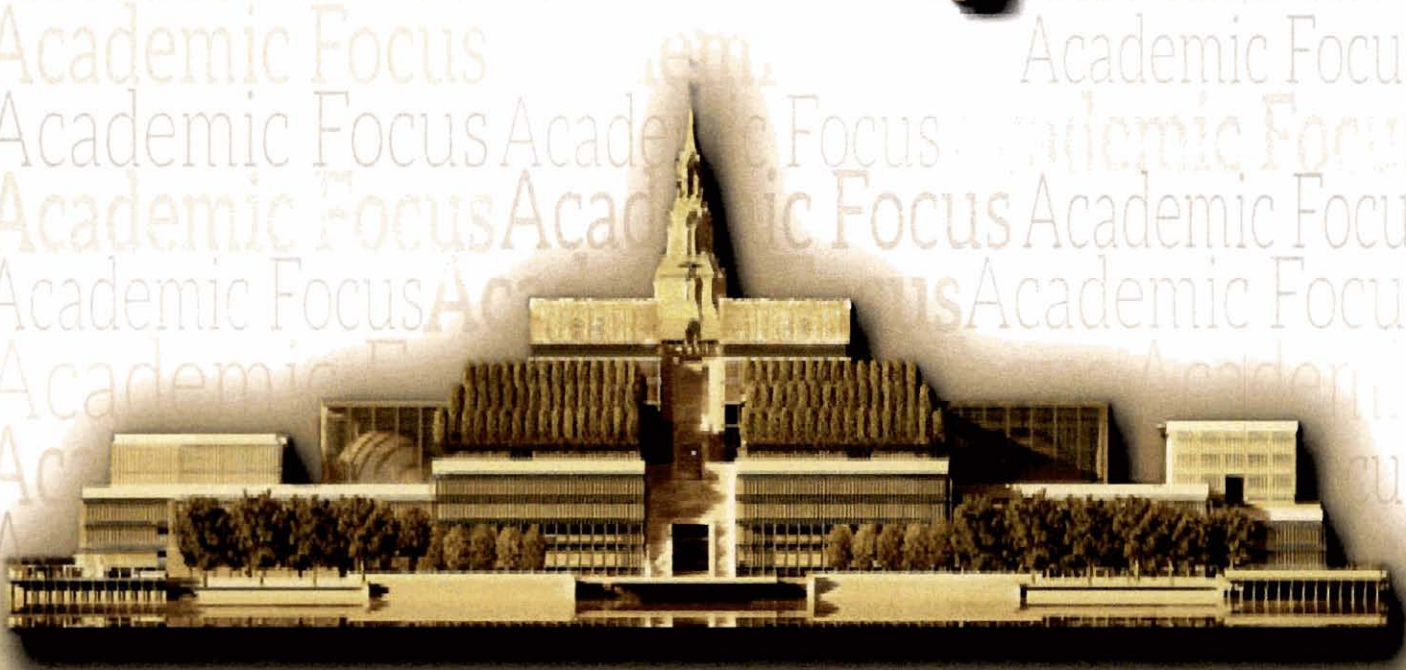


# Academic Focus

เอกสารวิชาการ



การปฏิรูปภาคเกษตร

สำนักวิชาการ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ISSN 2287-0520

ดาวน์โหลดเอกสารได้จาก <http://www.parliament.go.th/library>



Academic Focus  
พฤศจิกายน 2558

## การปฏิรูปภาคเกษตร

บทนำ

### สารบัญ

บทนำ	1
กรอบและประเด็นของการปฏิรูปภาคเกษตร	2
ข้อเสนอประเด็นการปฏิรูปภาคเกษตรของสภาปฏิรูปแห่งชาติ	3
ข้อเสนอประเด็นการปฏิรูปภาคเกษตรอื่น ๆ	5
ผลการดำเนินงานเพื่อการปฏิรูปภาคเกษตรที่ผ่านมา	7
บทสรุปและข้อเสนอแนะ	9
บรรณานุกรม	11

### เอกสารวิชาการอิเล็กทรอนิกส์

สำนักวิชาการ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

<http://www.parliament.go.th/library>

จากปัญหาเกษตรกรยากจน ผลผลิตต่ำกว่าประเทศในอาเซียน ต้นทุนการผลิตสูง ส่งผลให้เกษตรกรเป็นหนี้สินครัวเรือนสูง ขยายผลผลิตไม่ได้ราคา จึงนำไปสู่แนวทางที่ว่าทำอะไรให้ชีวิตความเป็นอยู่ของเกษตรกรดีขึ้น มีรายได้สูงขึ้น ความท้าทายของภาคการเกษตร คือ การขาดแคลนแรงงานและมีสัดส่วนของเกษตรกรสูงอายุเพิ่มขึ้น โครงสร้างภาคเกษตรที่มีเกษตรกรรายเล็กเป็นจำนวนมาก โดยที่รายได้รวมจากภาคเกษตรไม่เพียงพอต่อการเลี้ยงครอบครัว ทำให้เกิดแรงกดดันทางการเมืองให้มีการอุดหนุนภาคเกษตรอยู่ตลอดเวลา แต่เมื่อราคาสินค้าเกษตรสูงขึ้นก็จะมีปัญหาเรื่องการส่งออก หรือเกิดแรงกดดันให้มีการนำเข้าวัตถุดิบ การเกษตรจากต่างประเทศ หรือไปลงทุนผลิตสินค้าเกษตรในประเทศที่ต้นทุนที่ต่ำกว่า ทางเลือกในการปฏิรูปภาคเกษตรมีหลายทาง แต่ต้องการการพิสูจน์ในข้อเท็จจริงและผลที่อาจจะเกิดขึ้นว่า ทางเลือกเหล่านั้นจะเป็นอย่างไร

เกษตรกรส่วนใหญ่ของประเทศยังมีฐานะยากจน ปัญหาหนี้สินและขาดที่ดินทำกิน ภาคเกษตรของไทยยังมีความสามารถในการแข่งขันค่อนข้างต่ำและมีการพัฒนาที่ไม่ยั่งยืน ด้วยเหตุนี้ การปฏิรูปการเกษตรของประเทศ จึงเพื่อให้อาชีพเกษตรกรเป็นอาชีพที่มีรายได้ดี มีศักดิ์ศรี และเกษตรกรมีสมรรถนะดี ตลอดจนให้มีการสร้างระบบการจัดสรรผลประโยชน์อย่างเป็นธรรมเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ เพิ่มสมรรถนะในการเข้าถึงและวิเคราะห์ข้อมูลตลาดและเทคโนโลยี และพัฒนาสถาบันเกษตรกรให้เข้มแข็ง บูรณาการกลไกบริหารประเทศด้านการเกษตรและการแปรรูปสินค้า รวมถึงการมียุทธศาสตร์ระยะยาวสำหรับสินค้าเกษตรรายสาขา (คณะกรรมการการปฏิรูปการเกษตรอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม การท่องเที่ยวและบริการ, 2558, น. 1)

ในขณะที่ นโยบายเร่งด่วนของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ต้องการมุ่งเน้นการพัฒนาภาคการเกษตร ใน 4 ด้าน ได้แก่ เจาะกลุ่มเกษตรกร สินค้าเกษตร ทรัพยากรเกษตร และการบริหารจัดการภาครัฐนั้น ล้วนเป็นประเด็นสำคัญ ถึงกระนั้น ก็ได้หมายความว่า สภาพปฏิรูปแห่งชาติที่สิ้นสุดสมาชิกภาพไปแล้ว และสภาพขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ จำต้องเดินแนวทางทั้ง 4 ด้าน เสมอไป

นอกเหนือจากสภาพขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศแล้ว ยังมีนักวิชาการจากสถาบันต่าง ๆ และภาคเอกชนที่ให้ความสนใจร่วมเสนอแนวทางการปฏิรูปภาคเกษตร ขึ้นอยู่กับบริบทเนื้อหาที่แต่ละภาคส่วน มีความเชี่ยวชาญกันไป ซึ่งนับเป็นการมีส่วนร่วมในการระดมความคิดเห็น เพื่อให้แนวทางการปฏิรูปภาคเกษตร มีความถูกต้องสอดคล้องกับสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างแท้จริง

### กรอบและประเด็นของการปฏิรูปภาคเกษตร

สภาพปฏิรูปแห่งชาติ เป็นผู้กำหนดกรอบและประเด็นการปฏิรูป ได้แต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูป การเกษตร อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม การท่องเที่ยวและบริการ เพื่อพิจารณาประเด็นการปฏิรูปภาคเกษตร ซึ่งคณะกรรมการปฏิรูปการเกษตร อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม การท่องเที่ยวและบริการ ได้ศึกษาแล้วนำเสนอ เป็นเอกสารที่ชื่อว่า สภาพปฏิรูปแห่งชาติ วาระปฏิรูปที่ 14 : การปฏิรูปภาคเกษตร

ประเด็นการปฏิรูปภาคเกษตรของคณะกรรมการปฏิรูปการเกษตร อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม การท่องเที่ยวและบริการ (2558, น. 1-5) แบ่งออกเป็น ประเด็นหลักและประเด็นรองในการปฏิรูป ดังนี้

#### 1. ประเด็นหลักในการปฏิรูป : การปฏิรูปด้านเกษตรกร

จุดมุ่งเน้นที่สำคัญของการปฏิรูปด้านเกษตรกรมี 2 ประการด้วยกัน คือ ประการแรก คือ การพัฒนา และมุ่งสร้างสมรรถนะที่ดี และความสามารถทางการแข่งขันแก่เกษตรกรที่สมัครใจในการประกอบอาชีพ เกษตรกรรมต่อไป เพื่อลดความเหลื่อมล้ำและเปลี่ยนภาพการรับรู้ที่มีต่ออาชีพเกษตรกร ประการที่สอง คือ การมีระบบรองรับสำหรับเกษตรกรที่ต้องการออกจากอาชีพเกษตร โดยมีประเด็นรองในการปฏิรูปด้าน เกษตรกร ดังนี้

1.1 การช่วยเหลือด้านรายได้และสวัสดิการแก่เกษตรกร

1.2 การพัฒนาเกษตรกรให้มี ทักษะความรู้ และทักษะในการใช้เทคโนโลยี การบริหารจัดการ การประกอบการ และการเงิน

1.3 การส่งเสริมให้เกษตรกรเข้าถึงและสามารถวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับตลาดสินค้า

1.4 การช่วยเหลือเกษตรกรบางส่วนที่มีความประสงค์ที่จะย้ายออกจากภาคเกษตร

#### 2. ประเด็นหลักในการปฏิรูป : การปฏิรูปด้านระบบ

ภาครัฐควรสนับสนุนการปฏิรูปด้านระบบในมิติต่าง ๆ เพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมอย่างยั่งยืน เพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของภาคการเกษตร และการช่วยให้สามารถปรับตัวต่อสิ่งที่จะมีผลต่อ เกษตรกรรมในอนาคต โดยมีประเด็นรองในการปฏิรูปด้านระบบ ดังนี้

- 2.1 ระบบโครงสร้างพื้นฐาน ปัจจัยอำนวยความสะดวก
- 2.2 ระบบความปลอดภัย/มาตรฐานสินค้า การมีระบบตรวจสอบและกำหนดมาตรฐานสินค้าเกษตร
- 2.3 การวิจัยพัฒนาและนวัตกรรมทางด้านเกษตรกรรม หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัยด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

- 2.4 ระบบเครือข่าย ห่วงโซ่มูลค่าและเครือข่ายวิสาหกิจในระดับกลุ่มสินค้าเกษตรและระดับชุมชน
- 2.5 ระบบข้อมูล Digital Agriculture Economy (เศรษฐกิจการเกษตรดิจิทัล)
- 2.6 ตลาดสินค้าเกษตรล่วงหน้า การมุ่งส่งเสริมตลาดสินค้าเกษตรล่วงหน้าของอาเซียน

### 3. ประเด็นหลักในการปฏิรูป : การปฏิรูปด้านกลไกและการบริหารจัดการ

การมีกลไกของภาครัฐในการผลักดันการปฏิรูปด้านการบริหารจัดการ/กลไกและเพิ่มความเข้มแข็งของสถาบันเกษตรกร เพื่อให้บรรลุเป้าหมายในการยกระดับรายได้ และเสริมสร้างเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของเกษตรกร ซึ่งจะเป็นการแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคมได้อย่างยั่งยืน โดยมีประเด็นรองในการปฏิรูปด้านกลไกและการบริหารจัดการ ดังนี้

- 3.1 กลไกทางกฎหมาย กฎระเบียบ และสถาบันอื่น ๆ
- 3.2 กำหนดแผนยุทธศาสตร์/เป้าหมายระยะยาวสำหรับสินค้าเกษตรรายสาขา
- 3.3 ยุทธศาสตร์/นโยบายพลังงานทางเลือกที่ชัดเจน และต่อเนื่อง
- 3.4 การเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต ผลผลิตภาพ และโซนนิ่งพื้นที่
- 3.5 การส่งเสริมและพัฒนาการบริหารจัดการของกลุ่มและเครือข่ายเกษตรกร
- 3.6 การส่งเสริมและพัฒนาสหกรณ์
- 3.7 การส่งเสริมและพัฒนาวิสาหกิจชุมชนและกลุ่มเกษตรกรต่าง ๆ ในระดับชุมชน
- 3.8 การบูรณาการหน่วยงานบริหารจัดการที่เกี่ยวข้องกับการเกษตร

### 4. ประเด็นหลักในการปฏิรูป : การปฏิรูปด้านการบริหารความเสี่ยงของเกษตรกร

การบริหารจัดการความเสี่ยงจากภัยธรรมชาติ ในการผลิตของเกษตรกรจึงเป็นสิ่งจำเป็นที่ต้องหาวิธีการที่มีประสิทธิภาพ เพื่อบรรเทาความเสียหายให้กับเกษตรกรไทยที่ต้องเผชิญกับความเสียหาย โดยมีประเด็นรองในการปฏิรูปด้านการบริหารความเสี่ยงของเกษตรกร คือ การประกันภัยพืชผล

### ข้อเสนอประเด็นการปฏิรูปภาคเกษตรของสภาปฏิรูปแห่งชาติ

ข้อเสนอปฏิรูปและแนวทางการดำเนินการ ที่คณะกรรมการปฏิรูปการเกษตร อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม การท่องเที่ยวและบริการ (2558, น. 5-13) ของสภาปฏิรูปแห่งชาติ มีดังนี้

1. การสนับสนุนร่างพระราชบัญญัติรายได้และสวัสดิการเกษตรกร พ.ศ. .... โดยกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้จัดทำขึ้น และส่งให้คณะรัฐมนตรีต่อไป

2. การปฏิรูปโครงสร้างภาคเกษตรทั้งระบบ โดยเฉพาะระบบโครงสร้างพื้นฐานและปัจจัยอำนวยความสะดวกทางด้านเกษตรกรรม ได้แก่ ระบบชลประทาน การจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม การจัดหาปัจจัยการผลิต การส่งเสริมการใช้เครื่องจักรกลการเกษตรเพื่อทดแทนแรงงานเกษตร การส่งเสริมการพัฒนา

ระบบโลจิสติกส์ทางด้านสินค้าเกษตร จัดตั้งบริษัทเงินทุนเพื่อการเกษตร ป่าไม้ และประมง ซึ่งมีแนวทางการดำเนินการคือ พิจารณาเสนอให้คณะรัฐมนตรีมอบหมายคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน

3. การปฏิรูประบบข้อมูล Digital Agriculture Economy เป็นการผสมผสานระหว่างระบบข้อมูลระบบการสื่อสาร และระบบโทรคมนาคม เพื่อยกระดับความสามารถในการคาดการณ์ผลผลิตทางการเกษตรได้อย่างแม่นยำมากขึ้น ซึ่งมีแนวทางการดำเนินการคือ พิจารณาเสนอให้คณะรัฐมนตรีมอบหมายคณะกรรมการดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน

4. การปฏิรูประบบความปลอดภัย/มาตรฐานสินค้า โดยกำหนดมาตรฐานการปฏิบัติทางการเกษตรที่ดี (GAP) ตลอดทั้งห่วงโซ่ของการผลิตอาหาร โดยให้ภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการสร้างระบบการตรวจรับรอง และการตรวจสอบมาตรฐาน รัฐบาลควรมีงบประมาณสนับสนุนค่าธรรมเนียมใบรับรองมาตรฐานสำหรับเกษตรกรที่เข้าโครงการ ส่งเสริมการบูรณาการระหว่างหน่วยงานที่มีภารกิจเกี่ยวกับการดูแลมาตรฐานสินค้าเกษตรด้านต่าง ๆ ทบทวนบทบาทคณะกรรมการอาหารแห่งชาติ กำหนดมาตรฐานในด้านความยั่งยืนของสภาพแวดล้อม กำหนดมาตรฐานในด้านความมั่นคงทางอาหาร โดยเน้นหลักการการลงทุนภาคเกษตรอย่างรับผิดชอบ และประชาสัมพันธ์สร้างความตระหนักถึงความสำคัญของประเด็นเรื่องความปลอดภัยและมาตรฐาน ซึ่งมีแนวทางการดำเนินการคือ พิจารณาเสนอให้คณะรัฐมนตรีมอบหมายคณะกรรมการอาหารแห่งชาติ

5. การกำหนดแผนยุทธศาสตร์/เป้าหมายระยะยาวสำหรับสินค้าเกษตรรายสาขา โดยกำหนดเป็นวาระแห่งชาติ และมีการประยุกต์ใช้แนวทางการพัฒนาในมิติต่าง ๆ อาทิ การตลาด เทคโนโลยี การผลิต และการเงิน เพื่อวัตถุประสงค์ในการแปรรูปสินค้าเกษตรไปสู่อุตสาหกรรม จัดทำระบบข้อมูลและสารสนเทศ เพื่อให้สามารถบริหารจัดการสินค้าด้วยข้อมูลตลอดห่วงโซ่คุณค่า การกำหนดโซนนิ่งพื้นที่โดยพิจารณาปริมาณอุปสงค์เทียบกับอุปทาน จัดตั้งกองทุนพัฒนาสินค้าเกษตรและเกษตรกรรายสาขา เชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์/นโยบายการพัฒนาพลังงานทางเลือกที่ชัดเจนและต่อเนื่อง ซึ่งมีแนวทางการดำเนินการ คือ พิจารณาเสนอให้คณะรัฐมนตรี มอบหมายคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน

6. เสนอร่างพระราชบัญญัติปาล์มและน้ำมันปาล์ม พ.ศ. .... เพื่อรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศและคุ้มครองรักษาผลประโยชน์ของชาวสวนปาล์มในด้านการผลิตและจำหน่ายปาล์ม จัดระบบและควบคุมการผลิตและจำหน่ายปาล์มและน้ำมันปาล์ม ซึ่งมีแนวทางการดำเนินการคือ เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติต่อไป

7. เสนอร่างพระราชบัญญัติมันสำปะหลังและผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง พ.ศ. .... เพื่อปฏิรูประบบการบริหารจัดการเกี่ยวกับมันสำปะหลัง การวิจัยและพัฒนาการรักษาเสถียรภาพระดับราคามันสำปะหลัง การดำเนินธุรกิจ และการจัดสรรประโยชน์อย่างเป็นธรรมและยั่งยืน จัดตั้งกองทุนมันสำปะหลังและผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไทย ซึ่งมีแนวทางการดำเนินการ คือ เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติต่อไป

8. เสนอร่างพระราชบัญญัติการพัฒนาอุตสาหกรรมการผลิตเนื้อโค กระบือ พ.ศ. .... เพื่อการจัดตั้งองค์กรกลางรับผิดชอบดูแลการบริหารจัดการเกี่ยวกับอุตสาหกรรมการผลิตเนื้อโค กระบือของประเทศอย่างเป็นระบบ สามารถดำเนินการไปได้อย่างเป็นอิสระ คล่องตัว ทำหน้าที่วิจัย ส่งเสริมและพัฒนากิจการเกี่ยวกับอุตสาหกรรมการผลิตเนื้อโค กระบือของประเทศ ซึ่งมีแนวทางการดำเนินการคือ เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติต่อไป

9. การร่างพระราชบัญญัติสหพันธ์สหกรณ์เพื่อการเกษตรและวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. .... การตราร่างพระราชบัญญัติสหพันธ์สหกรณ์เพื่อการเกษตรและวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. .... จะทำให้มีกฎหมายใหม่ที่เน้นเรื่อง การรวมกลุ่มของเกษตรกรโดยเฉพาะ รวมทั้งให้ความสำคัญเรื่องการส่งเสริมและพัฒนาการบริหารจัดการ การรวมกลุ่มของเกษตรกร ซึ่งเป็นแหล่งที่มาและพลังต่อรองในการสนับสนุนด้านต่าง ๆ ของหน่วยราชการ และสถาบันการศึกษาโดยเป็นศูนย์รวมของการช่วยเหลือ การถ่ายทอดความรู้ ทักษะ และกระบวนการผลิตใหม่ ๆ รวมทั้งนวัตกรรมด้านสินค้าและบริการของเกษตรกร โดยให้สามารถรวมกลุ่มกันได้เพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ และมีการบริหารจัดการได้อย่างยั่งยืน เนื่องจากกฎหมายฉบับนี้จะส่งเสริมให้การรวมกลุ่มของเกษตรกรสามารถทำได้หลายรูปแบบตามความต้องการ และความยืดหยุ่นในการปรับตัวของเกษตรกร นอกจากนี้ ควรจะมีการพิจารณาจัดตั้งสถาบันการเงิน เพื่อให้บริการด้านแหล่งเงินทุนโดยเฉพาะแก่สหกรณ์เพื่อการเกษตร และวิสาหกิจชุมชน ซึ่งมีแนวทางการดำเนินการคือ พิจารณาเสนอให้คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมพัฒนาสหกรณ์การเกษตรและวิสาหกิจชุมชนแห่งชาติ โดยมีนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน เพื่อให้คณะกรรมการร่วมพัฒนาสหกรณ์การเกษตรเป็นหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบในการร่างพระราชบัญญัติสหพันธ์สหกรณ์เพื่อการเกษตรและวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. ....

### ข้อเสนอประเด็นการปฏิรูปภาคเกษตรอื่น ๆ

1. สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาแห่งประเทศไทย เสนอการปฏิรูปภาคเกษตรอย่างยั่งยืนไว้ว่าทางออกของภาคเกษตรไทยไม่ใช่การใช้นโยบายเพิ่มราคาสินค้าเกษตร หรือ มาตรการช่วยเหลือเกษตรกรด้านรายได้ ควรมีเฉพาะมาตรการที่ช่วยให้เกษตรกรสามารถรับมือกับความผันผวนเฉพาะในปีที่ราคาตกต่ำมาก เมื่อเทียบราคากลางในอดีต ซึ่งปกติจะเป็นราคาที่เกษตรกรคาดหวังว่าจะได้ก่อนลงมือปลูกเท่านั้น เกษตรกรส่วนใหญ่จะมีรายได้ดีเหมือนเกษตรกรในประเทศพัฒนาแล้ว ก็ต่อเมื่อคนส่วนใหญ่ของประเทศไม่จำเป็นต้องพึ่งรายได้จากการเกษตร เนื่องจากพวกเขามีทักษะ และรู้หนทางประกอบอาชีพอื่น ๆ ที่สร้างรายได้ดีพอ การปฏิรูปภาคการเกษตรให้เกษตรกรมีฐานะความเป็นอยู่ที่ดีในระยะยาวจึงไม่ได้อยู่แค่การพัฒนาภาคเกษตรเท่านั้น แต่อยู่ที่ว่าทำอย่างไรให้คนมีความรู้ มีทักษะและศักยภาพในการประกอบอาชีพอื่น ๆ นอกภาคเกษตรได้เพิ่มขึ้น ซึ่งเมื่อประกอบกับการพัฒนาศักยภาพการผลิตในภาคเกษตรเองแล้ว สัดส่วนแรงงานในภาคเกษตรก็จะลดลงมาสอดคล้องกับจีดีพีภาคเกษตร และรายได้ของเกษตรกรสามารถเพิ่มขึ้นทัดเทียมกับรายได้ ของคนส่วนใหญ่ของประเทศได้ (วิโรจน์ ณ ระนอง, 2557, น. 2)

2. คณะกรรมการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนแห่งชาติ (2558) ได้เสนอแนวทางปฏิรูปภาคเกษตร โดยมีแนวคิดหลัก คือ การคืนอำนาจสู่ชุมชนท้องถิ่น มีมาตรการลดความเหลื่อมล้ำความไม่เป็นธรรมทางสังคม การเพิ่มศักยภาพและโอกาสในการพัฒนา และสร้างรายได้

2.1 ประเด็นหนี้สินเกษตรกร เพื่อให้ปัญหาหนี้สินเป็นประเด็นร่วมของทุกฝ่าย เกิดการจัดการหนี้สินแบบบูรณาการและครบวงจร และให้เกิดการมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาจากองค์กรการเงินชุมชน โดยมีมาตรการดังนี้

1) ให้ทุกกองทุนประมาณ 14 กองทุน (เช่น คชจ. กองทุนฟื้นฟู กองทุนสวนยาง ฯลฯ) มาร่วมกันกำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาอย่างครบวงจรร่วมกัน

2) เร่งรัดให้กำหนดมาตรการชะลอการฟ้อง จับกุม บังคับคดี ยึดทรัพย์ และเร่งดำเนินการให้มีผลในทางปฏิบัติภายใน 2 เดือน

3) ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร จัดสรรเงินกู้พิเศษเพื่อส่งเสริมระบบเกษตรกรรมยั่งยืน (Green Credit) อย่างน้อยร้อยละ 25 ของวงเงินกู้แต่ละปี

4) ปฏิรูปธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ให้เป็นกลไกเพื่อการส่งเสริมคุณภาพชีวิตเกษตรกร

2.2 ประเด็นคุณภาพชีวิตเกษตรกร เพื่อตระหนักถึงความสำคัญของระบบเกษตรกรรมยั่งยืน และการเชื่อมโยงวิถีเกษตรกับความเข้มแข็งของชุมชนและสังคม โดยมีมาตรการ ดังนี้

1) จัดตั้งกลไกเฉพาะกิจ คือสำนักงานปฏิรูประบบเพื่อคุณภาพชีวิตเกษตรกร ชุมชนและสังคม เพื่อสร้างกลไกใหม่ที่มีสถานะทางกฎหมาย โดยจะยกร่างพระราชบัญญัติเกษตรกรรมยั่งยืน พ.ศ. ....

2) ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร จัดสรรสินเชื่อพิเศษเพื่อส่งเสริมระบบเกษตรกรรมยั่งยืน (Green credit) อย่างน้อย ร้อยละ 25 ของวงเงินกู้ในแต่ละปี

3. คณะกรรมการเครือข่ายปฏิรูปเพื่อคุณภาพชีวิตเกษตรกร ได้เสนอแนวทางการปฏิรูปภาคเกษตร ที่เน้นกระบวนการมีส่วนร่วม และมุ่งส่งเสริมการเรียนรู้ระบบเกษตรกรรมยั่งยืนโดยใช้แหล่งเรียนรู้ในระบบ และภูมิปัญญาจากปราชญ์ชาวบ้าน การส่งเสริมและสนับสนุนให้เกษตรกรเกิดการเรียนรู้และจัดการเรื่องความหลากหลายทางชีวภาพและพันธุกรรม และปกป้องสิทธิด้านพันธุกรรมท้องถิ่น อันเป็นแนวทางการบริการจัดการความเปลี่ยนแปลงด้านเกษตรกรรมโดยตัวเกษตรกรเอง การออกกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับในทุกระดับเพื่อควบคุมการซื้อขาย การโฆษณาสารเคมีทางการเกษตร โดยการให้ความรู้แก่เกษตรกรและผู้บริโภค การประกาศเขตและระบบการใช้ประโยชน์จากที่ดินอย่างยั่งยืน การศึกษาและพัฒนาข้อเสนอเพื่อให้เกษตรกรสามารถรวมกลุ่ม และมีอิสรภาพในการตัดสินใจด้วยตนเองมากขึ้น การศึกษาและพัฒนาข้อเสนอเพื่อปรับปรุงระบบเกษตรพันธสัญญา ที่นอกจากจะเป็นกระบวนการที่เรียกร้องการปรับเปลี่ยนจากภาครัฐแล้ว ยังต้องการคำมั่นสัญญาทางการเมือง (political commitment) และเจตนาารมณ์ทางการเมือง (political will) ที่ต้องมีอิสรภาพจากทุนอยู่พอสมควรด้วย (ภาณุเบศร์ มหาเรือนขวัญ, 2554)

## ผลการดำเนินงานเพื่อการปฏิรูปภาคเกษตรที่ผ่านมา

1. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (2558, น. 1-2) ได้รายงานผลการดำเนินงาน ดังนี้

1.1 การจัดทำกรอบทิศทางงานที่สำคัญในระยะต่อไป โดยมีแผนสำคัญ 4 แผนงาน ได้แก่

1) แผนปรับโครงสร้างและพัฒนาการผลิต เพื่อให้เกษตรกรในพื้นที่สามารถแข่งขันได้ และมีรายได้เพิ่มขึ้น

2) แผนเพิ่มศักยภาพสหกรณ์ ในการดำเนินงานเชิงพาณิชย์

3) แผนเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการน้ำ ดิน และที่ดิน

4) แผนแก้ไขปัญหาเกษตรกรอย่างยั่งยืน เพื่อแก้ไขปัญหาหนี้สินเกษตรกร เร่งรัดปรับปรุง หรือออกกฎหมายที่เหมาะสม การปรับปรุงข้อมูลเกษตรกร และการวิจัยนวัตกรรมเพื่ออนาคต

ซึ่งได้นำเสนอคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 31 มีนาคม 2558 คณะรัฐมนตรี มีมติเห็นชอบ 4 โครงการ ได้แก่ โครงการปรับโครงสร้างการผลิตปศุสัตว์ โครงการปรับโครงสร้างการผลิตประมง โครงการแก้ไขปัญหาหนี้สินเกษตรกร และโครงการปรับโครงสร้างการผลิตเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและการตลาดปาล์มน้ำมัน แบบครบวงจร

1.2 การบูรณาการหน่วยงานทางการเกษตร ตามที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติ ได้มีมติเมื่อวันที่ 29 กรกฎาคม 2557 เห็นชอบให้โอนย้ายสภาเกษตรกรแห่งชาติที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์พิจารณาว่าควรดำเนินการต่อหรือยุบรวมกับภารกิจของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เห็นว่า ควรให้สภาเกษตรกรแห่งชาติดำเนินการต่อไป จึงได้แต่งตั้งคณะทำงานเตรียมข้อมูลเกี่ยวกับการโอนย้ายสภาเกษตรกรแห่งชาติ เพื่อทำหน้าที่พิจารณาทบทวนบทบาทภารกิจของสภาเกษตรกรแห่งชาติตามพระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติ พ.ศ. 2553 ซึ่งจะสรุปผลการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติ พ.ศ. 2553 ให้สอดคล้องกับการปรับปรุงบทบาทภารกิจของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป

2. จากรายงานของสภาปฏิรูปแห่งชาติ (คณะกรรมการการปฏิรูปการเกษตร อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม การท่องเที่ยวและบริการ, 2558, น. 22) ได้รายงานผลการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไว้ ดังนี้

2.1 การช่วยเหลือด้านรายได้และสวัสดิการแก่เกษตรกร หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้มีการจัดทำแผนปรับโครงสร้างและพัฒนาการผลิต โดยมุ่งช่วยเหลือเกษตรกรรายย่อยที่ขาดโอกาส และศักยภาพการผลิต/การแข่งขันให้สามารถแข่งขันได้และมีรายได้เพิ่มขึ้น โดยริเริ่มการปรับโครงสร้างการผลิตของสินค้าสำคัญ เช่น ข้าว ยางพารา เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมี การช่วยเหลือเกษตรกรในโครงการอื่น ๆ เช่น โครงการลดหรือปลดหนี้สินเกษตรกร โครงการสร้างมูลค่าเพิ่มกันชนเพื่อรักษาเสถียรภาพราคายาง โครงการชดเชยรายได้แก่เกษตรกรชาวสวนยาง โครงการช่วยเหลือเกษตรกรที่มีรายได้น้อย (ไร่ละ 1,000 บาท ไม่เกิน 15 ไร่) อีกด้วย ซึ่งในการนำนโยบายไปปฏิบัติยังมีข้อจำกัดในเรื่องของข้อมูล การประสานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เกษตรกรจึงได้รับการช่วยเหลือที่ล่าช้า ในบางกรณีถึงขนาดมีการสวมสิทธิ์ หรือมีการขึ้นทะเบียนไม่ตรงกับพื้นที่จริงในการรับความช่วยเหลือ

2.2 การพัฒนาเกษตรกรให้มีความรู้และทักษะในการใช้เทคโนโลยี การบริหารจัดการ การประกอบการ และการเงิน ซึ่งทางกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ก็มุ่งเน้นสนับสนุนสินเชื่อแก่ผู้ประกอบการเกษตรในด้าน การให้ความรู้ มีทั้งที่เกี่ยวกับมาตรฐานสินค้าเกษตร โครงการพัฒนาเกษตรกรปราดเปรื่อง (Smart Farmer) โครงการส่งเสริมการใช้เครื่องจักรกลการเกษตรเพื่อทดแทนแรงงานเกษตร ตลอดจนการพัฒนาและสนับสนุนพื้นที่ โครงการหลวงให้เป็นศูนย์การเรียนรู้ โครงการตามพระราชดำริ การดำเนินงานตามแนวเศรษฐกิจพอเพียง ซึ่งหลาย ๆ โครงการก็จะต้องมีการต่อยอดจากรุ่นสู่รุ่นผ่านเทคนิคการถ่ายทอดความรู้แบบพี่เลี้ยง ติดตามและ ประเมินผลอย่างต่อเนื่อง

2.3 การส่งเสริมให้เกษตรกรเข้าถึงและสามารถวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับตลาดสินค้า โครงการพัฒนา เกษตรกรปราดเปรื่อง (Smart Farmer) นั้นก็เป็นหนึ่งโครงการที่ช่วยให้เกษตรกรรู้จักการวางแผนการผลิต ให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาด โดยรู้จักการใช้ข้อมูลต่าง ๆ ประกอบการตัดสินใจ และดำเนินการ เชื่อมโยงข้อมูลผ่านการจัดทำข้อมูลกลาง (พืช สัตว์ ประมง) ร่วมกันระหว่างหน่วยงาน

2.4 การช่วยเหลือเกษตรกรบางส่วนที่มีความประสงค์ที่จะย้ายออกจากภาคเกษตร โครงการ ที่รัฐบาลได้มีการดำเนินงานอยู่นั้นเป็นในลักษณะของอาชีพเสริมให้กับเกษตรกร อาทิ การสนับสนุนสินเชื่อ เกษตรกรชาวสวนยางรายย่อยเพื่อประกอบอาชีพเสริม แต่ยังไม่มียุทธศาสตร์ที่จะมารองรับเกษตรกรที่มีความ ประสงค์จะออกจากอาชีพเกษตร หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องเร่งดำเนินการให้มีโครงการขึ้นมารองรับ โดยต้องตระหนักว่าการกำหนดนโยบายจะไม่ได้เป็นไปเพื่อจูงใจให้เกษตรกรออกจากอาชีพ แต่ต้องเป็น ลักษณะของการดูแลช่วยเหลือ

2.5 การปฏิรูประบบความปลอดภัยและมาตรฐานสินค้า ประเทศไทยมีการพัฒนากฎหมายและ โครงการเพื่อสร้างระบบความปลอดภัย และมาตรฐานสินค้าทางด้านเกษตรกรรมที่หลากหลายพอสมควร โดยมีการตราพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. 2551 ร่างพระราชบัญญัติความปลอดภัยทางชีวภาพ ร่างพระราชบัญญัติควบคุมคุณภาพอาหารสัตว์ และการจัดตั้งสำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ ซึ่งได้จัดทำโครงการพัฒนาคุณภาพสินค้าเกษตรสู่มาตรฐาน เพื่อให้ผลผลิตสินค้าเกษตรเป้าหมาย (ข้าว ผัก ไข่ สุก ร และกุ้ง) ที่ผลิตได้ทั้งหมดมีคุณภาพมาตรฐานตามระบบการจัดการคุณภาพ (Good Agricultural Practice: GAP) มีโครงการมาตรฐานสินค้าเกษตรสู่ระดับสากลโครงการมาตรฐาน ASPO ในการผลิตปาล์ม แปรูปน้ำมัน มีโครงการวิจัยและพัฒนาการเก็บรักษา และตรวจสอบคุณภาพเมล็ดพันธุ์ข้าวโดยการจัดอบรม NIRs (Near-Infrared Spectroscopy) มีโครงการยกระดับคุณภาพการบริการ และผลิตภัณฑ์ของระบบสหกรณ์และ กลุ่มเกษตรกรสู่มาตรฐานและขยายสู่สากล เป็นสำคัญ

### 3. ผลการดำเนินการทางด้านนิติบัญญัติ

3.1 สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติโดยคณะกรรมการปฏิรูปการเกษตร อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม การท่องเที่ยว และบริการ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้ดำเนินการยกร่างพระราชบัญญัติรายได้และสวัสดิการเกษตรกร พ.ศ. .... ร่างพระราชบัญญัติปาล์มน้ำมันและน้ำมันปาล์ม พ.ศ. .... ร่างพระราชบัญญัติมันสำปะหลังและผลิตภัณฑ์ มันสำปะหลัง พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติการพัฒนาอุตสาหกรรมการผลิตเนื้อโค กระบือ พ.ศ. .... ไว้เรียบร้อยแล้ว ซึ่งทุกร่างพระราชบัญญัติล้วนมีความคิดเห็นของเกษตรกรและองค์กรเกษตรกรร่วมด้วย

แนวทางการดำเนินการต่อไป คือการเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติต่อไปตามลำดับ (คณะกรรมการปฏิรูปการเกษตร อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม การท่องเที่ยวและบริการ, 2558, น. 51-126)

3.2 การร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์เพื่อการเกษตรและวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. .... นั้นในปัจจุบันมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริม และพัฒนาการบริหารจัดการของเกษตรกรที่สำคัญ ได้แก่พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ซึ่งไม่ได้เป็นการพัฒนาการบริหารจัดการของกลุ่มเกษตรกรโดยตรง แต่มีความเกี่ยวข้องกับสหกรณ์ในภาพรวม โดยมีเนื้อหาครอบคลุมการจัดตั้งสหกรณ์การชำระบัญชี การควมรวมสหกรณ์เข้าด้วยกัน การแยกสหกรณ์ การชุมนุมสหกรณ์ สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย กลุ่มเกษตรกรและบทกำหนดโทษ ซึ่งในส่วนของการส่งเสริมและพัฒนาสหกรณ์โดยเฉพาะนั้นมิเพียงการออกระเบียบกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการส่งเสริมการศึกษาอบรมทางสหกรณ์ พ.ศ. 2544 เพิ่มเติมขึ้นภายหลัง และในปัจจุบันมีการร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ซึ่งอยู่ระหว่างเตรียมเสนอต่อสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี และได้มีการพิจารณาหารือในคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติก่อนที่จะเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติ โดยมีสาระสำคัญคือ การปรับปรุงบทบัญญัติเกี่ยวกับสมาชิกสมทบของสหกรณ์ และการดำรงตำแหน่งของกรรมการดำเนินการสหกรณ์ให้ครอบคลุม และเหมาะสมยิ่งขึ้นสำหรับในส่วนของวิสาหกิจชุมชน มีการตราพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 ซึ่งไม่ได้เป็นการพัฒนาการบริหารจัดการของกลุ่มเกษตรกรโดยตรง แต่เป็นการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนในภาพรวม โดยมีสาระสำคัญครอบคลุมการจดทะเบียนของวิสาหกิจชุมชนต่อกรมส่งเสริมการเกษตร การกำหนดให้มีคณะกรรมการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนและให้มีกระบวนการในการส่งเสริม/สนับสนุนวิสาหกิจชุมชน โดยกำหนดให้มีการจดทะเบียนก่อนขอรับการส่งเสริมมีมาตรการในการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน/เครือข่ายวิสาหกิจ และมีคณะกรรมการประสานนโยบายกองทุนเพื่อพัฒนากิจการวิสาหกิจชุมชน (คณะกรรมการปฏิรูปการเกษตร อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม การท่องเที่ยวและบริการ, 2558, น. 35)

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากข้อมูลแนวทางการปฏิรูปภาคเกษตรทั้งหมดนี้ ผู้เขียนมีความคิดเห็นว่า จากการเดินทางปฏิรูปภาคเกษตรไทยตามนโยบายเร่งด่วนของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่มุ่งการพัฒนาภาคการเกษตรเน้นหัวใจสำคัญ 4 ด้าน ได้แก่ เจาะกลุ่มเกษตรกร สินค้าเกษตร ทรัพยากรเกษตร และการบริหารจัดการภาครัฐนั้น สภาปฏิรูปแห่งชาติได้พิจารณาและปรับให้สอดคล้องในการนำไปใช้ ประกอบด้วย

1. ด้านเกษตรกร ให้เป็นเกษตรกรปราดเปรื่อง สร้างความสามารถทางการแข่งขันแก่เกษตรกร และการมีระบบรองรับสำหรับเกษตรกรที่ต้องการออกจากอาชีพเกษตร

2. ด้านระบบ ปฏิรูประบบโครงสร้างพื้นฐาน มาตรฐานสินค้า ระบบเครือข่าย ระบบข้อมูลตลาดสินค้าเกษตรล่วงหน้า เพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมอย่างยั่งยืน เพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของภาคการเกษตร และการช่วยให้สามารถปรับตัวต่อสิ่งที่จะมีผลต่อเกษตรกรรมในอนาคต

3. ด้านกลไกและการบริหารจัดการ ทั้งกฎหมาย แผนยุทธศาสตร์ งานส่งเสริมการเกษตร  
ต้องบูรณาการเพื่อเพิ่มความเข้มแข็งของสถาบันเกษตรกร สร้างเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของเกษตรกร

4. ด้านการบริหารความเสี่ยงของเกษตรกร ด้วยการประกันภัยพืชผล

จะเห็นว่า สภาปฏิรูปแห่งชาติ ได้รวมประเด็นสินค้าเกษตรและทรัพยากรเกษตรมาเป็นด้านระบบ  
แล้วเน้นเพิ่มด้านการบริหารความเสี่ยงคือการประกันภัยพืชผลให้เป็นอีกประเด็นหนึ่ง ซึ่งนับได้ว่าตรงกับ  
ปัญหาของเกษตรกรที่ประสบ

จากแนวทางปฏิรูปดังกล่าวทั้งหมด มาสู่ข้อปฏิบัติหรือประเด็นการปฏิรูปภาคเกษตร สรุปรวมทั้งสิ้น  
9 ประเด็น แบ่งเป็นเกี่ยวกับการเสนอร่างพระราชบัญญัติ 5 ฉบับ ได้แก่ 1) การสนับสนุนร่างพระราชบัญญัติ  
รายได้และสวัสดิการเกษตรกร พ.ศ. .... 2) การเสนอร่างพระราชบัญญัติปาล์มและน้ำมันปาล์ม พ.ศ. ....  
3) การเสนอร่างพระราชบัญญัติมันสำปะหลังและผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง พ.ศ. .... 4) การเสนอร่าง  
พระราชบัญญัติการพัฒนาอุตสาหกรรมการผลิตเนื้อโค กระบือ พ.ศ. .... 5) การจัดทำและเสนอร่าง  
พระราชบัญญัติสหพันธ์สหกรณ์เพื่อการเกษตรและวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. .... และการเสนอประเด็นอื่น ๆ  
อีก 4 ประเด็น ได้แก่ 1) การปฏิรูปโครงสร้างภาคเกษตรทั้งระบบ 2) การปฏิรูประบบข้อมูล Digital  
Agriculture Economy 3) การปฏิรูประบบความปลอดภัย/มาตรฐานสินค้า 4) การกำหนดแผนยุทธศาสตร์/  
เป้าหมายระยะยาวสำหรับสินค้าเกษตรรายสาขา ซึ่งต่อจากนี้ไปจะเป็นการพิจารณาถึงแนวทางการปฏิรูป  
ภาคเกษตรของสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ว่าจะดำเนินการขับเคลื่อนการปฏิรูปภาคเกษตรต่อไปอย่างไร

จัดทำโดย

นายวิริยะ คล้ายแดง

วิทยากรชำนาญการพิเศษ

กลุ่มงานบริการวิชาการ 2 สำนักวิชาการ

โทร. 0 2244 2065

โทรสาร. 0 2244 2058

## บรรณานุกรม

- กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. (2558). ผลการดำเนินงานตามนโยบายรัฐบาลและการสั่งการของ **นายกรัฐมนตรี** (ระหว่างวันที่ 12 กันยายน 2557 – 30 กันยายน 2558). สืบค้น 2 พฤศจิกายน 2558 จาก [http://www.moac.go.th/more\\_news.php?cid=867](http://www.moac.go.th/more_news.php?cid=867)
- คณะกรรมการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนแห่งชาติ. (2558). **ข้อเสนอการปฏิรูปประเทศไทย**. สืบค้น 2 พฤศจิกายน 2558 จาก <http://www.2.codi.or.th/downloads/codi/140553.pdf>
- คณะกรรมการปฏิรูปการเกษตร อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม การท่องเที่ยวและบริการ. (2558). **สภาพัฒนาการปฏิรูปแห่งชาติ วาระปฏิรูปที่ 14 : การปฏิรูปภาคเกษตร**. กรุงเทพฯ : สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- ภาณุเบศร์ มหาเรื่อนขวัญ. (20 ธันวาคม 2554). ปฏิรูประบบเกษตรกรรมเพื่อความมั่นคงของคุณภาพชีวิตเกษตรกร. **ผู้จัดการออนไลน์**. สืบค้น 2 พฤศจิกายน 2558 จาก <http://www.manager.co.th/Daily/ViewNews.aspx?NewsID=9540000161831>
- วิโรจน์ ณ ระนอง. (3 มีนาคม 2557). ทีดีอาร์ไอแนะปฏิรูปเกษตร ตัด 'วิภูจักร' อุดหนุนไร่ขอบเขต. **กรุงเทพธุรกิจ**, น. 2.