

เกษตรอินทรีย์ไทย: การวิเคราะห์บริบทและสาระเชิงนโยบาย

Thai Organic Farming: Policy Context and Content Analysis

เชษฐา มิ่งฉาย¹ ปราวณา ยศสุข²

Chedsada Mingchai¹ Pradtana Yossuck²

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาบริบท สาระและปัจจัยทางการบริหารจัดการนโยบายเกษตรอินทรีย์ของประเทศไทย โดยการศึกษาจากเอกสารและการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้กำหนดนโยบายและผู้บริหารระดับสูงที่เกี่ยวข้องกับนโยบายเกษตรอินทรีย์ วิเคราะห์ข้อมูลด้วยการวิเคราะห์เนื้อหา

ผลการวิจัยพบว่า เกษตรอินทรีย์เป็นนโยบายสาธารณะที่ดำเนินการโดยภาครัฐ ภายใต้แนวทางของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและนโยบายรัฐบาล เงื่อนไขที่สำคัญในการกำหนดนโยบาย คือ ความปลอดภัยของอาหารและมาตรฐานการผลิต การค้าเสรีและบทบาทขององค์กรระหว่างประเทศ

การดำเนินงานตามนโยบายเป็นแบบเชิงเดี่ยว รวมศูนย์อำนาจไว้ที่ระบบการเมืองและรัฐบาล สั่งการผ่านโครงสร้างของรัฐที่มีลำดับชั้น รูปแบบการผลิตเกษตรอินทรีย์ควรมีสองลักษณะคือ การผลิตแบบพึ่งพาตนเอง กับระบบการผลิตบนมาตรฐานสากล และปัจจัยทางการบริหารจัดการที่สำคัญ คือ ความเข้าใจและความชัดเจนในนโยบาย การสนับสนุนจากภาคการเมืองและภาคสังคม องค์ความรู้และการจัดการเพื่อการดำเนินงาน

ABSTRACT

This research aimed to study about the context, the content, and management factors of Thai Organic Farming Policy. Study methods used documentary analysis, interviewing the organic farming policy makers and the top executives. The data was analyzed by content analysis.

It was found that the organic farming was the public policy which manages by the government under the Nation Economic Development and Social Plan and the government policy. The necessary conditions of the policy formulate were the food safety, international standard, Free Trade Agreement and roles of the international organizations.

The execution along with the policy was uni-centric approach which added centralize at the politics system, the government and based on hierarchical office authority. The producing had two patterns, 1) self-sufficient organic farming and 2) standard organic farming production. The management factors were understanding and clarity of the policy, political and social support, and knowledge management.

Key Words: organic farming, policy analysis, policy context, policy content

E-mail Address: chedsada@yahoo.com

¹ คณะเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรดิตถ์ Faculty of Agriculture, Uttaradit Rajabhat University, THAILAND 53000

² วิทยาลัยบริหารศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่โจ้ School of Administrative Studies, Maejo University, Chiang Mai, THAILAND 50290

คำนำ

เกษตรอินทรีย์ (Organic Farming) เป็นหนึ่งในรูปแบบการผลิตแบบเกษตรกรรมยั่งยืนที่เป็นการบริหารจัดการฟาร์มเชิงบวก (Positives Management) ตามแนวทางสากลของสหพันธ์เกษตรอินทรีย์นานาชาติ (IFOAM: International Federation of Organic Agricultures Movements) มีการคำนึงถึงหลักการใน 4 มิติ คือ ด้านสุขภาพ ด้านนิเวศวิทยา ด้านความเป็นธรรมและด้านการดูแลเอาใจใส่ การกำหนดนโยบายเกษตรอินทรีย์ของภาครัฐ มีปัจจัยและเงื่อนไขที่เกี่ยวข้องที่แตกต่างกันตามบริบทและสาระของนโยบาย อาทิเช่น แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายของรัฐบาลในแต่ละยุคสมัย รวมทั้งเงื่อนไขและสภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกประเทศ ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่ต้องศึกษากระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายเกษตรอินทรีย์ (Organic Farming Policy Formulation) และปัจจัยทางการบริหารจัดการนโยบาย เพื่อที่จะทำให้ภาครัฐหรือผู้ที่เกี่ยวข้องได้มีกรอบและทิศทางในการพัฒนาทางเลือกนโยบาย (Policy Options) ที่เหมาะสมกับเป้าหมายสำหรับนโยบายเกษตรอินทรีย์ของประเทศไทย

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อศึกษาบริบท สาระ และปัจจัยทางการบริหารจัดการนโยบายเกษตรอินทรีย์ของประเทศไทย

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ใช้วิธีการวิเคราะห์เอกสารที่เกี่ยวข้องกับนโยบายเกษตรอินทรีย์ ในระหว่างปี พ.ศ.2535-2549 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7-9 คำแถลงนโยบายของรัฐบาล ชุดที่ 50-55 รวมทั้งเอกสาร หนังสือ รายงานการวิจัย บทความทางวิชาการที่เกี่ยวข้อง สัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) กับผู้กำหนดนโยบายและผู้บริหารระดับสูง รวม 6 ราย คือ คุณประพัฒน์ ปัญญาชาติรักษ์ อธิบดีรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ คุณสุนัย เศรษฐบุญสร้าง อดีตผู้ช่วยรัฐมนตรีประจำกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ อธิบดีกรมส่งเสริมการเกษตร อธิบดีกรมวิชาการเกษตร เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และผู้อำนวยการสำนักเทคโนโลยีชีวภาพทางดิน กรมพัฒนาที่ดิน ประเด็นการสัมภาษณ์ คือ การกำหนดนโยบายวาระแห่งชาติเกษตรอินทรีย์ รูปแบบที่เหมาะสมในการบริหารจัดการเกษตรอินทรีย์ของประเทศไทย และทิศทางของนโยบายเกษตรอินทรีย์ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 วิเคราะห์ข้อมูลโดยการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis)

ผลการวิจัยและวิจารณ์

ส่วนที่ 1 บริบทและสาระของนโยบายเกษตรอินทรีย์ไทย

1. สาระสำคัญด้านการเกษตรของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7-9

1.1 แผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) เป็นแผนที่มีแนวคิดตามกระแสของโลก คือการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development) ที่ก่อตัวขึ้นจากการประชุมสุดยอดเรื่องสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาที่เมืองริโอ เดอ จาเนโร ประเทศบราซิล ในปี พ.ศ. 2535 โดยเฉพาะปฏิญญาสากลวาระ 21 (Agenda 21) ได้กลายเป็นแผนแม่บทสำหรับการพัฒนาเกษตรยั่งยืนและการพัฒนาชนบท (Sustainable Agriculture and Rural Development) โดยมีเป้าหมายคือการเพิ่มผลผลิตอาหารในทิศทางที่ยั่งยืนและนำไปสู่ความมั่นคงทางอาหาร

(Food Security) ซึ่งครอบคลุมสิทธิการเข้าถึงอาหารที่มีคุณภาพอย่างทั่วถึง ในแผนนี้ได้ให้ความสำคัญกับการสร้างความสมดุลของการพัฒนา คือ “...รักษาความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในอัตราที่เหมาะสมและมีเสถียรภาพควบคู่ไปกับการกระจายรายได้ที่เป็นธรรม พร้อมทั้งมุ่งเน้นการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้มีความสามารถในการพึ่งตนเองมากขึ้น และพัฒนาคุณภาพชีวิต สิ่งแวดล้อมให้เชื่อมโยงกลมกลืน...”

1.2 แผนพัฒนา ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) มีจุดเน้นการพัฒนาในลักษณะที่เป็นกระบวนการเพื่อปรับเปลี่ยนทิศทางการพัฒนาแบบแยกส่วน มาเป็นแบบบูรณาการที่มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงซึ่งกันและกันอย่างเป็นระบบ ภายใต้การระดมความคิดเห็นของคนในทุกสาขาอาชีพ สำหรับนโยบายเกษตรในแผนนี้ได้ปรับทิศทางใหม่ทั้งหมด โดยกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่า “ปรับโครงสร้างการเกษตรตามแนวทางเกษตรยั่งยืน เพื่อลดค่าใช้จ่ายในการผลิต ลดความเสี่ยงด้านราคาและฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม” อันเนื่องมาจากบทเรียนการพัฒนาการเกษตรแผนใหม่ ในช่วงแผนพัฒนา ที่ผ่านมา ซึ่งเห็นว่าเกษตรกรยากจนลง คุณภาพชีวิตของเกษตรกรที่ใช้รูปแบบเกษตรเคมีแย่งลง ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรมลงเป็นลำดับ มีการกำหนดเป้าหมายในเชิงพื้นที่เพื่อการปรับเปลี่ยนโครงสร้างการเกษตรแบบยั่งยืนไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ของพื้นที่การเกษตรทั้งหมด มีการดำเนินงานโครงการนำร่องเพื่อพัฒนาเกษตรกรรมยั่งยืนครอบคลุม 19 ภูมิภาคทั่วประเทศ มีการทบทวนบทเรียนและแลกเปลี่ยนประสบการณ์หลายระดับทั้งเวทีในพื้นที่และระดับชาติ

1.3 แผนพัฒนา ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549) มียุทธศาสตร์การดำเนินงานโดยยึด “คนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา” และอัญเชิญแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงตามพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ มานำทางการพัฒนาไปสู่ความสมดุลทั้งตัวคน สังคม เศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อม แผนพัฒนา นี้มีการระบุเรื่องการพัฒนาและส่งเสริมเกษตรอินทรีย์ในยุทธศาสตร์พัฒนาการเกษตร ด้วยกลยุทธ์พัฒนาการผลิตในรูปแบบเกษตรกรรมยั่งยืน ที่สามารถพัฒนาการผลิตในเชิงพาณิชย์และยุทธศาสตร์ “การเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน” ด้วยกลยุทธ์เพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและลดต้นทุนการผลิตเพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดเฉพาะ มีปรากฏการณ์ทางนโยบาย คือ กำหนดให้เกษตรอินทรีย์เป็น “วาระแห่งชาติ” เพื่ออาหารปลอดภัย ขณะเดียวกันสนับสนุนและเพิ่มการนำเข้าสารกำจัดศัตรูพืชเพื่อใช้ในระบบการผลิตสำหรับการส่งออก เช่น ข้าว ข้าวโพด มันสำปะหลัง และยางพารา เป็นต้น ทำให้เกิดความขัดแย้งในแนวคิดและการปฏิบัติตัวของเกษตรกรเกี่ยวกับสารเคมีทางการเกษตรต่อเนื่องมาจวบจนกระทั่งปัจจุบัน

2. สาระสำคัญด้านการเกษตรภายใต้นโยบายรัฐบาล ชุดที่ 50-55

2.1 คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี ชุดที่ 50 วันที่ 21 ตุลาคม พ.ศ.2535 ที่มีนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี มีนโยบายด้านการเกษตรใน ข้อที่ 4.2 เพื่อยกระดับรายได้ของเกษตรกรให้สูงขึ้น มีประเด็นที่ใกล้เคียงกับเกษตรอินทรีย์ คือการส่งเสริมการทำไร่นาสวนผสม มีรายละเอียดดังนี้

“...ข้อ 4.2.2 ปรับปรุงระบบการผลิตทางการเกษตรให้เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ และสอดคล้องกับความต้องการของตลาดทั้งภายในและต่างประเทศ ตลอดจนส่งเสริมการทำไร่นาสวนผสม...”

2.2 คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี ชุดที่ 51 วันที่ 26 กรกฎาคม พ.ศ.2538 ที่มีนายบรรหาร ศิลปอาชา เป็นนายกรัฐมนตรี มีนโยบายด้านการเกษตรในข้อที่ 4.2 โดยเน้นที่ภาคเกษตรก้าวหน้าและยกระดับราคาสินค้าเกษตรให้สูงขึ้น มิได้มีนโยบายเกษตรอินทรีย์ แต่กลับมีนโยบายที่กล่าวถึงเรื่องสารเคมีการเกษตร คือ

“...ข้อ 4.2.3 ให้เกษตรกรสามารถจัดหาปุ๋ย สารเคมี และยาปราบศัตรูพืชในราคาถูกลง...”

2.3 คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี ชุดที่ 52 วันที่ 11 ธันวาคม พ.ศ.2539 ที่มี พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ เป็นนายกรัฐมนตรี มีนโยบายด้านการเกษตรในข้อที่ 3.4 เพื่อพัฒนาศักยภาพและความเป็นอยู่ของเกษตรกร แต่ไม่ได้กำหนดนโยบายทางด้านเกษตรอินทรีย์ไว้

2.4 คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี ชุดที่ 53 วันที่ 20 พฤศจิกายน พ.ศ.2540 ที่มี นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี (วาระที่ 2) มีนโยบายด้านการเกษตรในข้อที่ 2.2 เรื่องการปรับโครงสร้างด้านการเกษตร ระบุถึงการให้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืนอันเป็นแนวทางเดียวกับเกษตรอินทรีย์ รายละเอียดคือ

“...ข้อ 2.2.1 ส่งเสริมและฟื้นฟูการผลิต โดยเน้นให้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน มีผลกระทบต่อระบบนิเวศน์และสิ่งแวดล้อมน้อยที่สุด...”

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

“..ส่วนที่หนึ่ง ฟื้นฟูและเสริมสร้างความเข้มแข็งของเกษตรกร...ข้อที่ 2 ส่งเสริมการเกษตรแบบผสมผสาน เกษตรทางเลือก และเกษตรอินทรีย์ รวมทั้งส่งเสริมกระบวนการเรียนรู้เกษตรกร...”

“...ส่วนที่สอง พัฒนาการตลาดในประเทศและสร้างความเข้มแข็งแก่ชุมชนชนบท.. ข้อที่ 4 เพิ่มประสิทธิภาพการผลิตด้วยการส่งเสริมวิจัยและการเรียนรู้จากภูมิปัญญาไทยและวิทยาการสมัยใหม่..”

“...ส่วนที่สาม การเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของภาคเกษตรในตลาดโลก ข้อที่ 2 ให้ไทยเป็นศูนย์กลางการผลิตสินค้าเกษตรอินทรีย์ ส่งเสริมการจดทะเบียนสิทธิบัตรเกี่ยวกับผลผลิตทางการเกษตร ข้อที่ 3 พัฒนาการตรวจสอบคุณภาพมาตรฐาน และความปลอดภัยของสินค้าเกษตรทั้งการนำเข้าและการส่งออกพัฒนาเทคโนโลยีชีวภาพเพื่อให้ผลผลิตการเกษตรมีคุณภาพได้มาตรฐานและเป็นที่ยอมรับในตลาดต่างประเทศ..”

2.6 คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี ชุดที่ 55 วันที่ 23 มีนาคม พ.ศ.2548 ที่มี พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี (วาระที่ 2) มีนโยบายในข้อที่ 3 คือ นโยบายปรับโครงสร้างเศรษฐกิจให้สมดุลและแข่งขันได้ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

“..ปรับโครงสร้างภาคการเกษตร โดยส่งเสริมการวิจัยและพัฒนานวัตกรรมและเทคโนโลยีชีวภาพควบคู่กับภูมิปัญญาท้องถิ่น และบ่มเพาะวิสาหกิจชุมชนในการเพิ่มมูลค่าสินค้า โดยสร้างความมั่นคงด้านอาหารและนำผลผลิตเกษตรไปผลิตเป็นพลังงานทดแทน การผลิตสินค้าเกษตรที่มีศักยภาพทางการตลาดสูงและมีโอกาสเพิ่มมูลค่า และส่งเสริมการแปรรูปสินค้าเกษตรตามมาตรฐานความปลอดภัยอาหาร รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนการเกษตรแบบยั่งยืนตามแนวทฤษฎีใหม่และเกษตรอินทรีย์...”

จากผลการศึกษาเห็นได้ว่า คณะรัฐมนตรีชุดที่ 50 กำหนดให้มีการส่งเสริมเกษตรผสมผสานเป็นนโยบายหลัก ทำให้ในช่วงเวลาดังกล่าวภาครัฐได้เร่งรัดการส่งเสริมการผลิตแบบเกษตรผสมผสาน มีการจัดประชุมสมัชชาเกษตรกรทางเลือก ครั้งที่ 1 ที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ รวมทั้งมีการผลักดัน “การพัฒนาที่ยั่งยืน” โดยสถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา มีการสนับสนุนการวิจัยระดับพื้นที่ครอบคลุมเกษตรกรแบบยั่งยืน ป่าชุมชน การพัฒนาตลาดทางเลือก เป็นต้น หลังจากนั้น ไม่พบการกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับเกษตรอินทรีย์เลย จนคณะรัฐมนตรีชุดที่ 53 เมื่อนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรีอีกครั้ง จึงได้มีนโยบายการใช้ทรัพยากรอย่างยั่งยืน โดยในช่วงเวลาดังกล่าวได้มีการปรับนโยบายของรัฐบาล และคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบข้อเสนอของเครือข่ายเกษตรกรทางเลือก ให้มีการดำเนินการโครงการเกษตรกรรมทางเลือก เน้นกิจกรรมการเกษตรแบบผสมผสาน ตลอดจนการเกษตรทฤษฎีใหม่ตามแนวพระราชดำริ ส่วนคำว่า “เกษตรอินทรีย์” มีการกำหนดไว้ใน

นโยบายเป็นครั้งแรกในคณะรัฐมนตรี ชุดที่ 54 ที่มี พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี โดยประกาศให้ เกษตรอินทรีย์เป็นวาระแห่งชาติ เมื่อวันที่ 24 ธันวาคม 2547 ในงานประชุมสมัชชาเกษตรกรอินทรีย์แห่งชาติ ณ พิพิธภัณฑสถานแห่งชาติเฉลิมพระเกียรติฯ อำเภอคลองหลวง จังหวัดปทุมธานี และดำเนินการตามนโยบายต่อเนื่อง อีกครั้ง ในคณะรัฐมนตรีชุดที่ 55 โดยมี 6 กระทรวง 26 หน่วยงาน ร่วมจัดทำแผนบูรณาการพัฒนาเกษตร อินทรีย์ ปี พ.ศ. 2549-2552 มีกรอบวงเงินงบประมาณที่ได้รับอนุมัติแล้วตามมติคณะรัฐมนตรี รวม 1,215.97 ล้านบาท แต่ดำเนินการได้เพียง 1 ปี เกิดการเปลี่ยนแปลงคณะรัฐบาลบริหารประเทศ จึงได้ยุติการดำเนินงานลง โดยปริยาย

3. เงื่อนไขและสภาพแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายเกษตรอินทรีย์

3.1 ความปลอดภัยของอาหารและมาตรฐานการผลิต ปัญหาเกี่ยวกับความปลอดภัยของอาหารที่ ส่วนหนึ่งเกิดจากการเปลี่ยนแปลงของสังคมและวิถีชีวิต พบในทุกชั้นตอนทั้งห่วงโซ่อาหาร (Food Chain) นับแต่ การผลิตจนถึงการบริโภคในครัวเรือน นอกจากนั้น การเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมจากการแลกเปลี่ยนอาหารแบบ เกื้อกูลแบ่งปันเปลี่ยนไปเป็นการค้าที่มุ่งผลกำไร “ส่งผลให้การผลิตเพื่อกิน แปรเป็นการผลิตเพื่อขาย” เกิดภาวะ แรงผลผลิต โดยไม่คำนึงถึงคุณภาพและความปลอดภัยของผลิตภัณฑ์ในด้านการบริโภค กระแสมาตรฐานในการ ผลิตอาหารและสินค้าเกษตร มีส่วนสำคัญอย่างยิ่งต่อการกำหนดนโยบายด้านการเกษตรของประเทศ เช่น องค์การภาคีรัฐ ได้มีการตั้งสำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ มีการให้การรับรองระบบ มาตรฐานต่าง ๆ มีการประกาศนโยบายความปลอดภัยด้านอาหารในปี พ.ศ. 2547 การให้ตราสัญลักษณ์ มาตรฐานการผลิต เป็นต้น ส่วนภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมการผลิตอาหารเพื่อการส่งออก มีการ ปรับตัวตามเงื่อนไขใหม่ เช่น ระบบการจัดการสิ่งแวดล้อม (ISO 14000) ระบบการควบคุมความเสี่ยง ณ จุด วิกฤติ (HACCP: Hazard Analysis Critical Control Point) ระบบวิธีการผลิตอาหารที่ดี (GMP: Good Manufacturing Practice) ระบบมาตรฐานฮาลาล เป็นต้น

แม้ว่าเงื่อนไขเหล่านี้จะอยู่ในประเภทมาตรฐานโดยสมัครใจ (Voluntary Measures) แต่บางครั้ง ประเทศผู้นำสินค้าเข้ากลับนำมาใช้เป็นเงื่อนไขด้านการค้า จนกลายเป็น รูปแบบหนึ่งของการกีดกันทางการค้าที่ ไม่ใช่ภาษีไปในปัจจุบัน

3.2 ระบบการค้าเสรี ด้วยจุดยืนของรัฐบาลไทยในด้านการพัฒนาประเทศที่เน้นการพัฒนาแบบ เปิด โดยอาศัยอุตสาหกรรมส่งออกมาเป็นพลังขับเคลื่อนอย่างเต็มตัว จึงได้เข้าไปอยู่ในเครือข่ายเศรษฐกิจที่ สำคัญของโลก เช่น การเป็นสมาชิก GATT (General Agreement of Tariff and Trade) เขตการค้าเสรีอาเซียน (AFTA: ASEAN Free Trade Area) ที่มีวัตถุประสงค์สำคัญ คือ ต้องการเปิดเสรีทางการค้าด้วยกรอบการลด อัตราภาษีนำเข้าระหว่างชาติภาคี โดยใช้ความตกลงว่าด้วยอัตราภาษีพิเศษที่เท่าเทียมกันสำหรับสมาชิก การ ปรับเปลี่ยนระเบียบการค้าจากระบบพหุภาคีนิยม (Multilateralism) ไปสู่ระบบทวิภาคีนิยม (Bilateralism) จึง ปราบกฏชัดขึ้น เมื่อเห็นว่าการรอบใหญ่และกรอบกลางมีชาติสมาชิกมากต่างกลุ่ม ต่างความคิด การค้าเสรีอาจจะ ดำเนินไปอย่างล่าช้าก็เปลี่ยนมาเป็นเขตการค้าเสรีระดับทวิภาคี ระดับ 2 ชาติแทน โดยมีสหรัฐฯ เป็นแกนนำในการ จัดทำ FTA กับชาติต่าง ๆ

3.3 องค์การระหว่างประเทศ เช่น ธนาคารโลก (World Bank) ได้แสดงบทบาทและมีอิทธิพลอย่าง มากและอย่างต่อเนื่องในกระบวนการนโยบายเกษตรไทย เริ่มแรกด้วยการจัดทีมที่ปรึกษาในการจัดทำโครงการ

ศึกษาวิจัยเรื่อง A Public Development Program for Thailand ได้แนะนำให้รัฐบาลพัฒนาภาคเกษตรในรูปแบบแผนใหม่เพื่อเพิ่มผลผลิตโดยเน้นการส่งออก และข้อเสนอแนะเหล่านี้ได้กลายมาเป็นนโยบายเกษตรในแผนชาติฉบับที่ 1 2 และฉบับต่อๆ มา โดยมีการเปลี่ยนรูปแบบการผลิตจากแบบยังชีพ (Subsistent Farming) ไปสู่การผลิตเชิงการค้า (Commercial Farming)

นอกจากนี้องค์การระดับโลกอีกหลายองค์กร ยังสนับสนุนการจดสิทธิทรัพย์สินทางปัญญาซึ่งยึดกุมผูกขาดความรู้ เมล็ดพันธุ์ เคมีเกษตร และสารกำจัดศัตรูพืช ทำให้ทรัพยากรมีชีวิตตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชน มีการขจัดสิ่งกีดขวางทางการค้า โดยกำหนดให้ประเทศสมาชิกมีระบบกฎหมายที่เป็นแบบเดียวกัน โดยมองข้ามความแตกต่างด้านจริยธรรมและระบบคุณค่าที่มีอยู่ในประเทศโลกที่สาม ทำให้ชีวิตในหลายมิติกลายเป็นสินค้าที่ซื้อขายกันได้ทั่วโลก เช่น เรื่องของพันธุ์พืชพื้นเมือง พืชสมุนไพร ภูมิปัญญาท้องถิ่น ที่ถูกซื้อขายสิทธิการครอบครอง ใช้ประโยชน์ โดยผู้มีอำนาจทางการเงินและทางวิชาการ ทำให้เกิดการบั่นทอนความเป็นตัวตนและการพัฒนาของท้องถิ่นที่น่าตระหนกเป็นอย่างยิ่ง

ส่วนที่ 2 ปัจจัยทางการบริหารจัดการที่ใช้เป็นกรอบการวิเคราะห์นโยบายเกษตรอินทรีย์

1. ผู้เกี่ยวข้องในการดำเนินงานตามนโยบายเกษตรอินทรีย์

1.1 **องค์การภาครัฐ** กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบการส่งเสริมและสนับสนุนเกษตรอินทรีย์ โดยมีนโยบายด้านการเกษตรที่เน้นการฟื้นฟูและเสริมสร้างความเข้มแข็งของเกษตรกร มีการแต่งตั้งคณะกรรมการส่งเสริมการทำเกษตรอินทรีย์เป็นครั้งแรกในปี พ.ศ.2544 โดยมี พลตรีจำลอง ศรีเมือง เป็นประธาน มีหน้าที่กำหนดนโยบาย แผนงาน มาตรการเพื่อการส่งเสริมทั้งระบบ แล้วนำมาจัดทำยุทธศาสตร์การส่งเสริมเกษตรอินทรีย์ของประเทศไทย และมีการดำเนินการตามวาระแห่งชาติเกษตรอินทรีย์ ในปี พ.ศ. 2548

1.2 **องค์กรพัฒนาเอกชนและภาคประชาชน** เช่น “สหกรณ์กรีนเนท จำกัด” ดำเนินงานภายใต้แผนงาน “ตลาดทางเลือก” เพื่อสร้างสรรคัลไกลเกษตรธุรกิจและสังคม ที่เอื้อต่อการพัฒนาภาคเกษตรไทยตามแนวทางการค้าที่เป็นธรรม “มูลนิธิสายใยแผ่นดิน” ให้การสนับสนุนการพัฒนาเกษตรอินทรีย์อย่างเป็นระบบในด้านการส่งเสริมการผลิต การแปรรูป การพัฒนาวิสาหกิจชุมชน การจัดทำระบบประกันคุณภาพ การวิจัยและพัฒนาการตลาด “เครือข่ายเกษตรกรรมทางเลือก” ดำเนินการผลิตรูปแบบต่างๆ กัน เช่น เกษตรอินทรีย์เกษตรธรรมชาติ เกษตรผสมผสาน วนเกษตร โดยใช้การแก้ไขปัญหาด้านการตลาด ด้วยระบบการค้าที่เป็นธรรม (Fair Trade) “เครือข่ายชุมชนอโศกและเครือข่ายกิจกรรมไร้อาหารพิษแห่งประเทศไทย” ทำกิจกรรมธรรมชาติ ไม่ใช้ปุ๋ยเคมี ไม่ใช้ยาฆ่าแมลง ไม่ทำร้ายธรรมชาติ มีสมาชิกกระจายอยู่ทั่วประเทศ และ “สำนักงานมาตรฐานเกษตรอินทรีย์” เป็นหน่วยงานตรวจสอบรับรองมาตรฐานเกษตรอินทรีย์ ที่ได้การรับรองระบบประกันคุณภาพเกษตรอินทรีย์นานาชาติ ในปี พ.ศ. 2544

1.3 **องค์กรภาคธุรกิจเอกชน** องค์กรนี้ดำเนินการผลิตและสนับสนุนการผลิตที่มุ่งเน้นธุรกิจและการแข่งขันในระบบตลาดด้านเกษตรอินทรีย์ เช่น “บริษัทส่งออกที่มีฟาร์มเกษตรอินทรีย์” กลุ่มนี้มีพื้นที่ฟาร์มของบริษัทจำนวนมาก กระจายในพื้นที่ต่างๆ มีการควบคุมการผลิตให้ได้มาตรฐานของประเทศคู่ค้า ส่วนอีกลักษณะหนึ่งคือ “บริษัทส่งออกที่ทำสัญญากับเกษตรกร” การดำเนินงานของบริษัทโดยการจัดหาสินค้าโดยวิธีการทำสัญญาซื้อขายกับเกษตรกร (Contract Farming) ทั้งหมด เพราะในตลาดส่งออกมุ่งเน้นที่การทวนสอบผลิตภัณธ์ (Traceability) การควบคุมคุณภาพมาตรฐานของผลผลิตตามมาตรฐานประเทศคู่ค้า

2. แนวคิดของผู้กำหนดนโยบายและผู้บริหารระดับสูง ที่มีต่อนโยบายเกษตรอินทรีย์

2.1 การกำหนดนโยบายเกษตรอินทรีย์ของประเทศไทย บัณฑิตหรือมูลเหตุของการกำหนดนโยบาย “วาระแห่งชาติเกษตรอินทรีย์” เกิดขึ้นเนื่องจาก ประเทศไทยได้มีการนำความรู้ด้านเทคโนโลยีชีวภาพ จุลินทรีย์ และชีววิถี มาใช้ในระบบการผลิตการเกษตรอย่างต่อเนื่อง ไม่ว่าจะเป็นการผลิตปุ๋ยอินทรีย์ สารกำจัดศัตรูพืช ที่นำมาใช้ทดแทนสารเคมี ผลิตภัณฑ์ทางเคมี เป็นต้น ประกอบกับองค์กรพัฒนาเอกชน เครือข่ายเกษตรกร ได้มีการตื่นตัวในการผลิตสินค้าเกษตรปลอดภัย มีการรณรงค์การผลิตกระจายไปทั่วประเทศ โดยในช่วงเวลานั้น ภาครัฐได้มีนโยบายการให้ประเทศไทยเป็น “ครัวของโลก” เพื่อสร้างศักยภาพการแข่งขันในตลาดต่างประเทศ ภายใต้ประเด็นเรื่องการผลิตอาหาร ผนวกกับกระแสความปลอดภัย (Food Safety) สินค้าที่เป็นประโยชน์ต่อสุขภาพของผู้บริโภคทั้งในและต่างประเทศ โดยเฉพาะตลาดผู้บริโภคต่างประเทศก็เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่สนับสนุนให้ภาคการเมืองและภาครัฐ มีการกำหนดนโยบายเกษตรอินทรีย์ หรือวาระแห่งชาติเกษตรอินทรีย์ ขึ้น เพื่อรองรับกระแสการพัฒนาดังกล่าว

2.2 รูปแบบการบริหารจัดการเกษตรอินทรีย์ของประเทศไทย การบริหารจัดการเกษตรอินทรีย์ของประเทศไทยที่เหมาะสม จำต้องมีระบบการผลิตที่ควบคู่ทั้ง 2 ระบบ กล่าวคือ ระบบแรก การผลิตเกษตรอินทรีย์ของเกษตรกรรายย่อย ที่เน้นการพึ่งพาตนเองตามหลักการ “ลดรายจ่าย” บนฐานคิดที่ใส่ใจความสมดุล และความยั่งยืนของชุมชน และความหลากหลายของสิ่งแวดล้อม กับระบบที่สอง การผลิตเกษตรอินทรีย์ตามมาตรฐานสากล เป็นการผลิตเฉพาะกลุ่มธุรกิจ ที่เน้นการเพิ่มศักยภาพการแข่งขันในตลาดโลกด้วยเทคโนโลยีตามหลักการ “เพิ่มรายได้” บนฐานคิดและความเชื่อแบบเศรษฐกิจทุนนิยม (แผนภูมิ 1)

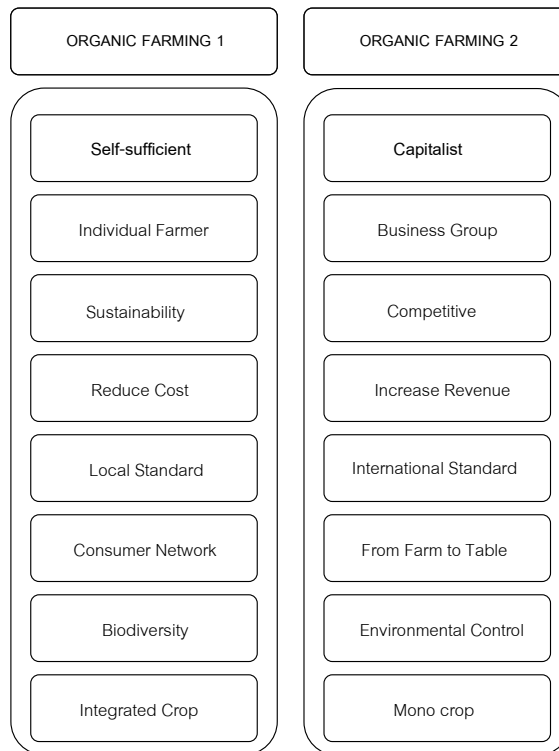


Chart 1 Compare two Organic Farming Patterns in Thailand

ทั้งนี้รูปแบบการบริหารจัดการทั้งสองรูปแบบดังกล่าว มิได้เป็นทางคู่ขนานเชิงนโยบาย แต่มองถึงโอกาสของการพัฒนาจากระบบแรกไปสู่ระบบที่สองได้ถ้าเกษตรกร กลุ่ม หรือเครือข่ายผู้ผลิตสินค้าเกษตรอินทรีย์มี

ศักยภาพเพียงพอ สำหรับปัจจัยทางการบริหารจัดการนโยบายที่สำคัญภายใต้แนวคิดของผู้กำหนดนโยบาย และผู้บริหารระดับสูง คือ ความเข้าใจที่ตรงกันและความชัดเจนของนโยบาย การสนับสนุนจากภาคการเมือง และภาคสังคม ทรัพยากรบริหารเพื่อการดำเนินงาน องค์ความรู้และการจัดการด้านเกษตรอินทรีย์ของหน่วยงาน และองค์กร และรูปแบบการดำเนินงานร่วมกันเพื่อการลดขั้นตอนและลดความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติงาน.

2.3 ทิศทางของนโยบายเกษตรอินทรีย์ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 นโยบายเกษตรอินทรีย์ควร เป็นนโยบายที่มีเป้าหมายเพื่อเกษตรกรรายย่อยที่มีจำนวนมาก (Mass) เพื่อใช้เป็นแกนกลางการพัฒนาบน หลักการพึ่งตนเองเป็นสำคัญ เน้นเรื่ององค์ความรู้และการจัดการระบบการผลิตเกษตรอินทรีย์ ตามพันธกิจของ หน่วยงานหรือองค์กร โดยนโยบายที่กำหนดนั้น ต้องเน้นการยกระดับมาตรฐานการผลิตที่มีลำดับขั้นตาม ศักยภาพของผู้ผลิตและเครือข่าย มีการพัฒนา “ผลผลิต” ให้ได้มาตรฐานตามความต้องการของผู้บริโภคที่มีอยู่ใน ตลาดเฉพาะ (Niche Market) และสิ่งสำคัญคือ ต้องเป็นนโยบายที่เน้นการสร้างความร่วมมือร่วมใจร่วมกันในปรัชญา หลักการของเกษตรอินทรีย์ เพื่อความชัดเจนในการกำหนดทิศทางและเป้าหมายและทางเลือกนโยบาย

สรุป

การบริหารจัดการนโยบายเกษตรอินทรีย์ในประเทศไทย ต้องคำนึงบริบทเรื่องของอาหารปลอดภัยกับ ระบบเศรษฐกิจ โดยในอนาคตจำเป็นต้องมีระบบการผลิตสองลักษณะควบคู่กัน ทั้งการผลิตเพื่อการพึ่งพา ตนเอง ที่ภาครัฐต้องกำหนดนโยบายส่งเสริมให้เกษตรกรส่วนใหญ่ของประเทศเป็นผู้ผลิต เพื่อพัฒนาการบริโภค อย่างพอเพียง ภายใต้ความร่วมมือของเครือข่ายเกษตรกรที่สามารถเชื่อมโยงการสร้างมูลค่าของสินค้าในทุก ระดับในห่วงโซ่การผลิตเกษตรอินทรีย์ โดยที่ภาครัฐจะมีบทบาทเป็นเพียงผู้สนับสนุนทางวิชาการ ขณะที่การ ผลิตตามมาตรฐานสากลนั้น ภาคธุรกิจ ภาคเอกชน เป็นผู้พัฒนาการผลิตเพื่อการแข่งขันในทุกตลาดสากล ภายใต้การสนับสนุนโอกาสทางการแข่งขันจากภาครัฐ นอกจากนี้ ประเด็นความเข้าใจที่ตรงกันในแนวคิดของ ระบบเกษตรอินทรีย์เป็นอีกประเด็นหนึ่ง ที่ภาครัฐต้องดำเนินการผ่านกระบวนการทางสังคม (Social Movement) มีการบูรณาการพื้นที่ปฏิบัติงาน หน้าที่ของแต่ละองค์การ และการมีส่วนร่วมในทุกระดับ เพื่อให้สามารถ ขับเคลื่อนนโยบายเกษตรอินทรีย์ไทย บนทางเลือกนโยบายได้ตามบริบทและสาระอย่างมีคุณภาพต่อไป.

เอกสารอ้างอิง

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. (2549). **เกษตรอินทรีย์กับเศรษฐกิจการค้าที่ยั่งยืน**. กรุงเทพฯ: โครงการ

นโยบายสาธารณะเพื่อความปลอดภัยด้านอาหารและเศรษฐกิจการค้าที่ยั่งยืน

นิพัทธ์ สระฉันทพงษ์. (2549). **เปรียบเทียบนโยบาย 6 รัฐบาล**. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการ

สภาผู้แทนราษฎร.

วิริยะ คล้ายแดง. (2549). **เกษตรอินทรีย์: นโยบายภาครัฐ**. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

สมบุญณ์ เจริญจิระตระกูล สุจินต์ สิมารักษ์ และพฤกษ์ ยิบมันตะศิริ. (2548). **การศึกษาพัฒนาการ**

เงื่อนไขและแนวโน้มของกระบวนการนโยบายสาธารณะด้านการเกษตร. กรุงเทพฯ: สำนักงาน

กองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ.

Stephan Dabbert, Anna Maria Haring and Raffaele Zanolli. (2004). **Organic Farming: Policies**

and Prospects. London: Zed Books.