

ความมั่นคงและความยั่งยืนทางอาหารของไทยในยุควิกฤตซ้อนวิกฤต***Food Security and Sustainability of Thailand in the Era of Polycrisis**

บทความวิชาการ

พันธิ์รบ ราชพงศา¹ และ ญาณิศา เรืองรัตนอรุณ²

Punrop Rajapongsa and Yanisa Ruangrutaroon

สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา (องค์การมหาชน) กรุงเทพฯ ประเทศไทย 10330¹⁻²

International Institute for Trade and Development, Bangkok, Thailand 10330

E-mail: punrop@itd.or.th¹ and yanisa@itd.or.th²**บทคัดย่อ**

บทความนี้ต้องการนำเสนอแนวทางการสร้างความมั่นคงและความยั่งยืนทางอาหารของไทย โดยพยายามอธิบายถึงความสำคัญของระบบอาหารโลกในยุคที่เรียกว่า “วิกฤตซ้อนวิกฤต” (Polycrisis) เนื่องจากในปัจจุบันมีวิกฤตที่เกิดขึ้นพร้อมกัน เชื่อมโยงกัน และส่งผลกระทบต่อระหว่างกัน ในหลากหลายมิติ ทั้งความมั่นคงระหว่างประเทศ การกักกักดูแลภายในประเทศ อาหาร พลังงาน เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม ซึ่งวิกฤตทั้งหมดนี้สามารถนำไปสู่ “หายนะทางอาหาร” (Food Catastrophe) โดยยกตัวอย่างสงครามรัสเซีย-ยูเครน อันเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางอาหารโลก เมื่อพิจารณาการส่งออกสินค้าอาหารในภาวะวิกฤต พบว่า หลายประเทศเริ่มพึ่งพาตนเองด้วยการผลิตอาหารภายในประเทศ และดำเนินนโยบายปกป้องตัวเองเพื่อสร้างความมั่นคงทางอาหาร (Food Protectionism) และเนื่องด้วยสถานการณ์ต่าง ๆ มีความไม่แน่นอนสูงมาก แต่แต่ละประเทศไม่สามารถคาดการณ์ว่าจะขาดแคลนอาหารในอนาคตเมื่อใด ทำให้การค้าสินค้าอาหารในยุควิกฤตซ้อนวิกฤต เป็นยุคที่แต่ละประเทศกอบโกยความมั่นคงทางอาหารด้วยการซื้อความมั่นคงทางอาหารของประเทศอื่นมาเป็นของตนเอง

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของกิจกรรมเสวนาเชิงวิชาการ เรื่อง “ความมั่นคงทางอาหารในบริบทการค้าไทย” ภายใต้โครงการประชามคมข่าวกรองทางการค้าเพื่อรองรับมาตรการด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและการพัฒนาที่ยั่งยืน (International Trade Intelligence for Green Growth) ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2567 จัดโดยสถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา (องค์การมหาชน) เมื่อวันที่ 18 ธันวาคม 2566 ณ โรงแรมพูลแมน กรุงเทพฯ แกรนด์ สุขุมวิท

¹ ร้อยโท ดร., ผู้อำนวยการสำนักพัฒนาขีดความสามารถทางการค้าและการพัฒนา

First Lieutenant Dr., Director, Office of Trade and Development Capacity Building

² นักวิชาการ สำนักพัฒนาขีดความสามารถทางการค้าและการพัฒนา

Academic Officer, Office of Trade and Development Capacity Building

วันที่รับบทความ : 4 มิ.ย. 67

วันที่แก้ไขบทความ : 10 มิ.ย. 67

วันที่ตอบรับบทความ : 17 มิ.ย. 67

ในปัจจุบัน ไทยยังมีความสามารถในการผลิตอาหาร เพื่อตอบสนองความต้องการภายในประเทศได้ค่อนข้างดี โดยเมื่อพิจารณาจากอัตราการพึ่งพาตนเองด้านอาหาร (Self-Sufficiency Ratio: SSR) หรือการเทียบสัดส่วน ปริมาณผลผลิตที่ผลิตได้ในประเทศต่อผลผลิตที่ต้องใช้ บริโภคภายในประเทศทั้งปี ซึ่งถือได้ว่ามีความมั่นคงทาง อาหารและมีความสามารถในการพึ่งพาตนเองด้านอาหาร หมายความว่าไทยจะมีโอกาสน้อยมากที่จะเกิดปัญหาการ ขาดแคลนอาหาร แต่ไทยยังต้องพึ่งพาการนำเข้าสินค้า เกษตรบางส่วน โดยเฉพาะกลุ่มอาหารสัตว์ เมื่อเกิดวิกฤต ในระดับโลกย่อมกระทบต่อต้นทุนอาหารของไทยด้วย ยิ่งถ้าเกิดวิกฤตพร้อมกัน และรัฐบาลจัดการไม่ได้จนนำไปสู่ ภาวะเศรษฐกิจชะงักงันและเงินเฟ้อ กำลังซื้อของคนใน ประเทศก็จะลดลง ในช่วงเวลานั้นถึงจะมีอาหารเพียงพอ แต่ประชาชนในประเทศไม่สามารถซื้ออาหารมาบริโภคได้ ก็หมายความว่าประเทศไม่มีความมั่นคงและไม่ยั่งยืน ทางอาหารเช่นกัน

คำสำคัญ : ความมั่นคงทางอาหาร, ความยั่งยืนทางอาหาร, ลัทธิกีดกันทางอาหาร, อาหารแห่งอนาคต

Abstract

This article aims to present approaches for establishing food security and sustainability in Thailand by elucidating the importance of the global food system in what is termed a “polycrisis”. This term refers to the current era characterized by multiple concurrent, interconnected, and mutually impactful crises spanning various dimensions, including international stability, domestic governance, food, energy, economy, and environment. These interconnected crises

have the potential to lead to a “food catastrophe”. An example highlighted is the Russia-Ukraine war, which significantly impacts global food security. Amidst crises, many countries have increasingly turned to self-reliance by producing food domestically and adopting protectionist policies to ensure food security. Given the high uncertainty of these situations, countries cannot predict future food shortages, leading to an era where nations seek to bolster their food security by acquiring food security resources from other countries.

Currently, Thailand has a relatively strong capacity to produce food to meet domestic demand. This is reflected in the Self-Sufficiency Ratio (SSR), which compares the quantity of food produced domestically to the quantity required for annual consumption. This indicates that Thailand enjoys food security and self-sufficiency, meaning it is highly unlikely to face food shortages. However, Thailand still relies on importing certain agricultural products, particularly animal feed. Global crises can impact the cost of food in Thailand, especially if multiple crises occur simultaneously and the government fails to manage them, leading to “stagflation”, characterized by a slowdown in economic growth and high inflation. Consequently, the purchasing power of the people in the country will decline. During that times, even though there is enough food, the citizens will not be able to afford to buy it. That implies that the country lacks both food security and sustainability.

Keywords: Food Security, Food Sustainability, Food Protectionism, Future Food

บทนำ

คณะกรรมการความมั่นคงทางอาหารโลก (Committee on World Food Security: CFS) เคยอธิบายว่า “ความมั่นคงทางอาหาร” (Food Security) หมายถึง สถานการณ์ที่ “คนทุกคนทั้งในระดับบุคคล ระดับครัวเรือน ระดับประเทศ ระดับภูมิภาค และระดับโลก สามารถเข้าถึง อาหารที่เพียงพอ ความปลอดภัย และมีคุณค่าทาง โภชนาการทั้งในทางกายภาพและเศรษฐกิจ ที่ตอบสนอง ความต้องการและความพึงพอใจเพื่อการมีคุณภาพชีวิตที่ดี” ซึ่งการเข้าถึงอาหารอย่างเพียงพอถือเป็นหนึ่งในสิทธิมนุษยชน ขั้นพื้นฐานและสำคัญที่สุด แต่ผู้คนหลายร้อยล้านคนทั่วโลก ยังต้องทนทุกข์ทรมานจากความอดอยาก และยังมี คนขาดสารอาหารอีกประมาณ 854 ล้านคน อีกทั้งยัง คาดการณ์กันว่าในปี พ.ศ. 2593 (ค.ศ. 2050) ประชากรโลก จะเพิ่มขึ้นอีก 2 พันล้านคน จากปัจจุบันที่มีจำนวนมากกว่า 8 พันล้านคน ทำให้จำนวนประชากรที่อาศัยอยู่บนโลกเพิ่มขึ้น เป็น 1 หมื่นล้านคน โดยการเติบโตของประชากรโลกเช่นนี้ ส่งผลกระทบโดยตรงต่อทรัพยากร โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับ แหล่งอาหาร (Igini, 2024)

ทั้งนี้ แนวคิดเรื่อง “ความมั่นคงทางอาหาร” ถูกกล่าวถึงครั้งแรกในการประชุมอาหารโลก (World Food Conference) เมื่อปี พ.ศ. 2517 โดยเริ่มแรกนั้น หมายถึงอุปทานอาหารเพียงอย่างเดียว ซึ่งให้ความสำคัญ กับการมีอาหารที่เพียงพอ และราคาอาหารมีเสถียรภาพ ทั้งในระดับประเทศและระหว่างประเทศ ต่อมาองค์การ อาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (Food and Agriculture Organization of the United Nations: FAO) ได้ทำการวิเคราะห์เมื่อปี พ.ศ. 2526 โดยเน้นประเด็น

ของการเข้าถึงอาหาร พบว่า การสร้างความมั่นคงทางอาหาร ควรให้ความสำคัญกับการสร้างความสมดุลระหว่างอุปสงค์ และอุปทานของอาหารด้วย และนิยามของความมั่นคง ทางอาหารก็ถูกพัฒนามาเป็นระยะ จนกระทั่งในการประชุม สหุยอดผู้นำอาหารโลก (World Food Summit) เมื่อปี พ.ศ. 2539 ได้แบ่งความมั่นคงทางอาหารออกเป็น 4 มิติ คือ การมีอาหารที่เพียงพอ (Food Availability) การเข้าถึงอาหาร (Food Access) การใช้ประโยชน์จาก อาหาร (Utilization) และการมีเสถียรภาพด้านอาหาร (Stability) ซึ่งถือเป็นนิยามที่ได้รับการยอมรับและใช้กัน แพร่หลายทั่วโลก (Food and Agriculture Organization of the United Nations [FAO], 2006) แต่เมื่อพิจารณา สถานการณ์ปัจจุบัน พบว่า ความขัดแย้งระหว่างประเทศ เช่น สงครามรัสเซีย-ยูเครน และสงครามอิสราเอล-ฮามาส ตลอดจนผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เช่น เอลนีโญ (El Niño) และลานีญา (La Niña) หรือแม้กระทั่งวิกฤตทางเศรษฐกิจ เช่น วิกฤตค่าครองชีพ ล้วนเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคง ทางอาหารทั้งสิ้น

หากเปรียบเทียบการการค้าสินค้าอาหารของไทย ในบริบทการค้าโลก จะพบว่า ในปี พ.ศ. 2566 ไทยเป็น ประเทศผู้ส่งออกอาหารอันดับที่ 12 ของโลก โดยมี สหรัฐอเมริกาเป็นผู้ส่งออกอาหารอันดับที่ 1 บราซิล เป็นอันดับที่ 2 เนเธอร์แลนด์เป็นอันดับที่ 3 และจีนเป็น อันดับที่ 4 ซึ่งใน 10 เดือนแรกของปี พ.ศ. 2566 ไทยมีการ ส่งออกสินค้าอาหารมูลค่า 1.31 ล้านล้านบาท ทั้งนี้ ประเทศที่ไทยส่งออกไปมาก ได้แก่ จีน อาเซียน ญี่ปุ่น และ สหรัฐอเมริกา ซึ่งสินค้าที่ส่งออกมาก ได้แก่ น้ำตาลทราย และกากน้ำตาล อาหารทะเลกระป๋องและแปรรูป ผลิตภัณฑ์ข้าวสาลีและอาหารสำเร็จรูปอื่น ๆ อาหาร สัตว์เลี้ยง และเครื่องดื่ม คาดว่าภาพรวมการส่งออกอาหาร

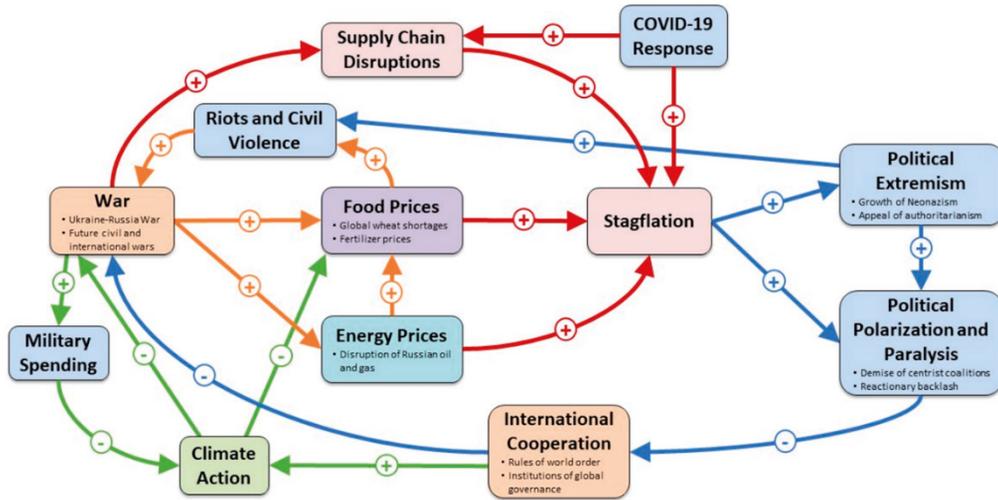
จะขยายตัว จากปัจจัยความเชื่อมั่นในคุณภาพมาตรฐานสินค้าของไทย และได้รับประโยชน์จากประเทศคู่ค้าที่มีความกังวลเรื่องความมั่นคงทางอาหาร (ฐานเศรษฐกิจ, 2567ก) หมายความว่า อาหารที่ไทยผลิตได้ ถูกนำไปสร้างความมั่นคงทางอาหารให้กับประเทศอื่น

สำหรับไทยนั้นได้ชื่อว่าเป็น “อุข้าวอุ่น้ำ” และเป็นผู้ส่งออกอาหารในอันดับต้น ๆ ของโลก อีกทั้งรัฐบาลยังสนับสนุนให้ไทยเป็น “ครัวโลก” (Kitchen of the World) แต่หลายภาคส่วนยังมีความกังวลว่า ในความเป็นจริงอาจไม่ได้เป็นเช่นนั้น เนื่องจากชุมชนชาวบ้าน หรือเกษตรกรรายย่อย มีแนวโน้มที่จะได้รับผลกระทบจากนโยบายต่าง ๆ ของรัฐบาลไทย เช่น นโยบายเกษตรแปลงใหญ่ นโยบายการปรับโครงสร้างการผลิตสินค้า การเกษตร นโยบายลดต้นทุนการผลิตและเพิ่มโอกาสในการแข่งขัน และนโยบายตลาดนำการผลิต อาจนำไปสู่ความเหลื่อมล้ำและความไม่มั่นคงทางอาหาร ดังจะเห็นได้จากเกษตรกรไทยยังอยู่บนเส้นความยากจน ทั้ง ๆ ที่เป็นผู้ผลิตอาหาร แต่กลับไม่สามารถเข้าถึงอาหารที่มีคุณภาพ และมีความปลอดภัย ตามความหมายพื้นฐานเรื่องความมั่นคงทางอาหาร อีกทั้ง “ดัชนีความมั่นคงทางอาหารโลก” (Global Food Security Index: GFSI) ไทยยังได้คะแนนน้อยกว่าสิงคโปร์ ซึ่งเป็นเกาะขนาดเล็กที่ขาดแคลนพื้นที่เกษตรกรรม สำหรับสาเหตุที่ไทยได้คะแนนน้อยอาจเนื่องมาจากปัญหาความเหลื่อมล้ำภายในประเทศที่มีอยู่สูง (ชญญา อินทร์ไชยา, 2564; ัญญชก ลินอนันต์จินดา, 2564; สันติ ชัยศรีสวัสดิ์สุข, 2565; เศรษฐา ทวีสิน, 2566) จึงเกิดเป็นคำถามว่า ไทยจะมีแนวทางอย่างไร ในการสร้างความมั่นคงและความยั่งยืนทางอาหารในภาวะสงครามหรือภาวะวิกฤต

ระบบอาหารโลกในยุควิกฤตซ้อนวิกฤต (Global Food System in Polycrisis)

Adam Tooze นักประวัติศาสตร์ชาวอังกฤษ กล่าวว่า โลกกำลังอยู่ในยุค “วิกฤตซ้อนวิกฤต” (Polycrisis) ซึ่งมีเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นพร้อมกัน เชื่อมโยงกัน และส่งผลกระทบต่อระหว่างกัน จนนำไปสู่เหตุการณ์ที่สร้างปัญหาในระดับที่เรียกว่า หายนะได้ ยกตัวอย่างยูเครน ซึ่งได้ชื่อว่าเป็น “ตะกร้าขนมปังของยุโรป” (Breadbasket of Europe) เมื่อถูกตัดขาดจากโลก ผลที่ตามมาคือ ความเสียหายอย่างมหาศาลต่อเศรษฐกิจของยุโรป และการขาดแคลนอาหารในอียิปต์และลิเบีย อีกทั้งยังต้องเผชิญกับปัญหาที่มีอยู่เดิม เช่น การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ราคาพลังงานที่ปรับตัวสูงขึ้น และผลกระทบหลังการระบาดของโรคโควิด-19 จะเห็นได้ว่า ระบบอาหารโลกในยุควิกฤตซ้อนวิกฤตสามารถนำไปสู่ “หายนะทางอาหาร” (Food Catastrophe) ซึ่งเป็นเรื่องที่ทุกคนต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการกับปัญหา (Attah, 2023)

Lawrence (2023) พยายามอธิบายถึงวิกฤตซ้อนวิกฤต ซึ่งเกิดจากประเด็นปัญหาในหลากหลายมิติ ทั้งความมั่นคงระหว่างประเทศ การกำกับดูแลภายในประเทศ อาหาร พลังงาน เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม (ภาพที่ 1) จะเห็นได้ว่า สงครามรัสเซีย-ยูเครน ส่งผลกระทบในทันทีต่อระบบอาหารและพลังงานทั่วโลก หากพิจารณาในมิติเศรษฐกิจ จะพบว่า การเปลี่ยนแปลงของราคาอาหาร และพลังงานมีปฏิสัมพันธ์กับการหยุดชะงักของห่วงโซ่อุปทาน (Supply Chain Disruptions) อันเป็นผลกระทบโดยตรงจากสงครามรัสเซีย-ยูเครน ประกอบกับการระบาดของโรคโควิด-19 ยังคงส่งผลกระทบต่ออัตราการว่างงาน



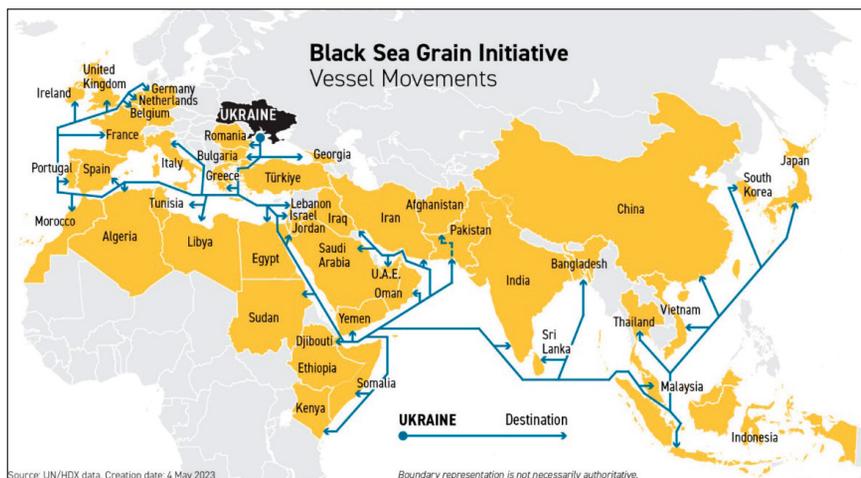
ภาพที่ 1 ผลกระทบเชิงระบบของสงครามรัสเซีย-ยูเครน

ที่มา: Lawrence, 2023

ปัญหาทั้งหมดส่งผลให้เกิดวิกฤตที่เรียกว่า “ภาวะเศรษฐกิจชะงักงันและเงินเฟ้อ” (Stagflation) ซึ่งจะกลายเป็นผลกระทบในเชิงสังคมจิตวิทยาทั้งระดับบุคคลและชุมชน จึงทำให้เกิดความตึงเครียดทางสังคม ผลลัพธ์ที่ตามมาคือ ความล้มเหลวของรัฐ สงครามกลางเมือง และภัยพิบัติด้านมนุษยธรรม

สงครามรัสเซีย-ยูเครน ถือเป็นตัวอย่างสำคัญของการหยุดชะงักของห่วงโซ่อุปทาน ซึ่งอาจนำไปสู่วิกฤตอาหารโลก เนื่องจากยูเครนเป็นผู้ส่งออกธัญพืชอันดับ 4 ของโลก โดยผลิตน้ำมันดอกทานตะวัน ร้อยละ 42 ของทั้งโลก ข้าวโพด ร้อยละ 16 ของทั้งโลก ข้าวบาร์เลย์ ร้อยละ 10 ของทั้งโลก และข้าวสาลี ร้อยละ 9 ของทั้งโลก อีกทั้งรัสเซียยังเป็นผู้ส่งออกข้าวสาลีรายใหญ่ที่สุดของโลก เมื่อทำเรื่องต่าง ๆ ถูกปิดกั้น เพื่อป้องกันการลักลอบขนอาวุธ อีกทั้งยังมีการวางทุ่นระเบิดในทะเลดำ ทำให้เรือขนส่งสินค้า

ไม่สามารถส่งออกธัญพืชจากยูเครนได้ ส่งผลให้มีการปรับขึ้นเบี้ยประกันเพื่อคุ้มครองเรือขนส่งในทะเลดำ และทำให้ราคาอาหารสัตว์และอาหารคนสูงขึ้น ด้วยเหตุนี้ ตุรเคียและสหประชาชาติ จึงเสนอตัวเป็นคนกลางในการประสานให้รัสเซียและยูเครนร่วมลงนามใน “ข้อริเริ่มว่าด้วยการขนส่งธัญพืชในพื้นที่ทะเลดำ” (Black Sea Grain Initiative) เมื่อเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2565 ทั้งนี้ เพื่อหลีกเลี่ยงวิกฤตอาหารโลก โดยมีกรอบเวลาการบังคับใช้ 120 วัน และได้รับการต่ออายุอีก 120 วัน เมื่อเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2566 ข้อริเริ่มดังกล่าว ทำให้ยูเครนสามารถส่งออกธัญพืชได้เกือบ 33 ล้านตัน และราคาอาหารโลกลดลงร้อยละ 20 โดยสินค้าอาหารของยูเครนส่งออกไปยังประเทศกำลังพัฒนาร้อยละ 57 และประเทศพัฒนาแล้ว ร้อยละ 43 (How much grain is Ukraine exporting and how is it leaving the country?, 2024; Braun, 2024)



ภาพที่ 2 เส้นทางเดินเรือภายใต้ข้อริเริ่มว่าด้วยการขนส่งธัญพืชในพื้นที่ทะเลดำ (Black Sea Grain Initiative)

ที่มา: Laff, 2023

หากรัสเซียไม่ต่ออายุข้อริเริ่มดังกล่าว ทัวโลกจะได้รับผลกระทบจากวิกฤตอาหารโลก เนื่องจากธัญพืชภายใต้ข้อริเริ่มนี้จะถูกส่งไปยังประเทศที่ไม่มีความมั่นคงทางอาหาร เช่น เยเมน เอธิโอเปีย โซมาเลีย และอัฟกานิสถาน ส่วนจีนนั้นเป็นประเทศที่ได้รับผลประโยชน์มากที่สุด โดยได้รับสินค้าส่งออกทางการเกษตรเกือบ 8 ล้านตัน นอกจากนี้ ธัญพืชบางส่วนยังถูกส่งไปช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมภายใต้โครงการอาหารโลก (World Food Programme: WFP) เพื่อต่อสู้กับความหิวโหยและความไม่มั่นคงทางอาหาร (Laff, 2023)

ศรีลังกา ถือเป็นกรณีตัวอย่างของประเทศที่ต้องเผชิญกับวิกฤตความไม่มั่นคงทางอาหาร เนื่องจากรัฐบาลศรีลังกามีการจัดการทางเศรษฐกิจที่ผิดพลาด อีกทั้งผลกระทบจากการระบาดของโรคโควิด-19 สงครามรัสเซีย-ยูเครน การห้ามใช้ปุ๋ยเคมีในเดือนเมษายน พ.ศ. 2564 ความเครียดด้านสิ่งแวดล้อม และการขาดนโยบายที่ตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงระดับโลก รวมถึงวิกฤตหนี้ ส่งผลให้เกิดวิกฤตราคาสินค้าอาหารที่เพิ่มสูงขึ้น ประชากร 6.3 ล้านคน หรือมากกว่าร้อยละ 30 ของประชากรศรีลังกา มีความไม่มั่นคงทางอาหาร และต้องการ

ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม ในจำนวนนี้ ประชากรประมาณ 5.3 ล้านคน กำลังลี้ภัยหรืออดมื้ออาหาร และอย่างน้อย 65,600 คน มีภาวะไม่มั่นคงทางอาหารขั้นรุนแรง ซึ่งในที่สุดก็เกิดการประท้วงเพื่อขับไล่รัฐบาลในหลายเมือง (Patabendige, 2023)

การส่งออกสินค้าอาหารในภาวะวิกฤต

ในช่วงสงครามรัสเซีย-ยูเครน ราคาอาหารเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ทำให้หลายประเทศตัดสินใจดำเนิน “นโยบายปกป้องตัวเองเพื่อสร้างความมั่นคงทางอาหาร” หรือที่นิยมเรียกว่า “ลัทธิกีดกันทางอาหาร” (Food Protectionism) โดยในปี พ.ศ. 2565 มีประเทศที่ประกาศกักตุนและจำกัดหรือห้ามการส่งออกสินค้าอาหารจำนวน 35 ประเทศ เนื่องจากต้องการสำรองวัตถุดิบอาหารและพลังงานไว้ เพื่อสร้างความมั่นคงทางอาหารและการบริโภคภายในประเทศก่อนส่งออก ยกตัวอย่าง เช่น อาร์เจนตินาห้ามส่งออกน้ำมันถั่วเหลืองและกากถั่วเหลือง อียิปต์ และอินเดียห้ามส่งออกข้าวสาลี มาเลเซียห้ามส่งออกไก่ และอินโดนีเซียห้ามส่งออกน้ำมันปาล์มชั่วคราว (Capri, 2022)

ปุ๋ยเคมี ซึ่งจำเป็นในการเพิ่มผลผลิตทางการเกษตร ก็เป็นส่วนหนึ่งของนโยบายปกป้องตัวเองเพื่อสร้างความมั่นคงทางอาหาร เมื่อพิจารณามูลค่าการส่งออก จะพบว่า มูลค่าการส่งออกปุ๋ยของรัสเซียสูงเป็นอันดับ 2 รองจากแคนาดา อีกทั้งรัสเซียยังเป็นประเทศที่ควบคุมส่วนผสมสำคัญในการผลิตปุ๋ย เช่น ยูเรีย และแอมโมเนียมไนเตรต การที่รัสเซียได้ประกาศห้ามส่งออกปุ๋ยเคมีทั้งหมด ทำให้ราคาปุ๋ยเคมีในประเทศและในตลาดโลกปรับตัวสูงขึ้น ผนวกกับยุคที่ทั่วโลกกำลังเผชิญกับปัญหาเงินเฟ้อ อันเป็นผลมาจากการระบาดของโรคโควิด-19 ราคาปุ๋ย และแก๊สที่จำเป็นต่อการเกษตรจึงปรับตัวสูงขึ้นมาก โดยในปี พ.ศ. 2563 โปแทสเซียม (โปแตช) ราคาเพิ่มขึ้น ร้อยละ 134 ไนโตรเจนเหลวราคาเพิ่มขึ้น ร้อยละ 159 และแอมโมเนียราคาเพิ่มขึ้น ร้อยละ 210 (Capri, 2022)

Laborde & Mamun (2023) กล่าวว่า นโยบายปกป้องตัวเองเพื่อสร้างความมั่นคงทางอาหาร อาจทำให้ราคาอาหารภายในประเทศต่ำลงได้ในระยะสั้น และสามารถปกป้องผู้บริโภคจากความวิตกกังวลเกี่ยวกับภาวะเงินเฟ้อ แต่กลับทำให้ภาพรวมของวิกฤตอาหารโลกเลวร้ายขึ้น เนื่องจากประเทศผู้ส่งออกรายใหญ่ได้บิดเบือนราคาสินค้าอาหารโลก ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นราคาธัญพืชที่สำคัญ เช่น ข้าว ข้าวสาลี ข้าวโพด และน้ำมันพืช ด้วยความไม่แน่นอนของอุปทานด้านสินค้าอาหารเหล่านี้ อาจทำให้เกิดวิกฤตราคาอาหารโลกได้อีกครั้ง ดังนั้นประเทศกำลังพัฒนาในเอเชีย ทั้งประเทศผู้นำเข้าและส่งออก ควรแบ่งปันข้อมูลด้านการคาดการณ์การผลิตและการกักตุนสินค้า และไม่ควรแยกตัวออกจากระบบการค้าอาหารโลก เพราะจะทำให้สถานการณ์เลวร้ายลงและกระทบต่อคนจนในเอเชีย จึงแนะนำให้ใช้นโยบายทั้งระยะสั้นและระยะยาว โดยระยะสั้นประเทศผู้นำเข้าอาหารควรขยายเครือข่ายความปลอดภัยทางสังคม อดทนต่อการซื้ออาหาร และดำเนินโครงการด้านความปลอดภัยทางสังคม เช่น เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ และสวัสดิการคนจน

แนวทางการสร้างความมั่นคงทางอาหารของต่างประเทศ

ในยุควิกฤตซ้อนวิกฤต แต่ละประเทศจะต้องเผชิญกับปัญหาที่ยากจะควบคุม ทั้งสภาพอากาศที่ไม่แน่นอนและผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ การแพร่กระจายของศัตรูพืช และผลผลิตที่ลดลงตลอดจนปัญหาทางการเงิน และการหยุดชะงักของห่วงโซ่อุปทาน ทำให้ทุกประเทศต้องพยายามหาแนวทางการสร้างความมั่นคงทางอาหารภายในประเทศ ซึ่งแต่ละประเทศมีข้อจำกัดและแนวทางที่แตกต่างกัน เช่น

จีน ถึงแม้จะมีอัตราการเกิดลดลง แต่ประชากรจีนยังมีขนาดใหญ่มาก จนต้องนำเข้าอาหารเกือบ 1 ใน 4 ของการบริโภค การควมบรมรุงกิจการเกษตรในต่างประเทศ จึงเป็นแนวทางสำคัญในการสร้างความมั่นคงทางอาหารของจีน ซึ่งจีนจัดตั้งบริษัท COFCO ให้เป็นรัฐวิสาหกิจแปรรูปอาหาร เพื่อสร้างความมั่นคงทางอาหารให้กับจีน ด้วยการขยายการลงทุนออกไปทั่วโลก โดยตั้งแต่ปี พ.ศ. 2557 บริษัท COFCO ซื้อบริษัทธัญพืชข้ามชาติหลายแห่ง เช่น Nobel Agri ของฮ่องกง มูลค่า 2.25 พันล้านดอลลาร์ และ Nidera ของเนเธอร์แลนด์ มูลค่า 1.8 พันล้านดอลลาร์ นอกจากนี้ยังเป็นเจ้าของท่าเรือ และโกดังจัดเก็บธัญพืชหลักทั่วโลกมากกว่า 100 ล้านตันต่อปี ทำให้จีนกลายเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่ในห่วงโซ่อุปทานอาหารทั่วโลก (“จีน” ยึดธุรกิจเกษตรทั่วโลก ภารกิจการ “ความมั่นคงอาหาร”, 2565)

อินเดีย มีพื้นที่เกษตรกรรมมากเป็นอันดับ 2 ของโลก จึงยากต่อการบริหารจัดการ จึงเน้นการใช้เทคโนโลยีดิจิทัลเข้ามาช่วยในการเพิ่มผลผลิตทางการเกษตร ลดการสูญเสียของผลผลิต และสร้างความมั่นคงทางอาหาร รัฐบาลอินเดียจึงส่งเสริมให้ Centre for the Fourth Industrial Revolution (C4IR) ของอินเดีย ร่วมกับนักวิชาการ และภาคธุรกิจ ริเริ่มโครงการ “ปัญญาประดิษฐ์เพื่อนวัตกรรมเกษตร” (Artificial Intelligence

for Agriculture Innovation: AI4AI) ซึ่งผลลัพธ์ของการดำเนินงานในระยะแรก พบว่า ผลผลิตพริกต่อเอเคอร์เพิ่มขึ้น ร้อยละ 21 การใช้ยาฆ่าแมลงลดลง ร้อยละ 9 การใช้ปุ๋ยลดลง ร้อยละ 5 และราคาต่อหน่วยเพิ่มขึ้น ร้อยละ 8 ทำให้เกษตรกรมีรายได้เพิ่มขึ้นมากกว่า 66,000 รูปี (ประมาณ 800 ดอลลาร์สหรัฐ) ต่อเอเคอร์ต่อรอบการเพาะปลูก ซึ่งรายได้เพิ่มขึ้น 2 เท่า (World Economic Forum, 2024)

สิงคโปร์ ขาดแคลนพื้นที่เกษตรกรรม ซึ่งต้องนำเข้าสินค้าอาหารจากต่างประเทศมากถึงร้อยละ 90 และมีความกังวลเรื่องการหยุดชะงักของห่วงโซ่อุปทานอันเนื่องมาจากโรคระบาดและสงคราม รัฐบาลสิงคโปร์จึงดำเนินยุทธศาสตร์ “30 by 30” โดยตั้งเป้าการผลิตอาหารภายในสิงคโปร์ให้ได้ ร้อยละ 30 ของการบริโภคภายในปี ค.ศ. 2030 (พ.ศ. 2573) ด้วยการพัฒนาเทคโนโลยีทางอาหารและการเกษตร โดยเฉพาะการผลิตโปรตีนจากพืช (Plant-Based Meat) และเนื้อสัตว์ทางเลือก (Lab-Grown Meat) รวมถึงการส่งเสริมการปลูกพืชและผักแนวตั้ง (Vertical Farming) ที่สำคัญคือการสนับสนุนให้มีการจัดตั้งกองทุน Agri-food Cluster Transformation (ACT) เพื่อเพิ่มขีดความสามารถกำลังการผลิต และความยั่งยืน ผ่านโครงการวิจัยด้านการผลิตอาหารในเมืองที่ยั่งยืน อาหารแห่งอนาคต และวิทยาศาสตร์และนวัตกรรมด้านความปลอดภัยของอาหาร (Singapore Food Agency, 2022)

ในระดับภูมิภาค ถึงแม้อาเซียนจะมีการจัดทำ “กรอบนโยบายบูรณาการความมั่นคงด้านอาหารของอาเซียน” (ASEAN Integrated Food Security: AIFS) และ “แผนกลยุทธ์ความมั่นคงด้านอาหารของอาเซียน” (Strategic Plan of Action on Food Security: SPA-FS) เพื่อรักษาและเพิ่มผลผลิตด้านอาหาร ลดความสูญเสียหลังการเก็บเกี่ยว ส่งเสริมการเข้าถึงตลาดและการค้า

สินค้าเกษตร รวมถึงปัจจัยการผลิต สร้างความมั่นใจต่อเสถียรภาพด้านอาหาร สร้างความมั่นใจต่อความปลอดภัยคุณภาพ และโภชนาการด้านอาหาร ส่งเสริมการเข้าถึงและการใช้ประโยชน์จากปัจจัยการผลิตการเกษตร และดำเนินการจัดการเพื่อบรรเทาความขาดแคลนอาหารในกรณีฉุกเฉินในระดับภูมิภาค แต่ที่ผ่านมา ประเทศสมาชิกอาเซียนได้รับผลกระทบจากมาตรการระงับการขนส่งสินค้าข้ามแดนในช่วงการระบาดของโรคโควิด-19 และสงครามรัสเซีย-ยูเครน เนื่องจากมีอัตราพึ่งพิงการนำเข้าสินค้าอาหารจากนอกภูมิภาคค่อนข้างสูง (กอบประเสริฐ นีละไพจิตร, 2565, น.8)

ความพยายามในการสร้างความยั่งยืนทางอาหาร

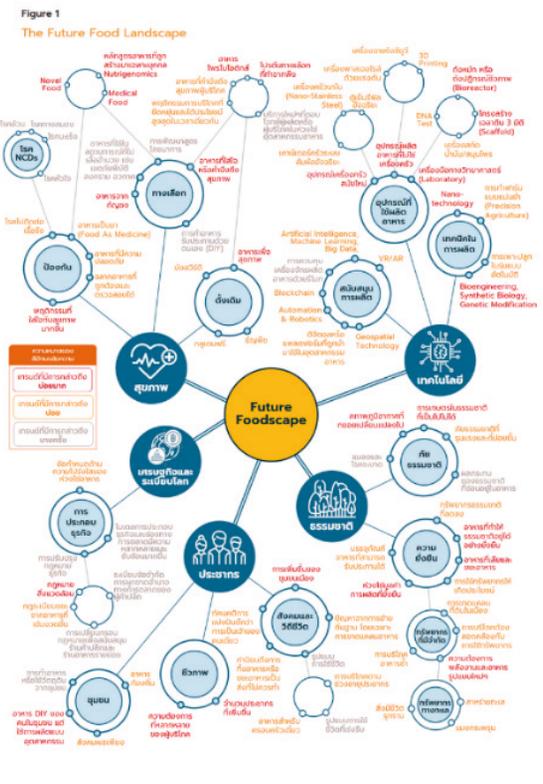
เมื่อกล่าวถึงความยั่งยืนในบริบทของอาหาร จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องทำความเข้าใจทั้ง 3 มิติ คือ เศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม แต่ในปัจจุบันมิติด้านสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะประเด็นของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศกลับเป็นประเด็นเร่งด่วนที่หลายประเทศให้ความสำคัญ เนื่องจากสร้างผลกระทบต่อความมั่นคงทางอาหารในระยะยาว

ดังจะเห็นได้จากความพยายามในการสร้างความยั่งยืนทางอาหารของสหภาพยุโรป เนื่องจากสหภาพยุโรปมองว่า การผลิตอาหารในบางอุตสาหกรรมถูกมองว่าเป็นสาเหตุของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยเฉพาะอุตสาหกรรมอาหารในส่วนของปศุสัตว์ที่มีการปล่อยก๊าซมีเทน ซึ่งเป็นก๊าซเรือนกระจกอันดับสองรองจากคาร์บอนไดออกไซด์ที่ส่งผลให้เกิดภาวะโลกร้อนด้วยเหตุผลของความยั่งยืน คณะกรรมาธิการยุโรปจึงเห็นชอบให้มีการตรา “กฎหมายเกี่ยวกับการปล่อยมลพิษในภาคอุตสาหกรรม” (Industrial Emission Directive: IED) เมื่อปี พ.ศ. 2553 และมีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายนี้เมื่อปี พ.ศ. 2565 เพื่อเป็นเครื่องมือสำคัญในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกสุทธิเป็นศูนย์ (Net Zero)

ซึ่งในส่วนของ การเลี้ยงปศุสัตว์ กำหนดให้มีการจำกัด หน่วยปศุสัตว์ (Livestock Units: LSU) โดยฟาร์มสุกร ไม่เกิน 350 LSU ฟาร์มไก่ไข่ ไม่เกิน 300 LSU ฟาร์มไก่กระທง (Broilers) หรือไก่ที่เลี้ยงไว้บริโภคเนื้อ ไม่เกิน 280 LSU และฟาร์มที่เลี้ยงทั้งสุกรและสัตว์ปีก รวมกันไม่เกิน 380 LSU โดยบังคับใช้แล้วทั่วสหภาพยุโรป ทั้งนี้ คณะกรรมาธิการยุโรปจะประเมินภายในวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2569 ว่ามีความจำเป็นที่จะต้องจัดการ กับการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากการเลี้ยงปศุสัตว์เพิ่มเติม ซึ่งรวมถึงฟาร์มโคด้วยหรือไม่ และอาจกำหนดให้ผู้ผลิต จากต่างประเทศที่ต้องการส่งออกไปยังสหภาพยุโรป จะต้องใช้กฎหมายที่มีข้อกำหนดคล้ายกับสหภาพยุโรป (Abnett, 2023; European Parliament, 2024)

ประกอบกับความเห็นของนักวิทยาศาสตร์ที่เห็นพ้อง ต้องกันว่า การบริโภคผลิตภัณฑ์จากสัตว์มากเกินไป จะส่งผลกระทบต่อสุขภาพของคน โดยเฉพาะ เนื้อแดงและอาหารแปรรูป ซึ่งในปี พ.ศ. 2558 องค์การอนามัยโลกจัดประเภทเนื้อแดงเป็นสารก่อมะเร็งในมนุษย์ (Carcinogen) ซึ่งประโยชน์หลักของการลดเนื้อสัตว์ และผลิตภัณฑ์จากนม คือ การช่วยจัดการกับโรคที่เกี่ยวข้อง กับอาหาร เช่น โรคอ้วน มะเร็งชนิดต่าง ๆ ความเสี่ยง ของโรคหลอดเลือดหัวใจ โรคเบาหวานชนิดที่ 2 และ ลดอัตราการเสียชีวิตจากกลุ่มโรคไม่ติดต่อเรื้อรัง (Non-communicable Diseases: NCDs) (Four Paws, 2022) ซึ่งสอดคล้องกับรูปแบบการบริโภคในปัจจุบัน คือ คนส่วนใหญ่ บริโภคแป้งน้อยลง บริโภคโปรตีน ไขมัน น้ำตาล และ อาหารแปรรูปมากขึ้น ไม่ค่อยบริโภคอาหารที่มีใยอาหาร ในขณะที่การออกกำลังกายโดยเฉลี่ยก็ลดลง แต่ในอนาคต คนเริ่มมีแนวโน้มที่จะลดการบริโภคไขมัน และเพิ่มการ บริโภคผักและผลไม้มากขึ้น (Food and Agriculture Organization of the United Nations [FAO], 2022) ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของผู้บริโภคและผู้ผลิต จึงถือเป็นความพยายามในการสร้างความยั่งยืนทางสังคม

นอกจากนี้ พฤติกรรมของผู้บริโภคและผู้ผลิต ยังเป็นปัจจัยสำคัญที่กำหนดทิศทางอุตสาหกรรมอาหาร ในอนาคตด้วย ซึ่งเมื่อทำความเข้าใจแนวโน้มสำคัญของโลก (Megatrend) ที่คาดว่าจะกระทบต่ออุตสาหกรรมอาหาร จำนวน 5 กลุ่มใหญ่ คือ 1) สุขภาพ 2) เทคโนโลยี 3) ประชากร 4) ธรรมชาติ และ 5) เศรษฐกิจ และ ระเบียบโลกพบว่า หลังการระบาดของโรคโควิด-19 ผู้บริโภค ต้องการอาหารที่เน้นประโยชน์ต่อสุขภาพมากขึ้น เนื่องจาก ความกังวลว่าจะมีเชื้อโรคปนเปื้อนในอาหาร ซึ่งสามารถ แสดงเป็นภูมิทัศน์ของอุตสาหกรรมอาหารแห่งอนาคต (Future Food Landscape) ได้ดังภาพที่ 3 (ชัยวัช โสวเจริญสุข, 2565)



ภาพที่ 3 ภูมิทัศน์ของอุตสาหกรรมอาหาร (Future Food Landscape)
ที่มา : ชัยวัช โสวเจริญสุข, 2565

วิศิษฐ์ ลิ้มลือชา รองประธานหอการค้าไทย และนายกสมการการค้าอาหารอนาคตไทย กล่าวว่า “ในอนาคตโลกอาจขาดแคลนทรัพยากร แนวคิดอาหารทางเลือกจึงเกิดขึ้น เช่น สาหร่าย ซึ่งเป็นทองคำสีเขียวแห่งโภชนาการ กำลังได้รับความนิยมในฐานะแหล่งอาหารชั้นยอด และแหล่งโปรตีนที่ยั่งยืน เห็น ผลิตภัณฑ์อาหารที่มีความหลากหลาย เนื้อสัตว์ที่เพาะเลี้ยง กำลังได้รับความสนใจและแมลง คุณค่าทางโภชนาการสูง มีโปรตีนที่สูง ใช้ทรัพยากรในการเลี้ยงน้อยกว่าเนื้อสัตว์ใหญ่” หมายความว่า “อาหารแห่งอนาคต” คือ อาหารที่ปลอดภัย และมีประโยชน์ต่อสุขภาพ ตอบสนองวิถีชีวิตของคนในยุคใหม่ โดยมีกระบวนการผลิตที่ใช้เทคโนโลยีนวัตกรรมที่ตอบโจทย์ความยั่งยืนและเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ซึ่งแบ่งออกเป็น 4 กลุ่ม คือ 1) อาหารฟังก์ชัน และสารประกอบเชิงฟังก์ชัน เช่น สารสกัด Nutrition Adjustment ผลิตภัณฑ์โพรไบโอติก 2) อาหารทางการแพทย์และอาหารเฉพาะบุคคล เช่น อาหารผู้ป่วยเฉพาะโรค อาหารสำหรับผู้สูงอายุ 3) อาหารอินทรีย์ เช่น ผลผลิตอินทรีย์ พืชผัก ธัญพืช ผลไม้และผลิตภัณฑ์อาหารอินทรีย์ และ 4) อาหารโปรตีนทางเลือก เช่น Plant Based, Insect Based, Microbial Based, Algae Based รวมถึง Novel Food เช่น กลุ่มเนื้อเพาะเลี้ยง (Cultured Meat) (ฐานเศรษฐกิจ, 2567ข) และถือเป็นความพยายามในการสร้างความยั่งยืนทางอาหาร เนื่องจากอาหารแห่งอนาคตสามารถสร้างได้ทั้งความปลอดภัยของอาหาร ความมั่นคงทางอาหาร และความยั่งยืนทางอาหาร

ความมั่นคงและความยั่งยืนทางอาหารของไทย

ไทยนั้นมีการจัดการความมั่นคงทางอาหาร โดยใช้กลไกของคณะกรรมการอาหารแห่งชาติ และดำเนินการตามยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคงอาหาร ภายใต้กรอบยุทธศาสตร์การจัดการด้านอาหารของประเทศไทย

ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2561-2580 อันมีหลักการเพื่อให้ไทยมีความมั่นคงด้านอาหารอย่างยั่งยืน ประกอบด้วย 10 กลยุทธ์ ได้แก่ 1) เร่งรัดปฏิรูปการถือครองที่ดิน และการคุ้มครองพื้นที่การเกษตร 2) จัดการทรัพยากรน้ำ และดินเพื่อการเกษตรและป่าชุมชน 3) สร้างสมดุลระหว่างพืชอาหารกับพืชพลังงาน 4) พัฒนาประสิทธิภาพการผลิตอาหาร 5) สร้างแรงจูงใจในการทำการเกษตรและเพิ่มจำนวนเกษตรกรรุ่นใหม่ 6) ส่งเสริมการเข้าถึงอาหารในระดับชุมชนและครัวเรือน 7) ปรับปรุงและพัฒนาระบบโลจิสติกส์ด้านสินค้าเกษตรและอาหาร 8) สร้างความร่วมมือระหว่างภาครัฐเอกชนและภาคประชาชน ในการรักษาความมั่นคงด้านอาหาร 9) วิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีและนวัตกรรมตลอดห่วงโซ่อาหาร และ 10) จัดระบบเพื่อรองรับความมั่นคงด้านอาหารในภาวะวิกฤต โดยมีการแต่งตั้งคณะกรรมการจัดเตรียมความพร้อม เพื่อรองรับสถานการณ์ภัยพิบัติด้านการเกษตร เพื่อช่วยเหลือเกษตรกรและประชาชนที่ได้รับผลกระทบ จากภัยพิบัติด้านการเกษตร ซึ่งที่ผ่านมาไทยเคยบริจาคข้าวจำนวน 5,000 ตัน ให้ผู้ประสบภัยจากพายุไต้ฝุ่นไห่เยี่ยน ในประเทศฟิลิปปินส์ผ่านองค์กรสำรองข้าวฉุกเฉินอาเซียน บวกสาม (ASEAN Plus Three Emergency Rice Reserve: APTERR) เมื่อปี พ.ศ. 2556-2557 ซึ่งทุกกลยุทธ์ มีกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นหน่วยงานรับผิดชอบหลัก

นอกจากนี้ ไทยยังมีความสามารถในการผลิตอาหาร เพื่อตอบสนองความต้องการภายในประเทศได้ค่อนข้างดี โดยเมื่อพิจารณาจากอัตรการพึ่งพาตนเองด้านอาหาร (Self-Sufficiency Ratio: SSR) หรือการเทียบสัดส่วน ปริมาณผลผลิตที่ผลิตได้ในประเทศต่อผลผลิตที่ต้องใช้ บริโภคภายในประเทศทั้งปี ซึ่งจากการประมวลข้อมูลของ สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ระหว่างปี พ.ศ. 2560-2564 พบว่า ผลผลิตส่วนใหญ่เพียงพอ ต่อการใช้บริโภคภายในประเทศ ยกเว้น มันฝรั่ง หอมหัวใหญ่

กระเทียม ถั่วเหลือง ถั่วลิสง ถั่วเขียว มะพร้าว ปลาหมึก หอย และปลา ส่วนด้านปศุสัตว์ ยกเว้น โคเนื้อ จากข้อมูลดังกล่าวชี้ให้เห็นว่า ประเทศไทยยังมีความสามารถในการผลิตที่เพียงพอต่อความต้องการใช้ภายในประเทศทุกชนิดสินค้า ซึ่งถือได้ว่ามีความมั่นคงทางอาหารและมีความสามารถในการพึ่งพาตนเองด้านอาหาร ถึงแม้ว่าไทยจะมีโอกาสน้อยมากที่จะเกิดปัญหาการขาดแคลนอาหาร แต่ไทยยังต้องพึ่งพาการนำเข้าสินค้าเกษตรในกลุ่มอาหารสัตว์ เช่น กากถั่วเหลือง และข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ จึงเป็นไปได้ที่ราคาสินค้าอาหารประเภทเนื้อสัตว์จะปรับตัวสูงขึ้น

บทสรุป

สงครามรัสเซีย-ยูเครน สะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญของห่วงโซ่อุปทานอาหารโลก ซึ่งเมื่อเกิดการหยุดชะงักของห่วงโซ่อุปทาน อันเนื่องมาจากการปิดกั้นท่าเรือของยูเครน ทำให้ไม่สามารถขนส่งธัญพืชจากพื้นที่ทะเลดำไปยังตลาดโลกได้ หลายประเทศจึงตัดสินใจดำเนิน “นโยบายปกป้องตัวเองเพื่อสร้างความมั่นคงทางอาหาร” ด้วยการประกาศกักตุนและจำกัดหรือห้ามการส่งออกสินค้าอาหาร เนื่องจากต้องการสำรองวัตถุดิบอาหารและพลังงานไว้ เพื่อสร้างความมั่นคงทางอาหารและการบริโภคภายในประเทศก่อนส่งออก อีกทั้งปัญหาจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และผลกระทบหลังการระบาดของโรคโควิด-19 อันนำมาซึ่งภาวะเศรษฐกิจชะงักงันและเงินเฟ้อ ทำให้ระบบอาหารโลกอยู่ในยุควิกฤตซ้อนวิกฤต ซึ่งไม่สามารถแก้ปัญหาได้ด้วยประเทศเดียว

ที่สำคัญ อาหารเป็นผลผลิตทางการเกษตรที่ต้องพึ่งพาธรรมชาติ ทำให้แต่ละประเทศมีความสามารถในการผลิตที่แตกต่างกัน ประเทศที่ผลิตได้ไม่เพียงพอ

ต่อการบริโภคภายในประเทศจึงมีความต้องการนำเข้าสินค้าอาหาร และบางประเทศใช้วิธีการควมรวมธุรกิจการเกษตรในต่างประเทศเพื่อสร้างความมั่นคงทางอาหารให้กับประเทศของตนในระยะยาว ทำให้ไทยกลายเป็นแหล่งอาหารที่หลายประเทศต้องการพึ่งพิงในปัจจุบัน แต่ในระยะยาว ไทยอาจจะไม่ใช่แหล่งอาหารอย่างที่หลายประเทศคาดหวัง เพราะจำนวนเกษตรกรที่ลดลงและปัญหาด้านสภาพภูมิอากาศที่ส่งผลกระทบต่อปริมาณการผลิต ซึ่งในยุควิกฤตซ้อนวิกฤต หลายประเทศมีความกังวลเรื่องความมั่นคงทางอาหารมากขึ้น เนื่องจากสถานการณ์ต่าง ๆ มีความไม่แน่นอนสูงมาก แต่ละประเทศไม่สามารถคาดการณ์ว่าจะขาดแคลนอาหารในอนาคตเมื่อใด จึงกลายเป็นยุคที่แต่ละประเทศกอบโกยความมั่นคงทางอาหาร ด้วยการซื้อความมั่นคงทางอาหารของประเทศอื่นมาเป็นของตนเอง หากไทยส่งออกสินค้าอาหารโดยไม่คำนึงถึงกำลังการผลิตในระยะยาว หรือถูกควมรวมธุรกิจการเกษตรมากเกินไป อาจทำให้ไทยกลายเป็นประเทศที่ไม่มีความมั่นคงทางอาหารเสียเอง

นอกจากนี้ ไทยยังแก้ปัญหาเรื่องความเหลื่อมล้ำภายในประเทศไม่ได้ แม้ความยากจนจะมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง แต่ยังมีคนไทยอีกจำนวนไม่น้อยที่ยังติดอยู่ในกับดักของความยากจน จำนวนครัวเรือนที่มีแนวโน้มจะตกอยู่ในความยากจนข้ามรุ่น มีประมาณ 597,428 ครัวเรือน หรือประมาณร้อยละ 15 ของครัวเรือนที่มีเด็กและเยาวชนเป็นสมาชิก เมื่อพิจารณาลักษณะของครัวเรือนยากจนข้ามรุ่น พบว่า ส่วนใหญ่มีระดับการศึกษาน้อย อัตราการพึ่งพิงสูง และไม่มีเงินออม (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2566) คนไทยเหล่านี้ถือเป็นกลุ่มเปราะบางที่ไม่มีกำลังซื้อ และไม่มีทางเลือกมากนักในการบริโภค จึงเกิดเป็นความเหลื่อมล้ำ

ในการเข้าถึงอาหารที่มีคุณภาพและปลอดภัย ดังนั้น แนวทางการสร้างความมั่นคงและความยั่งยืนทางอาหารของไทยในยุควิกฤตซ้อนวิกฤต จึงไม่ควรเน้นการดำเนินนโยบายปกป้องตัวเองเพื่อสร้างความมั่นคงทางอาหาร เพราะจะส่งผลกระทบต่อคนจนในภูมิภาค และทำให้วิกฤตอาหารโลกเลวร้ายขึ้น แต่ควรมีการจัดทำแผนการส่งออกสินค้าอาหารในภาวะวิกฤตโดยคำนึงถึงความเหลื่อมล้ำภายในประเทศเป็นสำคัญ และควรดำเนินการใน 3 ประเด็น ดังนี้

1. การพัฒนาฐานข้อมูลภายในประเทศด้านการคาดการณ์การผลิตและการกักตุนสินค้า และการประเมินสภาพแวดล้อมทางยุทธศาสตร์ (Strategic Intelligence Scanning: SIS) ด้านความมั่นคงทางอาหารและผลกระทบจากวิกฤตซ้อนวิกฤตเป็นประจำ เพื่อใช้แลกเปลี่ยนข้อมูลภายในภูมิภาค โดยเฉพาะในอาเซียน ซึ่งมีกรอบนโยบายบูรณาการความมั่นคงด้านอาหารของอาเซียน (ASEAN Integrated Food Security: AIFS) และมีการดำเนินงานขององค์กรสำรวจข้าวฉุกเงินของอาเซียนบวกสาม (APTERR) อยู่แล้ว อีกทั้งยังเป็นการรองรับมาตรการด้านสิ่งแวดล้อมของสหภาพยุโรป เช่น กฎหมายเกี่ยวกับการปล่อยมลพิษในภาคอุตสาหกรรม และมาตรการปรับคาร์บอนก่อนเข้าพรมแดน (CBAM) พร้อมทั้งปรับกระบวนการผลิตเพื่อรองรับมาตรการดังกล่าว

2. การพัฒนาเทคโนโลยีทางการเกษตร (Agri Tech) เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตตลอดห่วงโซ่คุณค่า โดยนำเทคโนโลยีดิจิทัลมาพัฒนาควบคู่กับเทคโนโลยีสีเขียว (Twin Transition) เริ่มตั้งแต่การวิจัยและพัฒนาพันธุ์พืชให้มีผลผลิตต่อไร่เพิ่มขึ้น สามารถทนต่อโรคพืชศัตรูพืช และการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ รวมถึง

การพัฒนาระบบชลประทานให้ทั่วถึง สนับสนุนการพัฒนาระบบโลจิสติกส์ภายในประเทศ พร้อมทั้งเผยแพร่องค์ความรู้ของหน่วยงานภาครัฐหรือเอกชนรายใหญ่ เพื่อสร้างความเข้มแข็งให้เกษตรกรรายย่อย โดยเน้นการสร้างเกษตรกรให้เป็นผู้ประกอบการ และส่งเสริมสตาร์ทอัพด้านเทคโนโลยีทางการเกษตร (AgTech Startups) จนเกิดความยั่งยืนกับทุกองค์กร ในห่วงโซ่คุณค่าของผลิตภัณฑ์แต่ละชนิด ซึ่งจำเป็นต้องบูรณาการงานของหลายหน่วยงาน เพื่อให้เกิดการติดต่อสื่อสารกันอย่างต่อเนื่อง

3. การจัดทำแผนการส่งออกสินค้าอาหารเพื่อรองรับความมั่นคงด้านอาหารในภาวะวิกฤตตามยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคงอาหาร ภายใต้กรอบยุทธศาสตร์การจัดการด้านอาหารของประเทศไทย ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2561-2580 โดยคำนึงถึงความเหลื่อมล้ำภายในประเทศเป็นสำคัญ เนื่องจากยังมีคนไทยจำนวนหนึ่งที่ยังติดกับดักความยากจน หรือตกอยู่ในความยากจนข้ามรุ่น คนไทยเหล่านี้ถือเป็นกลุ่มเปราะบางที่ไม่มีกำลังซื้อ และไม่มีทางเลือกมากนักในการบริโภค จึงเกิดเป็นความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงอาหารที่มีคุณภาพและปลอดภัย

อย่างไรก็ดี ความมั่นคงและความยั่งยืนทางอาหาร จะไม่สามารถสร้างได้จริง หากยังไม่สามารถแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำภายในประเทศให้ได้ก่อน เพราะความมั่นคงทางอาหารไม่ได้พิจารณาแค่ความอุดมสมบูรณ์หรือความเพียงพอ แต่การเข้าถึงอาหารก็เป็นเรื่องสำคัญ เพราะถ้าเกิดวิกฤตพร้อมกัน จนนำไปสู่ภาวะเศรษฐกิจชะงักงันและเงินเฟ้อ กำลังซื้อของคนในประเทศก็จะลดลงในช่วงเวลานั้น ถึงจะมีอาหารเพียงพอ แต่ประชาชนในประเทศไม่สามารถซื้ออาหารมาบริโภคได้ ก็หมายความว่าไม่มั่นคงและไม่ยั่งยืนทางอาหารเช่นกัน

เอกสารอ้างอิง

- กอบร์ธรรม นีละไพจิตร. (2565, 14 กันยายน). กลไกความมั่นคงทางอาหารอาเซียน. *กรุงเทพธุรกิจ*, น.8.
- “จีน” ยึดธุรกิจเกษตรทั่วโลก ภารกิจ “ความมั่นคงอาหาร”. (2565, 3 กันยายน). *ประชาชาติธุรกิจออนไลน์*, สืบค้นเมื่อ 14 มีนาคม 2567, จาก <https://www.prachachat.net/world-news/news-1036255>
- ชญญา อินทร์ไชยา. (2564). โรงงานน้ำตาล-โรงไฟฟ้าชีวมวล ความไม่มั่นคงทางอาหารบนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี. สืบค้นเมื่อ 23 กุมภาพันธ์ 2567, จาก <https://waymagazine.org/food-security-and-sugar-factory>
- ชัยวัช โสวเจริญสุข. (2565). *อุตสาหกรรมอาหารในอนาคต*. สืบค้นเมื่อ 18 ธันวาคม 2566, จาก <https://www.krungsri.com/th/research/research-intelligence/future-food-2022>
- ฐานเศรษฐกิจ. (2567ก, 4 มกราคม). ส่งออกอาหารเดือตไทยทะยานอันดับ 12 โลก เล็งปีมะโรง 1.6 ล้านล้าน. *ฐานเศรษฐกิจ*, สืบค้นเมื่อ 24 เมษายน 2567, จาก <https://www.thansettakij.com/business/trade-agriculture/584974>
- _____. (2567ข, 28 เมษายน). รัฐ-เอกชนจัดระเบียบ “ฟิวเจอร์ฟู้ด” เล็งส่งออกปีนี้ทะลุ 1.48 แสนล้าน. *ฐานเศรษฐกิจ*, สืบค้นเมื่อ 15 พฤษภาคม 2567, จาก <https://www.thansettakij.com/business/trade-agriculture/594718>
- ชญชนก สีนอนันต์จินดา. (2564). ความ ‘ไม่’ มั่นคงทางอาหาร ภัยคุกคามจากรัฐแต่ประชาชน. สืบค้นเมื่อ 18 ธันวาคม 2566, จาก <https://waymagazine.org/food-security-agriculture>
- เศรษฐา ทวีสิน. (2566, 23 มกราคม). ความมั่นคงทางด้านอาหาร อาหารแห่งอนาคต (Future Food) คือพระเอกจริงหรือ. *มติชนออนไลน์*, สืบค้นเมื่อ 12 มีนาคม 2567, จาก https://www.matichon.co.th/economy/news_3784750
- สันติ ชัยศรีสวัสดิ์สุข. (2565). ความมั่นคงทางอาหารกับความยั่งยืน. สืบค้นเมื่อ 18 ธันวาคม 2566, จาก <https://thaipublica.org/2022/12/nida-sustainable-move12>
- สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2566). *รายงานการวิเคราะห์สถานการณ์ความยากจนและความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย ปี 2565*. กรุงเทพฯ: สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.
- Abnett, K. (2023, 17 March). EU countries seek to weaken livestock emission limits. *Reuters*. Retrieved March 13, 2024 from <https://www.reuters.com/business/environment/eu-countries-seek-weaken-livestock-emission-limits-2023-03-16>
- Attah, A. (2023). *How to maintain global food security during a ‘polycrisis’*. Retrieved February 28, 2024 from <https://www.weforum.org/agenda/2023/06/global-food-security-during-a-polycrisis>.
- Braun, K. (2024). Black Sea grain exports beating early market ideas by substantial degree. *Reuters*. Retrieved March 15, 2024 from <https://www.reuters.com/markets/commodities/black-sea-grain-exports-beating-early-market-ideas-by-substantial-degree-braun-2024-03-11>
- Capri, A. (2022). *After Ukraine: The new geopolitics of food security*. Hinrich Foundation.

- European Parliament. (2024). *Reducing pollution from industry and large livestock farms*. Retrieved March 13, 2024 from <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20240308IPR19007/reducing-pollution-from-industry-and-large-livestock-farms>
- Food and Agriculture Organization of the United Nations. (2006). *Policy Brief: Food Security*. Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations.
- _____. (2022). *The Future of Food and Agriculture: Drivers and Triggers for Transformation*. Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations.
- Four Paws. (2022). *Why ending factory farming must be at the heart of urgent climate action*. Vienna: Four Paws International.
- How much grain is Ukraine exporting and how is it leaving the country?. (2024, 2 April). *BBC*. Retrieved April 15, 2024 from <https://www.bbc.com/news/world-61759692>
- Igini, M. (2024). *Why Global Food Security Matters in 2024*. Retrieved February 28, 2024 from <https://earth.org/global-food-security>
- Laborde, D., & Mamun, A. (2023). *When Policy Responses Make Things Worse: The Case of Export Restrictions on Agricultural Products*. Tokyo: Asian Development Bank Institute.
- Laff, M. (2023). *World leaders call on Russia to rejoin Black Sea grain deal*. Retrieved March 11, 2024 from <https://lu.usembassy.gov/world-leaders-call-on-russia-to-rejoin-black-sea-grain-deal>
- Lawrence, M. (2023). *Mapping the global systemic consequences of the Ukraine-Russia War*. Retrieved March 6, 2024 from <https://cascadeinstitute.org/mapping-the-global-systemic-consequences-of-the-ukraine-russia-war>
- Patabendige, C. L. C. M. (2023). *Food Insecurity: The Current Crisis*. Retrieved May 15, 2024 from https://www.defence.lk/Article/view_article/27082
- Singapore Food Agency. (2022). *A sustainable food system for Singapore and beyond*. Retrieved March 15, 2024 from <https://www.sfa.gov.sg/food-for-thought/article/detail/a-sustainable-food-system-for-singapore-and-beyond>
- World Economic Forum. (2024). *AI for agriculture: How Indian farmers are harvesting innovation*. Retrieved March 15, 2024 from <https://www.weforum.org/impact/ai-for-agriculture-in-india>