

## ข้อถกแถลง สมัชชาสุขภาพแห่งชาติ ครั้งที่ 13<sup>1</sup>

พลังพลเมืองตื่นรู้... ผู้วิกฤตสุขภาพ: ปัจจัย 4 ในภาวะวิกฤต

### ความมั่นคงทางอาหารในภาวะวิกฤต: วิกฤตซ้อนวิกฤต จากโควิด-19 สู่มั่นคงยั่งยืน

(Food Security in Crises: Double Crisis from COVID-19 to Sustainability)

สมัชชาสุขภาพแห่งชาติ ครั้งที่ 13 ได้พัฒนากระบวนการพัฒนาข้อเสนอเชิงนโยบาย จนได้ข้อถกแถลง “ความมั่นคงทางอาหารในภาวะวิกฤต: วิกฤตซ้อนวิกฤต จากโควิด-19 สู่มั่นคงยั่งยืน” จำนวน 11 ข้อฉบับนี้ จึงขอความกรุณาสมาชิกสมัชชาสุขภาพแห่งชาติ พิจารณาให้ความเห็นในคำถามปลายเปิดที่เกี่ยวข้องกับองค์ภาคีของท่าน โดยไม่จำเป็นต้องตอบครบทุกข้อคำถาม และสามารถให้ความเห็นผ่าน google form (ตาม QR Code ที่ระบุไว้ในจดหมาย) หรือส่ง file แนบมาที่ sirithorn@nationalhealth.or.th ภายในวันที่ 31 สิงหาคม 2563

#### บทนำ

“ความมั่นคงทางอาหาร” เป็นเป้าหมายในการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs) ดังปรากฏในเป้าหมายที่ 2 “การขจัดความหิวโหย บรรลุความมั่นคงทางอาหาร ส่งเสริมเกษตรกรรมอย่างยั่งยืน” และเป้าหมายที่ 1 “การขจัดความยากจน”

ในสถานการณ์วิกฤต มีผู้คนจำนวนมากกลายเป็น “กลุ่มเปราะบาง” ที่เกิดขึ้นใหม่ ไม่สามารถเข้าถึงอาหารได้ เช่น ในสถานการณ์ภัยพิบัติที่การกระจายอาหารไม่ทั่วถึง หรือในวิกฤตเศรษฐกิจ ที่มีคนจำนวนมากไม่มีกำลังซื้อแม้มีอาหารจำหน่าย

ความมั่นคงทางอาหารในประเด็น ที่มา การเข้าถึง และระบบการกระจายอาหาร ถูกหยิบยกขึ้นถกแถลงอย่างต่อเนื่องทั้งในเชิงโครงสร้างและความไม่เป็นธรรมทางสังคม เช่น ปัญหาการครอบครองปัจจัยการผลิตที่สำคัญคือ ที่ดิน สิทธิชุมชนในการครอบครอง เข้าถึงและใช้ประโยชน์ฐานทรัพยากร ดิน น้ำ ป่า ฯลฯ ในฐานะแหล่งอาหารและฐานชีวิต สภาพดำรงชีพ ในขณะที่ “ความเป็นเมือง” ได้สร้างระบบการผลิตและการกระจายอาหารที่ไม่เสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับเกษตรกรรายย่อยและผู้ประกอบการรายย่อยมากนัก ด้านผู้บริโภคไม่มีทางเลือกที่หลากหลายในการเข้าถึงแหล่งอาหารมากนัก

สังคมไทยยังเคยเผชิญกับสถานการณ์วิกฤตอาหาร เช่น วิกฤตเศรษฐกิจในช่วงทศวรรษ 2540 สถานการณ์ภัยพิบัติในช่วงปลายปี 2554 ฯลฯ เมื่อเกิดภาวะวิกฤตโควิด-19 ทำให้ปัญหาความมั่นคงทางอาหารปรากฏเด่นชัดมากยิ่งขึ้น ซึ่งอาจเรียกว่า “ภาวะวิกฤตซ้อนวิกฤต”

“ภาวะวิกฤตซ้อนวิกฤต” ด้านหนึ่งได้เผยให้เห็นปัญหาที่มาแหล่งอาหาร การเข้าถึงอาหารของผู้คนในสังคม และปัญหากระบวนการกระจายอาหารที่ดำรงอยู่ ข้อจำกัดในเชิงนโยบายสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงทางอาหารที่มีทิศทางในการหนุนเสริมให้เกิดการผูกขาดการผลิตและระบบ กลไกการกระจายอาหารแก่บริษัทธุรกิจอาหารขนาดใหญ่ ฯลฯ

แต่อีกด้านหนึ่งก็ปรากฏให้เห็นผู้คนในสังคม องค์การเครือข่ายต่าง ๆ ร่วมกันขับเคลื่อน “นโยบายสาธารณะด้านความมั่นคงทางอาหาร” จากส่วนต่าง ๆ ของสังคมโดยไม่รอนโยบายสาธารณะที่กำหนดจากผู้มีอำนาจตัดสินใจเชิงนโยบาย เพื่อให้ได้มาซึ่งหลักประกันความมั่นคงทางอาหารในรูปแบบการปรับตัวต่าง ๆ จนสามารถเป็นบทเรียนสำคัญในการรับมือกับวิกฤตความมั่นคงทางอาหารในช่วงที่ผ่านมา

การถกแถลง ปรัชญาหรือร่วมกันเพื่อให้เห็นถึงสภาวะวิกฤตซ้อนวิกฤตที่ส่งผลต่อความมั่นคงทางอาหารจึงเป็นประเด็นสำคัญที่จะช่วยทำให้เห็นถึงจุดแข็ง ข้ออ่อนและข้อจำกัด จากบทเรียนการขับเคลื่อนที่ผ่านมาของสังคม รวมทั้งบทเรียนในมิติดินนโยบายสาธารณะและมาตรการหนุนเสริมต่าง ๆ ของรัฐ อันจะนำมาซึ่งข้อเสนอเชิงนโยบายและบทเรียนที่ดีสำหรับการขับเคลื่อนร่วมกันเพื่อรับมือกับวิกฤตความมั่นคงทางอาหารในอนาคตต่อไป

<sup>1</sup> อ่านคำอธิบายการปรับกระบวนการพัฒนาข้อเสนอเชิงนโยบายในสมัชชาสุขภาพแห่งชาติ และที่มาของข้อถกแถลง ในเอกสารเพิ่มเติมที่แนบ

## 1. นิยาม “ความมั่นคงทางอาหาร”

- (1) เนื่องจากอาหารเป็นหนึ่งในปัจจัยพื้นฐานของชีวิต “ความมั่นคงทางอาหาร” ของคนทุกคนในสังคม จึงถูกจัดเป็นองค์ประกอบหนึ่งที่ทุกประเทศต้องให้ความสำคัญในฐานะส่วนหนึ่งของเป้าหมายในการพัฒนา<sup>2</sup>
- (2) มีการกำหนดคำนิยามของ “ความมั่นคงทางอาหาร” ไว้หลากหลาย โดยครอบคลุมขอบเขตและประเด็นที่เกี่ยวข้องกับอาหารแตกต่างกันไป ซึ่งนิยามหนึ่งที่ใช้อ้างอิงกันในระดับสากลระบุไว้ในรายงานขององค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) ให้ความหมายว่า ความมั่นคงทางอาหาร คือ “สถานการณ์ที่ทุกคนในทุกละเวลาสามารถเข้าถึงอาหารได้โดยทางกายภาพ ทางสังคม และทางเศรษฐกิจ โดยได้อาหารที่เพียงพอ ปลอดภัย และมีคุณค่าทางโภชนาการ ตามความต้องการและความพึงพอใจ เพื่อชีวิตที่มีความกระฉับกระเฉงและมีสุขภาพ”<sup>3</sup>
- (3) ในสถานการณ์ปกติ ทุกประเทศมีปัญหาประชากรกลุ่มเปราะบางที่อดอยากหรือขาดสารอาหาร จึงมีการเสนอให้ การเข้าถึงอาหารเป็นสิทธิพื้นฐานของมนุษย์ทุกคนที่ต้องปกป้อง<sup>4</sup> และมีปัญหาที่เกิดจากการพัฒนา เช่น การทำลายทรัพยากรธรรมชาติ ภูมิปัญญาดั้งเดิม และการแย่งชิงทรัพยากร จึงมีการเสนอให้ “อธิปไตยทางอาหาร”<sup>5</sup> เป็นส่วนหนึ่งของความมั่นคงทางอาหาร
- (4) ในสถานการณ์วิกฤต มีผู้คนจำนวนมากที่กลายเป็น “กลุ่มเปราะบาง” ที่เกิดขึ้นใหม่ ที่ไม่สามารถเข้าถึงอาหารได้ เช่น ในสถานการณ์ภัยพิบัติที่การกระจายอาหารไม่ทั่วถึง หรือในวิกฤตเศรษฐกิจ ที่มีคนจำนวนมากไม่มีกำลังซื้อแม้มีอาหารจำหน่าย จึงมีผู้เสนอว่าอาหารไม่ใช่สินค้าและการเข้าถึงอาหารเป็นเรื่องของความเป็นธรรม
- (5) สถานการณ์การระบาดและมาตรการควบคุมโรคโควิด 19 ได้ส่งผลกระทบต่อ การเข้าถึงอาหารของคนแต่ละกลุ่มแต่ละพื้นที่ในรูปแบบและระดับความรุนแรงที่แตกต่างกัน

### ข้อถกแถลง

- 1.1 ในสถานการณ์วิกฤตของสังคม ทั้งในอดีต เช่น การเกิดภัยธรรมชาติหรือวิกฤตเศรษฐกิจ และสถานการณ์การระบาดของโควิด-19 ในปัจจุบัน มีปัญหาใดบ้างที่เกี่ยวกับเรื่องอาหารที่ท่านรับรู้ ที่จัดได้ว่าเป็นปัญหาของ “ความมั่นคงทางอาหาร” กรุณาให้เหตุผลและยกตัวอย่างประกอบ
- 1.2 “ความมั่นคงทางอาหารในภาวะวิกฤต” ในพื้นที่ องค์กรหรือเครือข่ายของท่านมีความมั่นคงทางอาหารในภาวะวิกฤตหรือไม่ อย่างไร และกลุ่มเปราะบางที่เสี่ยงต่อการเข้าไม่ถึงอาหารคือใครบ้าง

<sup>2</sup> UNDP. (1994). *Human Development Report 1994*. New York: Oxford University Press.

<sup>3</sup> FAO (2002). *The State of Food Insecurity in the World 2001*. Rome.

<sup>4</sup> Sen, A. (1981). *Poverty and Famines*. Oxford: Clarendon Press.

<sup>5</sup> กฤษฎา บุญชัย, บัณฑิต เศรษฐศาสตร์โรตัม, วิฑูรย์ เลี่ยนจำรูญ, และ อนุช อภาภิรม. (2550). *แนวความคิดและนโยบายฐานทรัพยากรอาหาร*. นนทบุรี: มูลนิธิชีววิถี.

## 2. ที่มาของอาหารและการเข้าถึงอาหาร

- (1) การพิจารณาการได้มาของอาหารแบ่งเป็น 5 มิติ ซึ่งเชื่อมโยงกับนิยามความมั่นคงทางอาหารของ FAO และเพิ่มเติมจากงานศึกษาจากสถานการณ์ของชุมชนจริง ประกอบด้วย (1) มิติการซื้อขาย (2) มิติการผลิต ปลูก/เลี้ยง (3) มิติการเก็บหาอาหารจากฐานทรัพยากร (4) มิติการแลกเปลี่ยนแบ่งปันและวัฒนธรรมชุมชน และ (5) มิติด้านนโยบายรัฐ
- (2) ภายใต้ประเด็นความมั่นคงทางอาหาร ที่มาและการเข้าถึงอาหาร ถูกถกแถลงมาอย่างต่อเนื่องก่อนเกิดวิกฤตโควิด-19 อาทิ โครงสร้างและความไม่เป็นธรรมทางสังคม การไม่สามารถเข้าถึงฐานทรัพยากร การใช้ประโยชน์ที่ดิน ฯลฯ อย่างไรก็ตามเมื่อเกิดภาวะวิกฤต ทำให้ปัญหาที่มีอยู่เดิมและทับอยู่ได้พรมปรากฏเด่นชัดขึ้น หรืออาจเรียกว่า “ภาวะวิกฤตซ้อนวิกฤต”
- (3) มิติการได้มาของอาหารบนฐานการซื้อขาย นักเศรษฐศาสตร์ได้วิเคราะห์ผลกระทบทางลบจากการแพร่กระจายของเชื้อไวรัสโควิด-19 จะตกกับครอบครัวผู้ที่มีความไม่มั่นคงทางเศรษฐกิจ (Vulnerable Families) อย่างหนัก โดยเฉพาะคนจนเมืองที่ต้องทำงานหาเลี้ยงชีพวันต่อวัน และพบว่า วิกฤตโควิดส่งผลกระทบต่อรายได้จากการรับจ้าง ทั้งในและนอกภาคเกษตรของครัวเรือนมากที่สุด และกระทบกว่า 50% ของครัวเรือน<sup>6</sup> กล่าวโดยสรุปรายได้ที่น้อยลงกับสัดส่วนการซื้อที่คงเดิมหรือมากกว่าทำให้การเข้าถึงอาหารในมิติการซื้อขายมีได้น้อยลงตามไปด้วย
- (4) มิติการผลิต ปลูก/เลี้ยง พบว่าผู้ที่อยู่บนฐานเกษตรได้รับผลกระทบด้านอาหารน้อยกว่ากลุ่มที่อยู่บนฐานอื่นๆ เนื่องจากยังพออาศัยแหล่งอาหารจากแปลงการผลิตของครัวเรือน แหล่งอาหารจากฐานทรัพยากร และการพึ่งพาอาศัยกันในมิติวัฒนธรรมการแลกเปลี่ยนอาหารในชุมชน<sup>7</sup>
- (5) มิติการเก็บหาอาหารจากฐานทรัพยากร พบว่าชุมชนท้องถิ่นที่เคยพึ่งพาฐานทรัพยากรอาหารในระบบนิเวศต่างๆ ยังเข้าไม่ถึงฐานทรัพยากรอาหาร แม้จะมีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย และมีมาตรการจากคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) เพื่อผ่อนปรนการทำกินของชุมชน แต่ก็ยังอยู่ในสภาวะจำกัด ชุมชนอยู่ได้เพียงการยังชีพจากฐานทรัพยากร ไม่สามารถสร้างเศรษฐกิจอาหารจากฐานทรัพยากรที่มั่นคงได้
- (6) มิติการแลกเปลี่ยนแบ่งปัน มีตัวอย่างปฏิบัติการที่น่าสนใจช่วงโควิด-19 เพื่อบรรเทาเยียวยาการขาดและไม่สามารถเข้าถึงอาหาร เช่น “ตู้ปันสุข” “ตู้แบ่งสุข” “ตู้เติมใจให้กัน” หรือการแบ่งปันอย่างเป็นเครือข่าย ดังเช่น “กลุ่มปันอาหาร กลุ่มปันชีวิต” “ข้าวชาวนาแลกเปลี่ยนชาวเล” เป็นต้น
- (7) มิติที่ส่งผลอย่างเป็นสาธารณะ คือ มิติที่เกี่ยวข้องกับนโยบายของรัฐ หากนโยบายถูกออกแบบอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งในเชิงกระบวนการตัดสินใจเชิงนโยบาย การตรวจสอบการใช้จ่าย และการมีส่วนร่วม ก็จะช่วยส่งเสริมให้การได้มาซึ่งอาหารของประชาชนถูกมองอย่างรอบด้านและลดช่องว่างของการเข้าถึงอาหารลง

### ข้อถกแถลง

2.1 **องค์กรหรือเครือข่ายของท่านมีแหล่งที่มาของอาหารจากมิติใดบ้าง (การซื้อขาย ปลูก เลี้ยง ทรัพยากร ป่าทะเล แบ่งปัน นโยบายรัฐ)**

2.2 **ท่านคิดว่าแหล่งที่มาของอาหารในมิติต่าง ๆ มีปัญหาหรือไม่ อย่างไร ทั้งในแง่การเข้าถึง ปริมาณ ความปลอดภัย คุณภาพ และโภชนาการทางอาหาร**

<sup>6</sup> สถาบันวิจัยเศรษฐกิจ ป๋วย อึ๊งภากรณ์ (2563). ครัวเรือนเกษตรไทยในวิกฤตโควิด-19 หลักฐานเชิงประจักษ์จากการสัมภาษณ์เกษตรกรทั่วประเทศ

<sup>7</sup> สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มูลนิธิเกษตรกรรมยั่งยืน มูลนิธิชีววิถี สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา กลุ่มจับตาสถานการณ์ที่ดิน และเครือข่ายเกษตรกรรมยั่งยืน (2563). ได้รับการสนับสนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการเสริมสุขภาพ (สสส.)

### 3. ระบบกระจายอาหาร

- (1) พัฒนาการของระบบการค้าในโลกลงทุนนิยมเสรี คือ ปัจจัยสำคัญของการเปลี่ยนแปลงจากระบบกระจายอาหารดั้งเดิมสู่ระบบการกระจายอาหารสมัยใหม่ในสังคมไทย ทั้งที่เป็นธุรกิจ และจากข้อตกลงการค้าระหว่างประเทศที่มีการประเมินว่า ธุรกิจและข้อตกลงดังกล่าวมีอิทธิพลต่อระบบอาหาร โดยเฉพาะในการเกษตรและการผลิตอาหารที่มีแนวโน้มเหลือผู้ผลิตและผู้จำหน่ายเพียงไม่กี่ราย
- (2) ประเด็นท้าทายเกี่ยวกับบทบาทของธุรกิจอาหารกับความมั่นคงทางอาหาร คือ การเปลี่ยนแปลงตามกลไกตลาด จากเกษตรกรรายย่อย พ่อค้าแม่ค้า ธุรกิจท้องถิ่นไปสู่ธุรกิจที่มีขนาดใหญ่ และรวมศูนย์มากขึ้น มิได้เป็นหลักประกันว่าประเทศจะมีความสามารถในการแข่งขันสูงขึ้นเสมอไป และมีได้เป็นเครื่องรับประกันว่าเกษตรกรและผู้ค้ารายเล็กจะมีส่วนร่วมในกระบวนการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว
- (3) การแพร่ระบาดของโรค COVID-19 ส่งผลกระทบต่อกลุ่มเปราะบาง เช่น ลูกจ้างรายวัน คนจนเมือง ผู้พิการ ผู้สูงอายุ เด็ก และคนไร้บ้าน เนื่องจากกลุ่มนี้ไม่ได้อยู่ในระบบประกันสังคม และอาจเข้าไม่ถึงการเยียวยาจากรัฐ การลดลงของรายได้ของครัวเรือนกลุ่มเปราะบาง ส่งผลต่อการมีอาหารที่เพียงพอ คุณภาพและความปลอดภัย
- (4) ภาพที่ปรากฏในสื่อและการรับรู้ผ่านสื่อสังคมออนไลน์ (Social Media) พบว่า รูปแบบการกระจายอาหารในภาวะวิกฤตมี 2 ลักษณะที่สำคัญ คือ (1) การกระจายอาหารผ่านธุรกิจบริการจัดส่งอาหาร (Food Delivery) และร้านสะดวกซื้อ และ (2) การขับเคลื่อนการกระจายอาหารทางเลือก เช่น ตลาดสีเขียวชุมชน การรวมกลุ่มทางสังคมของเกษตรกรหรือผู้ทำงานพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมในเมือง รถกระจายอาหารเคลื่อนที่ "รถพุ่มพวง" หรือรถเร่ขายกับข้าว
- (5) ระบบการกระจายอาหารที่เห็นได้จากการปรับตัวท่ามกลางสภาวะวิกฤตที่กล่าวมาข้างต้น ควรเป็นการกระจายอาหารเพื่อสร้างความมั่นคงทางอาหาร ได้แก่ (1) สร้างระบบการกระจายอาหาร ขยายตลาดท้องถิ่น และการกระจายอาหารโดยตรงระหว่างเกษตรกรกับผู้บริโภค หรือพัฒนาระบบตลาดออนไลน์ทางเลือก (2) เสริมสร้างความเข้มแข็งในการปลูกผักและอาหารโดยครอบครัวและชุมชนทั้งในหัวเมืองและเมืองใหญ่ ลดค่าใช้จ่ายอาหารลง และสามารถพึ่งพาตนเองด้านอาหารได้มากขึ้น

#### ข้อถกเถียง

- 3.1 ระบบกระจายอาหารที่เป็นอยู่ในปัจจุบันเป็นอย่างไร องค์กรหรือเครือข่ายของท่านมีบทบาทอย่างไรบ้างในระบบการกระจายอาหารดังกล่าว และทิศทางการกระจายอาหารเพื่อความมั่นคงทางอาหารต่อไปควรจะเป็นแบบไหน
- 3.2 บทเรียนจากภาวะวิกฤต (เช่น สถานการณ์โควิด 19) องค์กรหรือเครือข่ายของท่านเห็นความเชื่อมโยงของการสร้างระบบการกระจายอาหารเพื่อความมั่นคงทางอาหารอะไร อย่างไรบ้าง
- 3.3 อะไร คือ เป้าหมายของ “การกระจายอาหาร” เพื่อ “ความมั่นคงทางอาหาร” และสามารถดำเนินการได้อย่างไรบ้าง

#### 4. การปรับตัวเกี่ยวกับอาหารในสถานการณ์วิกฤต

- (1) ในสถานการณ์วิกฤตการระบาดของโควิด-19 คนในสังคมไทยได้รับผลกระทบเกี่ยวกับเรื่องอาหารทั้งจากมาตรการการควบคุมโรคในประเทศ เช่น มาตรการการปิดเมือง ระเบียบการเดินทาง การดำเนินกิจการและกิจกรรมทางสังคมต่าง ๆ ที่ทำให้คนจำนวนมากขาดรายได้ การกระจายอาหารติดขัด และได้รับผลกระทบทางสังคมและเศรษฐกิจที่เกิดจากการระบาดใหญ่ทั่วโลก โดยเฉพาะการสูญเสียแหล่งรายได้จากการท่องเที่ยวและการค้าระหว่างประเทศหยุดชะงักลง
- (2) ในช่วงแรกของสถานการณ์ ผู้คนมีความวิตกกังวลกับการขาดแคลนอาหาร จึงมีการกักตุนอาหารกันเป็นจำนวนมาก ในขณะที่มีกลุ่มเปราะบางที่ขาดแคลนอาหารและเสี่ยงต่อภาวะอดอยากมีทั้งที่มีอยู่เดิม และที่มีเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ จากสถานการณ์วิกฤตที่ส่งผลกระทบรุนแรงและกว้างขวางมากขึ้น
- (3) ผู้คนในสังคมมีการปรับตัวที่จะช่วยเหลือกัน ทั้งด้วยสิ่งที่เคยมีอยู่เดิม หรือคิดขึ้นมาใหม่ เช่น ตู้ปันสุข การบริจาคเงินให้ร้านค้าเพื่อแจกอาหาร การจัดตั้งธนาคารอาหาร การแลกเปลี่ยนระหว่างพื้นที่ เช่น ข้าวชานาแลกปลาชานาเล หรือ “ข้าวแลกปลา” ซึ่งสิ่งๆ ที่ดำเนินการเหล่านี้บางอย่างสามารถพัฒนาให้เป็นระบบที่ยั่งยืน โดยมีกลไกของรัฐสนับสนุนหรือดำเนินการ เพื่อรองรับสถานการณ์วิกฤตในอนาคต
- (4) มีการปรับตัวของผู้คนในพื้นที่เขตเมือง เช่น การเพิ่มพื้นที่ผลิตอาหารในชุมชนโดยใช้พื้นที่สาธารณะหรือที่รกร้างว่างเปล่า การเชื่อมโยงระหว่างผู้ผลิตอาหารและผู้บริโภค เชื่อมโยงระบบอาหารระหว่างเมืองกับชนบทโดยตรง ซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นพื้นฐานสำคัญของการออกแบบเมืองเพื่อความมั่นคงทางอาหารในทุกสถานการณ์

##### ข้อถกแถลง

4.1 ในสถานการณ์วิกฤตทั้งในอดีตและปัจจุบัน ท่านหรือคนอื่น ๆ ทั้งในระดับบุคคล กลุ่ม หรือองค์กร มีการปรับตัวเพื่อเผชิญหน้ากับสถานการณ์อย่างไรในด้านที่เกี่ยวกับอาหาร ทั้งในระดับบุคคลและชุมชน

4.2 การปรับตัวเพื่อสร้างความมั่นคงทางอาหารสำหรับพื้นที่เมืองและพื้นที่ชนบท ควรมีลักษณะเฉพาะอย่างไร จึงจะสามารถรองรับความต้องการเฉพาะของแต่ละพื้นที่ในภาวะวิกฤตได้

## 5. ข้อเสนอโยบายสาธารณะด้าน “ความมั่นคงทางอาหาร”

นโยบายสาธารณะด้านความมั่นคงทางอาหาร ประกอบด้วยทั้งนโยบายที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางอาหาร และนโยบายที่หนุนเสริมหรือเสริมสร้างให้เกิดความเข้มแข็งด้านความมั่นคงทางอาหาร

- (1) นโยบายที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางอาหารหรือมีข้อจำกัดบางประการ ในมิติต่าง ๆ ดังนี้

**มิติด้านปัจจัยการผลิต :** นโยบาย กฎหมาย กลไกเชิงสถาบันที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยการผลิตคือ ที่ดิน น้ำ พันธุ์กรรม ฯลฯ ที่ยังไม่สามารถหนุนเสริมให้เกิดการกระจายการเข้าถึงที่ดินของเกษตรกรรายย่อย เช่น สถาบันบริหารการธนาคารที่ดิน(องค์กรมหาชน) พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยโฉนดชุมชน พ.ศ.2555 ฯลฯ และกฎหมายที่อาจจะนำไปสู่อุปสรรคต่ออสิสภาพด้านพันธุกรรม หรือก่อให้เกิดการผูกขาดโดยบรรษัทขนาดใหญ่ ฯลฯ

**มิติด้านการได้มาซึ่งอาหาร :** การสนับสนุนโดยรัฐให้เกิดการผูกขาดทางการค้าและทำลายระบบการแลกเปลี่ยนอาหารของเกษตรกรรายย่อย ไม่ส่งเสริมให้เกิดช่องทางการเข้าถึงอาหารซึ่งผู้บริโภคสามารถเข้าถึงได้อย่างหลากหลาย ฯลฯ

**มิติด้านการกระจายและการเข้าถึงอาหาร :** ทิศทางเชิงนโยบายยังมุ่งส่งเสริมการผูกขาดทางการตลาดโดยระบบโมเดิร์นเทรดและให้บทบาทหลักแก่ธุรกิจอาหารในการสร้างความมั่นคงทางอาหารทั้งในการผลิตและการกระจาย และยังมีแนวโน้มทิศทางการผูกขาดด้านสิทธิบัตรผ่านข้อตกลงระหว่างประเทศ นโยบายสาธารณะที่ดำรงอยู่ไม่มีความชัดเจนในการส่งเสริมขีดความสามารถในการแข่งขันและเพิ่มบทบาทของเกษตรกรผู้ผลิตและผู้ประกอบการรายย่อย

**มิติด้านการเข้าถึงแหล่งอาหารจากฐานทรัพยากรของชุมชน :** นโยบาย กฎหมาย เกี่ยวข้องที่แม้จะมีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายสำคัญ 3 ฉบับคือ พ.ร.บ.อุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2562 พ.ร.บ.สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2562 และ พ.ร.บ.ป่าชุมชน พ.ศ.2562 แต่กฎหมายดังกล่าวยังไม่มียกเว้นสิทธิชุมชนและการใช้ประโยชน์ฐานทรัพยากร ยังมีข้อจำกัดแก่ชุมชนท้องถิ่นในการเข้าถึงแหล่งอาหารจากฐานทรัพยากรอย่างมาก ทำให้ชุมชนไม่สามารถสร้างความมั่นคงทางอาหารจากฐานทรัพยากรได้

- (2) นโยบายสาธารณะที่หนุนเสริมหรือเสริมสร้างให้เกิดความมั่นคงทางอาหาร ดังนี้

**นโยบายของรัฐ** ที่เกิดขึ้นในช่วงของสถานการณ์โควิด-19 และมีผลต่อการหนุนเสริมให้เกิดความมั่นคงทางอาหาร เช่น นโยบายจ่ายเงินเยียวยาภายใต้โครงการเราไม่ทิ้งกัน และโครงการเยียวยาเกษตรกร ในจำนวนเงินราว 6 แสนล้านบาท และนโยบายฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคมที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโควิด-19 จำนวนเงินราว 4 แสนล้านบาท รวมทั้งนโยบายและมาตรการด้านการแจกถุงยังชีพ และการระดมการบริจาคอาหารในรูปแบบต่าง ๆ ฯลฯ

**ในส่วนของสังคม** ได้เกิดนโยบายสาธารณะด้านความมั่นคงทางอาหารซึ่งไม่ได้มาจากด้านของนโยบายสาธารณะจากผู้มีอำนาจตัดสินใจเชิงนโยบาย แต่เป็นการขับเคลื่อนร่วมกันในสังคม รวมทั้งในระดับกลุ่ม องค์กรหรือภาคีเครือข่ายต่าง ๆ เพื่อให้เกิดการจัดการชีวิตสาธารณะร่วมกันและได้มาซึ่งหลักประกันความมั่นคงทางอาหารในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การแลกเปลี่ยนแบ่งปันอาหารในรูปแบบต่าง ๆ การพัฒนาระบบการกระจายอาหารในชุมชน ฯลฯ

### ข้อถกแถลง

- 5.1 จากบทเรียนและประสบการณ์ในการขับเคลื่อนที่ผ่านมา องค์กรหรือเครือข่ายของท่านเห็นว่า นโยบายสาธารณะหรือมาตรการการสนับสนุนและการหนุนเสริมเพื่อให้เกิดระบบการผลิต การเข้าถึงอาหารและระบบการกระจายอาหาร ฯลฯ ที่ดำรงอยู่ทั้งนโยบายส่วนกลางและในระดับภูมิภาค ท้องถิ่น สามารถหนุนเสริมความมั่นคงด้านอาหารได้มากน้อยเพียงใด อะไรคือส่วนที่ดี และอะไรคือข้ออ่อนบ้าง ฯลฯ
- 5.2 องค์กรหรือเครือข่ายของท่านเห็นว่า อะไรคือ “นโยบายสาธารณะด้านความมั่นคงทางอาหาร” ซึ่งไม่จำเป็นต้องรอนโยบายสาธารณะจากผู้มีอำนาจตัดสินใจเชิงนโยบาย แต่เป็นการขับเคลื่อนร่วมกันในสังคมรวมทั้งในระดับกลุ่ม องค์กรหรือภาคีเครือข่ายของท่าน เพื่อให้เกิดการจัดการชีวิตสาธารณะร่วมกันและได้มาซึ่งหลักประกันความมั่นคงทางอาหาร สามารถรับมือกับวิกฤตทางอาหารในช่วงที่ดำรงอยู่และอาจจะเกิดวิกฤตเช่นนี้ในอนาคตอีก