

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญ

นโยบาย “เกษตรแปลงใหญ่” (Large Agricultural Land Plot) ถือได้ว่าเป็นแนวคิดและนวัตกรรมในการปฏิรูปการทำเกษตรกรรมของเกษตรกรไทยครั้งใหญ่ครั้งหนึ่ง โดยแนวนโยบายดังกล่าวมีหลักการสำคัญ กล่าวคือ เพื่อแก้ปัญหาของเกษตรกรรายย่อย ซึ่งมีลักษณะการทำเกษตรแบบ “ต่างคนต่างทำ ต่างคนต่างขาย และต่างคนต่างประสบปัญหา” โดยปัญหาเหล่านี้ต่าง ๆ นี้พอจะยกตัวอย่างพอสังเขป เช่น ปัญหาเรื่องชลประทานไม่ทั่วถึง ปัญหาด้านดิน ฟ้า และอากาศ ปุ๋ยเคมีและเครื่องจักรที่มีราคาสูง การเข้าถึงแหล่งทุน การบริหารจัดการ และองค์ความรู้ทางวิชาการต่าง ๆ เป็นต้น การทำเกษตรกรรมดังกล่าว ทำให้เกษตรกรรายย่อยต่างได้ผลผลิตที่มีคุณภาพแตกต่างกัน (คุณภาพผลผลิตต่ำหรือไม่ได้มาตรฐาน) และเนื่องจากเป็นเกษตรกรแบบรายย่อยทำให้ได้ผลผลิตในจำนวนไม่มากนัก เมื่อถึงเวลาขายออกสู่ท้องตลาดก็จะถูกกดราคาผลผลิตให้ต่ำ เป็นผู้ไม่มีความสามารถในการแข่งขันกับเกษตรกรรายใหญ่ ตลอดจนไม่มีอำนาจต่อรองในตลาดกับพ่อค้าคนกลาง ปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้ส่งผลให้เกษตรกรไทยไม่สามารถดำรงอาชีพของตนเพื่อสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีได้ มีหน้าซำเมื่อทำการเกษตรในแต่ละฤดูกาลผลประกอบการหรือกำไรไม่สามารถจุนเจือตนเองและครอบครัวได้ การกู้หนี้ยืมสินทั้งในและนอกระบบเพื่อนำมาลงทุนหมุนเวียนจึงเป็นสิ่งที่ขาดไม่ได้ และแทนที่ผลประกอบในฤดูกาลถัดไปจะสามารถนำมาผ่อนชำระหนี้สินที่ได้หยืมไป ตรงกันข้ามผลประกอบการก็มีได้เป็นไปตามที่ได้คาดหวังไว้ หนี้สินดังกล่าวกลับเพิ่มทวีคูณไปเรื่อย ๆ เกษตรกรบางส่วนที่เคยเป็นเจ้าของที่ดินจำต้องขายที่ดินของตนเองเพื่อชำระหนี้ และกลับกลายเป็นผู้เช่าที่ดินของตนเองทำการเกษตร อย่างไรก็ตาม รัฐบาลที่ผ่านมาต่างพยายามกำหนดนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว แต่ก็ยังไม่ได้ผลเท่าที่ควรดังจะเห็นได้จากนโยบายเกี่ยวกับเกษตรกรที่ผ่านมา เช่น การประกันราคา หรือการรับจำนำ หรือการรับซื้อโดยรัฐ เป็นต้น

ในอดีตที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบันอาจสรุปแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยแบ่งออกได้สองแนวทาง แต่อาจมีชื่อเรียกแตกต่างกันไปตามแต่ยุคของรัฐบาล กล่าวคือ การกำหนดมาตรการรับซื้อตรงจากมือเกษตรกร (Direct Payment) และการกำหนดมาตรการประกันราคา (Price Insurance) เมื่อเทียบกับราคาตลาด มาตรการทั้งสองที่กล่าวมานี้ วัตถุประสงค์ก็เพื่อช่วยรักษาเสถียรภาพราคาพืชผลทางการเกษตร และเพื่อคุ้มครองมูลค่าของราคาพืชผลทางเกษตรไม่ให้อยู่ในสถานการณ์ที่ตกต่ำจนเกินไป หรือในกรณีการไร้อำนาจการต่อรองของเกษตรกรต่อนายทุนและพ่อค้าคนกลาง นำไปสู่การกำหนดมาตรการรวมกลุ่มของเกษตรกรในรูปแบบสหกรณ์การเกษตร จุดประสงค์เพื่อรวมพลังในการต่อรองกับกลุ่มนายทุนและพ่อค้าคนกลาง ตลอดจนการจัดให้มีกฎหมายในการจัดตั้งสภาเกษตรกรแห่งชาติตั้งแต่ปี พ.ศ. 2553 ก็ยังไม่สามารถที่จะช่วยเหลือกลุ่มเกษตรกรได้อยู่ดี

การกำหนดมาตรการและกลไกที่มาช่วยจัดหรือลดปัญหานี้ ปัจจุบันก็ยังไม่สามารถที่จะแก้ปัญหาความผันผวนของราคาดังกล่าวได้ และปัญหาดังกล่าวก็ยังคงดำรงอยู่เรื่อยมา คำถามที่สำคัญ ก็คือ ระดับของปัญหาที่กล่าวมา อาจมิใช่เป็นปัญหาที่มีลักษณะต่อเนื่องกันทุกฤดูกาลหรือทุกปี เพราะ

ในข้อเท็จจริงหากในบางฤดูกาลหรือบางปี ราคาพืชผลทางการเกษตรมีระดับราคาค่อนข้างสูง การกำหนดมาตรการและกลไกในการแก้ปัญหาอาจถูกพักหรือชะลอเอาไว้ก่อน ตรงกันข้ามหากในฤดูกาลใดหรือในปีใด ราคาพืชผลทางการเกษตรมีราคาค่อนข้างตกต่ำ ปัญหานี้ก็จะถูกหยิบยกขึ้นมาพิจารณาขึ้นใหม่ และมาตรการและกลไกที่ใช้ในการแก้ไขปัญหาก็ต้องกำหนดกันใหม่เป็นรายกรณีไป กระบวนการที่กล่าวมานี้จึงเพียงมาตรการหรือกลไกชั่วคราวที่อาจไม่สามารถแก้ปัญหาเกี่ยวกับความผันผวนราคาพืชผลทางการเกษตรได้อย่างเป็นระบบ และได้อย่างยั่งยืน และที่สำคัญปัญหาของเกษตรกรอาจจะลุกลามเป็นปัญหาทางการเมืองซ้อนขึ้นมาอีกปัญหาหนึ่งก็เป็นได้ คำถามก็คือ “นโยบายเหล่านั้นล้วนเป็นการแก้ปัญหาที่ปลายเหตุหรือไม่” เพราะเมื่อดำเนินนโยบายไปแล้ว ปัญหาดังกล่าวก็มิได้รับการแก้ไขแต่กลับมีวงจรปัญหาเดิมมาอีก หรือเพิ่มเป็นปัญหารอบใหม่ ทำให้ต้นเหตุแห่งปัญหาของเกษตรกรไทยจึงไม่ได้รับการจัดการให้สิ้นไปแบบยั่งยืนแต่อย่างใด การกำหนดมาตรการและกลไกความช่วยเหลือดังกล่าว จึงอาจเป็นเรื่องของความขัดแย้งทางการเมืองที่ใช้เป็นเครื่องมือทางการเมืองทั้งโจมตี และหาเสียงได้ในเวลาเดียวกัน

นโยบายในการปฏิรูปเพื่อแก้ปัญหาข้างต้นนั้น กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้กำหนดหลักการและแนวคิดในการดำเนินการที่สำคัญ กล่าวคือ การผลิตในพื้นที่เหมาะสม (Agri Map) หรือเป็นพื้นที่ที่สามารถปรับปรุงและพัฒนาได้ กำหนดขนาดการผลิตที่คุ้มค่าต่อการลงทุน (Economy of Scale) สามารถใช้ปัจจัยการผลิตร่วมกัน จากการรวมซื้อรวมขาย และการร่วมใช้เครื่องมือ/อุปกรณ์/เครื่องจักรกลอย่างคุ้มค่า การวางแผนบริหารจัดการชลประทานร่วมกัน กำหนดมาตรฐานการผลิต มีกระบวนการกลุ่มที่เข้มแข็งเพื่อเพิ่มศักยภาพในการบริหารจัดการอย่างเป็นระบบ และง่ายต่อการเข้าถึงการส่งเสริมสนับสนุนจากภาครัฐทั้งด้านองค์ความรู้ และแหล่งทุน และมีช่องทางการตลาดรองรับ (คณะทำงานขับเคลื่อนการดำเนินงานระบบส่งเสริมการเกษตรแบบแปลงใหญ่, 2560 : หน้า 2-3)

การผลักดันหลักการดังกล่าวข้างต้นไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นระบบและเป็นรูปธรรม โดยได้กำหนดเงื่อนไขที่สำคัญ ๆ (คณะทำงานขับเคลื่อนการดำเนินงานระบบส่งเสริมการเกษตรแบบแปลงใหญ่, 2560 : หน้า 3) กล่าวคือ เกษตรกรต้องสมัครใจในการเข้าร่วม การรวมแปลงผลิตสินค้าชนิดเดียวกัน แปลงไม่จำเป็นต้องอยู่ติดกันเป็นผืนเดียว แต่ควรอยู่ภายในชุมชนที่ใกล้เคียงกัน สินค้าควรเป็นสินค้าหลักของเกษตรกร พื้นที่มีความเหมาะสม มีศักยภาพที่จะพัฒนาในเชิงเศรษฐกิจ และสามารถบริหารจัดการได้ ซึ่งเงื่อนไขดังกล่าวยังยึดหยุดให้การรวมกลุ่มเกษตรกรอยู่ในอำเภอเดียวกัน หรือหากมีความจำเป็นต้องรวมพื้นที่ข้ามอำเภอก็สามารถทำได้ และคณะกรรมการขับเคลื่อน และผู้จัดการแปลงมาจากการแต่งตั้งจากข้าราชการ โดยมีหน้าที่ในการประสานทั้งองค์ความรู้ แหล่งทุน และตลาด ในรูปแบบของเกษตรกร ภาครัฐ และตลาด

จะเห็นได้ว่านโยบายดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ คือ เพื่อสนับสนุนให้เกษตรกรมีการรวมกลุ่มและบริหารจัดการร่วมกันในด้านการผลิตและการตลาด และเพื่อให้เกษตรกรสามารถลดต้นทุนการผลิต มีผลผลิตต่อหน่วยเพิ่มขึ้น ผลผลิตมีคุณภาพได้มาตรฐาน ภายใต้การบูรณาการของหน่วยงานภาครัฐและเอกชน (คณะทำงานขับเคลื่อนการดำเนินงานระบบส่งเสริมการเกษตรแบบแปลงใหญ่, 2560 : หน้า 1) นับได้ว่าเป็นนโยบายหนึ่งที่มุ่งเน้นถึงกระบวนการบริหารจัดการปัญหาตั้งแรกจุดเริ่มต้นจากการที่ให้เกษตรกรรายย่อยได้รวมตัวกันเพื่อผนึกกำลังอำนาจการผลิต การแบ่งปัน

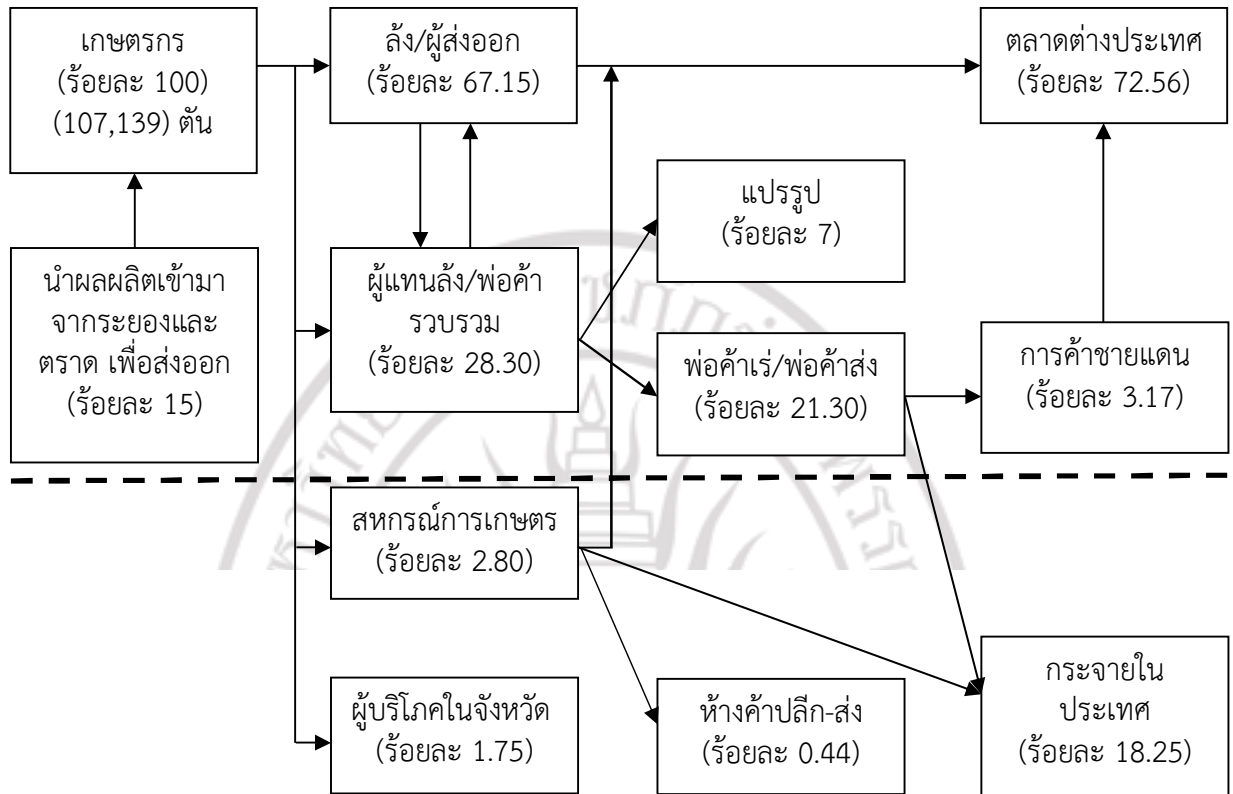
ทรัพยากรที่ใช้ในการผลิตรวมกัน วางแผนการผลิตและควบคุมคุณภาพกันเอง จนสิ้นสุดโดยการนำผลผลิตของกลุ่มจำนวนมากออกขายเพื่อใช้เป็นเครื่องต่อรองในตลาดกับกลุ่มพ่อค้าหรือนายทุนใหญ่ ซึ่งแนวนโยบายแบบนี้ก็อาจจะเป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาของเกษตรกรรายย่อยที่สะสมมานานหลายสิบปีให้หายสิ้นไปในอนาคตก็ได้

อย่างไรก็ดี หลังจากนโยบายนี้ประกาศใช้และนำไปสู่การปฏิบัติ พบว่า เกษตรกรไม่ประสงค์เข้าร่วมโครงการทำให้เกิดช่องว่างของพื้นที่ ซึ่งการทำเกษตรแปลงใหญ่จะส่งเสริมการรวมกลุ่มของเกษตรกรเพื่อมุ่งเน้นให้มีการพัฒนาการผลิต โดยกรรมสิทธิ์ในที่ดินยังเป็นของเกษตรกร ซึ่งการรวมเขตพื้นที่อาจจะมีจำนวนพื้นที่ตั้งแต่ 1,000 ไร่ขึ้นไป หรือตามความเหมาะสมของแต่ละพื้นที่ เช่น จังหวัดอยุธยา และจังหวัดชัยนาท ส่วนใหญ่จะเน้นเจ้าของที่ดิน แต่พบว่า ที่ดินส่วนใหญ่เป็นของนายทุน ทำให้เกษตรกรไม่สามารถที่จะเข้าร่วมโครงการได้ หรือกรณีกลุ่มชาวประมงน้ำจืดจังหวัดพิจิตร ได้ถูกชักชวนจากภาครัฐให้รวมกันเพื่อเลี้ยงพันธุ์ปลาสวาย ปี พ.ศ. 2560 ซึ่งเพิ่มเริ่มรวมตัวกันเช่นเดียวกับจังหวัดจันทบุรี โดยรวมกันได้จำนวน 70 ราย ประมงอำเภอบางมูลนาก จังหวัดพิจิตร และประมงจังหวัดพิจิตร จะเป็นผู้สนับสนุนให้พันธุ์ปลาสวายแก่เกษตรกรแล้วจึงนำไปเลี้ยงต่อในพื้นที่ของตน ซึ่งหลังจากการรวมกลุ่มทางประมง ๆ ได้แจกพันธุ์ปลาแก่เกษตรกรเพียง 2 ราย ส่วนที่เหลือจะทยอยแจกและจะมีการประชุมวางแผนการผลิต และหาช่องทางตลาดต่อไป จะสะท้อนได้ว่าการเตรียมการของข้าราชการซึ่งยังไม่เข้าใจหรือไม่เห็นความสำคัญของนโยบายนี้ กล่าวคือ การเลี้ยงปลาสวายของเกษตรกรสองรายแรก เมื่อปลาสวายเจริญเติบโตจนได้ขนาดตามที่ตลาดต้องการก็จะทำการขายก่อน เมื่อผลผลิตไม่มากก็อาจถูกกดราคาอีก เพราะจำนวนปลาในแต่ละบ่อเจริญเติบโตและมีขนาดไม่เท่ากัน เพราะภาครัฐมิได้เตรียมการไว้ล่วงหน้า และที่สำคัญแต่ละบ่อเลี้ยงก็มีระยะทางห่างไกลพอสมควรอีกด้วย (มานิตย์ เกียรติอำ, 2560, ตุลาคม 28) หรือกรณีกลุ่มเกษตรกรสวนผลไม้จังหวัดจันทบุรี (วงธรรม สรณะ, 2560, ตุลาคม 24) ซึ่งเพิ่งได้มีการรวมแปลงใหญ่กันในปี พ.ศ. 2560 เป็นการรวมแปลงที่มีลักษณะต่างพื้นที่และต่างอำเภอกัน หรือที่เรียกว่า “แยกกันผลิต แต่รวมกันขาย” ซึ่งในทางปฏิบัติผลผลิตในสวนผลไม้ของแต่ละแปลงจะมีระยะเวลาการเก็บเกี่ยวที่ไม่เท่ากัน ทำให้การขายในแต่ละครั้งจึงได้ผลผลิตจำนวนน้อย และไม่ได้ปริมาณตรงตามความต้องการของตลาด ซึ่งอาจถูกกดราคาต่ำลงได้ และปัญหาอีกประการคือพื้นที่ของแปลงผลไม้ที่อยู่ต่างอำเภอกัน ซึ่งในอนาคตอาจมีปัญหาเรื่องการขนส่งเนื่องจากระยะทางที่ค่อนข้างไกล ทำให้การรวบรวมผลผลิตอาจเกิดความยุ่งยากเพิ่มขึ้นไปอีก ปัญหาทั้งสองประเด็นนี้ ได้เกิดขึ้นแล้วก่อนมีการกำหนดนโยบาย แต่ถ้านโยบายดังกล่าวมิได้แก้ไขในประเด็นนี้ อาจมีผลทำให้นโยบายล้มเหลวหรือไม่ประสบความสำเร็จตรงตามเจตนารมณ์ของนโยบาย เหตุเพราะระยะเวลาการเก็บเกี่ยวที่ไม่เท่ากัน และพื้นที่ในการทำแปลงเกษตรไม่ติดกัน

คณะผู้วิจัยจะขอมุ่งเป้าเฉพาะในพื้นที่ จังหวัดจันทบุรีเป็นสำคัญ โดยเฉพาะกลุ่มเกษตรกรผู้ปลูกมังคุด เหตุผลเพราะในช่วงหลาย ๆ ปีที่ผ่านมาจะพบว่า ราคามังคุดค่อนข้างผันผวนมาก กล่าวคือราคาก่อนฤดูการหรือต้นฤดูการจะมีระดับที่สูงมาก เนื่องจากจำนวนผลผลิตที่เก็บเกี่ยวมีจำนวนไม่มากนัก ขณะที่ระยะต่อมาในช่วงกลางฤดูการผลิตที่สามารถเก็บเกี่ยวได้มีจำนวนมาก ราคามังคุดจึงต่ำลงมาก เพราะมีปัจจัยสองประการ กล่าวคือ จำนวนมังคุดมีมากกว่าความต้องการของกลุ่มนายทุนหรือพ่อค้าคนกลาง และเนื่องจากเกษตรกรไม่รวมกันขาย โดยต่างคนต่างขายทำให้อำนาจการ

ต่อรองราคาน้อยกว่ากลุ่มนายทุนหรือพ่อค้าคนกลาง ทำให้ยิ่งถูกกดราคาลงไปมาก กลุ่มเกษตรกรผู้ปลูกมังคุด จังหวัดจันทบุรีจึงประสบปัญหาดังกล่าวทุกฤดูกาล แต่อย่างไรก็ตาม เนื่องจากข้อจำกัดของโครงการวิจัย คณะผู้วิจัยจึงเลือกตัวอย่างเชิงคุณภาพในพื้นที่ของกลุ่มผู้ปลูกมังคุด หมู่ที่ 9 ตำบลวังโตนด อำเภอนายายอาม จังหวัดจันทบุรี โดยมีเกษตรกรรวมกันจำนวน 75 ราย และมีพื้นที่ปลูกมังคุดจำนวน 554 ไร่ (โครงการเกษตรแปลงใหญ่ ปี พ.ศ. 2560, 2560) เหตุที่เลือกพื้นที่นี้ ถึงแม้ว่าจะมีพื้นที่ในการปลูกมังคุดน้อยกว่าการทำเกษตรมังคุดแปลงใหญ่ของหมู่ 1 ตำบลชากไทย อำเภอลือชัย จันทบุรี แต่นัยของจำนวนเกษตรกรที่มีมากกว่าแสดงให้เห็นว่ากลุ่มเกษตรกรของตำบลวังโตนดน่าจะประสบปัญหาเกี่ยวกับราคามังคุด ซึ่งอาจเกี่ยวพันเป็นวงกว้างกว่า การบริหารจัดการ รวมทั้งการตลาดทั้งจำนวนมังคุดและอำนาจการต่อรอง ซึ่งสิ่งที่ท้าทายกับพื้นที่นี้อีกประการคือ การบริหารจัดการจำนวนเกษตรกรที่มีจำนวนกว่า 70 ราย (รวมทั้งตำบลวังโตนด) โดยจะต้องมีการติดต่อประสานงานกันอย่างทั่วถึง การบริหารจัดการเกษตรกรเอง จำนวนผลผลิตที่มาจากสวนมังคุดที่หลากหลาย และการตลาด ซึ่งทั้งหมดนี้จำเป็นต้องผูกโยงกันอย่างมีนัยสำคัญ มิฉะนั้นแล้ว การรวมกันเป็นเกษตรแปลงใหญ่อาจล้มเหลว หรือต่อกันไม่ติด แนวทางดังกล่าวไม่สามารถแก้ปัญหาได้ กลุ่มเกษตรกรก็จะต้องกลับไปวนเวียนการถูกเอารัดเอาเปรียบแบบเดิมอีก

การที่จะพิจารณาประเด็นปัญหาต้องมีการพิจารณาในสองประเด็นหลัก กล่าวคือ ประเด็นที่หนึ่ง พื้นที่ที่ใช้ในการศึกษา (Area-based Study or Research) จำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องใช้พื้นที่ในการทำการเกษตรกรรมขนาดใหญ่ และประเด็นที่สอง มูลค่าของพืชผลที่ใช้ในการศึกษาจะเป็นพืชผลชนิดใดเป็นหน่วยในการศึกษา ซึ่งผู้เขียนได้ทำการสำรวจข้อมูลเบื้องต้น ทั้งพื้นที่ที่ใช้ในการศึกษา และชนิดของพืชผลทางการศึกษา กล่าวคือ จังหวัดจันทบุรี มีพื้นที่ทำเกษตรกรรม เมื่อเปรียบเทียบอัตราส่วนมีจำนวนสัดส่วนมากที่สุดในประเทศไทย (สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2561 : 69-76) และพืชผลทางการเกษตรที่ใช้ในการศึกษาก็คือ “มังคุด” (Mangosteen) (ผลผลิตทางการเกษตรโดยเฉพาะผลไม้ของจังหวัดจันทบุรี ได้แก่ เงาะ ทุเรียน มังคุด มีพื้นที่ปลูกและปริมาณผลผลิตรวมกันมากที่สุดในประเทศ และภายหลังจังหวัดจันทบุรีสามารถผลิตลำไยได้ และได้สร้างมูลค่าให้กับจังหวัดอย่างมากทีเดียว) ซึ่งมีราคาผันผวนมากที่สุดในบรรดาผลไม้ที่จังหวัดจันทบุรีสามารถผลิตได้ ยกตัวอย่างเช่น กรณีในปี พ.ศ. 2561 ต้นฤดูกาล เดือนมีนาคม-เมษายน กิโลกรัมละ 200-300 บาท และช่วงกลางฤดู 40-80 บาท อย่างไรก็ตาม ในปี พ.ศ. 2556 เป็นเหตุการณ์สำคัญราคามังคุดตกต่ำที่สุดเพียงกิโลกรัมละ 4-5 บาท ชาวสวนมังคุดต่างเรียกร้องให้ภาครัฐ (ผู้ว่าราชการจังหวัด) เข้ามาแทรกแซงราคาเป็นกิโลกรัมละ 10 บาท โดยให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจันทบุรีเป็นผู้รับซื้อ ใช้งบประมาณรับซื้อตรง จำนวน 70,000,000 บาท นอกจากนี้ ยังมีการเรียกร้องให้มีการตัด “วงจรพ่อค้าคนกลางออกอีกด้วย” หลังจากที่ทราบพื้นที่ และพืชที่ใช้ในการศึกษาแล้ว ผู้เขียนจะขอเสนอระบบตลาดมังคุด ตั้งแต่จากเกษตรกรผู้ผลิตจนเข้าสู่ตลาด ดังภาพที่ 1.1



ภาพที่ 1.1 กระบวนการขายซื้อมังคุด ณ ตลาดผลไม้จังหวัดจันทบุรี (สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2560 : หน้า 43)

จากกระบวนการของระบบตลาดมังคุดดังกล่าว จะสะท้อนได้ว่าผลผลิตจากมือเกษตรกรจะตรงไปสู่ “ลิ่ง/ผู้ส่งออก และผู้แทนลิ่ง/พ่อค้ารวบรวม” มีสัดส่วนรวมกันถึง ร้อยละ 95.45 ในขณะที่สัดส่วนจากมือเกษตรกรไปสู่ “สหกรณ์การเกษตร” ที่เป็นกลไกในการคุ้มครองกลุ่มของตนมีเพียง สัดส่วน ร้อยละไม่ถึง 3 หากระบบตลาดมังคุดยังคงดำเนินแบบนี้ต่อไป อำนาจการต่อรองของเกษตรกรอาจถูกเอาเปรียบหรือถูกกดราคาอยู่เช่นเดิม ซึ่งหากเกษตรกรยังไม่สามารถรวมกันได้ที่มิลักษณะที่หนาแน่นพอ หรือรัฐมิได้ให้ความสำคัญในการกำหนดมาตรการหรือกลไกแทรกแซงที่ดีพอ ปัญหาความผันผวนของราคาอาจจะไม่ถูกแก้ไขและยังคงเป็นปัญหาของเกษตรกร และเป็นปัญหาของประเทศไทยต่อไป

นอกจากประเด็นปัญหาข้างต้น การดำเนินการตามนโยบายเกษตรแปลงใหญ่ยังประสบปัญหาอีกประการ กล่าวคือ พื้นที่เกษตรกรรมควรจะมีเสริมบ่อน้ำให้กับเกษตรกรด้วย เพราะหลายแห่งมีแหล่งน้ำไม่เหมาะสมและเพียงพอ รวมทั้งในประเด็น “ผู้จัดการแปลง” ซึ่งส่วนใหญ่เป็นข้าราชการ (เกษตรอำเภอ) ซึ่งหากการบริหารประเทศโดยรัฐบาลภายใต้คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) สิ้นสุดลงและมีรัฐบาลใหม่ โครงการนี้อาจจะถูกยกเลิก ดังนั้น ผู้จัดการแปลงหรือตัวแทนต้องมาจากปราชญ์ชาวบ้าน เกษตรกรรุ่นใหม่ หรือผู้นำเกษตรกรมาเป็นผู้นำในการขับเคลื่อนแทน เพราะเป็นผู้ที่รู้จักพื้นที่ รู้จักเกษตรกร เข้าใจปัญหาการผลิตและความต้องการของเกษตรกร มีความรู้

ความสามารถในการบริหารจัดการการผลิตและเชื่อมโยงตลาดได้ (สำรวจ “เกษตรแปลงใหญ่” ภายใต้วิกฤตพืชผลราคาตก, 2560)

ประเด็นปัญหาอีกประการหนึ่ง คือ ส่วนในด้านการกู้ยืมเงินทุน ข้อมูลจากกรมส่งเสริมการเกษตร ระบุว่า ในช่วงปี 2558/2559 ซึ่งเป็นปีเริ่มต้นโครงการเกษตรแบบแปลงใหญ่ ทำให้ยังไม่เห็นจุดอ่อนของแปลงใหญ่ แต่หลังจากมีโครงการเงินกู้ดอกเบี้ย ร้อยละ 0.01 จากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) เพื่อให้เกษตรกรในโครงการแปลงใหญ่ได้ยื่นขอกู้จำนวน 381 กลุ่ม แต่ผ่านการอนุมัติแค่เพียง 53 กลุ่ม สาเหตุเพราะกลุ่มเกษตรกรไม่มีโครงสร้างที่ชัดเจน ไม่มีการจัดรูปแบบโครงสร้างการบริหาร ทั้งเรื่องการแต่งตั้งประธานกลุ่ม สมาชิกไม่ยอมค้ำประกันซึ่งกันและกัน ที่สำคัญไม่มีแผนการผลิตที่ชัดเจน จนกลายเป็นต้นเหตุทำให้ ธ.ก.ส. อนุมัติเงินกู้ให้ไม่ได้ (แปลงใหญ่ไปไม่เป็น ขอกู้สะดุดระบบไม่ชัด, 2560) นอกจากนี้ในทางปฏิบัติยังพบปัญหาอย่างมากมาย เช่น ความไม่ชัดเจนในทางการนำนโยบายไปปฏิบัติ ไม่มีการส่งเสริมให้เกิดมูลค่า มุ่งลดต้นทุน เพิ่มผลผลิต ผู้จัดการแปลงเป็นข้าราชการบางรายไม่มีจิตสำนึกความเป็นเจ้าของแปลง จึงไม่รู้ลึกถึงปัญหาที่เกิดขึ้น ทำให้การตัดสินใจแก้ปัญหาจึงไม่ค่อยได้ผล

อย่างไรก็ดี นโยบายนี้มีความประสงค์ที่จะแก้ปัญหาของเกษตรกรตั้งแต่จุดเริ่มต้นถึงจุดสิ้นสุดกระบวนการดังกล่าวแล้วข้างต้น แต่ความไม่ชัดเจนของนโยบาย หรือความไม่จริงจังของภาครัฐ หรือกระบวนการปฏิบัติการยังมีความขาดตอนและไม่ต่อเนื่อง และที่สำคัญยังไม่มีหลักประกันว่าหากเปลี่ยนรัฐบาลชุดใหม่การดำเนินนโยบายนี้จะยังคงอยู่ต่อไปหรือไม่ ซึ่งประเด็นเหล่านี้อาจทำให้นโยบายที่อาจจะแก้ปัญหาที่เรื้อรังมานานของเกษตรกรรายย่อยให้หายขาดได้ กลับเป็นนโยบายที่ล้มเหลวใช้ไม่ได้จริง เกิดความเสียหายแก่กลุ่มเกษตรกร และภาครัฐ ซึ่งผู้วิจัยสนใจในประเด็นที่ว่า ผลกระทบจากการนำนโยบายเกษตรแบบแปลงใหญ่ไปสู่การปฏิบัติเป็นอย่างไร และทำไมภาครัฐต้องกำหนดแนวนโยบายเกษตรแบบแปลงใหญ่ และมาตรการที่จะทำให้นโยบายนี้มีความต่อเนื่องยั่งยืน และเป็นหลักประกันว่าหากนโยบายนี้ประสบความสำเร็จจะมีการดำเนินนโยบายต่อไป ในรูปแบบของการกำหนดหรือตราเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการทำเกษตรแบบนี้ต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาการบริหารจัดการเกษตรแปลงใหญ่ กรณีศึกษา กลุ่มเกษตรกรผู้ปลูกมังคุดแปลงใหญ่ ตำบลวังโดนด อำเภอนายายอาม จังหวัดจันทบุรี
2. เพื่อศึกษาการประเมินผลนโยบายเกษตรแบบแปลงใหญ่ กรณีศึกษา กลุ่มเกษตรกรผู้ปลูกมังคุดแปลงใหญ่ ตำบลวังโดนด อำเภอนายายอาม จังหวัดจันทบุรี
3. เพื่อเสนอแนะแนวทางการบริหารจัดการกับข้อบกพร่องบางประการของนโยบายเกษตรแบบแปลงใหญ่ กรณีศึกษา กลุ่มเกษตรกรผู้ปลูกมังคุดแปลงใหญ่ ตำบลวังโดนด อำเภอนายายอาม จังหวัดจันทบุรี

ประโยชน์ของการวิจัย

1. ประโยชน์ทางตรงของการวิจัย

1.1 ได้แนวทางในการบริหารจัดการเกษตรแปลงใหญ่ กรณีศึกษา กลุ่มเกษตรกรผู้ปลูกมังคุดแปลงใหญ่ ตำบลวังโตนด อำเภอนายายอาม จังหวัดจันทบุรี

1.2 การประเมินผลนโยบายเกษตรแบบแปลงใหญ่ กรณีศึกษา กลุ่มเกษตรกรผู้ปลูกมังคุดแปลงใหญ่ ตำบลวังโตนด อำเภอนายายอาม จังหวัดจันทบุรี

1.3 ได้แนวทางการบริหารจัดการกับข้อบกพร่องบางประการของนโยบายเกษตรแบบแปลงใหญ่ กรณีศึกษา กลุ่มเกษตรกรผู้ปลูกมังคุดแปลงใหญ่ ตำบลวังโตนด อำเภอนายายอาม จังหวัดจันทบุรี

2. ประโยชน์ทางอ้อมของการวิจัย

2.1 ด้านวิชาการ ผลการศึกษา การกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ และการประเมินผลนโยบาย สามารถนำมาเป็นกรณีศึกษาในชั้นเรียนเพื่อให้นักศึกษาหลักสูตรรัฐศาสตรบัณฑิตได้ศึกษาเปรียบเทียบในสถานการณ์จริงนอกเหนือจากตำราได้ที่ศึกษาเล่าเรียน

2.2 ด้านนโยบาย ฐานข้อมูลเกี่ยวกับการทำเกษตรแปลงใหญ่ของจังหวัดจันทบุรี และข้อเสนอแนะบางประการในส่วนของผู้ปลูกมังคุด เพื่อกลับไปสู่การกำหนด หรือการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติอีกครั้ง อันจะทำให้โยบายนี้นี้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น

2.3 ด้านชุมชนและสังคม กลุ่มเกษตรกรกลุ่มนี้จะได้ประโยชน์ในแนวทางการบริหารจัดการ ได้แก่ การลดต้นทุนการผลิต การเพิ่มผลผลิต การบริหารจัดการ การเพิ่มคุณภาพและมูลค่า และการตลาด อันจะเป็นอำนาจเหนือกลุ่มนายทุนหรือพ่อค้าคนกลาง ขจัดการเอาเปรียบ สร้างพลังให้กับกลุ่มเกษตรกรในการต่อรอง และที่สำคัญเกิดความเป็นธรรมและขจัดความเหลื่อมล้ำในสังคม

2.4 ด้านการเผยแพร่ในวารสาร นำเสนอผลงานในที่ประชุมวิชาการระดับชาติ หรือนานาชาติ หรือผลงานวิจัยตีพิมพ์ในวารสารวิชาการระดับชาติในฐานข้อมูล TCI หรือ วารสารวิชาการระดับนานาชาติ อย่างน้อย 1 เรื่อง

2.5 ผลงานวิจัยนำไปจัดทรัพย์สินทางปัญญา อย่างน้อย 1 ชิ้น

ขอบเขตของการวิจัย

1. ขอบเขตด้านพื้นที่ โครงการวิจัยนี้เลือกตัวอย่างเชิงคุณภาพจากกรณีศึกษาในจังหวัดจันทบุรี คือ กลุ่มเกษตรกรผู้ปลูกมังคุดแปลงใหญ่ ตำบลวังโตนด อำเภอนายายอาม จังหวัดจันทบุรี

2. ขอบเขตด้านเนื้อหา

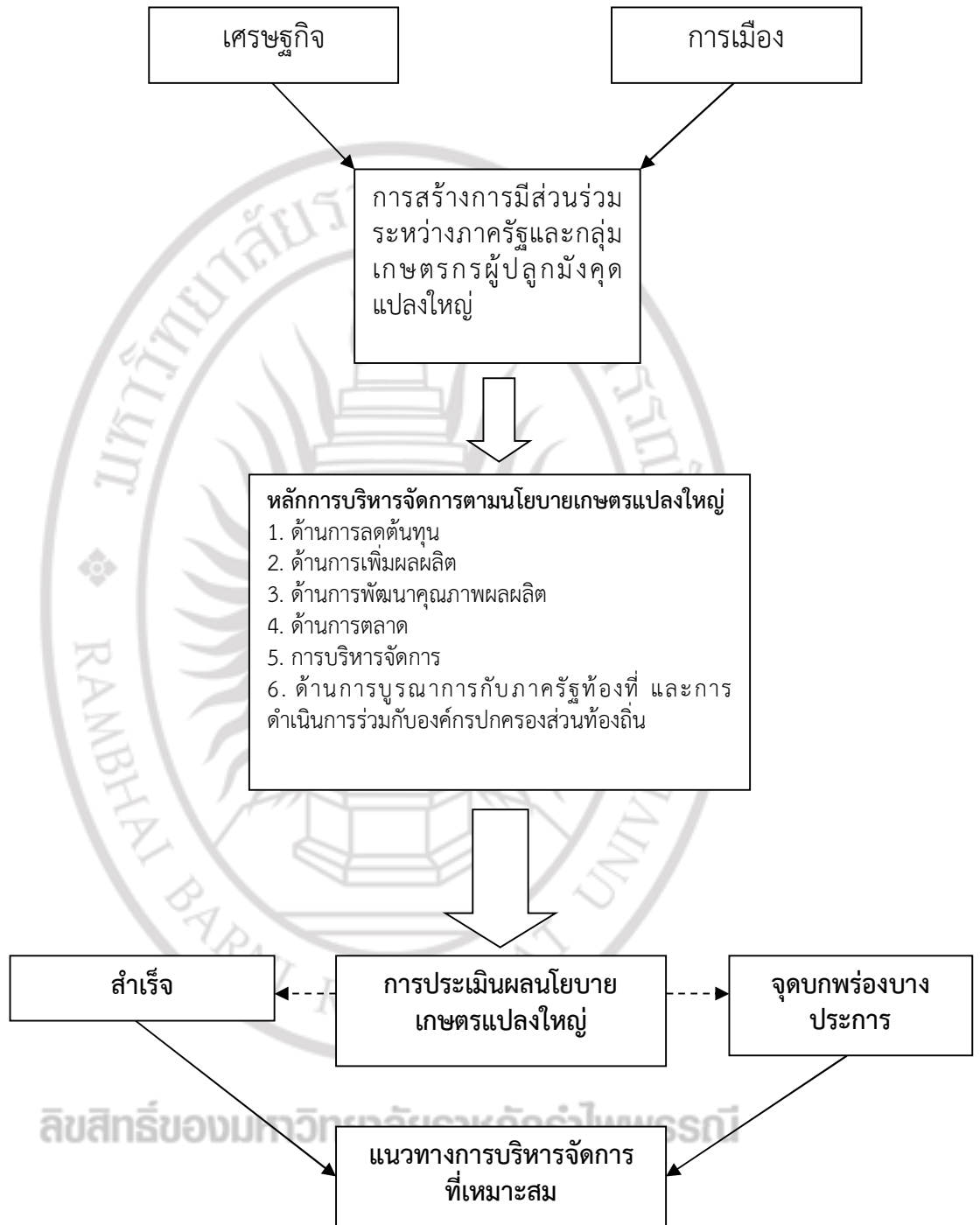
2.1 การวิเคราะห์แบบเศรษฐศาสตร์การเมือง กล่าวคือ ใครได้ประโยชน์และใครเสียประโยชน์จากการนำนโยบายเกษตรแปลงใหญ่ไปปฏิบัติ

2.2 การวิเคราะห์กระบวนการบริหารจัดการนโยบายเกษตรแปลงใหญ่

2.3 การวิเคราะห์การประเมินผลนโยบายเกษตรแปลงใหญ่

3. ขอบเขตด้านเวลา โครงการวิจัยใช้เวลาในการศึกษาตั้งแต่รัฐบาลประกาศใช้นโยบายเกษตรแปลงใหญ่ พ.ศ. 2558 จนถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2561)

กรอบแนวความคิดในการวิจัย



ภาพที่ 1.2 กรอบแนวความคิดในการวิจัย

จากกรอบแนวความคิดในการวิจัย พบว่า ปัจจัยด้านเศรษฐกิจและการเมืองส่งผลต่อการสร้างการมีส่วนร่วมระหว่างภาครัฐและกลุ่มเกษตรกรผู้ผลิตมังคุด ซึ่งการมีส่วนร่วมของกลุ่มเกษตรกร

นี้มีผลต่อการดำเนินการตามแผนนโยบายเกษตรแปลงใหญ่ เนื่องจากการเข้าร่วมนโยบายนี้ กลุ่มเกษตรกรจะต้องมีความรู้ความเข้าใจต่อนโยบายนี้ในระดับหนึ่งเสียก่อน และเมื่อกลุ่มเกษตรกรมีความรู้ความเข้าใจในนโยบายนี้แล้ว กลุ่มเกษตรกรจะต้องสมัครใจเข้าร่วมกับนโยบายนี้ ไม่ใช่ภาครัฐบังคับ ในขณะที่เดียวกัน การที่จะให้เกษตรกรมีความรู้ความเข้าใจในนโยบายดังกล่าวได้ ลำพังจะให้กลุ่มเกษตรกรศึกษาในนโยบายนี้ด้วยตนเองคงเป็นไปได้ยาก หน่วยงานภาครัฐและเจ้าหน้าที่รัฐเองก็ต้องเป็นทั้งพี่เลี้ยงให้ความปรึกษา และแนะนำองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องนโยบายนี้ให้แก่กลุ่มเกษตรกรอีกทางหนึ่งด้วย หลังจากนั้น เมื่อหน่วยงานภาครัฐและเจ้าหน้าที่รัฐได้นำนโยบายนี้ไปสู่การปฏิบัติ และกลุ่มเกษตรกรได้มีการดำเนินการตามนโยบายนี้แล้ว ขั้นตอนต่อไปคือ จะต้องสร้างวิธีการประเมินผลนโยบายว่าการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัตินั้น ผลที่ได้เป็นอย่างไรบ้าง มีผลกระทบมากหรือน้อยเพียงใด นโยบายนี้ก่อให้เกิดผลสำเร็จหรือมีจุดบกพร่องในลักษณะใดบ้าง และอย่างไร ซึ่งในงานวิจัยนี้จะประเมินผลนโยบายที่เกิดขึ้นเท่านั้น ไม่ประเมินผลขั้นตอนการกำหนดนโยบาย (Policy Formulation) และขั้นตอนการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ (Policy Implementation) โดยการประเมินผลดังกล่าวเป็นไปตามหลักบริหารจัดการตามนโยบายเกษตรแปลงใหญ่ ที่มีวัตถุประสงค์ประกอบไปด้วย ด้านการลดต้นทุน ด้านการเพิ่มผลผลิต ด้านการพัฒนาคุณภาพผลผลิต ด้านการตลาด ด้านการบริหารจัดการ และด้านการบูรณาการกับภาครัฐท้องถิ่น และการดำเนินการร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหลังจากการประเมินผลนโยบายแล้ว คณะผู้วิจัยก็จะแสวงหาแนวทางการบริหารจัดการนโยบายนี้อย่างเหมาะสมกับบริบทและสภาพแวดล้อมของพื้นที่ต่อไป

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี