

จดหมายข่าว (E-Newsletter: Agri. Policy Research)

งานวิจัยเชิงนโยบายเกษตร

ปีที่ 6 ฉบับที่ 3

ประจำเดือน กันยายน – ธันวาคม 2561

ความเบื้องต้น

โดย รศ.สมพร อิศวิลานนท์ และ ดร.ปิยะทัศน์ พาพอนุรักษ์
สถาบันคลังสมองของชาติ



เนื้อหาในจดหมายข่าว “งานวิจัยเชิงนโยบายเกษตร” ฉบับที่ 3 ซึ่งเป็นฉบับสุดท้ายของปี 2561 นี้ เป็นการสรุปผลการศึกษาจากโครงการวิจัย “นโยบายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตรไทย: ปรัชญาสถานภาพความรู้” โดยมี คุณโสภณ ชมชาญ และคุณปานพิมพ์ นพรัตน์ศุภสิน เป็นผู้ศึกษา โครงการวิจัยดังกล่าวเป็นหนึ่งในโครงการวิจัยที่สำนักประสานงานชุดโครงการ “งานวิจัยเชิงนโยบายเกษตรและเสริมสร้างเครือข่ายงานวิจัยเชิงนโยบาย” ซึ่งได้ดำเนินงานร่วมกันระหว่างสถาบันคลังสมองของชาติ และสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ได้ให้การสนับสนุน

งานศึกษาวิจัยชิ้นนี้มีเป้าประสงค์ในการรวบรวมนโยบายป่าไม้ นโยบายที่ดิน และนโยบายน้ำ กับนโยบายเกษตรวิเคราะห์ความเชื่อมโยง ระหว่างนโยบายดังกล่าวเชื่อมโยงเป็น “เส้นเวลา (Timeline)” ที่นำไปสู่การจัดทำแผนการปฏิบัติที่ต่อเนื่องกัน หรือมีความขัดแย้ง ตลอดจนถอดบทเรียนจากการกำหนดนโยบายธรรมชาติเพื่อการเกษตร เพื่อเป็นแนวทางที่จะนำไปกำหนดนโยบายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตรในอนาคต

โดยผลการศึกษาดังกล่าว ได้ถูกนำไปใช้เป็นเอกสารประกอบการบรรยายในการฝึกอบรมหลักสูตร “การวางแผนการใช้ที่ดินระดับตำบล” ของกรมพัฒนาที่ดิน ประกอบการบรรยายพิเศษในมหาวิทยาลัยและหลักสูตรการฝึกอบรมต่างๆ และเผยแพร่ออกอากาศทางวิทยุรัฐสภา

คณะผู้จัดทำหวังเป็นอย่างยิ่งว่าเนื้อหาจดหมายข่าวฉบับนี้ จะมีส่วนช่วยให้ผู้ที่เกี่ยวข้องได้รับทราบและนำข้อมูลดังกล่าวไปใช้ประโยชน์ในวงกว้าง ✕



“นโยบายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตรไทย: ปรัชญาสถานภาพความรู้”

ศึกษาโดย คุณโสภณ ชมชาญ และ
คุณปานพิมพ์ นพรัตน์ศุภสิน

“...ในอดีตถึงปัจจุบัน รัฐได้มีการ
กำหนดนโยบายทั้งทรัพยากรป่าไม้
ทรัพยากรที่ดิน ทรัพยากรน้ำ
และนโยบายการเกษตรมาอย่าง
ต่อเนื่อง
แต่การกำหนดนโยบายดังกล่าว
ส่วนใหญ่มิได้มีแนวคิดที่เชื่อมโยง
และสอดคล้องกัน....”

การพัฒนาการเกษตรของประเทศไทยในช่วงหกศตวรรษที่ผ่านมา ได้นำ
ทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตรที่อุดมสมบูรณ์มาใช้จำนวนมากโดยมิได้มีการ
บำรุงรักษาอย่างเพียงพอ ถึงปัจจุบันทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตร ทั้งทรัพยากรป่า
ไม้ ทรัพยากรที่ดิน และทรัพยากรน้ำ มีสภาพเสื่อมโทรมหรือขาดแคลน ประกอบกับการ
เปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ ทำให้การผลิตทางการเกษตรมีปัญหาและคาดว่าจะทวีความ
รุนแรงยิ่งขึ้น ในขณะที่ยังคงมีประชากรไทยที่ต้องพึ่งพิงทรัพยากรธรรมชาติเพื่อ
การเกษตรในที่ดินที่ใช้เพื่อการเกษตรประมาณครึ่งหนึ่งของเนื้อที่ประเทศ ด้วยหลักการ
แล้วทั้งทรัพยากรป่าไม้ ทรัพยากรที่ดิน และทรัพยากรน้ำ มีส่วนที่เชื่อมโยงกับภาค
การเกษตรเป็นอย่างยิ่ง

อย่างไรก็ตามในอดีตถึงปัจจุบัน รัฐได้มีการกำหนดนโยบายทั้งทรัพยากรป่าไม้
ทรัพยากรที่ดิน ทรัพยากรน้ำ และนโยบายการเกษตรมาอย่างต่อเนื่อง แต่การกำหนด
นโยบายดังกล่าวส่วนใหญ่มิได้มีแนวคิดที่เชื่อมโยงและสอดคล้องกัน นโยบายแต่ละด้านจะ
กำหนดขึ้นเฉพาะด้าน รวมทั้งนโยบายที่กำหนดแต่ละด้านก็ส่งผลให้การดำเนินการมิได้
เป็นไปตามหลักการ “เส้นเวลา (Timeline)” ซึ่งกำหนดว่าแผนปฏิบัติการด้านไหนที่ต้อง
ดำเนินการก่อนหลัง เพื่อให้ส่งผลต่อ “การผลิตทางการเกษตร” ในช่วงเวลาที่เหมาะสม
จึงเกิดปัญหาคือ

เพื่อแก้ไขปัญหาคือความไม่เชื่อมโยง และไม่เป็นไปตามหลักการเส้นเวลา
(Timeline) ดังกล่าวแล้ว การกำหนดนโยบายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตรและ
นโยบายการเกษตรในอนาคต จึงมีความจำเป็นจะต้องเปลี่ยนแปลงจากที่ดำเนินการอยู่ใน
ปัจจุบัน อย่างไรก็ตามก่อนจะมีการดำเนินการควรจะมีการทบทวนนโยบาย
ทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตรทั้งนโยบายป่าไม้ นโยบายที่ดิน นโยบายทรัพยากรน้ำ
และนโยบายการเกษตร ที่กำหนดไว้ในอดีตจนถึงปัจจุบันที่มีอยู่จำนวนมากและไม่เคยมี
การรวบรวมพร้อมกันทั้ง 4 ด้าน มาวิเคราะห์ร่วมกันทั้ง 4 ด้าน แล้วถอดเป็นบทเรียนว่า
นโยบายด้านใดที่มีความเชื่อมโยงและกำหนดขึ้นในลักษณะ “เส้นเวลา (Timeline)” โดย
การเปรียบเทียบนโยบายทั้ง 4 ด้าน เพื่อให้การกำหนดนโยบายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อ
การเกษตรมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นในอนาคต



✂ จุดมุ่งหมายหลักในการศึกษา

- (1) เพื่อรวบรวมนโยบายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตรทั้ง 3 ด้าน ซึ่งประกอบด้วย นโยบายป่าไม้ นโยบายที่ดิน และนโยบายน้ำ พร้อมกับนโยบายเกษตรไทย จากอดีตถึงปัจจุบัน
- (2) จัดทำฐานนโยบายข้อมูลทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตรในลักษณะตารางเปรียบเทียบระหว่างนโยบายป่าไม้ นโยบายที่ดิน และนโยบายน้ำ กับนโยบายเกษตรที่กำหนดขึ้นในช่วงเวลาเดียวกัน เพื่อใช้ในการค้นคว้าและอ้างอิง
- (3) วิเคราะห์ความเชื่อมโยง ระหว่างนโยบายป่าไม้ นโยบายที่ดิน และนโยบายน้ำ กับนโยบายเกษตร ว่านโยบายทั้ง 4 ด้าน ดังกล่าวนี้นี้มีการกำหนด นโยบายด้านใดในช่วงเวลาใดบ้างที่มีลักษณะเชื่อมโยงเป็น “เส้นเวลา (Timeline)” ที่นำไปสู่การจัดทำแผนการปฏิบัติที่ต่อเนื่องกัน หรือมีความขัดแย้ง
- (4) ถอดบทเรียนจากการกำหนดนโยบายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตรในอดีต ที่เชื่อมโยงและสอดคล้องกับนโยบายการเกษตรจนมีผลในทางปฏิบัติและมีประสิทธิภาพต่อการพัฒนาเกษตรเพื่อเป็นแนวทางที่จะนำไปกำหนดนโยบายในอนาคต



“...วิเคราะห์ความเชื่อมโยง
ระหว่างนโยบายป่าไม้ นโยบาย
ที่ดิน และนโยบายน้ำ กับนโยบาย
เกษตร..

เชื่อมโยงเป็น “เส้นเวลา
(Timeline)” ที่นำไปสู่การจัดทำ
แผนการปฏิบัติที่ต่อเนื่องกัน
หรือมีความขัดแย้ง”

✂ ขอบเขตการศึกษา

รวบรวมนโยบายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตรพร้อมทั้งนโยบายเกษตรไทย จากอดีตถึงปัจจุบัน โดยแบ่งออกเป็น 14 ระยะคือ

ระยะที่ 1 ก่อนมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475

ระยะที่ 2 ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศ (พ.ศ. 2475-พ.ศ. 2504)

ระยะที่ 3 ถึงระยะที่ 14 ภายหลังการมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
ตั้งแต่ฉบับที่ 1-ฉบับที่ 12 รวม 12 ระยะ

✧ ข้อมูลที่ใช้ศึกษา

รวบรวมจากจดหมายเหตุ กฎและระเบียบที่ประกาศใช้ คำแถลงนโยบายของ คณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา มติคณะรัฐมนตรี แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1-12 มติของคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติ นโยบายของกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติ และเหตุการณ์ที่สำคัญที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติ

“...พบว่านโยบายแต่ละด้าน คือ นโยบายป่าไม้ นโยบายที่ดิน และนโยบายน้ำ ขาดความเป็นเอกภาพ ไม่มีความต่อเนื่อง ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับต่างๆ

....”

✧ สรุปผลการศึกษา

การกำหนดนโยบายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตร ทั้งนโยบายป่าไม้ นโยบายที่ดิน และนโยบายน้ำ ซึ่งมีผลต่อนโยบายการเกษตรทั้งทางตรงและทางอ้อมนั้น ได้มีมาอย่างต่อเนื่องเป็นเวลายาวนานตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัยจนถึงปัจจุบัน อย่างไรก็ตามนโยบายที่กำหนดทั้ง 4 ด้านดังกล่าวนี้ ได้เปลี่ยนแปลงไปตามสภาวะการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ และจากนโยบายของรัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศตั้งแต่ พ.ศ. 2475 ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจนถึงปัจจุบันรวม 61 คณะ นโยบายที่กำหนดขึ้นทั้งช่วงก่อนและเมื่อมีการกำหนดแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1-12 แล้วนั้น พบว่านโยบายแต่ละด้าน คือ นโยบายป่าไม้ นโยบายที่ดิน และนโยบายน้ำ ขาดความเป็นเอกภาพ ไม่มีความต่อเนื่องในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับต่างๆ ทั้งๆ ที่มีวัตถุประสงค์เดียวกันในภาพรวม ซึ่งอาจจะเป็นสาเหตุหนึ่งที่ส่งผลให้นโยบายทั้ง 3 ด้านดังกล่าวนี้ มีทั้งที่มีความเชื่อมโยงและไม่เชื่อมโยงกับนโยบายการเกษตร

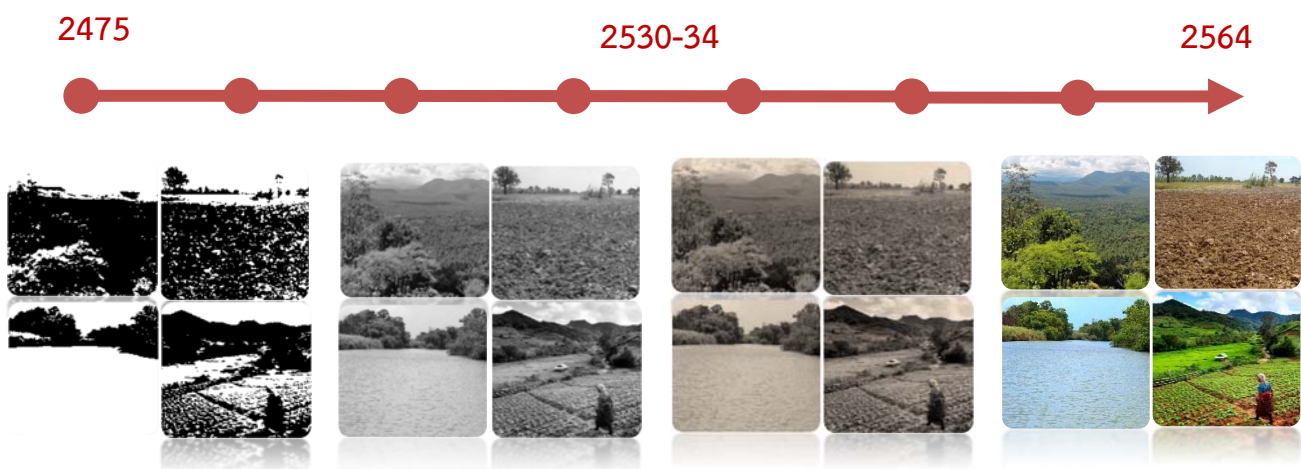
นอกจากนี้การกำหนดนโยบายการเกษตรก็ไม่เชื่อมโยงและสอดคล้องกับนโยบายทรัพยากรธรรมชาติโดยเฉพาะนโยบายป่าไม้อีกด้วย การวิเคราะห์ความต่อเนื่องจึงดำเนินการ 4 ประการ คือ

- (1) นโยบายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตรที่เชื่อมโยงกับนโยบายเกษตร
- (2) นโยบายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตรที่ไม่เชื่อมโยงกับนโยบายเกษตร
- (3) นโยบายการเกษตรที่ไม่เชื่อมโยงกับนโยบายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตร และ
- (4) นโยบายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตรที่ไม่มีเอกภาพ



อย่างไรก็ตามถึงแม้ว่าจะมีความเชื่อมโยงระหว่างนโยบายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อเกษตรกับนโยบายการเกษตรบางกรณีดังกล่าวข้างต้นก็ตามนโยบายที่กำหนดขึ้นนั้น มีทั้งที่เป็นไปตามเส้นเวลาและไม่เป็นไปตาม “เส้นเวลา (Timeline)” ผลจากความไม่เชื่อมโยงของนโยบายทั้ง 4 ด้าน และไม่เป็นไปตามเส้นเวลาดังกล่าวข้างต้น ส่งผลต่อการพัฒนาการเกษตรที่ประสบปัญหาหลายประการอยู่ในปัจจุบัน เมื่อวิเคราะห์ถึงสาเหตุของปัญหาที่มาจาก การกำหนดนโยบายและส่งผลต่อการพัฒนาการเกษตรในปัจจุบันแล้ว สามารถถอดเป็นบทเรียนจากสาเหตุของปัญหาได้ 10 ประการ กล่าวคือ

1. มีหลักการในการกำหนดนโยบายที่เชื่อมโยงสอดคล้องและเป็นไปตาม “เส้นเวลา” (Timeline) แต่ใช้เวลาปฏิบัติงานเกินกว่าที่ควรจะเป็น เช่น การจำแนกประเภทที่ดิน การประกาศสงวนหวงห้ามพื้นที่ป่าไม้
2. มีการกำหนดนโยบายที่ต่อเนื่องแต่ไม่มีการปฏิบัติและบังคับใช้ เช่น การวางแผนการใช้ที่ดิน การคุ้มครองพื้นที่การเกษตร
3. มีการกำหนดนโยบาย ที่มีหลักการในการปฏิบัติแต่ไม่มีเป้าหมายที่ชัดเจน เช่น การจัดที่ดินทำกิน การอนุรักษ์ดินและน้ำ
4. มีการกำหนดนโยบาย ที่มีหลักการและมีการปฏิบัติแต่ไม่เป็นไปตาม “เส้นเวลา” (Timeline) ที่ควรจะเป็น เช่น การจัดหาสาธารณูปโภคในโครงการจัดที่ดินทำกิน
5. การกำหนดนโยบายการเกษตรโดยมีวัตถุประสงค์เฉพาะด้านแต่มีผลกระทบต่อ นโยบายทรัพยากรธรรมชาติด้านอื่น เช่น การขยายพื้นที่ปลูกยางพารา การประกันราคาข้าวโพดเลี้ยงสัตว์



6. การไม่มีเอกภาพของนโยบายแต่ละด้านที่กำหนดขึ้น ในแต่ละช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและช่วงเวลาการบริหารของรัฐคณะต่างๆ มีผลต่อความเชื่อมโยงของนโยบายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตรกับนโยบายเกษตรทั้งทางตรงและทางอ้อม

7. การใช้นโยบายที่กำหนดมาตรการเพียงด้านใดด้านหนึ่งจะไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอต่อการแก้ไขปัญหาการจัดการทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตร เช่น การบังคับใช้กฎหมายเพื่อป้องกันการบุกรุกทำลายป่าไม้ หรือนโยบายน้ำที่เน้นการจัดหาน้ำแต่ขาดการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้น้ำ

8. ขาดการประสานนโยบายและแผนระหว่างส่วนราชการในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตร

9. การกำหนดนโยบายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตรในอดีตที่เชื่อมโยงและสอดคล้องกับนโยบายการเกษตรและมีการปฏิบัติตามเส้นเวลาจนประสบความสำเร็จ เช่น โครงการพัฒนาทุ่งกุลาร้องไห้ โครงการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

10. การประสานนโยบายและแผนของรัฐบาลคณะที่ 61

หากมีการกำหนดนโยบายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการเกษตร และนโยบายการเกษตรขึ้นในอนาคต ควรจะนำบทเรียนทั้ง 10 ประการ ดังกล่าวนี้นมาประกอบในการพิจารณาด้วย



ผู้ที่สนใจสามารถอ่านรายละเอียดเพิ่มเติมได้ในรายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ที่
www.agripolicyresearch.com

✂ จัดทำโดย

สำนักประสานงาน “งานวิจัยเชิงนโยบายเกษตรและเสริมสร้างเครือข่ายงานวิจัยเชิงนโยบาย”
 สถาบันคลังสมองของชาติ ร่วมกับ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)
 ดร.ปิยะทัศน์ พาพอนรักษ์ โทร. 02 126 7632 ถึง 4 ต่อ 114 Email piyatat@knit.or.th
www.agripolicyresearch.com