

กระบวนการเคลื่อนไหวทางการเมืองในการผลักดันนโยบาย

เกษตรกรรมยั่งยืนในประเทศไทย พ.ศ. 2557–2564

The Political Movement in Pushing the Sustainable

Agricultural Policy in Thailand B. E. 2557–2564

ศิตา เดชาบุญวุฒิ¹, ศุภชัย ศุภผล² สุรพล ราชภัณฑารักษ์³ และจักรี ไชยพินิจ⁴

Sita Dachabunyavut¹, Suphachai Suphaphol² Suraphol Rajbhandaraks³

and Chakkri Chaipinit⁴

หลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาการเมือง มหาวิทยาลัยรามคำแหง¹ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง^{2,3,4}

Doctor of Philosophy Program in Politics, Ramkhamhaeng University¹

Faculty of Political Science, Ramkhamhaeng University^{2,3,4}

E-mail: sita8karn@gmail.com

Retrieved October 27, 2023; Revised November 19, 2023; Accepted November 21, 2023

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาโครงสร้างโอกาสทางการเมืองที่เอื้อให้เกิดนโยบายเกษตรกรรมยั่งยืน กระบวนการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ รวมทั้งศึกษาตัวแสดงต่าง ๆ และปฏิสัมพันธ์ในการกำหนดนโยบายเกษตรกรรมยั่งยืนในประเทศไทย ในช่วงปี พ.ศ. 2557–2564 โดยใช้รูปแบบการวิจัยเชิงคุณภาพ เก็บรวบรวมข้อมูลด้วยการวิจัยเอกสารและสัมภาษณ์

ผลการวิจัยพบว่า โครงสร้างโอกาสทางการเมืองที่เอื้อให้เกิดนโยบายเกษตรกรรมยั่งยืน ในช่วงปี พ.ศ. 2557–2564 เกิดจากอำนาจการตัดสินใจอยู่ที่พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) และในฐานะนายกรัฐมนตรีคนเดียว ประกอบกับโครงสร้างของสภาที่สมาชิกวุฒิสภา 250 คน ที่ส่งผลให้รัฐบาลมีเสถียรภาพสูงมากขึ้นในกระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติที่เป็นนโยบายเกษตรกรรมยั่งยืน ตัวแสดงที่เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ ประกอบไปด้วยตัวแสดงนอกภาครัฐ คือ สำนักงานโครงการอินเทอร์เน็ตเพื่อกฎหมายประชาชน (ไอลอร์) และตัวแสดงฝ่ายรัฐ คือ คณะรัฐมนตรีในฐานะรัฐบาล โดยความสัมพันธ์ในการกำหนดนโยบายระหว่างตัวแสดงดังกล่าว เป็นไปในรูปแบบของปฏิสัมพันธ์ระหว่างบริบทเชิงโครงสร้างทางการเมืองและบริบทเชิงโครงสร้างทางกฎหมาย ที่

จะต้องจัดทำยุทธศาสตร์ชาติตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด อีกทั้งความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงยังเป็นไปในลักษณะของการเรียกร้อง การกดดัน และยอมตามข้อเรียกร้อง และเมื่อยุทธศาสตร์ชาติมีผลใช้บังคับแล้ว จะต้องมีการแปลงยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติด้วยการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 เพื่อให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์นำไปปฏิบัติด้วยการจัดทำแผนส่งเสริมและพัฒนาเกษตรกรรมยั่งยืน ซึ่งเป็นแผนปฏิบัติการด้านเกษตรกรรมยั่งยืนไปปฏิบัติทั้งในระดับส่วนกลางและระดับพื้นที่เพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามที่กำหนดในแผนต่อไป

คำสำคัญ: การเคลื่อนไหวทางการเมือง; การผลักดันนโยบาย; เกษตรกรรมยั่งยืน

Abstract

This article aimed to study the political opportunity structure that facilitates sustainable agricultural policy and the process of policy formulation and policy implementation. Including studying various actors and their interactions in formulating sustainable agricultural policy in Thailand in the period 2014–2021, using qualitative research methods and collecting data through document research and interviews.

The research found that the political opportunity structure that facilitates sustainable agricultural policy in the period 2014-2021 stems from the decision-making power of General Prayut Chan-o-cha, head of the National Council for Peace and Order (NCPO) and as the only Prime Minister This, together with the structure of the Parliament which consisted of 250 senators, results in a more stable government in the process of formulating the national strategy that is sustainable agricultural policy. The actors involved in the process of formulating the national strategy include non-governmental actors, namely the Internet for People's Law Project Office (iLaw), and government actors, namely the Cabinet as the government. The policy-making relationship between such actors is in the form of an interaction between the political structural context and the legal structural context in which the national strategy must be formulated as specified by the Constitution. Moreover, the relationship between the actors is in the form of demands, pressure, and submission to demands. And when the national strategy comes into effect, the strategy must be translated into practice by creating the 12th National Economic and Social Development Plan for the Ministry of Agriculture and Cooperatives to implement by creating a plan to promote and develop sustainable agriculture. This is an action plan for sustainable agriculture to be implemented at both the central and local levels in order to achieve the goals set forth in the next plan.

Keywords: Political Movement; Policy Advocacy; Sustainable Agriculture

บทนำ

ภาคเกษตรนั้นมีความสำคัญต่อเศรษฐกิจ สังคม และชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในประเทศไทยเป็นอย่างมาก ที่ถือว่าเป็นเสาหลักของชาติในการทำรายได้ให้กับประเทศมากมาย และผลิตอาหารเพื่อหล่อเลี้ยงคนทั้งโลก รวมทั้งภาคเกษตรยังทำหน้าที่เป็นหลักประกันความมั่นคงทางอาหารให้กับคนทั้งในประเทศและทั้งโลก และเป็นแหล่งรองรับแรงงานที่ใหญ่ที่สุดโดยสร้างรายได้ต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศประมาณร้อยละ 9 ของ GDP (สำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล, ม.ป.ป.) และมีการจ้างแรงงานสูงกว่า 34 เปอร์เซ็นต์ของกำลังแรงงานทั้งประเทศ ครอบคลุมจำนวนครัวเรือนถึง 8.02 ล้านครัวเรือน (สมคิด พุทธศรี, 2565) อย่างไรก็ตาม แม้ภาคเกษตรจะเป็นแหล่งรองรับแรงงานขนาดใหญ่ที่สุดและสร้างรายได้ให้กับประเทศ แต่กลับพบว่าเกษตรกรส่วนใหญ่ของประเทศยังขาดหลักประกันที่มั่นคงด้านอาชีพและรายได้ มีความสามารถในการชำระหนี้สินต่ำ ครัวเรือนเกษตรกรไม่สามารถพึ่งพาตนเองทางอาหารจากไร่นาได้เพียงพอ ปลอดภัย และมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นอย่างยั่งยืนได้ ประกอบกับโครงสร้างภาคการเกษตรไทยขาดการพัฒนามาเป็นเวลานาน ทำให้ความสามารถในการแข่งขันค่อนข้างต่ำและมีการพัฒนาที่ไม่ยั่งยืน แม้การผลิตสินค้าทางการเกษตรคงที่ ในขณะที่การพัฒนาเพื่อยกระดับรายได้ภาคการเกษตรให้เท่าเทียมนอกภาคเกษตรยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควรจะเป็น รายได้ต่อหัวภาคเกษตรต่ำ ทำให้ภาคเกษตรและเกษตรกรไทยเริ่มอ่อนแอลง (สุรพงษ์ ปราบปราม และโชติ บดีรัฐ, 2565) เมื่อปัญหาต่าง ๆ เกิดทางตัน จนส่งผลให้เกิดขบวนการเคลื่อนไหวด้านเกษตรกรรมยั่งยืนหรือเกษตรทางเลือกของเกษตรกรและองค์กรพัฒนาเอกชนที่ได้ก่อตัวขึ้นในสังคมไทยในปลายทศวรรษ 2520 เป็นต้นมา จนกระทั่งต้นปี 2540 เรียกร้องให้รัฐบาลปรับแผนพัฒนาการเกษตรแห่งชาติให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540–2544) รวมทั้งเสนอให้มีการดำเนินโครงการนำร่องเพื่อพัฒนาเกษตรกรรมยั่งยืนของเกษตรกรรายย่อย โดยให้อำนาจองค์กรเกษตรกรบริหารจัดการงบประมาณโดยอิสระ ตามที่เครือข่ายเกษตรกรรมทางเลือกร่วมกับสมัชชาคนจนเรียกร้อง (อนุสรณ์ อนุโณ, 2546; เดชา ศิริภัทร, 2551) จนกระทั่งระบบเกษตรกรรมทางเลือกหรือระบบเกษตรกรรมยั่งยืนได้แก่ เกษตรทฤษฎีใหม่ เกษตรอินทรีย์ เกษตรผสมผสาน เกษตรธรรมชาติ และวนเกษตร ได้กลายเป็นกระแสหลักและมีการกำหนดมาจนถึงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560–2564) ดังนั้น งานวิจัยนี้ผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษากระบวนการเคลื่อนไหวทางการเมืองในการผลักดันนโยบายเกษตรกรรมยั่งยืนในประเทศไทย ในช่วงปี พ.ศ. 2557–2564 ได้แก่ ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561–2580) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560–2564) แผนส่งเสริมและพัฒนาเกษตรกรรมยั่งยืน ระยะที่ 1 (พ.ศ. 2563–2565) ว่ามีโครงสร้างโอกาสทางการเมือง การกำหนดนโยบายเกษตรกรรมยั่งยืนมีตัวแสดงใดบ้าง และมีปฏิสัมพันธ์อย่างไร รวมทั้งการเคลื่อนไหวทางการเมืองในการผลักดันนโยบายเกษตรกรรมยั่งยืนในประเทศไทยมีกระบวนการอย่างไร โดยเฉพาะในช่วงแรก ปี พ.ศ. 2557 ถึงปี พ.ศ. 2562 (ก่อนเลือกตั้ง) ที่มีคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ทำหน้าที่บริหารปกครอง

บ้านเมือง และในช่วงปี พ.ศ. 2562-2564 ภายหลังจากของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ทั้งนี้ เพื่อเป็นแนวทางภาคการเกษตรในการพัฒนานโยบายเกษตรกรรมยั่งยืนและให้เกษตรกรมีความมั่นคงยิ่งขึ้นต่อไปนั่นเอง

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาโครงสร้างโอกาสทางการเมืองที่เอื้อให้เกิดนโยบายเกษตรกรรมยั่งยืนในประเทศไทย พ.ศ. 2557-2564
2. เพื่อศึกษากระบวนการเคลื่อนไหวทางการเมืองในการผลักดันนโยบายเกษตรกรรมยั่งยืนในประเทศไทย พ.ศ. 2557-2564
- 3 เพื่อศึกษาตัวแสดงต่าง ๆ และปฏิสัมพันธ์ในการกำหนดนโยบายเกษตรกรรมยั่งยืนในประเทศไทย พ.ศ. 2557-2564

การทบทวนวรรณกรรม

ทฤษฎีกลุ่มกดดัน

เมื่อศึกษากลุ่มกดดัน (pressure group) จะพบว่า กลุ่มกดดันคือกลุ่มสังคมที่มีทัศนคติและเป้าหมายร่วมกันมารวมตัวกันเพื่อให้กลุ่มของตนเองมีอิทธิพลเหนือกลุ่มอื่น หรือสามารถบังคับกลุ่มอื่น ๆ เพื่อให้เปลี่ยนแปลงนโยบายหรือพฤติกรรมให้เป็นไปตามที่กลุ่มตนเองต้องการ และกลุ่มกดดันยังสามารถเป็นองค์การที่ก่อตั้งขึ้นเพื่อปกป้องผลประโยชน์ที่ไปเกี่ยวข้องกับอำนาจรัฐเพื่อบังคับให้มีการเปลี่ยนแปลงการตัดสินใจในนโยบายของรัฐให้เป็นประโยชน์แก่กลุ่มของตนได้อีกด้วย ดังนั้น กลุ่มกดดันจึงเป็นเสมือนกลุ่มบีบบังคับในทางการเมืองต่อผู้บริหารประเทศที่มีเจตนาจะแสวงหาอิทธิพลหรือมีอำนาจเหนือบรรดาบุคคลต่าง ๆ ที่อยู่ในอำนาจ ด้วยการส่งตัวแทนของกลุ่มซึ่งเป็นการเข้าไปอย่างไม่เป็นทางการด้วยการปกปิดความสัมพันธ์ระหว่างตัวแทนของกลุ่มและหน่วยงานของรัฐเข้าไปอยู่ในหน่วยงานของรัฐบาลและในหน่วยงานของรัฐสภา (สุรพล ราชภัฏธนารักษ์, 2539) รวมไปถึงเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองในฐานะที่เป็นกลุ่มประสานงานหรือเสนอแนะความคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ต่อพรรคการเมืองที่ทางกลุ่มสนับสนุน เพื่อหวังจะอาศัยพรรคการเมืองให้ดำเนินนโยบายในทางสนับสนุนผลประโยชน์ของกลุ่ม หรือพยายามเข้าไปมีอิทธิพลต่อนโยบายรัฐบาล โดยไม่ต้องการจะรับผิดชอบด้วยตนเอง หรือแสวงหาความรับผิดชอบในการบริหารราชการโดยตรง ซึ่งกลุ่มนี้บางครั้งเรียกว่ากลุ่มอิทธิพลนั่นเอง (วิเชียร เส้นทอง, 2557)

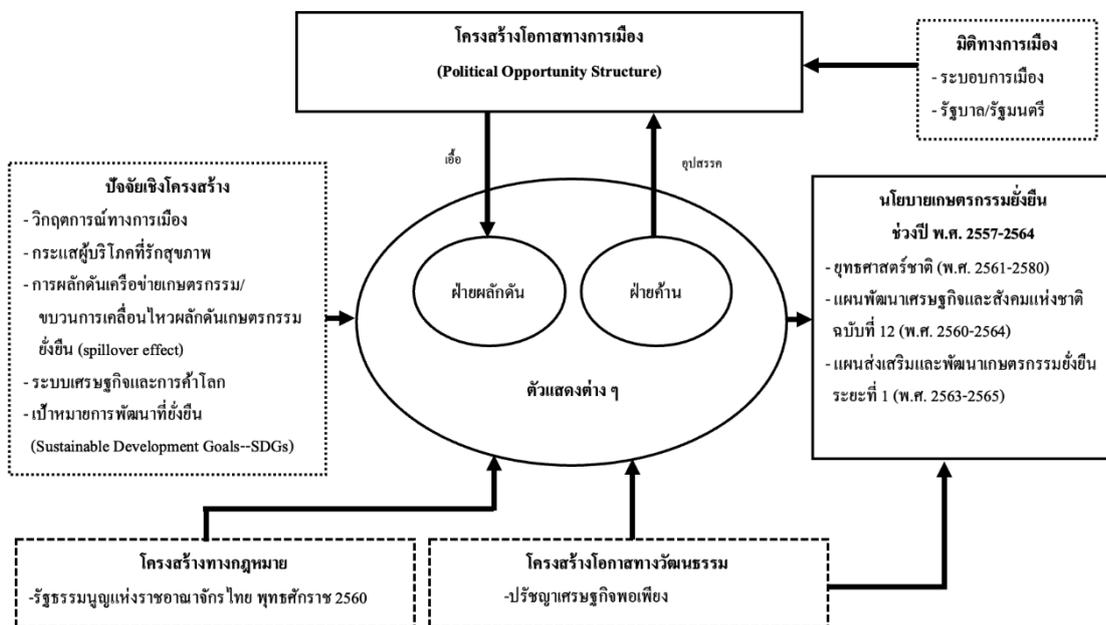
ทฤษฎีโครงสร้างโอกาสทางการเมือง

การศึกษาโครงสร้างโอกาสทางการเมือง (Political Opportunity Structure--POS) จะมุ่งเน้นวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายนอกที่มีอิทธิพลต่อการเคลื่อนไหวทางสังคม ดังนั้น โครงสร้างโอกาสทางการเมืองจึงเป็นสภาวะแวดล้อมทางการเมืองที่มีความคงทนและยาวนาน โดยได้สร้างแรงจูงใจให้ผู้ที่เข้า

ร่วมต่อสู้เรียกร้องแบบกลุ่มเพื่อก่อรูปเป็นขบวนการต่าง ๆ ทางสังคม ทั้งนี้ โครงสร้างโอกาสทางการเมืองแบบเปิดหรือเอื้อต่อขบวนการสังคมนั้น จะส่งผลให้ขบวนการทางสังคมสามารถระดมทรัพยากรและสามารถสร้างเครือข่ายพันธมิตรอย่างเช่นพรรคการเมืองหรือองค์กรภาครัฐต่าง ๆ สามารถเคลื่อนไหวผลักดันเป้าหมายของตนให้บรรลุตามเป้าหมายได้อย่างง่าย เนื่องจากอยู่ในระบบการเมืองที่ปกติทำให้รัฐบาลเปิดโอกาสให้มีการวิพากษ์วิจารณ์รัฐบาลหรือให้ชุมนุมเรียกร้องได้ แต่ในขณะที่โครงสร้างโอกาสทางการเมืองแบบปิดหรือเป็นอุปสรรคต่อขบวนการสังคมนั้น จะทำให้การผลักดันเป้าหมายของขบวนการเคลื่อนไหวบรรลุเป้าหมายน้อยลง เนื่องจากรัฐบาลมุ่งปราบปรามการเคลื่อนไหวของขบวนการทางสังคมต่าง ๆ โดยไม่เปิดให้มีการวิพากษ์วิจารณ์การทำงานของรัฐบาลหรือเปิดโอกาสให้มีการชุมนุมเรียกร้องได้ นี่จึงเป็นอุปสรรคต่อขบวนการทางสังคมดังกล่าวนั่นเอง (สมชัย ภัทรธนาพันธ์, 2559; ฌ็องรูจ วงศ์ทางสวัสดิ์, 2560)

กรอบแนวคิดการวิจัย

งานวิจัยนี้ เป็นการศึกษากระบวนการเคลื่อนไหวทางการเมืองในการผลักดันนโยบายเกษตรกรรมยั่งยืนในประเทศไทย พ.ศ. 2557–2564 ผู้วิจัยได้กำหนดกรอบแนวคิดการวิจัยจากการทบทวนวรรณกรรมดังแสดงในภาพที่ 1



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย

ระเบียบวิธีวิจัย

ผู้วิจัยใช้รูปแบบการวิจัยเชิงคุณภาพและใช้วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลเพื่อตอบวัตถุประสงค์ของการวิจัย ดังนี้

การวิจัยเอกสาร โดยทำการศึกษาศึกษาทฤษฎีกลุ่มกดดัน ทฤษฎีโครงสร้างโอกาสทางการเมือง และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการเคลื่อนไหวทางการเมืองในการผลักดันนโยบายเกษตรกรรมยั่งยืนในประเทศไทย ช่วงปี พ.ศ. 2557-2564 ศึกษากระบวนการกำหนดนโยบายและการนำไปปฏิบัติ และศึกษากระบวนการเคลื่อนไหวทางการเมืองในการผลักดันนโยบายเกษตรกรรมยั่งยืนในประเทศไทย ช่วงปี พ.ศ. 2557-2564 ได้แก่ ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561-2580) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564) แผนส่งเสริมและพัฒนาเกษตรกรรมยั่งยืน ระยะที่ 1 (พ.ศ. 2563-2565) โดยการเก็บรวบรวมข้อมูลซึ่งสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการศึกษา

การสัมภาษณ์ ผู้วิจัยนำข้อมูลที่ได้จากการวิจัยเอกสารมาสร้างแบบสัมภาษณ์ เพื่อสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่เกี่ยวข้องทั้ง 2 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มนักการเมือง และกลุ่มวิชาการ รวมทั้งสิ้น 16 คน

ส่วนการวิเคราะห์ข้อมูลผู้วิจัยใช้เทคนิคการวิเคราะห์เนื้อหา แล้วเขียนบรรยายเชิงพรรณนา

ผลการวิจัย

ผลจากการวิจัยวัตถุประสงค์ที่ 1 พบว่า โครงสร้างโอกาสทางการเมืองที่เอื้อให้เกิดนโยบายเกษตรกรรมยั่งยืนในประเทศไทย ในช่วงปี พ.ศ. 2557-2564 สามารถพิจารณาได้เป็น 2 ช่วง คือ ช่วงแรก โครงสร้างทางการเมืองในปี พ.ศ. 2557-2562 (ก่อนเลือกตั้งวันที่ 24 มีนาคม 2562) ซึ่งอยู่ในช่วงรัฐประหารนี้ที่พบว่าอำนาจการตัดสินใจอยู่ที่พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) และในฐานะนายกรัฐมนตรี จึงทำให้โครงสร้างทางการเมืองมีเสถียรภาพเข้มแข็ง เนื่องจากคณะรักษาความสงบแห่งชาติ เป็นรัฐบาลเพียงคณะเดียวที่มีอำนาจในการแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีเข้ามาบริหารกระทรวงต่าง ๆ จึงย่อมไม่ต้องกังวลว่ามาจากชั่วคราวเมืองใด ดังนั้น จึงทำให้คณะรักษาความสงบแห่งชาติมีอำนาจเต็มที่ในการสรรหาบุคคลเข้ามาทำงาน ทำให้รัฐบาลในช่วงเวลานี้เป็นเอกภาพอย่างมาก หรือเรียกได้ว่ามีเสถียรภาพมั่นคง การที่โครงสร้างทางการเมืองมีเสถียรภาพย่อมเอื้อให้นโยบายทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง รวมถึงด้านการเกษตรกรรมยั่งยืนสามารถขับเคลื่อนนโยบายได้อย่างมีประสิทธิภาพอย่างเต็มที่นั่นเอง ส่วนช่วงที่สอง โครงสร้างทางการเมืองภายหลังกุศลของคณะรักษาความสงบแห่งชาติในช่วงปี พ.ศ. 2562-2564 หลังจากมีการเลือกตั้งแล้ว พบว่า อำนาจในการตัดสินใจยังอยู่ที่พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ประกอบกับโครงสร้างของสภาที่สมาชิกวุฒิสภา 250 คน ทำให้รัฐบาลมีเสถียรภาพสูงมากในกระบวนการกำหนดนโยบาย จึงส่งผลเอื้อให้เกิดนโยบายเกษตรกรรมยั่งยืน

ผลจากการวิจัยวัตถุประสงค์ที่ 2 พบว่า กระบวนการเคลื่อนไหวทางการเมืองในการผลักดันนโยบายเกษตรกรรมยั่งยืนในประเทศไทย ช่วงปี พ.ศ. 2557-2564 ซึ่งในที่นี้กระบวนการเคลื่อนไหวทางการเมือง หมายถึง กระบวนการนโยบาย ซึ่งแบ่งออกเป็นสองส่วน คือ การกำหนดนโยบายและการนำไปปฏิบัติ ผลการวิจัยพบว่า กระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ มีจุดเริ่มต้นจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 6 แนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 65 ที่กำหนดให้รัฐพึงจัดให้มี

ยุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน ตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่าง ๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกันเพื่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมายดังกล่าว และการจัดทำ การกำหนดเป้าหมาย ระยะเวลาที่จะบรรลุเป้าหมาย และสาระที่พึงมีในยุทธศาสตร์ชาติ ต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมและต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชนทุกภาคส่วนอย่างทั่วถึงด้วย พร้อมกันนี้ เพื่อให้การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติสำเร็จเกิดผลใช้บังคับได้อย่างแท้จริง รัฐธรรมนูญจึงได้กำหนดให้ คณะรัฐมนตรี (ครม.) ต้องดำเนินการจัดให้มีกฎหมายให้แล้วเสร็จภายใน 120 นับแต่วันประกาศใช้ รัฐธรรมนูญนี้ และดำเนินการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติให้แล้วเสร็จภายใน 1 ปีนับแต่วันที่กฎหมายดังกล่าวใช้บังคับ

ในการก่อตัวของยุทธศาสตร์ชาติที่เกิดจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 65 นี้เอง จึงทำให้คณะรัฐมนตรีจะแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนไม่เกิน 17 คน เพื่อรวมกับ กรรมการยุทธศาสตร์ชาติโดยตำแหน่งอีก 17 คน เพื่อทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ โดยต้อง แต่งตั้งให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน นับแต่พระราชบัญญัติการจัดทำร่างยุทธศาสตร์ชาติประกาศใช้ ต่อมา คณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติจะแต่งตั้งคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติด้านต่าง ๆ ภายใน 30 วัน เพื่อจัดทำยุทธศาสตร์ชาติด้านต่าง ๆ นับแต่แต่งตั้งคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติเสร็จแล้ว ทั้งนี้ คณะกรรมการจัดทำร่างยุทธศาสตร์ชาติจะต้องจัดทำร่างยุทธศาสตร์เบื้องต้นให้แล้วเสร็จภายใน 120 วัน นับแต่แต่งตั้งคณะกรรมการจัดทำร่างยุทธศาสตร์ชาติ โดยในการจัดทำให้ใช้ร่างยุทธศาสตร์ชาติที่ คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2558 เป็นหลักในการ ร่างยุทธศาสตร์ชาติ สำหรับการรับฟังความคิดเห็นประชาชนให้ถือว่าได้รับฟังแล้ว ต่อมาสำนักงาน คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จัดรับฟังความคิดเห็น ภายใน 30 วัน หลังจาก คณะกรรมการจัดทำร่างยุทธศาสตร์ชาติเบื้องต้นเสร็จแล้ว หลังจากนั้นคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ ชาติจะแก้ไขเพิ่มเติมร่างยุทธศาสตร์ชาติให้สอดคล้องกับที่ได้รับฟังความคิดเห็นมาภายใน 45 วันหลังจาก ได้รับฟังความคิดเห็นแล้ว แล้วเสนอให้คณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติพิจารณาร่างยุทธศาสตร์ชาติภายใน 30 วัน นับแต่ได้รับร่างยุทธศาสตร์ชาติจากคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ จากนั้นจะเสนอ คณะรัฐมนตรีพิจารณาร่างยุทธศาสตร์ชาติภายใน 30 วัน นับแต่ได้รับร่างยุทธศาสตร์ชาติจาก คณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ จากนั้นเสนอให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาลงมติเห็นชอบหรือไม่ เห็นชอบร่างยุทธศาสตร์ชาติภายใน 30 วัน นับแต่ได้รับร่างยุทธศาสตร์ชาติจากคณะรัฐมนตรี และถ้าสภา นิติบัญญัติแห่งชาติลงมติเห็นชอบร่างยุทธศาสตร์ชาติแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ภายใน 10 วัน หากสภานิติบัญญัติแห่งชาติไม่เห็นชอบ ให้คณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติจัดทำร่างยุทธศาสตร์ชาติขึ้นใหม่ หรือแก้ไขเพิ่มเติมภายใน 180 วัน นับตั้งแต่สภานิติบัญญัติแห่งชาติไม่เห็นชอบ

เมื่อยุทธศาสตร์ชาติได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา มีผลใช้บังคับแล้ว ต่อมาสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ก็จะต้องมีการแปลงยุทธศาสตร์ระยะยาวสู่การปฏิบัติด้วยการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 ซึ่งเป็นแผนแม่บทเพื่อพัฒนาประเทศสู่ความ

มั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน โดยในแผนฯ นี้ได้มีการกำหนดยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับเกษตรกรรมยั่งยืนไว้ในยุทธศาสตร์ที่ 3 และยุทธศาสตร์ที่ 4 ด้วย ซึ่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์จะนำยุทธศาสตร์ดังกล่าวไปปฏิบัติด้วยการจัดทำแผนส่งเสริมและพัฒนาเกษตรกรรมยั่งยืน ระยะที่ 1 (พ.ศ. 2563-2565) ซึ่งเป็นแผนปฏิบัติการด้านเกษตรกรรมยั่งยืนตามที่สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกำหนด และให้สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติพิจารณาถ่วงน้ำหนักการลงตามขั้นตอนและกระบวนการก่อนนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา หากคณะรัฐมนตรีเห็นชอบก็จะต้องนำเข้าสู่สภานิติบัญญัติแห่งชาติ เพื่อออกกฎหมายรับรองการใช้จ่ายงบประมาณในโครงการหรือกิจกรรมตามแผนงานเกษตรกรรมยั่งยืน ซึ่งหากสภานิติบัญญัติแห่งชาติผ่านแผนงบประมาณรายจ่ายประจำปีเรียบร้อยแล้ว กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ก็จะนำแผนดังกล่าวไปปฏิบัติทั้งในระดับส่วนกลางและระดับพื้นที่เพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามที่กำหนดในแผนต่อไป

ผลจากการวิจัยวัตถุประสงค์ที่ 3 พบว่า ตัวแสดงที่เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์ชาตินั้น ประกอบไปด้วยตัวแสดงหลัก 2 ฝ่ายหลัก ๆ ด้วยกัน ได้แก่ ตัวแสดงนอกภาครัฐ คือ สำนักงานโครงการอินเทอร์เน็ตเพื่อกฎหมายประชาชน (ไอลอร์) และ ตัวแสดงฝ่ายรัฐ คือ คณะรัฐมนตรี (ครม.) ในฐานะรัฐบาล

โดยปฏิสัมพันธ์ระหว่างสำนักงานโครงการอินเทอร์เน็ตเพื่อกฎหมายประชาชน และคณะรัฐมนตรี มีช่วงหลักก็คือช่วงระยะก่อตัวของยุทธศาสตร์ชาติที่มีความสัมพันธ์ในลักษณะของการเรียกร้อง จนไปถึงการกดดัน และยอมตามข้อเรียกร้อง ภายใต้ปฏิสัมพันธ์ระหว่างบริบทเชิงโครงสร้างทางการเมือง และบริบทเชิงโครงสร้างทางกฎหมาย ที่เป็นตัววางกรอบการแสดงพฤติกรรม ไม่ว่าจะในแง่ของการปกครองที่มาจากคณะรัฐประหาร คือ คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้ส่งผลโดยตรงต่อทรัพยากรทางการเมือง ซึ่งในที่นี้คือ ความความชอบธรรมในการบริหารประเทศ และในแง่ของทรัพยากรทางกฎหมาย คณะรัฐมนตรี (ครม.) ในฐานะรัฐบาล ถือว่าเป็นฝ่ายที่มีอำนาจอันชอบธรรมในการกำหนดนโยบายและบริหารประเทศตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และพระราชบัญญัติบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แต่อีกนัยหนึ่งก็เป็นการวางกรอบจำกัดการดำเนินงานของรัฐบาลด้วยเช่นกัน โดยเฉพาะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 65 วรรคสอง และมาตรา 275 ที่กำหนดให้การจัดทำ การกำหนดเป้าหมาย ระยะเวลาที่จะบรรลุเป้าหมาย และสาระที่พึงมีในยุทธศาสตร์ชาติ ต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมและต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชนทุกภาคส่วนอย่างทั่วถึงด้วย (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 65 วรรคสอง) พร้อมกันนี้ เพื่อให้การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติสำเร็จเกิดผลใช้บังคับได้อย่างแท้จริง รัฐธรรมนูญจึงได้กำหนดให้คณะรัฐมนตรี (ครม.) ต้องดำเนินการจัดให้มีกฎหมายตามมาตรา 65 วรรคสอง ให้แล้วเสร็จภายใน 120 นับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ และดำเนินการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติให้แล้วเสร็จภายใน 1 ปี นับแต่วันที่กฎหมายดังกล่าวใช้บังคับ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 275) และรวมถึงพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 ที่กำหนดกรอบการดำเนินการจัดทำด้วยยุทธศาสตร์ชาติไว้ เช่น ใน

เรื่องของการแต่งตั้งคณะกรรมการยุทธศาสตร์ และคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ ขั้นตอนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน การติดตาม การตรวจสอบ และการประเมินผลการดำเนินงานของยุทธศาสตร์ชาติของหน่วยงานราชการต่าง ๆ ด้วย ล้วนเป็นปัจจัยในการกดดันให้คณะรัฐมนตรี (ครม.) ในฐานะรัฐบาลต้องรับผิดชอบ ในทางกลับกัน สำหรับสำนักงานโครงการอินเทอร์เน็ตเพื่อกฎหมายประชาชน บริษัทเชิงโครงสร้างทางกฎหมายส่งผลในแง่ของของ “โอกาส” ในการขับเคลื่อนผลักดันยุทธศาสตร์ชาติ ที่มีความสัมพันธ์ในลักษณะของการ “เรียกร้อง” ตั้งแต่เมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม 2560 สำนักงานโครงการอินเทอร์เน็ตเพื่อกฎหมายประชาชนเดินทางไปทำเนียบรัฐบาล เป้าหมายคือ “สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี” หรือ สลค. เพื่อยื่นหนังสือขอเอกสารเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ชาติฯ สำนักงานโครงการอินเทอร์เน็ตเพื่อกฎหมายประชาชนยื่นหนังสืออย่างเป็นทางการ เพื่อขอเอกสาร 6 รายการ จนกระทั่ง “กดดัน” ให้ฝ่ายรัฐบาล หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้เอกสารดังกล่าวตามที่สำนักงานโครงการอินเทอร์เน็ตเพื่อกฎหมายประชาชนเรียกร้อง อย่างไรก็ตาม ผลจากบริษัทเชิงโครงสร้างทางการเมือง โดยเฉพาะประเด็นในด้านความชอบธรรมทางการเมืองและเสถียรภาพของรัฐบาลที่เข้มแข็งจึงส่งผลให้คณะรัฐมนตรี (ครม.) นั้นแปลความหมายต่อบริษัทเชิงโครงสร้างนั้นในแง่ของ “โอกาส” ในการขับเคลื่อนผลักดันยุทธศาสตร์ชาติ ซึ่งเป็นนโยบายเกษตรกรรมยั่งยืนในประเทศไทย จนสำเร็จตามกรอบระยะเวลาที่รัฐธรรมนูญกำหนด

อภิปรายผลการวิจัย

ผลจากการศึกษาโครงสร้างโอกาสทางการเมืองที่เอื้อให้เกิดนโยบายเกษตรกรรมยั่งยืนในประเทศไทย ในช่วงปี พ.ศ. 2557–2564 ดังกล่าวข้างต้นนั้น จะเห็นได้ว่า ความมีเสถียรภาพหรือความไร้เสถียรภาพของระเบียบทางการเมืองที่ผ่านมาในช่วงปี พ.ศ. 2557–2564 สามารถอธิบายหรือเป็นตัวชี้วัดโครงสร้างโอกาสทางการเมืองได้ เพราะการผันแปรโครงสร้างโอกาสทางการเมืองเกี่ยวข้องกับเสถียรภาพและความไร้เสถียรภาพของการจัดระเบียบทางการเมืองนั่นเอง อย่างไรก็ตาม โอกาสทางการเมืองที่เอื้อให้เกิดนโยบายเกษตรกรรมยั่งยืนในประเทศไทยนั้น ไม่ได้มีเพียงการเปลี่ยนแปลงระบอบหรือสถาบันทางการเมืองเท่านั้นที่มีผลต่อโอกาสทางการเมืองของขบวนการทางการเมือง แต่พรรคการเมือง นักการเมือง และนโยบายสาธารณะ ในบางช่วงเวลานั้นสามารถเอื้ออำนวยให้ขบวนการประสบความสำเร็จ เพราะสามารถเชื่อมโยงเป็นเครือข่ายพันธมิตรทางการเมืองกับพรรคการเมืองและนักการเมือง จนส่งผลให้มีนโยบายเฉพาะที่สนับสนุนเป้าหมายและการเคลื่อนไหวของขบวนการ นอกจากนี้ การเปลี่ยนแปลงบริบทในเชิงมหภาค เช่น โลกาภิวัตน์ของการเกษตรเชิงพาณิชย์ได้เป็นสาเหตุหลักที่ทำให้เกิดขบวนการชาวนา รวมทั้งการเคลื่อนไหวของขบวนการคนจนในหลาย ๆ พื้นที่ก็มีผลต่อโอกาสทางการเมืองของขบวนการทางการเมืองอีกด้วย (ประภาส ปิ่นตบแต่ง, 2552) รวมทั้งความสามารถในการสร้างประเด็นการเคลื่อนไหว และระดมทรัพยากรของขบวนการแล้ว ยังต้องขึ้นอยู่กับโครงสร้างโอกาสทางการเมืองที่เอื้อต่อการเคลื่อนไหวของขบวนการ

ดังเช่น ความอ่อนแอของสถาบันต่าง ๆ ที่ดำรงอยู่ในขณะนั้น และความแตกแยกที่เกิดขึ้นในหมู่ชนชั้นนำด้วย (เอกพลณัฐ ญัฐพัชร์นันท, 2556)

นอกจากนี้ ยังมีปัจจัยเชิงโครงสร้างอื่น ๆ ได้แก่ (1) ปัจจัยเชิงโครงสร้างวิกฤตการณ์ทางการเมือง เช่น เรื่องข้าว ที่ก่อนหน้านี้ส่งออกไม่ได้ต้องปรับโครงสร้างมาตรฐานการผลิตจึงทำให้ต้องเอื้อต่อเกษตรกรอินทรีย์ (2) ปัจจัยเชิงโครงสร้างขบวนการเคลื่อนไหวผลักดันเกษตรกรรมยั่งยืน (spillover effect) ที่ผลักดันกันมาอย่างยาวนาน ที่เป็นปัจจัยเชิงโครงสร้างเอื้อขยายโครงสร้างโอกาสทางการเมือง เช่น การผลักดันของเครือข่ายเกษตรกรรมทางเลือกที่ก่อตั้งมาเมื่อปี 2532 ซึ่งเป็นการรวมตัวขององค์กรพัฒนาเอกชนและองค์การชาวบ้านที่ทำงานส่งเสริมเกษตรกรรมทางเลือกในประเทศไทยที่ได้ร่วมกันผลักดันเรื่องระบบเกษตรทางเลือกหรือระบบเกษตรกรรมยั่งยืน จนกระทั่งได้รับการบรรจุในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 และการเข้าร่วมกับสมัชชาคนจน เพื่อเจรจาแก้ไขปรับปรุงแผนปฏิบัติการฯ ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ให้สอดคล้องกับแผนฯ 8 (3) ปัจจัยเชิงโครงสร้างกระแสผู้บริโภคที่รักสุขภาพ ที่เป็นรูปแบบการต่อต้านสารเคมี มองว่าการใช้สารเคมีในการเกษตรเป็นส่วนหนึ่งของแนวคิดที่ผิดพลาดในการพัฒนาภาคเกษตรกรรมซึ่งนอกจากจะทำร้ายผู้บริโภคแล้วยังทำลายเกษตรกรที่เป็นกำลังหลักในการผลิตอาหารให้สังคม (4) ปัจจัยเชิงโครงสร้างเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals--SDGs) ขององค์การสหประชาชาติ ที่ประเทศไทยได้นำเป้าหมาย เป้าประสงค์ของ SDGs มาบูรณาการกับการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และแผนงานของกระทรวงต่าง ๆ รวมทั้งองค์กรธุรกิจ ที่จะต้องให้ทุกภาคส่วนปฏิบัติตาม (5) ปัจจัยเชิงโครงสร้างวัฒนธรรม เช่น หลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ที่พบว่ามีกรยึดหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงต่อเนื่องมาตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 เพื่อให้เกิดบูรณาการการพัฒนาในทุกมิติอย่างสมเหตุสมผล มีความพอประมาณ และมีระบบภูมิคุ้มกันและการบริหารจัดการความเสี่ยงที่ดีซึ่งเป็นเงื่อนไขจำเป็นสำหรับการพัฒนาที่ยั่งยืน และ (6) ปัจจัยเชิงโครงสร้างระบบเศรษฐกิจและการค้าโลก ที่พบว่าการที่เศรษฐกิจโลกมีความผันผวน มีการแข่งขันและการกีดกันทางการค้าเพิ่มมากขึ้น ในรูปแบบของการกำหนดมาตรฐานความปลอดภัยของสินค้า รวมทั้งมาตรการเพื่อปกป้องสิ่งแวดล้อมในรูปแบบต่าง ๆ ที่ทำให้แต่ละประเทศต้องมีนโยบายและมาตรการเพื่อปกป้องภาคเกษตรและเกษตรกรของตนเองมากขึ้นที่ล้วนส่งผลต่อนโยบายของประเทศและกระทบต่อภาพรวมของเศรษฐกิจโลกอีกด้วยที่เป็นปัจจัยในการกำหนดนโยบายของรัฐนั่นเอง

ส่วนในเรื่องของตัวแสดงในการกระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ ก็ให้เห็นแล้วว่า คณะกรรมการโดยตำแหน่งส่วนใหญ่มีที่มาจากกองทัพ ภาคราชการ และตัวแทนภาคธุรกิจขนาดใหญ่ ส่วนกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิก็มาจากการแต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรีของพลเอกประยุทธ์ หน้าที่ของพวกเขาคือการออกแบบยุทธศาสตร์ชาติ เพื่อบีบบังคับให้รัฐบาลและรัฐสภาที่ต้องมาจากการเลือกตั้งต้องเดินตามความผันของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ดังจะเห็นว่ารัฐธรรมนูญ 2560 บังคับให้รัฐบาลสมัยหน้าว่า การแถลงนโยบายและการเสนองบประมาณของรัฐบาลชุดต่อ ๆ ไปจะต้องสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ เท่ากับว่า

คณะรักษาความสงบแห่งชาติสามารถเขียนนโยบายหรือแผนการบริหารประเทศที่เป็นวิสัยทัศน์ของคณะรักษาความสงบแห่งชาติไว้ในยุทธศาสตร์ชาติเพื่อบังคับให้รัฐบาลชุดต่อไปที่มาจากกาเลือกตั้งต้องเดินตามได้ โดยมีสมาชิกวุฒิสภาที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติแต่งตั้งคอยช่วยติดตามเร่งรัดอีกแรง

นอกจากนี้ หากหน่วยงานรัฐใดไม่ปฏิบัติตามยุทธศาสตร์ คณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติสามารถแจ้งให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ได้ และแม้การเกิดขึ้นของคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ อาจจะได้บรรลุความผันอันสูงสุดในการสร้างกลไกขั้นสุดท้ายที่จะมอบอำนาจให้กับชนชั้นนำในการตัดสินใจแก้วิกฤตชาติแทนอำนาจประชาชนผ่านการเลือกตั้ง แต่กลไกทุกอย่างที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติวางไว้แล้วก็ยากเหลือเกินที่จะให้พรรคการเมืองที่ได้เสียงข้างมากจัดตั้งรัฐบาลได้ หรือถ้าจัดตั้งรัฐบาลได้ก็อยู่ยาก เพราะคณะรักษาความสงบแห่งชาติขออยู่ยาว จึงมีลักษณะเช่นเดียวกับกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทยในช่วงปี พ.ศ. 2475–2530 ที่ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2544) ได้ศึกษาไว้ และพบว่ากระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทยได้ปรับเปลี่ยนไปตามการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างส่วนบนของระบบเศรษฐกิจไทย และโครงสร้างของระบบทุนนิยมโลก รวมทั้งพลังอำนาจยาธิปไตยที่มีอิทธิพลครอบงำตลาดนโยบายเศรษฐกิจ และการผูกขาดอำนาจในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจเกือบตลอดระยะเวลา แม้ว่าภาคธุรกิจเอกชนโดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มทุนพยายามเข้าไปมีบทบาทในกระบวนการกำหนดนโยบาย แต่ยังไม่สามารถยึดกุมบทบาทหลักได้

ดังนั้น ผลจากการศึกษาและงานวิจัยของ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2544) ดังกล่าว สะท้อนให้เห็นว่า บทบาทหน้าที่และกิจกรรมทั้งหลายของกลุ่มภายในสังคมมีส่วนที่ทำให้เกิดการตกลงใจตัดสินใจทางการเมือง ทุกกลุ่มปรารถนาที่จะมีอำนาจทางการเมือง ดังนั้น การแข่งขันกันเพื่อแสวงหาอำนาจทางการเมือง จึงปรากฏขึ้นอยู่เสมอภายใต้ระบบการเมือง ซึ่งหากกลุ่มใดสามารถเข้าถึงอำนาจทางการเมืองก็จะส่งผลให้กลุ่มเข้ามามีบทบาทในกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะของรัฐได้มากกว่ากลุ่มอื่น ๆ โดยอาจใช้วิธีต่อต้าน สนับสนุน หรือเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและการเมืองที่เป็นผลกระทบนั่นเอง จึงไม่แปลกที่พบว่ากระบวนการทำรัฐประหารมักจะเกิดจากการรวมตัวกันในลักษณะของการจัดตั้งของนายทหารกลุ่มเล็ก ๆ โดยพวกเขาจะต้องมีความเชื่อมั่นว่า ทุกคนจะต้องมีวินัยในการรักษาความลับอย่างยิ่งยวด เพราะหากแผนการทำรัฐประหารหลุดออกไปถึงมือเจ้าหน้าที่รัฐบาลแล้ว ก็มั่นใจได้ว่า ไม่มีรัฐบาลที่อยู่ใต้อำนาจใดจะยอมปล่อยให้เกิดการยึดอำนาจขึ้น และข้อหาของผู้ทำรัฐประหารที่ล้มเหลวก็มีแต่เพียงประการเดียวคือกบฏ ดังนั้น นอกจากจะต้องมีลักษณะจัดตั้งแล้ว นายทหารเหล่านี้ยังจะต้องทุ่มเททรัพยากรทุกอย่างของตนเอง เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่จะต้องทำให้การยึดอำนาจประสบความสำเร็จ ซึ่งทรัพยากรเหล่านี้ในเบื้องต้นก็คือ กำลังพลและยุทธโศปกรณ์ที่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของตน และในบางกรณีก็จะต้องรวมถึงการสนับสนุนทางการเงินอีกด้วย เพราะการทำรัฐประหารย่อมไม่ประสบความสำเร็จ หากขาดความสนับสนุนของกลุ่มทุนที่ยืนอยู่ตรงข้ามกับรัฐบาล “กลุ่มทุน” จะทำหน้าที่เป็นผู้ให้ความสนับสนุนด้านการเงินในการเคลื่อนไหวของฝ่ายทหาร ซึ่งปรากฏการณ์เช่นนี้มักจะมีอยู่กับการ

รัฐประหารที่เกิดขึ้นในทุกประเทศ เพราะการเคลื่อนไหวของทหารในการต่อต้านรัฐบาลพึงพิงอยู่กับงบประมาณตามปกติของหน่วยย่อยเป็นไปไม่ได้และในขณะเดียวกันก็อาจจะถูกตรวจสอบได้ง่ายจากรัฐบาล

อย่างไรก็ดี ผลการศึกษาในเรื่องของตัวแสดง ยังพบว่าตัวแสดงที่เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์ชาตินั้น มิได้มีแต่ฝ่ายรัฐ คือ คณะรัฐมนตรี (ครม.) ในฐานะรัฐบาลเท่านั้น แต่ยังประกอบไปด้วยตัวแสดงนอกภาครัฐ คือ สำนักงานโครงการอินเทอร์เน็ตเพื่อกฎหมายประชาชน (ไอลอร์) ปฏิสัมพันธ์ในการกำหนดนโยบายระหว่างตัวแสดงดังกล่าว เป็นไปในรูปแบบของปฏิสัมพันธ์ระหว่างบริบทเชิงโครงสร้างทางการเมือง และบริบทเชิงโครงสร้างทางกฎหมาย โดยความสัมพันธ์ดังกล่าวข้างต้นมีลักษณะของการเรียกร้อง จนกระทั่งกดดันให้ฝ่ายรัฐบาล หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ยอมตาม ตามที่สำนักงานโครงการอินเทอร์เน็ตเพื่อกฎหมายประชาชนเรียกร้อง ซึ่งผลการวิจัยนี้พบว่าสอดคล้องกับ เพิ่มศักดิ์ จะเรียมพันธุ์ (2555) ที่ได้ศึกษาเรื่อง การเมืองของกระบวนการกำหนดนโยบายโฉมหน้าชน พบว่า กระบวนการกำหนดนโยบายนั้นเริ่มต้นจากการผลักดันของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย (คปท.) ซึ่งเป็นตัวแสดงภายนอกภาครัฐเช่นเดียวกัน รวมทั้งมีปฏิสัมพันธ์ในการกำหนดนโยบายระหว่างตัวแสดงดังกล่าว เป็นไปในรูปแบบของปฏิสัมพันธ์ระหว่างบริบทเชิงโครงสร้างทางการเมือง และบริบทเชิงโครงสร้างทางกฎหมาย เหมือนเช่นเดียวกันอีกด้วย แต่จะมีความแตกต่างกันก็คือลักษณะของความสัมพันธ์ที่งานวิจัยของผู้วิจัยนั้นไม่ได้มีความสัมพันธ์ภายในเครือข่ายนโยบายและตัวแสดงทางนโยบายข้างต้นนั้นเป็นไปในลักษณะของการเจรจาต่อรอง การกดดัน การประนีประนอม และการประสานประโยชน์ระหว่างตัวแสดงทางนโยบายทั้งสามฝ่าย เหมือนเช่นงานวิจัยของ เพิ่มศักดิ์ จะเรียมพันธุ์ ในจุดนี้

สุดท้าย ประเด็นเรื่องของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ที่พบว่า เมื่อยุทธศาสตร์ชาติได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษามีผลใช้บังคับแล้ว ต่อมาสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ก็จะต้องมีการแปลงยุทธศาสตร์ระยะยาวสู่การปฏิบัติด้วยการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 ซึ่งเป็นแผนแม่บทเพื่อพัฒนาประเทศสู่ความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน โดยในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 นี้ได้มีการกำหนดยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับเกษตรกรรมยั่งยืนไว้ในยุทธศาสตร์ที่ 3 และยุทธศาสตร์ที่ 4 ด้วย ซึ่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์จะนำยุทธศาสตร์ดังกล่าวไปปฏิบัติด้วยการจัดทำแผนส่งเสริมและพัฒนาเกษตรกรรมยั่งยืน ระยะที่ 1 (พ.ศ. 2563-2565) ซึ่งเป็นแผนปฏิบัติการด้านเกษตรกรรมยั่งยืนตามที่สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกำหนด และให้สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติพิจารณาถ่วงดุลตามขั้นตอนและกระบวนการก่อนนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา หากคณะรัฐมนตรีเห็นชอบก็จะต้องนำเข้าสู่สภานิติบัญญัติแห่งชาติ เพื่อออกกฎหมายรับรองการใช้จ่ายงบประมาณในโครงการหรือกิจกรรมตามแผนงานเกษตรกรรมยั่งยืน ซึ่งหากสภานิติบัญญัติแห่งชาติผ่านแผนงบประมาณรายจ่ายประจำปีเรียบร้อยแล้ว

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ก็จะนำแผนดังกล่าวไปปฏิบัติทั้งในระดับส่วนกลางและระดับพื้นที่เพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามที่กำหนดในแผนต่อไป

ดังนั้น จะเห็นว่า การขับเคลื่อนนโยบายด้านการเกษตรช่วงปี พ.ศ. 2557–2564 มีลักษณะจากบนลงล่าง (top-down) คือ รัฐจัดให้หรือจากภาครัฐสู่ประชาชน ไม่ได้มีลักษณะที่กำหนดนโยบายจากการเรียกร้องจากภาคประชาชนที่ทำอาชีพเกษตรกรรม อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่า การประกันรายได้เกษตรกรผ่านโครงการต่าง ๆ ดูเหมือนจะไม่ยั่งยืน เพราะเป็นการเข้าไปแทรกแซงกลไกการตลาด ซึ่งรัฐบาลจะต้องใช้เงินอุดหนุนในการประกันรายได้ในแต่ละปีเป็นจำนวนมหาศาล โดยไม่มีที่สิ้นสุด ทั้งนี้ การจะทำให้เกษตรกรยั่งยืน ภาครัฐบาลจะต้องกำหนดนโยบายด้านการเกษตรโดยเปิดโอกาสให้ประชาชน โดยเฉพาะภาคเกษตรกรรมเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายดังกล่าวอย่างจริงจัง อันจะทำให้เกษตรกรสามารถพึ่งพาตนเองได้และยั่งยืนในที่สุด

ส่วนกระบวนการนำนโยบายเกษตรกรรมยั่งยืนในประเทศไทยไปปฏิบัติ พบว่า จากแผนพัฒนาการเกษตรกรรมยั่งยืนตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560–2564) รวมทั้งการจัดแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเกษตรอินทรีย์แห่งชาติ พ.ศ. 2560–2564 ที่กำหนดให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มอบหมายให้คณะกรรมการดำเนินโครงการต่าง ๆ มีหน้าที่นำแผนนโยบายเกษตรกรรมยั่งยืนไปปฏิบัติในลักษณะของระบบราชการ จะเห็นว่า “เมื่อทุกอย่างถูกกำหนดเป็นนโยบายในทางการเมืองรัฐบาลก็ต้องนำนโยบายตรงนี้ไปสู่ภาคปฏิบัติ ก็คือ ส่วนราชการต่าง ๆ ก็จะไปปฏิบัติ เพราะเมื่อรัฐบาลวางนโยบายในการบริหารประเทศแล้ว ก็ต้องมีการสอดส่องดูแลการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลก็มีส่วนในการดูแลว่ามีการนำนโยบายไปปฏิบัติจริงหรือไม่ ข้าราชการซึ่งได้รับคำสั่งให้ปฏิบัติตามนโยบายต่าง ๆ ได้ปฏิบัติตามนโยบายนั้นทั่วถึงและมีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใด มีการทุจริตหรือไม่ พรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลต้องสอดส่องดูแล เพราะถ้าไม่มีการนำนโยบายไปปฏิบัติหรือปฏิบัติไม่มีประสิทธิภาพหรือมีการทุจริตของรัฐมนตรีหรือข้าราชการแล้ว ประชาชนก็จะเสียผลประโยชน์และพรรคการเมืองนั้น ๆ ก็จะทำให้เสียคะแนนนิยม

ดังนั้น การจะทำให้เกษตรกรยั่งยืน รัฐบาลจะต้องกำหนดนโยบายด้านการเกษตรโดยเปิดโอกาสให้ประชาชน โดยเฉพาะภาคเกษตรกรรมเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายดังกล่าว ซึ่งจะทำให้เกษตรกรสามารถพึ่งพาตนเองได้อย่างยั่งยืน

องค์ความรู้ใหม่จากการวิจัย

1. ในกระบวนการจัดทำร่างยุทธศาสตร์นั้น จะต้องมีการเปิดเผยร่างยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี (ฉบับเต็ม) กำหนดการการรับฟังความคิดเห็นเพื่อจัดทำร่างยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี ของคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ รายชื่อหน่วยงานหรือองค์กรที่เคยร่วมให้ข้อมูลหรือเสนอความคิดเห็นต่อคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ องค์ประกอบและรายชื่อของคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ ตั้งแต่แต่งตั้งชุดแรกและแต่งตั้งเพิ่มเติมภายหลัง รวมทั้งหนังสือการเรียกประชุมคณะกรรมการจัดทำ

ยุทธศาสตร์ชาติทุกครั้ง และระเบียบหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการประชุมและการเบิกจ่ายงบประมาณของ คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติด้วย เพื่อให้ประชาชนทั่วประเทศสามารถตรวจสอบได้

2. ยุทธศาสตร์ชาติ เมื่อใช้บังคับแล้วจะมีผลให้รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งต้องแถลงนโยบาย และ เสนอองบประมาณรายจ่ายประจำปีให้สอดคล้องกับตัวยุทธศาสตร์ชาติ จึงอาจกล่าวได้ว่า กรอบที่ ยุทธศาสตร์ชาติกำหนดไว้ จะสำคัญกว่านโยบายของพรรคการเมืองที่ประชาชนเป็นผู้เลือกมา ดังนั้น การ จัดทำยุทธศาสตร์ชาติ ทุกขั้นตอนต้องให้ประชาชนทั่วประเทศได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นในร่าง ดังกล่าวได้อย่างแท้จริงและทั่วถึงตามเจตนารมณ์ที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้

3. การกำหนดบุคคลที่เข้ามาดำรงตำแหน่งคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติที่กำหนดบุคคลเฉพาะ บางกลุ่ม เช่น ทหาร นายทุน จะต้องคำนึงถึงความหลากหลายของภาคส่วนและความหลากหลายของช่วง อายุ และเพศ โดยการคัดเลือกจากบุคคลหลาย ๆ กลุ่มและอาชีพที่หลากหลายเพื่อนำไปสู่การพัฒนาที่ ยั่งยืนอย่างแท้จริง

4. การกำหนดให้แผนยุทธศาสตร์ชาติมีผลผูกพัน 20 ปี หากในอนาคตถ้ามีการพัฒนาที่เกิน ขอบเขตที่แผนยุทธศาสตร์ชาติกำหนดไว้ เจ้าหน้าที่ที่ไม่สามารถดำเนินการได้ เนื่องจากบทบัญญัติดังกล่าว กำหนดโทษไว้และไม่สามารถจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนได้ จึงควรกำหนดให้ ยุทธศาสตร์ชาติมีระยะเวลา 10 ปี

ข้อเสนอแนะ

จากผลการวิจัย ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

1. ข้อเสนอแนะในการนำผลการวิจัยไปใช้ประโยชน์

ภาคการเมืองจำเป็นต้องส่งเสริมการให้ความรู้ ความเข้าใจ ทั้งในด้านารรับฟังปัญหาต่าง ๆ จากเกษตรกร และกลุ่มเกษตรกร โดยการลงสำรวจพื้นที่อย่างจริงจังและแสดงออกถึงความจริงจัง พร้อมทั้งจะเป็นผู้ที่คอยให้ความช่วยเหลือแก้ไขปัญหาภาคการเกษตร และรับทราบปัญหาจากภาคเกษตร อย่างแท้จริง ซึ่งจะส่งผลต่อการดำเนินการพัฒนานโยบายที่ยั่งยืน นำไปสู่การพัฒนาโครงการการเพิ่ม ผลผลิตและคุณภาพ เพื่อส่งเสริมการค้ารูปแบบที่เป็นธรรมทั้งต่อเกษตรกร และผู้ประกอบการในภูมิภาค ต่าง ๆ ในประเทศไทย

2. ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป

ควรมีการศึกษานโยบายเกษตรกรรมยั่งยืนอื่น ๆ เพิ่มเติมด้วย อาทิ พระราชบัญญัติเกษตรกรรม ยั่งยืนฯ ที่ต่อสู้กันมาอย่างยาวนาน 20 ปีแล้ว และเก็บข้อมูลด้วยการสัมภาษณ์องค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) ผู้นำชาวบ้าน ภาคประชาสังคม เช่น มูลนิธิเกษตรกรรมยั่งยืน/เครือข่ายเกษตรกรรมยั่งยืน รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ คณะกรรมการบริหารการพัฒนาระบบเกษตรกรรมยั่งยืน เป็นต้น ที่เกี่ยวข้อง โดยตรง

เอกสารอ้างอิง

- ณัฐรุจ วงศ์ทางสวัสดิ์. (2560). *พลวัตกรอบความคิดและการเคลื่อนไหวของขบวนการแพทย์ชนบท: ความขัดแย้งและการเปลี่ยนผ่านทางการเมือง*. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- เดชา ศิริภัทร. (2551). *เส้นทางเกษตรกรรมยั่งยืน*. กรุงเทพมหานคร: พิมพ์ดีการพิมพ์.
- ประภาส ปิ่นตบแต่ง. (2552). *กรอบวิเคราะห์การเมืองแบบทฤษฎีขบวนการทางสังคม*. เชียงใหม่: มูลนิธิไฮน์ริค เบิลล์ สำนักงานภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้.
- เพิ่มศักดิ์ จะเรียมพันธ์. (2555). *การเมืองของกระบวนการกำหนดนโยบายโฉนดชุมชน*. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (สาขาวิชาการปกครอง) คณะรัฐศาสตร์. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- รังสรรค์ ณะพรพันธุ์. (2544). *กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย: บทวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์เศรษฐกิจการเมือง พ.ศ. 2475–2530*. กรุงเทพมหานคร: โครงการจัดพิมพ์คปไฟ.
- วิเชียร เส้นทอง. (2557). ศึกษากลุ่มอำนาจ กลุ่มการเมือง กลุ่มกตตัน กลุ่มอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์: กรณีศึกษาองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการเลือกตั้ง. *วารสารสารสนเทศ*, 13(2), 39–53.
- สมคิด พุทธศรี. (2565). *ตั้งหลักใหม่ภาคเกษตรไทย: เกษตรกรไทยพร้อมปรับตัวมากกว่าที่รัฐคิด-วิษณุ อรรถวานิช*. ค้นเมื่อ 23 มิถุนายน 2566, จาก <https://www.the101.world/witsanu-attavanich-the-great-reset-interview/>
- สมชัย ภัทรธนานันท์. (2559). *ทฤษฎีขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมและการประท้วงทางการเมือง*. นนทบุรี: อินทนิล.
- สำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล. (ม.ป.ป.). *เกษตรกรรม ทางเลือก ทางรอด*. ค้นเมื่อ 23 มิถุนายน 2566, จาก <https://www.depa.or.th/th/article-view/agriculture-alternative-way-of-survival>
- สุรพงษ์ ปราบปราม และโชติ บดีรัฐ. (2565). การแก้ไขปัญหาหนี้สินของเกษตรกรไทย. *Journal of Modern Learning Development*, 7 (11), 529–537.
- สุรพล ราชภัณฑารักษ์. (2539). *พรรคการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์ (Political Parties and Interest Groups) (PS 215)*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- อนุสรณ์ อุณโณ. (2546). *ขบวนการเกษตรกรรมยั่งยืนในสังคมไทยและการเมืองของงานเขียนเกษตรกรรมยั่งยืน*. กรุงเทพมหานคร: ฝ่ายสนับสนุนและประสานงานวิจัยมูลนิธิเกษตรกรรมยั่งยืน (ประเทศไทย).
- เอกพลณัฐ ณัฐพัชร์นันท์. (2556). ปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐ ขบวนการและขบวนการโต้กลับ: งานวิชาการตามจารีตการศึกษาแบบขบวนการทางสังคมและการเมืองในระดับสากล. *วารสารทางสังคมศาสตร์*, 9(2), 7–60.