

ประสิทธิผลของการนำนโยบายเกษตรอินทรีย์ไปปฏิบัติในพื้นที่ภาคเหนือ
Organic Farming: Effectiveness of Policy Implementation in the North of Thailand

เจษฎา มิ่งฉาย¹ และ ปรารถนา ยศสุข²
Chedsada Mingchai¹ and Pradtana Yossuck²

Abstract

The objective was to investigate administration factors effecting the effectiveness of the organic farming policy implementation. The path analysis for explaining the direction and the correlation between administration factors effecting the effectiveness was conducted. For the results of the study, it was found that organic farming policy was the public policy. In fact, the policy was the uni-centric approach. This truly was the bureaucracy system which was in the form of top-down approach. The forms of organic farming in Thailand consisted of dual systems: 1) organic farming based on local standard and 2) organic farming based on international standard. The testing of the five causal equations, there was a statistically significant ($p < .01$) which could be explained (R^2) differently with the percentage of 61.20, 58.10, 47.30, 26.10, and 24.70, respectively. For the factors on relation cause having effectiveness on the policy implementation which could be the indicator of success, policy context (X1) and coordination collaboration (x5) directly effected the effectiveness in the policy implementation.

Key Words- organic farming policy, organic farming, policy implementation

บทคัดย่อ

วัตถุประสงค์การวิจัยเพื่อศึกษาปัจจัยทางการบริหารจัดการที่ส่งผลต่อประสิทธิผลของการนำนโยบายเกษตรอินทรีย์ไปปฏิบัติในพื้นที่ภาคเหนือ ใช้การวิจัยเอกสารและการวิเคราะห์เส้นทางการความสัมพันธ์ตามแบบจำลองเชิงสาเหตุ เพื่ออธิบายความสัมพันธ์และทิศทางระหว่างปัจจัยทางการบริหารจัดการที่ส่งผลต่อประสิทธิผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ผลการวิจัยพบว่านโยบายเกษตรอินทรีย์เป็นนโยบายสาธารณะที่มีลักษณะเชิงเดี่ยวรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ระบบการเมืองและรัฐบาล สั่งการผ่านโครงสร้างของรัฐที่มีลำดับชั้น รูปแบบการผลิตเกษตรอินทรีย์มีด้วยกันสองลักษณะคือ เกษตรอินทรีย์แบบผสมผสานชนิดพืชในการผลิตโดยใช้มาตรฐานท้องถิ่น กับเกษตรอินทรีย์ตามมาตรฐานสากลที่มีลักษณะการผลิตเป็นพืชเชิงเดี่ยว

ส่วนผลการวิเคราะห์สมการโครงสร้างในแบบจำลองเชิงสาเหตุทั้ง 5 สมการพบว่า ค่าสัมประสิทธิ์ความสัมพันธ์ของตัวแปรอิสระที่มีต่อตัวแปรตามทั้งหมดมีความสัมพันธ์ในทางบวก และมีความสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ($p < .01$) โดยมีความสามารถในการอธิบายผล (R^2) ร้อยละ 61.2 58.1 47.3 26.1 และ 24.7 ตามลำดับ สำหรับปัจจัยทางการบริหารจัดการที่ส่งผลต่อประสิทธิผลของนโยบายเกษตรอินทรีย์นั้นพบว่า ปัจจัยสภาพแวดล้อมของนโยบาย และปัจจัยการประสานงานและความร่วมมือ เป็นปัจจัยที่มีความสัมพันธ์เชิงเหตุและผลทางตรงกับประสิทธิผลการนำนโยบายเกษตรอินทรีย์ไปปฏิบัติ

คำสำคัญ- นโยบายเกษตรอินทรีย์, เกษตรอินทรีย์, การนำนโยบายไปปฏิบัติ

¹ คณะเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุตรดิตถ์ จังหวัดอุตรดิตถ์ 53000

¹ Faculty of Agriculture, Uttaradit Rajabhat University, Uttaradit 53000

² วิทยาลัยบริหารศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่โจ้ จังหวัดเชียงใหม่ 50290

² School of Administrative Studies, Maejo University, Chiang Mai 50290

คำนำ

เกษตรอินทรีย์ (Organic Farming) เป็นรูปแบบการผลิตแบบเกษตรกรรมยั่งยืนตามแนวทางสากลของสหพันธ์เกษตรอินทรีย์นานาชาติ (International Federation of Organic Agriculture Movements: IFOAM) ที่ดำเนินถึงหลักการใน 4 มิติ คือ ด้านสุขภาพ ด้านนิเวศวิทยา ด้านความเป็นธรรม และด้านการดูแลเอาใจใส่ โดยถือว่าเกษตรอินทรีย์นั้นเป็นการบริหารจัดการฟาร์มเชิงบวก (Positives Management) สำหรับในประเทศไทยการกำหนดนโยบายเกษตรอินทรีย์ของภาครัฐมีปัจจัยและเงื่อนไขที่เกี่ยวข้องที่แตกต่างตามบริบทและสาระของนโยบาย เช่น แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายของรัฐบาลในแต่ละยุคสมัย เงื่อนไขและสภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกประเทศ รวมทั้งปัจจัยทางการบริหารจัดการ ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่ต้องศึกษากระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายเกษตรอินทรีย์ (Organic Farming Policy Formulation) รวมทั้งศึกษาถึงปัจจัยทางการบริหารจัดการที่ส่งผลต่อประสิทธิผลของการนำนโยบายเกษตรอินทรีย์ไปปฏิบัติ เพื่อที่จะทำให้ภาครัฐหรือผู้ที่เกี่ยวข้องในระบบ ได้มีกรอบและทิศทางในการพัฒนาทางเลือกนโยบาย (Policy Options) และที่เหมาะสมกับเป้าหมายสำหรับนโยบายเกษตรอินทรีย์ของประเทศไทย

อุปกรณ์และวิธีการ

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงนโยบาย (Policy Research) ดำเนินการวิจัยระหว่างเดือนพฤษภาคม 2550 ถึงเดือนกรกฎาคม 2551 โดยผสมผสานวิธีวิทยาการวิจัยหลายวิธี เช่น การศึกษาจากเอกสาร การสัมภาษณ์ผู้กำหนดนโยบายและผู้บริหารระดับสูงของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เก็บรวบรวมข้อมูลภาคสนามกับเจ้าหน้าที่ส่งเสริมการเกษตรในพื้นที่ภาคเหนือ จำนวน 212 ราย แล้วนำมาวิเคราะห์เส้นทางความสัมพันธ์ (Path Analysis) ตามแบบจำลองเชิงสาเหตุเพื่ออธิบายความสัมพันธ์และทิศทางระหว่างปัจจัยทางการบริหารจัดการที่ส่งผลต่อประสิทธิผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ การนำเสนอข้อมูล บริบท สาระ และแนวคิดเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายเกษตรอินทรีย์ด้วยวิธีการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) และอธิบายผลทางสถิติในแบบจำลองเชิงสาเหตุที่เกี่ยวข้องกับประสิทธิผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ผล

1. บริบท และสาระของนโยบายเกษตรอินทรีย์

จุดเริ่มต้นของเกษตรอินทรีย์ในประเทศไทยคือ กระแสการพัฒนาที่ยั่งยืนจากการประชุมสุดยอดเรื่องสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ที่เมืองริโอ เดอ จาเนโร ประเทศบราซิล ในปีพ.ศ. 2535 จากนั้นได้พัฒนามาสู่นโยบายเชิงเกษตรกรรมยั่งยืนและเกษตรอินทรีย์ในนโยบายช่วงเวลาถัดมา โดยในระหว่างปีพ.ศ.2535-2549 เกษตรอินทรีย์จัดได้ว่าเป็นนโยบายสาธารณะที่ดำเนินการโดยรัฐภายใต้มติคณะรัฐมนตรีที่กำหนดจากภาคการเมือง และแนวทางดำเนินการตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ การดำเนินงานตามนโยบายมีลักษณะเชิงเดี่ยว (Uni-centric Approach) รวมศูนย์ไว้ที่ระบบการเมืองและภาครัฐ ส่งเสริมผ่านโครงสร้างของรัฐที่มีลำดับชั้นที่เป็นราชการส่วนกลาง จากกระทรวง กรม ไปยังราชการส่วนภูมิภาค ในระดับจังหวัด อำเภอ เพื่อไปสู่เกษตรกรเป้าหมายที่อยู่ในชุมชน

ในปี พ.ศ. 2547 มีปรากฏการณ์ทางนโยบายสำคัญที่เกี่ยวข้องกับเกษตรอินทรีย์คือ การประกาศให้เกษตรอินทรีย์เป็น “วาระแห่งชาติ (National Agenda)” ในช่วงที่ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี เป็นการประกาศนโยบายผ่านทางปาฐกถาเปิดการประชุมสมัชชาเกษตรอินทรีย์ แล้วจึงได้นำนโยบายเข้าที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเพื่อมีมติอนุมัติ แนวทางปฏิบัติ และงบประมาณรองรับนโยบายดังกล่าว การกำหนดนโยบายในลักษณะนี้ทำให้นโยบายการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติกลายเป็นเรื่องที่ยื่นอยู่กับการตีความของผู้ปฏิบัติว่าจะแปลงนโยบายออกมาเป็นกิจกรรมในรูปลักษณะใด สะท้อนถึงแนวทางการมองกระบวนการนโยบายแบบเชิงเดี่ยวอันมีลักษณะสำคัญคือ “**นักการเมืองในส่วนกลางตัดสินใจเกี่ยวกับเป้าหมายและมาตรการ โดยเริ่มจากปัญหาที่เป็นวาระแห่งชาติและเมืองค้กรองรับที่เป็นลำดับชั้น (Hierarchical Autonomous Organization) การกำหนดนโยบายดังกล่าว อาจเป็นเหตุให้นโยบายไม่สอดคล้องกับบริบทปัจจุบันของประเทศที่มีความซับซ้อนมากขึ้น และเป็นผลต่อเนื้อหาที่ทำให้การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติไม่ประสบผลสำเร็จได้**”

นอกจากนั้นผลการศึกษาพบว่า ประเทศไทยมีการผลิตเกษตรอินทรีย์ที่มีลักษณะในเชิงคู่ขนาน (Dual Track) ใน 2 รูปแบบที่มีความแตกต่างกับในแนวคิดที่เกี่ยวข้อง กล่าวคือ

รูปแบบที่ 1 ระบบการผลิตเกษตรอินทรีย์แบบผสมผสาน เป็นรูปแบบที่ผสมผสานระบบการผลิตพืชหลากหลายชนิด (Integrated Crop) โดยยึดหลักการลดรายจ่าย (Reduce Cost) ในการดำรงชีพของเกษตรกรรายย่อย ที่เน้นการพึ่งพาตนเอง (Self-sufficiency) โดยพิจารณาถึงความมั่นคงทางอาหารของครัวเรือน สุขภาพ และสิ่งแวดล้อมเป็นหลัก

มีกระบวนการทำงานเป็นเครือข่าย ผ่านระบบตลาดชุมชนในท้องถิ่น มีปฏิสัมพันธ์กับผู้บริโภค (Consumer Network) โดยใช้ระบบมาตรฐานท้องถิ่น (Local Standard) ในการควบคุมคุณภาพผลผลิต มีการใช้องค์ความรู้ทางวิทยาศาสตร์เกษตรมาร่วมในกระบวนการผลิต (ประพัฒน์ ปัญญาชาติรักษ์, 2550) การผลิตในลักษณะนี้ ทางกรมส่งเสริมการเกษตรถือว่าเป็นเป้าหมายหลักของนโยบายการส่งเสริมเกษตรอินทรีย์ในประเทศไทย (ทรงศักดิ์ วงศ์ภูมิวัฒน์, 2550)

รูปแบบที่ 2 ระบบการผลิตเกษตรอินทรีย์แบบเชิงเดี่ยว เป็นการผลิตที่มุ่งเน้นศักยภาพการแข่งขัน (Competitiveness) ตามความต้องการของตลาดเฉพาะ (Niche Market) รวมถึงเป็นระบบการผลิตที่มีประสิทธิภาพของผลผลิตทั้งระบบจากไร่นาสู่โต๊ะอาหาร (From Farm to Table) สามารถทวนสอบความปลอดภัยของผลผลิตได้ทั้งระบบ (Traceability) การผลิตในลักษณะนี้ใช้เทคโนโลยีที่ควบคุมสภาพแวดล้อม (Environmental Control) มีการสร้างตราสัญลักษณ์ (Branding) ของตนเอง มีการพัฒนาสินค้าให้ได้ตามมาตรฐานสากล (International Standard) ของประเทศคู่ค้า ผู้ผลิตมีทั้งในลักษณะบริษัทและเกษตรกรรายบุคคลที่ผลิตตามสัญญาผูกพัน (Contract Farming) โดยสินค้าเกษตรอินทรีย์ในลักษณะนี้จะมีจำนวนน้อยชนิดแต่ในปริมาณที่มาก (Mono Crop) ตามหลักการของการเพิ่มรายได้ (Increase Revenue) ที่อยู่บนฐานคิดและความเชื่อแบบเศรษฐกิจทุนนิยม (Capitalism)

2. ประสิทธิภาพของการนำนโยบายเกษตรอินทรีย์ไปปฏิบัติ

จากผลการศึกษา ปัจจัยทางการบริหารจัดการที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพของการนำนโยบายเกษตรอินทรีย์ไปปฏิบัติ ในแบบจำลองเชิงสาเหตุ (Fig.1) พบว่า ค่าสัมประสิทธิ์ความสัมพันธ์ของตัวแปรอิสระที่มีต่อตัวแปรตามในสมการโครงสร้างของแบบจำลองเชิงสาเหตุทั้ง 5 สมการ มีความสัมพันธ์ในทางบวก โดยมีความสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ($p < .01$) และความสามารถในการอธิบายผล (R^2) ร้อยละ 61.2 58.1 47.3 26.1 และ 24.7 ตามลำดับ นอกจากนี้ ผลการวิเคราะห์พบว่า ปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมของนโยบาย (X1) กับปัจจัยด้านการประสานงานและความร่วมมือขององค์กรภาคผู้ปฏิบัติ (X5) เป็นปัจจัยที่มีความสัมพันธ์เชิงสาเหตุและผลโดยตรงต่อความสำเร็จหรือประสิทธิผลของนโยบายเกษตรอินทรีย์ (Y) ขณะที่ปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมของนโยบาย (X1), ปัจจัยด้านทรัพยากรดำเนินงานของนโยบาย (X2), และปัจจัยด้านเนื้อหาสาระของนโยบาย (X3) เป็นปัจจัยที่มีความสัมพันธ์เชิงสาเหตุและผลโดยตรงต่อปัจจัยด้านคุณลักษณะขององค์กร (X4) และส่งผลสืบเนื่องไปปัจจัยด้านการประสานงานและความร่วมมือ (X5) แล้วส่งผลต่อประสิทธิผลของนโยบายเกษตรอินทรีย์ (Y) หรือกล่าวได้ว่าเป็นความสัมพันธ์เชิงสาเหตุและผลทางอ้อมต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

เมื่อนำข้อมูลการวิเคราะห์มาพิจารณาถึงความสัมพันธ์เชิงสาเหตุและผลทั้งทางตรงและทางอ้อม (Table 1) พบว่า ปัจจัยสภาพแวดล้อมของนโยบาย มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติมากที่สุด (0.466) รองลงมาคือ ปัจจัยการประสานงานและความร่วมมือ (0.255), ปัจจัยด้านคุณลักษณะขององค์กร (0.154), ปัจจัยด้านเนื้อหาสาระของนโยบาย (0.087) และปัจจัยทรัพยากรดำเนินงานของนโยบาย (0.055) ตามลำดับ

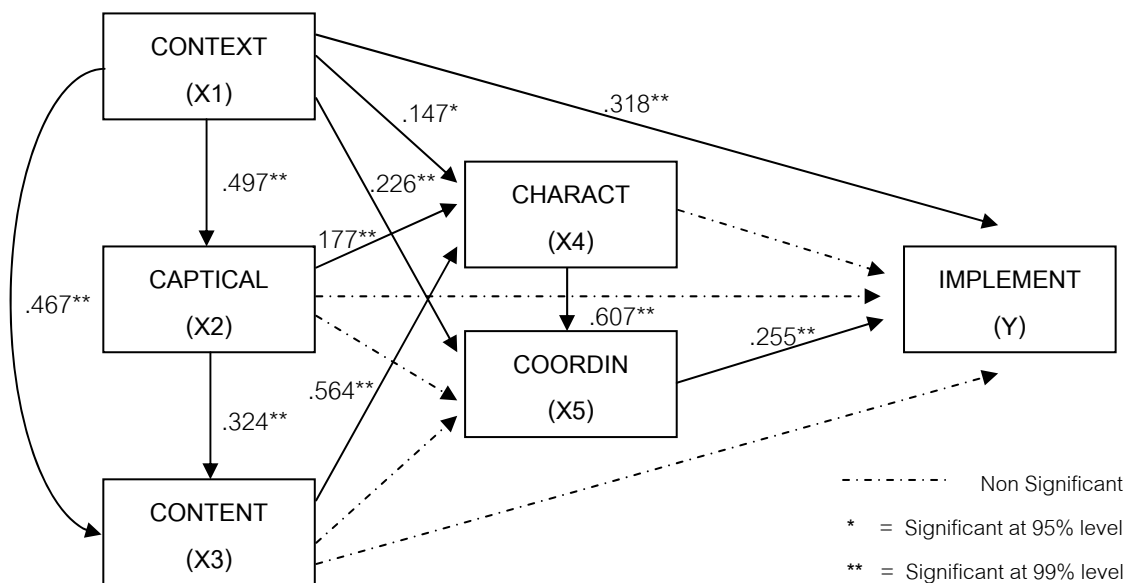


Figure 1 A Path Model of Factors Affecting Effectiveness of Organic Farming Policy

Table 1 Direct, Indirect and Total Causal Effects of Independent Variable

Independent Variables	Source Of Causation: Effectiveness (Y)		
	Direct	Indirect	Total
Policy Context (X1)	0.318	0.148	0.466
Policy Capital (X2)	0	0.055	0.055
Policy Content (X3)	0	0.087	0.087
Organization Characteristic (X4)	0	0.154	0.154
Coordination Collaboration (X5)	0.255	0	0.255

วิจารณ์ผล

จากการวิจัยครั้งนี้พบว่า ปัจจัยสภาพแวดล้อมของนโยบายและปัจจัยการประสานงานและความร่วมมือ เป็นปัจจัยที่มีความสัมพันธ์เชิงสาเหตุและผลทางตรงต่อประสิทธิผลของการนำนโยบายเกษตรอินทรีย์ไปปฏิบัติ อันส่งผลถึงกระบวนการเรียนรู้และเครือข่ายความร่วมมือที่นำไปสู่ความสำเร็จของนโยบาย ดังนั้น การนำนโยบายเกษตรอินทรีย์ไปปฏิบัติควรให้ความสำคัญกับสภาพแวดล้อมของนโยบาย ที่เป็นลักษณะการสนับสนุนจากภาคส่วนต่างๆ ของสังคมและท้องถิ่นในลำดับแรก รวมทั้งการประสานงานและความร่วมมือที่เป็นเรื่องของการมีส่วนร่วมจากหน่วยงาน และองค์กรผู้ปฏิบัติในการขับเคลื่อนไปสู่เป้าหมายของนโยบาย ขณะที่แนวทางและทิศทางการพัฒนานโยบายเกษตรอินทรีย์ที่เหมาะสมนั้น ต้องสร้างแนวคิดกระบวนการในการพัฒนาทางเลือกนโยบายสาธารณะใหม่ โดยใช้มุมมองเชิงระบบหรือเครือข่ายนโยบาย (Policy Networks) ที่เชื่อมโยงการผลิตกับระบบอื่น ผลผสมผสานภูมิปัญญาท้องถิ่นและองค์ความรู้สากล ยอมรับความต่างในความคิดหรือสำนักคิดที่ไม่ตรงกัน

ดังนั้น พัฒนาการต่อไปของนโยบายเกษตรอินทรีย์ในประเทศไทยภายใต้เงื่อนไขและบริบทนี้ ต้องปรับตัวไปสู่การเป็นนโยบายเชิงพหุ (Pluricentric Approach) ที่การตัดสินใจเกี่ยวกับเป้าหมายและมาตรการเป็นเรื่องของเครือข่าย (คณะบุคคลวิจัยการพัฒนานโยบายทางเลือก, 2547) ภาครัฐคือแวดวงที่ซับซ้อนของผู้มีบทบาทเกี่ยวข้อง และผู้มีบทบาทจำนวนมากในเครือข่ายสามารถเป็นผู้ริเริ่มและสามารถสนับสนุนหรือคัดค้านในการดำเนินงานตามในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับนโยบายเกษตรอินทรีย์ได้

สรุป

นโยบายเกษตรอินทรีย์ของประเทศไทยเป็นนโยบายสาธารณะ มีรูปแบบการผลิตเกษตรอินทรีย์มีด้วยกันสองลักษณะคือ เกษตรอินทรีย์แบบผสมผสานชนิดพืชในการผลิตโดยใช้มาตรฐานท้องถิ่น กับเกษตรอินทรีย์ตามมาตรฐานสากลที่มีลักษณะการผลิตเป็นพืชเชิงเดี่ยว ประสิทธิภาพของการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นความสัมพันธ์เชิงสาเหตุและผลจากปัจจัยทางการบริหารจัดการที่สำคัญ 2 ปัจจัยคือ ด้านสภาพแวดล้อมของนโยบาย และด้านการประสานงานและความร่วมมือขององค์กรภาคผู้ปฏิบัติ

เอกสารอ้างอิง

- คณะบุคคลวิจัยการพัฒนานโยบายทางเลือก. 2547. การพัฒนานโยบายทางเลือก: กรณีการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทย โดยใช้ระบบมาตรฐานคุณภาพความปลอดภัยของสินค้าเกษตรและอาหารส่งออก. สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, กรุงเทพฯ. 134 น.
- ประพัฒน์ ปัญญาชาติรักษ์ เป็นผู้ให้สัมภาษณ์, เจษฎา มิ่งฉาย เป็นผู้สัมภาษณ์, ที่สำนักงานพรรคชาติไทย กรุงเทพฯ เมื่อ 27 สิงหาคม 2550.
- ทรงศักดิ์ วงศ์ภูมิวัฒน์ เป็นผู้ให้สัมภาษณ์, เจษฎา มิ่งฉาย เป็นผู้สัมภาษณ์, ที่กรมส่งเสริมการเกษตร กรุงเทพฯ เมื่อ 22 สิงหาคม 2550.
- สมบูรณ์ เจริญจิระตระกูล สุจินต์ สิมารักษ์ และพฤกษ์ ยิบมันตะศิริ. 2548. การศึกษาพัฒนาการเงื่อนไขและแนวโน้มของกระบวนการนโยบายสาธารณะด้านการเกษตร. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ, นนทบุรี. 139 น.
- อินโฟเอนิ่ง. 2550. โครงการศึกษาเพื่อติดตามและผลักดันยุทธศาสตร์การพัฒนาสินค้าเกษตรอินทรีย์. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, กรุงเทพฯ. 319 น.
- Stephan Dabbert, Anna Maria Haring and Raffaele Zanoli. 2004. Organic Farming: Policies and Prospects. Zed Books, London. 169 p.