

บทคัดย่อ

ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการอาหารแห่งชาติ พ.ศ. 2551 ที่กำหนดให้มีคณะกรรมการอาหารแห่งชาติ เสนอนโยบายและยุทธศาสตร์ด้านคุณภาพอาหาร ความปลอดภัยด้านอาหาร ความมั่นคงด้านอาหาร และอาหารศึกษา ต่อคณะรัฐมนตรี รวมทั้งให้ความเห็นและข้อเสนอแนะต่อหน่วยงานต่างๆ ในการแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้องกับทั้ง 4 มิติด้านอาหารดังกล่าว โครงการนี้จึงได้ศึกษาและรวบรวมข้อมูล สถานการณ์ ปัญหาอุปสรรค และกำหนดรูปแบบโครงสร้างที่จะรองรับ “คณะกรรมการอาหารแห่งชาติ” ที่ครอบคลุมทุกมิติของอาหารรวมทั้งยุทธศาสตร์ เป้าหมาย และแนวทางการแก้ไขปัญหาของแต่ละมิติด้านอาหาร โดยการระดมสมองของผู้ทรงคุณวุฒิและผู้ที่เกี่ยวข้องจากหน่วยงานต่างๆ ทั้งภาครัฐและภาคเอกชน รวมทั้งทีมที่ปรึกษา และศึกษาความสอดคล้องของงบประมาณและการดำเนินยุทธศาสตร์ความปลอดภัยอาหารของสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา นอกจากนี้ยังได้จัดพิมพ์หนังสือข้อกำหนดของ CCFICS และหนังสือ หลักการและแนวคิดของ CCFICS เพื่อเผยแพร่ให้แก่หน่วยงานที่สนใจทั้งภาครัฐและเอกชน

สถานการณ์ความไม่ปลอดภัยด้านอาหารของประเทศไทย ได้แก่ โรคอาหารเป็นพิษ การปนเปื้อนของจุลินทรีย์และสารเคมีในอาหาร ซึ่งส่งผลกระทบต่อการค้าระหว่างประเทศ ที่มีการใช้ความปลอดภัยด้านอาหารเป็นข้อกีดกัน หรือเป็นอุปสรรคทางการค้า รวมถึงการก่อการร้าย (Terrorism) สำหรับปัญหาที่ทำให้เกิดความไม่ปลอดภัยด้านอาหาร เนื่องจาก กฎหมายมีช่องว่าง และไม่ทันต่อสถานการณ์ ระบบการควบคุมอาหารของประเทศไทยยังไม่บูรณาการ ทำให้ขาดการประสานงานและข้อมูล ของหน่วยงานที่รับผิดชอบและระหว่างภาครัฐและเอกชน ไม่มีองค์กรที่ทำหน้าที่ประเมินความเสี่ยง (Risk Assessment) รวมทั้งหน่วยงานและแผนงานในการรับมือเมื่อเกิดภาวะฉุกเฉินด้านอาหาร ในขณะที่ปัญหาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงด้านอาหาร คือ มีการแย่งพื้นที่ปลูกพืชอาหารไปปลูกพืชพลังงานทดแทนการลดลงของพื้นที่การเกษตร การขาดแคลนพันธุ์พืช การปลูกพืชเชิงเดี่ยว โรคระบาดกับแหล่งอาหาร ผลกระทบจากสนธิสัญญาระหว่างประเทศ เช่น การเปิดเสรีทางการค้า (FTA) ภัยพิบัติทางธรรมชาติ การผูกขาดสินค้าโดยกลุ่มทุนรายใหญ่รวมไปถึงการเข้าถึงอาหารและสิทธิในการเข้าถึงอาหารของประชากร ส่วนสถานการณ์คุณภาพอาหารที่ผ่านมา พบว่าคนไทยยังคงมีปัญหาโภชนาการทั้งขาดและเกิน แต่แนวโน้มของสภาวะโภชนาการเกินเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว เช่นเดียวกับที่ประชากรทั่วโลกกำลังเผชิญอยู่ สาเหตุที่ทำให้การดำเนินการลดปัญหาภาวะโภชนาการของประเทศยังไม่บรรลุเป้าหมาย เนื่องจากขาดกลไกในการดำเนินการร่วมกันของหน่วยงานในการเพิ่มผลผลิต หรือผลิตอาหารที่มีคุณภาพและคุณค่าทางโภชนาการให้เพียงพอกับความต้องการ เพื่อให้ประเทศไทยเป็นแหล่งการผลิตอาหารของโลก ทั้งนี้ ปัญหาส่วนหนึ่งมาจากมิติของอาหารศึกษา คือ ผู้บริโภคขาดความรู้ที่จำเป็นเกี่ยวกับการบริโภคอาหารที่มีคุณภาพและ

ความปลอดภัย รวมถึงเกษตรกรและผู้ประกอบการอาหารขาดความรู้เกี่ยวกับระบบการผลิตที่ดี เช่น GAP, GMP, GHP และ HACCP ภาครัฐยังขาดกลไกที่มีประสิทธิภาพเพียงพอ ในการตรวจสอบเฝ้าระวัง การโฆษณา ส่งผลให้ข้อมูลบางส่วนไม่ผ่านการกลั่นกรองจากภาครัฐแต่ถูกเผยแพร่สู่สาธารณะ ผู้บริโภค จึงได้รับข้อมูลที่ผิดหรือไม่ครบถ้วนเพียงพอต่อการเลือกซื้อหรือบริโภคอาหาร นอกจากนี้ข้อมูล งานวิจัย ทางด้านอาหาร มีความซ้ำซ้อนและกระจัดกระจายตามหน่วยงานที่รับผิดชอบ ไม่มีการจัดการฐานข้อมูล ที่เป็นระบบ

จากการประชุมระดมสมองผู้ที่เกี่ยวข้องกับอาหารทั้งจากภาครัฐและภาคเอกชน ได้เสนอแนะการทำงานของคณะกรรมการอาหารแห่งชาติ ที่จะเข้ามาจัดการระบบอาหารของประเทศ โดยการแต่งตั้ง คณะอนุกรรมการทั้ง 4 ด้าน ได้แก่ คณะอนุกรรมการความปลอดภัยด้านอาหาร คณะอนุกรรมการด้าน ความมั่นคงด้านอาหาร คณะอนุกรรมการด้าน โภชนาการและคุณภาพอาหาร คณะอนุกรรมการอาหาร ศึกษา เพื่อทำหน้าที่ในการจัดทำนโยบาย และยุทธศาสตร์ในการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับห่วงโซ่อาหาร ประสานงานและบูรณาการการทำงานร่วมกันของหน่วยงานต่างๆที่เกี่ยวข้อง จัดเตรียมแผนเผชิญเหตุและ ระบบเตือนภัยเพื่อเตรียมพร้อมรับมือภาวะวิกฤตอาหาร ประเมินผลการดำเนินงาน และรวบรวมปัญหา อุปสรรคผลการดำเนินงานเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการอาหารแห่งชาติ

นอกจากนี้ที่ประชุมยังได้เสนอยุทธศาสตร์และแนวทางการแก้ไขปัญหของทั้ง 4 มิติด้านอาหาร ดังนี้ ทางด้านความปลอดภัยของอาหาร ควรมีการปรับปรุงพัฒนากฎหมาย เพื่อให้เกิดความปลอดภัย ตลอดห่วงโซ่อาหาร บูรณาการระบบการตรวจสอบและควบคุมอาหาร และระบบตรวจสอบย้อนกลับให้ มีความเข้มแข็ง สอดคล้องกับสากล พัฒนาระบบการตรวจวิเคราะห์ให้สามารถรองรับความต้องการ รวดเร็ว ทันการณ์ และได้มาตรฐานสากล พัฒนาความสามารถของผู้ผลิต พัฒนาหน่วยงานและการ ประสานงานระหว่างหน่วยงานที่กำกับดูแลความปลอดภัยด้านอาหารตลอดห่วงโซ่ กำหนดหน่วยงาน และระบบงานเพื่อรองรับภาวะวิกฤติด้านอาหาร จัดทำการประเมินความเสี่ยง ตามหลักการสากล และ พัฒนาศักยภาพและการมีส่วนร่วมของผู้บริโภค

ยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคงอาหาร ที่ประชุมได้เสนอ 2 ยุทธศาสตร์ ได้แก่ ยุทธศาสตร์การพัฒนา ระบบการผลิตภาคการเกษตรให้เกิดความเพียงพอทางอาหารและมีความมั่นคงทางเศรษฐกิจ โดยวางแผน พัฒนาและควบคุมการใช้พื้นที่เพื่อปลูกพืชอาหารและพืชพลังงานให้มีประสิทธิภาพและเกิดความสมดุล ส่งเสริมให้เกษตรกรทำการเกษตรแบบยั่งยืน เกษตรแบบผสมผสาน หรือเกษตรทฤษฎีใหม่ตามแนว พระราชดำริ วางแผนการผลิตและพัฒนาตลาดสินค้าอาหารให้เพียงพอกับความต้องการภายในประเทศ และตรงกับความต้องการของตลาดต่างประเทศ รมรงค์ ส่งเสริม

ให้เกิดการบริโภคสินค้าเกษตรที่ผลิตภายในประเทศ และบริหารจัดการทรัพยากรน้ำอย่างมีประสิทธิภาพ และพัฒนาระบบชลประทานให้ครอบคลุม เหมาะสม ยุทธศาสตร์ที่ 2 คือ การพัฒนาระบบการจัดการภาวะวิกฤตความมั่นคงด้านอาหาร ได้แก่ จัดเตรียมแผนเผชิญเหตุและระบบเตือนภัยเพื่อรับมือภาวะวิกฤตทางอาหารที่อาจเกิดขึ้น รวมถึงมีการทบทวนแผนอย่างสม่ำเสมอ วางแผนและทบทวนการสำรองอาหาร เพื่อให้เกิดความเพียงพอต่อการบริโภคของประชาชน ในกรณีเกิดภาวะวิกฤต กำหนดเขตพื้นที่ผลิตอาหารสำรองล่วงหน้าเพื่อเตรียมพร้อมรับมือกับภาวะวิกฤต ที่อาจเกิดกับพื้นที่ผลิตอาหารแหล่งต่างๆ ของประเทศ

สำหรับยุทธศาสตร์ด้านคุณภาพอาหาร ที่ต้องดำเนินการเร่งด่วน คือ การกำหนดแผนอาหารและโภชนาการแห่งชาติ ซึ่งคณะกรรมการโภชนาการแห่งชาติเคยเสนอไว้ 9 ยุทธศาสตร์ ได้แก่ การผลิต แปรรูป และกระจายอาหารเพื่อโภชนาการ การสื่อสารด้านอาหารและโภชนาการ เพื่อพฤติกรรมที่เหมาะสม การคุ้มครองผู้บริโภคด้านอาหารและโภชนาการ การส่งเสริม คัดกรอง และสนับสนุนการเลี้ยงลูกด้วยนมแม่ และการให้อาหารเสริมตามวัย การควบคุม ป้องกันปัญหาทุพโภชนาการ การเฝ้าระวังทางโภชนาการ การเสริมบทบาทครอบครัวและชุมชน การพัฒนาบุคลากรและงานวิจัย พัฒนาการบริหารจัดการเพื่อการแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติ นอกจากนี้ควรพัฒนาคุณภาพอาหารไทยเพื่อเพิ่มมูลค่าทางโภชนาการ และการค้า

ส่วนยุทธศาสตร์ด้านอาหารศึกษา ได้เสนอให้มีการพัฒนาเครือข่าย การให้ความรู้แก่บุคคลที่เกี่ยวข้องในห่วงโซ่อาหาร เพื่อพัฒนาพฤติกรรมอย่างมีประสิทธิภาพประสิทธิผล ทั้งในยามปกติและภาวะวิกฤติ พัฒนาด้านข้อมูล เพื่อการเผยแพร่สู่ผู้ที่เกี่ยวข้องในห่วงโซ่อาหาร การสื่อสารความเสี่ยง (Risk communication) พัฒนางานวิจัย องค์ความรู้ที่เหมาะสมและถ่ายทอดให้แก่ทุกกลุ่มเป้าหมาย เพื่อปรับพฤติกรรมทั้งการบริโภคและการปฏิบัติงานที่เหมาะสม และพัฒนากฎหมาย เพื่อกำกับดูแลการโฆษณา และคุ้มครองผู้บริโภคในการใช้สิทธิ

ในการศึกษาความสอดคล้องของงบประมาณและการดำเนินยุทธศาสตร์ความปลอดภัยอาหารของสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา พบว่าเป้าหมายของคณะกรรมการอาหารและยา คือ ปกป้องคุ้มครองสุขภาพของประชาชน แต่มีข้อจำกัดเรื่องงบประมาณ เนื่องจากได้รับงบประมาณเพื่อภารกิจด้านความปลอดภัยด้านอาหารเพียงร้อยละ 0.26 นอกจากนี้ในการดำเนินยุทธศาสตร์ด้านความปลอดภัยของอย. ยังมีข้อจำกัดในเรื่องการประสานงานกับหน่วยงานอื่น ๆ โดยเฉพาะกับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ดูแลความปลอดภัยของอาหารในระดับต้นน้ำ ดังนั้นเมื่อมีการจัดตั้งคณะกรรมการอาหารแห่งชาติ อาจทำให้เกิดความชัดเจนในเรื่องนโยบายระดับประเทศต่อความปลอดภัยด้านอาหาร ซึ่งทางอย. อาจเน้นหนักไปที่การดำเนินการตามแผน (implementation) กล่าวคือ การทำ pre-marketing และ post marketing รวมถึงการให้ความสำคัญ

กับการสร้างกระแสให้เกิดความตระหนักของประชาชนในการผลิตและเลือกบริโภคอาหารที่ปลอดภัย และเป็นการกระตุ้นให้ผู้ประกอบการให้ความสำคัญต่อการผลิตอาหารที่มีคุณภาพ สะอาดและปลอดภัย ต่อผู้บริโภค เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่จะให้เกิดความปลอดภัยด้านอาหารครอบคลุมทั้งห่วงโซ่อาหารเพื่อ ส่งเสริมคุณภาพชีวิตของประชาชนในประเทศ

Abstract

Following the National Food Committee Act B.C. 2551, the National Food Commission shall take charge as the policy and strategy maker. The policies and strategies shall be proposed to the Cabinet accordance within four food aspects including quality, safety, security and education. The Commission shall offer opinions and make recommendation to related authorities in order to diminish problems in those aspects. This project had been collected and reviewed the information, situation, problem and obstruction related in food supply chain. In addition, the fundamental framework for the National Food Commission has been proposed as well as the strategies, approach and problem solving measures in each aspect which acquired from the brainstorming of the expertise, government and private sectors and advisory team. Moreover, this project evaluated correspondence between financial plan and the food safety strategies in the food and drug administration (FDA). Lastly, two textbooks were published; the “Regulation of CCFICS” and “Principle and concept of CCFICS” and were distributed to interested government and private sectors.

The situations of unsafe foods in Thailand are food poisoning and microbial and chemical contaminations which the international trade have been used as the trade barrier and terrorism. These situations come from gaps in laws and inadequate speed of response. The food control system is not integrated manner resulting in lack of collaboration among responsible authorities and governmental and private sectors. In addition, no organization is in charge for risk assessment. No organization and adequate plan is to cope with emergency food crisis as well.

There are several factors affecting the food security aspect as following; the shift out of agricultural land to cultivate energy crops, the diminishment of agricultural areas, the depletion of crop species, the single crop cultivation, the outbreak in food resources, the effect of international agreement (free trade agreement (FTA) etc.), the natural disasters, the monopoly by big capitalists. In addition, the food security also affects the ability and the right to assesses foods of local residents.

Moreover, in the status of food quality, it is found that Thai people have problems on over-nourishment and malnourishment. However, the incidence of excess consumption has been increasing in Thais with the same as observing in the world populations. The causes that make the

measures for solving nutrition problem are unsuccessful due to lack of coordinated and integrated manner of authorities in order to meet the demand either increasing agricultural productivity or producing quality and nutrient foods with the purpose of Thailand, a world's food producing resources.

Part of problems comes from food education aspect. The consumers are lack of necessary knowledge concerning consumption of quality and safe foods. This also includes the farmers and manufactures have inadequate knowledge of good production system, for example; GAP, GMP, GHP and HACCP. The insufficient experience in surveillance of advertising results in public exposure without official' preview. The consumer will get the wrong information or insufficient information to make a choice of consumption. Additionally, the data from food researches have overlapping and scattering in responsible authorities, and the database is not systematic organization.

For the brainstorming meeting of all food sectors including government and private, the meeting had proposed the National Food Commission, responsible to manage the nation' food supply chain to appoint subcommittee for each food aspects; safety, security, quality and education. The subcommittee should establish the policies and strategies covering the whole food supply chain which are concerning about coordinated and integrated manner of all parties involved. The subcommittee should establish emergency plan and alert system for coping with food crisis. Another duty is to monitor, review and gather the problem and obstruction from the implementation conditions and submit them to the National Food Commission.

Besides, the meeting proposed the strategies and problem solving approach according to four aspects. For food safety, law should be reviewed and amended in order to guarantee the safety in the whole food supply chain. The integration in the food monitoring, food control and traceability system will strengthen the 'safety' as well as correspond to the international system. The development of analysis to support the need, rapid and response with adequate speed and international standardization should be considered. Moreover, the development of ability of food producing sector should be taken into account. The competency authority should be developed and coordinated among the authorities involved in food safety system along with the whole food supply chain. The organization and system should be established to cope with food crisis situation. The risk assessment should be set up and be

accordance to the international standard as well. Moreover, the consumers should be developed their potential and promoted their participation in active role.

For food security strategy, 2 strategies were proposed : 1. Agricultural production system development strategy to get food sufficiency and economic stability. Efficient and balanced planning, development, and control of crop production for food and for energy, sustainable farming, integrated farming and the Royally-initiated New Theory, enough food to meet domestic and overseas demands, promote agricultural products grown in the country, efficient water resource management and irrigation system development were addressed. 2. Food security crisis management system needs to be developed, i.e., preparation on early warning for food crisis that might be happened, regular revision to get enough food stock in the country. In case of crisis, determine food production area in advance in order to be ready for the crisis that might be happened to food production areas in the country.

Food quality strategy that must be hurriedly implemented is National Food and Nutrition Plan. To this Plan, National Nutrition Committee has proposed 9 strategies, that is : 1) production, processing, and distribution for nutrition, 2) food and nutrition communication for proper consumption behavior, 3) consumer protection on food and nutrition, 4) promotion, protection, and support child care by mother's milk, and food supplement that fit for ages, 5) control and preventive measures on malnutrition, 6) nutrition surveillance, 7) promotion on family and community roles, 8) human resource development and R&D, and 9) Thai food quality to increase nutrition values and trade.

As for food strategy, the proposal is as follows; networking development, education to related people in the food chain to develop behavior efficiently and effectively during normal and abnormal periods, information development, risk communication, research development and publication to targeted people to improve consumption and working behaviors, and legal development to monitor advertisement and to protect consumers to use their rights.

A study on the relationship between budget and food safety strategies conducted by Thai FDA showed that Thai FDA's target is to protect people's health. However, limitation was about budget. Thai FDA had the budget for food safety mission only about 0.26 percent. In addition, the collaboration with other organizations, especially with Thailand's Ministry of Agriculture and Cooperatives, who monitors upstream food chain, was lack. An establishment of National Food

Committee would make national policy on food safety more concrete. Thai FDA may focus on implementation of pre-and post-marketing. In addition, Thai FDA is recommended to play a role on an increase of people's realization on food safety production and consumption. This might force food processors to pay more attention on cleanliness, quality, and safeness to their food processing. It is targeted that food safety over the whole food chain to promote life quality of the people can be viable.