



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล
(Individual Study)

เรื่อง การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ด้านการบูรณาการ
ธรรมาภิบาลและนโยบายที่สอดคล้องกัน
ภายใต้แนวทางการเปลี่ยนผ่านระบบเกษตร
และอาหารที่ยั่งยืนของประเทศไทย

จัดทำโดย นางสาวไพรยา เศวตจินดา
รหัส 17031

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม
หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 17 ปี 2569
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ
ลิขสิทธิ์ของกระทรวงการต่างประเทศ



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล
(Individual Study)

เรื่อง การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ด้านการบูรณาการธรรมาภิบาลและนโยบาย
ที่สอดคล้องกัน ภายใต้แนวทางการเปลี่ยนผ่านระบบเกษตร
และอาหารที่ยั่งยืนของประเทศไทย

จัดทำโดย นางสาวไพรยา เศวตจินดา
รหัส 17031

หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 17 ปี 2569
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ
รายงานนี้เป็นความคิดเห็นเฉพาะบุคคลของผู้ศึกษา



เอกสารรายงานการศึกษาส่วนบุคคลนี้ อนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม
หลักสูตรนักบริหารการทูตของกระทรวงการต่างประเทศ

ลงชื่อ.....

(รองศาสตราจารย์ ดร.กฤตินี ณัฏฐวุฒิสิทธิ์)

อาจารย์ที่ปรึกษา

ลงชื่อ.....

(เอกอัครราชทูต ดร.จิตริยา ปิ่นทอง)

อาจารย์ที่ปรึกษา

ลงชื่อ.....

(เอกอัครราชทูตเจษฎา กตเวทิน)

อาจารย์ที่ปรึกษา

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

การศึกษาส่วนบุคคล เรื่อง “การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ด้านการบูรณาการธรรมาภิบาลและนโยบายที่สอดคล้องกัน ภายใต้แนวทางการเปลี่ยนผ่านระบบเกษตรและอาหารที่ยั่งยืนของประเทศไทย” มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวทางการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ที่ 1 การบูรณาการธรรมาภิบาลและนโยบายที่สอดคล้องกัน (Integrated Governance and Coherent Policy) ภายใต้แนวทางระดับชาติ ว่าด้วยการเปลี่ยนผ่านระบบเกษตรและอาหารที่ยั่งยืนของประเทศไทย (National Pathway) โดยมุ่งวิเคราะห์ 2 ประเด็นหลัก ได้แก่ ความสามารถของกลไกที่มีอยู่ในการประสานการดำเนินงานระหว่างกระทรวงกับระดับชาติ ต่างกระทรวง รวมถึงพื้นที่ และความชัดเจนของบทบาทและความรับผิดชอบของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง เพื่อนำไปสู่การกำหนดผลสำเร็จสำคัญ (Milestone) ที่สามารถขับเคลื่อนไปสู่การปฏิบัติได้จริง

การเปลี่ยนผ่านระบบเกษตรและอาหารมีความสำคัญและเร่งด่วนต่อประเทศไทย เนื่องจากเกี่ยวข้องกับฐานเศรษฐกิจ การส่งออก การจ้างงาน ความมั่นคงทางอาหาร สุขภาพ ความสามารถในการแข่งขัน การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งแรงกดดันจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ มาตรฐานการค้าและสิ่งแวดล้อมที่เข้มงวดขึ้น และการเตรียมความพร้อมภายใต้กระบวนการเข้าเป็นสมาชิก OECD ประเทศไทยจึงได้จัดทำ National Pathway โดยได้รับการสนับสนุนทางวิชาการจาก FAO และกำหนดทิศทางยุทธศาสตร์ 4 ด้าน โดยการศึกษาครั้งนี้เลือกศึกษาเฉพาะยุทธศาสตร์ที่ 1 เนื่องจากเป็นเงื่อนไขพื้นฐานที่จะทำให้หน่วยงานซึ่งเกี่ยวข้องกับการผลิต การแปรรูป การกระจายสินค้าและการค้า การบริโภค และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ สามารถกำหนดเป้าหมายใช้ทรัพยากร และติดตามผลร่วมกันได้

การศึกษาใช้ข้อมูลจาก National Pathway เอกสารราชการ แนวปฏิบัติของต่างประเทศ และข้อมูลปฐมภูมิจากผู้มีบทบาทเกี่ยวข้อง ได้แก่ สำนักงานเกษตรต่างประเทศ (สกต.) สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ (มกอช.) สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา (อย.) ในฐานะฝ่ายเลขานุการร่วมของคณะกรรมการอาหารแห่งชาติ สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร (สศก.) สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) และผู้แทน FAO ทั้งนี้ ผลการศึกษาพบว่าการขับเคลื่อน National Pathway ของประเทศไทยมิได้เริ่มต้นจากศูนย์ ประเทศไทยมีฐานนโยบายกฎหมาย แผน หน่วยงาน คณะกรรมการ เครือข่าย และความร่วมมือรองรับอยู่แล้วในระดับหนึ่ง อย่างไรก็ตาม องค์ประกอบเหล่านี้ยังไม่เชื่อมโยงเป็นระบบเดียวอย่างสมบูรณ์

ข้อค้นพบสำคัญจึงมิใช่การขาดนโยบายหรือโครงการ แต่เป็นการขาด “สถาปัตยกรรม การขับเคลื่อน” ที่ทำให้นโยบาย กลไก และผู้เกี่ยวข้องสามารถบริหารผลลัพธ์ร่วมกันได้ กลไกที่มีอยู่ ยังเน้นการประชุม การประสานงาน และการแลกเปลี่ยนข้อมูล มากกว่าการเชื่อมเป้าหมาย แผน ทรัพยากร ตัวชี้วัด และการติดตามผลเข้าด้วยกัน ขณะที่อำนาจหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานมีความชัดเจนตามกฎหมาย แต่ยังไม่ชัดเจนเพียงพอว่า เมื่อเป็นผลลัพธ์ร่วมของระบบ หน่วยงานใดควรเป็นผู้รับผิดชอบหลัก ผู้ร่วมรับผิดชอบ ผู้สนับสนุน หรือเจ้าของข้อมูล นอกจากนี้ ผู้ประสานงานระดับชาติ (National Convenor) และฝ่ายเลขานุการมีบทบาทสำคัญด้านการประสาน แต่ไม่มีอำนาจสั่งการหน่วยงานต่างกระทรวง จึงต้องอาศัยการยึดโยงกับกลไกระดับนโยบายและการสนับสนุนจากผู้บริหารระดับสูง

จากผลการศึกษา ผู้ศึกษาเสนอข้อเสนอเชิงนโยบาย 3 ประการ ได้แก่ (1) การสร้างที่ยืนเชิงสถาบัน (Institutional Anchoring) ให้ National Pathway โดยยึดโยง National Pathway และ National Convenor เข้ากับกลไกคณะกรรมการอาหารแห่งชาติ ซึ่งเป็นกลไกระดับประเทศที่มีอยู่แล้ว (2) การสร้างความรับผิดชอบต่อผลลัพธ์ร่วม โดยทำให้เห็นว่าใครเกี่ยวข้อง มีบทบาทอย่างไร และจะติดตามผลร่วมกันด้วยกรอบผลลัพธ์ใด และ (3) การเชื่อม National Pathway เข้ากับระบบบริหารราชการปกติ ทั้งระบบแผน ทรัพยากร ข้อมูล และการติดตามผล โดยยึดหลัก “เชื่อมสิ่งที่มีอยู่ ก่อนสร้างสิ่งใหม่” ทั้งนี้ แนวทางมุ่งประเด็น (Big Rock) ควรใช้เป็นเครื่องมือขับเคลื่อนประเด็นสำคัญ ภายใต้กรอบนโยบาย มิใช่ใช้แทนกรอบ National Pathway

เพื่อให้ข้อเสนอสามารถนำไปปฏิบัติได้ ผู้ศึกษาเสนอ 6 Milestones โดยแบ่งเป็น 2 ระยะ ได้แก่ ระยะที่ 1 การสร้างฐานเชิงสถาบันและความรับผิดชอบต่อร่วม ประกอบด้วย Milestone 1 การสร้างที่ยืนเชิงสถาบันให้ National Pathway โดยเชื่อมเข้าสู่คณะกรรมการอาหารแห่งชาติ Milestone 2 การจัดทำแผนที่ผู้เกี่ยวข้องและเครือข่ายผู้ประสานงาน และ Milestone 3 การกำหนดกรอบผลลัพธ์และตัวชี้วัดหลักร่วม ระยะที่ 2 ประกอบด้วย Milestone 4 การเชื่อม National Pathway กับแผนงาน โครงการ และทรัพยากร Milestone 5 การพัฒนากลไกเชื่อมโยงข้อมูล และ Milestone 6 การติดตาม ทบทวน และรายงานความก้าวหน้า

ผู้ศึกษาเสนอให้ สกต. มีบทบาทเป็น “ผู้ประสานเชิงยุทธศาสตร์” สนับสนุน National Convenor เชื่อมวาระ UNFSS และ FAO กับการดำเนินงานภายในประเทศ ประสานหน่วยงาน ภายใต้กระทรวง และยกระดับประเด็นที่ต้องอาศัยการตัดสินใจในระดับสูง โดยปีงบประมาณ พ.ศ. 2570 ควรเป็นช่วงเตรียมความพร้อม โดย สกต. ต้องดำเนิน Milestone 1-3 ควบคู่กัน จัดทำข้อเสนอเชิงนโยบาย แผนที่ผู้เกี่ยวข้องและเครือข่าย ผู้ประสานงาน กรอบผลลัพธ์และตัวชี้วัดหลัก พร้อมหารือ กับ มกอช. และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งผลักดันให้ National Pathway และ

Milestone ข้างต้นได้รับการบรรจุในยุทธศาสตร์การเกษตรต่างประเทศ พ.ศ. 2571-2575 เพื่อสร้างฐานการขับเคลื่อนภายในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

เมื่อ Milestone 1-3 มีความพร้อมเพียงพอ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2571 จึงเป็นช่วงผลักดันเชิงนโยบาย โดย สกต. นำเสนอ National Pathway ต่อ มกอช. ในฐานะหนึ่งในฝ่ายเลขานุการร่วมของคณะกรรมการอาหารแห่งชาติ เพื่อประสานการนำเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการอาหารแห่งชาติ โดยมีเป้าหมายให้ National Pathway มีที่ยืนเชิงสถาบันและเชิงนโยบายภายในปีงบประมาณดังกล่าว จากนั้นในปีงบประมาณ พ.ศ. 2572-2573 จึงดำเนิน Milestone 4-6 เพื่อเชื่อม National Pathway เข้ากับแผน ทรัพยากร ข้อมูล และระบบติดตามผล และช่วง พ.ศ. 2574-2575 เป็นการติดตาม ทบทวน ปรับปรุง และสร้างความต่อเนื่องของระบบ

ปัจจัยวิกฤตที่ต้องติดตามอย่างใกล้ชิด ได้แก่ การบรรจุ National Pathway ในยุทธศาสตร์การเกษตรต่างประเทศ พ.ศ. 2571-2575 ความพร้อมของ Milestone 1-3 การมีแนวทางร่วมระหว่าง สกต. กับ มกอช. การนำ National Pathway เข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการอาหารแห่งชาติ และการได้รับการยึดโยงเชิงสถาบันอย่างชัดเจน หากจุดใดล่าช้าจะกระทบต่อกิจกรรมต่อเนื่องทั้งหมด โดยสรุป การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ที่ 1 ควรมุ่งเปลี่ยนจาก “การประสานงานเป็นครั้งคราว” ไปสู่ “ระบบธรรมาภิบาลที่บริหารผลลัพธ์ร่วม” โดยทำให้ National Pathway มีทั้งที่ยืนเชิงนโยบายและพื้นที่ปฏิบัติ ผ่านการใช้กลไกเดิมให้เชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบ และใช้ สกต. เป็นผู้ประสานเชิงยุทธศาสตร์ระหว่างวาระระหว่างประเทศ กลไกนโยบาย และการดำเนินงานภายในประเทศ

กิตติกรรมประกาศ

รายงานการศึกษาส่วนบุคคล เรื่อง “การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ด้านการบูรณาการธรรมาภิบาลและนโยบายที่สอดคล้องกัน ภายใต้แนวทางการเปลี่ยนผ่านระบบเกษตรและอาหารที่ยั่งยืนของประเทศไทย” ฉบับนี้ สำเร็จลุล่วงได้ด้วยความช่วยเหลือและการสนับสนุนจากบุคคลและหน่วยงานหลายฝ่าย ผู้ศึกษาขอขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ ดร. กฤตินี ณัฏฐวุฒินันท์ เอกอัครราชทูต ดร. จิตริยา ปิ่นทอง และเอกอัครราชทูต เกษฏา กตเวทิน อาจารย์ที่ปรึกษารายงานการศึกษาส่วนบุคคล ที่ได้กรุณาให้คำปรึกษา ข้อเสนอแนะ และคำแนะนำอันเป็นประโยชน์ต่อการกำหนดกรอบการศึกษา การวิเคราะห์ข้อมูล และการจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบาย จนทำให้รายงานฉบับนี้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ผู้ศึกษาขอขอบพระคุณผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ของ สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ ตลอดจนคณะอาจารย์และผู้เกี่ยวข้องกับหลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 17 ที่ได้ให้ความรู้ คำแนะนำ และสนับสนุนการจัดทำรายงานการศึกษาส่วนบุคคลตลอดระยะเวลาของการฝึกอบรม รวมทั้งขอขอบพระคุณผู้แทนจาก สำนักงานเกษตรต่างประเทศ สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) ตลอดจนหน่วยงานและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกท่าน ที่ได้กรุณาให้ข้อมูล ข้อคิดเห็น และประสบการณ์จากการปฏิบัติงาน ซึ่งเป็นข้อมูลสำคัญที่ช่วยให้ผู้ศึกษาสามารถวิเคราะห์สถานการณ์ ช่องว่าง และแนวทางการขับเคลื่อน National Pathway ของประเทศไทยได้อย่างรอบด้าน และสอดคล้องกับสภาพการดำเนินงานจริง

นอกจากนี้ ผู้ศึกษาขอขอบคุณ คุณวรรณิกา วุฒิ และสามีของผู้ศึกษาเป็นอย่างยิ่งในฐานะกัลยาณมิตรทางวิชาการ ซึ่งได้ให้การสนับสนุนและอำนวยความสะดวก ร่วมหารือ และให้ข้อคิดเห็นเชิงนโยบายอันเป็นประโยชน์ทำให้การศึกษาดังนี้เสร็จสมบูรณ์

ท้ายที่สุดนี้ ผู้ศึกษาหวังเป็นอย่างยิ่งว่า ผลการศึกษาครั้งนี้จะเป็นประโยชน์ต่อการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ที่ 1 การบูรณาการธรรมาภิบาลและนโยบายที่สอดคล้องกัน ภายใต้แนวทางการเปลี่ยนผ่านระบบเกษตรและอาหารที่ยั่งยืนของประเทศไทย และสามารถนำไปใช้ประกอบการพัฒนายุทธศาสตร์และการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในระยะต่อไปได้

ไพรยา เสวตจินดา

กันยายน 2569

สารบัญ

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	ง
กิตติกรรมประกาศ	๗
สารบัญ	๗
สารบัญตาราง	ณ
สารบัญแผนภูมิ	ญ
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ภูมิหลัง และความสำคัญของหัวข้อที่จะศึกษา	1
1.2 การวิเคราะห์ความสำคัญเชิงยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน	6
บทที่ 2 การวิเคราะห์ประเด็นศึกษาและผลการศึกษา	8
2.1 การกำหนดประเด็นศึกษา	8
2.2 การวิเคราะห์ประเด็นศึกษา	14
2.3 สรุปผลการศึกษา	31
บทที่ 3 ข้อเสนอ	34
3.1 ข้อเสนอเชิงนโยบาย	35
3.2 ข้อเสนอเพื่อขับเคลื่อนนโยบายสู่การปฏิบัติ	40
บรรณานุกรม	52
ประวัติผู้เขียน	55

สารบัญตาราง

ตารางที่ 1	การประเมินความสำคัญและความเร่งด่วนของการขับเคลื่อนระบบเกษตรและอาหารที่ยั่งยืน	4
ตารางที่ 2	องค์ประกอบหลักของระบบเกษตรและอาหารที่ยั่งยืน	9
ตารางที่ 3	การเปรียบเทียบองค์ประกอบของระบบอาหารกับสถานะการดำเนินงานของประเทศไทย	11
ตารางที่ 4	การประเมินกลไกประสานงานในปัจจุบัน	22
ตารางที่ 5	ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในองค์ประกอบหลักของระบบเกษตรและอาหาร	23
ตารางที่ 6	เงื่อนไขสำคัญในการนำ National Pathway ไปปฏิบัติ	27
ตารางที่ 7	ความเชื่อมโยงระหว่างช่องว่างกับทิศทางของ Milestone	31

สารบัญแผนภูมิ

แผนภูมิที่ 1 ความสัมพันธ์ระหว่างแนวทาง องค์ประกอบ และหน่วยงานผู้เกี่ยวข้องหลัก ในการขับเคลื่อน National Pathway ยุทธศาสตร์ที่ 1 การบูรณาการธรรมาภิบาล และนโยบายที่สอดคล้องกัน	50
แผนภูมิที่ 2 แผนปฏิบัติการข้อ 3.2 Gantt Chart และ Workflow การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ที่ 1	51

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ภูมิหลัง และความสำคัญของหัวข้อที่จะศึกษา

การศึกษาเรื่องนี้เป็นผลสืบเนื่องจากองค์การสหประชาชาติ (United Nation: UN) ได้จัดการประชุมสุดยอดผู้นำระบบอาหารโลก (UN Food Systems Summit 2021: UNFSS) ในเดือนกันยายน พ.ศ. 2564 เพื่อมุ่งสร้างระบบเกษตรและอาหารที่ยั่งยืน (Sustainable Agrifood System) ซึ่งให้ความสำคัญต่อการเชื่อมโยงระบบอาหารเข้ากับระบบอื่น ๆ ในสังคมอย่างลึกซึ้ง เช่น ระบบสุขภาพ ระบบสิ่งแวดล้อม ระบบเศรษฐกิจและการค้า โดยใช้แนวคิดเชิงระบบเป็นเครื่องมือสำคัญในการบูรณาการนโยบายข้ามภาคส่วน เพื่อเป็นกลไกหลักในการบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs) และสนับสนุนให้ประเทศสมาชิกจัดทำแนวทางระดับชาติว่าด้วยการเปลี่ยนผ่านระบบเกษตรและอาหารที่ยั่งยืน (National Pathway for Sustainable Agrifood Systems Transformation) เป็นกรอบแนวทางโดยสมัครใจ เพื่อให้ประเทศสมาชิกใช้ในการขับเคลื่อนการเปลี่ยนผ่านสู่ระบบเกษตรและอาหารที่ยั่งยืนภายในประเทศ ซึ่ง UN มีการติดตามการดำเนินงานของประเทศสมาชิกทุก 2 ปี

1.1.1 ความสำคัญและความเร่งด่วนของการเปลี่ยนผ่านระบบเกษตรและอาหารของประเทศไทย

สำหรับประเทศไทย การขับเคลื่อนระบบเกษตรและอาหารที่ยั่งยืนมิใช่เพียงการตอบสนองต่อวาระของสหประชาชาติ แต่เป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับฐานเศรษฐกิจ การจ้างงาน ความมั่นคงทางอาหาร ความสามารถในการแข่งขัน การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ตลอดจนสถานะของประเทศไทยในระบบการค้าและความร่วมมือระหว่างประเทศ (United Nations, 2021) ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาผ่านกรอบ ความสำคัญ (Importance) และความเร่งด่วน (Urgency) พบว่าการเปลี่ยนผ่านระบบเกษตรและอาหารของไทยอยู่ในกลุ่ม “มีความสำคัญสูงและมีความเร่งด่วนสูง” ด้วยเหตุผลสำคัญดังต่อไปนี้

1) ความสำคัญสูงต่อฐานเศรษฐกิจ การส่งออก และการดำรงชีพของประชาชน

ภาคเกษตรและอุตสาหกรรมเกษตรยังเป็นฐานเศรษฐกิจที่สำคัญของประเทศไทย ในปี พ.ศ. 2567 ไทยส่งออกสินค้าเกษตรและอุตสาหกรรมเกษตรรวมประมาณ 1.84 ล้านล้านบาท หรือร้อยละ 17.36 ของมูลค่าการส่งออกทั้งหมด และเป็นครั้งแรกที่มูลค่าการส่งออกสินค้ากลุ่ม

ดังกล่าวสูงกว่า 50,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ สะท้อนว่า ความสามารถในการแข่งขันของระบบเกษตรและอาหารมีผลโดยตรงต่อรายได้จากต่างประเทศของไทย (สำนักงานนโยบายและยุทธศาสตร์การค้า, 2568)

ด้านการจ้างงาน ในไตรมาสแรกของปี พ.ศ. 2568 ผู้มีงานทำประมาณ ร้อยละ 26.9 ยังคงทำงานอยู่ในภาคเกษตรกรรม ป่าไม้ และประมง ตัวเลขดังกล่าวยังไม่รวมการจ้างงานที่เชื่อมโยงกับระบบอาหารในกิจกรรมการผลิตอาหาร การขนส่ง คำส่งคำปลีก ร้านอาหาร และบริการอื่น ๆ จึงสะท้อนว่า การเปลี่ยนแปลงของระบบเกษตรและอาหารสามารถส่งผลกระทบต่อรายได้และคุณภาพชีวิตของประชาชนในวงกว้างกว่าภาคการเกษตรโดยตรง ดังนั้น การพัฒนาระบบเกษตรและอาหารจึงมีนโยบายรายสาขาที่ส่งผลกระทบเฉพาะเกษตรกร แต่เป็นส่วนหนึ่งของการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจและยกระดับห่วงโซ่มูลค่าของประเทศตั้งแต่ต้นน้ำถึงปลายน้ำ (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2568)

2) ความสำคัญต่อการยกระดับจากการผลิตสินค้าโภคภัณฑ์ไปสู่สินค้ามูลค่าสูง

โครงสร้างการส่งออกสินค้าเกษตรของไทยยังพึ่งพาสินค้าหลักและตลาดหลักในระดับสูง โดยในปี พ.ศ. 2567 สินค้าเกษตรส่งออก 5 อันดับแรก มีสัดส่วนมากกว่าร้อยละ 88 ของการส่งออกสินค้าเกษตรทั้งหมด ขณะที่ตลาดจีน สหรัฐอเมริกา และญี่ปุ่นรวมกัน มีสัดส่วนประมาณร้อยละ 44 ของมูลค่าการส่งออกสินค้าเกษตรและอุตสาหกรรมเกษตรของไทย (สำนักงานนโยบายและยุทธศาสตร์การค้า, 2568) นอกจากนี้ พบว่า ในปี พ.ศ. 2568 มูลค่าการส่งออกสินค้าเกษตรลดลงร้อยละ 4.1 ขณะที่สินค้าอุตสาหกรรมเกษตรกลับขยายตัวร้อยละ 4.1 ต่อเนื่องเป็นปีที่สอง โดยมีสินค้าอาหารและเครื่องดื่มแปรรูปเป็นกลุ่มขับเคลื่อนสำคัญ ขณะเดียวกันสินค้าโภคภัณฑ์หลัก เช่น ข้าวและผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง เผชิญแรงกดดันจากการแข่งขันในตลาดโลกมากขึ้น (สำนักงานนโยบายและยุทธศาสตร์การค้า, 2569)

แนวโน้มดังกล่าวชี้ให้เห็นว่า ประโยชน์ของการเปลี่ยนผ่านระบบเกษตรและอาหารมิได้อยู่เพียงการเพิ่มปริมาณผลผลิต แต่รวมถึงการเชื่อมการผลิตเข้ากับการแปรรูป เทคโนโลยีการตลาด มาตรฐาน และความต้องการของผู้บริโภค เพื่อเพิ่มมูลค่าตลอดห่วงโซ่ ลดการพึ่งพาการแข่งขันด้านราคา และสร้างแหล่งรายได้ใหม่ให้แก่เกษตรกรและผู้ประกอบการไทย

3) ความสำคัญต่อความมั่นคงทางอาหาร สุขภาพ และคุณภาพชีวิต

ระบบเกษตรและอาหารมีหน้าที่พื้นฐานในการทำให้ประชาชนสามารถเข้าถึงอาหารที่เพียงพอ ปลอดภัย และมีคุณค่าทางโภชนาการ การเพิ่มผลผลิตเพียงด้านเดียวจึงไม่สามารถถือเป็นความสำเร็จของระบบได้ หากประชาชนบางกลุ่มยังเข้าไม่ถึงอาหารที่เหมาะสม เกิดปัญหาด้านโภชนาการ หรืออาหารที่ผลิตสร้างต้นทุนต่อสุขภาพและสิ่งแวดล้อม

ดังนั้น การใช้กรอบระบบเกษตรและอาหารทำให้การกำหนดนโยบายเปลี่ยนจากการมอง “สินค้าเกษตร” เป็นรายชนิด ไปสู่การพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างผู้ผลิต ผู้ประกอบการ

ตลาด ผู้บริโภค สุขภาพ และสิ่งแวดล้อม ช่วยลดความเสี่ยงที่มาตรการของหน่วยงานหนึ่งจะสร้างผลกระทบต่อนโยบายของอีกหน่วยงานหนึ่ง และเปิดโอกาสให้รัฐสามารถออกแบบมาตรการที่สร้างประโยชน์หลายด้านพร้อมกัน

4) ความเร่งด่วนจากความเสี่ยงด้านสภาพภูมิอากาศและทรัพยากรธรรมชาติ

ระบบเกษตรและอาหารเป็นหนึ่งในระบบเศรษฐกิจที่มีความเปราะบางต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโดยตรง องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organisation for Economic Co-operation and Development: OECD) ประเมินว่า ประเทศไทยมีความเสี่ยงจากน้ำท่วมและภัยแล้งที่มีแนวโน้มเกิดบ่อยและรุนแรงขึ้น ขณะที่ภาคเกษตรได้รับผลกระทบจากภัยแล้ง คลื่นความร้อน ความไม่แน่นอนของฝน พายุ น้ำท่วม และการระบาดของศัตรูพืช ซึ่งสามารถลดทั้งปริมาณและคุณภาพผลผลิต (OECD, 2025)

ขณะเดียวกัน ภาคเกษตรและระบบอาหารเองก็มีผลต่อการปล่อยก๊าซเรือนกระจก การใช้ทรัพยากรน้ำ การเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดิน และความหลากหลายทางชีวภาพ การปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศจึงไม่สามารถดำเนินการเฉพาะในระดับแปลงเกษตร แต่ต้องเชื่อมโยงตั้งแต่การผลิต ตลาด การลงทุน โครงสร้างพื้นฐาน ไปจนถึงพฤติกรรมของผู้บริโภค ด้วยกรอบแนวคิดนี้ OECD จึงให้ความสำคัญกับการสร้างความยืดหยุ่นของระบบอาหารโดยใช้แนวทางเชิงรุก มากกว่าการตอบสนองต่อวิกฤตภายหลังเกิดเหตุการณ์แล้ว

5) มีความเร่งด่วนจากการแข่งขัน กติกาการค้า และมาตรฐานระหว่างประเทศ

ความสามารถในการแข่งขันของสินค้าเกษตรและอาหารมีได้ขึ้นอยู่กับราคาและคุณภาพสินค้าเพียงอย่างเดียว แต่ได้เพิ่มพูนความสำคัญในมิติที่หลากหลายยิ่งขึ้น อาทิ มาตรฐานด้านความปลอดภัยอาหาร สิ่งแวดล้อม คาร์บอน การตรวจสอบย้อนกลับ ความยั่งยืน และการใช้ทรัพยากรอย่างรับผิดชอบ เป็นต้น ประเทศคู่ค้าหลายประเทศมีแนวโน้มใช้ข้อกำหนดเข้มข้นขึ้นทั้งด้านสิ่งแวดล้อมและความยั่งยืน ส่งผลให้ผู้ผลิตและผู้ส่งออกไทยจำเป็นต้องสามารถแสดงข้อมูลและหลักฐานเพื่อยืนยันความมั่นใจตลอดห่วงโซ่อุปทานมากขึ้น (FAO, 2021)

ขณะเดียวกัน ประเทศไทยอยู่ระหว่างกระบวนการเข้าเป็นสมาชิก OECD ซึ่งเป็นแรงผลักดันสำคัญให้ไทยต้องยกระดับมาตรฐานด้านนโยบาย กฎหมาย กฎระเบียบ ข้อมูล การติดตาม ประเมินผล ความโปร่งใส และการทำงานข้ามหน่วยงานให้ใกล้เคียงแนวปฏิบัติสากลยิ่งขึ้น ทั้งนี้ การดำเนินการของประเทศไทยภายใต้คณะกรรมการด้านการเกษตร (Committee for Agriculture: COAG) เพื่อเข้าร่วมเป็นสมาชิก OECD กำหนดให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ตอบแบบสอบถามสำหรับการประเมินการเข้าเป็นสมาชิก OECD ภาคเกษตรสำหรับประเทศไทย (Agricultural Accession Review (AAR) Questionnaire) ซึ่งข้อ 93 ระบุว่า “ประเทศของท่านได้จัดทำและเสนอ “National Pathway” ภายใต้การประชุมสุดยอดระบบอาหารแห่งสหประชาชาติ (United Nations

Food Systems Summit) หรือไม่” (OECD, 2025) โดยหน่วยงานรับผิดชอบดำเนินการ ได้แก่ สำนักงานการเกษตรต่างประเทศ สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร ซึ่งปัจจุบันอยู่ในระหว่างดำเนินการจัดส่งให้กับ UN เพื่อพิจารณาเผยแพร่ในระยะต่อไป

ตารางที่ 1 การประเมินความสำคัญและความเร่งด่วนของการขับเคลื่อนระบบเกษตรและอาหารที่ยั่งยืน

มิติ	ความสำคัญ	ความเร่งด่วน	เหตุผลสำคัญ
เศรษฐกิจและการส่งออก	สูง	สูง	สินค้าเกษตรและอุตสาหกรรมเกษตรคิดเป็นร้อยละ 17.36 ของการส่งออกไทย ขณะที่การแข่งขันสินค้าโภคภัณฑ์รุนแรงขึ้น
รายได้และการจ้างงาน	สูง	ปานกลาง-สูง	แรงงานร้อยละ 26.9 ยังอยู่ในภาคเกษตรและระบบอาหารเชื่อมโยงการจ้างงานในอุตสาหกรรมและบริการอีกจำนวนมาก
ความมั่นคงทางอาหารและสุขภาพ	สูงมาก	สูง	เป็นบริการพื้นฐานที่กระทบประชาชนทุกคน และต้องเชื่อมการผลิตกับการเข้าถึงอาหาร ความปลอดภัย และโภชนาการ
ทรัพยากรธรรมชาติและภูมิอากาศ	สูง	สูงมาก	ภาคเกษตรเปราะบางต่อน้ำท่วม ภัยแล้ง ความร้อน และความไม่แน่นอนของสภาพภูมิอากาศ
การค้าและมาตรฐานสากล	สูง	สูง	กีดกันด้านสิ่งแวดล้อม ความยั่งยืน และการตรวจสอบย้อนกลับมีแนวโน้มเข้มงวดขึ้น
บทบาทระหว่างประเทศ/OECD	สูง	สูง	National Pathway เชื่อมโยงทั้ง UNFSS และการยกระดับมาตรฐานภายใต้กระบวนการเข้าเป็นสมาชิก OECD

เมื่อพิจารณาโดยรวม ระบบเกษตรและอาหารของประเทศไทยจึงอยู่ในช่อง **“ความสำคัญสูง-ความเร่งด่วนสูง”** ของ Importance-Urgency Matrix การไม่ดำเนินการ หรือดำเนินการล่าช้าจะไม่เพียงทำให้ไทยเสียโอกาสในการสร้างมูลค่าเพิ่ม แต่ยังเพิ่มความเสี่ยงต่อฐานการผลิต รายได้เกษตรกร การส่งออก ความมั่นคงทางอาหาร และความสามารถในการปรับตัวต่อกติกาและความเสี่ยงใหม่ของโลก

ในทางกลับกัน หากสามารถขับเคลื่อนการเปลี่ยนผ่านได้อย่างเป็นระบบ ประเทศไทยมีโอกาสได้รับประโยชน์อย่างน้อย 5 ด้าน ได้แก่ (1) รักษาและเพิ่มมูลค่าจากฐานการส่งออกสินค้า

เกษตรและอาหาร (2) ยกระดับจากการส่งออกวัตถุดิบไปสู่สินค้าแปรรูปและสินค้ามูลค่าสูง (3) เพิ่มความมั่นคงด้านรายได้และความสามารถในการปรับตัวของเกษตรกรและผู้ประกอบการ (4) ลดต้นทุนด้านทรัพยากร สิ่งแวดล้อม สุขภาพ และความเสียหายจากวิกฤตในระยะยาว และ (5) เพิ่มความพร้อมของประเทศไทยต่อมาตรฐานการค้า กรอบนโยบาย UNFSS และกระบวนการเข้าเป็นสมาชิก OECD

อย่างไรก็ตาม ข้อมูลที่มีอยู่ยังไม่สามารถระบุได้ว่า การดำเนินตาม National Pathway จะทำให้ GDP รายได้ หรือการส่งออกของประเทศเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนเท่าใดโดยตรง เนื่องจากจำเป็นต้องมีการกำหนดมาตรการ สถานการณ์ฐาน และแบบจำลองผลกระทบเพิ่มเติม ตัวเลขข้างต้นจึงควรใช้เพื่อแสดง “ขนาดของฐานเศรษฐกิจและประชาชนที่เกี่ยวข้อง” หรือ economic and social stakes มากกว่าการตีความเป็นผลตอบแทนจาก National Pathway โดยตรง

1.1.2 การจัดทำ National Pathway ของประเทศไทย

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้จัดทำแนวทางระดับชาติว่าด้วยการเปลี่ยนผ่านระบบเกษตรและอาหารที่ยั่งยืนของประเทศไทย โดยได้รับการสนับสนุนจากองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (Food and Agriculture Organization of the United Nations) ผ่านโครงการ Technical Assistance for National Pathway for Food and Agriculture Systems Transformation โดยได้รับฟังข้อคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลากหลายกลุ่ม ได้แก่ หน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรภาคประชาสังคม เกษตรกรรายย่อย และสถาบันการศึกษา เพื่อร่วมกันวิเคราะห์ข้อจำกัดเชิงโครงสร้างของระบบอาหาร และกำหนดประเด็นสำคัญที่ควรได้รับการขับเคลื่อนเชิงนโยบาย (ชล บุนนาค, 2569)

แนวทางระดับชาติว่าด้วยการเปลี่ยนผ่านระบบเกษตรและอาหารที่ยั่งยืนของประเทศไทย มิได้มีเป้าหมายเพียงเพื่อแก้ไขปัญหาที่มีอยู่ในระบบการเกษตรปัจจุบันเท่านั้น แต่มีวิสัยทัศน์ในการสร้าง “ระบบอาหารรูปแบบใหม่ที่ยั่งยืน” (A New Sustainable Normality) ซึ่งเป็นการปรับเปลี่ยนโครงสร้างของระบบอาหารทั้งระบบ ตั้งแต่การผลิต การแปรรูป การกระจายสินค้า การบริโภค ไปจนถึงการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อให้ระบบอาหารของประเทศสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน ควบคู่กับการรักษาความยั่งยืนของสิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ และคุณภาพชีวิตของชุมชนในระยะยาว ประกอบด้วย 4 ทิศทางยุทธศาสตร์ (Strategic Directions)

ยุทธศาสตร์ที่ 1 การบูรณาการธรรมาภิบาลและนโยบายที่สอดคล้องกัน (Integrated Governance and Coherent Policy)

ยุทธศาสตร์ที่ 2 การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและห่วงโซ่อุปทานที่มีประสิทธิภาพ (Modernised Infrastructure and Efficient Supply Chains)

ยุทธศาสตร์ที่ 3 การสร้างตลาดที่เป็นธรรม โปร่งใส และการเข้าถึงแหล่งเงินทุน (Fair, Equitable and Transparent Markets and Financial Access)

ยุทธศาสตร์ที่ 4 การพัฒนาระบบข้อมูลและการประยุกต์ใช้เทคโนโลยี (Data-driven Systems and Technology Adoption)

ในช่วงที่ผ่านมา ประเทศไทยมีนโยบายและโครงการที่เกี่ยวข้องกับระบบเกษตรและอาหารที่ยั่งยืนจำนวนมาก เช่น การขับเคลื่อน BCG เกษตรมูลค่าสูง เกษตรปลอดภัย เกษตรคาร์บอนต่ำ การลดการเผา การลดการสูญเสียอาหารและขยะอาหาร และการพัฒนามาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร อย่างไรก็ตาม ปัญหาสำคัญมิได้อยู่ที่การขาดนโยบายหรือโครงการ หากแต่อยู่ที่การทำให้ นโยบาย แผนงาน งบประมาณ หน่วยงาน และตัวชี้วัดของหลายภาคส่วนเชื่อมโยงกันเป็นระบบเดียว รวมทั้งแรงจูงใจทางเศรษฐกิจ การเงิน ตลาด พฤติกรรม และกลไกประสานงานยังคงไม่สอดคล้องกันเพียงพอ จึงส่งผลให้ผลลัพธ์ระดับประเทศยังไม่เปลี่ยนแปลงชัดเจน

ทั้งนี้ ประเด็นท้าทายในระยะถัดไปเพื่อขับเคลื่อนระบบเกษตรและอาหารยั่งยืนของประเทศไทย คือ การแปลงยุทธศาสตร์ทั้ง 4 ทิศทางไปสู่การปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องผ่านการกำหนด Milestone ที่ชัดเจน

1.2 การวิเคราะห์ความสำคัญเชิงยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน

ในระดับยุทธศาสตร์ประเทศ การขับเคลื่อนระบบเกษตรและอาหารที่ยั่งยืนเชื่อมโยงกับทั้งการพัฒนาภายในประเทศและบทบาทของไทยในเวทีระหว่างประเทศ โดยเฉพาะแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็นการต่างประเทศ ซึ่งมุ่งใช้ความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อสนับสนุนการพัฒนาประเทศ รักษาผลประโยชน์ของไทย และยกระดับความสอดคล้องกับกติกาและมาตรฐานสากล ดังนั้น ระบบเกษตรและอาหารที่ยั่งยืนจึงไม่ใช่เพียงเรื่องเกษตรหรืออาหารภายในประเทศ แต่เป็นวาระเชิงยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงอาหาร การค้า สิ่งแวดล้อม มาตรฐานสินค้า ความยั่งยืน และการเตรียมความพร้อมของไทยภายใต้กระบวนการเข้าเป็นสมาชิก OECD

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีความสำคัญเชิงยุทธศาสตร์ต่อการขับเคลื่อนระบบเกษตรและอาหารยั่งยืน เนื่องจากเป็นหน่วยงานหลักของประเทศที่รับผิดชอบฐานการผลิตของระบบอาหาร ตั้งแต่การพัฒนาเกษตรกร การผลิตสินค้าเกษตร การจัดการทรัพยากรการเกษตร การพัฒนามาตรฐานสินค้าเกษตร การส่งเสริมเกษตรกรรมยั่งยืน การยกระดับสินค้าเกษตรมูลค่าสูง และการสร้างความสามารถในการแข่งขันของสินค้าเกษตรไทย

อย่างไรก็ตาม ระบบเกษตรและอาหารยั่งยืน มิได้อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เพียงหน่วยงานเดียว หากแต่เกี่ยวข้องกับหลายกระทรวง อาทิ กระทรวง

สาธารณสุขในประเด็นโภชนาการและอาหารปลอดภัย กระทรวงพาณิชย์ในประเด็นตลาดและการค้า กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในประเด็นคาร์บอน ป่าไม้ ความหลากหลายทางชีวภาพ และของเสีย กระทรวงอุตสาหกรรมในประเด็นการแปรรูปและมาตรฐานอุตสาหกรรม กระทรวงมหาดไทยในประเด็นส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น กระทรวงการคลังและสำนักงานงบประมาณในประเด็นแรงจูงใจทางการเงินและงบประมาณ รวมถึงกระทรวงการต่างประเทศและหน่วยงานด้านความร่วมมือระหว่างประเทศ

ในบริบทนี้ สำนักงานการเกษตรต่างประเทศ (สกต.) มีความสำคัญเชิงยุทธศาสตร์ เนื่องจากเป็นสำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการประสานงานกับองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ และการต่างประเทศ (FAO National Committee) รวมถึง ดำเนินการเพื่อสนับสนุนรองปลัดกระทรวงฯ ด้านต่างประเทศ ซึ่งได้รับแต่งตั้งเป็นผู้ประสานงานหลัก (National Convenor) ในการประสานหน่วยงานภายนอกกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เพื่อที่จะนำนโยบายระบบเกษตรและอาหารที่ยั่งยืนไปบูรณาการร่วมกับพันธกิจ การกิจตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานต่าง ๆ ในประเทศ และการนำเสนอความก้าวหน้าของการดำเนินการขับเคลื่อนนโยบายระบบเกษตรและอาหารที่ยั่งยืนของประเทศไทยต่อสหประชาชาติในการประชุม UN Food System Stock Take ที่จะจัดขึ้นทุก 2 ปี

ในฐานะหน่วยงานนโยบายเกษตรต่างประเทศระดับกระทรวง สกต. สามารถสนับสนุนผู้บริหารกระทรวงในการเชื่อมโยงวาระระบบเกษตรและอาหารยั่งยืนระหว่างประเทศ กติกาโลก และมาตรฐาน OECD เข้ากับการขับเคลื่อนนโยบายระดับชาติ รวมถึง การนำผลการวิเคราะห์ไปสู่การกำหนด Milestone สำหรับการขับเคลื่อน “ยุทธศาสตร์ที่ 1 การบูรณาการธรรมาภิบาลและนโยบายที่สอดคล้องกัน (Integrated Governance and Coherent Policy)” ซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญประการแรกของเปลี่ยนผ่านระบบเกษตรและอาหารที่ยั่งยืนของประเทศไทย เพราะหากไม่มีการจำแนกบทบาทที่ชัดเจน การเชื่อมโยงแผน งบประมาณ ข้อมูล ตัวชี้วัด และกลไกประสานงาน การขับเคลื่อนเพื่อเปลี่ยนผ่านระบบเกษตรและอาหารยั่งยืนของประเทศไทยจะยังเป็นเพียงโครงการรายหน่วยงาน มิใช่การเปลี่ยนผ่านเชิงระบบ ทั้งนี้ ในการกำหนดยุทธศาสตร์การเกษตรต่างประเทศ ระยะ 5 ปี (พ.ศ. 2571-2575) จะได้นำ Milestone ดังกล่าว ไปบรรจุไว้เพื่อใช้เป็นกรอบการดำเนินงานของหน่วยงานภายใต้สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ต่อไป

บทที่ 2

การวิเคราะห์ประเด็นศึกษาและผลการศึกษา

2.1 การกำหนดประเด็นศึกษา

การศึกษาในบทนี้มุ่งแสวงหาแนวทางที่เหมาะสมในการขับเคลื่อน ยุทธศาสตร์ที่ 1 การบูรณาการธรรมาภิบาลและนโยบายที่สอดคล้องกัน (Integrated Governance and Coherent Policy) ภายใต้ National Pathway ประเทศไทย โดยวิเคราะห์เปรียบเทียบระหว่างเงื่อนไขที่จำเป็นต่อการขับเคลื่อนระบบเกษตรและอาหารที่ยั่งยืน ซึ่งมีองค์ประกอบ 5 มิติ ได้แก่ การผลิต การแปรรูป การกระจายสินค้าและการค้า การบริโภค และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ตามกรอบนโยบายของ UNFSS กับสถานการณ์ดำเนินงานของประเทศไทยในปัจจุบัน เนื่องจากทั้ง 5 มิติ มีความเชื่อมโยงต่อเนื่องกัน มิใช่กิจกรรมที่สามารถบริหารจัดการแยกออกจากกันได้ ขณะที่การบูรณาการธรรมาภิบาลและนโยบายที่สอดคล้องกันทำหน้าที่เป็นกลไกกำกับให้หน่วยงาน นโยบาย งบประมาณ และการดำเนินงานในแต่ละมิติขับเคลื่อนไปสู่ผลลัพธ์ร่วมกัน

ข้อมูลที่ใช้ในการวิเคราะห์ ประกอบด้วย ข้อมูลทุติยภูมิจาก National Pathway ของประเทศไทย เอกสารทางราชการที่เกี่ยวข้อง เอกสารอ้างอิงของหน่วยงานต่างประเทศ อาทิ *Implementing National Food Systems Pathways: Emerging Practices* ของ UN Food Systems Coordination Hub ตลอดจนข้อมูลปฐมภูมิจากการสัมภาษณ์ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงกับการประสานงานและการขับเคลื่อน National Pathway ของประเทศไทย ได้แก่ ผู้แทนสำนักการเกษตรต่างประเทศ สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ (มกอช.) และสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา (อย.) ในฐานะฝ่ายเลขานุการร่วมของคณะกรรมการอาหารแห่งชาติ สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร (สศก.) สำนักงานกองทุนสนับสนุนการส่งเสริมสุขภาพ (สสส.) ผู้แทน FAO ประจำภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก เพื่อสะท้อนทั้งมุมมองของกลไกภายในประเทศและหุ้นส่วนทางวิชาการระหว่างประเทศต่อความพร้อมและข้อจำกัดของการขับเคลื่อนในปัจจุบัน

2.1.1 กรอบการวิเคราะห์ระบบเกษตรและอาหารที่ยั่งยืน

กรอบนโยบายระบบเกษตรและอาหารให้ความสำคัญกับผู้มีส่วนเกี่ยวข้องและกิจกรรมทั้งหมดตั้งแต่ต้นน้ำถึงปลายน้ำ ครอบคลุมการผลิต การรวบรวม การแปรรูป การกระจาย การบริโภค การจัดการความสูญเสียและของเสีย รวมถึงสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม ที่เป็นอยู่ ดังนั้น การพัฒนาระบบเกษตรและอาหารจึงต้องพิจารณาทั้งผลด้านความมั่นคงอาหาร โภชนาการ

รายได้และการดำรงชีพ ความเป็นธรรม ความสามารถในการแข่งขัน และความยั่งยืนของ
ทรัพยากรธรรมชาติ โดยองค์ประกอบของระบบเกษตรและอาหารแบ่งออกเป็น 5 มิติ ดังนี้

ตารางที่ 2 องค์ประกอบหลักของระบบเกษตรและอาหารที่ยั่งยืน

มิติ	ขอบเขตสำคัญ	ผลลัพธ์ที่พึงประสงค์
1. การผลิต	การผลิตพืช ปศุสัตว์ ประมง ป่าไม้ ปัจจัยการผลิต เทคโนโลยี มาตรฐาน และการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลง สภาพภูมิอากาศ	ผลผลิตที่เพียงพอ ปลอดภัย มี ประสิทธิภาพ เกษตรกรมีรายได้ และลด ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม
2. การแปรรูป	การรวบรวมวัตถุดิบ การแปรรูป การเพิ่มมูลค่า มาตรฐานโรงงาน คุณภาพอาหาร และการลด ความสูญเสียหลังการเก็บเกี่ยว	เพิ่มมูลค่าและความสามารถในการแข่งขัน ควบคู่กับความปลอดภัยและประสิทธิภาพ การใช้ทรัพยากร
3. การกระจายสินค้า และการค้า	โลจิสติกส์ คลังสินค้า ตลาดค้าส่งและ ค้าปลีก การกำหนดราคา การส่งออก และนำเข้า และการเข้าถึงตลาด	ตลาดมีประสิทธิภาพ โปร่งใส เป็นธรรม และเชื่อมโยงผู้ผลิตกับผู้บริโภค
4. การบริโภค	ความมั่นคงอาหาร โภชนาการ ความปลอดภัยอาหาร พฤติกรรม ผู้บริโภค และการลดขยะอาหาร	ประชาชนเข้าถึงอาหารที่ปลอดภัย มี คุณค่าทางโภชนาการ และบริโภคอย่าง รับผิดชอบ
5. การจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติ	ดิน น้ำ ป่าไม้ ทรัพยากรทางทะเล ความหลากหลายทางชีวภาพ สภาพภูมิอากาศ ของเสียและมลพิษ	ใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ รักษา ฐานทรัพยากร และเพิ่มความสามารถใน การรับมือกับความเสี่ยง

ในขณะที่องค์ประกอบเหล่านี้สะท้อนถึง “สิ่งที่ต้องได้รับการเปลี่ยนผ่าน” National
Pathway ของประเทศไทย จึงเปรียบเหมือนกรอบให้กับการดำเนินการระดับประเทศ โดยมีทิศทาง
ยุทธศาสตร์ 4 ด้าน ซึ่งประกอบด้วย การบูรณาการธรรมาภิบาลและนโยบาย การพัฒนาโครงสร้าง
พื้นฐานและห่วงโซ่อุปทาน การสร้างตลาดที่เป็นธรรมและการเข้าถึงเงินทุน และการพัฒนาระบบ
ข้อมูลและเทคโนโลยี เป็น “กลไก” เพื่อสนับสนุนการเปลี่ยนผ่านดังกล่าว

ในบริบทนี้ ยุทธศาสตร์ที่ 1 มิได้เป็นภารกิจเฉพาะด้านที่แยกออกจากองค์ประกอบ
ทั้งห้า แต่เป็นเงื่อนไขพื้นฐานที่จะทำให้หน่วยงานที่รับผิดชอบการผลิต การแปรรูป การค้า การบริโภค
และทรัพยากรธรรมชาติ สามารถกำหนดเป้าหมาย ตัดสินใจ จัดสรรทรัพยากร และติดตามผลร่วมกันได้

2.1.2 การเปรียบเทียบกรอบระบบอาหารกับสถานะของประเทศไทย

ประเทศไทยมีนโยบาย แผนงาน และหน่วยงานรับผิดชอบในองค์ประกอบทั้งห้าค่อนข้างครบถ้วน กล่าวคือ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์รับผิดชอบฐานการผลิตสินค้าเกษตร กระทรวงอุตสาหกรรมและกระทรวงสาธารณสุขเกี่ยวข้องกับการแปรรูปและมาตรฐานอาหาร กระทรวงพาณิชย์ดูแลตลาดและการค้า กระทรวงสาธารณสุขรับผิดชอบโภชนาการและความปลอดภัยอาหาร ขณะที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและหน่วยงานด้านน้ำป่าไม้ และที่ดินมีบทบาทต่อการจัดการฐานทรัพยากร

นอกจากนี้ ประเทศไทยมีแผนและมาตรการที่สอดคล้องกับการเปลี่ยนผ่านระบบอาหารหลายด้าน เช่น โมเดลเศรษฐกิจ BCG เกษตรมูลค่าสูง เกษตรปลอดภัย เกษตรคาร์บอนต่ำ การลดการเผา การลดความสูญเสียอาหารและขยะอาหาร ตลอดจนการพัฒนามาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร แสดงให้เห็นว่าประเทศไทยไม่ได้ขาดนโยบายหรือกิจกรรมในระดับรายสาขา

ผู้แทนสำนักงานใหญ่ขององค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติประจำภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก (FAO Regional Office for Asia and the Pacific) ให้ความเห็นว่าประเทศไทยมีรากฐานเชิงนโยบายที่ค่อนข้างเข้มแข็ง โดย National Pathway สามารถเชื่อมโยงกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 แนวทาง BCG Economy ตลอดจนการส่งเสริมเกษตรอัจฉริยะและเกษตรที่รับมือต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศได้ และจุดแข็งอีกประการหนึ่งคือ การมีคณะกรรมการอาหารแห่งชาติเป็นกลไกประสานระดับประเทศ อีกทั้ง National Pathway ยังได้รับการออกแบบให้ทำหน้าที่บูรณาการสิ่งที่มีอยู่เดิม มากกว่าการสร้างกรอบใหม่ที่แยกออกจากระบบนโยบายของประเทศ (นวรรตน์ เฉลิมเผ่า, 2569)

นอกจากนี้ ฐานเชิงสถาบัน (institutional basis) ของประเทศไทยยังได้รับการรองรับจากพระราชบัญญัติคณะกรรมการอาหารแห่งชาติ พ.ศ. 2551 ซึ่งกำหนดบทบาทของคณะกรรมการอาหารแห่งชาติในการจัดทำยุทธศาสตร์การจัดการด้านอาหารของประเทศ และต่อยอดเป็นกรอบยุทธศาสตร์การจัดการด้านอาหาร ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2561-2580) รวมทั้งแผนปฏิบัติการด้านการจัดการด้านอาหารของประเทศไทย ระยะที่ 1 (พ.ศ. 2566-2570) ซึ่งคณะรัฐมนตรีมี

มติเห็นชอบเมื่อวันที่ 14 มีนาคม 2566 แผนดังกล่าวมีลักษณะบูรณาการตั้งแต่ภาคการเกษตร การแปรรูป ไปจนถึงโภชนาการและสุขภาพของประชาชน จึงเป็นฐานนโยบายเดิมที่สามารถใช้เชื่อม National Pathway เข้ากับระบบแผนของประเทศได้ โดยไม่จำเป็นต้องสร้างแผนคู่ขนานขึ้นใหม่

อย่างไรก็ตาม เมื่อเปรียบเทียบกับแนวคิดระบบอาหารซึ่งต้องการให้กิจกรรมทั้งห้ามิติเชื่อมโยงกัน พบว่า การดำเนินงานของประเทศไทยยังมีลักษณะแยกส่วนตามอำนาจหน้าที่ของแต่ละหน่วยงาน เช่น นโยบายเพิ่มผลผลิตอาจไม่ได้เชื่อมโยงอย่างเพียงพอกับความต้องการของตลาด

ภาวะโภชนาการ หรือข้อจำกัดด้านดินและน้ำ ขณะที่นโยบายส่งเสริมอาหารเพื่อสุขภาพอาจยังไม่เชื่อมกับการวางแผนการผลิต ราคา และระบบจัดซื้ออาหารของภาครัฐ

ตารางที่ 3 การเปรียบเทียบองค์ประกอบของระบบอาหารกับสถานการณ์ดำเนินงานของประเทศไทย

มิติ	สถานะและจุดแข็ง ของประเทศไทย	ช่องว่างเบื้องต้น
การผลิต	มีหน่วยงานและมาตรการด้านการผลิต เกษตรกร มาตรฐาน และเทคโนโลยีค่อนข้างครบถ้วน	ตัวชี้วัดยังเน้นผลผลิต รายได้ หรือจำนวนผู้ได้รับประโยชน์ มากกว่าผลลัพธ์ร่วมด้านโภชนาการ ตลาดและสิ่งแวดล้อม
การแปรรูป	มีมาตรฐานอาหาร โรงงานและมาตรการเพิ่มมูลค่า	การเชื่อมโยงระหว่างแผนการผลิต วัตถุดิบ การแปรรูป วิจัย และตลาดยังเป็นรายสินค้า และรายโครงการ
การกระจายสินค้าและการค้า	มีระบบตลาด การส่งออก การควบคุมราคา และโครงสร้างโลจิสติกส์	เป้าหมายด้านการแข่งขัน รายได้เกษตรกร ความเป็นธรรม และความยั่งยืนยังไม่มีกรอบตัดสินใจร่วม
การบริโภค	มีนโยบายด้านอาหารปลอดภัย โภชนาการ และการคุ้มครองผู้บริโภค	นโยบายด้านอุปสงค์ยังเชื่อมกับนโยบายการผลิต การค้า การศึกษา และการจัดซื้อภาครัฐไม่เพียงพอ
การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ	มีแผนด้านน้ำ ป่าไม้ ภูมิอากาศ ความหลากหลายทางชีวภาพ และของเสีย	เป้าหมายด้านทรัพยากรยังมิได้ถูกนำมาเป็นเงื่อนไขร่วมของนโยบายการผลิต การลงทุน และงบประมาณทุกระดับ

ช่องว่างที่ปรากฏในแต่ละมิติมีรากของปัญหาร่วมกัน คือ การขาดกลไกที่สามารถบริหารความเชื่อมโยงระหว่างหน่วยงานและระหว่างผลลัพธ์หลายด้าน การดำเนินงานจึงมักเป็นการนำโครงการที่มีอยู่ของแต่ละหน่วยงานมาจัดกลุ่มภายใต้กรอบเดียวกัน มากกว่าการกำหนดเป้าหมายร่วม ตัวชี้วัดร่วม และการจัดลำดับการใช้ทรัพยากรร่วมกัน

ทั้งนี้ ข้อค้นพบเบื้องต้นดังกล่าวสอดคล้องกับเอกสาร Implementing National Food Systems Pathways: Emerging Practices ซึ่งสังเคราะห์ประสบการณ์จากการรายงานความก้าวหน้า การหารือระดับชาติ และการสัมภาษณ์ National Convenors ของประเทศต่าง ๆ พบว่า หลายประเทศสามารถจัดทำวิสัยทัศน์และ National Pathway ได้แล้ว แต่ยังคงเผชิญกับข้อจำกัดในการเปลี่ยนกรอบนโยบายระดับสูงให้เกิดผลในทางปฏิบัติ ปัญหาสำคัญจึงมีได้อยู่ที่

การขาดวิสัยทัศน์ หากแต่อยู่ที่การสร้างเงื่อนไขเชิงโครงสร้างสถาบัน การเงิน และการบริหารจัดการที่ทำให้หน่วยงานหลายภาคส่วนสามารถดำเนินงานร่วมกันอย่างต่อเนื่อง (United Nations Food Systems Coordination Hub, 2025) โดยสามารถสรุปได้ ดังนี้

ประการแรก หลายประเทศประสบปัญหาในการรักษาแรงขับเคลื่อนและการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายหลังการประชุม UNFSS โดยแม้กระบวนการหารือจะช่วยสร้างความเข้าใจร่วมและความชอบธรรมให้แก่ National Pathway แต่การหารือจำนวนหนึ่งยังมีลักษณะเป็นกิจกรรมเฉพาะครั้ง ขาดงบประมาณที่แน่นอนและมีได้ยึดโยงอยู่กับกลไกถาวรของภาครัฐ อีกทั้ง National Convenor ในบางประเทศไม่มีอำนาจหน้าที่อย่างเป็นทางการในการเรียกประชุมหรือกำกับติดตามผล ขณะที่การมีส่วนร่วมของกลุ่มเปราะบาง เยาวชน ผู้ผลิตรายย่อย และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในระดับพื้นที่ยังไม่สม่ำเสมอ ผลจากการหารือจึงอาจไม่ถูกนำไปเชื่อมต่อการตัดสินใจ การจัดทำแผน หรือการจัดสรรงบประมาณอย่างเป็นรูปธรรม นอกจากนี้ การจัดเวทีซ้ำโดยไม่แสดงให้เห็นว่า ข้อเสนอถูกนำไปใช้อย่างไร อาจก่อให้เกิดความเหนื่อยล้าจากการให้คำปรึกษาหารือและลดแรงจูงใจในการเข้าร่วมในระยะต่อไป

ประการที่สอง ประเทศต่าง ๆ ยังมีข้อจำกัดในการแปลงวิสัยทัศน์กว้าง ๆ ให้เป็นแผนปฏิบัติการที่สามารถดำเนินการและตรวจสอบได้ โดย National Pathway หลายฉบับยังมิได้ระบุกิจกรรมตามลำดับเวลา หน่วยงานรับผิดชอบ ต้นทุน แหล่งเงิน และผลลัพธ์ที่ต้องบรรลุอย่างชัดเจน ทำให้ไม่สามารถเชื่อมกับวงจรการวางแผนและงบประมาณของประเทศได้อย่างเต็มที่ ทั้งนี้ เครื่องมือสำคัญ 4 ประการ เพื่อแก้ไขข้อจำกัดนี้ ได้แก่ แผนปฏิบัติการที่กำหนดต้นทุน การประเมินความต้องการและช่องว่างทางการเงิน การติดตามงบประมาณและกระแสเงินที่เกี่ยวข้องกับระบบอาหาร และการจัดทำแผนลงทุนที่สามารถนำเสนอแก่แหล่งทุนได้ อย่างไรก็ตาม หลายประเทศยังขาดวิธีการมาตรฐานและบุคลากรที่มีความสามารถในการติดตามงบประมาณข้ามกระทรวง รวมทั้งยังไม่สามารถมองเห็นภาพรวมว่าทรัพยากรของภาครัฐ ภาคเอกชน และหุ้นส่วนเพื่อการพัฒนาถูกใช้ไปในส่วนใดของระบบอาหาร และสอดคล้องกับลำดับความสำคัญของ National Pathway เพียงใด

ประการที่สาม การเชื่อมโยง National Pathway กับนโยบายรายสาขาและการดำเนินงานระดับพื้นที่ยังเป็นข้อจำกัดสำคัญ แม้หลายประเทศจะนำแนวคิดระบบอาหารไปบรรจุในแผนพัฒนาหรือแผนรายสาขาแล้ว แต่การบูรณาการดังกล่าวอาจเกิดขึ้นเพียงในระดับข้อความ โดยยังมิได้เปลี่ยนเป้าหมาย ตัวชี้วัด งบประมาณ หรือวิธีการทำงานของหน่วยงาน ระบบอาหารยังเกี่ยวข้องกับเป้าหมายหลายด้าน เช่น การเกษตร สุขภาพ โภชนาการ การค้า ภูมิอากาศ ความหลากหลายทางชีวภาพ และการคุ้มครองทางสังคม ซึ่งบางกรณีอาจส่งเสริมกัน แต่บางกรณีอาจมีความขัดแย้งหรือมีผลได้ผลเสียที่ต้องตัดสินใจร่วมกัน หากแต่กระทรวงยังดำเนินงานตามภารกิจและแรงจูงใจของตนเอง ความสอดคล้องเชิงนโยบายย่อมเกิดขึ้นได้ยาก

ในระดับพื้นที่ ข้อจำกัดที่พบ ได้แก่ การมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยังจำกัด ศักยภาพของหน่วยงานระดับพื้นที่ไม่เพียงพอ การประสานงานที่กระจุกกระจาย และการขาดเครื่องมือสำหรับวางแผนและติดตามผลที่สอดคล้องกับบริบทของแต่ละพื้นที่ ส่งผลให้เป้าหมายระดับชาติไม่สามารถแปลงเป็นการดำเนินงานที่ตอบสนองต่อโครงสร้างการผลิต ตลาด ภาวะโภชนาการ และข้อจำกัดด้านทรัพยากรของพื้นที่ได้อย่างเหมาะสม ดังนั้น การนำ Pathway ไปสู่ระดับพื้นที่ (localization) ต้องเชื่อมความมุ่งหมายระดับชาติเข้ากับแผน งบประมาณ กลไกการมีส่วนร่วม และระบบติดตามผลของจังหวัดหรือท้องถิ่น มิใช่เพียงการถ่ายทอดโครงการจากส่วนกลางลงไปดำเนินการ

ประการสุดท้าย ปัญหาความแยกส่วนของโครงสร้างธรรมาภิบาล ระบบข้อมูล และการติดตามประเมินผลเป็นข้อจำกัดที่เชื่อมโยงปัญหาทั้งหมดเข้าด้วยกัน โครงสร้างราชการโดยทั่วไปถูกออกแบบตามความเชี่ยวชาญรายสาขา กระทรวงต่าง ๆ จึงมีอำนาจหน้าที่ งบประมาณ และตัวชี้วัดของตนเอง ขณะที่ผลลัพธ์ของระบบอาหาร เช่น โภชนาการที่ดีขึ้น รายได้ที่เป็นธรรมชาติ ความยืดหยุ่นต่อภูมิอากาศ หรือการลดผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ ต้องอาศัยการดำเนินงานร่วมกันของหลายหน่วยงาน เมื่อไม่มีการกำหนดเจ้าภาพ ผลลัพธ์ร่วม และกลไกความรับผิดชอบที่ชัดเจน นโยบายของแต่ละภาคส่วนอาจดำเนินไปคนละทิศทางหรือสร้างผลกระทบที่ไม่ได้ตั้งใจต่ออีกภาคส่วนหนึ่งได้

นอกจากนี้ ระบบติดตามผลของหลายประเทศยังอยู่ในระยะเริ่มต้น หน่วยงานที่รับผิดชอบข้อมูลไม่ชัดเจน ตัวชี้วัดยังแยกตามภารกิจรายกระทรวง และไม่สามารถเชื่อมโยงกับผลลัพธ์ของระบบอาหารโดยรวมได้ การติดตามประเมินผลจึงมักถูกใช้เพื่อรายงานความก้าวหน้ามากกว่าการเป็นเครื่องมือสำหรับตัดสินใจ เรียนรู้ และปรับเปลี่ยนนโยบายตามหลักฐาน ขณะที่ National Pathway ควรมีลักษณะเป็นเอกสารที่ปรับตัวได้ (living document) ซึ่งต้องได้รับการทบทวนเป็นระยะตามข้อมูลใหม่ การเปลี่ยนแปลงของบริบท และผลจากการดำเนินงาน

ข้อจำกัดเหล่านี้สะท้อนว่า การนำ National Pathway ไปปฏิบัติเป็นมากกว่าประเด็นทางเทคนิค แต่เป็นปัญหาเชิงโครงสร้างที่ต้องอาศัยเจตจำนงทางการเมือง กลไกสถาบันที่ชัดเจน การประสานงานระหว่างกระทรวง การเชื่อมโยงกับแผนและงบประมาณ การมีส่วนร่วมที่ต่อเนื่อง ตลอดจนระบบข้อมูลและการเรียนรู้ที่ใช้ร่วมกัน ดังนั้น การวิเคราะห์กรณีประเทศไทยจึงควรพิจารณาว่า กลไกที่มีอยู่สามารถทำหน้าที่ดังกล่าวได้เพียงใด และยังมีช่องว่างใดที่ต้องกำหนดเป็น Milestone เพื่อเปลี่ยน National Pathway จากกรอบวิสัยทัศน์ไปสู่การดำเนินงานที่มีผู้รับผิดชอบ ทรัพยากร ระยะเวลา และผลลัพธ์ที่ตรวจสอบได้

2.1.3 ประเด็นศึกษา

จากการเปรียบเทียบข้างต้น จึงกำหนดประเด็นศึกษา 2 ประเด็น ซึ่งครอบคลุมช่องว่างด้านธรรมาภิบาลและความสอดคล้องเชิงนโยบายที่สำคัญ ดังนี้

ประเด็นศึกษาที่ 1 กลไกที่มีอยู่สามารถประสานการดำเนินงานระหว่างกระทรวงและระหว่างระดับชาติ กระทรวง และพื้นที่ได้เพียงใด โดยพิจารณาทั้งการประสานงานในแนวราบระหว่างกระทรวงและหน่วยงานที่รับผิดชอบองค์ประกอบต่าง ๆ ของระบบอาหาร และการประสานงานในแนวตั้งระหว่างระดับชาติ กระทรวง จังหวัด ท้องถิ่น และชุมชน โดยให้ความสำคัญว่ากลไกดังกล่าวสามารถนำไปสู่การกำหนดเป้าหมาย แผนงาน งบประมาณ และการติดตามผลร่วมกันได้หรือยังคงจำกัดอยู่ที่การหารือและการแลกเปลี่ยนข้อมูล

ประเด็นศึกษาที่ 2 ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการขับเคลื่อนระบบเกษตรและอาหารมีใครบ้าง และบทบาทของแต่ละฝ่ายมีความชัดเจนเพียงใด โดยวิเคราะห์ความชัดเจนของบทบาททั้งในระดับภารกิจตามกฎหมายและในระดับความรับผิดชอบต่อผลลัพธ์ของ National Pathway โดยเฉพาะผลลัพธ์ที่ต้องอาศัยการดำเนินงานร่วมกันของหลายกระทรวง ภาคเอกชน เกษตรกร ภาคประชาสังคม สถาบันการศึกษา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ทั้งนี้ การกำหนดประเด็นศึกษาเพียงสองประเด็นมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การศึกษามุ่งตรงไปยังเงื่อนไขพื้นฐานของยุทธศาสตร์ที่ 1 ในระดับนโยบายโดยไม่ขยายขอบเขตไปสู่การประเมินผลของโครงการรายสาขา ซึ่งจำเป็นต้องใช้ข้อมูลและวิธีการศึกษาที่แตกต่างออกไป

2.2 การวิเคราะห์ประเด็นศึกษา

2.2.1 ความก้าวหน้าและฐานการดำเนินงานที่ประเทศไทยในปัจจุบัน

การจัดทำ National Pathway เป็นความก้าวหน้าสำคัญของประเทศไทย เนื่องจากทำให้แนวคิดระบบอาหาร ซึ่งเดิมกระจายอยู่ในหลายแผนและหลายภาคส่วนได้รับการจัดวางไว้ภายใต้วิสัยทัศน์และทิศทางร่วม กระบวนการจัดทำยังเปิดโอกาสให้หน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม เกษตรกร และสถาบันการศึกษาเข้ามาแลกเปลี่ยนข้อมูลและร่วมกำหนดประเด็นสำคัญ จากมุมมองของ FAO กระบวนการปรึกษาหารือกับภาครัฐ ภาควิชาการ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม องค์กรเกษตรกร และองค์กรเยาวชนอย่างต่อเนื่อง ยังมีส่วนช่วยสร้างความรู้สึกร่วมเป็นเจ้าของ (ownership) ต่อทิศทางของ National Pathway

ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการประสานงาน FAO และการเกษตรต่างประเทศ (วรรณิกา วุฒิ, 2569) ให้ความเห็นว่า ความสำเร็จในระยะเริ่มต้นเกิดจากปัจจัยสำคัญ 3 ประการ ได้แก่

ประการแรก กรอบของ UNFSS มีความยืดหยุ่น เปิดโอกาสให้ประเทศสมาชิกนำแนวคิดระบบอาหารไปปรับใช้ตามบริบทของประเทศ โดยไม่จำเป็นต้องยกเลิกหรือจัดทำโครงสร้างนโยบายใหม่ทั้งหมด ความยืดหยุ่นดังกล่าวช่วยให้ประเทศไทยสามารถเชื่อมแนวคิดระบบอาหารกับนโยบายและแผนที่มีอยู่แล้ว

ประการที่สอง ความร่วมมือกับ FAO เอื้ออำนวยให้ประเทศไทยเข้าถึงองค์ความรู้แนวปฏิบัติ และกระบวนการเรียนรู้จากต่างประเทศ รวมทั้งได้รับการสนับสนุนในการจัดทำ National Pathway และการจัดเวทีหารือ

ประการที่สาม บทบาทของ National Convenor สำนักงานเกษตรต่างประเทศ สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และภาคีทางวิชาการ ทำหน้าที่เป็นตัวแสดงเชิงนโยบายหรือ policy entrepreneurs ในการแปลแนวคิดระหว่างประเทศให้สอดคล้องกับบริบทไทย ประสานผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง และสร้างเครือข่ายการทำงานข้ามหน่วยงาน

ผู้แทน FAO มีความเห็นเพิ่มเติมว่า ปัจจัยความสำเร็จของไทยมิได้อยู่เพียงที่การมีเจ้าภาพหลักในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ แต่เกิดจากการทำงานร่วมกันกับคณะกรรมการอาหารแห่งชาติ หน่วยงานสหประชาชาติ ภาควิชาการ ภาคประชาสังคม องค์กรเกษตรกร และภาคเอกชน ซึ่งทำให้ National Pathway มีฐานความร่วมมือที่กว้าง และมีโอกาสเชื่อมเข้าสู่นโยบายเดิมของประเทศได้มากกว่าการสร้างกลไกคู่ขนานขึ้นใหม่

จุดแข็งดังกล่าวสอดคล้องกับเอกสาร Emerging Practices ที่เน้นย้ำว่า National Pathway ไม่ควรถูกมองเป็นแผนที่จัดทำเสร็จสิ้นเพียงครั้งเดียว แต่เป็นกรอบนโยบายที่ต้องปรับตัวตามข้อมูล สภาพแวดล้อม และการหารืออย่างต่อเนื่อง ประเทศที่มีความก้าวหน้ามักเริ่มจากกระบวนการหารือที่ครอบคลุม ก่อนเชื่อม Pathway เข้ากับแผนระดับชาติ แผนรายสาขา งบประมาณ กลไกธรรมาภิบาล และระบบติดตามประเมินผล

นอกจากนี้ เอกสารดังกล่าวยกประเทศไทยเป็นหนึ่งในตัวอย่างของการสร้างความสอดคล้องระหว่างวาระระบบอาหารกับประเด็นภูมิอากาศ ความหลากหลายทางชีวภาพ โภชนาการ และสุขภาพ ผ่านกระบวนการที่ภาครัฐเป็นผู้นำและเปิดให้หลายภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วม จุดแข็งนี้สะท้อนว่าประเทศไทยมีศักยภาพในการเชื่อมโยงกรอบนโยบายหลายด้านในระดับแนวคิดและการหารือ

อย่างไรก็ตาม ความก้าวหน้าในระยะที่ผ่านมาอยู่ในลักษณะของการสร้างกรอบความเข้าใจ และเครือข่าย มากกว่าการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้าง จากการสัมภาษณ์พบว่า แม้แนวคิดระบบอาหารจะได้รับการยอมรับมากขึ้น แต่ยังมีได้นำไปสู่การปรับกฎหมาย การกำหนด

อำนาจหน้าที่ใหม่ การจัดสรรงบประมาณร่วม หรือการสร้างกลไกสถาบันที่มีผลผูกพันอย่างชัดเจน การขับเคลื่อนจึงยังอาศัยบทบาทของผู้ปฏิบัติงานระดับกลางและความร่วมมือโดยสมัครใจเป็นสำคัญ

ทั้งนี้ ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เพิ่มเติมทำให้เห็นภาพที่สมดุระหว่าง “ความพร้อมเชิงนโยบาย” กับ “ข้อจำกัดเชิงปฏิบัติ” มากขึ้น โดยฝ่าย FAO เห็นว่า ประเทศไทยมีฐานนโยบายและกลไกคณะกรรมการอาหารแห่งชาติที่เป็นจุดแข็ง ขณะที่ผู้แทน มกอช. ซึ่งทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการร่วมของคณะกรรมการอาหารแห่งชาติ สะท้อนว่า ในทางปฏิบัติ ผู้แทนบางหน่วยงานที่เข้าร่วมประชุมยังมิได้อยู่ในระดับที่สามารถตัดสินใจหรือสั่งการได้ทันที และฝ่ายเลขานุการเองไม่มีอำนาจสั่งการหน่วยงานต่างกระทรวง นอกจากนี้ ความพร้อมในการรับภารกิจเพิ่มเติมของแต่ละหน่วยงานยังแตกต่างกัน จึงอาจเกิดช่องว่างทันทีเมื่อประเด็นใหม่ไม่มีหน่วยงานใดรับเป็นเจ้าภาพอย่างชัดเจน (ศศิวิมล ทับแถม, 2569) ข้อค้นพบดังกล่าวชี้ว่า ปัญหาของไทยไม่ได้อยู่ที่การไม่มีกรอบหรือไม่มีผู้เกี่ยวข้อง หากอยู่ที่การทำให้กลไกที่มีอยู่มีอำนาจการตัดสินใจ ความต่อเนื่อง และความรับผิดชอบที่เพียงพอต่อการขับเคลื่อนข้ามหน่วยงาน

ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่า ประเทศไทยมีความพร้อมในขั้นของการกำหนดวิสัยทัศน์และสร้างความเห็นร่วม แต่ยังต้องพัฒนากลไกสำหรับแปลงวิสัยทัศน์ไปสู่การปฏิบัติ ซึ่งเอกสาร Emerging Practices ระบุองค์ประกอบสำคัญ ได้แก่ แผนปฏิบัติการที่กำหนดต้นทุน การประเมินความต้องการทางการเงิน การติดตามงบประมาณระบบอาหาร การจัดทำแผนลงทุน การบูรณาการเข้ากับแผนประเทศ การนำไปใช้ในระดับพื้นที่ กลไกธรรมาภิบาล ระบบติดตามประเมินผล และการทบทวน Pathway เป็นระยะ

ในส่วนของการนำไปสู่การปฏิบัติ คุณนวนรัตน์ฯ ให้ความสำคัญเพิ่มเติมกับการจัดทำ Action Plan ที่กำหนดบทบาทของแต่ละหน่วยงาน ตัวชี้วัดและระบบประเมินผล การเชื่อมกับกระบวนการวางแผนและงบประมาณ การพัฒนาศักยภาพบุคลากร และการระดมแหล่งเงินทุนระยะยาวจากทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และแหล่งทุนระหว่างประเทศ

ผู้แทนจาก สศก. สะท้อนว่า National Pathway เริ่มถูกนำไปปรับใช้ในระดับหน่วยงานแล้ว โดยในปี พ.ศ. 2569 สศก. ได้ระบุโครงการที่เกี่ยวข้องอย่างน้อย 2 โครงการ ได้แก่ โครงการพัฒนาการบริหารจัดการด้านการเกษตร และโครงการพัฒนาเกษตรกรรมยั่งยืน (เกษตรอินทรีย์) พร้อมทั้งแจ้งเวียนหน่วยงานภายในให้นำ National Pathway ไปใช้เป็นกรอบประกอบการจัดทำ ทบทวน และปรับปรุงแผนสำคัญ เช่น แผนปฏิบัติการด้านการเกษตรและสหกรณ์ แผนปฏิบัติการด้านเกษตรอินทรีย์ แผนปฏิบัติการด้านการพัฒนาระบบโลจิสติกส์การเกษตร และแผนปฏิบัติราชการของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (จารุวรรณ สุธรรมย์, 2569)

อย่างไรก็ตาม ผู้แทน สศก. ระบุว่ายังไม่สามารถกำหนดกรอบเวลาการเชื่อมโยงดังกล่าวได้อย่างชัดเจน เนื่องจากเกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงานที่มีภารกิจ แผนงาน และรอบ

การดำเนินงานแตกต่างกัน ข้อเท็จจริงนี้สะท้อนช่องว่างสำคัญว่า การนำ National Pathway ไปใช้ได้เริ่มขึ้นแล้ว แต่ยังเกิดขึ้นผ่านการปรับใช้ของแต่ละหน่วยงานเป็นหลัก และยังต้องมีกลไกกลางที่ช่วยประสานรอบแผนและทำให้การดำเนินงานของหลายหน่วยงานมาบรรจบกันในจังหวัดเดียวกัน

ข้อมูลจากผู้แทน สสส. แสดงให้เห็นอีกด้านหนึ่งว่า การขับเคลื่อนระบบอาหารสามารถเกิดขึ้นผ่านบทบาท “ผู้ประสานและขับเคลื่อนนโยบาย” (Policy Orchestrator) ของภาคที่มีหน่วยงานเจ้าของภารกิจโดยตรง (ปิยาพร อรุณพงษ์, 2569) โดย สสส. ใช้กรอบ 4F ได้แก่ Food Environment, Food Economy, Food Literacy และ Food Policy Advocacy ควบคู่กับการสร้างข้อมูลเชิงประจักษ์จากพื้นที่ การแลกเปลี่ยนข้อมูลผ่านเครือข่ายวิชาการและระบบ Thai-RASFF การพัฒนาห่วงโซ่อาหารสายสั้น ตลาดเขียว และการเชื่อมอาหารโรงเรียนกับการจัดซื้อจัดจ้างสีเขียว ตัวอย่างเหล่านี้ชี้ว่า ประเทศไทยมีต้นทุนด้านเครือข่าย ข้อมูล และพื้นที่ต้นแบบอยู่แล้ว แต่ยังต้องเชื่อมกลไกเหล่านี้เข้ากับ National Pathway ให้เป็นระบบและสามารถขยายผลได้

2.2.2 การวิเคราะห์ประเด็นศึกษาที่ 1 กลไกประสานงานระหว่างกระทรวงและระหว่างระดับ

2.2.2.1 การประสานงานระหว่างกระทรวง

ประเทศไทยมีกลไกที่เกี่ยวข้องกับระบบอาหารหลายชุด เช่น คณะกรรมการอาหารแห่งชาติ คณะกรรมการประสานงานกับองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติและการเกษตรต่างประเทศ คณะกรรมการและคณะอนุกรรมการด้านโภชนาการ ความปลอดภัยอาหาร การเกษตร ทรัพยากรธรรมชาติ และการพัฒนาที่ยั่งยืน รวมทั้งกลไกภายในของแต่ละกระทรวง

การมีกลไกเหล่านี้เป็นจุดแข็ง เนื่องจากสะท้อนว่าประเทศไทยมีโครงสร้างทางกฎหมายและหน่วยงานรองรับประเด็นสำคัญเกือบทุกด้านอยู่แล้ว จึงไม่จำเป็นต้องจัดตั้งหน่วยงานใหม่สำหรับทุกภารกิจ แต่สามารถนำกลไกที่มีอยู่มาปรับบทบาทและเชื่อมโยงกันได้

อย่างไรก็ตาม กลไกส่วนใหญ่ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อรับผิดชอบภารกิจหรือประเด็นเฉพาะด้าน มากกว่าการกำกับผลลัพธ์ของระบบเกษตรและอาหารทั้งระบบ ตัวอย่างเช่น กลไกด้านอาหารปลอดภัยอาจมุ่งเน้นมาตรฐานและการควบคุมความเสี่ยง ขณะที่กลไกด้านการเกษตรมุ่งเน้นผลผลิตและรายได้ และกลไกด้านทรัพยากรธรรมชาติมุ่งเน้นการอนุรักษ์หรือการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก แต่ยังไม่มีการบูรณาการตัดสินใจร่วมที่ใช้พิจารณาผลได้ผลเสียระหว่างเป้าหมายเหล่านี้

มุมมองจากผู้แทน FAO และผู้แทน มกอช. ช่วยให้เห็นสถานะของคณะกรรมการอาหารแห่งชาติได้ชัดเจนขึ้น โดยคุณนวรรตนา เห็นว่า คณะกรรมการอาหารแห่งชาติเป็นจุดแข็งสำคัญของประเทศไทย เพราะเป็นกลไกที่สามารถเชื่อมประเด็นด้านการเกษตร สาธารณสุข สิ่งแวดล้อม การคุ้มครองผู้บริโภค และการพัฒนาเศรษฐกิจเข้าด้วยกัน ขณะที่ผู้แทน

มกอช. ในฐานะฝ่ายเลขานุการร่วมสะท้อนข้อจำกัดเชิงปฏิบัติว่า ผู้แทนบางหน่วยงานที่เข้าร่วมประชุมยังไม่มีระดับอำนาจเพียงพอในการสั่งการ และฝ่ายเลขานุการไม่มีอำนาจก้าวล่วงภารกิจของกระทรวงอื่น ดังนั้น คณะกรรมการอาหารแห่งชาติจึงเป็นฐานกลไกที่มีศักยภาพ แต่ยังคงเสริมความชัดเจนด้านอำนาจการตัดสินใจ ระดับผู้แทนที่เข้าร่วม และศักยภาพของฝ่ายเลขานุการในการติดตามผล เพื่อให้สามารถทำหน้าที่เป็นกลไกบูรณาการได้เต็มประสิทธิภาพ

ในขณะเดียวกัน ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการประสานงาน FAO และการเกษตรต่างประเทศ (วรรณิกา วุฒิ, 2569) ให้ความเห็นว่า แม้คณะกรรมการอาหารแห่งชาติจะถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นกลไกบูรณาการระหว่างหน่วยงาน แต่ยังมีข้อจำกัดด้านงบประมาณ อำนาจหน้าที่ของฝ่ายเลขานุการ บุคลากร และศักยภาพในการติดตามผล ทำให้ยังไม่สามารถทำหน้าที่เป็นกลไกหลักในการขับเคลื่อนระบบอาหารในระดับพื้นที่ได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ ผู้ให้สัมภาษณ์ยังเห็นว่าประเทศไทยขาดหน่วยงานกลางที่มีอำนาจตามกฎหมายและมีทรัพยากรเพียงพอสำหรับการประสานงานเชิงยุทธศาสตร์

ข้อจำกัดสำคัญอีกประการหนึ่ง คือ การประสานงานในปัจจุบันมักเกิดขึ้นในรูปของการประชุม การแลกเปลี่ยนข้อมูล และการรวบรวมโครงการของแต่ละหน่วยงาน มากกว่าการบริหารผลลัพธ์ร่วม แผนงานที่เกี่ยวข้องจึงอาจมีข้อหรือกรอบที่สอดคล้องกัน หากแต่หน่วยงานยังคงใช้เป้าหมาย ตัวชี้วัด งบประมาณ และระบบรายงานของตนเอง จึงนำไปสู่ผลที่ตามมา คือ ไม่สามารถตอบได้อย่างชัดเจนว่า เมื่อรวมการดำเนินงานของทุกกระทรวงแล้ว ประเทศไทยกำลังเข้าใกล้เป้าหมายของ National Pathway เพียงใด รวมทั้งไม่สามารถระบุได้ว่าโครงการใดเข้าซ้อนประเด็นใดขาดผู้รับผิดชอบ หรือทรัพยากรควรถูกปรับไปสนับสนุนจุดใดของระบบมากขึ้น

ผู้แทน มกอช. ให้ข้อมูลเพิ่มเติมว่า ความร่วมมือในระดับปฏิบัติการระหว่างเจ้าหน้าที่หลายหน่วยงานสามารถดำเนินการได้ค่อนข้างดี แต่ความพร้อมและความสามารถในการรับภารกิจใหม่ของแต่ละหน่วยงานไม่เท่ากัน ประเด็นนี้ทำให้การวิเคราะห์ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องไม่ควรพิจารณาเฉพาะว่า “ใครเกี่ยวข้อง” แต่ต้องพิจารณาด้วยว่าแต่ละหน่วยงานมีอำนาจตัดสินใจ ศักยภาพ ทรัพยากร และความพร้อมที่จะรับผิดชอบในระดับใด (ศศิวิมล ทับแถม, 2569)

โดยสรุปสามารถอนุมานได้ว่า ประเทศไทยมีฐานกฎหมายและแผนระดับประเทศรองรับการบูรณาการอยู่แล้ว อย่างไรก็ตาม ข้อคิดเห็นที่ได้รับสะท้อนว่า ข้อจำกัดในการขับเคลื่อนยังอยู่ที่การบริหารและโครงสร้าง บุคลากร ทรัพยากรและงบประมาณ การสื่อสารและบูรณาการ ตลอดจนการติดตามและประเมินผล ดังนั้น ช่องว่างจึงมิใช่การไม่มี mandate ในระดับนโยบาย แต่เป็น “capacity to orchestrate” หรือความสามารถของกลไกที่มีอยู่ในการทำให้หน่วยงานหลายฝ่ายปฏิบัติตามเป้าหมายร่วมได้จริง

ประเทศไทยยังขาดเป้าหมายร่วม ตัวชี้วัดร่วม และกลไกการจัดสรรงบประมาณที่สนับสนุนการดำเนินงานข้ามหน่วยงาน แม้แต่ละกระทรวงจะมีแผนและโครงการสอดคล้องกับ UNFSS แต่ยังมีลักษณะเป็นการนำโครงการเดิมมารวบรวมอยู่ภายใต้กรอบเดียวกัน เมื่อหน่วยงานยังถือครองงบประมาณและอำนาจการตัดสินใจของตนเอง การจัดลำดับความสำคัญ และการปรับใช้ทรัพยากรร่วมกันจึงเกิดขึ้นได้ยาก

สถานการณ์ดังกล่าวสอดคล้องกับข้อค้นพบของ Emerging Practices ที่ระบุว่า โครงสร้างราชการของประเทศต่าง ๆ มักถูกออกแบบมาเพื่อความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน มากกว่าการบูรณาการ กระทรวงจึงดำเนินงานแยกส่วน อำนาจหน้าที่บางเรื่องซ้อนทับกัน และระบบความรับผิดชอบมุ่งวัดผลการดำเนินงานรายหน่วยงานมากกว่าผลลัพธ์ร่วมของระบบอาหาร

2.2.2.2 บทบาทของผู้นำระดับสูง

กลไกประสานงานทางเทคนิคเพียงอย่างเดียวไม่เพียงพอ หากขาดผู้นำทางการเมืองที่สามารถกำหนดให้การเปลี่ยนผ่านระบบอาหารเป็นวาระสำคัญของรัฐบาลและตัดสินใจในกรณีที่เป้าหมายของแต่ละกระทรวงขัดแย้งกัน

จากการสัมภาษณ์ผู้แทน มกอช. ซึ่งมีประสบการณ์ในการทำงานด้านดังกล่าวต่อเนื่อง พบว่า ความร่วมมือในระดับปฏิบัติการสามารถเกิดขึ้นได้ แต่ปัจจัยชี้ขาด คือ การให้ความสำคัญและการสั่งการจากผู้บริหารระดับสูงของแต่ละกระทรวง โดยเฉพาะระดับปลัดกระทรวงหรือรัฐมนตรี เนื่องจากการขับเคลื่อนระบบอาหารเป็นวาระเชิงบวกที่ให้ผลประโยชน์กระจายในหลายด้าน มิได้มีแรงกดดันเฉียบพลันหรือมูลค่าความเสียหายที่เห็นได้ทันทีเช่นกรณีมาตรการภายนอกบางประเภท จึงมีความเสี่ยงที่จะถูกลดลำดับความสำคัญหากไม่มีการยึดโยงกับผู้นำระดับสูงอย่างต่อเนื่อง ผลดังกล่าวสนับสนุนข้อสรุปว่า กลไกทางเทคนิคเพียงอย่างเดียวไม่เพียงพอ แต่ต้องมีแรงสนับสนุนจากฝ่ายการเมือง (political sponsorship) ที่ทำให้หน่วยงานสามารถตัดสินใจและรับผิดชอบร่วมกันได้

ข้อคิดเห็นจากข้อมูลเพิ่มเติมเป็นไปในทิศทางเดียวกัน โดยระบุว่า ความมุ่งมั่นและตั้งใจจริงของผู้บริหารเป็นปัจจัยสำคัญ ควบคู่กับแผนทุกระดับที่สอดคล้องกัน เป้าหมายและตัวชี้วัดร่วม ทรัพยากรและงบประมาณที่เหมาะสม ระบบกำกับติดตามที่ต่อเนื่อง และบุคลากรที่มีความรู้และทักษะ ข้อค้นพบนี้ช่วยยืนยันว่า แรงสนับสนุนจากฝ่ายการเมืองต้องทำงานควบคู่กับความพร้อมเชิงบริหาร มิใช่ใช้การสั่งการจากระดับบนเพียงอย่างเดียว

จากการสัมภาษณ์พบว่า การขับเคลื่อนที่ผ่านมาอาศัย National Convenor ผู้ปฏิบัติงานระดับกลาง นักวิชาการ และหน่วยงานที่มีความสนใจเป็นสำคัญ ขณะที่การสนับสนุนจากระดับรัฐมนตรีหรือรัฐบาลยังไม่ต่อเนื่อง การขาดเจตจำนงทางการเมืองส่งผลต่อการปรับปรุงกฎหมาย การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างสถาบัน การกำหนดเป้าหมายร่วม และการจัดสรร

งบประมาณระยะยาว ทำให้ระบบอาหารที่ยั่งยืนอาจถูกมองเป็นโครงการเฉพาะกิจมากกว่านโยบายเชิงยุทธศาสตร์ของประเทศ

เอกสาร Emerging Practices สนับสนุนข้อค้นพบดังกล่าว โดยชี้ว่ากลไกธรรมาภิบาลที่มีประสิทธิภาพต้องมีการยึดโยงกับผู้นำระดับสูง มีอำนาจหน้าที่ครอบคลุมหลายกระทรวง มีกระบวนการดำเนินงานที่ชัดเจน และมีความต่อเนื่องเหนือการเปลี่ยนแปลงของผู้บริหารหรือโครงการ ตัวอย่างของโซมาเลียแสดงให้เห็นความสำคัญของการยึดโยงกับผู้นำทางการเมืองและอำนาจหน้าที่หลายกระทรวง ขณะที่ทาจิกิสถานสะท้อนความสำคัญของฐานกฎหมาย ความชัดเจนของกระบวนการ และความเป็นสถาบันถาวร

2.2.2.3 การเชื่อมโยงแผนและงบประมาณ

National Pathway จะสามารถขับเคลื่อนได้ต่อเมื่อถูกเชื่อมเข้าไปในระบบการวางแผนและงบประมาณปกติของประเทศ หากยังคงเป็นกรอบนโยบายที่แยกจากแผนพัฒนาประเทศ แผนปฏิบัติราชการ และกระบวนการงบประมาณ ย่อมมีความเสี่ยงที่จะไม่เกิดการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง

เอกสาร Emerging Practices ระบุเครื่องมือด้านการเงินที่สำคัญ 4 ประการ ได้แก่ แผนปฏิบัติการที่กำหนดต้นทุนและผู้รับผิดชอบ การประเมินความต้องการทางการเงินและช่องว่างของแหล่งทุน การติดตามงบประมาณและกระแสเงินที่เกี่ยวข้องกับระบบอาหาร และการจัดทำแผนลงทุนและโครงการที่พร้อมรับการสนับสนุนทางการเงิน โดยเครื่องมือดังกล่าวช่วยให้รัฐบาลทราบว่าทรัพยากรถูกใช้ในระบบอาหารเท่าใด กระจายอยู่ในหน่วยงานใด มีความซ้ำซ้อนหรือช่องว่างตรงจุดใด และจะเชื่อมโยงเงินงบประมาณ เงินจากภาคเอกชน และแหล่งทุนระหว่างประเทศอย่างไร

อย่างไรก็ตาม ประเทศไทย ยังไม่มีแผนปฏิบัติการภายใต้ยุทธศาสตร์ที่ 1 ที่ระบุลำดับกิจกรรม ผู้รับผิดชอบ ระยะเวลา และทรัพยากรที่ต้องใช้ร่วมกันอย่างชัดเจน อีกทั้งยังไม่สามารถติดตามงบประมาณที่เกี่ยวข้องกับระบบอาหารข้ามกระทรวงได้ในภาพรวม การกำหนด Milestone จึงควรเป็นจุดเริ่มต้นในการเชื่อม National Pathway เข้ากับวงจรแผนและงบประมาณ มิใช่การจัดตั้งโครงการหรือกองทุนใหม่โดยทันที

ผู้แทน มกอช. ให้ข้อมูลว่า แผนปฏิบัติการด้านการจัดการอาหารของประเทศไทย ระยะที่ 2 (พ.ศ. 2571-2576) อยู่ระหว่างการจัดทำร่าง และมีข้อเสนอให้ปรับรูปแบบจากการกำหนดโครงการสำคัญรายโครงการไปสู่แนวคิด “Big Rock” ที่มุ่งเลือกประเด็นสำคัญแบบ issue-based แล้ววิเคราะห์ตลอดห่วงโซ่ตั้งแต่ต้นทางถึงผู้บริโภค เพื่อระบุบทบาทของแต่ละกระทรวงให้ชัดเจน ทั้งนี้ หากแนวคิดดังกล่าวได้รับการเห็นชอบ การผลักดันให้ National Pathway และ

Milestone ให้ยึดโยงเข้ากับแผนระยะที่ 2 ที่ยังอยู่ระหว่างจัดทำได้ ก็จะนำไปสู่ “โอกาสในการเชื่อมโยงเชิงสถาบัน” โดยไม่สร้างระบบคู่ขนานใหม่

ข้อเสนอของผู้แทน FAO ไปในทิศทางเดียวกัน โดยเน้นให้ Action Plan ระบุบทบาทของหน่วยงานอย่างเจาะจง มีตัวชี้วัด (KPIs) และระบบประเมินผล เชื่อมโยงกับวงจรแผนและงบประมาณของรัฐบาล พร้อมพิจารณาการระดมเงินทุนระยะยาวจากงบประมาณภาครัฐ แหล่งทุนระหว่างประเทศ และความร่วมมือกับภาคเอกชน

แนวทางของผู้แทน สศก. สนับสนุนหลักการ “ใช้ของเดิมเป็นฐาน” อย่างชัดเจน โดยเห็นว่า ระยะต่อไปควรใช้ National Pathway เป็นกรอบกลางในการเชื่อมโยงแผนงานและโครงการที่มีอยู่ตามภารกิจของแต่ละหน่วยงาน และใช้ประโยชน์จากกลไกนโยบายที่มีอยู่แล้ว แทนการจัดทำแผนงานใหม่แยกต่างหาก ข้อเสนอเช่นนี้มีนัยต่อ Milestone ว่า การเชื่อมแผนและงบประมาณควรเริ่มจากการทำ crosswalk ระหว่าง National Pathway กับแผนและโครงการเดิม ก่อนพิจารณาว่ามีช่องว่างใดที่จำเป็นต้องจัดทำมาตรการใหม่เพิ่มเติม

2.2.2.4 การเชื่อมโยงระดับชาติ กระทรวง และพื้นที่

เนื่องจากผลลัพธ์ของระบบอาหารเกิดขึ้นในพื้นที่ ไม่ว่าจะเป็นการผลิต การแปรรูป การกระจายสินค้า พฤติกรรมการบริโภค หรือการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ ส่งผลให้แต่ละจังหวัดมีโครงสร้างระบบอาหาร ปัญหา และศักยภาพแตกต่างกัน การดำเนินงานจึงไม่สามารถใช้มาตรการเดียวกันทั้งหมดทั่วประเทศ

ประเทศไทยมีโครงสร้างส่วนภูมิภาคที่สามารถใช้เป็นฐานการดำเนินงานได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด สำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัด หน่วยงานสาธารณสุข พาณิชยกรรม อุตสาหกรรม และทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ รวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เกษตรกร สหกรณ์ ผู้ประกอบการ และชุมชน

อย่างไรก็ตาม การมีหน่วยงานตั้งอยู่ในจังหวัดไม่เทียบเท่ากับการมีระบบขับเคลื่อน National Pathway ในระดับพื้นที่ เนื่องจากหน่วยงานส่วนภูมิภาคส่วนใหญ่ยังรับเป้าหมาย งบประมาณ และตัวชี้วัดจากกรมหรือกระทรวงต้นสังกัด ขณะที่แผนพัฒนาจังหวัดและงบประมาณจังหวัดมีกระบวนการแยกต่างหาก จึงยังขาดกลไกที่ทำให้จังหวัดสามารถวิเคราะห์ระบบอาหารของตนเอง กำหนดปัญหาและเป้าหมายร่วมระหว่างหน่วยงาน จัดทำแผนงานแบบห่วงโซ่ และสะท้อนปัญหาจากพื้นที่กลับไปสู่การปรับปรุงนโยบายระดับชาติ

เอกสาร Emerging Practices กล่าวถึงกระบวนการนำเป้าหมายระดับชาติไปฝังอยู่ในนโยบาย แผน และงบประมาณระดับพื้นที่ (localization) โดยยกกรณีประเทศเนปาลและติมอร์-เลสเต ที่แสดงให้เห็นว่า การขับเคลื่อนในพื้นที่จำเป็นต้องมีฐานอำนาจที่ชัดเจน การพัฒนา

ศักยภาพท้องถิ่น กลไกประสานงานหลายฝ่าย และแหล่งเงินที่สนับสนุนการดำเนินงานตามบริบทพื้นที่

จากการวิเคราะห์จึงพบว่า การเชื่อมโยงระหว่างระดับชาติ กระทรวง และพื้นที่ของประเทศไทยยังมีลักษณะเป็นการถ่ายทอดภารกิจตามสายบังคับบัญชา มากกว่าการร่วมกำหนดและร่วมรับผิดชอบผลลัพธ์ของระบบอาหารในพื้นที่

ผู้แทน FAO ระบุเช่นกันว่า ความท้าทายสำคัญของประเทศไทยในระยะต่อไป คือ การเชื่อมจากระดับนโยบายไปสู่การปฏิบัติจริงในพื้นที่ให้เห็นผลเป็นรูปธรรม ซึ่งนอกจากกลไกประสานงานแล้ว ยังต้องอาศัยการพัฒนาศักยภาพบุคลากร การแลกเปลี่ยนความรู้ และการประยุกต์ใช้นวัตกรรม เช่น Smart Agriculture, Climate-Smart Agriculture และ Nature-Based Solutions ให้เหมาะกับบริบทของพื้นที่ (นวรรตน์ เฉลิมเผ่า, 2569)

ในด้านพื้นที่ ข้อมูลจาก สสส. ชี้ว่า ประเทศไทยมีตัวอย่างการเชื่อมโยงเชิงพื้นที่ที่สามารถนำมาเรียนรู้ได้แล้ว เช่น การใช้คณะกรรมการอาหารประจำจังหวัดเป็นพื้นที่กลางการพัฒนาห่วงโซ่อาหารสายสั้น การขยายพื้นที่ต้นแบบด้านอาหารปลอดภัยและตลาดเขียว และการเชื่อมโยงนโยบายอาหารโรงเรียนกับการจัดซื้อจัดจ้างสีเขียว ตัวอย่างดังกล่าวช่วยยืนยันว่าช่องว่างของประเทศไทยมิใช่การไม่มีโมเดลระดับพื้นที่ แต่เป็นการทำให้โมเดลที่กระจายกระจายสามารถเชื่อมเข้าสู่กรอบ National Pathway มีเกณฑ์เรียนรู้ร่วม และขยายผลโดยคำนึงถึงบริบทของแต่ละพื้นที่

ตารางที่ 4 การประเมินกลไกประสานงานในปัจจุบัน

มิติการประสานงาน	สถานะปัจจุบัน	ช่องว่างสำคัญ
ทิศทางนโยบาย	มี National Pathway และทิศทางยุทธศาสตร์ร่วม	ยังไม่ถูกแปลงเป็นเป้าหมายและผลลัพธ์ร่วมที่มีผลผูกพัน
กลไกระดับชาติ	มีคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการหลายชุด	ยังไม่ชัดเจนว่ากลไกใดรับผิดชอบกำกับ National Pathway ทั้งระบบ
การประสานระหว่างกระทรวง	มีเวทีประชุมและการแลกเปลี่ยนข้อมูล	ยังไม่เชื่อมแผน ตัวชี้วัด งบประมาณ และการตัดสินใจร่วม
การสนับสนุนทางการเมือง	มีผู้ปฏิบัติงานและเครือข่ายขับเคลื่อนค่อนข้างดี	ขาดการยึดโยงกับผู้นำระดับสูงอย่างต่อเนื่อง
แผนและงบประมาณ	มีโครงการที่เกี่ยวข้องจำนวนมาก และอยู่ระหว่างจัดทำแผนปฏิบัติการด้านการจัดการอาหารของประเทศไทย ระยะที่ 2 (พ.ศ. 2571-2576)	ยังต้องเชื่อม National Pathway, Milestone, KPIs และงบประมาณของหลายหน่วยงานให้เกิดผลลัพธ์ร่วมอย่างเป็นรูปธรรม

มิติการประสานงาน	สถานะปัจจุบัน	ช่องว่างสำคัญ
การขับเคลื่อนในพื้นที่	มีหน่วยงานส่วนภูมิภาคและกลไกจังหวัด	ยังไม่มีกรอบแปลง National Pathway เป็นเป้าหมาย แผน และงบประมาณระดับพื้นที่
การติดตามผล	หน่วยงานมีระบบรายงานตามภารกิจของตน	ยังไม่มีผลลัพธ์และตัวชี้วัดกลางสำหรับวัดการเปลี่ยนผ่านเชิงระบบ

ผลการศึกษาประเด็นแรกจึงสรุปได้ว่า ประเทศไทยมีกลไกและโครงสร้างที่สามารถนำมาใช้เป็นฐานได้ แต่กลไกดังกล่าวยังทำหน้าที่ในลักษณะ “ประสานงานและแลกเปลี่ยนข้อมูล” มากกว่า “กำกับและบริหารผลลัพธ์ร่วม” ช่องว่างสำคัญจึงมิใช่การไม่มีคณะกรรมการหรือหน่วยงาน แต่เป็นการขาดอำนาจหน้าที่ กระบวนการ และเครื่องมือที่ทำให้กลไกเหล่านั้นสามารถเชื่อมโยงเป้าหมาย แผน งบประมาณ และผลการดำเนินงานเข้าด้วยกัน

2.2.3 การวิเคราะห์ประเด็นศึกษาที่ 2 ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องและความชัดเจนของบทบาท

2.2.3.1 การจำแนกผู้มีส่วนเกี่ยวข้องตามองค์ประกอบของระบบอาหาร

ระบบเกษตรและอาหารเกี่ยวข้องกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจำนวนมาก ดังนั้นการจำแนกบทบาทจึงต้องพิจารณามากกว่าหน่วยงานที่รับผิดชอบภารกิจโดยตรง แต่ต้องครอบคลุมหน่วยงานที่กำหนดนโยบาย จัดสรรงบประมาณ ผลิตข้อมูล กำกับมาตรฐาน ลงทุน และได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงด้วย

ตารางที่ 5 ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในองค์ประกอบหลักของระบบเกษตรและอาหาร

มิติ	หน่วยงานและภาคส่วนหลัก	ลักษณะบทบาท
การผลิต	กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เกษตรกร สหกรณ์ สถาบันการเงิน สถาบันวิจัย และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	ส่งเสริมการผลิต พัฒนาเกษตรกร จัดการปัจจัยการผลิต วิจัย เทคโนโลยี และแหล่งทุน
การแปรรูป	กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงสาธารณสุข ผู้ประกอบการ และสถาบันวิจัย	เพิ่มมูลค่า กำกับมาตรฐาน พัฒนา เทคโนโลยีและลดความสูญเสีย
การกระจายสินค้าและการค้า	กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงคมนาคม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ผู้ประกอบการ ค้าส่งค้าปลีก และผู้ส่งออก	พัฒนาตลาด โลจิสติกส์ ราคา การค้า และการเข้าถึงตลาด

มิติ	หน่วยงานและภาคส่วนหลัก	ลักษณะบทบาท
การบริโภค	กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงพาณิชย์ องค์การปกครองส่วน ท้องถิ่น ภาคประชาสังคม และผู้บริโภค	โภชนาการ ความปลอดภัยอาหาร การศึกษา การคุ้มครองผู้บริโภค และ พฤติกรรมการบริโภค
ทรัพยากรธรรมชาติ	กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ หน่วยงานด้าน น้ำ กระทรวงมหาดไทย ท้องถิ่นและชุมชน	จัดการดิน น้ำ ป่าไม้ ความ หลากหลายทางชีวภาพ ภูมิอากาศ ของเสียและมลพิษ
การกำกับระบบ โดยรวม	คณะรัฐมนตรี/ คณะกรรมการอาหาร แห่งชาติ/ สภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม แห่งชาติ/ กระทรวงการคลัง/ สำนัก งบประมาณ/ กระทรวงการต่างประเทศ/ National Convenor/ มกอช. ในฐานะฝ่าย เลขานุการร่วมของคณะกรรมการอาหาร แห่งชาติ	กำหนดทิศทาง เชื่อมแผน จัดสรร ทรัพยากร ประสานระหว่างประเทศ เชื่อมการกำกับข้ามกระทรวง และ ติดตามภาพรวม

จากตารางพบว่า ไม่มีองค์ประกอบใดอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของหน่วยงานเดียวอย่างสมบูรณ์ แม้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จะมีบทบาทหลักด้านฐานการผลิต แต่ผลลัพธ์ของการผลิตยังขึ้นอยู่กับตลาด โภชนาการ การแปรรูป แหล่งทุน และทรัพยากรธรรมชาติ ขณะที่การส่งเสริมการบริโภคอาหารที่มีคุณค่าทางโภชนาการย่อมต้องเชื่อมโยงกับชนิดสินค้า ปริมาณ ราคา และการกระจายอาหารในพื้นที่

ข้อมูลจากผู้แทน มกอช. ช่วยให้เห็นบทบาทเชิงสถาบันที่สำคัญเพิ่มเติม คือ มกอช. ในฐานะฝ่ายเลขานุการร่วมของคณะกรรมการอาหารแห่งชาติทำหน้าที่เป็น “สะพาน” เชื่อมโยงระดับนโยบายกับหน่วยงานหลายกระทรวง ขณะที่ FAO ทำหน้าที่เป็นหุ้นส่วนสนับสนุนด้านวิชาการ การพัฒนาศักยภาพ ข้อมูลเชิงประจักษ์ และความร่วมมือหลายภาคส่วน บทบาททั้งสองลักษณะนี้แตกต่างจากบทบาทของหน่วยงานเจ้าของภารกิจ จึงควรถูกสะท้อนในการทำแผนที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (stakeholder mapping) อย่างชัดเจน

นอกจากนี้ บทบาทลักษณะ “ตัวเชื่อม” นับว่ามีความสำคัญต่อระบบอาหาร เพราะไม่ได้เป็นเจ้าของผลลัพธ์เพียงมิติเดียว แต่ช่วยทำให้ข้อมูลและการดำเนินงานจากหลายภาคส่วนเชื่อมถึงกัน ดังนั้น จึงควรได้รับการสะท้อนไว้ในแผนที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียให้ชัดเจนยิ่งขึ้น โดยหน่วยงานที่อาจทำหน้าที่นี้ เช่น สศก. ในฐานะหน่วยงานด้านแผน นโยบาย เศรษฐกิจการเกษตร และการติดตามประเมินผล ซึ่งสามารถช่วยเชื่อม National Pathway เข้ากับระบบแผนของกระทรวง

และ สสส. ซึ่งจากการสัมภาษณ์พบว่า มองบทบาทหน่วยงานตนเองในฐานะผู้ประสานและขับเคลื่อนนโยบาย (Policy Orchestrator) ในพื้นที่ เครือข่ายวิชาการ ภาคประชาสังคม และกลไกเชิงนโยบายได้

2.2.3.2 ความชัดเจนของภารกิจกับความรับผิดชอบต่อผลลัพธ์

ผลการวิเคราะห์พบว่า บทบาทของหน่วยงานไทยค่อนข้างชัดเจนในระดับ “อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย” แต่ยังไม่ชัดเจนในระดับ “ความรับผิดชอบต่อผลลัพธ์ของระบบ” เช่น การลดความสูญเสียอาหารและขยะอาหารเกี่ยวข้องกับการเก็บเกี่ยว การขนส่ง การแปรรูป การค้าปลีก พฤติกรรมของครัวเรือน และการจัดการขยะ การระบุเพียงว่าหน่วยงานใดรับผิดชอบกิจกรรมแต่ละช่วง จึงยังไม่เพียงพอ หากไม่มีหน่วยงานหรือกลไกที่รับผิดชอบต่อผลลัพธ์โดยรวมของประเทศ เช่นเดียวกับการส่งเสริมเกษตรกรคาร์บอนต่ำมิใช่ภารกิจด้านการผลิตเพียงอย่างเดียว แต่ต้องเชื่อมกับ มาตรฐานสินค้า ตลาด สินเชื่อ การประกันความเสี่ยง ข้อมูลการปล่อยก๊าซเรือนกระจก และแรงจูงใจทางเศรษฐกิจ หากไม่มีการกำหนดเจ้าภาพหลัก เจ้าภาพร่วม หน่วยงานสนับสนุน และผู้รับผิดชอบต่อข้อมูลอย่างชัดเจน การดำเนินงานอาจหยุดอยู่ที่โครงการนำร่องและไม่สามารถขยายผลได้

นอกจากนี้ การสัมภาษณ์ผู้แทน มกอช. ยังชี้ว่า “ความพร้อมในการรับบทบาท” เป็นตัวแปรสำคัญ เพราะบางหน่วยงานสามารถสนับสนุนงานใหม่ได้ทันที ขณะที่บางหน่วยงานอาจมีข้อจำกัดด้านการกิจ บุคลากร หรือความรับผิดชอบต่อ ส่งผลให้เกิดช่องว่างแม้จะสามารถระบุหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้แล้วก็ตาม

ช่องว่างสำคัญจึงอยู่ที่การขาดโครงสร้างความรับผิดชอบต่อแบบข้ามหน่วยงาน ซึ่งควรระบุอย่างน้อยว่า

- หน่วยงานใดรับผิดชอบต่อผลลัพธ์โดยรวม
- หน่วยงานใดเป็นเจ้าภาพหลักและเจ้าภาพร่วม
- หน่วยงานใดรับผิดชอบต่อข้อมูลและตัวชี้วัด
- หน่วยงานใดรับผิดชอบต่องบประมาณและการจัดหาแหล่งทุน
- กลไกใดมีอำนาจตัดสินใจเมื่อเป้าหมายของหน่วยงานขัดแย้งกัน
- ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม เกษตรกร และท้องถิ่นจะมีส่วนร่วมใน

ขั้นตอนใด

2.2.3.3 สถานะและข้อจำกัดของ National Convenor

National Convenor และสำนักการเกษตรต่างประเทศมีบทบาทสำคัญในการเชื่อมโยงกระทรวงเกษตรและสหกรณ์กับกระบวนการ UNFSS ประสานหน่วยงานภายในและภายนอกกระทรวง จัดเวทีหารือ และรวบรวมข้อมูลเพื่อรายงานความก้าวหน้าของประเทศไทย อย่างไรก็ตาม บทบาทดังกล่าวเป็นบทบาทด้านการประสานงานและการสนับสนุนเชิงนโยบาย มิได้มีอำนาจสั่งการหน่วยงานต่างกระทรวงหรือปรับเปลี่ยนแผนและงบประมาณของหน่วยงานอื่น จึงเกิด

ช่องว่างระหว่างความรับผิดชอบในการรายงานความก้าวหน้าของประเทศกับอำนาจในการทำให้หน่วยงานต่าง ๆ ดำเนินงานตามเป้าหมายร่วม

จากการสัมภาษณ์คุณวรรณิกา ผู้ให้ข้อมูลเห็นว่า การขับเคลื่อนในระยะต่อไปจำเป็นต้องมีกลไกกลางที่มีสถานะและอำนาจชัดเจน สามารถกำหนดทิศทาง ติดตามผล และเชื่อมโยงแผน ตัวชี้วัด และงบประมาณของหน่วยงานต่าง ๆ พร้อมทั้งต้องได้รับการสนับสนุนจากผู้นำทางการเมือง ดังนั้น แนวทางที่เหมาะสมไม่ควรทำให้ National Convenor ต้องรับผิดชอบภารกิจทั้งหมด แต่ควรวาง National Convenor เป็นกลไกเลขานุการและผู้ประสานเชิงยุทธศาสตร์ ภายใต้กลไกระดับนโยบายที่มีอำนาจและการยึดโยงกับผู้บริหารระดับสูงอย่างเพียงพอ

เมื่อพิจารณาร่วมกับข้อมูลจาก มกอช. โครงสร้างการประสานงานของไทยจึงมี “จุดเชื่อมต่อ” สำคัญอย่างน้อยสองส่วน ได้แก่ National Convenor และสำนักการเกษตรต่างประเทศในมิติ UNFSS/FAO และคณะกรรมการอาหารแห่งชาติกับ มกอช. ในมิติการกำกับนโยบายอาหารภายในประเทศ การขับเคลื่อนในระยะต่อไปควรกำหนดความสัมพันธ์และการส่งต่อข้อมูลระหว่างสองส่วนนี้ให้ชัดเจน เพื่อลดการซ้ำซ้อนและเพิ่มความต่อเนื่องจากการประสานระหว่างประเทศสู่การตัดสินใจภายในประเทศ

2.2.3.4 บทบาทของภาคส่วนที่มีใช้ภาครัฐ

ภาคเอกชน เกษตรกร สหกรณ์ ภาคประชาสังคม สถาบันการศึกษา และผู้บริโภคเป็นผู้ดำเนินกิจกรรมส่วนใหญ่ในระบบอาหาร แต่การมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายของไทยยังเกิดขึ้นเป็นครั้งคราวผ่านเวทีรับฟังความคิดเห็นหรือโครงการเฉพาะเอกสาร Emerging Practices เสนอแนวคิด Ecosystem of Support ซึ่งหมายถึง เครือข่ายของภาคประชาสังคม ภาคเอกชน สถาบันการศึกษา หน่วยงานสหประชาชาติ สถาบันการเงินระหว่างประเทศ และเครือข่ายความร่วมมือที่ทำงานเชื่อมโยงกับกลไกของรัฐบาล ภาคส่วนเหล่านี้สามารถสนับสนุนความรู้จากพื้นที่ ความเชี่ยวชาญทางเทคนิค การลงทุน การตรวจสอบทางสังคม และการสร้างเครือข่ายข้ามภาคส่วน ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของผู้แทนจากสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา (มยุรี ดิษยเมธาโรจน์, 2569)

ในมุมมองของผู้แทน FAO กระบวนการ Stakeholder Consultation ที่เปิดให้ภาควิชาการ ภาคประชาสังคม องค์กรเกษตรกร องค์กรเยาวชน และภาคเอกชนเข้าร่วมอย่างต่อเนื่องเป็นจุดแข็งที่ช่วยสร้าง ownership ต่อ National Pathway แต่ความท้าทายในระยะถัดไปคือ การรักษาการมีส่วนร่วมดังกล่าวให้ต่อเนื่องจากขั้น “ให้ความเห็น” ไปสู่ขั้นร่วมดำเนินงานและร่วมติดตามผล

หากการมีส่วนร่วมจำกัดอยู่เพียงการให้ข้อคิดเห็น ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องอาจไม่เกิดความเป็นเจ้าของและไม่สามารถตรวจสอบการดำเนินงานได้อย่างต่อเนื่อง ในทางกลับกัน

หากเปิดพื้นที่ให้ภาคส่วนต่าง ๆ เข้ามาร่วมกำหนดโจทย์ ออกแบบมาตรการ สนับสนุนการดำเนินงาน และร่วมติดตามผล จะช่วยให้ National Pathway มีความชอบธรรมและสามารถตอบสนองต่อสถานการณ์จริงได้มากขึ้น

กรณีของ สสส. ยังแสดงให้เห็นว่า การมีส่วนร่วมที่มีประสิทธิผลสามารถยกระดับจากเวทีหารือไปสู่การสร้างหลักฐานและทดลองกลไกจริงในพื้นที่ เช่น การพัฒนาเครื่องมือติดตามระบบอาหาร การเชื่อมตลาดสีเขียว และการทำงานร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงควรพิจารณาให้ stakeholder mapping ระบุไม่เพียง “ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย” แต่รวมถึง “ผู้สร้างหลักฐาน” “ผู้ประสานเครือข่าย” และ “พื้นที่/กลไกทดลอง” ที่สามารถสนับสนุนการเรียนรู้ของ National Pathway ได้

อย่างไรก็ดี การมีส่วนร่วมต้องมิกติกาที่ชัดเจน โดยเฉพาะการเปิดเผยผลประโยชน์ การบริหารความขัดแย้งทางผลประโยชน์ และการรักษาสมดุลระหว่างผู้ประกอบการ รายใหญ่ เกษตรกรรายย่อย กลุ่มเปราะบาง และผู้บริโภค เพื่อมิให้เวทีมีส่วนร่วมถูกครอบงำโดยกลุ่มที่มีทรัพยากรหรืออำนาจต่อรองมากกว่า

2.2.4 บทเรียนจากแนวปฏิบัติของประเทศต่าง ๆ

เอกสาร Emerging Practices รวบรวมประสบการณ์จากประเทศต่าง ๆ และชี้ให้เห็นว่า การนำ National Pathway ไปปฏิบัติไม่มีรูปแบบเดียวที่ใช้ได้กับทุกประเทศ แต่มีเงื่อนไขสำคัญร่วมกันซึ่งสามารถนำมาประยุกต์ใช้กับประเทศไทยได้ ดังนี้

ตารางที่ 6 เงื่อนไขสำคัญในการนำ National Pathway ไปปฏิบัติ

เงื่อนไข	สาระสำคัญจากแนวปฏิบัติระหว่างประเทศ	นัยต่อประเทศไทย
1. การยึดโยงทางการเมืองและสถาบัน	ต้องมีผู้นำระดับสูง อำนาจหน้าที่หลายกระทรวง และความต่อเนื่องของกลไก	ต้องยกระดับ National Pathway จากกรอบความร่วมมือทางเทคนิค ไปสู่วาระที่มีกลไกกำกับชัดเจน
2. การบูรณาการในระบบแผน	Pathway ต้องถูกเชื่อมกับแผนพัฒนาประเทศ แผนรายสาขา กฎหมาย และวงจรรงบประมาณ	ต้องกำหนดวิธีเชื่อมยุทธศาสตร์ทั้ง 4 ด้านกับแผนปฏิบัติราชการและแผนงบประมาณของหน่วยงาน
3. แผนปฏิบัติการที่กำหนดต้นทุน	ต้องระบุกิจกรรม ผู้รับผิดชอบ ระยะเวลา ต้นทุนและแหล่งเงิน	Milestone ต้องสามารถแปลงเป็นกิจกรรมและงบประมาณที่ตรวจสอบได้

เงื่อนไข	สาระสำคัญจากแนวปฏิบัติระหว่างประเทศ	นัยต่อประเทศไทย
4. การติดตามงบประมาณระบบอาหาร	ต้องทราบทรัพยากรภาครัฐ เอกชน และผู้ให้ทุนถูกใช้ในส่วนใดของระบบ	ควรมีวิธีจำแนกและติดตามงบประมาณข้ามกระทรวงก่อนพิจารณาจัดตั้งแหล่งเงินใหม่
5. การนำไปใช้ในระดับพื้นที่	ต้องฝังเป้าหมายไว้ในแผนงบประมาณ และกลไกท้องถิ่น	ควรเริ่มจากพื้นที่นำร่องที่มีความพร้อมและมีโจทย์ระบบอาหารชัดเจน
6. กลไกภาครัฐควบคู่กับเครือข่ายสนับสนุน	ต้องเชื่อมอำนาจรัฐกับความรู้ทรัพยากร และความชอบธรรมจากภาคส่วนอื่น	ควรพัฒนาเวทีหลายภาคส่วนจากการหารือเป็นครั้งคราวไปสู่กลไกสนับสนุนที่ต่อเนื่อง
7. ระบบติดตาม ประเมินผล และเรียนรู้	ตัวชี้วัดต้องเชื่อมกิจกรรมกับผลลัพธ์ และใช้ปรับนโยบายได้	ต้องกำหนดผลลัพธ์ร่วม ผู้รับผิดชอบข้อมูล รวบรวมงาน และกระบวนการทบทวน
8. การทบทวน Pathway เป็นระยะ	Pathway ต้องเป็นเอกสารที่ปรับเปลี่ยนตามหลักฐานและสถานการณ์	ควรเชื่อมรอบทบทวนภายในประเทศกับการรายงาน UNFSS ทุก 2 ปี

บทเรียนสำคัญ คือ การขับเคลื่อน National Pathway ไม่ควรเริ่มจากการสร้างโครงการจำนวนมาก แต่ควรเริ่มจากการจัดวางระบบกำกับ การกำหนดบทบาท การเชื่อมแผนและงบประมาณ และการสร้างระบบข้อมูลที่ทำให้ประเทศสามารถเรียนรู้และปรับเปลี่ยนการดำเนินงานได้

สำหรับประเทศไทย ผู้แทน FAO ยืนยันความพร้อมของ FAO ในการสนับสนุนด้าน Technical Support การพัฒนาศักยภาพบุคลากร การใช้ข้อมูลเชิงประจักษ์ และการสร้างความร่วมมือระหว่างภาคส่วน รวมถึงการส่งเสริมเทคโนโลยีเกษตรอัจฉริยะ เกษตรที่รับมือต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และ Nature-Based Solutions ซึ่งสามารถใช้เป็นทรัพยากรสนับสนุนการดำเนิน Milestone โดยไม่จำเป็นต้องสร้างระบบความรู้ขึ้นใหม่ทั้งหมด

2.2.5 การวิเคราะห์ช่องว่างและแนวทางดำเนินการ

เมื่อพิจารณาผลการวิเคราะห์ทั้งสองประเด็นร่วมกัน พบว่ามีช่องว่างสำคัญ 6 ประการ ได้แก่

ช่องว่างที่ 1 การยึดโยงเชิงนโยบายและสถาบันยังไม่เข้มแข็ง แม้ประเทศไทยมีคณะกรรมการอาหารแห่งชาติ National Convenor และกลไกที่เกี่ยวข้องอยู่แล้ว แต่การกำกับ

National Pathway ทั้งระบบยังต้องเสริมความชัดเจนด้านอำนาจหน้าที่ ระดับผู้แทนที่มีอำนาจตัดสินใจ ศักยภาพของฝ่ายเลขานุการ และการสนับสนุนจากผู้บริหารระดับสูงอย่างต่อเนื่อง การขับเคลื่อนจึงยังพึ่งพาความร่วมมือและบทบาทของผู้ประสานงานเป็นสำคัญ

แนวทาง คือ การเสริมความเข้มแข็งและเชื่อมโยงกลไกที่มีอยู่ โดยเฉพาะ คณะกรรมการอาหารแห่งชาติและกลไก National Convenor ให้มีบทบาทกำกับและประสานที่ชัดเจน มีการยึดโยงกับผู้บริหารระดับสูง มีผู้แทนระดับที่สามารถตัดสินใจได้ และมีฝ่ายเลขานุการที่สามารถติดตามผลได้อย่างต่อเนื่อง โดยให้ความสำคัญกับการต่อยอดกลไกเดิมมากกว่าการจัดตั้งสถาบันใหม่ขนาดใหญ่ในระยะเริ่มต้น

ช่องว่างที่ 2 การเชื่อมโยงนโยบายยังเป็นการรวบรวมโครงการมากกว่าการบริหารผลลัพธ์ร่วม เนื่องจากแม้มีแผนและมาตรการจำนวนมาก แต่ยังไม่มีการบ่งชี้เชื่อมโยงว่าแต่ละแผนสนับสนุนเป้าหมายใดของ National Pathway และเมื่อรวมกันแล้วจะนำไปสู่ผลลัพธ์ใด

แนวทาง คือ การจัดทำแผนที่นโยบายและโครงการ วิเคราะห์ความซ้ำซ้อน ช่องว่าง และความขัดแย้ง ก่อนกำหนดเป้าหมายร่วมและผลลัพธ์ที่หน่วยงานหลายแห่งต้องร่วมรับผิดชอบ ทั้งนี้ แนวคิด “Big Rock” ที่อยู่ระหว่างการพิจารณาในแผนปฏิบัติการด้านการจัดการอาหารฯ ระยะที่ 2 เป็นตัวอย่างของแนวทาง issue-based ที่อาจช่วยให้วาระระบบอาหารที่กว้างมากถูกแปลงเป็นประเด็นมุ่งเป้าที่เห็นผลได้และระบุบทบาทของแต่ละกระทรวงตลอดห่วงโซ่ได้ชัดเจน

ช่องว่างที่ 3 บทบาทและความรับผิดชอบต่อผลลัพธ์ยังไม่ชัดเจน โดยอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานมีความชัดเจนตามกฎหมาย แต่ยังไม่ชัดเจนว่าใครเป็นเจ้าของหลัก เจ้าของร่วม ผู้สนับสนุน เจ้าของข้อมูล และผู้รับผิดชอบต่อผลลัพธ์ข้ามหน่วยงาน

แนวทาง คือ การจัดทำโครงสร้างความรับผิดชอบต่อผลลัพธ์สำหรับยุทธศาสตร์และผลลัพธ์สำคัญ พร้อมกำหนดช่องทางตัดสินใจและแก้ไขข้อขัดแย้งระหว่างหน่วยงาน การจัดทำ stakeholder mapping จึงควรระบุไม่เพียงอำนาจหน้าที่ แต่รวมถึงระดับอำนาจตัดสินใจ ศักยภาพ ทรัพยากร และความพร้อมในการรับบทบาทของแต่ละหน่วยงานด้วย

ช่องว่างที่ 4 แผน งบประมาณ และแหล่งเงินยังไม่เชื่อมกับ Pathway อย่างเป็นระบบ แม้ประเทศไทยมีโครงการที่เกี่ยวข้องจำนวนมาก และอยู่ระหว่างจัดทำแผนปฏิบัติการด้านการจัดการอาหารของประเทศไทย ระยะที่ 2 (พ.ศ. 2571-2576) แต่ยังคงกำหนดให้ชัดเจนว่า National Pathway และ Milestone จะถูกเชื่อมเข้าสู่แผนปฏิบัติการ เป้าหมาย ตัวชี้วัด และงบประมาณของหน่วยงานต่าง ๆ อย่างไร รวมทั้งยังไม่มีระบบติดตามงบประมาณระบบอาหารในภาพรวม

แนวทาง คือ ใช้ช่วงการจัดทำแผนปฏิบัติการด้านการจัดการอาหารฯ ระยะที่ 2 เป็นโอกาสในการเชื่อม Milestone เข้ากับกิจกรรม ผู้รับผิดชอบ KPIs และวงจรงบประมาณ พร้อม

ทดลองจำแนกงบประมาณที่เกี่ยวข้องและพัฒนาโลก budget convergence รวมถึงพิจารณาแหล่งเงินระยะยาวจากภาครัฐ ภาคเอกชน และแหล่งทุนระหว่างประเทศตามข้อเสนอของ FAO

ช่องว่างที่ 5 การเชื่อมโยงกับพื้นที่ที่ยังไม่เป็นระบบ นโยบายระดับชาติยังไม่ได้ถูกแปลงเป็นกรอบวิเคราะห์ เป้าหมาย แผน และตัวชี้วัดระดับจังหวัด ขณะที่ข้อมูลและนวัตกรรมจากพื้นที่ยังไม่ถูกนำกลับไปใช้ปรับนโยบายส่วนกลางอย่างสม่ำเสมอ

แนวทาง คือ การทดลองนำ National Pathway ไปใช้ในพื้นที่นำร่อง โดยใช้กลไกและแผนจังหวัดที่มีอยู่ พร้อมพัฒนาเครื่องมือวิเคราะห์ระบบอาหารและวงจรข้อมูลย้อนกลับระหว่างพื้นที่กับส่วนกลางควรดำเนินการควบคู่กับการพัฒนาศักยภาพบุคลากรและการนำองค์ความรู้ด้าน Smart Agriculture, Climate-Smart Agriculture และ Nature-Based Solutions ไปประยุกต์ใช้กับโจทย์จริงในพื้นที่

ช่องว่างที่ 6 ระบบข้อมูล การติดตามผล และการทบทวนยังแยกส่วน แต่ละหน่วยงานมีข้อมูลและตัวชี้วัดตามภารกิจ แต่ยังไม่มีการผลลัพธ์ร่วมที่แสดงการเปลี่ยนแปลงของระบบอาหารทั้งระบบ

แนวทาง คือ การกำหนดชุดตัวชี้วัดระดับผลลัพธ์ เจ้าของข้อมูล รวบรวม และกระบวนการทบทวน โดยเชื่อมรอบการติดตามภายในประเทศกับการรายงานความก้าวหน้าต่อ UNFSS โดยใช้ข้อมูลเชิงประจักษ์เพื่อสนับสนุนการตัดสินใจ และทำให้การติดตามผลเป็นเครื่องมือสำหรับเรียนรู้และปรับนโยบาย มิใช่เพียงการรายงานความก้าวหน้า

โดยสรุป การขับเคลื่อน National Pathway ของประเทศไทยมิได้เริ่มจากการจัดวางระบบขึ้นใหม่ทั้งหมด หากแต่มีฐานหรือกลไกรองรับการดำเนินงานในระดับหนึ่ง ได้แก่ ฐานกฎหมายและแผนภายใต้คณะกรรมการอาหารแห่งชาติ การเริ่มนำไปเชื่อมกับแผนของหน่วยงาน เช่น สศก. และฐานเครือข่าย/พื้นที่ต้นแบบจากภาคีอย่าง สสส. ดังนั้น ประเด็นสำคัญจึงเป็นการทำให้ฐานเหล่านี้เชื่อมกันภายใต้กลไกเดียว มีบทบาทและผลลัพธ์ร่วม และสามารถส่งต่อจากระดับนโยบายไปสู่ระดับพื้นที่ได้อย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง

ตารางที่ 7 ความเชื่อมโยงระหว่างช่องว่างกับทิศทางของ Milestone

ช่องว่าง	ทิศทาง Milestone ที่ควรพัฒนา
ขาดกลไกกำกับและการสนับสนุนทางการเมือง	ด้านการจัดตั้งหรือปรับบทบาทกลไกกำกับ
ขาดเป้าหมายร่วมและความสอดคล้องของนโยบาย	ด้านการจัดทำแผนนโยบายและกรอบผลลัพธ์ร่วม และระบบงบประมาณ
บทบาทและความรับผิดชอบไม่ชัดเจน	ด้านการกำหนดเจ้าภาพ บทบาท และกระบวนการตัดสินใจ
ข้อมูลกระจายอยู่ในหลายหน่วยงานและยังขาดกรอบข้อมูลร่วมสำหรับการตัดสินใจ	ด้านการพัฒนาระบบข้อมูลกลางหรือระบบเชื่อมโยงข้อมูลที่เป็น

Milestone ที่เหมาะสมไม่ควรเป็นเพียงรายการกิจกรรมหรือโครงการ แต่ควรเป็น “ผลสำเร็จเชิงสถาบัน (institutional architecture)” ที่แสดงว่าประเทศไทยได้สร้างเงื่อนไขที่จำเป็นต่อการขับเคลื่อน National Pathway ในแต่ละช่วงแล้ว เช่น มีกลไกที่ได้รับมอบหมาย มีการกำหนดบทบาท มีแผนปฏิบัติการที่เชื่อมโยงงบประมาณ มีพื้นที่นำร่อง และมีระบบติดตามผลที่ใช้ร่วมกัน

นอกจากนี้ ในเชิงลำดับการดำเนินงาน Milestone ควรเรียงจากการสร้างฐานธรรมาภิบาล ไปสู่การบูรณาการแผนและทรัพยากร การดำเนินงานในพื้นที่ และการติดตามทบทวนดังนี้

- ระยะเริ่มต้น กำหนดกลไก เจ้าภาพ บทบาท และผลลัพธ์ร่วม
- ระยะพัฒนา เชื่อมโยง National Pathway กับแผน งบประมาณ ข้อมูล และตัวชี้วัด
- ระยะทดลองและขยายผล ดำเนินงานในพื้นที่นำร่องและสร้างความร่วมมือกับภาคส่วนต่าง ๆ
- ระยะสร้างความต่อเนื่อง ติดตาม ประเมินผล ทบทวน และปรับ Pathway ตามหลักฐาน

2.3 สรุปผลการศึกษา

2.3.1 ปัญหา สาเหตุ และผลกระทบ

ผลการศึกษาพบว่า ประเทศไทยมีองค์ประกอบพื้นฐานสำหรับการขับเคลื่อนระบบเกษตรและอาหารที่ยั่งยืนค่อนข้างครบถ้วน ทั้งนโยบาย หน่วยงาน คณะกรรมการ แผนงาน เครือข่าย

ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง และความร่วมมือกับองค์การระหว่างประเทศ การจัดทำ National Pathway ยังช่วยสร้างวิสัยทัศน์ร่วมและทำให้แนวคิดระบบอาหารได้รับการยอมรับในวงกว้างขึ้น

อย่างไรก็ตาม ช่องว่างสำคัญมิได้อยู่ที่การขาดนโยบายหรือโครงการ แต่อยู่ที่การเชื่อมองค์ประกอบเหล่านั้นให้ทำงานเป็นระบบเดียวกัน การดำเนินงานยังมีลักษณะแยกส่วนตามอำนาจหน้าที่ของแต่ละกระทรวง กลไกที่มีอยู่ทำหน้าที่ด้านการประสานงานและแลกเปลี่ยนข้อมูลมากกว่าการกำกับผลลัพธ์ร่วม และยังไม่มี การเชื่อมโยงเป้าหมาย แผนงาน งบประมาณ ตัวชี้วัด และการดำเนินงานในพื้นที่อย่างเป็นระบบ

สาเหตุสำคัญประกอบด้วย การขาดการยึดโยงกับผู้นำระดับสูงอย่างต่อเนื่อง ระดับผู้แทนในกลไกประสานงานที่บางครั้งไม่มีอำนาจตัดสินใจเพียงพอ ข้อจำกัดด้านอำนาจและทรัพยากรของกลไกเลขานุการ ความแตกต่างของความพร้อมในการรับบทบาทของแต่ละหน่วยงาน การไม่มีเป้าหมายและตัวชี้วัดร่วม การแยกส่วนของระบบงบประมาณ และความไม่ชัดเจนของผู้รับผิดชอบต่อผลลัพธ์ข้ามหน่วยงาน

หากช่องว่างดังกล่าวยังไม่ได้รับการแก้ไข National Pathway อาจมีสถานะเป็นเพียงกรอบวิสัยทัศน์หรือเอกสารรายงานต่อเวทีระหว่างประเทศ ขณะที่การดำเนินงานภายในประเทศ ยังคงเป็นโครงการรายหน่วยงานและไม่สามารถแสดงให้เห็นการเปลี่ยนผ่านของระบบอาหารโดยรวมได้

2.3.2 โอกาสและจุดแข็งที่สามารถนำมาใช้

ประเทศไทยมีโอกาสสำคัญจากการมี National Pathway ที่กำหนดทิศทางยุทธศาสตร์ไว้แล้ว มี National Convenor และสำนักการเกษตรต่างประเทศทำหน้าที่ประสานงาน มีคณะกรรมการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอยู่เดิม และมีเครือข่ายความร่วมมือกับ FAO สถาบันการศึกษา ภาคประชาสังคม และภาคเอกชน โดยจุดแข็งที่ควรใช้ให้เต็มศักยภาพ คือ คณะกรรมการอาหารแห่งชาติซึ่ง FAO มองว่าเป็นกลไกประสานสำคัญ และบทบาทของ มกอช. ในฐานะฝ่ายเลขานุการร่วมที่สามารถทำหน้าที่เป็นสะพานเชื่อมระหว่างหน่วยงาน

ประเทศไทยยังมีนโยบายและโครงการที่สอดคล้องกับการเปลี่ยนผ่านระบบอาหารจำนวนมาก จึงไม่จำเป็นต้องเริ่มต้นจากการจัดทำโครงการใหม่ทั้งหมด แต่สามารถใช้วิธีจัดระเบียบเชื่อมโยง และกำหนดลำดับความสำคัญของสิ่งที่มีอยู่แล้วให้ตอบสนองต่อผลลัพธ์ร่วมของ National Pathway โดยเฉพาะช่วงการจัดทำแผนปฏิบัติการด้านการจัดการอาหารของประเทศไทย ระยะที่ 2 (พ.ศ. 2571-2576) ซึ่งเปิดโอกาสให้เชื่อม National Pathway และ Milestone เข้าสู่แผนเดิม รวมถึงอาจใช้แนวคิด Big Rock แบบ issue-based เพื่อเลือกประเด็นสำคัญที่เห็นผลได้และกำหนดบทบาทของหลายกระทรวงตลอดห่วงโซ่ รวมถึง การเชื่อมโยงนโยบายลงสู่ระดับพื้นที่

นอกจากนี้ กระบวนการรายงานความก้าวหน้าต่อ UNFSS ทุก 2 ปี และการเตรียมความพร้อมภายใต้กระบวนการเข้าเป็นสมาชิก OECD สามารถใช้เป็นแรงผลักดันให้ประเทศไทย

ยกระดับความสอดคล้องของนโยบาย ความโปร่งใส ระบบข้อมูล และการติดตามประเมินผลให้เป็นรูปธรรมมากขึ้น อีกทั้ง FAO ยังสามารถสนับสนุนด้านวิชาการ การพัฒนาศักยภาพ ข้อมูลเชิงประจักษ์ นวัตกรรม และการเชื่อมโยงแหล่งทุน ซึ่งช่วยลดภาระการสร้างระบบสนับสนุนใหม่ขึ้นเองทั้งหมด

2.3.3 ข้อเสนอสำหรับการกำหนด Milestone

การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ที่ 1 ควรมุ่งเปลี่ยนจาก “การประสานงานเป็นครั้งคราว” ไปสู่ “ระบบธรรมาภิบาลที่บริหารผลลัพธ์ร่วม” โดยใช้และเสริมความเข้มแข็งของกลไกที่มีอยู่เป็นหลัก มากกว่าการสร้างสถาบันใหม่ขนาดใหญ่ในระยะเริ่มต้น ผลการศึกษาชี้ว่า Milestone ควรทำหน้าที่เติมเต็มช่องว่างตามลำดับ ดังนี้

- 1) การจัดตั้งหรือปรับบทบาทกลไกประสานงาน โดยเชื่อมคณะกรรมการอาหารแห่งชาติ National Convenor และกลไกที่เกี่ยวข้องให้มีช่องทางตัดสินใจและติดตามผลที่ชัดเจน
- 2) การจัดทำแผนที่ผู้เกี่ยวข้อง เพื่อกำหนดบทบาท ความรับผิดชอบ อำนาจตัดสินใจ ศักยภาพ และความพร้อมของหน่วยงานและภาคส่วนต่าง ๆ
- 3) การกำหนดตัวชี้วัดร่วม เพื่อสร้างกรอบผลลัพธ์ที่หน่วยงานใช้ร่วมกันและเป็นฐานสำหรับการเชื่อมแผน ข้อมูล และการติดตามผล
- 4) การเชื่อมโยงแผนและงบประมาณ โดยใช้แผนที่มียู เช่น แผนปฏิบัติการด้านการจัดการอาหารฯ เป็นฐานในการบูรณาการ
- 5) การพัฒนาระบบข้อมูลกลางหรือระบบเชื่อมโยงข้อมูล เพื่อสนับสนุนการตัดสินใจและการรายงานผลร่วมกัน
- 6) การเริ่มติดตามและประเมินผล เพื่อทดสอบตัวชี้วัด ความพร้อมของข้อมูล และความรับผิดชอบของกลไก ก่อนขยายผลในระยะต่อไป

Milestone ทั้ง 6 เรื่อง ควรทำหน้าที่เป็นจุดเชื่อมระหว่างกรอบนโยบายกับการปฏิบัติ โดยระยะเริ่มต้นสร้างฐานด้านกลไก ผู้เกี่ยวข้อง และตัวชี้วัดร่วม ส่วนระยะพัฒนานำฐานดังกล่าวไปเชื่อมกับแผน งบประมาณ ข้อมูล และระบบติดตามประเมินผล ทั้งนี้ แนวคิด Big Rock และช่วงการจัดทำแผนปฏิบัติการด้านการจัดการอาหารฯ ระยะที่ 2 เป็นโอกาสเชิงปฏิบัติที่จะช่วยให้ Milestone ถูกบรรจุในกลไกปกติของประเทศได้อย่างเป็นรูปธรรม

แนวคิดดังกล่าวจะเป็นฐานสำหรับข้อเสนอเชิงนโยบายและข้อเสนอเพื่อขับเคลื่อนนโยบายสู่การปฏิบัติในบทที่ 3 โดยเฉพาะการกำหนด Milestone ทั้งกิจกรรม หน่วยงาน ที่เกี่ยวข้อง ผลผลิต และกรอบเวลา ของยุทธศาสตร์ที่ 1 ให้สอดคล้องกับศักยภาพของกลไกที่มีอยู่และสามารถนำไปบรรจุในยุทธศาสตร์การเกษตรต่างประเทศระยะ 5 ปี ได้อย่างเป็นรูปธรรม

บทที่ 3

ข้อเสนอ

ผลการศึกษาในบทที่ 2 พบว่า ประเทศไทยมีองค์ประกอบสำคัญสำหรับการขับเคลื่อน National Pathway อยู่แล้ว ทั้งกรอบนโยบาย แผนงาน หน่วยงานตามภารกิจ คณะกรรมการระดับชาติ National Convenor ตลอดจนเครือข่ายภาครัฐ ภาคเอกชน ภาควิชาการ ภาคประชาสังคม เกษตรกร และองค์การระหว่างประเทศ อย่างไรก็ตาม องค์ประกอบดังกล่าวยังไม่ได้เชื่อมโยงกันเป็นระบบเดียวอย่างสมบูรณ์ โดยเฉพาะความสัมพันธ์ระหว่างกลไกกำกับและกลไกประสานงาน ความชัดเจนของบทบาทต่อผลลัพธ์ร่วม ตลอดจนการเชื่อมโยงเป้าหมายกับแผน ทรัพยากร ข้อมูล และการติดตามผล

ข้อค้นพบดังกล่าวสะท้อนว่า ความท้าทายหลักของประเทศไทยมิใช่การขาดนโยบายหรือโครงการ หากอยู่ที่ “สถาปัตยกรรมการขับเคลื่อน” ที่จะทำให้นโยบาย กลไก และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องที่มีอยู่สามารถทำงานเชื่อมโยงกันได้อย่างต่อเนื่อง โดยไม่จำเป็นต้องสร้างองค์กรหรือระบบใหม่ที่ซ้ำซ้อน ข้อมูลจากการสัมภาษณ์สนับสนุนข้อค้นพบนี้ โดยฝ่าย FAO เห็นว่าประเทศไทยมีฐานนโยบายและกลไกคณะกรรมการอาหารแห่งชาติที่เป็นจุดแข็ง ขณะที่ผู้แทน มกอช. สะท้อนข้อจำกัดของการประสานงานข้ามกระทรวงและความจำเป็นของการสนับสนุนจากผู้บริหารระดับสูง ส่วน สศก. เห็นว่า National Pathway ควรนำไปเชื่อมกับแผนและโครงการที่มีอยู่เดิม มากกว่าจัดทำแผนขึ้นใหม่อีกชุดหนึ่ง

การศึกษานี้ จึงมุ่งเสนอการกำหนด Milestone สำหรับการขับเคลื่อน “ยุทธศาสตร์ที่ 1 การบูรณาการธรรมาภิบาลและนโยบายที่สอดคล้องกัน (Integrated Governance and Coherent Policy)” โดยแบ่งข้อเสนอเชิงนโยบายออกเป็น 3 ประการ ได้แก่ (1) การสร้างที่ยืนเชิงสถาบัน (Institutional Anchoring) ให้ National Pathway (2) การสร้างความรับผิดชอบต่อผลลัพธ์ร่วมของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง และ (3) การเชื่อม National Pathway เข้ากับระบบบริหารราชการปกติ โดยมีรายละเอียดดังนี้

3.1 ข้อเสนอเชิงนโยบาย

3.1.1 สร้างที่ยืนเชิงสถาบันให้ National Pathway

โดยยึดโยงกับกลไกนโยบายของประเทศ ทำให้ National Pathway มี “ที่ยืนเชิงสถาบัน” ที่ชัดเจนภายในระบบนโยบายของประเทศ เพื่อให้สามารถขับเคลื่อนประเด็นที่ต้องอาศัยความร่วมมือจากหลายกระทรวงได้อย่างต่อเนื่อง โดยไม่จำเป็นต้องจัดตั้งคณะกรรมการหรือองค์กรใหม่ขึ้นมาอีกชุดหนึ่ง

ทั้งนี้ ผลการศึกษาในบทที่ 2 พบว่า ประเทศไทยมี National Convenor และมีกลไกคณะกรรมการหลายชุดที่เกี่ยวข้องอยู่แล้ว แต่ยังขาดจุดเชื่อมที่ชัดเจนระหว่าง National Pathway กับกลไกระดับนโยบายที่สามารถรองรับประเด็นข้ามกระทรวงได้ หากไม่มีการยึดโยงดังกล่าว National Pathway มีความเสี่ยงที่จะยังคงเป็นกรอบวิสัยทัศน์หรือเอกสารสำหรับการรายงานระหว่างประเทศ ขณะที่การดำเนินงานภายในประเทศยังคงแยกเป็นภารกิจของแต่ละหน่วยงาน

ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงเห็นว่า **คณะกรรมการอาหารแห่งชาติควรเป็นกลไกสำคัญในการสร้างที่ยืนเชิงสถาบันดังกล่าว** เนื่องจากเป็นกลไกที่มีบทบาทด้านการจัดการอาหารของประเทศอยู่แล้ว และมีฐานที่สามารถเชื่อมโยงหน่วยงานหลายกระทรวงได้ ข้อเสนอนี้สอดคล้องกับมุมมองของผู้ช่วยผู้แทน FAO ประจำประเทศไทย ซึ่งเห็นว่า การมีคณะกรรมการอาหารแห่งชาติเป็นจุดแข็งเชิงสถาบันของประเทศไทย ขณะที่ผู้แทน มกอช. ในฐานะฝ่ายเลขานุการร่วมของคณะกรรมการดังกล่าวสะท้อนว่า มกอช. สามารถทำหน้าที่เป็น “สะพาน” เชื่อมระหว่างหน่วยงานได้ แม้จะมีข้อจำกัดเรื่องอำนาจในการสั่งการหน่วยงานต่างกระทรวงก็ตาม

ในเชิงนโยบาย จึงควรสร้างความสัมพันธ์ที่ชัดเจนระหว่าง

National Pathway → National Convenor → คณะกรรมการอาหารแห่งชาติ

โดยให้ National Pathway เป็นกรอบทิศทางร่วม National Convenor ทำหน้าที่เชื่อมโยงและประสานการขับเคลื่อน และคณะกรรมการอาหารแห่งชาติทำหน้าที่เป็นฐานเชิงนโยบายสำหรับการกำกับ ประสาน หรือตัดสินใจในประเด็นที่ต้องอาศัยความร่วมมือข้ามกระทรวงตามขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง

อย่างไรก็ตาม ผู้ศึกษามีได้เสนอให้แก้ไของค์ประกอบหรืออำนาจของคณะกรรมการอาหารแห่งชาติโดยตรง แต่เสนอให้มีความเชื่อมโยงที่ทำให้ National Pathway และ National Convenor สามารถเชื่อมต่อกับกลไกดังกล่าวอย่างเป็นทางการและต่อเนื่อง ซึ่งรายละเอียดของ

แนวทางที่ สกต. จะสามารถผลักดันให้เกิดความเชื่อมโยงดังกล่าวจะนำเสนอในข้อเสนอเพื่อขับเคลื่อนนโยบายสู่การปฏิบัติ

พร้อมกันนั้น National Pathway ไม่ควรพัฒนาไปเป็นแผนใหม่ที่ซ้อนทับกับระบบเดิม แต่ควรทำหน้าที่เป็น **กรอบสร้างความสอดคล้องเชิงนโยบาย (Policy Coherence Framework)** ที่ช่วยเชื่อมแผนและภารกิจที่มีอยู่เข้าหากัน แนวทางนี้สอดคล้องกับ สกต. ซึ่งเห็นว่าควรใช้ National Pathway เป็นกรอบประกอบการจัดทำ ทบทวน และปรับปรุงแผนที่มียู่ มากกว่าสร้างแผนหรือโครงการขึ้นใหม่

หลักการที่ผู้ศึกษาเสนอจึงสรุปได้ว่า

One Pathway - Multiple Plans - Shared Outcomes

มีกรอบทิศทางร่วม แต่แต่ละหน่วยงานยังคงดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่และแผนของตน โดยเชื่อมโยงกันภายใต้ผลลัพธ์ร่วมของ National Pathway

3.1.2 สร้างระบบความรับผิดชอบต่อผลลัพธ์ร่วม โดยใช้ Policy-based เป็นกรอบหลัก และ Issue-based เป็นเครื่องมือขับเคลื่อน

ข้อเสนอเชิงนโยบายประการที่สอง คือ การเปลี่ยนจากการประสานงานที่มุ่งรวบรวมว่า “แต่ละหน่วยงานมีโครงการอะไร” ไปสู่การกำหนดว่า “แต่ละหน่วยงานมีบทบาทต่อผลลัพธ์ใด และต้องทำงานร่วมกับใครเพื่อให้เกิดผลลัพธ์ของระบบ”

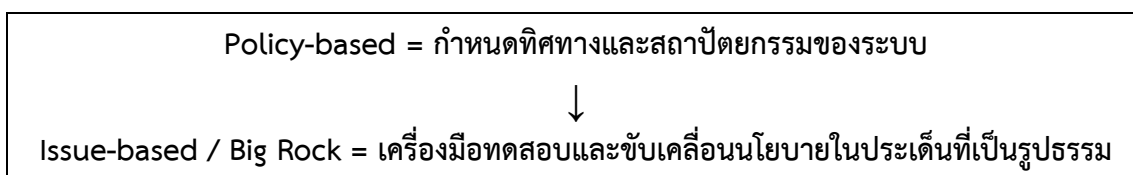
ผลการศึกษาในบทที่ 2 พบว่า อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานส่วนใหญ่มีความชัดเจนในเชิงกฎหมาย แต่เมื่อพิจารณาในมิติของผลลัพธ์ร่วมของระบบเกษตรและอาหาร เช่น ความมั่นคงทางอาหาร รายได้เกษตรกร โภชนาการ ความสามารถในการแข่งขัน หรือความยั่งยืนของทรัพยากร กลับไม่สามารถระบุได้อย่างชัดเจนเสมอไปว่าใครเป็นเจ้าของหลัก ใครเป็นผู้รับผิดชอบ และใครควรสนับสนุนในแต่ละส่วน

ดังนั้น จึงควรมีระบบที่ทำให้สามารถระบุ **ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง บทบาท ความรับผิดชอบ ระดับอำนาจ และความพร้อมของแต่ละฝ่าย** ควบคู่กับการมีกรอบผลลัพธ์และตัวชี้วัดร่วมในจำนวนที่เหมาะสม เพื่อทำให้การขับเคลื่อน National Pathway เปลี่ยนจากการติดตามกิจกรรมของแต่ละหน่วยงาน ไปสู่การติดตามผลลัพธ์ของระบบ

ข้อเสนอดังกล่าวสอดคล้องกับข้อมูลจากผู้แทน มกอช. ซึ่งเสนอแนวคิด **Big Rock หรือ Issue-based** โดยเลือกประเด็นสำคัญและวิเคราะห์ตั้งแต่ต้นน้ำถึงปลายน้ำ เพื่อให้สามารถระบุได้ว่ากระทรวงหรือหน่วยงานใดต้องมีบทบาทในแต่ละช่วงของห่วงโซ่ ขณะที่ FAO ให้ความสำคัญกับ Action Plan ที่กำหนดบทบาทของหน่วยงาน ตัวชี้วัด และระบบประเมินผลอย่างชัดเจน

อย่างไรก็ตาม ผู้ศึกษาเห็นว่า Issue-based หรือ Big Rock ควรเป็นเครื่องมือสนับสนุนการขับเคลื่อน มิใช่ใช้แทนการขับเคลื่อนแบบ Policy-based โดยเหตุผลคือ National Pathway เป็นกรอบเชิงนโยบายที่มุ่งสร้างการเปลี่ยนผ่านของระบบเกษตรและอาหารในภาพรวม จึงจำเป็นต้องมีกรอบนโยบาย กลไกการกำกับ ความรับผิดชอบ และผลลัพธ์ร่วมที่มีความต่อเนื่อง ขณะที่ Issue-based เหมาะสมสำหรับใช้เลือกประเด็นที่มีความสำคัญและต้องอาศัยการทำงานข้ามหน่วยงานมาเป็นกรณีขับเคลื่อนให้เห็นผลอย่างเป็นรูปธรรม

ความสัมพันธ์จึงควรเป็น



ดังนั้น ผู้ศึกษา เห็นด้วยกับข้อเสนอเรื่อง Issue-based ของผู้แทน มกอช. แต่ในฐานะ “กลไกขับเคลื่อนภายใต้กรอบนโยบาย” ไม่ใช่ “กรอบนโยบายทดแทน” วิธีดังกล่าวจะช่วยให้ National Pathway ยังคงรักษาความเป็น Policy Framework ในระดับประเทศ ขณะเดียวกันสามารถแสดงผลที่จับต้องได้ผ่านประเด็นที่มีความสำคัญสูงและต้องใช้ความร่วมมือจากหลายหน่วยงาน

ทั้งนี้ เครื่องมือ เช่น Stakeholder and Responsibility Map, Focal Point Network และ Core Indicators ที่จะกล่าวถึงในข้อ 3.2 จึงมีหน้าที่สนับสนุนหลักนโยบายนี้ โดยช่วยให้เห็นว่า ใครเกี่ยวข้อง ใครรับผิดชอบ และจะติดตามผลร่วมกันอย่างไร

3.1.3 เชื่อม National Pathway เข้ากับระบบบริหารราชการปกติ และใช้ยุทธศาสตร์การเกษตรต่างประเทศ พ.ศ. 2571-2575 เป็นเครื่องมือขับเคลื่อนในส่วนของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

ข้อเสนอเชิงนโยบายประการที่สาม คือ การทำให้ National Pathway ถูกเชื่อมเข้าสู่ระบบแผนงาน ทรัพยากร ข้อมูล และการติดตามผลที่มีอยู่ของหน่วยงาน เพื่อไม่ให้เกิดการขับเคลื่อนซ้ำอยู่กับโครงการเฉพาะกิจหรือกลไกความร่วมมือที่แยกออกจากระบบราชการปกติ

แนวทางดังกล่าวมีฐานจากข้อมูลปฐมภูมิ โดย สศก. ได้เริ่มนำ National Pathway ไปใช้ประกอบการจัดทำและทบทวนแผนสำคัญของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์แล้ว และเห็นว่าควรใช้ National Pathway เป็นกรอบกลางในการเชื่อมแผนและโครงการตามภารกิจของแต่ละหน่วยงาน โดยไม่จำเป็นต้องจัดทำแผนขึ้นใหม่ ขณะที่ข้อมูลจาก FAO ให้ความสำคัญกับการเชื่อม Action Plan เข้ากับกระบวนการวางแผนและงบประมาณ การพัฒนาศักยภาพบุคลากร และระบบติดตามประเมินผล

ผู้ศึกษาจึงเสนอหลักว่า

Connect before Create — เชื่อมสิ่งที่มีอยู่ก่อนสร้างสิ่งใหม่

กล่าวคือ ก่อนสร้างแผน งบประมาณ ฐานข้อมูล หรือโครงสร้างใหม่ ควรตรวจสอบก่อนว่าสิ่งที่มีอยู่สามารถเชื่อมและใช้ประโยชน์ร่วมกันได้เพียงใด แล้วจึงพัฒนาเพิ่มเติมเฉพาะในส่วนที่พบว่าเป็นช่องว่างจริง

สำหรับ **กระทรวงเกษตรและสหกรณ์** ผู้ศึกษาเสนอให้ใช้ **ยุทธศาสตร์การเกษตรต่างประเทศ ระยะ 5 ปี พ.ศ. 2571-2575** เป็นเครื่องมือสำคัญในการนำข้อเสนอจากการศึกษาครั้งนี้ไปสู่การปฏิบัติ เนื่องจากสามารถใช้เป็นกรอบเชื่อมโยงบทบาทของ สกต. ในฐานะหน่วยงานสนับสนุน National Convenor กับหน่วยงานภายใต้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่มีภารกิจเกี่ยวข้องกับการเกษตรต่างประเทศ

ข้อเสนอนี้มีได้หมายความว่า **สกต. จะเป็นเจ้าภาพรับผิดชอบผลสำเร็จของ National Pathway ทั้งหมด** เนื่องจากหลายประเด็นอยู่นอกเหนืออำนาจหน้าที่ของ สกต. และบางประเด็นเกี่ยวข้องกับหน่วยงานต่างกระทรวง แต่ควรให้ สกต. ทำหน้าที่เป็น **ผู้ประสานเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Coordinator)** สนับสนุน National Convenor เชื่อมโยงกรอบ UNFSS และ FAO กับการทำงานภายในประเทศ ประสานหน่วยงานภายใต้กระทรวง และนำประเด็นที่ต้องอาศัยการตัดสินใจในระดับสูงเข้าสู่กลไกที่เหมาะสม

ดังนั้น ผู้ศึกษาเสนอให้นำ **Milestone จำนวน 6 เรื่อง แบ่งเป็น 2 ระยะ** ที่ได้จากผลการศึกษาในบทที่ 2 ไปบรรจุเป็นกรอบการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องภายใต้ยุทธศาสตร์การเกษตรต่างประเทศ พ.ศ. 257-2575 โดย

ระยะที่ 1 พ.ศ. 2571 มุ่งสร้างที่ยืนเชิงสถาบัน ความชัดเจนของผู้เกี่ยวข้อง และกรอบผลลัพธ์ร่วม

ระยะที่ 2 พ.ศ. 2572-2573 มุ่งเชื่อม National Pathway เข้ากับแผนและทรัพยากรระบบข้อมูล และกระบวนการติดตามผล

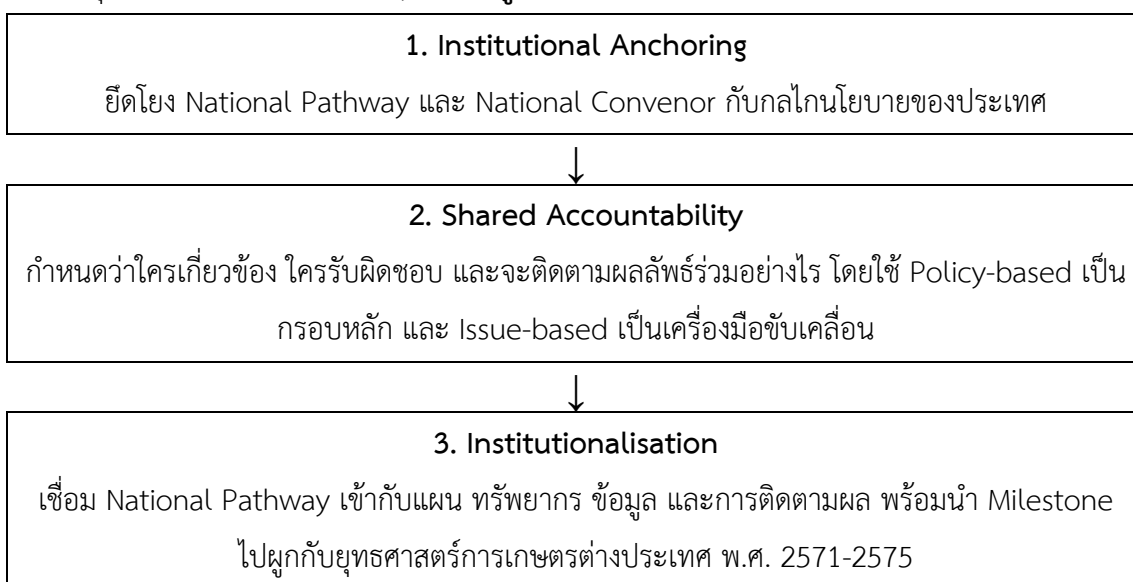
พ.ศ. 2574-2575 เป็นช่วงทบทวน ใช้ประโยชน์ และสร้างความต่อเนื่องจากระบบที่ได้พัฒนาขึ้น โดยไม่ถือเป็น Milestone ระยะใหม่

การกำหนดลักษณะดังกล่าวจะทำให้ Milestone ไม่เป็นเพียงข้อเสนอของรายงาน แต่มีช่องทางเข้าสู่ระบบแผนของกระทรวง และทำให้หน่วยงานภายใต้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่มีภารกิจด้านการเกษตรต่างประเทศสามารถระบุบทบาทและการสนับสนุนของหน่วยงานต่อ National Pathway ตามอำนาจหน้าที่ได้อย่างชัดเจน

ในขณะเดียวกัน ยุทธศาสตร์การเกษตรต่างประเทศจะทำหน้าที่เป็น “สะพานเชื่อมระหว่างวาระระหว่างประเทศกับการดำเนินงานภายในประเทศ” โดยนำกรอบและบทเรียนจาก UNFSS และ FAO มาสนับสนุนการพัฒนา นโยบายภายในประเทศ และนำผลการดำเนินงานของประเทศไทยกลับไปใช้ในการรายงานและแลกเปลี่ยนในเวทีระหว่างประเทศ

สรุปข้อเสนอเชิงนโยบาย

ข้อเสนอเชิงนโยบายทั้ง 3 ประการมีความสัมพันธ์ต่อเนื่องกัน โดยเริ่มจากการทำให้ National Pathway **มีที่ยืน** จากนั้นทำให้ผู้เกี่ยวข้อง **มีความรับผิดชอบต่อผลลัพธ์ร่วม** และท้ายที่สุดทำให้ National Pathway **ฝังเข้าสู่ระบบบริหารราชการปกติ** ดังนี้



ข้อเสนอทั้งสามประการจึงทำหน้าที่กำหนด “ทิศทางการเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบาย” ส่วนรายละเอียดบทบาทและกลไกที่ สกต. จะใช้ในการผลักดัน National Pathway รวมถึงการดำเนินงานตาม Milestone ทั้ง 6 การบริหารทรัพยากร และการจัดการความเสี่ยง จะนำเสนอในหัวข้อต่อไป

3.2 ข้อเสนอเพื่อขับเคลื่อนนโยบายสู่การปฏิบัติ

ผู้ศึกษาเสนอให้นำ Milestone จำนวน 6 เรื่อง แบ่งเป็น 2 ระยะ ไปบรรจุเป็นส่วนหนึ่งของ ยุทธศาสตร์การเกษตรต่างประเทศ ระยะ 5 ปี (พ.ศ. 2571-2575) เพื่อใช้เป็นกรอบรวมสำหรับ หน่วยงานภายใต้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่มีภารกิจด้านการเกษตรต่างประเทศในการสนับสนุน การขับเคลื่อน National Pathway ตามอำนาจหน้าที่ของแต่ละหน่วยงาน

แนวทางดังกล่าวสอดคล้องกับข้อคิดเห็นของ สศก. ที่เห็นว่า National Pathway ควรใช้ เป็นกรอบกลางในการเชื่อมโยงแผนและโครงการที่มีอยู่ มากกว่าการจัดทำแผนขึ้นใหม่อีกชุดหนึ่ง รวมทั้งข้อเสนอของ FAO ที่ให้ความสำคัญกับการเชื่อม National Pathway เข้ากับกลไกเดิม แผนงาน ตัวชี้วัด ทรัพยากร และระบบติดตามผลของประเทศ

ทั้งนี้ Milestone ทั้ง 6 เป็น ผลสำเร็จที่ต้องการให้เกิดขึ้นต่อการขับเคลื่อน National Pathway ในภาพรวม มิได้หมายความว่า สกต. ต้องรับผิดชอบผลสำเร็จทั้งหมด เนื่องจากบางเรื่องอยู่นอกเหนืออำนาจหน้าที่ของ สกต. บทบาทหลักของ สกต. จึงควรเป็น ผู้ประสานเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Coordinator) สนับสนุน National Convenor เชื่อมวาระระหว่างประเทศกับการดำเนินงาน ภายในประเทศ ประสาน Contribution ของหน่วยงานภายใต้กระทรวง และยกระดับประเด็นที่ต้องอาศัยการตัดสินใจจากผู้บริหารหรือกลไกระดับประเทศ

3.2.1 ระยะที่ 1 พ.ศ. 2571 การสร้างฐานเชิงสถาบันและความรับผิดชอบร่วม

ระยะที่ 1 เป็นระยะสำคัญที่สุด เนื่องจากต้องทำให้ National Pathway มีฐานเชิงสถาบัน มีผู้เกี่ยวข้องและบทบาทที่ชัดเจน และมีกรอบผลลัพธ์ที่สามารถใช้สร้างความเข้าใจร่วมกัน ก่อนเชื่อมเข้าสู่ระบบแผนและการบริหารในระยะต่อไป

Milestone 1 ยึดโยง National Pathway และ National Convenor เข้ากับกลไกคณะกรรมการอาหารแห่งชาติ

เป้าหมาย

ภายในปี พ.ศ. 2571 National Pathway มีช่องทางเชื่อมโยงอย่างเป็นทางการกับ คณะกรรมการอาหารแห่งชาติ และ National Convenor มีช่องทางในการนำเสนอ ติดตาม หรือ รายงานประเด็นเกี่ยวกับการขับเคลื่อน National Pathway ต่อกลไกดังกล่าวอย่างต่อเนื่อง

อย่างไรก็ตาม Milestone นี้เป็นประเด็นที่ สกต. ไม่สามารถดำเนินการให้เกิดผลได้ โดยลำพัง เนื่องจากไม่มีอำนาจกำหนดวาระหรือสั่งการฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการอาหารแห่งชาติ ขณะเดียวกัน ผู้แทน มกอช. ในฐานะฝ่ายเลขานุการร่วมของคณะกรรมการอาหารแห่งชาติ ได้สะท้อนว่า แม้ฝ่ายเลขานุการสามารถทำหน้าที่เป็นตัวเชื่อมระหว่างหน่วยงาน แต่ไม่มีอำนาจ

ก้าวล่วงภารกิจของกระทรวงอื่น และการดำเนินงานข้ามหน่วยงานจำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนจากผู้บริหารระดับสูง ดังนั้น ผู้ศึกษาเสนอให้ สกต. ดำเนินการผ่านช่องทางที่มีอยู่ตามลำดับ ดังนี้

1) จัดทำข้อเสนอเชิงนโยบาย (Policy Note) อธิบายเหตุผล ประโยชน์ และรูปแบบการเชื่อม National Pathway และ National Convenor กับคณะกรรมการอาหารแห่งชาติ โดยใช้ผลการศึกษาค้นคว้าเป็นฐาน

2) นำข้อเสนอเข้าสู่คณะกรรมการประสานงานกับองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติและการเกษตรต่างประเทศ ซึ่ง สกต. ทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการ เพื่อให้เกิดข้อสั่งการสำหรับการประสานงานในขั้นต่อไป

3) สนับสนุน National Convenor และผู้บริหารกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในการหารือกับ มกอช. ในฐานะฝ่ายเลขานุการร่วมของคณะกรรมการอาหารแห่งชาติ เพื่อกำหนดช่องทางที่เหมาะสมในการนำ National Pathway เข้าสู่กลไกดังกล่าว

4) ผลักดันให้เกิด Institutional Linkage ที่เหมาะสม เช่น การรับ National Pathway เป็นกรอบอ้างอิงในการดำเนินงาน การเชื่อมกับแผนปฏิบัติการด้านการจัดการอาหารของประเทศไทย ระยะที่ 2 พ.ศ. 2571-2576 หรือการกำหนดช่องทางรายงานความก้าวหน้าของ National Convenor ต่อคณะกรรมการอาหารแห่งชาติ

อนึ่ง ผู้ศึกษามีได้เสนอรูปแบบทางกฎหมายตายตัว เช่น การเพิ่ม National Convenor เป็นองค์ประกอบของคณะกรรมการ เนื่องจากเรื่องดังกล่าวควรเป็นอำนาจพิจารณาของคณะกรรมการและฝ่ายเลขานุการ แต่ผลที่ต้องการคือ National Pathway ต้องมี “ที่ยืน” และ National Convenor ต้องมี “ช่องทางเชื่อม” กับกลไกระดับประเทศอย่างเป็นทางการ

การบรรจุในยุทธศาสตร์การเกษตรต่างประเทศ พ.ศ. 2571-2575

เสนอให้กำหนดว่า “สนับสนุน National Convenor ในการยกระดับและเชื่อมโยง National Pathway เข้ากับกลไกนโยบายด้านอาหารของประเทศ และพัฒนาช่องทางประสานระหว่างกลไกด้านการเกษตรต่างประเทศกับคณะกรรมการอาหารแห่งชาติและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง”

Milestone 2 จัดทำแผนที่ผู้เกี่ยวข้องและเครือข่ายผู้ประสานงาน National Pathway

เป้าหมาย

สามารถระบุได้ว่าใครเกี่ยวข้องกับ National Pathway มีบทบาท อำนาจหน้าที่ ทรัพยากร และระดับความพร้อมอย่างไร รวมทั้งมีเครือข่ายผู้ประสานงานที่สามารถใช้ขับเคลื่อนงานอย่างต่อเนื่อง

ข้อเสนอนี้สอดคล้องกับข้อมูลจากผู้แทน มกอช. ที่เห็นว่าการดำเนินงานจำเป็นต้องมองตลอดห่วงโซ่และระบบบทบาทของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ชัดเจน รวมทั้งต้องคำนึงถึงความพร้อมที่แตกต่างกันของแต่ละหน่วยงาน

บทบาทของ สกต. ได้แก่

- 1) จัดทำ Stakeholder and Responsibility Map
- 2) จำแนกบทบาทหลัก บทบาทร่วม ผู้สนับสนุน และเจ้าของข้อมูล
- 3) ให้องค์กรตรวจสอบและยืนยันบทบาทของตน
- 4) จัดตั้งหรือพัฒนา Focal Point Network โดยเริ่มจากหน่วยงานภายใต้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และเชื่อมต่อกับหน่วยงานภายนอกที่เกี่ยวข้อง
- 5) ใช้เครือข่ายดังกล่าวเป็นช่องทางสำหรับการหารือ การรวบรวมข้อมูล และการติดตามผลใน Milestone ต่อไป

ทั้งนี้ Stakeholder Map และ Responsibility Matrix เป็น เครื่องมือที่ผู้ศึกษาเสนอเพิ่มเติม เพื่อแปลงข้อค้นพบเรื่องความไม่ชัดเจนของบทบาทไปสู่การดำเนินงานที่เป็นรูปธรรม

การบรรจุในยุทธศาสตร์การเกษตรต่างประเทศ

เสนอให้กำหนดว่า “พัฒนาเครือข่ายผู้ประสานงานและความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภายใต้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ หน่วยงานภายในประเทศ และหุ้นส่วนระหว่างประเทศ เพื่อสนับสนุนการขับเคลื่อน National Pathway”

Milestone 3 สนับสนุนการกำหนดกรอบผลลัพธ์และตัวชี้วัดร่วม

เป้าหมาย

มีกรอบผลลัพธ์และตัวชี้วัดหลัก (Core Indicators) จำนวนที่เหมาะสมสำหรับสะท้อนความก้าวหน้าของ National Pathway และเชื่อม Contribution ของหน่วยงานเข้ากับผลลัพธ์ร่วมทั้งนี้ ข้อมูลจาก FAO สนับสนุนให้มี KPIs และระบบติดตามประเมินผลที่ชัดเจน ขณะที่ข้อมูลจาก สสส. สะท้อนว่าความไม่สอดคล้องของ KPI ระหว่างหน่วยงานเป็นข้อจำกัดของการทำงานแบบบูรณาการ

สกต. ไม่ควรเป็นผู้กำหนด KPI ของหน่วยงานอื่น แต่สามารถสนับสนุนโดย

- 1) รวบรวมกรอบผลลัพธ์และตัวชี้วัดจาก UNFSS, FAO และกรอบระหว่างประเทศ
- 2) ประสานหน่วยงานภายใต้กระทรวงเพื่อรวบรวมตัวชี้วัดที่มีอยู่แล้ว
- 3) ประสาน FAO และภาควิชาการเพื่อสนับสนุนด้านเทคนิค
- 4) จัดกระบวนการหารือเพื่อจัดทำข้อเสนอ Core Indicators

5) เสนอกรอบดังกล่าวผ่าน National Convenor และกลไกที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณา
 หนึ่ง ข้อเสนอให้ใช้ตัวชี้วัดหลัก (Core Indicators) เป็น ข้อเสนอของผู้ศึกษา เพื่อ
 หลีกเลี่ยงการสร้างภาระการรายงานใหม่ และให้ความสำคัญกับการคัดเลือกและเชื่อมตัวชี้วัดที่มีอยู่ก่อน
การบรรจุในยุทธศาสตร์การเกษตรต่างประเทศ

เสนอให้กำหนดว่า “สนับสนุนการพัฒนากรอบผลลัพธ์และตัวชี้วัดร่วมสำหรับ
 ติดตามการดำเนินงานตาม National Pathway และกรอบความร่วมมือด้านระบบเกษตรและอาหาร
 ระหว่างประเทศ”

ทั้งนี้ Milestone 1-3 ควรดำเนินการควบคู่กันตั้งแต่ต้น มิใช่ดำเนินการเรียงลำดับ
 จนเสร็จทีละเรื่อง เนื่องจาก Stakeholder Map และ Core Indicators จะเป็นหลักฐานสำคัญ
 สำหรับใช้สนับสนุนการผลักดัน Milestone 1 โดยช่วยตอบว่า National Pathway เกี่ยวข้องกับใคร
 มีช่องว่างด้านการประสานตรงใด และหากเชื่อมกับคณะกรรมการอาหารแห่งชาติแล้วจะมีผลลัพธ์ใด
 ให้กำกับและติดตาม การดำเนินงานระยะที่ 1 จึงควรดำเนินไปควบคู่กันและทบทวนปรับปรุงอย่าง
 ต่อเนื่อง(Parallel and Iterative Process) เพื่อให้ทั้งสาม Milestone สนับสนุนซึ่งกันและกัน และ
 เป็นบทบาทที่สำคัญที่สุดของ สกต. ในการดำเนินการผลักดันในเรื่องดังกล่าว

3.2.2 ระยะที่ 2 พ.ศ. 2572-2573 การเชื่อมเข้าสู่ระบบบริหารงานปกติ

เมื่อระยะที่ 1 ทำให้ National Pathway มีฐานเชิงสถาบัน ผู้เกี่ยวข้อง และกรอบ
 ผลลัพธ์ร่วมที่ชัดเจนขึ้นแล้ว จึงเข้าสู่ระยะที่ 2 ซึ่งมุ่งเชื่อม National Pathway เข้ากับระบบแผน
 ทรัพยากร ข้อมูล และการติดตามผลที่มีอยู่

Milestone 4 เชื่อม National Pathway กับแผนงาน โครงการ และทรัพยากร

เป้าหมาย

สามารถแสดงได้ว่าเป้าหมายและ Milestone ของ National Pathway เชื่อมกับ
 แผนงาน โครงการ และทรัพยากรใดของแต่ละหน่วยงาน รวมถึงเห็นช่องว่างและโอกาสในการ
 ดำเนินงานร่วมกัน ทั้งนี้ สกต. ให้ข้อมูลว่าได้เริ่มนำ National Pathway ไปใช้ประกอบการทบทวน
 แผนด้านการเกษตรหลายฉบับ และเห็นว่าควรใช้เป็นกรอบเชื่อมแผนและโครงการที่มีอยู่ มากกว่า
 สร้างแผนใหม่

สกต. ควรดำเนินการโดย

1) นำ Milestone ทั้ง 6 บรรจุเข้าสู่ยุทธศาสตร์การเกษตรต่างประเทศ พ.ศ. 2571-

2) ให้งานหน่วยงานภายใต้กระทรวงที่มีภารกิจด้านการเกษตรต่างประเทศระบุ Contribution ของตนต่อ Milestone ที่เกี่ยวข้อง

3) จัดทำ Policy-Plan Mapping ระหว่าง National Pathway ยุทธศาสตร์ การเกษตรต่างประเทศ และแผนสำคัญอื่น

4) ประสาน สศก. มกอช. และหน่วยงานเจ้าของแผนเพื่อเชื่อมการดำเนินงานใน ส่วนที่เกี่ยวข้อง

5) วิเคราะห์ช่องว่างของแผน โครงการ และทรัพยากร ก่อนพิจารณาความจำเป็นใน การจัดทำกิจกรรมหรืองบประมาณเพิ่มเติม

อนึ่ง Policy-Plan Mapping และแนวคิดการเชื่อมงบประมาณเป็น ข้อเสนอของผู้ ศึกษา เพื่อแสดงภาพความเชื่อมโยงและช่องว่าง มิใช่เพื่อให้ สกต. เข้าไปบริหารงบประมาณของ หน่วยงานอื่น

การบรรจุในยุทธศาสตร์การเกษตรต่างประเทศ

เสนอให้กำหนดว่า “เชื่อมโยง National Pathway และกรอบความร่วมมือด้าน ระบบเกษตรและอาหารระหว่างประเทศเข้ากับยุทธศาสตร์ แผนงาน และการดำเนินงานของ หน่วยงานภายใต้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์”

Milestone 5 พัฒนากลไกเชื่อมโยงข้อมูลสำหรับการขับเคลื่อน National Pathway

เป้าหมาย

ข้อมูลที่จำเป็นต่อ Core Indicators การตัดสินใจ และการรายงาน National Pathway สามารถรวบรวมและใช้ร่วมกันได้โดยไม่ต้องสร้างฐานข้อมูลใหม่ทั้งหมด ทั้งนี้ ข้อมูล จาก สสส. สะท้อนปัญหาการทำงานแบบ Silo และการขาดเจ้าภาพข้อมูลระบบอาหารที่เชื่อมโยงกัน ขณะเดียวกันก็มีตัวอย่างการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างหน่วยงานที่สามารถนำมาใช้เป็นบทเรียนได้

สกต. จึงควรเน้น การประสานข้อมูล มากกว่าการเป็นเจ้าของฐานข้อมูล โดย

1) ระบุ Information Requirements สำหรับ Core Indicators และการรายงาน UNFSS

2) จัดทำ Data Catalogue

3) ระบุ Data Owner และ Focal Point ของข้อมูลแต่ละชุด

4) กำหนดรอบและรูปแบบการแลกเปลี่ยนข้อมูล

5) พัฒนาชุดข้อมูลหรือ Dashboard สำหรับ National Convenor เฉพาะเท่าที่จำเป็น

Data Catalogue เป็น **ข้อเสนอของผู้ศึกษา** เพื่อให้เริ่มจากการรู้ว่าข้อมูลใดมีอยู่แล้ว อยู่ที่ไหน และขาดส่วนใด ก่อนพิจารณาการลงทุนสร้างระบบข้อมูลใหม่

การบรรจุในยุทธศาสตร์การเกษตรต่างประเทศ

เสนอให้กำหนดว่า “พัฒนากลไกการรวบรวมและแลกเปลี่ยนข้อมูลเพื่อสนับสนุน การขับเคลื่อน National Pathway และการดำเนินงานตามกรอบความร่วมมือด้านเกษตรและอาหาร ระหว่างประเทศ”

Milestone 6 จัดให้มีกระบวนการติดตาม ทบทวน และรายงานความก้าวหน้า

เป้าหมาย

มีวงจรติดตามความก้าวหน้าของ National Pathway ที่สามารถสะท้อนปัญหา นำผลกลับไปปรับปรุงการดำเนินงาน และสนับสนุนการรายงานต่อเวทีระหว่างประเทศ

Milestone นี้เป็นส่วนที่ สกต. สามารถมีบทบาทโดยตรงค่อนข้างมาก เนื่องจาก สัมพันธ์กับบทบาทสนับสนุน National Convenor และการรวบรวมความก้าวหน้าเพื่อรายงานต่อ UNFSS จึงควรดำเนินการ

- 1) กำหนดรวบรวมข้อมูลจาก Focal Point
- 2) จัดทำ National Pathway Progress Report
- 3) วิเคราะห์ประเด็นที่ต้องการการตัดสินใจระดับนโยบาย
- 4) เสนอประเด็นผ่าน National Convenor และช่องทางเชื่อมกับคณะกรรมการอาหารแห่งชาติที่พัฒนาขึ้นใน Milestone 1
- 5) เชื่อมกระบวนการติดตามภายในประเทศกับรอบ UNFSS+
- 6) นำองค์ความรู้ ข้อเสนอแนะ และบทเรียนจาก UNFSS/FAO กลับมาใช้ ประกอบการทบทวนการดำเนินงานภายในประเทศ

อนึ่ง ผู้ศึกษาเสนอให้กระบวนการดังกล่าวทำหน้าที่เป็น Policy Learning Loop คือ มิใช่เพียงการรวบรวมข้อมูลเพื่อรายงาน แต่ต้องนำผลกลับไปใช้ปรับกลไก บทบาท ตัวชี้วัด และ แผนงานในรอบต่อไป

การบรรจุในยุทธศาสตร์การเกษตรต่างประเทศ

เสนอให้ กำหนดว่า “ติดตาม วิเคราะห์ และรายงานความก้าวหน้าของประเทศไทย ภายใต้ National Pathway และกรอบความร่วมมือด้านระบบเกษตรและอาหารระหว่างประเทศ พร้อมนำผลการติดตามและข้อเสนอแนะกลับมาใช้สนับสนุนการพัฒนานโยบายภายในประเทศ”

3.2.3 การนำ Milestone ทั้ง 6 ไปบรรจุในยุทธศาสตร์การเกษตรต่างประเทศ พ.ศ. 2571-2575

เพื่อให้ข้อเสนอจากการศึกษามีความต่อเนื่องและสามารถนำไปปฏิบัติได้ ผู้ศึกษาเสนอให้นำ Milestone ทั้ง 6 ไปกำหนดเป็น **ประเด็นข้ามสาขา (Cross-cutting Agenda)** ภายใต้ยุทธศาสตร์การเกษตรต่างประเทศ ระยะ 5 ปี พ.ศ. 2571-2575 โดยให้หน่วยงานภายใต้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่มีภารกิจด้านการเกษตรต่างประเทศระบุ Contribution ของตนตามอำนาจหน้าที่

เสนอให้กำหนดแนวทางยุทธศาสตร์ว่า

“เสริมสร้างการเชื่อมโยงกรอบความร่วมมือด้านระบบเกษตรและอาหารระหว่างประเทศกับกลไก นโยบาย แผนงาน และการดำเนินงานภายในประเทศ เพื่อสนับสนุนการเปลี่ยนผ่านระบบเกษตรและอาหารที่ยั่งยืนของประเทศไทย”

กรอบเวลาดำเนินการ ประกอบด้วย

พ.ศ. 2571 Institutional Anchoring: Milestone 1-3

พ.ศ. 2572-2573 System Integration: Milestone 4-6

พ.ศ. 2574-2575 Consolidation and Policy Learning: ทบทวน ปรับปรุง และสร้างความต่อเนื่องจาก Milestone ทั้ง 6 โดยไม่ถือเป็นระยะ Milestone ใหม่

ในลักษณะดังกล่าว สกต. ทำหน้าที่ประสานและติดตามภาพรวม ขณะที่หน่วยงานอื่นภายใต้กระทรวงรับผิดชอบ Contribution ตามอำนาจหน้าที่ของตน ทำให้ยุทธศาสตร์การเกษตรต่างประเทศเป็นกลไกเชื่อมการดำเนินงานของกระทรวง โดยไม่ทำให้ สกต. ต้องรับผิดชอบผลลัพธ์ที่เกินอำนาจหน้าที่

3.2.4 สรุปความเชื่อมโยง Milestone กับบทบาทของ สกต

Milestone	ผลที่ต้องการให้เกิด	บทบาทของ สกต.	การเชื่อมกับยุทธศาสตร์ การเกษตรต่างประเทศ พ.ศ. 2571-2575
1. Institutional Anchoring	National Pathway และ National Convenor เชื่อมกับ คณะกรรมการอาหารแห่งชาติ	Policy Note → กลไกที่ สกต. เป็นเลขานุการ → National Convenor/ผู้บริหาร → มกอช./ คณะกรรมการอาหารแห่งชาติ	เชื่อมวาระระบบอาหาร ระหว่างประเทศกับกลไก นโยบายระดับประเทศ
2. Stakeholder/ Focal Point	ทราบบทบาท เจ้าภาพ และผู้ประสาน	จัดทำ Mapping, Responsibility Matrix และ Focal Point Network	พัฒนาเครือข่ายความร่วมมือภายในและ ระหว่างประเทศ
3. Core Indicators	มีกรอบผลลัพธ์และ ตัวชี้วัดร่วม	ประสานกรอบสากล หน่วยงาน และ FAO เพื่อจัดทำข้อเสนอ	สนับสนุนระบบติดตาม National Pathway และ ความร่วมมือระหว่าง ประเทศ
4. Plan & Resource Linkage	Pathway เชื่อมกับ แผน โครงการ และ ทรัพยากร	Policy-Plan Mapping และ ประสานหน่วยงานเจ้าของแผน	เชื่อมวาระระหว่าง ประเทศเข้าสู่แผนของ กระทรวง
5. Data Linkage	ข้อมูลรองรับตัวชี้วัด และการตัดสินใจ	Information Requirements, Data Catalogue และประสาน Data Owner	พัฒนาข้อมูลเพื่อการ ขับเคลื่อนและรายงาน
6. Review & Reporting	มีวงจรติดตาม ทบทวน และเรียนรู้	Progress Report เชื่อม National Convenor คณะกรรมการอาหารแห่งชาติ และ UNFSS	ติดตาม รายงาน และนำ บทเรียนกลับมาพัฒนา นโยบาย

3.2.5 การบริหารจัดการทรัพยากร

การดำเนินงานตามข้อเสนอจำเป็นต้องครอบคลุมการบริหารทรัพยากร 4 ด้าน ได้แก่

ด้านแผนงาน (งาน) ควรบรรจุ Milestone ทั้ง 6 ไว้ในยุทธศาสตร์การเกษตรต่างประเทศ และให้แต่ละหน่วยงานระบุ Contribution ของตน โดยไม่สร้างแผนคู่ขนานใหม่ ทั้งนี้ สอดคล้องกับแนวทางของ สศท. ที่เสนอให้เชื่อม National Pathway กับแผนที่มียู่

ด้านงบประมาณ (เงิน) ควรใช้โครงการและงบประมาณเดิมเป็นฐานก่อน แล้วจึงวิเคราะห์ช่องว่างที่จำเป็นต้องได้รับทรัพยากรเพิ่มเติม เพื่อไม่ให้ National Pathway ถูกมองว่าเป็นภารกิจและงบประมาณชุดใหม่ทั้งหมด

ด้านทรัพยากรมนุษย์ (คน) ควรใช้ Focal Point Network เป็นเครือข่ายหลักในการทำงาน พร้อมพัฒนา KSAOs ที่จำเป็น เช่น ความเข้าใจ Food Systems การวิเคราะห์เชิงระบบ การประสานงานข้ามหน่วยงาน การใช้ข้อมูล และความสามารถในการเชื่อมวาระระหว่างประเทศกับนโยบายภายในประเทศ โดย FAO ได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาศักยภาพบุคลากรเป็นส่วนหนึ่งของการนำ National Pathway ไปสู่การปฏิบัติ

ด้านทรัพย์สินและเครื่องมือ (ของ) ควรใช้คณะกรรมการ ฐานข้อมูล ระบบประชุม และเครือข่ายที่มีอยู่เป็นฐานก่อนพัฒนาระบบใหม่ โดยยึดหลัก **Connect before Create**

3.2.6 ปัจจัยที่อาจกระทบต่อความสำเร็จและแนวทางการจัดการ

ปัจจัยเสี่ยงสำคัญที่สุด คือ **การไม่สามารถสร้าง Institutional Anchoring ใน Milestone 1 ได้** เนื่องจาก สศท. ไม่มีอำนาจกำหนดวาระของคณะกรรมการอาหารแห่งชาติโดยตรง จึงต้องใช้กลไกที่ สศท. เป็นฝ่ายเลขานุการสร้าง Mandate และใช้ National Convenor และผู้บริหารกระทรวงเป็นผู้ยกระดับเรื่อง ข้อจำกัดเรื่องอำนาจของฝ่ายเลขานุการและความสำคัญของการสนับสนุนจากผู้บริหารระดับสูงสอดคล้องกับข้อมูลจากผู้แทน มกอช.

ปัจจัยเสี่ยงประการต่อมา คือ หน่วยงานอาจมอง National Pathway เป็นภารกิจเพิ่มเติม จึงควรใช้หลัก One Pathway - Multiple Plans และเชื่อมกับภารกิจเดิมให้มากที่สุด รวมถึงปัญหาความพร้อมของแต่ละหน่วยงาน KPI ที่แตกต่างกัน และข้อมูลที่กระจัดกระจาย ซึ่งควรบริหารผ่าน Stakeholder Mapping, Core Indicators และ Data Catalogue ตามลำดับ

นอกจากนี้ ต้องระวังมิให้การเชื่อม National Pathway เข้ากับคณะกรรมการอาหารแห่งชาติจบลงเพียงการ “รับทราบ” ในเชิงเอกสาร แต่ควรเชื่อมต่อไปถึง Milestone 2-6 เพื่อให้เกิดบทบาท ผู้รับผิดชอบ ตัวชี้วัด แผน ข้อมูล และกระบวนการติดตามที่ทำงานจริง

3.2.7 ข้อสรุป

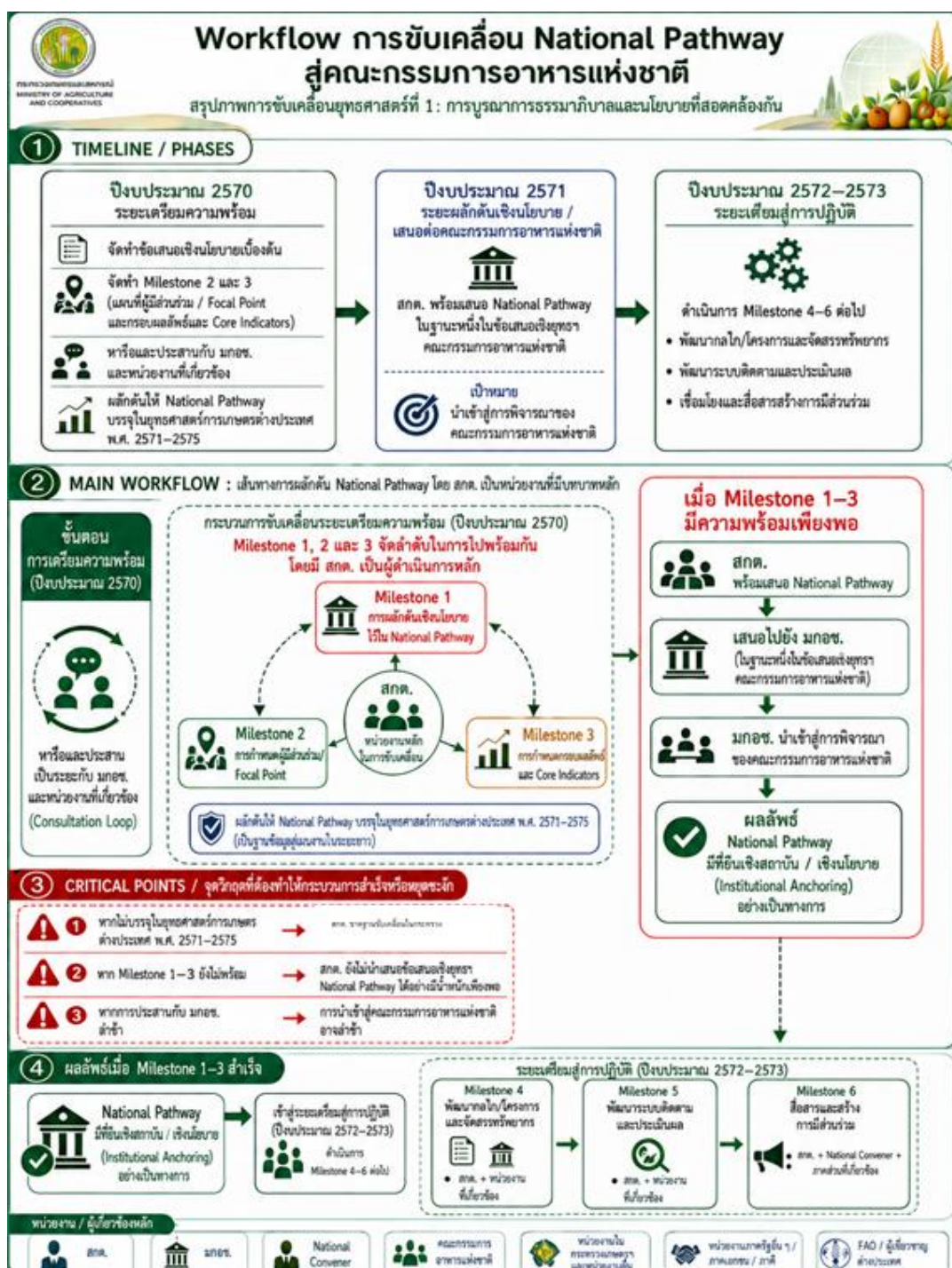
การนำข้อเสนอไปสู่การปฏิบัติจึงตั้งอยู่บนหลักสำคัญว่า สกต. ไม่จำเป็นต้องมีอำนาจสั่งการทุกหน่วยงาน แต่ต้องสามารถใช้บทบาทที่มีอยู่เพื่อสร้างการเชื่อมโยงและผลักดันให้ระบบทำงานได้ โดยใช้บทบาทสนับสนุน National Convenor กลไกคณะกรรมการที่ สกต. เป็นฝ่ายเลขานุการ เครือข่ายผู้เกี่ยวข้อง และความร่วมมือกับ FAO/UNFSS เป็นเครื่องมือสำคัญ

ในปี พ.ศ. 2571 จะเป็นช่วงที่มีความสำคัญสูงสุด โดยต้องดำเนิน Milestone 1-3 ควบคู่กัน เพื่อสร้างทั้ง **ที่ยืนเชิงสถาบัน ผู้รับผิดชอบ และกรอบผลลัพธ์ร่วม** ก่อนเข้าสู่การเชื่อมแผนทรัพยากร ข้อมูล และการติดตามผลในช่วง พ.ศ. 2572-2573

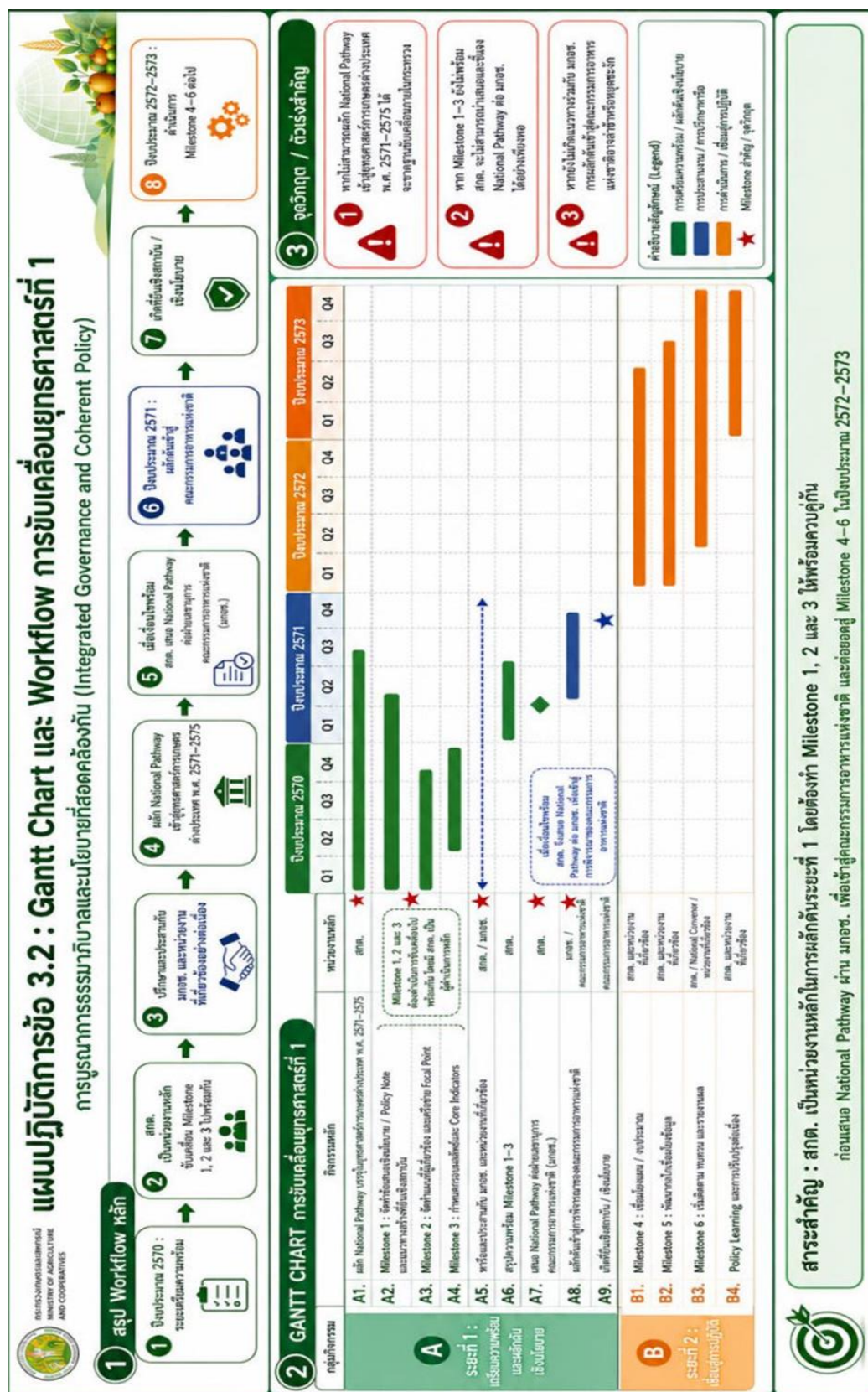
หัวใจสำคัญของข้อเสนอ คือ การนำ Milestone ทั้ง 6 ไปบรรจุใน **ยุทธศาสตร์การเกษตรต่างประเทศ ระยะ 5 ปี (พ.ศ. 2571-2575)** เพื่อให้ผลการศึกษารั้วนี้มีช่องทางเข้าสู่ระบบแผนจริง และทำให้หน่วยงานภายใต้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่มีภารกิจด้านการเกษตรต่างประเทศสามารถระบุบทบาทและ Contribution ของตนต่อ National Pathway ได้อย่างชัดเจน

ช่วง พ.ศ. 2574-2575 จึงควรใช้สำหรับติดตาม ทบทวน และปรับปรุงระบบที่พัฒนาขึ้น รวมทั้งใช้ผลการดำเนินงานและบทเรียนจาก UNFSS/FAO ประกอบการจัดทำยุทธศาสตร์การเกษตรต่างประเทศในระยะถัดไป ซึ่งจะทำให้เกิดวงจรต่อเนื่องระหว่าง **วาระระหว่างประเทศ → การดำเนินงานภายในประเทศ → การติดตามและรายงาน → การเรียนรู้และปรับนโยบาย** อย่างเป็นรูปธรรม

สรุปแผนภาพ (Workflow Chart)



แผนภูมิที่ 1 ความสัมพันธ์ระหว่างแนวทาง องค์ประกอบ และหน่วยงานผู้เกี่ยวข้องหลักในการขับเคลื่อน National Pathway ยุทธศาสตร์ที่ 1: การบูรณาการธรรมาภิบาลและนโยบายที่สอดคล้องกัน



แผนภูมิที่ 2 แผนปฏิบัติการข้อ 3.2 Gantt Chart และ Workflow การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ที่ 1

บรรณานุกรม

การสัมภาษณ์

จารุวรรณ สุขรัมย์. ศึกษาราชการแทนผู้อำนวยการกองเศรษฐกิจการเกษตรระหว่างประเทศ.

สัมภาษณ์, 14 สิงหาคม 2569.

ปิยาพร อรุณพงษ์. นักวิชาการโครงการสนับสนุนวิชาการและประสานงานขับเคลื่อนยุทธศาสตร์แผน

อาหารเพื่อสุขภาพ. สัมภาษณ์, 20 สิงหาคม 2569.

นวรรตน์ เฉลิมเผ่า. ผู้ช่วยผู้แทนองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ ประจำประเทศไทย.

สัมภาษณ์, 30 กรกฎาคม 2569.

มยุรี ดิษยเมธโรจน์. นักวิชาการอาหารและยาชำนาญการพิเศษ. สัมภาษณ์, 18 สิงหาคม 2569.

วรรณิกา วุฒิ. นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ. สัมภาษณ์, 30 กรกฎาคม 2569.

ศศิวิมล ทับแย้ม. ผู้เชี่ยวชาญด้านมาตรฐานสุขอนามัยพืช. สัมภาษณ์, 5 สิงหาคม 2569.

กฎหมาย แผน และเอกสารราชการของประเทศไทย

คณะกรรมการอาหารแห่งชาติ. กรอบยุทธศาสตร์การจัดการด้านอาหารของประเทศไทย ฉบับที่ 2

(พ.ศ. 2561-2580). กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา และสำนักงาน

มาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ, 2561.

คณะกรรมการอาหารแห่งชาติ. แผนปฏิบัติการด้านการจัดการด้านอาหารของประเทศไทย ระยะที่ 1

(พ.ศ. 2566-2570). กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา และสำนักงาน

มาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ, 2566.

พระราชบัญญัติคณะกรรมการอาหารแห่งชาติ พ.ศ. 2551. 2551. ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 125 ตอนที่

31 ก, หน้า 39-46, 8 กุมภาพันธ์ 2551.

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับ

ที่สิบสาม พ.ศ. 2566-2570. กรุงเทพฯ: สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม

แห่งชาติ. 2565.

เอกสารวิชาการและเอกสารองค์การระหว่างประเทศ

ชล บุณนาค. Thailand's National Pathway for Food and Agriculture Systems

Transformation: Technical Assistance for National Pathway for Food and

Agriculture Systems Transformation. FAO Technical Cooperation Programme,

TCP/THA/3902. Draft report prepared for the Food and Agriculture Organization of the United Nations. Faculty of Economics, Thammasat University, June 2026.

Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO). FAO Strategic Framework 2022-31. Rome: FAO, 2021.

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). Agricultural Accession Review (AAR) Questionnaire: Thailand. Paris: OECD, 2025.

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). OECD Economic Surveys: Thailand 2025. Paris: OECD Publishing, 2025.

United Nations Food Systems Coordination Hub. Implementing National Food Systems Pathways: Emerging Practices. Rome: United Nations Food Systems Coordination Hub, July 2025. Developed with substantive contribution from the Agrifood Systems and Food Safety Division, Food and Agriculture Organization of the United Nations, with funding from the European Union, 2025.

United Nations. United Nations Food Systems Summit 2021. New York: United Nations, 2021.

สื่ออิเล็กทรอนิกส์

สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา, กองอาหาร. แผนปฏิบัติการด้านการจัดการด้านอาหารของประเทศไทย ระยะที่ 1 (พ.ศ. 2566-2570). [ออนไลน์]. 2567. แหล่งที่มา: <https://food.fda.moph.go.th/public-information/manual-4148?> [13 สิงหาคม 2569].

สำนักงานนโยบายและยุทธศาสตร์การค้า กระทรวงพาณิชย์. พาณิชย์เผยสถิติที่สุดแห่งปี การส่งออกสินค้าเกษตรไทย ปี 67. [ออนไลน์]. 2568. แหล่งที่มา: <https://www.tpso.go.th/news/2502-0000000023?> [13 สิงหาคม 2569].

สำนักงานนโยบายและยุทธศาสตร์การค้า กระทรวงพาณิชย์. สนค. ทางสถิติส่งออกสินค้าเกษตรไทย ปี 2568 “อุตสาหกรรมเกษตร” เครื่องยนต์หลักโตต่อเนื่อง 2 ปีซ้อน เร่งปรับโครงสร้างสู่ “เกษตรมูลค่าสูง” รับมือความท้าทายตลาดโลก. [ออนไลน์]. 2569. แหล่งที่มา: <https://tpso.go.th/news/2602-0000000015>. [13 สิงหาคม 2569].

สำนักงานสถิติแห่งชาติ. การสำรวจภาวะการทำงานของประชากร ไตรมาสที่ 1 พ.ศ. 2568.

[ออนไลน์] 2568. แหล่งที่มา: https://www.nso.go.th/nsoweb/storage/survey_detail/2025/20250513150357_11330.pdf. [13 สิงหาคม 2569].

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-สกุล	นางสาวไพรยา เศวตจินดา
ประวัติการศึกษา	- ศิลปศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ - Master of International Relations with the Degree of Master of Arts (International Communication) มหาวิทยาลัย Macquarie เครือรัฐออสเตรเลีย - Master of Science in Development Policy, Practice and Process มหาวิทยาลัย Reading สหราชอาณาจักร
ประวัติการทำงาน	
พ.ศ. 2547	เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 4 กองนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ
พ.ศ. 2552	นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ กองนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร
พ.ศ. 2556	นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการพิเศษ กองนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร
พ.ศ. 2560	กงสุล (ฝ่ายเกษตร) ประจำสถานกงสุลใหญ่ ณ นครลอสแอนเจลิส
พ.ศ. 2566	นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการพิเศษ สำนักการเกษตรต่างประเทศ สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์
ตำแหน่งปัจจุบัน	ผู้อำนวยการสำนักการเกษตรต่างประเทศ สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์