



Food and Agriculture  
Organization of the  
United Nations



World Health  
Organization



WorldVeg

# ชูนโยบายความมั่นคงทางอาหารและโภชนาการ ด้วยระบบอาหารที่ยั่งยืน ฟื้นฟูเศรษฐกิจฐานราก ลดค่าใช้จ่ายสุขภาพ ก้าวข้ามวิกฤตโควิด-19

จัดทำโดย

คณะกรรมการความร่วมมือไทย ร่วมกับ

องค์การอาหารและการเกษตรแห่งสหประชาชาติ องค์การอนามัยโลก และศูนย์พืชผักโลก

เอกสารนี้จัดทำขึ้นบนข้อมูลจากผลการประชุมเสวนาระดับชาติ (national dialogues) ซึ่งจัดโดยกระทรวงเกษตรและสหกรณ์และสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ และการหารือกับเครือข่ายในประเทศและระหว่างประเทศ โดยเอกสารนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้แทนประเทศไทยใช้เป็นข้อมูลประกอบการเข้าร่วมการประชุมสุดยอดระบบอาหารแห่งสหประชาชาติ ปี พ.ศ. 2564 และเพื่อเป็นข้อมูลให้กับองค์กรที่เกี่ยวข้องใช้ประกอบการขับเคลื่อนนโยบายและมาตรการ เพื่อส่งเสริมความมั่นคงทางอาหาร โภชนาการ และระบบอาหารของประเทศ ให้มีประสิทธิภาพต่อไป

## Key messages

- ความมั่นคงทางอาหารและโภชนาการ เป็นรากฐานสำคัญของการส่งเสริมสุขภาพประชากรและสร้างความมั่นคงของประเทศชาติ
- ระบบอาหารที่ดีและยั่งยืน เป็นกลไกสร้างความเข้มแข็งด้านความมั่นคงทางอาหารและโภชนาการของประเทศ ที่ต้องอาศัยผู้ที่เกี่ยวข้องในระบบอาหาร เครื่องมือ และกลไกระดับชาติ เพื่อให้ดำเนินการได้ครอบคลุมทุกมิติของระบบอาหาร
- ผักและผลไม้ เป็นส่วนสำคัญต่อระบบอาหาร ที่มีประโยชน์ต่อประเทศรอบด้าน ทั้งส่งเสริมเศรษฐกิจฐานราก ลดความยากจน สร้างรายได้ให้เกษตรกร (รวมสตรีและเยาวชน) ส่งเสริมสุขภาพประชาชน และผลิตอาหารที่ปลอดภัยและมี

คุณค่าทางโภชนาการ เพื่อป้องกันภาวะทุพโภชนาการทุกรูปแบบ โรคอ้วน และโรคไม่ติดต่อเรื้อรังที่เกี่ยวข้องกับการบริโภคอาหาร ตั้งแต่ระดับชุมชนไปจนถึงระดับประเทศ

- คนไทย 2 ใน 3 คน กินผักและผลไม้ไม่เพียงพอตามเกณฑ์แนะนำ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เด็กวัยเรียนเกือบร้อยละ 80 กินผักและผลไม้ไม่เพียงพอ
- การแพร่ระบาดของโควิด-19 ทำให้คนไทยกินผักและผลไม้ลดลง ไม่มีเงินซื้ออาหาร อดอยาก ขาดอาหาร ผู้ผลิตไม่สามารถส่งสินค้าและขายให้ผู้บริโภคในท้องถิ่นได้ทัน จนต้องทิ้งอาหารหรือปล่อยให้เน่าเสีย
- สหประชาชาติให้ความสำคัญอย่างมากกับการพัฒนาระบบอาหารที่ดีและยั่งยืน และบทบาทของผักและผลไม้ ต่อสุขภาพ โภชนาการ และความมั่นคงทางอาหาร ในระดับโลก โดยกำหนดให้ปี 2564 เป็น “International Year of Fruits and Vegetables” และจะจัดให้มีการประชุม UN Food Systems Summit ระหว่างผู้นำประเทศสมาชิกขึ้นในปีเดียวกัน
- ความมุ่งมั่นของผู้นำประเทศ คือ จุดเปลี่ยนสำคัญ ที่จะช่วยให้คนไทยมีความมั่นคงทางอาหาร มีภาวะโภชนาการที่ดีและได้กินผักและผลไม้ที่ปลอดภัยและเพียงพอ โดยผู้นำประเทศควรดำเนินการดังนี้

- 1) นายกรัฐมนตรีควรแสดงบทบาทผู้นำในเวทีสากล เช่น ในการประชุมสุดยอดระบบอาหารแห่งสหประชาชาติ ปี 2021 ควรกล่าวถึงและสนับสนุนการพัฒนาอาหารในประเทศไทย เพื่อส่งเสริมความมั่นคงทางอาหารและโภชนาการที่ยั่งยืน โดยสนับสนุนให้คนไทยบริโภคผักและผลไม้ที่ปลอดภัยและเพียงพอ นอกจากนี้ นายกรัฐมนตรีควรขานรับมติสหประชาชาติที่ประกาศให้ปี 2021 เป็นปีแห่ง “The International Year of Fruits and Vegetables” โดยประกาศประเทศไทยมีปี 2564 เป็น “ปีแห่งการบริโภคผักและผลไม้” เช่นกัน และควรบูรณาการนโยบายด้านอาหารและโภชนาการเพื่อเพิ่มความสำคัญกับบทบาทของผักและผลไม้ต่อภาวะโภชนาการ สุขภาพ และความเป็นอยู่ของประชาชน และการสร้างสิ่งแวดล้อมที่ยั่งยืน และช่วยประเทศมั่งคั่ง
- 2) นายกรัฐมนตรี ประกาศให้ “ความมั่นคงทางอาหารและโภชนาการ และการกินผักและผลไม้ปลอดภัยและเพียงพอ” เป็นวาระแห่งชาติ และสั่งการให้ สำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ บรรลุประเด็นความมั่นคงทางอาหารและโภชนาการ และการกินผักและผลไม้ปลอดภัยและเพียงพอ ไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 โดยระบุให้ความมั่นคงทางอาหารและโภชนาการและการกินผักและผลไม้ปลอดภัยและเพียงพอ เป็นเป้าหมายและตัวชี้วัดระดับชาติ ที่ทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในระบบอาหาร (ตั้งแต่การผลิต การกระจาย ถึงการบริโภค) ต้องออกแบบแผนการดำเนินงาน รวมถึงติดตามประเมินผล เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจชุมชน เพิ่มการเข้าถึงผักและผลไม้ปลอดภัย คนไทยกินผักและผลไม้ได้เพียงพอตามเกณฑ์แนะนำ ซึ่งข้อเสนอแนะนี้จะช่วยเพิ่มความมั่นคงด้านอาหารและโภชนาการ และลดความเสี่ยงของภาวะทุพโภชนาการ โรคอ้วน และโรคไม่ติดต่อเรื้อรังที่เกี่ยวข้องกับการบริโภคอาหารในประเทศไทยได้
- 3) นายกรัฐมนตรี มอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ภายใต้การประสานการทำงานระหว่างกระทรวง ด้านอาหาร ปลอดภัยและโภชนาการ และประชากรไทยวัยเรียนและวัยทำงาน เพิ่มความเข้มข้นในดำเนินการส่งเสริมการกินผักและผลไม้ที่ปลอดภัยและเพียงพอ รวมถึงการพัฒนากลไกและขับเคลื่อนการติดตามและเฝ้าระวังความปลอดภัยของผักและผลไม้ และการกินผักและผลไม้ให้ได้ตามเกณฑ์แนะนำ

## สารบัญ

|  |     |
|--|-----|
| 1. ความมั่นคงทางอาหาร เป็นรากฐานสำคัญของการสร้างความมั่นคงของมนุษย์และชาติ.....                      | 4   |
| 2. ความสำคัญของผักและผลไม้ในการสร้างความมั่นคงทางอาหารในประเทศ.....                                  | 6   |
| 3. ส่วนแบ่งตลาดผักและผลไม้สด ยังเป็นรองอาหารแปรรูป .....   | 9   |
| 4. ผลตอบแทนจากการส่งเสริมระบบอาหารที่ดี คนมีความมั่นคงทางอาหาร กินผักและผลไม้ปลอดภัยและเพียงพอ ..    | 122 |
| 5. สหประชาชาติ ยกกระตักการพัฒนาาระบบอาหารที่ดีและยั่งยืน และบทบาทของผักและผลไม้ให้เป็นวาระระดับโลก . | 122 |
| 6. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย .....  | 133 |

## 1. ความมั่นคงทางอาหาร เป็นรากฐานสำคัญของการสร้างความมั่นคงของมนุษย์และชาติ

**“Without food security, you will have no other security.”** ความมั่นคงทางอาหาร เป็นรากฐานสำคัญของความมั่นคงของประชาชนและประเทศชาติ การที่ประชากรมีอาหารการกินที่เพียงพอ ปลอดภัย และมีประโยชน์ต่อร่างกาย เป็นปัจจัยพื้นฐานสำคัญต่อการดำรงชีวิตของประชากร ช่วยเสริมสร้างศักยภาพประชากรตลอดช่วงชีวิต ให้ทำงานได้เต็มพลังกำลังความสามารถ ช่วยเพิ่มเสถียรภาพความมั่นคงของชาติ

Food security is defined as “when all people, at all times, have physical, economic and social access to sufficient, safe, and nutritious food to meet their dietary needs and food preferences for an active and healthy life.”

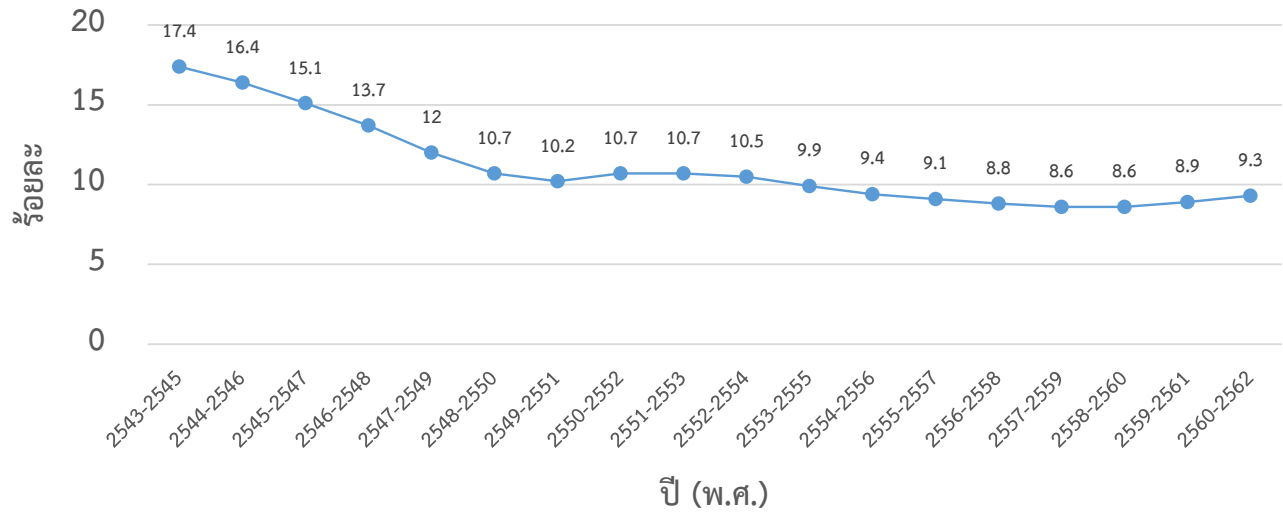
Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO)<sup>1</sup>

ปัญหาความไม่มั่นคงทางอาหารของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีแนวโน้มลดลง ในปี 2561 พบปัญหาความไม่มั่นคงทางอาหารระดับปานกลาง ร้อยละ 21.5 แต่ลดลงเป็นร้อยละ 20.4 ในปี 2562 และปัญหาความไม่มั่นคงทางอาหารระดับรุนแรง ลดลงจากเดิมร้อยละ 5.8 ในปี 2561 เป็นร้อยละ 5.2 ในปี 2562<sup>2</sup>

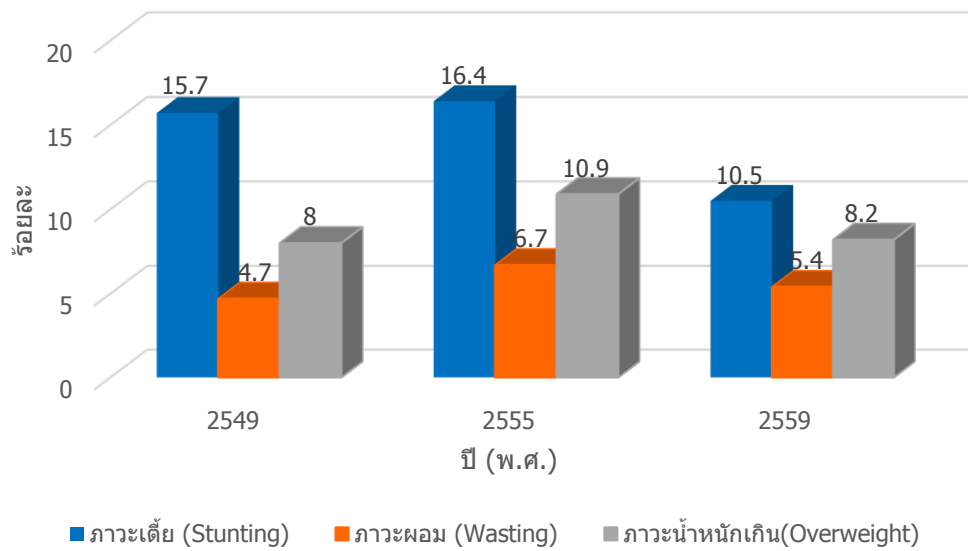
ปัญหาทุพโภชนาการของประชากร สะท้อนปัญหาความมั่นคงทางอาหารของประเทศ แม้ว่า เด็กไทยยังมีปัญหาภาวะทุพโภชนาการ ทั้งภาวะเตี้ย ผอม และน้ำหนักเกินเกณฑ์ (รูปที่ 1 และ 2) ขณะที่ในเด็กโตและผู้ใหญ่ไทย พบปัญหาเป็นโรคอ้วนเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง

แม้ว่าคนไทยมีแนวโน้มกินผักและผลไม้เพิ่มมากขึ้น แต่ส่วนใหญ่ยังกินไม่ถึงเกณฑ์แนะนำในแต่ละวัน ในปี 2562 พบคนไทยโดยรวมเพียงร้อยละ 37.5 หรือประมาณ 4 ใน 10 คน ที่กินผักและผลไม้เพียงพอ ขณะที่เด็กวัยเรียน (6-14 ปี) มีเพียง 2-3 คน จาก 10 คน ที่กินเพียงพอ (รูปที่ 3)<sup>3</sup>

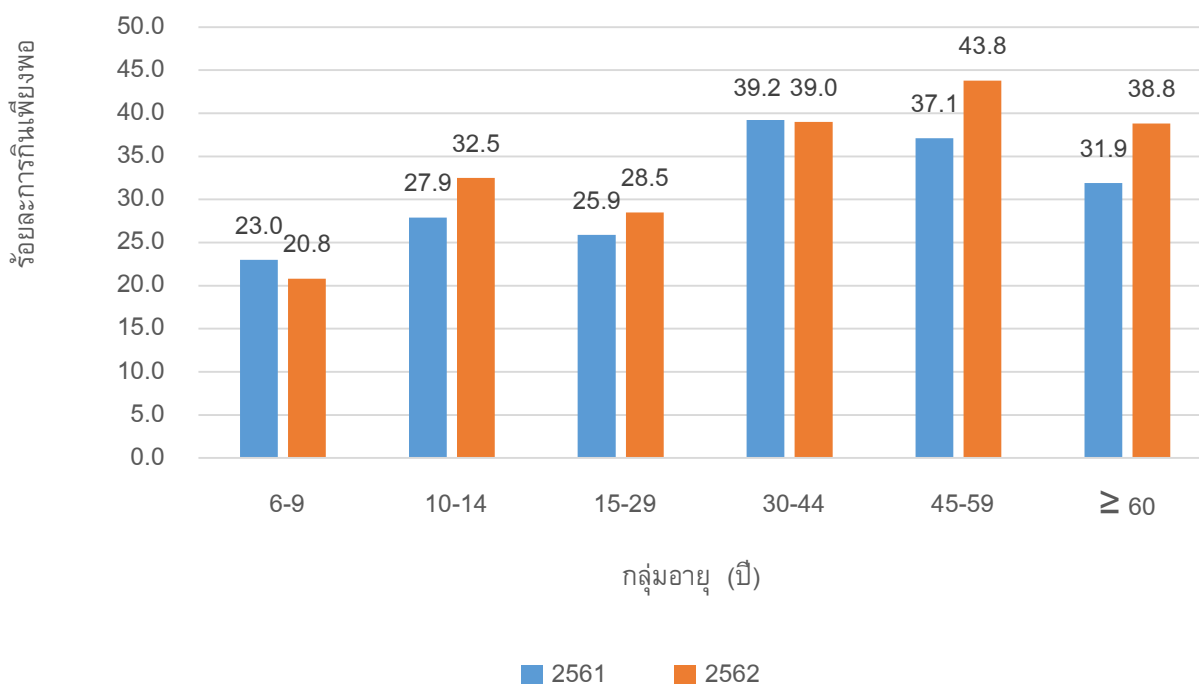
\* David Beasley - The executive director of the World Food Programme presented in the Robert G. Wesson Lecture which was organized by Stanford's Center on Food Security and the Environment.  
Source: <https://fse.fsi.stanford.edu/news/when-food-insecurity-becomes-national-security-threat-conversation-david-beasley>



รูปที่ 1 ความชุกของภาวะขาดสารอาหารของคนไทย (ค่าเฉลี่ยสามปี) (ที่มา: ข้อมูลจาก FAOSTAT <sup>4</sup>)



รูปที่ 2 ร้อยละของเด็กไทยอายุต่ำกว่า 5 ปี ที่มีภาวะทุพโภชนาการ (ที่มา: ข้อมูลจาก FAOSTAT <sup>4</sup>)



รูปที่ 3 ร้อยละการกินผักผลไม้เพียงพอ จำแนกตามกลุ่มอายุ

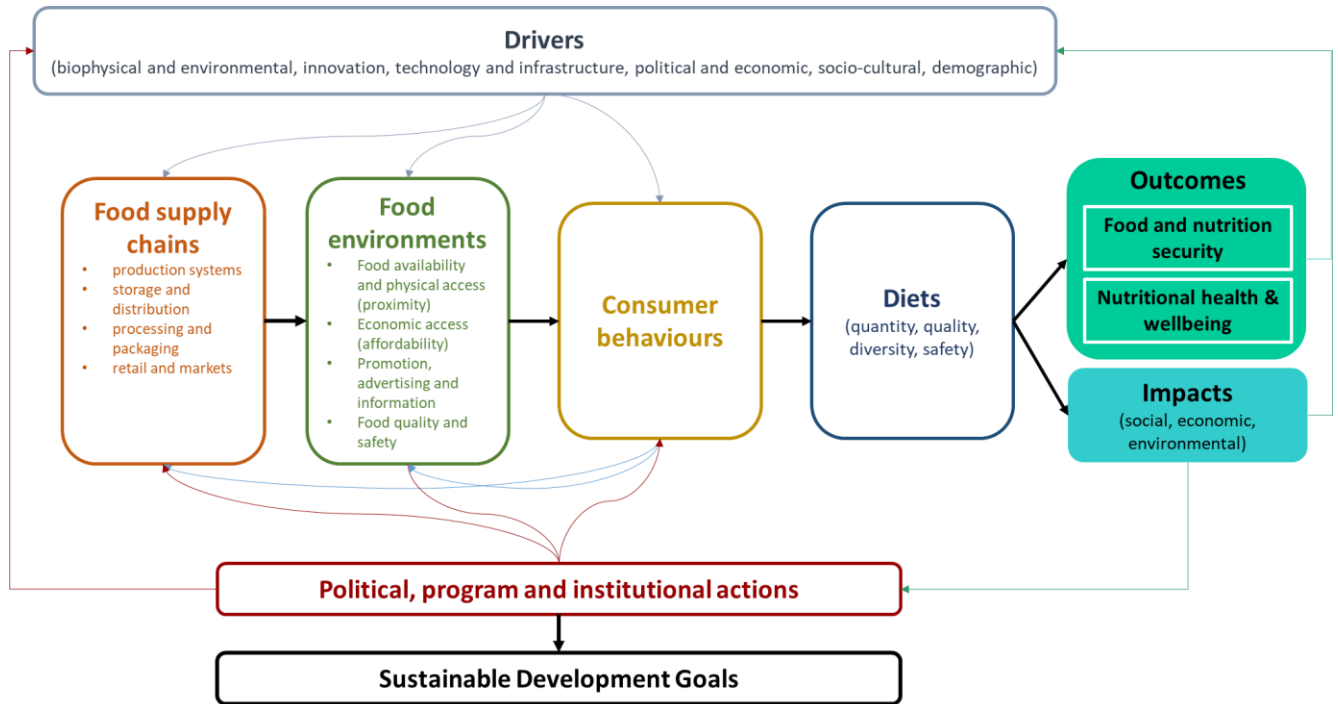
หมายเหตุ: เกณฑ์การกินเพียงพอ หมายถึง คนไทยอายุ 6-14 ปีขึ้นไป ควรกินอย่างน้อย 250 กรัมต่อคนต่อวัน<sup>5</sup> และคนไทยอายุตั้งแต่ 15 ปีขึ้นไป ควรกินอย่างน้อย 400 กรัมต่อคนต่อวัน<sup>6</sup>

## 2. ความสำคัญของผักและผลไม้ในการสร้างความมั่นคงทางอาหารในประเทศไทย

ระบบอาหาร เป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนความมั่นคงของประเทศ ทั้งด้านอาหาร โภชนาการ สุขภาพ เศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม คณะผู้เชี่ยวชาญระดับสูงด้านความมั่นคงทางอาหารและโภชนาการ (The High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition, HLPE) ที่แต่งตั้งโดยคณะกรรมการสหประชาชาติของ World Food Security ได้นิยาม “ระบบอาหาร” ว่าเป็นระบบที่ครอบคลุมทุกองค์ประกอบและกิจกรรมที่เกี่ยวข้องตั้งแต่การผลิต การแปรรูป การกระจาย การเตรียม และการบริโภคอาหาร ซึ่งผลผลิตของกิจกรรมนี้ จะรวมถึงผลลัพธ์ทางเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อมด้วย<sup>7</sup> ดังนั้น การมีระบบอาหารที่ดี จะช่วยให้ประเทศบรรลุความมั่นคงทางอาหารและโภชนาการ และส่งผลกระทบเชิงบวกต่อสภาพเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมของประเทศตามมา (รูปที่ 4)

“a food system gathers all the elements (environment, people, inputs, processes, infrastructures, institutions, etc.) and activities that relate to the production, processing, distribution, preparation and consumption of food, and the output of these activities, including socio-economic and environmental outcomes.”

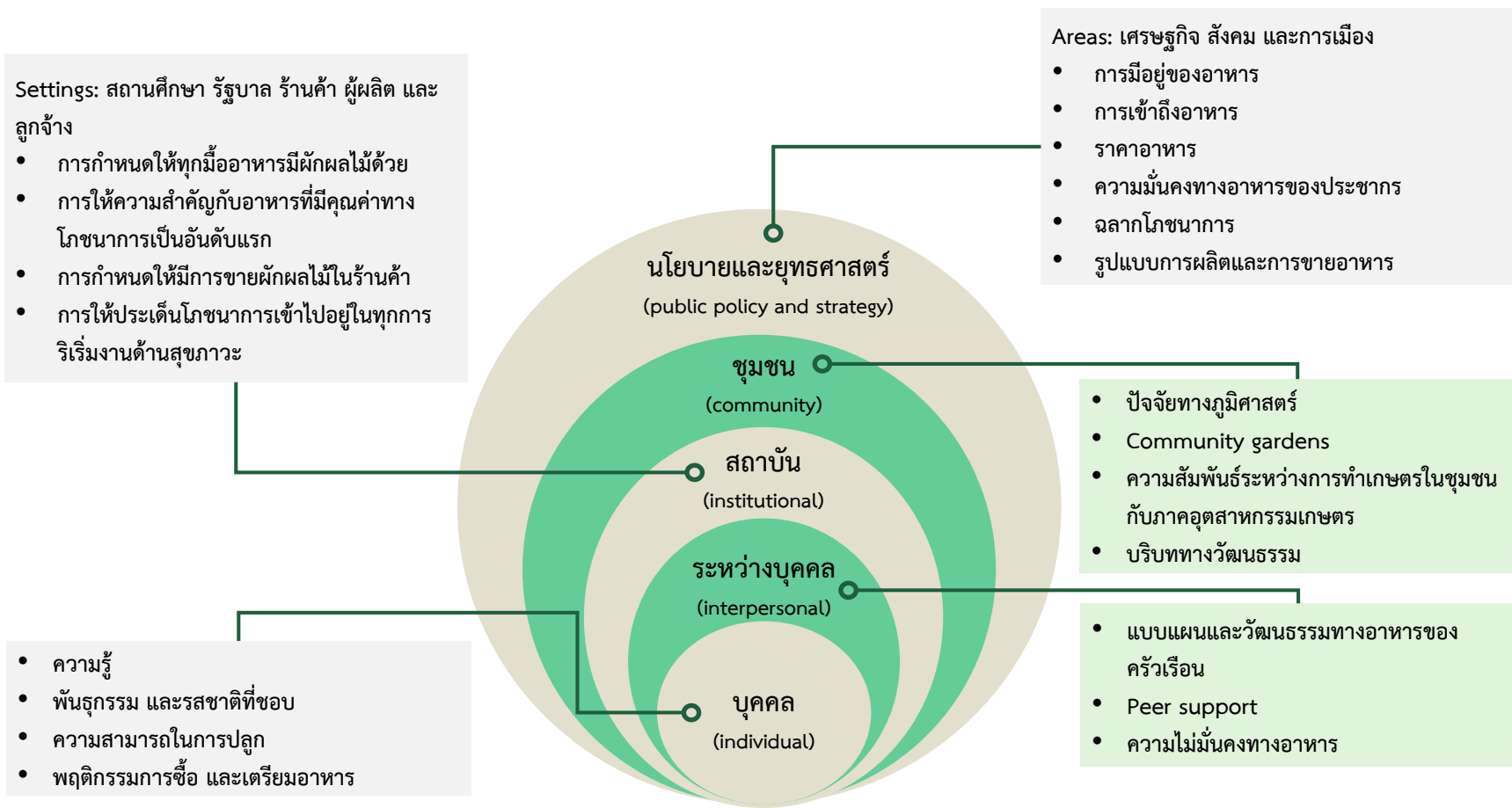
HLPE<sup>8</sup>



รูปที่ 4 กรอบแนวคิดระบบอาหาร (ปรับจาก HLP<sup>7</sup>)

● ระบบอาหารและการบริโภคผักและผลไม้

การกินผักและผลไม้ ได้รับอิทธิพลจากหลากหลายปัจจัย ไม่เพียงปัจจัยระดับบุคคลและชุมชน แต่ยังรวมถึงปัจจัยระดับมหภาคอย่างนโยบายและยุทธศาสตร์ชาติ ที่มีอิทธิพลเชิงระบบไปควบคุมหรือส่งเสริมพฤติกรรมการกิน รวมถึงผลลัพธ์ทางสุขภาพของคนไทยทั่วประเทศได้ (รูปที่ 5) ดังนั้นการกำหนดให้นโยบายและยุทธศาสตร์ของประเทศ ให้ความสำคัญเป็นพิเศษกับการส่งเสริมให้คนไทยเข้าถึงผักและผลไม้ที่ปลอดภัย เพื่อกระตุ้นให้คนไทยกินผักและผลไม้ได้เพียงพอในแต่ละวัน ส่งเสริมสุขภาพของคนไทยตลอดช่วงวัยได้อย่างมีประสิทธิภาพ



รูปที่ 5 ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการเข้าถึงและการกินผักและผลไม้

หมายเหตุ: ปรับจาก Rimer B & Glanz K, 2005 และ Institute of Medicine, 2003 (ถูกอ้างอิงใน Crawford P et al, 2018<sup>9</sup>)



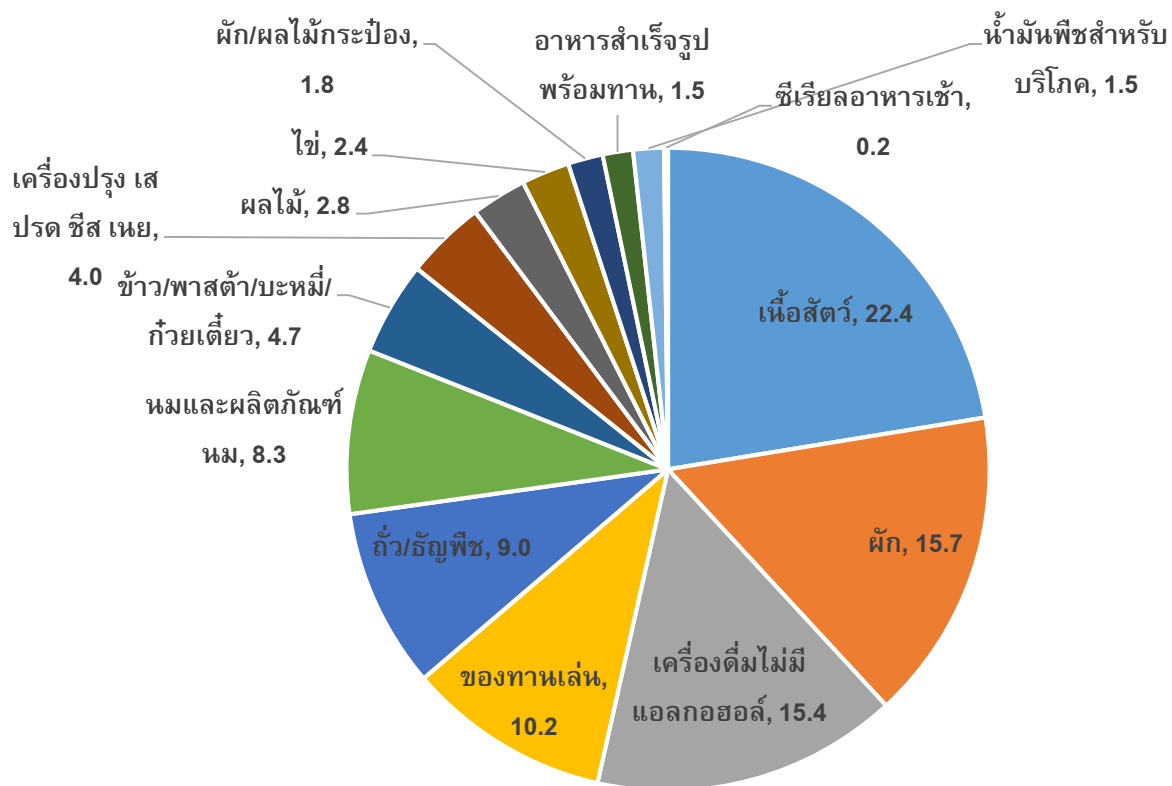
ความแตกต่างทางลักษณะทางประชากร มีอิทธิพลต่อการกินผักและผลไม้ไม่เพียงพอของคนไทย ทั้งด้านเพศ สถานะสมรส สถานที่อาศัย อาชีพ ระดับการศึกษา และรายได้<sup>10</sup>

- ผู้ชายมีโอกาสกินผักและผลไม้ไม่เพียงพอมากกว่าผู้หญิงถึง 1.3 เท่า
- คนโสดมีโอกาสกินผักและผลไม้ไม่เพียงพอมากกว่าคนที่แต่งงานแล้ว 1.4 เท่า
- คนอาศัยในกรุงเทพฯหรือนอกเขตเทศบาล มีโอกาสกินผักและผลไม้ไม่เพียงพอมากกว่าคนที่อาศัยในตัวเมืองจังหวัด 1.8 และ 1.3 เท่า ตามลำดับ
- คนทำงานในบริษัทเอกชนมีโอกาสกินผักและผลไม้ไม่เพียงพอมากที่สุด เปรียบเทียบกับคนอาชีพอื่น
- คนที่มีระดับการศึกษาต่ำกว่าระดับปริญญาตรี มีโอกาสกินผักและผลไม้ไม่เพียงพอมากกว่าคนที่มีระดับการศึกษาตั้งแต่ระดับปริญญาตรีขึ้นไป
- คนที่ไม่มีรายได้มีโอกาสกินผักและผลไม้ไม่เพียงพอมากกว่าคนที่มีรายได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง คนที่มีรายได้ต่อเดือนอย่างน้อย 10,000 บาท

การแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 เพิ่มความท้าทายในการจัดการระบบอาหาร สถานการณ์แพร่ระบาดของโรคโควิด-19 ส่งผลให้ประชากรบางกลุ่มไม่สามารถเข้าถึงอาหารสุขภาพดีได้อย่างเพียงพอ ความอดอยากอันเนื่องมาจากภาวะเศรษฐกิจหยุดชะงักและการจำกัดการเดินทาง ความต้องการอาหารในร้านอาหารและโรงแรมหายไป ผู้ผลิตไม่สามารถส่งสินค้าได้เช่นเดิมและไม่สามารถขายให้ผู้บริโภคในท้องถิ่นได้ทัน จนต้องทิ้งอาหารหรือปล่อยให้เน่าเสีย ในขณะที่ประชากรบางกลุ่มขาดอาหาร เช่น แรงงานไทยและต่างชาติที่อาศัยในเมือง ความไม่สมดุลที่เกิดขึ้นนี้จึงทำให้ตระหนักถึงระบบอาหารที่ยังไม่มั่นคงและไม่สามารถปรับตัวได้เมื่อเกิดภาวะวิกฤต<sup>11</sup>

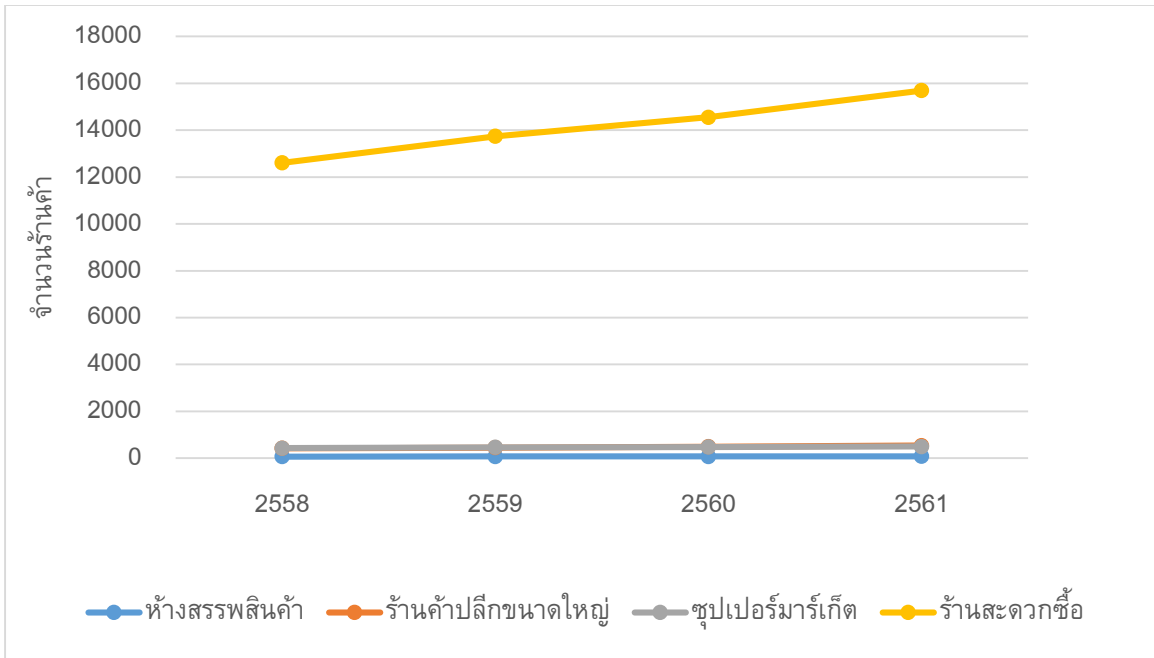
### 3. ส่วนแบ่งตลาดผักและผลไม้สด ยังเป็นรองอาหารแปรรูป

ตลาดผักผลไม้สดยังเป็นรองตลาดอาหารแปรรูป ในปี 2562 ตลาดผักและผลไม้สดมีส่วนแบ่งตลาดอาหารคิดเป็นร้อยละ 18.5 (เป็นส่วนแบ่งตลาดเฉพาะผักร้อยละ 15.7 และเฉพาะผลไม้ร้อยละ 2.8) ซึ่งเป็นรองส่วนแบ่งตลาดอาหารประเภทเนื้อสัตว์ (ร้อยละ 22.4) และอาหารแปรรูปประเภทเครื่องดื่มที่ไม่มีแอลกอฮอล์และอาหารทานเล่น (ร้อยละ 25.6) (รูปที่ 6)<sup>12</sup> โดยทั่วไปแนวทางการบริโภคอาหารพื้นฐานแนะนำให้ประมาณครึ่งหนึ่งของการบริโภคอาหารของบุคคลให้ประกอบด้วยผักและผลไม้



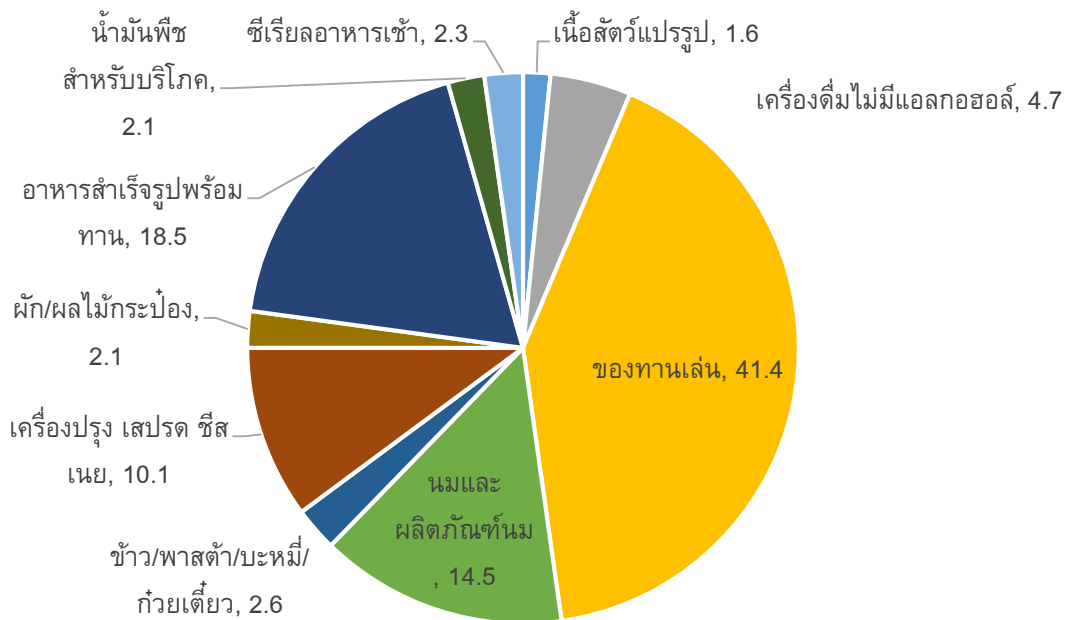
รูปที่ 6 ร้อยละส่วนแบ่งตลาดอาหาร (บาท) จำแนกตามประเภทอาหาร

การเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมทางอาหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเติบโตของธุรกิจค้าปลีกสมัยใหม่หรือ **modern trade** อย่างต่อเนื่อง ได้เพิ่มทางเลือกและโอกาสเข้าถึงอาหารแปรรูปของคนไทยมากยิ่งขึ้น แต่ก็ลดโอกาสการเข้าถึงอาหารประเภทผักและผลไม้สดของคนไทยเช่นกัน ในปี 2558-2561 ตลาด modern trade เติบโตขึ้นอย่างต่อเนื่อง เห็นได้จากจำนวนร้าน (จาก modern trade ทุกประเภท) ที่เพิ่มสูงขึ้นจาก 13,530 ร้านในปี 2558 เป็น 16,810 ร้านในปี 2561 (เพิ่มขึ้นร้อยละ 24.2) (รูปที่ 7)<sup>12</sup> โดยประเภทธุรกิจที่มีจำนวนร้านมากที่สุด คือ ร้านสะดวกซื้อ (convenience store)



รูปที่ 7 จำนวนร้านค้าขายปลีก ปี 2559-2561 จำแนกตามประเภทร้านค้า

ผลิตภัณฑ์อาหารที่ขายในร้านสะดวกซื้อ ส่วนใหญ่เป็นอาหารแปรรูป โดยเฉพาะอย่างยิ่งอาหารประเภทของทานเล่น เช่น ขนมกรุบกรอบ เบเกอรี่ และลูกอม มีสัดส่วนวางจำหน่ายในร้านสะดวกซื้อมากที่สุด (ร้อยละ 41.4) ขณะที่อาหารประเภทผักและผลไม้สดส่วนใหญ่ไม่มีการจำหน่าย แต่พบเพียงผักผลไม้กระป๋องเท่านั้น (ร้อยละ 2.1) (รูปที่ 8)<sup>12</sup>



รูปที่ 8 ร้อยละผลิตภัณฑ์อาหารที่ขายในร้านสะดวกซื้อ จำแนกตามประเภทอาหาร

#### 4. ผลตอบแทนจากการส่งเสริมระบบอาหารที่ดี คนมีความมั่นคงทางอาหาร กินผักและผลไม้ ปลอดภัยและเพียงพอ

ผักและผลไม้ เป็นกุญแจสำคัญในการเพิ่มคุณภาพการกินและภาวะโภชนาการของประชาชน อีกทั้งยังเป็นช่องทางสร้างงานและรายได้ให้กับเกษตรกรรายย่อย การผลิตผักผลไม้ที่เพียงพอ ปลอดภัย ให้ประชาชนเข้าถึงได้ และสามารถกินได้ตามความต้องการของร่างกายในแต่ละวัน มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการช่วยส่งเสริมความมั่นคงทางอาหารของประชาชนทั้งในระดับบุคคลและครัวเรือน

การกินผักและผลไม้ ควรเลือกกินแบบสดหรือผ่านการแปรรูปให้น้อยที่สุด การดำเนินงานนี้ต้องการการสนับสนุนเชิงโครงสร้าง เช่น การมีระบบการเคลื่อนย้ายสินค้าที่ต้องควบคุมอุณหภูมิติดต่อกันเป็นลูกโซ่ (cold-chains) เพื่อให้ได้ผลผลิตสดจากผู้ผลิตไปยังผู้บริโภคในท้องถิ่นหรือทั่วประเทศ

การกินผักและผลไม้เพียงพอช่วยลดค่าใช้จ่ายทางสุขภาพของประเทศ พัฒนาทุนมนุษย์ เพิ่มผลิตภาพ และสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ การกินผักและผลไม้ที่เพียงพอทำให้สุขภาพที่ดีขึ้นและมีความสุขเพิ่มขึ้น<sup>13-15</sup> ซึ่งจะเพิ่มพลังความกระตือรือร้นและความสร้างสรรค์ในการทำงานของคนทำงานให้มากยิ่งขึ้นตามไปด้วย ในประเทศแคนาดา พบว่า หากรัฐสามารถลดสัดส่วนการกินผักผลไม้ไม่เพียงพอของชาวแคนาดาได้ร้อยละ 1 ต่อปี ในอีก 20 ปีข้างหน้า รัฐจะสามารถลดภาระทางเศรษฐศาสตร์ (economic burden) ของประเทศ ที่เกิดจากค่าใช้จ่ายทางสุขภาพและการสูญเสียผลิตภาพของประชาชนได้ถึง 10.8 พันล้านแคนาดาเดียนดอลลาร์ และหากรัฐทำให้ประชาชนกินผักผลไม้เพิ่มขึ้น 1 ส่วนต่อวันได้ รัฐจะประหยัดงบประมาณได้ถึง 9.2 พันล้านแคนาดาเดียนดอลลาร์<sup>16</sup> เช่นเดียวกับประเทศอังกฤษ ที่พบว่า หากรัฐใช้นโยบายอุดหนุนทางราคาผักผลไม้ร้อยละ 10 จะช่วยให้ประชาชนโดยรวมกินผักผลไม้เพิ่มขึ้น 0.25 ส่วน ขณะที่หากรัฐอุดหนุนราคาผักผลไม้ร้อยละ 30 กับกลุ่มครัวเรือนรายได้ต่ำ จะช่วยให้ประชาชนกลุ่มนี้กินผักผลไม้เพิ่มขึ้น 0.53 ส่วน และนโยบายทั้งสองนี้ถูกประเมินว่า มีความคุ้มค่าในการลงทุนทั้งจากมุมมองด้านนโยบายและสังคม<sup>17</sup>

#### 5. สหประชาชาติ ยกกระตือรือร้นการพัฒนาอาหารที่ดีและยั่งยืน และบทบาทของผักและผลไม้ ให้เป็นวาระระดับโลก

ความมั่นคงทางอาหาร เป็นหนึ่งในตัวชี้วัดสำคัญเพื่อการบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals, SDGs) โดยถูกบรรจุใน SDG 2 (ยุติความหิวโหย บรรลุความมั่นคงทางอาหาร และยกระดับโภชนาการและส่งเสริมเกษตรกรรมที่ยั่งยืน)

สมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติกำหนดให้ปี 2564 เป็น “International Year of Fruits and Vegetables”<sup>18</sup> เพื่อเพิ่มความตระหนักในเวทีระดับนานาชาติและระดับโลก ให้เห็นความสำคัญของบทบาทผักและผลไม้ ต่อสุขภาพ ความมั่นคงทางอาหาร และภาวะโภชนาการของประชากร โดยวันที่ 19 ธันวาคม ปี 2562 ที่ประชุมสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ ที่ประกอบด้วยประเทศสมาชิกรวมถึงประเทศไทย ได้รับรองมติ “International Year of Fruits and Vegetables, 2021” โดยสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

- 1) ประกาศให้ ปี 2564 เป็น “International Year of Fruits and Vegetables”
- 2) เชิญให้ ประเทศสมาชิก องค์การภายใต้สหประชาชาติ องค์การนานาชาติและระดับภูมิภาค และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องอื่น ๆ รวมถึงภาคประชาสังคม เอกชน และวิชาการ มีส่วนร่วมใน International Year ผ่านกิจกรรมเพิ่มความตระหนัก และพัฒนานโยบายให้เห็นความสำคัญกับคุณประโยชน์ทางโภชนาการและสุขภาพของการกินผักผลไม้ ผลของการกินผักผลไม้เพื่อส่งเสริมการกินอาหารที่หลากหลาย เหมาะสม และดีต่อสุขภาพของประชากร ลดปริมาณการสูญเสียและของเสียจากการเหลือทิ้งของผักผลไม้ และการแบ่งปันแนวปฏิบัติที่ดีในการส่งเสริมเรื่องผักผลไม้ให้แก่นัก
- 3) เชิญให้ องค์การอาหารและการเกษตรแห่งสหประชาชาติ พิจารณาแนวทางการประกาศ International Year ที่ระบุในภาคผนวกของ Economic and Social Council resolution 1980/67 เพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินงาน International Year of Fruits and Vegetables
- 4) เชิญให้ องค์การอาหารและการเกษตรแห่งสหประชาชาติ พิจารณาข้อความที่ระบุในภาคผนวกของ Economic and Social Council resolution 1980/67 ย่อหน้าที่ 23-27 เพื่อแจ้งต่อที่ประชุมสมัชชาสหประชาชาติสมัยสามัญ ใน session ที่ 78 เกี่ยวกับการดำเนินงานมตินี้ (A/RES/74/244) รวมถึงการประเมินผลการดำเนินงาน International Year of Fruits and Vegetables
- 5) เน้นย้ำว่า ค่าใช้จ่ายในทุกกิจกรรมที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินงานตามมตินี้ ควรขึ้นอยู่กับบริการแบบสมัครใจ รวมจากภาคเอกชนด้วย
- 6) เชิญให้ ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องจากทุกภาคส่วน มีส่วนร่วมและให้การสนับสนุนการดำเนินงาน International Year of Fruits and Vegetables

รายงานความไม่มั่นคงด้านอาหารในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก ของสหประชาชาติประจำปี 2020<sup>19</sup> เน้นเรื่องอาหารสำหรับแม่และเด็ก พบว่า ในขณะที่ภูมิภาคนี้ยังคงทำงานเพื่อยุติภาวะทุพโภชนาการทุกรูปแบบและบรรลุเป้าหมาย Zero Hunger ความก้าวหน้าด้านความมั่นคงด้านอาหารและโภชนาการได้ชะลอตัวลง ซึ่งเอเชียและภูมิภาคแปซิฟิกไม่อยู่ในเส้นทางที่จะบรรลุเป้าหมายปีค.ศ. 2030 ในภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก คนจำนวน 1.9 พันล้านคน ไม่สามารถซื้ออาหารเพื่อสุขภาพได้ เนื่องจากผลไม้ ผัก และผลิตภัณฑ์จากนมมีราคาสูง ทำให้คนยากจนไม่สามารถรับประทานอาหารเพื่อสุขภาพได้ รายงานดังกล่าวเสนอแนวทางการส่งเสริมระบบสำหรับอาหารแม่และเด็กที่ดีต่อสุขภาพ ซึ่งรวมถึงหน่วยงานประสานงานและผู้มีบทบาทในระบบอาหารและการเกษตร น้ำและสุขภาพ สุขภาพ การคุ้มครองทางสังคม และการศึกษา เพื่อร่วมกันสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้ออำนวยต่อการรับประทานอาหารที่ดีต่อสุขภาพ

## 6. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานตามแผนแม่บทยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ที่ระบุชัดเจน ให้การเสริมสร้างให้คนไทยมีสุขภาพที่ดีและสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ เป็นสิ่งที่หน่วยงานทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ต้องช่วยกันขับเคลื่อนให้บรรลุได้ภายในปี 2579 รวมถึงการ “ยุติความหิวโหยและสร้างหลักประกันให้ทุก

คนโดยเฉพาะคนจน/อยู่ในภาวะเปราะบางได้เข้าถึงอาหารที่ปลอดภัย/เพียงพอ” และ “ยุติภาวะทุพโภชนาการทุกรูปแบบ/แก้ไขปัญหาคือความต้องการสารอาหารของหญิงวัยรุ่น หญิงตั้งครรภ์/ให้นมบุตร ผู้สูงอายุ” ที่รัฐบาลกำหนดให้เป็นส่วนหนึ่งของเป้าประสงค์ที่สำคัญและพร้อมดำเนินการของรัฐบาล เพื่อผลักดันการบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน ให้ได้ภายในปี 2573 รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรพิจารณาดำเนินการดังนี้

- 1) นายกรัฐมนตรีควรแสดงบทบาทผู้นำในเวทีสากล เช่น ในการประชุมสุดยอดระบบอาหารแห่งสหประชาชาติ ปี 2021 ควรกล่าวถึงและสนับสนุนการพัฒนาระบบอาหารในประเทศไทย เพื่อส่งเสริมความมั่นคงทางอาหารและโภชนาการที่ยั่งยืน โดยสนับสนุนให้คนไทยบริโภคผักและผลไม้ที่ปลอดภัยและเพียงพอ นอกจากนี้ นายกรัฐมนตรีควรขานรับมติสหประชาชาติที่ประกาศให้ปี 2021 เป็นปีแห่ง “The International Year of Fruits and Vegetables” โดยประกาศประเทศไทยมีปี 2564 เป็น “ปีแห่งการบริโภคผักและผลไม้” เช่นกัน และควรบูรณาการนโยบายด้านอาหารและโภชนาการเพื่อเพิ่มความสำคัญกับบทบาทของผักและผลไม้ต่อภาวะโภชนาการ สุขภาพ และความ เป็นอยู่ที่ดีของประชาชน และการสร้างสิ่งแวดล้อมที่ยั่งยืน และช่วยประเทศมั่งคั่ง
- 2) นายกรัฐมนตรี ประกาศให้ “ความมั่นคงทางอาหารและโภชนาการ และการกินผักและผลไม้ปลอดภัย และเพียงพอ” เป็นวาระแห่งชาติ และสั่งการให้ สำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ บรรลุ ประเด็นความมั่นคงทางอาหารและโภชนาการ และการกินผักและผลไม้ปลอดภัยและเพียงพอ ไว้ใน แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 โดยระบุให้ความมั่นคงทางอาหารและโภชนาการและการ กินผักและผลไม้ปลอดภัยและเพียงพอ เป็นเป้าหมายและตัวชี้วัดระดับชาติ ที่ทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในระบบ อาหาร (ตั้งแต่การผลิต การกระจาย ถึงการบริโภค) ต้องออกแบบแผนการดำเนินงาน รวมถึงติดตามประเมินผล เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจชุมชน เพิ่มการเข้าถึงผักและผลไม้ปลอดภัย คนไทยกินผักและผลไม้ได้เพียงพอตามเกณฑ์ แนะนำ ซึ่งข้อเสนอแนะนี้จะช่วยเพิ่มความมั่นคงด้านอาหารและโภชนาการ และลดความเสี่ยงของภาวะทุพ โภชนาการ โรคอ้วน และโรคไม่ติดต่อเรื้อรังที่เกี่ยวข้องกับการบริโภคอาหารในประเทศไทยได้
- 3) นายกรัฐมนตรี มอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ภายใต้การประสานการทำงานระหว่างกระทรวง ด้าน อาหารปลอดภัยและโภชนาการ และประชากรไทยวัยเรียนและวัยทำงาน เพิ่มความเข้มข้นในดำเนินการ ส่งเสริมการกินผักและผลไม้ที่ปลอดภัยและเพียงพอ รวมถึงการพัฒนากลไกและขับเคลื่อนการติดตามและเฝ้า ระวังความปลอดภัยของผักและผลไม้ และการกินผักและผลไม้ให้ได้ตามเกณฑ์แนะนำ
  - สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กำหนดให้การส่งเสริมการกินผักและผลไม้ที่ปลอดภัย และในปริมาณที่เพียงพอ เป็นตัวชี้วัดระดับชาติและมีแผนดำเนินงานที่ชัดเจน โดย บรรจุตัวชี้วัด พร้อมแผน ดำเนินงานไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13
  - กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กำหนดให้กรมวิชาการเกษตร และสำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร แห่งชาติ (มกอช.) พัฒนากลไกติดตามและตรวจสอบการตกค้างของสารพิษในร้านค้าและตลาดสดที่ถาวร ดำเนินการอย่างต่อเนื่อง ภายใต้ความร่วมมือกับกระทรวงสาธารณสุข โดยกรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ และ สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา ภาคประชาสังคม และหน่วยงานวิชาการ และกำหนดบทลงโทษต่อ ผู้ผลิตหรือผู้ขายผักผลไม้ที่มีสารพิษตกค้างในระดับที่เป็นอันตรายต่อชีวิตของคนไทยได้นอกจากนี้ ควรมีมาตรการส่งเสริมการปลูกผักผลไม้อินทรีย์ควบคู่กันไปด้วย เพื่อเพิ่มการเข้าถึงผักผลไม้ ประเภทนี้ของผู้บริโภคในทุกกลุ่มรายได้

- กระทรวงสาธารณสุข กำหนดให้กรมอนามัย พัฒนาเกณฑ์ปริมาณการกินผักผลไม้ที่เพียงพอที่เป็นมาตรฐานเดียว ใช้เหมือนกันทั่วประเทศ และให้การกินผักผลไม้เป็นตัวอย่างในระดับองค์กร โดยอาจเริ่มจากหน่วยงานภายใต้การดูแลของกระทรวงสาธารณสุขก่อน

นอกจากนี้ ควรมีมาตรการรณรงค์ส่งเสริมการกินผักผลไม้ที่ปลอดภัยในปริมาณที่เพียงพอและเหมาะสมตามกลุ่มวัยของคนไทย ผ่าน social media campaign ซึ่งเป็นช่องทางรับข่าวสารที่คนไทยส่วนใหญ่ในปัจจุบันใช้กัน ภายใต้การมีส่วนร่วมของคณะกรรมการดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และส่งเสริมความรู้ด้านอาหารและโภชนาการ (food literacy) ให้กับคนไทยทุกกลุ่มวัย ภายใต้การมีส่วนร่วมของกระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงแรงงาน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

- กระทรวงศึกษาธิการ กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน มีกลไกติดตามและประเมินคุณภาพอาหารและรูปแบบการจัดอาหารในโรงเรียนและศูนย์เด็กเล็ก ที่เป็นรูปธรรม ภายใต้ความร่วมมือกับภาคประชาสังคม ภาควิชาการ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้การประเมินมีการดำเนินการต่อเนื่อง ได้ข้อมูลที่ถูกต้อง และสะท้อนความท้าทายการดำเนินงานระดับพื้นที่ ใช้เป็นข้อมูลประกอบการพัฒนาแนวทางให้เด็กไทยได้รับผักผลไม้ที่เพียงพอในแต่ละมื้อ รวมถึงการทำงานร่วมกับพ่อแม่และผู้ปกครอง ให้คำนึงถึงคุณภาพและรูปแบบการจัดอาหารให้ได้คุณค่าจากผักผลไม้กับเด็กที่บ้านด้วย

- กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม กำหนดให้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นทั้งส่วนราชการและส่วนในกำกับของรัฐ มีมาตรการดูแลและติดตามสภาพแวดล้อมทางอาหาร รวมถึงคุณภาพอาหารทั้งในและรอบรั้วมหาวิทยาลัย ที่เอื้อให้นักศึกษาและบุคลากรมหาวิทยาลัยเข้าถึงอาหารที่มีประโยชน์ และกำหนดให้การกินผักผลไม้เป็นตัวอย่างของมหาวิทยาลัย

- กระทรวงแรงงาน กำหนดให้กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ภายใต้ความร่วมมือกับสถานประกอบการทุกระดับ (บริษัท สำนักงาน โรงงาน) มีการตั้งตัวอย่างระดับองค์กร ที่ส่งเสริมการจัดสภาพแวดล้อมทางอาหารทั้งภายในและบริเวณรอบองค์กร ที่เอื้อให้พนักงานเข้าถึงผักผลไม้ปลอดภัย และอาหารที่ดีต่อสุขภาพอื่น ๆ ได้มากขึ้น

- กระทรวงพาณิชย์ กำหนดให้กรมการค้าภายใน ร่วมมือกับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พิจารณามาตรการทางราคา เพื่อช่วยให้ผู้บริโภคในทุกกลุ่มรายได้ สามารถเข้าถึงผักผลไม้ปลอดภัย เช่น ผักผลไม้อินทรีย์

รายงานนี้จัดทำโดย คณะทำงานความร่วมมือไทย ร่วมกับ องค์การอาหารและการเกษตรแห่งสหประชาชาติ องค์การอนามัยโลก และศูนย์พืชผักโลก ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของคณะทำงานร่วมขับเคลื่อนนโยบายระบบอาหารยั่งยืนในประเทศไทย

### คณะทำงานร่วมขับเคลื่อนนโยบายส่งเสริมระบบอาหารยั่งยืนในประเทศไทย





## เอกสารอ้างอิง

1. FAO. Report of the World Food Summit. Rome: FAO, 1996.
2. FAO, UNICEF, WFP, WHO. Placing nutrition at the centre of social protection. Asia and the Pacific regional overview of food security and nutrition 2019. Bangkok: Food and Agriculture Organization (FAO) of the United Nations, 2019.
3. สิรินทร์ยา, สาสินี, และณัฐจีรา. การสำรวจพฤติกรรมการกินผักและผลไม้ของคนไทย ปี 2561-2. นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, 2561.
4. FAO. FAOSTAT. Thailand. Rome, Italy: Food and Agriculture Organization (FAO) of the United Nations; 2020.
5. วันทนี เกรัมย์สินยศ. กินผัก ผลไม้ 400 กรัม ต่อวันเพื่อสุขภาพ. นครปฐม: สถาบันโภชนาการ มหาวิทยาลัยมหิดล; 2560.
6. World Health Organization. Fruit and vegetables for health: report of a Joint FAO/WHO Workshop. Kobe, Japan: World Health Organization, 2004.
7. HLPE. Nutrition and food systems: a report by the High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition of the Committee on World Food Security. Rome: Committee on World Food Security, 2017.
8. HLPE. Food losses and waste in the context of sustainable food systems. A report by the High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition of the Committee on World Food Security. Rome: HLPE, 2014a.
9. Crawford P, Dunning L, Kappagoda M, O'Connor JC. The role of law and policy in achieving the Healthy People 2020 nutrition and weight status goals of increased fruit and vegetable intake in the United States. Rockville, MD: Department of Health and Human Services, Office of Disease Prevention and Health Promotion (ODPHP), 2018.
10. Phulkerd S, Thapsuwan S, Thongcharoenchupong N, Soottipong Gray R, Chamratrithirong A. Sociodemographic differences affecting insufficient fruit and vegetable intake: a population-based household survey of Thai people. *Journal of Health Research* 2020; 34(5): 419-29.
11. สุลัดดา พงษ์อุทธา, กัณพนธ์ ภักดีเศรษฐกุล, พเยาว์ ผ่องสุข, คณางค์ คันธมธูรพจน์. โครงการศึกษาผลกระทบของโรคโควิด-19 และมาตรการทางสังคมต่อความมั่นคงทางอาหารของผู้ที่มีรายได้น้อยในชุมชนแออัดในกรุงเทพมหานคร. นนทบุรี: มูลนิธิเพื่อการพัฒนาคุณภาพระหว่างประเทศ; 2563.
12. Euromonitor International. Fresh food, package food [Thailand, 2019]. 2020.
13. Phulkerd S, Thapsuwan S, Thongcharoenchupong N, Gray RS, Chamratrithirong A. Linking fruit and vegetable consumption, food safety and health risk attitudes and happiness in Thailand: evidence from a population-based survey. *Ecology of Food and Nutrition* (In press).
14. Ocean N, Howley P, Ensor J. Lettuce be happy: a longitudinal UK study on the relationship between fruit and vegetable consumption and well-being. *Soc Sci Med* 2019; 222: 335-45.
15. Mujcic R, Oswald AJ. Evolution of well-being and happiness after increases in consumption of fruit and vegetables. *Am J Public Health* 2016; 106(8): 1504-10.

16. Ekwaru JP, Ohinmaa A, Loehr S, Setayeshgar S, Thanh NX, Veugelers PJ. The economic burden of inadequate consumption of vegetables and fruit in Canada. *Public health nutrition* 2017; 20(3): 515-23.
17. Pinho-Gomes A-C, Knight A, Critchley J, Pennington M. Addressing the low consumption of fruit and vegetables in England: a cost-effectiveness analysis of public policies. *Journal of Epidemiology and Community Health* 2020: jech-2020-214081.
18. United Nations. Resolution adopted by the General Assembly on 19 December 2019. New York: United Nations, 2019.
19. FAO, WFP, WHO. Asia and the Pacific Regional overview of food security and nutrition 2020. Bangkok: FAO, 2012.