



ความมั่นคงทางอาหาร: จากพัฒนาการเกษตรสู่เศรษฐกิจพอเพียง

วิมลพัชร ประเสริฐศักดิ์*

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มุ่งศึกษาพัฒนาการแนวคิดของนโยบายด้านการเกษตรที่เกี่ยวกับประเด็นความมั่นคงทางอาหารซึ่งพัฒนามาจากความแตกต่างด้านแนวทางการมองปัญหาในหลายมิติ แนวคิด “ความมั่นคงทางอาหาร” เน้นศึกษาการเปลี่ยนแปลงในเชิงโครงสร้างมีเป้าหมายเพื่อหาแนวทางการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในระดับโลก ในขณะที่ “สิทธิทางอาหาร” ให้ความสำคัญในระดับปัจเจกชนในการเข้าถึงทรัพยากรทางการผลิต สำหรับ “อธิปไตยทางอาหาร” เป็นแนวคิดที่เชื่อมโยงมิติทางการเมือง เป็นนโยบายทางเลือกสำหรับผู้ที่ไม่เห็นด้วยกับระบอบการค้าเสรีนิยม ความเคลื่อนไหวด้านอาหารยังนำไปสู่ “แนวคิดฐานทรัพยากรอาหาร” ซึ่งพัฒนามาจากขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมด้านเกษตรกรรมและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่เปลี่ยนแปลงไปตามความสัมพันธ์เชิงอำนาจของผู้ที่มีบทบาทด้านเกษตรกรรมในหลายระดับ

ความสำคัญของประเด็นความมั่นคงทางอาหารที่เพิ่มมากขึ้นในเวทีระหว่างประเทศเป็นปัจจัยสำคัญต่อการปฏิรูปนโยบายการพัฒนาประเทศกับการจัดการระบบเกษตรของไทยอย่างเป็นรูปธรรม โดยไทยมุ่งส่งเสริมการพัฒนาทั้งในระดับมหภาคด้วยการบรรจุประเด็น “ความมั่นคงทางอาหาร” ไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 11 ซึ่งเป็นการเพิ่มความสำคัญแก่ความมั่นคงทางอาหารและภาคการเกษตรต่อการนำ “ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” เข้าเป็นนโยบายของการพัฒนาประเทศไทยในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 ก่อนหน้านี้ และส่งเสริมการพัฒนาในองค์กรที่เกี่ยวข้องทั้ง ระบบราชการและปัจเจกชน แนวทางดังกล่าวเป็นยุทธศาสตร์สำคัญที่จะทำให้ไทยสามารถรับมือกับผลกระทบจากภาวะความไม่มั่นคงทางอาหารที่อาจเกิดขึ้นได้ในอนาคต

คำสำคัญ: ความมั่นคงทางอาหาร/ การพัฒนาด้านเกษตรกรรม/ เศรษฐกิจพอเพียง

* อาจารย์, วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม



Food Security: from Agricultural Development to Sufficiency Economy

Viralbajira Prasertsak^{*}

Abstract

The objective of this research is to examine the evolution of concepts and agricultural policy relationship concerning food security issue developed by multi-dimensional approaches. “Food Security” concept emphasizes on the change in structure aiming to find out the solutions at the global level, whereas, “Rights to Food” focus on individual level of accessibility to adequate resources. The issue of food also extended to the concept of “Food Resource Base” synthesized by the social movement on alternative agriculture and natural resources management based on powerful relationships of agricultural stakeholders at every level.

The increasing of international concerns for food security has considerably challenged and affected to Thailand’s agricultural and national development policy reform. The Ninth National Economic and Social Development Plan (2002-2006) adopted the philosophy of sufficiency economy as a main guiding principle to achieve sustainable development, and the Eleventh national Economic and Social Development Plan (2012-2016) enhanced food security issues as an agricultural development planning to improve related organizations including government service and individual level. These strategies will effectively support Thailand encountering the insecurity of food in the future.

Keywords: Food Security/ Agricultural Development/ Sufficiency Economy

^{*} Lecturers, College of Politics and Governance Mahasarakham University.



บทนำ

ความมั่นคงทางอาหาร (Food Security) เป็นปัญหาความมั่นคงรูปแบบใหม่ที่หลายประเทศทั่วโลกกำลังเผชิญและร่วมกันผลักดันมาตรการต่างๆ เพื่อรับมือกับความท้าทายที่เกิดขึ้นเพื่อความอยู่รอดของประชากรในประเทศและประชากรโลก ในประเทศกำลังพัฒนาปัญหาความมั่นคงทางอาหารกำลังทวีความรุนแรงมากขึ้นอันเป็นผลจากสถานะแวดล้อมระหว่างประเทศที่เกิดวิกฤติด้านพลังงาน สภาพแวดล้อมที่เสื่อมโทรม รวมถึงความสำคัญของภาคการเกษตรและการผลิตพืชอาหารลดลงทำให้ราคาพืชอาหารสูงขึ้น จนทำให้ประชากรที่ยากจนไม่สามารถเข้าถึง (Accessibility) อาหารได้ นอกจากนี้ ปัญหาความมั่นคงทางอาหารยังเกิดขึ้นกับประชากรในประเทศที่พัฒนาแล้ว เพราะปัญหาความมั่นคงทางอาหารยังครอบคลุมถึงความพอเพียง (Availability) ของปริมาณอาหาร การใช้ประโยชน์ (Utilization) ผ่านอาหารที่เพียงพอ เพื่อที่จะเข้าถึงภาวะความเป็นอยู่ที่ดีทางโภชนาการและเสถียรภาพ (Stability) ทางอาหารที่ประชาชน ครัวเรือน และบุคคลจะต้องเข้าถึงอาหารที่เพียงพอตลอดเวลาไม่ต้องเสี่ยงกับการไม่เข้าถึงอาหารอันเป็นผลมาจากวิกฤตที่เกิดขึ้นอย่างกะทันหัน เช่น วิกฤตทางเศรษฐกิจหรือสภาพภูมิอากาศ ปัญหาความมั่นคงทางอาหารเป็นปัญหาความมั่นคงรูปแบบใหม่ที่มีลักษณะข้ามชาติและส่งผลกระทบต่อความอยู่รอดของประชากรทั่วโลกไม่ว่าจะจนหรือรวย

ประเทศไทยซึ่งเป็นประเทศที่มีความอุดมสมบูรณ์ทั้งด้านทรัพยากรธรรมชาติและอาหารสามารถผลิตอาหารได้ในปริมาณเพียงพอต่อความต้องการภายในประเทศและสามารถผลิตอาหารส่งเป็นสินค้าออกไปขายยังประเทศต่างๆ ทั่วโลก ศักยภาพของประเทศไทยในการพึ่งพาตนเองทางด้านอาหาร (Self-reliance) ที่สั่งสมมานานหลายทศวรรษจากวิธีการผลิตที่มีความสมดุลกับระบบนิเวศน์ทำให้ผลิตอาหารบริโภคได้ตลอดทั้งปีและส่งผลให้ประเทศไทยไม่เคยประสบกับภาวะการขาดแคลนอาหารทำให้ประเด็นความมั่นคงทางอาหารไม่เคยปรากฏเป็นสาระสำคัญอย่างเด่นชัดในกรอบนโยบายและยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาของประเทศ แต่การมีอาหารบริโภคอย่างเพียงพอและมีความสามารถในการส่งออกไม่ได้เป็นหลักประกันความมั่นคงทางอาหารอย่างยั่งยืนของประเทศ ทั้งนี้เมื่อพิจารณาจากผลกระทบที่เกิดขึ้นกับห่วงโซ่อาหาร เช่น การเปลี่ยนแปลงของวิธีการผลิตจากการผลิตเพื่อบริโภคสู่การผลิตเพื่อการค้า ปัญหาความยากจน ปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากร สภาพแวดล้อมระหว่างประเทศที่เกิดวิกฤตการณ์อาหาร การเปลี่ยนแปลงทางอากาศ ล้วนส่งผลต่อโครงสร้างการผลิตและภาคเกษตรของไทยซึ่งเป็นฐานการผลิตที่สำคัญของประเทศ เพราะในขณะที่ประเทศมีการพัฒนาเศรษฐกิจเพิ่มสูงขึ้นแต่ความเข้มแข็งของภาคเกษตรกลับมีแนวโน้มลดลง ความยากจนเพิ่มขึ้น และประชาชนในภาคการเกษตรซึ่งเป็นหน่วยสำคัญในการผลิตอาหารกลับประสบภาวะขาดแคลนอาหาร ในขณะที่ประชาชนที่มีกำลังซื้อก็เผชิญกับความ



เสี่ยงในการเข้าถึงอาหารได้ยากขึ้นในยามวิกฤต เช่น การเกิดอุทกภัยครั้งใหญ่ในกรุงเทพมหานคร และอีกหลายจังหวัดของประเทศไทยใน พ.ศ. 2554 (ค.ศ. 2011) ทำให้ประชาชนไม่สามารถเข้าถึงอาหารได้

ดังนั้น การทำความเข้าใจต่อแนวคิดและปัญหาความมั่นคงทางอาหารจึงเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งเพื่อความสอดคล้องต่อแผนการพัฒนาประเทศและเตรียมพร้อมต่อการเผชิญกับความท้าทายของปัญหาความมั่นคงรูปแบบใหม่ที่ประชาชนไทยมิได้เคยตระหนักถึงมาก่อนทั้งในระดับมหภาคและจุลภาค นอกจากนั้นการทำความเข้าใจและให้ความรู้เกี่ยวกับปัญหาความมั่นคงทางอาหารกับประชาชนในประเทศมากขึ้นจะเป็นส่วนสำคัญในการพัฒนาความร่วมมือระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปฏิบัติตามแผนนโยบายบูรณาการความมั่นคงด้านอาหารของอาเซียน (AIFS) และแผนกลยุทธ์ความมั่นคงด้านอาหารของอาเซียน (SPA-FS) ซึ่งจะนำไปสู่ความมั่นคงด้านอาหารในภูมิภาคอีกด้วย

วัตถุประสงค์การวิจัย

- 1) สำรวจแนวคิดความมั่นคงทางอาหาร (Food Security) และองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้อง
- 2) ศึกษาการพัฒนาด้านเกษตรกรรม (Agricultural Development) และการพัฒนาพึ่งตนเองแบบยั่งยืนภายใต้แนวคิดเศรษฐกิจพอเพียง (Sufficiency Economy)
- 3) วิเคราะห์ยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคงทางอาหารในประเทศไทย

ระเบียบวิธีวิจัย

โครงการวิจัยพื้นฐานเพื่อสำรวจองค์ความรู้เกี่ยวกับความมั่นคงทางอาหารด้วยการศึกษาแนวคิดความมั่นคงทางอาหารและองค์ความรู้อื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมถึงศึกษาพัฒนาการด้านการเกษตรและการพัฒนาพึ่งตนเองแบบยั่งยืนภายใต้แนวคิดเศรษฐกิจพอเพียงโดยใช้การวิเคราะห์จากนโยบายภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติของไทยตั้งแต่ฉบับที่ 1-11 และยุทธศาสตร์ของหน่วยงานทั้งภาครัฐและภาคเอกชนที่เกี่ยวข้อง โดยงานวิจัยนี้ใช้วิธีวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ด้วยวิธีการพรรณนา (Descriptive) และวิเคราะห์ (Analysis) ซึ่งข้อมูลที่ใช้ในการศึกษาประกอบด้วย

- 1) เอกสารปฐมภูมิ เช่น เอกสารนโยบายและยุทธศาสตร์ของรัฐบาล ทั้งจากกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ องค์การอาหารและยา และหน่วยงานภายใต้การดูแลของรัฐบาล รวมถึงเอกสารรายงานขององค์กรระหว่างประเทศ เช่น FAO WFP IFAD และรายงานข่าวที่ปรากฏในหนังสือพิมพ์



2) เอกสารทฤษฎี เช่น บทความวิเคราะห์ของนักวิชาการที่ตีพิมพ์ในวารสารวิชาการ หรือพิมพ์รวมเล่มจากการสัมมนา รวมทั้งการวิเคราะห์ วิจัย ของนักวิชาการตะวันตก นักวิชาการไทย และนักวิชาการเอเชีย

ผลการวิจัย

จากการสำรวจองค์ความรู้ด้านความมั่นคงทางอาหารและการศึกษานโยบายยุทธศาสตร์ด้านเกษตรกรรมและความมั่นคงทางอาหารของไทย พบว่า การปฏิวัติเขียว หรือการทำเกษตรแผนใหม่ที่เกิดขึ้นในทศวรรษ 1970 เป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงวิถีการผลิตของภาคการเกษตรทั่วโลก รวมทั้งประเทศไทย การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นดังกล่าวยังส่งผลต่อการกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์ด้านเกษตรกรรมของไทยที่ส่งเสริมและให้ความสำคัญต่อประเด็นความมั่นคงทางอาหารมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ การนำหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาปรับใช้ยังเป็นปัจจัยสนับสนุนที่จะส่งผลให้ประเทศไทยสามารถสร้างความมั่นคงทางอาหารอย่างยั่งยืนให้เกิดขึ้นได้ในอนาคต

I. แนวคิดความมั่นคงทางอาหาร: แนวคิดความมั่นคงทางอาหารถูกพัฒนามาจากความแตกต่างด้านแนวทางการมองปัญหาทั้งทางกายภาพ เศรษฐกิจ การเมือง และสังคมในแต่ละยุคสมัย ตามการเปลี่ยนแปลงของบริบทด้านอาหารและสถานะแวดล้อมระหว่างประเทศ ในทศวรรษที่ 1970 แนวคิดความมั่นคงด้านอาหารเน้นให้ความสำคัญกับ “กระบวนการผลิต” เนื่องจากสถานะขาดแคลนอาหารของโลก หลายประเทศจึงได้นำแนวคิด **การปฏิวัติเขียว** (Green Revolution) หรือการทำเกษตรแผนใหม่เข้ามาปรับใช้กับการพัฒนาด้านเกษตรทำให้มีการเปลี่ยนแปลงวิถีการผลิตจากการเกษตรแบบยังชีพไปเป็นการทำเกษตรเพื่ออุตสาหกรรมเพื่อให้มีปริมาณอาหารเพียงพอกับประชากรโลก ต่อมาในทศวรรษที่ 1980 แนวคิดความมั่นคงด้านอาหารให้ความสำคัญกับ “การเข้าถึงอาหาร” วิกฤตการณ์อาหารจากความอดอยากที่เกิดขึ้นในทวีปแอฟริกาช่วงกลางทศวรรษที่ 1980 ทำให้หลายฝ่ายเห็นว่า การมีอาหารปริมาณเพียงพอในระดับมหภาคนั้นไม่สามารถประกันความมั่นคงทางอาหารแก่ประชาชนในระดับครัวเรือนได้ หลายประเทศในทวีปแอฟริกาแม้จะเป็นประเทศผู้ส่งออกอาหารแต่ประชาชนจำนวนมากยังประสบกับปัญหาความอดอยากและหิวโหยและได้ขยายขอบเขตการเข้าถึงอาหารจากระดับโลกมาสู่ระดับปัจเจกชน ในทศวรรษที่ 1990 การศึกษาแนวคิดความมั่นคงทางอาหารได้เพิ่มมิติในด้าน “ความปลอดภัยทางอาหาร” ซึ่งครอบคลุมไปถึงเรื่องคุณค่าของอาหาร โภชนาการ ความปลอดภัยและความสมดุลทางอาหารเพื่อสุขภาพที่ดีของประชากรโลก เนื่องจากแนวคิดเรื่องความมั่นคงทางอาหารถูกพัฒนามาจากความแตกต่างด้านแนวทางการมองปัญหาในหลายมิติและทุกฝ่ายต้องการแก้ไขปัญหาในทุกระดับทั้งในเชิงโครงสร้างและ



ความต้องการระบุเป้าหมายของแนวทางการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นทั้งเรื่องกระบวนการผลิต การเข้าถึงอาหารและความปลอดภัยทางอาหาร ใน ค.ศ. 1996 ชุมชนระหว่างประเทศจึงได้จัดให้มีการจัดประชุมสุดยอดว่าด้วยอาหารโลก (World Food Summit) ซึ่งที่ประชุมได้ให้คำนิยามความมั่นคงทางอาหารที่มีความซับซ้อนมากขึ้นด้วยพยายามเชื่อมโยงแนวคิดต่างๆ ไว้อย่างครอบคลุม

แนวคิด “ความมั่นคงทางอาหาร” (Food Security) ถูกพัฒนาให้มีมิติที่ซับซ้อนขึ้นตามพลวัตความเข้าใจของผู้คนในเรื่องบทบาทของอาหาร หรือแม้แต่ความแตกต่างในแต่ละประเทศและภูมิภาค (Simon, 1996) อย่างไรก็ตามคำนิยามของความมั่นคงทางอาหารที่ได้รับการนำมาใช้อ้างอิงและเป็นที่รู้จักมากที่สุดมาจากการประชุมอาหารโลก (World Food Summit) ที่กรุงโรม ประเทศอิตาลีใน ค.ศ. 1996 โดยให้ความหมายของความมั่นคงทางอาหารว่า เป็นความต้องการให้คนทุกคน ทุกเวลา มีความสามารถเข้าถึงอาหารทั้งในทางกายภาพและเศรษฐกิจอย่างเพียงพอ ปลอดภัย และมีคุณค่าทางโภชนาการที่ตรงกับรสนิยมของตนเองเพื่อการมีชีวิตที่ดีและสุขภาพที่แข็งแรง ความหมายของความมั่นคงทางอาหารยังแบ่งออกเป็น 4 มิติ ได้แก่ ความพอเพียงของอาหาร (Food Availability) การเข้าถึงอาหาร (Food Access) การใช้ประโยชน์ทางอาหาร (Food Utilization) และ เสถียรภาพทางอาหาร (Food Stability) (สจินทร์ ประชาสันต์, 2552)

แนวคิด “อธิปไตยทางอาหาร” (Food Sovereignty) คำว่า “อธิปไตย” มักเป็นคำที่ถูกระบุว่า เป็นองค์ประกอบสำคัญของการเป็น “รัฐ-ชาติ” ที่ทุกประเทศมีสิทธิและเสรีภาพในการเลือกที่จะใช้ระบบการเมืองและระบบเศรษฐกิจด้วยตนเอง เช่นเดียวกัน เมื่อนำ “อธิปไตย” มาเกี่ยวข้องกับอาหาร จึงหมายถึง สิทธิและเสรีภาพในการเลือกบริโภคทางอาหารที่ประชาชนทุกคนควรได้รับซึ่งประกอบด้วย 3 ส่วนสำคัญ คือ เกษตรกรผู้ผลิตที่ควรได้รับรองสิทธิในการต่อรองกับนายทุนหรือพ่อค้าคนกลาง รวมถึงการได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารของภาครัฐด้านการเกษตรทั้งในระดับประเทศและระหว่างประเทศที่จะส่งผลกระทบต่อพวกเขาได้ ในขณะที่ผู้บริโภคควรได้รับสิทธิในการบริโภคอาหารที่ดี ปลอดภัย และราคาเป็นธรรม นอกจากนั้นระบบการผลิตจะต้องไม่ทำลายสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญ เช่น พื้นดิน แหล่งน้ำ และป่าไม้ ควรส่งเสริมการทำเกษตรแบบยั่งยืน จะเห็นได้ว่าองค์ประกอบของ “อธิปไตยทางอาหาร” ทั้ง 3 ส่วนต้องมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันในการปกป้องสายโซ่ของระบบอาหารที่เกิดขึ้น

แนวคิด “สิทธิทางอาหาร” (Rights to Food) เป็นแนวคิดที่มีรากฐานจากกฎหมายระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชน นับตั้งแต่การประชุม UNHR ใน ค.ศ. 1948 ซึ่งต่อมาได้ปรากฏอยู่ในกฎหมายหลายฉบับ เช่น ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (ICESCR) การประชุมอาหารโลกใน ค.ศ. 1996 คณะกรรมการสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (UN Committee on Economic Social and Cultural

Rights) ได้กำหนดความหมายของ “สิทธิอาหาร” โดยทั่วไปคือ สิทธิของทั้งผู้ชายผู้หญิงและเด็กไม่ว่าโดยลำพังหรือร่วมกับผู้อื่นในชุมชนในการเข้าถึงอาหารได้อย่างเพียงพอ หรือมีวิธีการสำหรับจัดซื้ออาหารที่สอดคล้องกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้ตลอดเวลาทั้งในทางกายภาพและในทางเศรษฐกิจ (Mark, 2009) องค์ประกอบสำคัญของสิทธิทางอาหารได้แก่ การมีอาหารเพียงพอต่อความต้องการ (Adequacy) การมีอาหารอย่างยั่งยืน (Sustainability) การจัดให้มีอาหารอย่างเพียงพอ (Availability) และการที่ปัจเจกชนเข้าถึงอาหารได้ (Accessibility) ในลักษณะที่ยั่งยืนและไม่แทรกแซงสิทธิมนุษยชนอื่นๆ ที่พึงมีพึงได้สิทธิทางอาหารนี้ถือเป็นส่วนสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และจำเป็นจะต้องมีเพื่อบรรลุสิทธิมนุษยชนด้านอื่นๆ ตามแนวคิดนี้ รัฐแต่ละประเทศจึงมีหน้าที่ที่จะต้องเคารพ ปกป้องและเติมเต็มสิทธิด้านอาหารของประชาชนโดยการดำเนินการเองภายในหรือร่วมมือกับต่างประเทศโดยผ่านมาตรการที่สำคัญ คือมาตรการทางกฎหมาย

แนวคิดเรื่อง “ฐานทรัพยากรอาหาร” (Food Resources Base) เป็นแนวคิดที่พัฒนามาจากขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมด้านเกษตรกรรมและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่เปลี่ยนแปลงไปตามความสัมพันธ์เชิงอำนาจของผู้ที่มีบทบาทด้านเกษตรกรรมตั้งแต่ในระดับท้องถิ่น ระดับชาติ และระดับโลก งานศึกษาของ กฤษณา บุญชัย และบัณฑิต เศรษฐศิริโรตม์ (2550) ได้กล่าวไว้อย่างน่าสนใจว่า แนวคิดที่เกี่ยวข้องกับอาหารเช่น ฐานทรัพยากร ความมั่นคงทางอาหาร และอธิปไตยทางอาหาร ล้วนเป็นรากฐานสำคัญของแนวคิด “ฐานทรัพยากรอาหาร” ที่นำหลักการและฐานความคิดมาพัฒนาสู่ฐานทรัพยากรอาหารที่มุ่งเน้นไปที่ทรัพยากรในส่วนที่เป็นการผลิตอาหาร องค์ประกอบของแนวคิด “ฐานทรัพยากรอาหาร” ประกอบด้วย 3 กลุ่ม กลุ่มแรกคือ ดิน น้ำ ป่า ทะเล และความหลากหลายทางชีวภาพ กลุ่มที่สองคือ ความรู้ ประสบการณ์ ความเชื่อ จารีต ประเพณีในชุมชนและสังคม และกลุ่มสุดท้ายคือ ระบบเกษตรกรรมและการผลิต

II. นโยบายการเกษตรและความมั่นคงทางอาหารของประเทศไทย: งานศึกษาของ ภราดร ปริดาศักดิ์ และ ปัทมาวดี โพชนุกูล ชูชุกิ (2545) เรื่อง *ห้าทศวรรษของแผนพัฒนาการเกษตรและการเปลี่ยนแปลงในภาคเกษตรของไทย* ซึ่งได้รวบรวมข้อมูลการพัฒนาด้านการเกษตรและสรุปความเชื่อมโยงของแผนพัฒนาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกับนโยบายด้านการเกษตรพบว่ารัฐบาลในสมัยก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 (ค.ศ.1932) ไม่ได้ให้ความสนใจในการพัฒนาภาคการเกษตรมากนัก เพราะเห็นว่าไม่มีความจำเป็น และไม่มียงบประมาณเพียงพอสำหรับการปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐาน อีกทั้งเชื่อว่าชาวนาและเกษตรกรมีความรู้เรื่องการประกอบอาชีพที่ดีอยู่แล้ว อย่างไรก็ตาม หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมา รัฐบาลไทยได้เข้ามามีบทบาทในการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างจริงจังมากขึ้น โดยเฉพาะการปรับปรุงด้านโครงสร้างพื้นฐานการคมนาคมขนส่ง การชลประทาน การพัฒนาท้องถิ่น และการศึกษา โดยได้รับการสนับสนุนและความ



ช่วยเหลือจากต่างประเทศ ในช่วงทศวรรษ 1950 รัฐบาลไทยได้ขอให้ธนาคารโลก (World Bank) ส่งคณะผู้เชี่ยวชาญเข้ามาศึกษาสำรวจภาวะเศรษฐกิจของประเทศไทย โดยคณะทำงานดังกล่าวได้รายงานผลการศึกษายกย่องให้ชื่อ “โครงการพัฒนาการของรัฐสำหรับประเทศไทย” (A Public Development Program for Thailand) เพื่อใช้เป็นแนวทางสำหรับการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจระยะยาว ซึ่งได้บรรจุสาขาเกษตรเป็นส่วนหนึ่งในรายงานดังกล่าว โดยเสนอวัตถุประสงค์ของการพัฒนาภาคเกษตรไว้ คือ การเพิ่มปริมาณการผลิตข้าวด้วยวิธีการผลิตสมัยใหม่ ในลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยา การเร่งพัฒนาการเกษตรในภาคใต้ เพิ่มการปลูกยาง การเปลี่ยนระบบการปลูกพืชในภาคตะวันออกเฉียงเหนือใหม่โดยลดความสำคัญของการทำนา เพิ่มการปลูกพืชไร่ และปลูกพืชที่เป็นอาหารสัตว์ และเลี้ยงสัตว์ให้มากขึ้น และการส่งเสริมให้มีการทำเกษตรที่มีกิจกรรมหลายอย่าง (Diversified Agriculture)

พ.ศ. 2504 (ค.ศ. 1961) ประเทศไทยได้จัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติขึ้นเป็นฉบับแรก มีระยะเวลาการดำเนินงาน 5 ปี ระหว่าง พ.ศ. 2504-2509 (ค.ศ. 1961-1966) แผนพัฒนาฯ ฉบับนี้ได้วางแนวทางเกี่ยวกับ พัฒนาการด้านเกษตรกรรมไว้ในหลักการพัฒนาความเจริญทางเศรษฐกิจ โดยมีนโยบายส่งเสริมการผลิตพืชผลทางการเกษตรเพื่อการพาณิชย์ตามรูปแบบการเกษตรแผนใหม่หรือ “ปฏิวัติเขียว” ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2510-2514 (ค.ศ. 1967-1971) แนวทางการพัฒนาการเกษตรและสหกรณ์ได้ถูกกำหนดไว้ในส่วนที่สองของการพัฒนาแยกตามสาขา โดยให้ความสำคัญไปที่การส่งเสริมการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานด้านต่างๆ มีการสร้างระบบชลประทานและเขื่อนขนาดใหญ่ มีการนำเครื่องจักรกลขนาดใหญ่เข้ามาใช้ในทางการเกษตร และการส่งเสริมการปลูกพืชเชิงเดี่ยวเพื่อการค้า มีการส่งเสริมการใช้ปุ๋ยเคมีและสารเคมีกำจัดศัตรูพืชเพิ่มมากขึ้น เช่นเดียวกับแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2515-2519 (ค.ศ. 1972-1976) กำหนดแนวทางการพัฒนาการเกษตรและชลประทานไว้ด้วยกันโดยให้ความสำคัญกับการเร่งรัดการผลิตและการจำหน่ายผลิตผลการเกษตรให้ได้ในปริมาณมาก เพื่อเพิ่มการขยายตัวทางเศรษฐกิจและเพิ่มรายได้ของประชาชนให้สูงขึ้น

อย่างไรก็ตาม ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 4 พ.ศ. 2520-2524 (ค.ศ. 1977-1981) ไม่ได้มีการกำหนดนโยบายและแนวทางในการพัฒนาแยกย่อยเป็นสาขาเหมือนดังแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ผ่านมา ประเด็นเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับภาคเกษตรจึงปรากฏอยู่ในส่วนที่สาม แนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมเฉพาะเรื่องว่าด้วยการกระจายและการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตในชนบท แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2525-2529 (ค.ศ. 1982-1986) ไม่ได้กำหนดนโยบายและแนวทางการพัฒนาโดยแยกตามสาขา แต่เน้นไปที่การฟื้นฟูฐานะเศรษฐกิจและการปรับโครงสร้างและการเพิ่มประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ เช่นเดียวกับแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 พ.ศ. 2530-



2534 (ค.ศ. 1987-1991) ภาคเกษตรไม่ได้ถูกกำหนดไว้เป็นสาขาหลักในแผนการพัฒนา แต่ได้บรรจุไว้ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสาขาอื่นๆ เช่น ส่วนแรก การพัฒนาด้านการเกษตรบรรจุไว้ในบทที่ 4 เรื่อง แนวทางการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ของแผนงานที่ 3 โดยต้องการปรับปรุงประสิทธิภาพการพัฒนาและเน้นการพัฒนาภาคเกษตรที่ควบคู่ไปกับการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 พ.ศ. 2535-2539 (ค.ศ. 1992-1996) ได้บรรจุการพัฒนาการเกษตรไว้เป็นสาระสำคัญอีกครั้งในบทที่ 2 ของแนวทางการรักษาอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยมีเป้าหมายสำหรับการพัฒนาด้านการเกษตรไว้เพื่อปรับโครงสร้างการผลิตให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดและการพัฒนาอุตสาหกรรมการแปรรูปสินค้าเกษตร

สำหรับแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 พ.ศ. 2540-2544 (ค.ศ. 1997-2001) วางแนวทางนโยบายภาคเกษตรที่มีความแตกต่างจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ผ่านมา คือ การนำภาคเกษตรไปเชื่อมโยงกับทิศทางการพัฒนาในด้านต่างๆ ของแผนฯ ซึ่งมีเป้าหมายหลักในการมุ่งเน้นให้ “คน” เป็นศูนย์กลางการพัฒนา และใช้เศรษฐกิจเป็นเครื่องมือช่วยพัฒนาให้คนมีความสุขและมีคุณภาพชีวิตที่ดี แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 พ.ศ. 2545-2549 (ค.ศ. 2002-2006) ไม่ได้บรรจุการพัฒนาภาคเกษตรไว้ในสาระสำคัญ แต่ใน ส่วนที่ 3 เรื่องการเสริมสร้างฐานรากของสังคมให้เข้มแข็งมีการบรรจุแนวทางการพัฒนาภาคเกษตรที่เกี่ยวข้องใน 3 ยุทธศาสตร์ คือ ยุทธศาสตร์การพัฒนาคุณภาพคนและการคุ้มครองทางสังคม ซึ่งเน้นเรื่องการทำงานในภาคการเกษตร ยุทธศาสตร์การปรับโครงสร้างการพัฒนาชนบทและเมืองอย่างยั่งยืนซึ่งเน้นการส่งเสริมองค์กรที่เป็นประโยชน์ต่อเกษตรกรและการส่งเสริมเศรษฐกิจชุมชนด้านการเกษตร รวมถึงการเพิ่มประสิทธิภาพในการแข่งขันและปรับกระบวนการผลิตให้มีประสิทธิภาพและคุณภาพโดยส่งเสริมการทำเกษตรแบบยั่งยืน แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 พ.ศ. 2550-2554 (ค.ศ. 2007-2011) ได้เชื่อมโยงการพัฒนาภาคเกษตรไว้ใน 4 ยุทธศาสตร์ ได้แก่ ยุทธศาสตร์การสร้างเสริมความเข้มแข็งของชุมชนและสังคมให้เป็นรากฐานที่มั่นคงของประเทศ ยุทธศาสตร์การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจให้สมดุลและยั่งยืน ยุทธศาสตร์การพัฒนาบนฐานความหลากหลายทางชีวภาพและการสร้างความมั่นคงของฐานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และยุทธศาสตร์การเสริมสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการประเทศสู่ความยั่งยืน

ต่อมาใน พ.ศ. 2555 (ค.ศ. 2012) ประเด็นความมั่นคงทางอาหารได้ปรากฏเป็นวาระสำคัญในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 พ.ศ. 2555-2559 (ค.ศ. 2012-2016) ซึ่งถูกบรรจุไว้ในส่วนที่ 3 เรื่อง ยุทธศาสตร์ความเข้มแข็งภาคเกษตร ความมั่นคงของอาหารและพลังงาน ยุทธศาสตร์ดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ภาคเกษตรเป็นฐานการผลิตที่มีความมั่นคงและมีการเติบโตอย่างมีประสิทธิภาพ สามารถผลิตสินค้าเกษตร อาหารและพลังงานที่มีมูลค่าเพิ่ม มีคุณภาพ มาตรฐาน



ปลอดภัย เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม และมีปริมาณเพียงพอกับความต้องการของตลาดในระดับราคาที่เหมาะสมและเป็นธรรม โดยให้ความสำคัญกับความมั่นคงด้านอาหารเป็นลำดับแรก

การพัฒนาประเทศที่มุ่งเน้นการสร้างอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเพื่อก้าวสู่ความทันสมัยและการกินดีอยู่ดีของประชาชนได้กลายมาเป็นยุทธศาสตร์สำคัญของการวางแผนพัฒนาประเทศซึ่งปรากฏอยู่ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตั้งแต่ฉบับที่ 1 จนถึงฉบับที่ 11 อย่างไรก็ตาม แม้ว่าพัฒนาการจะส่งผลให้ประเทศไทยมีความเจริญและประชาชนกินดีอยู่ดีมากขึ้น แต่ความเจริญดังกล่าวเป็นการกระจุกตัวอยู่ในภาคผู้บริโภครายกลุ่มเท่านั้นเมื่อเทียบกับผู้ผลิตของประเทศขนาดใหญ่ก็คือ กลุ่มเกษตรกร ชาวไร่ ชาวนา และชาวชนบท ที่ไม่ได้รับความเจริญอย่างทั่วถึง ความอ่อนแอของภาคการเกษตรที่ต้องหันมาพึ่งระบบตลาดและพ่อค้าคนกลางทำให้เกิดความไม่มั่นคงของชีวิตรวมถึงการผลิตอาหารจากที่เคยปลูกเอง กินเอง และส่งขาย แต่ปัจจุบันเป็นการผลิตเพื่อส่งออกและต้องไปซื้ออาหารเหล่านั้นมาบริโภค กระบวนการเร่งผลผลิตนำมาซึ่งความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ การนำหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาใช้เป็นแม่แบบในการขับเคลื่อนประเทศ ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 ของไทยนั้น นำมาซึ่งความสำคัญที่มีใช้ใช้ได้เฉพาะภาคเกษตรเท่านั้นแต่ยังรวมถึงการประยุกต์มาใช้ในการพัฒนาคน เศรษฐกิจ และสังคมอีกของประเทศให้เข้มแข็งและยั่งยืนยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม **“เศรษฐกิจพอเพียง”** เป็นแนวพระราชดำริในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ เป็นแนวคิดที่ตั้งอยู่บนรากฐานของวัฒนธรรมไทย เป็นแนวทางการพัฒนาที่ตั้งบนพื้นฐานของทางสายกลาง และความไม่ประมาท คำนึงถึงความพอประมาณ ความมีเหตุผล การสร้างภูมิคุ้มกันในตัวเอง ตลอดจนใช้ความรู้และคุณธรรม เป็นพื้นฐานในการดำรงชีวิต

แนวคิดเศรษฐกิจพอเพียงของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ ทรงให้ความสำคัญกับภาคเกษตรซึ่งเป็นรากฐานของห่วงโซ่อาหารของสังคมไทยดังที่ได้พระราชทานพระบรมราโชวาทว่า **“เศรษฐกิจของประเทศไทยเราขึ้นอยู่กับภาคการเกษตรเป็นส่วนใหญ่ ฉะนั้นท่านต้องระลึกถึงภาระอันสำคัญยิ่งนี้อยู่เสมอ และช่วยกันฟื้นฟูเกษตรกรรมของประเทศไทยให้เจริญ ก้าวหน้าไปอย่างรวดเร็ว ... ท่านจะทำงานอะไรก็ตาม ขอให้ระลึกไว้ว่า งานเกษตรกรรมนี้กว้างขวางมาก ตั้งแต่การผลิตรวมทั้งการค้นคว้าเพื่อการผลิต การจัดกิจการ จนกระทั่งการจำหน่ายผลผลิต แต่ละคนจงพยายามทำงานให้สุดความสามารถ ความรู้ความชำนาญของตัว และร่วมมือกันทุกๆ ฝ่ายการเกษตรจึงจะก้าวหน้าเป็นผลดีถึงส่วนรวมได้”**

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ ทรงขยายความหมายของเศรษฐกิจพอเพียงโดยให้ตัวอย่างเพื่อทำความเข้าใจว่า **“เศรษฐกิจพอเพียง หมายความว่า เป็นเศรษฐกิจชุมชน หมายความว่า ให้พอเพียงในหมู่บ้าน หรือในท้องที่ที่สามารถที่จะพอมีพอกิน มันเริ่มด้วย พอมี พอกิน ”**



นอกจากนั้น การพึ่งตนเองยังเป็นหลักสำคัญของแนวทางเศรษฐกิจพอเพียง “Self-sufficiency” นั้นหมายความว่าผลิตอะไรมีพอที่จะใช้ ไม่ต้องไปขอซื้อคนอื่น อยู่ได้ด้วยตนเอง (พึ่งตนเอง)... บางคนแปลจากภาษาฝรั่งว่าให้ยืนบนขาตัวเอง คำว่ายืนบนขาตัวเองนี้มีคนบางคนพูดว่าชอบกล ใครจะมายืนบนขา คนอื่นมายืนบนขาเรา เราก็โกรธแต่ตัวเองยืนบนขาตัวเองก็ต้องเสียหลักหกล้มหรือล้มลง อันนี้เป็นความคิดที่อาจเพียงพอไปหน่อย แต่ว่าเป็นตามที่เขาเรียกว่ายืนบนขาของตัวเอง (ซึ่งแปลว่าพึ่งตนเอง) หมายความว่า สองขาของเรานี้ ยืนบนพื้น ให้อยู่ได้ไม่หกล้ม ไม่ต้องไปขอยืมขาของคนอื่นมาใช้สำหรับยืน ” (พระราชดำรัสเนื่องในโอกาสวันเฉลิมพระชนมพรรษา วันที่ 4 ธันวาคม 2541)

หลักสำคัญของเศรษฐกิจพอเพียงคือมุ่งเน้นให้ผู้ผลิตหรือผู้บริโภค พยายามเริ่มต้นผลิตหรือบริโภคภายใต้ขอบเขต ข้อจำกัดของรายได้หรือทรัพยากรที่มีอยู่ไปก่อน ซึ่งก็คือ หลักในการลดการพึ่งพา เพิ่มขีดความสามารถในการควบคุมการผลิตได้ด้วยตนเอง และลดภาวะการเสี่ยงจากการไม่สามารถควบคุมระบบตลาดได้อย่างมีประสิทธิภาพ หลักการดังกล่าวมีความเหมาะสมกับสังคมไทยโดยรวมเนื่องจากโดยพื้นฐานแล้วประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรม เศรษฐกิจของประเทศจึงควรเน้นที่เศรษฐกิจการเกษตร เน้นความมั่นคงทางอาหาร เป็นการสร้างความมั่นคงให้เป็นระบบเศรษฐกิจในระดับหนึ่ง จึงเป็นระบบเศรษฐกิจที่ช่วยลดความเสี่ยงหรือความไม่มั่นคงทางเศรษฐกิจในระยะยาวหน่วยงานและองค์กรที่เกี่ยวข้องในการเข้าไปร่วมพัฒนาภาคการเกษตรได้นำเอาแนวพระราชดำริมาปรับใช้กับวิธีการผลิตของเกษตรกรซึ่งมีแนวทางสำคัญ 8 ประการ คือ 1) การจัดการต้องไม่ใช้วิธีการสั่งการให้เกษตรกรปฏิบัติตาม 2) เน้นให้พึ่งตนเองและช่วยเหลือตนเป็นหลักสำคัญ 3) ให้ประชาชนมีส่วนร่วม ในการพัฒนาตามโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ 4) ใช้หลักประชาธิปไตยในการดำเนินการ 5) ยึดหลักสภาพของท้องถิ่นเป็นแนวทางในการดำเนินงาน 6) เน้นการสร้างความเข้มแข็งให้แก่ชุมชนด้วยการสร้างโครงสร้างพื้นฐานหลักที่จำเป็นต่อการผลิตในระยะยาว เช่น แหล่งน้ำ 7) เน้นการส่งเสริมหรือเสริมสร้างสิ่งที่ชาวชนบทขาดแคลนและต้องการอย่างสำคัญ โดยเฉพาะความรู้ด้านต่าง ๆ 8) เน้นการนำความรู้ในด้านเทคโนโลยีการเกษตรที่เหมาะสม เข้าไปถึงมือชาวชนบทอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง สามารถนำไปปฏิบัติได้ผลจริง (มูลนิธิชัยพัฒนา, <http://www.chaipat.or.th>)

นอกจากการพัฒนาโครงสร้างการผลิตของภาคเกษตรแล้วจะเห็นได้ว่า ระบบการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพถือเป็นส่วนสำคัญในการสร้างความเข้าใจและการตระหนักรู้ให้แก่เกษตรกรและประชากรที่เป็นหน่วยพื้นฐานของโครงสร้างการผลิตอาหารให้สามารถรับมือกับความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นกับความไม่มั่นคงทางอาหารทั้งจากปัจจัยภายนอก เช่น ราคาอาหารโลกที่สูงขึ้น และปัจจัยภายใน เช่น ภาวะความแห้งแล้งและการเสื่อมโทรมของทรัพยากร ดังนั้นการนำ



หลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาสู่ภาคปฏิบัติเชิงนโยบายของประเทศจึงเป็นยุทธศาสตร์สำคัญที่จะทำให้ไทยสามารถอยู่รอดได้อย่างยั่งยืนท่ามกลางภาวะความไม่มั่นคงทางอาหารที่เกิดขึ้นทั้งในระดับประเทศและระดับโลก

III. ยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคงทางอาหาร: ประเทศไทยได้กำหนดให้มีพระราชบัญญัติคณะกรรมการอาหารแห่งชาติขึ้นเป็นครั้งแรกใน พ.ศ. 2551 (ค.ศ. 2008) และมีการจัดตั้ง “คณะกรรมการอาหารแห่งชาติ” (National Food Commission Act) เป็นองค์กรหลักในการดำเนินการหรือจัดการด้านอาหารในทุกมิติให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลทำหน้าที่หลักในการประสานงาน และทำหน้าที่เสนอแนะนโยบายและยุทธศาสตร์ด้านคุณภาพอาหาร ความปลอดภัยด้านอาหาร ความมั่นคงด้านอาหารและอาหารศึกษาต่อคณะรัฐมนตรีและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยมีเป้าหมายเพื่อบริหารจัดการด้านอาหารในภาพรวมของประเทศไทยให้มีความเป็นเอกภาพ ซึ่งต่อมาคณะกรรมการอาหารแห่งชาติได้จัดทำเอกสารเผยแพร่เรื่อง “กรอบยุทธศาสตร์การจัดการด้านอาหารของประเทศไทย” กรอบยุทธศาสตร์ด้านอาหารฉบับนี้เป็นจุดแรกเริ่มของการจัดทำแผนแม่บทด้านความมั่นคงทางอาหารของประเทศไทยอย่างเป็นรูปธรรม เพื่อสร้างความร่วมมือจากภาคส่วนต่างๆ และเพื่อรักษาสภาพการผลิตอาหารของประเทศทั้งระดับมหภาคและสร้างความมั่นคงทางอาหารในระดับจุลภาค โดยกำหนดวิสัยทัศน์ว่า “ประเทศไทยผลิตอาหารที่มีคุณภาพและปลอดภัย มีความมั่นคงด้านอาหารอย่างยั่งยืนเพื่อชาวไทยและชาวโลก”

คณะทำงานของกรอบยุทธศาสตร์ดังกล่าวได้วางยุทธศาสตร์การจัดการด้านอาหารในประเทศไทยไว้ 4 ด้าน ได้แก่ ยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคงทางอาหาร จำนวน 10 กลยุทธ์ 41 แนวทาง ยุทธศาสตร์ด้านคุณภาพและความปลอดภัยอาหารจำนวน 6 กลยุทธ์ 33 แนวทาง ยุทธศาสตร์ด้านอาหารศึกษาจำนวน 5 กลยุทธ์ 17 แนวทาง และยุทธศาสตร์การบริหารจัดการจำนวน 3 กลยุทธ์ 12 แนวทาง ซึ่งต่อมากลุ่มรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบให้นำกรอบยุทธศาสตร์การจัดการด้านอาหารนี้ไปใช้เพื่อเป็นแผนแม่บทในการจัดทำนโยบายและมาตรการด้านอาหารของประเทศ ภายหลังจากวางแผนแนวทางและกรอบยุทธศาสตร์ด้านอาหารที่เป็นรูปธรรมมากขึ้นของคณะกรรมการอาหารแห่งชาติ ส่งผลให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อาทิเช่น สำนักงานเศรษฐกิจและการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องได้นำประเด็นความมั่นคงทางอาหารมาเป็นวาระสำคัญในการกำหนดนโยบายพัฒนาทางการเกษตร เพื่อตอบสนองแนวทางและมาตรการของภาครัฐ โดยได้กำหนดมาตรการเรื่องความมั่นคงด้านอาหารไว้เช่นกัน อาจกล่าวได้ว่า ตั้งแต่ พ.ศ. 2551 (ค.ศ. 2008) เป็นต้นมา ปัญหาความมั่นคงทางอาหารได้กลายเป็นประเด็นสำคัญประการหนึ่งในการวางแผนและกำหนดนโยบายเพื่อพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะในระดับผู้กำหนดนโยบายได้เล็งเห็นความสำคัญของประเด็นดังกล่าวมากขึ้นและหันมาให้ความสำคัญกับประเด็น “การเข้าถึงอาหาร”



ของประชากรซึ่งอาจมีรายได้เพียงพอแต่ไม่สามารถเข้าถึงอาหารได้ หรือ ไม่มีรายได้เพียงพอซึ่งเกิดจากความยากจน ทั้งนี้การแก้ไขปัญหาต้องอาศัยความร่วมมือทั้งจากภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคการเกษตร ควบคู่กันไป เป็นยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคงทางอาหารระดับประเทศที่ไทยวางรากฐานไว้เพื่อส่งเสริมแนวทางอย่างยั่งยืน

ในระดับภูมิภาค ไทยในฐานะสมาชิกอาเซียนได้เร่งดำเนินมาตรการและกำหนดนโยบายต่างๆ ระดับประเทศเพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายระดับภูมิภาคภายใต้ความร่วมมือของอาเซียนด้านการเกษตรและผลิตอาหารซึ่งมีมาตั้งแต่ในทศวรรษ 1970 โดยประเทศสมาชิกอาเซียนได้มีความตกลงที่เรียกว่า “Agreement on the ASEAN Food Security Reserve” ภายใต้ Food Security Reserve System และ Emergency Rice Reserve System (1979) ที่จัดตั้งขึ้น โดยมี Food Security Reserve Board กำกับดูแลโดยให้ความสำคัญกับการสำรองข้าวของประเทศสมาชิกอาเซียนในภาวะฉุกเฉิน ความตกลงดังกล่าวได้ถูกพัฒนาอีกครั้งใน พ.ศ. 2525 (ค.ศ. 1982) และ พ.ศ. 2550 (ค.ศ. 1997) เพื่อจัดระบบของปริมาณการสำรองข้าวใหม่จากการเพิ่มจำนวนประเทศสมาชิก ต่อมาในการประชุมระดับเจ้าหน้าที่อาวุโสสมัยพิเศษสำหรับรัฐมนตรีอาเซียนด้านเกษตร และป่าไม้ครั้งที่ 29 (AMAF) ระหว่างวันที่ 5-7 สิงหาคม พ.ศ. 2551 (ค.ศ. 2008) จังหวัดเชียงใหม่ ได้มีการหารือเกี่ยวกับร่างแนวคิดเรื่องการบูรณาการความมั่นคงด้านอาหารของ อาเซียน (AIFS Framework) ที่ประชุมได้เน้นย้ำถึงความจำเป็นในการแก้ปัญหาความมั่นคงด้านอาหารและการพัฒนาการเกษตรในระยะยาวที่เน้นความยั่งยืนของการผลิตอาหารและการค้าสินค้าอาหาร นับเป็นจุดเริ่มต้นของยุทธศาสตร์ระดับภูมิภาค ต่อมาการประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียนครั้งที่ 14 ใน พ.ศ. 2552 (ค.ศ. 2009) ที่ประเทศไทยเป็นเจ้าภาพ ได้มีการรับรองร่าง “แถลงการณ์กรุงเทพว่าด้วยความมั่นคงด้านอาหารในภูมิภาคอาเซียน” โดยผู้นำอาเซียนต้องการแสดงเจตนารมณ์ในการเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างกันให้เกิดความมั่นคงด้านอาหาร โดยร่วมกันปฏิบัติตามแผนนโยบายบูรณาการความมั่นคงด้านอาหารของอาเซียน (ASEAN Integrated Food Security (AIFS) Framework) และแผนกลยุทธ์ความมั่นคงด้านอาหารของอาเซียน (Strategic Plan of Action on Food Security in the ASEAN Region: SPA-FS) เพื่อนำไปสู่ความมั่นคงด้านอาหารในภูมิภาคอาเซียนอย่างแท้จริง

องค์ประกอบและกลยุทธ์สำหรับแผนนโยบายบูรณาการความมั่นคงด้านอาหาร ประกอบไปด้วยองค์ประกอบหลัก 4 ประการ ได้แก่ ความมั่นคงด้านอาหารและการบรรเทากรณีฉุกเฉิน/ขาดแคลน การพัฒนาการค้าอาหารอย่าง ระบบบูรณาการข้อมูลด้านความมั่นคงอาหาร และนวัตกรรมด้านการเกษตรซึ่งเป็นแผนระยะยาว นอกจากนี้อาเซียนยังได้กำหนดแผนกลยุทธ์ความมั่นคงด้านอาหาร (SPA-FS) ซึ่งประกอบด้วย 6 กลยุทธ์ สำหรับการจัดทำแผนนโยบายบูรณาการความมั่นคงด้านอาหาร โดยแต่ละกลยุทธ์จะประกอบด้วยแผนงาน กิจกรรม หน่วยงานรับผิดชอบ และตาราง



การดำเนินงาน การกำหนดกิจกรรมย่อยเพื่อแสดงรายละเอียดของโครงการในอนาคต จะเห็นได้ว่า แนวทางนโยบายและกลยุทธ์ภายใต้ AIFS และ SPA-FS เป็นความพยายามพัฒนาความมั่นคงทางอาหารให้มีความยั่งยืนในภูมิภาคอาเซียนในทุกระดับ

อภิปรายผล

จากการสำรวจองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงทางอาหารพบว่า ปัญหาการเคลื่อนอาหารและการปฏิวัติเขียวในทศวรรษ 1970 เป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้เรื่องอาหารกลายมาเป็นประเด็นที่ได้รับความสนใจมากขึ้นบนเวทีระหว่างประเทศ รวมถึงเป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงในภาคการผลิตและรูปแบบของการทำเกษตรกรรมทั่วโลก นอกจากนั้นยังส่งผลให้เกิดแนวความคิดด้านอาหารที่ครอบคลุมในหลายมิติมากยิ่งขึ้น อันได้แก่ (1) แนวคิด “ความมั่นคงทางอาหาร” เป็นแนวคิดในเชิงนโยบายระดับรัฐที่เน้นการเข้าถึงและการจัดหาอาหาร รวมถึงส่งเสริมการสร้างควมรับผิดชอบร่วมกันของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกับภาคการผลิตอาหาร (2) แนวคิด “สิทธิทางอาหาร” เป็นแนวคิดที่ให้ความสำคัญกับการมีอาหารอย่างเพียงพอและการเข้าถึงอาหาร เป็นการให้ความสำคัญในระดับปัจเจกชนในการเข้าถึงทรัพยากรทางการผลิต จะเห็นได้ว่าทั้ง 2 แนวคิดมีลักษณะที่เหมือนกัน นั่นคือ ให้ความสำคัญกับการเข้าถึงอาหารได้อย่างเพียงพอ หรือมีวิธีการสำหรับจัดซื้ออาหารได้ในทางเศรษฐกิจ (3) แนวคิด “อธิปไตยทางอาหาร” เป็นแนวคิดที่เชื่อมโยงมิติทางการเมือง และมักจะส่งผลให้เกิดนโยบายทางเลือกสำหรับผู้ที่ไม่เห็นด้วยกับระบอบการค้าเสรีนิยมที่ถูกมองว่าส่งผลกระทบด้านลบต่อวิถีการผลิตของภาคการเกษตร ชวนาชาวไร่ รวมถึงชาวประมงทั่วโลก เป็นแนวคิดที่สนับสนุนผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการผลิตอาหารในระดับท้องถิ่นในชนบท และการตระหนักถึงสิทธิในการกระจายและควบคุมผลผลิตที่เกี่ยวข้องกับห่วงโซ่อาหาร เมื่อเปรียบเทียบกันแล้ว “ความมั่นคงทางอาหาร” ถือเป็น “เป้าหมาย” ในขณะที่ “อธิปไตยทางอาหาร” เป็น “วิธีการ” ที่จะนำไปสู่เป้าหมายที่ตั้งไว้ โดยการเคลื่อนไหวของชุมชนในท้องถิ่นที่ต้องการระบบอาหารที่เป็นประชาธิปไตยและประชาชนทั่วไปมีส่วนร่วมในผลผลิต เช่นเดียวกับผู้ผลิตและผู้จำหน่ายผลผลิตทางอาหาร รวมถึงส่งเสริมระบบอาหารที่ยั่งยืน

สำหรับประเทศไทยแม้จะเป็นประเทศที่มีความอุดมสมบูรณ์ทางอาหารแต่ก็ได้รับผลกระทบจากประเด็นความมั่นคงทางอาหารที่เพิ่มขึ้นในเวทีระหว่างประเทศ ทำให้ไทยต้องหันมาตระหนักถึงประเด็นดังกล่าวด้วยการเตรียมความพร้อม เพื่อรับมือกับปัญหาด้านอาหารที่อาจเกิดขึ้นได้ในอนาคต โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การกำหนดนโยบายด้านเกษตรกรรมให้เชื่อมโยงและสอดคล้องกับแนวคิดด้านอาหารที่ครอบคลุมในหลายมิติ จากการศึกษ พบว่า ภายใต้อาเซียนเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1-3 เน้นการสร้างผลผลิตให้เพียงพอ (Availability) ต่อความต้องการ

ในขณะที่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 เริ่มตระหนักถึงปัญหาภาวะการเข้าถึงอาหาร (Accessibility) เนื่องจากปัญหาความยากจนและความเท่าเทียม แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 และ 6 ให้ความสำคัญกับห่วงโซ่อาหารโดยเฉพาะประเด็นสิ่งแวดล้อม (Environment) เน้นการพัฒนาและการทำเกษตรอย่างยั่งยืน แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 ซึ่งเกิดขึ้นในยุคหลังสงครามเย็นได้กลับมาให้ความสำคัญแก่ชาวเกษตรกรอีกครั้ง และแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 เริ่มให้ความสำคัญเชื่อมโยงระหว่างภาคเกษตรกับเกษตร จากปัญหาความยากจนและวิกฤตเศรษฐกิจโลกที่เกิดขึ้นในขณะนั้น จนกระทั่งแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 เริ่มให้ความสำคัญกับการเพิ่มผลผลิตอย่างยั่งยืนในฐานะแหล่งผลิตอาหาร โลกและเพื่อประสิทธิภาพในการแข่งขันในเวทีระหว่างประเทศพร้อมทั้งนำ “ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง” เข้าเป็นนโยบายของการพัฒนาประเทศไทยนับเป็นยุทธศาสตร์สำคัญที่จะพัฒนาและเสริมสร้างเสถียรภาพในภาคการเกษตรของไทยให้สามารถรับมือกับผลกระทบที่เกิดขึ้นในภาวะความไม่มั่นคงทางอาหาร ต่อมาแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 กำหนดให้มีการจัดตั้ง “คณะกรรมการอาหารแห่งชาติ” เป็นองค์กรหลักในประเด็นด้านอาหาร และแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 ได้บรรจุประเด็น “ความมั่นคงทางอาหาร” ไว้เป็นสาระสำคัญของการพัฒนาประเทศ รวมถึงแนวทางการพัฒนาศักยภาพการผลิตภาคเกษตรของประเทศให้เข้มแข็งมากขึ้น ดังนั้นการส่งเสริมความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับประเด็นความมั่นคงทางอาหารจะเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ประเทศไทยสามารถสร้างความสัมพันธ์ของการพัฒนาประเทศกับการจัดการระบบเกษตรที่เหมาะสมและเป็นรูปธรรมเพื่อนำมาซึ่งความมั่นคงทางอาหารของไทยอย่างยั่งยืน

ข้อเสนอแนะ

การดำเนินยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคงทางอาหารของไทย นอกจากการส่งเสริมการให้ความรู้เกี่ยวกับความมั่นคงทางอาหารในทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกับภาคการเกษตรรวมถึงประชาชนทั่วไปแล้ว ไทยควรผลักดันนโยบายภาคการเกษตรตามแนวคิดความมั่นคงอาหารที่เน้น การพัฒนาเกษตรกรรายย่อยในระดับท้องถิ่นให้สามารถดำเนินไปได้ภายใต้อิทธิพลของระบบเศรษฐกิจทุนนิยมเสรีในโลกยุคโลกาภิวัตน์ โครงสร้างการผลิตที่เปลี่ยนแปลงไปจากการผลิตเพื่อยังชีพสู่การผลิตเพื่อการค้า จากสังคมเกษตรกรรมสู่อุตสาหกรรม นำมาซึ่งความเสื่อมโทรมของสภาพแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับระบบการผลิตอาหาร ทั้งในระดับโลกและระดับประเทศอาจนำไปสู่ภาวะความไม่มั่นคงทางอาหาร การบรรจุประเด็น “ความมั่นคงทางอาหาร” ไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 11 จึงนับเป็นแนวทางสำคัญในการเพิ่มประสิทธิภาพและศักยภาพการผลิตภาคเกษตรของประเทศให้เข้มแข็งมากขึ้น



กระแสโลกาภิวัตน์ที่ส่งผลกระทบทั้งด้านบวกและลบต่อทุกมิติทั้งด้านการเมืองความมั่นคง เศรษฐกิจ และสังคม ไม่ว่าจะเป็นการเกิดความขัดแย้งทางการเมืองระหว่างชนชั้นกลางในเมืองกับ ชนบท คนรวยกับคนยากจน ปัญหาค่าครองชีพ ปัญหาอาชญากรรมและการก่อการร้าย ต้นทุนการผลิตทางเกษตรที่เพิ่มขึ้น การอพยพของชนชนบทเข้ามาทำงานในเมือง ปัญหาคุณภาพชีวิต การทำลายทรัพยากรธรรมชาติ ผลกระทบต่างๆ เหล่านี้ได้นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงของระบบ เกษตรกรรมที่ต้องหันไปพึ่งปัจจัยการผลิตภายนอกมากขึ้นจากการนำเข้าเชื้อเพลิงและสารเคมี รวมถึงต้นทุนการเกษตรที่สูงขึ้นและการถูกเอารัดเอาเปรียบกับมาตรการกีดกันทางการค้าจากพ่อค้า คนกลางและบริษัทยักษ์ใหญ่ต่างๆ การนำ “ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” เข้าเป็นนโยบายของการ พัฒนาประเทศไทยในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 ถือเป็นยุทธศาสตร์และ แนวทางสำคัญที่จะพัฒนาและเสริมสร้างเสถียรภาพในภาคการเกษตรของไทย ดังนั้นภาครัฐบาลจึง ควรเร่งส่งเสริมความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับประเด็นความมั่นคงทางอาหารและการพัฒนาเศรษฐกิจ อย่างพอเพียงอย่างต่อเนื่องให้กับหน่วยงาน องค์กรทั้งภาครัฐและเอกชน รวมถึงประชาชนในทุก ภาคส่วน ซึ่งจะนำมาซึ่งการพัฒนาอย่างยั่งยืนและจะช่วยให้ประเทศไทยสามารถรับมือกับ ผลกระทบจากภาวะความไม่มั่นคงทางอาหารที่อาจขึ้นในอนาคตได้อย่างมีประสิทธิภาพ

บรรณานุกรม

- กฤษฎา บุญชัย และคณะ. (2550). แนวความคิดและนโยบายฐานทรัพยากร. กรุงเทพฯ: พิมพ์ดีการพิมพ์.
- จรัญ จันทลักขณา และ ลินด์ซีซ์ ฟาลวีย์. (2551). เศรษฐกิจพอเพียง. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เสริมมิตร.
- ธีระ วงศสมุทร. (2554). ความพร้อมของไทยในการรับมือวิกฤตการณ์ความมั่นคงทางอาหาร.
- สืบค้นเมื่อ 30 ตุลาคม 2557, จาก [http://www.thaichamber.org/userfiles/file/special\(1\).pdf](http://www.thaichamber.org/userfiles/file/special(1).pdf)
- ภราดร ปริดาศักดิ์ และ ปัทมาวดี โพชนุกูล ชูชูกิ. (2545). ห้าทศวรรษภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติของไทย. สัมมนาวิชาการ ห้าทศวรรษของแผนพัฒนาการเกษตรและ การเปลี่ยนแปลงในภาคเกษตรของไทย. คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ศจินทร์ ประชาสันต์. (2552). การพัฒนาดัชนีชี้วัดความมั่นคงทางอาหาร. กรุงเทพฯ: สำนักงาน คณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ.
- โสภณ ทองปาน. (2536). นโยบายเกษตรไทย. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เลิศชัยการพิมพ์.
- อภิชาติ พงษ์หลุณชัย. (2554). ความมั่นคงทางอาหารและพลังงานของไทย. กรุงเทพฯ: สถาบัน ระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา.



- Asian Productivity Organization. (2000). **Food Security in Asia and the Pacific**. Japan: Tatsumi Printing.
- Claeys, Priscilla. (2013). *Food Sovereignty: A Critical Dialogue*. **Conference Paper 24**, Yale University.
- Dreze, Jean and Amartya, Sen. (1989). **Hunger and Public Action**. Oxford: Clarendon Press.
- FAO. (1996). **Rome Declaration on World Food Security and World Food Summit Plan of Action**. World Food Summit. Retrieved October 17, 2014, from <http://www.fao.org/wfs>.
- Mckeown, David. (2006). **Food Security: Implications for the Early Years**. Toronto: Toronto Public Health. Retrieved November 20, 2014, from http://www.toronto.ca/health/children/pdf/fsbp_ch_1.pdf.
- Winne, Mark. (2009). **Community Food Security: Promoting Food Security and Building Healthy Food Systems**. Retrieved January 5, 2015, from [http://www.foodsecurity.org/Perspectives OnCFS.pdf](http://www.foodsecurity.org/Perspectives%20OnCFS.pdf).
- Wittman, Hannah. (2011). *Food Sovereignty: A New Rights Framework for Food and Nature?*. **Environment and Society: Advances in Research**, 2, 87-105.