

การบริหารจัดการนโยบายเกษตรแปลงใหญ่ ของกลุ่มผู้ผลิตมังคุด อำเภอนายายอาม จังหวัดจันทบุรี

นักรบ เกียรธำ^๑ ชวงศ์ อุบาลี^๒ วงธรรม สรณะ^๓ อังศุมารินทร์ สุชัยรัตน์โชค^๔

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการบริหารจัดการนโยบายเกษตรแปลงใหญ่ การดำเนินการวิจัยใช้วิธีเชิงคุณภาพ คือ การเก็บรวบรวมข้อมูลด้วยวิธีสัมภาษณ์ทั่วไป และสัมภาษณ์เจาะลึก ตรวจสอบข้อมูล และการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ ผลการวิจัยพบว่า นโยบายนี้ สามารถสร้างโอกาสในการแข่งขันและความมั่นคงในอาชีพเกษตรกรได้ แต่ผลลัพธ์ของการนำนโยบายนี้ไปปฏิบัติยังพบปัญหา กล่าวคือ (1) การบริหารจัดการร่วมกันด้านกระบวนการผลิต ยังมิได้ดำเนินการตามแนวนโยบายอย่างชัดเจน เพื่อใช้เป็นเครื่องมือ และกลไกในการลดต้นทุนการผลิต การพัฒนา และการเพิ่มผลผลิต (2) การบริหารจัดการร่วมกันด้านการตลาด แม้ว่าจะรวบรวมปริมาณมังคุดได้ในระดับหนึ่ง แต่ก็ไม่สามารถสร้างความเชื่อใจและแรงจูงใจให้แก่ผู้ค้า เพื่อให้เข้ามาทำการค้าได้ และยังคงอาศัยตลาดภายนอก เพื่อบริหารจำหน่ายผลผลิต และ (3) การบริหารจัดการร่วมกันด้านอื่น ๆ ยังพบปัญหาว่า การกำหนดพื้นที่เกษตรกรรม และพื้นที่กระจายกัน ซึ่งยากต่อการบริหารจัดการร่วมกัน นโยบายและการปฏิบัติหน้าที่ของภาครัฐขาดความต่อเนื่อง ขัดแย้งในการจัดการข้อมูลข่าวสาร ปัญหาด้านการกำหนดกติกาภายในกลุ่ม และการไม่สามารถบูรณาการกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

คำสำคัญ: นโยบายเกษตรแปลงใหญ่, กิจกรรมส่วนมังคุด, การบริหารจัดการ

^{๑-๓} ผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำ สาขาวิชารัฐศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี

E-mail: nakrob.t@rbru.ac.th

^๔ อาจารย์ประจำ คณะนิเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี

วันที่รับบทความ: 15 มิถุนายน 2563 วันที่แก้ไขบทความ: 28 ธันวาคม 2563 และวันที่ตอบรับบทความ: 22 มกราคม 2564

Large Agricultural Land Plot Policy Management Mangosteen Orchardists, Na Yai Am District, Chanthaburi Province

Nak-rob Dhian-am^a Chuwang Ubalee^b Wongtham Sarana^c
Aungsumarin Suchairatanachoke^d

Abstract

This research aims to study large-plot agriculture policy management. The methodology was qualitative research and data collection was both general and in-depth interviews, data validation and qualitative data analysis. The result of the research shows that this policy can create opportunities for competition and career security but the outcome of the policy implementation was a problem; for example, 1) management cooperation of production processes were not clear followed the policy to use as a tool and mechanism for reducing production costs, development and increasing the number of mangosteens; 2) although the goods was able to be collected to a certain extent, the marketing was not able to be built trust and motivation for traders in order to trade and rely on other markets to distribute them; 3) the problems found in joint management in other areas are the scattered agricultural area designation which causes the difficulty in joint management; the intermittent policies and operations of the government sector; restriction in information management; problems in setting rules within groups; and the inability to integrate with the local government organization.

Keywords: Large Agricultural Land Plot Policy, Mangosteen Orchard, Management

^{a-c} Assistant Professor, of Political Science, Faculty of Humanities and Social Sciences, RamBhai Barni Rajabhat University,
E-mail: nakrob.t@rbru.ac.th

^d Instructor, Faculty of Communication Arts, RamBhai Barni Rajabhat University,

Received: 15 June 2020, Revised: 28 December 2020, Accepted: 22 January 2021

บทนำ

นโยบาย “เกษตรแปลงใหญ่” (Large Agricultural Land Plot Policy) ถือได้ว่าเป็นแนวคิดและนวัตกรรมในการปฏิรูปการทำเกษตรกรรมของเกษตรกรไทยครั้งใหญ่ครั้งหนึ่ง โดยแนวนโยบายดังกล่าวมีหลักการสำคัญ กล่าวคือ เพื่อแก้ปัญหาของเกษตรกรรายย่อย ซึ่งมีลักษณะการทำเกษตรแบบ “ต่างคนต่างทำ ต่างคนต่างขาย และต่างคนต่างประสบปัญหา” การทำเกษตรกรรมดังกล่าว ทำให้เกษตรกรรายย่อยต่างได้ผลผลิตที่มีคุณภาพแตกต่างกัน และมีผลผลิตในจำนวนไม่มากนัก เมื่อถึงเวลาขายออกสู่ท้องตลาดก็จะถูกกดราคาผลผลิตให้ต่ำ เป็นผู้ไม่มีความสามารถในการแข่งขันกับเกษตรกรรายใหญ่ ตลอดจนไม่มีอำนาจต่อรองในตลาดกับพ่อค้าคนกลาง อย่างไรก็ตาม ในอดีตที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบันอาจสรุปแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยแบ่งออกได้สองแนวทาง แต่อาจมีชื่อเรียกแตกต่างกันไปตามแต่ยุคของรัฐบาล กล่าวคือ การกำหนดมาตรการรับซื้อตรงจากมือเกษตรกร และการกำหนดมาตรการประกันราคา (Price Insurance) มาตรการทั้งสองนี้ วัตถุประสงค์ก็เพื่อช่วยรักษาเสถียรภาพราคาและคุ้มครองมูลค่าราคาพืชผลทางเกษตรไม่ให้ตกต่ำจนเกินไป หรือในกรณีการไร้อำนาจการต่อรองของเกษตรกรต่อนายทุนและพ่อค้าคนกลาง นำไปสู่การกำหนดมาตรการรวมกลุ่มของเกษตรกรในรูปแบบสหกรณ์การเกษตร ตลอดจนการจัดให้มีกฎหมายในการจัดตั้งสภาเกษตรกรแห่งชาติตั้งแต่ปี พ.ศ. 2553 ก็ยังไม่สามารถที่จะช่วยเหลือกลุ่มเกษตรกรได้อยู่ดี

จากประเด็นปัญหาข้างต้น กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กำหนดหลักการและแนวคิดในแก้ไขให้แก่เกษตรกรโดยมีวัตถุประสงค์สำคัญ กล่าวคือ การผลิตในพื้นที่เหมาะสม (Agri Map) หรือเป็นพื้นที่ที่สามารถปรับปรุงและพัฒนาได้ กำหนดขนาดการผลิตที่คุ้มค่าต่อการลงทุน (Economy of Scale) สามารถใช้ปัจจัยการผลิตร่วมกัน จากการรวมซื้อรวมขาย และการร่วมใช้เครื่องมือ/อุปกรณ์/เครื่องจักรกลอย่างคุ้มค่า การวางแผนบริหารจัดการชลประทานร่วมกัน กำหนดมาตรฐานผลผลิต มีกระบวนการกลุ่มที่เข้มแข็งเพื่อเพิ่มศักยภาพในการบริหารจัดการอย่างเป็นระบบ และง่ายต่อการเข้าถึงการส่งเสริมสนับสนุนจากภาครัฐทั้งด้านองค์ความรู้ และแหล่งทุน และมีช่องทางการตลาดรองรับ (Manual for Large Agricultural Land Plot Policy, 2017)

คณะผู้วิจัยจะขอมุ่งเป้าเฉพาะในพื้นที่เกษตรกรรมที่มากที่สุดในประเทศ คือ จ.จันทบุรี โดยเฉพาะกลุ่มเกษตรกรผู้ผลิตมังคุด เหตุผลเพราะในช่วงหลายปีที่ผ่านมาจะพบว่า ราคามังคุดค่อนข้างผันผวนมาก ซึ่งราคาก่อนฤดูการหรือต้นฤดูการจะมีระดับที่สูงมาก เนื่องจากจำนวนผลผลิตที่เก็บเกี่ยวมีจำนวนไม่มากนัก ขณะที่ในช่วงกลางฤดูการผลิตที่สามารถเก็บเกี่ยวได้มีจำนวนมาก ราคามังคุดจึงต่ำลงมาก เพราะมีปัจจัยสองประการ คือ จำนวนมังคุดมีมากกว่าความต้องการของกลุ่มนายทุนหรือพ่อค้าคนกลาง ประกอบกับกลุ่มเกษตรกรไม่รวมกันขาย โดยต่างคนต่างขายให้อำนาจการต่อรองราคา

น้อยกว่ากลุ่มนายทุนหรือพ่อค้าคนกลาง ทำให้ยิ่งถูกกดราคาลงไปมากกว่าปกติ กลุ่มเกษตรกรฯ จึงประสบปัญหาดังกล่าวเกือบทุกฤดูกาล แต่อย่างไรก็ตาม เนื่องจากข้อจำกัดของโครงการวิจัย คณะผู้วิจัยจึงเลือกตัวอย่างเชิงคุณภาพในพื้นที่ของกลุ่มผู้ผลิตมังคุด หมู่ที่ 9 ต.วังโตนด อ.นายายอาม จ.จันทบุรี โดยมีเกษตรกรรวมกันจำนวน 75 ราย และมีพื้นที่ปลูกมังคุดจำนวน 554 ไร่ โครงการเกษตรแปลงใหญ่ ประจำปี พ.ศ. 2560 เหตุที่เลือกพื้นที่นี้ ถึงแม้ว่าจะมีพื้นที่ในการปลูกมังคุดน้อยกว่าการทำเกษตรมังคุดแปลงใหญ่ของหมู่ที่ 1 ต.ชากไทย อ.เขาคิชฌกูฏ จ.จันทบุรี แต่นัยของจำนวนเกษตรกรที่มีมากกว่าแสดงให้เห็นว่ากลุ่มเกษตรกรของตำบลวังโตนดน่าจะประสบปัญหาเกี่ยวกับราคามังคุด ซึ่งอาจเกี่ยวพันเป็นวงกว้างกว่า การบริหารจัดการ รวมทั้งการตลาดทั้งจำนวนมังคุดและอำนาจการต่อรอง ซึ่งสิ่งที่ท้าทายกับพื้นที่นี้อีกประการคือ การบริหารจัดการจำนวนเกษตรกรที่มีจำนวนกว่า 70 ราย (รวมทั้งตำบลวังโตนด) โดยจะต้องมีการติดต่อประสานงานกันอย่างทั่วถึง การบริหารจัดการเกษตรกรเอง จำนวนผลผลิตที่มาจากสวนมังคุดที่หลากหลาย และระบบการตลาด ซึ่งทั้งหมดนี้จำต้องผูกโยงกันอย่างมีนัยสำคัญ มิฉะนั้นแล้ว การรวมกันเป็นเกษตรแปลงใหญ่อาจล้มสลาย หรือต่อกันไม่ติด แนวทางดังกล่าวไม่สามารถแก้ปัญหาได้ กลุ่มเกษตรกรก็จะต้องกลับไปวนเวียนการถูกเอารัดเอาเปรียบแบบเดิมอีก

นโยบายนี้มีความประสงค์ที่จะแก้ปัญหาของเกษตรกรตั้งแต่จุดเริ่มต้นถึงจุดสิ้นสุดกระบวนการดังกล่าวแล้วข้างต้น แต่ความไม่ชัดเจนของนโยบาย หรือความไม่จริงจังของภาครัฐ หรือกระบวนการปฏิบัติการยังมีความขาดตอนและไม่ต่อเนื่อง และที่สำคัญยังไม่มีหลักประกันว่าหากเปลี่ยนรัฐบาลชุดใหม่ การดำเนินนโยบายนี้จะยังคงอยู่ต่อไปหรือไม่ ซึ่งประเด็นเหล่านี้อาจทำให้นโยบายที่อาจจะแก้ปัญหาที่เรื้อรังมานานของเกษตรกรรายย่อยให้หายขาดได้ กลับเป็นนโยบายที่ล้มเหลวใช้ไม่ได้จริง เกิดความเสียหายแก่กลุ่มเกษตรกร และภาครัฐ ซึ่งคณะผู้วิจัยสนใจในประเด็นที่ว่า การบริหารจัดการเกษตรแปลงใหญ่เป็นอย่างไร นำไปสู่ผลจากการนำนโยบายเกษตรแบบแปลงใหญ่ไปสู่การปฏิบัติเป็นอย่างไร และทำไมภาครัฐต้องกำหนดแนวนโยบายเกษตรแบบแปลงใหญ่ และมาตรการที่จะทำให้นโยบายนี้มีความต่อเนื่องยั่งยืน และเป็นหลักประกันว่าหากนโยบายนี้ประสบความสำเร็จจะมีการดำเนินนโยบายต่อไปในรูปแบบของการกำหนดหรือตราเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการทำเกษตรแบบนี้ต่อไป

วัตถุประสงค์

เพื่อศึกษาการบริหารจัดการนโยบายเกษตรแบบแปลงใหญ่ของกลุ่มเกษตรกรผู้ผลิตมังคุดแปลงใหญ่ ตำบลวังโตนด อำเภอนายายอาม จังหวัดจันทบุรี

การทบทวนวรรณกรรม

เศรษฐกิจการเกษตร (Agricultural Economy) เป็นกระบวนการผลิตพืชผลการเกษตร ตั้งแต่การเพาะปลูกหรือการเพาะเลี้ยงสัตว์ จนถึงการจัดจำหน่ายออกสู่ตลาด ซึ่งจะต้องเป็นผลิตผลที่ก่อให้เกิดมูลค่า และต้องสอดคล้องกับความต้องการของตลาด (Demand) ตลอดจนถึงต้องมีการส่งเสริมการบริโภคอย่างต่อเนื่องอีกด้วย เพื่อให้เกิดการผลิตพืชผลการเกษตรอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้จะเน้นเรื่องการผลิตและการบริโภคแล้ว การจัดจำหน่ายก็เป็นเรื่องที่ต้องอาศัยปัจจัยหลายประการ ซึ่งระบบตลาดและกลไกราคาเป็นอย่างไร อำนาจในตลาดต่อพ่อค้าคนกลางมีระดับมากน้อยเพียงใด พืชผลการเกษตรมีข้อได้เปรียบหรือเสียเปรียบหรือไม่ในตลาดการค้า เป็นต้น การหาช่องทางจำหน่ายหรือตลาด ถือได้ว่าเป็นเรื่องที่สำคัญไม่แพ้กัน เพราะหากเกษตรกรผลิตสินค้าออกมาแล้ว ไม่สามารถขายได้หรือไม่สามารถหาตลาดได้ เมื่อขายไม่ได้ก็จะไม่ก่อให้เกิดการบริโภคสินค้านั้น ๆ อย่างไรก็ตาม แม้มีช่องทางจำหน่ายหรือมีตลาดแล้ว ก็มิได้หมายความว่า ผลิตผลการเกษตรจะสามารถขายได้ตามกิจกรรมของระบบเศรษฐกิจดังกล่าว เพราะภายในตลาดก็ผู้กระทำการหลายราย และหลากหลายประเภท และผลผลิตการเกษตรเองยังต้องแข่งขันกันเอง และแข่งขันกับผลิตผลการเกษตรอย่างอื่นด้วย และที่สำคัญตัวผลิตผลการเกษตร โดยเฉพาะพืชก็มีทั้งข้อจำกัดและการควบคุมปริมาณหลายประการด้วยกัน ปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้ ส่งผลให้อาชีพนี้จำเป็นต้องเป็นผู้เสียเปรียบในระบบตลาดและกลไกราคาตลอดเวลา การทำเกษตรกรรมส่วนใหญ่ไม่สามารถสร้างความมั่งคั่งให้แก่เกษตรกรได้ดีเท่าที่ควรจะเป็น ดังนั้น การทำให้อาชีพเกษตรกรมีความเข้มแข็ง รัฐอาจจะต้องเข้าไปคุ้มครองเศรษฐกิจการเกษตรทั้งระบบ แต่การเข้าไปคุ้มครองเศรษฐกิจการเกษตร รัฐเองจะต้องมีขอบเขตและข้อจำกัดในการดำเนินการตามภารกิจนี้ เพราะหากรัฐเข้าไปให้ความคุ้มครองเศรษฐกิจการเกษตรมากเกินไปก็อาจก่อให้เกิดการบิดเบือนของระบบตลาดและกลไกราคา หรือการที่รัฐเข้าไปเป็นคู่แข่งกับเอกชนเสียเอง (Dhian-am, 2019, p. 12)

การวิเคราะห์การบริหารจัดการ และการประเมินนโยบายเกษตรแปลงใหญ่ จะต้องพิจารณาว่า แนวนโยบายดังกล่าวเป็นอิสระต่อระบบตลาดและกลไกราคาจริงหรือไม่ หรือมีอำนาจเหนือครอบงำอยู่ และที่สำคัญการกำหนดนโยบายนี้เป็นไปตามเจตจำนงของรัฐบาลในฐานะผู้มีอำนาจที่ต้องการแก้ไขปัญหาของเกษตรกรหรือไม่ อย่างไร กล่าวคือ แนวนโยบายเกษตรแปลงใหญ่ จะประกอบไปด้วยองค์ประกอบที่สำคัญ คือ (1) การลดต้นทุนการผลิต (2) การเพิ่มผลผลิต (3) การบริหารจัดการ (4) การเพิ่มคุณภาพและมูลค่าผลผลิต และ (5) การตลาด โดยองค์ประกอบเหล่านี้ เป็นไปตามการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติหรือไม่ นโยบายนี้ได้ก่อให้เกิดอำนาจหรือการสร้างอำนาจให้แก่กลุ่มเกษตรกรผู้ผลิตมังคุดหรือไม่ ซึ่งอำนาจดังกล่าวมีเหนือกว่า กลุ่มนายทุนหรือกลุ่มพ่อค้าคนกลางอย่างไร อันมีผลทำให้กลุ่มเกษตรกรจะเป็นผู้มีอำนาจเหนือตลาดในการกำหนดราคาที่เหมาะสมต่อความเป็นจริง และไม่ถูกเอาเปรียบในการกตราคา

วิธีการวิจัย

งานวิจัยชิ้นนี้ใช้วิธีวิทยาการวิจัยทางสังคมศาสตร์เชิงคุณภาพ (Quality Research) ซึ่งใช้คำถามเชิงโครงสร้างโดยกำหนดผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่มีลักษณะเกี่ยวข้องโดยตรงกับคำถามวิจัย ทั้งนี้ มีวัตถุประสงค์หลักอยู่สองประการ กล่าวคือ เพื่อใช้ในการตรวจสอบข้อมูลทั้งในภาพรวมและข้อมูลเชิงลึก มาใช้เป็นกรอบสำคัญที่เข้ามากำหนดระเบียบวิธีวิจัยของงานวิจัยชิ้นนี้

1. การเก็บรวบรวมข้อมูล การเก็บรวบรวมข้อมูลในงานวิจัยชิ้นนี้ใช้วิธีการวิเคราะห์จากเอกสารที่เกี่ยวข้อง (Documentary) และการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-depth Interview) กล่าวคือ (1) การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก จากผู้ให้ข้อมูลหลักที่ประกอบด้วย ผู้ผลิตมังคุด ต.วังโตนดฯ สำหรับการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกจะเป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลเพื่อตอบคำถามเกี่ยวกับการบริหารจัดการนโยบาย และการประเมินนโยบาย โดยมีมุมมองที่สะท้อนจากกลุ่มเกษตรกรผู้ผลิตมังคุด ซึ่งจะเป็นข้อมูลเชิงประจักษ์และฉายภาพความจริงได้ค่อนข้างเป็นรูปธรรม และตรงไปตรงมา และ (2) หลังจากนั้น คณะผู้วิจัยจะนำข้อมูลทั้งมาวิเคราะห์แยกแยะ โดยจะนำข้อมูลที่มีความแตกต่างกันจัดเป็นกลุ่ม ๆ และจะนำไปถามกับผู้ให้ข้อมูลต่อไปจนกว่าข้อมูลนั้น ๆ จะนิ่งหรือตกผลึกจนไม่สามารถมีข้อมูลใหม่ ๆ อีก โดยในขณะเดียวกันจะเป็นการตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลไปด้วย

3. การตรวจสอบข้อมูล การตรวจสอบการสัมภาษณ์โดยใช้แหล่งข้อมูลที่ต่างกันระหว่างเอกสารและการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก อนึ่ง ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ถูกนำมาสรุปและวิเคราะห์ เพื่อให้ได้ข้อมูลใหม่มาตรวจสอบข้อสรุปเดิม จนถึงระดับที่ข้อมูลที่ได้มาใหม่ไม่สามารถปรับเปลี่ยนข้อเสนอเชิงทฤษฎีที่มีอยู่ได้

4. การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ การวิเคราะห์ข้อมูลในที่นี่จะใช้การวิเคราะห์ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ และการตีความข้อมูลจากการสัมภาษณ์ กล่าวคือ (1) การจัดหมวดหมู่ของข้อมูลให้เป็นระบบการจัดข้อมูลให้เป็นระบบเพื่อใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ เช่น การจำแนกประเภทข้อมูล หรือการแบ่งช่วงทางประวัติศาสตร์ เป็นต้น (2) การวิเคราะห์กระบวนการ เป็นการจำแนกกิจกรรมที่ต่อเนื่องตามลำดับเวลา เช่น การวิเคราะห์ตารางลำดับเวลา ในเชิงคุณภาพ เป็นต้น และ (3) การวิเคราะห์ในเชิงเครือข่าย จะใช้การวิเคราะห์เครือข่ายตามแนวสังคมวิทยาที่มีรากฐานมาจากแนวคิดของซิมเมล (Praditsil, 2012, p. 182-183)

ผลการวิจัยและการอภิปรายผล

1. ความรู้ความเข้าใจในนโยบายเกษตรแปลงใหญ่

กลุ่มผู้ผลิตมังคุดฯ ได้ให้ความสำคัญกับการรวมกันบริหารจัดการด้านการตลาดมากกว่าด้านอื่น ซึ่งแท้ที่จริงแล้วนโยบายเกษตรแปลงใหญ่นี้ ได้ให้ความสำคัญแก่การดำเนินการทุกขั้นตอน ได้แก่ การให้ความรู้ การสร้างเครือข่ายภายนอก การรวมกันบริหารจัดการด้านการผลิต และด้านการตลาด เป็นต้น อย่างไรก็ตาม อาจเป็นเพราะบริบทของพื้นที่เกษตรกรรมที่ไม่เอื้ออำนวยในการดำเนินการตามขั้นตอนดังกล่าวก็ได้ เช่น พื้นที่เกษตรกรรมอยู่ห่างไกลกันบ้าง วัฒนธรรมการทำเกษตรกรรมดั้งเดิม หรือความสัมพันธ์ทางสังคมของเกษตรกรที่เชื่อมโยงภายในกลุ่มได้ยาก เป็นต้น โดยสอดคล้องกับงานของ Buapan, Soheng & Boonlue (2018) เกษตรกรเข้าใจว่า เมื่อเข้าร่วมโครงการจะสามารถขายผลผลิตได้มากกว่าเกษตรกรทั่วไป ในขณะที่โรงสีเข้าใจว่าภาครัฐจะเป็นผู้อุดหนุนราคารับซื้อ ขณะที่งานวิจัยของ Mongkhol (2014) กลับพบว่า เกษตรกรมีระดับความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับขั้นตอนการดำเนินงานเกษตรแบบแปลงใหญ่ในระดับมากที่สุด ร้อยละ 98.6 จะเห็นได้ว่า การรับรู้ในกระบวนการนโยบาย ตลอดจนการที่เกษตรกรมีความรู้ความเข้าใจในนโยบายที่มีระดับแตกต่างกัน ดังนั้น กระบวนการประชาสัมพันธ์ และการสื่อสารของหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องจะต้องกระทำอย่างสม่ำเสมอ ชัดเจนเข้าใจง่าย และทั่วถึงทุกพื้นที่ มิฉะนั้น หากเกษตรกรบางกลุ่มหรือบางคนมีระดับความรู้ความเข้าใจในนโยบายเกษตรแปลงใหญ่อยู่ในระดับน้อยแล้ว อาจมีผลทำให้การนำนโยบายเกษตรแปลงใหญ่ไปปฏิบัติก็ยากที่จะประสบความสำเร็จด้วยเช่นกัน

2. การบริหารจัดการด้านการลดต้นทุน

กลุ่มผู้ผลิตมังคุดฯ ดำเนินการได้เพียงการควบคุมต้นทุนการผลิตเท่านั้น ได้แก่ วิธีการรวบรวมทุนกันเพื่อซื้อปุ๋ยเคมีและสารเคมีในปริมาณมาก ๆ และการรวมกันทำปุ๋ยอินทรีย์และสารอินทรีย์ใช้ในการทำสวนมังคุด เพื่อลดค่าใช้จ่ายในการซื้อปุ๋ยเคมี และสารเคมีได้บ้างบางระดับเท่านั้น ซึ่งอาจไม่สอดคล้องกับงานวิจัยของ Buapan, Soheng & Boonlue (2018) การทำนาแบบแปลงใหญ่สามารถลดต้นทุนและเพิ่มผลผลิตได้ และ Chompu, Poowadin, & Boonmuenwai (2018) ต้นทุนวัตถุดิบทางตรง และค่าใช้จ่ายในการผลิตในการปลูกข้าวมีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ส่วนต้นทุนค่าแรงงานทางตรงในการปลูกข้าวไม่พบความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ สำหรับผลตอบแทนจากการปลูกข้าวระหว่างขนาดพื้นที่เพาะปลูกที่แตกต่างกัน พบว่า มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ซึ่งในแง่นี้วิธีการทำเกษตรกรรมต่างชนิดกัน อาจส่งผลให้การลดต้นทุนการผลิตได้ โดยอาจพิจารณาได้สามประเด็น กล่าวคือ (1) กลุ่มเกษตรกรผู้ผลิตมังคุดฯ นี้ อาจมีระดับความรู้ความเข้าใจในนโยบายเกษตรแปลงใหญ่แตกต่างไปจากงานวิจัยของ Buapan, Soheng & Boonlue (2018) (2) วิธีการทำสวนมังคุดกับการทำนาข้าวอาจมีรายละเอียดที่ต่างกัน ทำให้การรวม

แปลงทำนาข้าวสามารถลดต้นทุนการผลิตได้มากกว่าการทำสวนมังคุด และ (3) การทำงานร่วมกันระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มเกษตรกรที่มีความแตกต่างกัน

3. การบริหารจัดการด้านตลาด

กลุ่มผู้ผลิตมังคุดฯ ยังไม่สามารถรวบรวมผลผลิต และสร้างตลาดเป็นของกลุ่มได้ ซึ่งยังต้องอาศัยตลาดการค้าสินค้าเกษตรแห่งอื่น โดยสอดคล้องกับงานวิจัยของ Buapan, Sohng & Boonlue (2018) เพียงแต่ในรายละเอียดอาจมีความแตกต่างกัน กลุ่มผู้ผลิตมังคุดฯ รวบรวมผลผลิตให้ได้ปริมาณมาก ๆ ก็เพื่อสร้างอำนาจต่อรองในตลาดให้แก่กลุ่มของตนเอง แต่การทำนาแปลงใหญ่นั้น เกษตรกรเข้าใจว่า เมื่อเข้าร่วมโครงการแล้วจะทำให้ขายข้าวได้มากกว่าเกษตรกรที่ยังไม่ได้เข้าร่วมโครงการเกษตรแปลงใหญ่ เช่นเดียวกันกับงานวิจัยของ Thongrod, Banchongsiri, & Keowan (2018) ที่พบปัญหาที่ว่า การปลูกข้าวพันธุ์ที่ตลาดไม่ต้องการ และสมาชิกขาดความรู้ทางด้านตลาด และ Mongkhon (2014) ความรู้ที่ต้องการให้มีการส่งเสริมมากที่สุด คือ ด้านการตลาดเน้นช่องทางในการจำหน่ายและการจัดการราคา

จากการประเด็นปัญหาการบริหารจัดการด้านตลาด จะพบว่า เป็นปัญหาเกี่ยวกับการประชาสัมพันธ์ การสื่อสาร และความรู้ความเข้าใจนโยบายว่าเป้าประสงค์ของการร่วมกันบริหารจัดการด้านการตลาดคืออะไร การทำการตลาดในหมายความภายใต้นโยบายเกษตรแปลงใหญ่คืออะไร ภาครัฐเป็นผู้สนับสนุนและหาช่องทางการทำการตลาดให้แก่กลุ่มเกษตรกร หรือให้เกษตรกรรวบรวมผลผลิต และทำการตลาดกันเอง ซึ่งหลักการด้านการตลาดนี้ ตามการถอดบทเรียนของสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กล่าวว่า มีการวางแผนการตลาดร่วมกันในทุกภาคส่วน ตั้งแต่เริ่มต้นกระบวนการผลิต การประเมินผลผลิต การจัดการหลังการเก็บเกี่ยว เพื่อขยายช่องทางการจำหน่ายสินค้า ด้วยการศึกษาศาสนการณ์การผลิตและการตลาดสินค้าทั้งในและต่างประเทศ พัฒนาสินค้าและรักษาคุณภาพสินค้าให้ตรงกับความต้องการของตลาด ซึ่งจากข้อค้นพบตามกรณีศึกษาเรื่องนี้ และงานวิจัยที่นำมาอภิปรายผล จะพบว่า งานวิจัยทั้งหมดมิได้ดำเนินการตามหลักการด้านการตลาดดังกล่าวเลย ไม่ว่าจะเป็นการวางแผนการตลาดร่วมกัน ตั้งแต่กระบวนการผลิต การประเมินผลผลิต การบริหารจัดการหลังการเก็บเกี่ยว ซึ่งกลุ่มเกษตรกรยังคงมีหน้าที่ผลิตสินค้าเกษตรอย่างที่เคยดำเนินการมาในอดีต และยังคงปล่อยให้ตลาดดำเนินไปตามวิถีเช่นผ่านมามีอีกด้วย ประเด็นปัญหานี้สอดคล้องกับงานวิจัยของ Thirapong (2017) สรุปว่า ประเด็นด้านการนำนโยบายไปปฏิบัติ พบว่า ลักษณะการดำเนินผลิตของแปลงใหญ่ในแต่ละพื้นที่มีความแตกต่างกัน โดยสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มแรกเป็นกลุ่มที่มีการวางแผนการผลิตร่วมกันและทำการตลาดร่วมกัน ส่งผลให้มีการผลิตที่ประหยัดต่อขนาด ซึ่งเป็นไปตามแนวทางของการดำเนินนโยบาย และกลุ่มที่สองเป็นกลุ่มที่มีการทำการผลิตแยกกัน แต่ทำการตลาดร่วมกัน ซึ่งการผลิตของเกษตรกรในกลุ่มนี้ถึงแม้ว่าจะมีการร่วมกลุ่มกัน แต่ไม่ทำให้เกิดการประหยัดต่อขนาดในการผลิต

แต่อย่างไรก็ตาม งานวิจัยของ Thirapong (2017) มีประเด็นในการนำไปสู่การอภิปรายผลที่น่าสนใจอยู่สองประเด็นด้วยกัน กล่าวคือ (1) ต้องย้อนกลับไปสู่ปัญหาการประชาสัมพันธ์ และการสื่อสารนโยบายที่อาจยังคลุมเครือและไม่ชัดเจน ทำให้ผู้ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายนี้ ไม่ว่าจะเป็นเจ้าหน้าที่รัฐที่ดีและเกษตรกรก็ได้รับความรู้และมีความเข้าใจในนโยบายที่แตกต่างกัน อันนำไปสู่ปัญหานโยบายไปสู่การปฏิบัติที่แตกต่างกัน โดยประเด็นการประชาสัมพันธ์และการสื่อสารดังกล่าว จะสะท้อนได้ว่านโยบายนี้ส่งเสริมและสนับสนุนให้กลุ่มเกษตรกรร่วมกันวางแผนการผลิต พร้อมกันกับร่วมกันทำตลาดใช่หรือไม่ หรือวางแผนการผลิตร่วมกัน แต่ทำตลาดแยกกัน หรือต่างฝ่ายต่างแยกกันผลิต แต่ทำตลาดร่วมกัน และที่สำคัญที่สุด เกษตรกรที่รวมกลุ่มกันเป็นการทำเกษตรแบบแปลงใหญ่มีความเข้าใจในนโยบายที่แตกต่างกัน ทำให้เกษตรกรบางกลุ่มดำเนินการทั้งการร่วมกันผลิต และร่วมกันทำตลาด ขณะที่เกษตรกรบางส่วนดำเนินการเพียงร่วมกันทำตลาด แต่แยกการผลิต หรือเป็นเพราะเกษตรกรบางส่วนที่ดำเนินการเพียงร่วมกันทำตลาดไม่สามารถร่วมกันผลิตได้ภายใต้วัตถุประสงค์ของนโยบาย สาเหตุมาจากประเด็นปัญหาเรื่องข้อจำกัดของพื้นที่เกษตรกรรม วัฒนธรรมการทำเกษตร และบริบทของพื้นที่เกษตรกรรมกันแน่ ซึ่งจากข้อค้นพบจากงานวิจัยดังกล่าว สามารถพิจารณาได้ว่า *“การดำเนินการผลิตของแปลงใหญ่ในแต่ละพื้นที่มีความแตกต่างกัน โดยสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มแรกเป็นกลุ่มที่มีการวางแผนการผลิตร่วมกันและทำการตลาดร่วมกัน ... และกลุ่มที่สองเป็นกลุ่มที่มีการทำการผลิตแยกกัน”* และ (2) สืบเนื่องจากประเด็นแรก ต้องยอมรับว่า หากกลุ่มเกษตรกรสามารถร่วมกันผลิตได้เมื่อหน่วยการผลิตมีขนาดใหญ่ขึ้น จะทำให้ต้นทุนที่ใช้ในการผลิตจะลดลง และเมื่อต้นทุนที่ใช้ในการผลิตลดลงก็จะทำให้ความสามารถในการแข่งขันในตลาดจะมากขึ้นด้วย หมายความว่า หากควบคุมต้นทุนที่ใช้ในการผลิตได้ กลุ่มเกษตรกรก็จะสามารถคาดการณ์สถานการณ์ตลาดและกำหนดราคาในตลาดได้นั่นเอง ตรงกันข้าม หากกลุ่มเกษตรกรบางส่วนไม่สามารถร่วมกันผลิตได้ แต่ยังคงทำตลาดร่วมกัน ก็เท่ากับว่ากลุ่มเกษตรกรกลุ่มนี้ยังคงไม่สามารถควบคุมต้นทุนที่ใช้ในการผลิตได้อยู่ดี แม้จะร่วมกันทำตลาด โดยใช้วิธีการรวบรวมผลผลิตให้ได้ในปริมาณมาก ๆ เพื่อสร้างอำนาจต่อรองในตลาดก็ตาม หากกระบวนการต้นน้ำคือ การควบคุมต้นทุนที่ใช้ในการผลิตไม่สามารถบังเกิดได้ การคาดการณ์สถานการณ์ตลาดและการกำหนดราคาในตลาดก็ยากที่จะดำเนินการได้ด้วยกลุ่มเกษตรกรเอง กลุ่มเกษตรกรกลุ่มนี้ก็ยังคงไม่มีสามารถในการแข่งขันและยังคงอยู่ภายใต้อำนาจตลาดของพ่อค้าและนายทุนอยู่ดี ผลอย่างหลังนี้จึงเท่ากับศูนย์ และไม่ก่อให้เกิดผลใด ๆ ของนโยบายฯ นี้เลย ซึ่งจากข้อค้นพบอย่างหลังจากงานวิจัยดังกล่าว สามารถพิจารณาได้ว่า *“...กลุ่มที่สองเป็นกลุ่มที่มีการทำการผลิตแยกกัน แต่ทำการตลาดร่วมกัน ซึ่งการผลิตของเกษตรกรในกลุ่มนี้ถึงแม้ว่าจะมีการร่วมกลุ่มกัน แต่ไม่ทำให้เกิดการประหยัดต่อขนาดในการผลิต”*

อนึ่ง ข้อเสนออีกประการหนึ่งเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของนโยบายฯ กำหนดให้กลุ่มเกษตรกรผลิตสินค้าเกษตร และรวบรวมผลผลิตให้ได้ปริมาณมาก ๆ เพื่อทำตลาดร่วมกันนั้น แนวทางดังกล่าวเป็นการสนับสนุนให้เกษตรกรผลิตสินค้าเกษตรเพื่อขาย เมื่อเป็นการผลิตเพื่อขาย ความจำเป็นต้องอาศัยระบบตลาดและกลไกราคาเพื่อขาย และต้องขายให้ได้ก็ต้องเพิ่มขึ้นด้วย ดังนั้น ระบบตลาดและกลไกราคาที่เหมาะสมกับนโยบายฯ ควรมีรูปแบบและลักษณะเป็นอย่างไร จึงจะเหมาะสมสำหรับการทำเกษตรแปลงใหญ่ เพราะรูปแบบตลาดจะมีผลต่อการสร้างอำนาจเหนือตลาด และความสามารถในการแข่งขันให้แก่กลุ่มเกษตรกรแปลงใหญ่ ซึ่งหากปล่อยให้กลุ่มเกษตรกรผู้ผลิตมังคุด และรวบรวมผลผลิตเพื่อขายในตลาดตามปกติ (ตลาดธรรมชาติ) กลุ่มเกษตรกรอาจไม่สามารถสร้างอำนาจเหนือตลาด และแข่งขันกับนายทุนและพ่อค้ารายอื่นได้ ตรงกันข้าม หากระบบตลาดและกลไกราคาถูกควบคุมมากเกินไป นายทุนและพ่อค้ารายอื่น อาจไม่เข้ามาทำการค้าในตลาดนั้นเลยก็ได้ เพราะเห็นว่าตนเองเสียเปรียบ ดังนั้น การกำหนดระบบตลาดและกลไกราคาจะต้องเหมาะสมสอดคล้องกับการทำเกษตรแปลงใหญ่ด้วย มิฉะนั้น แนวทางตามวัตถุประสงค์ของนโยบายฯ แทนที่จะเป็นเครื่องมือและกลไกให้แก่รัฐบาลในการแก้ไขปัญหาราคาพืชผลทางการเกษตรตกต่ำ กลับกลายเป็นปัญหาซ้ำเติมให้เกษตรกรตกอยู่ภายใต้การผลิตและจำต้องขายให้ได้ตามระบบตลาดทุนนิยม เกษตรกรไม่มีความสามารถใด ๆ ในการกำหนดตลาดให้เป็นที่ตนเองต้องการ ผลสุดท้ายตนเองก็จะกลายเป็นเพียงเป็นแรงงานรับจ้างปลูกมังคุด และขายมังคุดให้แก่นายทุนหรือพ่อค้าเท่านั้น

4. การบริหารจัดการพื้นที่เกษตรกรรม

การบริหารจัดการพื้นที่เกษตรกรรมค่อนข้างมีอุปสรรคอย่างมากในกรณีศึกษาเรื่องนี้ เนื่องจากพื้นที่เกษตรกรรมบางส่วนของเกษตรกรอยู่ห่างไกลกัน และกระจัดกระจายกันพอสมควร จึงยากที่จะบริหารจัดการแปลงใหญ่ได้อย่างครอบคลุม และทั่วถึง ซึ่งประเด็นนี้ยังผูกโยงกับการแบ่งปันทรัพยากรที่ใช้ในการผลิตภายในกลุ่ม เพื่อที่จะช่วยลดต้นทุนการผลิต ซึ่งหากพื้นที่เกษตรกรรมอยู่ห่างไกลกัน และกระจัดกระจายกัน ก็ยากที่จะเคลื่อนย้ายทั้งทรัพยากร เครื่องจักรกล และแรงงานที่ใช้ในการผลิต เพราะการเคลื่อนย้ายส่งต่าง ๆ เหล่านั้น ในแต่ละครั้งจะต้องมีค่าใช้จ่ายและต้นทุนที่ใช้ในการผลิตเพิ่มมากขึ้น ค่าใช้จ่ายและต้นทุนในการผลิตเพิ่มมากขึ้นดังกล่าว อาจเป็นปัญหาและอุปสรรคของเกษตรกรรายย่อยที่ยังมีต้นทุนในการผลิตไม่มากนัก ประเด็นปัญหานี้สอดคล้องกับงานวิจัยของ Thirapong (2017) สรุปว่าเกษตรกรเป็นรายย่อยที่พื้นที่ทำการเกษตรอยู่กระจัดกระจาย ทำให้ยากต่อการบริหารจัดการของผู้จัดการแปลง ขณะที่ประเด็นปัญหาการบริหารจัดการด้านอื่น ๆ ตามกรณีศึกษาเรื่องนี้ ได้แก่ การกำหนดกฎระเบียบให้สอดคล้องกับกลุ่ม การสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องกับกลุ่ม และภายนอกอื่น รวมถึงการพัฒนาด้านการผลิต และการบริหารจัดการกลุ่มที่ยังไม่เป็นระบบ

อนึ่ง จากการศึกษาวิจัยทำการศึกษาวิจัยเรื่องนี้ ยังไม่พบว่านโยบายนี้ได้สร้างแรงจูงและสร้างผลประโยชน์ใด ๆ ให้แก่กลุ่มเกษตรกรผู้ผลิตมังคุด ซึ่งประเด็นสำคัญนี้ สามารถพิจารณาได้จากแนวปฏิบัติของเจ้าหน้าที่รัฐ ตามแนวทางการดำเนินงานระบบส่งเสริมการเกษตรแปลงใหญ่ เช่น เจ้าหน้าที่รัฐเป็นที่ปรึกษาและร่วมดำเนินการกับเกษตรกร วิเคราะห์บริบททางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ปริมาณการผลิต/ขนาดการผลิต เพื่อให้เกิดการประหยัดต่อขนาด (Economies of Scale) วางแผนการผลิต และแผนการตลาด โดยยึดเกษตรกรเป็นศูนย์กลาง แนะนำการบำรุงดิน จัดหาพันธุ์พืช/สัตว์ที่เหมาะสมกับพื้นที่ พัฒนาแหล่งน้ำในพื้นที่ การถ่ายทอดองค์ความรู้ ตั้งแต่ขั้นตอนการจัดการปัจจัยการผลิต จนถึงการทำตลาด จัดหาแหล่งเงินทุน สนับสนุนเทคโนโลยี และวิทยาการการเกษตรสมัยใหม่ ซึ่งแนวปฏิบัติของเจ้าหน้าที่รัฐดังกล่าวเป็นเพียงการปฏิบัติหน้าที่ตามปกติอยู่แล้ว จะเห็นได้ว่า การสนับสนุนปัจจัยต่าง ๆ ข้างต้นนั้น รัฐบาลที่ผ่านมาต่างก็กำหนดแนวนโยบายให้การสนับสนุนในรูปแบบดังกล่าวแล้วทั้งสิ้น เพียงแต่นโยบายเกษตรแบบแปลงใหญ่มีสาระสำคัญเพิ่มเติม คือ นโยบายนี้มีวัตถุประสงค์ต้องการให้เกษตรกรเข้าร่วมกันทำเกษตรแบบแปลงใหญ่ ภายใต้แนวคิด/ทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ที่ว่า เมื่อหน่วยการผลิตมีขนาด/ปริมาณใหญ่ขึ้น ปัจจัยที่ใช้ในการผลิตก็จะลดลง ขณะเดียวกัน หากกลุ่มเกษตรกรสามารถรวบรวมผลิตให้ได้ในปริมาณมาก ๆ แล้ว การที่มีทั้งปัจจัยที่ใช้ในการผลิตน้อยลง และกลุ่มเกษตรกรสามารถรวบรวมสินค้าเกษตรในปริมาณมาก ๆ ได้ ทั้งสองปัจจัยนี้ ย่อมส่งผลต่อการสร้างความได้เปรียบและการสร้างอำนาจเหนือระบบตลาดและกลไกราคาให้แก่กลุ่มเกษตรกรอย่างแน่นอน แต่อย่างไรก็ตาม หากผลสัมฤทธิ์ของนโยบายดังกล่าว สามารถนำไปสู่ปฏิบัติได้จริง กลุ่มเกษตรกรตามกรณีศึกษานี้ และกลุ่มเกษตรกรกลุ่มอื่น ก็น่าจะเข้าร่วมกับนโยบายนี้อย่างแน่นอน ตรงกันข้าม ภายหลังจากนโยบายนี้ได้ประกาศใช้ในปี พ.ศ. 2558 เป็นต้นมา กลุ่มเกษตรกรกลุ่มนี้ ยังไม่สามารถดำเนินการตามแนวนโยบายนี้ได้เท่าที่ควร ซึ่งดำเนินการเพียงการรวบรวมผลผลิตให้ได้ปริมาณ ๆ เพื่อใช้เป็นการสร้างอำนาจต่อรองในระบบตลาดและกลไกราคาเท่านั้น โดยกระบวนการอื่น ๆ ภายใต้วัตถุประสงค์ของนโยบายนี้ ยังไม่ได้ดำเนินการใด ๆ อย่างเป็นรูปธรรมมากนัก ขณะเดียวกัน ภายหลังจากการเข้าร่วมนโยบาย สมาชิกของกลุ่มเกษตรกรผู้ผลิตมังคุดนี้ ยังคงอยู่ ทยอยออกจากกลุ่มอีกด้วย ซึ่งการที่กลุ่มเกษตรกรกลุ่มนี้ ยังไม่ได้รับผลประโยชน์ใด ๆ จากนโยบายนี้ ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดนโยบายที่อาจไม่สอดคล้องกับวิถีการทำเกษตรกรรมของประเทศ หรือการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติทั้งของเจ้าหน้าที่รัฐเอง หรือเกษตรกรเองที่ยังมีความเข้าใจในนโยบายที่แตกต่างกัน เจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องอาจขาดความเข้าใจในการปฏิบัติหน้าที่ และขาดความต่อเนื่อง เพราะมีการโยกย้ายตำแหน่งราชการอยู่ตลอดเวลา หรือการบริหารจัดการพื้นที่เกษตรกรรมที่ผิดพลาด และกระจัดกระจายไม่ต่อเนื่องกัน และขาดการบูรณา

การกับหน่วยงานภายนอก สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ จึงเป็นสิ่งที่สะท้อนได้ว่า นโยบายนี้ไม่สามารถสร้างแรงจูงใจ และทำให้เกษตรกรเห็นได้ว่านโยบายนี้ได้สร้างประโยชน์และความมั่นคงให้แก่เกษตรกรได้เลย

สรุปผลและข้อเสนอแนะ

นโยบายเกษตรแปลงใหญ่สามารถที่จะสร้างความเข้มแข็งและความมั่นคงให้แก่อาชีพเกษตรกรกรมได้ แต่กระบวนการนโยบายยังมีบางส่วนที่จะต้องปรับปรุงแก้ไข และพัฒนาเพื่อเสริมทั้งประสิทธิภาพและประสิทธิผลของนโยบาย คณะผู้วิจัยจึงขออนุญาตเสนอแนะข้อค้นพบดังกล่าวทั้งในเชิงนโยบาย และมาตรการทางกฎหมาย ดังต่อไปนี้

1. ข้อเสนอแนะมาตรการเชิงนโยบาย

ประการที่หนึ่ง ต้องทบทวนการกำหนดขอบเขตพื้นที่เกษตรกรรมให้สอดคล้องกับบริบทการทำเกษตรกรรมในพื้นที่ เช่น การรวมกลุ่มจะต้องมีพื้นที่เกษตรกรรมอยู่ใกล้เคียงกันให้มากที่สุด เพื่อสะดวกต่อการแบ่งปันทรัพยากรที่ใช้ในการผลิตระหว่างกัน ตลอดจนการคัดแยกผลผลิต และการทำตลาดร่วมกันด้วย

ประการที่สอง การประชาสัมพันธ์ การสื่อสารนโยบาย ตลอดจนการให้ความรู้ความเข้าใจในนโยบายเกษตรแปลงใหญ่จะต้องดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรม ชัดเจน และต่อเนื่อง โดยมอบให้หน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องเร่งดำเนินการประชาสัมพันธ์ สื่อสารนโยบาย และการให้ความรู้ความเข้าใจในนโยบายดังกล่าวให้กว้างขวาง และชัดเจนที่สุด โดยต้องให้การสื่อสารแบบสองทาง ระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐกับเกษตรกร เพื่อก่อให้เกิดการซักถามสร้างความเข้าใจระหว่างกัน และต้องแสดงให้เกษตรกรให้ได้ว่า เมื่อตนเองได้เข้าร่วมนโยบาย/โครงการแล้ว จะได้รับผลประโยชน์อย่างไรจากนโยบาย/โครงการ

ประการที่สาม การนำนโยบายเกษตรแปลงใหญ่ไปสู่การปฏิบัติต้องมีความต่อเนื่อง หน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องจะต้องหาเจ้าภาพเพื่อดำเนินการต่อ มิใช่เมื่อถึงเวลาการโยกย้ายตำแหน่งแล้ว ไม่มีเจ้าหน้าที่รัฐมาดำเนินการต่อ

ประการที่สี่ ควรแก้ไขเพิ่มเติมนโยบายเกษตรแปลงใหญ่ โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจ เพื่อที่จะสามารถเข้าไปให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนแก่เกษตรกรในพื้นที่รับผิดชอบได้ ตลอดจนการสร้างเครือข่ายกับหน่วยงานภายนอกในการให้คำปรึกษาและแนะนำการทำเกษตรกรรมสมัยใหม่ด้วย เพื่อลดต้นทุนที่ใช้ในการผลิต การพัฒนาคุณภาพผลผลิต การแปรรูปผลผลิต และการทำตลาด อาทิ การทำตลาดประมูลสินค้าเกษตร เป็นต้น

ประการที่ห้า ต้องสร้างเวทีและบรรยากาศการเข้าไปมีส่วนร่วมของเกษตรกรให้ครอบคลุมทุกมิติ เพื่อสร้างทั้งความรู้ความเข้าใจให้แก่เกษตรกร และเพื่อสร้างความมั่นใจได้ว่า หากเกษตรกรได้

ตัดสินใจเข้าร่วมกับนโยบาย/โครงการเกษตรแปลงใหญ่แล้ว เกษตรกรจะได้รับผลประโยชน์อะไรบ้าง และหากเกษตรกรไม่ตัดสินใจเข้ากับนโยบาย/โครงการดังกล่าวแล้ว เกษตรกรจะเสียผลประโยชน์อย่างไรบ้าง

ประการที่หก รัฐบาลและเจ้าหน้าที่รัฐผู้เกี่ยวข้องจะต้องสร้างตลาดสินค้าเกษตรร่วมกันทั้งสามฝ่าย (ฝ่ายรัฐ ฝ่ายเกษตรกร และฝ่ายผู้ค้าในตลาด) ที่สอดคล้องและเหมาะสมกัน ซึ่งจะต้องไม่ปล่อยให้ตลาดสินค้าเกษตรเป็นไปตามธรรมชาติ รัฐบาลจะต้องมีเครื่องมือ และกลไกใด ๆ เข้ามาควบคุมตลาดสินค้าเกษตร หากตลาดสินค้าเกษตรผันผวนหรือกำลังมีแนวโน้มผันผวน ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้เกษตรกรตกเป็นผู้เสียหายในระบบตลาดและกลไกราคา

2. ข้อเสนอแนะมาตรการเชิงกฎหมาย

นโยบายควรเปิดโอกาสให้กลุ่มเกษตรกรกำหนดกติกากลุ่มได้ ดังนั้น หากวิเคราะห์ตามแนวเศรษฐศาสตร์การเมืองจะเห็นได้ว่า การนำแนวความคิดการทำเกษตรกรรมแบบแปลงใหญ่หรือแบบรวมแปลง เพื่อลดต้นทุนที่ใช้ในการผลิต และสร้างอำนาจเหนือตลาดให้แก่กลุ่มเกษตรกรนั้น ผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการให้ความช่วยเหลือแก่เกษตรกรจะต้องสร้างและสนับสนุนให้กลุ่มเกษตรกรมีระบบกรรมสิทธิ์เป็นของตนเองและกลุ่ม อันประกอบไปด้วยระบบกรรมสิทธิ์ในกระบวนการผลิต และระบบกรรมสิทธิ์ในการกำหนดราคาผลผลิต กล่าวคือ

1) ความชัดเจนในการรวมกลุ่ม

การรวมกลุ่มนี้มี 2 ส่วน คือ หนึ่ง การรวมกลุ่มประเภทเกษตรกร คือ ต้องจำแนกได้ว่าใครคือเกษตรกร เกษตรกรดังกล่าวนี้เป็นเกษตรกรประเภทใด อย่างไร และสอง การรวมกลุ่มนั้นต้องมีวัตถุประสงค์ไปในทิศทางเดียวกัน หรืออย่างเดียวกัน ซึ่งความชัดเจนในการรวมกลุ่มเกษตรกรก็เพื่อให้ความช่วยเหลือและการส่งเสริม หรือสนับสนุนใด ๆ แก่เกษตรกรเป็นไปโดยง่าย และสอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของกลุ่มเกษตรกรนั้น ๆ นอกจากนี้ การรวมกลุ่มเกษตรกรประเภทเดียวกัน ยังทำให้การกำหนดวัตถุประสงค์เพื่อบรรลุเป้าหมายมีความชัดเจนเพิ่มมากขึ้นด้วย ทั้งนี้ การรวมกลุ่มเกษตรกรในประเภทเดียวกัน และภายใต้การกำหนดวัตถุประสงค์เดียวกัน การนำนโยบายเกษตรแปลงใหญ่ไปสู่การปฏิบัติก็น่าจะมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้นด้วย

2) ความสอดคล้องในการกำหนดกติกาภายในกลุ่ม

การกำหนดกติกาภายในกลุ่มมีวัตถุประสงค์ก็เพื่อกำหนดทิศทางให้แก่กลุ่มเกษตรกรได้ดำเนินการไปในทิศทางเดียวกันตามที่กลุ่มของเองกำหนด ซึ่งการกำหนดกติกาต้องเหมาะสมสอดคล้องกับเงื่อนไขทางสังคมและบริบทสิ่งแวดล้อมของกลุ่ม นอกจากนี้ การกำหนดกติกาดังกล่าวยังต้องให้สมาชิกทั้งหลายได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดหรือแก้ไขเพิ่มเติมกติกา ซึ่งการกำหนดกติกา คณะผู้วิจัยจะขอเสนอสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

ประการที่หนึ่ง ต้องกำหนดหลักการอันเป็นกติกาภายในกลุ่มจะต้องให้สมาชิกทั้งหลายได้เข้ามีส่วนร่วมกันตัดสินใจ และสมาชิกเหล่านั้นจะต้องได้รับประโยชน์จากกติกานั้น ๆ ด้วย และที่สำคัญ หากจำเป็นจะต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมกติกาดังกล่าว จะต้องมึลักษณะการแก้ไขเพิ่มเติมกติกาได้โดยง่าย ซึ่งทั้งการกำหนดกติกาและการแก้ไขเพิ่มเติมกติกาจะต้องเหมาะสมสอดคล้องกับเงื่อนไขทางสังคมและบริบทสิ่งแวดล้อมของกลุ่มเป็นสำคัญ

ประการที่สอง ต้องกำหนดวิธีการแบ่งปันทรัพยากรที่ใช้เป็นปัจจัยในกระบวนการผลิตร่วมกัน และสมาชิกทั้งหลายต้องได้รับประโยชน์จากการแบ่งปันทรัพยากรดังกล่าวอย่างเป็นธรรม และทั่วถึง

ประการที่สาม ต้องกำหนดวิธีการกำกับดูแลและตรวจสอบซึ่งกันและกันภายในกลุ่ม ตั้งแต่กระบวนการผลิต คุณภาพผลผลิต จนถึงการนำผลผลิตออกสู่ตลาด และการกำกับดูแลและตรวจสอบดังกล่าว จะต้องมีการกระทำอย่างต่อเนื่อง และสม่ำเสมอ

ประการที่สี่ ต้องกำหนดวิธีการลงโทษสมาชิกต้องมีลักษณะอย่างค่อยเป็นค่อยไป คือ หากพบว่าสมาชิกกระทำความผิด การลงโทษในครั้งแรก ๆ จะค่อนข้างเบามาก ในขณะที่การลงโทษสมาชิกกระทำความผิดเดิมทซ้ำซากจะมีความรุนแรงเพิ่มขึ้น

ประการที่ห้า ต้องกำหนดกลไกในการจัดการความขัดแย้งที่มีต้นทุนต่ำ และทำได้ง่าย ทั้งในระหว่างสมาชิกด้วยตนเอง หรือระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐกับสมาชิก หรือสมาชิกกับบุคคลภายนอกที่รวดเร็ว และมีต้นทุนต่ำ

ประการที่หก กำหนดกติกาต้องเชื่อมโยงและสอดคล้องกับกฎหมาย นโยบาย หรือมาตรการต่าง ๆ ของรัฐ ตลอดจนเงื่อนไขทางสังคมและบริบทสิ่งแวดล้อมของกลุ่ม เพราะหากกำหนดกติกาโดยปราศจากการเชื่อมโยงและสอดคล้องกับกฎหมาย นโยบาย มาตรการ และเงื่อนไขบริบทแวดล้อมแล้ว สมาชิกอาจไม่ได้รับประโยชน์จากทั้งมาตรการดังกล่าว และกติกาของกลุ่มที่กำหนดขึ้น และการนำกติกาไปสู่การปฏิบัติก็อาจจะประสบกับปัญหาด้วยก็ได้

ประการที่เจ็ด รัฐบาล และเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องต้องรับรู้และให้สิทธิ์แก่สมาชิกในการกำหนดกติกาของกลุ่ม

เอกสารอ้างอิง

Buapan, P., Sohngeng, N., & Boonlue, N. (2018). The Implementation of The Extension Policy on Large Agricultural Land Plot Support System of Paddy Field In Chachoengsao Province In The Fiscal Year 2016 [In Thai]. *VRU Research and Development Journal Humanities and Social Science*, 13(3), 86-98.

- Chompu, A., Poowadin, P., & Boonmuenwai, S. (2018). A Comparative Study on Cost and Return of Big- Farm Rice Cultivation and General- Farm Rice Cultivation in Tarnprasat Sub- district, Nonsung District, Nakhonratchasima Province [In Thai]. *RTUNC 2018 The 3rd National Conference “Disruptive Innovation”*, 55-64.
- Department of Agricultural Extension, Ministry of Agriculture and Cooperatives. (2017, 2018). Manual for Large Agricultural Land Plot Policy. Bangkok: Ministry of Agriculture and Cooperatives.
- Dhian-am, N. (2019). Measures and Mechanisms for Value Protection of Agricultural Crops: A Case Study of Mangosteen Plantation Chantaburi Province [In Thai] . (Independent Study in Master of law). School of Law, National Institute of Development Administration (NIDA).
- Mongkhol, J. (2014). Extension Needs of Large Agricultural Land Plot of Farmers in Sakon Nakhon Province [In Thai]. (Thesis in Master of Agriculture). Agricultural Extension and Development, School of Agriculture and Cooperative, Sukhothai Thammathirat Opan University.
- Praditsil, C. (2012). *Social Research Methodology* [In Thai]. Project for producing textbooks and teaching materials, Master of Public Administration, Faculty of Humanities and Social Science, Rambhai Barni Rajabhat University.
- Thirapong, K. (2017). The Large Agricultural Land Plot Program and The Context of Thailand’s Agriculture [In Thai]. *Journal of Economics Ramkhamhaeng University*, 5(5), 49-64.
- Thongrod, C., Banchongsiri, S., & Keowan, B. (2018). Management Approach for Large Scale Farming Ban Thap Ya, Sing Buri Province [In Thai]. *The 8th STOU National Research Conference*, 1843-1855.