

รายงานผลการศึกษา
ความรู้ที่จำเป็นเพื่อสนับสนุนการตัดสินใจที่ดีขึ้น
ในการกำหนดนโยบายด้านสารเคมี
กำจัดศัตรูพืชในสังคมไทย
Knowledge Needs for Improved the Decision-making
on Agricultural Pesticide Policy in Thailand

จัดทำโดย
แผนงานวิจัยและพัฒนานโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพ
และระบบการประเมินผลกระทบทางสุขภาพ
สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข

นำเสนอ
กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข
ภายใต้โครงการการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ
จากการใช้สารเคมีกำจัดศัตรูพืชเพื่อสนับสนุนการตัดสินใจ
ในระดับนโยบาย

กรกฎาคม 2548

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

ความรู้ที่จำเป็นเพื่อสนับสนุนการตัดสินใจที่ดี

ในการกำหนดนโยบายด้านสารเคมีกำจัดศัตรูพืชในสังคมไทย

บทนำ

ปัจจุบันประเทศไทยมีการใช้สารเคมีกำจัดศัตรูพืชกันอย่างแพร่หลายในการทำการเกษตรและมีแนวโน้มการใช้เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องในแต่ละปี ดังจะเห็นได้จากสถิติการนำเข้าสารเคมีกำจัดศัตรูพืชที่มีปริมาณเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ จากที่มีการนำเข้าปริมาณสารสำคัญเพียง 19,100 ตัน ในปี พ.ศ. 2541 เพิ่มขึ้นเป็น 50,460 ตัน ในปี พ.ศ. 2546 (www.doa.go.th) จะเห็นได้ว่าระยะเวลาเพียงห้าปี ประเทศไทยมีการนำเข้าสารเคมีกำจัดศัตรูพืชเพิ่มสูงขึ้นถึง 2.6 เท่า ซึ่งนับเป็นทิศทางที่สวนทางกับนโยบายอาหารปลอดภัยของภาครัฐที่กำลังดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน และเมื่อพิจารณาถึงพฤติกรรมการใช้สารเคมีของเกษตรกรไทยส่วนใหญ่ ก็พบว่ามักมีพฤติกรรมการใช้ที่ไม่ถูกต้องเหมาะสม เช่น ใช้สารเคมีเกินขนาดกว่าที่กำหนดไว้ในฉลาก ผสมสารเคมีหลายชนิดในการฉีดพ่นแต่ละครั้ง แต่งกายไม่เหมาะสมในขณะที่ฉีดพ่นสารเคมี เป็นต้น ซึ่งปรากฏการณ์เหล่านี้ล้วนส่งผลให้ปัญหาผลกระทบสารเคมีกำจัดศัตรูพืชในสังคมไทยมีความรุนแรงมากขึ้น

ภาพรวมการจัดการสารเคมีกำจัดศัตรูพืชในประเทศไทย

ในด้านหนึ่งแม้ว่าการใช้สารเคมีกำจัดศัตรูพืชจะช่วยป้องกันความเสียหายของผลผลิตทางการเกษตรจากการทำลายของแมลงศัตรูพืช แต่ในอีกด้านหนึ่ง การใช้สารเคมีกำจัดศัตรูพืชก็ก่อให้เกิดผลกระทบในด้านต่าง ๆ ตามมาอีกมากมาย โดยเฉพาะผลกระทบด้านสุขภาพและสิ่งแวดล้อม แม้ว่าในปัจจุบันจะยังไม่มีข้อมูลหรือผลการศึกษาที่ชัดเจนภายในประเทศมายืนยันถึงผลกระทบดังกล่าวได้อย่างมีนัยสำคัญ นั่นก็ไม่ได้หมายความว่า การใช้สารเคมีกำจัดศัตรูพืชนั้นจะไม่ก่อให้เกิดปัญหาผลกระทบใด ๆ เลย โดยเฉพาะผลกระทบสะสมในระยะยาว ประเด็นสำคัญจึงอยู่ที่ว่า ปัจจุบันประเทศไทยได้มีการลงทุนในการพัฒนาระบบการศึกษาวิจัยและติดตามปัญหาผลกระทบในเรื่องนี้อย่างจริงจังมากน้อยเพียงใด

เมื่อพิจารณาถึงกลไกและมาตรการในการควบคุมและจัดการสารเคมีกำจัดศัตรูพืชในประเทศไทย พบว่ายังมีช่องว่างในการควบคุมอยู่หลายจุด เช่น การบังคับใช้กฎหมายยังหละหลวมและไม่มีประสิทธิภาพมากนัก ยังมีผู้กระทำความผิดกฎหมายจำนวนมากไม่ถูกจับกุมหรือถูกดำเนินคดีตามกฎหมาย ยังมีผลิตภัณฑ์ที่ไม่ได้มาตรฐานและผิดกฎหมายในท้องตลาดจำนวนมาก (กรมวิชาการเกษตร, 2545) รวมทั้งยังไม่มีมาตรการที่ชัดเจนในการควบคุมการโฆษณาและส่งเสริมการขายสารเคมีกำจัดศัตรูพืชของธุรกิจสารเคมีเกษตร ซึ่งปัจจุบันสามารถดำเนินการได้อย่างเสรีในระดับพื้นที่ เป็นต้น ซึ่งการขาดกลไกกำกับดูแลอย่างเข้มงวดในเรื่องเหล่านี้ ยิ่งส่งผลให้การใช้สารเคมีกำจัดศัตรูพืชก่อปัญหาผลกระทบรุนแรงมากขึ้นในสังคมไทย

ดังนั้น ในการศึกษาความรู้ที่จำเป็นในครั้งนี้ จึงไม่ได้มุ่งเน้นความรู้ที่จำเป็นสำหรับสนับสนุนการตัดสินใจของผู้ตัดสินใจในระดับนโยบายเพียงเท่านั้น แต่จะขยายมิติความรู้ไปสู่ความรู้ที่จำเป็นสำหรับสังคมไทยที่จะทำให้กระบวนการนโยบายสาธารณะ¹ (Public policy process) เรื่องสารเคมีกำจัดศัตรูพืชในภาพรวมดีขึ้น เพราะในมุมมองของผู้วิจัย เห็นว่า การศึกษาเพื่อมุ่งตอบ โจทย์ความรู้ที่จำเป็นสำหรับผู้กำหนดนโยบายเพียงฝ่ายเดียว จะไม่ก่อให้เกิดประโยชน์อย่างแท้จริงสำหรับสังคมไทย ตราบใดที่ปัญหาสารเคมีกำจัดศัตรูพืชยังเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างและระบบการจัดการมากกว่าเป็นปัญหาเพียงแค่การที่มีข้อมูลไม่สมบูรณ์เพียงพอสำหรับสนับสนุนการตัดสินใจของผู้กำหนดนโยบายเท่านั้น

กระบวนการนโยบายที่เป็นทางการ² ในการควบคุมสารเคมีกำจัดศัตรูพืช

อาจกล่าวได้ว่า ในภาพรวมประเทศไทยไม่มีนโยบายที่ชัดเจนในการจัดการสารเคมีกำจัดศัตรูพืชอย่างจริงจังและมีประสิทธิภาพ มีแต่เพียงการควบคุมและกำกับดูแลโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องภายใต้กลไกและมาตรการทางกฎหมายเท่านั้น โดยกฎหมายหลักที่ใช้ในการควบคุมสารเคมีกำจัดศัตรูพืชในปัจจุบัน คือ พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ.2535 ซึ่งมีกรมวิชาการเกษตรเป็นหน่วยงานรับผิดชอบหลักที่ดูแลควบคุมสารเคมีกำจัดศัตรูพืชภายใต้กฎหมายดังกล่าว อย่างไรก็ตาม พ.ร.บ.วัตถุอันตรายไม่ได้เป็นกฎหมายเฉพาะสำหรับการใช้ในการควบคุมสารเคมีกำจัดศัตรูพืชเพียงเท่านั้น แต่เป็นกฎหมายรวมที่ใช้ในการควบคุมสารเคมีทุกชนิดในประเทศ ทั้งสารเคมีที่ใช้ในภาคอุตสาหกรรม สาธารณสุข และการเกษตร ดังนั้นแนวทางการควบคุมสารเคมีกำจัดศัตรูพืชภายใต้ พ.ร.บ.วัตถุอันตรายจึงเป็นแนวทางอย่างกว้าง ๆ เท่านั้น

ดังนั้นหากพิจารณาถึงปัญหาและช่องว่างในการควบคุมสารเคมีกำจัดศัตรูพืชภายใต้กลไกกฎหมาย จะพบว่ามีปัญหาหลัก ๆ อยู่ 3 ประการคือ (กรมวิชาการเกษตร, 2545)

1) ปัญหาเกี่ยวกับนโยบายที่ยังไม่ชัดเจนและเพียงพอ

ในการดำเนินงานที่ผ่านมา ภาครัฐยังไม่มีความชัดเจนในเรื่องสารเคมีกำจัดศัตรูพืช เช่น นโยบายส่งเสริมการปลูกผักและผลไม้ปลอดสารพิษ นโยบายส่งเสริมการใช้สารป้องกันกำจัดศัตรูพืชให้ถูกวิธี นโยบายเสริมสร้างจิตสำนึกและการมีส่วนร่วมในการเฝ้าระวังปัญหา นโยบายการปรับปรุงกรรมวิธีการผลิตอาหารและสินค้าเกษตร และนโยบายปรับปรุงองค์กร ระบบปฏิบัติการ และมาตรฐานทางวิชาการ เป็นต้น

¹ นโยบายสาธารณะ (Public policy) หมายถึง ทิศทางหรือแนวทางที่สังคมโดยภาพรวมเห็นว่าหรือเชื่อว่าควรที่จะดำเนินการไปในทางนั้น ซึ่งทิศทางหรือแนวทางนั้นอาจเกิดขึ้นมาจากความริเริ่มของรัฐบาล ของภาคเอกชน หรือของภาคประชาชนก็ได้ (เดชรัตน์, 2545)

² กระบวนการนโยบายที่เป็นทางการ หรือกระบวนการนโยบายแบบเส้นตรง (Linear model) หมายถึงกระบวนการที่มีแบบแผน มีลำดับขั้นตอนที่ชัดเจน รวมทั้งมีกฎหมายหรือนโยบายรองรับอย่างเป็นทางการ ซึ่งคนส่วนใหญ่เชื่อกันว่ากระบวนการนโยบายที่เป็นทางการนั้นสามารถใช้วิชาการและความรู้ในกระบวนการตัดสินใจได้อย่างเต็มที่และมีเหตุผล (เดชรัตน์ สุขกำเนิด, 2548)

2) ปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายและข้อบังคับต่าง ๆ

ปัจจุบันกฎระเบียบที่ใช้ในการควบคุมและบริหารจัดการสารเคมีกำจัดศัตรูพืชยังไม่ครบถ้วน เช่น ขาดการกำหนดมาตรฐานทางวิชาการในการควบคุม ขาดการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติงานในรายละเอียด เช่น การกำหนดการขนส่ง และการปฏิบัติต่อภาชนะบรรจุ การกำหนดอายุใบสำคัญการขึ้นทะเบียนวัตถุอันตราย เป็นต้น รวมทั้งขาดการเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับพิษภัยของสารเคมีกำจัดศัตรูพืชสู่สาธารณะ

3) ปัญหาเกี่ยวกับการบริหารงานให้บรรลุผลตามนโยบายและการบังคับใช้กฎหมาย

- ปัญหาในส่วนราชการ เช่น ขาดการประสานงานในระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมสารเคมีกำจัดศัตรูพืช มีการปฏิบัติงานซ้ำซ้อน ไม่สามารถนำกฎหมายไปบังคับใช้ให้เกิดประโยชน์ได้อย่างเต็มที่ ขาดการปลูกจิตสำนึกของผู้ปฏิบัติงานด้านการควบคุมตามกฎหมายให้คำนึงถึงส่วนรวมและเข้าใจถึงหน้าที่ของตนตามที่กฎหมายกำหนด บุคลากรด้านปริมาณและคุณภาพยังไม่เพียงพอ ขาดการสนับสนุนอย่างจริงจังและต่อเนื่องในการวิจัยและพัฒนาหาแนวทางเลือกที่เหมาะสมเพื่อทดแทนการใช้สารเคมี ขาดการเผยแพร่ข่าวสารที่ถูกต้องเกี่ยวกับสารเคมีกำจัดศัตรูพืชแก่เกษตรกรและผู้บริโภค เป็นต้น

- ปัญหาของภาคธุรกิจเอกชน เช่น การไม่ปฏิบัติตามจรรยาบรรณเกี่ยวกับสารเคมีกำจัดศัตรูพืช ผลิตสินค้าที่ไม่ได้มาตรฐานออกจำหน่าย

- ปัญหาของเกษตรกร ได้แก่ ยังขาดความรู้และความเข้าใจในการใช้สารเคมี มีความรู้ความเข้าใจที่ผิด ๆ ทำให้การใช้สารเคมี เกินความจำเป็น ทำให้เกิดการปนเปื้อนของสารเคมี ในผลผลิตในสิ่งแวดล้อม และในห่วงโซ่อาหาร และเกิดผลกระทบต่อสุขภาพของทั้งผู้ใช้และผู้บริโภค

- ปัญหาของประชาชน เช่น การไม่ได้รับข่าวสารที่ถูกต้อง หรือไม่สนใจติดตามข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับปัญหาผลกระทบสารเคมี ไม่มีความตระหนักในการเลือกซื้อผลผลิตทางการเกษตร นิยมเลือกซื้อผลผลิตที่ภายนอกมองดูสวยงาม ซึ่งส่งผลให้เกษตรกรต้องผลิตโดยใช้สารเคมี อยู่เสมอ

จึงอาจกล่าวได้ว่าแท้จริงแล้ว กระบวนการนโยบายที่เป็นทางการในการควบคุมสารเคมีกำจัดศัตรูพืชในสังคมไทยยังมีข้อจำกัดอยู่มาก ทั้งข้อจำกัดเกี่ยวกับทิศทางนโยบายที่ยังไม่ชัดเจน ข้อจำกัดในการบังคับใช้กฎหมาย ข้อจำกัดในการบริหารจัดการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ที่สำคัญคือข้อจำกัดในการใช้ความรู้ในกระบวนการตัดสินใจที่มักขึ้นกับความรู้ทางวิทยาศาสตร์เป็นหลัก ดังนั้นการทำความเข้าใจเกี่ยวกับกลุ่มผู้มีบทบาทสำคัญ (Key actors) ที่เกี่ยวข้องในเรื่องสารเคมีกำจัดศัตรูพืชทั้งทางตรงและทางอ้อม รวมทั้งเครือข่ายพันธมิตรทางนโยบาย (Advocacy Coalition Network) ที่มีการขับเคลื่อนประเด็นเรื่องสารเคมีกำจัดศัตรูพืชอยู่ในปัจจุบัน จึงน่าจะเป็นประโยชน์ต่อการผลักดันนโยบายสาธารณะที่ดีในการจัดการสารเคมีกำจัดศัตรูพืชในสังคมไทยในระยะยาวมากกว่า

การวิเคราะห์กลุ่มผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง

การพิจารณากลุ่มผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในเรื่องสารเคมีกำจัดศัตรูพืชในสังคมไทยมีความสำคัญในแง่ที่ว่า กลุ่มคนเหล่านี้มีบทบาทสำคัญทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อการกำหนดทิศทางและแนวทางการจัดการสารเคมีกำจัดศัตรูพืชในสังคมไทย ดังนั้นกลุ่มคนเหล่านี้จึงมีความสำคัญต่อกระบวนการนโยบายสาธารณะในเรื่องนี้ สำหรับการวิเคราะห์ในครั้งนี้จะพิจารณาและจำแนกกลุ่มคนออกตามบทบาทและหน้าที่ความรับผิดชอบในสังคม (Role and Responsibility) เป็นหลัก โดยจะมีการวิเคราะห์ไปถึงความเชื่อและข้อสมมติของกลุ่มต่าง ๆ เกี่ยวกับเรื่องสารเคมีกำจัดศัตรูพืช ซึ่งจะสะท้อนมิติการให้คุณค่าของแต่ละกลุ่ม รวมถึงการมองการวิเคราะห์ปัญหาเรื่องสารเคมีฯ รวมทั้งการเสนอทางออกในเรื่องนี้ของคนแต่ละกลุ่มด้วย

หากพิจารณาถึงกลุ่มผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในเรื่องสารเคมีกำจัดศัตรูพืชตามบทบาทและหน้าที่รับผิดชอบในสังคมแล้ว สามารถจำแนกออกได้เป็น 11 กลุ่มหลัก ๆ ดังนี้ 1) กลุ่มผู้ตัดสินใจในระดับนโยบายระดับประเทศ 2) กลุ่มคณะกรรมการวัตถุอันตราย 3) กลุ่มนักส่งเสริมการเกษตร 4) กลุ่มผู้ควบคุมสารเคมีเกษตรตามกฎหมาย 5) กลุ่มติดตามและเฝ้าระวังปัญหาผลกระทบสารเคมีกำจัดศัตรูพืช 6) กลุ่มนักวิชาการและผู้เชี่ยวชาญ 7) กลุ่มเกษตรกร 8) กลุ่มผู้บริโภค 9) กลุ่มสนับสนุนเกษตรกรรมยั่งยืน 10) กลุ่มธุรกิจสารเคมีการเกษตร และ 11) กลุ่มองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากการศึกษาพบว่า กลุ่มคนเหล่านี้ส่วนใหญ่เชื่อว่าสารเคมีกำจัดศัตรูพืชยังมีความจำเป็นต้องใช้ในการทำการเกษตร ทั้งนี้เพื่อป้องกันความเสียหายของผลผลิต ซึ่งถ้าไม่ใช้สารเคมีจะทำให้ผลผลิตเสียหายและก่อให้เกิดผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศ ประกอบกับปัจจุบันยังไม่มีการพัฒนาสารทดแทนที่เป็นทางเลือกที่ชัดเจนเพียงพอจึงทำให้การใช้สารเคมีฯ ยังมีความจำเป็น โดยกลุ่มคนเหล่านี้มองว่าจริง ๆ แล้วปัญหาสารเคมีฯ เกิดจากการใช้ของเกษตรกรที่ไม่ถูกต้องเหมาะสม ดังนั้นในการแก้ปัญหาเรื่องนี้ จึงควรแก้ที่ตัวเกษตรกรเป็นหลัก เช่น มีการอบรมให้ความรู้แก่เกษตรกรเกี่ยวกับการใช้ที่ถูกต้องปลอดภัย

ในขณะที่บางกลุ่ม เช่น กลุ่มสนับสนุนเกษตรกรรมยั่งยืน มีความเชื่อว่าไม่มีความจำเป็นต้องใช้สารเคมีกำจัดศัตรูพืชในการทำการเกษตรเลย เนื่องจากมีทางเลือกอื่นที่ดีและปลอดภัยกว่าและปัจจุบันเทคโนโลยีเรื่องสารทดแทนก็มีการพัฒนากันอย่างก้าวหน้ามากขึ้น โดยกลุ่มนี้มองว่าการใช้สารเคมีฯ ก่อให้เกิดผลกระทบในมิติต่าง ๆ เช่น มิติสุขภาพ สิ่งแวดล้อม และสังคม มากกว่าเกิดผลประโยชน์ และมองว่าปัญหาผลกระทบสารเคมีกำจัดศัตรูพืชในด้านต่าง ๆ นั้น แท้จริงแล้วไม่ได้เกิดจากเกษตรกรเป็นหลัก แต่เกิดจากการที่ภาครัฐไม่มีทิศทางนโยบายที่ชัดเจนในการจัดการสารเคมีกำจัดศัตรูพืช อีกทั้งกลไกและมาตรการควบคุมและกำกับดูแลในปัจจุบัน ก็ยังมีช่องว่างและยังไม่เข้มงวดมากนัก จึงทำให้เกษตรกรสามารถเข้าถึงสารเคมีกำจัดศัตรูพืชได้ง่าย และยังไม่มียกเลิกการควบคุมธุรกิจค้าสารเคมีการเกษตรอย่างจริงจัง ซึ่งมีการโฆษณาและส่งเสริมการขายสารเคมีฯ ในระดับพื้นที่อย่างเข้มข้น เหล่านี้เป็นปัจจัยผลักดันที่ทำให้เกษตรกรใช้สารเคมีฯ อย่างขาดความระมัดระวัง จนก่อให้เกิดปัญหาผลกระทบต่าง ๆ ตามมา

เครือข่ายพันธมิตรทางนโยบายเรื่องสารเคมีกำจัดศัตรูพืช

อย่างไรก็ดี ในการต่อสู้และขับเคลื่อนเรื่องสารเคมีกำจัดศัตรูพืชในสังคมไทย เราจะพบว่า มีฝ่ายต่าง ๆ เกี่ยวข้องหลายฝ่าย ซึ่งแต่ละฝ่ายมีจุดยืนและมีข้อเสนอเชิงนโยบายที่แตกต่างกันออกไป ฉะนั้นในการดำเนินการจริงในกระบวนการนโยบายสาธารณะในเรื่องนี้ ฝ่ายต่าง ๆ จึงมักมีการปฏิสัมพันธ์และการแลกเปลี่ยนเรียนรู้กันภายในกลุ่มคนที่มีความเชื่อ การให้คุณค่า และมีข้อสมมติเรื่องสารเคมีกำจัดศัตรูพืช ตรงกันหรือใกล้เคียงกัน โดยกลุ่มคนเหล่านี้จะมีการเชื่อมโยงกันเป็นพันธมิตรแนวร่วมหรือเครือข่ายพันธมิตรทางนโยบาย³ เพื่อผลักดันแนวทางเรื่องสารเคมีกำจัดศัตรูพืชตามแนวทางที่กลุ่มคนเห็นว่าเหมาะสม

เราสามารถจำแนกเครือข่ายพันธมิตรทางนโยบายเรื่องสารเคมีกำจัดศัตรูพืชในสังคมไทยออกได้เป็น 4 เครือข่ายหลัก ๆ ได้แก่ 1) เครือข่ายสนับสนุนเกษตรยั่งยืน 2) เครือข่ายสนับสนุนการลด ละ เลิกการใช้สารเคมีกำจัดศัตรูพืช 3) เครือข่ายสนับสนุนอาหารปลอดภัย และ 4) เครือข่ายสนับสนุนการใช้สารเคมีกำจัดศัตรูพืช โดยแต่ละเครือข่ายมีข้อเสนอเชิงนโยบาย (Policy proposal) และข้อสมมติและความเชื่อเรื่องสารเคมีกำจัดศัตรูพืชที่แตกต่างกัน ดังนี้

เครือข่ายพันธมิตรทางนโยบาย	ข้อเสนอเชิงนโยบาย	ข้อสมมติและความเชื่อเรื่องสารเคมีกำจัดศัตรูพืช
1. เครือข่ายสนับสนุนเกษตรกรรมยั่งยืน	ส่งเสริมการทำการเกษตรทางเลือก รูปแบบอื่น ๆ ที่ไม่ใช่แนวทางเกษตรแผนใหม่	เชื่อว่าไม่มีความจำเป็นใด ๆ ที่จะต้องใช้สารเคมีกำจัดศัตรูพืชในการเพาะปลูก เพราะมีทางเลือกอื่นที่ดีและปลอดภัยกว่า เครือข่ายนี้ให้ความสำคัญกับการจัดการทรัพยากรในไร่นาอย่างยั่งยืน และเน้นวิถีการผลิตที่พึ่งพาตนเอง
2. เครือข่ายสนับสนุนการลด ละ เลิกการใช้สารเคมีกำจัดศัตรูพืช	สนับสนุนการลด ละ เลิกการใช้สารเคมีกำจัดศัตรูพืชอย่างค่อยเป็นค่อยไป	เห็นว่า ถ้ามีสารทดแทนอื่นที่ปลอดภัยกว่าการใช้สารเคมีกำจัดศัตรูพืช เกษตรกรควรเลิกใช้สารเคมีฯ แต่ถ้ายังไม่มีทางเลือกที่ดีกว่า ควรหันไปใช้สารเคมีกำจัดศัตรูพืชที่ความเป็นพิษหรือมีอันตรายน้อย
3. เครือข่ายสนับสนุนอาหารปลอดภัย	สนับสนุนการผลิตอาหารปลอดภัยตามหลักวิชาการ	เชื่อว่ายังมีความจำเป็นที่ต้องใช้สารเคมีกำจัดศัตรูพืชในการเกษตร เพื่อป้องกันความเสียหาย

³ เครือข่ายพันธมิตรทางนโยบาย หมายถึง กลุ่มคนที่มีข้อเสนอเชิงนโยบาย (Policy proposal) ในเรื่องสารเคมีกำจัดศัตรูพืช ตรงกันหรือใกล้เคียงกัน โดยภายในแต่ละเครือข่ายจะมีการปฏิสัมพันธ์ การแลกเปลี่ยนเรียนรู้ การให้ความหมายเรื่องสารเคมีกำจัดศัตรูพืชไปในทิศทางเดียวกัน และมีการยอมรับ “ความรู้” ภายในเครือข่ายตน ขณะเดียวกันก็มักมีความขัดแย้งทางความคิด ความเชื่อ และไม่ยอมรับ “ความรู้” ของฝ่ายอื่น ๆ ในสังคมที่มีมุมมองและข้อเสนอเชิงนโยบายต่อเรื่องสารเคมีกำจัดศัตรูพืชแตกต่างจากฝ่ายตน

เครือข่ายพันธมิตร ทางนโยบาย	ข้อเสนอเชิงนโยบาย	ข้อสมมติและความเชื่อ เรื่องสารเคมีกำจัดศัตรูพืช
		ของผลผลิต แต่ต้องใช้ให้ถูกต้องและเหมาะสมตามหลักวิชาการ โดยต้องเก็บเกี่ยวผลผลิตในช่วงระยะเวลาที่เหมาะสม เพื่อไม่ให้มีสารเคมีตกค้างเกินค่ามาตรฐาน เครือข่ายนี้ให้ความสำคัญกับความปลอดภัยของผลผลิตมากกว่าสนใจผลกระทบสารเคมีต่อสุขภาพของเกษตรกร สิ่งแวดล้อม และสังคม
4. เครือข่ายสนับสนุนการใช้สารเคมีกำจัดศัตรูพืช	สนับสนุนการใช้สารเคมีกำจัดศัตรูพืชให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด	เชื่อว่ายังมีความจำเป็นต้องใช้สารเคมีกำจัดศัตรูพืชในการเพาะปลูก ไม่เช่นนั้นจะทำให้ผลผลิตเสียหายและไม่ได้ผล เครือข่ายนี้มองประโยชน์สารเคมีฯ ในแง่ประสิทธิภาพมากกว่าคำนึงถึงพิษภัยและผลกระทบ และเชื่อว่าถ้าใช้สารเคมีฯ อย่างถูกต้องเหมาะสมตามหลักวิชาการแล้วจะไม่ก่อให้เกิดผลกระทบใด ๆ

ความรู้ที่ใช้ในการตัดสินใจเรื่องสารเคมีกำจัดศัตรูพืชของฝ่ายต่าง ๆ ในสังคม

หากพิจารณาถึงลักษณะความรู้ที่แต่ละเครือข่ายพันธมิตรทางนโยบายใช้ในกระบวนการตัดสินใจในเรื่องสารเคมีกำจัดศัตรูพืช พบว่าสามารถสรุปได้ดังนี้

ลักษณะความรู้ที่ใช้	เครือข่ายที่ใช้ความรู้ ดังกล่าวในกระบวนการ ตัดสินใจ	กระบวนการได้มาซึ่งความรู้	ข้อจำกัดในการใช้ความรู้ และเงื่อนไขในการได้มาซึ่ง ความรู้ดังกล่าว
1.ความรู้เชิงหลักการทางวิชาการ เช่น หลักการทำการเกษตรแผนใหม่ ความรู้ด้านพิษวิทยา กลไกการทำงานของสารเคมีฯ เป็นต้น	เครือข่ายสนับสนุนการใช้สารเคมีกำจัดศัตรูพืช	เป็นความรู้ที่มีอยู่ในตำราและหนังสือต่าง ๆ ส่วนใหญ่มีการเรียนรู้ สื่อสาร และถ่ายทอดผ่านกระบวนการเรียนการสอนตามสถาบันการศึกษาต่าง ๆ เป็นความรู้ที่ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางในสังคม เนื่องจากสามารถอธิบายตามหลักวิชาการได้ (Explicit Knowledge)	ให้ความสำคัญกับหลักการและทฤษฎีทางวิชาการมากจนบางครั้งไม่ได้คำนึงถึงสภาพแวดล้อม และบริบทเงื่อนไขของสังคมไทยในการนำไปประยุกต์ใช้จริง
2. ความรู้เชิงเทคนิคทาง	เครือข่ายสนับสนุนอาหารปลอดภัย และเครือข่าย	ผ่านกระบวนการศึกษาทดลองทางวิทยาศาสตร์ เป็นความรู้ที่	ต้องใช้ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านในการผลิต สื่อสาร และ

ลักษณะความรู้ที่ใช้	เครือข่ายที่ใช้ความรู้ดังกล่าวในกระบวนการตัดสินใจ	กระบวนการได้มาซึ่งความรู้	ข้อจำกัดในการใช้ความรู้และเงื่อนไขในการได้มาซึ่งความรู้ดังกล่าว
วิทยาศาสตร์ เช่น การตรวจวิเคราะห์สารพิษตกค้างในผลผลิต การตรวจวิเคราะห์สารเคมีปนเปื้อนในสิ่งแวดล้อม เป็นต้น	สนับสนุนการใช้สารเคมีกำจัดศัตรูพืช	ให้ความสำคัญกับค่ามาตรฐานต่าง ๆ	ถ่ายทอดความรู้ดังกล่าว และยังขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพและความพร้อมของเครื่องมือในการตรวจวิเคราะห์ ซึ่งส่วนใหญ่มีราคาแพง
3. ความรู้เชิงปริมาณทางเศรษฐศาสตร์ เช่น มูลค่าสินค้าเกษตรส่งออก มูลค่าการนำเข้าสารเคมีฯ ความเสียหายทางเศรษฐกิจจากการติกลับสินค้าเกษตรไทย เป็นต้น	เครือข่ายสนับสนุนอาหารปลอดภัย และเครือข่ายสนับสนุนการใช้สารเคมีกำจัดศัตรูพืช	ผ่านการคิดคำนวณและวิเคราะห์ตามหลักทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์	ข้อมูลบางอย่างไม่สามารถคิดคำนวณออกมาเป็นมูลค่าทางเศรษฐกิจได้ทั้งหมด เช่น ต้นทุนการปนเปื้อนสารเคมีฯ ในสิ่งแวดล้อม ต้นทุนสุขภาพของเกษตรกรในการใช้สารเคมีฯ ทำให้การใช้ความรู้ด้านนี้ในการตัดสินใจมองข้ามบางมิติไป เช่น มิติสุขภาพสิ่งแวดล้อม และสังคม
4. ความรู้เชิงสถานการณ์ปัญหาและผลกระทบ เช่น ผลกระทบสารเคมีฯ ต่อสุขภาพเกษตรกร สถานการณ์การใช้สารเคมีฯ ในประเทศไทย ช่องว่างในการบังคับใช้กฎหมาย เป็นต้น	ทุกเครือข่ายนโยบาย	ผ่านการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพหรือปริมาณ การสังเกตการณ์ การเก็บรวบรวมข้อมูลอย่างเป็นระบบ การประมวลสังเคราะห์จากประสบการณ์ตรง เป็นต้น	ขาดหน่วยงานที่ศึกษาและติดตามข้อมูลเหล่านี้อย่างต่อเนื่องเป็นระบบ ทำให้ขาดข้อมูลหลักฐานที่ชัดเจน โดยเฉพาะในระดับพื้นที่ แม้บางหน่วยงานได้มีการศึกษาในเรื่องเหล่านี้บ้างแต่ขาดการเผยแพร่ข้อมูลสู่สาธารณะ และขาดระบบฐานข้อมูลที่สามารถสืบค้นได้
5. ความรู้เชิงกระบวนการเรียนรู้ เช่น การพัฒนาสูตรน้ำหมักชีวภาพ ความสัมพันธ์ของระบบนิเวศในไร่นา การจัดการทรัพยากรในไร่นาที่ให้ความสำคัญกับความ	เครือข่ายสนับสนุนเกษตรกรมั่งคั่งขึ้น และเกษตรกรบางกลุ่มในเครือข่ายสนับสนุนการลด ละ เลิกสารเคมีกำจัดศัตรูพืช	เรียนรู้ด้วยตนเองผ่านการสังเกต คิดค้น ลองผิดลองถูก และลงมือปฏิบัติจริง	เป็นความรู้แบบค่อยเป็นค่อยไป ไม่มีคำตอบสำเร็จรูป และมักจำกัดเฉพาะในกลุ่มคนที่ผ่านกระบวนการเรียนรู้ด้วยตนเองอย่างจริงจัง บางครั้งไม่สามารถอธิบายให้คนอื่นที่ไม่ผ่านกระบวนการเข้าใจและ

ลักษณะความรู้ที่ใช้	เครือข่ายที่ใช้ความรู้ ดังกล่าวในกระบวนการ ตัดสินใจ	กระบวนการได้มาซึ่งความรู้	ข้อจำกัดในการใช้ความรู้ และเงื่อนไขในการได้มาซึ่ง ความรู้ดังกล่าว
สมคูลของธรรมชาติ เป็น ต้น			เชื่อถือได้ (Tacit knowledge)
6. ความรู้เชิงแนวคิดที่เป็น ทางเลือก/ทางออก เช่น แนวคิดเศรษฐกิจพอเพียง แนวคิดเกษตรกรรมยั่งยืน แนวคิดการพึ่งตนเอง เป็น ต้น	เครือข่ายสนับสนุน เกษตรกรรมยั่งยืน และ เครือข่ายสนับสนุนการลด ละ เลิกสารเคมีกำจัด ศัตรูพืช	เป็นความรู้ที่เกิดขึ้นจากการ เรียนรู้จากประสบการณ์ชีวิต และผลลัพธ์ทางความคิดจน สามารถพัฒนาแนวคิดใหม่ ๆ ที่เป็นทางเลือกหรือทางออกใน การแก้ไขปัญหาที่ไม่เหมือน แนวทางที่มีอยู่ในกระแสหลัก ในปัจจุบัน	เป็นแนวคิดที่สวนทางกับ แนวทางกระแสหลักที่มีการ ดำเนินการในปัจจุบัน ทำให้คน ส่วนใหญ่ไม่เห็นความสำคัญ และคิดว่าเป็นไปไม่ได้ ท่ามกลางกระแสการแข่งขันที่ รุนแรงภายใต้โลกทุนนิยมใน ปัจจุบัน

ช่องว่างองค์ความรู้เรื่องสารเคมีกำจัดศัตรูพืชในสังคมไทย

หากพิจารณาถึงช่องว่างองค์ความรู้บนฐานความต้องการความรู้ที่แตกต่างกันของแต่ละเครือข่าย (Gap in knowledge needs) พบว่าแต่ละฝ่ายมีความต้องการความรู้ที่แตกต่างกัน ขึ้นกับข้อเสนอเชิงนโยบาย และแนวทางการขับเคลื่อนเรื่องสารเคมีกำจัดศัตรูพืชตามแนวทางกลุ่มของตน ซึ่งการต้องการความรู้ที่แตกต่างกันนี้ทำให้เกิดช่องว่างในการสร้างองค์ความรู้ ความรู้ของเครือข่ายใดที่สอดคล้องและเป็นไปในทิศทางกระแสหลัก ความรู้ของเครือข่ายนั้นย่อมได้รับการยอมรับและได้รับการสนับสนุนให้มีการพัฒนาไปอย่างรวดเร็ว เช่น ความรู้ของเครือข่ายสนับสนุนการใช้สารเคมีกำจัดศัตรูพืช หรือเครือข่ายอาหารปลอดภัย ขณะที่ความรู้ของเครือข่ายใดที่สวนทางกับความรู้กระแสหลักของสังคม ความรู้ของเครือข่ายนั้นย่อมไม่ได้รับความสนใจ และไม่ถูกยอมรับว่าเป็น “ความรู้” เช่น ความรู้ของเครือข่ายสนับสนุนเกษตรกรรมยั่งยืน เป็นต้น อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาช่องว่างองค์ความรู้บนฐานความต้องการความรู้ของแต่ละเครือข่ายนโยบาย พบว่าสามารถจำแนกเป็นประเด็นได้ดังนี้

- เป็นความรู้ที่จำกัดตามขอบเขตและภาระหน้าที่
- เป็นความรู้ที่เน้นมิติเดียว มักขาดความเชื่อมโยงในมิติต่าง ๆ อย่างเป็นองค์รวม
- เป็นความรู้ที่มีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้เชิงสร้างสรรค์กับฝ่ายต่าง ๆ ร่วมกันน้อย
- เป็นความรู้ที่ไม่คำนึงถึงการได้มาซึ่งรู้นั้น

ด้วยข้อจำกัดของช่องว่างองค์ความรู้ต่าง ๆ ที่กล่าวมา ทั้งในมุมมองของความรู้บนฐานทางวิชาการ และในมุมมองของความต้องการความรู้ที่แตกต่างกันของแต่ละฝ่าย ทำให้การจัดการสารเคมีกำจัดศัตรูพืชในสังคมไทยอยู่ในทิศทางที่ต่างฝ่ายต่างดำเนินการตามแนวทางที่ฝ่ายตนเห็นสมควร และมักมีการโต้แย้งทางความคิดกันเสมอระหว่างฝ่ายที่เห็นตรงข้ามกัน ปรากฏการณ์เหล่านี้ล้วนทำให้สังคมไทยไม่เกิด

ปัญหาอย่างแท้จริงในการแก้ไขปัญหาดัง ๆ ที่เกิดขึ้น ฉะนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องเชื่อมโยงความรู้ในด้านต่าง ๆ อันจะนำไปให้กลุ่มคนที่เห็นแตกต่างกันเกิดกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันได้

ความรู้ที่จำเป็นสำหรับการเชื่อมโยงความรู้สู่การเรียนรู้ข้ามเครือข่าย

1) การยอมรับวิธีคิดและข้อจำกัดร่วมกัน

จากการศึกษาของดวงใจ รุ่งโรจน์เจริญกิจ (2548) พบว่าปัจจุบันสังคมไทยอยู่ในภาวะสังคมความเสี่ยง (Risk society) ทั้งนี้เนื่องจากฐานข้อมูลและองค์ความรู้ด้านสารเคมีกำจัดศัตรูพืชที่มีอยู่ในปัจจุบันยังมีข้อจำกัดที่ยังไม่สามารถตอบโจทย์ความห่วงกังวลของกลุ่มคนต่าง ๆ ในสังคมได้อย่างชัดเจน เช่น ความห่วงกังวลเกี่ยวกับผลกระทบของสารเคมีฯ ต่อสุขภาพในระยะยาว ผลกระทบสารเคมีฯ ต่อการเจริญเติบโตของเด็ก ผลกระทบของสารเคมีฯ ต่อสิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศ หรือ ต้นทุนด้านสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นจากการใช้สารเคมีฯ เป็นต้น ซึ่งการที่คำตอบต่อเรื่องเหล่านี้ยังคลุมเครือและไม่ชัดเจน ทั้งนี้ส่วนหนึ่งเป็นเพราะมีปัจจัยเกี่ยวข้องจำนวนมากที่มนุษย์เราไม่สามารถเข้าใจได้ทั้งหมด (Bound rationality) ยกตัวอย่างเช่น ความสัมพันธ์ของการเกิดโรคมะเร็งกับการใช้สารเคมีฯ เป็นต้น นอกจากนี้สังคมปัจจุบันยังมีความซับซ้อนมากขึ้น อีกทั้งความยุ่งยากเชิงเทคนิคในการศึกษาผลกระทบสารเคมีฯ ในมิติต่าง ๆ เหล่านี้เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้การผลิตความรู้เรื่องสารเคมีกำจัดศัตรูพืชในมิติต่าง ๆ ยังมีข้อจำกัดอีกมาก

ประการสำคัญอีกส่วนหนึ่งที่ทุกฝ่ายในสังคมควรยอมรับร่วมกัน คือ สังคมไทยมีข้อจำกัดในการผลิตความรู้องค์ความรู้ที่สำคัญ ๆ เกี่ยวกับเรื่องสารเคมีฯ ส่วนหนึ่งเป็นเพราะข้อจำกัดด้านทรัพยากรของประเทศ ทั้งในรูปทรัพยากรบุคคลที่มีความรู้ความชำนาญเฉพาะด้านเกี่ยวกับสารเคมีฯ ทั้งสายวิทยาศาสตร์และสังคม ทรัพยากรทุนที่จะสามารถดำเนินการในการผลิตองค์ความรู้ที่สำคัญและจำเป็นได้อย่างต่อเนื่อง รวมถึงตัวองค์กรหรือหน่วยงานที่จะมารับผิดชอบในการสร้างองค์ความรู้ที่หลากหลายมิติอย่างจริงจัง ข้อจำกัดสำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ บริบทและการรับรู้ของคนในสังคมไทยเกี่ยวกับเรื่องสารเคมีฯ ยังมีข้อจำกัดในหลาย ๆ ด้าน ทำให้ยังไม่เกิดความตื่นตัวมากนักต่อภาวะสังคมความเสี่ยง ข้อจำกัดประการสุดท้ายคือ ข้อจำกัดของวิธีวิทยา โดยเฉพาะระบาดวิทยาในการผลิตความรู้ผลกระทบสารเคมีฯ ในระยะยาว

ซึ่งการยอมรับในวิธีคิดและข้อจำกัดร่วมกันดังที่กล่าวมาข้างต้น ย่อมทำให้ฝ่ายต่าง ๆ ในสังคมเห็นความจำเป็นที่จะต้องหันหน้าเข้าหากันเพื่อช่วยกันหาทางแก้ไขปัญหาดัง ๆ ร่วมกันอย่างสร้างสรรค์

2) เนื้อหาความรู้ที่จะนำไปสู่กระบวนการเรียนรู้ร่วมกัน

เพื่อให้ฝ่ายต่าง ๆ ในสังคมที่มีความเห็นและมีการดำเนินการเรื่องสารเคมีฯ แตกต่างกัน สามารถเกิดกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันได้โดยที่ไม่จำเป็นต้องมีความคิดเห็นตรงกัน ดังนั้น เนื้อหาความรู้ที่น่าจะนำไปสู่การเชื่อมโยงฝ่ายต่าง ๆ ให้เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกันอย่างสร้างสรรค์ ควรประกอบด้วยความรู้ในสองลักษณะ คือ

ก. ความรู้เชิงกระบวนการ (From knowledge to action)

ความรู้เชิงกระบวนการ คือ ความรู้ที่จะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงเชิงการปฏิบัติในมิติต่าง ๆ ได้จริง เช่น ความรู้ที่มีผลต่อการตัดสินใจของผู้กำหนดนโยบาย ความรู้ที่ทำให้ภาคส่วนต่าง ๆ ในสังคมมีความตระหนักเรื่องสารเคมีฯ มากขึ้น ความรู้ที่จะทำให้กลไกการควบคุมสารเคมีฯ มีประสิทธิภาพมากขึ้น เป็นต้น ซึ่งความรู้เชิงกระบวนการนี้มีใช่ความรู้เชิงเนื้อหาเพียงเท่านั้น เช่น ความรู้เรื่องพิษวิทยาของสารเคมีฯ หรือ ผลกระทบสารเคมีฯ ต่อสุขภาพ แต่เป็นความรู้ขั้นหนึ่งที่จะทำให้เนื้อหาต่าง ๆ ที่มีอยู่ส่งต่อการปฏิบัติได้จริง ตัวอย่างของความรู้เชิงกระบวนการ อาทิ ความรู้ด้านการสื่อสารกับภาคส่วนต่าง ๆ ของสังคม เพื่อให้เกิดความตระหนักเรื่องสังคมความเสี่ยง ความรู้เกี่ยวกับการจัดการองค์ความรู้ด้านสารเคมีฯ ในระยะยาว หรือความรู้ที่จะนำไปสู่กระบวนการเรียนรู้ร่วมกัน เป็นต้น

ข. ความรู้ที่เน้นการปฏิบัติ (Practice-oriented Knowledge)

กระบวนการสร้างความรู้เกี่ยวกับเรื่องสารเคมีกำจัดศัตรูพืชในสังคมไทย ควรให้ความสำคัญกับความรู้ที่คำนึงถึงมิติการนำไปปฏิบัติจริงด้วย มิใช่เป็นการสร้างองค์ความรู้ขึ้นมาตามหลักวิชาการ โดยมิได้ให้ความสำคัญมากนักกับความเป็นไปได้ในการนำความรู้นั้นไปใช้ในทางปฏิบัติได้จริง เช่น ในการผลิตองค์ความรู้เกี่ยวกับเรื่องการใช้สารเคมีให้ถูกต้องและปลอดภัย ควรต้องมีการพิจารณาถึงสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจริงด้วยว่า ความปลอดภัยดังกล่าวจะสามารถเกิดขึ้นได้จริงหรือไม่ภายใต้เงื่อนไขหรือบริบทสภาพแวดล้อมในสังคมไทยในปัจจุบัน ตัวอย่างความรู้ที่เน้นการปฏิบัติ เช่น ความรู้เกี่ยวกับกลไกนโยบายที่จะทำให้การควบคุมจัดการสารเคมีฯ มีประสิทธิภาพในทางปฏิบัติ ความรู้เกี่ยวกับกลไกการทำงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับเรื่องสารเคมีฯ ที่สะท้อนสภาพปัญหาที่มีอยู่จริง เช่น การขาดแคลนทรัพยากรต่าง ๆ ในการทำงาน รวมทั้งความรู้ที่เกี่ยวข้องกับการวิเคราะห์ปัจจัยและเงื่อนไขความสำเร็จในการดำเนินการด้านต่าง ๆ เกี่ยวกับเรื่องสารเคมีกำจัดศัตรูพืชด้วย

3) แนวทางการเชื่อมโยงความรู้เพื่อเติมเต็มช่องว่างความรู้ในมิติต่าง ๆ

แนวทางการเชื่อมโยงความรู้เพื่อนำไปสู่การเติมเต็มช่องว่างองค์ความรู้ ทั้งบนฐานความรู้ทางวิชาการ และความต้องการความรู้ของฝ่ายต่าง ๆ สามารถดำเนินการได้ดังนี้

- ร่วมกันกำหนดแนวทางการสร้างข้อมูลและความรู้ที่จำเป็นและสำคัญสำหรับสังคม (Prioritized data and knowledge)
- การเชื่อมโยงข้อมูลความรู้ที่มีอยู่ในแหล่งต่าง ๆ ให้อยู่ในรูปแบบที่เหมาะสมและสามารถเข้าถึงได้ง่าย เพื่อสนับสนุนการตัดสินใจหรือการใช้ประโยชน์ร่วมกันของฝ่ายต่าง ๆ ในสังคม
- ผลิตความรู้ที่ตอบสนองความต้องการร่วมกันของกลุ่มคนต่าง ๆ ในสังคม มิใช่ความต้องการของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง
- ให้ความสำคัญกับความรู้ที่มีเหตุผลจากมุมมองและมิติต่าง ๆ มากขึ้น ไม่ใช่เน้นการสร้างความรู้ในมิติเดียวที่ขาดความเชื่อมโยง

- เน้นกระบวนการสร้างความรู้ที่นำไปสู่การพัฒนากระบวนการนโยบายสาธารณะที่ดีขึ้น และเมื่อพิจารณาถึงรูปธรรมของการเชื่อมโยงความรู้ที่ดีที่นำไปสู่กระบวนการเรียนรู้ร่วมกันของฝ่ายต่าง ๆ ในสังคมได้ อาจมีตัวอย่างดังต่อไปนี้
 - เหตุการณ์วิกฤตต่าง ๆ เช่น ปัญหาการส่งออก วิกฤตสุขภาพหรือสิ่งแวดล้อมที่เชื่อมโยงกับปัญหาสารเคมีฯ ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญที่ทำให้ฝ่ายต่าง ๆ มาเรียนรู้การแก้ปัญหาาร่วมกันได้
 - กระบวนการทดลองและเรียนรู้ร่วมกัน เช่น กระบวนการโรงเรียนเกษตรกร หรือโรงเรียนชาวนา เป็นต้น
 - เครื่องมือที่สนับสนุนกระบวนการวางแผนแบบผสมผสาน เช่น แผนแม่บทชุมชน หรือ Gross Domestic Happiness (GDP) เป็นต้น
 - ระบบการติดตามและเฝ้าระวังปัญหาสารเคมีฯ อย่างมีส่วนร่วมที่มีการเชื่อมโยงมิติต่าง ๆ อย่างครบวงจร ตั้งแต่การปลูกจนถึงการบำบัด
 - การประยุกต์ใช้แนวคิดการควบคุมคุณภาพกระบวนการ (Hazard Analysis of Regulatory Loopholes) เพื่อเสริมหนุนแผนแม่บทสารเคมีป้องกันและกำจัดศัตรูพืช และระบบการควบคุมสารเคมีฯ โดยให้ความสำคัญกับจุดวิกฤตที่ต้องควบคุม เพื่อนำไปสู่การสร้างคามเข้มแข็งทางนโยบาย
 - การพัฒนาทางเลือกเชิงนโยบาย เพื่อให้เห็นภาพรวมของทางเลือกทั้งในเชิงสาระ เนื้อหา เงื่อนไข องค์ประกอบ และผลกระทบของทางเลือกเชิงนโยบายต่าง ๆ เพื่อเป็นประโยชน์ต่อผู้ตัดสินใจในระดับต่าง ๆ

อย่างไรก็ตาม แม้แนวคิดเรื่องการเชื่อมโยงความรู้มิติต่าง ๆ สู่กระบวนการเรียนรู้ข้ามเครือข่ายดูจะเหมือนเป็นเรื่องใหม่ในสังคมไทย และยังไม่มีความชัดเจนในเชิงรูปธรรมมากนัก แต่การนำแนวคิดนี้มาประยุกต์ใช้ในภาวะสังคมความเสี่ยงในปัจจุบัน ก็นับได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญอันจะทำให้ฝ่ายต่าง ๆ ในสังคมที่มีความคิดเห็นแตกต่างกัน และมีองค์ความรู้หลากหลาย เกิดกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันจนนำไปสู่การยอมรับความรู้ของฝ่ายอื่น ๆ จนสามารถร่วมกันใช้ปัญญาในการแก้ปัญหาเกี่ยวกับเรื่องสารเคมีกำจัดศัตรูพืชได้อย่างแท้จริง

Executive Summary

Knowledge Needs for Improved the Decision-making on Agricultural Pesticide Policy in Thailand

The Overview Picture of Pesticide Management in Thai Society

Agricultural pesticide has been used in Thai society since more than 30 years ago. At present, agricultural pesticide has been increasingly used by Thai farmers throughout the country; and it is recognized as an essential input for protective and increasing farm productivity. Most of Thai farmers believe that it is impossible to do agricultural practice without pesticide use.

In term of imported pesticide for agricultural practices, the amount was equal to 19,100 tons in 1998, then it increased to 50,460 tons in 2003 (www.doa.go.th). It should be noted that within five years, the amount of pesticide import is increasing to 2.6 times. This situation is inconsistent with the government policy on food safety in recent year.

Concerning the pesticide problems in Thai society, most of the government authorities and academics tend to believe that the main cause is the inappropriate pesticide use of farmers, such as mixing various kinds of pesticide, over use more than the instructions written on the labels, wearing unsuitable protective gears when spraying pesticides, etc. These lead to severe impacts in several aspects e.g. health, environment, economic and social.

However, the pesticide problems have gone far beyond the mere explanation of the inappropriate use of farmers. On the one hand, there are many conditions and limitations of Thai farmers to actually use pesticide correctly and safely as recommended. The education level of farmers is generally low as well as the necessary information on pesticide impacts and alternatives are rarely and also hard to access. Furthermore, most farmers are poor thus they tend to use a lot of pesticides to ensure that their agricultural products are safe from any diseases and pests.

On the other hand, there are many other problems to the effective pesticide management system. The pesticide regulation system is focus mainly on the control of the chemical substances (Department of Agriculture, 2002) but overlooks the demand and supply side management, particularly the pesticide advertisement and sale promotion. Therefore, the core problems of pesticide are not limited to the farmer side only. Actually, the existing law and regulation system is not enough to ensure the effective management.

Last but not least, knowledge use in setting the regulation system and making decisions on pesticide management is mainly confined to scientific data, which have limitations, especially on the chronic health consequences as well as social impacts.

Importantly, to address the pesticide problems more effectively, it cannot depend only on the role and responsibility of the pesticide regulators. In fact the influences from pesticide companies and other key actors to the policy direction of pesticide use are important for leading to healthy public policy on pesticide issue.

This paper will start from the analysis of key actors and their policy networks. Then, the knowledge use in their decision-makings will be analyzed. This will reflect the knowledge gaps of the pesticide issue. Next, the strategies for knowledge link will be proposed with the aims to strengthening the deliberative learning process between the policy networks and improving the direction of pesticide management policy and the regulation system in Thai society.

Key actors involved in the pesticide policy process and the Advocacy Coalition Network

Base on the analysis of roles and responsibilities of all key actors related to pesticide issue, they can be categorized into 11 groups, as the following. 1) High-level decision makers 2) the National Committee on Hazardous Substances 3) Agricultural Extension Group 4) Agricultural Pesticide Regulators 5) Impacts Monitoring and Surveillance Group 6) Academics/Experts 7) Farmers 8) Consumers 9) Pesticide businesses 10) Local governments and 11) Sustainable Agriculture Group

Most of the key actors believe that pesticide is necessary for agriculture because it helps to protect pests and disease and hence, increase productivity. Also, there have been no effective alternatives to pesticide. Therefore, safe use of pesticide is the key solution to pesticide problems and impacts.

While the other groups believe in the different way. These parts comprise of Sustainable Agriculture Group and, to a certain extent, Impacts Monitoring and Surveillance Group and some groups of Farmers, and to a small extent, Academics. Their main perception is that pesticide is not necessary since it has severe impacts and there are better alternatives such as various biological or natural substitutions, Integrated Pest Management (IPM), and ecological approaches to pest management.

Consequently, these groups demand ‘decrease, pause, and stop’ pesticide use. They also advocate for changing the policy direction and improving the regulation system, as well as more effective law enforcement. In addition, there have to be more mechanisms both to control pesticide businesses, and to raise social awareness on pesticide impacts and better alternatives.

From the analysis of the key actors involved in the pesticide policy process, they are diverse in many aspects including different values, beliefs, perceptions, and roles. However, in the public policy process, many actors always try to network with the like-mind actors in order to support their policy direction. These are called “The Advocacy Coalition Network”. Regarding the pesticide public policy, there are four advocacy coalition networks namely, *Sustainable Agriculture Promotion*, *Decreasing of Pesticide Use Promotion*, *Safety Food Promotion*, and lastly, *Pesticide Use Promotion* Network.

It is clear that these networks have their own policy direction which are different and often, contrary to the others. Consequently, the present situation of the public policy process on pesticide has led to conflicts and polarization of key actors. Therefore, one main aim of healthy public policy development on pesticide issue is to initiate and facilitate deliberative learning process among these coalition networks and open to the different values, concepts, and approaches of the others.

Accordingly, knowledge will be the key strategic element of the following analysis. The knowledge use by different networks will be explored to identify knowledge gaps, which are one of the vital constraints of the deliberation process. Based on the insights of knowledge use and gaps, knowledge links will be developed as a first step toward constructive dialogue in the public policy process.

Knowledge use for decision-making on pesticide issue among the advocacy coalition networks

The knowledge utilized by all advocacy coalition networks in pesticide issue is summarized in the below table.

Type of knowledge	Advocacy coalition network	Process to generate or access knowledge	Limitation in knowledge use and condition to access knowledge
1. Knowledge in academic aspect such as the principle of modern agriculture, toxicology, the functions of chemical pesticide	• Pesticide use promotion network	• Knowledge in the textbook • Knowledge transfer is conducted through the curriculum in academic institutes • It is widely accepted in the society as explicit knowledge	• Giving importance to principle and theory rather than its application in real environment and social conditions
2. Knowledge as scientific evidences such as the analysis of pesticide contamination in the products and environment	• Safe food promotion network • Pesticide use promotion network	• Scientific lab • Concentrating on standard value set by international/national organizations	• All actors except experts could not generate, communicate and transfer these knowledge • Reliable knowledge bases on the availability and effectiveness of technologies which is very expensive
3. Knowledge in economic aspect such as values of exported products, imported pesticide, and returned products with the contaminated pesticide	• Safe food promotion network • Pesticide use promotion network	• Economic calculation	• Some external cost could not be totally calculated into the money system such as the environmental and health cost caused by pesticide use

4. Knowledge basing on problem and impact such as health impact, the situation of pesticide use and loophole in legal system	• All advocacy coalition network	• Researches with quantitative and qualitative approaches • Systematic observation with synthesizing approach • Intrinsic knowledge arising accumulated experiences	• Lack of organizations to consistently collect and systemize the data leading to inadequate and unclear evidence base especially at the local level • These knowledge is scattered and some are not publicized leading to difficult access by all sectors
5. Knowledge as learning process such as the innovation in biological fertilizers, the ecological relationship in crop field, the crop management basing on the natural harmonization	• Sustainable agriculture promotion network • Decreasing of pesticide use promotion network	• Self learning through observation, innovation and practice	• Answers arise from self-learning and serious practice • Intrinsic knowledge which is difficult for knowledge transfer to the others through formal learning in the classroom
6. Knowledge basing on development philosophy such as sufficiency economy, sustainable agriculture and self reliance philosophy	• Sustainable agriculture promotion network • Decreasing of pesticide use promotion network	• Intrinsic knowledge arising from experience, practices and the way of thinking • The development of alternative solution which differs from the mainstream solution	• The alternative knowledge goes to the opposite direction of mainstream development leading to few alliances • There is little space for this alternative knowledge especially in the capitalism world with high competition

Knowledge gap for pesticide management in Thai society

1) Gap in knowledge base

According to the exploration of knowledge and information related to pesticide in health, environmental and economic dimensions by Duangjai Rungrojcharoenkit (2005), It is found that Thailand is facing many limitations in

terms of resources and epistemology to produce all essential information and knowledge. The following is the knowledge gap in health, environment and economic dimension.

- The study on health situation and impact caused by pesticide mostly concentrates on the acute effect of pesticide use. However, without well-organized database linking pesticide issue with health symptoms, the situation of acute effect is underreported. This problem also makes difficulties to the study on the chronic effect.
- The study on pesticide issue in environmental dimension is fewer when compared to knowledge base in health dimension. Most studies are run at the level of surveying on pesticide contamination in the environment. The study on the physical and biological impacts of the contaminated areas are conducted by comparing the results with the standard set by international organizations but the cumulative impacts is ignored.
- The study on the economic impacts caused by pesticide could be run suddenly whenever there are completed data for assessment. Presently, the total cost of pesticide use especially the external cost could not be calculated. The problem of economic assessment is not the availability of economic model but database.

However, the significant problem is not only lack of knowledge but lack of knowledge management is critical point to retard the means in tackling the pesticide problem in Thailand. The results from lack of knowledge and information management generate the following situations;

- Lack of integrated knowledge to point out the linkage of health, environment and economic in pesticide issue. Under this situation, most of recorded data aims to answer their own aspects and ignores to design their recorded format to meet the requirement of the others. For example, it is difficult to perform health risk assessment if there is no data on the distribution of pesticide known as the critical data in epidemiological study. Without data link, systematic data to support impact assessment is far reaching and it forces us to face the handicapped study in all assessments.
- Underreport is the by-product of lack of integrated knowledge. This phenomenon is always found during the survey of health situation. Most farmers do not link their symptom of disease with the exposure of pesticides as most doctors do. In addition, they are likely to see the doctor whenever their health condition is so serious. This entails underreport of health situation caused by pesticide. It is not good for the study of impact assessment in Thailand because it reduces the importance of impact assessment. In other words, it automatically becomes non-issue in the society.
- No concrete action to deal with pesticide is found at all steps of pesticide control mechanisms because the comprehensive impact assessment is always recognized as a critical key to make them get through all difficulties in decision making. At the same time, how to optimize the existing knowledge to improve their management system is given less concern. This situation would not give the way out to this problem because few comprehensive impact assessments could be successfully carried out due to many limitations as mentioned above. In fact, with knowledge management, some data could become critical information if it is reproduced or link with others.

2) Gap in knowledge needs

The gaps are not found only in the nature of knowledge base but it exists in knowledge needs of decision makers/ coalition networks. Most decision makers

reflect only their knowledge need in one dimension which is mostly confined within their own responsibility or value given toward pesticide. Few knowledge needs in the holistic manners is hardly found. Unsurprisingly, the needs in accessing knowledge do mainly respond to their own question while, the solution for the whole society has never been answered. In addition, the finding which does not serve the mainstream development policy will be not recognized by the others as knowledge. For example, the knowledge constructed by Sustainable Agriculture Promotion Network is not accepted by Pesticide Use Promotion Network.

Knowledge needs of each coalition network could be different due to the following reasons;

- The needs are mostly confined within responsibility and function of each network on pesticide issue.
- The needs are mostly reflected in one dimension not in holistic manners.
- The needs deriving from the deliberative discussion among all networks is rarely found.
- Some needs are raised without concerns on the limitation of knowledge construction.

This situation gives more difficulties in fulfilling the gaps of knowledge base. Prioritization of information to fulfill knowledge needs of the society is hardly occurred if knowledge needs is not passed through the deliberative discussing process among all networks which helps to figure out what is real need of the society. Knowledge aiming to respond only one question without the linkage with others would lead us to meet the failure of resources mobilization to generate the knowledge and social conflict on pesticide management. Moreover, such knowledge is not accepted among all networks leading to incompliance with the policies announced by the others.

Knowledge link to fill the knowledge gap

1) Respecting the other perspectives and accepting bounded rationality

The above implies that Thailand is still in the risk society caused by pesticide use if the gaps in both knowledge base and needs are not filled in. Respecting the other perspectives is recognized as key word to bring about the better pesticide management policy because it aims to generate the real needs of the society not individual one which finally leads to the ineffective management in optimizing the existing knowledge and in producing new knowledge with the concern on the possibility to achieve it. It implies that the constructive cooperation on pesticide management will not occur if there is no trust among all coalition networks.

2) Knowledge for collective learning process

To formulate the collective learning process for all networks with different values given to pesticide, the following knowledge is essential.

1) Process-oriented knowledge

Process-oriented knowledge focuses on how to transform knowledge into action which increases the awareness on pesticide among all stakeholders particularly decision makers and finally influences their decisions to announce the mechanisms for effective pesticide control. This knowledge is beyond the production of content such as toxicological data or health impacts. Instead, it moves towards knowledge transforming process which translates data into the appropriated form for public communication.

2) *Practice-oriented knowledge*

The process to generate knowledge for pesticide management in Thai society has to place more concern on how to utilize it in the real social context. To reach the practice-oriented knowledge, the types of knowledge entailing changes in pesticide policy and the limitation to achieve it under the existing social context have to be defined by all stakeholders. This means knowledge could be more than the production of scientific evidences but it includes knowledge influencing the systematic thinking and practice of the people. The practice-oriented knowledge for pesticide management can be the policy mechanism on pesticide control empowering all stakeholders on how deal with official decision making process or the SWOT analysis of each solution for effective pesticide management.

3) The samples of knowledge link

The knowledge link for filling the gap found in knowledge base and knowledge need could be achieved through the below activities.

- Prioritizing data and knowledge
- Linking data and knowledge in many sources and transforming them into the appropriated form for supporting decision making and data using by all stakeholders
- Generating knowledge in response to the societal concerns not individual needs
- Giving importance to knowledge with holistic views not disintegrated knowledge confined within single dimension
- Emphasizing the process of knowledge construction which entail better public policy process

The samples of knowledge link leading to collective learning process among all sectors in the society are listed below

- Response to critical events

There are many critical events, such as problems with agricultural exports or the rejection of agricultural products as well as environmental or health crises arising from pesticide use. These events may be a good opportunity for knowledge links, as all stakeholders are required to solve the problem urgently.

- Experimental exercise

There is good potential in the ongoing process of IPM, which should be strengthened and supplemented by an Integrated Impact Assessment, so that the benefits and positive consequences of IPM processes are realised and disseminated.

- Integrated planning tool

Community planning, for example the “Community Master Plan Tool by Village Foundation”, indicates a good possibility for utilizing knowledge in various aspects, such as health, environment, economic, and social in the participatory planning process. Another possibility is the development of Gross Domestic Happiness (GDH), particularly at the community level. With its holistic basis, the development process of GDH will be able to link the knowledge of various aspects.

- Participatory Surveillance System

The local people and the Tambon Administrative Organizations (TAOs) should be the core of a surveillance system that covers planting and harvesting to pesticide disposal and environmental restoration.

- Hazard Analysis of Regulatory Loopholes

This idea applies Total Quality Control as described in standard HACCP to the pesticide regulatory system. It will firstly focus on the street-level pesticide problems to explore and identify the loopholes and the Critical Control Points in the system that may cause hazards or problems in the field. Consequently, a roadmap for filling or bridging the gap and for system improvements will be proposed to strengthen policy mechanisms of the regulatory system.

- Alternative Policy Development

These multifactorial problems can not be solved by a single solution. Alternative policy development should provide a complete picture of various policy options. Moreover, the analysis of policy options should include the concept, content, elements, conditions, impacts, or consequences of each policy option.

These knowledge links could not be achieved without the deliberative policy process based on the value of “Living Healthily Together”. This concept provides an opportunity for all networks to exchange their perspectives and knowledge needs and to make use of all the relevant experience and understanding of health and environmental impacts caused by pesticides. This process may well propose healthier solutions than that limited to scientific evidence alone.

The constructive learning process among groups with different values will open their mind to other aspects and dimensions and lead to ways to form linkages with others. With the deliberative policy process, an integrated understanding of investment and actions from various social actors and outcomes on the various population groups is possible, and will help to deal with pesticide issues in ways that are more dynamic.

สารบัญ

	หน้า
บทที่ 1 บทนำ	1-4
1.1 หลักการและเหตุผล	1
1.2 วัตถุประสงค์การศึกษา	2
1.3 กรอบแนวคิดในการศึกษา	2
1.4 วิธีการศึกษา	3
1.5 นิยามศัพท์	3
บทที่ 2 กฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้องในการควบคุมสารเคมีกำจัดศัตรูพืชในสังคมไทย	5-36
2.1 ภาพรวมนโยบายการพัฒนาภาคการเกษตรไทย	5
2.2 กฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้องในการควบคุมสารเคมีกำจัดศัตรูพืชในระดับประเทศ	8
2.2.1 กฎหมายที่เกี่ยวข้องในการควบคุมสารเคมีกำจัดศัตรูพืช	8
2.2.2 นโยบายที่เกี่ยวข้องในการควบคุมสารเคมีกำจัดศัตรูพืช	19
2.2.3 ช่องว่างในการควบคุมสารเคมีกำจัดศัตรูพืชตามกลไกกฎหมายและนโยบาย	23
2.3 กฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้องในการควบคุมสารเคมีกำจัดศัตรูพืชในระดับท้องถิ่น	26
บทที่ 3 กระบวนการนโยบายในการควบคุมสารเคมีกำจัดศัตรูพืช	37-48
3.1 กระบวนการนโยบายที่เป็นทางการ	37
3.2 กระบวนการนโยบายในการควบคุมสารเคมีกำจัดศัตรูพืชภายใต้ พ.ร.บ. วัตถุอันตราย พ.ศ. 2535	37
3.2.1 หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง	37
3.2.2 การดำเนินงานในการควบคุมสารเคมีกำจัดศัตรูพืชตาม พ.ร.บ. วัตถุอันตราย พ.ศ. 2535	41
3.2.3 เหตุผลการตัดสินใจในการควบคุมสารเคมีกำจัดศัตรูพืชตามกลไกกฎหมาย	45
บทที่ 4 กลุ่มผู้มีบทบาทสำคัญที่เกี่ยวข้องในกระบวนการกำหนดนโยบายด้านสารเคมีกำจัดศัตรูพืชในสังคมไทย	48-70
4.1 กลุ่มผู้มีอำนาจตัดสินใจในระดับนโยบาย	48
4.2 กลุ่มคณะกรรมการวัตถุอันตราย	50

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
4.3 กลุ่มนักส่งเสริมการเกษตร	52
4.4 กลุ่มควบคุมและกำกับดูแลสารเคมีกำจัดศัตรูพืชตามกฎหมาย	55
4.5 กลุ่มติดตามและเฝ้าระวังปัญหาผลกระทบสารเคมีกำจัดศัตรูพืช	58
4.6 กลุ่มนักวิชาการและผู้เชี่ยวชาญ	60
4.7 กลุ่มเกษตรกร	62
4.8 กลุ่มผู้บริโภค	64
4.9 กลุ่มธุรกิจสารเคมีการเกษตร	65
4.10 กลุ่มผู้สนับสนุนเกษตรกรรมยั่งยืน	67
4.11 กลุ่มองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	68
บทที่ 5 ความรู้ที่จำเป็นเพื่อสนับสนุนการตัดสินใจที่ดีขึ้นในกระบวนการกำหนด	71-80
นโยบายด้านสารเคมีกำจัดศัตรูพืช	
5.1 ความรู้ที่ใช้ในกระบวนการตัดสินใจของผู้มีบทบาทสำคัญกลุ่มต่าง ๆ	71
5.2 ความต้องการความรู้ของผู้มีบทบาทสำคัญกลุ่มต่าง ๆ	75
5.3 ความรู้ที่จำเป็นเพื่อสนับสนุนการตัดสินใจที่ดีขึ้น: การเชื่อมโยงความรู้	77
สู่การเรียนรู้ข้ามกลุ่ม	
5.3.1 การยอมรับวิธีคิดและข้อจำกัดร่วมกัน	77
5.3.2 เนื้อหาความรู้ที่นำไปสู่กระบวนการเรียนรู้ร่วมกัน	78
5.3.3 แนวทางการเชื่อมโยงความรู้เพื่อเติมเต็มช่องว่างความรู้	79
ในมิติต่าง ๆ	
เอกสารอ้างอิง	81-82
ภาคผนวก	83-85
ก. รายชื่อบุคคลที่สัมภาษณ์	83
ข. แนวคำถามที่ใช้ในการสัมภาษณ์	85

สารบัญภาพ

	หน้า
ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษา	3
ภาพที่ 2 หน่วยงานหลักที่รับผิดชอบในการควบคุมสารเคมีภายใต้ พ.ร.บ. วัตถุอันตราย พ.ศ.2535	8
ภาพที่ 3 กฎหมายที่เกี่ยวข้องและหน่วยงานควบคุมสารเคมีกำจัดศัตรูพืช ตามเส้นทางเดินสารเคมี	18
ภาพที่ 4 คณะกรรมการวัตถุอันตรายและอนุกรรมการด้านวัตถุอันตราย ทางการเกษตร	40
ภาพที่ 5 กลไกการดำเนินงานของกรมวิชาการเกษตรในการควบคุม สารเคมีกำจัดศัตรูพืช	44
ภาพที่ 6 ขั้นตอนการขึ้นทะเบียนวัตถุอันตรายทางการเกษตร	46
ภาพที่ 7 กระบวนการประกาศห้ามใช้สารเคมีกำจัดศัตรูพืช	47
ภาพที่ 8 กลุ่มผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องในกระบวนการกำหนดนโยบาย ด้านสารเคมีกำจัดศัตรูพืช	70

สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 1 สรุปกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการควบคุมสารเคมีกำจัดศัตรูพืช ในระดับท้องถิ่น	32
ตารางที่ 2 ความรู้ที่ใช้ในกระบวนการตัดสินใจของผู้มีส่วนได้เสียกลุ่มต่าง ๆ	73

รายงานผลการศึกษา

ความรู้ที่จำเป็นเพื่อสนับสนุนการตัดสินใจที่ดี

ในการกำหนดนโยบายด้านสารเคมีกำจัดศัตรูพืชในสังคมไทย

บทที่ 1

บทนำ

1.1 หลักการและเหตุผล

ปัจจุบันประเทศไทยมีการใช้สารเคมีกำจัดศัตรูพืชกันอย่างแพร่หลายในการทำการเกษตรและมีแนวโน้มการใช้เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องในแต่ละปี ดังจะเห็นได้จากสถิติการนำเข้าสารเคมีกำจัดศัตรูพืชที่มีปริมาณเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ จากที่มีการนำเข้าปริมาณสารสำคัญเพียง 19,100 ตัน ในปี พ.ศ. 2541 เพิ่มขึ้นเป็น 50,460 ตัน ในปี พ.ศ. 2546 (<http://www.doa.go.th/th/1stDoa3Cate.aspx?id=100>) จะเห็นได้ว่าระยะเวลาเพียงห้าปี ประเทศไทยมีการนำเข้าสารเคมีกำจัดศัตรูพืชเพิ่มสูงขึ้นถึง 2.6 เท่า ซึ่งนับเป็นทิศทางที่สวนทางกับนโยบายอาหารปลอดภัยของภาครัฐที่กำลังดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน และเมื่อพิจารณาถึงพฤติกรรมการใช้สารเคมีของเกษตรกรไทยส่วนใหญ่ ก็พบว่ามักมีพฤติกรรมการใช้ที่ไม่ถูกต้องเหมาะสม เช่น ใช้สารเคมีเกินขนาดกว่าที่กำหนดไว้ในฉลาก ผสมสารเคมีหลายชนิดในการฉีดพ่นแต่ละครั้ง แต่งกายไม่เหมาะสมในขณะที่ฉีดพ่นสารเคมี เป็นต้น ซึ่งปรากฏการณ์เหล่านี้ล้วนส่งผลให้ปัญหาผลกระทบสารเคมีกำจัดศัตรูพืชมีความรุนแรงมากขึ้น

ขณะเดียวกัน หากพิจารณาถึงกลไกทางกฎหมายและนโยบายที่ใช้ในการควบคุมสารเคมีกำจัดศัตรูพืชในสังคมไทย ก็พบว่ายังมีจุดอ่อนและช่องว่างอยู่หลายประการ อาทิ การบังคับใช้กฎหมายยังหละหลวมและไม่มีประสิทธิภาพมากนัก ยังมีผู้กระทำความผิดกฎหมายจำนวนมากไม่ถูกจับกุมหรือถูกดำเนินคดีตามกฎหมาย ยังมีผลิตภัณฑ์ผิดมาตรฐานและไม่ถูกต้องตามกฎหมายในท้องตลาดจำนวนมาก (กรมวิชาการเกษตร, 2545) รวมทั้งยังไม่มีมาตรการที่ชัดเจนในการควบคุมเรื่องการโฆษณาและส่งเสริมการขายสารเคมีกำจัดศัตรูพืชของธุรกิจสารเคมีเกษตร ซึ่งปัจจุบันสามารถดำเนินการได้อย่างเสรีในระดับพื้นที่ เป็นต้น ซึ่งการขาดกลไกกำกับดูแลอย่างเข้มงวดในเรื่องเหล่านี้ ยิ่งส่งผลให้การใช้สารเคมีกำจัดศัตรูพืชก่อปัญหาผลกระทบรุนแรงมากขึ้นในสังคมไทย

จะเห็นได้ว่าปัญหาสารเคมีกำจัดศัตรูพืชในสังคมไทยนั้น แท้จริงแล้วเป็นปัญหาในระดับโครงสร้างหรือเป็นปัญหาเชิงระบบ ตั้งแต่ทิศทางนโยบายจนถึงการปฏิบัติงานของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะในการควบคุมและกำกับดูแลสารเคมีฯ อย่างจริงจังตลอดเส้นทางเดินสารเคมี

ดังนั้น ในการศึกษาความรู้ที่จำเป็นเพื่อสนับสนุนการตัดสินใจที่ดีในการกำหนดนโยบายด้านสารเคมีกำจัดศัตรูพืชในการศึกษานี้ จึงไม่ได้มุ่งเน้นศึกษาความรู้ที่จำเป็นสำหรับผู้ตัดสินใจในระดับนโยบาย (Policy Makers) เพียงเท่านั้น แต่จะให้ความสำคัญกับความรู้ที่จำเป็นสำหรับสังคมไทยที่จะทำให้การจัดการเรื่องสารเคมีกำจัดศัตรูพืชในภาพรวมดีขึ้น เพราะในมุมมองของผู้วิจัยเห็นว่า การศึกษาเพื่อมุ่งตอบโจทย์ความรู้ที่จำเป็นสำหรับผู้กำหนดนโยบาย (Demand driven) เพียงฝ่ายเดียว จะไม่ก่อให้เกิดประโยชน์อย่างแท้จริงสำหรับสังคมไทย トラバドที่ปัญหาสารเคมีกำจัดศัตรูพืชในสังคมบ้านเรายังเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างมากกว่าเป็นปัญหาเพียงแค่มิข้อมูลจำกัดและไม่สมบูรณ์เพียงพอสำหรับสนับสนุนการตัดสินใจของผู้กำหนดนโยบายเท่านั้น

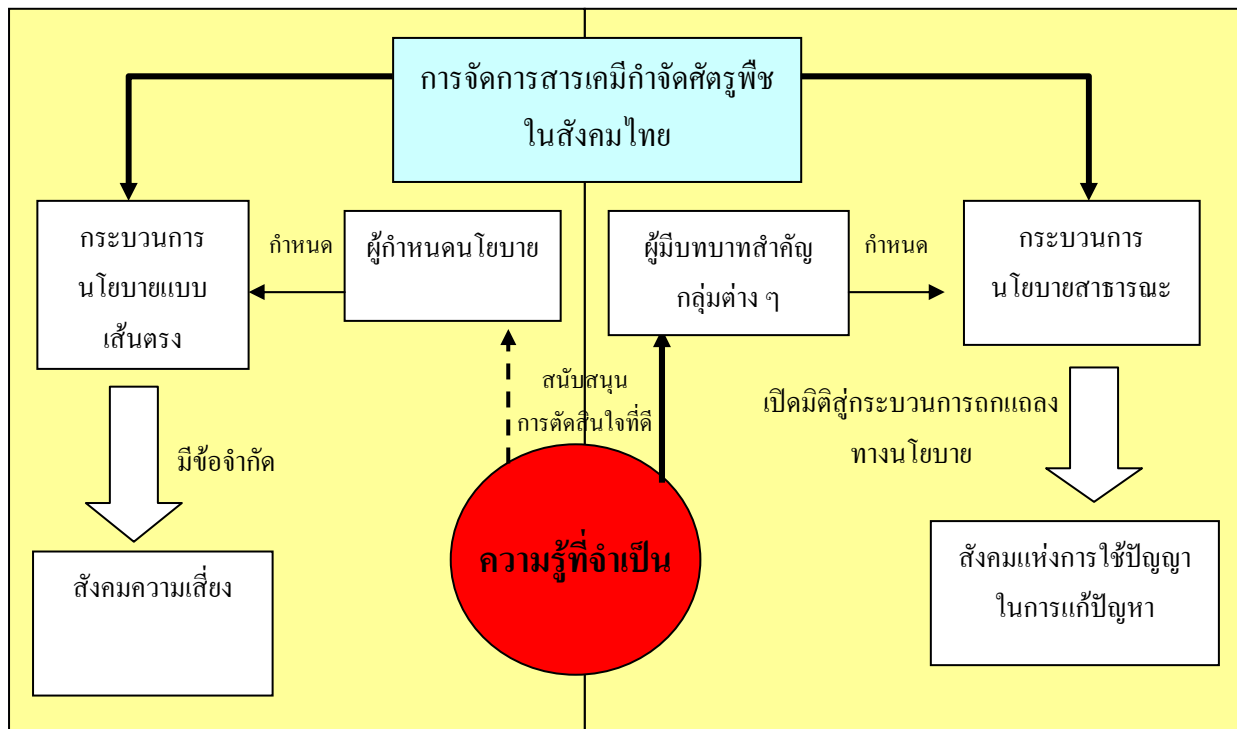
ประเด็นสำคัญที่ควรพิจารณาอีกประการหนึ่งก็คือ ข้อจำกัดในการที่จะได้มาซึ่งข้อมูลหรือความรู้เกี่ยวกับสารเคมีกำจัดศัตรูพืชที่มีนัยสำคัญต่อการตัดสินใจในระดับนโยบาย เช่น ข้อมูลเกี่ยวกับผลกระทบสารเคมีกำจัดศัตรูพืชต่อสุขภาพและสิ่งแวดล้อมที่มีหลักฐานเชิงประจักษ์ชี้ชัดอย่างชัดเจนภายในประเทศ มีความเป็นไปได้ยากมากในการได้มาซึ่งข้อมูลลักษณะดังกล่าวในสังคมไทย เพราะบ้านเราไม่เคยมีการลงทุนในการศึกษาวิจัยในเรื่องดังกล่าวอย่างจริงจังเป็นระบบ โดยเฉพาะผลกระทบในระยะยาว ดังนั้น การให้ความสำคัญเฉพาะความรู้ที่จำเป็นสำหรับผู้ตัดสินใจในระดับนโยบาย จึงอาจเป็นกับดักทางความคิดที่ทำให้สังคมไทยไม่สามารถก้าวพ้นไปสู่การแก้ปัญหาในเรื่องนี้ได้อย่างแท้จริง

1.2 วัตถุประสงค์การศึกษา

- 1) เพื่อศึกษากฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้องในการควบคุมสารเคมีกำจัดศัตรูพืชในสังคมไทย รวมถึงวิเคราะห์ถึงช่องว่างและปัญหาที่พบในการดำเนินการ
- 2) เพื่อศึกษาถึงกระบวนการนโยบาย (ที่เป็นทางการ) ในการควบคุมสารเคมีกำจัดศัตรูพืช
- 3) เพื่อวิเคราะห์กลุ่มผู้มีส่วนเกี่ยวข้องที่สำคัญในการดำเนินการเรื่องสารเคมีกำจัดศัตรูพืชในสังคมทั้งทางตรงและทางอ้อม
- 4) เพื่อศึกษาความรู้ที่จำเป็นเพื่อสนับสนุนการตัดสินใจที่ดีของฝ่ายต่าง ๆ ในสังคม เพื่อให้กระบวนการนโยบายสาธารณะด้านสารเคมีกำจัดศัตรูพืชในภาพรวมดีขึ้น

1.3 กรอบแนวคิดในการศึกษา

สำหรับกรอบแนวคิดในการศึกษาในครั้งนี้ แสดงในแผนภาพข้างล่างนี้



ภาพที่ 1: กรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษา

1.4 วิธีการศึกษา

การศึกษาในเรื่องนี้ เน้นการศึกษาเชิงคุณภาพเป็นหลัก โดยมีวิธีการศึกษา ดังนี้

- 1) การทบทวนเอกสารที่เกี่ยวข้อง
- 2) การสัมภาษณ์ผู้มีบทบาทสำคัญ (Key actors) ที่เกี่ยวข้องในเรื่องสารเคมีกำจัดศัตรูพืช ทั้งทางตรงและทางอ้อมในระดับพื้นที่ (จังหวัดสุพรรณบุรี และกำแพงเพชร) และส่วนกลาง
- 3) ประมวลสังเคราะห์จากประสบการณ์การทำงานของผู้วิจัย¹
- 4) การจัดเวทีผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders)

1.5 นิยามศัพท์

กระบวนการนโยบาย (Policy process) หมายถึง กระบวนการหรือขั้นตอนทั้งหมดในการได้มาซึ่งนโยบาย (กรอบและแนวทางในการปฏิบัติในเรื่องนั้น ๆ) ตลอดจนการดำเนินการตามนโยบายดังกล่าวด้วย

¹ ผู้วิจัย เคยมีประสบการณ์การทำงานในการขับเคลื่อนเชิงนโยบายเกี่ยวกับประเด็นสารเคมีกำจัดศัตรูพืชมากกว่า 2 ปี โดยทำงานภายใต้เครือข่ายนโยบายการเกษตรและชนบท แผนงานวิจัยและพัฒนา นโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพและระบบการประเมินผลกระทบทางสุขภาพ สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข

นโยบายสาธารณะ (Public policy) หมายถึง ทิศทางหรือแนวทางที่สังคมโดยรวมเห็นว่าหรือเชื่อว่าควรจะดำเนินไปในทางนั้น ดังนั้นผู้กำหนดหรือมีอิทธิพลต่อนโยบายสาธารณะจึงไม่ใช่แค่เพียงรัฐบาลเท่านั้น แต่ยังรวมถึงเอกชน องค์กรท้องถิ่น องค์กรชุมชน หรือภาคประชาชน และบทบาทนั้นก็มิใช่เพียงผู้ได้รับผลกระทบจากนโยบาย ผู้คัดค้านนโยบาย หรือผู้สนับสนุนนโยบาย หากแต่ยังสามารถเป็นผู้เสนอ เป็นผู้ผลักดัน และเป็นผู้ทดลองหรือสาธิตการดำเนินการตามนโยบายดังกล่าวได้ด้วย

กระบวนการนโยบายแบบเส้นตรง (Linear policy process) หมายถึง กระบวนการนโยบายที่เป็นทางการ ที่มีแบบแผน มีลำดับขั้นตอนที่ชัดเจนแน่นอน มีกฎหมายที่รองรับอย่างเป็นทางการ และเป็นกระบวนการที่สามารถออกแบบให้มีการใช้เหตุผลคิดคำนวณได้อย่างเต็มที่ กระบวนการนโยบายแบบเส้นตรงจึงจำเป็นจะต้องระบุผู้ที่มีอำนาจตัดสินใจ กระบวนการ เงื่อนไข และหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ในกระบวนการตัดสินใจไว้อย่างชัดเจน เพื่อให้สามารถดำเนินการตามกระบวนการนโยบายที่กำหนด

กระบวนการถกแถลง (Deliberation process) หมายถึง กระบวนการที่นำไปสู่การเรียนรู้ร่วมกันของคนกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมเพื่อให้เกิดการพัฒนา นโยบายสาธารณะที่เน้นการใช้ปัญญาในการพิจารณา และไตร่ตรองอย่างรอบด้านในการหาทางออกในการจัดการปัญหาต่าง ๆ โดยให้ความสำคัญกับความคิดเห็นของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

ความรู้ที่จำเป็น (Knowledge needs) หมายถึง ความรู้ที่จำเป็นสำหรับสนับสนุนการตัดสินใจที่ดีขึ้นของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องในการร่วมกันกำหนดทิศทางนโยบายด้านการจัดการสารเคมีกำจัดศัตรูพืชในสังคมไทย

บทที่ 2

กฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้อง

ในการควบคุมสารเคมีกำจัดศัตรูพืชในสังคมไทย

สำหรับเนื้อหาในบทนี้ จะเป็นการให้ภาพรวมเกี่ยวกับกฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้องในการควบคุมสารเคมีกำจัดศัตรูพืชในสังคมไทย ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความเข้าใจเบื้องต้นในกระบวนการนโยบายของภาครัฐในการควบคุมสารเคมีกำจัดศัตรูพืชในประเทศ โดยลำดับในการนำเสนอในส่วนนี้ จะเริ่มตั้งแต่การให้ภาพรวมเกี่ยวกับนโยบายการพัฒนาภาคการเกษตรไทย กฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้องในการควบคุมสารเคมีกำจัดศัตรูพืชทั้งในระดับประเทศและในระดับท้องถิ่น รวมถึงช่องว่างในการควบคุมสารเคมีฯ ตามกลไกกฎหมายและนโยบาย

2.1 ภาพรวมนโยบายการพัฒนาภาคการเกษตรไทย

เมื่อพิจารณาถึงนโยบายการเกษตรของประเทศไทยโดยภาพรวม จะพบว่าประเทศไทยมีการส่งเสริมการเกษตรตามแนวทางเกษตรสมัยใหม่หรือเกษตรกระแสหลัก (Mainstream Agriculture) ซึ่งเน้นการผลิตพืชในเชิงการค้าเพื่อแสวงหากำไรสูงสุดจากการปลูกพืชชนิดเดียวหรือพืชไม่กี่ชนิดเป็นจำนวนมากตามความต้องการของอุปสงค์ (Demand) ที่มีอยู่ในตลาด โดยการเกษตรกระแสหลักได้เข้ามามีบทบาทในประเทศไทยเมื่อประมาณ พ.ศ. 2398 ในช่วงทำสนธิสัญญาเบาว์ริง (ธนา จิตต์สงวน, 2543) นับจากนั้นมาทำให้ระบบการเกษตรของไทยได้เปลี่ยนจากการเกษตรแบบดั้งเดิม (Traditional Agriculture) ที่เน้นการผลิตที่หลากหลายเพื่อการยังชีพไปสู่การผลิตพืชเชิงเดี่ยวเพื่อการค้ามากขึ้น

อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญในภาคการเกษตรไทยเป็นผลสืบเนื่องมาจากการปฏิวัติเขียว (Green Revolution) ที่เกิดขึ้นในประเทศตะวันตกในช่วง พ.ศ. 2503 ซึ่งผลจากการปฏิวัติเขียวทำให้เกิดการค้นพบพืชพันธุ์ใหม่ที่ทำให้ผลผลิตสูง เกิดการใช้เครื่องจักรกลการเกษตรแทนแรงงานคนและสัตว์ มีการค้นพบปุ๋ยเคมีและสารเคมีต่าง ๆ สำหรับควบคุมโรคและแมลง เกิดกระแสการผลิตพืชเชิงเดี่ยวมากขึ้น โดยใช้พันธุ์พืชที่ปรับปรุงพันธุ์ใหม่ร่วมกับการใช้ปุ๋ยเคมี สารเคมีกำจัดศัตรูพืช รวมทั้งเครื่องจักรกลต่าง ๆ เพื่อความสะดวกและลดต้นทุนต่อหน่วยในขั้นตอนการผลิต (จิรวุฒิ เสนาคำ อ่างใน ธนา จิตต์สงวน, 2543)

การเกิดกระแสการปฏิวัติเขียวขึ้นทั่วโลกในขณะนั้น ประกอบกับมีข้อเสนอแนะจากรายงานวิจัยที่ธนาคารโลกจ้างผู้เชี่ยวชาญมาศึกษา ชื่อ A Public Development Program for Thailand ในปี พ.ศ.2502 ที่เสนอให้ประเทศไทยพัฒนาภาคการเกษตรด้วยวิทยาการแผนใหม่ เป้าหมายเพื่อป้อนสินค้าเกษตรไทยสู่ประเทศอุตสาหกรรมในตลาดโลก ซึ่งข้อเสนอแนะดังกล่าวได้กลายเป็นแนวทางหลักในการวางนโยบาย

การเกษตรของไทยผ่านแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 ในปี พ.ศ.2504 เป็นต้นมา (สมบุญ เจริญจิระตระกูล และคณะ, 2544) ดังนั้นหากพิจารณานโยบายด้านการเกษตรของประเทศ ภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมอาจแบ่งได้ 3 ช่วงดังนี้ (เดชา ศิริภัทร, 2548)

ก. ช่วงการปรับเปลี่ยนระบบการผลิตภายใต้กระแสการปฏิวัติเขียว (แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 1-3 พ.ศ. 2504 ถึง พ.ศ. 2519)

นโยบายการเกษตรในช่วงนี้ถูกกำหนดให้มีการผลิตเพื่อการส่งออกให้ได้มากที่สุด จึงมีการปรับระบบการผลิตทางการเกษตรทั้งหมด โดยเริ่มจากการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เช่น การสร้างเขื่อนฝายกักเก็บน้ำ ถนน มีการจัดตั้งธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ มีการส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการใช้ปัจจัยการผลิต เช่น การใช้สารเคมีเพื่อเร่งผลผลิตและกำจัดศัตรูพืช การปลูกพืชเชิงเดี่ยว ผลที่เกิดขึ้นคือประเทศไทยถูกจัดอยู่ในกลุ่มผู้ส่งออกสินค้าการเกษตรของโลกในอันดับต้น ๆ

ข. ช่วงการปรากฏผลกระทบเนื่องจากการปรับเปลี่ยนวิธีการผลิต (แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ 4-5 พ.ศ. 2520 ถึง พ.ศ. 2529)

ผลจากการพัฒนาการเกษตรอย่างจริงจังตามแนวทางการปฏิวัติเขียวในช่วง 15 ปีแรกของการมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม แม้ประเทศไทยจะสามารถขึ้นมามีอยู่ในแนวหน้าของผู้ส่งออกสินค้าการเกษตร แต่ผลที่เกิดขึ้นก็คือ พื้นที่ป่าไม้ของประเทศลดลงจากการขยายพื้นที่ทำการเกษตร เกิดปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม เช่น คุณภาพดินและน้ำเสื่อมโทรมลง เกิดการระบาดของโรคพืชแมลงศัตรูพืชซึ่งเป็นผลมาจากการใช้สารเคมีในการเกษตร ประกอบกับเกิดภาวะเศรษฐกิจและราคาผลผลิตตกต่ำ เกษตรกรจึงประสบปัญหาขาดทุนเป็นหนี้สิน ภาครัฐจึงมีความพยายามในการแก้ไขปัญหาด้วยการกำหนดทิศทางเพื่อพัฒนาการเกษตร โดยการสนับสนุนการปรับโครงสร้างการผลิตที่เน้นประสิทธิภาพและการขยายพื้นที่เพาะปลูก แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นก็มีได้เบาบางลง

ค. ช่วงการปรับตัวเพื่อไปสู่เกษตรกรรมยั่งยืน (แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ 6 ถึง 9 พ.ศ. 2530 ถึง พ.ศ. 2549)

แผนพัฒนาประเทศในช่วงนี้ให้ความสำคัญกับการใช้ทรัพยากรอย่างยั่งยืน และการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และองค์กรชุมชน มีการกำหนดเป้าหมายในการปรับพื้นที่การเกษตรไปสู่เกษตรกรรมยั่งยืนเพื่อสร้างคุณภาพของการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ และเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการทำเกษตรกรรมยั่งยืนเชิงพาณิชย์ด้วยการส่งเสริมตามความเหมาะสมกับสภาพของพื้นที่ โดยมีความมุ่งหวังให้ประเทศไทยเป็นแหล่งผลิตอาหารและแหล่งอุตสาหกรรมการเกษตรที่มีคุณภาพ แต่ในทางปฏิบัติรัฐบาลกลับมีงบประมาณในการส่งเสริมระบบเกษตรกรรมยั่งยืนน้อย รวมทั้งมีแนวทางในการส่งเสริมไม่ชัดเจนเมื่อเทียบกับการส่งเสริมการเกษตรกระแสหลักในช่วงที่ผ่านมา

แนวทางการส่งเสริมการเกษตรของประเทศไทย

"ประเทศไทยเป็นประเทศกสิกรรม ประชากรของประเทศมีอาชีพในการเกษตรกรรม ประมาณร้อยละ 80 และสินค้าการเกษตรเป็นสินค้าออกที่สำคัญทำรายได้ประมาณร้อยละ 90 ของสินค้าออกทั้งหมด ซึ่งอาจถือได้ว่าเศรษฐกิจส่วนรวมของประเทศขึ้นอยู่กับอาชีพการเกษตรเป็นสำคัญ กระทรวงเกษตรฯมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการจัด ควบคุมและส่งเสริมการเกษตรกรรม ซึ่งในการส่งเสริมการเกษตรของประเทศไทยให้เจริญก้าวหน้าขึ้นนั้นจำเป็นต้องอำนวยความสะดวกและเผยแพร่วิชา หรือความรู้เกี่ยวกับการเกษตรแผนใหม่ให้ถึงตัวเกษตรกรโดยแพร่หลายและทั่วถึง เพื่อช่วยให้เกษตรกรสามารถเพิ่มผลผลิตในการเกษตร ให้มีปริมาณและคุณภาพตามความต้องการของตลาด และเพื่อให้มีตลาดสำหรับจำหน่ายผลิตผลอันจะช่วยให้เกษตรกรมีรายได้และอาชีพดีขึ้นซึ่งจะเป็นการช่วยส่งเสริมเศรษฐกิจส่วนรวมให้มั่นคงยิ่งขึ้น"

(<http://www.doae.go.th/about/index.htm#Power>)

อย่างไรก็ดี หากพิจารณาถึงนโยบายการส่งเสริมการเกษตรของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในปัจจุบันพบว่า โดยภาพรวมแล้วยังให้ความสำคัญกับการส่งเสริมการเกษตรกระแสหลักตามแนวทางการปฏิวัติเขียวมากกว่ามุ่งเน้นส่งเสริมระบบเกษตรกรรมยั่งยืนตามที่ได้ระบุไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ 8 และ 9 ซึ่งในส่วนนี้อาจเป็นเพราะ ทรัพยากรบุคคลด้านการเกษตรของประเทศส่วนใหญ่ไม่ว่าจะเป็นนักส่งเสริมการเกษตร เจ้าหน้าที่การเกษตร หรือนักศึกษาด้านการเกษตร บุคลากรเหล่านี้ล้วนมีความรู้ความเชี่ยวชาญในเกษตรกระแสหลักมากกว่าเกษตรกรรมยั่งยืน ทั้งนี้เพราะเกษตรกระแสหลักเป็นศาสตร์ที่มีการสั่งสมความรู้มายาวนานผ่านระบบการศึกษา รวมทั้งผ่านการดำเนินงานของหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เมื่อเทียบกับเกษตรกรรมยั่งยืน² ซึ่งเป็นการเกษตรทางเลือกที่ถูกพัฒนาขึ้นมาในหมู่ปราชญ์ชาวบ้านร่วมกับองค์กรพัฒนาเอกชนกลุ่มเล็ก ๆ เมื่อประมาณ 20 ปีที่ผ่านมาเพื่อแสวงหาทางออกจากปัญหาที่เกษตรกรประสบจากการทำเกษตรกระแสหลัก จึงทำให้องค์ความรู้ด้านเกษตรกรรมยั่งยืนมีอยู่เฉพาะในกลุ่มผู้ที่ผ่านการเรียนรู้ด้วยตนเองโดยการลงมือปฏิบัติจริงในพื้นที่ (Learning by doing) ซึ่งความรู้เหล่านี้ยังไม่ได้รับการยอมรับมากนักในสังคมไทย

ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า การที่ภาครัฐยังให้ความสำคัญกับการส่งเสริมการเกษตรกระแสหลักเท่ากับว่าโดยภาพรวมแล้ว ประเทศไทยยังมีนโยบายในการสนับสนุนการใช้สารเคมีกำจัดศัตรูพืช เพียงแต่เป็นนโยบายที่ไม่ได้มีการประกาศออกมาอย่างเป็นทางการ (Non-action policy) เท่านั้น ถึงแม้ว่า

² เกษตรยั่งยืนในที่นี้ หมายถึง ระบบการเกษตรที่ไม่ก่อให้เกิดผลกระทบในด้านต่าง ๆ ทั้งมิติสุขภาพ สังคม สิ่งแวดล้อม และระบบนิเวศ

ปัจจุบันจะมีการดำเนินนโยบายอาหารปลอดภัย แต่ประเด็นเรื่องสารเคมีกำจัดศัตรูพืชก็ยังไม่ได้มีการควบคุมกันอย่างจริงจังมากนัก ยังมีการฝ่าฝืนกฎหมายอยู่เนื่อง ๆ โดยเฉพาะในระดับพื้นที่

2.2 กฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้องในการควบคุมสารเคมีกำจัดศัตรูพืชในระดับประเทศ

2.2.1 กฎหมายที่เกี่ยวข้องในการควบคุมสารเคมีกำจัดศัตรูพืช

กฎหมายหลักที่ใช้ในการควบคุมสารเคมีกำจัดศัตรูพืชในปัจจุบัน คือ พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ.2535 โดยมีกรมวิชาการเกษตรเป็นหน่วยงานรับผิดชอบหลักที่ดูแลควบคุมสารเคมีกำจัดศัตรูพืชภายใต้ พ.ร.บ.วัตถุอันตราย อย่างไรก็ตาม พ.ร.บ.วัตถุอันตรายไม่ได้เป็นกฎหมายเฉพาะสำหรับการควบคุมสารเคมีกำจัดศัตรูพืชเพียงเท่านั้น แต่เป็นกฎหมายรวมที่ใช้ในการควบคุมสารเคมีทุกชนิดในประเทศ ทั้งสารเคมีที่ใช้ในภาคอุตสาหกรรม สาธารณสุข และการเกษตร ดังนั้นแนวทางการควบคุมสารเคมีกำจัดศัตรูพืชภายใต้ พ.ร.บ.วัตถุอันตรายจึงเป็นแนวทางอย่างกว้าง ๆ เท่านั้น



ภาพที่ 2 หน่วยงานหลักที่รับผิดชอบในการควบคุมสารเคมีภายใต้ พ.ร.บ.วัตถุอันตราย 2535

อย่างไรก็ดี หากพิจารณากลไกการควบคุมสารเคมีกำจัดศัตรูพืชตามเส้นทางเดินสารเคมีตั้งแต่การนำเข้าจนถึงการประกาศห้ามใช้ จะพบว่านอกจาก พ.ร.บ.วัตถุอันตรายแล้ว ยังมีกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องอีกหลายฉบับ ดังนั้นเพื่อให้การนำเสนอในส่วนนี้เข้าใจได้ง่ายขึ้น จึงขอเสนอกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการควบคุมสารเคมีกำจัดศัตรูพืชตามเส้นทางเดินสารเคมี ดังนี้

1) การนำเข้าสารเคมีกำจัดศัตรูพืช

(1) การขึ้นทะเบียนวัตถุอันตรายทางการเกษตร

สารเคมีกำจัดศัตรูพืชที่จะสามารถนำเข้าในประเทศไทยเพื่อการผลิต จำหน่าย หรือมีไว้ในครอบครอง³ได้ จะต้องเป็นสารเคมีที่ผ่านการขึ้นทะเบียนวัตถุอันตรายทางการเกษตรเรียบร้อยแล้ว เนื่องจากสารเคมีเหล่านี้มีความเป็นพิษและอาจก่อให้เกิดผลกระทบได้กว้างขวาง อย่างไรก็ตาม วิชากรเกษตรได้ออกประกาศกำหนดให้สารเคมีกำจัดศัตรูพืชทุกชนิดเป็นวัตถุอันตรายทางการเกษตร⁴ ชนิดที่ 2,3 และ 4 ที่ต้องควบคุมและกำกับดูแลอย่างใกล้ชิด (โดยประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง บัญชีรายชื่อวัตถุอันตรายรวม 4 ฉบับ) (กรมวิชาการเกษตร, มปป)

การขึ้นทะเบียนวัตถุอันตรายทางการเกษตร (Pesticide Registration) คือกระบวนการในการพิจารณาอนุญาตให้ใช้สารเคมีกำจัดศัตรูพืชชนิดใดชนิดหนึ่งได้ในประเทศไทย โดยเปรียบเทียบการประเมินความเสี่ยงในการใช้กับคุณสมบัติของสารเคมีนั้น ๆ (http://classroom.psu.ac.th/users/naran/536-412/Content/Pest_part13.htm) กฎเหล็กการขึ้นทะเบียนวัตถุอันตรายวัตถุอันตรายทางการเกษตรคือไม่รับขึ้นทะเบียนสารเคมีที่ไม่เคยผ่านการขึ้นทะเบียนในประเทศพัฒนามาก่อน

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

○ พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ.2535

การผลิตหรือการนำเข้าซึ่งวัตถุอันตรายชนิดที่ 2 หรือ 3 ที่อยู่นอกรายชื่อของประกาศในราชกิจจานุเบกษา จะต้องนำมาขอขึ้นทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ก่อนและเมื่อได้รับใบสำคัญการขึ้นทะเบียนแล้วจึงจะผลิตหรือนำเข้าได้ เว้นแต่จะมีการประกาศของรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบยกเว้นให้ไม่ต้องขึ้นทะเบียนอีกในกรณีมีผู้ได้ขึ้นทะเบียนวัตถุอันตรายอย่างเดียวกันั้นไว้แล้ว หรือในกรณีอื่นที่มีเหตุอันควร (มาตรา 36 วรรคสอง) (พิทวัฒน์ อ่อนทองหลาง และคณะ, 2545)

³ มีไว้ในครอบครอง หมายถึง การขาย ขนส่ง เก็บรักษา และการใช้รับจ้าง

⁴ วัตถุอันตรายแบ่งออกตามความจำเป็นในการควบคุมได้ 4 ชนิด (พิทวัฒน์ อ่อนทองหลาง และคณะ, 2545)

วัตถุอันตรายชนิดที่ 1 ได้แก่วัตถุอันตรายที่การผลิต การนำเข้า การส่งออกหรือการมีไว้ในครอบครองต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีที่กำหนด

วัตถุอันตรายชนิดที่ 2 ได้แก่วัตถุอันตรายที่การผลิต การนำเข้า การส่งออก หรือการมีไว้ในครอบครองต้องแจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทราบก่อนและต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีที่กำหนดด้วย

วัตถุอันตรายชนิดที่ 3 ได้แก่วัตถุอันตรายที่การผลิต การนำเข้า การส่งออก หรือการมีไว้ในครอบครองต้องได้รับใบอนุญาต

วัตถุอันตรายชนิดที่ 4 ได้แก่วัตถุอันตรายที่ห้ามมิให้มีการผลิต การนำเข้า การส่งออก หรือการมีไว้ในครอบครอง

○ **ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง การขึ้นทะเบียนวัตถุอันตรายทางการเกษตร ที่กรมวิชาการเกษตรเป็นผู้รับผิดชอบ พ.ศ.2538**

ผู้ที่ประสงค์จะผลิตหรือนำเข้าวัตถุอันตรายทางการเกษตรต้องปฏิบัติตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เกี่ยวกับการขอขึ้นทะเบียนวัตถุอันตรายทางการเกษตรที่กรมวิชาการเกษตรเป็นผู้รับผิดชอบ โดยจะต้องยื่นคำขอขึ้นทะเบียนวัตถุอันตรายก่อน ซึ่งขั้นตอนในการขอขึ้นทะเบียนวัตถุอันตรายจะมี 3 ขั้นตอน คือ ขั้นที่ 1 การทดลองเบื้องต้นเพื่อทราบประสิทธิภาพและข้อมูลพิษเฉียบพลัน ขั้นตอนที่ 2 คือ การทดลองใช้ชั่วคราวเพื่อสาริตการใช้และทราบข้อมูลพิษระยะกลาง โดยให้ผลิตหรือนำเข้าตัวอย่างวัตถุอันตรายอย่างจำกัดในพื้นที่ที่กำหนด ขั้นที่ 3 คือ การประเมินผลขั้นสุดท้ายเพื่อรับการขึ้นทะเบียน (กรมวิชาการเกษตร, 2545)

(2) ภาษีอากร

ก่อนปี พ.ศ.2534 ผู้นำเข้าสารเคมีกำจัดศัตรูพืชต้องเสียภาษีขาเข้าในอัตรา 5% โดยไม่ได้คำนึงถึงระดับความเป็นพิษของสารเคมีนั้น ต่อมาในปี พ.ศ. 2535 ในสมัยรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน ได้มีมติคณะรัฐมนตรีประกาศยกเลิกภาษีการนำเข้าสารเคมีกำจัดศัตรูพืชเพื่อลดต้นทุนการผลิตของเกษตรกรให้สามารถแข่งขันกับประเทศอื่นได้ (จุฬามาศ ต๊ะก่า, 2546)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

○ **พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535**

คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีหน้าที่ในการเสนอแนะมาตรการด้านการเงิน การคลัง การภาษีอากร และการส่งเสริมการลงทุนเพื่อปฏิบัติตามนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติต่อคณะรัฐมนตรี (หมวดที่ 1 มาตรา 13 (5)) (จุฬามาศ ต๊ะก่า, 2546)

(3) การนำเข้า

ปัจจุบันมีผู้ประกอบการซึ่งเป็นผู้นำเข้าสารเคมีกำจัดศัตรูพืชจำนวน 169 ราย ในจำนวนนี้มีทั้งผู้ประกอบการบริษัทที่เป็นของคนไทย และบริษัทสาขาของบริษัทต่างชาติ โดยสารเคมีกำจัดศัตรูพืชที่จำหน่ายและใช้ในประเศไทยนั้น ส่วนใหญ่นำเข้าในลักษณะของสารตั้งต้นที่ต้องทำการผสมและปรุงแต่งก่อนจึงจะบรรจุภัณฑ์ และจำหน่ายต่อไป มีเพียงส่วนน้อยที่มีการนำเข้าในรูปเป็นสารสำเร็จรูปที่นำมาแบ่งขายในชื่อการค้าต่าง ๆ

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

○ พระราชบัญญัติวัดอุณทราย พ.ศ.2535

ผู้ใดประสงค์จะขออนุญาตผลิต นำเข้า ส่งออก หรือมีไว้ในครอบครองซึ่งวัดอุณทรายชนิดที่ 3 ให้ยื่นคำขอพร้อมด้วยเอกสารระบุไว้ในแบบคำขอตายกฏกระทรวง จำนวน 2 ชุด (ข้อ 1 กฎกระทรวง (พ.ศ.2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติวัดอุณทราย พ.ศ.2535

○ คำสั่งทั่วไปกรมศุลกากร

ในการนำเข้าสารเคมีกำจัดศัตรูพืชเข้ามาในประเทศไทย ต้องปฏิบัติตามคำสั่งทั่วไปกรมศุลกากรว่าด้วยการปฏิบัติการเกี่ยวกับการนำเข้าสารเคมีและวัดอุณทราย ซึ่งมีสาระสำคัญเกี่ยวกับประเภทของสารเคมีและวัดอุณทราย การสำแดงรายการในใบขนส่งสินค้า การตรวจสอบพิธีการศุลกากร การตรวจปล่อยสินค้า และการปรับปรุงแก้ไขและพัฒนาระบบคอมพิวเตอร์เพื่อให้การประสานข้อมูลการนำเข้าสารเคมีและวัดอุณทรายเป็นไปด้วยความเรียบร้อย (อรรถพร ศรีสุขวัฒนา, 2547)

2) การผลิตสารเคมีกำจัดศัตรูพืช

การผลิตในที่นี้หมายถึง ขั้นตอนการผลิต การผสม การปรุงแต่ง ตลอดจนการบรรจุภัณฑ์ รวมถึงการปิดฉลากสารเคมี จนได้ผลิตภัณฑ์สารเคมีกำจัดศัตรูพืชที่พร้อมวางจำหน่ายในชื่อการค้าต่าง ๆ

(1) การขออนุญาตก่อสร้างโรงงานผลิตสารเคมีกำจัดศัตรูพืช

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

○ พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535

ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ได้จัดให้โรงงานผลิตหรือเก็บสารเคมีกำจัดศัตรูพืชอยู่ในกลุ่มโรงงานจำพวกที่ 3 ได้แก่โรงงานประเภท ชนิด และขนาดที่การตั้งโรงงานจะต้องได้รับใบอนุญาตก่อนจึงจะดำเนินการได้ (มาตรา 7 (3)) ซึ่งโรงงานดังกล่าวนี้ไม่ว่าจะมีขนาดเท่าใดก็ตามก็ถูกจัดว่าเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษที่ต้องควบคุมการปล่อยน้ำเสียลงสู่แหล่งน้ำหรือสิ่งแวดล้อม (จุฑามาศ ต๊ะกำ, 2546)

○ พระราชบัญญัติวัดอุณทราย พ.ศ. 2535

สถานที่ผลิตวัดอุณทรายต้องตั้งอยู่ในทำเลที่เหมาะสมและปลอดภัยแก่การขนส่งวัดอุณทราย ไม่ก่อเหตุรำคาญ มลพิษ หรือผลกระทบใด ๆ ต่อแม่น้ำ ลำคลอง แหล่งน้ำสาธารณะหรือแหล่งอนุรักษ์ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และต้องไม่อยู่ในบริเวณ 1) ภายในระยะห้าร้อยเมตรจากเขตพระราชฐาน 2) ในเขตบ้านจัดสรรหรือที่ดินจัดสรรเพื่อการพักอาศัย ตึกแถว หรือบ้านแถวเพื่อการพักอาศัย หรืออาคารชุดพักอาศัย 3) ในเขตศูนย์การค้า 4) ภายในระยะหนึ่งร้อยเมตรจากเขตสาธารณสุขสถาน เช่น โรงเรียนหรือ

สถานศึกษา วัดหรือศาสนสถาน สถานพยาบาล โบราณสถาน หรือสถานที่การทำงานของหน่วยงานรัฐ (มาตรา 5 กฎกระทรวง พ.ศ.2537 ออกตามความในพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ.2535)

○ **ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการในการผลิต การนำเข้า และการมีไว้ในครอบครองที่กรมวิชาการเกษตรเป็นผู้รับผิดชอบ พ.ศ.2538**

ที่ตั้งสถานที่ผลิตวัตถุอันตรายชนิดที่ 2 หรือ 3 ต้องอยู่ห่างจากบริเวณที่อยู่ห่างจากชายฝั่งทะเล หรือแหล่งน้ำขนาดใหญ่ ณ จุดที่น้ำขึ้นสูงสุดในพื้นที่น้ำปกต้อย่างน้อย 1,000 เมตร เว้นแต่จะมีมาตรการในการป้องกันอันตรายมิให้เกิดการรั่วไหล (ข้อ 2)

(2) การควบคุมการผลิต

การควบคุมการผลิตในที่นี้หมายถึงการควบคุมกระบวนการผลิต การทำลายของเสียและ ภาชนะบรรจุ การจัดการน้ำทิ้ง การเก็บรักษาผลิตภัณฑ์

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

○ **พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535**

แหล่งกำเนิดมลพิษใดก่อให้เกิดหรือเป็นแหล่งกำเนิดของการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของ มลพิษอันเป็นเหตุให้ทรัพย์สินของผู้อื่นหรือของรัฐเสียหายด้วยประการใด ๆ เจ้าของหรือผู้ครอบครอง แหล่งกำเนิดมลพิษนั้น มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายเพื่อการนั้น ไม่ว่า การรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษนั้นจะเกิดจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อของ เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษนั้นก็ตาม (มาตรา 96)

○ **พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ.2535**

ผู้ผลิตวัตถุอันตรายต้องระมัดระวังในการจัดหาวัตถุที่ใช้ในการผลิต การกำหนดวิธีและขั้นตอน ที่วางใจได้ของการผลิต การจัดให้มีภาชนะบรรจุที่มั่นคงแข็งแรงและปลอดภัยต่อการใช้ การเคลื่อนย้าย การขนส่ง การจัดให้มีฉลากที่แสดงสภาพอันตรายของสิ่งนั้นที่ชัดเจนเพียงพอ ความเหมาะสมของการ เก็บรักษา และการตรวจสอบความเหมาะสมของผู้ที่รับมอบวัตถุอันตรายไปจากคนหรือผู้ที่อาจคาดหมาย ได้ว่าอาจจะได้รับมอบวัตถุอันตรายดังกล่าว (มาตรา 59)

○ **กฎกระทรวง (พ.ศ.2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ.2535**

ในกรณีที่มีการปล่อยของเสีย มลพิษ หรือสิ่งใด ๆ จากสถานที่ผลิตหรือสถานที่เก็บรักษาวัตถุ อันตรายที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ผู้ได้รับใบอนุญาตผลิตวัตถุอันตรายต้องดำเนินการทำลายภาชนะ บรรจุวัตถุอันตรายรวมทั้งเศษเหลือของวัตถุอันตราย โดยต้องใช้วิธีการที่เหมาะสมกับวัตถุอันตราย และ ห้ามมิให้มีการทำลายสิ่งเหล่านั้นในบริเวณที่อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อบุคคล สัตว์ พืช ทรัพย์สิน และ สิ่งแวดล้อม (มาตรา 20 (3))

(3) การควบคุมคุณภาพผลิตภัณฑ์

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

○ พระราชบัญญัติวัดอุณทราย พ.ศ.2535

ภายใต้ พ.ร.บ.วัดอุณทราย สารเคมีที่ลักษณะดังต่อไปนี้ ถือเป็นวัดอุณทรายที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย (กรมวิชาการเกษตร, 2545)

- วัดอุณทรายปลอม นอกจากจะหมายถึงสิ่งที่ทำเทียมวัดอุณทรายแต่ทั้งหมดหรือบางส่วนยังรวมถึง วัดอุณทรายที่แสดงกำหนดเวลาหมดอายุเกินความเป็นจริง แสดงชื่อหรือสถานที่ผลิตไม่เป็นจริง วัดอุณทรายที่ขึ้นทะเบียนไว้ไม่เป็นจริง เป็นต้น (มาตรา 47)
- วัดอุณทรายผิดมาตรฐาน ได้แก่ วัดอุณทรายที่มีสารสำคัญน้อยกว่าหรือมากกว่าเกณฑ์ที่ได้กำหนดไว้ วัดอุณทรายที่มีสิ่งเจือปน หรือมีสิ่งอื่นที่ทำให้คุณสมบัติของวัดอุณทรายผิดไปจากเกณฑ์ที่ได้กำหนดไว้ เป็นต้น (มาตรา 48)
- วัดอุณทรายเสื่อมคุณภาพ หมายถึงวัดอุณทรายที่หมดอายุหรือแปรสภาพจนมีลักษณะเช่นเดียวกับวัดอุณทรายปลอม (มาตรา 49)
- วัดอุณทรายที่ต้องขึ้นทะเบียน แต่มิได้ขึ้นทะเบียนไว้
- วัดอุณทรายที่ถูกสั่งเพิกถอนทะเบียน

ห้ามมิให้ผู้ใดผลิต นำเข้า ส่งออก หรือมีไว้ในครอบครองซึ่งวัดอุณทรายที่ปลอม, ผิดมาตรฐาน, เสื่อมคุณภาพ วัดอุณทรายที่ต้องขึ้นทะเบียนแต่มิได้ขึ้นทะเบียนไว้ และวัดอุณทรายที่ถูกเพิกถอนทะเบียน (มาตรา 45) หากผู้ใดมีไว้ในครอบครองซึ่งวัดอุณทรายดังกล่าว ถือว่ามีความผิดตามกฎหมายซึ่งบทกำหนดโทษมีทั้งการระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีจนถึงไม่เกินเจ็ดปี ปรับตั้งแต่หนึ่งแสนบาทถึงไม่เกินเจ็ดแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับขึ้นอยู่กับกระทำความผิด (มาตรา 75)

(4) การควบคุมฉลาก

ฉลาก หมายถึง รูป รอยประดิษฐ์ หรือข้อความใด ๆ ซึ่งแสดงไว้ที่วัดอุณทรายหรือภาชนะบรรจุ หรือหีบห่อบรรจุ หรือสอดแทรก หรือรวมไว้กับวัดอุณทราย หรือภาชนะบรรจุ หรือหีบห่อบรรจุ และหมายความรวมถึงเอกสารหรือคู่มือประกอบการใช้วัดอุณทรายด้วย (พิทวัฒน์ อ่อนทองหลาง, 2545)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

○ พระราชบัญญัติวัดอุณทราย พ.ศ.2535

วัดอุณทรายที่ขายหรือจำหน่าย หรือแสดงไว้เพื่อขายหรือจำหน่าย ต้องมีฉลากขนาดที่เหมาะสมกับภาชนะบรรจุ ปิดหรือพิมพ์ไว้ที่ภาชนะบรรจุวัดอุณทรายทุกชนิด ฉลากดังกล่าวจะต้องมีเครื่องหมายและข้อความตามที่ระบุในประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่องฉลากและระดับความ

เป็นพืชของวัดอุณฺทรายที่กรมวิชาการเกษตรเป็นผู้รับผิดชอบ พ.ศ.2538 ข้อ 6 เช่น ชื่อทางการค้าของผลิตภัณฑ์ ชื่อสามัญ คำเตือน เดือนปีที่ผลิตหรือหมดอายุการใช้งาน และฉลากต้องมีเครื่องหมายและข้อความอยู่ในแถบสี (ข้อ 7 ในประกาศกระทรวง)

○ **พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522**

ฉลากของสินค้าที่ควบคุมฉลาก (มาตรา 31) ต้องระบุข้อความอันจำเป็นได้แก่ ราคา ปริมาณ วิธีใช้ ข้อแนะนำ คำเตือน วัน เดือน ปีที่หมดอายุ ในกรณีเป็นสินค้าที่หมดอายุได้หรือกรณีอื่น เพื่อคุ้มครองสิทธิผู้บริโภค (มาตรา 31 (3))

3) การขายและกระจายผลิตภัณฑ์สารเคมีกำจัดศัตรูพืช

หลังจากที่สารเคมีกำจัดศัตรูพืชได้รับการบรรจุภัณฑ์ มีใบอนุญาต และปิดฉลากอย่างถูกต้องตามกฎหมายแล้วก็สามารถนำไปวางจำหน่ายได้ สำหรับในส่วนของการกระจายผลิตภัณฑ์เพื่อให้ไปถึงมือของเกษตรกรนั้น เริ่มตั้งแต่ผู้ค้าส่งซึ่งเป็นบริษัทที่มีชื่อการค้าของผลิตภัณฑ์เป็นของตนเอง โดยผู้ค้าส่งเหล่านี้จะส่งต่อผลิตภัณฑ์ตามช่องทางต่าง ๆ เช่น การขายส่งให้กับตัวแทนร้านค้าในจังหวัดและอำเภอ การขายทางอ้อมผ่านหน่วยงานต่าง ๆ เช่น สหกรณ์การเกษตร, ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร, การดำเนินโครงการต่าง ๆ ของหน่วยงานรัฐ, บริษัทส่งเสริมการเกษตร ตลอดจนการขายตรงจากบริษัทผู้ผลิตสู่เกษตรกรโดยตรง รวมทั้งผ่านพ่อค้าเร่ หรือเซลล์แมน เป็นต้น

(1) ร้านค้าสารเคมีกำจัดศัตรูพืช

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีนโยบายที่กำหนดให้ผู้ค้าส่งและค้าปลีกสารเคมีกำจัดศัตรูพืชต้องผ่านการอบรมความรู้เกี่ยวกับสารเคมีฯ ในด้านต่าง ๆ จากกรมวิชาการเกษตรก่อน จึงจะประกอบกิจการได้ ตลอดจนการกำหนดการตรวจสถานที่เก็บสารเคมีกำจัดศัตรูพืชและร้านค้าปลีกเพื่อป้องกันอุบัติเหตุและลดผลกระทบต่อผู้ที่อยู่ใกล้เคียงและสิ่งแวดล้อม และเพื่อการควบคุมคุณภาพผลิตภัณฑ์ให้ถูกต้องตามที่ได้รับการขึ้นทะเบียนและได้รับอนุญาตไว้

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

○ **พระราชบัญญัติวัดอุณฺทราย พ.ศ.2535**

ผู้ขายหรือผู้ส่งมอบวัดอุณฺทรายให้กับบุคคลใด ต้องรับผิดชอบเพื่อการเสียหายของบุคคลดังกล่าวอันเกิดแต่วัดอุณฺทรายนั้น เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าความเสียหายนั้นเกิดแต่เหตุสุดวิสัยหรือเกิดเพราะความผิดของผู้ต้องเสียหายนั่นเอง (มาตรา 64)

○ **ระเบียบกรมวิชาการเกษตรว่าด้วยการขออนุญาตและการอนุญาตเกี่ยวกับวัดอุณฺทรายในจังหวัดต่าง ๆ นอกจากกรุงเทพฯ**

ผู้ใดประสงค์ขออนุญาตมิไว้ในครอบครองซึ่งวัตถุอันตรายชนิดที่ 3 เพื่อการค้าปลีก วัตถุอันตรายที่เป็นผลิตภัณฑ์สำเร็จรูปสำหรับจำหน่ายโดยตรงต่อผู้บริโภค ที่มีสถานที่ประกอบกิจการอยู่ในจังหวัดอื่น ๆ นอกจากกรุงเทพมหานคร ให้ยื่นคำขอมิไว้ในครอบครองซึ่งวัตถุอันตรายต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ณ สำนักงานเกษตรอำเภอในเขตท้องที่ที่สถานประกอบการนั้นตั้งอยู่ (มาตรา 4 (4.1))

(2) การโฆษณาและส่งเสริมการขายสารเคมีกำจัดศัตรูพืช

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

○ พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535

การควบคุมการโฆษณาวัตถุอันตรายให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภค และให้ถือว่าวัตถุอันตรายเป็นสินค้าที่มีการควบคุมฉลากโดยคณะกรรมการควบคุมฉลากตามกฎหมายพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ตามในมาตร 30 โดยอนุโลม (มาตรา 51)

○ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522

ในกรณีที่คณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณาเห็นว่าสินค้าใดอาจเป็นอันตรายแก่ผู้บริโภคและคณะกรรมการว่าด้วยฉลากได้กำหนดให้สินค้านั้นเป็นสินค้าที่ควบคุมฉลาก⁵ โดยคณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณามีอำนาจออกคำสั่งดังต่อไปนี้ (มาตรา 24)

1. กำหนดให้การโฆษณานั้นต้องกระทำไปพร้อมกับคำแนะนำหรือคำเตือนเกี่ยวกับวิธีใช้หรืออันตรายตามเงื่อนไขที่คณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณากำหนด ทั้งนี้ โดยคณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณาจะกำหนดเงื่อนไขให้แตกต่างกันสำหรับการโฆษณาที่ใช้สื่อโฆษณาต่างกันได้

2. จำกัดการใช้สื่อโฆษณาสินค้านั้น

3. ห้ามการโฆษณาสินค้านั้นความใน (2) และ (3) ให้นำมาใช้บังคับแก่การโฆษณาที่คณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณาเห็นว่าการใช้หรือประโยชน์ของสินค้านั้นขัดต่อนโยบายทางสังคม ศีลธรรม หรือวัฒนธรรมของชาติด้วย

4) การควบคุมการใช้สารเคมีกำจัดศัตรูพืช และการเฝ้าระวังปัญหาผลกระทบ

ปัจจุบันการใช้สารเคมีกำจัดศัตรูพืชของเกษตรกรไทย ไม่ได้มีกฎหมายบัญญัติไว้โดยตรงเกี่ยวกับการควบคุมการใช้สารเคมีของเกษตรกร แต่จะเน้นการส่งเสริมและให้ความรู้แก่เกษตรกรเกี่ยวกับการใช้สารเคมีอย่างมีประสิทธิภาพและปลอดภัย ซึ่งดำเนินการโดยกรมส่งเสริมการเกษตร และหน่วยงานราชการอื่น ๆ รวมทั้งบริษัทสารเคมีการเกษตร อย่างไรก็ตาม มีกฎหมายบางฉบับที่เกี่ยวข้องใน

⁵ สินค้าที่ควบคุมฉลาก หมายถึงสินค้าที่ผลิตเพื่อขายโดยโรงงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานและสินค้าที่สั่งหรือนำเข้าในราชอาณาจักรเพื่อขายเป็นสินค้าที่ควบคุมฉลาก

การควบคุมปัญหาผลกระทบจากการใช้สารเคมีกำจัดศัตรูพืช ซึ่งเสมือนเป็นการควบคุมการใช้ทางอ้อม กล่าวคือ

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

○ พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ.2535

คณะกรรมการวัตถุอันตราย สามารถให้คำแนะนำหรือคำปรึกษาแก่รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม หน่วยงานผู้รับผิดชอบ และพนักงานเจ้าหน้าที่ในเรื่องใด ๆ เกี่ยวกับวัตถุอันตราย (มาตรา 7 (4)) และเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการควบคุมวัตถุอันตรายและการป้องกันและเยียวยาความเสียหายอันเกิดจากวัตถุอันตรายเพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติในการดำเนินงานของหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ (มาตรา 7 (8)) (พิทวัฒน์ อ่อนทองหลาง, 2545)

○ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535

ในกรณีที่มีเหตุฉุกเฉินหรือเหตุอันตรายต่อสาธารณสุขอันเนื่องมาจากภัยธรรมชาติ หรือมลภาวะมลพิษที่เกิดจากการแพร่กระจายของมลพิษ ซึ่งหากปล่อยไว้จะเป็นอันตรายร้ายแรงต่อชีวิต ร่างกายหรือสุขภาพอนามัยประชาชน หรือก่อความเสียหายต่อทรัพย์สินของประชาชนหรือรัฐเป็นอันมาก ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งการตามที่เห็นสมควร ให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือบุคคลใด รวมทั้งบุคคลซึ่งได้รับหรืออาจได้รับอันตรายหรือความเสียหายดังกล่าวกระทำ หรือร่วมกันกระทำการใด ๆ อันจะมีผลเป็นการควบคุมระงับหรือบรรเทาผลร้ายจากอันตรายและความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้น ได้อย่างทันทั่วทั้งที่ ในกรณีที่ทราบว่าคุณใดเป็นผู้ก่อให้เกิดมลภาวะเป็นพิษดังกล่าว ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งบุคคลนั้นไม่ให้กระทำการอันจะมีผลเป็นการเพิ่มความรุนแรงแก่ภาวะมลพิษในระหว่างที่มีเหตุอันตรายดังกล่าวด้วย (มาตรา 9)

○ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535

ในกรณีที่เกิดหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าจะเกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชน ซึ่งจำเป็นต้องมีการแก้ไขโดยเร่งด่วน ให้อธิบดีกรมอนามัยมีอำนาจออกคำสั่งให้เจ้าของวัตถุหรือบุคคลที่ซึ่งเกี่ยวข้องกับการก่อให้เกิดความเสียหายดังกล่าวระงับการกระทำหรือกระทำการใด ๆ เพื่อแก้ไขหรือป้องกันความเสียหายเช่นนั้นได้ตามสมควร และถ้าบุคคลซึ่งได้รับคำสั่งดังกล่าวแล้วไม่ปฏิบัติตามคำสั่งในระยะเวลาตามสมควร อธิบดีกรมอนามัยจะสั่งให้เจ้าหน้าที่พนักงานสาธารณสุขปฏิบัติการใด ๆ เพื่อแก้ไขหรือป้องกันความเสียหายดังกล่าวนั้นแทนได้ โดยในการนี้ให้เจ้าพนักงานสาธารณสุขใช้ความระมัดระวังตามสมควรแก่พฤติการณ์ และบุคคลซึ่งได้รับคำสั่งดังกล่าวต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายสำหรับการนั้น (มาตรา 5)

5) การทำลายเศษเหลือใช้และภาชนะบรรจุสารเคมีกำจัดศัตรูพืช

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

○ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535

พระราชบัญญัติการสาธารณสุขได้กำหนดการกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยในเขตส่วนราชการส่วนท้องถิ่นใดให้เป็นอำนาจของราชการส่วนท้องถิ่นนั้น และในกรณีมีเหตุอันควร ส่วนราชการท้องถิ่นอาจมอบให้บุคคลใดดำเนินการแทนภายใต้การควบคุมของราชการส่วนท้องถิ่น หรือหากมีผู้ใดต้องการดำเนินธุรกิจในการกำจัดมูลฝอยเหล่านั้นต้องขออนุญาตจากราชการส่วนท้องถิ่นนั้นก่อน (จุฑามาศ ติงกา, 2546)

6) การประกาศห้ามใช้สารเคมีกำจัดศัตรูพืช⁶

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

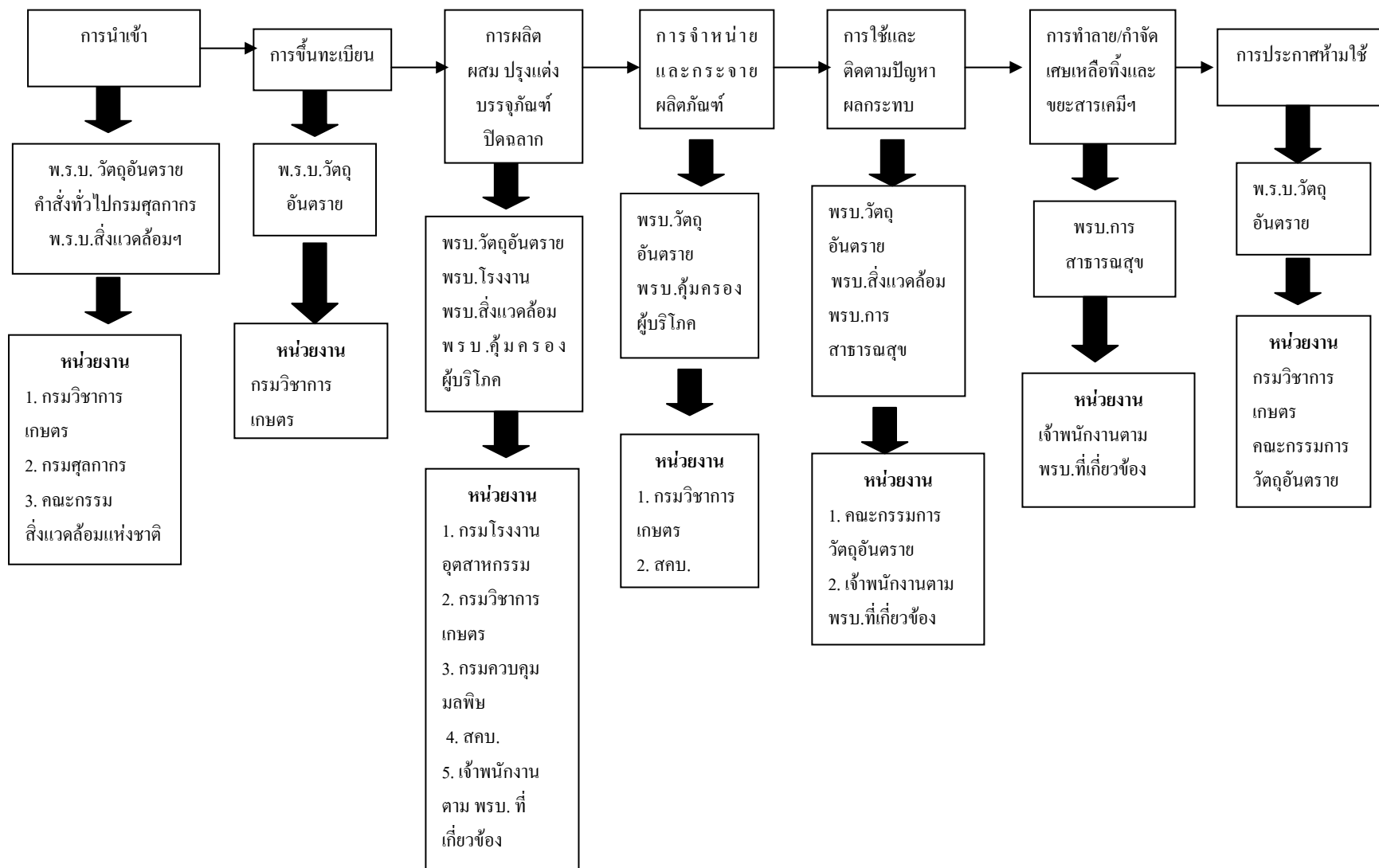
○ พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ.2535

- วัตถุอันตรายใดที่ได้ขึ้นทะเบียนไว้แล้วต่อมาปรากฏว่าไม่มีประโยชน์ตามที่ขึ้นทะเบียนไว้หรือหากนำมาใช้แล้วอาจเกิดอันตรายแก่บุคคล สัตว์ พืช ทรัพย์ หรือสิ่งแวดล้อมโดยไม่มีวิธีปฏิบัติตามควรที่จะป้องกันได้ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ โดยคำแนะนำของคณะกรรมการวัตถุอันตรายมีอำนาจในการเพิกถอนทะเบียนวัตถุอันตรายนั้นได้ (มาตรา 40)

- ห้ามมิให้ผู้ใดผลิต นำเข้า ส่งออก หรือมีไว้ในครอบครองซึ่งวัตถุอันตรายที่ถูกสั่งเพิกถอนทะเบียน (มาตรา 45 (5)) การมีไว้ในครอบครองไม่หมายความรวมถึงการครอบครองขณะจะทำลายหรือการส่งมอบแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ หรือการครอบครองเพื่อการอย่างอื่นตามหน้าที่ที่กำหนดในกฎหมาย

อย่างไรก็ตาม มาตรการและกลไกการควบคุมที่ปรากฏในกฎหมายต่าง ๆ ที่นำเสนอมาข้างต้นไม่ได้ครอบคลุมรายละเอียดทั้งหมดที่มีในกฎหมายนั้นๆ แต่จะยกมานำเสนอเฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องที่มากที่สุด ทั้งนี้เพื่อให้เห็นภาพรวมในการควบคุมและกำกับดูแลเรื่องสารเคมีกำจัดศัตรูพืชภายใต้กฎหมายดังกล่าว

⁶ การประกาศห้ามใช้สารเคมีกำจัดศัตรูพืช คือ การเพิกถอนทะเบียนวัตถุอันตราย



ภาพที่ 3 กฎหมายที่เกี่ยวข้องและหน่วยงานควบคุมสารเคมีกำจัดศัตรูพืชตามเส้นทางเดินสารเคมี (ดัดแปลงจาก อรพรรณ ศรีสุขวัฒนา, 2547)

2.2.2 นโยบายที่เกี่ยวข้องในการควบคุมสารเคมีกำจัดศัตรูพืช

สำหรับนโยบายและมาตรการที่เกี่ยวข้องในการควบคุมสารเคมีกำจัดศัตรูพืชในระดับประเทศ พบว่ามีดังต่อไปนี้ คือ

1) นโยบายของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

(1) แผนยุทธศาสตร์ความปลอดภัยด้านอาหารของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปี 2547

จากการที่รัฐบาลได้กำหนดให้ ปี 2547 เป็นปีแห่งความปลอดภัยด้านอาหาร (Food Safety Year) กระทรวงเกษตรฯ จึงได้จัดทำแผนยุทธศาสตร์ด้านอาหารขึ้นมาเพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายรัฐบาล โดยมีมาตรการและแนวทางการดำเนินงานในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมสารเคมีกำจัดศัตรูพืช ดังนี้ (สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย, 2548)

1. จัดระบบการควบคุมการนำเข้า โดยเน้นการกำหนดให้ปัจจัยการผลิต หรือสารเคมีเป้าหมายนำเข้าได้เฉพาะด่าน และมีการตรวจสอบอย่างเข้มงวดที่ด่าน ทั้งนี้โดยบูรณาการการทำงานที่ด่านระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยเริ่มดำเนินการที่ด่านนำเข้าหลัก

เป้าหมาย – สารเคมีที่ประกาศห้ามใช้หรือควบคุมการใช้อย่างเข้มงวดของประเทศคู่ค้าหลัก เช่น คลอแรมฟินิโคล ไนโตรฟูแรนส์ เบตาอโกนิสต์ เมตามิโดฟอส

2. ประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงสาธารณสุขและกระทรวงมหาดไทย เรื่องการเรียกคืน (recall) ยา/เกษตรเคมีภัณฑ์ และการปราบปราม ยา/เกษตรเคมีภัณฑ์ ผิดกฎหมาย โดยดำเนินการอย่างต่อเนื่อง

3. จัดทำมาตรฐานควบคุมคุณภาพปัจจัยการผลิตและวัตถุดิบพืชทางการเกษตรตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยเน้นการขึ้นทะเบียนควบคุมแหล่งผลิตและจำหน่าย และประชาสัมพันธ์ให้เกษตรกรทราบอย่างทั่วถึง รวมทั้งการปราบปรามผู้กระทำความผิดตามกฎหมาย

4. รณรงค์การใช้สารเคมี ปัจจัยการผลิตที่ถูกวิธีและได้มาตรฐานทุกระดับทั้งฟาร์ม ร้านค้า ประชาชน และจัดทำระบบ black list.

(2) นโยบายและแผนแม่บทการใช้สารเคมีกำจัดศัตรูพืช พ.ศ. 2545-2549

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 12 มีนาคม 2545 เห็นชอบในนโยบายและแผนแม่บทการใช้สารป้องกันและกำจัดศัตรูพืชตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ต่อกลุ่มเป้าหมายต่าง ๆ ดังนี้ (อรพรรณ ศรีสุขวัฒนา, 2547)

1. กลุ่มผู้ผลิตและจำหน่ายสารเคมีฯ เพื่อให้มีการนำ พ.ร.บ. วัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องไปใช้ในการดำเนินการด้านสารเคมีกำจัดศัตรูพืชให้เกิดประโยชน์สูงสุด

2. เกษตรกรผู้ใส่สารเคมีฯ เพื่อให้มีการใช้สารเคมีฯ อย่างมีประสิทธิภาพและปลอดภัย และส่งเสริมการป้องกันกำจัดศัตรูพืชโดยใช้วิธีการธรรมชาติ โดยลดการใช้สารเคมีลง

3. ประชาชนทั่วไป เพื่อให้ทราบข้อมูลข่าวสารและความรู้เกี่ยวกับสารเคมีกำจัดศัตรูพืช
4. ระบบบริหารงานของรัฐ โดยเฉพาะกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เพื่อประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการบริหารจัดการสารเคมีกำจัดศัตรูพืชทั้งภายในและต่างประเทศ
5. ด้านสิ่งแวดล้อม เพื่อลดความเสี่ยงและอันตรายต่อสภาพแวดล้อม

เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวได้มีการกำหนดยุทธศาสตร์ในการดำเนินงาน 3 ยุทธศาสตร์ คือ

1. ยุทธศาสตร์การปรับปรุง กฎ ระเบียบ ข้อบังคับในการควบคุมและจัดการวัตถุอันตรายทางการเกษตรอย่างครบวงจร
2. ยุทธศาสตร์วิจัยและพัฒนาสารป้องกันกำจัดศัตรูพืช
3. ยุทธศาสตร์ถ่ายทอดความรู้ด้านการเกษตรและเทคโนโลยีด้านสารป้องกันกำจัดศัตรูพืช

(3) นโยบายปราบปรามผู้ฝ่าฝืนกฎหมาย

ถึงแม้ว่าปัจจุบันจะมีกฎหมายวัตถุอันตรายเป็นกฎหมายหลักที่ใช้ควบคุมการประกอบธุรกิจสารเคมีกำจัดศัตรูพืช แต่ก็ยังมีผู้ฝ่าฝืนอยู่เสมอ ดังนั้นกระทรวงเกษตรและสหกรณ์จึงได้วางแนวทางการปราบปรามผู้ฝ่าฝืนกฎหมายไว้ดังนี้ (กรมวิชาการเกษตร, 2545)

1. ควบคุมการผลิตและจำหน่ายอย่างเข้มงวดกวดขันและต่อเนื่อง พร้อมกับบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจังเมื่อตรวจพบผู้กระทำความผิดต้องดำเนินการลงโทษ
2. ควบคุมมาตรฐานและคุณภาพผลิตภัณฑ์สารเคมีกำจัดศัตรูพืชที่จำหน่ายในท้องตลาด โดยสุ่มเก็บตัวอย่างจากโรงงานและร้านค้าทั่วไปมาตรวจวิเคราะห์ และดำเนินการตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด หากตรวจพบสินค้าไม่ได้มาตรฐาน

นอกจากนี้ยังมีแนวทางในการพัฒนาศักยภาพในการปราบปรามผู้ฝ่าฝืนกฎหมาย ดังนี้

1. เพิ่มศักยภาพของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ.2535 ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคให้สามารถปฏิบัติงานได้ และให้ความร่วมมือในการปฏิบัติงาน เฝ้าระวังตรวจสอบการจำหน่ายวัตถุอันตรายที่ผิดกฎหมาย
2. แสวงหาความร่วมมือจากสมาคมหรือชมรมผู้ประกอบการค้าสารเคมีการเกษตรและผู้ประกอบกิจการค้าอื่น ๆ ในการปฏิบัติตามกฎหมายและร่วมมือกับทางราชการ
3. แสวงหาความร่วมมือจากเกษตรกรในการไม่ซื้อ ไม่ใช้สินค้าที่ผิดกฎหมาย
4. ร่วมมือกับสำนักงานตำรวจแห่งชาติจัดตั้งหน่วยปฏิบัติการเฉพาะกิจ

(4) นโยบายต่อผู้ผลิต

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีนโยบายต่อผู้ผลิตสารเคมีกำจัดศัตรูพืช ดังนี้ (กรมวิชาการเกษตร, 2545)

1. กำหนดมาตรฐานและมาตรฐานขั้นต่ำของสถานที่ผลิตเพื่อลดหรือขจัดปัญหาหรือข้อขัดแย้งระหว่างโรงงานกับผู้ที่อยู่ใกล้เคียง และเจ้าหน้าที่ผู้ตรวจสอบป้องกันการเกิดการปนเปื้อนหรือการรบกวนจากพืชหรือกลิ่นของวัตถุดิบ โดยให้โรงงานที่มีขนาดเครื่องจักรตั้งแต่ 50 แรงม้า มีคนงานตั้งแต่ 50 คน หรือใช้วัตถุดิบที่ผลิตตั้งแต่ 500 กิโลกรัมขึ้นไป ต้องตั้งอยู่ในนิคมอุตสาหกรรมหรือเขตอุตสาหกรรมที่จังหวัดกำหนด แต่ถ้าเขตนั้น ๆ มีขนาดไม่เพียงพอหรือมีสภาพที่ไม่เหมาะสมที่จะใช้ในการผลิตวัตถุดิบ หรือจังหวัดยังไม่ได้กำหนด จึงจะพิจารณาให้ตั้งสถานที่ผลิตวัตถุดิบนอกเขตดังกล่าวได้

2. กำหนดความมั่นคงแข็งแรงของอาคารให้มีความปลอดภัยทั้งในขณะปฏิบัติงานหรือในกรณีที่เกิดอุบัติเหตุ

3. กำหนดเครื่องมือและอุปกรณ์การผลิตให้เกิดความปลอดภัยทั้งในขณะปฏิบัติงาน

4. กำหนดอุปกรณ์และการป้องกันอันตรายส่วนบุคคลในโรงงาน

5. กำหนดมาตรการจัดการต่อของเสียและภาชนะบรรจุ เพื่อป้องกันการปนเปื้อนในสิ่งแวดล้อม

6. กำหนดการจัดเก็บวัตถุดิบและผลิตภัณฑ์ที่ผลิต

7. กำหนดให้มีการตรวจสอบคุณภาพผลิตภัณฑ์ที่ผลิตได้

(5) นโยบายต่อผู้ค้าส่งและค้าปลีก

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีนโยบายต่อผู้ค้าส่งและค้าปลีกสารเคมีกำจัดศัตรูพืช ดังนี้ (กรมวิชาการเกษตร, 2545)

1. กำหนดให้ผู้ค้าส่งและค้าปลีกสารเคมีกำจัดศัตรูพืชต้องผ่านการอบรมความรู้เกี่ยวกับสารเคมีกำจัดศัตรูพืชในด้านต่าง ๆ จากกรมวิชาการเกษตรก่อน จึงจะให้ประกอบกิจการได้

2. กำหนดให้สารเคมีกำจัดศัตรูพืชต้องฉลากถูกต้องตามที่ขึ้นทะเบียนไว้

3. กำหนดการตรวจสอบสถานที่เก็บรักษาสารเคมีฯ และร้านค้าปลีกเพื่อการป้องกันอุบัติเหตุ ลดผลกระทบต่อผู้ที่อยู่ใกล้เคียงและสิ่งแวดล้อม และเพื่อการควบคุมคุณภาพผลิตภัณฑ์ให้ถูกต้องตามที่ได้รับขึ้นทะเบียนและได้รับอนุญาตไว้

(6) นโยบายลดการใช้สารเคมีกำจัดศัตรูพืช

กรมวิชาการเกษตรได้มีโครงการลดการใช้สารเคมีกำจัดศัตรูพืชตั้งแต่ปี พ.ศ.2535 และโครงการวิจัยเพื่อลดการใช้สารเคมีกำจัดศัตรูพืชบริเวณพื้นที่สูงในภาคเหนือขึ้นเมื่อปี พ.ศ.2536 เพื่อมุ่งลดปริมาณการใช้สารเคมีฯ ด้วยวิธีการต่าง ๆ ในการที่จะรักษาสมดุลธรรมชาติด้านระบบนิเวศวิทยา และสภาวะแวดล้อมทางการเกษตร และให้เกษตรกรได้ใช้สารเคมีฯ อย่างมีประสิทธิภาพและลดต้นทุนการผลิตจากการใช้สารเคมีกำจัดศัตรูพืช

2) นโยบายของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง

(1) นโยบายและแผนจัดการมลพิษของกรมควบคุมมลพิษ

กรมควบคุมมลพิษได้จัดทำนโยบายและแผนจัดการมลพิษของประเทศไทยตั้งแต่ปี พ.ศ.2538 โดยกำหนดนโยบายและแผนจัดการมลพิษจากสารอันตราย รวมทั้งสารเคมีกำจัดศัตรูพืชด้วย เนื่องจากปัจจุบันประเทศไทยได้มีการนำสารอันตรายเข้ามาใช้ในภาคอุตสาหกรรม การเกษตร และการสาธารณสุข จำนวนมาก และนับวันจะทวีจำนวนมากขึ้นเรื่อย ๆ ดังนั้นประเทศไทยจึงอยู่ในภาวะความเสี่ยงต่อการเกิดอุบัติเหตุและการเกิดปัญหาจากสารอันตรายได้ตลอดเวลา จึงได้มีการกำหนดแนวทางในการดำเนินงาน ดังนี้ (กรมวิชาการเกษตร, 2545)

1. ให้มีระบบการจัดการสารอันตรายอย่างมีประสิทธิภาพ ครอบคลุมทั้งการนำเข้า การผลิต การขนส่ง การจำหน่าย การใช้ และการเก็บรักษา
2. ให้มีการควบคุมหรือแนะนำการใช้สารอันตรายอย่างมีประสิทธิภาพและปลอดภัย
3. ให้มีระบบป้องกันและแก้ไขในกรณีฉุกเฉิน เมื่อเกิดอุบัติเหตุร้ายแรงจากสารอันตราย ทั้งในภาคอุตสาหกรรม ในการขนส่งและสำหรับคลังสินค้า
4. ให้มีการพิจารณานำเทคโนโลยีที่สะอาด (Clean Technology) เข้ามาใช้ในการอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้น
5. ให้ภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการลงทุนและแก้ไขปัญหาการจัดการสารอันตราย
6. ให้มีการลดการใช้สารเคมีกำจัดศัตรูพืช

อย่างไรก็ดี ปัญหาที่พบคือ ยังไม่มีการประสานเพื่อดำเนินงานตามนโยบายและแผนดังกล่าวในระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

(2) แผนแม่บทพัฒนาความปลอดภัยด้านเคมีวัตถุแห่งชาติ ฉบับที่ 2 พ.ศ 2545 –2549 ของสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา กระทรวงสาธารณสุข

แผนแม่บทพัฒนาความปลอดภัยด้านเคมีวัตถุฯ พัฒนาขึ้นมาเพื่อเป็นแนวทางหลักในการดำเนินงานความปลอดภัยด้านเคมีวัตถุของประเทศ เพื่อให้สามารถลดและป้องกันการเสี่ยงอันตรายจากเคมีวัตถุ ก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการใช้ทรัพยากร บุคลากร และงบประมาณที่มีอยู่อย่างจำกัด โดยภายใต้แผนแม่บทพัฒนาความปลอดภัยด้านเคมีวัตถุฯ ได้กำหนดแผนยุทธศาสตร์ 5 ด้าน คือ (คณะกรรมการประสานนโยบายและแผนการดำเนินงานว่าด้วยความปลอดภัยด้านเคมีวัตถุภายใต้คณะกรรมการว่าด้วยความปลอดภัยทางด้านเคมีวัตถุ, 2547)

1. การพัฒนาเครือข่ายข้อมูลสารเคมีแห่งชาติ
2. การพัฒนาระบบการจัดการและป้องกันอุบัติเหตุเคมีวัตถุ
3. การส่งเสริมศักยภาพการจัดการของเสียเคมีวัตถุ
4. การพัฒนาเครือข่ายศูนย์พิษวิทยาแห่งชาติ

5. การศึกษาวิจัยและพัฒนา

2.2.3 ช่องว่างในการควบคุมสารเคมีกำจัดศัตรูพืชตามกลไกกฎหมายและนโยบายในระดับประเทศ

1. การขึ้นทะเบียนวัตถุอันตราย

■ ในปัจจุบันไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการกำหนดอายุของใบสำคัญการขึ้นทะเบียนวัตถุอันตราย (จะสิ้นสุดก็ต่อเมื่อเพิกถอนทะเบียน) จึงทำให้สารเคมีกำจัดศัตรูพืชที่ได้รับการขึ้นทะเบียนครั้งเดียวแล้วสามารถใช้ได้ตลอดไป การทบทวนจึงเป็นปัญหาเพราะต้องมีสาเหตุที่ชัดเจน ดังนั้นจึงควรมีการกำหนดอายุทะเบียนอนุญาต เพราะการกำหนดระยะเวลาจะทำให้สามารถทบทวนพิษภัยของสารดังกล่าวได้ตลอดเวลา และหากพบว่ามีปัญหาจริงก็อาจจะพิจารณาไม่ต่อระยะเวลาใบสำคัญการขึ้นทะเบียนได้ (อรพรรณ ศรีสุขวัฒนา, 2547 และจุฑามาศ ต๊ะก่า, 2546)

■ ข้อมูลที่ใช้ประกอบในการขอขึ้นทะเบียนวัตถุอันตราย โดยเฉพาะข้อมูลด้านการประเมินความเสี่ยง ส่วนใหญ่เป็นข้อมูลจากแหล่งผลิตเคมีในต่างประเทศ การทดสอบที่ระบุในประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เกี่ยวกับข้อขึ้นทะเบียนวัตถุอันตรายทางการเกษตร มีเพียงการวางแผนทดสอบประสิทธิภาพของสารเคมีเป็นหลัก แต่ไม่มีการทดสอบความเสี่ยงในการใช้ภายใต้สภาพแวดล้อมและบริบทเงื่อนไขสังคมไทย

■ ในขั้นตอนการทดลองวิจัยประสิทธิภาพสารเคมีในพื้นที่ บริษัทสารเคมีจะเป็นผู้รับผิดชอบออกค่าใช้จ่ายทั้งหมดในการทดลอง โดยมีนักวิชาการของกรมวิชาการเกษตรเป็นผู้คอยควบคุมและกำกับดูแลคุณภาพกระบวนการวิจัยทั้งหมด หลายครั้งพบว่าบริษัทสารเคมีจะคอยอำนวยความสะดวก และเสนอสิ่งตอบแทนให้กับนักวิชาการที่ดูแลในเรื่องนี้ เช่น มีรถรับส่งในการไปปฏิบัติหน้าที่ในระหว่างเป็นผู้ควบคุมคุณภาพงานวิจัย มีการพาไปเลี้ยงอาหารต่าง ๆ มีการพาไปดูงานต่างประเทศ เป็นต้น หลายฝ่ายมองว่านักวิชาการไม่ควรไปยุ่งกับผลประโยชน์ของบริษัทในขณะทำหน้าที่ในการไปตรวจสอบคุณภาพกระบวนการวิจัย มิเช่นนั้นอาจนำไปสู่คำถามเรื่องความน่าเชื่อถือของกระบวนการนี้ได้

2. ภาษีสารเคมีกำจัดศัตรูพืช

■ แม้ว่าเป้าหมายของการยกเว้นภาษีสารเคมีกำจัดศัตรูพืชจะเพื่อลดต้นทุนการผลิตของเกษตรกร แต่ในความเป็นจริง หน่วยงานรัฐก็ยังไม่สามารถควบคุมการกำหนดราคาของสารเคมีได้ ดังนั้นในปัจจุบันเกษตรกรจึงยังคงต้องใช้สารเคมีกำจัดศัตรูพืชในราคาที่แพงเช่นเดิม (จุฑามาศ ต๊ะก่า, 2546) ในขณะเดียวกันการยกเว้นภาษีขาเข้าทำให้สารเคมีกำจัดศัตรูพืชมีราคาถูกลง จึงทำให้มีการดำเนินธุรกิจเกี่ยวกับสารเคมีกำจัดศัตรูพืชในประเทศเพิ่มมากขึ้น เกษตรกรจึงสามารถเข้าถึงสารเคมีได้โดยง่าย

และสะดวกสบายมากขึ้น ซึ่งเท่ากับว่าเป็นการส่งเสริมทางอ้อมให้เกษตรกรมีการใช้สารเคมีกำจัดศัตรูพืชแพร่หลายมากขึ้น

3. การนำเข้าสารเคมีกำจัดศัตรูพืช

- มีการลักลอบนำสารเคมีกำจัดศัตรูพืชที่ทางราชการได้ยกเลิก หรือห้ามใช้ เข้ามาขายในราชอาณาจักร เช่น สารโมโนโครโทฟอส สารเมทามิโดฟอส สารเมวินฟอส และสารเอ็นโดซัลแฟน เป็นต้น ซึ่งผิดกฎหมาย แต่เนื่องจากสารเคมีดังกล่าวมีฤทธิ์และให้ผลในการควบคุมศัตรูพืชได้เป็นอย่างดี จึงเป็นที่ต้องการของเกษตรกร (กรมวิชาการเกษตร, มปป.)

- มีการลักลอบนำเข้าสารเคมีกำจัดศัตรูพืชที่ไม่ตรงตามที่ได้รับอนุญาต รวมทั้งมีการลักลอบนำเข้าสารเคมีฯ โดยไม่ผ่านการขึ้นทะเบียนวัตถุอันตราย (กรมวิชาการเกษตร, 2545)

4. การผลิตสารเคมีกำจัดศัตรูพืช

- มีการลักลอบผลิตสารเคมีกำจัดศัตรูพืชอย่างผิดกฎหมาย และไม่มีระบบการป้องกันอันตรายจากสารเคมีที่ได้มาตรฐาน โดยมากมักเป็นผู้ประกอบการรายย่อย และหลายครั้งพบว่าสถานที่ตั้งของแหล่งผลิตสารเคมีฯ ดังกล่าวตั้งอยู่ในสถานที่ที่ไม่เหมาะสม เช่น อยู่ในแหล่งชุมชนที่เสี่ยงต่อการเกิดอุบัติเหตุ เช่น กรณีการเกิดอุบัติเหตุโรงงานผลิตสารเคมีระเบิดในย่านคลองเตย

- หลักเกณฑ์และมาตรฐานการตรวจสอบสถานที่ผลิต ที่เก็บรักษา การกำจัดกากเสีย และภาชนะบรรจุสารเคมีกำจัดศัตรูพืชยังไม่มี ความชัดเจน (อรพรรณ ศรีสุขวัฒนา, 2546)

- ปัจจุบันไม่มีบทกำหนดในการจำกัดซื้อสารเคมีกำจัดศัตรูพืช ทำให้ผลิตภัณฑ์สารเคมีฯ มีชื่อการค้าเป็นจำนวนมาก ซึ่งสร้างความสับสนให้แก่เกษตรกรผู้ใช้

5. การขายและกระจายผลิตภัณฑ์สารเคมีกำจัดศัตรูพืช

- การอบรมผู้ขายส่งและผู้ขายปลีกสารเคมีกำจัดศัตรูพืชให้มีจรรยาบรรณในการขายและเพื่อให้คำแนะนำที่ถูกต้องต่อเกษตรกรไม่ได้ผลเท่าที่ควร เนื่องจากเจ้าของกิจการมักจะส่งตัวแทนซึ่งเป็นทั้งลูกจ้างและบุคคลในบ้าน ซึ่งส่วนมากไม่มีหน้าที่ในการขายสารเคมีฯ เข้ารับการฝึกอบรมแทน (กรมวิชาการเกษตร, 2545)

- ร้านค้าจำหน่ายสารเคมีกำจัดศัตรูพืชขาดสุขอนามัย และระบบการจัดการที่เอื้ออำนวยต่อการป้องกันอันตรายจากสารเคมีการเกษตรอย่างถูกต้อง (มหาวิทยาลัยนเรศวร, มปป.)

- ร้านค้าจำหน่ายสารเคมีกำจัดศัตรูพืชให้คำแนะนำแก่เกษตรกรไม่ถูกต้องตรงกับสาเหตุของศัตรูพืช ทำให้เกษตรกรใช้สารผิดประเภท ไม่ได้ผล และเป็นการสร้างความเสียหายให้แก่สภาพแวดล้อมโดยไม่จำเป็น

- ร้านค้าจำหน่ายสารเคมีกำจัดศัตรูพืชมีการจำหน่ายสารเคมีที่ไม่ได้มาตรฐาน หมดยา หรือ สารเคมีที่ทางการได้ประกาศห้ามใช้ไปแล้ว

- มีการโฆษณาชวนเชื่อและส่งเสริมการขายสารเคมีกำจัดศัตรูพืชในรูปแบบต่าง ๆ รวมทั้ง มีการเร่ขายสารเคมีตามชุมชน ซึ่งพบว่ามักขัดกับหลักปฏิบัติตามจรรยาบรรณสากล (International Code of Conduct on the Distribution and Use of Pesticides)

6. การทำลายเศษเหลือใช้และภาชนะบรรจุสารเคมีกำจัดศัตรูพืช

- ปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายที่กำหนดรายละเอียดวิธีการในการกำจัดเศษเหลือของสารเคมีกำจัดศัตรูพืชและภาชนะบรรจุวัตถุอันตรายที่ใช้แล้ว ทั้งในสถานที่ผลิตและผลิตภัณฑ์เสื่อมคุณภาพที่คงค้างอยู่ตามร้านจำหน่ายต่าง ๆ จึงเป็นอีกช่องทางหนึ่งที่ทำให้การกระจายสารเคมีกำจัดศัตรูพืชที่ประกาศยกเลิกการใช้แล้วยังสามารถซื้อหาได้ตามท้องตลาด (จุฑามาศ ต๊ะกำ, 2546)

นอกจากนี้หากพิจารณามูลเหตุของการไม่ประสบผลสำเร็จในการแก้ปัญหาการใช้สารเคมีกำจัดศัตรูพืช พบว่ามีสาเหตุเนื่องมาจากปัญหาหลัก ๆ 3 ประการ คือ (กรมวิชาการเกษตร, 2545)

ก. ปัญหาเกี่ยวกับนโยบายที่ยังไม่ชัดเจนและเพียงพอ เช่น

- นโยบายส่งเสริมการปลูกผักและผลไม้ปลอดสารพิษ
- นโยบายส่งเสริมการใช้สารป้องกันกำจัดศัตรูพืชให้ถูกวิธี
- นโยบายเสริมสร้างจิตสำนึกและการมีส่วนร่วมในการเฝ้าระวังปัญหา
- นโยบายการปรับปรุงกรรมวิธีการผลิตอาหารและสินค้าเกษตร
- นโยบายปรับปรุงองค์กร ระบบปฏิบัติการ และมาตรฐานทางวิชาการ
- นโยบายประชาสัมพันธ์เชิงบวกต่อประชาชน ผู้ผลิต ผู้ใช้สารเคมีกำจัดศัตรูพืช

ข. ปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายและข้อบังคับต่าง ๆ

- กฎระเบียบที่ใช้ในการควบคุมและบริหารจัดการยังไม่ครบถ้วน เช่น ขาดการกำหนดมาตรฐานทางวิชาการในการควบคุม ขาดการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติงานในรายละเอียด การกำหนดการขนส่ง และการปฏิบัติต่อภาชนะบรรจุ การกำหนดอายุใบสำคัญการขึ้นทะเบียนวัตถุอันตราย จึงจำเป็นต้องให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ออกประกาศเพิ่มเติม
- ขาดการเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับพิษภัยของสารเคมีกำจัดศัตรูพืชสู่สาธารณะ

ค. ปัญหาเกี่ยวกับการบริหารงานให้บรรลุผลตามนโยบายและการบังคับใช้กฎหมาย เช่น

- ปัญหาในส่วนราชการ เช่น ขาดการประสานงานในระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมสารเคมีกำจัดศัตรูพืช มีการปฏิบัติงานซ้ำซ้อน ไม่สามารถนำกฎหมายไปบังคับใช้ให้เกิดประโยชน์ได้อย่างเต็มที่ ขาดการปลูกจิตสำนึกของผู้ปฏิบัติงานด้านการควบคุมตาม

กฎหมายให้คำนึงถึงส่วนรวม และเข้าใจถึงหน้าที่ของตนตามที่กฎหมายกำหนด บุคลากรด้านปริมาณและคุณภาพยังไม่เพียงพอ ขาดการสนับสนุนอย่างจริงจังและต่อเนื่องในการวิจัยและพัฒนาหาแนวทางเลือกที่เหมาะสมเพื่อทดแทนการใช้สารเคมีฯ ขาดการเผยแพร่ข่าวสารที่ถูกต้องเกี่ยวกับสารเคมีกำจัดศัตรูพืชแก่เกษตรกรและผู้บริโภค เป็นต้น

- ปัญหาของภาคธุรกิจเอกชน เช่น การไม่ปฏิบัติตามจรรยาบรรณเกี่ยวกับสารเคมีกำจัดศัตรูพืช ผลิตสินค้าที่ไม่ได้มาตรฐานออกจำหน่าย
- ปัญหาของเกษตรกร ได้แก่ ยังขาดความรู้และความเข้าใจในการใช้สารเคมีฯ มีความรู้ความเข้าใจที่ผิด ๆ ทำให้มีการใช้สารเคมีฯ เกินความจำเป็น ทำให้เกิดการปนเปื้อนของสารเคมีฯ ในผลผลิต ในสิ่งแวดล้อม และในห่วงโซ่อาหาร และเกิดผลกระทบต่อสุขภาพของทั้งผู้ใช้และผู้บริโภค
- ปัญหาของประชาชน เช่น การไม่ได้รับข่าวสารที่ถูกต้อง หรือไม่สนใจติดตามข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับปัญหาผลกระทบสารเคมีฯ ไม่มีความตระหนักในการเลือกซื้อผลผลิตทางการเกษตร นิยมเลือกซื้อผลผลิตที่ภายนอกมองดูสวยงาม ซึ่งส่งผลให้เกษตรกรต้องผลิตโดยใช้สารเคมีฯ อยู่เสมอ

2.3 กฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้องในการควบคุมสารเคมีกำจัดศัตรูพืชในระดับท้องถิ่น

ปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายหรือนโยบายที่เกี่ยวข้องโดยตรงในการควบคุมและจัดการปัญหาสารเคมีกำจัดศัตรูพืชในระดับท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถประยุกต์ใช้กฎหมายบางฉบับที่ให้อำนาจแก่ท้องถิ่นในการจัดการปัญหาด้านสุขภาพและสิ่งแวดล้อมในชุมชน โดยนำมาปรับใช้ในการควบคุมและจัดการปัญหาสารเคมีกำจัดศัตรูพืชในพื้นที่ได้ กฎหมายดังกล่าว อาทิ พระราชบัญญัติสภาพาลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 เป็นต้น โดยมีประเด็นพิจารณาที่เกี่ยวข้องดังนี้

1) การควบคุมป้าย/แผ่นประกาศ/ใบปลิวโฆษณาสารเคมีกำจัดศัตรูพืช ในพื้นที่เขตเทศบาล สุขาภิบาล กรุงเทพฯ และพัทยา

เพื่อความเป็นระเบียบของถนน ทางเดิน ที่สาธารณะ และสถานสาธารณะต่างๆ ในเขตเทศบาล สุขาภิบาล กรุงเทพฯ และพัทยา สามารถอาศัยอำนาจของพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 ในการดูแลและควบคุมการติดแผ่นป้ายโฆษณาของสารเคมีกำจัดศัตรูพืชในบริเวณที่สาธารณะต่างๆ ได้ โดยการโฆษณาด้วยการปิด ทิ้ง โปสเตอร์ประกาศ หรือใบปลิวในที่สาธารณะ ต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น ทั้งนี้เจ้าพนักงานท้องถิ่นนั้น ก็คือนายกเทศมนตรี ประธานกรรมการสุขาภิบาล ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ปลัดเมืองพัทยา ซึ่งเจ้า

พนักงานท้องถิ่นจะมีอำนาจอนุญาตให้บุคคลทำการโฆษณาด้วยการปิด/ทิ้ง/โปรย ใบปลิวได้ และเจ้าพนักงานท้องถิ่นยังมีอำนาจดำเนินการตามขั้นตอน ตามมาตรา 44 และอาจสั่งให้ทำความสะอาดได้ หรือจับกุมกรณีไม่ทำตามคำสั่งเพื่อดำเนินคดีได้

2) การควบคุมป้าย/แผ่นประกาศ/ใบปลิวโฆษณาสารเคมีกำจัดศัตรูพืชในพื้นที่อบต.

ในเขต อบต.ไม่สามารถอาศัยอำนาจของพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 ในการดูแลและควบคุมการติดแผ่นป้ายโฆษณาของสารเคมีกำจัดศัตรูพืชในบริเวณที่สาธารณะต่างๆ ได้ เนื่องจากไม่มีผลบังคับใช้กับองค์การบริหารส่วนตำบล (ตามบทบัญญัติมาตรา 2) แต่ อบต.อาจอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติสภาพตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 มาตรา 7 ที่ อบต.สามารถดูแลรักษาความสะอาดของถนน ทางเดิน ที่สาธารณะและสถานสาธารณะต่างๆ ในเขต อบต.ได้ โดยเจ้าพนักงานท้องถิ่น ซึ่งอาจเป็นประธานกรรมการบริหาร อบต.เสนอให้สภา อบต.ตราข้อบังคับ โดยอาจดูลักษณะการบังคับตาม พ.ร.บ.รักษาความสะอาดฯเป็นแนวทางการกำหนดได้

3) การเก็บภาษีป้ายโฆษณาสารเคมีกำจัดศัตรูพืชในท้องถิ่น

ตามพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ.2510 ให้เจ้าของป้ายมีหน้าที่เสียภาษี (ม.7) โดย “ป้าย” หมายความว่า ป้ายแสดงชื่อ ยี่ห้อ หรือเครื่องหมายที่ใช้ในการประกอบการค้าหรือประกอบกิจการอื่นเพื่อหารายได้หรือโฆษณาการค้า หรือกิจการอื่นเพื่อหารายได้ ไม่ว่าจะได้แสดงหรือโฆษณาไว้ที่วัตถุใดๆ ด้วยอักษร ภาพ หรือเครื่องหมายที่เขียน แกะสลัก จารึก หรือ ทำให้ปรากฏด้วยวิธีอื่น (ม.6) ซึ่งการโฆษณาสารเคมีกำจัดศัตรูพืชในพื้นที่ด้วยวิธีการต่าง ๆ ในที่สาธารณะก็จะต้องถูกเก็บภาษีป้ายเช่นกัน โดยพระราชบัญญัติได้ให้อำนาจกับราชการส่วนท้องถิ่นที่ เช่น เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์การปกครองท้องถิ่นอื่นที่รัฐมนตรีประกาศไว้ โดยให้อำนาจกับพนักงานเจ้าหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) เข้าไปในสถานที่ประกอบการค้าหรือประกอบกิจการอื่นเพื่อหารายได้ของผู้มีหน้าที่เสียภาษีป้าย หรือบริเวณที่ต่อเนื่องกับสถานที่ดังกล่าว หรือสถานที่ที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บภาษีป้ายในระหว่างพระอาทิตย์ขึ้น และพระอาทิตย์ตก หรือในเวลาทำการ เพื่อตรวจสอบว่าผู้มีหน้าที่เสียภาษีป้ายได้ปฏิบัติตามถูกต้องตามพระราชบัญญัตินี้หรือไม่

(2) ออกคำสั่งเป็นหนังสือเรียกผู้มีหน้าที่เสียภาษีป้ายมาให้ถ้อยคำหรือให้ส่งบัญชีหรือเอกสารเกี่ยวกับภาษีป้ายมาตรวจสอบภายในกำหนดเวลาอันสมควร

4) การควบคุมการผลิต การบรรจุ การสะสม การขนส่ง สารเคมีกำจัดศัตรูพืชในพื้นที่

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 โดยเฉพาะในหมวด 7 ที่ว่าด้วย กิจกรรมที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ได้กำหนดกิจกรรมที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ หมายความว่า กิจกรรมที่เป็นการกระทำโดยปราศจากการพิจารณา (มาตรา 31) ซึ่งกระทรวงสาธารณสุขจะพิจารณาการที่มีกระบวนการผลิตหรือกรรมวิธีการผลิต หรือมีลักษณะของการประกอบกิจการที่ก่อให้เกิดมลพิษหรือสิ่งที่ไม่ดีทำให้เกิดโรค ซึ่งอาจจะมีผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนที่อยู่ในบริเวณนั้นๆ กิจกรรมที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพนี้ไม่จำกัดว่าจะเป็นโรงงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานหรือกิจการที่มีลักษณะอุตสาหกรรมในครัวเรือนก็เข้าข่ายของกิจการที่เป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพได้ ผู้ที่รับผิดชอบในการใช้กฎหมายคือ เจ้าพนักงานท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็น นายกเทศมนตรี ในเขตเทศบาล, ประธานกรรมการสุขาภิบาล ในเขตสุขาภิบาล, ผู้ว่าราชการจังหวัดสำหรับในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด, ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครสำหรับในเขตกรุงเทพมหานคร, ปลัดเมืองพัทยาสำหรับในเขตเมืองพัทยา, หัวหน้าผู้บริหารท้องถิ่นขององค์การปกครองท้องถิ่นอื่น ที่กฎหมายได้กำหนดให้เป็นราชการส่วนท้องถิ่น (ประธานกรรมการบริหาร อบต.) นอกจากนี้ยังมีเจ้าพนักงานสาธารณสุข ซึ่งเป็นเจ้าพนักงานซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ โดยมีบทบาทคือ

(1) ราชการส่วนท้องถิ่น (เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา หรือองค์การปกครองท้องถิ่น) มีอำนาจกำหนดให้การผลิต การบรรจุ การสะสม การขนส่ง สารเคมีกำจัดศัตรูพืชเป็นกิจกรรมที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ที่ต้องควบคุมในเขตท้องถิ่นโดยออกเป็นข้อกำหนดท้องถิ่น (บทบัญญัติกรุงเทพ/ จังหวัด เทศบัญญัติ ข้อบังคับสุขาภิบาล/ตำบล) ซึ่งผู้ประกอบการที่จะดำเนินการต้องขออนุญาตเจ้าพนักงานท้องถิ่น

(2) ราชการส่วนท้องถิ่นออกข้อกำหนดท้องถิ่นว่าด้วยหลักเกณฑ์ด้านสุขลักษณะของกิจการที่ต้องควบคุม ซึ่งผู้ประกอบการต้องปฏิบัติตาม

(3) ราชการส่วนท้องถิ่นกำหนดเงื่อนไขเฉพาะที่ผู้ประกอบการต้องปฏิบัติไว้ในใบอนุญาต

5) การร้องเรียนเหตุรำคาญจากปัญหาการใช้สารเคมีกำจัดศัตรูพืชจนเป็นเหตุให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพคนในชุมชน

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 หมวด 5 เหตุรำคาญ ซึ่งมีเนื้อหาว่า การกระทำใดๆ อันเป็นเหตุให้เกิดกลิ่น แสง รังสี เสียง ความร้อน สิ่งมีพิษ ความสั่นสะเทือน ฝุ่น ละออง เขม่า เถ้า หรือกรณีอื่นใดจนเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ (มาตรา 25 วรรค 4) ทั้งนี้ต้องมีลักษณะที่กระทำการเป็นประจำจนเกิดสภาวะที่กระทบต่อการดำรงชีพโดยปกติสุขของคนในชุมชนที่อยู่ใกล้เคียง ผู้ที่รับผิดชอบในการใช้กฎหมายคือ เจ้าพนักงานท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็น นายกเทศมนตรี ในเขตเทศบาล,

ประธานกรรมการสุขาภิบาล ในเขตสุขาภิบาล, ผู้ว่าราชการจังหวัด สำหรับในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด, ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครสำหรับในเขตกรุงเทพมหานคร, ปลัดเมืองพัทยาสำหรับในเขตเมืองพัทยา, หัวหน้าผู้บริหารท้องถิ่นขององค์การปกครองท้องถิ่นอื่น ที่กฎหมายได้กำหนดให้เป็นราชการส่วนท้องถิ่น (ประธานกรรมการบริหาร อบต.) นอกจากนี้ยังมีเจ้าพนักงานสาธารณสุข ซึ่งเป็นเจ้าพนักงานซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ โดยมีบทบาทคือ

(1) ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการเข้าไปตรวจสอบว่าเป็นเหตุรำคาญหรือไม่ หากเป็นเหตุรำคาญ มีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้ก่อเหตุนั้นระงับหรือแก้ไขปรับปรุงได้

(2) กรณีที่เหตุรำคาญนั้น อาจเป็นอันตรายร้ายแรงต่อสุขภาพประชาชน ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจเข้าไปดำเนินการแก้ไขเองได้โดยคิดค่าใช้จ่ายจากผู้ก่อให้เกิดเหตุรำคาญนั้น และมีอำนาจสั่งห้ามใช้มิให้ใช้ หรือไม่ยอมให้บุคคลใดใช้สถานที่นั้นได้

ทั้งนี้ ก็ยังมีข้อจำกัด คือ ในปัจจุบันยังไม่มีหลักเกณฑ์มาตรฐานหรือเครื่องมือที่สามารถชี้วัดได้อย่างชัดเจนว่ากรณีใดเป็นเหตุรำคาญ จึงเป็นดุลยพินิจของเจ้าพนักงานสาธารณสุข (หัวหน้าสถานีอนามัย ในกรณีที่เกิดขึ้นในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล)

6) ปัญหาการทิ้งเศษวัสดุเหลือใช้/ขวดภาชนะบรรจุสารเคมีกำจัดศัตรูพืชที่ใช้แล้วในที่สาธารณะ ริมถนน หรือแหล่งน้ำ หรือท้องทุ่งนา

พระราชบัญญัติสภาพตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2535 (การกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย) ซึ่งได้กำหนดให้ อบต.มีหน้าที่ในการกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย โดยมีได้กำหนดรายละเอียดในการดำเนินการแต่อย่างใด จึงต้องอาศัยพระราชบัญญัติอื่นๆ ที่ให้อำนาจในการจัดการไว้ ได้แก่

ก. พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535

ข. พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535

ค. พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535

องค์กรที่รับผิดชอบคือ องค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งสามารถมีบทบาทในการออกข้อบังคับตำบลว่าด้วยการควบคุมการทิ้งหรือรวบรวมสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยในท้องถิ่น อบต.มีอำนาจออกคำแนะนำตามมาตรา 44(3) หรือออกคำสั่งให้ผู้กระทำการฝ่าฝืนข้อกำหนดฯ ปรับปรุงแก้ไขได้ตามมาตรา 45 (พรบ.สธ.) และอบต.มีความจำเป็นต้องดำเนินการตามขั้นตอนมาตรา 44 และอาจใช้อำนาจในการสั่งให้แก้ไข หรือจับกุมในกรณีไม่แก้ไขเพื่อดำเนินคดีตามกฎหมายนี้ได้ (พรบ. รษ.)

7) การควบคุมมิให้มีการนำสารเคมีกำจัดศัตรูพืชที่ประกาศห้ามใช้แล้ว/สารเคมีกำจัดศัตรูพืชกลุ่มที่มีพิษร้ายแรงเข้ามาใช้ในชุมชน

พระราชบัญญัติสภาพตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2535 ได้กำหนดให้ อบต.มีหน้าที่ต้องคุ้มครอง ดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในชุมชน ดังนั้นการปล่อยให้มีการ

ใช้สารเคมีกำจัดศัตรูพืชที่ทางการได้ประกาศห้ามใช้แล้วหรือการใช้สารเคมีกำจัดศัตรูพืชในกลุ่มที่มีพิษร้ายแรงในพื้นที่ อาจก่อให้เกิดผลกระทบรุนแรงต่อสภาพแวดล้อมและระบบนิเวศของชุมชนได้ อบต.จึงมีอำนาจหน้าที่ในการตราข้อบังคับตำบลเพื่อประกาศควบคุมมิให้มีการนำสารเคมีกำจัดศัตรูพืชหรือสารเคมีอันตรายอื่นๆ เข้ามาใช้ในพื้นที่ ซึ่งอาจนำไปสู่ความเสียหายต่อระบบนิเวศและสิ่งแวดล้อมในชุมชนในระยะยาวได้

กระบวนการจัดทำข้อบังคับตำบล (ชูชัย ศุภวงศ์, 2542)

กระบวนการจัดทำข้อบังคับของ อบต. เกิดขึ้นจากการศึกษา หรือระดมความคิดเห็นของประชาชนในท้องถิ่น ที่เล็งเห็นความสำคัญของปัญหาที่ต้องได้รับการแก้ไข หรือ การออกตัวบทกฎหมายขึ้นมาบังคับใช้ในท้องถิ่น โดยในการเสนอปัญหาจะพิจารณาจากขนาดปัญหา ครอบคลุมของปัญหาระดับความสำคัญของปัญหา ความยากง่ายในทางปฏิบัติ และความสอดคล้องกับความต้องการของชุมชนอย่างแท้จริง

ในขั้นตอนของการกำหนดโครงการ แผนงานขึ้นอยู่กับแต่ละพื้นที่ที่จะมีการระดมความคิดเห็นจากคณะกรรมการ นักวิชาการ ผู้รู้ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย รวมถึงประชาชนในท้องถิ่นนั้น ร่วมแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเพื่อให้ได้ข้อสรุปจากทุกฝ่าย ร่วมเป็นกฏกติกาที่ทุกฝ่ายเห็นสมควรก่อน จากนั้นจึงเข้าสู่การกำหนดแนวทางในการจัดทำการใช้ทรัพยากรต่างๆ เช่น บุคลากร งบประมาณ ระยะเวลาดำเนินการ เป็นต้น ซึ่งการยกร่างดังกล่าวจะต้องไม่ขัดแย้งกับกฎหมายหรืออำนาจหน้าที่ของ อบต. หรือเป็นไปตามกฎหมายที่กำหนดไว้ หลักการที่เสนอตั้งอยู่บนฐานของข้อเท็จจริง ที่ได้จากปัญหาของท้องถิ่นนั้น ความต้องการสภาพความเป็นจริง และข้อบัญญัติของกฎหมายแม่บท ที่มาจากกฎหมายการกระจายอำนาจท้องถิ่น หรือ กฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

ผู้ที่ทำหน้าที่เสนอร่างข้อบังคับได้แก่ คณะกรรมการบริหารหรือสมาชิกสภา อบต. ร่างที่จะเสนอจะประกอบไปด้วยส่วนของงบประมาณที่ได้รับการรับรองจากประธานคณะกรรมการบริหารแล้ว และส่วนของตัวร่างข้อบังคับ การพิจารณาร่างที่เสนอเป็นหน้าที่ของสภา อบต. ในการประชุมสมัยสามัญหรือวิสามัญ การประชุมเพื่อพิจารณาร่างข้อบังคับจะแบ่งออกเป็น 3 วาระ ซึ่งทั้ง 3 วาระอาจจะจัดประชุมในคราวเดียวกันได้ หากได้รับการอนุมัติจากสภา อบต. แต่การประชุมเรื่องงบประมาณจะพิจารณาทั้ง 3 วาระในคราวเดียวกันไม่ได้

วาระที่ 1 การพิจารณาว่า จะรับหลักการแห่งร่างข้อบังคับหรือไม่ หากรับที่ประชุมจะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณา และกำหนดเวลาแปรญัตติ ซึ่งสมาชิกสภาที่เห็นควรให้แก้ไขเพิ่มเติมจะต้องเสนอคำแปรญัตติเป็นหนังสือ เสนอต่อประธานคณะกรรมการฯ โดยมีสมาชิกสภาอย่างน้อย 2

คน รับรอง เมื่อคณะกรรมการพิจารณาเรียบร้อยแล้ว ต้องทำหนังสือรายงานต่อประธานสภา อบต. ว่าจะแก้ไขข้อใดบ้าง และต้องสำเนาให้สมาชิกรับทราบก่อน 1 วัน

วาระที่ 2 จะพิจารณาเป็นรายข้อตามที่สมาชิกสภาได้ขอแปรญัตติไว้ หรือ ส่วนที่คณะกรรมการแก้ไขเท่านั้น ยกเว้นแต่ที่ประชุมสภาฯ จะมีมติเป็นอย่างอื่น เมื่อที่ประชุมสภาพิจารณามีมติอย่างไรให้เป็นไปตามนั้น

วาระที่ 3 จะเป็นการลงมติว่าจะรับตราข้อบังคับตำบลหรือไม่ ไม่มีการอภิปราย

ร่างข้อบังคับตำบลที่ประชุมสภาไม่รับหลักการในวาระที่ 1 หรือมีมติไม่ตราข้อบังคับในวาระที่ 3 หรือ กรณีที่นายอำเภอไม่เห็นชอบ จะคืนสภาเพื่อทบทวนและสภามีเสียงสนับสนุนไม่เกิน 2 ใน 3 ของสมาชิกทั้งหมด หรือสภาไม่ยืนยันนับแต่วันที่ได้รับคืน ถือว่าร่างข้อบังคับนั้นตกไป

หลังจากร่างผ่านการลงมติแล้ว จะต้องมีการประชาสัมพันธ์แก่ประชาชนให้รับทราบ หรือ มีการทำความเข้าใจแก่ประชาชนให้ทราบ ตลอดจนการตรวจสอบ ติดตาม กำกับ โดยนายอำเภอ หรือ นายกเทศบาล/นายก อบต. อย่างต่อเนื่องเพื่อให้เกิดเป็นรูปธรรมที่ชัดเจน

ปัญหาที่มักพบคือ การขาดการตรวจสอบ กำกับที่จริงจังจากเจ้าพนักงาน หรือ นายอำเภอ ที่มีหน้าที่และอำนาจในการดูแล โดยมักอ้างว่าตนไม่มีอำนาจในการดูแล ทั้งที่กฎหมายได้มอบอำนาจในการตรวจสอบแก่นายอำเภอหรือเจ้าพนักงานไว้สมบูรณ์ แต่บางกรณีเมื่อปฏิบัติหน้าที่ หรือใช้อำนาจ กลับไม่สามารถดำเนินการในเชิงปฏิบัติได้ เนื่องจากมีข้อจำกัดด้านบุคลากร งบประมาณ เป็นต้น ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าข้อบังคับตำบลที่เกิดขึ้นนั้น หากเกิดจากการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน เกิดจากความต้องการของคนในท้องถิ่นอย่างแท้จริงแล้ว ข้อบังคับนั้นย่อมที่จะได้รับความร่วมมือและดำเนินการใช้ข้อบังคับได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลแน่นอน

จะเห็นได้ว่าในการควบคุมสารเคมีกำจัดศัตรูพืชในระดับท้องถิ่นนั้น สิ่งสำคัญที่สุดก็คือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ต้องเล็งเห็นความสำคัญของปัญหาสารเคมีกำจัดศัตรูพืชในพื้นที่ตนเอง และต้องการมีบทบาทในการเข้ามาจัดการดูแลปัญหาดังกล่าวอย่างจริงจัง มิเช่นนั้น กลไกและข้อบังคับต่าง ๆ ในการควบคุมสารเคมีกำจัดศัตรูพืชในระดับท้องถิ่นจะไม่สามารถเกิดขึ้นได้เลย

ตารางที่ 1 สรุปกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการควบคุมสารเคมีกำจัดศัตรูพืชในระดับท้องถิ่น

ประเด็นพิจารณา	นโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง	หลักการ/จุดมุ่งหมายของกฎหมาย	องค์กรรับผิดชอบ	บทบาทหน้าที่
1. การควบคุมป้าย/แผ่น ประกาศ/ใบปลิวโฆษณา สารเคมีกำจัดศัตรูพืช ในพื้นที่ เขตเทศบาล สุขาภิบาล กรุงเทพฯ และพัทยา	พระราชบัญญัติรักษาความ สะอาดและความเป็นระเบียบ เรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535	การโฆษณาด้วยการปิด ทิ้ง โปสเตอร์ ประกาศหรือใบปลิวในที่สาธารณะต้อง ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น	เจ้าพนักงานท้องถิ่น (นายกเทศมนตรี ประธาน กรรมการสุขาภิบาล ผู้ว่า ราชการกรุงเทพฯ ปลัดเมือง พัทยา)	1. เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจ อนุญาตให้บุคคลทำการ โฆษณาด้วยการปิด/ทิ้ง/โปสเตอร์ ใบปลิวได้ 2. เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจ ดำเนินการตามขั้นตอนตาม มาตรา 44 และอาจสั่งให้ทำ ความสะอาดได้ หรือจับกุม กรณีไม่ทำตามคำสั่งเพื่อ ดำเนินคดีได้
2. การควบคุมป้าย/แผ่น ประกาศ/ใบปลิวโฆษณา สารเคมีกำจัดศัตรูพืชในพื้นที่ อบต.	พระราชบัญญัติสภาพาบลและ องค์การบริหารส่วนตำบล. พ.ศ.2537	ด้วยพระราชบัญญัติรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของ บ้านเมือง พ.ศ.2535 ไม่มีผลบังคับใช้กับ องค์การบริหารส่วนตำบล (ตาม บทบัญญัติมาตรา 2) อย่างไรก็ดีตาม อบต. ก็อาจอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติ สภาพาบลและอบต. พ.ศ.2537 มาตรา 7 การดูแลรักษาความสะอาดของถนน ทางเดิน ที่สาธารณะและสถานสาธารณะ ต่างๆในเขต อบต.ได้	เจ้าพนักงานท้องถิ่น (ประธานกรรมการบริหาร อบต.)	เจ้าพนักงานท้องถิ่นเสนอให้สภา อบต. ตราข้อบังคับ โดยอาจดู ลักษณะการบังคับตาม พ.ร.บ.รักษา ความสะอาดเป็นแนวทางการ กำหนดก็ได้ (โทษปรับไม่เกิน 500 บาท)

ประเด็นพิจารณา	นโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง	หลักการ/จุดมุ่งหมายของกฎหมาย	องค์กรรับผิดชอบ	บทบาทหน้าที่
3. การเก็บภาษีป้ายโฆษณา สารเคมีกำจัดศัตรูพืชใน ท้องถิ่น	พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ.2510	ให้เจ้าของป้ายมีหน้าที่เสียภาษีป้าย (ม.7) "ป้าย" หมายความว่า ป้ายแสดงชื่อ ยี่ห้อ หรือเครื่องหมายที่ใช้ในการประกอบ การค้าหรือประกอบกิจการอื่นเพื่อหา รายได้หรือโฆษณาการค้าหรือกิจการอื่น เพื่อหารายได้ ไม่ว่าจะได้แสดงหรือ โฆษณาไว้ที่วัตถุใด ๆ ด้วย อักษร ภาพ หรือเครื่องหมายที่เขียน แกะสลัก จารึก หรือทำให้ปรากฏด้วยวิธีอื่น (ม.6)	เทศบาล สุขาภิบาล องค์การ บริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานคร เมือง พัทยา และองค์การปกครอง ท้องถิ่นอื่นที่รัฐมนตรีประกาศ กำหนดให้เป็นราชการส่วน ท้องถิ่นตามพระราชบัญญัตินี้	พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจ ดังต่อไปนี้ (1) เข้าไปในสถานที่ประกอบการค้า หรือประกอบกิจการอื่นเพื่อหา รายได้ของผู้มีหน้าที่เสียภาษีป้าย หรือ บริเวณที่ต่อเนื่องกับสถานที่ ดังกล่าว หรือสถานที่ที่เกี่ยวข้องกับ การจัดเก็บภาษีป้ายในระหว่างพระ อาทิตย์ขึ้นและ พระอาทิตย์ตก หรือ ในเวลาทำการ เพื่อตรวจสอบว่าผู้มี หน้าที่เสียภาษีป้ายได้ปฏิบัติตาม ถูกต้องตามพระราชบัญญัตินี้ หรือไม่ (2) ออกคำสั่งเป็นหนังสือเรียกผู้มี หน้าที่เสียภาษีป้ายมาให้อัยคำหรือ ให้ส่งบัญชีหรือเอกสารเกี่ยวกับภาษี ป้ายมาตรวจสอบภายใน กำหนดเวลาอันสมควร
4. การควบคุมการผลิต การ บรรจุ การสะสม การขนส่ง สารเคมีกำจัดศัตรูพืชในพื้นที่ (ตามบัญชีรายชื่อกิจการที่เป็น	พ.ร.บ.การสาธารณสุข พ.ศ.2535 (หมวด 7 กิจการที่เป็นอันตรายต่อ สุขภาพ)	การกำหนดกิจการที่เป็นอันตรายต่อ สุขภาพ กฎหมายให้อำนาจแก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข โดยคำแนะนำของคณะกรรมการ	<u>เจ้าพนักงานท้องถิ่น</u> (1) นายกเทศมนตรีสำหรับใน เขตเทศบาล (2) ประธานกรรมการ	1. ราชการส่วนท้องถิ่น (เทศบาล สุขาภิบาล องค์การ บริหาร ส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา หรือองค์การ

ประเด็นพิจารณา	นโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง	หลักการ/จุดมุ่งหมายของกฎหมาย	องค์กรรับผิดชอบ	บทบาทหน้าที่
อันตรายต่อสุขภาพตาม ประกาศกระทรวงสาธารณสุข ที่ 5/2538)		สาธารณสุข กำหนดให้กิจการใด ๆ เป็น กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ โดย ประกาศในราชกิจจานุเบกษา (มาตรา 31) ซึ่งกระทรวงสาธารณสุขจะพิจารณา กิจการที่มีกระบวนการผลิตหรือกรรมวิธี การผลิตหรือมีลักษณะของการประกอบ กิจการที่ก่อให้เกิดมลพิษหรือสิ่งที่ทำให้ เกิดโรค ซึ่งอาจจะมีผลกระทบต่อสุขภาพ อนามัยของประชาชนที่อยู่ในบริเวณนั้น ๆ กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพนี้ ไม่ จำกัดว่าจะเป็นโรงงานตามกฎหมายว่า ด้วยโรงงานหรือกิจการที่มีลักษณะ อุตสาหกรรมในครัวเรือนก็เข้าข่ายของ กิจการที่เป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อ สุขภาพได้	สุขาภิบาลสำหรับในเขต สุขาภิบาล (3) ผู้ว่าราชการจังหวัดสำหรับ ในเขตองค์การบริหารส่วน จังหวัด (4) ผู้ว่าราชการ กรุงเทพมหานครสำหรับในเขต กรุงเทพมหานคร (5) ปลัดเมืองพัทยาสำหรับใน เขตเมืองพัทยา (6) หัวหน้าผู้บริหารท้องถิ่น ขององค์การปกครองท้องถิ่น อื่น ที่กฎหมาย กำหนดให้เป็น ราชการส่วนท้องถิ่น (ประธาน กรรมการบริหาร อบต.) <u>เจ้าพนักงานสาธารณสุข</u> หมายความว่า เจ้าพนักงานซึ่ง ได้รับแต่งตั้ง ให้ปฏิบัติการตาม พระราชบัญญัตินี้	ปกครองท้องถิ่น) มีอำนาจ กำหนดให้การผลิต การบรรจุ การสะสม การขนส่งสารเคมี กำจัดศัตรูพืชเป็นกิจการที่เป็น ที่อันตรายต่อสุขภาพ ที่ต้อง ควบคุมในเขตท้องถิ่นโดย ออกเป็นข้อกำหนดท้องถิ่น (บทบัญญัติกรุงเทพฯ/จังหวัด เทศบัญญัติ ข้อบังคับ สุขาภิบาล/ตำบล) ซึ่ง ผู้ประกอบการที่จะดำเนินการ ต้องขออนุญาตเจ้าพนักงาน ท้องถิ่น 2. ราชการส่วนท้องถิ่นออก ข้อกำหนดท้องถิ่นว่าด้วย หลักเกณฑ์ด้านสุขลักษณะ ของกิจการที่ต้องควบคุม ซึ่ง ผู้ประกอบการต้องปฏิบัติตาม 3. ราชการส่วนท้องถิ่นกำหนด เงื่อนไขเฉพาะที่ ผู้ประกอบการต้องปฏิบัติไว้ ในใบอนุญาต

ประเด็นพิจารณา	นโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง	หลักการ/จุดมุ่งหมายของกฎหมาย	องค์กรรับผิดชอบ	บทบาทหน้าที่
5. การร้องเรียนเหตุรำคาญจาก ปัญหาการใช้สารเคมีกำจัด ศัตรูพืชจนเป็นเหตุให้เกิด อันตรายต่อสุขภาพคนใน ชุมชน	พ.ร.บ.การสาธารณสุข พ.ศ.2535 (หมวด 5 เหตุรำคาญ)	การกระทำใด ๆ อันเป็นเหตุให้เกิดกลิ่น แสง รังสี เสียง ความร้อน สิ่งมีพิษ ความ สั่นสะเทือน ฝุ่น ละออง เขม่า เถ้า หรือ กรณีอื่นใดจนเป็น เหตุให้เสื่อมหรืออาจ เป็นอันตรายต่อสุขภาพ (มาตรา 25 (4) ทั้งนี้ต้องมีลักษณะที่กระทำการเป็น ประจำ จนเกิดสภาวะที่กระทบต่อการ ดำรงชีพโดยปกติสุขของคนในชุมชนที่ อยู่ใกล้เคียง	เหมือนข้างบน	1. ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจ ในการเข้าไปตรวจสอบว่าเป็น เหตุรำคาญหรือไม่ หากเป็น เหตุรำคาญ มีอำนาจออกคำสั่ง ให้ผู้ก่อเหตุนั้นระงับเหตุหรือ แก้ไขปรับปรุงได้ 2. กรณีที่เหตุรำคาญนั้น อาจเป็น อันตรายอย่างร้ายแรงต่อ สุขภาพประชาชน ราชการส่วน ท้องถิ่นมีอำนาจ - เข้าไปดำเนินการแก้ไขเองได้ โดยคิดค่าใช้จ่ายจากผู้ก่อให้เกิด เหตุรำคาญนั้น - สั่งห้ามใช้ มิให้ใช้ หรือไม่ยอม ให้บุคคลใดใช้สถานที่นั้นได้
6. ปัญหาการทิ้งเศษวัสดุเหลือ ใช้/ขวดภาชนะบรรจุสารเคมี กำจัดศัตรูพืชที่ใช้แล้วในที่ สาธารณะ ริมนน หรือแหล่ง น้ำ หรือท้องทุ่งนา	พระราชบัญญัติสภาตำบลและ องค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2535 (การกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย)	โดยที่พระราชบัญญัติสภาตำบลและ องค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2535 ได้ กำหนดให้ อบต.มีหน้าที่ในการกำจัดสิ่ง ปฏิกูลและมูลฝอย โดยมีได้กำหนด รายละเอียดในการดำเนินการแต่อย่างใด	องค์การบริหารส่วนตำบล	1. อบต.ต้องออกข้อบังคับตำบล ว่าด้วยการควบคุมการทิ้งหรือ รวบรวมสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย ในท้องถิ่นก่อน อบต.จึงมี อำนาจออกคำแนะนำตาม

ประเด็นพิจารณา	นโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง	หลักการ/จุดมุ่งหมายของกฎหมาย	องค์กรรับผิดชอบ	บทบาทหน้าที่
		จึงต้องอาศัยพระราชบัญญัติอื่น ๆ ที่ให้อำนาจในการจัดการไว้ ได้แก่ 1) พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 2) พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 3) พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535		มาตรา 44(3) หรือออกคำสั่งให้ผู้กระทำฝ่าฝืนข้อกำหนดฯ ปรับปรุงแก้ไขได้ตามมาตรา 45 (พรบ.สธ.) 2. อบต.ต้องดำเนินการตามขั้นตอนมาตรา 44 และอาจใช้อำนาจในการสั่งให้แก้ไข หรือจับกุมในกรณีไม่แก้ไขเพื่อดำเนินคดีตามกฎหมายนี้ได้ (พรบ. รย)
7. การควบคุมมิให้มีการนำสารเคมีที่ประกาศห้ามใช้แล้ว/สารเคมีกลุ่มที่มีพิษร้ายแรงเข้ามาใช้ในชุมชน	พระราชบัญญัติสภาพาบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2535	อบต.มีหน้าที่ต้องคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในชุมชน ดังนั้นการปล่อยให้มีการใช้สารเคมีกำจัดศัตรูพืชที่ทางการได้ประกาศห้ามใช้แล้วหรือการใช้สารเคมีกลุ่มที่มีพิษร้ายแรงในพื้นที่อย่างมากอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมและระบบนิเวศของชุมชนได้	องค์การบริหารส่วนตำบล	อบต.มีอำนาจหน้าที่ในการตราข้อบังคับตำบลเพื่อประกาศควบคุมมิให้มีการนำสารเคมีอันตรายเข้ามาใช้ในพื้นที่ ซึ่งอาจนำไปสู่ความเสียหายต่อระบบนิเวศและสิ่งแวดล้อมได้

บทที่ 3

กระบวนการนโยบายในการควบคุมสารเคมีกำจัดศัตรูพืช

สำหรับการนำเสนอในบทนี้ เป็นการนำเสนอเกี่ยวกับกระบวนการนโยบายในการควบคุมสารเคมีกำจัดศัตรูพืช โดยกระบวนการนโยบายในที่นี้จะหมายถึง กระบวนการนโยบายที่เป็นทางการในการควบคุมสารเคมีกำจัดศัตรูพืชที่มีการดำเนินการในปัจจุบัน

3.1 กระบวนการนโยบายที่เป็นทางการ

กระบวนการนโยบายที่เป็นทางการ หรือ อาจเรียกว่ากระบวนการนโยบายแบบเส้นตรง (Linear Model) หมายถึง กระบวนการที่มีแบบแผน มีลำดับขั้นตอนที่ชัดเจน รวมทั้งมีกฎหมายหรือนโยบายรองรับอย่างเป็นทางการ ดังนั้น หากพิจารณาถึงกระบวนการนโยบายที่เป็นทางการจะพบว่ามีลักษณะดังต่อไปนี้ (เชษฐ สุกคำเนิด, 2548)

- มองกระบวนการนโยบายแบบเป็นลำดับขั้นตอนชัดเจน
- โดยทั่วไปลำดับขั้นตอนเหล่านี้มักมีการรองรับตามกฎหมาย หรือตามแบบแผนปฏิบัติของหน่วยงานราชการหรือวิชาชีพต่าง ๆ
- เชื่อว่าสามารถใช้วิชาการและความรู้ในกระบวนการตัดสินใจได้อย่างเต็มที่
- มีการพัฒนาเครื่องมือต่าง ๆ สำหรับการใช้เหตุผลในกระบวนการตัดสินใจในแต่ละขั้นตอนต่าง ๆ มากมาย เช่น การตรวจวิเคราะห์สารเคมีตกค้างในกระแสเลือด การตรวจวิเคราะห์สารเคมีปนเปื้อนในผลผลิต การประเมินผลกระทบทางสุขภาพ เป็นต้น
- ผลลัพธ์ที่ได้จากกระบวนการนโยบายจึงมักอ้างกันว่าเป็นผลลัพธ์ที่ดีที่สุดภายใต้เงื่อนไขและความรู้ที่สังคมมีอยู่
- การต่อสู้ในกระบวนการนโยบายจึงต้องเป็นการใช้ความรู้ทางวิชาการที่ได้รับการยอมรับภายใต้กระบวนการที่มีอยู่เป็นหลักสำคัญ

3.2 กระบวนการนโยบายในการควบคุมสารเคมีกำจัดศัตรูพืชภายใต้ พ.ร.บ. วัตถุอันตราย พ.ศ. 2535

3.2.1 หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

คณะกรรมการวัตถุอันตราย

จากที่กล่าวมาในบทที่ 2 จะเห็นได้ว่ากลไกและมาตรการทางกฎหมายหลัก ๆ ที่ใช้ในการควบคุมสารเคมีกำจัดศัตรูพืชในสังคมไทย คือ พ.ร.บ. วัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 โดยมีคณะกรรมการวัตถุอันตรายเป็นกลไกการดำเนินงานที่สำคัญในระดับนโยบาย สำหรับองค์ประกอบของคณะกรรมการวัตถุอันตรายประกอบด้วยปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมเป็นประธาน อธิบดีกรมการค้าภายใน อธิบดีกรมการ

แพทย์ อธิบดีกรมโยธาธิการ อธิบดีกรมตำรวจ อธิบดีกรมวิชาการเกษตร อธิบดีกรมส่งเสริมการเกษตร เลขาธิการคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เลขาธิการคณะกรรมการอาหารและยา เลขาธิการสำนักงานพลังงานปรมาณูเพื่อสันติ เลขาธิการสำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม และผู้แทนกระทรวงกลาโหมและผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งไม่เกินเจ็ดคน เป็นกรรมการ และอธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรมเป็นกรรมการและเลขานุการ และผู้แทนกรมโยธาธิการ ผู้แทนกรมโรงงานอุตสาหกรรม ผู้แทนกรมวิชาการเกษตร ผู้แทนสำนักงานพลังงานปรมาณูเพื่อสันติ และผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาเป็นผู้ช่วยเลขานุการ (มาตรา 6, พ.ร.บ. วัตถุอันตราย) ดังแสดงในแผนภาพที่ 4

โดยบทบาทและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวัตถุอันตราย ตาม พ.ร.บ. วัตถุอันตราย มีดังนี้ (พิทวัฒน์ อ่อนทองหลาง, 2545)

- ให้ความเห็นแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมในการออกประกาศในราชกิจจานุเบกษาเพื่อประโยชน์แก่การป้องกันและระงับอันตรายที่อาจมีแก่บุคคล สัตว์ พืช ทรัพย์ หรือสิ่งแวดล้อม โดยระบุชื่อหรือคุณสมบัติของวัตถุอันตราย ชนิดของวัตถุอันตราย กำหนดเวลาการใช้บังคับ และหน่วยงานผู้รับผิดชอบในการควบคุมวัตถุอันตรายดังกล่าว (มาตรา 18 วรรคสอง) รวมถึงการกำหนดชื่อของวัตถุอันตรายที่กระบวนการผลิตและลักษณะที่อาจก่อให้เกิดอันตราย (มาตรา 36 วรรคสอง)

- ให้ความเห็นต่อรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบในการออกประกาศเกี่ยวกับ

- 1) การกำหนดองค์ประกอบ คุณสมบัติและสิ่งเจือปน ภาชนะบรรจุ วิธีตรวจและทดสอบ ภาชนะ ฉลาก การผลิต การนำเข้า การส่งออก การขาย การขนส่ง การเก็บรักษา การกำจัด การทำลาย และรายละเอียดอื่น ๆ (ตามมาตรา 20)

- 2) การขอขึ้นทะเบียนวัตถุอันตรายและการออกใบสำคัญการขึ้นทะเบียนวัตถุอันตราย (ตามมาตรา 36 วรรคสาม)

- 3) การผลิตหรือการนำเข้า (ตามมาตรา 37 วรรคสอง)

- 4) การออกประกาศให้วัตถุอันตรายบางชนิดได้รับการยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตาม พ.ร.บ. วัตถุอันตรายทั้งหมดหรือแต่บางส่วนตามที่เห็นสมควร (ตามมาตรา 44)

- 5) วัตถุอันตรายที่ผลิตขึ้นโดยมีสารสำคัญน้อยหรือมากกว่าเกณฑ์ค่าคลาดเคลื่อน (ตามมาตรา 47 (5))

- ให้คำแนะนำแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ในการขึ้นทะเบียนหรือเพิกถอนทะเบียนวัตถุอันตราย

- ให้คำแนะนำหรือคำปรึกษาแก่รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม หน่วยงานผู้รับผิดชอบ และพนักงานเจ้าหน้าที่ในเรื่องใด ๆ เกี่ยวกับวัตถุอันตราย

- พิจารณาเรื่องร้องเรียนจากผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากวัตถุอันตราย

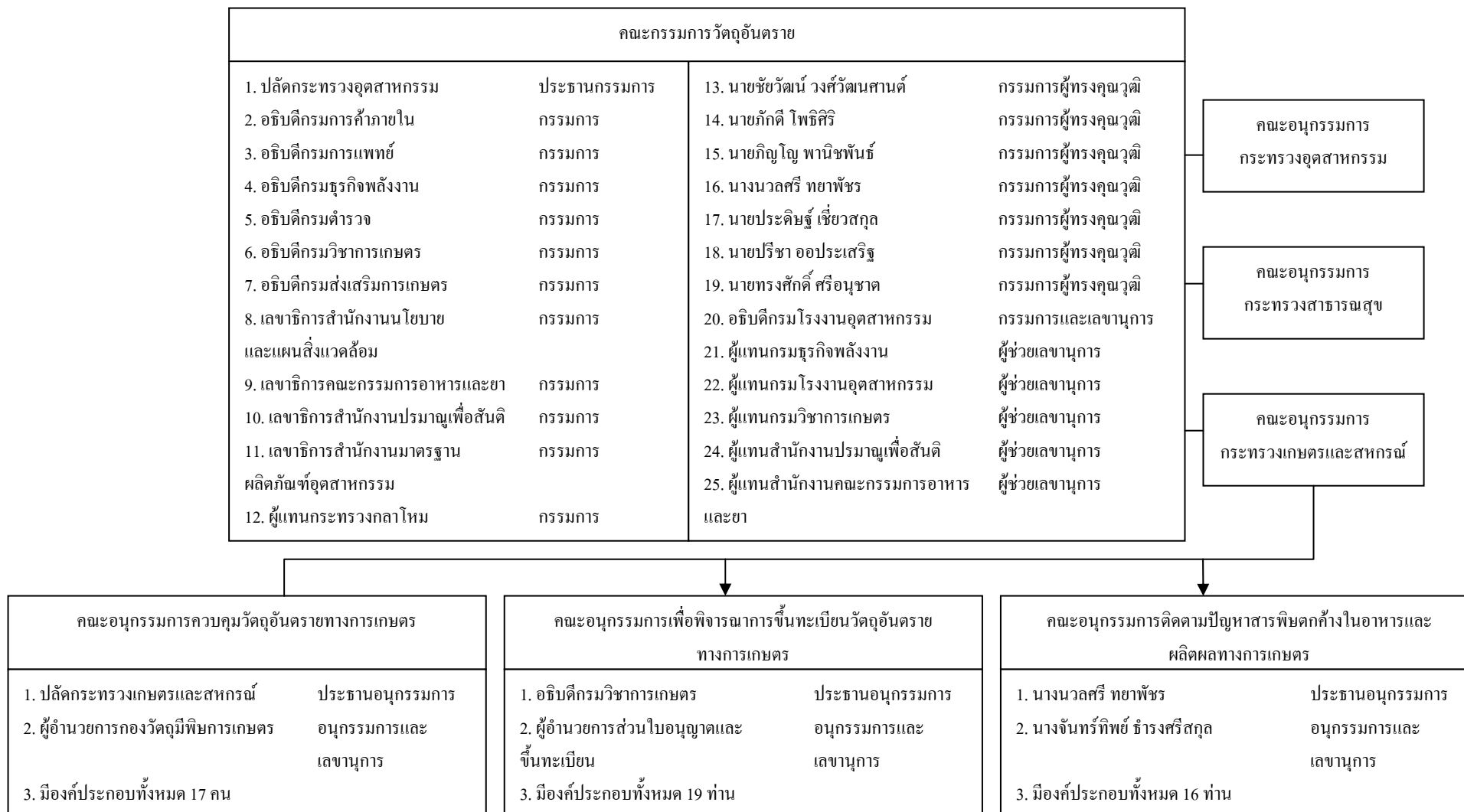
- แจ้งหรือโฆษณาข่าวสารเกี่ยวกับวัตถุอันตรายให้ประชาชนได้ทราบในการนี้จะระบุชื่อวัตถุอันตรายหรือชื่อของผู้ประกอบการที่เกี่ยวข้องด้วยก็ได้

○ สอดส่องดูแล ให้คำแนะนำ และเร่งรัดพนักงานเจ้าหน้าที่ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับวัตถุอันตรายต่าง ๆ ให้ปฏิบัติตามอำนาจและหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด

○ เสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการควบคุมวัตถุอันตรายและการป้องกันและเยียวยาความเสียหายอันเกิดจากวัตถุอันตรายเพื่อเป็นแนวปฏิบัติในการดำเนินงานของหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ

○ ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดไว้ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ นอกจากนี้คณะกรรมการวัตถุอันตรายยังสามารถแต่งตั้งอนุกรรมการเพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติการหนึ่งอย่างใดตามที่คณะกรรมการมอบหมายได้ สำหรับในส่วนของคณะอนุกรรมการที่เกี่ยวข้องในการควบคุมวัตถุมีพิษทางการเกษตร ประกอบด้วย 3 ชุด กล่าวคือ

- 1) คณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาการขึ้นทะเบียนวัตถุอันตรายทางการเกษตร
- 2) คณะอนุกรรมการประเมินข้อมูลพิษวิทยาและพิษตกค้างของวัตถุอันตรายทางการเกษตร
- 3) คณะอนุกรรมการติดตามปัญหาสารพิษตกค้างในอาหารและผลิตผลทางการเกษตร



ภาพที่ 4 คณะกรรมการวัดอุอันตรายและอนุกรรมการด้านวัดอุอันตรายทางการเกษตร (พรพิศ ศิลขวุธ, 2548)

กรมวิชาการเกษตร

กรมวิชาการเกษตรเป็นหน่วยงานหลักที่มีบทบาทสำคัญในการควบคุมและกำกับดูแลสารเคมีกำจัดศัตรูพืชตามกฎหมาย พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 โดยกรมวิชาการเกษตรได้กำหนดมาตรการควบคุมสารเคมีกำจัดศัตรูพืชที่สำคัญไว้ 5 ประการ คือ (กรมวิชาการเกษตร, มปป.)

- 1) ให้แบ่งวัตถุอันตรายออกเป็น 4 ชนิด ตามความจำเป็นแก่การควบคุม โดยหน่วยงานผู้รับผิดชอบสามารถกำหนดการควบคุมให้เข้มงวดหรือเพิกง่กับดูแลความเป็นพิษหรืออันตรายก็ได้
- 2) กำหนดให้มีการขึ้นทะเบียนวัตถุอันตรายเพื่อเลือกวัตถุอันตรายที่มีประสิทธิภาพและปลอดภัยใช้ในประเทศ โดยการประเมินคุณสมบัติและความเสี่ยงในการใช้
- 3) การออกใบอนุญาตเพื่อควบคุมกิจการผลิต นำเข้า ส่งออก และมีไว้ในครอบครอง ซึ่งครอบคลุมแหล่งผลิต สถานที่ผลิต ตลาด ภาชนะบรรจุ การขนส่ง และการเก็บรักษา
- 4) การควบคุมคุณภาพผลิตภัณฑ์ในตลาด เพื่อให้ผลิตภัณฑ์มีมาตรฐานเป็นไปตามที่ขึ้นทะเบียนและขออนุญาตไว้ รวมทั้งการตรวจสอบและดำเนินการต่อผู้ฝ่าฝืนกฎหมาย ฯลฯ
- 5) การติดตามปัญหาจากการใช้ พิษภัย และผลกระทบ เพื่อนำมาทบทวนการใช้และการประเมินความเสี่ยงในการใช้ เพื่อพิจารณาถอนทะเบียนหรือห้ามใช้

3.2.2 การดำเนินงานในการควบคุมสารเคมีกำจัดศัตรูพืชตาม พ.ร.บ.วัตถุอันตราย

กรมวิชาการเกษตรได้มีการดำเนินการในเรื่องต่อไปนี้ ในการควบคุมสารเคมีกำจัดศัตรูพืชตามนโยบายและมาตรการใน พ.ร.บ.วัตถุอันตราย กล่าวคือ (กรมวิชาการเกษตร, มปป.)

1) ออกประกาศกำหนดให้สารเคมีกำจัดศัตรูพืชและสารควบคุมการเจริญเติบโตของพืชทุกชนิดเป็นวัตถุอันตรายทางการเกษตร และกำหนดให้วัตถุอันตรายทางการเกษตรเป็นวัตถุอันตรายชนิดที่ 2, 3 และ 4 ที่ต้องควบคุมและกำกับดูแลอย่างใกล้ชิด (โดยประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่องบัญชีรายชื่อวัตถุอันตราย รวม 4 ฉบับ) โดยต้องผ่านระบบการขึ้นทะเบียนเพื่อประเมินคุณสมบัติและความเสี่ยงในการใช้ก่อนจึงจะอนุญาตให้ผลิต นำเข้า หรือจำหน่ายได้ เนื่องจากสารเคมีฯ เหล่านี้มีความเป็นพิษและอาจก่อให้เกิดผลกระทบได้ในวงกว้าง

2) ตั้งคณะกรรมการและคณะทำงานต่าง ๆ ดำเนินการเกี่ยวกับการควบคุมและกำกับดูแลวัตถุอันตรายทางการเกษตรให้เป็นไปตามกฎหมาย เช่น

- คณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาการขึ้นทะเบียนวัตถุอันตรายทางการเกษตร
- คณะอนุกรรมการประเมินข้อมูลพิษวิทยาและพิษตกค้างของวัตถุอันตรายทางการเกษตร
- คณะอนุกรรมการติดตามปัญหาสารพิษตกค้างในอาหารและผลิตผลการเกษตร
- คณะทำงานเพื่อพิจารณาการห้ามใช้วัตถุอันตรายทางการเกษตร
- คณะทำงานพิจารณาสารสกัดจากพืช ฯลฯ

หมายเหตุ คณะอนุกรรมการแต่งตั้งโดยคณะกรรมการวัตถุอันตราย ส่วนคณะทำงานแต่งตั้งโดยกรมวิชาการเกษตร

3) กำหนดให้วัตถุอันตรายที่มีฉลากหรือแสดงเครื่องหมายสัญลักษณ์ไม่เหมาะสม และผลิตภัณฑ์ methyl bromide รวมทั้ง methyl ผสม chloropicrin เป็นวัตถุอันตรายที่ต้องรับผิดชอบทางแพ่ง (ตามประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม กำหนดวัตถุอันตรายที่ต้องรับผิดชอบทางแพ่ง)

4) กำหนดมาตรการ หลักเกณฑ์ และวิธีการควบคุมวัตถุอันตรายทางการเกษตรให้เป็นไปตามกฎหมาย ได้แก่

(1) หลักเกณฑ์และวิธีการขออนุญาต การออกใบอนุญาตเกี่ยวกับการผลิต นำเข้า และมีไว้ในครอบครองวัตถุอันตราย และการแจ้งประกอบกิจการ

(2) หลักเกณฑ์ ขั้นตอน และวิธีการขึ้นทะเบียนวัตถุอันตรายที่กรมวิชาการเกษตรเป็นผู้รับผิดชอบ

(3) กำหนดเกณฑ์การทดลองประสิทธิภาพ ความเป็นพิษ และการประเมินผลการทดลอง

(4) กำหนดหลักเกณฑ์การจัดทำฉลากและกำหนดระดับความเป็นพิษของวัตถุอันตรายทางการเกษตร

(5) กำหนดคุณสมบัติและสิ่งเจือปนในผลิตภัณฑ์วัตถุอันตรายบางชนิด

(6) การห้ามใช้วัตถุอันตรายที่มีพิษและผลกระทบจากการใช้จากการใช้รุนแรงหรือเสี่ยงภัยต่อการใช้งาน

(7) กำหนดมาตรการตรวจสอบควบคุมคุณภาพผลิตภัณฑ์ภายหลังการขึ้นทะเบียนและได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการ

5) กำหนดการยกเว้นแก่วัตถุอันตรายบางชนิดให้ไม่ต้องปฏิบัติตาม พ.ร.บ. วัตถุอันตราย ทั้งหมดหรือบางส่วน (โดยประกาศกระทรวงเรื่อง ยกเว้นการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย)

6) กำหนดค่าธรรมเนียมและแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ (โดยกฎกระทรวงฉบับที่ 3 พ.ศ.2537 และประกาศกระทรวง เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ รวม 5 ฉบับ)

นอกจากนี้ กรมวิชาการเกษตรยังได้ดำเนินการในส่วนอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการผลิต การจำหน่าย และการใช้วัตถุอันตรายทางการเกษตร อาทิ

ก. จัดทำนโยบายและแผนแม่บทการใช้สารป้องกันกำจัดศัตรูพืช พ.ศ.2545-2549 เพื่อใช้เป็นกรอบในการกำหนดแนวทางการปฏิบัติงาน ให้เกิดความปลอดภัยจากการใช้สารป้องกันกำจัดศัตรูพืช ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบแล้ว ตั้งแต่วันที่ 12 มีนาคม 2546

ข. กำหนดมาตรการเข้มงวดในการตรวจสอบผลิตภัณฑ์วัตถุอันตรายที่นำเข้า ผลิต และตรวจสอบ โดยร่วมกับสมาคมอารักขาพืชไทยจัดทำโครงการผลผลิตคุณภาพ

ค. กำหนดมาตรการตรวจสอบสารพิษตกค้างในสินค้าเกษตร ทั้งที่บริโภคและส่งออกตาม โครงการการผลิตพืชผัก และผลไม้ปลอดภัย โครงการ SAFE และจัดทำ Action Plan โครงการความปลอดภัยของอาหาร (Food Safety) ด้านพืช

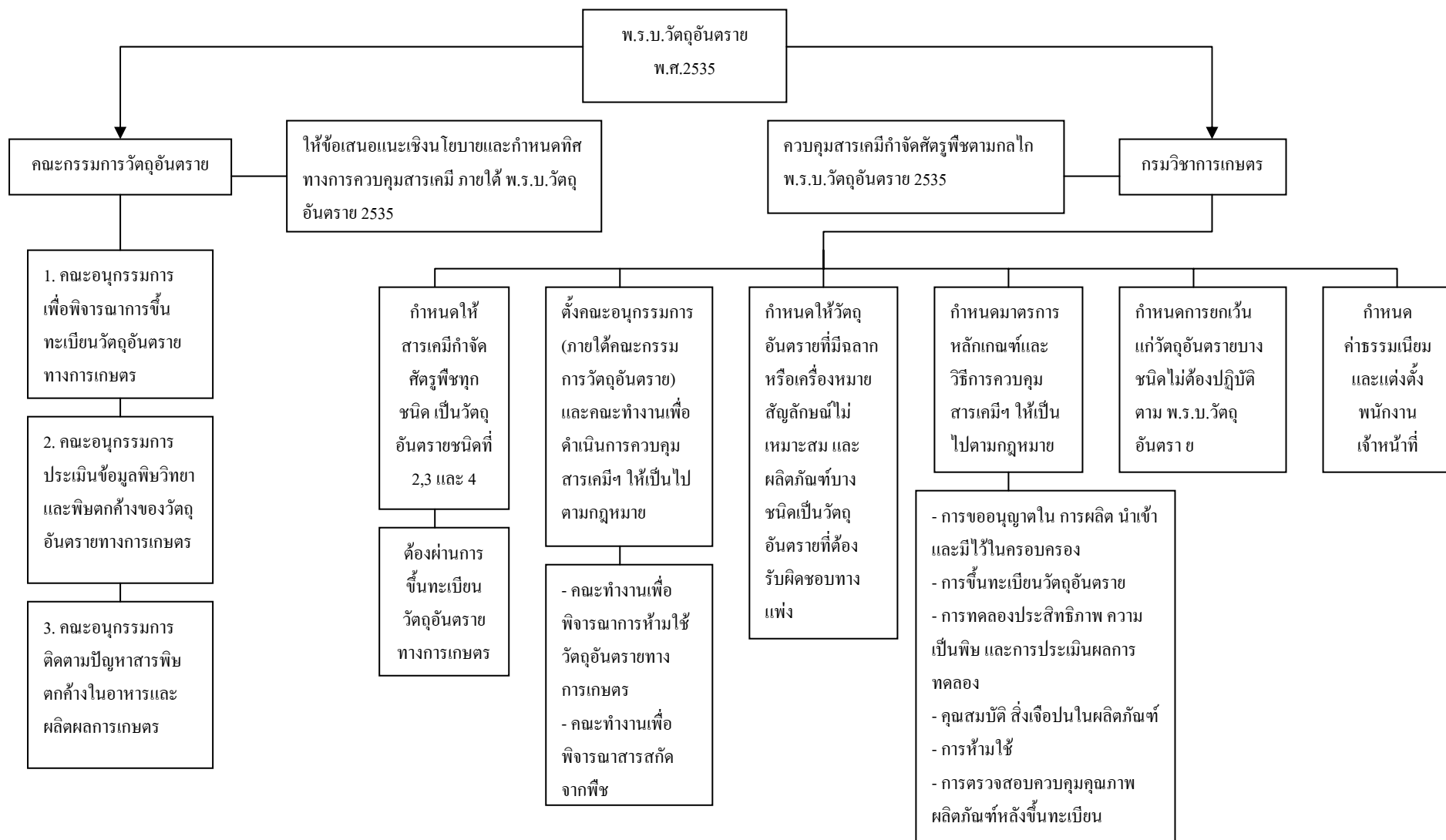
ง. ติดตามและเฝ้าระวังการใช้วัตถุอันตรายที่อาจมีพิษหรือผลกระทบต่อผู้ใช้และสิ่งแวดล้อม โดย จัดทำรายการสารเคมีที่ต้องเฝ้าระวังและมีการประเมินความเสี่ยงและทบทวนความจำเป็นในการใช้เป็น ระยะ ๆ ปัจจุบันมีสารเคมีที่เฝ้าระวัง 12 ชนิด⁷ ได้แก่ aldicarb, blasticidin-S, carbofuran, dicrotophos, endosulfan, EPN, ethoprophos, methidation, methomyl, oxamyl, และ parathion methly

จ. ร่วมกับสำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ (มกอช.) และกระทรวง สาธารณสุขจัดทำประกาศ กำหนดค่าสารพิษตกค้างของสารเคมีกำจัดศัตรูพืชในอาหารและผลิตผล การเกษตร

ฉ. ปฏิบัติตามพันธกรณีในข้อตกลงและอนุสัญญาระหว่างประเทศ เช่น

- International Code of Conduct on the Distribution and Use of Pesticide
- UNCED หรือ Earth Summit (พ.ศ.2535)
- Rotterdam Convention
- Stockholm Convention
- Montreal Protocol
- WTO (TRIPs Agreement)

⁷ parathion methyl และ endosulfan (ยกเว้นชนิดโมโนโครเคปซูล) ปัจจุบันได้ถูกประกาศห้ามใช้แล้วเมื่อปลายปี 2547



ภาพที่ 5 กลไกการดำเนินงานของกรมวิชาการเกษตรในการควบคุมสารเคมีกำจัดศัตรูพืช

3.2.3 เหตุผลการตัดสินใจในการควบคุมสารเคมีกำจัดศัตรูพืชตามกฎหมาย

หากพิจารณาถึงเหตุผลหลัก ๆ ที่ใช้ในกระบวนการตัดสินใจในการควบคุมสารเคมีกำจัดศัตรูพืชภายใต้ พ.ร.บ. วัตถุอันตราย อาจแบ่งได้เป็น 2 ประการใหญ่ ๆ คือ เหตุผลในการอนุญาตให้ใช้สารเคมีกำจัดศัตรูพืชนิติชนิดหนึ่งได้ และเหตุผลที่ใช้ประกอบการตัดสินใจที่นำไปสู่การประกาศห้ามใช้สารเคมีนั้น ๆ

1) เหตุผลการตัดสินใจในการขึ้นทะเบียนวัตถุอันตราย

ในการพิจารณาว่าควรอนุญาตให้มีการใช้สารเคมีกำจัดศัตรูพืชนิติชนิดใดในประเทศไทยได้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (กรมวิชาการเกษตร) มีเหตุผลประกอบการตัดสินใจดังนี้

- **การประเมินความเสี่ยงในการใช้ (Risk Assessment)** พิจารณาจากความเป็นอันตราย (Hazard) ได้แก่ ข้อมูลด้านพิษวิทยาต่าง ๆ (Toxicological Data) อัตราการใช้ (Rate of Application) วิธีใช้ (Method of Application) การได้รับสัมผัสเข้าสู่ร่างกายผู้ใช้ (Exposure) และพืษตกค้าง (Residue) เป็นต้น
- **การประเมินคุณประโยชน์ (Benefit Assessment)** พิจารณาจากประสิทธิภาพในการใช้กำจัดศัตรูพืช (Efficacy) ชนิดของพืชหลักที่ต้องการใช้ (Main Crops) ความสำคัญของศัตรูพืชตลอดจนความจำเป็นในการใช้ เนื่องจากไม่มีสารอื่นใช้ทดแทนได้

ดังนั้น หากพิจารณาแล้วเห็นว่า สารเคมีดังกล่าวมีคุณประโยชน์มากกว่าความเสี่ยง หน่วยงานที่เกี่ยวข้องก็จะอนุญาตให้มีการใช้สารเคมีดังกล่าวในประเทศไทยได้ ซึ่งขั้นตอนดังกล่าวเรียกว่า การขึ้นทะเบียนวัตถุอันตราย โดยมีรายละเอียดคร่าว ๆ ในแต่ขั้นตอนดังนี้ (กรมวิชาการเกษตร, 2545)

ขั้นตอนที่ 1 การทดลองเบื้องต้น

มีวัตถุประสงค์เพื่อทราบประสิทธิภาพและข้อมูลพิษเฉียบพลัน โดยให้ผลิตหรือนำเข้าตัวอย่างวัตถุอันตรายจำนวนจำกัด เพื่อมาทดสอบประสิทธิภาพ

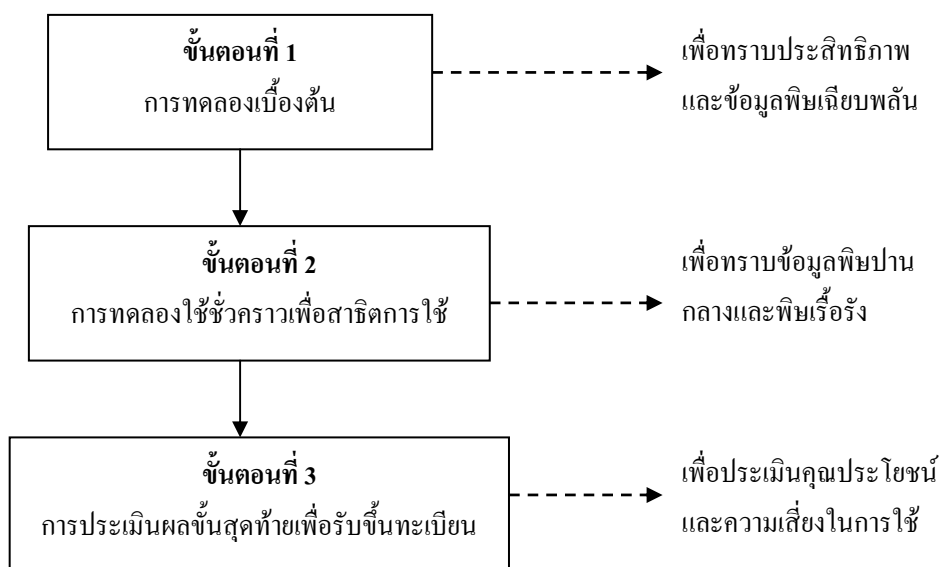
ขั้นตอนที่ 2 การทดลองใช้ชั่วคราวเพื่อสาธิตการใช้

มีวัตถุประสงค์เพื่อต้องการทราบข้อมูลพิษระยะปานกลาง พิษเรื้อรังที่เกี่ยวกับการทำให้ตัวอ่อนผิดปกติ ผลต่อการสืบพันธุ์ การเปลี่ยนแปลงทางพันธุกรรม พิษต่อระบบประสาท การทำให้เกิดเนื้องอกและมะเร็ง (ถ้ามี) และพืษตกค้าง โดยให้เกษตรกรเป็นผู้ใช้ภายใต้การดูแลของนักวิชาการทั้งของภาคเอกชนและของรัฐ การทดลองในขั้นนี้จะต้องทราบผลการใช้จากการทดลองเบื้องต้นก่อน

ขั้นตอนที่ 3 การประเมินผลขั้นสุดท้ายเพื่อรับขึ้นทะเบียน

เป็นการประเมินคุณประโยชน์และความเสี่ยงในการใช้ โดยด้านประสิทธิภาพจะประเมินผล การทดลองจากการทดลองเบื้องต้น (อาจรวมถึงผลการสาธิตการใช้) ส่วนความเสี่ยงจะประเมินจาก

ศักยภาพในการก่อให้เกิดอันตรายจากข้อมูลความเป็นพิษ คือ พิษเฉียบพลัน พิษเรื้อรัง พิษตกค้าง และผลกระทบต่าง ๆ ตามมา



ภาพที่ 6 ขั้นตอนการขึ้นทะเบียนวัตถุอันตรายทางการเกษตร

2) เหตุผลในการตัดสินใจประกาศห้ามใช้สารเคมีกำจัดศัตรูพืช

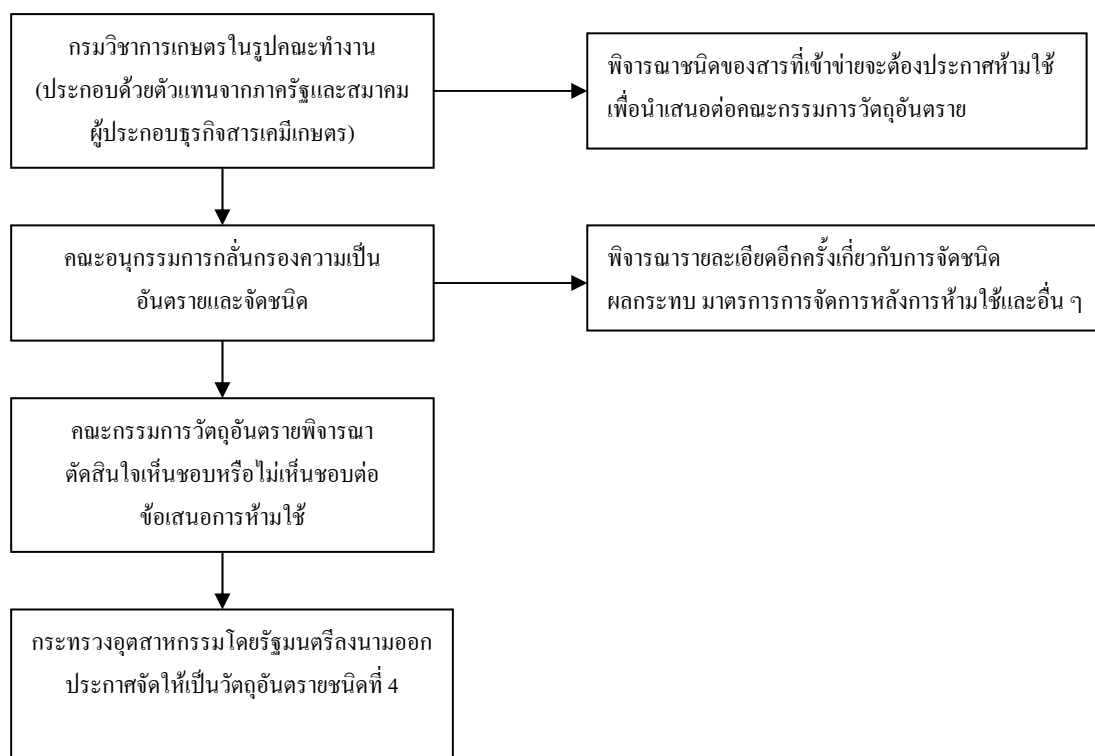
อย่างไรก็ดี หากพบว่าภายหลังจากการอนุญาตให้ใช้สารเคมีกำจัดศัตรูพืชชนิดใดแล้วปรากฏว่าก่อให้เกิดปัญหาผลกระทบต่าง ๆ ตามมา สามารถที่จะเพิกถอนทะเบียนวัตถุอันตรายของสารเคมีชนิดนั้นได้ โดยในการตัดสินใจประกาศห้ามใช้สารเคมีอันตรายในภาคการเกษตรชนิดใดชนิดหนึ่ง มีเหตุผลสนับสนุนการตัดสินใจ ดังนี้

1. การมีพิษเรื้อรัง เป็นผลร้ายต่อมนุษย์และสัตว์ทดลอง เช่น การก่อให้เกิดมะเร็ง การก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางพันธุกรรม การทำให้ตัวอ่อนผิดปกติ ฯลฯ
2. มีพิษตกค้างสะสมและถ่ายทอดได้ในห่วงโซ่อาหาร
3. มีความคงทนในสภาพแวดล้อม สลายตัวยาก
4. การมีพิษเฉียบพลันสูงมาก (ค่า LD_{50} ต่ำ⁸) เป็นอันตรายต่อมนุษย์และสัตว์ได้ง่าย
5. พบพิษตกค้างในผลผลิตทางการเกษตรสูงและบ่อยครั้ง มีผลกระทบต่อผู้บริโภค
6. มีสารเจือปนที่เป็นพิษ เช่น dioxin หรือ DDT และสารอนุพันธ์ของ DDT (DDT related compounds)

⁸ ค่า LD_{50} หมายถึงปริมาณต่ำสุดของสารเคมีที่ให้แก่มนุษย์ทดลองแล้วทำให้จำนวนหนูทดลองตายลงครึ่งหนึ่ง

7. เป็นอันตรายต่อพืชและสัตว์ที่มีประโยชน์อย่างรุนแรง
8. มีสารฆ่าศัตรูพืชและสัตว์ชนิดอื่นใช้ทดแทนได้ดีกว่า
9. มีการห้ามใช้ในประเทศที่พัฒนาแล้ว

สำหรับกระบวนการในการพิจารณาห้ามใช้สารเคมีกำจัดศัตรูพืชอันตราย เริ่มจากกรมวิชาการเกษตร ในรูปคณะทำงานซึ่งประกอบด้วยตัวแทนจากหน่วยงานของรัฐและสมาคมผู้ประกอบการ สารเคมีเกษตรเป็นผู้ทำหน้าที่พิจารณาชนิดของสารเคมีอันตรายในภาคการเกษตรที่เข้าข่ายเห็นควรต้องมีการประกาศห้ามใช้ (ยกเว้นสารเคมีที่ใช้ในการประมงและการปศุสัตว์) โดยกรมวิชาการเกษตรจะเป็นผู้นำเสนอผลการประเมินความเป็นอันตรายของสารเคมีดังกล่าวต่อคณะกรรมการวัตถุอันตรายเพื่อพิจารณาการประกาศห้ามใช้ต่อไป คณะกรรมการวัตถุอันตรายเป็นกลไกการตัดสินใจระดับนโยบาย ตาม พ.ร.บ. วัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 ในกรณีที่คณะกรรมการวัตถุอันตรายพิจารณาแล้วเห็นชอบในข้อเสนอของกรมวิชาการเกษตรในการห้ามใช้สารเคมีชนิดดังกล่าว หลังจากนั้นจะได้นำเสนอต่อกระทรวงอุตสาหกรรม เพื่อให้รัฐมนตรีลงนามและออกประกาศเป็นกฎกระทรวงในการบังคับใช้ต่อไป ในการดำเนินการพิจารณาการห้ามใช้สารเคมีอันตรายในภาคการเกษตรสามารถสรุปเป็นขั้นตอนต่าง ๆ ได้ดังนี้



ภาพที่ 7 กระบวนการประกาศห้ามใช้สารเคมีกำจัดศัตรูพืช

บทที่ 4

กลุ่มผู้มีบทบาทสำคัญที่เกี่ยวข้องในกระบวนการ กำหนดนโยบายด้านสารเคมีกำจัดศัตรูพืชในสังคมไทย

เมื่อพูดถึงกลุ่มคนที่มีบทบาทสำคัญ (Key actors) ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการกำหนดนโยบายด้านสารเคมีกำจัดศัตรูพืชในสังคมไทยแล้ว คนส่วนใหญ่ก็นึกถึงเพียงรัฐบาลซึ่งเป็นผู้กำหนดนโยบายของประเทศในด้านต่าง ๆ และหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องในการควบคุมดูแลเรื่องสารเคมีฯ หรือบางคนอาจนึกไปถึงกลุ่มเกษตรกรผู้ใช้สารเคมีฯ หรือผู้ประกอบการธุรกิจด้านสารเคมีการเกษตร แต่หากพิจารณาให้มากขึ้นแล้ว เราจะพบว่ายังมีกลุ่มคนอีกหลายกลุ่มในสังคมที่มีบทบาทสำคัญในกระบวนการกำหนดนโยบายด้านสารเคมีกำจัดศัตรูพืช ซึ่งบทบาทของกลุ่มคนเหล่านี้ทั้งบทบาททางตรงและทางอ้อมล้วนมีผลต่อการกำหนดทิศทางและแนวทางการจัดการสารเคมีกำจัดศัตรูพืชในสังคมไทยแทบทั้งสิ้น

อย่างไรก็ดี หากได้มีการวิเคราะห์ไปถึงข้อสมมติ (Assumption) และความเชื่อ (Belief) ของผู้มีบทบาทสำคัญแต่ละกลุ่มต่อเรื่องสารเคมีกำจัดศัตรูพืชแล้ว สิ่งเหล่านี้จะช่วยสะท้อนให้เราเข้าใจมากขึ้นเกี่ยวกับการดำเนินการเรื่องสารเคมีกำจัดศัตรูพืชของกลุ่มคนต่าง ๆ ในปัจจุบัน ซึ่งการมีความเข้าใจและเห็นความเชื่อมโยงในเรื่องเหล่านี้จะทำให้เราสามารถวิเคราะห์ความรู้ที่จำเป็นเพื่อสนับสนุนการตัดสินใจที่ดีในการกำหนดนโยบายด้านสารเคมีกำจัดศัตรูพืชได้อย่างรอบด้านมากขึ้น

ดังนั้น หากเราพิจารณาจำแนกกลุ่มผู้มีบทบาทสำคัญที่เกี่ยวข้องในเรื่อง สารเคมีกำจัดศัตรูพืช ออกตามบทบาทและหน้าที่รับผิดชอบในสังคมแล้ว (Roles and Responsibilities) เราสามารถแบ่งกลุ่มผู้มีบทบาทสำคัญออกได้เป็นกลุ่มต่าง ๆ ดังนี้

4.1 กลุ่มผู้มีอำนาจตัดสินใจในระดับนโยบาย

4.1.1 บทบาทและหน้าที่รับผิดชอบ

กลุ่มผู้มีอำนาจตัดสินใจในระดับนโยบายในที่นี้ จะหมายถึงผู้มีอำนาจตัดสินใจเชิงนโยบายในระดับประเทศ นั่นก็คือ รัฐบาล (นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี) ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการกำหนดภาพรวมและทิศทางนโยบายในการพัฒนาประเทศในด้านต่าง ๆ ดังนั้นหากพิจารณาถึงบทบาทและหน้าที่รับผิดชอบของคนกลุ่มเหล่านี้แล้ว อาจสรุปได้ดังนี้ กล่าวคือ

รัฐบาลมีบทบาทสำคัญในการกำหนดวาระในการตัดสินใจ (Agenda-setting) หรือการกำหนดประเด็นปัญหาในการตัดสินใจ ซึ่งหากพิจารณาให้มากขึ้นจะพบว่าอำนาจที่แท้จริงในกระบวนการนโยบายมิใช่เพียงแต่อำนาจในการตัดสินใจเท่านั้น หากแต่อยู่ที่อำนาจในการกำหนดวาระในการตัดสินใจเป็นสำคัญด้วย (Agenda Setting Power) เนื่องจากผู้มีอำนาจในการตัดสินใจสามารถเลื่อนกรอบเวลาหรือกำหนดกรอบคิดในการตัดสินใจเชิงนโยบายในเรื่องนั้น ๆ ได้ จนทำให้ประเด็นเหล่านั้นไม่สามารถขึ้นมา

สู่การตัดสินใจได้ (เดชรัตน์ สุขกำเนิด, 2548) เช่น การอ้างว่ามีข้อมูลไม่เพียงพอต่อการตัดสินใจ เป็นต้น รัฐบาลยังมีบทบาทสำคัญในการปรับแก้หรือออกกฎหมายใหม่เพื่อให้เอื้อต่อการดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ ได้ด้วย นอกจากนี้ยังมีบทบาทในการจัดสรรทรัพยากรต่างๆ โดยเฉพาะงบประมาณ และเจ้าหน้าที่ของ รัฐบาลในการดำเนินการตามนโยบายที่รัฐบาลให้ความสำคัญ สำหรับในบางกรณีที่เป็นปัญหารุนแรงหรือ วิกฤต รัฐบาลสามารถเข้ามามีบทบาทในการจัดการและแก้ไขปัญหาได้ ตัวอย่างเช่น กรณีวิกฤตสวน ส้มที่ลุ่มน้ำฝาง จังหวัดเชียงใหม่ รัฐบาลได้แต่งตั้งคณะทำงานในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว เป็นต้น

4.1.2 ข้อสมมติและความเชื่อเรื่องสารเคมีกำจัดศัตรูพืช

หากวิเคราะห์ถึงข้อสมมติและความเชื่อเรื่องสารเคมีกำจัดศัตรูพืชของกลุ่มผู้มีอำนาจตัดสินใจ ในระดับนโยบาย จะพบว่ามีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับมติดการให้คุณค่าอย่างเด่นชัด กล่าวคือ รัฐบาลมักให้คุณค่าด้านเศรษฐกิจเป็นหลักในการพัฒนาประเทศ ทั้งนี้อาจเนื่องจากเป็นผลพวงมาจากกระแสการ พัฒนาของโลกที่ให้ความสำคัญกับ “กระแสทุนนิยม” จึงทำให้ผู้นำประเทศต้องให้ความสำคัญกับการ เจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยมีความเชื่อว่าถ้าเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศดีขึ้นแล้ว ย่อมจะทำให้คนใน ประเทศมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นตามไปด้วย

การให้คุณค่าด้านเศรษฐกิจนำ ทำให้คนกลุ่มนี้มีความเชื่อว่าสารเคมีกำจัดศัตรูพืชยังมีความ จำเป็นที่จะต้องใช้ในการเกษตร トラบใดที่ยังไม่มีสารทดแทนที่มีประสิทธิภาพดีและได้ผลเร็ว เทียบเท่าสารเคมีฯ แม้จะมีตัวอย่างรูปธรรมในบางพื้นที่แสดงให้เห็นว่าการทำการเกษตรโดยไม่ใช้ สารเคมีฯ นั้นมีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ อีกทั้งก็ไม่ได้ทำให้ผลผลิตทางการเกษตรลดลง แต่กลุ่มผู้ ตัดสินใจในระดับนโยบายก็ไม่เชื่อ และมองว่าการไม่ใช้สารเคมีฯ ในการทำการเกษตรนั้น เป็นไปได้ เฉพาะกรณีการผลิตในพื้นที่ขนาดเล็กเพื่อการยังชีพเท่านั้น แต่ถ้าเป็นการผลิตเชิงการค้าในพื้นที่ขนาด ใหญ่ในปริมาณมาก ๆ แล้ว จะไม่สามารถดำเนินการได้ อีกทั้งมีความเสี่ยงด้านเศรษฐกิจโดยภาพรวมของ ประเทศอีกด้วย

สำหรับคุณค่าในมติด้านสุขภาพ และสิ่งแวดล้อมนั้น คนกลุ่มนี้จะให้ความสำคัญในลำดับถัดมา ๆ ทั้งนี้ขึ้นกับความเร่งด่วนของสถานการณ์ปัญหาหรือวิกฤตเฉพาะหน้าที่ต้องเผชิญในเรื่องนั้น ๆ เช่น กรณีสถานการณ์ปัญหาไข้หวัดนก ในช่วงแรกที่เกิดปัญหาขึ้นรัฐบาลจะยังไม่ยอมรับว่าเป็นปัญหา เนื่องจากเกรงว่าจะมีผลกระทบต่อการส่งออกและจะสร้างความตื่นตระหนกให้กับคนในสังคม ต่อมาเมื่อ ปัญหามีความชัดเจนและรุนแรงมากขึ้น จึงได้ยอมรับว่าไข้หวัดนกเป็นปัญหาร้ายแรงที่ส่งผลกระทบต่อ สุขภาพของเกษตรกรและผู้ที่เกี่ยวข้อง จนนำไปสู่การหามาตรการต่าง ๆ ในการแก้ไขปัญหาในที่สุด

4.1.3 การพิจารณาปัญหาสารเคมีกำจัดศัตรูพืชและการเสนอทางออก

กลุ่มผู้มีอำนาจตัดสินใจในระดับนโยบายมักจะมองปัญหาสารเคมีกำจัดศัตรูพืชในเชิงเป็น ผลวัด ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขหรือสถานการณ์เฉพาะหน้าที่ต้องเผชิญในช่วงนั้น ๆ ถ้ายังไม่มีเหตุการณ์

วิกฤตหรือไม่มีเงื่อนไขสำคัญจริง ๆ กลุ่มคนเหล่านี้จะยังไม่ถือว่าเป็นปัญหาเร่งด่วนที่ต้องดำเนินการอย่างจริงจัง ส่วนหนึ่งคงเป็นเพราะกลุ่มคนเหล่านี้มีบทบาทและภารกิจสำคัญในด้านอื่น ๆ ที่จะต้องดูแลในฐานะเป็นผู้บริหารประเทศ ยกตัวอย่างเช่น กรณีการกำหนดนโยบายอาหารปลอดภัย ส่วนหนึ่งเนื่องจากการตรวจสอบสารพิษตกค้างในผลผลิตทางการเกษตรเกินมาตรฐานหลายครั้งจนประเทศคู่ค้าตีกลับสินค้าเกษตรไทยเป็นจำนวนมาก

4.1.4 การลงมือปฏิบัติจริง

การปฏิบัติการที่เกี่ยวข้องกับเรื่องสารเคมีกำจัดศัตรูพืชที่เห็นได้ชัดในปัจจุบันของกลุ่มผู้มีอำนาจตัดสินใจในระดับนโยบาย คือ การประกาศนโยบายอาหารปลอดภัย ซึ่งดำเนินการมาตั้งแต่ปี 2547 จนถึงปัจจุบัน ซึ่งนับเป็นทิศทางที่ดีสำหรับผู้บริโภคไทยที่มีการให้ความสำคัญกับ “อาหารปลอดภัย” ในระดับนโยบายเป็นครั้งแรกในสังคมไทย แม้ว่าเป้าหมายสำคัญของการดำเนินนโยบายอาหารปลอดภัยนั้นจะเน้นการแก้ไขปัญหาด้านการกีดกันสินค้าเกษตรจากประเทศคู่ค้าเป็นหลัก โดยเฉพาะประเทศในสหภาพยุโรปที่มีการใช้มาตรการด้านสุขอนามัยและความปลอดภัยมากำหนดคุณภาพสินค้าเกษตรนำเข้า นอกจากนี้การประกาศนโยบายอาหารปลอดภัยยังมีเป้าหมายสำคัญอีกประการ คือ เพื่อการผลักดันประเทศไทยสู่การเป็นครัวโลก โดยบทบาทในส่วนการผลิตสินค้าเกษตรที่ปลอดภัยและได้มาตรฐานเพื่อการส่งออกนั้น เป็นบทบาทของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ สำหรับการดูแลเรื่องอาหารปลอดภัยสำหรับผู้บริโภคภายในประเทศเป็นหน้าที่รับผิดชอบของกระทรวงสาธารณสุข ซึ่งส่วนใหญ่ทำได้เพียงการตรวจสอบสารพิษตกค้างที่ปลายทางเท่านั้น ซึ่งเท่าที่สอบถามไปยังผู้บริโภคหลายกลุ่มพบว่า อยากให้ภาครัฐมีการดูแลเรื่องอาหารปลอดภัยสำหรับผู้บริโภคในประเทศอย่างจริงจังตั้งแต่ต้นทางยันปลายทาง หรือมีความปลอดภัย From farm to table อย่างแท้จริงเทียบเท่ามาตรฐานของผู้บริโภคในต่างประเทศ

สำหรับสิ่งที่ทางกลุ่มผู้ตัดสินใจในระดับนโยบายยังไม่ค่อยได้ให้ความสำคัญมากนักเกี่ยวกับเรื่องสารเคมีกำจัดศัตรูพืช คือ การกำหนดนโยบายที่ชัดเจนในการควบคุมและจัดการปัญหาสารเคมีกำจัดศัตรูพืชอย่างจริงจัง และการที่กลุ่มคนเหล่านี้ไม่มีนโยบายที่ชัดเจนในเรื่องเหล่านี้ จึงดูเหมือนว่าเป็นการสนับสนุนให้สังคมไทยใช้สารเคมีกำจัดศัตรูพืชต่อไปในการทำการเกษตร

4.2 กลุ่มคณะกรรมการวัตถุอันตราย

4.2.1 บทบาทและหน้าที่รับผิดชอบ

○ คณะกรรมการวัตถุอันตรายเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการกำหนดทิศทางการควบคุมวัตถุอันตรายภายใต้พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 รายละเอียดดังที่กล่าวมาในหัวข้อ 3.2.1

4.2.2 ข้อสมมติและความเชื่อเรื่องสารเคมีกำจัดศัตรูพืช

คณะกรรมการวัตถุอันตราย มีบทบาทสำคัญในการวางนโยบายและกำหนดมาตรการในการควบคุมวัตถุอันตรายทุกชนิดภายในประเทศภายใต้ พ.ร.บ.วัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 ซึ่งสารเคมีกำจัด

ศัตรูพืชก็เป็นวัตถุดิบรายชนิดหนึ่งที่อยู่ภายใต้การดูแลของคณะกรรมการวัตถุดิบรายนี้ อย่างไรก็ตาม เนื่องด้วยคณะกรรมการชุดนี้ ประกอบด้วยบุคลากรจากหลากหลายหน่วยงาน ซึ่งส่วนใหญ่ไม่ได้มีความรู้ เรื่องสารเคมีกำจัดศัตรูพืชหรือเรื่องการเกษตรโดยตรง ดังนั้นหากพิจารณาถึงฐานคิดและความเชื่อเรื่อง สารเคมีกำจัดศัตรูพืชของกลุ่มคนเหล่านี้ จะพบว่าให้ความสำคัญกับข้อมูลหลักฐาน (Evidence base information) เป็นอย่างมาก กล่าวคือ ถ้ายังไม่มีข้อมูลหลักฐานที่ชัดเจนหรือยังไม่มีผลการศึกษาวิจัยที่น่าเชื่อถือได้ที่จะมายืนยันหรือแสดงให้เห็นว่าสารเคมีกำจัดศัตรูพืชมีผลกระทบมากกว่าผลประโยชน์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากยังไม่มีทางเลือกหรือทางออกที่ชัดเจนในเรื่องดังกล่าว กลุ่มคนเหล่านี้ก็ยิ่งเห็นว่า สารเคมีกำจัดศัตรูพืชยังมีความจำเป็นต้องใช้ในการทำการเกษตร มิเช่นนั้นอาจเกิดความเสียหายต่อ ผลผลิตทางการเกษตรของประเทศได้

4.2.3 การพิจารณาปัญหาสารเคมีกำจัดศัตรูพืชและการเสนอทางออก

คณะกรรมการวัตถุดิบรายส่วนใหญ่มองว่าแท้จริงแล้วปัญหาผลกระทบสารเคมีกำจัดศัตรูพืช ในสังคมไทยเกิดจากพฤติกรรมการใช้สารเคมีที่ไม่ถูกต้องและเหมาะสม โดยเกษตรกรส่วนใหญ่มักใช้ สารเคมีในปริมาณมากเกินไปที่กำหนดไว้ในฉลาก และนิยมผสมสารเคมีฯ หลายชนิดในการฉีดพ่นแต่ละ ครั้ง ดังนั้นกลุ่มคนเหล่านี้จึงเห็นว่าแนวทางในการแก้ไขปัญหาสารเคมีกำจัดศัตรูพืชควรให้ความสำคัญกับการอบรมและให้ความรู้แก่กลุ่มเกษตรกรในเรื่องการใช้สารเคมีให้ถูกต้องและปลอดภัย ตามหลักวิชาการ อย่างไรก็ตาม กลุ่มคนเหล่านี้ไม่ได้ให้ความสำคัญมากนักกับช่องว่างของกลไกทาง กฎหมายในการควบคุมสารเคมีกำจัดศัตรูพืชที่มีอยู่ในปัจจุบัน รวมทั้งปัญหาการบังคับใช้กฎหมายต่าง ๆ ดังจะเห็นได้จากการดำเนินงานของคณะกรรมการวัตถุดิบรายที่ผ่านมาไม่ได้มีข้อเสนอที่ชัดเจนที่จะ นำไปสู่การพัฒนากลไกเชิงนโยบาย (Policy mechanisms) ที่มีประสิทธิภาพในการจัดการปัญหาสารเคมี กำจัดศัตรูพืชในสังคมไทย

4.2.4 การลงมือปฏิบัติจริง

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่าคณะกรรมการวัตถุดิบรายมีบทบาทสำคัญในฐานะเป็น กลไกหลักในสังคมที่ทำหน้าที่ในการควบคุมและวางกรอบกติกาในการดูแลและจัดการปัญหาสารเคมีใน ระดับนโยบาย อย่างไรก็ตาม พบว่าในการดำเนินงานของคณะกรรมการวัตถุดิบรายบางคณะ โดยเฉพาะ คณะอนุกรรมการที่เกี่ยวข้องกับวัตถุดิบรายทางการเกษตร ไม่ค่อยมีการประชุมหรือไม่เคยมีการประชุม กันเลย จึงไม่ค่อยได้มีการพิจารณาประเด็นสำคัญต่าง ๆ นอกจากนี้คณะกรรมการวัตถุดิบรายบางท่านยัง สะท้อนให้ฟังว่า บรรยากาศในการประชุมคณะกรรมการวัตถุดิบรายแต่ละครั้งไม่ค่อยมีการพูด แสดงความคิดเห็นในที่ประชุมมากนัก จะมีคนพูดเพียงไม่กี่คนในที่ประชุม ที่สำคัญยังพบว่า ได้มีตัวแทน ของบริษัทสารเคมีเข้ามาเป็นกรรมการวัตถุดิบรายด้วย ซึ่งหลายฝ่ายมองว่าเป็นเรื่องไม่เหมาะสมเป็น อย่างยิ่ง เนื่องจากเป็นผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงในการตัดสินใจเกี่ยวกับการควบคุมสารเคมี

4.3 กลุ่มนักส่งเสริมการเกษตร

4.3.1 บทบาทและหน้าที่รับผิดชอบ

กลุ่มนักส่งเสริมการเกษตรในที่นี้หมายถึง เจ้าหน้าที่ส่งเสริมการเกษตรในระดับพื้นที่และส่วนกลาง ซึ่งบทบาทหลักของคนกลุ่มนี้คือ การส่งเสริมการทำเกษตรแผนใหม่สู่เกษตรกรในพื้นที่ต่าง ๆ ของประเทศ โดยมีเป้าหมายสำคัญคือ เพื่อช่วยให้เกษตรกรสามารถเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรให้มีปริมาณและคุณภาพตามความต้องการของตลาด ซึ่งเชื่อว่าจะทำให้เกษตรกรมีรายได้และความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น

สำหรับแนวทางในการส่งเสริมการเกษตรนั้น เจ้าหน้าที่ส่งเสริมการเกษตรจะให้ความสำคัญในการเผยแพร่และให้ความรู้แก่เกษตรกรในเรื่องหลักการเพาะปลูกพืชให้ถูกต้องตามหลักวิชาการ กล่าวคือ จะแนะนำวิธีการปลูกพืชแต่ละชนิดให้แก่เกษตรกรว่าควรปลูกและดูแลรักษาอย่างไรเพื่อให้ได้ผลผลิตต่อไร่สูงสุด และควรมีการใช้ปัจจัยการผลิตอย่างเช่น ปุ๋ยเคมี ฮอร์โมน หรือสารเคมีกำจัดศัตรูพืชอะไรบ้าง ใช้ในช่วงไหน ใช้อย่างไรที่จะทำให้มีประสิทธิภาพสูงสุด และระยะเวลาที่เหมาะสมในการเก็บเกี่ยวเพื่อให้ผลผลิตปลอดภัยสำหรับผู้บริโภค รวมถึงให้ความรู้แก่เกษตรกรเกี่ยวกับวิธีการปฏิบัติตนที่ถูกต้องเหมาะสมขณะใช้สารเคมีทางการเกษตร ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความปลอดภัยต่อเกษตรกรผู้ใช้อย่าง

4.3.2 ข้อสมมติและความเชื่อเรื่องสารเคมีกำจัดศัตรูพืช

นักส่งเสริมการเกษตรส่วนใหญ่มีความเชื่อว่าสารเคมีกำจัดศัตรูพืชมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องใช้ในการทำการเกษตร เพราะช่วยเพิ่มผลผลิตต่อไร่ให้สูงขึ้นและช่วยป้องกันความเสียหายของผลผลิต การไม่ใช้สารเคมีกำจัดศัตรูพืชในการทำการเกษตรเป็นไปแทบไม่ได้เลย โดยเฉพาะในกรณีที่มีการระบาดของแมลงศัตรูพืชอย่างรุนแรงและกว้างขวาง อย่างไรก็ตาม นักส่งเสริมการเกษตรแต่ละคนมีความคิดเห็น และการให้เหตุผลหรือคำอธิบายเกี่ยวกับความจำเป็นของสารเคมีกำจัดศัตรูพืชแตกต่างกันออกไป อาทิตัวอย่างต่อไปนี้

- “สารเคมียังจำเป็นต้องใช้ เพราะปัจจุบันสารทดแทนยังมีน้อย ปัญหาสำคัญคือเกษตรกรยังมีพฤติกรรมการใช้ที่ไม่ถูกต้อง” (เจ้าหน้าที่ส่งเสริมการเกษตร จ.สุพรรณบุรี)
- “สารเคมียังมีความจำเป็นถ้าระบบการเกษตรยังเป็นการปลูกพืชเชิงเดี่ยว...การใช้สารเคมีเพื่อป้องกันความเสียหายของผลผลิตก็เปรียบเสมือนกับคนเจ็บป่วยที่ต้องไปหาหมอเมื่อไม่สบาย” (เจ้าหน้าที่กรมส่งเสริมการเกษตร)
- “สารเคมีจำเป็นในกรณีที่เกินขีดความสามารถของสารธรรมชาติ หรือบางที่ถ้าใช้ในอัตราส่วนที่เหมาะสมก็ไม่เป็นอันตราย สารเคมีมีข้อดีมาก แต่ต้องรู้จักใช้ให้เป็น” (เกษตรจังหวัดสุพรรณบุรี)
- “เกษตรกรไม่มีใครอยากใช้สารเคมี แต่เพื่อคุ้มครองผลผลิตจึงจำเป็นต้องใช้...การใช้สารเคมีถ้าใช้อย่างถูกต้องและเหมาะสมตามคำแนะนำ สารเคมีก็จะไม่ตกค้างอยู่ในผลผลิต” (เจ้าหน้าที่การเกษตร จ.กำแพงเพชร)

กลุ่มนักส่งเสริมการเกษตรให้คุณค่าเรื่องสารเคมีกำจัดศัตรูพืชในมิติด้านเศรษฐกิจเป็นสำคัญ ดังจะเห็นได้จากเรมักได้ยินคำกล่าวจากกลุ่มคนเหล่านี้เสมอว่า สารเคมีกำจัดศัตรูพืชยังมีความจำเป็นต้องใช้ในการเกษตรเพื่อเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรให้ได้สูงสุด เพราะถ้าไม่ใช้แล้วอาจทำให้ผลผลิตเกิดความเสียหาย ส่งผลให้สินค้าเกษตรไม่สามารถขายหรือส่งออกได้ ซึ่งจะส่งผลเสียอย่างมากต่อเศรษฐกิจของประเทศ นอกจากนี้ กลุ่มนักส่งเสริมการเกษตรยังให้ความสำคัญกับสารเคมีกำจัดศัตรูพืชในมิติด้านความมั่นคงทางอาหาร (เชิงปริมาณ) ของประเทศด้วย ทั้งนี้เป็นเพราะกลุ่มคนเหล่านี้มีหน้าที่โดยตรงในการรับผิดชอบดูแลด้านการเกษตรของประเทศ ฉะนั้น การใช้สารเคมีกำจัดศัตรูพืชจึงเป็นวิธีการเดียวในปัจจุบันที่คนกลุ่มนี้เชื่อมั่นว่ามีประสิทธิภาพมากพอที่จะทำให้ผลผลิตทางการเกษตรที่ผลิตได้เพียงพอต่อการบริโภคของคนภายในประเทศ ไม่เกิดปัญหาการขาดแคลนอาหารตามมา

เนื่องจากบทบาทและหน้าที่รับผิดชอบหลักของกลุ่มนักส่งเสริมการเกษตร อยู่ที่การส่งเสริมและให้ความรู้แก่เกษตรกรเรื่องการทำการเกษตร (เพาะปลูก) เป็นหลัก จึงทำให้กลุ่มคนเหล่านี้ไม่ได้ให้ความสำคัญมากนักต่อปัญหาผลกระทบจากการใช้สารเคมีกำจัดศัตรูพืช ซึ่งหากเราถามกลุ่มคนเหล่านี้เกี่ยวกับปัญหาผลกระทบสารเคมีกำจัดศัตรูพืช เรามักจะได้ยินคำตอบดังต่อไปนี้

■ นักส่งเสริมการเกษตรมีความรู้เป็นอย่างดีในเรื่องประสิทธิภาพของสารเคมีฯ แต่ไม่ค่อยมีความรู้อย่างแท้จริงเกี่ยวกับพิษภัยและอันตรายของสารเคมีฯ

■ ไม่ใช่หน้าที่ของหน่วยงานเกษตรในการดูแลเรื่องผลกระทบสารเคมีฯ เรามีหน้าที่หลักในการส่งเสริมด้านการเกษตรเพื่อให้ได้ผลผลิตสูงสุด ส่วนปัญหาด้านผลกระทบจากการใช้สารเคมีฯ ต้องเป็นบทบาทของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น ผลกระทบสุขภาพ หน่วยงานด้านสาธารณสุขควรดูแล ส่วนผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม หน่วยงานของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมต้องเข้ามาดูแล

■ เจ้าหน้าที่ส่งเสริมการเกษตรมักมองว่าเป็นความผิดของตัวเกษตรกรเป็นหลัก ที่ใช้สารเคมีผิดวิธี และไม่ระมัดระวังตัวในขณะใช้ และมองว่าตนเองได้ทำหน้าที่ในการให้ความรู้และให้คำแนะนำถึงวิธีการใช้ที่ถูกต้องแก่เกษตรกรแล้ว

4.3.3 การพิจารณาปัญหาสารเคมีกำจัดศัตรูพืชและการเสนอทางออก

กลุ่มนักส่งเสริมการเกษตรมองว่าพฤติกรรมการใช้สารเคมีของเกษตรกรเป็นปัญหาสำคัญที่ต้องเร่งแก้ไข เพราะเป็นต้นเหตุสำคัญที่ทำให้การใช้สารเคมีกำจัดศัตรูพืชมีปัญหาและก่อให้เกิดผลกระทบต่าง ๆ ตามมา อาทิ ผลกระทบต่อสุขภาพของเกษตรกรผู้ใช้ หรือการตกค้างของสารเคมีในผลผลิต ฉะนั้นแนวทางในการแก้ไขปัญหาเรื่องสารเคมีกำจัดศัตรูพืช จึงควรมุ่งเน้นไปที่ตัวเกษตรกรเป็นหลัก (Demand management) นอกจากนี้กลุ่มนักส่งเสริมการเกษตรยังมองว่าสารเคมีกำจัดศัตรูพืชที่ใช้ในปัจจุบันส่วนใหญ่เป็นสารเคมีที่มีประสิทธิภาพสูงเมื่อเปรียบเทียบกับสารเคมีที่ใช้ในสมัยก่อน หลายชนิดเป็นสารที่สลายตัวเร็ว ไม่สะสมและไม่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในระยะยาว หรือบางชนิดก็ไม่ใช่พิษต่อสัตว์เลือดอุ่น ฉะนั้น การใช้สารเคมีกำจัดศัตรูพืชในปัจจุบันไม่ได้ก่อให้เกิดปัญหาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือระบบนิเวศมากมายอย่างที่บางกลุ่มให้ข้อมูลแต่อย่างใด

4.3.4 การลงมือปฏิบัติจริง

เนื่องจากบทบาทหน้าที่รับผิดชอบหลักของกลุ่มนักส่งเสริมการเกษตรคือ การส่งเสริมและให้ความรู้เกี่ยวกับการทำเกษตรตามแนวทางเกษตรกระแสหลัก ที่เน้นการใช้สารเคมีในการเพิ่มผลผลิต ด้วยเหตุนี้ ในการอบรมหรือให้ความรู้แก่เกษตรกรเรื่องการเพาะปลูกพืชต่าง ๆ กลุ่มนักส่งเสริมการเกษตรจึงมุ่งเน้นอธิบายและให้ความรู้เกี่ยวกับสารเคมีกำจัดศัตรูพืชในแง่ของประสิทธิภาพของสารเคมีในการป้องกัน และ/หรือกำจัดทำลายแมลงศัตรูพืชเป็นหลัก รวมทั้งมีการแนะนำและให้ความรู้แก่เกษตรกรถึงหลักการใช้ที่ถูกต้องและปลอดภัยด้วย แต่จะไม่ได้เน้นมากเท่าการให้ความรู้เกี่ยวกับประสิทธิภาพสารเคมีฯ เนื่องจากนักส่งเสริมการเกษตรมองว่าการให้ความรู้เกี่ยวกับเรื่องพิษภัยและผลกระทบของสารเคมีฯ ไม่ใช่หน้าที่โดยตรงของตน แต่ควรเป็นบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานทางด้านสาธารณสุขมากกว่า

ประกอบกับกลุ่มนักส่งเสริมการเกษตรเองก็ไม่ได้มีความรู้ความเข้าใจอย่างแท้จริงเกี่ยวกับพิษภัยและอันตรายจากการใช้สารเคมีกำจัดศัตรูพืช

อย่างไรก็ดี แม้ว่าบทบาทหลักของกลุ่มนักส่งเสริมการเกษตรจะมุ่งเน้นการส่งเสริมให้เกษตรกรใช้สารเคมีอย่างมีประสิทธิภาพและปลอดภัย ขณะเดียวกันก็พบว่า มีกลุ่มนักส่งเสริมการเกษตรบางกลุ่มมีการส่งเสริมและให้ความรู้แก่เกษตรกรเกี่ยวกับแนวทางการกำจัดศัตรูพืชแบบอื่น ๆ ควบคู่กันไปกับการให้ความรู้ด้านการใช้สารเคมีด้วย เช่น การจัดการศัตรูพืชแบบผสมผสาน (Integrated Pest Management, IPM) การทำน้ำหมักชีวภาพหรือน้ำหมักสมุนไพรไล่แมลง การควบคุมศัตรูพืชโดยวิธีทางธรรมชาติ หรือวิธีกลต่าง ๆ เหล่านี้เป็นต้น แต่การดำเนินการเหล่านี้ส่วนใหญ่มักอยู่ในรูปโครงการที่มีช่วงระยะเวลาจำกัด และมักไม่มีการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ส่วนหนึ่งขึ้นกับงบประมาณที่ขอสนับสนุนได้ จึงทำให้การส่งเสริมวิธีการควบคุมแมลงศัตรูพืชโดยทางเลือกอื่น ๆ ที่ไม่ใช่การใช้สารเคมีฯ ยังไม่เป็นที่นิยมแพร่หลายมากนักในหมู่เกษตรกรไทย

ปัจจุบันภาครัฐได้มีการดำเนินนโยบายอาหารปลอดภัย กลุ่มนักส่งเสริมการเกษตรจึงเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมระบบการเกษตรที่ปลอดภัยให้แก่เกษตรกรในพื้นที่ต่าง ๆ โดยเฉพาะในบางจังหวัดที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมีการประกาศนโยบายจังหวัดสอดคล้องกับนโยบายอาหารปลอดภัยของรัฐบาล โดยแนวทางในการสนับสนุนนโยบายอาหารปลอดภัยของกลุ่มนักส่งเสริมการเกษตรมักเน้นการส่งเสริมการผลิตตามแนวทางการเกษตรที่ดี (Good Agriculture Practices, GAP) ซึ่งเป็นมาตรฐานการผลิตที่กำหนดโดยกรมวิชาการเกษตร สำหรับการส่งเสริมการเกษตรตามแนวทาง GAP นั้น ก็คือการกำหนดวิธีการและขั้นตอนการปลูกพืชอย่างถูกต้องตามหลักวิชาการ โดยมีการกำหนดช่วงเวลาที่เหมาะสมในการใช้สารเคมีกำจัดศัตรูพืชในระยะต่าง ๆ ทั้งนี้เพื่อมิให้มีการตกค้างของสารเคมีในผลผลิตเกินระดับมาตรฐาน

4.4 กลุ่มควบคุมและกำกับดูแลสารเคมีกำจัดศัตรูพืชตามกฎหมาย

4.4.1 บทบาทและหน้าที่รับผิดชอบ

หน่วยงานหลักที่มีบทบาทสำคัญในการควบคุมและกำกับดูแลสารเคมีกำจัดศัตรูพืชตามกฎหมาย คือ กรมวิชาการเกษตร ซึ่งเป็นหน้าที่รับผิดชอบภายใต้ พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 รายละเอียดดังที่กล่าวมาแล้วในหัวข้อ 3.2.1

4.4.2 ข้อสมมติและความเชื่อเรื่องสารเคมีกำจัดศัตรูพืช

กรมวิชาการเกษตรมีความเชื่อและข้อสมมติเกี่ยวกับเรื่องสารเคมีกำจัดศัตรูพืชไม่ค่อยแตกต่างจากกลุ่มนักส่งเสริมการเกษตรมากนัก อาจเนื่องจากเป็นหน่วยงานภายใต้สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งมีการปฏิบัติงานสำคัญในการดูแลผลผลิตทางการเกษตรของประเทศ เจ้าหน้าที่กรมวิชาการเกษตรส่วนใหญ่มองว่า การใช้สารเคมีกำจัดศัตรูพืชยังมีความจำเป็นในการทำการเกษตร ถ้ายังไม่มีสารทดแทน

ที่มีประสิทธิภาพเทียบเท่าสารเคมีฯ เพราะถ้าไม่ใช้สารเคมีกำจัดศัตรูพืชแล้วจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อผลผลิตทางการเกษตร ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศได้

นอกจากนี้ กลุ่มนี้ยังมองว่าจริง ๆ แล้วปัญหาสารเคมีกำจัดศัตรูพืช โดยเฉพาะปัญหาสารพิษตกค้างในผลผลิตทางการเกษตรส่วนหนึ่งเป็นปัญหาทางการเมืองระหว่างประเทศ ที่กลุ่มประเทศพัฒนาแล้ว โดยเฉพาะประเทศในกลุ่มสหภาพยุโรปพยายามจะใช้มาตรการด้านสุขอนามัยและคุณภาพสินค้ามากดดันสินค้าเกษตรจากประเทศไทย เหตุผลอีกประการที่กลุ่มคนเหล่านี้มักยกขึ้นมากล่าวอ้างถึงความจำเป็นในการใช้สารเคมีกำจัดศัตรูพืช คือ เนื่องจากลักษณะสภาพภูมิอากาศของเมืองไทยเราอยู่ในเขตร้อนชื้นซึ่งเหมาะแก่การเจริญเติบโตและการระบาดของโรคแมลงศัตรูพืช ขณะที่ประเทศในแถบยุโรปได้เปรียบประเทศไทยในเรื่องนี้ ประเด็นการตกค้างของสารเคมีฯ ในผลผลิตเกษตรจึงถูกหยิบยกเป็นประเด็นสำคัญในการกดดันสินค้าเกษตรจากประเทศไทย

อย่างไรก็ดี หากพิจารณาถึงมิติการให้คุณค่า จะพบว่าคนกลุ่มนี้ให้คุณค่าในมิติด้านเศรษฐกิจเป็นหลัก เพราะเชื่อว่าถ้าไม่ใช้สารเคมีฯ ในการผลิตแล้วจะทำให้ผลผลิตทางการเกษตรเกิดความเสียหายและจะส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศ ในส่วนมิติด้านสุขภาพและสิ่งแวดล้อมมองว่าควรเป็นบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานด้านสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมตามลำดับ เพราะถ้ากระทรวงเกษตรฯ จะต้องมาคอยพะวงถึงปัญหาผลกระทบต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้นจากการใช้สารเคมีกำจัดศัตรูพืชแล้ว ก็จะทำให้ภารกิจในด้านการเกษตรไม่สามารถดำเนินการได้

“ถ้ามันคำนึงถึงแต่ผลกระทบต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้นจากการใช้สารเคมีฯ เราคงไม่สามารถทำอะไรได้เลยในการทำเกษตร เพราะของทุกอย่างในโลกนี้นั้นย่อมมีผลกระทบ ส่วนการใช้สารชีวภาพหรือสารทดแทนตามธรรมชาติมันยังมีข้อจำกัดอยู่มากและยังมีประสิทธิภาพไม่เทียบเท่าสารเคมีฯ อีกทั้งเห็นผลช้า ซึ่งเกษตรกรคงไม่มีใครกล้าเสี่ยงที่จะเห็นผลผลิตตนเองเสียหายหรือถูกทำลายไปต่อหน้าต่อตา ซึ่งถ้าเป็นอย่างนี้หน่วยงานเกษตรจะไม่สามารถทำบทบาทในการเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรได้ จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ และเกษตรกรก็จะอยู่ไม่ได้ถ้าเขาไม่สามารถขายผลผลิตได้” (เจ้าหน้าที่กรมวิชาการเกษตร)

4.4.3 การพิจารณาปัญหาสารเคมีกำจัดศัตรูพืชและการเสนอทางออก

มิติปัญหาที่กลุ่มคนเหล่านี้มองคือ ปัญหาการใช้สารเคมีกำจัดศัตรูพืชที่ไม่ถูกต้องเหมาะสมของเกษตรกร เช่น เกษตรกรมีการใช้สารเคมีผิดวิธี ใช้มากเกินไปจนมีความจำเป็น มีการผสมสารเคมีหลายชนิดเข้าด้วยกันในการฉีดพ่นแต่ละครั้ง การไม่สวมชุดป้องกันตนเองในขณะที่ฉีดพ่น ซึ่งพฤติกรรมต่าง ๆ เหล่านี้ก่อให้เกิดปัญหาผลกระทบต่าง ๆ ตามมา ด้วยเหตุนี้ คนกลุ่มนี้จึงเห็นว่าแนวทางการแก้ไขปัญหาระเบิดผลกระทบสารเคมีกำจัดศัตรูพืชควรแก้ไขที่ตัวเกษตรกรเป็นหลัก โดยการอบรมและให้ความรู้แก่เกษตรกรเกี่ยวกับเรื่องแนวทางการใช้สารเคมีที่ถูกต้องและปลอดภัย

ในส่วนมิติปัญหาในด้านของการควบคุมและกำกับดูแล ทางกรมวิชาการเกษตรเองก็ยอมรับว่า ยังไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ทั้งนี้เนื่องจากการขาดแคลนบุคลากรที่จะมาควบคุมและตรวจสอบการทำผิดกฎหมายในพื้นที่ต่างๆ ได้อย่างทั่วถึง นอกจากนี้เกษตรกรและร้านค้าสารเคมีการเกษตรก็ไม่ค่อยให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ในการให้ข้อมูลผู้กระทำความผิด อีกทั้งกลไกและมาตรการควบคุมสารเคมีกำจัดศัตรูพืชที่มีอยู่ในปัจจุบันก็ยังมีช่องโหว่และปัญหาหลายประการ เช่น พ.ร.บ. วัตถุอันตรายครอบคลุมการดูแลสารเคมีที่ตัวสารเป็นหลัก แต่ไม่รวมถึงการใช้ การติดตามผลกระทบ และการกำจัดทำลายภาชนะสารเคมีที่ใช้แล้ว ทำให้การควบคุมกำกับดูแลสารเคมีกำจัดศัตรูพืชในปัจจุบันทำได้ระดับหนึ่งเท่านั้น

4.4.4 การลงมือปฏิบัติจริง

เนื่องจากมาตรการและกลไกการควบคุมสารเคมีกำจัดศัตรูพืชที่มีอยู่ในปัจจุบันยังมีเงื่อนไขข้อจำกัดและมีช่องว่างในหลายเรื่อง ๆ เช่น กฎหมายวัตถุอันตรายไม่ได้มีกลไกควบคุมดูแลสารเคมีฯ อย่างจริงจังตลอดเส้นทางเดินสารเคมี โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการควบคุมการโฆษณาและการตลาดสารเคมี การควบคุมการใช้ของเกษตรกร หรือการติดตามเฝ้าระวังและประเมินผลกระทบอย่างเป็นระบบ ซึ่งการขาดกลไกกำกับดูแลอย่างเข้มงวดในเรื่องเหล่านี้ ส่งผลให้การจัดการสารเคมีกำจัดศัตรูพืชในปัจจุบันยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

ประเด็นที่น่าสนใจคือ การควบคุมและกำกับดูแลเรื่องสารเคมีกำจัดศัตรูพืชในประเทศไทยยังขาดการมีส่วนร่วมจากภาคส่วนต่าง ๆ อย่างแท้จริง โดยเฉพาะเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศที่พัฒนาแล้วที่ให้ความสำคัญต่อเรื่องกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนเป็นอย่างมาก และจากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่เกษตรในพื้นที่ รวมทั้งองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น พบว่ากลไกและมาตรการในการกำกับและดูแลเรื่องสารเคมีกำจัดศัตรูพืชในสังคมไทยยังอ่อนแออยู่มาก หน่วยงานต่าง ๆ ที่น่าจะเกี่ยวข้องในระดับพื้นที่ เช่น สำนักงานเกษตรจังหวัด ก็มีได้ให้ความสำคัญกับเรื่องนี้มากนัก เนื่องจากไม่ใช่หน้าที่โดยตรงในการควบคุมสารเคมีฯ ในพื้นที่ แต่มีหน้าที่ในการส่งเสริมการเกษตรเป็นหลัก

ในส่วนของกรมวิชาการเกษตรซึ่งเป็นหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบในเรื่องนี้โดยตรง ก็ไม่มีกำลังเจ้าหน้าที่ในระดับพื้นที่เพียงพอในการติดตามปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการละเมิดกฎหมาย ฉะนั้นในการควบคุมสารเคมีกำจัดศัตรูพืชในระดับพื้นที่ ทางกรมวิชาการเกษตรจึงมอบหมายให้เป็นหน้าที่ของทางสำนักงานเกษตรจังหวัด ซึ่งทางสำนักงานเกษตรจังหวัดเองก็ไม่สามารถทำหน้าที่ส่วนนี้ได้เต็มที่ เพราะเป็นงานฝาก และไม่มียกประมาณสนับสนุนในการดำเนินงานในส่วนนี้อย่างจริงจัง มีเพียงการรับขึ้นทะเบียนร้านค้าสารเคมีกำจัดศัตรูพืชเท่านั้นที่ดำเนินการได้ แต่ก็ไม่ได้เข้มงวดกวัดขันมากนัก ไม่ได้มีการไปตรวจร้านค้าจริง ๆ ว่ามีสารเคมีถูกต้องตามที่ระบุมาในการขออนุญาตหรือไม่ แต่ส่วนใหญ่เป็นการทำงานเชิงเอกสารเป็นหลัก (ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่การเกษตร) อย่างไรก็ตาม แม้ว่าปัจจุบันจะได้มีการถ่ายโอนอำนาจในการควบคุมสารเคมีกำจัดศัตรูพืชในระดับพื้นที่จากสำนักงานเกษตรจังหวัดไป

ที่สำนักวิจัยและพัฒนาการเกษตร (สวพ.) แต่ก็ยังมีข้อจำกัดในเรื่องความพร้อมของเจ้าหน้าที่สวพ. เองในการปรับบทบาทเพิ่มขึ้นเพื่อมาควบคุมและกำกับดูแลสารเคมีกำจัดศัตรูพืชในระดับพื้นที่

ด้วยเหตุนี้ จึงยังทำให้สถานการณ์ปัญหาสารเคมีกำจัดศัตรูพืชในระดับพื้นที่มีความรุนแรงมากขึ้น เนื่องจากมาตรการในการควบคุมและกำกับดูแลยังมีความอ่อนแอเมื่อเทียบกับความเข้มแข็งของธุรกิจสารเคมีการเกษตรที่เข้าไปโฆษณาและส่งเสริมการขายสารเคมีกับกลุ่มเกษตรกรอย่างต่อเนื่อง

4.5 กลุ่มติดตามและเฝ้าระวังปัญหาผลกระทบสารเคมีกำจัดศัตรูพืช

4.5.1 บทบาทและหน้าที่รับผิดชอบ

กลุ่มติดตามและเฝ้าระวังปัญหาผลกระทบสารเคมีกำจัดศัตรูพืชในที่นี้หมายถึง หน่วยงานที่ดูแลรับผิดชอบเกี่ยวกับการติดตามและเฝ้าระวังปัญหาผลกระทบสารเคมีหลังการใช้ในมิติต่าง ๆ เช่น มิติสุขภาพ มิติสิ่งแวดล้อม และมิติเศรษฐกิจ โดยหน่วยงานที่มีภารกิจเกี่ยวข้องในด้านนี้ คือ หน่วยงานของกระทรวงสาธารณสุข เช่น กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ กรมควบคุมโรค สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด สถานีอนามัย หน่วยงานของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เช่น กรมวิชาการเกษตร หรือหน่วยงานของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น กรมควบคุมมลพิษ โดยบทบาทสำคัญของหน่วยงานเหล่านี้ อาทิ

- การตรวจหาสารพิษตกค้างในอาหารและผลผลิตทางการเกษตร
- การตรวจหาสารพิษตกค้างในกระแสเลือดของเกษตรกร
- การติดตามและวิเคราะห์การปนเปื้อนของสารเคมีในสิ่งแวดล้อม
- การติดตามปัญหาจากการใช้ พืชภัยและผลกระทบสารเคมีกำจัดศัตรูพืช เพื่อนำมาทบทวนการใช้และการประเมินความเสี่ยงในการใช้ เพื่อพิจารณาถอนทะเบียนหรือห้ามใช้

4.5.2 ข้อสมมติและความเชื่อเรื่องสารเคมีกำจัดศัตรูพืช

เนื่องจากคนที่อยู่ในกลุ่มนี้มีบทบาทแตกต่างกันไปตามภารกิจของแต่ละหน่วยงาน ฉะนั้นความเชื่อเกี่ยวกับเรื่องสารเคมีกำจัดศัตรูพืชจึงไม่เหมือนกันทีเดียว ซึ่งสามารถแยกพิจารณาได้ดังนี้

- กลุ่มคนที่ไม่มีความรู้ความเข้าใจทางด้านการเกษตรโดยตรง เช่น หน่วยงานทางด้านสาธารณสุขหรือสิ่งแวดล้อม มองว่าถ้ามีทางเลือกในการทำการเกษตรที่ดีและปลอดภัยกว่าเกษตรกรก็ไม่ควรใช้สารเคมีกำจัดศัตรูพืช เพราะส่งผลกระทบต่อสุขภาพของเกษตรกรเอง รวมทั้งผู้บริโภค และยังมีผลตกค้างในสิ่งแวดล้อม อย่างไรก็ดี กลุ่มนี้ก็มองว่าถ้าหน่วยงานทางการเกษตรยังไม่มีสารทดแทนให้เกษตรกรใช้ ก็ควรเลือกใช้สารเคมีที่มีพิษหรืออันตรายน้อยที่จะไม่ก่อให้เกิดผลกระทบ

- กลุ่มที่มีความรู้ทางด้านการเกษตร มองว่าสารเคมีกำจัดศัตรูพืชยังจำเป็นต้องใช้ เพราะยังไม่มีสารทดแทนหรือทางเลือกอื่น ๆ ที่ชัดเจน ส่วนปัญหาผลกระทบต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นสามารถป้องกันได้ถ้าเกษตรกรใช้สารเคมีอย่างถูกต้อง

กลุ่มคนเหล่านี้มีการให้คุณค่าที่แตกต่างกันขึ้นกับการกิจของแต่ละหน่วยงาน เช่น หน่วยงานด้านสาธารณสุขจะให้คุณค่าด้านสุขภาพเป็นหลัก ส่วนหน่วยงานด้านสิ่งแวดล้อมก็ให้ความสำคัญแก่มิติสิ่งแวดล้อม ขณะที่หน่วยงานด้านการเกษตรให้คุณค่าด้านเศรษฐกิจนำ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากสองหน่วยงานแรก ไม่มีความรู้ทางด้านการเกษตร ประกอบกับองค์ความรู้และข้อมูลหลักฐานเกี่ยวกับผลกระทบจากการใช้สารเคมีกำจัดศัตรูพืชต่อสุขภาพและสิ่งแวดล้อมก็ยังไม่มีความชัดเจน จึงทำให้ดูเหมือนว่าคุณค่าด้านสุขภาพและสิ่งแวดล้อมถูกให้ความสำคัญน้อยกว่า เมื่อเทียบกับคุณค่าในด้านเศรษฐกิจ

4.5.3 การพิจารณาปัญหาสารเคมีกำจัดศัตรูพืชและการเสนอทางออก

กลุ่มคนเหล่านี้ส่วนใหญ่ก็ยังมองว่าปัญหาผลกระทบต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากสารเคมีกำจัดศัตรูพืช มักมาจากเกษตรกรเป็นหลัก เช่น มองว่าเกษตรกรใช้สารเคมีไม่ถูกต้อง มีพฤติกรรมการใช้ไม่เหมาะสม และมีการตัดผลผลิตที่เพิ่งฉีดพ่นสารเคมีส่งขายตลาด เหล่านี้เป็นต้น ฉะนั้นการแก้ไขปัญหาจึงมุ่งเน้นไปที่ตัวเกษตรกรผ่านการจัดโครงการอบรมให้ความรู้ต่าง ๆ เช่น การอบรมให้ความรู้แก่เกษตรกรเกี่ยวกับเรื่องพิษภัยและผลกระทบสารเคมี การให้ความรู้แก่เกษตรกรเกี่ยวกับการใช้สารเคมีอย่างถูกต้องปลอดภัย เป็นต้น

4.5.4 การลงมือปฏิบัติจริง

แม้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ จะได้ดำเนินการอย่างเต็มที่ตามบทบาทและภารกิจของแต่ละหน่วยงานในการติดตามและเฝ้าระวังผลกระทบสารเคมีกำจัดศัตรูพืชในด้านต่าง ๆ ซึ่งนับเป็นความพยายามของภาครัฐที่ให้ความสนใจที่จะแก้ไขปัญหาสารเคมีกำจัดศัตรูพืชอย่างจริงจังมากขึ้น โดยเฉพาะในช่วงปีที่ผ่านมาที่ได้มีการประกาศนโยบายอาหารปลอดภัย ก็ยิ่งทำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ เหล่านี้มีการดำเนินการเรื่องการเฝ้าระวังผลกระทบสารเคมีฯ มากขึ้น

อย่างไรก็ตาม เมื่อผู้ศึกษาได้ลงไปพูดคุยสอบถามกับเจ้าหน้าที่หรือผู้ที่เกี่ยวข้องในเรื่องดังกล่าวพบว่า กลไกการติดตามและเฝ้าระวังผลกระทบด้านสารเคมีฯ ในสังคมไทยเรายังอ่อนแอมาก ยังไม่มีการติดตามและเฝ้าระวังปัญหาผลกระทบจากการใช้สารเคมีฯ ในมิติต่าง ๆ อย่างต่อเนื่องจริงจัง อีกทั้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในระดับพื้นที่ โดยเฉพาะหน่วยงานด้านสาธารณสุขเองก็ไม่ได้มีความรู้ความเข้าใจอย่างแท้จริงเกี่ยวกับพิษภัยและผลกระทบสารเคมีฯ รวมทั้งขาดแคลนบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญทางด้านนี้ จึงมีความยากลำบากในการติดตามและเฝ้าระวังผลกระทบสารเคมีอย่างจริงจัง โดยเฉพาะผลกระทบต่อสุขภาพในระยะยาว

4.6 กลุ่มนักวิชาการและผู้เชี่ยวชาญ

4.6.1 บทบาทและหน้าที่รับผิดชอบ

กลุ่มนักวิชาการและผู้เชี่ยวชาญในที่นี้ หมายถึง นักวิชาการ นักวิจัย อาจารย์ในมหาวิทยาลัย หรือวิทยาลัยเกษตรต่าง ๆ ผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้เชี่ยวชาญในด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น ด้านสารเคมี ด้านพืชวิทยา หรือด้านการเกษตร เป็นต้น โดยกลุ่มคนเหล่านี้มักเป็นผู้ที่คนส่วนใหญ่ในสังคมให้การยอมรับนับถือในฐานะเป็น “ผู้เชี่ยวชาญ” “นักวิชาการ” หรือ “ผู้ทรงคุณวุฒิ” เนื่องจากเป็นผู้ที่มากไปด้วยประสบการณ์ ความรู้ และความชำนาญเกี่ยวกับเรื่องสารเคมีหรือการเกษตร ฉะนั้นกลุ่มนี้จึงมีบทบาทสำคัญมากในแง่การผลิต สื่อสาร และถ่ายทอดความรู้เกี่ยวกับเรื่องสารเคมีกำจัดศัตรูพืชสู่สาธารณะ รวมทั้งการสร้างความตระหนักให้กับกลุ่มคนต่าง ๆ ในสังคม โดยผ่านการพูดคุย แสดงความคิดเห็นในเวทีประชุมสัมมนาต่าง ๆ การบรรยายให้ความรู้ การเรียนการสอน การฝึกอบรม การสาธิต การเป็นวิทยากร หรือแม้กระทั่งผ่านงานเขียนเชิงวิชาการต่าง ๆ เป็นต้น

4.6.2 ข้อสมมติและความเชื่อเรื่องสารเคมีกำจัดศัตรูพืช

ผู้เชี่ยวชาญด้านสารเคมีและนักวิชาการเกษตรส่วนใหญ่มีความเชื่อเรื่องสารเคมีกำจัดศัตรูพืชไม่แตกต่างจากกลุ่มนักส่งเสริมการเกษตร นั่นคือ เชื่อว่าสารเคมีกำจัดศัตรูพืชมีประโยชน์มากกว่าผลเสีย ประเด็นสำคัญอยู่ที่ว่า เราต้องเลือกใช้ให้เป็นและเหมาะสมจึงจะเกิดประโยชน์สูงสุด ส่วนผลกระทบนั้นเป็นธรรมดาที่ต้องมีบ้าง แต่ทั้งนี้ทั้งนั้นขึ้นกับการใช้สารเคมีฯ ให้ถูกต้องและปลอดภัยมากกว่า คนกลุ่มนี้ส่วนใหญ่จึงมีความเชื่อว่าสารเคมีฯ จำเป็นต้องใช้ในการเพาะปลูกพืช โดยกลุ่มคนเหล่านี้มักมีคำอธิบายหรือการให้เหตุผลเกี่ยวกับเรื่องสารเคมีกำจัดศัตรูพืช ดังนี้

- การใช้สารเคมีฯ ยังมีความจำเป็นอยู่ มันเป็นการป้องกันผลผลิตให้รอดพ้นจากการถูกระบาดทำลาย และเนื่องจากประเทศไทยเป็นประเทศที่มีการระบาดของศัตรูพืชมากเนื่องจากสภาพอากาศเอื้ออำนวยเพราะอยู่ในเขตร้อนชื้น แมลงนำโรคเจริญเติบโตได้ดี เพราะฉะนั้นการไม่ใช้สารเคมีเลยในปัจจุบันเป็นไปได้ยาก เว้นในกรณีที่เราปลูกในพื้นที่น้อยที่เราสามารถดูแลได้อย่างดี ทว่าถึง ถ้าปลูกเพื่อขายส่งตลาดก็แทบเป็นไปได้เลยที่จะไม่ใช้สารเคมีฯ (ผู้เชี่ยวชาญด้านสารเคมี กรมวิชาการเกษตร)
- สารเคมีก็เหมือนวิวัฒนาการของการเกษตร เหมือนวิวัฒนาการของโลกวิทยาศาสตร์ที่ทุกสิ่งทุกอย่างมันต้องมีพัฒนาการของมัน เหมือนอย่างที่เราต้องใช้เครื่องสำอาง ใช้ครีมกันแดด อันนี้ก็เป็นการพัฒนาการให้เราใช้ แต่เราต้องรู้จักเลือกใช้อย่างเหมาะสม (ผู้เชี่ยวชาญด้านสารเคมี บริษัทเอกชน)
- สารเคมีที่มีประโยชน์ก็มีอยู่เยอะ ฉะนั้นเราไม่จำเป็นต้องต่อต้าน เราอยู่ด้วยกันแบบผสมผสานกันได้ การบริหารจัดการเป็นสิ่งสำคัญที่สุด การปลูกพืช Organic ก็เป็นการบริหารจัดการอย่างหนึ่ง Organic ใช่ว่าจะไม่ใช้สารเคมี ต้องใช้ด้วย แต่สารเคมีที่เลือกต้องเป็นชนิดที่ปลอดภัย ไม่มีการตกค้าง ไม่มีการสะสม สลายตัวเร็ว ต้องเลือกให้เหมาะสมกับพืชนั้น ๆ (ผู้เชี่ยวชาญด้านสารเคมี)

เมื่อพิจารณาการอธิบายให้เหตุผลของกลุ่มผู้เชี่ยวชาญและนักวิชาการเหล่านี้ พบว่ากลุ่มคนเหล่านี้มีข้อสมมติเกี่ยวกับเรื่องสารเคมีกำจัดศัตรูพืชที่ค่อนข้างเชื่อมั่นในประโยชน์ของสารเคมีกำจัดศัตรูพืชมากกว่าคำนึงถึงผลกระทบ และมองว่าสารเคมีกำจัดศัตรูพืชถูกพัฒนาขึ้นมาเพื่อตอบสนองความต้องการของมนุษย์ในด้านการเกษตร ฉะนั้นเราไม่ควรปฏิเสธสารเคมีฯ แต่ต้องรู้จักเลือกใช้ให้ถูกต้องและเหมาะสม เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด

สารเคมีกำจัดศัตรูพืชเปรียบเสมือนดาบสองคมที่มีทั้งประโยชน์และผลกระทบ อย่างไรก็ตามกลุ่มผู้เชี่ยวชาญด้านสารเคมีและนักวิชาการเกษตรส่วนใหญ่มักให้คุณค่าและความสำคัญเพียงด้านประโยชน์ใช้สอยของมันมากกว่าคำนึงถึงปัญหาและผลกระทบที่จะเกิดตามมาหลังจากการใช้ สำหรับประเด็นปัญหาผลกระทบจากสารเคมีนั้นกลุ่มคนเหล่านี้มีมุมมองคล้าย ๆ กับกลุ่มนักส่งเสริมการเกษตรคือ มองว่าเป็นความรับผิดชอบของเกษตรกรผู้ใช้สารเคมีที่จะต้องปฏิบัติตามให้ถูกต้องและเหมาะสมในการใช้สารเคมีฯ ถ้าเกษตรกรใช้สารเคมีไม่ถูกต้องและเหมาะสมจนก่อให้เกิดผลกระทบ จึงเป็นความผิดของเกษตรกรเองที่ไม่ให้ความสำคัญในเรื่องดังกล่าว แต่ไม่ใช่เป็นเพราะสารเคมีฯ ไม่ดี

4.6.3 การพิจารณาปัญหาสารเคมีกำจัดศัตรูพืชและการเสนอทางออก

กลุ่มนี้มองปัญหาสารเคมีกำจัดศัตรูพืช และมีการเสนอทางออกในเรื่องนี้ไม่แตกต่างจากกลุ่มต่าง ๆ ที่กล่าวมาข้างต้น กล่าวคือ ควรมุ่งเน้นการอบรมให้ความรู้แก่เกษตรกร เพื่อให้ใช้สารเคมีฯ อย่างถูกต้องและปลอดภัย กลุ่มนี้เชื่อว่า ถ้ามีการใช้สารเคมีฯ อย่างถูกต้องและเหมาะสมตามคำแนะนำแล้ว จะไม่เกิดปัญหาผลกระทบต่าง ๆ ตามมาอย่างที่เป็นอย่างอยู่ในปัจจุบัน

4.6.4 การลงมือปฏิบัติจริง

กลุ่มนักวิชาการและผู้เชี่ยวชาญมักให้ความสำคัญกับสารเคมีกำจัดศัตรูพืชในแง่ประสิทธิภาพและประโยชน์ใช้สอยเป็นหลัก ถึงแม้ว่าจะให้ความสำคัญกับข้อมูลพิษวิทยาของสารเคมีชนิดต่าง ๆ ด้วย แต่ก็ยังไม่ได้มีการศึกษาวิจัยอย่างต่อเนื่องถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการสัมผัส (Exposure) หรือได้รับพิษสารเคมีฯ ชนิดนั้น ๆ ในระยะยาว ทั้งผลกระทบต่อสุขภาพและสิ่งแวดล้อม อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาถึงความสนใจของกลุ่มคนเหล่านี้ก็มักจะพบว่า ให้ความสนใจเกี่ยวกับการพัฒนาวิทยาการสมัยใหม่ ๆ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของสารเคมีฯ เพื่อให้ตอบสนองต่อความต้องการของมนุษย์ให้มากที่สุด กลุ่มเหล่านี้มักมีการปฏิสัมพันธ์และการเรียนรู้ร่วมกันในประเด็นดังกล่าวผ่านเวทีประชุมหรือสัมมนาวิชาการต่าง ๆ รวมทั้งผ่านการศึกษาและทำวิจัยในประเด็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

4.7 กลุ่มเกษตรกร

4.7.1 บทบาทและหน้าที่รับผิดชอบ

เกษตรกรมีบทบาทสำคัญในฐานะเป็นผู้ผลิตอาหารเลี้ยงคนในประเทศ ฉะนั้นการที่คนในสังคมจะมีสุขภาพดีหรือไม่ ส่วนหนึ่งขึ้นกับคุณภาพของผลผลิตที่เกษตรกรผลิตขึ้นมาด้วย ปัจจุบันความปลอดภัยของผลผลิตทางการเกษตรกำลังเป็นประเด็นสำคัญที่ภาครัฐให้ความสนใจ เนื่องจากต้องการผลักดันให้ประเทศไทยเป็นครัวโลก ฉะนั้นเกษตรกรไทยจึงไม่เพียงแต่ผลิตอาหารเลี้ยงคนภายในประเทศเพียงเท่านั้น แต่ยังรวมถึงประชากรโลกอีกด้วย นอกจากนี้เกษตรกรยังเป็นกลุ่มหลักที่ใช้สารเคมีกำจัดศัตรูพืช ดังนั้นจึงเป็นกลุ่มเสี่ยงที่จะมีโอกาสได้รับผลกระทบจากการใช้สารเคมีฯ ทั้งทางตรงและทางอ้อม

4.7.2 ข้อสมมติและความเชื่อเรื่องสารเคมีกำจัดศัตรูพืช

เมื่อพิจารณาความเชื่อของเกษตรกรเกี่ยวกับเรื่องสารเคมีกำจัดศัตรูพืช อาจแบ่งเกษตรกรออกได้เป็น 3 กลุ่มใหญ่ ๆ กล่าวคือ

- กลุ่มแรกเป็นเกษตรกรส่วนใหญ่ในสังคม ซึ่งมีความเชื่อว่า สารเคมีกำจัดศัตรูพืชจำเป็นต้องใช้เสมอในการเพาะปลูก โดยไม่ได้สนใจหรือคำนึงถึงระดับความเสียหายทางเศรษฐกิจจากการทำลายของแมลงศัตรูพืชต่าง ๆ เกษตรกรกลุ่มนี้คิดว่า ถ้าไม่ใช้สารเคมีฯ แล้ว จะทำให้ผลผลิตของตนเสียหายและไม่สวยงาม ทำให้ไม่สามารถขายผลผลิตสู่กับคนอื่นได้
- กลุ่มที่สองเชื่อว่าสารเคมีฯ ไม่จำเป็นต้องใช้เสมอไปในการเพาะปลูกพืช จะใช้ก็ต่อเมื่อมีความจำเป็นจริง ๆ นั่นคือ ระดับความเสียหายทางเศรษฐกิจจากการทำลายของแมลงศัตรูพืชเกินระดับที่จะควบคุมโดยวิธีการอื่นได้ เช่น กรณีที่มีการระบาดของแมลงศัตรูพืชอย่างรุนแรง จนสารสกัดสมุนไพรหรือสารทดแทนอื่น ๆ ไม่สามารถควบคุมการระบาดได้ หรือกรณีที่ใช้วิธีการอื่น ๆ แล้วไม่ได้ผล เกษตรกรกลุ่มนี้มักเป็นผู้ที่ผ่านกระบวนการเรียนรู้ระดับหนึ่ง อาทิ ผ่านการเรียนรู้ในโรงเรียนเกษตรกรในเรื่องความสัมพันธ์ของระบบนิเวศวิทยาในไร่นา หรือมีประสบการณ์ในการศึกษาทดลองด้วยตนเองเกี่ยวกับการทำสารทดแทนสารเคมี เช่น น้ำหมักชีวภาพ หรือทำสมุนไพรไล่แมลง เป็นต้น เกษตรกรกลุ่มนี้จึงที่อยู่ในการปรับเปลี่ยนแนวคิดสู่การลดการใช้สารเคมีฯ
- กลุ่มที่สาม คือ เกษตรกรที่เลิกใช้สารเคมีกำจัดศัตรูพืชโดยเด็ดขาด เกษตรกรกลุ่มนี้มักมีประสบการณ์ที่เลวร้ายกับสารเคมีกำจัดศัตรูพืช หรือระบบการเกษตรแผนใหม่ เช่น ได้รับผลกระทบจากการใช้สารเคมีฯ จนถึงขั้นเกือบเสียชีวิต หรือประสบความล้มเหลวในชีวิตในการทำเกษตรที่เน้นขายเป็นหลัก เหล่านี้ทำให้เกษตรกรเหล่านี้เกิดการปรับเปลี่ยนแนวคิดมาสู่การเลิกใช้สารเคมีฯ เกษตรกรกลุ่มนี้มักเป็นเกษตรกรกลุ่มหักดิบคือเลิกใช้สารเคมีฯ ทันที โดยหลังจากที่เลิกใช้แล้วจึงค่อย ๆ มาศึกษาและทดลองเพื่อหาสูตรสารทดแทนต่าง ๆ ที่จะมาใช้ทดแทนสารเคมีฯ นอกจากนี้การปรับเปลี่ยนระบบการเกษตรมาสู่ระบบการผลิตที่หลากหลายและผสมผสานมากขึ้น

ฉะนั้นเมื่อพิจารณาถึงความเชื่อของเกษตรกรทั้งสามกลุ่มเกี่ยวกับเรื่องสารเคมีกำจัดศัตรูพืช จะพบว่า เกษตรกรกลุ่มแรก มีข้อความเชื่อว่า การไม่ใช้สารเคมีฯเลย จะทำให้ผลผลิตเสียหาย และไม่สวยงาม ทำให้ขายไม่ได้ราคา ขาดทุน ส่วนเกษตรกรกลุ่มที่สอง มีข้อความเชื่อว่า จำเป็นต้องใช้สารเคมีกำจัดศัตรูพืชในกรณีที่มีการระบาดของแมลงศัตรูพืชอย่างรุนแรงจนสารทดแทนหรือทางเลือกอื่น ๆ ไม่ควบคุมสถานการณ์ไว้ได้ ส่วนกลุ่มที่สามมีความเชื่อว่า สารเคมีกำจัดศัตรูพืชไม่มีความจำเป็นต้องใช้ในการเพาะปลูกพืช เพราะมีแนวทางทำการเกษตรที่ไม่ใช้สารเคมีฯ แต่ก็ได้ผลผลิตดีเหมือนกัน ประการสำคัญก็คือ จะต้องมีการปรับความสมดุลของระบบนิเวศที่เสียไปจากการใช้สารเคมีฯ ให้กลับคืนสู่ภาวะสมดุลทางธรรมชาติให้ได้โดยเร็ว ซึ่งในขั้นตอนนี้ต้องใช้เวลาขั้นต่ำอย่างน้อย 3 ปีขึ้นไป

หากพิจารณาในแง่มิติการให้คุณค่า พบว่าเกษตรกรทั้งสามกลุ่มมีการให้คุณค่าเรื่องสารเคมีกำจัดศัตรูพืชที่แตกต่างกันไปตามความเชื่อ โดยกลุ่มที่หนึ่งให้คุณค่าด้านเศรษฐกิจนำ โดยไม่ได้ให้ความสำคัญมากนักต่อมิติด้านสุขภาพหรือสิ่งแวดล้อม โดยคนกลุ่มนี้มองว่าการอยู่รอดทางเศรษฐกิจปัญหาเรื่องปากท้องเป็นเรื่องสำคัญที่สุดในการดำเนินชีวิตในปัจจุบัน ส่วนเกษตรกรกลุ่มที่สอง ให้ความสำคัญแก่มิติด้านเศรษฐกิจนำเช่นกัน แต่ยังมีการให้คุณค่าในมิติอื่น ๆ เพิ่มขึ้นด้วย เช่น มิติสุขภาพ ส่วนเกษตรกรกลุ่มที่สามให้คุณค่าด้านวิถีชีวิตที่เป็นสุข โดยมิติด้านเศรษฐกิจมีบทบาทสำคัญรอง ๆ ลงมา

4.7.3 การพิจารณาปัญหาสารเคมีกำจัดศัตรูพืชและการเสนอทางออก

เกษตรกรทั้งสามกลุ่มมีการมองปัญหาสารเคมีกำจัดศัตรูพืชไม่เหมือนกัน กล่าวคือ กลุ่มที่หนึ่งมักมองปัญหาสารเคมีฯ ในแง่การเสื่อมหรือลดลงของประสิทธิภาพสารเคมีฯในการป้องกันหรือทำลายแมลงศัตรูพืช ทั้งนี้เนื่องมาจากสาเหตุ คือ 1) แมลงมีพัฒนาการและมีการปรับตัวอยู่เสมอจึงเกิดการดื้อยา และ 2) สารเคมีฯ มีคุณภาพต่ำกว่ามาตรฐาน หรือเป็นสารเคมีฯ ปลอม ฉะนั้นในการแก้ไขปัญหากลุ่มคนเหล่านี้จึงมักเปลี่ยนไปใช้สารเคมีชนิดใหม่ ๆ ที่มีความเข้มข้นสูงขึ้นอยู่เสมอ

กลุ่มที่สองไม่ได้มองปัญหาสารเคมีกำจัดศัตรูพืชในแง่การเสื่อมประสิทธิภาพหรือด้อยคุณภาพ แต่มองว่าปัญหาที่แท้จริงอยู่ที่มีการระบาดของแมลงศัตรูพืชอย่างรุนแรงจนทำให้วิธีการอื่น ๆ ไม่สามารถควบคุมการระบาด ฉะนั้นจึงมีความจำเป็นต้องใช้สารเคมีฯ ในการควบคุมการระบาดของแมลง ทั้งนี้เพื่อให้ผลผลิตเกิดความเสียหาย

ส่วนกลุ่มที่สามไม่ได้ให้ความสำคัญกับสารเคมีกำจัดศัตรูพืชในการเพาะปลูกเลย ฉะนั้นจึงมองว่าแท้จริงแล้วปัญหาอยู่ที่ความเสียสมดุลของระบบนิเวศในการควบคุมกันเองตามธรรมชาติ ฉะนั้นในการแก้ไขปัญหาจึงควรมุ่งเน้นการฟื้นฟูสมดุลของธรรมชาติให้กลับคืนสู่ภาวะปกติให้เร็วที่สุด และให้ความสำคัญกับการจัดการระบบทรัพยากรต่าง ๆ ในไร่นา

4.7.4 การลงมือปฏิบัติจริง

ฉะนั้นในการดำเนินการจริงในการทำการเกษตรของเกษตรกรทั้งสามกลุ่มจึงมีความแตกต่างกัน กล่าวคือ กลุ่มที่หนึ่งมักมีการใช้สารเคมีฯ ในการเพาะปลูกอยู่เสมอ และมักมีการเพิ่มปริมาณการใช้ขึ้นเรื่อย ๆ ทั้งนี้เนื่องจากแมลงศัตรูพืชมักเกิดอาการดื้อยา และในการใช้สารเคมีฯ เกษตรกรกลุ่มนี้ บางคนก็ไม่ได้สนใจอ่านคำแนะนำในฉลาก แต่มักจะเชื่อฟังคำแนะนำของเพื่อนบ้านมากกว่า บางคนก็มีการลองผิดลองถูกในการใช้สารเคมีฯ ด้วยตนเอง เช่น มีการทดลองผสมสารเคมีฯ หลายชนิดเข้าด้วยกันหรือที่เรียกว่า “คอกเทล” ในการฉีดพ่นแต่ละครั้ง ด้วยความเชื่อที่ว่าเป็นการเพิ่มความเข้มข้นของเนื้อยา ซึ่งจะทำให้ประสิทธิภาพในการกำจัดทำลายแมลงศัตรูพืชเพิ่มมากขึ้น

ส่วนเกษตรกรกลุ่มที่สอง เนื่องจากเป็นกลุ่มที่อยู่ในกระบวนการเรียนรู้ ฉะนั้นจึงให้ความสนใจกับการควบคุมแมลงศัตรูพืชโดยวิธีการอื่น ๆ ควบคู่ไปกับการใช้สารเคมีฯ เช่น การควบคุมแมลงศัตรูพืชแบบผสมผสาน นอกจากนี้บางคนยังมีการคิดค้น และพัฒนาสูตรสารทดแทนต่าง ๆ อยู่เสมอ สำหรับเกษตรกรกลุ่มที่สามนั้นก็มีความสนใจในการปฏิบัติเรื่องสารเคมีฯ ที่ไม่แตกต่างจากกลุ่มที่สอง คือ มักมีการคิดค้นและพัฒนาสูตรสารทดแทนใหม่ ๆ อยู่เสมอ แต่ที่แตกต่างกัน คือ กลุ่มนี้จะไม่ใช่สารเคมีฯ เลยไม่ว่ากรณีใด ๆ ส่วนหนึ่งเป็นเพราะเกษตรกรกลุ่มนี้ได้มีการฟื้นฟูระบบนิเวศในไร่นาเข้าสู่ภาวะสมดุลแล้ว ดังนั้นจะไม่ค่อยประสบกับปัญหาการระบาดของแมลงศัตรูพืชเช่นเดียวกับเกษตรกรสองกลุ่มแรก

4.8 กลุ่มผู้บริโภค

4.8.1 บทบาทและหน้าที่รับผิดชอบ

กลุ่มผู้บริโภคมีบทบาทสำคัญในฐานะเป็นคนกลุ่มส่วนใหญ่ในสังคมที่สามารถกำหนดทิศทางการผลิตของเกษตรกรได้ กล่าวคือหากผู้บริโภคส่วนใหญ่ในสังคมยังคงให้ความสำคัญต่อการเลือกซื้อผลผลิตที่ภายนอกแลดูสวยงาม โดยไม่สนใจหรือคำนึงถึงความปลอดภัยของผลผลิตนั้น ก็ยังทำให้เกษตรกรจำเป็นต้องใช้สารเคมีกำจัดศัตรูพืชอยู่เสมอในการเพาะปลูก มิเช่นนั้นจะทำให้ผลผลิตไม่สวยงาม และขายไม่ได้ราคา ดังนั้นความตระหนักของผู้บริโภคในเรื่องสารพิษตกค้างในผลผลิต จึงมีความสำคัญต่อการกำหนดวิธีการผลิตของเกษตรกร

4.8.2 ข้อสมมติและความเชื่อเรื่องสารเคมีกำจัดศัตรูพืช

ผู้บริโภคส่วนใหญ่ไม่ได้สนใจและไม่มีความรู้ความเข้าใจมากนักเกี่ยวกับเรื่องสารเคมีกำจัดศัตรูพืช ฉะนั้นคนกลุ่มนี้ จึงไม่ค่อยให้ความสำคัญในเรื่องความจำเป็นหรือไม่จำเป็นที่จะต้องใส่สารเคมีฯ ของเกษตรกร ยกเว้นผู้บริโภคบางกลุ่มที่มีปัญหาทางด้านสุขภาพจากการบริโภคผลผลิตที่มีสารเคมีฯปนเปื้อน หรือผู้บริโภคบางคนที่มีหันมาสนใจอาหารเพื่อสุขภาพมากขึ้น ผู้บริโภคสองกลุ่มหลังจะให้

ความสำคัญในการเลือกซื้อผลผลิตที่ปลอดสารเคมีฯ อย่างไรก็ตาม ผู้บริโภคกลุ่มแรกเป็นชนกลุ่มใหญ่ของสังคม ดังนั้นจึงมีผลต่อการกำหนดทิศทางการผลิตของเกษตรกรส่วนใหญ่

ผู้บริโภคส่วนใหญ่ในสังคมให้คุณค่าในมิติเศรษฐกิจเป็นหลัก เนื่องจากต้องดิ้นรนในการทำมาหากินมากขึ้น ทั้งนี้เพราะปัญหาปากท้องได้กลายเป็นปัญหาสำคัญสำหรับคนส่วนใหญ่ในสังคมปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม ผู้บริโภคบางกลุ่มก็ให้คุณค่าในมิติสุขภาพนำ ซึ่งมักเป็นกลุ่มคนที่มีปัญหาด้านสุขภาพอยู่แล้ว หรือเป็นกลุ่มคนที่หันมาให้ความสนใจกับสุขภาพมากขึ้น

4.8.3 การพิจารณาปัญหาสารเคมีกำจัดศัตรูพืชและการเสนอทางออก

เนื่องจากกลุ่มนี้ส่วนใหญ่ไม่ได้สนใจหรือไม่มีความรู้ความเข้าใจเรื่องสารเคมีฯ โดยตรง ฉะนั้นจึงไม่เห็นว่าการใช้สารเคมีฯเป็นปัญหาหรือไม่ แต่สิ่งที่กลุ่มนี้สนใจคือ ทำอย่างไรตนเองจะได้บริโภคผลผลิตที่สวยงามและราคาไม่แพง ต่างจากกลุ่มผู้บริโภคที่มีปัญหาด้านสุขภาพ กลุ่มนี้จะพยายามศึกษาและหาข้อมูลอยู่เสมอเกี่ยวกับเรื่องพิษภัยและผลกระทบสารเคมีฯ รวมทั้งพยายามมองหาแหล่งจำหน่ายที่มีผลผลิตที่ปลอดสารเคมีฯ ด้วย

4.8.4 การลงมือปฏิบัติจริง

อย่างที่กล่าวมาข้างต้น ผู้บริโภคส่วนใหญ่มักนิยมเลือกซื้อผลผลิตที่สวยงาม ต้นอวบใหญ่ ไม่มีรอยแมลงกัดกิน และมักไม่ค่อยนิยมเลือกซื้อผลผลิตปลอดสารเคมีฯ ทั้งนี้เพราะมีราคาแพงกว่าหลายเท่า และผลผลิตก็ไม่ค่อยสวยงามเท่าใช้สารเคมีฯ ประการสำคัญคือ หาซื้อยาก เนื่องจากไม่ค่อยมีวางขายโดยทั่วไปในท้องตลาดเหมือนพืชผักที่ใช้สารเคมีฯ การที่พืชผักปลอดสารเคมีฯ มีเงื่อนไขและข้อจำกัดหลายประการในปัจจุบัน ทำให้ผู้บริโภคส่วนใหญ่ยังไม่ให้ความสำคัญมากนักกับผลผลิตปลอดสารเคมีฯ ซึ่งยังเป็นการส่งเสริมให้เกษตรกรใช้สารเคมีฯ ในการเพาะปลูกมากขึ้น

4.9 กลุ่มธุรกิจสารเคมีการเกษตร

4.9.1 บทบาทและหน้าที่รับผิดชอบ

บทบาทสำคัญของกลุ่มธุรกิจสารเคมีการเกษตร คือ การนำเข้า ผลิต จำหน่ายและกระจายผลิตภัณฑ์สารเคมีกำจัดศัตรูพืชชนิดต่าง ๆ สู่กลุ่มเกษตรกรเป้าหมายในพื้นที่ต่าง ๆ ทั่วประเทศ กลุ่มนี้ยังมีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมให้เกษตรกรมีการใช้สารเคมีฯ กันอย่างแพร่หลายผ่านการโฆษณาและส่งเสริมการขายในรูปแบบต่าง ๆ ที่จะสามารถดึงดูดใจให้เกษตรกรซื้อสารเคมีฯ ให้มากที่สุด

4.9.2 ข้อสมมติและความเชื่อเรื่องสารเคมีกำจัดศัตรูพืช

แน่นอนว่ากลุ่มผู้ประกอบการค้าสารเคมีกำจัดศัตรูพืชย่อมมีความเชื่อว่าสารเคมีกำจัดศัตรูพืชมีความจำเป็นต้องใช้ในการเพาะปลูก ทั้งนี้เพราะกลุ่มคนเหล่านี้เป็นผู้ได้รับผลประโยชน์โดยตรงจากการค้าขายสารเคมีกำจัดศัตรูพืช ยังสามารถส่งเสริมและประชาสัมพันธ์ให้มียอดขายเพิ่มมากขึ้นได้เท่าไร กลุ่ม

คนเหล่านี้ยิ่งยอมได้ประโยชน์มากขึ้นเท่านั้น จึงเป็นเรื่องไม่แปลกที่กลุ่มคนเหล่านี้จะเห็นด้วยอย่างยิ่งต่อการใช้สารเคมีในการเกษตร เราจึงมักเห็นเสมอว่ากลุ่มผู้ประกอบการธุรกิจขายสารเคมีเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนให้มีการใช้สารเคมีกันอย่างจริงจังในสังคมไทย โดยดำเนินการผ่านการโฆษณาและส่งเสริมการขายทุกรูปแบบ กลุ่มคนเหล่านี้มีข้อสมมติเรื่องสารเคมีว่า สารเคมีกำจัดศัตรูพืชมีประสิทธิภาพในการกำจัดและทำลายแมลงศัตรูพืชมากกว่าสารสกัดชีวภาพหรือสารทดแทนตามธรรมชาติ จึงทำให้ผลผลิตทางการเกษตรของเกษตรกรไม่ได้รับความเสียหาย และมีผลผลิตสวยงาม จึงสามารถขายได้ราคาดี

คนกลุ่มนี้มักให้คุณค่าเรื่องผลประโยชน์ของธุรกิจตนเองมากกว่าคำนึงถึงความรับผิดชอบต่อสังคมและสภาพแวดล้อม อย่างไรก็ตาม ในการดำเนินธุรกิจของกลุ่มบริษัทสารเคมีเหล่านี้มักมีการโฆษณาและประชาสัมพันธ์ถึงความรับผิดชอบต่อสังคมอยู่เสมอ โดยการจัดกิจกรรมต่างๆ เพื่อสังคม เช่น การให้ทุนการศึกษาแก่ลูกหลานเกษตรกร การส่งเสริมโครงการใช้สารเคมีให้ปลอดภัยหรือการไปฝึกอบรมและให้ความรู้แก่แพทย์และพยาบาลเกี่ยวกับเรื่องการรักษาพยาบาลผู้ที่ได้รับผลกระทบจากสารเคมีกำจัดศัตรูพืช เป็นต้น

4.9.3 การพิจารณาปัญหาสารเคมีกำจัดศัตรูพืชและการเสนอทางออก

กลุ่มนี้มีการมองปัญหาสารเคมีฯ ไม่แตกต่างจากกลุ่มนักส่งเสริมการเกษตร คือ มองว่าเกษตรกรเป็นต้นเหตุสำคัญของปัญหาผลกระทบสารเคมีฯ ที่เกิดขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากเกษตรกรมีพฤติกรรมการใช้สารเคมีฯ ที่ไม่ถูกต้องเหมาะสม และไม่สนใจอ่านคำแนะนำในฉลากก่อนใช้สารเคมีฯ ฉะนั้นแนวทางในการแก้ปัญหาก็ควรมีการอบรมและให้ความรู้กับเกษตรกรเกี่ยวกับการใช้สารเคมีให้ถูกต้องและปลอดภัย

4.9.4 การลงมือปฏิบัติจริง

กลุ่มนี้เน้นการโฆษณาและส่งเสริมการขายสารเคมีกำจัดศัตรูพืชสู่กลุ่มเป้าหมายทั้งเกษตรกรผู้ใช้และร้านค้าขายสารเคมีฯในพื้นที่ โดยในการโฆษณาและส่งเสริมการขายสารเคมีฯนั้น กลุ่มคนเหล่านี้มักจะใช้กลยุทธ์และรูปแบบการตลาดที่หลากหลายที่จะสามารถดึงดูดและโน้มน้าวความสนใจของเกษตรกรให้สนใจผลิตภัณฑ์ของบริษัทตน เช่น การลดแลก แจก แถม การเลี้ยงโต๊ะจีน การให้ค่านายหน้า การให้โบนัส การซื้อเงินเชื่อ เป็นต้น รวมทั้งการเข้าไปมีบทบาทในการดำเนินงานของหน่วยงานหรือองค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเกษตร เช่น สหกรณ์การเกษตร ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ร้านค้าชุมชน โดยมีการกำหนดเงื่อนไขว่า เกษตรกรผู้ที่ต้องการกู้ยืมเงินจากหน่วยงานดังกล่าวจะต้องรับปุ๋ยและสารเคมีไปใช้ด้วย หรือบางแห่งเกษตรกรไม่สามารถกู้ยืมเป็นเงินสดได้ต้องรับสินเชื่อไปในรูปปัจจัยการผลิตต่าง ๆ ซึ่งรวมถึงสารเคมีกำจัดศัตรูพืชไปใช้แทน

นอกจากความพยายามทำการตลาดสารเคมีฯทุกรูปแบบแล้ว บริษัทขายสารเคมีฯเหล่านี้ยังมีการดำเนินโครงการต่าง ๆ เพื่อแสดงความรับผิดชอบต่อสังคม ซึ่งโครงการหนึ่งที่กลุ่มคนเหล่านี้มักหยิบ

ยกขึ้นมาอ้างอิงอยู่เสมอว่าได้ดำเนินการให้ความรู้เกษตรกรมาโดยตลอด คือ โครงการฝึกอบรมให้เกษตรกรใช้สารเคมีให้ปลอดภัย (Safe Use Project) ฉะนั้นเมื่อมีการกล่าวถึงว่าการใช้สารเคมีก่อให้เกิดผลกระทบต่อสุขภาพและสิ่งแวดล้อม กลุ่มธุรกิจสารเคมีก็อ้างเสมอว่าเป็นเพราะเกษตรกรมีพฤติกรรมการใช้ที่ไม่ถูกต้องและเหมาะสมเป็นสำคัญ ขณะที่ทางกลุ่มธุรกิจสารเคมีเองก็ได้มีการดำเนินโครงการฝึกอบรมวิธีการใช้ที่ถูกต้องและเหมาะสมให้เกษตรกรมาโดยตลอด

4.10 กลุ่มสนับสนุนเกษตรกรรมยั่งยืน

4.10.1 บทบาทและหน้าที่รับผิดชอบ

กลุ่มสนับสนุนเกษตรกรรมยั่งยืนในที่นี้ หมายถึงกลุ่มที่มีแนวคิดเห็นด้วยต่อแนวทางการเกษตรที่ให้ความสำคัญต่อมิติสุขภาพและความปลอดภัยของทั้งผู้ผลิตและผู้บริโภค รวมถึงไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศทั้งในระยะสั้นและระยะยาว ผู้ที่มีแนวคิดสนับสนุนแนวทางเกษตรกรรมยั่งยืนส่วนใหญ่จะเป็นกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชน นักวิชาการสายเกษตรกรรมยั่งยืน นักวิชาการสายปฏิรูประบบสุขภาพ เกษตรกรบางกลุ่มที่เริ่มปรับเปลี่ยนวิธีการผลิตสู่ทางเลือกอื่น ๆ ที่ไม่ใช่เกษตรแผนใหม่ และเจ้าหน้าที่ภาครัฐบางคนที่เห็นด้วยต่อแนวทางเกษตรกรรมยั่งยืน บทบาทสำคัญของกลุ่มนี้คือ สนับสนุนให้มีการปรับเปลี่ยนระบบการเกษตรจากระบบเกษตรแผนใหม่ สู่แนวทางการทำเกษตรกรรมยั่งยืนรูปแบบต่าง ๆ เช่น การเลิกใช้ปุ๋ยเคมีและสารเคมีกำจัดศัตรูพืชในการเพาะปลูก การปลูกพืชแบบผสมผสานที่มีความหลากหลายมากขึ้น เป็นต้น

4.10.2 ข้อสมมติและความเชื่อเรื่องสารเคมีกำจัดศัตรูพืช

ผู้ที่สนับสนุนแนวทางเกษตรกรรมยั่งยืนส่วนใหญ่เห็นว่า สารเคมีกำจัดศัตรูพืชไม่มีความจำเป็นต้องใช้ในระบบการผลิตทางการเกษตรเลย เนื่องจากมีทางเลือกอื่นที่ดีและปลอดภัยกว่า โดยแต่ละคนจะมีการให้เหตุผล และมีบริบทเงื่อนไขการยอมรับเรื่องสารเคมีกำจัดศัตรูพืชในระดับที่แตกต่างกัน เช่น บางคนเห็นว่าควรเลิกใช้สารเคมีฯ ทันทีแบบหักดิบ แต่บางคนมองว่าควรให้เกษตรกรค่อย ๆ ลดการใช้จนนำไปสู่การเลิกใช้อย่างเด็ดขาด ฉะนั้นกลุ่มนี้จึงมีแนวทางในการสนับสนุนเกษตรกรรมยั่งยืนที่แตกต่างกันไป อย่างไรก็ตาม คนกลุ่มนี้มีเป้าหมายเชิงนโยบายในระยะยาวเรื่องสารเคมีกำจัดศัตรูพืชไม่แตกต่างกัน นั่นคือ การเลิกใช้สารเคมีกำจัดศัตรูพืชอย่างเด็ดขาด

คนกลุ่มนี้ส่วนใหญ่ให้คุณค่าด้านสิ่งแวดล้อม สุขภาพ และสังคม มากกว่ามองคุณค่าด้านเศรษฐกิจ ฉะนั้นจึงมักปฏิเสธการใช้สารเคมีฯ เนื่องจากเห็นว่าจะก่อให้เกิดผลกระทบในมิติต่าง ๆ ตามมาอย่างมากมาย โดยเฉพาะผลกระทบในระยะยาวต่อสังคมโดยรวม

“สารเคมีกำจัดศัตรูพืชมีความจำเป็นน้อยลง เมื่อหันกลับมาทำเกษตรกรรมยั่งยืน การใช้สารเคมีกำจัดศัตรูพืชไม่สามารถช่วยแก้ปัญหาได้ในระยะยาว แต่มันกลับจะเป็นตัวสร้างปัญหา หลายคนมีข้อมูลหลักฐานในเรื่องเหล่านี้ แต่ไม่มีใครยอมรับ” (นักวิชาการเกษตรกรรมยั่งยืน)

4.10.3 การพิจารณาปัญหาสารเคมีกำจัดศัตรูพืชและการเสนอทางออก

กลุ่มนี้มองว่าปัญหาหลักเกี่ยวกับสารเคมีกำจัดศัตรูพืชไม่ได้อยู่ที่ตัวเกษตรกรที่มีพฤติกรรมการใช้ไม่ถูกต้องและเหมาะสม แต่อยู่ที่นโยบายของรัฐและกลไกการควบคุมดูแลเรื่องสารเคมีกำจัดศัตรูพืชที่ยังอ่อนแอ และการบังคับใช้กฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันก็ยังขาดประสิทธิภาพในหลาย ๆ ส่วน เช่น ในบางพื้นที่ยังมีการปล่อยให้มีการซื้อขายสารเคมีฯ ที่ประกาศห้ามใช้แล้วได้ หรือร้านค้าหรือผู้จำหน่ายสารเคมีฯ ที่ไม่มีใบอนุญาตก็สามารถขายสารเคมีฯ ได้ เหล่านี้เป็นต้น โดยกลุ่มนี้มองว่าในการแก้ไขปัญหาเรื่องสารเคมีฯ ควรให้ความสำคัญต่อการพัฒนากลไกทางนโยบายที่มีประสิทธิภาพในการดำเนินการควบคุมสารเคมีฯ ได้อย่างแท้จริง

4.10.4 การลงมือปฏิบัติจริง

กลุ่มสนับสนุนเกษตรกรกรรมยั่งยืนมีการส่งเสริมและอบรมให้ความรู้แก่เกษตรกรในการปรับเปลี่ยนวิธีการผลิตมาสู่ระบบเกษตรที่ยั่งยืนมากขึ้น โดยมีการอบรมและให้ความรู้ทั้งในเชิงเทคนิค การพัฒนาสารทดแทนต่าง ๆ รวมทั้งแนวคิดและหลักการทำเกษตรกรรมยั่งยืนรูปแบบต่าง ๆ นอกจากนี้ บางกลุ่มยังทำงานขับเคลื่อนในระดับนโยบายเพื่อผลักดันให้ภาครัฐมีนโยบายอย่างจริงจังในการสนับสนุนการทำเกษตรกรรมยั่งยืน

4.11 กลุ่มองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4.11.1 บทบาทและหน้าที่รับผิดชอบ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในที่นี้จะหมายถึง องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ซึ่งเป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่แพร่หลายและใกล้ชิดประชาชนมากที่สุดในปัจจุบัน บทบาทและหน้าที่รับผิดชอบที่สำคัญของ อบต.คือ การดูแลทุกข์สุขของประชาชนในพื้นที่ และกำหนดทิศทางการพัฒนาในท้องถิ่นในด้านต่าง ๆ ในส่วนบทบาทหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการดูแลเรื่องสารเคมีกำจัดศัตรูพืช แม้ว่ากลุ่มนี้จะไม่ได้อำนาจหน้าที่เฉพาะในการควบคุมเรื่องสารเคมีฯ ในพื้นที่ แต่กลุ่มนี้สามารถใช้ช่องทางหรือกลไกอื่น ๆ ตามอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการเรื่องสารเคมีฯ ในท้องถิ่นตนเองได้ เช่น ผ่านการจัดทำแผนพัฒนาชุมชน หรือการออกข้อบัญญัติตำบลในการควบคุมป้ายโฆษณาสารเคมีฯ ในพื้นที่ เป็นต้น

4.11.2 ข้อสมมติและความเชื่อเรื่องสารเคมีกำจัดศัตรูพืช

กลุ่มนี้ส่วนใหญ่ยังมีความเชื่อว่า สารเคมีกำจัดศัตรูพืชยังมีความจำเป็นต้องใช้ในการเพาะปลูก ถ้ายังไม่มีทางเลือกที่อื่นที่ชัดเจนกว่า อย่างไรก็ดี จากการลงพื้นที่สัมภาษณ์องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อบต.) ในจังหวัดสุพรรณบุรีและกำแพงเพชร พบว่า คนกลุ่มนี้ยังมีมุมมองและความคิดเห็นต่อเรื่องสารเคมีฯ ไม่แตกต่างจากเกษตรกรมากนัก ทั้งนี้ส่วนหนึ่งเนื่องจากบางคนเป็นเกษตรกรเอง และอยู่ใน

พื้นที่การเกษตร ฉะนั้นจึงคิดว่าไม่มีทางเลือกอื่น ถ้าไม่ใช่สารเคมีฯ ประกอบกับปัญหาผลกระทบจากสารเคมีฯ ในท้องถิ่นตนยังไม่ชัดเจนมากนัก จึงยังทำให้ไม่เห็นว่าการใช้สารเคมีฯ มีปัญหาแต่อย่างใด

อบต.ส่วนใหญ่ให้คุณค่าด้านเศรษฐกิจมากกว่าด้านสุขภาพและสิ่งแวดล้อม ส่วนหนึ่งเนื่องมาจากสถานการณ์ปัญหาผลกระทบสารเคมีฯ ต่อสุขภาพและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นยังไม่รุนแรงจนถึงขั้นต้องให้ความสำคัญมากนัก ฉะนั้นคนกลุ่มนี้จึงมุ่งพัฒนาท้องถิ่นในด้านอื่น ๆ เป็นหลัก เช่น ระบบสาธารณสุขโลก การส่งเสริมอาชีพ เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อให้ชุมชนมีรายได้และความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น

4.11.3 การพิจารณาปัญหาสารเคมีกำจัดศัตรูพืช และการเสนอทางออก

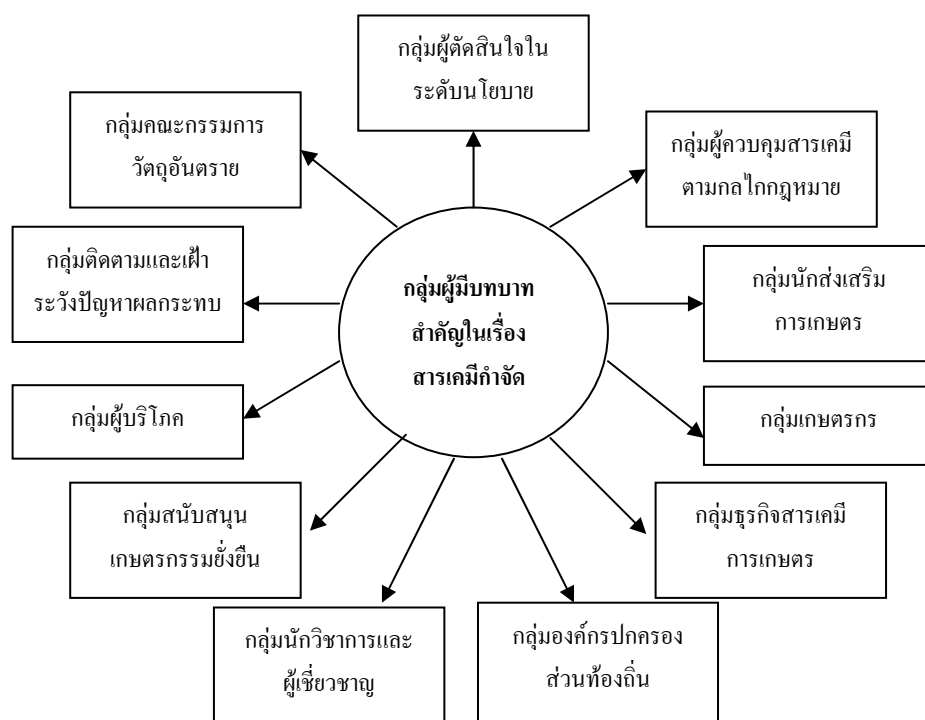
กลุ่มนี้ไม่ค่อยเห็นปัญหาสารเคมีกำจัดศัตรูพืชในแง่ต่าง ๆ มากนัก โดยเฉพาะปัญหาผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชนในท้องถิ่น เนื่องจากสถานการณ์ปัญหาในพื้นที่ยังไม่มีความรุนแรงแต่อย่างใด ฉะนั้นจึงไม่ได้ให้ความสำคัญต่อการดำเนินการอย่างจริงจังในการควบคุมสารเคมีฯ ในพื้นที่ตนเอง เนื่องจากมองว่าไม่มีอำนาจที่จะดำเนินการได้ และยังไม่เห็นความสำคัญที่จะต้องควบคุมสารเคมีกำจัดศัตรูพืชอย่างจริงจัง

4.11.4 การลงมือปฏิบัติจริง

อย่างไรก็ดี พบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในบางพื้นที่มีการสนับสนุนให้เกษตรกรมีการรวมกลุ่มกันทำน้ำหมักชีวภาพ น้ำหมักสมุนไพร หรือการพัฒนาสารทดแทนต่าง ๆ ทั้งนี้ส่วนหนึ่งเป็นผลเนื่องมาจากนโยบายอาหารปลอดภัยของภาครัฐที่มุ่งเน้นให้เกิดการผลิตอาหารที่มีคุณภาพและปลอดภัยมากขึ้น

จะเห็นได้ว่ากลุ่มผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกลุ่มต่าง ๆ ที่กล่าวมาข้างต้นนั้น มีข้อสมมติ มีความเชื่อ มีการมองปัญหา และการเสนอทางออกในเรื่องสารเคมีกำจัดศัตรูพืชแตกต่างกันไป และเมื่อพิจารณาสิ่งเหล่านี้ควบคู่ไปกับการลงมือปฏิบัติจริงของกลุ่มคนเหล่านี้ ยังเห็นได้ชัดว่า แนวทางปฏิบัตินั้นสอดคล้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกันกับความเชื่อพื้นฐานเรื่องสารเคมีกำจัดศัตรูพืชของคนกลุ่มนั้น ๆ

อย่างไรก็ดี หลายครั้งพบว่า กลุ่มคนที่มีความเชื่อเรื่องสารเคมีกำจัดศัตรูพืชแตกต่างกันมักมีความขัดแย้งทางความคิด ไม่พึงเหตุผล และมักปฏิเสธ “ความรู้” ของฝ่ายอื่น โดยคิดว่าสิ่งที่ตนเองรู้และเข้าใจถูกต้องที่สุด ฉะนั้นท่ามกลางสถานการณ์ความขัดแย้งทางความคิดและความเชื่อดังกล่าว ความรู้ที่จำเป็นเพื่อสนับสนุนการตัดสินใจที่ดีขึ้น จึงควรเป็นความรู้ที่ทำให้ทุกฝ่ายในสังคมมาเรียนรู้ร่วมกันได้ โดยที่ไม่ใช่ความรู้ของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งที่ทุกคนจะต้องเห็นด้วยเสมอไป ซึ่งจะได้มีการอภิปรายถึงความรู้ที่จำเป็นเพื่อสนับสนุนการตัดสินใจที่ดีขึ้นในบทถัดไป



ภาพที่ 8 กลุ่มผู้ที่มีบทบาทสำคัญที่เกี่ยวข้องในกระบวนการกำหนดนโยบายด้านสารเคมีกำจัดศัตรูพืช

บทที่ 5

ความรู้ที่จำเป็นเพื่อสนับสนุนการตัดสินใจที่ดีขึ้น ในกระบวนการกำหนดนโยบายด้านสารเคมีกำจัดศัตรูพืช

จากที่กล่าวมาในบทที่ 4 เราจะเห็นได้ว่า กลุ่มผู้มีส่วนได้เสียสำคัญกลุ่มต่าง ๆ มีความแตกต่างกัน ทั้งในเรื่องข้อสมมติ ความเชื่อ การพิจารณาปัญหา และการเสนอทางออกเรื่องสารเคมีกำจัดศัตรูพืช รวมถึงบทบาทหน้าที่และการลงมือปฏิบัติจริงในเรื่องสารเคมีฯ ฉะนั้นกลุ่มคนเหล่านี้จึงมีการใช้ความรู้ในกระบวนการตัดสินใจ และมีความต้องการความรู้ที่แตกต่างกัน ดังนั้นความรู้ที่จำเป็นสำหรับสนับสนุนการตัดสินใจที่ดีขึ้นของกลุ่มคนเหล่านี้ในเรื่องสารเคมีกำจัดศัตรูพืช จึงควรเป็นความรู้ที่นำไปสู่การเรียนรู้ร่วมกันอย่างใช้ปัญญา

5.1 ความรู้ที่ใช้ในกระบวนการตัดสินใจของผู้มีส่วนได้เสียสำคัญกลุ่มต่าง ๆ

หากพิจารณาถึงความรู้ที่กลุ่มผู้มีส่วนได้เสียสำคัญกลุ่มต่าง ๆ ใช้ในกระบวนการตัดสินใจในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสารเคมีกำจัดศัตรูพืช อาจสามารถจำแนกความรู้ที่ใช้ได้ใน 6 ลักษณะใหญ่ ๆ ดังนี้

1. ความรู้เชิงหลักการทางวิชาการ

ความรู้เชิงหลักการทางวิชาการ หมายถึง ความรู้ที่มีอยู่ในตำรา หนังสือ และเอกสารต่างๆ ที่มีการสังสม เรียนรู้ และถ่ายทอดกันมาผ่านการเรียนการสอนในหลักสูตรต่าง ๆ ตามสถาบันการศึกษา เช่น ความรู้ทางวิชาการเกี่ยวกับหลักการทำการเกษตรแผนใหม่ ความรู้ด้านประสิทธิภาพและกลไกการทำงานของสารเคมี ความรู้ด้านพิษวิทยา ความรู้ด้านเคมี เป็นต้น ความรู้เหล่านี้เรียกได้ว่าเป็นความรู้แบบชัดแจ้ง (Explicit knowledge) ซึ่งสามารถอธิบายตามหลักวิชาการสากลได้ จึงเป็นที่ยอมรับกันอย่างกว้างขวางในสังคม ดังนั้นกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียที่การใช้ความรู้เหล่านี้ในกระบวนการตัดสินใจในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสารเคมีกำจัดศัตรูพืช ได้แก่ กลุ่มนักส่งเสริมการเกษตร กลุ่มนักวิชาการและผู้เชี่ยวชาญ และกลุ่มธุรกิจสารเคมีการเกษตร

2. ความรู้เชิงเทคนิคทางวิทยาศาสตร์

ความรู้เชิงเทคนิคทางวิทยาศาสตร์ในที่นี้หมายถึง ความรู้ทางเทคนิคต่าง ๆ ที่ต้องใช้กระบวนการและเครื่องมือตรวจวิเคราะห์ทางวิทยาศาสตร์ในการหาความรู้ นั้น ฉะนั้นความรู้ลักษณะนี้จึงต้องอาศัยผู้เชี่ยวชาญที่มีความรู้ความชำนาญเฉพาะด้านในการผลิต สืบสาร และถ่ายทอดความรู้ความดังกล่าว ความรู้ในลักษณะนี้ เช่น การตรวจวิเคราะห์สารพิษตกค้างในผลผลิตทางการเกษตร การตรวจวิเคราะห์สารเคมีปนเปื้อนในสิ่งแวดล้อม การตรวจสารเคมีตกค้างในกระแสเลือด เป็นต้น ซึ่งความรู้ดังกล่าวจะให้ความสำคัญกับค่ามาตรฐานต่าง ๆ ที่ได้มีการกำหนดไว้ หากในการตรวจวิเคราะห์แล้วปรากฏว่าไม่เกิน

ระดับค่ามาตรฐานจะถือว่าค่านั้นยอมรับได้และไม่มีก่อให้เกิดผลกระทบที่มีนัยสำคัญต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์ ดังนั้น กลุ่มผู้มีส่วนได้เสียที่สำคัญที่ใช้ความรู้เหล่านี้ในกระบวนการตัดสินใจ คือ กลุ่มนักวิชาการและผู้เชี่ยวชาญ กลุ่มติดตามและเฝ้าระวังปัญหาผลกระทบสารเคมีกำจัดศัตรูพืช กลุ่มนักส่งเสริมการเกษตร และกลุ่มผู้บริโภค

3. ความรู้เชิงปริมาณทางเศรษฐศาสตร์

สำหรับความรู้เชิงปริมาณทางเศรษฐศาสตร์ในที่นี้ คือ ความรู้ที่ให้ความสำคัญกับมิติทางเศรษฐกิจที่สามารถคำนวณและวิเคราะห์ออกมาเป็นมูลค่าทางเศรษฐกิจได้ ซึ่งในการได้มาซึ่งความรู้เหล่านี้จะมีแบบแผนทางทฤษฎีรองรับและสามารถแสดงวิธีการในการคิดคำนวณได้ ความรู้เชิงปริมาณทางเศรษฐศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจเรื่องสารเคมีกำจัดศัตรูพืช อาทิ การคำนวณมูลค่าการส่งออกสินค้าเกษตรเปรียบเทียบกับมูลค่าการนำเข้าสารเคมีกำจัดศัตรูพืช การวิเคราะห์ความเสียหายทางเศรษฐกิจจากการตีกลับสินค้าเกษตรที่มีสารเคมีตกค้าง การคิดคำนวณต้นทุนการผลิตทางการเกษตร เป็นต้น โดยหากพิจารณาถึงกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียที่สำคัญที่มักใช้ความรู้ด้านนี้ในกระบวนการตัดสินใจมักได้แก่กลุ่มผู้ตัดสินใจในระดับนโยบาย กลุ่มเกษตรกร และกลุ่มธุรกิจสารเคมีการเกษตร

4. ความรู้เชิงสถานการณ์ปัญหาและผลกระทบ

ความรู้เชิงสถานการณ์ปัญหาและผลกระทบในที่นี้หมายถึง ความรู้ที่เน้นการศึกษาวิเคราะห์ถึงสถานการณ์ปัญหา รวมทั้งผลกระทบสารเคมีกำจัดศัตรูพืชในมิติต่าง ๆ เพื่อนำไปสู่การจัดการที่ดีขึ้น ซึ่งในการได้มาซึ่งความรู้ในลักษณะนี้อาจผ่านการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพหรือปริมาณ การสังเกตการณ์ การเก็บรวบรวมข้อมูลอย่างเป็นระบบ การประมวลสังเคราะห์จากประสบการณ์ตรง หรือวิธีการอื่น ๆ ความรู้ดังกล่าว อาทิ ผลกระทบสารเคมีต่อสุขภาพของเกษตรกร ปัญหาการปนเปื้อนสารเคมีฯ ในสิ่งแวดล้อม สถานการณ์การใช้สารเคมีกำจัดศัตรูพืชในประเทศไทย ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายวัตถุอันตรายในการควบคุมสารเคมีฯ เป็นต้น ดังนั้น หากพิจารณาถึงกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียที่สำคัญที่มีการใช้ความรู้ในลักษณะนี้ในกระบวนการตัดสินใจ จะพบว่าผู้มีส่วนได้เสียเกือบทุกกลุ่มให้ความสำคัญกับความรู้ในเรื่องเหล่านี้ แต่ทั้งนี้ทั้งนั้นขึ้นอยู่กับข้อมูลหลักฐานเชิงประจักษ์ (Evidence base information) ที่มีอยู่ด้วย หากมีข้อมูลหลักฐานที่น่าเชื่อถือและสามารถชี้ชัดถึงปัญหาและผลกระทบได้อย่างชัดเจนและน่าเชื่อถือ กลุ่มคนเหล่านี้ก็จะมีการนำเอาความรู้ดังกล่าวไปใช้ในการตัดสินใจ แต่หากยังไม่มีข้อมูลที่ชัดเจนเพียงพอที่จะไม่มีผลต่อการตัดสินใจมากนัก อย่างไรก็ดี กลุ่มผู้มีส่วนได้เสียบางกลุ่มมีการติดตามและใช้ความรู้เหล่านี้มากกว่ากลุ่มอื่น อาทิ กลุ่มควบคุมและกำกับดูแลสารเคมีกำจัดศัตรูพืชตามกฎหมาย กลุ่มติดตามและเฝ้าระวังปัญหาผลกระทบ กลุ่มสนับสนุนเกษตรกรกรรมยั่งยืน

5. ความรู้เชิงกระบวนการเรียนรู้

ความรู้เชิงกระบวนการเรียนรู้ คือ ความรู้ที่มีมืออยู่ในตำราหรือหนังสือต่าง ๆ รวมทั้งไม่ได้มีการเรียนการสอนในหลักสูตรต่าง ๆ ในสถาบันการศึกษาโดยตรง แต่ส่วนใหญ่มักเกิดจากการเรียนรู้ด้วยตนเองผ่านการสังเกต คิดค้น ลองผิดลองถูก และลงมือปฏิบัติจริง (Learning by doing) ส่วนใหญ่เป็นความรู้เชิงเทคนิคและการจัดการเชิงระบบ ตัวอย่างความรู้ในลักษณะดังกล่าว เช่น เทคนิคการทำน้ำหมักชีวภาพ การพัฒนาสูตรสมุนไพรไล่แมลง การจัดการทรัพยากรในไร่นาที่ให้ความสำคัญกับความสมดุลของระบบธรรมชาติ ความรู้เกี่ยวกับความสัมพันธ์ของระบบนิเวศในไร่นา เป็นต้น ความรู้ในลักษณะนี้ส่วนใหญ่เป็นความรู้ที่เรียกว่า ความรู้แบบซ่อนเร้น (Tacit Knowledge) ซึ่งไม่สามารถที่จะจดบันทึกสิ่งที่รู้ทั้งหมดได้ รวมทั้งไม่สามารถอธิบายความรู้ดังกล่าวให้คนอื่นเข้าใจโดยไม่ได้อลงมือปฏิบัติจริงได้ กลุ่มผู้มีบทบาทสำคัญที่มีการใช้ความรู้เหล่านี้ในกระบวนการตัดสินใจ เช่น กลุ่มสนับสนุนเกษตรกรรมยั่งยืน และเกษตรกรบางกลุ่มที่ผ่านกระบวนการเรียนรู้ระดับหนึ่ง เช่น ผ่านกระบวนการเรียนรู้จากโรงเรียนเกษตรกร เป็นต้น

6. ความรู้เชิงแนวคิดที่เป็นทางเลือก/ทางออก

ความรู้เชิงแนวคิดที่เป็นทางเลือก/ทางออก ในที่นี้หมายถึง ความรู้ที่เกิดขึ้นจากการเรียนรู้จากประสบการณ์และการทำความเข้าใจในประเด็นปัญหาต่าง ๆ และสามารถเชื่อมโยงที่มาที่ไปและความสัมพันธ์ของปัญหาเหล่านั้นได้ จนเกิดการพัฒนาแนวคิดใหม่ ๆ ที่เป็นทางเลือกหรือทางออกที่นำไปสู่การแก้ไขปัญหาที่ ไม่เหมือนแนวทางปฏิบัติเดิม ๆ ที่มีอยู่ในปัจจุบัน และแนวคิดดังกล่าวมักเป็นแนวคิดที่ปฏิเสธแนวทางกระแสหลักที่มีอยู่ในสังคม เช่น แนวคิดเกษตรกรรมยั่งยืน แนวคิดเศรษฐกิจพอเพียง แนวคิดการพึ่งตนเอง เป็นต้น กลุ่มผู้มีบทบาทสำคัญที่มีการใช้ความรู้เหล่านี้ในกระบวนการตัดสินใจ คือ กลุ่มสนับสนุนเกษตรกรรมยั่งยืน

ตารางที่ 2 ความรู้ที่ใช้ในกระบวนการตัดสินใจของผู้มีบทบาทสำคัญกลุ่มต่าง ๆ

ลักษณะความรู้ที่ใช้	กลุ่มผู้มีบทบาทสำคัญที่ใช้ความรู้ดังกล่าวในกระบวนการตัดสินใจ	กระบวนการได้มาซึ่งความรู้	ข้อจำกัดและเงื่อนไขในการใช้ความรู้ และในการได้มาซึ่งความรู้
1.ความรู้เชิงหลักการทางวิชาการ เช่น หลักการทำ การเกษตรแผนใหม่ ความรู้ด้านพืชวิทยา กลไกการทำงานของสารเคมีฯ เป็นต้น	- กลุ่มนักส่งเสริมการเกษตร - กลุ่มนักวิชาการและผู้เชี่ยวชาญ - กลุ่มธุรกิจสารเคมีเกษตร	เป็นความรู้ที่มีอยู่ในตำราและหนังสือต่าง ๆ ส่วนใหญ่มีการเรียนรู้ สื่อสาร และถ่ายทอดผ่านกระบวนการเรียนการสอนตามสถาบันการศึกษาต่าง ๆ	ให้ความสำคัญกับหลักการและทฤษฎีทางวิชาการมาก จนบางครั้งไม่ได้คำนึงถึงสภาพแวดล้อม และบริบทเงื่อนไขของสังคมไทยในการนำไปประยุกต์ใช้จริง
2. ความรู้เชิงเทคนิคทาง	- กลุ่มนักวิชาการและ	ผ่านกระบวนการศึกษา	ต้องใช้ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน

ลักษณะความรู้ที่ใช้	กลุ่มผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ที่ใช้ความรู้ดังกล่าวใน กระบวนการตัดสินใจ	กระบวนการได้มาซึ่งความรู้	ข้อจำกัดและเงื่อนไข ในการใช้ความรู้ และในการ ได้มาซึ่งความรู้
วิทยาศาสตร์ เช่น การตรวจวิเคราะห์สารพิษตกค้างในผลผลิต การตรวจวิเคราะห์สารเคมีปนเปื้อนในสิ่งแวดล้อม เป็นต้น	ผู้เชี่ยวชาญ - กลุ่มติดตามและเฝ้าระวังปัญหาผลกระทบ - กลุ่มนักส่งเสริมการเกษตร - กลุ่มผู้บริโภค	ทดลองทางวิทยาศาสตร์ เป็นความรู้ที่ให้ความสำคัญกับค่ามาตรฐานต่าง ๆ	ในการผลิต สืบสาร และถ่ายทอดความรู้ดังกล่าว และยังขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพและความพร้อมของเครื่องมือในการตรวจวิเคราะห์ ซึ่งส่วนใหญ่มีราคาแพง
3. ความรู้เชิงปริมาณทางเศรษฐศาสตร์ เช่น มูลค่าสินค้าเกษตรส่งออก มูลค่าการนำเข้าสารเคมีฯ ความเสียหายทางเศรษฐกิจจากการตีกลับสินค้าเกษตรไทย เป็นต้น	- กลุ่มผู้ตัดสินใจในระดับนโยบาย - กลุ่มเกษตรกร - กลุ่มธุรกิจสารเคมี การเกษตร	ผ่านการคิดคำนวณและวิเคราะห์ตามหลักทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์	ข้อมูลบางอย่างไม่สามารถคิดคำนวณออกมาเป็นมูลค่าทางเศรษฐกิจได้ทั้งหมด เช่น ต้นทุนการปนเปื้อนสารเคมีฯ ในสิ่งแวดล้อม ต้นทุนสุขภาพของเกษตรกรในการใช้สารเคมีฯ ทำให้การใช้ความรู้ด้านนี้ในการตัดสินใจมองข้ามบางมิติไป เช่น มิติสุขภาพ สิ่งแวดล้อม และสังคม
4. ความรู้เชิงสถานการณ์ปัญหาและผลกระทบ เช่น ผลกระทบสารเคมีฯ ต่อสุขภาพเกษตรกร สถานการณ์การใช้สารเคมีฯ ในประเทศไทย ช่องว่างในการบังคับใช้กฎหมาย เป็นต้น	เกือบทุกกลุ่มให้ความสนใจกับความรู้เหล่านี้ โดยเฉพาะ - กลุ่มควบคุมและกำกับดูแลสารเคมีฯ ตามกลไกกฎหมาย - กลุ่มติดตามและเฝ้าระวังปัญหาผลกระทบ - กลุ่มสนับสนุนเกษตรกรกรรมยั่งยืน	ผ่านการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพหรือปริมาณ การสังเกตการณ์ การเก็บรวบรวมข้อมูลอย่างเป็นระบบ การประมวลสังเคราะห์จากประสบการณ์ตรง เป็นต้น	ขาดหน่วยงานที่ศึกษาและติดตามข้อมูลเหล่านี้อย่างต่อเนื่องเป็นระบบ ทำให้ขาดข้อมูลหลักฐานที่ชัดเจน โดยเฉพาะในระดับพื้นที่ แม้บางหน่วยงานได้มีการศึกษาในเรื่องเหล่านี้บ้าง แต่ขาดการเผยแพร่ข้อมูลสู่สาธารณะ และขาดระบบฐานข้อมูลที่สามารถสืบค้นได้
5. ความรู้เชิงกระบวนการเรียนรู้ เช่น การพัฒนาสูตรน้ำหมักชีวภาพ ความสัมพันธ์ของระบบ	- กลุ่มสนับสนุนเกษตรกรกรรมยั่งยืน - กลุ่มเกษตรกรบางกลุ่ม	เรียนรู้ด้วยตนเองผ่านการสังเกต คิดค้น ลองผิดลองถูก และลงมือปฏิบัติจริง	เป็นความรู้แบบค่อยเป็นค่อยไป ไม่มีคำตอบสำเร็จรูป และมักจำกัดเฉพาะในกลุ่มคนที่ผ่านกระบวนการเรียนรู้

ลักษณะความรู้ที่ใช้	กลุ่มผู้มีบทบาทสำคัญ ที่ใช้ความรู้ดังกล่าวใน กระบวนการตัดสินใจ	กระบวนการได้มาซึ่งความรู้	ข้อจำกัดและเงื่อนไข ในการใช้ความรู้ และในการ ได้มาซึ่งความรู้
นิเวศในไร่นา การจัดการ ทรัพยากรในไร่นาที่ให้ ความสำคัญกับความสมดุล ของธรรมชาติ เป็นต้น			ด้วยตนเองอย่างจริงจัง บางครั้งไม่สามารถอธิบาย ให้คนอื่นที่ไม่ผ่านกระบวนการ เข้าใจและเชื่อถือได้
6. ความรู้เชิงแนวคิดที่เป็น ทางเลือก/ทางออก เช่น แนวคิดเศรษฐกิจพอเพียง แนวคิดเกษตรกรรมยั่งยืน แนวคิดการพึ่งตนเอง เป็น ต้น	- กลุ่มสนับสนุน เกษตรกรรมยั่งยืน	เป็นความรู้ที่เกิดขึ้นจากการ เรียนรู้จากประสบการณ์ชีวิต และตลกลึกทางความคิดจน สามารถพัฒนาแนวคิดใหม่ ๆ ที่เป็นทางเลือกหรือ ทางออกในการแก้ไขปัญหา ที่ไม่เหมือนแนวทางที่มีอยู่ ในกระแสหลักในปัจจุบัน	เป็นแนวคิดที่สวนทางกับ แนวทางกระแสหลักที่มีการ ดำเนินการในปัจจุบัน ทำให้ คนส่วนใหญ่ไม่เห็น ความสำคัญและคิดว่าเป็นไป ไม่ได้ท่ามกลางกระแสการ แข่งขันที่รุนแรงภายใต้โลก ทุนนิยมในปัจจุบัน

5.2 ความต้องการความรู้ของผู้มีบทบาทสำคัญกลุ่มต่าง ๆ

ความต้องการความรู้ของผู้มีบทบาทสำคัญในที่นี้หมายถึง ความรู้ที่กลุ่มผู้มีบทบาทสำคัญกลุ่มต่าง ๆ ต้องการเพื่อที่จะทำให้มีการตัดสินใจที่ดีขึ้นในเรื่องสารเคมีกำจัดศัตรูพืช ซึ่งจากการศึกษาและสัมภาษณ์พบว่า กลุ่มผู้มีบทบาทสำคัญกลุ่มต่าง ๆ มีความต้องการความรู้ในสองเรื่องหลัก ๆ ที่จะทำให้การตัดสินใจเรื่องสารเคมีฯ ดีขึ้น กล่าวคือ

1) ผลกระทบสารเคมีกำจัดศัตรูพืชต่อสุขภาพในระยะยาว

ผู้มีบทบาทสำคัญส่วนใหญ่กล่าวว่าหากมีความรู้และข้อมูลหลักฐานที่ชัดเจนเกี่ยวกับผลกระทบสารเคมีกำจัดศัตรูพืชต่อสุขภาพในระยะยาว โดยเฉพาะความสัมพันธ์ของการสัมผัสสารเคมีกำจัดศัตรูพืชกับการเกิดพิษเรื้อรังต่าง ๆ เช่น การเกิดโรคมะเร็ง การเป็นหมัน ความผิดปกติของทารกในครรภ์ ความพิการของเด็กแรกเกิด เป็นต้น ข้อมูลความรู้ในลักษณะเหล่านี้จะทำให้ผู้มีบทบาทสำคัญกลุ่มต่าง ๆ มีการตัดสินใจที่ดีขึ้นในเรื่องสารเคมีกำจัดศัตรูพืช และควรต้องเป็นข้อมูลหลักฐานจากการศึกษาภายในประเทศด้วย ถึงแม้ว่าปัจจุบันจะมีผลการศึกษาจากต่างประเทศบางส่วนที่แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ของการสัมผัสสารเคมีฯ กับการเกิดโรคต่าง ๆ ที่กล่าวมา แต่กลุ่มผู้มีบทบาทสำคัญส่วนใหญ่ก็ยังมองเป็นเรื่องไกลตัว เนื่องจากลักษณะสภาพแวดล้อมและบริบทสังคมไทย รวมถึงลักษณะการใช้สารเคมีกำจัดศัตรูพืชของเกษตรกรไทยไม่เหมือนกับต่างประเทศที่เดียว แม้ว่าจะมีเหตุการณ์ดังกล่าวเกิดขึ้นในต่างประเทศก็ไม่ได้หมายความว่า จะเกิดผลกระทบดังกล่าวขึ้นในเมืองไทยด้วย ฉะนั้นการที่ไม่มี

ข้อมูลผลการศึกษาที่ชัดเจนภายในประเทศมาขึ้นจนถึงผลกระทบดังกล่าวอย่างจริงจัง ทำให้ผู้มีบทบาทสำคัญแต่ละกลุ่มไม่ได้ตระหนักถึงพิษภัยสารเคมีกำจัดศัตรูพืชมากจนนำไปสู่การตัดสินใจที่ดีขึ้นได้ โดยส่วนใหญ่มองว่าสารเคมีฯ เป็นปัจจัยการผลิตที่จำเป็นในการทำการเกษตร มิเช่นนั้นจะทำให้ผลผลิตเกิดความเสียหาย

อย่างไรก็ดี ประเด็นที่น่าพิจารณาในที่นี้ก็คือ ปัจจุบันประเทศไทยเองยังไม่ค่อยมีการศึกษาและวิจัยอย่างจริงจังและต่อเนื่องมากนักเกี่ยวกับผลกระทบสารเคมีกำจัดศัตรูพืชต่อสุขภาพในระยะยาว โดยเฉพาะผลกระทบต่อการเจริญเติบโตของเด็ก จึงทำให้ไม่ค่อยมีข้อมูลลักษณะดังกล่าวภายในประเทศ โดยข้อมูลที่มีส่วนใหญ่มักเป็นข้อมูลผลกระทบเฉียบพลันจากการใช้สารเคมีฯ ซึ่งในทางปฏิบัติพบว่ามีผลอยู่ยากพอสมควรในการแยกแยะผลกระทบเฉียบพลันดังกล่าวกับอาการไม่สบายโดยทั่ว ๆ ไป และหลายครั้งพบว่าเกษตรกรไม่ได้ไปพบแพทย์เมื่อเกิดอาการเจ็บป่วยเล็ก ๆ น้อย ๆ อันเป็นผลสืบเนื่องจากการใช้สารเคมีกำจัดศัตรูพืช จึงทำให้ข้อมูลผลกระทบสารเคมีฯ ต่อสุขภาพไม่ค่อยมีความชัดเจนมากในกรณีประเทศไทย

2) ทางออกเรื่องสารเคมีกำจัดศัตรูพืชที่มีรูปธรรมชัดเจน

ความรู้อีกลักษณะหนึ่งที่กลุ่มผู้มีบทบาทสำคัญแต่ละกลุ่มมักสะท้อนให้ฟังคือ ปัจจุบันยังไม่มีทางออกที่เป็นรูปธรรมชัดเจนหากไม่ให้เกษตรกรใช้สารเคมีกำจัดศัตรูพืช ดังนั้นข้อมูลที่กลุ่มผู้มีบทบาทสำคัญเหล่านี้ต้องการคือ ถ้าไม่ให้เกษตรกรใช้สารเคมีฯ จะให้เขาใช้อะไรทดแทนโดยที่ไม่ทำให้ผลผลิตของเขาเสียหายหรือลดลง และไม่ทำให้เกิดความเสียหายต่อเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ เนื่องจากหากเราไม่มีทางเลือกที่มีประสิทธิภาพเทียบเท่าการใช้สารเคมีกำจัดศัตรูพืช เกษตรกรส่วนใหญ่ก็จะไม่ยอมเลิกใช้สารเคมีฯ เด็ดขาด นอกเสียจากจะมีการรับประกันราคาผลผลิตหากเกิดความเสียหายขึ้นมาจากการไม่ใช้สารเคมีฯ ซึ่งปัจจุบันก็ยังไม่มีความรู้สำเร็จรูปดังกล่าวที่จะสามารถนำมาใช้ทดแทนสารเคมีกำจัดศัตรูพืชได้โดยที่ผลผลิตช่วงแรกไม่ลดลง แม้ปัจจุบันจะมีเกษตรกรบางกลุ่มสามารถปรับเปลี่ยนวิธีการผลิตไปสู่ระบบเกษตรกรรมยั่งยืนหรือเกษตรอินทรีย์ที่ไม่มีการใช้สารเคมีกำจัดศัตรูพืชได้ แต่กลุ่มคนเหล่านี้ก็พูดเป็นเสียงเดียวกันว่า ต้องใช้ความอดทนสูงมากในช่วงแรก ๆ ที่เลิกใช้สารเคมีฯ เนื่องจากผลผลิตจะลดลง และต้องคอยดูแลเอาใจใส่พืชผลที่เราปลูกอย่างมากในช่วง 3 ปีแรก จนกว่าระบบนิเวศและธรรมชาติต่าง ๆ จะสามารถปรับเข้าสู่สมดุลได้ เมื่อนั้นปัญหาเรื่องโรคแมลงจะน้อยลง การใช้สารเคมีฯ ก็ไม่มีความจำเป็นแต่อย่างใด ที่สำคัญผลผลิตก็จะสูงขึ้นไม่แตกต่างจากการใช้สารเคมีฯ อย่างไรก็ตาม เกษตรกรส่วนใหญ่ไม่สามารถทำได้ดังที่กล่าวมา เนื่องจากมีภาระเรื่องค่าใช้จ่าย และมีหนี้สินจำนวนมาก

ดังนั้น หากพิจารณาถึงความรู้เหล่านี้ในลักษณะความรู้สำเร็จรูปก็จะพบว่ายังมีข้อจำกัดอยู่หลายประการ ปัจจุบันแม้ว่าจะมีองค์กรเครือข่ายด้านการเกษตรต่าง ๆ พยายามจะพัฒนาความรู้เหล่านี้ แต่ก็ยังไม่สามารถใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือได้ผลเร็วทันใจเทียบเท่าการใช้สารเคมีกำจัดศัตรูพืช อย่างไรก็ตาม หากมองในระยะยาวในเชิงความยั่งยืนในมิติต่าง ๆ เช่น สุขภาพ สิ่งแวดล้อม และสังคม จะ

พบว่าการใช้สารเคมีฯ จะก่อให้เกิดความยั่งยืนในระยะยาวได้มากกว่า แต่สิ่งสำคัญที่เราทุกฝ่ายต้องช่วยกันคิดต่อไปคือ เราจะหาทางออกในเรื่องนี้ให้เกษตรกรไทยได้อย่างไร และการพัฒนาความรู้สำเร็จรูปดังกล่าวจะมีความเป็นไปได้มากน้อยเพียงใดในปัจจุบัน

5.3 ความรู้ที่จำเป็นเพื่อสนับสนุนการตัดสินใจที่ดีขึ้น: การเชื่อมโยงความรู้สู่การเรียนรู้ข้ามกลุ่ม

ด้วยเงื่อนไขข้อจำกัดของความรู้ที่กลุ่มผู้มีส่วนเกี่ยวข้องสำคัญกลุ่มต่าง ๆ ใช้ในกระบวนการตัดสินใจในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสารเคมีกำจัดศัตรูพืช และความรู้ที่ต้องการเพื่อให้เกิดการตัดสินใจที่ดีขึ้น ทำให้การจัดการสารเคมีกำจัดศัตรูพืชในสังคมไทยอยู่ในทิศทางที่ต่างฝ่ายต่างดำเนินการในแนวทางที่ฝ่ายตนเห็นสมควร และมักมีการโต้แย้งทางความคิดเสมอกับฝ่ายที่เห็นตรงกันข้าม เช่น กลุ่มสนับสนุนเกษตรกรรมยั่งยืนกับกลุ่มนักส่งเสริมการเกษตร เป็นต้น เหล่านี้ล้วนทำให้สังคมไทยไม่เกิดปัญญารูปแบบแท้จริงในการแก้ไขปัญหาในเรื่องนั้นๆ ฉะนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการเชื่อมโยงความรู้ในด้านต่าง ๆ ที่จะนำพาให้กลุ่มผู้มีส่วนเกี่ยวข้องสำคัญกลุ่มต่าง ๆ ที่มีความเชื่อและข้อสมมติเรื่องสารเคมีกำจัดศัตรูพืชที่แตกต่างกันเกิดการเรียนรู้ร่วมกันได้ ซึ่งแนวคิดดังกล่าวนับเป็นความท้าทายของสังคมไทยในอนาคต

การเชื่อมโยงความรู้ (Knowledge link) คือการเชื่อมโยงความรู้ทั้งในเชิงเนื้อหาและกระบวนการที่จะทำให้กลุ่มผู้มีส่วนเกี่ยวข้องฝ่ายต่าง ๆ สามารถเรียนรู้และนำไปสู่กระบวนการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นอย่างสร้างสรรค์ โดยการเชื่อมโยงความรู้จะเป็นปัจจัยสำคัญส่วนหนึ่งในการสนับสนุนกระบวนการนโยบายสาธารณะแบบถกแถลง (Deliberative Public Policy Process) ซึ่งหมายถึงกระบวนการนโยบายสาธารณะที่ฝ่ายต่าง ๆ ในสังคมยอมละตัวตนของตนเอง แล้วเปิดใจสู่การเรียนรู้ร่วมกันและยอมรับองค์ความรู้ของฝ่ายอื่น เพื่อนำพาสังคมโดยรวมไปสู่สังคมสุขภาวะที่ยั่งยืนร่วมกัน

5.3.1 การยอมรับวิธีคิดและข้อจำกัดร่วมกัน

จากการทบทวนองค์ความรู้เกี่ยวกับฐานข้อมูลเรื่องสารเคมีกำจัดศัตรูพืชศึกษาของดวงใจรุ่งโรจน์เจริญกิจ (2548) พบว่าปัจจุบันสังคมไทยอยู่ในภาวะสังคมความเสี่ยง (Risk society) ทั้งนี้เนื่องจากฐานข้อมูลและองค์ความรู้ด้านสารเคมีกำจัดศัตรูพืชที่มีอยู่ในปัจจุบันยังมีข้อจำกัดที่ยังไม่สามารถตอบโจทย์ความห่วงกังวลของกลุ่มคนต่าง ๆ ในสังคมได้อย่างชัดเจน เช่น ความห่วงกังวลเกี่ยวกับผลกระทบของสารเคมีฯ ต่อสุขภาพในระยะยาว ผลกระทบสารเคมีฯ ต่อการเจริญเติบโตของเด็ก ผลกระทบของสารเคมีฯ ต่อสิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศ การเพิ่มขึ้นของต้นทุนทางสุขภาพอันเป็นผลมาจากการใช้สารเคมีฯ หรือ ต้นทุนด้านสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นจากการใช้สารเคมีฯ เป็นต้น ซึ่งการที่คำตอบต่อเรื่องเหล่านี้ยังคลุมเครือและไม่ชัดเจน ทั้งนี้ส่วนหนึ่งเป็นเพราะมีปัจจัยเกี่ยวข้องจำนวนมากที่มนุษย์เราไม่สามารถเข้าใจได้ทั้งหมด (Bound rationality) ยกตัวอย่างเช่น ความสัมพันธ์ของการเกิดโรคมะเร็งกับการใช้สารเคมีฯ เป็นต้น นอกจากนี้สังคมปัจจุบันยังมีความซับซ้อนมากขึ้น อีกทั้งความยุ่งยากเชิงเทคนิคใน

การศึกษาผลกระทบสารเคมีฯ ในมิติต่าง ๆ ซึ่งเหล่านี้เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้การผลิตความรู้เรื่องสารเคมีฯ ในมิติต่าง ๆ ยังมีข้อจำกัดอีกมาก

ประการสำคัญอีกส่วนหนึ่งที่ทุกฝ่ายในสังคมควรยอมรับร่วมกัน คือ สังคมไทยมีข้อจำกัดในการผลิตองค์ความรู้ที่สำคัญ ๆ เกี่ยวกับเรื่องสารเคมีฯ ส่วนหนึ่งเป็นเพราะข้อจำกัดด้านทรัพยากรของประเทศ ทั้งในรูปทรัพยากรบุคคลที่มีความรู้ความชำนาญเฉพาะด้านเกี่ยวกับสารเคมีฯ ทั้งสายวิทยาศาสตร์และสังคม ทรัพยากรทุนที่จะสามารถดำเนินการในการผลิตองค์ความรู้ที่สำคัญและจำเป็นได้อย่างต่อเนื่อง รวมถึงตัวองค์กรหรือหน่วยงานที่จะมารับผิดชอบในการสร้างองค์ความรู้ที่หลากหลายมิติอย่างจริงจัง ข้อจำกัดสำคัญอีกประการหนึ่ง คือ บริบทและการรับรู้ของคนในสังคมไทยเกี่ยวกับเรื่องสารเคมีฯ ยังมีข้อจำกัดในหลาย ๆ ด้าน ทำให้ยังไม่เกิดความตื่นตัวมากนักต่อภาวะสังคมความเสี่ยง ข้อจำกัดประการสุดท้าย คือ ข้อจำกัดของวิธีวิทยา โดยเฉพาะระบาควิทยาในการผลิตความรู้ผลกระทบสารเคมีฯ ในระยะยาว

ซึ่งการยอมรับในวิธีคิดและข้อจำกัดร่วมกันดังที่กล่าวมาข้างต้น ย่อมทำให้ฝ่ายต่าง ๆ ในสังคมเห็นความจำเป็นที่จะต้องหันหน้าเข้าหากันเพื่อช่วยกันหาทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว ร่วมกันอย่างสร้างสรรค์

5.3.2 เนื้อหาความรู้ที่นำไปสู่กระบวนการเรียนรู้ร่วมกัน

เพื่อให้กลุ่มผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมที่มีความเห็นและมีการดำเนินการเรื่องสารเคมีฯ แตกต่างกัน สามารถเกิดกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันได้โดยที่ไม่จำเป็นต้องมีความคิดเห็นตรงกัน ดังนั้น เนื้อหาความรู้ที่น่าจะนำไปสู่การเชื่อมโยงฝ่ายต่าง ๆ ให้เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกันอย่างสร้างสรรค์ ควรประกอบด้วย ความรู้ในสองลักษณะ คือ

ก. ความรู้เชิงกระบวนการ (From knowledge to action)

ความรู้เชิงกระบวนการ คือ ความรู้ที่จะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงเชิงการปฏิบัติในมิติต่าง ๆ ได้ เช่น ความรู้ที่มีผลต่อการตัดสินใจของผู้กำหนดนโยบาย ความรู้ที่ทำให้ภาคส่วนต่าง ๆ ในสังคมมีความตระหนักเรื่องสารเคมีฯ มากขึ้น ความรู้ที่จะทำให้กลไกการควบคุมสารเคมีฯ มีประสิทธิภาพมากขึ้น เป็นต้น ซึ่งความรู้เชิงกระบวนการนี้มีใช้ความรู้เชิงเนื้อหาโดยลำพัง เช่น พิษวิทยาของสารเคมีฯ หรือผลกระทบสารเคมีฯ ต่อสุขภาพ แต่เป็นความรู้อีกขั้นหนึ่งที่จะทำให้เนื้อหาต่าง ๆ ที่มีอยู่ส่งผลต่อการปฏิบัติได้จริง ตัวอย่างของความรู้เชิงกระบวนการ อาทิ ความรู้ด้านการสื่อสารกับภาคส่วนต่าง ๆ ของสังคมเพื่อให้เกิดความตระหนักเรื่องสังคมความเสี่ยง ความรู้เกี่ยวกับการจัดการองค์ความรู้ด้านสารเคมีฯ ในระยะยาว หรือความรู้ที่จะนำไปสู่กระบวนการเรียนรู้ร่วมกัน เป็นต้น

ข. ความรู้ที่เน้นการปฏิบัติได้จริง (Practice-oriented knowledge)

กระบวนการสร้างความรู้เกี่ยวกับเรื่องสารเคมีกำจัดศัตรูพืช ควรให้ความสำคัญกับความรู้ที่คำนึงถึงมิติการนำไปปฏิบัติได้จริง มิใช่เป็นการสร้างองค์ความรู้ขึ้นมาตามหลักวิชาการ โดยมีได้ให้ความสำคัญมากนักกับความเป็นไปได้ในการนำความรู้นั้นไปใช้ในทางปฏิบัติได้จริง เช่น ในการผลิตองค์ความรู้เกี่ยวกับเรื่องการใช้สารเคมีให้ถูกต้องและปลอดภัย ควรต้องมีการพิจารณาถึงสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจริงด้วยว่า ความปลอดภัยดังกล่าวจะสามารถเกิดขึ้นได้จริงหรือไม่อย่างไรภายใต้เงื่อนไขหรือบริบทสภาพแวดล้อมในสังคมไทย ตัวอย่างลักษณะความรู้ที่เน้นการปฏิบัติ เช่น ความรู้เกี่ยวกับกลไกนโยบายที่จะทำให้การควบคุมจัดการสารเคมีมีประสิทธิภาพในทางปฏิบัติ ความรู้เกี่ยวกับกลไกการทำงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับเรื่องสารเคมีที่สะท้อนสภาพปัญหาที่มีอยู่จริง เช่น การขาดแคลนทรัพยากรต่าง ๆ ในการทำงาน รวมทั้งความรู้ที่เกี่ยวข้องกับการวิเคราะห์ปัจจัยและเงื่อนไขความสำเร็จในการดำเนินการด้านต่าง ๆ เกี่ยวกับเรื่องสารเคมีกำจัดศัตรูพืชด้วย

5.3.3 แนวทางการเชื่อมโยงความรู้เพื่อเติมเต็มช่องว่างความรู้ในมิติต่าง ๆ

แนวทางการเชื่อมโยงความรู้เพื่อนำไปสู่การเติมเต็มช่องว่างองค์ความรู้ (บนฐานความรู้ทางวิชาการ และความต้องการความรู้ของฝ่ายต่าง ๆ) สามารถดำเนินการได้ดังนี้

- ร่วมกันกำหนดแนวทางการสร้างข้อมูลและความรู้ที่จำเป็นและสำคัญสำหรับสังคม (Prioritized data and knowledge)
- การเชื่อมโยงข้อมูลความรู้ที่มีอยู่ในแหล่งต่าง ๆ ให้อยู่ในรูปที่เหมาะสมและสามารถเข้าถึงได้ง่าย เพื่อสนับสนุนการตัดสินใจหรือการใช้ประโยชน์ร่วมกันของฝ่ายต่าง ๆ ในสังคม
- ผลิตความรู้ที่ตอบสนองความต้องการร่วมกันของกลุ่มคนต่าง ๆ ในสังคม มิใช่ความต้องการของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง
- ให้ความสำคัญกับความรู้ที่มีเหตุผลจากมุมมองและมิติต่าง ๆ มากขึ้น มิใช่เน้นการสร้างความรู้ในมิติเดียวที่ขาดความเชื่อมโยง
- เน้นกระบวนการสร้างความรู้ที่นำไปสู่การพัฒนาระบบการนโยบายสาธารณะที่ดีขึ้น เมื่อพิจารณาถึงรูปธรรมของการเชื่อมโยงความรู้ที่ดีที่นำไปสู่กระบวนการเรียนรู้ร่วมกันของฝ่ายต่าง ๆ ในสังคมได้ อาจมีตัวอย่างดังต่อไปนี้
- เหตุการณ์วิกฤตต่าง ๆ เช่น ปัญหาการส่งออก วิกฤตสุขภาพหรือสิ่งแวดล้อมที่เชื่อมโยงกับปัญหาสารเคมีฯ ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญที่ทำให้ฝ่ายต่าง ๆ มาเรียนรู้การแก้ปัญหาาร่วมกัน
- กระบวนการทดลองและเรียนรู้ร่วมกัน เช่น กรณีโรงเรียนเกษตรกร โรงเรียนชานา
- เครื่องมือที่สนับสนุนกระบวนการวางแผนแบบผสมผสาน เช่น แผนแม่บทชุมชน หรือ Gross Domestic Happiness (GDP) เป็นต้น

- ระบบการติดตามและเฝ้าระวังปัญหาสารเคมีฯอย่างมีส่วนร่วมที่มีการเชื่อมโยงมิติต่าง ๆ อย่างครบวงจร ตั้งแต่การปลูกจนถึงการบำบัด
- การประยุกต์ใช้แนวคิดการควบคุมคุณภาพกระบวนการ (Hazard Analysis of Regulatory Loopholes) เพื่อเสริมหนุนแผนแม่บทการใช้สารเคมีป้องกันและกำจัดศัตรูพืช และระบบการควบคุมสารเคมีฯ โดยให้ความสำคัญกับจุดวิกฤตที่ต้องควบคุม เพื่อนำไปสู่การสร้างเสริมแข็งแกร่งนโยบาย
- การพัฒนาทางเลือกเชิงนโยบาย เพื่อให้มองเห็นภาพรวมของทางเลือกทั้งในเชิงสาระ เนื้อหา เงื่อนไข องค์ประกอบ และผลกระทบของทางเลือกเชิงนโยบายต่าง ๆ เพื่อเป็นประโยชน์ต่อผู้ตัดสินใจในระดับต่าง ๆ

อย่างไรก็ตาม แม้แนวคิดเรื่องการเชื่อมโยงความรู้มิติต่าง ๆ สู่กระบวนการเรียนรู้ข้ามเครือข่ายดูเหมือนเป็นเรื่องใหม่ในสังคมไทย และยังไม่มีความชัดเจนในเชิงรูปธรรมมากนัก แต่การนำแนวคิดนี้มาประยุกต์ใช้ในภาวะสังคมความเสี่ยงในปัจจุบัน ก็นับได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญอันจะทำให้ฝ่ายต่าง ๆ ในสังคมที่มีความคิดเห็นแตกต่างกัน และมีองค์ความรู้หลากหลาย เกิดกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันจนนำไปสู่การยอมรับความรู้ของฝ่ายอื่น ๆ จนสามารถร่วมกันใช้ปัญญาในการแก้ปัญหาเกี่ยวกับเรื่องสารเคมีกำจัดศัตรูพืชได้อย่างแท้จริง

เอกสารอ้างอิง

กรมวิชาการเกษตร. 2545. นโยบายและแผนแม่บทการใช้สารป้องกันกำจัดศัตรูพืช 2545-2549. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์.

กรมวิชาการเกษตร. มปป. การควบคุมสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชตามพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ.2535 ในส่วนที่กรมวิชาการเกษตรเป็นผู้รับผิดชอบ. เอกสารอัดสำเนา.

คณะกรรมการประสานนโยบายและแผนการดำเนินงานว่าด้วยความปลอดภัยด้านเคมีวัตถุ ภายใต้คณะกรรมการว่าด้วยความปลอดภัยทางด้านเคมีวัตถุ. 2547. แผนแม่บทพัฒนาความปลอดภัยด้านเคมีวัตถุแห่งชาติ ฉบับที่ 2 พ.ศ.2545-2549. สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา, กระทรวงสาธารณสุข.

ชูชัย สุภวงศ์ (บรรณาธิการ). 2542. อนาคตกับการจัดการปัญหาสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมตามกฎหมาย. โครงการตำรา สำนักงานวิชาการ กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข.

จุฑามาศ ต๊ะเก่า. 2546. กลไกทางกฎหมายและกลไกทางนโยบายเพื่อสนับสนุนการลดการใช้สารเคมีการเกษตร. เอกสารประกอบการปฏิรูประบบสุขภาพแห่งชาติสำหรับการประชุมเวทีสมัชชาสุขภาพระดับพื้นที่ ปี พ.ศ.2546. สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข.

เดชา ศิริภัทร และคณะ. 2548. รายงานการวิจัยการกำหนดขอบเขตการประเมินผลกระทบทางสุขภาพจากการใช้สารเอ็นโดซัลแฟนในนาข้าว. สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข.

เดชรัต สุภกำเนิด. 2548. การประมวลแนวคิดและมุมมองในการวิเคราะห์กระบวนการนโยบายสาธารณะ. เอกสารประกอบการบรรยายกระบวนการเรียนรู้ภายในแผนงานวิจัยและพัฒนานโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพและระบบการประเมินผลกระทบทางสุขภาพ. สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข.

พิพัฒน์ อ่อนทองหลาง และคณะ. 2545. พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ.2535 พร้อมด้วยกฎกระทรวงประกาศกระทรวง ประกาศกรมที่เกี่ยวข้อง. งานการอนุญาตวัตถุมีพิษ, ฝ่ายทะเบียนและการอนุญาตวัตถุมีพิษ, กองวัตถุมีพิษการเกษตร, กรมวิชาการเกษตร.

ธันวา จิตสงวน และคณะ. 2543. รายงานการวิจัย แนวทางและนโยบายในการพัฒนาการเกษตรแบบยั่งยืน กรณีศึกษาภาคเหนือ. ภาควิชาเศรษฐศาสตร์เกษตรและทรัพยากร, คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

สมบูรณ์ เจริญจิระตระกูล และคณะ. 2544. โครงการ การประชุมระดมความคิดเห็นต่อนโยบายเกษตรไทย. เสนอต่อสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย ระหว่างวันที่ 29-30 มกราคม 2544 ณ โรงแรม

มารวยการ์เด็น กรุงเทพมหานคร

สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย.2548.เอกสารประกอบการประชุมคณะกรรมการประมงและอุตสาหกรรม
ต่อเนื่อง สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย.

มหาวิทยาลัยนเรศวร.มปป. ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะของคณะเกษตรศาสตร์ ทรัพยากรธรรมชาติและ
สิ่งแวดล้อม. เอกสารอัดสำเนา.

อรพรรณ ศรีสุขวัฒนา (บรรณาธิการ). 2547. การควบคุมสารเคมีเกษตรอย่างโปร่งใสมีส่วนร่วม.
เอกสารประกอบเวทีสมัชชาสุขภาพแห่งชาติ ปี 2547 เฉพาะประเด็น อาหารและเกษตรเพื่อสุข
ภาพ: ภัยคุกคามจากสารเคมี. สำนักงานปฏิรูประบบสุขภาพ.

ข้อมูลจากเว็บไซต์

http://classroom.psu.ac.th/users/naran/536-412/Content/Pest_part13.htm

<http://www.doa.go.th/th/1stDoa3Cate.aspx?id=100>

<http://www.doae.go.th/about/index.htm#Power>

ภาคผนวก

ก. รายชื่อบุคคลที่สัมภาษณ์

ส่วนกลาง

- | | |
|-------------------------------|--|
| 1. อาจารย์ชนวน รัตนวราหะ | อดีตรองอธิบดีกรมวิชาการเกษตร |
| 2. คุณเจริญวิทย์ เสน่หา | กองนโยบายเทคโนโลยีการเกษตร
และเกษตรกรรมยั่งยืน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ |
| 3. คุณจันทร์ทิพย์ ชำรงศรีสกุล | ผู้เชี่ยวชาญด้านวิเคราะห์และทดสอบ
กรมวิชาการเกษตร |
| 4. คุณพูนสุข หฤทัยธนาสันต์ | ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านวัตถุอันตรายทางการเกษตร
กรมวิชาการเกษตร |
| 5. คุณสุขุม วงษ์เอก | ผู้อำนวยการส่วนใบอนุญาตและขึ้นทะเบียน สำนัก
ควบคุมพืชและวัสดุการเกษตร กรมวิชาการเกษตร |
| 6. คุณศักดา ศรีนิเวศน์ | นักวิชาการส่งเสริมการเกษตร สำนักพัฒนาคุณภาพ
สินค้าเกษตร กรมส่งเสริมการเกษตร |
| 7. คุณพรพิศ ศิลขวรุทธ์ | ผู้อำนวยการกลุ่มพัฒนาความปลอดภัยด้านสารเคมี
สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา. |
| 8. รศ. ดร.ทรงศักดิ์ ศรีอนุชาต | กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ คณะกรรมการวัตถุอันตราย |
| 9. ดร.ธันวา จิตต์สงวน | คณะเศรษฐศาสตร์เกษตร มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ |
| 10. คุณศิริวรรณ นันเจริญ | นักวิชาการสาธารณสุข สำนักโรคจากการประกอบ
อาชีพและสิ่งแวดล้อม กรมควบคุมโรค |
| 11. คุณนวลศรี ทยาพัชร | บริษัทห้องปฏิบัติการกลางตรวจสอบผลิตภัณฑ์
เกษตรและอาหาร จำกัด |
| 12. คุณอรพรรณ ศรีสุขวัฒนา | คณะทำงานวิชาการสมัชชาสุขภาพ ประเด็นเกษตร
และอาหารเพื่อสุขภาพ สำนักงานปฏิรูประบบสุขภาพ
แห่งชาติ |
| 13. คุณเดชา ศิริภัทร | ผู้อำนวยการมูลนิธิข้าวขวัญ |
| 14. คุณวิฑูรย์ เลี่ยนจำรูญ | ผู้อำนวยการองค์กรความหลากหลายทางชีวภาพและ
ภูมิปัญญาไทย |
| 15. คุณธำรง แสงสุริยะจันทร์ | ประธานเครือข่ายกสิกรรมไร้สารพิษแห่งประเทศไทย |

ส่วนท้องถิ่น

- | | |
|-------------------------------|---|
| 1. คุณทรงพล ทิมาศาสตร์ | ผู้ว่าราชการจังหวัดสุพรรณบุรี |
| 2. คุณสุรพล จารุงศ์ | เกษตรจังหวัดสุพรรณบุรี |
| 3. คุณบรรยงค์ แสงพันธุ์ตา | นักวิชาการส่งเสริมการเกษตร สำนักงานเกษตร
จังหวัดสุพรรณบุรี |
| 4. คุณจุฑามาศ โกมลศิริสุข | หัวหน้าฝ่ายอาชีวอนามัย สำนักงานสาธารณสุข
จังหวัดสุพรรณบุรี |
| 5. คุณสมพร ศรีโปฏก | นักวิชาการสาธารณสุข สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด
สุพรรณบุรี |
| 6. คุณลักษณะ แก้วคง | ปลัด อบต.ไร่จรด จ.สุพรรณบุรี |
| 7. คุณรัชกร ฉิมพิน | นายก อบต.ไร่จรด จ.สุพรรณบุรี |
| 8. คุณอดิศักดิ์ ธรรมประสิทธิ์ | เจ้าหน้าที่เกษตรตำบล ไร่จรด จ.สุพรรณบุรี |
| 9. คุณประทีป สุภาภา | เจ้าหน้าที่สถานีอนามัย ต.ไร่จรด จ.สุพรรณบุรี |
| 10. คุณนกร แก้วพิลา | เกษตรกร ต.ไร่จรด จ.สุพรรณบุรี |
| 11. คุณสุรพล เถาว์โท | เกษตรจังหวัดกำแพงเพชร |
| 12. คุณสมเดช สิทธิยศ | นักวิชาการส่งเสริมการเกษตร สำนักงานเกษตร
จังหวัดกำแพงเพชร |
| 13. คุณทิวสินธุ์ สุนันตพงศ์ | นักวิชาการสาธารณสุข สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด
กำแพงเพชร |
| 14. คุณภูวนัย พิสุทธิไทรงาม | นายก อบต.ทุ่งทอง จ.กำแพงเพชร |
| 15. คุณเตือนใจ นิลจันทร์ | ปลัด อบต.ทุ่งทอง จ.กำแพงเพชร |
| 16. คุณเวียง วาดไชสง | สมาชิกสภา อบต.ทุ่งทอง จ.กำแพงเพชร |
| 17. คุณสถิตย์ พิมพ์แพ | หัวหน้าสถานีอนามัย ต.ทุ่งทอง จ.กำแพงเพชร |
| 18. คุณครองนาค อินทร์แก้ว | รองประธานกลุ่มจุลินทรีย์ปลอดสารพิษ
บ้านโนนจัน ต.ทุ่งทอง จ. กำแพงเพชร |

ข. แนวคำถามที่ใช้ในการสัมภาษณ์

ส่วนที่ 1: บทบาทการทำงานที่เกี่ยวข้องกับประเด็นสารเคมีกำจัดศัตรูพืช (อดีต/ปัจจุบัน)

- 1) งานที่ท่านรับผิดชอบในปัจจุบันหรืองานที่ท่านเคยทำในอดีตเกี่ยวข้องกับประเด็นสารเคมีกำจัดศัตรูพืช (ทั้งทางตรงและทางอ้อม) หรือไม่ เกี่ยวข้องในแง่มุมใดบ้างอย่างไร?
- 2) ปัญหาและอุปสรรค รวมทั้งข้อจำกัดที่ท่านพบในการทำงานที่เกี่ยวข้องกับประเด็นสารเคมีกำจัดศัตรูพืชคืออะไร?
- 3) ปัจจุบันท่านคิดว่าตัวท่านเองมีบทบาทหรือมีส่วนร่วม (ทั้งบทบาททางตรงและทางอ้อม) อย่างไรบ้างในกระบวนการควบคุม/จัดการเรื่องสารเคมีกำจัดศัตรูพืชในสังคม?

ส่วนที่ 2: ข้อคิดเห็นต่อสถานการณ์ของความรู้และข้อมูลด้านสารเคมีกำจัดศัตรูพืชในสังคมไทย

- 4) องค์ความรู้และข้อมูลที่ท่านคิดว่าสำคัญและจำเป็นที่จะทำให้การขับเคลื่อนเรื่องสารเคมีกำจัดศัตรูพืชของภาคประชาชนประสบความสำเร็จได้
- 5) ท่านมีข้อจำกัดหรืออุปสรรคอะไรบ้างในการเข้าถึงองค์ความรู้และข้อมูลในข้อ 4)
- 6) ท่านคิดว่าองค์ความรู้และข้อมูลเกี่ยวกับสารเคมีกำจัดศัตรูพืชที่มีในปัจจุบัน โดยเฉพาะข้อมูลผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ มีเพียงพอต่อการตัดสินใจของผู้กำหนดนโยบายหรือไม่ เพราะเหตุใด?
- 7) ท่านคิดว่าองค์ความรู้หรือข้อมูลในลักษณะใดที่จำเป็นต่อการสนับสนุนการตัดสินใจที่ดีขึ้นของผู้กำหนดนโยบายด้านสารเคมีกำจัดศัตรูพืช?

ส่วนที่ 3 ข้อคิดเห็นต่อภาพรวมเรื่องสารเคมีกำจัดศัตรูพืช

- 8) ท่านคิดว่านโยบายสารเคมีกำจัดศัตรูพืชในปัจจุบันมีปัญหาและช่องว่างอย่างไรบ้าง และแนวทางที่ควรจะเป็นในอนาคตควรเป็นเช่นใด?
- 9) ท่านคิดว่าปัจจุบันมีความจำเป็นมากน้อยเพียงใดในการใช้สารเคมีกำจัดศัตรูพืชในภาคการเกษตรไทย เพราะเหตุใด?
- 10) ท่านคิดว่าการใช้สารเคมีกำจัดศัตรูพืชมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนไทยมากน้อยเพียงใด และท่านทราบข้อมูลได้อย่างไร?
- 11) ท่านคิดว่าอะไรเป็นปัญหาสำคัญที่ทำให้การควบคุมสารเคมีกำจัดศัตรูพืชในปัจจุบันยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร?
