

เครื่องมือเชิงนโยบายกับการส่งเสริมเกษตรอินทรีย์
บนเกาะพะงัน จังหวัดสุราษฎร์ธานี*
Policy Instruments of Promoting
Organic Agriculture in Pha Ngan, Surat Thani

ณัฐวจี เขียวลือ (Nattawajee Kiewlue)

ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Department of Public Administration, Faculty of Political Science,

Chulalongkorn University

E-mail: ikky.illgner@gmail.com

Received: 5 May 2018

Revised: 21 August 2018

Accepted: 4 October 2018

บทคัดย่อ

บทความชิ้นนี้กล่าวถึงเครื่องมือเชิงนโยบายของรัฐและท้องถิ่นในการส่งเสริมเกษตรอินทรีย์บนพื้นที่เกาะพะงัน จังหวัดสุราษฎร์ธานี โดยต้องการวิเคราะห์สาเหตุของความไม่ประสบผลสำเร็จในการส่งเสริมเกษตรอินทรีย์บนพื้นที่เกาะพะงันที่ผ่านมา รวมถึงเสนอแนะแนวทางเพื่อการส่งเสริมที่ยั่งยืน โดยผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ได้แก่ เจ้าหน้าที่ภาครัฐในส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น เกษตรกรและผู้ประกอบการบนพื้นที่เกาะพะงัน โดยใช้เครื่องมือเชิงนโยบายสาธารณะ Sticks, Carrots และ Sermons ร่วมกับแนวคิด Communitarianism เป็นกรอบในการศึกษา ซึ่งพบว่าวิธีการของภาครัฐที่ผ่านมา มีลักษณะของการจัดฝึกอบรมให้ความรู้เป็นหลัก โดยไม่ได้มีการใช้เครื่องมือด้านการบังคับใช้กฎหมายและหลักชุมชนนิยมร่วมด้วย ความไม่สมบูรณ์ของการใช้เครื่องมือเชิงนโยบายนี้อาจมีส่วนทำให้การส่งเสริมการทำเกษตรอินทรีย์บนเกาะพะงันไม่ประสบผลสำเร็จ จึงควรเริ่มจากการให้เกษตรกรดำเนินการจัดการภายในด้วยตัวเองควบคู่ไปกับการจัดโครงการอบรมให้ความรู้หลังจากเกษตรกรรวมกลุ่มเข้มแข็งแล้ว จึงให้การสนับสนุนปัจจัยการผลิตและทรัพยากรอื่น ๆ เพื่อเป็นการดึงดูดเกษตรกรรายใหม่ให้หันมาสนใจการทำเกษตรอินทรีย์มากขึ้น ท้ายที่สุดคือ การใช้กฎหมายควบคุมมาตรฐานสินค้าและสภาพแวดล้อมบนเกาะให้เอื้ออำนวยกับการส่งเสริมการทำเกษตรอินทรีย์

คำสำคัญ: นโยบายเกษตรอินทรีย์, เครื่องมือเชิงนโยบาย, พะงัน Sticks, Carrots, Sermons, ชุมชนนิยม

Abstract

This article concerning the policy instruments used by the state and the local government for the organic agriculture promotion in Koh Phangan, Surat Thani aims to analyze the causes of the government's failures to promote the organic agriculture in the past and suggest the solutions for the sustainable promotion. The key informants for this research are provincial and local government officers, farmers and entrepreneurs in Koh Phangan. Using Sticks, Carrots, Sermons and Communitarianism policy instruments as a research framework, the researcher found that the government's method was only the provision of training without using any law enforcement or community-based tools. The incompleteness of using the policy instruments may contribute to the unsuccessful promotion. Therefore, initially, the farmers should manage their own organic group. Meanwhile, the government arranges the training program to educate the farmers about the organic agriculture. When the farmers group together stably, the government should provide subsidies and resources to attract more farmers to organic farming. Finally, the government should use law instruments to control the standard of the products and to control the environment on the island to facilitate the organic agriculture.

Keywords: Organic Agriculture, Policy Instruments, Pha Ngan Sticks, Carrots, Sermons, Communitarianism

บทนำ

การพัฒนาเกษตรกรรมของประเทศไทยในช่วงที่ผ่านมาได้มีการปรับเปลี่ยนจากการทำเกษตรกรรมแบบดั้งเดิมไปสู่การทำเกษตรเชิงเดี่ยวที่มุ่งตอบสนองต่อตลาดและความต้องการบริโภคในปัจจุบันกลายเป็นการทำอุตสาหกรรมเกษตรขนาดใหญ่จึงต้องมีการพึ่งพาการใช้สารเคมี สารกำจัดศัตรูพืชและปุ๋ยเคมีเพื่อให้ได้ผลผลิตในปริมาณมาก อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงสภาพสิ่งแวดล้อมที่ได้รับผลกระทบจากการปนเปื้อนสารเคมีในการทำเกษตรกรรมรวมถึงผลกระทบต่อสุขภาพของผู้บริโภค แนวทางการทำเกษตรกรรมที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม ดีต่อสุขภาพและมุ่งเน้นการพัฒนาภาคการเกษตรอย่างยั่งยืนจึงได้รับความสนใจมากขึ้น โดยการปรับเปลี่ยนระบบการผลิตจากระบบการเกษตรที่ใช้สารเคมีเป็นหลักสู่ระบบการผลิตที่พึ่งพาวิถีทางธรรมชาติหรือแนวทางการทำ “เกษตรอินทรีย์” ซึ่งเป็นรูปแบบหนึ่งของการทำเกษตรกรรมอย่างยั่งยืนตามแนวทางการทำเกษตรทฤษฎีใหม่และปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง อีกทั้งค่านิยมในการรักษาสุขภาพ การบริโภคและรับประทานผลิตภัณฑ์จากธรรมชาติที่ไม่ปนเปื้อนสารเคมีค่อย ๆ เพิ่มขึ้นในปัจจุบันทำให้แนวโน้มเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์อินทรีย์ถูกพูดถึงและเป็นที่ต้องการของตลาดมากยิ่งขึ้น

ปัจจุบันกระแสการทำเกษตรอินทรีย์ทั่วโลกมีอัตราการขยายตัวอย่างรวดเร็วเนื่องจากความนิยมในการบริโภคสินค้าเกษตรอินทรีย์ที่เพิ่มมากขึ้น ข้อมูลสถิติเกษตรอินทรีย์ (The World of Organic Agriculture: Statistics and Emerging Trends 2016) โดยสถาบันวิจัยเกษตรอินทรีย์ (Research Institute of Organic Agriculture - FiBL) ระบุว่าจากการสำรวจใน 179 ประเทศในช่วงปี พ.ศ. 2558 มีพื้นที่ที่ทำเกษตรอินทรีย์คิดเป็น 50.9 ล้านเฮกเตอร์ หรือประมาณ 318.125 ล้านไร่ทั่วโลก ในขณะที่ผู้ประกอบการด้านเกษตรอินทรีย์มีทั้งหมด 2.4 ล้านราย โดยในทวีปเอเชียคิดเป็นร้อยละ 35 ซึ่งเป็นอันดับที่หนึ่งของโลก นอกจากนี้ยังพบว่าจำนวนผู้ประกอบการและเกษตรกรที่ทำเกษตรอินทรีย์เพิ่มจำนวนเพิ่มขึ้น 160,000 รายทั่วโลกหรือเพิ่มขึ้นคิดเป็นร้อยละ 7 เมื่อเทียบกับสถิติในปี พ.ศ. 2557 สำหรับประเทศไทยมีส่วนแบ่งการตลาดของผลิตภัณฑ์อินทรีย์คิดเป็นร้อยละ 0.2 ของส่วนแบ่งตลาดโลกโดยมีตัวเลขผู้ประกอบการอยู่ที่ 13,254 ราย ผู้แปรรูป 218 ราย และผู้ส่งออกผลิตภัณฑ์อินทรีย์ 51 ราย (Lernoud, Helga Willer and Julia, 2017)

การทำเกษตรอินทรีย์ของประเทศไทยในปี พ.ศ. 2559 มีการขยายตัวอย่างต่อเนื่องโดยในปี 2558 มีการขยายตัวสูงถึงร้อยละ 21 โดยพื้นที่การทำเกษตรอินทรีย์ที่ได้รับการรับรองมาตรฐานเกษตรอินทรีย์ในปี พ.ศ. 2557 คิดเป็นจำนวน 235,523.35 ไร่ และคิดเป็นจำนวน 284,918.44 ไร่ ในปี พ.ศ. 2558 เพิ่มขึ้นคิดเป็นร้อยละ 27.99 (วิฑูรย์ ปัญญากุล, 2559)

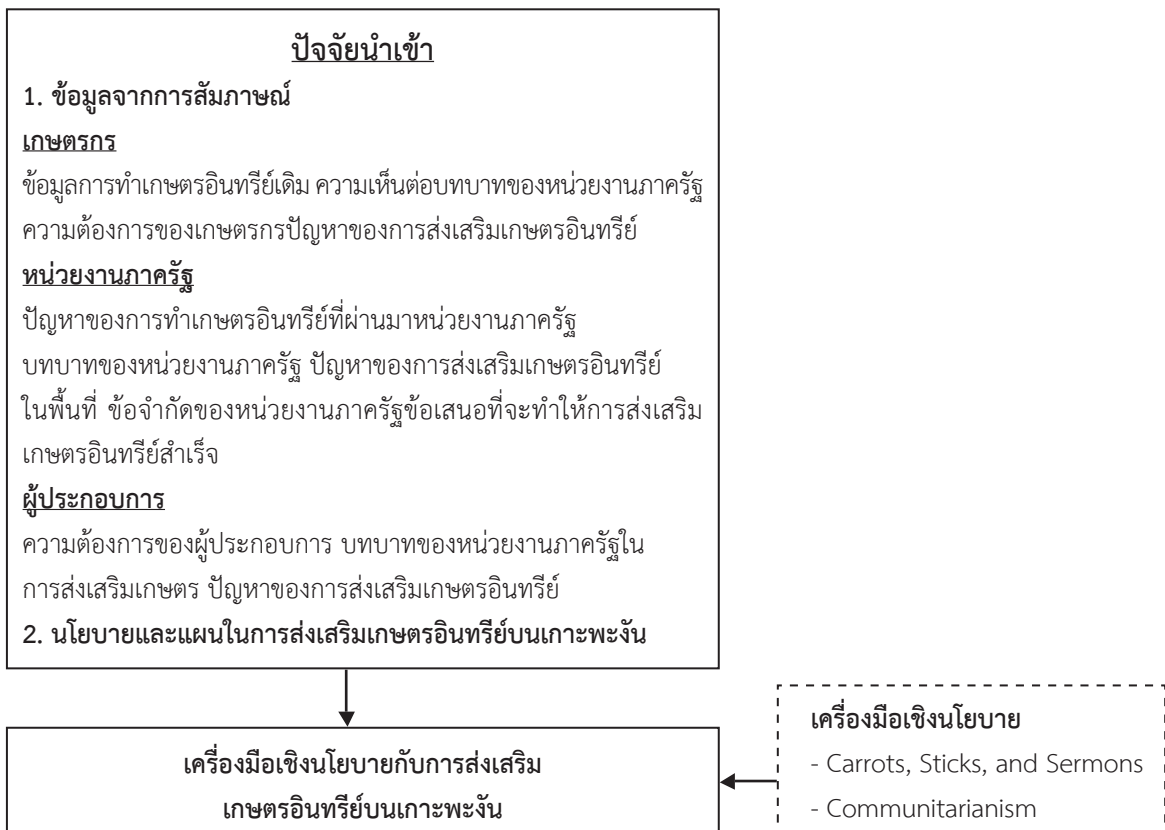
ในส่วนของพื้นที่เกาะพะงัน จังหวัดสุราษฎร์ธานีนั้นนับว่าเป็นพื้นที่ที่มีความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจสูงเนื่องจากมีการหลั่งไหลของนักท่องเที่ยวจากทั้งภายในประเทศและต่างประเทศเข้าสู่พื้นที่ต่อเนื่องเป็นประจำ

มาก ในฐานะพื้นที่ที่เป็นที่รู้จักในการจัดกิจกรรม ฟูลมูนปาร์ตี้ (Full Moon Party) และนับเป็นอันดับ 3 ของสถานที่ท่องเที่ยวที่มีนักท่องเที่ยวไปเยือนมากที่สุดในจังหวัดสุราษฎร์ธานี โดยในปี 2554 มีจำนวนนักท่องเที่ยวที่เดินทางเข้ามาภายในพื้นที่ราว 619,609 คน โดยส่วนใหญ่เป็นชาวต่างชาติ (คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการจังหวัดสุราษฎร์ธานี, 2559) ซึ่งในปัจจุบันกิจกรรมที่เกี่ยวกับการท่องเที่ยวและธุรกิจภายในเกาะพะงันค่อนข้างมีความหลากหลายและเริ่มมีการปรับเปลี่ยนเข้าสู่วิถีแบบเกษตรอินทรีย์ โรงแรมและร้านอาหารที่มีความสนใจในการให้บริการและจัดกิจกรรมตามวิถีอินทรีย์มีจำนวนเพิ่มมากขึ้นในส่วนของนักท่องเที่ยวที่ต้องการพักผ่อนและมีความสนใจในการท่องเที่ยวเชิงสุขภาพก็มีจำนวนไม่น้อยเช่นกัน เกาะพะงันจึงเป็นพื้นที่ที่มีความน่าสนใจในการเข้าไปส่งเสริมการทำเกษตรอินทรีย์อย่างจริงจังในฐานะพื้นที่ที่มีกลุ่มผู้บริโภคขนาดใหญ่

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการส่งเสริมเกษตรอินทรีย์บนเกาะพะงัน
2. เพื่อศึกษาเครื่องมือเชิงนโยบายกับการส่งเสริมเกษตรอินทรีย์บนเกาะพะงัน
3. เพื่อเสนอแนะแนวทางการใช้เครื่องมือเชิงนโยบายในการส่งเสริมเกษตรอินทรีย์ บนเกาะพะงัน

กรอบแนวคิดการทำวิจัย



ทบทวนวรรณกรรม

1. ข้อมูลทั่วไปของพื้นที่เกาะพะงัน

“เกาะพะงัน” อยู่ในเขตการปกครองของอำเภอเกาะพะงัน จังหวัดสุราษฎร์ธานี ซึ่งเป็นอำเภอที่มีเนื้อที่น้อยที่สุดประกอบด้วยเกาะขนาดใหญ่ 2 เกาะคือ เกาะพะงัน และเกาะเต่า ภายในพื้นที่เกาะพะงันประกอบด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 3 แห่ง ได้แก่ เทศบาลตำบลเกาะพะงัน เทศบาลตำบลบ้านใต้และเทศบาลตำบลเพชรพะงัน ลักษณะภูมิอากาศทั่วไปแบ่งออกเป็น 2 ฤดูกาล คือ ฤดูร้อนและฤดูฝน โดยฤดูร้อนเริ่มตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์จนถึงเดือนเมษายนซึ่งเป็นช่วงปลายลมมรสุมตะวันออกเฉียงเหนือ เป็นช่วงที่คลื่นลมสงบเหมาะแก่การท่องเที่ยว ส่วนฤดูฝนเริ่มตั้งแต่เดือนพฤษภาคมไปจนถึงเดือนมกราคม โดยช่วงนี้เป็นช่วงลมมรสุมตะวันตกเฉียงใต้ทำให้มีฝนตกชุกโดยเฉพาะเดือนพฤศจิกายน (งานวิเคราะห์นโยบายและแผนเทศบาลตำบลเพชรพะงัน, 2559)

ด้านโครงสร้างทางเศรษฐกิจของเกาะพะงัน รายได้หลักมาจากกลุ่มการท่องเที่ยวและบริการ ธุรกิจส่วนใหญ่เป็นกิจการที่เกี่ยวกับการท่องเที่ยว เช่น โรงแรม รีสอร์ท ร้านอาหาร สถานบันเทิง ธุรกิจนำเที่ยว ร้านขายของที่ระลึกและการจ้างงานในกิจกรรมของกลุ่มธุรกิจที่เกี่ยวกับการท่องเที่ยวต่าง ๆ ในส่วนของพื้นที่จัดกิจกรรม Fullmoon Party จะอยู่ที่บริเวณหาดรีน ภายในเขตพื้นที่เทศบาลตำบลบ้านใต้ อย่างไรก็ตามอีกด้านหนึ่งของเกาะพะงันยังมีส่วนที่ดำเนินกิจกรรมการท่องเที่ยวเชิงสุขภาพซึ่งอยู่ในบริเวณบ้านศรีธนู ภายในเขตพื้นที่เทศบาลตำบลเกาะพะงัน เรียกได้ว่าเกาะพะงันเป็นพื้นที่ที่มีลักษณะของคนสองบุคลิกในพื้นที่เดียวกันนั่นคือส่วนของนักท่องเที่ยวที่มีเป้าหมายในการมาเข้าร่วมเทศกาล Fullmoon Party ในคืนพระจันทร์เต็มดวงกับส่วนของนักท่องเที่ยวผู้รักสุขภาพที่ต้องการเข้ามาฝึกโยคะ บริโภคอาหารและผลิตภัณฑ์เพื่อสุขภาพ

นอกจากนี้ เกาะพะงันยังมีชื่อเสียงด้านมะพร้าวอินทรีย์ โดยการทำสวนมะพร้าวและปลูกผลไม้เสริม นับว่าเป็นอาชีพดั้งเดิมของคนในพื้นที่ ซึ่งมะพร้าวในพื้นที่เกาะพะงันเป็นที่รู้จักกันในฐานะที่ได้รับการจดทะเบียนมาตรฐานสินค้าบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ (Geographical Indications : GI) อีกด้วย (กรมทรัพย์สินทางปัญญา, 2555) แต่ในปัจจุบันคนในพื้นที่ไม่ได้ให้ความสนใจกับการทำสวนมะพร้าวและการทำเกษตรกรรมมากนัก แต่เปลี่ยนไปประกอบอาชีพที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวและการบริการแทน

ในช่วงปี พ.ศ. 2553 – 2554 กระทรวงพาณิชย์ได้สนับสนุนให้มีการจัดโครงการ “เกาะพะงัน เกาะเกษตรอินทรีย์” โดยได้มีการประกาศเจตนารมณ์ให้มีการพัฒนาเกาะพะงันเป็นเกาะเกษตรอินทรีย์ในวันที่ 16 สิงหาคม พ.ศ. 2553 ภายใต้อาณัติของกรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศและสมาคมการค้าเกษตรอินทรีย์ไทย โดยมีวัตถุประสงค์หลักในการสร้างความรับรู้ให้กับคนในพื้นที่ที่เกี่ยวข้องกับการทำเกษตรอินทรีย์และผลักดันให้เกาะพะงันกลายเป็นเกาะเกษตรอินทรีย์ รวมถึงการวางแผนปฏิบัติการและการฝึกอบรมการทำเกษตรอินทรีย์แก่เกษตรกรในพื้นที่ (วิฑูรย์ ปัญญากุล, 2554)

2. ยุทธศาสตร์และนโยบายของภาครัฐ

เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลสำหรับการอภิปรายเครื่องมือเชิงนโยบายของภาครัฐในการส่งเสริมการทำเกษตรอินทรีย์บนเกาะพะงัน ผู้เขียนได้มีการค้นคว้าเอกสารสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมเกษตรอินทรีย์บนพื้นที่

เกาะพะงัน อาทิ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ยุทธศาสตร์การพัฒนาเกษตรอินทรีย์แห่งชาติ แผนพัฒนากลุ่มจังหวัดภาคใต้ฝั่งอ่าวไทย แผนพัฒนาจังหวัดสุราษฎร์ธานี ไปจนถึงแผนพัฒนาสามปีและแผนพัฒนาสี่ปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบนพื้นที่เกาะพะงันทั้งสามแห่ง

นโยบายและมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมเกษตรอินทรีย์บนพื้นที่เกาะพะงัน

ในส่วนของนโยบายและแผนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาและส่งเสริมเกษตรอินทรีย์ของประเทศไทย ตั้งแต่ระดับชาติไปจนถึงแผนระดับท้องถิ่น พบว่า ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 10-12 (ช่วง พ.ศ. 2550-2564) ได้มีการระบุเกี่ยวกับแนวทางและยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการทำเกษตรอินทรีย์เอาไว้ ในขณะที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ก็ได้มีการรับแนวทางเข้าสู่ยุทธศาสตร์และแผนงานระดับกระทรวงภายใต้แผนพัฒนาการเกษตรในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 10-12 (ช่วง พ.ศ. 2550-2564) และแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเกษตรอินทรีย์แห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2551 – 2554) และฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2560 – 2564) โดยคณะกรรมการพัฒนาเกษตรอินทรีย์แห่งชาติ แต่เมื่อเริ่มเข้าสู่แผนระดับภูมิภาคไปจนถึงระดับท้องถิ่น ตั้งแต่แผนพัฒนากลุ่มจังหวัดภาคใต้ฝั่งอ่าวไทยไม่ได้มีการระบุถึงแนวทางการส่งเสริมเกษตรอินทรีย์ที่เป็นรูปธรรม มีเพียงแผนการส่งเสริมเกษตรอินทรีย์ภายใต้โครงการพัฒนาเกษตรกร ตั้งเดิมสู่เกษตรกรอัจฉริยะ (Smart Farmer) ปรากฏในแผนพัฒนากลุ่มจังหวัดภาคใต้ฝั่งอ่าวไทย (พ.ศ. 2561-2564) (สำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดภาคใต้ฝั่งอ่าวไทย, 2559) ส่วนแผนพัฒนาจังหวัดสุราษฎร์ธานี (พ.ศ. 2557-2560) มีการตั้งงบประมาณดำเนินโครงการต้นแบบการพัฒนาพื้นที่การผลิตสินค้าเกษตรอินทรีย์สู่ครัวโลก เฉพาะในปี พ.ศ. 2557 เท่านั้น และโครงการยกระดับคุณภาพชีวิตเกษตรกรด้วยการปลูกพืชในระบบอินทรีย์จากการผลิตสู่การตลาดโดยมีระยะเวลาดำเนินการตั้งแต่ พ.ศ. 2561-2564 ภายใต้ยุทธศาสตร์การเพิ่มศักยภาพการแข่งขันภาคเกษตรและอุตสาหกรรม (คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการจังหวัดสุราษฎร์ธานี, 2559) ในส่วนของแผนพัฒนาท้องถิ่นองค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานี เพิ่งปรากฏโครงการที่เกี่ยวข้องกับเกษตรอินทรีย์ในแผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี (พ.ศ. 2561 – 2564) ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานี (เล่มที่ 1/2) ภายใต้โครงการเรียนรู้ต้นแบบเกษตรอินทรีย์และปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง (กองแผนและงบประมาณ, 2561) แต่ในส่วนของแผนองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เกาะพะงันไม่ได้มีการบรรจุแนวทางหรือโครงการที่เกี่ยวข้องกับเกษตรอินทรีย์โดยตรง จากการสัมภาษณ์นายกเทศมนตรีตำบลเพชรพะงัน พบว่า มีการส่งเสริมการทำเกษตรกรรมทุกประเภทโดยให้บริการไถปรับพื้นที่ที่ดินสำหรับการทำเกษตรกรรมภายใต้ชื่อโครงการ 1 ไร่ 1 ครัวเรือน ในส่วนแผนงานของสำนักงานเกษตรจังหวัดสุราษฎร์ธานีได้มีการบรรจุโครงการอบรมเกษตรกรเข้าสู่มาตรฐานเกษตรอินทรีย์และศึกษาดูงาน โดยมีการระบุเจาะจงสำหรับพื้นที่เกาะพะงันไว้ในแผนตั้งแต่ปลายปี 2560 ต่อเนื่องไปจนถึงกลางปี 2561 และโครงการส่งเสริมการผลิตสินค้าเกษตรปลอดภัย (กลุ่มยุทธศาสตร์และสารสนเทศ, 2560)

3. แนวคิดเกี่ยวกับเครื่องมือทางนโยบายสาธารณะ

การพิจารณาเครื่องมือเชิงนโยบายสาธารณะกับการส่งเสริมการทำเกษตรอินทรีย์บนพื้นที่เกาะพะงัน นั้นเป็นวิธีหนึ่งที่จะช่วยอธิบายเหตุของความไม่ประสบความสำเร็จของการส่งเสริมเกษตรอินทรีย์บนเกาะพะงันใน

ช่วงที่ผ่านมา โดยใช้เครื่องมือเชิงนโยบายสาธารณะ Sticks, Carrots และ Sermons และ Communitarianism เป็นเครื่องมือในการอธิบาย

3.1 เครื่องมือเชิงนโยบายสาธารณะ Sticks, Carrots และ Sermons

จากหนังสือ Carrots, Sticks and Sermons: Policy Instruments and Their Evaluation (Vedung, Lemaire & Leeuw, 1998) ได้เสนอทางเลือกและจำแนกเครื่องมือเชิงนโยบายสาธารณะและคุณสมบัติออกเป็น 3 ชนิดคือ Sticks, Carrots และ Sermons โดย Donald Lemaire ได้กล่าวถึงการเปรียบเทียบกฎระเบียบต่าง ๆ ว่าเป็น Sticks (ไม้เรียว) ซึ่งเป็นการนิยามเกี่ยวกับปทัสสถานของสังคมหรือการกระทำใด ๆ ก็ตามที่เป็นที่ยอมรับภายในสังคม ดังนั้นแล้วรัฐจึงใช้ไม้เรียวนี้ในการบังคับเหล่าผู้ที่ไม่ทำตามกฎเกณฑ์เพื่อให้เชื่อฟังและทำตามกฎของสังคม Sticks จึงใช้ในการปรับเปลี่ยนพฤติกรรม โดยการใช้กฎระเบียบและเครื่องมือทางกฎหมายต่าง ๆ ซึ่งบุคคลและสถาบันนั้นถูกบังคับหรือสั่งการให้กระทำตามกฎระเบียบที่กำหนดขึ้น ดังนั้น เครื่องมือทางนโยบายประเภทนี้จึงเป็นการเน้นย้ำบทบาทอำนาจของรัฐ ซึ่งข้อบังคับในที่นี้ประกอบไปด้วย ข้อกำหนด ระเบียบ บัญญัติ และกฎหมายต่าง ๆ ในด้านรูปแบบของกฎระเบียบหรือไม้เรียวเหล่านี้สามารถอธิบายได้ด้วยแนวคิด Public Choice ที่ว่าบทบาทของรัฐคือการเป็นผู้ตัดสินเพื่อหาจุดร่วมของความต้องการของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในแต่ละประเด็น ทั้งนี้ทั้งนั้น กฎระเบียบต่าง ๆ ก็คือ ผลผลิตของการโต้แย้งและต่อรองกันของกลุ่มผลประโยชน์นั่นเอง นอกจากนี้เครื่องมือเชิงนโยบายยังต้องถูกปรับใช้ภายใต้กรอบความคิดด้านบริบทแวดล้อมของนโยบาย (Policy Context) ที่ต้องมีการพิจารณาเกี่ยวกับประวัติศาสตร์ การเมือง โครงสร้างองค์กร ลักษณะของตลาดและธรรมชาติของประเด็นต่าง ๆ ด้วย

Vedung ผู้ให้คำจำกัดความของเครื่องมือเชิงนโยบายทางเศรษฐกิจ (Economic policy instruments) หรือ Carrots โดยเป็นการกล่าวถึงสิ่งจูงใจทางเศรษฐกิจ (Subsidies) เป็นเครื่องมือทางนโยบายที่นิยมมากในแถบประเทศยุโรปตะวันตก โดยเป็นการใช้ทรัพยากรเพื่อกระตุ้นให้มีการเปลี่ยนแปลง พัฒนาสิ่งที่เป็นอยู่ โดยการหลอกล่อและดึงดูดบุคคลหรือสถาบันเพื่อให้มีพฤติกรรมตามแบบที่ต้องการ ซึ่งทรัพยากรที่กล่าวถึงนั้นสามารถเป็นได้ทั้งในรูปแบบของการแจกจ่ายและการสนับสนุนเป็นเงินทุน นอกจากนี้ยังอยู่ในรูปแบบของการจัดเก็บทรัพยากรในรูปของอัตราค่าปรับ โดยมุ่งหวังให้มีการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมไปสู่สิ่งที่ต้องการ

เครื่องมือเชิงนโยบายด้านข้อมูล (Information instruments) หรือ Sermons (การเทศนา) Vedung นิยามว่าเป็นความพยายามจูงใจผู้คนด้วยการส่งผ่านความรู้ การสื่อสาร การโต้แย้งกันด้วยเหตุผล เป็นเครื่องมือสำคัญในการถ่ายทอดข้อมูลข่าวสารจากรัฐบาลไปยังสาธารณชน โดยเป้าหมายอยู่ที่ผู้มีส่วนได้เสียกับนโยบายสาธารณะดังกล่าว ทั้งนี้ ข้อมูลข่าวสารจะอยู่ในรูปแบบการให้คำแนะนำ การฝึกอบรม ประกาศ การประชุมต่าง ๆ เป็นต้น

3.2 แนวความคิดเรื่องชุมชนนิยม (Communitarianism)

Communitarianism หรือ ชุมชนนิยม เป็นวาระรูปแบบใหม่สำหรับสังคมการเมืองและความเป็นพลเมือง โดยชี้ให้เห็นรูปแบบชุมชนที่ควรพัฒนา สังคม การเมือง เพื่อเอาชนะผลกระทบที่เกิด

จากการก่อกำเนิดของแนวคิดแบบปัจเจกนิยม และปกป้องพลเมืองจากภัยคุกคามของเผด็จการ เป็นการสร้าง การมีส่วนร่วมของชุมชน ที่ให้ความเคารพหลักการสำคัญสามประการ คือ การตรวจสอบร่วมกัน (Co-operative Enquiry) คุณค่าและความรับผิดชอบร่วมกัน (Common Values and Mutual Responsibility) และความสัมพันธ์ของพลังชุมชน (Communitarian Power Relations) (Henry, 1998) เป็นการเน้นคุณค่า ของระบอบประชาธิปไตยที่เอื้อต่อการกระตุ้นเศรษฐกิจ เนื่องจากประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และกำหนดนโยบายอย่างมีส่วนร่วม (ธนพันธ์ โล่ประกอบทรัพย์, 2557) อีกนัยหนึ่งแนวคิดชุมชนนิยมเป็น การจัดระเบียบทางสังคมรูปแบบหนึ่ง ซึ่งเป็นลักษณะของสังคมที่เห็นและรู้จักใช้ประโยชน์จากชุมชน และให้ประโยชน์แก่ชุมชนกลับคืน สมาชิกจะได้รับการสนับสนุนให้มีส่วนร่วม โดยแต่ละชุมชนมีวัตถุประสงค์ ในการจัดตั้งและแนวทางการดำเนินงานที่ชัดเจน ทั้งนี้ชุมชนนิยมไม่ได้เกิดจากกิจกรรมในระบบปิดหากแต่ เกิดจากการปฏิสัมพันธ์และการอาศัยความร่วมมือจากส่วนอื่น ๆ ในสังคม โดยเฉพาะภาครัฐที่มีส่วนสำคัญ ในการวางรากฐานชุมชนในช่วงแรกเริ่มทั้งในด้านการให้เสรีภาพ การกระจายอำนาจ การออกกฎหมาย ที่เอื้อประโยชน์ในด้านต่าง ๆ และการอำนวยความสะดวกด้านสาธารณูปโภค (เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์, 2544) บทบาทของภาครัฐเป็นเพียงแค่การสนับสนุนไม่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจต่าง ๆ ภายในชุมชน

วิธีการวิจัย

สำหรับรูปแบบการวิจัยในบทความนี้เป็นวิธีการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) (สุภางค์ จันทวานิช, 2556) เนื่องจากเป็นวิธีการวิจัยที่มีความเหมาะสมกับการศึกษาข้อมูลเชิงลึกเกี่ยวกับ เครื่องมือเชิงนโยบายกับการส่งเสริมเกษตรอินทรีย์บนเกาะพะงัน

ในส่วนของการเก็บรวบรวมข้อมูล (Data) เกี่ยวกับข้อเท็จจริง (Facts) ของการส่งเสริมเกษตรอินทรีย์ ในพื้นที่เกาะพะงัน ข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับการนำนโยบายเกษตรอินทรีย์ไปปฏิบัติในพื้นที่เกาะพะงัน ตัวแสดง และบทบาทของผู้ที่เกี่ยวข้อง ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้น รวมถึงแนวทางที่เหมาะสมในการนำนโยบายการ ส่งเสริมเกษตรอินทรีย์ไปปฏิบัติให้เกิดขึ้นจริงในพื้นที่เกาะพะงัน โดยแบ่งตามประเภทของข้อมูลที่ต้องการ ในการศึกษาวิจัยได้ดังต่อไปนี้

1. แหล่งข้อมูลและวิธีการเก็บข้อมูล

ผู้วิจัยใช้วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลจาก 2 แหล่งที่มา คือ ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) และข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data)

1.1 ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data)

โดยจะศึกษาข้อมูลจากเอกสาร สถิติ กฎหมาย คำสั่ง ประกาศ บันทึก หนังสือ รายงานวิจัย เอกสารการวิเคราะห์ บทความวิชาการ และรายงานประเมินผลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

- ข้อมูลด้านทฤษฎี แนวคิด กระบวนการ เครื่องมือ วิธีการรวมถึงแนวทางรูปแบบต่าง ๆ ที่มีผลต่อการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ โดยศึกษาจากเอกสารทางวิชาการ เช่น หนังสือนโยบายสาธารณะ

ตัวอย่างการนำแนวทางและเครื่องมือทางนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ บทความทางวิชาการ วิทยานิพนธ์ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

- ข้อมูลเกี่ยวกับความหมาย แนวคิด สถานการณ์ และแนวทางการขับเคลื่อนนโยบาย โดยศึกษาจากเอกสารทางวิชาการ รายงานการวิจัย บทความทางวิชาการที่เกี่ยวข้องแผนยุทธศาสตร์และเอกสารเผยแพร่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการและการส่งเสริมเกษตรอินทรีย์ เป็นต้น นอกจากนี้ยังศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ เช่น วารสาร บทความ ข้อมูลสถิติ และข่าวสารที่เกี่ยวข้องจากแหล่งสื่อสารมวลชน เป็นต้น

- ข้อมูลเกี่ยวกับหน่วยงานและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการส่งเสริมเกษตรอินทรีย์ตั้งแต่ระดับบนสุดไปจนถึงระดับพื้นที่ โดยรวบรวมข้อมูลจากเอกสารราชการ เช่น ยุทธศาสตร์การพัฒนาเกษตรอินทรีย์แห่งชาติ เป็นต้น

1.2 ข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data)

ในการเก็บรวบรวมข้อมูลปฐมภูมิจะใช้วิธีการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-Depth Interview) เพื่อสอบถามรายละเอียดของข้อมูลจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) โดยการคัดเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง ใช้แบบสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (Semi-Structure Interview) ซึ่งประกอบด้วยคำถามปลายเปิด (Open-Ended)

สำหรับหน่วยในการวิเคราะห์ (Unit of Analysis) ในการเลือกพื้นที่หน่วยวิเคราะห์ขอบเขตของการวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาเฉพาะการส่งเสริมนโยบายเกษตรอินทรีย์ในพื้นที่เกาะพะงัน ในส่วนของผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) ของงานวิจัยครั้งนี้ ได้แก่ ข้าราชการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายการส่งเสริมเกษตรอินทรีย์ในพื้นที่เกาะพะงันไปปฏิบัติ ซึ่งจะเป็นผู้ที่มีข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาทั้งทางด้านการเมือง สภาพแวดล้อมและปัญหาทางเทคนิค รวมถึงแง่มุมของข้อจำกัดด้านระเบียบข้อบังคับ ในส่วนของทางราชการ บุคคลที่เป็นตัวแทนของเกษตรกรที่ทำเกษตรอินทรีย์บนพื้นที่เกาะพะงันซึ่งเป็นกลุ่มตัวแสดงหลักที่สำคัญในการขับเคลื่อนให้เกิดนโยบายเกษตรอินทรีย์และเป็นผู้ที่ทราบถึงข้อจำกัดและปัญหาในการทำเกษตรอินทรีย์มากที่สุด สุดท้ายคือบุคคลที่เป็นตัวแทนจากภาคธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับระบบการทำเกษตรอินทรีย์ในพื้นที่เกาะพะงันที่จะได้เสนอแง่มุมด้านการตลาดในการรองรับสินค้าเกษตรอินทรีย์ รวมถึงปัญหาในเชิงการค้าและการตลาดที่ส่งผลต่อความต่อเนื่องของการดำเนินนโยบายด้วย

ผลการวิจัย

จากการลงพื้นที่สัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้องในพื้นที่เกาะพะงัน พบว่า แม้ว่าจะมีการผลักดันโครงการ “เกาะพะงัน เกษตรอินทรีย์” ในช่วงปี พ.ศ. 2553 – 2554 จนมีการจัดตั้งเป็นกลุ่มวิสาหกิจชุมชนเกษตรอินทรีย์ในพื้นที่เกาะพะงันแล้วก็ตาม แต่ภายหลังจากเสร็จสิ้นโครงการดังกล่าวกระแสเกี่ยวกับการทำเกษตรอินทรีย์ในพื้นที่เกาะพะงันกลับหยุดชะงักลง เนื่องจากประสบปัญหาหลายด้าน เช่น ปัญหาด้านภาวะผู้นำกลุ่ม เนื่องจากประธานกลุ่มไม่มีความเข้มแข็งพอที่จะรวมกลุ่มสมาชิกได้ อีกทั้งยังมีปัญหาระบบการบริหารงานที่ไม่ชัดเจน ปัญหาเรื่องความโปร่งใส ปัญหาด้านระบบการจัดการและการแจกแจงบัญชี โดยจากการสัมภาษณ์เกษตรกรรายหนึ่งกล่าวว่า ตลอดระยะเวลาการรวมกลุ่มมีการนัดประชุมเพียงครั้งเดียว นอกจากนี้ยังได้ยกตัวอย่างกรณี โครงการเลี้ยงหมูหลุมโดยกลุ่มได้งบประมาณสนับสนุนจากทางเทศบาล มีการสร้างสถานที่สำหรับเลี้ยงหมูและแจกพันธุ์หมูแต่เป็นการดำเนินการโดยไม่มีการแจ้งรายละเอียดแก่สมาชิกและสมาชิกก็ไม่ได้ส่วนแบ่งพันธุ์หมูหรือปุ๋ยขี้หมูแต่อย่างใด

ความล้มเหลวของการรวมกลุ่มวิสาหกิจชุมชนเกษตรอินทรีย์ครั้งนี้ นอกจากจะมีสาเหตุมาจากภาวะผู้นำของกลุ่มและความขัดแย้งเรื่องผลประโยชน์ภายในกลุ่มแล้ว ความไม่ตั้งใจจริงในการเปลี่ยนวิถีการทำเกษตรกรรมไปสู่การทำเกษตรอินทรีย์ของเกษตรกรเองก็เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้การส่งเสริมการทำเกษตรอินทรีย์ไม่สามารถเดินหน้าต่อไปได้ อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันยังคงมีเกษตรกรจำนวนหนึ่งที่มีความตั้งใจจริงในการทำเกษตรอินทรีย์ยังคงดำเนินการสานต่อเจตนารมณ์ โดยได้มีการรวมตัวกันภายใต้การขับเคลื่อนของนักวิชาการส่งเสริมการเกษตรเกาะพะงันในชื่อกลุ่มเกษตรทฤษฎีใหม่และกลุ่มผู้ปลูกผักเพื่อบริโภคและสร้างรายได้เสริมอาชีพ ซึ่งเป็นกลุ่มที่ตั้งขึ้นตามโครงการฟื้นฟูหลังน้ำลด แต่ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นคือ กลุ่มเกษตรกรมีขนาดค่อนข้างเล็กและไม่มิตลาดรองรับผลผลิต นอกจากนี้ยังพบกับอุปสรรคด้านความแปรปรวนของสภาพอากาศที่มีภาวะฝนแล้งทั้งช่วงและน้ำท่วมในช่วงปลายปีไปจนถึงปัญหาเกี่ยวกับความพร้อมด้านปัจจัยการผลิตทำให้การทำเกษตรอินทรีย์ไม่สามารถทำได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ

ในฝั่งของผู้ประกอบการและผู้ซื้อกลับพบว่ามีความต้องการสินค้าเกษตรอินทรีย์จำพวกพืชผักเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะกลุ่มผู้ประกอบการร้านอาหารเพื่อสุขภาพ ร้านอาหารออร์แกนิก ร้านอาหารมังสวิรัต และสถานฝึกสอนโยคะต่าง ๆ ซึ่งเป็นตลาดกลุ่มใหญ่ที่พร้อมรองรับสินค้าเกษตรอินทรีย์ โดยผู้ประกอบการกล่าวว่าไม่มีข้อมูลเกี่ยวกับแหล่งที่จำหน่ายสินค้าเกษตรอินทรีย์ ในขณะที่ผู้ประกอบการบางรายต้องทำแปลงปลูกผักอินทรีย์เองเพื่อใช้ประกอบอาหารในการจำหน่าย แต่ก็ยังมีปริมาณไม่เพียงพอต่อความต้องการของลูกค้า ดังนั้น ปัจจัยด้านการตลาดของผักอินทรีย์บนเกาะพะงันจึงไม่ถือเป็นอุปสรรคเพราะความต้องการซื้อมีอยู่เป็นจำนวนมาก หากแต่ปัญหาอยู่ที่ผลผลิตมีไม่เพียงพอต่อความต้องการและไม่มีมาตรฐานที่ชัดเจนว่าจะมีผลผลิตส่งให้แก่ผู้ซื้อได้ปริมาณเท่าใดในแต่ละวัน

นอกจากต้องเผชิญกับปัญหาการเข้าหากกลุ่มผู้ซื้อและปัญหาเชิงเทคนิคในการทำเกษตรกรรมต่าง ๆ แล้ว อุปสรรคสำคัญอีกประการหนึ่งที่เกษตรกรต้องเผชิญคือ ปัญหาด้านทัศนคติและการรับรู้ของคนในพื้นที่ต่อการทำเกษตรอินทรีย์ เกษตรกรบนเกาะพะงันที่สนใจการทำเกษตรอินทรีย์โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปลูก

ผักอินทรีย์มีอยู่ไม่มากนัก ปัจจุบันมีเกษตรกรที่ให้ความสนใจเพียง 7-8 ราย นอกจากนี้ในส่วนของผู้บริโภคเอง ก็ยังมีความสับสนระหว่างผัก Organic และ Hydroponics อยู่ โดยยังมีความเข้าใจผิดว่าผัก Hydroponics คือ ผักอินทรีย์ นอกจากนี้ในด้านราคาของผักและผลิตภัณฑ์อินทรีย์นั้นมีราคาค่อนข้างสูงกว่าผักชนิดอื่น ๆ เนื่องจากต้นทุนการผลิตที่สูงกว่าผักเคมีทั่วไป ผู้ซื้อส่วนใหญ่จึงได้แก่กลุ่มนักท่องเที่ยวต่างชาติเป็นหลัก ในขณะที่คนในพื้นที่มีจำนวนน้อยมากที่นิยมบริโภคผักอินทรีย์

สำหรับบทบาทของภาครัฐในการส่งเสริมการทำเกษตรอินทรีย์บนพื้นที่เกาะพะงันนั้นหน่วยงานหลักที่มีบทบาทในการสนับสนุนและส่งเสริม ได้แก่ สำนักงานเกษตรอำเภอเกาะพะงันและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 3 แห่ง จากการสัมภาษณ์เกษตรกรหลายรายพบว่า มีทัศนคติในแง่ลบต่อหน่วยงานภาครัฐและข้าราชการ เนื่องจากในอดีตเกษตรกรเคยขอความช่วยเหลือจากหน่วยงานภาครัฐแต่ถูกปฏิเสธโดยให้เหตุผลว่าไม่มีนโยบายออกนอกพื้นที่ นอกจากนี้ยังเห็นว่าภาครัฐหรือข้าราชการจะเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องเพราะหวังผลประโยชน์ในการสร้างผลงานให้กับตัวเองและหน่วยงาน นั่นคือที่ผ่านมาหลังจากที่เกษตรกรประสบผลสำเร็จในการดำเนินโครงการด้วยตนเองแล้วภาครัฐจึงให้ความสนใจและเข้ามามีส่วนร่วม เกษตรกรมีความเห็นว่าการผลักดันการทำเกษตรอินทรีย์บนเกาะพะงันนั้น ต้องเป็นแนวทางของการพึ่งพาตนเองภายในกลุ่มมากกว่าและมีความเชื่อว่าหากภาครัฐเข้ามามีบทบาทจะทำให้เกิดปัญหา นอกจากนี้การสนับสนุนจากภาครัฐที่มีให้ไม่ถึงยังทำให้เกษตรกรเกิดความขัดแย้งกันเองและถูกมองว่าเป็นการเล่นพรรคเล่นพวกอีกด้วย

อย่างไรก็ตาม การดำเนินการโดยเกษตรกรเพียงลำพังก็ยังไม่สามารถทำให้การส่งเสริมการทำเกษตรอินทรีย์ประสบความสำเร็จได้ ยังคงมีส่วนที่ภาครัฐต้องเข้าไปมีบทบาทช่วยเหลือและสนับสนุนในส่วนของสำนักงานเกษตรอำเภอเกาะพะงันได้มีการสนับสนุนในรูปแบบของการจัดฝึกอบรมโดยพุ่งเป้าไปที่กลุ่มเกษตรกรผู้ทำสวนมะพร้าวเป็นหลัก นอกจากนี้ยังมีการสนับสนุนด้านปุ๋ยและปัจจัยการผลิตบางส่วนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น เทศบาลตำบลเพชรพะงันมีโครงการเข้าไปไถปรับที่ดินให้กับเกษตรกร อย่างไรก็ตาม รูปแบบการสนับสนุนที่เกษตรกรต้องการมากที่สุดคือ การสนับสนุนด้านเงินทุน แต่ข้อจำกัดของภาครัฐในการสนับสนุนรูปแบบนี้อยู่ที่กระบวนการและกฎระเบียบราชการที่ไม่สามารถสนับสนุนงบประมาณแบบให้เปล่าแก่เกษตรกรได้ แม้ว่าในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีงบประมาณสำหรับส่งเสริมการทำเกษตรกรรมบางส่วน แต่การใช้จ่ายงบประมาณก็อยู่ภายใต้การตรวจสอบที่เข้มงวดจากสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน จึงเป็นปัญหาระหว่างเกษตรกรและหน่วยงานราชการที่ยังเชื่อมประสานและทำความเข้าใจกันไม่ได้

จากการค้นคว้าเกี่ยวกับนโยบายและแผน และจากการสัมภาษณ์ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ทำให้เห็นถึงปัญหาของนโยบายการส่งเสริมเกษตรอินทรีย์บนพื้นที่เกาะพะงันซึ่งมีลักษณะดังต่อไปนี้

1) นโยบายและแผนขาดความต่อเนื่อง

แม้จะมีการให้ความสำคัญกับการส่งเสริมเกษตรอินทรีย์ในยุทธศาสตร์และนโยบายระดับชาติ แต่ในระดับภูมิภาคและท้องถิ่นบนพื้นที่เกาะพะงันนั้นยังไม่ได้มีการให้ความสำคัญในเรื่องของการส่งเสริมเกษตรอินทรีย์โดยเฉพาะ เป็นลักษณะของการขาดความต่อเนื่องในการรับนโยบายจากส่วนกลางลงมาสู่

การปฏิบัติในระดับท้องถิ่น นอกจากนี้ยังไม่ได้มีการระบุงบประมาณในแผนและโครงการที่เฉพาะเกี่ยวกับการส่งเสริมการทำเกษตรอินทรีย์ แต่จะรวมอยู่ในโครงการที่ส่งเสริมการทำเกษตรกรรมโดยรวม นอกจากนี้โครงการ “เกาะพะงัน เกษะเกษตรอินทรีย์” ที่ได้รับการสนับสนุนจากกระทรวงพาณิชย์ในปี พ.ศ. 2553 หลังเสร็จสิ้นโครงการแล้วกระแสเกี่ยวกับเกษตรอินทรีย์ที่เกาะพะงันก็หยุดลงไม่ได้มีการทำดำเนินการติดตามต่อ

2) นโยบายและแผนในระดับภูมิภาคและท้องถิ่นไม่ได้ให้ความสำคัญและไม่มีกรอบครอบคลุม

แผนพัฒนาระดับจังหวัดไม่ได้ให้ความสำคัญเกี่ยวกับการส่งเสริมเกษตรอินทรีย์แต่เน้นให้ความสำคัญกับการสนับสนุนการปลูกพืชเชิงเดี่ยว อันได้แก่ ยางพาราและปาล์มน้ำมัน นอกจากนี้ไม่ว่าจะในแผนพัฒนาการเกษตรโดยสำนักงานเกษตรจังหวัดสุราษฎร์ธานีและโครงการด้านเกษตรอินทรีย์ของสำนักงานเกษตรอำเภอเกาะพะงันมักจะเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนในแนวทางของการจัดอบรมให้ความรู้เกี่ยวกับการทำเกษตรอินทรีย์ ซึ่งกลุ่มเกษตรกรที่เข้ารับการอบรมในโครงการที่จัดขึ้นคือเกษตรกรกลุ่มที่ทำสวนมะพร้าวเท่านั้น ไม่ได้ครอบคลุมไปถึงกลุ่มเกษตรกรกลุ่มอื่น ๆ

ในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองก็ไม่ได้ให้ความสำคัญกับการส่งเสริมการเกษตรโดยเฉพาะอย่างยิ่งเกษตรอินทรีย์ แม้ในแผนพัฒนา 3 ปี จะมีงบประมาณและโครงการในการสนับสนุนภาคการเกษตร แต่ก็ยังเป็นจำนวนไม่มากเมื่อเทียบกับงบประมาณด้านอื่น ๆ อันเนื่องจากเศรษฐกิจบนเกาะพะงันขับเคลื่อนโดยธุรกิจการท่องเที่ยวและบริการเป็นหลัก ท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับโครงสร้างพื้นฐานและระบบสาธารณูปโภค ไม่ว่าจะเป็นการสร้างถนน การจัดการระบบประปา ไฟฟ้าและการกำจัดขยะซึ่งถือเป็นปัญหาสำคัญภายในพื้นที่

3) ไม่มีการบูรณาการระหว่างหน่วยงานภาครัฐ

จากการสัมภาษณ์หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องในพื้นที่เกาะพะงัน พบว่า ในการทำแผนนโยบายระดับพื้นที่ของแต่ละหน่วยงาน ทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เทศบาลตำบลเกาะพะงัน เทศบาลตำบลบ้านใต้ เทศบาลตำบลเพชรพะงัน) และสำนักงานเกษตรอำเภอ ไม่เคยมีการวางแผนการทำงานร่วมกันเกี่ยวกับนโยบายและการดำเนินการด้านการเกษตร การสนับสนุนส่งเสริมและโครงการต่าง ๆ เป็นไปตามแผนพัฒนาของแต่ละหน่วยงาน

4) ความไม่ต่อเนื่องในการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ

จากการสัมภาษณ์พบว่า หน่วยงานราชการบางแห่งมีข้อมูลเกี่ยวกับเกษตรอินทรีย์ในพื้นที่เกาะพะงันในอดีตค่อนข้างน้อยและข้อมูลขาดหายบางส่วน นอกจากนี้การโยกย้ายหมุนเวียนค่อนข้างบ่อยในตำแหน่งงานบางตำแหน่งที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการส่งเสริมการทำเกษตรอินทรีย์ อาจส่งผลต่อความต่อเนื่องในการดำเนินการสนับสนุนติดตามและประเมินโครงการต่าง ๆ อีกทั้งการแต่งตั้งคนนอกพื้นที่เข้ามาประจำการอาจทำให้ผู้ดำรงตำแหน่งต้องใช้เวลาในการเรียนรู้บริบทภายในพื้นที่ใหม่ การโยกย้ายบ่อยอาจมีแนวโน้มทำให้ข้าราชการไม่มีการสร้างสรรค์โครงการใหม่ ๆ ให้ตรงกับความต้องการของกลุ่มเกษตรกรอย่างแท้จริงโดยยึดตามแผนและโครงการที่เคยทำต่อกันมาทุกปี

5) ระบบการจัดเก็บข้อมูล

ในระหว่างการศึกษาข้อมูลด้านเอกสารที่เกี่ยวข้องกับนโยบายและแผนของหน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่น พบว่า การเข้าถึงข้อมูลทำได้ไม่สะดวกนักในบางหน่วยงาน แม้หน่วยงานบางแห่งจะสามารถเข้าถึงข้อมูลได้จากทางเว็บไซต์ของสำนักงาน แต่ข้อมูลกลับมีไม่ครบถ้วนในบางหน่วยงาน ในขณะที่การขอสืบย้อนข้อมูลบางอย่างก็ไม่สามารถทำได้เนื่องจากข้อมูลสูญหายเพราะอุปกรณ์สำนักงานชำรุด ไม่เพียงแต่การจัดเก็บและเข้าถึงข้อมูลภายในของหน่วยงานราชการเองที่มีปัญหา แต่ข้อมูลความรู้หรือภูมิปัญญาชาวบ้านของเกษตรกรก็ไม่ได้มีการจัดเก็บเป็นลายลักษณ์อักษรไว้เพื่อแบ่งปันความรู้ให้กับเกษตรกรรายอื่น ๆ เช่น การเลี้ยงผึ้งโดยใช้เปลือกมะพร้าวของศูนย์การเรียนรู้การเลี้ยงผึ้งเกาะพะงัน เป็นต้น

6) ระบบการติดตามประเมินผล

การประเมินผลโครงการของหน่วยงานภาครัฐยังไม่สามารถวัดผลสัมฤทธิ์ของโครงการได้ เช่น หลังจากจัดอบรมแล้วเกษตรกรนำความรู้ไปใช้และส่งผลให้การทำเกษตรกรรมได้ผลและมีผลผลิตที่เพิ่มมากขึ้นหรือไม่ หรือการให้งบประมาณสนับสนุนแก่เกษตรกรก็จะมุ่งเน้นที่เกษตรกรมีการนำงบประมาณที่ได้ไปใช้จริงหรือไม่ แต่ไม่ได้มุ่งเน้นว่างบประมาณที่นำไปใช้ก่อให้เกิดประโยชน์และส่งผลต่อการทำเกษตรหรือผลผลิตของเกษตรกรเพิ่มขึ้นอย่างไร

7) ความไม่สอดคล้องของหน่วยตรวจสอบ (สตง.) กับสภาพความเป็นจริงในพื้นที่

สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่มีหน้าที่พิจารณาและตรวจสอบการใช้งบประมาณของหน่วยงานราชการ การวางแผนการใช้จ่ายงบประมาณในโครงการต่าง ๆ ของหน่วยงานราชการจึงต้องเป็นไปตามระเบียบและกฎหมาย ซึ่งบางครั้งไม่ตรงตามความต้องการที่แท้จริงของเกษตรกร นอกจากนี้ยังไม่เหมาะสมกับผลสัมฤทธิ์ที่ควรเกิดขึ้นจริงของแต่ละโครงการด้วย จากการสัมภาษณ์องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบนเกาะพะงัน (เทศบาลตำบลเกาะพะงัน เทศบาลตำบลเพชรพะงัน เทศบาลตำบลบ้านใต้) ได้ให้ความเห็นที่ตรงกันเกี่ยวกับประเด็นการตรวจสอบของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินซึ่งเป็นข้อจำกัดในการดำเนินการสนับสนุนการทำเกษตรกรรมทั่วไปและรวมถึงการทำเกษตรอินทรีย์ให้กับเกษตรกร โดยทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเกษตรกรได้ให้ข้อมูลตรงกันว่าสิ่งที่เกษตรกรต้องการมากที่สุดคือ การสนับสนุนในรูปแบบของเงินลงทุน อย่างไรก็ตาม แม้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีงบประมาณเพียงพอแต่ก็ไม่สามารถจัดการให้ตรงตามความต้องการของเกษตรกรทั้งหมดได้เนื่องจากมีระเบียบราชการในการใช้จ่ายงบประมาณและการตรวจสอบของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินกำกับอยู่

อภิปรายผล

จากผลการศึกษาวิจัยพบว่า การอธิบายถึงความไม่สำเร็จของการส่งเสริมนโยบายเกษตรอินทรีย์บนพื้นที่เกาะพะงันโดยอาศัยเครื่องมือเชิงนโยบายสาธารณะเป็นกรอบในการพิจารณาเป็นวิธีหนึ่งที่จะช่วยอธิบายถึงสาเหตุของความล้มเหลวของนโยบายการส่งเสริมเกษตรอินทรีย์บนพื้นที่เกาะพะงันในช่วงที่ผ่านมาได้ โดยใช้เครื่องมือเชิงนโยบายสาธารณะสามชนิดอันได้แก่ Sticks, Carrots และ Sermons

เครื่องมือเชิงนโยบายสาธารณะ Sticks ซึ่งเปรียบเสมือนกับไม้เรียวที่ใช้ในการบังคับและปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของคนในสังคมให้เป็นไปตามความต้องการของรัฐ โดยการใช้กฎระเบียบและเครื่องมือทางกฎหมายต่าง ๆ ในกรณีของพื้นที่เกาะพะงันนั้นด้านกฎหมายและระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมเกษตรอินทรีย์บนพื้นที่เกาะพะงันยังไม่ปรากฏให้เห็น มีเพียงแนวทางนโยบายและแผนพัฒนาภายในท้องถิ่น ซึ่งเป็นแผนที่ไม่ได้มีการเจาะจงเกี่ยวกับการส่งเสริมเกษตรอินทรีย์โดยเฉพาะ มีเพียงแผนพัฒนาโดยภาพรวมที่ครอบคลุมการส่งเสริมการทำเกษตรกรรมทั้งหมดในพื้นที่

ในส่วนของเครื่องมือเชิงนโยบายทางเศรษฐกิจ (Economic Policy Instruments) หรือ Carrots ซึ่งเกี่ยวข้องกับสิ่งจูงใจทางเศรษฐกิจ (Subsidies) ในการกระตุ้นให้มีการเปลี่ยนแปลง พัฒนาสิ่งที่เป็นอยู่ด้วยการหลอกล่อและดึงดูดบุคคลหรือสถาบันเพื่อให้มีพฤติกรรมตามแบบที่ต้องการ สำหรับการส่งเสริมเกษตรอินทรีย์บนพื้นที่เกาะพะงันด้วยวิธีการสนับสนุนปัจจัยและทรัพยากรในด้านต่าง ๆ นั้น กระทรวงพาณิชย์เคยได้ให้การสนับสนุนโดยการเข้ามาติดป้ายโฆษณาให้กับร้านค้าของกลุ่มวิสาหกิจชุมชนเกษตรอินทรีย์เกาะพะงัน นอกจากนี้ยังมีการจัดกิจกรรมถนนคนเดินและส่งมอบต้นไม้ให้กับกลุ่มเกษตรกรด้วย ในส่วนของหน่วยงานระดับท้องถิ่นก็มีการช่วยเหลือในด้านปัจจัยการผลิต เช่น การแจกจ่ายปุ๋ยและการเข้าไปช่วยปรับไถที่ดินเพื่อทำการเกษตรภายใต้โครงการ 1 ไร่ 1 คิวรีเรือน (ครอบคลุมการทำเกษตรกรรมทุกประเภท) และยังคงเคยมีการให้เงินสนับสนุนจากเทศบาลในรูปแบบของโครงการต่าง ๆ เช่น โครงการชุมชนเข้มแข็ง เป็นต้น

สุดท้ายคือเครื่องมือเชิงนโยบายด้านข้อมูล (Information Instruments) หรือ Sermons (การเทศนา) ที่เป็นไปในลักษณะของการส่งความรู้ผ่านการสื่อสาร นับว่าเป็นเครื่องมือสำคัญในการถ่ายทอดข้อมูลข่าวสารจากรัฐบาลไปยังสาธารณชนซึ่งมีเป้าหมายอยู่ที่ผู้มีส่วนได้เสียกับนโยบายสาธารณะ โดยสามารถทำได้ทั้งในรูปแบบของการให้คำแนะนำ การฝึกอบรม ประกาศ และการประชุมต่าง ๆ ซึ่งในกรณีของเกาะพะงันพบว่ามีการใช้เครื่องมือชนิดนี้เป็นหลักทั้งหน่วยงานราชการที่รับผิดชอบด้านการเกษตรโดยตรงอย่างสำนักงานเกษตรจังหวัดและเกษตรอำเภอ หรือหน่วยงานส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น โครงการสนับสนุนโดยมากเป็นไปในรูปแบบของการจัดฝึกอบรมให้ความรู้เกษตรกรเป็นหลัก เช่น โครงการพัฒนาเกษตรกรดั้งเดิมสู่เกษตรกรอัจฉริยะ (Smart Farmer) โครงการต้นแบบการพัฒนาพื้นที่การผลิตสินค้าเกษตรอินทรีย์สู่ครัวโลก (พ.ศ. 2557) โครงการยกระดับคุณภาพชีวิตเกษตรกรด้วยการปลูกพืชในระบบอินทรีย์จากการผลิตสู่การตลาด โดยสำนักงานจังหวัดสุราษฎร์ธานี โครงการเรียนรู้ต้นแบบเกษตรอินทรีย์และปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง โดยองค์กรบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานี กิจกรรมอบรมเกษตรกรเข้าสู่มาตรฐานเกษตรอินทรีย์และศึกษา

ดูงาน กิจกรรมติดตามและประเมินแปลงเบื้องต้น กิจกรรมส่งเสริมการเกษตรอินทรีย์ในแปลงใหญ่ โครงการส่งเสริมการผลิตสินค้าเกษตรปลอดภัยและเกษตรอินทรีย์ อบรมเกษตรกรอินทรีย์ผู้ทำสวนมะพร้าว เป็นต้น

จากการวิเคราะห์แผนและโครงการที่ภาครัฐและท้องถิ่นใช้เป็นเครื่องมือในการส่งเสริมการทำเกษตรอินทรีย์บนพื้นที่เกาะพะงัน จังหวัดสุราษฎร์ธานี เมื่อพิจารณาโดยใช้เครื่องมือเชิงนโยบายสาธารณะ (Policy Instruments) Sticks, Carrots และ Sermons มาวิเคราะห์แล้วสามารถสรุปผลได้ดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 1 แสดงเครื่องมือเชิงนโยบายด้านการส่งเสริมเกษตรอินทรีย์บนเกาะพะงันของหน่วยงานระดับภูมิภาคและท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง

หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง	sticks	carrots	sermons
สำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดภาคใต้ฝั่งอ่าวไทย			โครงการพัฒนาเกษตรกร ดั้งเดิมสู่เกษตรกรอัจฉริยะ (Smart Farmer)
สำนักงานจังหวัด สุราษฎร์ธานี			- โครงการต้นแบบการพัฒนาพื้นที่การผลิตสินค้าเกษตรอินทรีย์สู่ครัวโลก (พ.ศ. 2557) - โครงการยกระดับคุณภาพชีวิตเกษตรกรด้วยการปลูกพืชในระบบอินทรีย์จากการผลิตสู่การตลาด
องค์กรบริหารส่วนจังหวัด สุราษฎร์ธานี			โครงการเรียนรู้ต้นแบบเกษตรอินทรีย์และปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง
เกษตรจังหวัด			กิจกรรมอบรมเกษตรกรเข้าสู่มาตรฐานเกษตรอินทรีย์และศึกษาดูงาน - กิจกรรมติดตามและ - ประเมินแปลงเบื้องต้น - กิจกรรมส่งเสริมการเกษตรอินทรีย์ในแปลงใหญ่

ณัฐวดี เขียวลือ
ตารางที่ 1 (ต่อ)

หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง	sticks	carrots	sermons
			- โครงการส่งเสริมการผลิต สินค้าเกษตรปลอดภัย และเกษตรอินทรีย์
เกษตรอำเภอ		แจกปุ๋ยและเมล็ดพันธ์ (ครอบคลุมการทำ เกษตรกรรมทุก ประเภท)	อบรมเกษตรอินทรีย์ผู้ทำ สวนมะพร้าว
สำนักงานพาณิชย์จังหวัด		- ติดป้ายโฆษณาให้ ร้านค้ากลุ่มวิสาหกิจ ชุมชน - กิจกรรมถนนคนเดิน และส่งมอบเต็นท์	
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบน พื้นที่เกาะพะงัน		- โครงการ 1 ไร่ 1 ครัวเรือน (ครอบคลุม การทำเกษตรกรรม ทุกประเภท โดย เทศบาลตำบล เพชรพะงัน) - งบประมาณ โครงการต่าง ๆ เช่น โครงการชุมชน เข้มแข็ง - แจกปุ๋ย (ครอบคลุม การทำเกษตรกรรม ทุกประเภท)	

จากตารางแสดงเครื่องมือเชิงนโยบายสาธารณะด้านการส่งเสริมเกษตรอินทรีย์บนเกาะพะงัน จังหวัด
สุราษฎร์ธานีของหน่วยงานราชการระดับภูมิภาคและท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องพบว่า แนวทางในการส่งเสริมเกษตร
อินทรีย์ของเกือบทุกหน่วยงานโดยมากเน้นที่การจัดโครงการฝึกอบรมให้ความรู้แก่เกษตรกรเพียงเป็นหลัก

ซึ่งเป็นลักษณะของเครื่องมือเชิงนโยบายประเภท Sermons ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักที่มีโครงการส่งเสริมที่เกี่ยวข้องกับการทำเกษตรอินทรีย์ในด้านการป้อนทรัพยากรสนับสนุนไม่ว่าจะเป็น งบประมาณ ปัจจัยการผลิตต่าง ๆ โดยเป็นการใช้เครื่องมือเชิงนโยบายสาธารณะประเภท Carrots อย่างไรก็ตาม โครงการต่าง ๆ ดังกล่าวไม่ใช่โครงการที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะกับการทำเกษตรอินทรีย์ ในส่วนของเครื่องมือเชิงนโยบายสาธารณะประเภทสุดท้ายที่เกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายหรือ Sticks นั้นเป็นเครื่องมือเพียงชิ้นเดียวที่ไม่ได้มีการนำมาใช้ในการส่งเสริมเกษตรอินทรีย์บนพื้นที่เกาะพะงัน ความไม่สมบูรณ์ของการใช้เครื่องมือเชิงนโยบายสาธารณะนี้อาจเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้การส่งเสริมเกษตรอินทรีย์บนพื้นที่เกาะพะงัน ไม่ประสบความสำเร็จ นอกจากนี้การใช้เครื่องมืออย่างใด อย่างหนึ่งมากเกินไปหรือน้อยเกินไป โดยที่ไม่สอดคล้องกับบริบท สภาพปัญหาหรือความต้องการที่แท้จริงของเกษตรกรก็อาจทำให้การส่งเสริมไม่ประสบผลสำเร็จได้เช่นเดียวกัน ดังนั้น การจัดวางสมดุลของการใช้เครื่องมือเชิงนโยบายให้ตรงกับสภาพปัญหาจึงเป็นเรื่องสำคัญอย่างยิ่ง

ข้อเสนอแนะทางมาตรการเชิงนโยบาย

แม้ภาครัฐจะใช้เครื่องมือเชิงนโยบายสาธารณะ Sticks, Carrots และ Sermons ครบทั้งสามชนิด แต่เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงของลักษณะการทำเกษตรอินทรีย์จากการสัมภาษณ์เกษตรกร หน่วยงานราชการและ ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในพื้นที่นั้น ไม่น่าเพียงพอที่จะผลักดันให้นโยบายการส่งเสริมอินทรีย์บนเกาะพะงันประสบความสำเร็จได้ เนื่องด้วยทัศนคติของเกษตรกรในพื้นที่ที่มีความมุ่งมั่นที่จะดำเนินการด้วยตนเองและยังคงมีความไม่ไว้วางใจในองค์กรภาครัฐอยู่ ดังนั้นบทบาทของภาครัฐที่ควรเป็นคือการปล่อยให้เกษตรกรดำเนินการด้วยตัวเอง และรัฐเข้าไปสนับสนุนโดยเน้นตอบสนองความต้องการเบื้องต้นของเกษตรกร คอยให้ความช่วยเหลือเมื่อเกษตรกรร้องขอ ให้ความสนับสนุนด้านปัจจัยการผลิตต่าง ๆ น่าจะเป็นการสร้างความเข้มแข็งให้กับกลุ่มเกษตรกรในช่วงเริ่มต้นและในระยะยาว การใช้เครื่องมือเชิงนโยบายที่เน้นการขับเคลื่อนโดยบทบาทของชุมชนและกลุ่มเกษตรกรเป็นหลักน่าจะเป็นปัจจัยหนึ่งที่จะช่วยให้การขับเคลื่อนนโยบายเกษตรอินทรีย์บนพื้นที่เกาะพะงันประสบความสำเร็จได้ ดังนั้นเพื่อความเหมาะสมของบริบทภายในพื้นที่และเพื่อความสมบูรณ์ของเครื่องมือเชิงนโยบายผู้เขียนจึงขอเสนอแนวคิด Communitarianism หรือ แนวคิดชุมชนนิยมเป็นเครื่องมือเชิงนโยบายชนิดที่ 4 ที่จะช่วยเสริมความเข้มแข็งและอุดช่องว่างของการนำเครื่องมือเชิงนโยบายไปปรับใช้กับการส่งเสริมเกษตรอินทรีย์บนพื้นที่เกาะพะงัน จังหวัดสุราษฎร์ธานี

เกี่ยวกับความไม่สมบูรณ์ของเครื่องมือเชิงนโยบายนั้นไม่ได้หมายความว่าภาครัฐต้องหยิบเครื่องมือทุกชนิดมาใช้พร้อม ๆ กันหากแต่ต้องพิจารณาบริบทและเงื่อนไขต่าง ๆ ประกอบด้วยจากข้อค้นพบข้างต้น จะเห็นว่าเกษตรกรในพื้นที่มีทัศนคติในแง่ลบกับภาครัฐและมีความไม่เข้าใจเกี่ยวกับกฎระเบียบ ลักษณะการทำงานของระบบราชการ นอกจากนี้ในส่วนของปัญหาภายในของภาครัฐเอง การขาดการทำงานและการวางแผนแบบบูรณาการร่วมกันระหว่างหน่วยงานทำให้ไม่สามารถดำเนินการตอบสนองต่อความต้องการ

ของเกษตรกรได้ตรงจุด ดังนั้น เครื่องมือการส่งเสริมเกษตรกรอินทรีย์ในรูปแบบของ Communitarianism หรือ ชุมชนนิยมน่าจะเป็นอีกแนวทางหนึ่งในการวางแนวทางนโยบายและชี้นำบทบาทของทั้งภาครัฐไม่ว่าจะระดับ ภูมิภาคหรือท้องถิ่น รวมถึงบทบาทของเกษตรกรเองในการร่วมกันขับเคลื่อนนโยบายเกษตรกรอินทรีย์ให้เกิดขึ้น ในพื้นที่ที่เกาะพะงันได้ ทั้งนี้บทบาทของภาครัฐในช่วงเริ่มต้นอาจเป็นการส่งเสริมในแนวทางของชุมชนนิยมเป็นหลักโดยสนับสนุนให้มีการรวมกลุ่มและอำนวยความสะดวกด้านปัจจัยพื้นฐานที่จำเป็นควบคู่ไปกับการจัด ผักอบรม โดยใช้เครื่องมือเชิงนโยบาย Sermons ในระยะแรก เมื่อกลุ่มเกษตรกรมีความเข้มแข็งมากขึ้น และมีความต้องการความช่วยเหลือด้านทรัพยากรและปัจจัยการผลิตอื่น ๆ ไปจนถึงความต้องการด้าน งบประมาณ จึงเริ่มเป็นหน้าที่ของเครื่องมือเชิงนโยบายแบบ Carrots ที่จะเข้ามาช่วยเหลือและยังเป็นการ ใจเกษตรกรรายอื่น ๆ ให้หันมาสนใจการทำเกษตรอินทรีย์มากขึ้น สุดท้ายคือการใช้เครื่องมือ เชิงนโยบายประเภทกฎระเบียบและกฎหมาย Sticks ในการควบคุมดูแลระบบมาตรฐานผลผลิตต่าง ๆ และการออกข้อบังคับที่เอื้อต่อการเกิดสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมต่อการทำเกษตรอินทรีย์บนพื้นที่เกาะพะงัน ในช่วงที่กลุ่มมีความเข้มแข็งมากพอ

ทั้งนี้การออกกฎระเบียบใด ๆ ควรมาจากการพูดคุยและรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ทั้งหมดร่วมกันซึ่งอาจออกมาในรูปแบบของข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติ เป็นต้น การทำงานร่วมกันของเครื่อง มือเชิงนโยบายทั้ง 4 ชนิดนี้จะเป็นแนวทางหนึ่งที่จะทำให้การส่งเสริมนโยบายเกษตรกรอินทรีย์บนพื้นที่ เกาะพะงัน จังหวัดสุราษฎร์ธานีเกิดขึ้นจริงได้

รายการอ้างอิง

- กรมทรัพย์สินทางปัญญา. (2555, 25 ธันวาคม). *ประกาศโฆษณาการรับขึ้นทะเบียนสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์*. เล่มที่ 14 เลขที่ประกาศ 52.
- กลุ่มยุทธศาสตร์และสารสนเทศ. (2560). *แผนพัฒนาการเกษตรสำนักงานเกษตรจังหวัดสุราษฎร์ธานี (พ.ศ. 2560 – 2564)*. สุราษฎร์ธานี: สำนักงานเกษตรจังหวัดสุราษฎร์ธานี.
- กองแผนและงบประมาณ. (2561). *แผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี (พ.ศ. 2561 – 2564) ขององค์การบริหารส่วน จังหวัดสุราษฎร์ธานี (เล่มที่ 1/2)*. สุราษฎร์ธานี: องค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานี.
- กาญจนา แก้วเทพ. (2538). *การพัฒนาแนววัฒนธรรมชุมชน: โดยถือมนุษย์เป็นศูนย์กลาง*. กรุงเทพฯ: สภาคาทอโลกแห่งประเทศไทยเพื่อการพัฒนา.
- เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์. (2544). *ชุมชนนิยม : ฝ่าวิกฤตชุมชนล่มสลาย*. กรุงเทพฯ: บริษัท ชัคเซส มีเดีย จำกัด.
- คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการจังหวัดสุราษฎร์ธานี. (2557). *แผนพัฒนาจังหวัด สุราษฎร์ธานี (ฉบับทบทวน) (พ.ศ. 2561–2564)*. สุราษฎร์ธานี: สำนักงานเกษตรจังหวัดสุราษฎร์ธานี.
- คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการจังหวัดสุราษฎร์ธานี. (2559). *แผนพัฒนาจังหวัด สุราษฎร์ธานี (พ.ศ. 2561–2564)*. สุราษฎร์ธานี: สำนักงานเกษตรจังหวัดสุราษฎร์ธานี.

- คณะกรรมการพัฒนาเกษตรอินทรีย์แห่งชาติ. (2551). *แผนยุทธศาสตร์ การพัฒนาเกษตรอินทรีย์แห่งชาติ ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2551-2554 และแผนปฏิบัติการพัฒนาเกษตรอินทรีย์แห่งชาติ พ.ศ. 2551-2554*. กรุงเทพฯ: กระทรวงเกษตรและสหกรณ์.
- คณะกรรมการพัฒนาเกษตรอินทรีย์แห่งชาติ. (2560). *ยุทธศาสตร์การพัฒนาเกษตรอินทรีย์แห่งชาติ พ.ศ. 2560 – 2564*. กรุงเทพฯ: กระทรวงเกษตรและสหกรณ์.
- คณะกรรมการพัฒนาเกษตรอินทรีย์แห่งชาติ. (2560). (ร่าง) *ประเด็นยุทธศาสตร์การพัฒนาเกษตรอินทรีย์แห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2560 – 2564)*. กรุงเทพฯ: กระทรวงเกษตรและสหกรณ์.
- งานวิเคราะห์นโยบายและแผนเทศบาลตำบลเพชรพะงัน. (2559). *แผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี (พ.ศ. 2561 - 2564)*. สุราษฎร์ธานี: เทศบาลตำบลเพชรพะงัน.
- ธนพันธ์ ไส่ประกอบทรัพย์. (2557). ระเบียบประชาธิปไตยกับผลต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะ. *วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย*, 6(3), 283-300.
- วิฑูรย์ ปัญญากุล. (2554). *เกาะพะงัน เกาะเกษตรอินทรีย์ องค์ความรู้ ตัวอย่าง รูปแบบและประสบการณ์ เกษตรอินทรีย์*. กรุงเทพฯ: มูลนิธิสายใยแผ่นดิน/กรีนเนท.
- วิฑูรย์ ปัญญากุล. (2559). *ภาพรวมเกษตรอินทรีย์ไทย 2559*. กรุงเทพฯ: มูลนิธิสายใยแผ่นดิน/กรีนเนท.
- สุภางค์ จันทวานิช. (2556). *การวิเคราะห์ข้อมูลในการวิจัยเชิงคุณภาพ*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดภาคใต้ฝั่งอ่าวไทย. (2559). *แผนพัฒนากลุ่มจังหวัดภาคใต้ฝั่งอ่าวไทย (พ.ศ. 2561– 2564)*. สุราษฎร์ธานี: กลุ่มจังหวัดภาคใต้ฝั่งอ่าวไทย.
- Vedung, E. Frans, D. L., & Leeuw, L. (1998). *Carrots, Sticks, and Sermons: Policy Instruments and Their Evaluation*. NJ: Transaction Publishers.
- Henry, T. (1998). *Communitarianism: A New Agenda for Politics and Citizenship*. London: Macmillan Press Ltd.
- Lernoud, H. W., & Julia, L. (2017). *The World of Organic Agriculture: Statistics and Emerging Trends 2017*. Switzerland: IFOAM - Organics International and FiBL.

