

เส้นทางการพัฒนาการส่งเสริมการเกษตรในอนาคต

ดร.อภิชาติ พงษ์ศรีหตุลชัย

ที่ปรึกษารัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

1. ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับภาคเกษตรของไทย

1.1 เนื้อที่ถือครองทางการเกษตร

- ประเทศไทยมีเนื้อที่ทั้งหมด 320.7 ล้านไร่ ในปี 2550 มีเนื้อที่ถือครองการเกษตร 130.3 ล้านไร่ หรือคิดเป็นร้อยละประมาณ 40 ของเนื้อที่ทั้งประเทศ
- เนื้อที่ถือครองส่วนใหญ่ประมาณ 64 ล้านไร่ หรือประมาณครึ่งหนึ่งเป็นพื้นที่สำหรับทำนา รองลงไปเป็นเนื้อที่ไม้ผลไม่ยืนต้น และพืชไร่ 29.1 และ 26.6 ล้านไร่ตามลำดับ โดยมีเนื้อที่ถือครองเฉลี่ย 22 ไร่ต่อครัวเรือน ซึ่งนับว่าเล็กมากสำหรับการเกษตรให้มีรายได้ให้พอกับรายจ่ายในครอบครัว นอกจากนี้จะมีอาชีพเสริมหรือทำการเกษตรแบบเข้มข้น (Intensive) เท่านั้น

1.2 ประชากรและครัวเรือนเกษตร

- ประเทศไทยมีประชากรทั้งหมดประมาณ 63.3 ล้านคน เป็นประชากรภาคการเกษตร 23.8 ล้านคน หรือร้อยละ 37.5 มีครัวเรือนเกษตรประมาณ 5.78 ล้านครัวเรือน มีสมาชิกเฉลี่ย 4.11คน ต่อครัวเรือน ถ้าต้องการเจ้าหน้าที่ 1 คนต่อครัวเรือนเกษตร 1,000 คน จะต้องใช้เจ้าหน้าที่ 5,780 คน
- แรงงานภาคเกษตร (อายุระหว่าง 15-64 ปี) มี 16.4 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 44.2 ของแรงงานทั้งหมด 37.2 ล้านคน ครัวเรือนเกษตรมีแรงงานเฉลี่ย 2.8 คนต่อครัวเรือน ดังนั้น ถ้าทำการเกษตรในพื้นที่ขนาดใหญ่ก็จะมีแรงงานพอ ต้องใช้เครื่องจักรกลช่วยหรือจ้างแรงงานเพิ่มเติม

1.3 ฐานะทางเศรษฐกิจของครัวเรือนเกษตร

- เกษตรกรมีรายได้เงินสดทางการเกษตร เฉลี่ย 131,193 บาทต่อครัวเรือนและรายจ่ายเงินสดทางการเกษตรเฉลี่ย 73,801 บาทต่อครัวเรือน คิดเป็นรายได้เงินสดสุทธิการเกษตรเฉลี่ย 57,332 บาทต่อครัวเรือนต่อปี
- นอกจากรายได้ในการเกษตรแล้ว ครัวเรือนยังมีรายได้นอกการเกษตรอีกเฉลี่ย 83,513 บาทต่อครัวเรือน ซึ่งสูงกว่ารายได้เงินสดสุทธิการเกษตร แสดงว่าอาชีพนอกการเกษตรเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญของครอบครัวเช่นเดียวกัน
- เมื่อรวมรายได้เงินสดสุทธิทางการเกษตรกับรายได้เงินสดนอกการเกษตรจะมีรายได้เงินสดสุทธิเฉลี่ย 140,845 บาทต่อครัวเรือนต่อปี หรือเฉลี่ย 2,856 บาทต่อคนต่อเดือน ซึ่งนับว่าน้อยมาก เพราะจะไม่พอกับรายจ่ายเพื่อการดำรงชีพในครัวเรือน

- ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าเกษตรกรไทยส่วนใหญ่ยังมีฐานะยากจน จำเป็นจะต้องได้รับการส่งเสริมพัฒนาให้มีฐานะและความเป็นอยู่ที่ดีกว่าที่เป็นอยู่ในขณะนี้ ซึ่งหมายความว่า งานส่งเสริมการเกษตรของไทยจะต้องได้รับการพัฒนาเช่นเดียวกัน

1.4 เศรษฐกิจของไทยพึ่งพาเศรษฐกิจโลก

- มูลค่าส่งออกของไทยมีสัดส่วนประมาณร้อยละ 70 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) ดังนั้นเหตุการณ์ต่างๆ ของโลกที่เกิดขึ้นย่อมส่งผลกระทบต่อประเทศไทยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ สินค้าเกษตรพึ่งพาการส่งออก หรือมีสัดส่วนในการส่งออกสูงเมื่อเทียบกับผลผลิตที่ผลิตได้ในประเทศ เช่น ข้าวส่งออกประมาณร้อยละ 50 ของผลผลิตในแต่ละปี มันสำปะหลังประมาณร้อยละ 60 น้ำตาลประมาณร้อยละ 75 และยางพาราประมาณร้อยละ 85

- สินค้าเกษตรเป็นสินค้าที่มีความอ่อนไหวทางการเมือง ในทุกประเทศมักจะได้รับการปกป้องไม่ให้เกิดการนำเข้าโดยสะดวกเพราะเกรงว่าจะกระทบต่อเกษตรกรผู้ผลิตในประเทศ แม้ว่าแนวโน้มการค้าของโลกจะเปิดเสรีมากขึ้นแต่จะเสรีเฉพาะในมาตรการทางด้านภาษีที่ลดลง แต่มาตรการที่ไม่ใช่ภาษี (Non-tariff Barrier: NTB) จะเพิ่มมากขึ้น เช่น กำหนดมาตรฐานด้านสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช (Sanitary and Phytosanitary: SPS) ให้สูงมากจนประเทศผู้ส่งออกไม่สามารถปฏิบัติตามได้ ซึ่งจะต้องมีการเจรจาให้มีการลดหย่อนลงมาตามเหตุผลทางวิทยาศาสตร์ที่สามารถปฏิบัติได้ ถ้าไม่สำเร็จบางกรณีก็มีการนำกรณีการกีดกันดังกล่าวขึ้นฟ้องร้องต่อองค์การการค้าโลก (World Trade Organization: WTO)

- เพื่อเป็นการรองรับปัญหาและแนวโน้มดังกล่าว ประเทศผู้ผลิตเพื่อการส่งออกเช่นประเทศไทยจึงต้องมีการติดตามสถานการณ์มาตรการการค้าของโลก และของประเทศคู่ค้าอย่างใกล้ชิด เพื่อที่จะสามารถปรับตัวได้ทัน หรือมีข้อมูลเพียงพอในการนำไปเจรจาในเวทีการค้าระหว่างประเทศ และนักส่งเสริมการเกษตรก็จะต้องมีความรู้เรื่องนี้พอสมควร เพื่อนำไปถ่ายทอดให้เกษตรกรได้รับทราบและปฏิบัติได้อย่างถูกต้อง

1.5 การเปลี่ยนแปลงของภูมิอากาศโลก

- การเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศโลก คือ ภาวะโลกร้อนซึ่งเกิดจากการปลดปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากภาคการผลิตทั้งอุตสาหกรรมและเกษตรกรรม และกิจกรรมที่มนุษย์ทำขึ้น ทำให้ดินฟ้าอากาศแปรปรวน น้ำทะเลสูงขึ้น ภัยธรรมชาติจะมีความรุนแรงขึ้นและบ่อยขึ้น ซึ่งจะเกิดผลกระทบต่อการผลิตทางการเกษตร

- การเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศโลก (Climate Change) เป็นเรื่องที่มีการกล่าวถึงและเป็นระเบียบวาระการประชุม (Agenda) ในเวทีสำคัญของโลกอย่างต่อเนื่องในขณะนี้ เพราะจะเชื่อมโยงกับภาคการเกษตรด้วย โดยเฉพาะการเกิดวิกฤติการณ์ด้านอาหาร

- ภาคการเกษตรก็มีการปล่อยก๊าซเรือนกระจกด้วยเช่นเดียวกัน แม้จะไม่มากเท่ากับภาคอุตสาหกรรมก็ตาม เช่น การปลูกข้าวในที่น้ำขังก็มีการปล่อยก๊าซมีเทน ซึ่งเป็นก๊าซเรือนกระจกชนิดหนึ่ง การเลี้ยงสัตว์ (โค กระบือ) ก็มีก๊าซออกมาทางปาก การเผาป่าหรือวัสดุเหลือใช้ในไร่นาก็จะเกิดก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ซึ่งเป็นก๊าซเรือนกระจกเช่นเดียวกัน

- การผลิตที่ก่อให้เกิดก๊าซเรือนกระจกจะได้รับการต่อต้าน โดยนำมาเป็นประเด็นในการกีดกันทางการค้า หรือต้องชดเชยให้กับผู้ทำกิจกรรมที่ดูดซับก๊าซเรือนกระจก เช่น ปลูกป่า
- ประเทศไทยจะต้องติดตามสถานการณ์อย่างใกล้ชิด และรณรงค์ไม่ให้ทำกิจกรรมที่ก่อให้เกิดก๊าซเรือนกระจก เช่น เผาฟาง หรือเผาป่าทำไร่ รวมทั้งมีการวิจัยค้นคว้าเพื่อเตรียมการรองรับปัญหาดังกล่าว และถ่ายทอดความรู้ให้เกษตรกร เพื่อนำไปปฏิบัติให้ถูกต้อง

1.6 การเปลี่ยนแปลงระบบงบประมาณ

- การจัดสรรงบประมาณของรัฐจะเปลี่ยนใหม่ โดยให้ส่วนภูมิภาค (จังหวัด) เป็นนิติบุคคล มีการขอตั้งงบประมาณเอง งบประมาณที่จัดสรรให้ส่วนกลางจึงน้อยลง
- งบประมาณส่วนหนึ่งต้องจัดสรรลงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อบต./อบจ.) และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจจัดเก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียมบางประเภทได้ตามกฎหมาย ซึ่งบางแห่งมีรายได้ค่อนข้างมาก สามารถนำมาส่งเสริมอาชีพทุกชนิด รวมทั้งอาชีพการเกษตรได้
- องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นองค์กรหนึ่งที่มีความสำคัญต่อการส่งเสริมการเกษตร

2. งานส่งเสริมการเกษตรจากอดีตถึงปัจจุบัน

เพื่อประโยชน์ในการเสนอแนะเพื่อพัฒนางานส่งเสริมการเกษตรในอนาคต ในตอนนี้จะกล่าวถึงงานส่งเสริมการเกษตรที่ผ่านมาในอดีตถึงปัจจุบันว่ามีข้อเท็จจริงเป็นอย่างไร โดยแบ่งเป็น 2 ช่วงระยะเวลา คือ ช่วงก่อนการก่อตั้งกรมส่งเสริมการเกษตรและหลังการก่อตั้งกรมส่งเสริมการเกษตร โดยจะกล่าวเฉพาะงานส่งเสริมภายใต้การดำเนินงานของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เท่านั้นเพราะเป็นภารกิจหลักอย่างหนึ่งของกระทรวงฯ แม้ว่าตามข้อเท็จจริงแล้ว งานส่งเสริมการเกษตรจะไม่ถูกจำกัดอยู่เฉพาะกระทรวงเกษตรฯ แต่เพียงหน่วยงานเดียว แต่ยังมีส่วนราชการอื่นๆ ที่ได้มีกิจกรรมการส่งเสริมการเกษตร เช่นเดียวกัน เช่น กระทรวงมหาดไทย กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงอุตสาหกรรม ภาคเอกชน องค์กรเอกชน (NGO) รวมทั้งสถาบันการศึกษาต่างๆ

2.1 ยุคก่อนการก่อตั้งกรมส่งเสริมการเกษตร

- งานส่งเสริมและพัฒนาการเกษตรจะเกี่ยวข้องกับการพัฒนาในหลายๆ ด้าน ทั้งด้านการพัฒนาเกษตรกรและสถาบันการเกษตร การพัฒนากระบวนการผลิต และพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ
- ในส่วนของพัฒนาการผลิต จะต้องมีการพัฒนาตลอดห่วงโซ่อุปทาน (Supply Chain) ตั้งแต่การจัดหาปัจจัยการผลิต การเตรียมดิน การปลูก/การเพาะเลี้ยง การดูแลรักษา การเก็บเกี่ยว การปฏิบัติหลังการเก็บเกี่ยว และการแปรรูปผลิตภัณฑ์รวมทั้งการสร้างมูลค่าเพิ่ม (Value Creation)
- ในขั้นตอนต่างๆ เหล่านี้จะเกี่ยวข้องกับการศึกษาหลายสาขา เช่น ดิน น้ำ พืช ปศุสัตว์ และประมง ซึ่งจะอยู่ในความรับผิดชอบของแต่ละหน่วยงาน

- สำหรับขั้นตอนการดำเนินงานส่งเสริมการเกษตรนั้นปกติจะต้องมีการศึกษาค้นคว้าวิจัย ให้แน่ชัดก่อนจึงนำไปถ่ายทอดและส่งเสริมให้เกษตรกรนำไปปฏิบัติ

- ก่อนก่อตั้งกรมส่งเสริมการเกษตรนั้น หน่วยงานที่รับผิดชอบด้านข้าว คือ กรมการข้าว ซึ่งจะต้องรับผิดชอบทั้งงานวิจัยและพัฒนาและงานถ่ายทอดความรู้และส่งเสริมให้เกษตรกรนำไปปฏิบัติ สำหรับพืชอื่นๆ นอกจากข้าว ทั้งงานวิจัยพัฒนาและส่งเสริมจะอยู่ในความรับผิดชอบของกรมกสิกรรม ส่วนงานด้านปศุสัตว์และประมงจะอยู่ในความรับผิดชอบของกรมปศุสัตว์และกรมประมงตามลำดับ

- นอกจากงานส่งเสริมและพัฒนาสินค้าแล้วยังมีกรมส่งเสริมสหกรณ์ที่รับผิดชอบในการส่งเสริมให้มีการจัดตั้งองค์กรเกษตรกรในรูปแบบของสหกรณ์การเกษตร เพื่อให้เกษตรกรรวมตัวกันอย่างเข้มแข็งเป็นระบบ เพื่อรองรับการถ่ายทอดความรู้ และดำเนินธุรกิจทั้งด้านการจัดหาปัจจัยการผลิต การขายผลผลิต รวมทั้งการให้สินเชื่อแก่เกษตรกร

- สำหรับหน่วยงานอื่นๆ ส่วนใหญ่เป็นงานสนับสนุนโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ แต่ก็อาจจะมี การส่งเสริมและถ่ายทอดความรู้อยู่บ้าง เช่น กรมชลประทาน กรมพัฒนาที่ดิน สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อ เกษตรกรรม กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ และสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร เป็นต้น

2.2 ยุคหลังก่อตั้งกรมส่งเสริมการเกษตร

- จากแนวคิดที่วางงานวิจัยพัฒนาและส่งเสริมจะมีลักษณะที่แตกต่างกัน ใช้บุคลากรที่มีความรู้ความชำนาญที่แตกต่างกันในงานวิจัย บุคลากรส่วนใหญ่จะต้องมีความรู้ทางด้านวิทยาศาสตร์ ในขณะที่งานส่งเสริมจะต้องมีบุคลากรที่มีความรู้ทางด้านสังคมศาสตร์ จึงควรแยกงานส่งเสริมของแต่ละ หน่วยงานออกจากงานวิจัย และจัดตั้งกรมใหม่ คือ กรมส่งเสริมการเกษตรในปี 2510 โดยให้รับผิดชอบ เฉพาะงานส่งเสริมเท่านั้น ส่วนงานวิจัยจากกรมกสิกรรมและกรมการข้าว ถูกนำไปรวมกันจัดตั้งเป็นกรม วิชาการเกษตร โดยยุบทั้งกรมกสิกรรมและกรมการข้าว(ต่อมาได้มีการจัดตั้งกรมการข้าวขึ้นใหม่ในปี 2549)

- โดยเจตนารมณ์การก่อตั้งกรมส่งเสริมการเกษตรนั้นต้องการให้รับผิดชอบงานส่งเสริม การเกษตรทุกสาขาทั้งด้านพืช ปศุสัตว์ และประมง แต่ก็ไม่ได้ดำเนินการตามเจตนารมณ์ดังกล่าว ปัจจุบัน กรมส่งเสริมการเกษตรจึงรับผิดชอบเฉพาะงานส่งเสริมด้านพืช และงานส่งเสริมการจัดตั้ง กลุ่มเกษตรกร กลุ่มแม่บ้านเกษตรกร และกลุ่มยุวเกษตรกร เพื่อใช้เป็นกลไกการทำงานของกรม (ปัจจุบัน งานกลุ่มเกษตรกรซึ่งเป็นนิติบุคคล ได้โอนไปอยู่ในความรับผิดชอบของกรมส่งเสริมสหกรณ์)

- ตลอดระยะเวลากว่า 30 ปี กรมส่งเสริมการเกษตรได้มีการปรับปรุงแบบกระบวนการ ส่งเสริมมาโดยตลอด กล่าวคือ

ปี 2510-2520 เป็นการส่งเสริมการเกษตรซึ่งเน้นการจัดทำแปลงสาธิต แลการสนับสนุน การปฏิบัติงานกลุ่ม โดยเฉพาะกลุ่มชาวนา ซึ่งกรมการข้าวริเริ่มจัดตั้งมาตั้งแต่ ปี 2498 และได้เปลี่ยนชื่อเป็นกลุ่มเกษตรกร ตามคำสั่งคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 141 และ 142 เมื่อปี 2515 รวมทั้งกลุ่มแม่บ้านเกษตรกร และกลุ่มยุวเกษตรกร ซึ่งเป็นกลุ่มกิจกรรมที่ไม่เป็นนิติ บุคคล แต่ในช่วงดังกล่าวกรมส่งเสริมการเกษตรมีบุคลากร ที่ทำการและอุปกรณ์ในการ ปฏิบัติงานจำกัด จึงไม่สามารถที่จะถ่ายทอดเทคโนโลยีให้แก่กลุ่มเป้าหมายได้อย่างมี ประสิทธิภาพ

ปี 2520-2528 กรมส่งเสริมการเกษตร ได้กู้เงินจากธนาคารโลกมาจัดโครงการปรับปรุงระบบส่งเสริมการเกษตร โดยนำระบบการฝึกอบรมและเยี่ยมเยียน (Training and Visit System: T&V) มาใช้ในการปฏิบัติงานเป็นระบบครั้งแรก โดยมี องค์ประกอบที่สำคัญ คือ

- 1) การเพิ่มอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ส่งเสริมการเกษตรระดับตำบล ให้รับผิดชอบการส่งเสริมการเกษตรแก่เกษตรกรในอัตราส่วน เจ้าหน้าที่ 1 คน ต่อเกษตรกร 1,000 ครอบครัว
- 2) จัดให้มีสำนักงาน วัสดุอุปกรณ์/เครื่องมือการทำงาน ได้แก่ อุปกรณ์โสตทัศนูปกรณ์ต่างๆ รวมทั้งยานพาหนะแก่เจ้าหน้าที่ทุกระดับ
- 3) มีการฝึกอบรมทุก 2 สัปดาห์ เพื่อเตรียมความพร้อมเจ้าหน้าที่ระดับตำบล ให้มีองค์ความรู้เพียงพอที่จะปฏิบัติงานได้
- 4) ให้เจ้าหน้าที่ส่งเสริมการเกษตรประจำตำบล ซึ่งต่อมาเรียกกันอย่างแพร่หลายว่า “เกษตรตำบล” เยี่ยมเกษตรกรในเขตรับผิดชอบ ครบทุกหมู่บ้านภายใน 2 สัปดาห์ เพื่อถ่ายทอดความรู้ทางการเกษตร และรับปัญหาจากเกษตรกรมาแก้ไขร่วมกันในเวทีการฝึกอบรมรายปักษ์

การดำเนินงานตามระบบ T&V system ในระยะหลัง ได้เกิดกระแสการวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวางทั้งในหมู่เจ้าหน้าที่ส่วนภูมิภาคและส่วนกลาง โดยเฉพาะประเด็นการให้ความรู้ทางวิชาการแก่เจ้าหน้าที่และการเยี่ยมเกษตรกร ที่ถูกกำหนดมาจากส่วนกลาง ซึ่งไม่สอดคล้องกับปัญหาและศักยภาพของพื้นที่ อีกทั้งยังมีลักษณะเหมือนการฉายหนังเก่าซ้ำ ๆ ทำให้เกิดความเบื่อหน่ายหย่อนยานและไม่จริงจัง T&V system ก็ค่อย ๆ หมดความสำคัญลง

ปี 2528-2542 เป็นช่วงของการดำเนินงานในเชิงระบบครั้งสำคัญที่เกิดขึ้นกรมส่งเสริมการเกษตรเป็นครั้งที่สอง คือ การดำเนินการตามโครงการปรับปรุงระบบแผนและพัฒนาเกษตรกรที่มีชื่อย่อว่า คปพ. ซึ่งปรับ T&V system ที่ตัดสินใจโดยเจ้าหน้าที่ (Top down) มาเป็นโดยการมีส่วนร่วมหรือการตัดสินใจของเกษตรกร (Bottom up) และมีขั้นตอนโดยย่อ ดังนี้

- 1) เกษตรตำบลวิเคราะห์พื้นที่ร่วมกับเกษตรกรเพื่อจัดทำแนวทางการพัฒนาการเกษตรในระดับหมู่บ้าน ขึ้นมาจนถึงระดับตำบล อำเภอ และจังหวัด ตามลำดับ
- 2) ส่งเสริมให้เกษตรกรรวมตัวกันเป็นกลุ่มกิจกรรมต่างๆ หรือกลุ่มการผลิตเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการถ่ายทอดความรู้และให้เกษตรกรช่วยเหลือซึ่งกันและกัน
- 3) จัดให้มีฝ่ายการตลาดขึ้นในกรมส่งเสริมการเกษตร เพื่อให้ดูแลเรื่องตลาดสำหรับเกษตรกรที่ได้รับการส่งเสริมการผลิต

การดำเนินงานตามแนวทาง คปพ. ทำให้เกษตรกรและเจ้าหน้าที่ส่งเสริมการเกษตรในพื้นที่ ทักษะและประสบการณ์ในการวางแผนและบริหารแผน/บริหารกลุ่ม/บริหารชุมชนของตนเองได้เพิ่มขึ้น ดังเช่นกลุ่ม/ชุมชนจำนวนมาก สามารถบริหารโครงการแผนฟื้นฟูการเกษตร (ผกก.) และโครงการปรับโครงสร้างและระบบการผลิตทางการเกษตร (คปร.) ซึ่งเป็นโครงการสำคัญของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่มีการดำเนินการระหว่างปี 2535-2539 ได้เป็นอย่างดี

ปี 2542-2551 เป็นการบูรณาการงานพัฒนาการเกษตรในระดับพื้นที่ โดยใช้ “ศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบล” (ศบกต.) เป็นกลไกในการดำเนินงานตามนโยบาย ที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้กำหนดให้ทุกหน่วยงานในสังกัดของกระทรวง ฯ ต้องดำเนินการส่งเสริมการพัฒนาผ่าน ศบกต. และมุ่งหวังให้ ศบกต. เป็นจุดที่หน่วยงานต่าง ๆ ร่วมบูรณาการพัฒนาช่วยเหลือเกษตรกรในลักษณะเบ็ดเสร็จ หรือ one stop service โดยมีวัตถุประสงค์และหลักการดำเนินงานที่สำคัญ ดังนี้

1) จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เป็นกลไกในงานส่งเสริมการเกษตรระดับตำบล ในเชิงบูรณาการระหว่างเจ้าหน้าที่ของทุกหน่วยงานในสังกัด กระทรวงเกษตรฯ รวมทั้งองค์กรบริหารส่วนตำบล (อบต.)

2) การบริหารงานของศูนย์ฯ จะดำเนินการให้ชุมชนมีส่วนร่วมในรูปของคณะกรรมการในระดับตำบล ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนเกษตรกร ผู้แทนจากส่วนราชการ ในระดับพื้นที่ (ตำบล/อำเภอ) โดยมีประธานหนึ่งคนคัดเลือกจากกรรมการและมีเกษตรตำบลเป็นเลขานุการ

3) กิจกรรมที่ตั้งใจไว้จะมีทั้งการวางแผนการพัฒนาการเกษตรในตำบล ซึ่งเป็นแนวทางตามกระบวนการจากล่างสู่บน (Bottom up) การติดตามแก้ไขปัญหา รวมทั้งเป็นจุดประสานงานในการรับถ่ายทอดเทคโนโลยีจากหน่วยงานต่าง ๆ และมีจุดเรียนรู้สำหรับเกษตรกร (ณ ไร่เนาของเกษตรกร) ในพื้นที่ด้วย

การดำเนินงานในรูปของศูนย์ฯ ในปัจจุบันได้ถ่ายโอนให้อยู่ในความดูแลของอบต. แล้ว แต่กรมส่งเสริมการเกษตรยังรับผิดชอบในด้านวิชาการ และประสานงานกับหน่วยงานภายนอกพื้นที่และส่วนกลาง อย่างไรก็ตามผลการดำเนินงานของศูนย์ฯ แม้ว่าในหลายพื้นที่ยังไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร เพราะขาดผู้บริหารศูนย์ฯ ที่เข้มแข็ง และขาดความร่วมมือกับส่วนราชการต่าง ๆ ที่มักจะมีการดำเนินการโดยเอกเทศไม่ผ่านศูนย์ฯ ผู้บริหารระดับกรมและกระทรวง ก็ไม่ให้ความสำคัญกับศูนย์ฯเท่าที่ควร

จากปี 2542 จนถึงวันนี้ ผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่ของกรมส่งเสริมการเกษตรและหน่วยงานอื่น ๆ ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ต่างก็ทราบกันดีว่า ระบบงานส่งเสริมการเกษตร ซึ่งมี ศบกต.เป็นกลไกในการพัฒนาการเกษตร สอดคล้องกับทิศทางกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น และเป็นกลไกที่มีศักยภาพสูง แต่ ศบกต.อีกจำนวนมากที่ยังประสบปัญหาในการบริหารงาน กรมส่งเสริมการเกษตรจึงได้ปรับปรุงงานโดยแบ่งระบบส่งเสริมการเกษตรออกเป็น 2 ระบบย่อย ได้แก่ ระบบการปฏิบัติงานในพื้นที่หรือระบบการปฏิบัติงานของ ศบกต. และระบบการสนับสนุนการปฏิบัติงานของพื้นที่ ซึ่งเป็นระบบการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ ให้เกื้อกูลซึ่งกันและกัน แต่ก็ยังมีปัญหาที่จะต้องได้รับการแก้ไขโดยเฉพาะกระบวนการในการส่งเสริมการเกษตรและประเด็นในการส่งเสริมการเกษตร จะต้องได้รับการพัฒนาให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

3. แนวทางการพัฒนางานส่งเสริมการเกษตรในอนาคต

- แนวทางการพัฒนางานส่งเสริมการเกษตรที่น่าเสนอในที่นี้จะอยู่บนสมมติฐานที่จะไม่มีการปรับใหญ่ในเรื่องโครงสร้างของกระทรวงและภารกิจหลักของแต่ละกรม เพราะเป็นเรื่องที่ต้องใช้เวลา

ค่อนข้างมาก และนโยบายรัฐบาลในเรื่องอัตรากำลังที่จะไม่ให้บรรจุข้าราชการใหม่ทดแทนผู้เกษียณอายุ สำหรับหน่วยงาน (กรม) ที่มีข้าราชการเกินกว่า 1,000 คนยังคงเดิม

- แนวทางที่นำเสนอจะแยกเป็น 2 ประเด็น คือ กระบวนการในการส่งเสริมการเกษตรและประเด็นหรือสาระสำคัญในการส่งเสริมการเกษตร ซึ่งหลายอย่างไม่ใช่เป็นเรื่องใหม่และปัจจุบันก็ได้มีการดำเนินการอยู่แล้วในขณะนี้ แต่ต้องปรับปรุงให้ดีขึ้นและต้องใช้หลายรูปแบบผสมผสานกัน

- การส่งเสริมการเกษตร ในที่นี้ไม่ได้หมายถึงการส่งเสริมและพัฒนาเท่านั้น แต่จะรวมถึงการแก้ไขปัญหาด้านการเกษตรในพื้นที่ด้วย

3.1 กระบวนการในการส่งเสริมการเกษตร

3.1.1 การแต่งตั้งคณะกรรมการส่งเสริมการเกษตรระดับกระทรวง

เนื่องจากงานส่งเสริมการเกษตรจะเกี่ยวข้องกับวิชาการหลายสาขา เพื่อให้เกิดการทำงานอย่างบูรณาการทั้งทิศทางเนื้อหาสาระ และรูปแบบในการดำเนินงานให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน และมีการเชื่อมโยงระหว่างงานวิจัยกับงานส่งเสริมอย่างใกล้ชิด กระทรวงเกษตรฯ ควรมีการจัดตั้งอนุกรรมการส่งเสริมการเกษตรภายใต้คณะกรรมการนโยบายและแผนพัฒนาการเกษตรที่มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรฯ เป็นประธาน โดยคณะกรรมการชุดนี้ควรมีปลัดกระทรวงเกษตรฯ เป็นประธาน และอธิบดีกรมส่งเสริมการเกษตรเป็นอนุกรรมการและเลขานุการ โดยมีผู้แทนจากทุกส่วนราชการในสังกัดกระทรวงเกษตรฯ และผู้แทนสถาบันการศึกษาที่มีการเรียนการสอนด้านการเกษตรร่วมเป็นกรรมการ

3.1.2 พัฒนาศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบล (ศบกด.)

เนื่องจากแนวคิดและแนวทางการดำเนินงาน ในรูปของ ศบกด. เป็นเรื่องที่ดีและยังเหมาะสมกับสถานการณ์ของประเทศไทยในปัจจุบัน จึงควรดำรงไว้ แต่จะต้องมีการพัฒนาและปรับปรุงศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบลให้เข้มแข็ง เพื่อใช้เป็นกลไกบูรณาการการส่งเสริมการเกษตรในพื้นที่ ได้อย่างมีประสิทธิภาพโดย

- ปรับปรุงคณะกรรมการบริหารศูนย์ฯ โดยให้มีปราชญ์ชาวบ้านและตัวแทนเกษตรกรอาสาสมัครของหน่วยงานต่าง ๆ ของกระทรวงเกษตรฯ ร่วมเป็นกรรมการด้วย
- อบรมให้ความรู้แก่คณะกรรมการบริหารศูนย์ฯ อย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง
- จัดหาอุปกรณ์ที่จำเป็น เช่น เครื่องคอมพิวเตอร์สำหรับสืบค้นและวิเคราะห์ข้อมูล ชุดวิเคราะห์ดิน และชุดวิเคราะห์สารพิษตกค้างในผลิตผลการเกษตร เป็นต้น
- ร่วมมือกับ อบต. จัดทำทะเบียนเกษตรกรและปรับปรุงให้ทันสมัยอยู่เสมอ โดยจำแนกมาจากทะเบียนเกษตรกรที่กรมส่งเสริมการเกษตรได้จัดทำไว้แล้ว เพื่อคัดเลือกเกษตรกรที่จะเป็นเป้าหมายการพัฒนาเฉพาะเรื่อง
- จัดให้มีกลไกเชื่อมโยงกับศูนย์เรียนรู้เศรษฐกิจพอเพียงชุมชนที่กระทรวงเกษตรฯ ได้จัดตั้งไว้แล้วเพื่อสนับสนุนซึ่งกันและกัน

- กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ต้องมีนโยบายและแนวทางปฏิบัติอย่างชัดเจนเพื่อให้ทุกส่วนราชการในสังกัดให้ความร่วมมือในการใช้ ศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีประจำตำบล เป็นกลไกการปฏิบัติงานในพื้นที่อย่างจริงจัง

3.1.3 การจัดทำแผนพัฒนาตำบล

- ในการส่งเสริมการเกษตรในพื้นที่ควรใช้แผนพัฒนาตำบลเป็นกรอบในการดำเนินงาน
- ในการจัดทำแผนพัฒนาตำบลไม่ใช่ให้เจ้าหน้าที่ทำเองแต่ให้คณะกรรมการบริหารศูนย์ฯ เป็นผู้รับผิดชอบ โดยเจ้าหน้าที่วิชาการของกรมส่งเสริมการเกษตรในพื้นที่ทุกระดับเป็นที่ปรึกษา โดยให้พิจารณาจุดเด่นในแต่ละพื้นที่ที่ควรส่งเสริมให้เป็นสินค้าเอกลักษณ์เฉพาะถิ่นสำหรับตลาดเฉพาะ (Niche market) ด้วย ทั้งนี้จะต้องคำนึงถึงทิศทางในการพัฒนาในภาพรวมระดับประเทศด้วย
- ในด้านงบประมาณอาจพิจารณาขอรับการสนับสนุนจากจังหวัด (ส่วนภูมิภาค) และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อบจ./อบต.) นอกเหนือจากงบประมาณจากส่วนกลาง ซึ่งมีแนวโน้มลดลงตามลำดับ

3.1.4 นำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในงานส่งเสริมการเกษตร

ปัจจุบันเทคโนโลยีสารสนเทศเจริญรุดหน้าไปมากและมีราคาถูก ควรนำมาใช้ในการเผยแพร่ข้อมูลและถ่ายทอดความรู้เทคโนโลยีการเกษตรต่างๆ รวมทั้งการเรียนรู้ผ่านทาง อิเล็กทรอนิกส์ (e-learning) และการประชุมทางไกล (Tele-conference) ซึ่งจะเป็นการลดค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติงานภาคสนาม และแก้ไขปัญหาขาดแคลนเจ้าหน้าที่ส่งเสริมการเกษตรได้ด้วย

3.1.5 การจัดตั้งกลุ่มและสร้างเครือข่าย

รวมกลุ่มที่มีการจัดตั้งไว้แล้วในลักษณะเป็นเครือข่าย (Network) เพื่อช่วยเหลือและสนับสนุนซึ่งกันและกัน ทั้งการผลิตและการตลาด รวมทั้งเพื่อความสะดวกในการถ่ายทอดความรู้และเชื่อมโยงการตลาดกับภาคเอกชน

3.1.6 รูปแบบในการส่งเสริมและพัฒนาการเกษตร

มีทางเลือก 3 แนวทางตามความเหมาะสม ซึ่งในภาพรวมแล้วจะต้องทำทั้ง 3 แนวทางได้แก่

1) ดำเนินการเป็นรายพื้นที่ (Area approach)

เป็นการกำหนดจุดในพื้นที่ที่ต้องการจะพัฒนา และประเด็นที่จะต้องส่งเสริมหรือพัฒนา โดยการเลือกจุดเน้นหนักซึ่งเปรียบเสมือน “ไข่แดง” ให้เป็นจุดที่ทำงานเชิงบูรณาการอย่างเข้มข้น ทุกกิจกรรมของทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในลักษณะเปลี่ยนแปลงสำคัญ แต่จะต่างจากเดิม ก็คือต้องมีการบูรณาการให้ครบถ้วนทุกกิจกรรมด้วย ส่วนพื้นที่รอบๆ ไข่แดง คือ “ไข่ขาว” จะเป็นจุดที่ยังไม่ต้องเน้นหนักหรือเลือกทำเฉพาะบางกิจกรรมโดยหวังว่าเมื่อพื้นที่ไข่แดงได้ผลชัดเจนแล้ว เกษตรกรพื้นที่ไข่ขาวน่าจะนำแบบอย่างที่ดีไปปฏิบัติตามด้วยตนเอง ซึ่งจุด “ไข่แดง” นี้จะคล้ายๆ กับจุดหรือพื้นที่สาธิตขนาดใหญ่นั่นเอง ซึ่งอาจเรียกแนวทางการดำเนินลักษณะปรับรูปแบบ “ไข่ดาว” ที่ประกอบไปด้วยไข่แดงและไข่ขาว เหตุผลที่ต้องเลือกจุดเน้นหนักซึ่งไม่ควรจะกว้างขวางมากเกินไป ก็เพราะว่าโดยปกติแล้วส่วน

ราชการต่าง ๆ มักจะมีข้อจำกัดในด้านงบประมาณ และบุคลากร ถ้าทำพร้อมกันทุกพื้นที่ก็จะไม่เห็นผลอะไรเลยเหมือนกับ ตำน้ำพริกละลายแม่น้ำ

2) ดำเนินการเป็นรายครัวเรือน (Household approach)

- การส่งเสริมการพัฒนาการเกษตร เป้าหมายสูงสุด (Ultimate goal) ไม่ใช่การเพิ่มผลผลิตต่อไร่หรือลดต้นทุนการผลิต ซึ่งเป็นเป้าหมายขั้นกลาง (Intermediate goal) เท่านั้น เป้าหมายสุดท้ายหรือเป้าหมายสูงสุด คือ ต้องการให้เกษตรกรมีรายได้เพียงพอตามอัตภาพ ไม่เป็นหนี้สินล้นพ้นตัว และมีคุณภาพชีวิตที่ดี ซึ่งครัวเรือนเกษตรโดยปกติแล้วจะมีการประกอบกิจกรรมหลายอย่างทั้งในการเกษตรและนอกการเกษตร แม้แต่ในการเกษตรก็ยังมีหลายกิจกรรม เช่น ปลูกพืช (หลายชนิด) เลี้ยงสัตว์ เลี้ยงปลา เป็นต้น ซึ่งกิจกรรมเหล่านี้ถ้าจำแนกตามความรับผิดชอบจะอยู่คนละหน่วยงาน (กรม) ดังนั้นการส่งเสริมและการพัฒนาต้องพิจารณาเป็นรายครัวเรือนว่าเห็นสมควร เพิ่มกิจกรรมใดหรือปรับปรุงกิจกรรมเดิมในครัวเรือนใดให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

- การกำหนดครัวเรือนเป้าหมายควรใช้ทะเบียนเกษตรกรเป็นฐานข้อมูลในการพิจารณา ตามเกณฑ์ที่กำหนด เช่น ครัวเรือนเกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง ครัวเรือนขนาดเล็ก ขนาดกลาง และขนาดใหญ่ ซึ่งการพัฒนาจะมีแนวทางการดำเนินงานที่ต่างกัน

- การดำเนินงานเป็นรายครัวเรือนนี้จะต้องมีการบูรณาการอย่างใกล้ชิดระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ เพราะเกษตรกรแต่ละครัวเรือน มักจะมีหลักกิจกรรมเกี่ยวข้อง ทั้งดิน น้ำ พืช ปศุสัตว์และประมง

- ตัวอย่าง การส่งเสริมการพัฒนาการเกษตรในลักษณะนี้ เช่นการแก้ไขปัญหาความยากจนของครัวเรือนเกษตร เป็นต้น

3) ดำเนินเป็นรายประเด็นปัญหา (Problem approach)

บางครั้งมีความจำเป็นเร่งด่วนอาจพิจารณา เลือกประเด็นที่เป็นปัญหาสำคัญเฉพาะเรื่องมาส่งเสริมพัฒนาหรือแก้ไขปัญหา ก่อน เช่น โรคแมลงศัตรูพืชระบาด การทำงานเป็นเรื่อง ๆ ที่ละประเด็นอาจหลีกเลี่ยงไม่ได้ เพราะถ้าทำเป็นระบบก็อาจล่าช้าเช่นกัน

3.2 ประเด็นสำคัญในการส่งเสริมการเกษตร

นอกจากเทคโนโลยีการผลิตแล้วประเด็นสำคัญที่นักส่งเสริมการเกษตรจะต้องนำไปส่งเสริมถ่ายทอดความรู้ให้กับเกษตรกร ได้แก่

- ความรู้เกี่ยวกับหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงซึ่งต้องให้ความรู้ความเข้าใจถึงแก่นแท้ของปรัชญานี้อย่างลึกซึ้ง เพื่อให้เกษตรกรนำไปปรับใช้ในชีวิตประจำวัน และการประกอบอาชีพ โดยต้องทำความเข้าใจกับเกษตรกรว่า เศรษฐกิจพอเพียงไม่ใช่การทำเกษตรแบบเกษตรทฤษฎีใหม่เท่านั้น ต้องปฏิบัติตนให้พอเพียงตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงด้วย คือ ความพอประมาณ ความมีเหตุผล และมีภูมิคุ้มกัน ภายใต้เงื่อนไขความรอบรู้คุณธรรม ซึ่งสามารถนำไปปรับใช้กับทุกอาชีพ ทุกระดับ ตั้งแต่ตนเอง ครอบครัว ชุมชน องค์กร เช่นกลุ่มเกษตรกรและสหกรณ์ และระดับประเทศ

- ความรู้เรื่องการบริหารจัดการผลผลิต การตลาด รวมทั้งนโยบายและมาตรการที่สำคัญที่อาจจะมีผลกระทบต่อการผลิตหรือการตลาดของเกษตรกร

- ความรู้เกี่ยวกับกฎกติกาการค้าระหว่างประเทศ โดยเฉพาะ มาตรฐานสินค้าเกษตรและมาตรการกีดกันทางการค้าในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อให้เกษตรกรสามารถปรับตัวได้ทันต่อเหตุการณ์
- ความรู้เกี่ยวกับผลกระทบที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงของภูมิอากาศโลก และมาตรการลดผลกระทบ เพื่อให้เกษตรกรนำไปปฏิบัติได้อย่างถูกต้อง
- ความรู้ภูมิปัญญาท้องถิ่นที่อาจจะยังไม่ได้รับการเผยแพร่ ถ้าพิจารณาแล้วว่าเหมาะสมควรนำมาเผยแพร่ด้วย
- จรรยาบรรณในการประกอบอาชีพโดยไม่ทำการผลิตที่เป็นภัยต่อผู้บริโภค และสิ่งแวดล้อม รวมทั้งให้รู้จักรับผิดชอบต่อสังคม

4. สรุป

สถานการณ์การเกษตรทั้งด้านการผลิต การตลาด และเหตุการณ์ต่างๆ ที่เกิดขึ้นของโลก และภายในประเทศได้เปลี่ยนแปลงไปค่อนข้างมาก ระบบการส่งเสริมการเกษตรก็จะต้องมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงไปเช่นเดียวกัน ตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ซึ่งมีประเด็นที่สำคัญที่จะกล่าวย้ำเพิ่มเติมในที่นี้คือ

- ต้องมีการทำงานอย่างบูรณาการ ทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
- ต้องให้ผู้มีส่วนได้เสีย โดยเฉพาะเกษตรกรมีส่วนร่วม ตั้งแต่ร่วมคิดไปจนถึงร่วมทำ เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน
- การที่ให้เกษตรกรหรือกลุ่มเกษตรกรกลุ่มเล็ก ๆ ทำการผลิตเพื่อเป็นการค้า เพียงกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง โอกาสที่จะประสบผลสำเร็จคงเป็นไปได้ยาก ควรมีการสร้างเครือข่าย เพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกัน
- การส่งเสริมและพัฒนาการเกษตร จะต้องคำนึงถึงขนบธรรมเนียม ประเพณี วัฒนธรรมท้องถิ่น และภูมิปัญญาชาวบ้านด้วย
- เจ้าหน้าที่ส่งเสริมการเกษตรต้องติดตามสถานการณ์ของโลก และของประเทศที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างใกล้ชิด เพื่อนำมาถ่ายทอดให้เกษตรกรได้รับทราบ และปรับตัวเข้ากับสถานการณ์ได้ทันต่อเหตุการณ์

อภิชาติ พงษ์ศรีนาคกุล