



กฎหมายความมั่นคงทางอาหารของอินเดีย (National Food Security Act) กลไกคุ้มครองสิทธิ
ด้านอาหารและการลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม*

ภรภัทร ปัญญวนิช**

๑. บทนำ

ประเทศอินเดียซึ่งมีประชากรจำนวนประมาณ ๑.๔ พันล้านคนต้องเผชิญกับความท้าทายอย่างมากในด้านความมั่นคงทางอาหาร รัฐสภาอินเดียจึงได้ตรากฎหมายความมั่นคงทางอาหาร (National Food Security Act: NFSA) เมื่อปี ค.ศ. ๒๐๑๓ เพื่อจัดสรรธัญพืชในราคาที่ได้รับการอุดหนุนช่วยเหลือให้แก่ประชากรสองในสามของประเทศ หรือประมาณ ๘๐๐ ล้านครัวเรือน โดยในจำนวนดังกล่าว ร้อยละ ๗๕ อยู่ในชนบท และร้อยละ ๕๐ อยู่ในเขตเมือง ซึ่งผู้ที่จะมีสิทธิได้รับประโยชน์จากนโยบายดังกล่าวจะถูกกำหนดโดยอาศัยข้อมูลการสำรวจจากโครงการสำรวจข้อมูลประชากร Socio-Economic Caste Census อย่างไรก็ตาม เนื่องด้วยประชากรที่มีจำนวนมากทำให้ต้องเผชิญกับปัญหาในการกำหนดรายชื่อผู้ได้รับสิทธิประโยชน์ให้ถูกต้องและครอบคลุม นอกจากนี้ ยังมีข้อกังวลเกี่ยวกับคุณภาพ คุณค่าทางโภชนาการ และราคาของธัญพืช หน่วยงานจัดทำแผนยุทธศาสตร์ Niti Aayog จึงได้เสนอให้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายดังกล่าวเพิ่มเติม^๑



ที่มา:

<https://www.deccanherald.com/india/india-100th-global-hunger-index-2028527>



ที่มา:

<https://citizens4betterindia.wordpress.com/2014/06/21/malnutrition-is-indias-silent-emergency-report/>

*บทความประจำเดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๖๙

** บุคลากรจัดทำฐานข้อมูลกฎหมาย ฝ่ายค้นคว้าและเปรียบเทียบกฎหมาย กองกฎหมายต่างประเทศ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

^๑DASLEGAL. “Overcoming Implementation Hurdles: A Deep Dive into the National Food Security Act in India” . สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๙, จาก <https://www.daslegal.co.in/overcoming-implementation-hurdles-a-deep-dive-into-the-national-food-security-act-in-india/>



ตามข้อมูลขององค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organisation for Economic Co-operation and Development: OECD) ประชากรอินเดียถือว่าได้รับปริมาณสารอาหารด้านพลังงาน โปรตีน และไขมันอยู่ในระดับต่ำที่สุดแห่งหนึ่งของโลก ซึ่งความยั่งยืนสำคัญอย่างหนึ่งของอินเดียที่น่าจับตามอง คือ แม้อินเดียจะเป็นหนึ่งในประเทศที่มีเศรษฐกิจเติบโตเร็วที่สุดของโลกแต่กลับมีอัตราการทุพโภชนาการในเด็กอยู่ในระดับสูง และมีจำนวนประชากรที่ประสบภาวะขาดแคลนอาหารมากที่สุดในโลก ทั้งที่อินเดียเป็นประเทศที่ขึ้นชื่อเรื่องการส่งออกธัญพืชอย่างต่อเนื่องมานานกว่าหนึ่งทศวรรษ และรัฐบาลยังมีปริมาณธัญพืชสำรองในคลังสูงกว่าระดับสำรองตามเกณฑ์ที่กำหนดอย่างมาก

การที่อินเดียมีปัญหาเกี่ยวกับระดับภาวะทุพโภชนาการสูงเกือบสองเท่าของหลาย ๆ ประเทศในทวีปแอฟริกา การแก้ไขปัญหาดังกล่าวจึงจำเป็นต้องใช้การบูรณาการร่วมกันจากหลายภาคส่วน ทั้งการส่งเสริมความหลากหลายของอาหาร การส่งเสริมสิทธิสตรี การศึกษา สุขภาพ น้ำดื่มที่ปลอดภัย ระบบสุขภาพ และสุขอนามัย ซึ่งกฎหมายความมั่นคงทางอาหาร (National Food Security Act: NFSA) ปี ค.ศ. ๒๐๑๓ กำหนดให้ประชาชนประมาณสองในสามของประเทศมีสิทธิได้รับอาหารในราคาที่รัฐอุดหนุน และรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานด้านอาหารสำหรับสตรีและเด็ก ซึ่งถือเป็นจุดเริ่มต้นสำคัญในการแก้ไขปัญหาความไม่มั่นคงทางอาหารของประเทศ^๒

๒. สารสำคัญ

๒.๑ วัตถุประสงค์ของกฎหมาย

- ๑) การประเมินประสิทธิภาพของกฎหมายและระบบกำกับดูแลด้านความมั่นคงทางอาหารในปัจจุบัน ภายใต้การดำเนินงานตามกฎหมาย
- ๒) ระบุและวิเคราะห์ปัญหาที่เกิดขึ้นและวิเคราะห์ปัญหาดังกล่าวอย่างเป็นระบบ โดยเฉพาะปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมาย
- ๓) การเสนอข้อแนะนำเพื่อปรับปรุงแก้ไขการดำเนินการตามกฎหมายความมั่นคงทางอาหารให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น^๓

^๒Sinha, Dipa, Patnaik, Biraj. “National Food Security Act 2013: Moving from exclusion to inclusion” . สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๙, จาก <https://policy-practice.oxfam.org/resources/national-food-security-act-2013-moving-from-exclusion-to-inclusion-608479/>

^๓อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ ๑



๒.๒ สารสำคัญ

กฎหมายความมั่นคงทางอาหาร (National Food Security Act: NFSA) กำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิได้รับการจัดสรรอาหารจำพวกธัญพืชจำนวน ๕ กิโลกรัมต่อคนต่อเดือน ในราคาของรัฐอุดหนุนระหว่าง ๑ - ๓ รูปีต่อกิโลกรัม โดยครอบคลุมประชากรในชนบทร้อยละ ๗๕ และในเขตเมืองร้อยละ ๕๐ นอกจากนี้ กฎหมายยังมีบทบัญญัติพิเศษเพื่อคุ้มครองสตรีมีครรภ์และมารดาที่ให้นมบุตร โดยจัดให้ได้รับอาหารที่มีคุณค่าทางโภชนาการพร้อมสิทธิประโยชน์ทางการเงินไม่น้อยกว่า ๖,๐๐๐ รูปี เป็นระยะเวลา ๖ เดือน ผ่านโครงการ Integrated Child Development Services (ICDS)

แม้ว่ากฎหมายจะมีผลบังคับใช้ในทุกรัฐและเขตต่าง ๆ แล้ว แต่การดำเนินการตามกฎหมายมิได้เกิดขึ้นพร้อมกันในทุกพื้นที่ โดยรัฐบาลกลางมีหน้าที่จัดสรรธัญพืชให้แก่รัฐและเขตต่าง ๆ ขณะที่รัฐบาลระดับรัฐและท้องถิ่นรับผิดชอบเกี่ยวกับการคัดกรองผู้มีสิทธิ การจัดสรร และการแจกจ่ายธัญพืชให้ถึงมือประชาชน ซึ่งในกรณีที่ผู้มีสิทธิได้รับการจัดสรรไม่ได้รับธัญพืชตามที่กฎหมายกำหนด บุคคลดังกล่าวย่อมมีสิทธิได้รับเงินชดเชยในกรณีดังกล่าวจากรัฐบาลระดับรัฐ ทั้งนี้ กฎหมายความมั่นคงทางอาหารยังกำหนดให้มีโครงการ Direct Benefit Transfer (DBT) ตั้งแต่ปี ค.ศ. ๒๐๑๕ เพื่อให้รัฐสามารถโอนเงินสดแทนการแจกจ่ายธัญพืชในบางพื้นที่ โดยได้รับความเห็นชอบจากรัฐนั้น ๆ^๔



โครงการอาหารกลางวันในโรงเรียนของอินเดียภายใต้นโยบายความมั่นคงทางอาหาร

ที่มา: <https://vajiramandravi.com/current-affairs/nutritional-standards-revised-under-national-food-security-act-2013/>

กฎหมายความมั่นคงทางอาหารแบ่งประชากรผู้มีสิทธิออกเป็นสองกลุ่มหลัก ได้แก่ Priority Households และ Antyodaya Anna Yojana (AAY) ซึ่งเป็นกลุ่มที่จัดว่ายากจนมากที่สุด เมื่อมีการกำหนด

^๔ อังแล้ว เชียงอรรถที่ ๑



รายชื่อผู้มีสิทธิแล้ว กฎหมายจะรับรองสิทธิในการได้รับธัญพืชในราคาที่รัฐอุดหนุน โดยรายละเอียดเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ในการได้รับจัดสรรของแต่ละกลุ่มจะแตกต่างกันตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด ดังต่อไปนี้

- กลุ่ม Priority Households มีสิทธิได้รับธัญพืชจำนวน ๕ กิโลกรัมต่อคนต่อเดือน
- กลุ่ม AAY Households มีสิทธิได้รับธัญพืชจำนวน ๓๕ กิโลกรัมต่อครัวเรือนต่อเดือน

โดยสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายจะถูกจัดสรรและแจกจ่ายแก่ผู้มีสิทธิผ่านเครือข่ายร้านจำหน่ายสินค้าราคาประหยัด (Fair Price Shops: FPS) ที่ครอบคลุมทั่วประเทศ ซึ่งร้านเหล่านี้มีความพร้อมความสะดวกในการเข้าถึง และการดำเนินงานที่ต่อเนื่อง ซึ่งเป็นกลไกที่สำคัญอย่างยิ่งต่อผลสำเร็จของระบบการแจกจ่ายสิทธิประโยชน์จากภาครัฐ โดยเฉพาะในพื้นที่ชนบทและพื้นที่ด้อยโอกาส

โดยหน่วยงานด้านการจัดสรรอาหารของอินเดีย (Food Corporation of India: FCI) เป็นหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบการดำเนินงานด้านการขนส่งและกระจายอาหารจากส่วนกลางตามกฎหมายฉบับนี้ ซึ่งประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายความมั่นคงทางอาหารขึ้นอยู่กับการทำงานของหน่วยงานด้านการจัดสรรอาหารของอินเดียใน ๓ ด้าน ดังต่อไปนี้

๑) ด้านการจัดซื้อผลผลิตทางการเกษตร

การจัดซื้อผลผลิตจำพวกธัญพืชต่าง ๆ ถือเป็นภารกิจหลักของหน่วยงานด้านการจัดสรรอาหารของอินเดีย (FCI) ซึ่งมีหน้าที่จัดหาผลผลิตต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด การบรรลุเป้าหมายตามกฎหมายฉบับนี้จึงขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพของนโยบายรับซื้อพืชผลทางการเกษตรที่สามารถรองรับความต้องการตามสิทธิของประชาชนได้อย่างเพียงพอ ซึ่งรวมถึงความจำเป็นในการกำหนดนโยบายด้านการเกษตรและการสนับสนุนเทคโนโลยีชีวภาพ เพื่อเพิ่มผลผลิตและยกระดับประสิทธิภาพการผลิต ซึ่งหากขาดมาตรการดังกล่าว นโยบายรับซื้อพืชผลต่าง ๆ ย่อมไม่อาจบรรลุเป้าหมายตามกฎหมายดังกล่าวได้

๒) ด้านการเก็บรักษาผลผลิตทางการเกษตร

หน่วยงานด้านการจัดสรรอาหารของอินเดีย (FCI) มีหน้าที่ดูแลและเก็บรักษาธัญพืชที่จัดซื้ออย่างเหมาะสม เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปตามข้อกำหนดของกฎหมายความมั่นคงทางอาหาร และลดความเสียหายที่อาจเกิดขึ้น โดยการพัฒนาศักยภาพและขยายความจุของคลังเก็บรักษาสินค้า โดยอาศัยหลักวิชาการและการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ ควบคู่กับการใช้ประโยชน์จากสถานที่จัดเก็บสินค้าที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์สูงสุด

๓) ด้านการขนส่งและแจกจ่ายอาหาร

หน่วยงานด้านการจัดสรรอาหารของอินเดีย (FCI) มีหน้าที่บริหารจัดการการขนส่งธัญพืชจากภาครัฐที่ทำการจัดซื้อไปยังพื้นที่ต่าง ๆ ที่มีความต้องการทั่วประเทศ โดยกลไกการกระจายทรัพยากรอาหารดังกล่าวถือเป็นองค์ประกอบสำคัญที่เชื่อมโยงการดำเนินงานในการ



จัดซื้อและการเก็บรักษาอาหาร มาเชื่อมโยงกับเครือข่ายร้านจำหน่ายสินค้าราคาประหยัด (Fair Price Shops: FPS) ในพื้นที่ต่าง ๆ ซึ่งเป็นจุดให้บริการและส่งมอบธัญพืชตามสิทธิดังกล่าวแก่ประชาชนโดยตรง

นอกจากนี้ การคัดกรองและขึ้นทะเบียนผู้มีสิทธิภายใต้กฎหมายความมั่นคงทางอาหาร เป็นกระบวนการที่ดำเนินการอย่างต่อเนื่อง โดยอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของรัฐบาลระดับรัฐและเขตต่าง ๆ ซึ่งกระบวนการดังกล่าวครอบคลุมถึงการเพิกถอนสิทธิที่ต้องสงสัยว่ามีการปลอมแปลงหรือซ้ำซ้อนด้วย เพื่อให้การช่วยเหลือส่งไปถึงครัวเรือนที่สมควรได้รับสิทธิอย่างแท้จริง นอกจากนี้ การปรับปรุงรายชื่อผู้มีสิทธิให้เป็นปัจจุบันอยู่เสมอควบคู่ไปกับการบริหารจัดการปริมาณธัญพืชที่รัฐแจกจ่ายอย่างเหมาะสมนั้น ช่วยให้การช่วยเหลือไปถึงประชาชนและผู้ขาดแคลนได้รับความช่วยเหลืออย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งยังช่วยส่งเสริมความมั่นคงทางอาหารในระดับประเทศ ช่วยรักษาเสถียรภาพของราคาอาหารในตลาด และทำให้ผู้มีสิทธิทั่วประเทศสามารถเข้าถึงทรัพยากรอาหารที่รัฐแจกจ่ายได้อย่างทั่วถึง^๕

๒.๓ ประโยชน์ที่ได้รับ

- ช่วยเสริมสร้างความมั่นคงทางอาหาร โดยทำให้ประชาชนหลายล้านครัวเรือนสามารถเข้าถึงธัญพืชทั่วไปได้โดยง่ายในราคาที่เหมาะสม
- ช่วยส่งเสริมโภชนาการที่ดีของประชาชน โดยการคุ้มครองและสนับสนุนอย่างครอบคลุม ตั้งแต่ระยะตั้งครรภ์จนถึงวัยเรียน ส่งผลให้โภชนาการของประชากรดีขึ้น
- ช่วยบรรเทาภาระทางเศรษฐกิจของครัวเรือน โดยการจัดสรรธัญพืชในราคาที่รัฐอุดหนุน ทำให้ครัวเรือนสามารถนำรายได้ไปใช้จ่ายสำหรับความจำเป็นด้านอื่น เช่น การรักษาพยาบาลและการศึกษาได้มากขึ้น^๖

๓. บทสรุป

กฎหมายความมั่นคงทางอาหารของอินเดีย (National Food Security Act: NFSA) ถือเป็นกลไกสำคัญในการคุ้มครองสิทธิด้านอาหารของประชาชน โดยเฉพาะกลุ่มผู้มีรายได้น้อยและกลุ่มเปราะบาง ผ่านการจัดสรรธัญพืชในราคาที่รัฐอุดหนุน เช่น สิทธิได้รับธัญพืชประมาณ ๕ กิโลกรัมต่อคนต่อเดือน มาตรการ

^๕Devshi Satish Mishra. “National Food Security Act(NFSA), 2013” . สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๙, จาก <https://www.impriindia.com/insights/policy-update/national-food-security-actnfsa-2013/>

^๖PubAdmin Institute. “Understanding the National Food Security Act, 2013” . สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๙, จาก <https://pubadmin.institute/social-policies-and-administration/understanding-national-food-security-act-2013>



LAW for ASEAN
by the Office of the Council of State of Thailand



ดังกล่าวสะท้อนความมุ่งมั่นของรัฐในการลดความเหลื่อมล้ำและยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน พร้อมทั้งเสริมสร้างความมั่นคงทางอาหารในระดับประเทศ อันเป็นรากฐานของการพัฒนาสังคมอย่างยั่งยืนในระยะยาว
