ประกอบการได้ต้องเกิดจากการบูรณาการหลายภาคส่วน และไม่มีนโยบายใดนโยบายหนึ่งที่จะตอบโจทย์ให้เกษตรกรยกระดับเป็นผู้ประกอบการได้ทั้งหมด (one size fits all) และที่สำคัญต้องเริ่มจากการปลูกฝังให้เกษตรกรมีทัศนคติที่ดีต่อการการเรียนรู้เพิ่มเติมอย่างต่อเนื่อง

(3) การนำเทคโนโลยีและนวัตกรรมมาประยุกต์ใช้ในภาคการเกษตรเพื่อให้กระบวนการผลิตมีความคล่องตัวรวดเร็ว เพิ่มผลิตภาพ และมูลค่าเพิ่มของผลผลิตโดยตรง รวมถึงการนำเทคโนโลยีดิจิทัลมาช่วยเสริมให้เกษตรกรสามารถเข้าถึงองค์ความรู้ ทรัพยากร และตลาดช่องทางต่าง ๆ ได้ ซึ่งจะส่งผลให้ห่วงโซ่อุปทานในตลาดสั้นลง ได้แก่ การใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีขั้นสูง หุ่นยนต์ AI และ IoT ในการแก้ปัญหาความท้าทายในด้านการผลิตเข้าสู่สังคม 5.0 (สังคมแห่งอนาคตด้วยเทคโนโลยีขั้นสูง) ในภาคเกษตรกรรม ซึ่งจะเป็ประโยชน์ต่อการเกษตร ดังนี้ เช่น หุ่นยนต์แทรกเตอร์ และระบบชลประทานที่ควบคุมด้วยแอปพลิเคชัน ทำให้กระบวนการทำงานเป็นแบบอัตโนมัติและลดแรงงาน การวิเคราะห์ข้อมูลทางประสาทสัมผัสที่ขับเคลื่อนด้วย AI จากโดรน ดาวเทียม และข้อมูลสภาพอากาศ ช่วยให้สามารถคาดการณ์การเจริญเติบโตของพืช โรค และแมลงศัตรูพืชได้ ซึ่งนำไปสู่การจัดการการเกษตรที่ซับซ้อนมากขึ้น รวมถึง

เครื่องปลูกข้าวอัตโนมัติและหมุนได้โดยมีมนุษย์ควบคุมจากสถานที่ใกล้เคียง รวมทั้งสามารถสร้างแผนที่ของพื้นที่เกษตรกรรมจากการปฏิบัติงาน รวมทั้งคำนวณเส้นทางการปลูกโดยอัตโนมัติ ซึ่งช่วยลดจำนวนผู้ปฏิบัติงาน ลดชั่วโมงการทำงานโดยการปรับใช้ทั้งเครื่องจักรทั่วไปและเครื่องจักรอัตโนมัติที่มีการตรวจสอบโดยผู้ช่วยไปพร้อม ๆ กัน รวมถึงการพัฒนาระบบการจัดการชลประทานอัจฉริยะสำหรับการให้น้ำนาข้าวแบบอัตโนมัติผ่านอุปกรณ์มือถือของผู้ใช้ โดยใช้ข้อมูลจากเซ็นเซอร์ที่อัปโหลดไปยังบริการคลาวด์ ซึ่งระบบนี้ทำให้ลดปริมาณงานการจัดการน้ำลง ร้อยละ 80 และช่วยลดแรงงาน ในขณะเดียวกันก็รับประกันผลผลิตพืชผลผ่านการจัดการน้ำที่เหมาะสมที่สุด โดยการปรับให้เหมาะกับสภาพอากาศ ข้อมูลจากเซ็นเซอร์ และข้อมูลสภาพอากาศที่รวมอยู่ในเซิร์ฟเวอร์และซอฟต์แวร์ ตลอดจนส่งเสริมตลาดสินค้าเกษตรเสมือนจริง (virtual marketplace) บนแพลตฟอร์มออนไลน์

(4) กฎ ระเบียบ และข้อบังคับต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องมีแนวปฏิบัติที่ยุ้งยากและสลับซับซ้อน ทำให้เกิดความล่าช้า สับสน และกลายเป็นข้อจำกัดในทางปฏิบัติให้กับเกษตรกร เช่น เกษตรกรต้องการหารายได้เสริมด้วยการเปิดร้านอาหาร พื้นบ้านใช้วัตถุดิบที่ได้จากการทำการเกษตร แต่ต้องไปขอใบอนุญาตจากหน่วยงานราชการเป็นจำนวนมาก หลายขั้นตอน ทำให้เกษตรกรเลือกที่จะปฏิบัติตามไม่ถูกกฎหมาย ซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นอุปสรรคในการสร้าง SME ดังนั้น จึงควรปรับปรุงกฎ ระเบียบ และข้อบังคับต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้มีแนวปฏิบัติต่าง ๆ ที่มีความคล่องตัวยิ่งขึ้น ลดกระบวนการหรือขั้นตอนที่ไม่จำเป็นลง เช่น การลดขั้นตอนการขอใบอนุญาตจากหน่วยงานราชการ เป็นต้น

4. การส่งเสริมและพัฒนาภาคการเกษตรอย่างยั่งยืน

(1) การเปลี่ยนแปลงด้านการผลิตและการบริโภคที่เกิดจากการแพร่ระบาดของโควิด 19 ทำให้ห่วงโซ่อุปทานหยุดชะงัก ผลกระทบจากฝุ่นละออง PM 2.5 และการตระหนักถึงความสำคัญของการรักษาสิ่งแวดล้อม รักษาโลก ส่งผลให้ทิศทางการกำหนดนโยบายสาธารณะควรมุ่งไปที่การกำหนดยุทธศาสตร์เพื่อระบบอาหารที่ยั่งยืน เพื่อเพิ่มศักยภาพการผลิตและความยั่งยืนของการเกษตร และมาตรการเพื่อบรรลุเป้าหมายในการลดคาร์บอน โดยมีการกำหนดยุทธศาสตร์ออกเป็นระยะต้น ระยะกลาง และระยะยาวในทุกขั้นตอนของการจัดซื้อ การผลิต การประมวลผล การจัดจำหน่าย และการบริโภค ตลอดจนส่งเสริมนวัตกรรมเพื่อลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เช่น การลดคาร์บอน การปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์เป็นศูนย์ในภาคเกษตรกรรม

(2) ลดการใช้สารเคมีกำจัดศัตรูพืชแบบถ่วงน้ำหนักความเสี่ยงลง ร้อยละ 50 เปลี่ยนมาใช้สารกำจัดศัตรูพืชที่มีความเสี่ยงต่ำแทน สร้างและเผยแพร่การจัดการศัตรูพืชแบบผสมผสาน รวมทั้งพัฒนารักษาโรคทางการเกษตรแบบใหม่มาทดแทนเคมีเกษตรแบบดั้งเดิม เช่น ยาฆ่าแมลงชีวอินทรีย์โคตินอยด์ เพื่อให้การปล่อยมลพิษเป็นศูนย์อย่างยั่งยืน

(3) ลดการใช้ปุ๋ยเคมีที่ผลิตจากวัตถุดิบนำเข้าและเชื้อเพลิงฟอสซิลลดลง ร้อยละ 30

(4) เพิ่มการทำเกษตรอินทรีย์อย่างน้อยร้อยละ 25 ของพื้นที่การเกษตร

(5) จัดหาวัตถุดิบนำเข้าของบริษัทอาหารอย่างยั่งยืน

(6) เพิ่มต้นไม้ ร้อยละ 90 ขึ้นไปในพื้นที่ป่าไม้

(7) ลดความเสี่ยงด้านรายได้จากการเกษตร โดยพัฒนาระบบประกันภัยการผลิตภาคเกษตร

(8) แก้ไขปัญหาน้ำท่วม น้ำแล้ง โดยจัดตั้งกระทรวงน้ำและส่งเสริมระบบธนาคารน้ำใต้ดิน

(9) แก้ไขปัญหาสิทธิที่ดินทำกิน โดยตั้งธนาคารที่ดินเพื่อการเกษตร จัดสรรที่ดินทำกินให้ทั่วถึง เพื่อลดความเหลื่อมล้ำในการครอบครองที่ดินทำกิน

(10) พัฒนาเศรษฐกิจฐานราก เพิ่มรายได้จากทั้งในและนอกภาคเกษตร สนับสนุนนโยบายกองทุนหมู่บ้านเพื่อเชื่อมโยงการพัฒนาภาคการเกษตร ภาคอุตสาหกรรม และภาคการท่องเที่ยวอย่างเป็นระบบ

บทสรุป

การกำหนดนโยบายสาธารณะภาคการเกษตรจำเป็นต้องคำนึงถึงการแก้ไขปัญหาเชิงโครงสร้างและความเป็นจริง ควบคู่กับการพัฒนาคุณภาพชีวิตเกษตรกรและสร้างโอกาสในการพัฒนาการเกษตรอย่างยั่งยืน ทั้งนี้ การดำเนินการดังกล่าวต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกภาคส่วนเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในระยะยาว ข้อเสนอแนะในการกำหนดนโยบายสาธารณะภาคการเกษตรในบทความนี้เกิดจากวิเคราะห์จากปัญหาภาคการเกษตรของประเทศไทยนับจากอดีตจนถึงปัจจุบัน นโยบายการเกษตรของประเทศไทยและต่างประเทศ โดยมาตรการหรือนโยบายสาธารณะภาคการเกษตรของประเทศไทยที่ผ่านมาส่วนใหญ่เป็นการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า ซึ่งเป็นการแก้ปัญหาที่ปลายทาง จึงยังไม่ประสบความสำเร็จหรือแก้ไขปัญหาให้กับเกษตรกรได้มากนัก ขณะเดียวกันปัญหาต่าง ๆ มีความสลับซับซ้อนสูง ประกอบกับการปฏิบัติเกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงาน หลายระดับ จึงยากที่จะหาจุดร่วมและประสานความร่วมมือไปในทิศทางเดียวกัน และสิ่งสำคัญ คือ การกำหนดนโยบายสาธารณะยังคงเป็นหน้าที่ของฝ่ายการเมือง ไม่ได้สร้างการมีส่วนร่วมจากผู้มีส่วนได้ส่วนที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีส่วนร่วมจากเกษตรกร ซึ่งเป็นประเด็นที่แตกต่างจากการกำหนดนโยบายสาธารณะของต่างประเทศที่ในภาพรวมให้ความสำคัญกับการใช้เทคโนโลยีและนวัตกรรมเพื่อเพิ่มผลผลิตภาพ ให้ความสำคัญกับการเพิ่มมูลค่าผลิตภัณฑ์ ผ่านการแปรรูปและการตลาดเชิงรุก รวมถึงการให้อำนาจชุมชนในการจัดการด้านการเกษตร ดังนั้นจึงได้ข้อเสนอแนะในการกำหนดนโยบายสาธารณะภาคการเกษตร ประกอบด้วย 1. การกระจายอำนาจการจัดการภาคการเกษตรไปยังท้องถิ่น 2. การเปิดโอกาสให้เกษตรกรเป็นผู้กำหนดนโยบายสาธารณะ 3. การส่งเสริมและพัฒนาปัจจัยการผลิต โดยนำเทคโนโลยีและปัญญาประดิษฐ์มาใช้ในการกระบวนการผลิตและการตลาด และ 4. การส่งเสริมและพัฒนาภาคการเกษตรอย่างยั่งยืน ซึ่งผู้เขียนเชื่ออย่างยิ่งว่า หากการกำหนดนโยบายสาธารณะภาคการเกษตรได้ดำเนินการครบถ้วนทั้งสี่มิติตามข้อเสนอแนะดังกล่าวแล้ว จะช่วยให้ภาครัฐทุกระดับสามารถแก้ไขปัญหาและพัฒนาภาคการเกษตรของประเทศไทยให้ตรงกับสภาพปัญหาที่แท้จริง และสอดคล้องกับยุคสมัยและบริบทสภาพสังคมไทยและสังคมโลกด้านการเกษตร อันจะส่งผลให้เกษตรกรไทยมีรายได้เพิ่มขึ้นและมีคุณภาพชีวิตดีขึ้น หลุดจากบ่วงความเหลื่อมล้ำ ความยากจน และภาคภูมิใจในอาชีพของตน ตลอดจนพัฒนาการเกษตรได้อย่างยั่งยืน ทันท่วงที และเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันกับตลาดผลผลิตทางการเกษตรในระดับโลกได้

เอกสารอ้างอิง

- กรมส่งเสริมสหกรณ์. (2564). *แนวทางการพัฒนาสหกรณ์ในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: กรมส่งเสริมสหกรณ์.
- กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. (2564). *รายงานประจำปี: การพัฒนาเกษตรกรรมไทย*. กรุงเทพฯ: กระทรวงเกษตรและสหกรณ์.
- ธนาคารแห่งประเทศไทย. (2563). *เศรษฐกิจพอเพียงในยุคปัจจุบัน*. กรุงเทพฯ: ธนาคารแห่งประเทศไทย.
- บุษบง ชัยเจริญวัฒน์, บุญมี ลี และเทพกร ณ. สงขลา. (2545). *อุปสรรคด้านกฎหมายและนโยบายการพัฒนาที่ส่งผลกระทบต่อความยากจนของคนไทย*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร. (2556). *ภาวะความยากจนของครัวเรือนเกษตร*. สืบค้น 24 มกราคม 2568, จาก <https://www.oae.go.th/view/1/%>.
- สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร. (2565). *แนวโน้มและแผนพัฒนาเกษตรกรรม*. กรุงเทพฯ: สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร.
- สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2565). *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม*. สืบค้น 23 มกราคม 2568, จาก https://www.nesdc.go.th/main.php?filename=develop_issue
- ADB. (2021). *Agriculture and Rural Development in Asia*. Manila: Asian Development Bank.
- Birkland, A. (2005). *An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts and Models of Public Policy Making*. 2nd ed. New York: M.E. Sharpe.
- Cheng, C., & Huang, Y. (2021). *Smart Agriculture in Taiwan: Innovations and Applications*. Taipei: National Taiwan University Press.

- Dror, Y. (1971). *Venture in Policy Sciences: Concepts and Applications*. New York: American Elsevier.
- Easton, D. (1965). *A Framework for Political Analysis*. University of Chicago Press.
- FAO. (2019). *The State of Food and Agriculture 2019*. Rome: Food and Agriculture Organization.
- Hsu, T. (2021). Engaging the Youth in Agriculture: The Taiwanese Approach. *Journal of Agricultural Policy Studies*. 28(4), 10-15.
- Ibrahim, R., & Ahmad, N. (2021). *Smart Farming in Malaysia: Challenges and Opportunities*. Kuala Lumpur: Universiti Malaya Press.
- Kingdon, J. W. (1984). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Little, Brown.
- Lasswell, H. (1956). *The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis*. College Park: University of Maryland Press.
- Lin, W. (2020). Organic Farming in Taiwan: Progress and Challenges. *Asian Journal of Sustainable Agriculture*. 35(2), 17-21.
- Lindblom, C. E. (1959). The Science of Muddling Through. *Public Administration Review*. 19(2), 79–88.
- Lowi, T. J. (1972). Four Systems of Policy, Politics, and Choice. *Public Administration Review*. 32(4), 298–310.
- Mahadi, H. (2019). Urban Agriculture and Sustainable Development in Malaysia. *Journal of Agricultural Economics*. 45(3), 54-60.
- Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries. (2020). *Basic Plan for Food, Agriculture and Rural Areas*. Tokyo: Government of Japan.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge University Press.
- Razak, M. N., Yusof, Z., & Hassan, R. (2020). *Sustainable Palm Oil Development: Policies and Practices*. Penang: Malaysian Agricultural Research Institute.
- Sabatier, P. A. (1988). An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein. *Policy Sciences*. 21(2-3), 129–168.
- Shamsudin, M. N., & Mohamed, Z. (2022). *National Agrofood Policy 2.0 and Its Implications for Malaysia's Agriculture*. Putrajaya: Ministry of Agriculture and Food Industries.
- Tanaka, H. (2021). Promoting Organic Farming in Japan: Challenges and Opportunities. *Journal of Agricultural Policy Studies*. 34(2), 21-30.
- Wang, J., & Lee, C. (2019). *Transforming Taiwan's Agriculture for Global Markets*. Kaohsiung: Taiwan Agricultural Research Institute.
- World Bank. (2020). *Thailand Economic Monitor: Agriculture for Growth*. Washington, D.C.: World Bank.
- Yamaguchi, K., & Yamamoto, S. (2018). *Smart Agriculture and Future Technologies*. Tokyo: Springer.