

เกษตรอินทรีย์ไทย: การประเมินผลการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติในพื้นที่ของเกษตรกร

Thai Organic Agriculture: Evaluation of Policy Implementation on the Local Farmers.

ปรารถนา ยศสุข¹ พงศกร กาวิชัย² และเจษฎา มิ่งฉาย³

¹วิทยาลัยบริหารศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่โจ้ 63 หมู่ 4 ต.หนองหาร อ.สันทราย จ.เชียงใหม่ 50290 โทรศัพท์: 053-875400-5 E-mail: Pradtana@mju.ac.th ²วิทยาลัยบริหารศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่โจ้ 63 หมู่ 4 ต.หนองหาร อ.สันทราย จ.เชียงใหม่ 50290 โทรศัพท์: 053-875400-5 E-mail:foon27@hotmail.com และ ³คณะเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรดิตถ์ 162 หมู่ 3 ต.ป่าเป้า อ.เมือง จ.อุดรดิตถ์ 53000 E-mail: chesada@hotmail.com

บทคัดย่อ

ตามที่ประเทศไทยมีนโยบายการพัฒนาเกษตรอินทรีย์ของประเทศ โดยการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเกษตรอินทรีย์แห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ.2551-2554) ขึ้น ดังนั้นการประเมินผลการปฏิบัติงานตามนโยบายนี้เป็นสิ่งจำเป็นเพราะจะทำให้ทราบว่าการดำเนินนโยบายดังกล่าวส่งผลต่อเกษตรกรอย่างไร ซึ่งเป็นเป้าหมายหลักของการพัฒนาด้านนโยบายอย่างไร การศึกษาครั้งนี้จึงมีวัตถุประสงค์ดังนี้ 1.ประเมินผลในการนำนโยบายเกษตรอินทรีย์ไปสู่การปฏิบัติของภาครัฐ 2.ทราบผลกระทบของนโยบายเกษตรอินทรีย์ต่อการผลิต วิถีชีวิต และสภาพแวดล้อมในพื้นที่ของเกษตรกร และการศึกษาเป็นส่วนหนึ่งของการวิจัยเรื่องกระบวนการของการพัฒนานโยบายสาธารณะเกษตรอินทรีย์ในอาเซียน: กรณีศึกษาประเทศไทยและฟิลิปปินส์

ผลการศึกษาพบว่า หน่วยงานภาครัฐมีการปฏิบัติงานตามและสอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเกษตรอินทรีย์แห่งชาติ ฉบับที่ 1 (2551-2554) โดยการปฏิบัติงานเป็นไปตามกลไกของการปฏิบัติหน้าที่ทางราชการตามแผนงานที่มีการกำหนดไว้ ความสอดคล้องกับแผนการปฏิบัติงานเกษตรอินทรีย์แห่งชาติ การดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐอยู่ในรูปของโครง การกิจกรรมตามกรอบงบประมาณที่ตั้งไว้ในแผนงบประมาณยุทธศาสตร์การพัฒนา หน่วยงานภาครัฐที่ปฏิบัติงานตามแผนยุทธศาสตร์เกษตรอินทรีย์ฯ ได้แก่ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงกระทรวงพาณิชย์ กระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ กระทรวงอุตสาหกรรมฯ และสำนักนายกรัฐมนตรี

การประเมินผลนโยบายเกษตรอินทรีย์ต่อการผลิต วิถีชีวิต และสภาพแวดล้อมในพื้นที่ของเกษตรกรอินทรีย์ พบว่าเกิดผลทั้งทางบวกและทางลบ โดยด้านการหนุนเสริมการขับเคลื่อนเกษตรอินทรีย์ของประเทศ (ด้านบวก) ได้แก่ 1.1 เกิดกระแสผู้บริโภคสินค้าเกษตรอินทรีย์เพิ่มขึ้น 1.2 เกิดการเพิ่มขึ้นของการสนับสนุนขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนด้านการชะลอการขับเคลื่อนเกษตรอินทรีย์ของประเทศ (ด้านลบ) ได้แก่ 2.1 การยังขาดการรับรู้เกี่ยวกับความรู้พื้นฐานและนโยบายด้านเกษตรอินทรีย์ของเกษตรกร ผู้บริโภค และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้อง 2.2 การไม่เข้มงวดการใช้สารเคมีของภาครัฐ 2.3 นโยบายอื่นของรัฐที่มีผลต่อการลดปริมาณการผลิตเกษตรอินทรีย์ และขัดขวางการเข้าสู่ระบบ

เกษตรอินทรีย์ของเกษตรกร 2.4 ระบบการติดตามประเมินผลที่ไม่มีความชัดเจน 2.5 วิถีเกษตรอินทรีย์ของเกษตรกรไม่ได้เกิดการเปลี่ยนแปลงตามนโยบายของภาครัฐ 2.6 นโยบายด้านเกษตรอินทรีย์ของภาครัฐไม่ได้มองถึงคุณค่าทางจริยธรรมของชุมชน

ดังนั้นแม้ว่าหน่วยงานภาครัฐจะนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติต่อพื้นที่ แต่การปฏิบัติดังกล่าวส่วนใหญ่ไม่ได้ตอบสนองความต้องการของเกษตรกรและผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียกับนโยบายเกษตรอินทรีย์ เห็นได้จากผลที่เกิดจากนโยบายเป็นผลกระทบทางด้านลบมากกว่าด้านบวก สะท้อนให้เห็นความไม่สอดคล้องระหว่างความเป็นจริงที่เกิดขึ้นกับการนำนโยบายไปปฏิบัติของหน่วยงานภาครัฐ ทั้งนี้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อการนำนโยบายเกษตรอินทรีย์ไปสู่การปฏิบัติของภาครัฐได้แก่ 1.ควรมีนโยบายเกี่ยวกับการสร้างองค์ความรู้ให้กับเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติเกี่ยวข้องกับเรื่องเกษตรอินทรีย์อย่างจริงจัง 2.ต้องมีการควบคุมอย่างเข้มงวดในการใช้สารเคมีในการผลิตเกษตรกรรมที่อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อพื้นที่ข้างเคียง และผู้บริโภค 3.ควรสนับสนุนการเชื่อมโยงการดำเนินงานด้านเกษตรอินทรีย์ในทุกระดับ 4.ควรมีการเผยแพร่การประเมินผลนโยบายแผนและโครงการที่เกี่ยวข้องกับเกษตรอินทรีย์ต่อสาธารณชนได้ทราบโดยทั่วกัน

คำสำคัญ: ผลกระทบทางนโยบาย, เกษตรกรอินทรีย์, นโยบายเกษตรอินทรีย์

Abstract

As Thailand has its organic agriculture development policy by launching the 1st National Organic Strategies Plan from 2008-2011, it is significant and necessary to evaluate how the policy has impact on organic farmers, who are main target group of the policy. This study had two objectives; 1) to evaluate the results of organic agriculture policy (OAP) implementation of related public agencies and 2) To evaluate impacts of this policy on local organic farmers. Data was collected from several stakeholder including organic farmers, experts from both academic institutions and non-public organizations, and also related

government officers through in-depth interview, focus group discussion, and seminar

It was found that public agencies involved on the 1st National Organic Strategic Plan had implemented the OAP through public mechanism. The mechanism were followed pre – planned framework with fixed operational Budget and plans/projects. Related government agencies involved in the strategic plan were Ministry of Agriculture and Cooperatives, Ministry of Commerce, Ministry of Science and Technology, Ministry of Industry, and Office of the Prime Minister.

For the impacts of the OAP on local organic farmers, it was found that there were both position and negative results. The positive ones were the increasing of organic consumers, and the increasing of local government support on local organic farmers, where as the negatives ones were the lack of farmers’ knowledge on OA and OAP, the weaken of the government policy on chemical usage, others public policy that retarded OAP, the weaken of the OAP monitoring and evaluation system, the unchanged OA farmers’ way of life due to the OAP, and the absence of community ethic dimension on the OAP.

The reflected finding had demonstrated that the OAP may not fulfill OA farmers and related stakeholders’ need. This refitted incompatibilities between OA real situation and the government policy. Some recommendations for the OAP implementation were such as enhancing the OA knowledge and understand among the government officers, a strict chemical usage policy, enhancing a strong linkage on OA production and marketing on all levels of the OAP, and also an effective public relations of the OAP to a society.

Thus, the previous finding demonstrated that the OAP may not fulfill OA farmers and related stakeholder. This refitted an incompatibilities between real situation of OA and the government policy. Some recommendations for the OAP implementation were such as the enhancing the OA knowledge and understand in the government officers, a strict policy on chemical usage, enhancing a strong linkage on OA production and marketing on all

liver of OAP and also an effective public relations of OAP to a society.

Keywords: Organic Agriculture, evaluation, Policy Impacts, Organic Farmer

1. บทนำ

ณ ปัจจุบันการพัฒนาการเกษตรของไทยได้ดำเนินมาจนถึงจุดเปลี่ยนที่สำคัญจากการเกษตรแบบเชิงเดี่ยวที่เกษตรกรไทยส่วนใหญ่ปฏิบัติสู่การเกษตรทางเลือกแบบอื่นที่หลากหลายมากขึ้นการเกษตรรูปแบบเชิงเดี่ยวเริ่มมาตั้งแต่มีการปฏิวัติเขียวในประเทศประมาณ ปี พ.ศ.2510 และที่ผ่านมามีการเกษตรกรรมแบบเชิงเดี่ยวไม่ได้ตอบสนองความต้องการของการดำรงชีวิตของเกษตรกรได้อย่างแท้จริง โดยเฉพาะในมิติของความยั่งยืนและความเป็นธรรมของระบบเกษตรกรรมที่ไม่ตอบสนองความเป็นอยู่ของเกษตรกรไทยไม่ว่าการผลิต การตลาด หรือระบบมาตรฐาน เป็นต้น ประมาณ พ.ศ. 2532 เกิดระบบเกษตรกรรมทางเลือกขึ้น เช่น ระบบวนเกษตร ระบบเกษตรอินทรีย์ เป็นต้น โดยเริ่มจากองค์กรพัฒนาเอกชนและผู้นำเกษตรกรที่มีความสนใจในการแสวงหาทางเลือกใหม่ให้กับทิศทางการพัฒนาการเกษตรในประเทศไทย[1] ต่อมาในปลายปี พ.ศ. 2535 มีการส่งเสริมระบบเกษตรยั่งยืน พร้อมกันกับการประกาศแนวทางเกษตรอินทรีย์ว่าเป็นแนวทางเกษตรทางเลือกที่สำคัญแนวหนึ่งของประเทศของรัฐบาล [2]

กระทั่งปี 2544 เริ่มมีนโยบายในการส่งเสริมเกษตรอินทรีย์อย่างเป็นรูปธรรมขึ้น โดยเป็นผลสืบเนื่องจากคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2544 ที่เน้นส่งเสริมการทำเกษตรแบบผสมผสาน เกษตรกรรมทางเลือก และเกษตรอินทรีย์ รวมทั้งส่งเสริมกระบวนการเรียนรู้ให้แก่เกษตรกรและชุมชนเกษตรกร และในวันที่ 4 มกราคม 2548 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบให้กำหนดยุทธศาสตร์เกษตรอินทรีย์ให้เป็นวาระแห่งชาติ และอนุมัติในหลักการให้แต่งตั้งคณะกรรมการอำนวยการส่งเสริมเกษตรอินทรีย์แห่งชาติ[3] จนสามารถจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเกษตรอินทรีย์แห่งชาติ ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2551-2554 ออกมาสำเร็จ

ตั้งแต่นั้นเป็นต้นมายุทธศาสตร์ฯ ดังกล่าวถูกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำไปปฏิบัติ ดังนั้นจึงเป็นที่น่าสนใจว่าผลการนำนโยบายการพัฒนาเกษตรอินทรีย์ภายใต้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเกษตรอินทรีย์แห่งชาติ ฉบับที่ 1 ได้ผลเป็นเช่นไร โดยเฉพาะอย่างยิ่ง

ผลกระทบต่อเกษตรกรซึ่งเป็นเป้าหมายหลักของการพัฒนามีปัญหาอุปสรรคของการดำเนินการอย่างไร

จากเหตุดังกล่าวข้างต้นคณะผู้วิจัยจึงสนใจที่จะประเมินผลการนำนโยบายเกษตรอินทรีย์ไปสู่การปฏิบัติของภาครัฐที่ส่งผลต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับนโยบายทั้งทางตรงและทางอ้อมเพื่อรับทราบผลการดำเนินงาน และเพื่อรับทราบปัญหาที่เกิดขึ้นในการนำนโยบายเกษตรอินทรีย์ไปสู่การปฏิบัติ โดยแบ่งการศึกษาเป็น 2 ส่วน ส่วนแรกเป็นการประเมินการนำนโยบายเกษตรอินทรีย์ไปปฏิบัติของหน่วยงานภาครัฐ ส่วนที่สองเป็นการประเมินผลที่เกิดขึ้นกับเกษตรกรอินทรีย์ผู้รับนโยบาย ทั้งนี้การประเมินการนำนโยบายสู่การปฏิบัติของภาครัฐ จะใช้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเกษตรอินทรีย์แห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ.2551-2554) เป็นหลักยึดในการประเมิน โดยพิจารณาผลการปฏิบัติของนโยบายเกษตรอินทรีย์ของภาครัฐทั้งทางลบและทางบวกในด้านต่างๆ เช่น การผลิต วิถีชีวิตความเป็นอยู่ของเกษตรกรอินทรีย์ และสภาพแวดล้อมในพื้นที่การเกษตรอินทรีย์โดยรวม ทั้งนี้การประเมินผลนโยบายจะพิจารณาการเข้าถึงนโยบายซึ่งเป็นการแสดงผลการปฏิบัติงานตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเกษตรอินทรีย์แห่งชาติ ฉบับที่ 1 (2551-2554) ของภาครัฐในพื้นที่ต่างๆของประเทศ โดยเน้นการประเมินหน่วยงานหลักที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กระทรวงเกษตรฯ และกระทรวงพาณิชย์ (ที่ให้ความสำคัญกับการผลิตและด้านการตลาดเกษตรอินทรีย์ตามลำดับ)

2. วัตถุประสงค์

การศึกษานี้มีจุดประสงค์ คือ

- 2.1 เพื่อประเมินผลการนำนโยบายเกษตรอินทรีย์ไปสู่การปฏิบัติของภาครัฐ
- 2.2 เพื่อทราบผลกระทบของนโยบายต่อเกษตรกรอินทรีย์ในด้านการผลิต วิถีชีวิต และสภาพแวดล้อมในพื้นที่

3. แนวคิด ทฤษฎี กรอบแนวคิดการวิจัยและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

คำว่า “การประเมินผล” ภาษาอังกฤษใช้คำว่า “Evaluation” ซึ่งมีนักวิชาการนำเสนอแนวคิดไว้หลากหลาย มีทั้งส่วนที่คล้ายคลึงและแตกต่างกัน ในที่นี้ขอยกตัวอย่างความหมายของการประเมินผลและการประเมินผลนโยบาย ดังนี้ โอเวน (Oven)[4] ให้ทัศนะไว้ว่า การประเมินผล หมายถึง กระบวนการจัดหาข้อมูลเพื่อประโยชน์ในการตัดสินใจเกี่ยวกับสิ่งที่ถูกประเมินความหมายนี้ชี้ให้เห็นถึงลักษณะสำคัญคือ การประเมินผลนั้นต้องเป็นกระบวนการ (Process) ที่ต้องใช้ข้อมูล (Data) ที่เป็นระบบ ส่วนดาย (Dye) [5] ได้ให้ทัศนะว่า การประเมินผล หมายถึง การประเมินโครงการของรัฐที่ดำเนินอยู่ทั้งหมดว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้หรือไม่ การประเมินผลนโยบายควรเน้น

การประเมินผลของเป้าประสงค์หรือจุดมุ่งหมาย (Goal) ของโครงการหรือนโยบาย ตลอดจนประเมินผลกระทบของนโยบาย (Policy Impact)

จากความหมายดังกล่าวข้างต้นพอจะสรุปได้ว่า การประเมินเป็นการเสาะแสวงหาความสำเร็จและความบกพร่องของนโยบายหรือโครงการ เพื่อให้การดำเนินงานของนโยบายเป็นไปตามเป้าหมายที่วางไว้ ขณะเดียวกันจะต้องมีการเพิ่มหรือแก้ไขสิ่งที่พบในกระบวนการของนโยบายให้ดียิ่งขึ้น

ในการประเมินนโยบายเกษตรอินทรีย์ของไทยครั้งนี้ คณะผู้ศึกษาใช้การประเมินแบบประเมินผลกระทบ (Impact Evaluation) โดยเป็นการประเมินผลที่เกิดจากการผสมผสานระหว่างผลผลิตและผลลัพธ์ของนโยบาย แผนงาน โครงการ รวมทั้งผลกระทบภายในและภายนอกของนโยบาย แผนงาน โครงการที่มีต่อสาธารณชนที่เข้าไปเกี่ยวข้อง ตลอดจนสภาพแวดล้อมต่าง ๆ ทั้งนี้เพื่อความสอดคล้องต่อการประเมินผลทางนโยบายเกษตรอินทรีย์ คณะผู้วิจัยได้ใช้รูปแบบของการประเมินผลตามทัศนคติของสตัฟเฟิลบีม (Stufflebeam) ที่เรียกว่า “CIPP Model” [6] ที่สามารถนำมาประยุกต์ใช้ในการประเมินผลนโยบายสาธารณะได้ ซึ่งมีด้วยกัน 4 ประเด็น อธิบายได้ดังนี้

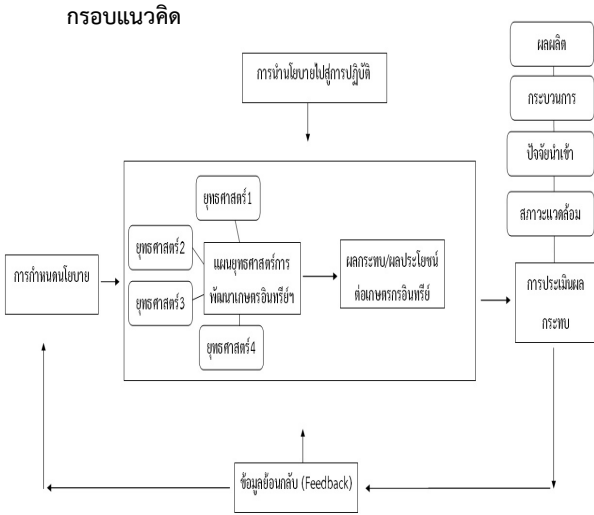
1. การประเมินสภาวะแวดล้อม (Context Evaluation) เป็นการศึกษาลักษณะทั่วไปของนโยบาย แผนงาน โครงการที่มีอยู่แล้วและจากสภาพที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน เพื่อนำไปศึกษาเปรียบเทียบกับสภาพที่ควรจะเป็น เช่น ประเมินความเข้าใจในวัตถุประสงค์ของโครงการ สภาพปัญหาและความต้องการของผู้ที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย แผนงาน โครงการ และสภาพความผันผวนของเศรษฐกิจ สังคม การเมือง เป็นต้น

2. การประเมินปัจจัยนำเข้า (Input Evaluation) เป็นการประเมินการใช้ทรัพยากรต่าง ๆ ในนโยบาย แผนงาน โครงการนั้น ๆ ว่าเหมาะสมหรือไม่ เพียงใด เช่น มีงบประมาณเพียงพอหรือไม่ ใช้ตามวัตถุประสงค์หรือไม่ บุคลากรที่ใช้ในการดำเนินงานตามโครงการเพียงพอหรือไม่ วัสดุอุปกรณ์ได้มาตรฐานตามที่กำหนดหรือไม่

3. การประเมินกระบวนการ (Process Evaluation) เป็นการประเมินติดตามและควบคุมการดำเนินงานตามนโยบาย แผนงาน โครงการ โดยมุ่งเน้นการเก็บรวบรวมข้อมูลเพื่อรายงานความก้าวหน้าในการดำเนินงาน ตลอดจนค้นหาข้อบกพร่องในการดำเนินงาน การประเมินกระบวนการจึงต้องประเมินเป็นระยะ และต้องอาศัยเครื่องมือที่หลากหลายในการประเมิน หากการดำเนินงานมีข้อบกพร่องจะได้ปรับแก้ไขและหาวิธีการที่เหมาะสมดำเนินการในช่วงเวลาที่เหลือต่อไปให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของนโยบายที่กำหนดไว้

4. การประเมินผลผลิต (Product Evaluation) เป็นการประเมินผลที่เกิดขึ้นทันทีจากการดำเนินงานตามนโยบาย

แผนงาน โครงการนั้น ๆ ส่วนใหญ่เป็นการประเมินทั้งระหว่างและ
 ภายหลังที่นโยบาย แผนงาน โครงการนั้นสิ้นสุดแล้ว



4. วิธีดำเนินงาน

ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษาเชิงคุณภาพครั้งนี้มี 2 ประเภท
 ได้แก่ 1. ข้อมูลทุติยภูมิ เป็นการรวบรวมข้อมูลจากแหล่งข้อมูลที่มีผู้
 รวบรวมไว้แล้ว ได้แก่ สิ่งพิมพ์ เอกสาร ตำราวิชาการ บทความ
 เผยแพร่จากเว็บไซต์ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง 2. ข้อมูลปฐมภูมิ
 เป็นการรวบรวมข้อมูลเชิงสำรวจ โดยการสัมภาษณ์จากผู้ให้ข้อมูล
 หลายกลุ่ม ประกอบด้วย คือ ผู้เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบาย
 ระดับชาติ 1 คน เจ้าหน้าที่ราชการระดับสูงของกระทรวงเกษตรฯ 3
 คน ตัวแทนผู้ประกอบการด้านสินค้าเกษตรอินทรีย์ 1 คน
 นักวิชาการด้านการพัฒนาเกษตรอินทรีย์จากสถาบันการศึกษา 3
 คน ประชาชนชาวบ้านเกษตรอินทรีย์จากแต่ละภาคของประเทศไทย
 20 คน และเกษตรกรอินทรีย์ในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ 20 คน รวม
 ผู้ให้ข้อมูลทั้งหมด 48 คน การคัดเลือกผู้ให้ข้อมูลเป็นการเลือกแบบ
 เจาะจง

สำหรับเครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล
 ประกอบด้วย แบบสัมภาษณ์ไม่มีโครงสร้างผ่านการพูดคุยเป็น
 รายบุคคลและการจัดประชุมกลุ่มย่อย (Focus Group
 Discussion) ตลอดจนการเข้าร่วมสนทนา การร่วมรับฟังการ
 อภิปรายในกิจกรรมทางวิชาการที่เกี่ยวกับเกษตรอินทรีย์ และการ
 วิเคราะห์ข้อมูลเป็นการวิเคราะห์เชิงเนื้อหา (Content Analysis)
 จากการรวบรวมข้อมูลทุติยภูมิจากเอกสารที่เกี่ยวข้องและข้อมูล
 ปฐมภูมิจากการสัมภาษณ์แบบไม่มีโครงสร้าง และการจัดสนทนา
 กลุ่มย่อย นำมาวิเคราะห์เพื่อให้เห็นภาพรวมของปรากฏการณ์ที่
 ศึกษา จากนั้นวิเคราะห์และสังเคราะห์ขึ้นมาเป็นข้อสรุปเบื้องต้น
 แล้วนำข้อมูลมาเปรียบเทียบกับแนวคิดและทฤษฎี ตลอดจน
 วิเคราะห์ความสัมพันธ์ของปัจจัยเงื่อนไขที่เกิดขึ้น นอกจากนี้มีการ
 วิเคราะห์เชิงปริมาณ โดยใช้ร้อยละ

5. ผลการศึกษา

สามารถแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ 1) การประเมินผลการ
 ปฏิบัติงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามยุทธศาสตร์ที่ปรากฏอยู่ใน
 แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเกษตรอินทรีย์แห่งชาติ ฉบับที่ 1 และ 2)
 การประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยภาครัฐที่มีผลกระทบต่อ
 ผลผลิตเกษตรกร วิถีชีวิตของเกษตรกร และสภาพแวดล้อมในพื้นที่
 ของเกษตรกร ซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้

1. การประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่
 เกี่ยวข้องตามยุทธศาสตร์ที่ปรากฏอยู่ในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา
 เกษตรอินทรีย์แห่งชาติ ฉบับที่ 1 - เป็นการวิเคราะห์จากเอกสาร
 ทุติยภูมิของรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีของหน่วยงานรัฐที่
 เกี่ยวข้อง เรียงตามยุทธศาสตร์หลักทั้ง 4 ด้านของยุทธศาสตร์การ
 พัฒนาเกษตรอินทรีย์แห่งชาติ ฉบับที่ 1 ผลปรากฏดังนี้

1.1 ยุทธศาสตร์การเสริมสร้างและจัดการองค์ความรู้
 และนวัตกรรม - ยุทธศาสตร์ด้านนี้เน้นงานวิจัย การสร้างองค์
 ความรู้ใหม่เพื่อการเพิ่มผลผลิตทางสินค้าเกษตรอินทรีย์ และเน้น
 การให้ความรู้กับเกษตรกร เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือผู้ที่เกี่ยวข้อง จาก
 การรวบรวมผลพบว่า ผลงานที่ผ่านมาของหน่วยงานภาครัฐมีการ
 ดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้ เช่น การศึกษาเทคโนโลยีการผลิต
 มังคุดอินทรีย์ และการศึกษาเทคโนโลยีการผลิตลองกองอินทรีย์
 ของกรมวิชาการเกษตร[7] โครงการจัดการความรู้และการวิจัยและ
 พัฒนาระบบการผลิตสินค้าปศุสัตว์อินทรีย์ตามภูมิสังคม ของกรม
 ปศุสัตว์[8] กิจกรรมจัดตั้งฟาร์มตัวอย่างการเลี้ยงสัตว์น้ำอินทรีย์ตาม
 แนวเศรษฐกิจพอเพียง การเลี้ยงกุ้งทะเลแบบอินทรีย์และการเลี้ยง
 ปลาไนล์ไม่แปลงเพศในนาข้าวอินทรีย์ ของกรมประมง[9] และการ
 อบรมเกษตรกรหลักสูตร "การผลิตพืชตามมาตรฐานเกษตรอินทรีย์"
 การศึกษาดูงาน และการจัดทำเอกสารคำแนะนำเกษตรอินทรีย์
 สำหรับอบรมเกษตรกร ของกรมส่งเสริมการเกษตร[10] [11]

1.2 ยุทธศาสตร์การพัฒนาการเกษตรอินทรีย์ตามวิถี
 พื้นบ้าน - ยุทธศาสตร์ด้านนี้เน้นการพัฒนาการผลิตและการสร้าง
 เครือข่ายสู่การพึ่งตนเอง การสร้างและเชื่อมโยงเครือข่ายเกษตร
 อินทรีย์ และการพัฒนาและสร้างเครือข่ายเชื่อมโยงทางการค้าและ
 การตลาด จากการรวบรวมข้อมูลพบว่า ผลงานที่ผ่านมาของ
 หน่วยงานภาครัฐมีการดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้หลายหน่วยงาน
 เช่น โครงการส่งเสริมให้เกษตรกรปรับเปลี่ยนระบบการผลิตจาก
 เกษตรเคมีเป็นเกษตรลดการใช้สารเคมี โดยการอบรมและการจัดตั้ง
 กลุ่มเกษตรกรเครือข่ายผู้ใช้สารอินทรีย์ในการเกษตร และโครงการ
 เกษตรอินทรีย์ในโรงเรียนของกรมพัฒนาที่ดิน[12] โครงการสัมมนา
 เชื่อมโยงเครือข่ายปศุสัตว์อินทรีย์เชิงพาณิชย์ และการสัมมนา
 การพัฒนากลุ่มผู้ผลิตปศุสัตว์อินทรีย์วิถีพื้นบ้าน ของกรมปศุสัตว์
 [8][13]

1.3 ยุทธศาสตร์การเสริมสร้างศักยภาพการเกษตรอินทรีย์เชิงพาณิชย์ - ยุทธศาสตร์ด้านนี้เน้นการพัฒนาระบบมาตรฐานเกษตรอินทรีย์ของไทย เพื่อการพัฒนาระบบมาตรฐานระบบการตรวจรับรองและการตรวจสอบย้อนกลับ และพัฒนาการตลาดสู่สากล ซึ่งผลงานที่เห็นได้ชัดเจนของหน่วยงานมีหลายโครงการ เช่น การรับรองระบบงานจาก มกอช.มาตรฐาน ISO/IEC Guide 65: 1996 ของสำนักงานมาตรฐานเกษตรอินทรีย์: มกท. (มูลนิธิมาตรฐานเกษตรอินทรีย์) โครงการศึกษาเพื่อสนับสนุนการจัดทำมาตรฐานเกษตรอินทรีย์ การรับรองระบบงานเกษตรอินทรีย์ภายในประเทศ โครงการความร่วมมือด้านเกษตรอินทรีย์ในอาเซียนของสำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรฯ[14] การจัดงานกระตุ้นให้มีการบริโภคสินค้าเกษตรอินทรีย์ และการนำเสนอผลงานการพัฒนาด้านการตลาดของผู้ประกอบการเกษตรอินทรีย์ไทย การจัดงานแสดงสินค้าเกษตรอินทรีย์ (Organic and Natural Expo 2011) การจัดกิจกรรมเครือข่ายธุรกิจอินทรีย์ (Organic Business Community) และการเชื่อมโยงสินค้าอินทรีย์ไทยสู่สากล (โดยส่งเสริมการนำสินค้าอินทรีย์ส่งออกไปยังตลาดหลักในสหภาพยุโรป สหรัฐอเมริกา และกลุ่มสแกนดิเนเวีย) เป็นต้น ซึ่งเป็นการดำเนินการของกระทรวงพาณิชย์[15]

1.4 ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการเพื่อพัฒนาเกษตรอินทรีย์ - ยุทธศาสตร์ด้านนี้เป็นการศึกษาและติดตามประเมินผลเพื่อสนับสนุนการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเกษตรอินทรีย์ในภาพรวมทั้งหมด โดยหน่วยงานที่รับผิดชอบในการประเมินการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ฯ ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร[16]

ทั้งนี้งบประมาณการดำเนินการตามยุทธศาสตร์หลักทั้ง 4 ด้านของหน่วยงานภาครัฐในปีงบประมาณ 2551-2554 ปรากฏดังตารางที่ 1

กระทรวง	จำนวนโครงการ	งบประมาณ (ล้านบาท)
เกษตรและสหกรณ์	73	4,158.06
กระทรวงพาณิชย์	18	129.1
วิทยาศาสตร์ฯ	5	343.62
อุตสาหกรรมฯ	5	152.99
สำนักนายกรัฐมนตรี	3	43.05
รวม	104	4826.82

ตารางที่ 1 โครงการและงบประมาณของแต่ละหน่วยงานตามแผนยุทธศาสตร์ฯ [16]

2. การประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยภาครัฐที่มีผลกระทบต่อผลผลิต วิถีชีวิตของเกษตรกรอินทรีย์และสภาพแวดล้อมของเกษตรกร

ในส่วนนี้เป็นการประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยภาครัฐที่มีต่อการผลิต ผลผลิต และวิถีชีวิตของเกษตรกร ตลอดจนสภาพแวดล้อมในการเกษตร ในมุมมองของเกษตรกรอินทรีย์ โดยเป็นผลกระทบที่เกิดจากการปฏิบัติงานของภาครัฐทั้งด้านนโยบายที่เกี่ยวข้อง และด้านเทคนิคการปฏิบัติงานในพื้นที่ ซึ่งส่งผลกระทบต่อเกษตรกรอินทรีย์ โดยสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ด้าน คือ 1. ด้านการหนุนเสริมการขับเคลื่อนเกษตรอินทรีย์ของประเทศ (ด้านบวก) และ 2. ด้านการชะลอการขับเคลื่อนเกษตรอินทรีย์ของประเทศ (ด้านลบ) ดังนี้

2.1 ด้านการหนุนเสริมการขับเคลื่อนเกษตรอินทรีย์ของประเทศ (ด้านบวก) เป็นการประเมินผลตามสิ่งที่เกิดขึ้นจากนโยบายผ่านการปฏิบัติงานของภาครัฐที่เกี่ยวข้องในปัจจุบันและมีผลต่อการขับเคลื่อนเกษตรอินทรีย์ไทยให้มีความต่อเนื่องและเป็นรูปธรรมจากอดีตจนถึงปัจจุบัน ผลการประเมินเป็นดังนี้

2.1.1 เกิดกระแสของผู้บริโภคสินค้าเกษตรอินทรีย์เพิ่มขึ้น โดยนับตั้งแต่ พ.ศ.2550 กระแสของผู้บริโภคสินค้าเกษตรอินทรีย์เริ่มสูงขึ้นเรื่อยๆ หลังจากที่รัฐบาลมีการประกาศใช้แผนพัฒนายุทธศาสตร์เกษตรอินทรีย์แห่งชาติ โดยมีแรงเสริมจากหน่วยงานภาครัฐต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในการส่งเสริมรณรงค์และการบริโภคสินค้าเกษตรอินทรีย์ ที่เห็นได้ชัดเจน เช่น ในการปฏิบัติงานของกระทรวงสาธารณสุข ที่ขับเคลื่อนเรื่องของ “การบริโภคอาหารปลอดภัย” โดยการเผยแพร่ข้อมูลที่กระตุ้นให้ผู้บริโภคหันมาใส่ใจเรื่องของการบริโภคและปัญหาสุขภาพที่เกิดจากการบริโภค จากข้อมูลของเกษตรกรที่เข้าทำระบบเกษตรอินทรีย์พบว่าผู้ให้ข้อมูลทั้งหมด (ร้อยละ100) ต้องการมีสุขภาพที่ดีและได้จำหน่ายสินค้าที่ดีต่อผู้บริโภค จากการที่ผู้บริโภคให้ความสนใจกับการบริโภคสินค้าเกษตรอินทรีย์ทำให้ปริมาณการผลิตสินค้าเกษตรอินทรีย์เพิ่มขึ้น โดยเฉพาะผู้ประกอบการรายใหญ่ตามซูเปอร์มาร์เก็ตในห้างสรรพสินค้าต่างๆ ที่มีผู้บริโภคส่วนใหญ่เป็นกลุ่มคนระดับกลางไปจนถึงระดับสูงที่มีกำลังซื้อสูง[17] ซึ่งมีความสอดคล้องกับข้อมูลการสัมภาษณ์ที่พบว่าความต้องการขยายตลาดเกษตรอินทรีย์ของเกษตรกรอินทรีย์ในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ ร้อยละ90 ต้องการให้ขยายพื้นที่และสถานที่จำหน่ายในมากขึ้น และอีกร้อยละ10 ต้องการจำหน่ายในตลาดที่มีอยู่ไปก่อน

2.1.2 เกิดการสนับสนุนเกษตรอินทรีย์จากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น โดยการสนับสนุนการส่งเสริมเกษตรอินทรีย์ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่บางแห่งช่วยให้การขับเคลื่อนเกษตรอินทรีย์ของกลุ่มเกษตรกรในพื้นที่เหล่านั้นมีความเข้มแข็งมากขึ้น เพราะได้รับการสนับสนุนปัจจัยการ

ผลิต หรืองบประมาณเพื่อใช้ในการบริหารจัดการกิจกรรมภายในกลุ่ม ซึ่งเกษตรกรอินทรีย์มีความต้องการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ของตนเข้ามามีบทบาทในการร่วมขับเคลื่อนเกษตรกรอินทรีย์ในชุมชนอย่างจริงจัง โดยเฉพาะการกำหนดให้นโยบายด้านเกษตรกรอินทรีย์ในท้องถิ่นถูกรวบรวมอยู่ในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาของท้องถิ่น (แผนสามปี) เพื่อเป็นการสร้างความเชื่อมั่นให้กับเกษตรกรที่ทำเกษตรกรอินทรีย์ในพื้นที่[17]

2.2 ด้านการชะลอการขับเคลื่อนเกษตรกรอินทรีย์ของประเทศ (ด้านลบ) เป็นการประเมินผลตามสิ่งที่เกิดขึ้นจากนโยบายการปฏิบัติงานของภาครัฐที่เกี่ยวข้อง ของภาคส่วนต่างๆที่ได้รับและส่งผลกระทบต่อการทำงานหรือการขับเคลื่อนในองค์กรภาครัฐ เอกชน และชุมชน ทำให้การขับเคลื่อนเกษตรกรอินทรีย์ (ไม่ว่าจะเป็นการผลิต การตลาด การบริโภคและระบบมาตรฐาน) เป็นไปได้ช้า และยังเป็นกีดขวางกระบวนการทำงานด้านเกษตรกรอินทรีย์อื่นอันก่อให้เกิดผลกระทบต่อในวงกว้าง ผลการประเมินพบหลายประเด็น ได้แก่

2.2.1 การขาดการรับรู้ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความรู้พื้นฐานและนโยบายด้านเกษตรกรอินทรีย์ของเกษตรกร ผู้บริโภค และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้อง โดยเกษตรกรส่วนใหญ่ ร้อยละ 85 ไม่ได้รับแนะนำเกี่ยวกับเรื่องของเกษตรกรอินทรีย์จากหน่วยงานภาครัฐและอีกร้อยละ 15 ได้รับเป็นบางครั้ง (เรื่องเกี่ยวกับโครงการ/กิจกรรม) ซึ่งการรับรู้ข่าวสารเป็นสิ่งสำคัญต่อการตอบสนองทางนโยบาย แต่เกษตรกรอินทรีย์ส่วนใหญ่กลับระบุว่า เกษตรกรยังมีการรับรู้เกี่ยวกับนโยบายและการดำเนินการพัฒนาเกษตรกรอินทรีย์ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับเกษตรกรอินทรีย์น้อยมาก ทั้งนี้เกิดจากการขาดประสิทธิภาพของการเผยแพร่ ทั้งข้อมูล (โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อมูลด้านงบประมาณที่รัฐใช้ในการดำเนินการ) และผลการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐ ให้ประชาชนทั่วไปรับทราบอย่างทั่วถึง เกษตรกรส่วนใหญ่รับรู้ในกระบวนการและเทคนิคการผลิตเกษตรกรอินทรีย์ (เช่น เตรียมดิน การหมักปุ๋ย การเก็บเกี่ยว เป็นต้น) ซึ่งเป็นความรู้ที่เกษตรกรปฏิบัติและสั่งสมเป็นประสบการณ์การเรียนรู้การทำเกษตรกรอินทรีย์เป็นประจำเสียมากกว่า แต่ความรู้เกี่ยวกับนโยบายที่เกี่ยวข้องเกษตรกรอินทรีย์กลับได้รับรู้น้อยมาก[17]

2.2.2 การไม่เข้มงวดด้านการใช้สารเคมีของภาครัฐสำหรับระบบการทำเกษตรกรอินทรีย์ การใช้สารเคมีเป็นสิ่งที่ต้องห้ามและอาจถือได้ว่าเป็นอุปสรรคต่อระบบเกษตรกรอินทรีย์ ดังนั้นแม้ว่าภาครัฐมีการส่งเสริมสนับสนุนเกษตรกรอินทรีย์โดยกำหนดเป็นแผนยุทธศาสตร์เกษตรกรอินทรีย์แห่งชาติหรือนโยบายของรัฐบาล แต่ในทางกลับกันภาครัฐไม่ได้มีนโยบาย แผนงาน หรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเข้มงวดในการใช้สารเคมีเท่าที่ควร โดยเกษตรกรทั้งหมด (ร้อยละ 100) เห็นว่า การไม่เข้มงวดด้านการใช้สารเคมีมีผลกระทบต่อระบบการทำเกษตรกรอินทรีย์ของเกษตรกรที่อยู่ข้างเคียง เช่น น้ำ อากาศ เป็นต้น และที่สำคัญหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องด้าน

การเกษตรมักมีความรู้ทางการผลิตแบบเคมีมากกว่าการผลิตแบบอินทรีย์ ส่งผลให้ในหน่วยภาครัฐยังมีการส่งเสริมการทำเกษตรแบบเคมีให้กับเกษตรกรทั่วไป สิ่งนี้เป็นข้อจำกัดของการขับเคลื่อนเกษตรกรอินทรีย์ และเป็นความขัดแย้งในเหตุและผลระหว่างกระบวนการส่งเสริมเกษตรกรอินทรีย์กับกระบวนการส่งเสริมเกษตรกรเคมีของภาครัฐ[18] [17]

2.2.3 การมีนโยบายอื่นที่ส่งผลต่อการลดปริมาณการผลิตเกษตรกรอินทรีย์ และการเข้าสู่ระบบเกษตรกรอินทรีย์ของเกษตรกรนโยบายที่ส่งผลกระทบต่อราคาลดลงของจำนวนเกษตรกรอินทรีย์และการลดลงของปริมาณการผลิตเกษตรกรอินทรีย์ ได้แก่ นโยบายรับจำนำข้าว การที่รัฐบาลมีนโยบายรับจำนำข้าว ทำให้เกษตรกรที่ปลูกข้าวอินทรีย์หรือกำลังเริ่มปลูกข้าวในระบบเกษตรกรอินทรีย์หันกลับไปปลูกแบบเกษตรเคมี โดยเกษตรกรผู้ให้ข้อมูลร้อยละ 20 ไม่ปลูกข้าวอินทรีย์ เพราะเกษตรกรเคมีทำให้ได้ปริมาณข้าวที่ปลูกมากกว่าและได้ราคาดีกว่าข้าวอินทรีย์ ดังนั้นเกษตรกรที่กำลังอยู่ระหว่างการปรับเปลี่ยนเข้าสู่ระบบเกษตรกรอินทรีย์ จึงมักตัดสินใจกลับไปทำเกษตรเคมีเช่นเดิม (เฉพาะผู้ปลูกข้าวเท่านั้น) ส่วนพืชอินทรีย์อย่างอื่นไม่ได้รับผลกระทบ[18][17]

2.2.4 การขาดระบบการติดตามประเมินผลที่ชัดเจนและล่าช้า การติดตามประเมินผลนโยบาย ตามแผนปฏิบัติงานหรือโครงการต่างๆของหน่วยงานภาครัฐถือเป็นเรื่องสำคัญของการรับรู้ถึงประสิทธิภาพประสิทธิผล และผลการปฏิบัติงานของภาครัฐที่ได้ดำเนินการผ่านมา แต่กลับพบว่า การประเมินผลนโยบายเกษตรกรอินทรีย์ของภาครัฐที่ผ่านมายังไม่มีความชัดเจน ไม่ว่าจะเป็นการประเมินระบบแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเกษตรกรอินทรีย์ ฉบับที่ 1 หรือการประเมินแผนระดับกระทรวง กรม และระดับจังหวัด นอกจากนั้น การประเมินด้านเกษตรกรอินทรีย์ให้ภาพรวมของแต่ละหน่วยงานยังไม่มีมีการนำมาเปิดเผย หรือประสัมพันธ์ให้กับสาธารณชนได้รับรู้อย่างทั่วถึง จะมีแต่เพียงการประเมินในระดับโครงการหรือกิจกรรมหรือในบางโครงการหรือ กิจกรรมเท่านั้น[17]

2.2.5 วิถีเกษตรกรอินทรีย์ของเกษตรกรไม่ได้เปลี่ยนแปลงอันเนื่องมาจากจากนโยบายเกษตรกรอินทรีย์ของภาครัฐ โดยเกษตรกรอินทรีย์เกือบทั้งหมด (ร้อยละ 95) ทำเกษตรกรอินทรีย์มานานกว่า 10 ปี ซึ่งสิ่งจูงใจให้ทำเกษตรระบบนี้ คือ เรื่องสุขภาพ และมีเพียงร้อยละ 5 เท่านั้นที่ทำเกษตรกรอินทรีย์มานานน้อยกว่า 10 ปี เกิดจากการชักชวนของเพื่อนบ้านและความสนใจส่วนตัว ซึ่งนโยบายของรัฐไม่มีผลต่อเกษตรกรอินทรีย์เท่าที่ผ่านมานโยบายของภาครัฐที่ลงมาสู่กลุ่มเกษตรกรเป็นเพียงการเข้ามาหนุนเสริมหรือสนับสนุนเป็นการชั่วคราว เช่น การหนุนเสริมปัจจัยการผลิตที่เป็นปุ๋ยคอก เมล็ดพันธุ์ หรือการให้ความรู้ผ่านการอบรม เป็นต้น และไม่ได้มีการกระทำอย่างต่อเนื่อง การดำเนินการของหน่วยงานภาครัฐเป็นการเข้ามาร่วมดำเนินงานกับกลุ่มเกษตรกรอินทรีย์ที่มีการดำเนินการอยู่แล้ว (อาจจะในกลุ่มที่มีความเข้มแข็ง หรือเป็นกลุ่มที่กำลังเริ่ม) เป็นการ

ต่อยอดการทำเกษตรอินทรีย์ของกลุ่มเกษตรกรที่ดำเนินการเป็นประจำอยู่แล้ว ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่าวิถีการผลิตเกษตรอินทรีย์ไม่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงอันเนื่องมาจากจากนโยบายของรัฐ[17]

2.2.6 นโยบายด้านเกษตรอินทรีย์ของภาครัฐไม่ได้มองถึงคุณค่าทางจริยธรรมของชุมชน ผู้ให้ข้อมูลเห็นว่า นโยบายของภาครัฐเป็นนโยบายที่เน้นการตอบสนองทางเศรษฐกิจและการตลาด โดยคำนึงเรื่องของตัวปริมาณตัวเลขการผลิตและรายได้มากกว่าการคำนึงถึงคุณค่าทางจริยธรรม ทั้งนี้เกษตรกรอินทรีย์มองว่า แนวคิดของการผลิตการตลาดท้องถิ่นของเกษตรกรอินทรีย์ในชุมชนที่ควรเน้นให้เกษตรกรปลูกพืชผักเพื่อการบริโภคในครัวเรือนเป็นหลัก หากผลิตเหลือจากการบริโภคจึงจำหน่ายตามตลาดเกษตรอินทรีย์ในชุมชน[17]

6. การสรุปและอภิปรายผล

จากผลการวิจัยที่พบว่า การนำนโยบายเกษตรอินทรีย์ไปปฏิบัติของหน่วยงานภาครัฐมีการดำเนินงานตามแผนงานที่ได้วางไว้ ตามพื้นที่เป้าหมายและตามกรอบงบประมาณที่มีการจัดสรรให้หน่วยงานต่างๆไปปฏิบัติงาน แต่ผลการประเมินการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติของหน่วยงานภาครัฐกลับไม่ค่อยสอดคล้องกับความต้องการของเกษตรกรและชุมชนที่ทำเกษตรอินทรีย์ อันมีสาเหตุที่เกิดจาก 1) โครงสร้างการทำงานของระบบราชการที่เป็นข้อจำกัดในการดำเนินการ เช่น การขาดการประสานระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐกับองค์กรภาคี การไม่ต่อเนื่องของโครงการและความซ้ำซ้อนของการเบิกจ่ายงบประมาณ และ 2) สาเหตุที่เกิดจากหน่วยงานภาครัฐยังขาดการให้ความสำคัญในนโยบายเกษตรอินทรีย์ เช่น เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่มีความรู้เกษตรอินทรีย์ ทำให้การสื่อสารกับเกษตรกรเป็นเรื่องยากหรือภาครัฐไม่มีความเข้มงวดด้านการให้สารเคมีที่ก่อให้เกิดอันตรายและส่งผลกระทบต่อเกษตรอินทรีย์โดยตรง จึงเป็นเหตุทำให้การขับเคลื่อนนโยบายเกษตรอินทรีย์ของไทยไม่สามารถดำเนินการให้เกิดรูปธรรมที่ชัดเจน และสามารถขยายผลออกไปในวงกว้างได้

เมื่อวิเคราะห์ผลการวิจัยครั้งนี้โดยรูปแบบการประเมินผลกระทบทางนโยบายของสตฟเฟิลบีม (Stuffedbeam) คือ CIPP Model [6] สามารถวิเคราะห์ได้ดังนี้

1. การประเมินสถานะแวดล้อม (Context Evaluation)

จากการดำเนินนโยบายเกษตรอินทรีย์ที่ผ่านมาของหน่วยงานภาครัฐเห็นได้ว่าก่อให้เกิดผลกระทบด้านลบมากกว่าด้านบวก ทั้งที่ตามหลักการแนวทางของนโยบายนี้สามารถสร้างประโยชน์ให้กับเกษตรกรอินทรีย์หรือเกษตรกรทั่วไป ทั้งการผลิต การจำหน่ายสินค้า และมาตรฐาน แม้แต่ผู้บริโภคเองก็จะรับประโยชน์ในการบริโภคสินค้าเกษตรที่มีความปลอดภัย ซึ่งสาเหตุที่สำคัญของความไม่สำเร็จของนโยบายเกิดจากกลไกของการทำงานของหน่วยงานภาครัฐที่ขาดประสิทธิภาพและความชัดเจนในรายละเอียดของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติในพื้นที่ สะท้อนให้เห็นว่าหน่วยงาน

ภาครัฐไม่ได้มีการรวบรวมข้อมูลความต้องการของเกษตรกรอินทรีย์ในแต่ละพื้นที่อย่างชัดเจนอาจเป็นเพียงการคาดการณ์สภาพการณ์การผลิตของเกษตรกรอินทรีย์ที่มีการผลิตมาอยู่ก่อนแล้ว ทำให้การดำเนินการไม่เป็นไปตามเป้าหมายหรือเจตนารมณ์ของนโยบายที่ตั้งไว้ และไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของเกษตรกรได้อย่างแท้จริง สำหรับกลไกที่ซับซ้อนและหลายขั้นตอนการดำเนินการตามนโยบายของหน่วยงานภาครัฐ นอกจากเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการดำเนินนโยบายเกษตรอินทรีย์การปฏิบัติงานของหน่วยภาครัฐแล้ว กลไกนี้ยังต้องขึ้นอยู่กับอำนาจทางการเมืองที่เข้ามาควบคุม สั่งการในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติใช้ในพื้นที่ เช่น โครงการปุ๋ยอินทรีย์ เป็นต้น หรือความไม่ต่อเนื่องถ้าซ้ำของแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเกษตรอินทรีย์ฯ ฉบับที่ 2 ก็อาจเกิดจากการตัดสินใจทางการเมืองที่เข้ามาเกี่ยวข้องในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติใช้ในพื้นที่

2. การประเมินปัจจัยนำเข้า (Input Evaluation) หากพิจารณาแล้วจะพบว่า ปัจจัยนำเข้าหลายปัจจัยไม่เอื้อต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติทั้งงบประมาณ, ความรู้ของบุคลากรภาครัฐ และการตรงต่อความต้องการของบุคคลเป้าหมาย ซึ่งงบประมาณการใช้ตามวัตถุประสงค์และบุคลากรตั้งนี้ จากงบประมาณตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 (ปี พ.ศ.2551-2554) ทั้งสิ้น 4826.82 ล้านบาท จากจำนวนโครงการ 104 โครงการ[10] (งบประมาณตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 เฉลี่ยต่อปีประมาณปีละ 1206.705 ล้านบาท) เปรียบเทียบกับการนำนโยบายเกษตรอินทรีย์ไปสู่การปฏิบัติให้เกิดผลทั่วประเทศแล้วอาจพูดได้ว่า งบประมาณและโครงการที่จัดสรรของภาครัฐต่อการดำเนินการเกษตรอินทรีย์ถือว่าน้อยมาก ซึ่งถ้าเปรียบเทียบกับงบประมาณที่รัฐจัดสรรให้กับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในแต่ละปี โดยงบประมาณของการบริหารในส่วนราชการ ประมาณ 68,822.96 ล้านบาท/ปี [19] (เปรียบเทียบงบประมาณกระทรวงเดียวกันนั้น) ซึ่งทำให้การดำเนินงานตามแผน โครงการของนโยบายเกษตรอินทรีย์ขยายผลโครงการได้ในพื้นที่จำกัด นอกจากนั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติตามแผนงานของหน่วยงานภาครัฐไม่ค่อยตอบสนองต่อความต้องการของเกษตรกร เช่น โครงการที่หน่วยงานภาครัฐนำลงไปในพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นเรื่องของการอบรมให้ความรู้เกษตรกรอินทรีย์ ซึ่งเกษตรกรอินทรีย์ส่วนใหญ่ไม่ต้องการการอบรมให้ความรู้ เนื่องจากเกษตรกรอินทรีย์มีความรู้ประสบการณ์อยู่แล้ว สิ่งที่เกษตรกรอินทรีย์ต้องการกลับเป็นการตลาดเกษตรอินทรีย์และการประชาสัมพันธ์ให้ผู้บริโภคได้รับและเข้าถึงเกษตรกรอินทรีย์ ส่งผลให้การใช้งบประมาณไม่ตรงความต้องการ และไม่สามารถขยายผลตามเป้าหมายของนโยบายได้ และสาเหตุที่สำคัญประการหนึ่งของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติของภาครัฐ คือเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐส่วนใหญ่ขาดความรู้ความเข้าใจเรื่องของเกษตรกรอินทรีย์ทั้งในทางเทคนิคและการสร้างความร่วมมือกับเกษตรกร

อินทรีย์ และความไม่เข้าใจนี้ถือเป็นปัจจัยขัดขวางสำคัญของการนำนโยบายเกษตรอินทรีย์ไปสู่การปฏิบัติในพื้นที่เป็นอย่างยิ่ง

3. การประเมินกระบวนการ (Process Evaluation) การประเมินการนำนโยบายเกษตรอินทรีย์สู่การปฏิบัติของหน่วยงานภาครัฐในพื้นที่ช่วงของแผนพัฒนายุทธศาสตร์เกษตรอินทรีย์ฯ ฉบับที่ 1 (2551-2554) จะเห็นว่า สาเหตุที่สำคัญที่ทำให้การดำเนินนโยบายไม่สามารถกระจายผลประโยชน์ที่เกิดจากตัวนโยบาย คือ การปฏิบัติแบบแยกส่วนของหน่วยงานภาครัฐ การดำเนินการทางนโยบายขาดการประสานระหว่างหน่วยงานภาครัฐด้วยกัน บางกรณีโครงการมีการทับซ้อนงบประมาณหรือพื้นที่ ทำให้ไม่สามารถเชื่อมโยงเกษตรอินทรีย์ให้เป็นระบบเดียวกันตั้งแต่ผู้ผลิตจนถึงผู้บริโภค เช่น การผลิตที่ส่งเสริมการผลิต การตลาดก็สนับสนุนการตลาด เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีปัญหาความไม่จริงจังในการสร้างความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกับนโยบายเกษตรอินทรีย์ เช่น ภาคเอกชน (ตลาด) ผู้บริโภค ภาคเกษตรกร เป็นต้น เหตุเหล่านี้ทำให้การขับเคลื่อนนโยบายเกษตรอินทรีย์ไปสู่การปฏิบัติได้ล่าช้า และไม่เกิดผลในวงกว้างของพื้นที่ ดังนั้นการนำนโยบายเกษตรอินทรีย์ไปสู่การปฏิบัติในแผนยุทธศาสตร์ฯ ฉบับ 2 หน่วยงานภาครัฐต้องสร้างความร่วมมือระหว่างกันและร่วมสร้างภาคีเครือข่ายอื่นที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะเกษตรกรอินทรีย์อย่างจริงจังและชัดเจน

4. การประเมินผลผลิต (Product Evaluation) ณ ปัจจุบันการนำนโยบายเกษตรอินทรีย์ไปสู่การปฏิบัติของทุกหน่วยงานสิ้นสุดลงตามแผนยุทธศาสตร์ฯ ฉบับที่ 1 เพราะการดำเนินนโยบายของหน่วยงานภาครัฐต้องปฏิบัติตามกรอบงบประมาณและระยะเวลาของแผน ทำให้เกษตรกรอินทรีย์บางพื้นที่ที่ได้การสนับสนุนต้องหยุดชะงักไปและนโยบายอื่นที่มีผลต่อการขับเคลื่อนเกษตรอินทรีย์ ซึ่งมีความสอดคล้องกับข้อมูลขององค์กรกรีนเนทในการสำรวจพื้นที่เกษตรอินทรีย์ของไทย พบว่าพื้นที่การผลิตเกษตรอินทรีย์ในประเทศไทยที่ได้รับการรับรองมาตรฐานเกษตรอินทรีย์ เพิ่มขึ้นจาก 192,220.03 ไร่ ในปี พ.ศ. 2552 เป็น 212,995.34 ไร่ ในปี พ.ศ. 2553 (10.8%) และเพิ่มขึ้นเป็น 219,309.66 ไร่ ในปี พ.ศ. 2554 (3.0%) แต่ในปี พ.ศ. 2555 พื้นที่การผลิตเกษตรอินทรีย์ลดลงเหลือ 205,385.81 ไร่ (-6.4%)[20] แต่ในพื้นที่ที่เกษตรกรมีความแข็งแรงก็สามารถดำเนินการต่อไปได้เองหรือบางพื้นที่ยังมีหน่วยงานรัฐบางหน่วยงานเข้ามาสนับสนุนภายใต้แผนปดิตของตน สะท้อนให้เห็นการดำเนินงานที่ไม่ต่อเนื่องของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติในพื้นที่และการวางแผนในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ รวมถึงการกำหนดแผนพัฒนายุทธศาสตร์ฯ ฉบับ 2 ก็ยังไม่เกิดขึ้น อันเป็นการเน้นย้ำว่าการดำเนินงานนโยบายเกษตรอินทรีย์ของภาครัฐไม่สามารถสร้างผลผลิตทางนโยบายที่มีความต่อเนื่องได้

7. ข้อเสนอแนะ

7.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายจากการศึกษาครั้งนี้ มีดังต่อไปนี้ 1) ภาครัฐต้องเปิดโอกาสให้เกษตรกรและชุมชนมีส่วนร่วมในการเสนอความคิดเห็นต่อนโยบายและแผน ตลอดจนการบริหารจัดการโครงการอันเนื่องมาจากนโยบายเกษตรอินทรีย์อย่างเป็นระบบ 2) ภาครัฐควรมีนโยบายเกี่ยวกับการสร้างองค์ความรู้ด้านเกษตรอินทรีย์ให้กับเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานอย่างจริงจังและต่อเนื่อง 3) ภาครัฐควรจัดทำนโยบายเกษตรอินทรีย์บนฐานคิดของการจัดทำยุทธศาสตร์ที่ดีต้องเป็นยุทธศาสตร์ที่มีความหลากหลายในการตอบสนองของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่ม 4) นโยบายรัฐควรมีการสนับสนุนการทำเกษตรอินทรีย์อย่างเป็นระบบ ได้แก่ ระบบการผลิต ระบบการตลาด ระบบการบริโภค และระบบมาตรฐาน ควบคุมไปกับการจัดทำยุทธศาสตร์การจูงใจให้เกษตรกรปรับเปลี่ยนจากเกษตรเคมีเป็นเกษตรอินทรีย์ 5) ควรต้องพัฒนาฐานข้อมูลเกี่ยวกับเกษตรอินทรีย์ ให้มีความชัดเจน เช่น จำนวนเกษตรกรอินทรีย์ พื้นที่เพาะปลูก หรือกลุ่มเกษตรอินทรีย์ 6) แนวทางการนำนโยบายไปปฏิบัติภาครัฐไม่จำเป็นต้องเป็นโครงการขนาดใหญ่ แต่อาจทำเป็นโครงการขนาดเล็กที่สามารถเข้าถึงพื้นที่ได้อย่างเต็มที่ โดยมีการวางแผนให้ชัดเจน 7) การประเมินผลนโยบาย โครงการ หรือกิจกรรม ควรมีการเผยแพร่ต่อสาธารณชนเพื่อให้บุคคลทั่วไปได้รับทราบ และรับรู้การดำเนินการนโยบายนั้น ๆ

7.2 ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป ดังนี้ 1) การเก็บข้อมูลควรใช้กระบวนการวิจัยเชิงปริมาณเข้ามาเก็บข้อมูลโดยใช้แบบสอบถามกับกลุ่มตัวอย่างเกษตรกรอินทรีย์ให้หลากหลายมากขึ้น 2) การเก็บข้อมูลจากเกษตรกรอินทรีย์ควรมีการกระจายไปทุกภาคทั่วประเทศไทยเพื่อให้ได้ข้อมูลที่ครอบคลุมทุกพื้นที่

8. กิตติกรรมประกาศ

คณะผู้ศึกษาขอขอบคุณ ผู้ให้ข้อมูลทุกคนจากทุกภาคส่วนทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคเกษตรกร ภาควิชาการ และภาคส่วนอื่นๆที่เกี่ยวข้องที่ได้ให้ข้อมูล และแลกเปลี่ยนข้อมูลร่วมกัน คณะผู้ศึกษาขออภัยขอขอบคุณผู้ผลิตผลิตภัณฑ์ที่เกิดขึ้นในบทความนี้

9. การอ้างอิง

- [1] กลุ่มงานส่งเสริมและพัฒนาเกษตรอินทรีย์ กรมส่งเสริมการเกษตร, 2555, *ความเป็นมาเกษตรอินทรีย์ไทย*, [ระบบออนไลน์] แหล่งที่มา: [khttp://www.agriqua.doae.go.th/organic/index.html](http://www.agriqua.doae.go.th/organic/index.html), สืบค้นวันที่ 23 พฤศจิกายน 2556.
- [2] กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์, 2544, *การเกษตรอินทรีย์และทิศทางสู่ตลาดโลก*, ข้อมูลประกอบการบรรยาย, สำนักนโยบายเศรษฐกิจระหว่างประเทศ, กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์.

- [3] มูลนิธิเกษตรกรรมยั่งยืน (ประเทศไทย), วารสารเกษตรอินทรีย์, [ระบบออนไลน์]http://www.sathai.org/knowledge/01_policy/A01_Nation%20policy.htm, สืบค้น วันที่ 27 ธันวาคม 2556.
- [4] ประชัย เปี่ยมสมบูรณ์, 2539, *การวิจัยประเมินผล: หลักการและกระบวนการ*, พิมพ์ครั้งที่ 4, กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- [5] สมบัติ อารังธัญวงศ์, 2549, *นโยบายสาธารณะ: แนวคิด การวิเคราะห์ และกระบวนการ*, พิมพ์ครั้งที่ 14, กรุงเทพฯ : เสมาธรรม, หน้า 6-7.
- [6] เยวติ ราชชัยกุล วิบูลย์ศรี, 2548, *การประเมินโครงการ แนวคิดและแนวปฏิบัติ*, พิมพ์ครั้งที่ 3, กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- [7] สำนักวิจัยและพัฒนาการเกษตรเขตที่ 6, 2553, *รายงานผลการปฏิบัติงานประจำปี 2553*, กรุงเทพฯ: สำนักวิจัย กรมวิชาการ, หน้า 43-45.
- [8] กรมปศุสัตว์, 2554, *ปศุสัตว์อินทรีย์*, [ระบบออนไลน์] แหล่งที่มา:<http://extension.dld.go.th>, สืบค้นวันที่ 23 พฤศจิกายน 2556.
- [9] กรมประมง, 2552, *โครงการทำเกษตรกรรมในระบบอินทรีย์*, กรุงเทพฯ: กลุ่มวิจัยและพัฒนาการถ่ายทอดเทคโนโลยีการประมง, หน้า 1-5.
- [10] กรมส่งเสริมการเกษตร, 2556, *ยุทธศาสตร์กรมการส่งเสริมการเกษตร 2556-2559*, กรุงเทพฯ: กองแผนงาน กรม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, หน้า 10, 16, 19.
- [11] กลุ่มงานส่งเสริมและพัฒนาเกษตรอินทรีย์, 2555, *คู่มือโครงการเกษตรอินทรีย์*, กรุงเทพฯ: กลุ่ม กรมส่งเสริมการเกษตร, หน้า 1-9.
- [12] กรมพัฒนาที่ดิน, 2552, *รายงานประจำปี 2552*, กรุงเทพฯ: ชุมชนสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด, หน้า 18-20, 26-28.
- [13] กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2556, *นโยบายด้านการเกษตรของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์*, [ระบบออนไลน์] แหล่งที่มา:http://www.moac.go.th/ewt_news.php?nid=3654, สืบค้นวันที่ 24 มิถุนายน 2556.
- [14] สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรฯ, 2554, *รายงานประจำปี 2554*, กรุงเทพฯ: ชุมชนสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด, หน้า 24, 40-44.
- [15] กระทรวงพาณิชย์, 2554, *รายงานประจำปี 2554*, กรุงเทพฯ: กระทรวงพาณิชย์, หน้า 33, 90-124.
- [16] คณะกรรมการพัฒนาเกษตรอินทรีย์แห่งชาติ, 2551, *แผนยุทธศาสตร์การพัฒนากฎอินทรีย์แห่งชาติ ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2551-2554*, กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.
- [17] ข้อมูลการสัมภาษณ์ตัวบุคคล ได้แก่ นักวิชาการอิสระผู้เชี่ยวชาญในวงการเกษตรอินทรีย์, อาจารย์ในมหาวิทยาลัยของรัฐที่คลุกคลีและทำงานด้านการพัฒนาเกษตรอินทรีย์, นักวิชาการอาวุโส, เจ้าหน้าที่รัฐ (ผู้ปฏิบัติ) ระดับสูงในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์, อดีตผู้กำหนดนโยบายเกษตรอินทรีย์ระดับชาติ, ราษฎรชาวบ้านและตัวแทนเกษตรอินทรีย์ในจังหวัดเชียงใหม่
- [18] วิฑูรย์ ปัญญากุล, 2556, *สถานการณ์เกษตรอินทรีย์ของไทย*, [ระบบออนไลน์] แหล่งที่มา: <http://www.greennet.or.th/article/411>, สืบค้น วันที่ 27 ธันวาคม 2556.
- [19] สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2552, *งบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2552*, กรุงเทพฯ : สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร.