

บทวิเคราะห์แผนระดับชาติของไทยสำหรับเป้าหมาย อาหารที่ดีต่อสุขภาพและยั่งยืน

สรุภญา สุจริตพงศ์

สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล จังหวัดนครปฐม

บทคัดย่อ

แนวโน้มที่คนไทยเจ็บป่วยและเสียชีวิตจากโรคไม่ติดต่อเรื้อรังเพิ่มมากขึ้น หนึ่งในปัจจัยเสี่ยงสำคัญของโรคเหล่านี้เกิดจากพฤติกรรมการกินอาหารที่ไม่เหมาะสม อีกทั้งการปรับเปลี่ยนวิธีการผลิตทางการเกษตรแบบอุตสาหกรรมเพื่อให้ได้ผลผลิตสูงขึ้นทำให้เกิดผลกระทบต่อทางสังคม วัฒนธรรม และสิ่งแวดล้อม จากผลกระทบเหล่านี้ทำให้เกิดการเคลื่อนไหวเพื่อเปลี่ยนแปลงสู่ทิศทางเป้าหมายการมีอาหารที่ดีต่อสุขภาพและยั่งยืน บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์แผนระดับชาติของไทยที่ดำเนินงานเพื่อบรรลุเป้าหมายดังกล่าว โดยใช้กรอบคำนิยามและแนวทางหลักการที่แนะนำโดยองค์การอาหารและการเกษตรแห่งสหประชาชาติร่วมกับองค์การอนามัยโลกสำหรับอาหารที่ดีต่อสุขภาพและยั่งยืน ผลจากการวิเคราะห์แสดงให้เห็นว่าแผนระดับที่ 1 ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี และแผนระดับที่ 2 ซึ่งหนึ่งในแผนสำคัญคือกรอบยุทธศาสตร์การจัดการด้านอาหารของประเทศไทย ซึ่งนับว่าเป็นแผนแม่บทรายประเด็นด้านอาหารของประเทศไทย ทั้งสองแผนมีการกำหนดยุทธศาสตร์และเป้าหมายที่ครอบคลุมแนวทางหลักการทั้งหมดของอาหารที่ดีต่อสุขภาพและยั่งยืน สำหรับแผนระดับที่ 3 ซึ่งเป็นแผนปฏิบัติการ มีแผนที่เกี่ยวข้องจำนวนมาก โดยมีแผนปฏิบัติการด้านอาหารของประเทศไทยระยะ 5 ปี ซึ่งใช้ในการขับเคลื่อนกรอบยุทธศาสตร์การจัดการด้านอาหารของประเทศไทยเป็นแผนหลักที่มีความสมบูรณ์ในทุกด้านของอาหารที่ดีต่อสุขภาพและยั่งยืน ข้อค้นพบดังกล่าวทำให้สรุปได้ว่าประเทศไทยมีความก้าวหน้ามากเมื่อเทียบกับประเทศอื่น เพราะมีแผนระดับชาติด้านอาหารที่ถูกต้องครบถ้วนมาให้ครอบคลุมทั้งระบบอาหารและตลอดห่วงโซ่การผลิต อย่างไรก็ตามเนื่องจากแผนระดับปฏิบัติการที่ดำเนินงานและขับเคลื่อนโดยหน่วยงานภาครัฐมีจำนวนมาก ส่วนของข้อเสนอแนะเห็นว่าคุณกรมการอาหารแห่งชาติควรประสานงานเพื่อให้มีการกำหนดเป้าหมายระดับย่อย รวมทั้งตัวชี้วัดระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับเรื่องอาหารร่วมกัน เพื่อป้องกันความซ้ำซ้อนและลดช่องโหว่การทำงานระหว่างหน่วยงาน

คำสำคัญ: อาหารที่ดีต่อสุขภาพและยั่งยืน; เป้าหมายระดับชาติ; แผนระดับชาติ; ยุทธศาสตร์ด้านอาหาร; ประเทศไทย

บทนำ

อาหารเป็นปัจจัยที่สำคัญต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์ เมื่อต้องได้รับอาหารทุกวันเราต่างทราบกันดีว่าการกินอาหารที่ดีเป็นพื้นฐานที่สำคัญอย่างยิ่งของสุขภาพที่ดี ตั้งแต่ช่วงศตวรรษที่ 20 เป็นต้นมา แนวโน้มที่คนไทยเจ็บป่วยและเสียชีวิตจากโรคไม่ติดต่อเรื้อรัง เช่น โรคหลอดเลือดสมอง โรคหัวใจขาดเลือด โรคเบาหวาน โรคเนื้องอกและมะเร็ง และโรคไต เป็นต้น เพิ่มขึ้น^(1,2) โดยปัจจัยเสี่ยงสำคัญ

ของการป่วยและตายของโรคเหล่านี้ส่วนหนึ่งเกี่ยวข้องหรือมีสาเหตุมาจากพฤติกรรมการกินอาหารที่ไม่เหมาะสม ได้แก่ ความดันโลหิตสูง คอเลสเตอรอลในเลือดสูง น้ำหนักเกิน และโรคอ้วน และการบริโภคผักผลไม้ที่ไม่เพียงพอ⁽²⁾ จากผลการตรวจสุขภาพประชาชนไทยโดยการตรวจร่างกายในช่วงปี พ.ศ. 2562-2563⁽³⁾ พบว่าคนไทยอายุ 15 ปีขึ้นไป มีค่าความชุกของภาวะความดันโลหิตสูง ไชมัน คอเลสเตอรอลรวมในเลือดสูง (สูงมากกว่า 240 มิลลิกรัม/เดซิลิตร) และภาวะโรคอ้วนเท่ากับร้อยละ 25.4, 23.5 และ

42.2 ตามลำดับ สำหรับสัดส่วนของคนไทยอายุ 15 ปีขึ้นไป ที่กินผักและผลไม้ในปริมาณเพียงพอตามข้อแนะนำ มีเพียงร้อยละ 27.8 และ 23.4 ตามลำดับเท่านั้น และเมื่อเปรียบเทียบสัดส่วนของการเกิดปัจจัยเสี่ยงเหล่านี้กับ ผลการตรวจร่างกายครั้งก่อนหน้าในปี พ.ศ. 2557 พบว่า ในปัจจุบันมีแนวโน้มของทั้ง 4 ปัจจัยเสี่ยงดังกล่าวเป็นไปในทางที่ส่งผลเสียต่อสุขภาพมากยิ่งขึ้น

นอกจากพฤติกรรมการกินอาหารแล้ว ที่มาของอาหาร เป็นสิ่งสำคัญไม่แพ้กัน เพราะที่มาของอาหารล้วนส่งผล ต่อคุณภาพความปลอดภัยของอาหารทั้งสิ้น นอกจากนี้ ที่มาของอาหารยังส่งผลกระทบต่อคุณภาพของสิ่งแวดล้อม ที่มนุษย์อาศัยอยู่ ซึ่งในที่สุดแล้วส่งผลต่อสุขภาพและ คุณภาพความเป็นอยู่ของชีวิตมนุษย์ สำหรับประเทศไทย ที่ได้เปลี่ยนแปลงวิธีการทำเกษตรกรรม รวมทั้งการผลิต แปรรูปและปรุงประกอบอาหาร จากการผลิตรายย่อย แบบครัวเรือนและใช้วิธีการดั้งเดิม มาเป็นการผลิต แบบเร่งรัดเพื่อให้ได้ปริมาณมากในเชิงอุตสาหกรรม แนวโน้มจำนวนเกษตรกรรายย่อยลดน้อยลง สวนทาง กับจำนวนบริษัทที่ผลิตอาหารเชิงอุตสาหกรรมที่เพิ่มมากขึ้น แนวโน้มของระบบเกษตรอุตสาหกรรมอาหารที่เป็นอยู่ใน ปัจจุบัน ส่งผลให้คุณภาพอาหารด้อยลง ผลจากการ สำรวจผักและผลไม้โดยเครือข่ายไทยแพน (Thai-Pesticide Alert Network หรือ Thai-PAN) ในปี พ.ศ. 2563 โดยการสุ่มผักจำนวน 18 ชนิด และผลไม้อีก 9 ชนิด พบการตกค้างของสารเคมีกำจัดแมลงและเชื้อราเกิน ค่ามาตรฐานถึงร้อยละ 58.7⁽⁴⁾ การตกค้างของสารเคมี ที่เป็นพิษดังกล่าวเกิดจากการใช้สารเคมีเหล่านี้ในภาค การเกษตรเพื่อทำให้ได้ผลผลิตที่มากขึ้นโดยไม่คำนึงถึง ความปลอดภัยของอาหาร

การปรับเปลี่ยนวิธีการได้มาของอาหารที่พึ่งพาเกษตร แบบอุตสาหกรรมเป็นหลักยังส่งผลกระทบต่อมิติทางสังคม และสิ่งแวดล้อม ในส่วนผลกระทบต่อมิติทางสังคม ตัวอย่าง ที่เห็นได้ชัดซึ่งเป็นผลกระทบที่เกิดกับเกษตรกรไทยทางด้าน สังคมและวัฒนธรรม เมื่อเกษตรกรไทยเน้นที่การผลิตสินค้า เกษตรเชิงเดี่ยว ต้องการผลผลิตสูง ทำให้วัฒนธรรม ความเป็นอยู่เปลี่ยนไป ขาดการพึ่งพาอาศัยตามแบบ วัฒนธรรมประเพณีในอดีต จึงจำเป็นต้องพึ่งพาเทคโนโลยี ในการผลิต โดยเฉพาะปัจจัยในการผลิต เช่น ปุ๋ย ฮอร์โมน

สารเคมีกำจัดแมลงศัตรูพืช เป็นต้น มีเพียงส่วนน้อย ที่ผลิตเพื่อบริโภคในครัวเรือนควบคู่กันไป และเพราะสินค้า การเกษตร โดยเฉพาะสินค้าพืชอาหารเศรษฐกิจ มักมีราคา ตกต่ำ ดังนั้นทำให้ครัวเรือนเกษตรกรรายย่อยส่วนใหญ่ มีรายได้จากการขายสินค้าเกษตรไม่พอกับรายจ่าย มีปัญหา เรื่องหนี้สิน⁽⁵⁾ จึงทำให้มีความไม่มั่นคงทั้งทางรายได้และ ทางอาหาร⁽⁶⁾ ด้วยเหตุนี้เองทำให้แรงงานภาคการเกษตร มีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง ซึ่งอาจจะส่งผลกระทบต่อ ความมั่นคงด้านอาหารของประเทศในที่สุด ในส่วน ผลกระทบมิติทางสิ่งแวดล้อม การใช้สารเคมี เช่น ปุ๋ย สารเคมีเร่งการเจริญเติบโต และสารเคมีกำจัดแมลงศัตรู พืชในกระบวนการผลิตอาหาร นอกจากส่งผลให้ตกค้าง ในอาหารตามที่กล่าวแล้ว ยังทำให้เกิดการตกค้าง ในสิ่งแวดล้อม ทั้งดิน น้ำ อากาศ^(7,8) ส่งผลทำลายระบบ นิเวศและความหลากหลายทางชีวภาพ ความต้องการที่ดิน ทางการเกษตรเพื่อเพิ่มปริมาณผลผลิตทำให้เกิดการ เปลี่ยนพื้นที่ป่าที่ยังอุดมสมบูรณ์ให้กลายเป็นพื้นที่ ทางการเกษตร ของเสียที่เกิดจากการผลิตสินค้าทาง การเกษตร ทั้งเศษวัสดุเหลือทิ้งจากการเพาะปลูก หรือ มูลสัตว์จากภาคปศุสัตว์และประมง ซึ่งทั้งนี้มีปริมาณ มากและไม่ได้รับการจัดการที่ถูกต้อง ส่งผลกระทบต่อ ให้เกิดมลภาวะตามมา หรือแม้แต่พฤติกรรมการ บริโภคของผู้คนในปัจจุบันที่นิยมใส่อาหารและเครื่องดื่ม ในบรรจุภัณฑ์พลาสติก หรือวัสดุอื่นที่ย่อยสลายยาก เช่น โฟม แผ่นอะลูมิเนียมฟอยล์ โดยเฉพาะตั้งแต่การ ระบาดของโรคโควิด 19 ที่การสั่งอาหารมาส่งที่บ้านได้รับ ความนิยมเพิ่มสูงขึ้น⁽⁹⁾ ส่งผลให้มีปริมาณขยะพลาสติก และวัสดุบรรจุภัณฑ์อาหารที่ย่อยสลายยากเกิดขึ้นมาก บรรจุภัณฑ์อาหารเหล่านี้ส่วนใหญ่ไม่ได้ถูกจัดการอย่างถูกวิธี เกิดการตกค้างในสิ่งแวดล้อม มีบางส่วนอุดตันท่อระบายน้ำ เป็นสาเหตุสำคัญที่ขัดขวางการระบายน้ำในช่วงฤดูฝน และส่งผลให้เกิดน้ำท่วมขังโดยเฉพาะในเขตเมือง⁽¹⁰⁾

จากผลกระทบที่มีสาเหตุจากพฤติกรรมการบริโภค อาหารที่เปลี่ยนแปลงไป การเปลี่ยนแปลงวิธีการผลิต การขนส่ง การแปรรูป การกระจาย และการจำหน่ายอาหาร ในปัจจุบันตลอดห่วงโซ่อาหารที่มีผลต่อทั้งด้านสุขภาพ สังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม จึงเกิดแนวคิด การเรียกร้อง และการเคลื่อนไหว จากทั้งหน่วยงานระหว่างประเทศ

นักวิชาการ และภาคประชาสังคม เพื่อผลักดันเปลี่ยนแปลง ไปสู่ทิศทางเป้าหมายที่ทำให้อาหารที่เราบริโภคทั้งดีต่อ สุขภาพและในขณะเดียวกันมีความยั่งยืนด้วย (healthy and sustainable diet) องค์การอาหารและการเกษตร แห่งสหประชาชาติ (Food and Agriculture of the United Nations: FAO) และองค์การอนามัยโลก (World Health Organization: WHO) ได้ร่วมกันให้คำนิยามของอาหาร ที่ดีต่อสุขภาพและยั่งยืน⁽¹¹⁾

“อาหารที่ดีต่อสุขภาพและยั่งยืน คือ รูปแบบอาหาร ที่ส่งเสริมสุขภาพและความเป็นอยู่ของปัจเจกบุคคล ในทุกมิติ ลดแรงกดดันและส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

ระดับต่ำ ผู้คนสามารถเข้าถึง ซื้อมาบริโภคได้ มีความ ปลอดภัย ทำให้เกิดความเท่าเทียมกัน และเป็นที่ยอมรับ ทางวัฒนธรรม”

จากคำนิยามดังกล่าว FAO และ WHO ได้ให้แนวทาง หลักการ (guiding principles) เพื่อให้บรรลุเป้าหมาย ที่ทุกคนสามารถบริโภคอาหารที่ดีต่อสุขภาพและยั่งยืนได้ ซึ่งประกอบด้วย 16 หลักการย่อยใน 3 ด้าน ได้แก่ ด้านสุขภาพ (หลักการย่อยที่ 1-8) ด้านผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (หลักการย่อย ที่ 9-13) และด้านสังคมวัฒนธรรม (หลักการย่อยที่ 14-16) ดังแสดงในตารางที่ 1

ตารางที่ 1 แนวทางหลักการ 16 ข้อ เพื่อให้เกิดอาหารที่ดีต่อสุขภาพและยั่งยืน⁽¹¹⁾

ด้านสุขภาพ	ด้านผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม	ด้านสังคมและวัฒนธรรม
1. ให้นมแม่และอาหารตามวัย	9. หลีกเลี่ยงอาหาร ไขมันสูง ไขมันทรานส์ น้ำ เติมน้ำตาล โซเดียม ฟอสฟอรัส และเพิ่มการใช้ประโยชน์ ที่ดิน	14. เคารพและรักษาวัฒนธรรม อาหารท้องถิ่น
2. อาหารสมดุลในทุกกลุ่ม หลากหลาย แปรรูปต่ำ	10. รักษาความหลากหลายทาง พันธุกรรมพืชและสัตว์ที่นำมา บริโภค ไม่ทำประมงและไม่ล่าสัตว์ เพื่อเป็นอาหารมากจนเกินไป	15. ทุกคนเข้าถึงอาหารได้ตาม ที่ต้องการ
3. กินธัญพืชไม่ขัดสี พืชตระกูลถั่ว ผักผลไม้ในสัดส่วนมากที่สุด	11. จำกัดการใช้ฮอร์โมนและยาปฏิชีวนะ	16. หลีกเลี่ยงผลกระทบจากอาหาร ที่ทำให้เกิดความไม่เท่าเทียม ทางเพศ
4. กินไข่ นม เนื้อสัตว์ปีก ปลา ในสัดส่วนปานกลาง	12. จำกัดการใช้พลาสติกสำหรับ บรรจุภัณฑ์อาหาร	
5. ดื่มน้ำสะอาดเป็นหลัก	13. ลดการสูญเสียอาหารและ เศษขยะอาหาร	
6. ได้สารอาหารและพลังงาน ที่เพียงพอ ไม่มากเกินไป		
7. กินอาหารที่มีคุณลักษณะตามข้อ แนะนำของ WHO เพื่อสุขภาพที่ดี		
8. อาหารไม่มีเชื้อจุลินทรีย์หรือ สารก่อโรค		

ที่ผ่านมาประเทศไทยมีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ระดับประเทศในด้านต่างๆ ที่เกี่ยวกับอาหาร โดยก่อนปี พ.ศ. 2560 แผนสูงสุดระดับประเทศคือแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (แผนพัฒนาฯ) จัดทำขึ้นทุก 5 ปี มีส่วนของเนื้อหาที่เกี่ยวกับอาหารอยู่เล็กน้อยแตกต่างกันไปตามบริบทสถานการณ์ปัญหาและแนวทางการพัฒนาประเทศในแต่ละช่วง เช่น ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 ส่วนที่เกี่ยวข้องกับด้านอาหารมุ่งเน้นเพิ่มปริมาณผลผลิตอาหารจากภาคเกษตร โดยการปรับปรุงปัจจัยการผลิตและประสิทธิภาพการผลิตผ่านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านชลประทาน การจัดสรรที่ดินทำกิน และการปรับปรุงพันธุ์พืชพันธุ์สัตว์ที่นำมาเป็นอาหาร⁽¹²⁾ ส่วนแผนระดับชาติอื่นๆ ลำดับรองลงมาเป็นแผนระดับกระทรวง หรือระดับกรมกองที่มีขอบเขตเนื้อหาจำกัดและเฉพาะเจาะจงตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงาน จึงเกิดการทับซ้อนระหว่างหน่วยงานหรือมีช่องโหว่ เนื่องจากขาดการบูรณาการทั้งระบบอาหารและไม่เชื่อมโยงต่อเนื่องไปตามห่วงโซ่อาหาร ดังนั้นในปี พ.ศ. 2552 คณะกรรมการอาหารแห่งชาติซึ่งเป็นองค์กรหลักของประเทศที่ดำเนินการด้านอาหารในทุกมิติ ได้มีมติให้มีการจัดทำกรอบยุทธศาสตร์การจัดการด้านอาหารของประเทศไทย ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2555-2559⁽¹³⁾ จึงนับเป็นแผนยุทธศาสตร์เฉพาะด้านอาหารระดับประเทศแผนแรกที่มีจุดมุ่งหมายบริหารจัดการอาหารในภาพรวม อีกทั้งยังมีวิสัยทัศน์ให้เกิดความมั่นคงยั่งยืนทางด้านอาหารในระยะยาวอย่างไรก็ตามหลังปี พ.ศ. 2560 ประเทศไทยมีแผนระยะยาวซึ่งเป็นระดับที่สูงกว่าแผนพัฒนาฯ นั่นคือ “ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี” จัดเป็นแผนระดับที่ 1 ส่วนแผนพัฒนาฯ จัดเป็นแผนระดับที่ 2 รองลงมา ซึ่งจะได้ขยายความเนื้อหาส่วนนี้เพิ่มเติม

จากเป้าหมายและหลักการของอาหารที่ดีต่อสุขภาพและยั่งยืนที่แนะนำโดย FAO และ WHO ตามรายละเอียดข้างต้น บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์การดำเนินงานของประเทศไทยที่ทำให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าว โดยมีขอบเขตจำกัดเพียงแผนยุทธศาสตร์และกลยุทธ์การดำเนินการในระดับชาติ ข้อมูลตั้งต้นผู้เขียนได้รวบรวมและทบทวนเอกสารแผนยุทธศาสตร์และกลยุทธ์ที่เกี่ยวข้องโดยการสืบค้นจากอินเทอร์เน็ต วิธีการวิเคราะห์แผนฯ ใช้แนวทางหลักการที่เสนอแนะโดย FAO และ WHO สำหรับอาหารที่ดีต่อสุขภาพและยั่งยืน 16 ข้อใน 3 ด้าน ตามที่อธิบายข้างต้น

มาเป็นกรอบในการวิเคราะห์ ในหลักการย่อยที่ 16 ถึงแม้ FAO และ WHO ระบุเพียงแค่ผลกระทบอาหารจากการไม่เท่าเทียมกันทางเพศ แต่ในบทวิเคราะห์นี้ขยายขอบเขตรวมไปถึงความไม่เท่าเทียมในด้านอื่น และเป็นไปเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคมผลที่ได้จากการวิเคราะห์นำไปสู่ข้อเสนอแนะด้านการดำเนินงาน โดยเฉพาะในระยะยาวที่มุ่งหมายให้คนในประเทศทุกคนได้บริโภคอาหารที่ดีต่อสุขภาพและยั่งยืน

ภาพรวมแผนยุทธศาสตร์และกลยุทธ์ระดับชาติของประเทศไทยสำหรับเป้าหมายอาหารที่ดีต่อสุขภาพและยั่งยืน

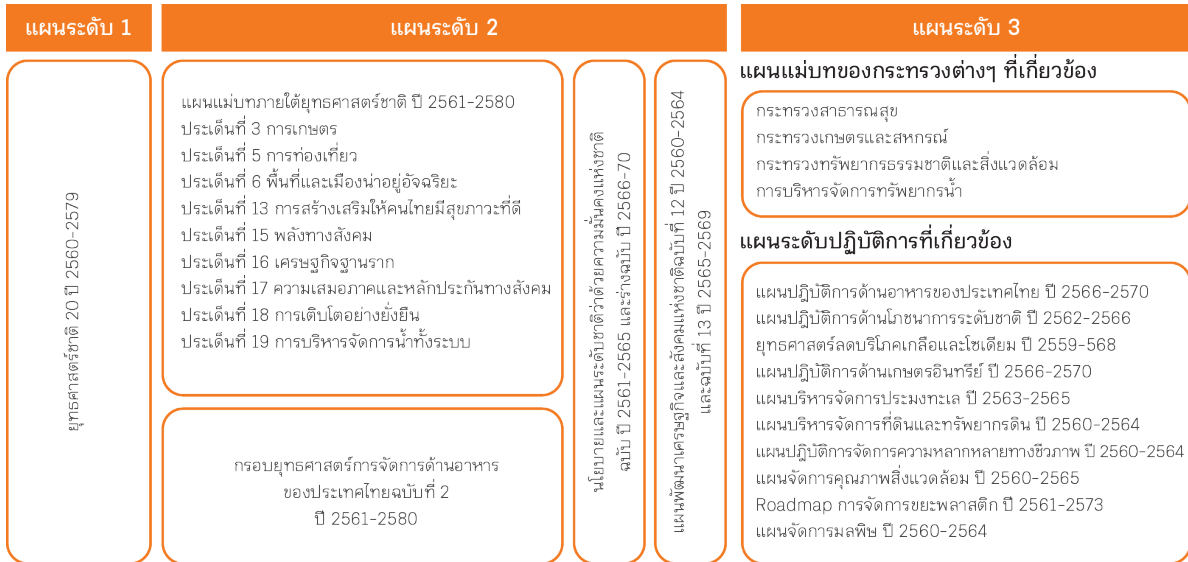
ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อปี พ.ศ. 2560 และปี พ.ศ. 2562 แบ่งแผนยุทธศาสตร์ระดับชาติเป็น 3 ระดับ ระดับที่ 1 เรียกว่ายุทธศาสตร์ชาติ เป็นหมุดหมายการพัฒนาประเทศในระยะยาว ในปัจจุบันมีกรอบระยะเวลา 20 ปี ระหว่างปี พ.ศ. 2560-2579 ระดับที่ 2 ได้แก่ แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ แผนการปฏิรูปประเทศในด้านต่างๆ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และนโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติ และระดับที่ 3 เป็นแผนที่จัดทำโดยหน่วยงานของรัฐเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานตามเป้าหมายและประเด็นที่ระบุไว้ในแผนระดับที่ 1 และ 2 โดยแผนในระดับที่ 3 ส่วนใหญ่เป็นแผนปฏิบัติการด้านต่างๆ โดยบทวิเคราะห์นี้ครอบคลุมแผนยุทธศาสตร์และกลยุทธ์ของชาติทั้ง 3 ระดับ⁽¹⁴⁾

ภาพที่ 1 แสดงความเชื่อมโยงของแผนยุทธศาสตร์และกลยุทธ์ระดับชาติของประเทศไทยใน 3 ระดับที่เกี่ยวข้องกับการบรรลุเป้าหมายอาหารที่ดีต่อสุขภาพและยั่งยืน โดยแผนฯ และกลยุทธ์เหล่านี้ถูกบังคับใช้แล้วในปี พ.ศ. 2565 หรือเป็นฉบับร่างที่อยู่ในระหว่างคาบเกี่ยวช่วงรอยต่อที่จะขึ้นฉบับใหม่ ผลการวิเคราะห์ในส่วนถัดไปของบทความจะไล่ลำดับไปตั้งแต่แผนระดับที่ 1 ถึงระดับที่ 3

บทวิเคราะห์แผนระดับที่ 1

แผนระดับที่ 1 คือ ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2560-2579)⁽¹⁵⁾ จากยุทธศาสตร์ 6 ด้านในการพัฒนาประเทศ มี 4 ด้าน ที่เกี่ยวข้องกับการให้ประชาชนได้บริโภคอาหารที่ดี

ภาพที่ 1 แผนยุทธศาสตร์และกลยุทธ์ระดับชาติของไทยใน 3 ระดับ ที่นำไปสู่การบรรลุตามเป้าหมายอาหารที่ดีต่อสุขภาพและยั่งยืน



ต่อสุขภาพและสนับสนุนให้เกิดระบบอาหารที่ยั่งยืน ดังแสดงในภาพที่ 2 คือยุทธศาสตร์ที่ 2 ด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน มี 3 ประเด็นย่อยที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ การเกษตรสร้างมูลค่า อุตสาหกรรมและการบริการแห่งอนาคตที่ต่อยอดจากภาคเกษตร และสร้างความหลากหลายด้านการท่องเที่ยว ยุทธศาสตร์ที่ 3 ด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ มี 2 ประเด็นย่อยที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ การพัฒนาศักยภาพคนตลอดช่วงชีวิตและเสริมสร้างให้คนไทยมีสุขภาวะที่ดี ยุทธศาสตร์ที่ 4 ด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม มี 3 ประเด็นย่อยที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ การลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมในทุกมิติ การเสริมสร้างพลังทางสังคม และการเพิ่มขีดความสามารถของชุมชนท้องถิ่นในการพัฒนาการพึ่งพาตนเองและการจัดการตนเอง และยุทธศาสตร์ที่ 5 ด้านการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม มีถึง 6 ประเด็นย่อยที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ สร้างการเติบโตอย่างยั่งยืนบนสังคมเศรษฐกิจสีเขียว, สร้างการเติบโตอย่างยั่งยืนบนสังคมเศรษฐกิจภาคทะเล, สร้างการเติบโตอย่างยั่งยืนบนสังคมเศรษฐกิจที่เป็นมิตรต่อสภาพภูมิอากาศ, พัฒนาพื้นที่เมือง ชนบท เกษตรกรรมและอุตสาหกรรมเชิงนิเวศ, มุ่งเน้นความเป็นเมืองที่เติบโต, พัฒนาความมั่นคงทางน้ำ พลังงาน และเกษตรที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม, และยกระดับกระบวนการทศวรรษเพื่อกำหนด

อนาคตประเทศ ในภาพที่ 2 แสดงให้เห็นถึงความสอดคล้องกับแต่ละประเด็นย่อยของยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ที่นำไปสู่หลักการแต่ละด้านของการมีอาหารที่ดีต่อสุขภาพและยั่งยืนตามข้อเสนอของ FAO และ WHO ผลจากการวิเคราะห์แสดงให้เห็นว่าหากประเทศไทยสามารถดำเนินการตามแผนที่กำหนดไว้ในยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ทำให้สามารถบรรลุเป้าหมายการมีอาหารที่ดีต่อสุขภาพและยั่งยืนได้ โดยจากภาพที่ 2 ใน 4 ยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องครอบคลุมแนวทางหลักการทั้ง 16 ข้อ ตามข้อเสนอของ FAO และ WHO

บทวิเคราะห์แผนระดับที่ 2

แผนระดับที่ 2 ที่สนับสนุนเรื่องอาหารที่ดีต่อสุขภาพและยั่งยืน มี 4 แผน ได้แก่ (ก) แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี พ.ศ. 2561-2580 (ข) นโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติ ซึ่งปัจจุบันอยู่ในช่วงเปลี่ยนจากฉบับปี พ.ศ. 2562-2564 ไปเป็นฉบับปี พ.ศ. 2566-2570 (ค) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (แผนพัฒนาฯ) คาบเกี่ยวระหว่างฉบับที่ 12 และฉบับที่ 13 และ (ง) กรอบยุทธศาสตร์การจัดการด้านอาหารของประเทศไทยฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2561-2580) เฉพาะแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติที่บทความนี้ไม่ได้ให้รายละเอียดผลการวิเคราะห์ เนื่องจากเป็นแผนเชิงประเด็นที่มีความสอดคล้องกับ

ฉบับปี พ.ศ. 2566-2570⁽¹⁸⁾ ยังคงมีนโยบายที่เกี่ยวข้องกับอาหารที่ดีต่อสุขภาพและยั่งยืนเพียงนโยบายเดียว คือนโยบายเพื่อปกป้องและรักษาผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเล

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 ปี พ.ศ. 2561-2564⁽¹⁹⁾ ได้กำหนดเป้าหมายรวมทั้งสิ้น 6 เป้าหมายภายใต้ยุทธศาสตร์ทั้งหมด 10 ด้าน ซึ่งยุทธศาสตร์แต่ละด้านมีเป้าหมายและตัวชี้วัดย่อย เมื่อวิเคราะห์โดยใช้เฉพาะเป้าหมายและตัวชี้วัดย่อยที่กำหนดไว้ในแต่ละยุทธศาสตร์ มียุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องและสามารถนำไปสู่การบริโภคอาหารที่ดีต่อสุขภาพและยั่งยืนจำนวน 3 ยุทธศาสตร์ แสดงดังภาพที่ 2 ได้แก่ (ก) ยุทธศาสตร์ที่ 1 เสริมสร้างและพัฒนาศักยภาพทุนมนุษย์ เป้าหมายที่เกี่ยวข้องคือ เป้าหมายย่อยที่ 4 ทำให้คนไทยมีสุขภาวะที่ดีขึ้น (ข) ยุทธศาสตร์ที่ 3 การสร้างความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจและแข่งขันได้อย่างยั่งยืน เป้าหมายที่เกี่ยวข้องคือ เป้าหมายย่อยที่ 2 เกษตรกรมีรายได้เงินสดสุทธิทางการเกษตรเพิ่มขึ้นและเพิ่มพื้นที่การทำเกษตรกรรมยั่งยืน และ (ค) ยุทธศาสตร์ที่ 4 การเติบโตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมเพื่อพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยมี 4 เป้าหมายที่เกี่ยวข้องคือ เป้าหมายย่อยที่ 1 รักษาและฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ เป้าหมายย่อยที่ 2 สร้างความมั่นคงด้านน้ำ และการบริหารจัดการทั้งน้ำผิวดินและน้ำใต้ดิน เป้าหมายย่อยที่ 3 สร้างคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ดีลดมลพิษ และลดผลกระทบต่อสุขภาพของคนและระบบนิเวศ และเป้าหมายย่อยที่ 4 เพิ่มประสิทธิภาพการลดก๊าซเรือนกระจกและขีดความสามารถในการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

ส่วนในร่างแผนพัฒนา ฉบับที่ 13⁽²⁰⁾ จากจำนวนทั้งหมด 13 หมุดหมาย มีหมุดหมายทำให้เกิดอาหารที่ดีต่อสุขภาพและยั่งยืนโดยตรง 4 หมุดหมายคือ (ก) หมุดหมายที่ 1 ไทยเป็นประเทศชั้นนำด้านสินค้าเกษตรและเกษตรแปรรูปมูลค่าสูงมีเป้าหมายที่เกี่ยวข้องคือ เป้าหมายย่อยที่ 1 มูลค่าเพิ่มของสินค้าเกษตรและเกษตรแปรรูปสูงขึ้น และเป้าหมายย่อยที่ 2 โครงสร้างพื้นฐานและระบบบริหารจัดการเพื่อคุณภาพความมั่นคงอาหาร และความยั่งยืนของภาคเกษตร (ข) หมุดหมายที่ 9 ไทยมีความยากจนข้ามรุ่นลดลง และคนไทยทุกคนมีความคุ้มครองทางสังคมที่เพียงพอ เหมาะสม

มีเป้าหมายที่เกี่ยวข้องคือ เป้าหมายย่อยที่ 1 คริวเรือนยากจนข้ามรุ่นมีโอกาสในการเลื่อนสถานะทางเศรษฐกิจและสังคมเพื่อหลุดพ้นจากความยากจนได้อย่างยั่งยืน (ค) หมุดหมายที่ 10 ไทยมีเศรษฐกิจหมุนเวียนและสังคมคาร์บอนต่ำมีเป้าหมายที่เกี่ยวข้องคือ เป้าหมายย่อยที่ 1 การเพิ่มมูลค่าจากเศรษฐกิจหมุนเวียน และการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อเสริมสร้างการใช้ทรัพยากรทุกขั้นตอนของการผลิตและการบริโภคมีประสิทธิภาพมากขึ้น และสร้างมูลค่าและรายได้จากเศรษฐกิจหมุนเวียนเพิ่มขึ้น และ (ง) หมุดหมายที่ 11 ไทยสามารถลดความเสี่ยงและผลกระทบจากภัยธรรมชาติและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ มีเป้าหมายที่เกี่ยวข้องคือ เป้าหมายย่อยที่ 3 สังคมไทยมีภูมิคุ้มกันจากภัยธรรมชาติและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

จากภาพที่ 2 ซึ่งแสดงความสอดคล้องของยุทธศาสตร์ตามแผนพัฒนา ฉบับที่ 12 และร่างฉบับที่ 13 เห็นได้ว่ายังมีหลักการ 2 ข้อ สำหรับอาหารที่ดีต่อสุขภาพและยั่งยืนที่แผนพัฒนา ยังไม่ครอบคลุม ได้แก่ หลักการที่ 11 จำกัดการใช้ฮอร์โมนและยาปฏิชีวนะในสัตว์ และหลักการที่ 14 เคารพรักษาวัฒนธรรมอาหารท้องถิ่น ที่แผนพัฒนา ไม่มีการระบุอยู่ในชื่อยุทธศาสตร์/หมุดหมาย รวมทั้งเป้าหมายย่อยหรือตัวชี้วัดที่ชัดเจนและสามารถวัดประเมินผลได้

กรอบยุทธศาสตร์การจัดการด้านอาหารของประเทศไทย

สำหรับกรอบยุทธศาสตร์การจัดการด้านอาหารของประเทศไทย (กรอบยุทธศาสตร์) ฉบับที่ 1⁽¹³⁾ ได้ถูกดำเนินการมาก่อนที่จะมียุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ในช่วงปี พ.ศ. 2555-2559 ปัจจุบันเป็นฉบับที่ 2 มีกรอบเวลา 20 ปี พ.ศ. 2561-2580 เพื่อให้สอดคล้องกับที่กำหนดในยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี และเนื่องจากกรอบยุทธศาสตร์เป็นการดำเนินการในรูปแบบของคณะกรรมการ คือ คณะกรรมการอาหารแห่งชาติ และมีหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องจำนวนมากที่เข้ามาร่วมขับเคลื่อน ดังนั้นบทความนี้จึงจัดกรอบยุทธศาสตร์ ให้อยู่ในแผนระดับที่ 2 และเทียบเท่ากับแผนแม่บทรายายประเด็นที่เฉพาะเจาะจงด้านอาหาร

ในกรอบยุทธศาสตร์ ฉบับที่ 2 กำหนดการบรรลุผลใน 6 เป้าหมาย มี 4 เป้าหมายที่เกี่ยวข้องกับอาหารที่ดี

ต่อสุขภาพและยั่งยืน ได้แก่ (ก) เป้าหมายที่ 1 ลดจำนวนคนขาดแคลนอาหารลง สอดคล้องกับหลักการที่ 15 ของ FAO และ WHO ให้ทุกคนเข้าถึงอาหารได้ตามที่ต้องการ ซึ่งอยู่ในด้านสังคมและวัฒนธรรม (ข) เป้าหมายที่ 2 ลดการสูญเสียอาหารและขยะอาหารลง ตรงกันกับหลักการที่ 13 ลดการสูญเสียอาหารและเศษขยะอาหาร ซึ่งอยู่ในด้านผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (ค) เป้าหมายที่ 3 เพิ่มความเชื่อมั่นของผู้บริโภคต่อคุณภาพและความปลอดภัยของอาหาร สอดคล้องโดยตรงกับหลักการที่ 8 อาหารไม่มีเชื้อจุลินทรีย์หรือสารก่อโรค ซึ่งอยู่ในด้านสุขภาพ และ (ง) เป้าหมายที่ 5 ลดจำนวนคนที่มีภาวะทุพโภชนาการเกินและขาดลง ซึ่งหากสามารถบรรลุเป้าหมายนี้ได้สอดคล้องกับหลักการที่ 1-7 ของ FAO และ WHO ในด้านสุขภาพ

นอกจากนี้ภายใต้กรอบยุทธศาสตร์ เมื่อวิเคราะห์เพิ่มเติมสำหรับยุทธศาสตร์ที่ถูกกำหนด ซึ่งมีทั้งสิ้น 4 ด้าน โดยมี 3 ด้านที่หากได้ดำเนินการตามที่วางแผนไว้จะทำให้สามารถบรรลุเป้าหมายการมีอาหารที่ดีต่อสุขภาพและยั่งยืนได้ ยุทธศาสตร์ทั้ง 3 ด้าน คือ (ก) ยุทธศาสตร์ที่ 1 ด้านความมั่นคงอาหาร มุ่งเน้นให้อาหารมีคุณภาพและพอเพียงสำหรับทุกคนในประเทศ และอาหารมาจากขบวนการผลิตที่มีประสิทธิภาพและยั่งยืน จึงสอดคล้องโดยตรงกับหลักการของ FAO และ WHO ที่ 15 ให้ทุกคนเข้าถึงอาหารได้ตามที่ต้องการ หลักการที่ 9 โดยเฉพาะด้านการใช้ประโยชน์ที่ดิน และหลักการที่ 13 ลดการสูญเสียอาหารและเศษขยะจากอาหาร ภายใต้ยุทธศาสตร์นี้ยังมีกลยุทธ์ที่ส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีและนวัตกรรมตลอดห่วงโซ่อาหาร โดยหนึ่งในแนวทางการดำเนินงานเป็นการศึกษาพันธกรรมพืช สัตว์ ประมง เพื่อการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ในการผลิตอาหาร จึงสอดคล้องกับหลักการที่ 10 รักษาความหลากหลายพันธุกรรมของพืชและสัตว์ที่นำมาบริโภค (ข) ยุทธศาสตร์ที่ 2 ด้านคุณภาพและความปลอดภัยของอาหาร สอดคล้องโดยตรงกับหลักการที่ 8 อาหารไม่มีเชื้อจุลินทรีย์หรือสารก่อโรค หลักการที่ 11 จำกัดการใช้ฮอร์โมนและยาปฏิชีวนะ อีกทั้งยุทธศาสตร์นี้มีจุดเน้นที่แก้ไขปัญหาความยากจน จึงสอดคล้องกับหลักการที่ 16 ด้วยเพื่อหลีกเลี่ยงผลกระทบจากอาหารที่ทำให้เกิดความไม่เท่าเทียม (ค) ยุทธศาสตร์ที่ 3 ด้านอาหารศึกษา มุ่งเน้นให้ผู้บริโภคมีพฤติกรรมที่พึงประสงค์ในการบริโภคอาหาร

จึงสอดคล้องกับหลักการที่ 1-7 ของ FAO และ WHO ในด้านสุขภาพ และภายใต้ยุทธศาสตร์นี้มีการวางกลยุทธ์ที่เชื่อมโยงวัฒนธรรมอาหารไทยเข้ากับโภชนาการและสุขภาพ จึงสอดคล้องกับหลักการที่ 14 เคารพและรักษาวัฒนธรรมอาหารท้องถิ่น

ดังนั้นเมื่อพิจารณาผลการวิเคราะห์ในภาพรวมของเป้าหมาย ยุทธศาสตร์ และกลยุทธ์ ตามที่กำหนดในกรอบยุทธศาสตร์ หากสามารถดำเนินการได้จริงจะทำให้ประเทศสามารถบรรลุการมีอาหารที่ดีต่อสุขภาพและยั่งยืนได้ โดยครอบคลุมทั้ง 3 ด้านของความยั่งยืน และครบทั้ง 16 แนวทางหลักการที่แนะนำโดย FAO และ WHO อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนตั้งข้อสังเกตว่าในหลักการที่ 10 การรักษาความหลากหลายทางพันธุกรรมพืชและสัตว์ที่นำมาบริโภค และไม่ทำประมงเพื่อเป็นอาหารมากเกินไป ยังมีแนวทางการดำเนินการผ่านกลยุทธ์ต่างๆ ตามที่ระบุไว้ในกรอบยุทธศาสตร์ ไม่ชัดเจน โดยไม่มีกลยุทธ์ใดที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมให้เกิดการประมงแบบยั่งยืนเพื่อทำให้อัตราปริมาณและชนิดพันธุ์ของสัตว์น้ำที่นำมาบริโภคยังคงอยู่ได้ในระยะยาว และหากมีการเพิ่มการดำเนินการส่วนนี้ กรอบยุทธศาสตร์ จะมีความสมบูรณ์ในทุกมิติของการนำไปให้ประเทศมุ่งไปสู่การมีอาหารที่ดีต่อสุขภาพและยั่งยืน

บทวิเคราะห์แผนระดับที่ 3

จากการสืบค้นแผนระดับที่ 3 ที่เกี่ยวข้องกับการสนับสนุนเป้าหมายการมีอาหารที่ดีต่อสุขภาพและยั่งยืน สามารถจัดกลุ่มเป็น 2 ระดับย่อยลงไปอีกตามที่แสดงในภาพที่ 1 คือ (ก) แผนแม่บทระดับกระทรวง และ (ข) แผนปฏิบัติการ ซึ่งอาจจะเป็นแผนปฏิบัติการในระดับหน่วยงานย่อยของกระทรวง (กรม กอง หรือสำนัก) เช่น แผนปฏิบัติการด้านโภชนาการระดับชาติ ซึ่งมีสำนักโภชนาการ กรมอนามัย เป็นหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบ หรือเป็นแผนปฏิบัติการในเชิงประเด็น เช่น แผนปฏิบัติการด้านอาหารของประเทศไทย ซึ่งเป็นแผนระดับปฏิบัติการเพื่อสนับสนุนการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ภายใต้กรอบยุทธศาสตร์การจัดการด้านอาหารของประเทศไทย โดยในบทความนี้ไม่มีการวิเคราะห์แผนแม่บทระดับกระทรวง เนื่องจากจัดทำขึ้นเพื่อกำหนดทิศทางทางการดำเนินงานของกระทรวงที่สอดคล้อง

กับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ดังนั้นจึงมีเพียงการวิเคราะห์แผนระดับปฏิบัติการที่เกี่ยวข้องเท่านั้น

แผนระดับปฏิบัติการหลักที่มุ่งหมายให้เกิดอาหารที่ดีต่อสุขภาพและยั่งยืน คือ แผนปฏิบัติการด้านอาหารของประเทศไทยระยะ 5 ปี โดยระยะที่ 1 ครอบคลุมช่วงปี พ.ศ. 2566-2570⁽²¹⁾ เป็นแผนระดับปฏิบัติการที่ใช้ในการขับเคลื่อนตามกรอบยุทธศาสตร์การจัดการด้านอาหารของประเทศไทยฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2561-2580) โดยในแผนนี้กำหนดยุทธศาสตร์และกลยุทธ์ที่ใช้ในการดำเนินการเช่นเดียวกับในกรอบยุทธศาสตร์ฯ พร้อมทั้งมีการเพิ่มรายละเอียดของตัวชี้วัด ทั้งตัวชี้วัดตาม 6 เป้าหมาย ค่าเป้าหมายในแต่ละปีตลอดช่วงเวลาของแผน นอกจากนี้ในแต่ละกลยุทธ์มีการระบุรายละเอียดตัวชี้วัดระดับกลยุทธ์ โครงการที่สำคัญ และหน่วยงานที่รับผิดชอบ ทั้งหน่วยงานหลักและหน่วยงานร่วม

ส่วนแผนปฏิบัติการของแต่ละหน่วยงานภาครัฐก็นำไปสู่การบรรลุผลลัพธ์ด้านต่างๆ ของอาหารที่ดีต่อสุขภาพและยั่งยืน ตัวอย่างเช่น ในด้านสุขภาพมีแผนปฏิบัติการด้านโภชนาการระดับชาติ พ.ศ. 2562-2566⁽²²⁾ ของกรมอนามัย ซึ่งได้นำยุทธศาสตร์ที่ 3 อาหารศึกษา ของกรอบยุทธศาสตร์การจัดการด้านอาหารของประเทศไทย ฉบับที่ 2 มาเป็นแกนกลางในการพัฒนาแผน มีการเชื่อมโยงให้เห็นว่าแผนงานย่อยที่อยู่ภายใต้แผนปฏิบัติการด้านโภชนาการฯ เชื่อมโยงกับกลยุทธ์ใดของยุทธศาสตร์ที่ 3 อาหารศึกษาบ้าง และเมื่อนำตัวชี้วัดย่อยระดับแผนงานภายใต้แผนปฏิบัติการด้านโภชนาการฯ มาเทียบกับตัวชี้วัดของแต่ละกลยุทธ์ในยุทธศาสตร์ที่ 3 ของแผนปฏิบัติการด้านอาหารของประเทศไทยระยะที่ 1 ที่เกี่ยวข้องกับด้านโภชนาการ เห็นได้ชัดเจนว่าเป็นตัวชี้วัดเดียวกัน เช่น ตัวชี้วัดระบบข้อมูลด้านอาหารและโภชนาการ เป็นต้น

ส่วนแผนปฏิบัติการของหน่วยงานภาครัฐที่ดูแลในด้านผลกระทบสิ่งแวดล้อมส่วนที่เกี่ยวข้องกับมลพิษที่เกิดจากการทำเกษตรกรรม การลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก การจำกัดการใช้พลาสติกสำหรับบรรจุภัณฑ์อาหาร มาตรการและกิจกรรมถูกระบุอยู่ในแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นแผนด้านสิ่งแวดล้อมระดับประเทศ ฉบับปัจจุบันมีระยะเวลาดำเนินการในช่วงพ.ศ. 2560-2565 มีกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็น

หน่วยงานรับผิดชอบหลักในการดำเนินงานตามแผน ส่วนด้านที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยของอาหารที่เกิดจากการปนเปื้อนสารเคมีกำจัดแมลงศัตรูพืช มาตรการกิจกรรมส่วนหนึ่งถูกระบุอยู่ในแผนปฏิบัติการด้านเกษตรอินทรีย์ ร่างฉบับล่าสุดมีกรอบเวลาในช่วง พ.ศ. 2566-2570 ดำเนินการโดยคณะกรรมการพัฒนาเกษตรอินทรีย์แห่งชาติ มีกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นหน่วยงานหลักที่ขับเคลื่อน เป็นต้น จึงเห็นได้ว่าการที่จะสามารถบรรลุเป้าหมายอาหารที่ดีต่อสุขภาพและยั่งยืนจำเป็นต้องบูรณาการการทำงาน ของหน่วยงานภาครัฐจำนวนมาก ตามเอกสารกรอบยุทธศาสตร์การจัดการอาหารของประเทศไทยฉบับที่ 2 ได้ระบุรายชื่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในส่วนภาครัฐมีมากถึง 15 กระทรวง 11 สำนักหรือสำนักงาน รัฐวิสาหกิจ 1 แห่ง ภาคเอกชน 2 หน่วยงาน และยังมีหน่วยงานที่มีองค์กรภาคเอกชนที่ไม่แสวงหาผลประโยชน์เป็นคณะกรรมการ อีก 1 หน่วยงาน

วิจารณ์

บทความนี้ได้้นำแผนยุทธศาสตร์และกลยุทธ์ในระดับประเทศของไทยที่เกี่ยวข้องและสนับสนุนให้บรรลุเป้าหมายอาหารที่ดีต่อสุขภาพและยั่งยืนมาวิเคราะห์ โดยใช้คำนิยามและแนวทางหลักการที่เสนอแนะโดย FAO และ WHO มาเป็นกรอบ จากการวิเคราะห์แผนยุทธศาสตร์และกลยุทธ์ ทั้ง 3 ระดับ พบว่าแผนระดับที่ 1 คือ ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี มีการกำหนดยุทธศาสตร์และเป้าหมายครอบคลุมครบ ทั้ง 3 ด้านของความยั่งยืน และสอดคล้องกับแนวทางหลักการครบทุกข้อทั้ง 16 ข้อ ของการมีอาหารที่ดีต่อสุขภาพและยั่งยืน สำหรับแผนระดับที่ 2 ซึ่งมีแผนยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องทั้งสิ้น 3 แผน หนึ่งในนั้นคือกรอบยุทธศาสตร์การจัดการด้านอาหารของประเทศไทย ซึ่งนับว่าเป็นแผนแม่บทรายประเด็นด้านอาหาร มีการกำหนดยุทธศาสตร์และเป้าหมายที่ครอบคลุมแนวทางหลักการทั้ง 16 ข้อ ใน 3 ด้าน ของอาหารที่ดีต่อสุขภาพและยั่งยืนที่เสนอแนะ โดย FAO และ WHO ถึงแม้ว่าในหลักการที่ 10 การรักษาความหลากหลายทางพันธุกรรมพืชและสัตว์ที่นำมาบริโภค และไม่ทำประมงเพื่อเป็นอาหารมากเกินไป ยังมีแนวทางการดำเนินงานไม่ชัดเจน สำหรับแผนระดับที่ 3

มีแผนปฏิบัติการจำนวนมากที่เกี่ยวข้อง แต่หากเป็นแผนราย ประเด็นเฉพาะด้านอาหาร คือ แผนปฏิบัติการด้านอาหาร ของประเทศไทยระยะ 5 ปี ซึ่งเป็นแผนระดับปฏิบัติการ ใช้ในการขับเคลื่อนกรอบยุทธศาสตร์การจัดการด้านอาหาร ของประเทศไทย โดยแผนนี้จัดได้ว่าเป็นแผนปฏิบัติการหลัก ที่ครอบคลุมในทุกแนวทางหลักการของอาหารที่ดีต่อสุขภาพ และยั่งยืน ส่วนแผนปฏิบัติการของแต่ละหน่วยงานภาครัฐ เช่น แผนปฏิบัติการด้านโภชนาการระดับชาติ มุ่งเน้น บรรลุบางด้าน หรือบางแนวทางหลักการของเป้าหมาย การมีอาหารที่ดีต่อสุขภาพและยั่งยืน

ประเทศไทยถือได้ว่ามีความก้าวหน้ามากในการที่มีกรอบ ยุทธศาสตร์การจัดการด้านอาหารของประเทศ ซึ่งนับได้ว่าเป็นแผนยุทธศาสตร์ชาติที่ถูกออกแบบมาให้ครอบคลุม ทั้งระบบอาหารและตลอดห่วงโซ่การผลิต เป็นแผนแม่บท ระยะยาวเชิงประเด็นด้านอาหารโดยเฉพาะ การมีวิสัยทัศน์ ของการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ชาติด้านอาหารมาตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2555 เป็นผลมาจากการที่ประเทศไทยมีรากฐาน การพัฒนาประเทศโดยการพึ่งพิงภาคเกษตรและเกษตร อุตสาหกรรมเป็นหลัก และด้วยภูมิศาสตร์ที่ตั้งที่เป็น แหล่งผลิตอาหารชั้นเยี่ยม ทั้งเพื่อให้คนในประเทศและ เพื่อการส่งออก จึงทำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเล็งเห็น ถึงความสำคัญ ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับบางประเทศที่พัฒนา แล้ว เช่น สหราชอาณาจักร หรือสหรัฐอเมริกาเอง ยังไม่มี แผนยุทธศาสตร์ระดับชาติด้านอาหาร อย่างไรก็ตาม ทั้งสองประเทศนี้ได้มีการเรียกร้องจากภาควิชาการและ ภาควิชาการให้มีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ด้านอาหาร ระดับชาติเนื่องมาจากปัญหาความเปราะบางและความ ไม่ยั่งยืนของระบบอาหารจากวิกฤติการณ์ใหญ่ๆ ในช่วงหลายปี ที่ผ่านมากี่ส่งผลกระทบกับระบบอาหารไปทั่วโลก^(23,24)

ถึงแม้ว่าแผนยุทธศาสตร์ชาติที่เกี่ยวข้องกับเรื่อง อาหาร ทั้งระดับที่ 1 และระดับที่ 2 มีศักยภาพและแนวโน้ม ที่ทำให้ประเทศไทยบรรลุเป้าหมายอาหารที่ดีต่อสุขภาพและ

ยั่งยืน อย่างไรก็ตามในแผนระดับที่ 3 ซึ่งเป็นแผนปฏิบัติ การที่ทำให้การเกิดขับเคลื่อนและเห็นผลการดำเนินงาน เป็นรูปธรรมนั้นมีจำนวนมาก อาจทำให้เกิดปัญหาในเรื่อง การทับซ้อนของแผน หรืออาจทำให้มีช่องโหว่ในบางจุด ของห่วงโซ่อาหารที่ยังไม่มีหน่วยงานใดเข้ามาดูแล ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่คณะกรรมการอาหารซึ่งเป็นหน่วยงาน ที่นำแผนปฏิบัติการด้านอาหารของประเทศไทยระยะ 5 ปี ไปดำเนินการ ควรวิเคราะห์เพิ่มเติมถึงแผนระดับปฏิบัติการ ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมด้วย เพื่อให้มีกำหนดให้ มีเป้าหมายระดับย่อยรวมทั้งตัวชี้วัดระหว่างหน่วยงาน ที่เกี่ยวข้องกันเรื่องอาหารร่วมกัน นอกจากนั้นความท้าทาย อย่างยิ่งในการแปลงแผนสู่การปฏิบัติ คือ การทำงาน ประสานกันของหน่วยงานไม่เพียงแต่การประสานงานร่วมกัน ของหน่วยงานภาครัฐเท่านั้นที่จะทำให้เกิดอาหารที่ดี ต่อสุขภาพและยั่งยืนได้ หากแต่ความสำคัญในการทำงาน ร่วมพลังกับภาคประชาสังคม ภาคธุรกิจ ภาควิชาการ เป็นส่วนที่มีความสำคัญมากขึ้นทุกทีเพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วม และเป็นปัจจัยที่ทำให้เกิดความสำเร็จในการดำเนินงาน ที่ครบทั้ง 3 มิติของอาหารที่ดีต่อสุขภาพและยั่งยืน

กิตติกรรมประกาศ

ขอขอบคุณสำนักสร้างเสริมวิถีชีวิตสุขภาวะ สำนักงาน กองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) ที่ได้ให้ทุน สนับสนุนการดำเนิน “โครงการจัดทำข้อเสนอแนะการพัฒนา แผนติดตามประเมินผลสำหรับแผนอาหารเพื่อสุขภาวะ พ.ศ. 2565-2574” และการจัดทำหนังสือ “เริ่มที่งานอาหาร: หนทางสร้างสุขภาวะของสังคมไทยที่ยั่งยืน” ซึ่งเป็นหนึ่งในผลผลิตโครงการ โดยบทวิเคราะห์ของบทความนี้เป็น การขยายขอบเขตและให้รายละเอียดเพิ่มเติมจากบท วิเคราะห์ที่ได้เขียนไว้ในหนังสือ

เอกสารอ้างอิง

1. สำนักพัฒนานโยบายสุขภาพระหว่างประเทศ. รายงานการศึกษาสาเหตุการตายของประชากรไทย พ.ศ. 2560-2562 [อินเทอร์เน็ต]. 2564 [สืบค้นเมื่อ 26 ส.ค. 2565]. แหล่งข้อมูล: <http://bodthai.net>
2. มูลนิธิเพื่อการพัฒนาสุขภาพระหว่างประเทศ. รายงานภาวะโรคจากปัจจัยเสี่ยงของประชากรไทย พ.ศ. 2557 [อินเทอร์เน็ต]. 2561 [สืบค้นเมื่อ 26 ส.ค. 2565]. แหล่งข้อมูล: <http://bodthai.net/รายงานวิจัย/>
3. วิชัย เอกพลาการ, หทัยชนก พรรคเจริญ, วราภรณ์ เสถียรนพเก้า. รายงานการสำรวจสุขภาพประชาชนไทยโดยการตรวจร่างกาย ครั้งที่ 6 พ.ศ. 2562-2563. นนทบุรี: สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข; 2564.
4. เครือข่ายเตือนภัยสารเคมีกำจัดศัตรูพืช. เปรียบเทียบสารพิษตกค้างในผักผลไม้นำเข้าและผลิตในประเทศยังไม่แพ้กัน [อินเทอร์เน็ต]. 2564 [สืบค้นเมื่อ 27 ส.ค. 2565]. แหล่งข้อมูล: <https://thaipan.org/data/2333>
5. จันทร์จิรา ปาลี, อนุรัตน์ อนันทนาธร. การสร้างความมั่นคงในการดำรงชีวิตของเกษตรกรในพื้นที่อุตสาหกรรมของประเทศไทย. วารสารการบริหารการปกครองและนวัตกรรมท้องถิ่น 2563;4(1):199-216.
6. ปุณณดา มาสวัสดิ์, ประพิณวดี ศิริคุณลักษณะ, อีสริยา นิตกัณฑ์ประภาศ บุญญะศิริ. ปัจจัยที่มีผลต่อความมั่นคงด้านอาหารของครัวเรือนเกษตรกรไทย. วารสารวิจัยและพัฒนา วิทยาลัยเกษตรกรรมและสัตวแพทย์ศาสตร์และสังคมศาสตร์ 2559;11(2):347-56.
7. Bernhardt ES, Rosi EJ, Gessner MO. Synthetic chemicals as agents of global change. Front Ecol Environ 2017;15(2):84-90.
8. Bashir I, Lone FA, Bhat RA, Mir SA, Dar ZA, Dar SA. Concerns and threats of contamination on aquatic ecosystems BT - bioremediation and biotechnology: sustainable approaches to pollution degradation. In: Hakeem KR, Bhat RA, Qadri H, editors. Cham: Springer International Publishing; 2020. p. 1-26.
9. Baldwin S. We need new weapons against packaging waste. Bangkok Post [Internet]. 2022 [cited 2022 Aug 31]; Available from: <https://www.bangkokpost.com/business/2310682/we-need-new-weapons-against-packaging-waste>
10. มติชนออนไลน์. ที่แท็กซี่พลาสติก ทำน้ำอู๋โมกค์ห้าแยกปากเกิด [อินเทอร์เน็ต]. 2565 [สืบค้นเมื่อ 29 ส.ค. 2565]. แหล่งข้อมูล https://www.matichon.co.th/region/news_3525649
11. Food and Agriculture of the United Nations, World Health Organization. Sustainable healthy diets - guiding principles. Rome: Food and Agriculture of the United Nations; 2019.
12. สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่หนึ่ง ระยะเวลาที่ 1 (พ.ศ. 2504-2506) [อินเทอร์เน็ต]. [สืบค้นเมื่อ 18 ต.ค. 2565]. แหล่งข้อมูล: https://www.nesdc.go.th/ewt_dl_link.php?nid=3776
13. คณะกรรมการอาหารแห่งชาติ. กรอบยุทธศาสตร์การจัดการด้านอาหารของประเทศไทย ฉบับที่ 1 [อินเทอร์เน็ต]. 2555 [สืบค้นเมื่อ 26 ส.ค. 2564]. แหล่งข้อมูล: <http://food.fda.moph.go.th/lgtfdapv/data/Strategy.pdf>
14. สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. สรุปสาระสำคัญ แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2561-2580 [อินเทอร์เน็ต]. 2562 [สืบค้นเมื่อ 31 ส.ค. 2565]. สืบค้นจาก <http://nscr.nesdc.go.th/master-plans/>
15. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. ยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2561-2580 [อินเทอร์เน็ต]. 2561 [สืบค้นเมื่อ 25 เม.ย. 2565]. แหล่งข้อมูล: <http://nscr.nesdc.go.th/ns/>
16. สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. สรุปสาระสำคัญ แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2561-2580 [อินเทอร์เน็ต]. 2562 [สืบค้นเมื่อ 31 ส.ค. 2565]. สืบค้นจาก <http://nscr.nesdc.go.th/master-plans/>
17. สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานนายกรัฐมนตรี. นโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติ (พ.ศ. 2562-2565) [อินเทอร์เน็ต]. 2561 [สืบค้นเมื่อ 31 ส.ค. 2565]. แหล่งข้อมูล: <https://www.nsc.go.th/wp-content/uploads/2019/11/นโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติ-พ.ศ.-๒๕๖๒-๒๕๖๕.pdf>
18. สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานนายกรัฐมนตรี. (ร่าง) นโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติ (พ.ศ. 2566-2570) [อินเทอร์เน็ต]. 2565 [สืบค้นเมื่อ 30 ส.ค. 2565]. แหล่งข้อมูล: https://gdcatalog.nsc.go.th/dataset/92601d50-e36a-4607-89b8-332b4acc2780/resource/9ac8f9d0-89dc-43fc-853a-e4b9e1c8b52f/download/nsc_policy66_70_001.pdf

19. สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 [อินเทอร์เน็ต]. 2560 [สืบค้นเมื่อ 13 มี.ค. 2565]. แหล่งข้อมูล: https://www.nesdc.go.th/ewt_dl_link.php?nid=6422
20. สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (ร่าง) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 [อินเทอร์เน็ต]. 2564 [สืบค้นเมื่อ 13 มี.ค. 2565]. แหล่งข้อมูล: <https://www.nesdc.go.th/main.php?filename=plan13>
21. คณะกรรมการอาหารแห่งชาติ. คณะกรรมการอาหารแห่งชาติเห็นชอบร่างแผนปฏิบัติการด้านการจัดการด้านอาหารของประเทศไทย ระยะที่ 1 [อินเทอร์เน็ต]. 2565 [สืบค้นเมื่อ 1 ก.ย. 2565]. แหล่งข้อมูล: <https://www.thaigov.go.th/news/contents/details/50907>
22. กรมอนามัย. แผนปฏิบัติการด้านโภชนาการระดับชาติ 5 ปี พ.ศ. 2562-2566 [อินเทอร์เน็ต]. 2562 [สืบค้นเมื่อ 3 พ.ย. 2564]. แหล่งข้อมูล: <https://nutrition2.anamai.moph.go.th/th/nutrition-action-plan>
23. Center for Agricultural and Food Systems at Vermont Law School and Food Law. Executive Summary: the urgent call for a U.S. national food strategy [Internet]. 2020 [cited 2022 Sep 1]. Available from: <https://foodstrategy-blueprint.org/2020-urgent-call-report>
24. Dimpleby H. National food strategy: an independent review for government [Internet]. 2021 [cited 2022 Sep 1]. Available from: <https://www.nationalfoodstrategy.org/>

An Analysis of National Strategies to Achieve the Target on Healthy and Sustainable Diets for Thailand

Sarunya Sujaritpong

Institute for Population and Social Research, Mahidol University, Thailand

Abstract

Morbidity and mortality of Thais have increasingly caused by non-communicable diseases. One of the risk factors of these diseases is associated with unhealthy eating habits. In addition, the Thai society is nowadays greatly reliant on agro-industry in which by its nature having an expectation of high productivity, leading to negatively socio-cultural and environmental impacts. As a result of these adverse consequences, there has been a call for transformations toward a goal on healthy and sustainable diets. This article aims at analyzing the extent of Thailand in pursuing such goal. The analysis was made using the definition and guiding principles suggested by Food and Agriculture Organization for the United Nations together with the World Health Organization as a framework. Only national strategies and plans at three levels of planning were limited in this analysis. The results suggest that the strategy at the top level – the Thai National Strategy – and the middle level – one of which was the Strategic Framework for Food Systems of Thailand – both are largely aligned with the definition and guiding principles of the healthy and sustainable diets. At the low level of planning which is centered on operational plans, there are a large number of related plans from responsible government agencies. Nevertheless, one of which is the action plan for food systems of Thailand that was developed as a corresponding operational plan of the Strategic Framework for Food Systems of Thailand. This operational plan is complete in terms of agreeing to the definition and the guiding principles of the healthy and sustainable diets. Based on the analysis results, it is evident that Thailand has made a good progress, compared to other countries, in terms of having national strategies and plans that take into account a holistic approach of the food systems and food chain. However due to having many operational plans related to food, it is recommended that the Thai National Food Committee should take a coordinating role in a way to make the agencies responsible for these plans agree upon a set of subsidiary targets and indicators, preventing overlapping among many operational plans.

Keywords: healthy and sustainable diet; national target; national plan; national strategy; food strategy; Thailand