รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการ

“สถานการณ์ ปัญหา และอุปสรรคที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัย คุณภาพ ความมั่นคงและการศึกษาทางด้านอาหาร พร้อมแนวทางการแก้ไข”

โดย รศ.สพญ.ดร.ประภาพร ขอไพบูลย์ และคณะ

พฤศจิกายน 2551

สัญญาเลขที่ PDG5120004

รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการ “สถานการณ์ ปัญหา และอุปสรรคที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัย คุณภาพ ความมั่นคงและการศึกษาทางด้านอาหาร พร้อมแนวทางการแก้ไข”

คณะผู้วิจัย	หน่วยงาน
รศ.สพญ.ดร.ประภาพร ขอไพบูลย์	สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง
ผศ.ดร.โอปอล์ สุวรรณเมฆ	สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง
ผศ.ดร.ธำรงค์ เมฆโมรา	สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง
อ.ปรเมศร์ อัศวเรืองพิภพ	สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง
ดร.วริพัสย์ อารีย์กุล	สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง
นางสาวพัชนี อินทรลักษณ์	กองควบคุมอาหาร สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา
นางสาวอรสา จงวรกุล	กองควบคุมอาหาร สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา
นายสายันต์ รวดเร็ว	กองควบคุมอาหาร สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา
นายวรพจน์ ฤทธิ์ดี	กองควบคุมอาหาร สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา
นายอมรพันธ์ ลูกอินทร์	กองควบคุมอาหาร สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา
นางสาวนันทินี ศรีสุภัทรวนิช	กองควบคุมอาหาร สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา
นางสาววาลิกา สนองคุณ	กองควบคุมอาหาร สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา
นางสาวรัษวรรณ อภิลักขิตกาล	กองควบคุมอาหาร สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา
นางสาววาธิณี อินทรพงษ์นุวัฒน์	กองควบคุมอาหาร สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา

สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

(ความเห็นในรายงานนี้เป็นของผู้วิจัย สกว.ไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยเสมอไป)

คณะที่ปรึกษา

ดร. ทิพย์วรรณ ปริญญาศิริ	ผู้อำนวยการกองควบคุมอาหาร สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา
คุณยุทธนา นรภูมิพิภัชน์	ที่ปรึกษากองควบคุมอาหาร สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา
รศ.ดร.วิสิฐ จะวะสิต	สถาบันวิจัยโภชนาการ มหาวิทยาลัยมหิดล
ผศ.ดร.สมศรี เจริญเกียรติสกุล	สถาบันวิจัยโภชนาการ มหาวิทยาลัยมหิดล
ผศ.ดร.พงษ์เทพ วิไลพันธ์	คณะประมง มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
คุณประเวศ อรรถศุภผล	สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

Executive Summary

หัวข้อโครงการวิจัย : สถานการณ์ ปัญหา และอุปสรรคที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัย คุณภาพ ความมั่นคงและการศึกษาทางด้านอาหาร พร้อมแนวทางการแก้ไข

ความสำคัญของการวิจัย

จากการที่ประเทศไทยมีหลายหน่วยงาน ที่ดูแลรับผิดชอบเกี่ยวกับความปลอดภัยอาหาร หน่วยงานหลักได้แก่ กระทรวงสาธารณสุขซึ่งรับผิดชอบในการคุ้มผู้บริโภคภายในประเทศ ภายใต้ พ.ร.บ. อาหาร พ.ศ. 2522 กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ทำหน้าที่ในการควบคุมและดูแลการผลิตขั้นตอน รวมทั้งเป็นหน่วยงานสนับสนุนการผลิตสินค้าทางการเกษตรเพื่อการส่งออก นอกจากนี้ยังมีกระทรวงอุตสาหกรรมที่มีหน้าที่รับผิดชอบคุมภายใต้กฎหมาย พ.ร.บ. ผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ. 2511 และกระทรวงพาณิชย์ ภายใต้กฎหมาย พ.ร.บ. ควบคุมการนำเข้าและส่งออกสินค้า พ.ศ. 2522 แต่ก็ยังไม่สามารถคุ้มครองผู้บริโภคได้อย่างมีประสิทธิผลที่แท้จริง ทั้งนี้เนื่องจากยังขาดการบูรณาการและการประสานงานของหน่วยงานเหล่านั้น นอกจากนี้ยังขาดนโยบายและยุทธศาสตร์เกี่ยวกับความมั่งคงของอาหารทั้งในยามปกติและยามฉุกเฉิน ที่จะนำพาประเทศให้รอดพ้นจากวิกฤติต่างๆ เช่น การเกิดโรคระบาด การก่อการร้าย เป็นต้น

ดังนั้นพระราชบัญญัติคณะกรรมการอาหารแห่งชาติ พ.ศ. 2551 จะนำไปสู่การจัดตั้ง “คณะกรรมการอาหารแห่งชาติ” ที่มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ตามมาตรา 4 ใน พระราชบัญญัติดังกล่าว เพื่อวางนโยบายแห่งชาติทางด้านความปลอดภัยด้านอาหาร ความมั่นคงอาหาร คุณภาพอาหาร และอาหารศึกษา เพื่อรองรับสถานการณ์ทางด้านอาหาร ดังนั้นเพื่อเป็นข้อมูลและแนวทางให้แก่ “คณะกรรมการอาหารแห่งชาติ” ที่จะจัดตั้งขึ้นนี้ จึงได้จัดทำโครงการนี้ ภายใต้การสนับสนุนของสำนักงานกองทุนสนับสนุนงานวิจัย (สกว.) โดยความร่วมมือของกองควบคุมอาหาร สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา กระทรวงสาธารณสุข เพื่อรวบรวมข้อมูลสถาณการณ์และปัญหาที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยด้านอาหาร ความมั่นคงอาหาร คุณภาพอาหาร และอาหารศึกษา และจัดประชุมผู้ที่เกี่ยวข้องจากทั้งหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนเพื่อให้ข้อเสนอเกี่ยวกับ โครงสร้างและการดำเนินงานของคณะกรรมการอาหารแห่งชาติ ยุทธศาสตร์ความปลอดภัยอาหาร ความมั่นคงอาหาร คุณภาพอาหาร และอาหารศึกษา ของประเทศ รวมทั้งศึกษาความสอดคล้องของงบประมาณและการดำเนินยุทธศาสตร์ความปลอดภัยอาหารของสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา พร้อมการจัดทำหนังสือเกี่ยวกับระบบการนำเข้าและการส่งออกอาหาร ตามมาตรฐานสากล

คือ CCFICS (CAC/GL 26-1997 : Guideline for the designs, operation, audit and accreditation of food import and export inspection and certification system) เพื่อเป็นการเผยแพร่ความรู้และความเข้าใจระบบการนำเข้าและส่งออกตามแนวทางของ Codex ให้แก่ผู้ที่เกี่ยวข้อง ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และสถาบันการศึกษา เพื่อการพัฒนาระบบการตรวจสอบและรับรองการนำเข้าและส่งออกสินค้าอาหารของไทยให้สอดคล้องกับ CCFICS ดังกล่าวต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาสถานการณ์ ปัญหาและอุปสรรค ที่เกี่ยวข้องกับมิติต่างๆอาหาร
2. เพื่อจัดทำกรอบแนวคิด และรูปแบบโครงสร้าง เพื่อรองรับการทำงานของคณะกรรมการอาหารแห่งชาติ ภายใต้พระราชบัญญัติคณะกรรมการอาหารแห่งชาติ พ.ศ. 2551
3. เพื่อจัดทำแนวนโยบายและยุทธศาสตร์สำหรับมิติต่างๆของอาหาร ให้สอดคล้องกับโครงสร้างของคณะกรรมการอาหารแห่งชาติ ภายใต้หน้าที่ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการอาหารแห่งชาติ พ.ศ. 2551
4. เพื่อศึกษาความสอดคล้องของงบประมาณและการดำเนินยุทธศาสตร์ความปลอดภัยด้านอาหารของสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา
5. เพื่อจัดทำเอกสารเผยแพร่ข้อกำหนด แนวคิดและหลักการของ CCFICS ให้แก่ผู้ที่เกี่ยวข้องและผู้ที่สนใจทั่วไป

วิธีการดำเนินการวิจัย

การดำเนินโครงการแบ่งเป็น 3 ส่วน ดังนี้

การดำเนินโครงการแบ่งเป็น 3 ส่วน ดังนี้

ส่วนที่ 1 : จัดทำรูปแบบโครงสร้าง แนวนโยบายและยุทธศาสตร์ ที่จะรองรับ “คณะกรรมการอาหารแห่งชาติ” ภายใต้ พ.ร.บ. คณะกรรมการอาหารแห่งชาติ พ.ศ. 2550 โดยมีวิธีการ ดังนี้

1. รวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับปัญหา อุปสรรค ที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยอาหาร ความมั่นคงอาหาร คุณภาพอาหาร และอาหารศึกษา
2. กำหนดรูปแบบโครงสร้างที่จะรองรับ “คณะกรรมการอาหารแห่งชาติ” ที่ครอบคลุมทุกมิติของอาหาร โดยการระดมสมองของทีมวิจัย และที่ปรึกษา
3. กำหนด ยุทธศาสตร์ เป้าหมาย และแนวทางการแก้ไขปัญหาของแต่ละมิติด้านอาหาร โดยการระดมสมองของทีมวิจัย และที่ปรึกษา
4. จัดทำกรอบแนวคิดหลักด้านอาหารให้สอดคล้องกับสากล

ส่วนที่ 2 : จัดทำเอกสารเผยแพร่ข้อกำหนดของ CCFICS, หลักการและแนวคิดของ CCFICS

1. จัดพิมพ์เอกสารเผยแพร่ข้อกำหนดของ **CCFICS** ซึ่งแปลและเรียบเรียงโดยผศ.สพญ. ดร.เบญจมาศ ปัทมาลัย จำนวน 1,000 เล่ม
2. จัดพิมพ์เอกสารเผยแพร่เกี่ยวกับหลักการและแนวคิดของ **CCFICS** ซึ่งเรียบเรียงโดย นายยุทธนา นรภูมิพิภัชน์ จำนวน 1,000 เล่ม
3. จัดส่งเอกสารเผยแพร่ที่จัดทำให้แก่หน่วยงานที่สนใจทั้งภาครัฐและเอกชน

ส่วนที่ 3 : ศึกษาความสอดคล้องของงบประมาณและการดำเนินยุทธศาสตร์ความปลอดภัยอาหารของสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา

มีวิธีการวิจัย ดังนี้

1. ศึกษาระบบการควบคุมตรวจสอบคุณภาพความปลอดภัยอาหารของประเทศไทย
2. ศึกษาวิสัยทัศน์ พันธกิจ และหน้าที่ของหน่วยงานที่รับผิดชอบทางด้านความปลอดภัยอาหาร
3. ศึกษายุทธศาสตร์และงบประมาณสนับสนุนภายใต้โครงการอาหารปลอดภัยของสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา
4. ศึกษาภารกิจและงบประมาณของกองควบคุมอาหาร
5. วิเคราะห์ความสอดคล้องของงบประมาณและการดำเนินยุทธศาสตร์ความปลอดภัยอาหารของสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา

ผลการดำเนินงานและวิจารณ์

ส่วนที่ 1 : จัดทำรูปแบบโครงสร้าง แนวนโยบายและยุทธศาสตร์ ที่จะรองรับ “คณะกรรมการอาหารแห่งชาติ” ภายใต้ พ.ร.บ. คณะกรรมการอาหารแห่งชาติ พ.ศ. 2550

ระบบการตรวจสอบทางด้านความปลอดภัยอาหารของประเทศไทย มีลักษณะที่เรียกว่า Multiple Agency System คือ แบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบของการควบคุมความปลอดภัยอาหารด้านต่างๆไปหลายหน่วยงาน ตามข้อกำหนดของกฎหมายและบทบาทหน้าที่ของแต่ละหน่วยงาน ประกอบด้วยหน่วยงานหลัก และหน่วยงานสนับสนุน เพื่อให้ครอบคลุมทุกขั้นตอนตลอดห่วงโซ่อาหาร ตั้งแต่ต้นน้ำแหล่งผลิตเบื้องต้นในภาคการเกษตร แหล่งแปรรูป แหล่งจำหน่าย จนถึงผู้บริโภค หน่วยงานหลักคือกระทรวงสาธารณสุข ซึ่งดูแลการผลิตอาหาร เพื่อการบริโภคภายในประเทศ และการนำเข้าผลิตภัณฑ์อาหาร ในขณะที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ทำหน้าที่กำกับดูแลสินค้าเกษตรและอาหารเพื่อการส่งออก ดูแล

ผลิตผลการเกษตร ด้านการผลิตขั้นต้น ตั้งแต่ระดับฟาร์ม ทั้งการเพาะเลี้ยง เพาะปลูก พืชและสัตว์ รวมทั้งกำกับดูแลองค์กรที่ให้การรับรองโรงงานอุตสาหกรรมอาหารที่นำแนวทางการปฏิบัติที่ดีในการผลิต (Good Manufacturing Practice: GMP) และระบบการวิเคราะห์อันตรายและควบคุมจุดวิกฤต (Hazard Analysis and Critical Control Point: HACCP) มาใช้ในควบคุมความปลอดภัยในกระบวนการผลิตอาหาร สำหรับหน่วยงานสนับสนุนส่งเสริมงานด้านความปลอดภัยอาหาร ได้แก่ กระทรวงอุตสาหกรรม มีหน่วยงานระดับกรมที่เกี่ยวข้อง คือ กรมโรงงานอุตสาหกรรม ทำหน้าที่ควบคุมสถานประกอบการที่เป็นโรงงานอาหาร ในขณะที่กระทรวงพาณิชย์ โดยกรมการค้าต่างประเทศ ได้ดำเนินการเกี่ยวกับการค้าระหว่างประเทศ การนำเข้าและส่งออก กระทรวงคมนาคม มีกรมการขนส่งทางบก กำกับดูแลการขนส่งทางบก แต่ไม่ครอบคลุมถึงการดูแลระบบความสะอาดและความปลอดภัยในการขนส่งอาหารโดยตรง สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค มีหน้าที่รับเรื่องราวร้องทุกข์จากผู้บริโภคที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย อันเนื่องมาจากการกระทำของผู้ประกอบธุรกิจ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำกับดูแลการประกอบการด้านอาหารในท้องถิ่น การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง

สำหรับสถานการณ์และปัญหาความไม่ปลอดภัยด้านอาหารของประเทศไทย ได้แก่ โรคอาหารเป็นพิษ การปนเปื้อนของจุลินทรีย์และสารเคมีในอาหาร ซึ่งส่งผลต่อการค้าระหว่างประเทศ ที่มีการใช้ความปลอดภัยด้านอาหารเป็นข้อกีดกัน หรือเป็นอุปสรรคทางการค้า รวมถึงการก่อการร้าย (Terrorism) สำหรับปัญหาที่ทำให้เกิดความไม่ปลอดภัยด้านอาหาร เนื่องจาก กฎหมายมีช่องว่าง และไม่ทันต่อสถานการณ์ ระบบการควบคุมอาหารของประเทศก็ยังไม่บูรณาการ ทำให้ขาดการประสานงานและข้อมูลของหน่วยงานที่รับผิดชอบและระหว่างภาครัฐและเอกชน ไม่มีองค์กรที่ทำหน้าที่ Risk Assessment รวมทั้งหน่วยงานและแผนงานในการรับมือเมื่อเกิดภาวะฉุกเฉินด้านอาหาร ในขณะที่ปัญหาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงด้านอาหาร คือ มีการแย่งพื้นที่ปลูกพืชอาหารไปปลูกพืชพลังงานทดแทนการลดลงของพื้นที่การเกษตร การขาดแคลนพันธุ์พืช การปลูกพืชเชิงเดี่ยว โรคระบาดกับแหล่งอาหาร ผลกระทบจากสนธิสัญญาระหว่างประเทศ เช่น การเปิดเสรีทางการค้า (FTA) ภัยพิบัติทางธรรมชาติ การผูกขาดสินค้าโดยกลุ่มทุนรายใหญ่รวมไปถึงการเข้าถึงอาหารและสิทธิในการเข้าถึงอาหารของประชากร ส่วนสถานการณ์คุณภาพอาหารที่ผ่านมา พบว่าคนไทยยังคงมีปัญหาโภชนาการทั้งขาดและเกิน แต่แนวโน้มของสภาวะโภชนาการเกินเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว เช่นเดียวกับที่ประชากรทั่วโลกกำลังเผชิญอยู่ สาเหตุที่ทำให้การดำเนินการลดปัญหาภาวะโภชนาการของประเทศยังไม่บรรลุเป้าหมาย เนื่องจากขาดกลไกในการดำเนินการร่วมกันของหน่วยงานในการเพิ่มผลผลิต หรือผลิตอาหารที่มีคุณภาพและคุณค่าทางโภชนาการให้เพียงพอกับความต้องการ เพื่อให้ประเทศไทยเป็นแหล่งการผลิตอาหารของโลก ทั้งนี้ปัญหาส่วนหนึ่งมาจากมิติของอาหารศึกษา คือ ผู้บริโภคขาดความรู้ที่จำเป็นเกี่ยวกับการบริโภคอาหารที่มี

คุณภาพและความปลอดภัย รวมถึงเกษตรกรและผู้ประกอบการอาหารขาดความรู้เกี่ยวกับระบบการผลิตที่ดี นอกจากนี้กลไกในการควบคุมด้านโฆษณาของภาครัฐที่มีอยู่ ยังไม่เพียงพอในการตรวจสอบเฝ้าระวังการโฆษณาอย่างมีประสิทธิผล ส่งผลให้ข้อมูลบางส่วนไม่ผ่านการกลั่นกรองจากภาครัฐแต่ถูกเผยแพร่สู่สาธารณะ ผู้บริโภคจึงได้รับข้อมูลที่ผิดหรือไม่ครบถ้วนเพียงพอต่อการเลือกซื้อหรือบริโภคอาหาร นอกจากนี้ข้อมูล งานวิจัยทางด้านอาหาร มีความซ้ำซ้อนและกระจัดกระจายตามหน่วยงานที่รับผิดชอบ ไม่มีการจัดการฐานข้อมูลที่เป็นระบบ

จากการประชุมระดมสมองผู้ที่เกี่ยวข้องกับอาหารทั้งจากภาครัฐและภาคเอกชน ได้เสนอแนะการทำงานของคณะกรรมการอาหารแห่งชาติ ที่จะเข้ามาจัดการระบบอาหารของประเทศ โดยการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการทั้ง 4 ด้าน ได้แก่ คณะอนุกรรมการความปลอดภัยด้านอาหาร คณะอนุกรรมการด้านความมั่งคงด้านอาหาร คณะอนุกรรมการด้านโภชนาการและคุณภาพอาหาร คณะอนุกรรมการอาหารศึกษา เพื่อทำหน้าที่ในการจัดทำนโยบาย และยุทธศาสตร์ในการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับห่วงโซ่อาหาร ประสานงานและบูรณาการการทำงานร่วมกันของหน่วยงานต่างๆที่เกี่ยวข้อง จัดเตรียมแผนเผชิญเหตุและระบบเตือนภัยเพื่อเตรียมพร้อมรับมือภาวะวิกฤตอาหาร ประเมินผลการดำเนินงาน และรวบรวมปัญหาอุปสรรคผลการดำเนินงานเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการอาหารแห่งชาติ

นอกจากนี้ที่ประชุมยังได้เสนอยุทธศาสตร์และแนวทางการแก้ไขปัญหาของทั้ง 4 มิติด้านอาหารดังนี้ ทางด้านความปลอดภัยของอาหาร ควรมีการปรับปรุงพัฒนากฎหมาย เพื่อให้เกิดความปลอดภัยตลอดห่วงโซ่อาหาร บูรณาการระบบการตรวจสอบและควบคุมอาหาร และระบบตรวจสอบย้อนกลับให้มี ความเข้มแข็ง สอดคล้องกับสากล พัฒนาระบบการตรวจวิเคราะห์ให้สามารถรองรับความต้องการรวดเร็ว ทันการณ์ และได้มาตรฐานสากล พัฒนาความสามารถของผู้ผลิต พัฒนาหน่วยงานและการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่กำกับดูแลความปลอดภัยด้านอาหารตลอดห่วงโซ่ กำหนดหน่วยงานและระบบงานเพื่อรองรับภาวะวิกฤติด้านอาหาร จัดทำการประเมินความเสี่ยง (Risk Assessment) ตามหลักการสากล และพัฒนาศักยภาพและการมีส่วนร่วมของผู้บริโภค

ยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคงอาหาร ที่ประชุมได้เสนอ 2 ยุทธศาสตร์ ได้แก่ ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบการผลิตภาคการเกษตรให้เกิดความเพียงพอทางอาหารและมีความมั่นคงทางเศรษฐกิจ โดยวางแผนพัฒนาและควบคุมการใช้พื้นที่เพื่อปลูกพืชอาหารและพืชพลังงานให้มีประสิทธิภาพและเกิดความสมดุล ส่งเสริมให้เกษตรกรทำการเกษตรแบบยั่งยืน เกษตรแบบผสมผสาน หรือเกษตรทฤษฎีใหม่ตามแนวพระราชดำริ วางแผนการผลิตและพัฒนาตลาดสินค้าอาหารให้เพียงพอกับความต้องการภายในประเทศและตรงกับความต้องการของตลาดต่างประเทศ รณรงค์ ส่งเสริมให้เกิดการบริโภคสินค้าเกษตรที่ผลิตภายในประเทศ และบริหารจัดการทรัพยากรน้ำอย่างมีประสิทธิภาพ และพัฒนาระบบชลประทานให้ครอบคลุม เหมาะสม ยุทธศาสตร์ที่ 2 คือ การพัฒนาระบบการจัดการภาวะวิกฤตความมั่นคงด้านอาหาร

ได้แก่ จัดเตรียมแผนเผชิญเหตุและระบบเตือนภัยเพื่อรับมือภาวะวิกฤตทางอาหารที่อาจเกิดขึ้น รวมถึงมีการทบทวนแผนอย่างสม่ำเสมอ วางแผนและทบทวนการสำรองอาหารเพื่อให้เกิดความเพียงพอต่อการบริโภคของประชาชน ในกรณีเกิดภาวะวิกฤต กำหนดเขตพื้นที่ผลิตอาหารสำรองล่วงหน้าเพื่อเตรียมพร้อมรับมือกับภาวะวิกฤต ที่อาจเกิดกับพื้นที่ผลิตอาหารแหล่งต่างๆของประเทศ

สำหรับยุทธศาสตร์ด้านคุณภาพอาหาร ที่ต้องดำเนินการเร่งด่วน คือ การกำหนดแผนอาหารและโภชนาการแห่งชาติ ซึ่งคณะกรรมการโภชนาการแห่งชาติเคยเสนอไว้ 9 ยุทธศาสตร์ ได้แก่ การผลิต แปรรูป และกระจายอาหารเพื่อโภชนาการ การสื่อสารด้านอาหารและโภชนาการ เพื่อพฤติกรรมที่เหมาะสม การคุ้มครองผู้บริโภคด้านอาหารและโภชนาการ การส่งเสริม คุ้มครอง และสนับสนุนการเลี้ยงลูกด้วยนมแม่ และการให้อาหารเสริมตามวัย การควบคุม ป้องกันปัญหาทุพโภชาการ การเฝ้าระวังทางโภชาการ การเสริมบทบาทครอบครัวและชุมชน การพัฒนาบุคลาการและงานวิจัย พัฒนาการบริหารจัดการเพื่อการแปลงแผนไปสู่การปฏิวัติ นอกจากนี้ควรพัฒนาคุณภาพอาหารไทยเพื่อเพิ่มมูลค่าทางโภชนาการ และการค้า

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

ในการจัดทำกรอบแนวคิดด้านอาหารของประเทศ เพื่อเป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายทางด้านอาหารของประเทศ ประกอบด้วย 5 กรอบแนวคิด ได้แก่ 1)กรอบแนวคิดด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอาหาร ที่ต้องมีการบูรณาการกฎหมายและกฎระเบียบต่างๆ ให้ครอบคลุมตลอดทั้งห่วงโซ่อาหาร โดยใช้หลักการพื้นฐานทางวิทยาศาสตร์ ปัจจัยด้านสังคม เศรษฐกิจ ประเพณี หลักจริยธรรม และสภาพแวดล้อม 2) กรอบแนวคิดด้านระบบการกำกับดูแล การตรวจสอบ และการเฝ้าระวังด้านความปลอดภัยของอาหาร โดยกำหนดบทบาทความรับผิดชอบ ในการตรวจสอบเฝ้าระวัง และการตรวจรับรองการนำเข้าและส่งออกของหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องอย่างชัดเจน และพัฒนาระบบข้อมูลด้านความปลอดภัยของอาหาร และสร้างเครือข่ายการประสานงาน รวมทั้งต้องมีการประเมินภาพรวมของระบบการกำกับดูแล และการเฝ้าระวังความปลอดภัยด้านอาหาร และนำผลการประเมินมาทวนสอบระบบ ให้เหมาะสมกับสถานการณ์ รวมทั้งนำหลักการระวังล่วงหน้า (Precautionary Principle) และระบบการเรียกคืนสินค้ามาใช้อย่างเหมาะสม เพื่อเป็นการคุ้มครองผู้บริโภค 3) กรอบแนวคิดด้านการบริหารจัดการในภาวะวิกฤติ โดยจัดทำแผนแม่บทของภาวะฉุกเฉินหรือภาวะวิกฤติที่เกี่ยวข้องกับอาหาร จัดทำระบบเตือน

ภัยเร่งด่วน เพื่อให้สามารถดำเนินการเฝ้าระวัง ความเสี่ยงด้านสุขภาพและโภชนาการ 4) กรอบแนวคิดด้านการพัฒนาองค์ความรู้ให้แก่ผู้บริโภคและผู้ประกอบการ โดยพัฒนาขีดความสามารถของผู้ประกอบตั้งแต่ต้นน้ำไปจนถึงผู้จำหน่าย เพื่อเสริมสร้างองค์ความรู้และภูมิปัญญาท้องถิ่น เสริมสร้างศักยภาพความเข้มแข็งของประชาชน ครอบครัวและองค์กรชุมชน ทำให้เกิดความเพียงพอทางอาหารที่มีคุณภาพและปลอดภัย และมีความมั่นคงทางเศรษฐกิจ รวมทั้งพัฒนาการติดต่อสื่อสารให้แก่ประชาชนอย่างอิสระด้วยข้อมูลที่ถูกต้อง ยุติธรรม น่าเชื่อถือและเข้าใจได้ง่าย 5)กรอบแนวคิดด้านการทำงานของคณะอนุกรรมการ ภายใต้คณะกรรมการอาหารแห่งชาติ โดยคณะอนุกรรมการด้านต่างๆ ควรเป็นตัวแทนจากกลุ่มคนที่มีความเชี่ยวชาญในด้านนั้นๆ ทั้งจากภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรอิสระ และภาคประชาชน และต้องปฏิบัติหน้าที่อย่างอิสระเพื่อผลประโยชน์ของสาธารณชน

ส่วนที่ 2 : จัดทำเอกสารเผยแพร่ข้อกำหนดของ CCFICS, หลักการและแนวคิดของ CCFICS

ได้จัดพิมพ์หนังสือข้อกำหนดของ **CCFICS** ซึ่งแปลและเรียบเรียงโดยผศ.สพญ.ดร.เบญจมาศ ปัทมาลัย จำนวน 1,000 เล่ม และหนังสือหลักการและแนวคิดของ **CCFICS** ซึ่งเรียบเรียงโดยนายยุทธนา นรภูมิพิภัชน์ จำนวน 1,000 เล่ม และได้ส่งมอบหนังสือดังกล่าวให้แก่ กองควบคุมอาหาร สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา อย่างละ 500 เล่ม เพื่อแจกจ่ายให้แก่ภาคเอกชน ส่วนที่เหลือทางโครงการฯ ได้จัดส่งให้แก่ ห้องสมุดของมหาวิทยาลัยทั่วประเทศ หน่วยราชการต่างๆที่เกี่ยวข้องกับห่วงโซ่การผลิตอาหาร และผู้ที่สนใจ

ส่วนที่ 3 : ศึกษาความสอดคล้องของงบประมาณและการดำเนินยุทธศาสตร์ความปลอดภัยอาหารของสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา

ในการศึกษาความสอดคล้องของงบประมาณและการดำเนินยุทธศาสตร์ความปลอดภัยอาหารของสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา พบว่าเป้าหมายของคณะกรรมการอาหารและยา คือ ปกป้องคุ้มครองสุขภาพของประชาชน แต่มีข้อจำกัดเรื่องงบประมาณ เนื่องจากได้รับงบประมาณเพื่อภารกิจด้านความปลอดภัยด้านอาหารเพียงร้อยละ 0.26 นอกจากนี้ในการดำเนินยุทธศาสตร์ด้านความปลอดภัยของสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา ยังมีข้อจำกัดในเรื่องการประสานงานกับหน่วยงานอื่น ๆ โดยเฉพาะกับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ดูแลความปลอดภัยของอาหารในระดับต้นน้ำ ดังนั้นเมื่อมีการจัดตั้งคณะกรรมการอาหารแห่งชาติ อาจทำให้เกิดความชัดเจนในเรื่องนโยบายระดับประเทศต่อความปลอดภัยด้านอาหาร ซึ่งทางคณะกรรมการอาหารและยา อาจเน้นหนักไปที่การดำเนินการตามแผน (implementation) กล่าวคือ การทำ pre-marketing และ post marketing รวมถึงการให้ความสำคัญกับการสร้างกระแสให้เกิดความตระหนักของประชาชนในการผลิตและเลือกบริโภคอาหารที่ปลอดภัย และเป็นการกดดันให้ผู้ประกอบการให้ความสำคัญต่อการผลิตอาหารที่มีคุณภาพ สะอาดและปลอดภัย ต่อ

ผู้บริโภค เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่จะให้เกิดความปลอดภัยด้านอาหารครอบคลุมทั้งห่วงโซ่อาหารเพื่อส่งเสริมคุณภาพชีวิตของประชาชนในประเทศ

สรุปผลการวิจัย

จากการประกาศใช้ พระราชบัญญัติคณะกรรมการอาหารแห่งชาติ พ.ศ.2551 ในราชกิจจานุเบกษา ด้วยเหตุผลที่ว่าประเทศไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอาหารอยู่หลายฉบับ และอยู่ในอำนาจหน้าที่ของหลายหน่วยงานในกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ แต่มีลักษณะของการปฏิบัติงานเกี่ยวกับอาหารในมิติที่แตกต่างกัน ในขอบเขตจำกัด ขาดการบูรณาการ ขาดความเป็นเอกภาพ และประสิทธิภาพในการกำกับดูแล การดำเนินงานในห่วงโซ่อาหารทั้งด้านคุณภาพ และความปลอดภัยของอาหาร เพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค การส่งเสริมและสนับสนุนการค้า และอุตสาหกรรมเกี่ยวกับอาหารทั้งภายในและระหว่างประเทศ ประกอบกับยังขาดนโยบายและยุทธศาสตร์เกี่ยวกับความมั่นคงด้านอาหาร ทั้งในยามปกติและยามฉุกเฉิน ตลอดจนการป้องกันการใช้อาหารในการก่อการร้าย รวมทั้งการให้การศึกษาด้านอาหารให้ทันต่อสถานการณ์ของสังคมโลกที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว จึงให้มีกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการอาหารแห่งชาติ เพื่อเป็นองค์กรหลักและกลไกของประเทศ ในการเชื่อมประสานและติดตามการดำเนินการตามนโยบายและยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวกับอาหารทุกมิติดังกล่าว โดยครอบคลุมห่วงโซ่อาหารอย่างมีเอกภาพ และมีประสิทธิภาพ ในลักษณะบูรณาการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ดังนั้นโครงการวิจัยฯนี้จึงได้รวบรวมข้อมูลสถานการณ์และปัญหาที่เกี่ยวข้องกับ 4 มิติของอาหารที่กล่าวไว้ในพระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้แก่ คุณภาพอาหาร ความปลอดภัยด้านอาหาร ความมั่นคงด้านอาหาร และอาหารศึกษา และจัดทำแนวยุทธศาสตร์ของทั้ง 4 มิติด้านอาหาร โดยการประชุมระดมสมองผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้อง จากหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรอิสระ และสถาบันการศึกษา ซึ่งได้เสนอแนวยุทธศาสตร์ความปลอดภัยอาหาร คือ การปรับปรุงพัฒนากฎหมาย เพื่อให้เกิดความปลอดภัยตลอดห่วงโซ่อาหาร บูรณาการระบบการตรวจสอบและควบคุมอาหาร และระบบตรวจสอบย้อนกลับให้มี ความเข้มแข็ง สอดคล้องกับสากล พัฒนาระบบการตรวจวิเคราะห์ให้สามารถรองรับความต้องการรวดเร็ว ทันการณ์ และได้มาตรฐานสากล พัฒนาความสามารถของผู้ผลิต พัฒนาหน่วยงานและการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่กำกับดูแลความปลอดภัยด้านอาหารตลอดห่วงโซ่ กำหนดหน่วยงานและระบบงานเพื่อรองรับภาวะวิกฤติด้านอาหาร จัดทำการประเมินความเสี่ยง (Risk Assessment) ตามหลักการสากล และพัฒนาศักยภาพและการมีส่วนร่วมของผู้บริโภค สำหรับความมั่นคงด้านอาหาร ได้เสนอยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบการผลิตภาคการเกษตรให้เกิดความเพียงพอทางอาหารและมีความมั่นคงทางเศรษฐกิจ โดยวางแผน พัฒนาและควบคุมการใช้พื้นที่ เพื่อปลูกพืชอาหารและพืชพลังงานให้มีประสิทธิภาพและเกิดความสมดุล ส่งเสริมให้เกษตรกรทำการเกษตรแบบยั่งยืน เกษตรแบบผสมผสาน หรือเกษตรทฤษฎีใหม่ตามแนวพระราชดำริ วางแผนการผลิตและพัฒนาตลาดสินค้าอาหารให้เพียงพอกับความต้องการภายในประเทศ และตรงกับความต้องการของตลาดต่างประเทศ รณรงค์ ส่งเสริมให้เกิดการบริโภคสินค้าเกษตรที่ผลิตภายในประเทศ และบริหารจัดการทรัพยากรน้ำอย่างมีประสิทธิภาพ และ

พัฒนาระบบชลประทานให้ครอบคลุม เหมาะสม และยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบการจัดการภาวะวิกฤติความมั่นคงด้านอาหาร ได้แก่ จัดเตรียมแผนเผชิญเหตุและระบบเตือนภัยเพื่อรับมือภาวะวิกฤตทางอาหารที่อาจเกิดขึ้น รวมถึงมีการทบทวนแผนอย่างสม่ำเสมอ วางแผนและทบทวนการสำรองอาหารเพื่อให้เกิดความเพียงพอต่อการบริโภคของประชาชน ในกรณีเกิดภาวะวิกฤติ กำหนดเขตพื้นที่ผลิตอาหารสำรองล่วงหน้า เพื่อเตรียมพร้อมรับมือกับภาวะวิกฤติ ที่อาจเกิดกับพื้นที่ผลิตอาหารแหล่งต่างๆของประเทศ ส่วนคุณภาพอาหาร ได้เสนอยุทธศาสตร์ทางด้านการผลิต แปรรูป และกระจายอาหารเพื่อโภชนาการ การสื่อสารด้านอาหารและโภชนาการ เพื่อพฤติกรรมที่เหมาะสม การคุ้มครองผู้บริโภคด้านอาหารและโภชนาการ การส่งเสริม คุ้มครอง และสนับสนุนการเลี้ยงลูกด้วยนมแม่ และการให้อาหารเสริมตามวัย การควบคุม ป้องกันปัญหาทุพโภชาการ การเฝ้าระวังทางโภชาการ การเสริมบทบาทครอบครัวและชุมชน การพัฒนาบุคลาการและงานวิจัย พัฒนาการบริหารจัดการเพื่อการแปลงแผนไปสู่การปฏิวัติ และพัฒนาคุณภาพอาหารไทยเพื่อเพิ่มมูลค่าทางโภชนาการ และการค้า

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

นอกจากนี้โครงการวิจัยฯยังได้ศึกษาความสอดคล้องของงบประมาณและการดำเนินยุทธศาสตร์ความปลอดภัยอาหารของสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา พบว่างทางคณะกรรมการอาหารและยาได้รับงบประมาณ เพื่อดำเนินการภารกิจด้านความปลอดภัยอาหารในการปกป้องคุ้มครองสุขภาพของประชาชน อย่างจำกัดและเป็นจำนวนที่น้อยมาก คือ เพียงร้อยละ 0.26 และยังมีข้อจำกัดในเรื่องการการประสานงานกับหน่วยงานอื่น ๆ โดยเฉพาะกับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ดูแลความปลอดภัยของอาหารในระดับต้นน้ำ ดังนั้นคณะกรรมการอาหารแห่งชาติ จึงเป็นความหวังที่อาจจะช่วยแก้ไขปัญหาต่างๆเหล่านั้นได้

กิตติกรรมประกาศ

คณะผู้วิจัยขอขอบคุณสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ที่สนับสนุนเงินทุนสำหรับการวิจัยในครั้งนี้ และขอขอบคุณคณะที่ปรึกษาโครงการฯ ที่กรุณาระดมสมองเพื่อให้ได้ข้อมูลที่ถูกต้อง พร้อมคำแนะนำที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่ง โดยเฉพาะ ดร.ทิพย์วรรณ ปริญญาศิริ ผู้อำนวยการกองควบคุมอาหาร สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา และคุณนิรัตน์ เตียสุวรรณ ผู้อำนวยการกองพัฒนาศักยภาพผู้บริโภค ที่ให้ความร่วมมือในการสัมภาษณ์ คุณยุทธนา นรภูมิพิภัชน์ที่ปรึกษากองควบคุมอาหาร ที่ได้ให้แนวทางในการดำเนินโครงการฯ รวมทั้งเจ้าหน้าที่ในกองควบคุมอาหาร ที่ให้ความช่วยเหลือในการจัดประชุมระดมสมอง

คณะผู้วิจัย

พฤศจิกายน 2551

บทคัดย่อ

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

สถานการณ์ความไม่ปลอดภัยด้านอาหารของประเทศไทย ได้แก่ โรคอาหารเป็นพิษ การปนเปื้อนของจุลินทรีย์และสารเคมีในอาหาร ซึ่งส่งผลต่อการค้าระหว่างประเทศ ที่มีการใช้ความปลอดภัยด้านอาหารเป็นข้อกีดกัน หรือเป็นอุปสรรคทางการค้า รวมถึงการก่อการร้าย (Terrorism) สำหรับปัญหาที่ทำให้เกิดความไม่ปลอดภัยด้านอาหาร เนื่องจาก กฎหมายมีช่องว่าง และไม่ทันต่อสถานการณ์ ระบบการควบคุมอาหารของประเทศก็ยังไม่บูรณาการ 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 ทั้งนี้ปัญหาส่วนหนึ่งมาจากมิติของอาหารศึกษา คือ ผู้บริโภคขาดความรู้ที่จำเป็นเกี่ยวกับการบริโภคอาหารที่มีคุณภาพและ

ความปลอดภัย รวมถึงเกษตรกรและผู้ประกอบการอาหารขาดความรู้เกี่ยวกับระบบการผลิตที่ดี เช่น GAP, GMP, GHP และ HACCP ภาครัฐยังขาดกลไกที่มีประสิทธิภาพเพียงพอ ในการตรวจสอบเฝ้าระวังการโฆษณา ส่งผลให้ข้อมูลบางส่วนไม่ผ่านการกลั่นกรองจากภาครัฐแต่ถูกเผยแพร่สู่สาธารณะ ผู้บริโภคจึงได้รับข้อมูลที่ผิดหรือไม่ครบถ้วนเพียงพอต่อการเลือกซื้อหรือบริโภคอาหาร นอกจากนี้ข้อมูล งานวิจัยทางด้านอาหาร มีความซ้ำซ้อนและกระจัดกระจายตามหน่วยงานที่รับผิดชอบ ไม่มีการจัดการฐานข้อมูลที่เป็นระบบ

จากการประชุมระดมสมองผู้ที่เกี่ยวข้องกับอาหารทั้งจากภาครัฐและภาคเอกชน ได้เสนอแนะการทำงานของคณะกรรมการอาหารแห่งชาติ ที่จะเข้ามาจัดการระบบอาหารของประเทศ โดยการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการทั้ง 4 ด้าน ได้แก่ คณะอนุกรรมการความปลอดภัยด้านอาหาร คณะอนุกรรมการด้านความมั่งคงด้านอาหาร คณะอนุกรรมการด้านโภชนาการและคุณภาพอาหาร คณะอนุกรรมการอาหารศึกษา เพื่อทำหน้าที่ในการจัดทำนโยบาย และยุทธศาสตร์ในการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับห่วงโซ่อาหาร ประสานงานและบูรณาการการทำงานร่วมกันของหน่วยงานต่างๆที่เกี่ยวข้อง จัดเตรียมแผนเผชิญเหตุและระบบเตือนภัยเพื่อเตรียมพร้อมรับมือภาวะวิกฤตอาหาร ประเมินผลการดำเนินงาน และรวบรวมปัญหาอุปสรรคผลการดำเนินงานเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการอาหารแห่งชาติ

นอกจากนี้ที่ประชุมยังได้เสนอยุทธศาสตร์และแนวทางการแก้ไขปัญหาของทั้ง 4 มิติด้านอาหารดังนี้ ทางด้านความปลอดภัยของอาหาร ควรมีการปรับปรุงพัฒนากฎหมาย เพื่อให้เกิดความปลอดภัยตลอดห่วงโซ่อาหาร บูรณาการระบบการตรวจสอบและควบคุมอาหาร และระบบตรวจสอบย้อนกลับให้มี ความเข้มแข็ง สอดคล้องกับสากล พัฒนาระบบการตรวจวิเคราะห์ให้สามารถรองรับความต้องการรวดเร็ว ทันการณ์ และได้มาตรฐานสากล พัฒนาความสามารถของผู้ผลิต พัฒนาหน่วยงานและการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่กำกับดูแลความปลอดภัยด้านอาหารตลอดห่วงโซ่ กำหนดหน่วยงานและระบบงานเพื่อรองรับภาวะวิกฤติด้านอาหาร จัดทำการประเมินความเสี่ยง ตามหลักการสากล และพัฒนาศักยภาพและการมีส่วนร่วมของผู้บริโภค

ยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคงอาหาร ที่ประชุมได้เสนอ 2 ยุทธศาสตร์ ได้แก่ ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบการผลิตภาคการเกษตรให้เกิดความเพียงพอทางอาหารและมีความมั่นคงทางเศรษฐกิจ โดยวางแผนพัฒนาและควบคุมการใช้พื้นที่เพื่อปลูกพืชอาหารและพืชพลังงานให้มีประสิทธิภาพและเกิดความสมดุล ส่งเสริมให้เกษตรกรทำการเกษตรแบบยั่งยืน เกษตรแบบผสมผสาน หรือเกษตรทฤษฎีใหม่ตามแนวพระราชดำริ วางแผนการผลิตและพัฒนาตลาดสินค้าอาหารให้เพียงพอกับความต้องการภายในประเทศและตรงกับความต้องการของตลาดต่างประเทศ รณรงค์ ส่งเสริม

ให้เกิดการบริโภคสินค้าเกษตรที่ผลิตภายในประเทศ และบริหารจัดการทรัพยากรน้ำอย่างมีประสิทธิภาพ และพัฒนาระบบชลประทานให้ครอบคลุม เหมาะสม ยุทธศาสตร์ที่ 2 คือ การพัฒนาระบบการจัดการภาวะวิกฤตความมั่นคงด้านอาหาร ได้แก่ จัดเตรียมแผนเผชิญเหตุและระบบเตือนภัยเพื่อรับมือภาวะวิกฤตทางอาหารที่อาจเกิดขึ้น รวมถึงมีการทบทวนแผนอย่างสม่ำเสมอ วางแผนและทบทวนการสำรองอาหารเพื่อให้เกิดความเพียงพอต่อการบริโภคของประชาชน ในกรณีเกิดภาวะวิกฤต กำหนดเขตพื้นที่ผลิตอาหารสำรองล่วงหน้าเพื่อเตรียมพร้อมรับมือกับภาวะวิกฤต ที่อาจเกิดกับพื้นที่ผลิตอาหารแหล่งต่างๆของประเทศ

สำหรับยุทธศาสตร์ด้านคุณภาพอาหาร ที่ต้องดำเนินการเร่งด่วน คือ การกำหนดแผนอาหารและโภชนาการแห่งชาติ ซึ่งคณะกรรมการโภชนาการแห่งชาติเคยเสนอไว้ 9 ยุทธศาสตร์ ได้แก่ การผลิต แปรรูป และกระจายอาหารเพื่อโภชนาการ การสื่อสารด้านอาหารและโภชนาการ เพื่อพฤติกรรมที่เหมาะสม การคุ้มครองผู้บริโภคด้านอาหารและโภชนาการ การส่งเสริม คุ้มครอง และสนับสนุนการเลี้ยงลูกด้วยนมแม่ และการให้อาหารเสริมตามวัย การควบคุม ป้องกันปัญหาทุพโภชาการ การเฝ้าระวังทางโภชาการ การเสริมบทบาทครอบครัวและชุมชน การพัฒนาบุคลาการและงานวิจัย พัฒนาการบริหารจัดการเพื่อการแปลงแผนไปสู่การปฏิวัติ นอกจากนี้ควรพัฒนาคุณภาพอาหารไทยเพื่อเพิ่มมูลค่าทางโภชนาการ และการค้า

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

ในการศึกษาความสอดคล้องของงบประมาณและการดำเนินยุทธศาสตร์ความปลอดภัยอาหารของสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา พบว่าเป้าหมายของคณะกรรมการอาหารและยา คือ ปกป้องคุ้มครองสุขภาพของประชาชน แต่มีข้อจำกัดเรื่องงบประมาณ เนื่องจากได้รับงบประมาณเพื่อภารกิจด้านความปลอดภัยด้านอาหารเพียงร้อยละ 0.26 นอกจากนี้ในการดำเนินยุทธศาสตร์ด้านความปลอดภัยของ อย. ยังมีข้อจำกัดในเรื่องการการประสานงานกับหน่วยงานอื่น ๆ โดยเฉพาะกับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ดูแลความปลอดภัยของอาหารในระดับต้นน้ำ ดังนั้นเมื่อมีการจัดตั้งคณะกรรมการอาหารแห่งชาติ อาจทำให้เกิดความชัดเจนในเรื่องนโยบายระดับประเทศต่อความปลอดภัยด้านอาหาร ซึ่งทาง อย. อาจเน้นหนักไปที่การดำเนินการตามแผน (implementation) กล่าวคือ การทำ pre-marketing และ post marketing รวมถึงการให้ความสำคัญ

กับการสร้างกระแสให้เกิดความตระหนักของประชาชนในการผลิตและเลือกบริโภคอาหารที่ปลอดภัย และเป็นการกดดันให้ผู้ประกอบการให้ความสำคัญต่อการผลิตอาหารที่มีคุณภาพ สะอาดและปลอดภัยต่อผู้บริโภค เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่จะให้เกิดความปลอดภัยด้านอาหารครอบคลุมทั้งห่วงโซ่อาหารเพื่อส่งเสริมคุณภาพชีวิตของประชาชนในประเทศ

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.

สารบัญ

หน้า

Executive Summary ……..I
กิตติกรรมประกาศ ……...X
บทคัดย่อ .....……....XI
Abstract ……..……....XV
สารบัญ ……XIX
บทที่ 1 บทนำ 1
1.1 ปัญหาและความสำคัญของปัญหา 1
1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย 2
1.3 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ 2
1.4 การดำเนินการวิจัย 2
1.5 ระยะเวลาและสถานที่ในการดำเนินการวิจัย 2
บทที่ 2 การตรวจเอกสาร 3
2.1 ระบบการคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศคู่ค้าสำคัญ 3
2.2 สมุดปกขาวว่าด้วยความปลอดภัยอาหารของสหภาพยุโรป ……14
2.2.1 การตรวจติดตามและการเฝ้าระวังอันตรายจากอาหาร
ของคณะกรรมาธิการยุโรป 17
2.2.2 ระบบการแจ้งเตือนภัยเร่งด่วน ……...18
2.2.3 การวิจัยทางด้านความปลอดภัยอาหารของสหภาพยุโรป……...18
2.2.4 การปฏิบัติการร่วมกันด้านวิทยาศาสตร์……....18
2.2.5 การสนับสนุนการตรวจวิเคราะห์…….....19
2.2.6 การให้คำแนะนำทางวิทยาศาสตร์ ……19
2.2.7 การจัดตั้งเครือข่ายด้านวิทยาศาสตร์ ……..19
2.2.8 การรับมือกับภาวะวิกฤต ……..20
2.2.9 หลักเกณฑ์ด้านกฎหมาย ……21
2.2.10 ข้อมูลสำหรับผู้บริโภค 24
2.3 กฎหมาย Food Safety Basic Law ของประเทศญี่ปุ่น 25
2.4 Shokuiku : อาหารศึกษาในประเทศญี่ปุ่น (Food education in Japan) ……34

สารบัญ

หน้า

2.5 ระบบการคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศไทย ……..…….37
บทที่ 3 การดำเนินโครงการ 39
3.1 ส่วนที่ 1 : จัดทำรูปแบบโครงสร้าง แนวนโยบายและยุทธศาสตร์ ที่จะรองรับ "คณะกรรมการอาหารแห่งชาติ" ภายใต้ พ.ร.บ. คณะกรรมการอาหารแห่งชาติ พ.ศ. 2550 ……..……..……..39
3.2 ส่วนที่ 2 : จัดทำเอกสารเผยแพร่ข้อกำหนดของ CCFICS, หลักการและแนวคิด ของ CCFICS ……..……39
3.3 ส่วนที่ 3 : ศึกษาความสอดคล้องของงบประมาณและการดำเนินยุทธศาสตร์ ความปลอดภัยอาหารของสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา ……..……..39
บทที่ 4 ผลการศึกษาและวิจารณ์ ……..……41
4.1 ระบบบริหารจัดการด้านอาหารของประเทศไทยในปัจจุบัน ……..……41
4.1.1 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับห่วงโซ่การผลิตอาหาร ……..……41
4.1.2 อำนาจ หน้าที่ ความรับผิดชอบ ของแต่ละหน่วยงานและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง……....43
4.2 สถานการณ์ด้านอาหารของประเทศไทย ……..……49
4.2.1 สถานการณ์ด้านคุณภาพอาหาร (Food Quality) ……..……49
4.2.2 สถานการณ์ความปลอดภัยด้านอาหาร (Food Safety) ……..……...53
4.2.3 สถานการณ์ความมั่นคงด้านอาหาร (Food Security) ……..……72
4.2.4. สถานการณ์ของอาหารศึกษา (Food Education) ……..……..84
4.3 ปัญหาการจัดการด้านอาหารตลอดห่วงโซ่ของประเทศไทย ……..……..89
4.3.1 กฎหมายและการบังคับใช้ ……..……89
4.3.2 องค์กรรัฐ ……..……..……100
4.3.3 ผู้บริโภค ……..……105
4.4.4 ผู้ประกอบการทางด้านอาหาร ……..……106
4.4.5 ข้อมูล/งานวิจัย/การประเมินความเสี่ยง ……..……111
4.4.6 อื่นๆ ……..……113
4.4 โครงสร้างระบบการทำงานที่จะรองรับ คณะกรรมการอาหารแห่งชาติ ...……..……115
4.4.1 โครงสร้างและการดำเนินงานทางด้านความปลอดภัยด้านอาหาร ……..……...116

สารบัญ

หน้า

4.4.2 โครงสร้างและการดำเนินงานด้านความมั่นคงด้านอาหาร ……..…….117
4.4.3 โครงสร้างและการดำเนินงานด้านคุณภาพอาหาร…….……118
4.4.4 โครงสร้างและการดำเนินงานด้านอาหารศึกษา ……..……..119
4.5 ยุทธศาสตร์ เป้าหมาย และกลยุทธ์ ทางด้านคุณภาพอาหาร ความปลอดภัยอาหาร ความมั่นคงอาหาร และอาหารศึกษา …….……....121
4.5.1 การดำเนินงานที่ผ่านมา 121
4.5.2 ยุทธศาสตร์ และแนวทางการแก้ไขปัญหาความปลอดภัยด้านอาหาร 124
4.5.3 ยุทธศาสตร์และแนวทางการแก้ไขปัญหาความมั่นคงด้านอาหาร 127
4.5.4 ยุทธศาสตร์ และแนวทางการแก้ไขปัญหาคุณภาพอาหาร 133
4.5.5 ยุทธศาสตร์ และแนวทางการแก้ไขปัญหาด้านอาหารศึกษา …….……...138
4.6 กรอบแนวคิดหลักด้านอาหารของประเทศให้สอดคล้องกับสากล ……..…..141
4.6.1 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอาหาร 141
4.6.2 ระบบการกำกับดูแล การตรวจสอบ และการเฝ้าระวังด้านความปลอดภัยของอาหาร ……142
4.6.3 การบริหารจัดการในภาวะวิกฤติ …….....142
4.6.4 กรอบแนวคิดด้านการพัฒนาองค์ความรู้ให้แก่ผู้บริโภคและผู้ประกอบการ 143
4.6.5 การทำงานของคณะอนุกรรมการ ภายใต้คณะกรรมการอาหารแห่งชาติ…….....143
4.7 ความสอดคล้องของงบประมาณและการดำเนินยุทธศาสตร์ความปลอดภัยอาหารของสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา ……..…….……145
4.7.1 ระบบการคุ้มครองผู้บริโภคของสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา (อย.) ที่เกี่ยวข้องกับอาหารปลอดภัย 145
4.7.2 ยุทธศาสตร์และงบประมาณสนับสนุนภายใต้โครงการอาหารปลอดภัยของ อย. 154
4.7.3 ภารกิจและงบประมาณของกองควบคุมอาหาร ……..157
4.7.4 การบริหารจัดการและการดำเนินงานด้านความปลอดภัยด้านอาหารระดับจังหวัด 160

สารบัญ

หน้า

4.7.5 การวิเคราะห์ความสอดคล้องของงบประมาณและการดำเนินยุทธศาสตร์ความปลอดภัยอาหารของสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา 162
4.7.6 การวิเคราะห์ทิศทางการดำเนินงานด้านความปลอดภัยอาหารของสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา 163
บรรณานุกรม 166
ภาคผนวก พระราชบัญญัติคณะกรรมการอาหารแห่งชาติ พ.ศ. 2551.....172

บทที่ 1
บทนำ

1.1 ปัญหาและความสำคัญของปัญหา

จากการที่ประเทศไทยมีหลายหน่วยงาน ที่ดูแลรับผิดชอบเกี่ยวกับความปลอดภัยอาหาร หน่วยงานหลักได้แก่ กระทรวงสาธารณสุขซึ่งรับผิดชอบในการคุ้มผู้บริโภคภายในประเทศ ภายใต้ พ.ร.บ. อาหาร พ.ศ. 2522 กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ทำหน้าที่ในการควบคุมและดูแลการผลิตขั้นตอน รวมทั้งเป็นหน่วยงานสนับสนุนการผลิตสินค้าทางการเกษตรเพื่อการส่งออก นอกจากนี้ยังมีกระทรวงอุตสาหกรรมที่มีหน้าที่รับผิดชอบคุมภายใต้กฎหมาย พ.ร.บ. ผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ. 2511 และกระทรวงพาณิชย์ ภายใต้กฎหมาย พ.ร.บ. ควบคุมการนำเข้าและส่งออกสินค้า พ.ศ. 2522 แต่ก็ยังไม่สามารถคุ้มครองผู้บริโภคได้อย่างมีประสิทธิผลที่แท้จริง ทั้งนี้เนื่องจากยังขาดการบูรณาการและการประสานงานของหน่วยงานเหล่านั้น รวมทั้งนโยบายและยุทธศาสตร์เกี่ยวกับความมั่งคงของอาหารทั้งในยามปกติและยามฉุกเฉิน ที่จะนำพาประเทศให้รอดพ้นจากวิกฤติต่างๆ เช่น การเกิดโรคระบาด การก่อการร้าย เป็นต้น

ดังนั้นสภานิติบัญญัติแห่งชาติ จึงได้จัดทำร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการอาหารแห่งชาติ พ.ศ. 2550 และได้นำเข้าสู่วาระการลงมติในวันที่ 13 ธันวาคม 2550 อันจะนำไปสู่การจัดตั้ง “คณะกรรมการอาหารแห่งชาติ” ที่มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ตามมาตรา 4 ใน พระราชบัญญัติดังกล่าว และต้องเริ่มปฏิบัติหน้าที่ภายใน 120 วัน นับตั้งแต่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ตามมาตราที่ 14 ดังนั้นเพื่อเป็นข้อมูลและแนวทางให้แก่ “คณะกรรมการอาหารแห่งชาติ” ที่จะจัดตั้งขึ้นนี้ ให้สามารถปฏิบัติงานได้ทันทีภายใน 120 วัน จึงควรจัดทำกรอบแนวคิด โครงสร้างและยุทธศาสตร์ความปลอดภัยอาหารของประเทศ พร้อมข้อมูลที่สามารถสนับสนุนการทำงานของ “คณะกรรมการอาหารแห่งชาติ” ที่จะจัดตั้งขึ้นให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างทันที รวมทั้งศึกษาค่าใช้จ่ายในการคุ้มครองผู้บริโภคในปัจจุบัน เปรียบเทียบกับค่าใช้จ่ายที่ควรจะเป็น เพื่อให้ผู้บริโภคได้รับการคุ้มครองทางด้านความปลอดภัยอาหารอย่างเหมาะสม จึงได้จัดทำโครงการนี้ขึ้น พร้อมการจัดทำหนังสือเกี่ยวกับระบบการนำเข้าและการส่งออกอาหาร ตามมาตรฐานสากล คือ CCFICS (CAC/GL 26-1997 : Guideline for the designs, operation, audit and accreditation of food import and export inspection and certification system) เพื่อเป็นการเผยแพร่ความรู้และความเข้าใจระบบการนำเข้าและส่งออกตามแนวทางของ Codex ให้แก่ผู้ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในกระทรวงสาธารณสุข กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงพาณิชย์ กรมศุลกากร กระทรวงการคลัง ผู้ที่ประกอบธุรกิจการนำเข้า และการส่งออกสินค้าอาหาร เป็นต้น ในการพัฒนาระบบการตรวจสอบและรับรองการนำเข้าและส่งออกสินค้าอาหารของไทยให้สอดคล้องกับ CCFICS ดังกล่าวต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.2.1 เพื่อศึกษาสถานการณ์ ปัญหาและอุปสรรค ที่เกี่ยวข้องกับมิติต่างๆอาหาร

1.2.2 เพื่อจัดทำกรอบแนวคิด และรูปแบบโครงสร้าง เพื่อรองรับการทำงานของคณะกรรมการอาหารแห่งชาติ ภายใต้พระราชบัญญัติคณะกรรมการอาหารแห่งชาติ พ.ศ. 2551

1.2.3 เพื่อจัดทำแนวนโยบายและยุทธศาสตร์สำหรับมิติต่างๆของอาหาร ให้สอดคล้องกับโครงสร้างของคณะกรรมการอาหารแห่งชาติ ภายใต้หน้าที่ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการอาหารแห่งชาติ พ.ศ. 2551

1.2.4 เพื่อศึกษาความสอดคล้องของงบประมาณและการดำเนินยุทธศาสตร์ความปลอดภัยด้านอาหารของสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา

1.2.5 เพื่อจัดทำเอกสารเผยแพร่ข้อกำหนด แนวคิดและหลักการของ CCFICS ให้แก่ผู้ที่เกี่ยวข้องและผู้ที่สนใจทั่วไป

1.3 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.3.1 ได้เอกสารกรอบแนวคิด รูปแบบโครงสร้างที่สามารถรองรับการทำงานของ “คณะกรรมการอาหารแห่งชาติ” ภายใต้พระราชบัญญัติคณะกรรมการอาหารแห่งชาติ พ.ศ. 2551

1.3.2 ได้แนวนโยบายและยุทธศาสตร์สำหรับมิติต่างๆของอาหารที่สอดคล้องกับโครงสร้างของคณะกรรมการอาหารแห่งชาติ ภายใต้หน้าที่ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการอาหารแห่งชาติ พ.ศ. 2551

1.3.3 ได้ข้อมูลค่าใช้จ่ายในการคุ้มครองผู้บริโภคภายใต้ความรับผิดชอบของสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาในปัจจุบัน และต้นทุนที่ควรจะเป็นในการคุ้มครองผู้บริโภคด้านความปลอดภัยอาหารที่เหมาะสมและมีประสิทธิผล

1.3.4 ได้เอกสารเผยแพร่ในรูปของหนังสือเกี่ยวกับข้อกำหนด แนวคิดและหลักการของ CCFICS ที่จะเผยแพร่ให้แก่ผู้ที่เกี่ยวข้องและผู้ที่สนใจทั่วไป

1.4 ระยะเวลาและสถานที่ในการดำเนินการวิจัย

1.4.1 ระยะเวลาในการดำเนินการ 9 เดือน จากเดือนมกราคม ถึง เดือนกันยายน พ.ศ. 2551

1.4.2 สถานที่ในการดำเนินการ กองควบคุมอาหาร สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา

บทที่ 2

การตรวจเอกสาร

2.1 ระบบการคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศคู่ค้าสำคัญ (ประภาพรและคณะ, 2549)

เครื่องมือที่สำคัญในการปกป้องคุ้มครองผู้บริโภค ทางด้านความปลอดภัยอาหารของแต่ละประเทศ คือ กฎหมาย กฎระเบียบ และมาตรฐานต่างๆที่เกี่ยวข้องกับอาหาร และการบังคับใช้กฎหมายเหล่านั้น ในหลายประเทศโดยเฉพาะประเทศที่มีการนำเข้าอาหารเป็นปริมาณมาก เช่น EU สหรัฐอเมริกา หรือแม้แต่ประเทศผู้ผลิตอาหารที่สำคัญ เช่น ออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์ ได้มีการพัฒนาและปรับปรุงระบบความปลอดภัยของประเทศ ทั้งทางด้านโครงสร้างองค์กรที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวข้องกับความปลอดภัยของทั้งห่วงโซ่อาหาร กฎระเบียบต่างๆ รวมถึงการนำเข้าและการส่งออกอาหาร เพื่อทำให้เกิดความมั่นใจของประชาชนภายในประเทศ และเป็นที่ยอมรับของประเทศคู่ค้า ทำให้เกิดความโปร่งใสในการตรวจสอบ และยังสามารถพัฒนาผู้ประกอบการที่เกี่ยวข้องกับอาหาร ในการเพิ่มศักยภาพการแข่งขันในเชิงธุรกิจในตลาดการค้าเสรีอีกด้วย

เริ่มจากประเทศอังกฤษ ซึ่งเป็นประเทศที่มีการพัฒนาระบบความปลอดภัยอาหารมาอย่างต่อเนื่องและยาวนาน ทั้งในสภาวะปกติและสภาวะวิกฤตโรคระบาด เช่น โรควัวบ้า โรคปากและเท้าเปื่อย จนทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทั่วยุโรป โดยก่อนปี ค.ศ. 2000 หน่วยงานที่มีความรับผิดชอบด้านความปลอดภัยอาหาร คือกระทรวงเกษตร ประมงและอาหาร (Ministry of Agriculture, Fisheries and Food : MAFF) ภายหลังจากเกิดการระบาดของโรควัวบ้า (BSE) และโรคปากและเท้าเปื่อย ในปี ค.ศ. 2001 ทำให้กระทรวงนี้ถูกตำหนิอย่างมาก และถูกยุบไปในที่สุดในปี ค.ศ. 2001 และรัฐบาลอังกฤษในขณะนั้น ได้จัดตั้งหน่วยงานที่เรียก Food Standard Agency (FSA) ให้เป็นหน่วยงานอิสระที่ทำหน้าที่ในการเฝ้าระวังเกี่ยวกับความปลอดภัยอาหาร (an independent food safety watchdog) เพื่อคุ้มครองผู้บริโภคในส่วนที่เกี่ยวกับความปลอดภัยอาหารและกฎหมายทางด้านอาหาร ให้คำแนะนำและข้อมูลแก่สาธารณะและรัฐบาล ในเรื่องที่เกี่ยวกับความปลอดภัยอาหาร ตั้งแต่ฟาร์มจนถึงโต๊ะ คุณค่าของอาหาร และปกป้องคุ้มครองผู้บริโภคโดยการการออกกฎหมาย การบังคับใช้และตรวจติดตามการปฏิบัติตามกฎหมาย โดยทำหน้าที่อย่างเปิดเผยและเป็นอิสระ แต่ยังคงเป็นหน่วยงานของรัฐ (a Government agency) ซึ่งไม่ได้ขึ้นตรงต่อกระทรวงใดๆ แต่รายงานต่อรัฐสภา โดยผ่านทางกระทรวงสาธารณสุข (Department of Health) ดังนั้นหน่วยงานนี้จึงมีหน้าที่รับผิดชอบ ดูแลการคุ้มครองผู้บริโภค โดยทำการประเมินความเสี่ยง (Risk Assessment) การจัดการความเสี่ยง (Risk Management) และการสื่อสารความเสี่ยง (Risk Communication) ของอาหาร เพื่อเป็นการคุ้มครองผู้บริโภค ให้มีความเสี่ยงต่ออันตรายจากการบริโภคอาหารให้น้อยที่สุด

ในขณะที่ MAFF ที่ถูกยุบไปรวมกับ Department of Environment, Transport and the Regions (DETR) และจัดตั้งเป็น Department of Environment, Food and Rural Affairs (Defra) ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบทางด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม การผลิตอาหารและมาตรฐานการเกษตร การประมง และสังคมชนบท โดย Defra เป็นหน่วยงานสนับสนุนโรงงานที่ผลิตอาหารและเครื่องดื่ม ช่วยกำจัดอุปสรรคต่างๆ เพื่อให้ธุรกิจที่เกี่ยวกับการเกษตรและอาหารสามารถเจริญเติบโตและแข่งขันในเชิงการค้าได้ โดย

- ช่วยทางด้านการตลาด โดยสร้างแรงจูงใจในการปรับปรุงทางด้านการตลาดทั้งในและต่างประเทศ
- ช่วยทางด้านการส่งออก โดยส่งเสริมและบริการเกี่ยวกับการส่งออกสินค้าเกษตรและอาหาร

ส่วนประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นประเทศใหญ่และมีระบบความปลอดภัยอาหารที่มีพื้นฐานที่แข็งแกร่งแต่ยืดหยุ่นตามสถานการณ์ ใช้ข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ กฎหมายของแต่ละรัฐ ความรับผิดชอบตามกฎหมายของผู้ผลิต และความร่วมมือกันระหว่างหลายๆ หน่วยงาน ได้แก่ รัฐบาลกลาง รัฐและเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น ประกอบกับการปฏิบัติตามแผนแม่บทและระบบความปลอดภัยอาหารอย่างต่อเนื่อง ทำให้มีประสิทธิภาพและบรรลุภารกิจด้านความปลอดภัยของอาหาร อีกทั้งยังทำให้ประชาชนมีความเชื่อมั่นเป็นอย่างสูง ในระบบความปลอดภัยอาหารของประเทศสหรัฐอเมริกา โดยมีหน่วยงานสำคัญที่ดูแลด้านความปลอดภัยของผู้บริโภค ได้แก่ คณะกรรมการอาหารและยา (Food and Drug Administration, FDA) ที่อยู่ภายใต้ Department of Health and Human Services (DHHS) ที่ดูแลเกี่ยวกับอาหารที่ผ่านการแปรรูปโดยส่วนใหญ่ นอกจากนี้ยังมี Food Safety and Inspection Service (FSIS) และ Animal and Plant Health Inspection Service (APHIS) ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงเกษตร (U.S. Department of Agriculture's, USDA) ทำหน้าที่ดูแลเนื้อสัตว์และผลผลิตทางการเกษตร และ Environmental Protection Agency (EPA) ที่กำกับดูแลน้ำดื่ม

แผนแม่บทหรือกฎหมายหลักจะถูกกำหนดโดยสภาคองเกรส และกำหนดหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ในการรับผิดชอบ แผนแม่บทที่สำคัญของระบบความปลอดภัยอาหารของประเทศสหรัฐอเมริกา ได้แก่ the Federal Food, Drug, and Cosmetic Act (FFDCA), the Federal Meat Inspection Act (FMIA), the Poultry Products Inspection Act (PPIA), the Egg Products Inspection Act (EPIA), Food Quality Protection Act (FQPA), and Public Health Service Act ในแต่ละแผนแม่บทจะมีการร่างวัตถุประสงค์เฉพาะที่จะช่วยให้ประสบความสำเร็จ หน่วยงานที่เกี่ยวกับความปลอดภัยของอาหารแต่ละแห่ง จะมีการพัฒนากฎระเบียบโดยให้แนวทางเฉพาะและใช้วิธีการเฉพาะ รวมทั้งการบังคับใช้กฎหมาย

หน่วยงานที่เกี่ยวกับความปลอดภัยของอาหาร จะทำหน้าที่อย่างเข้มงวดในการบังคับใช้กฎหมายและมีบทลงโทษที่รุนแรง ต่อสถานประกอบการที่ผลิตสินค้าไม่ได้มาตรฐานหรือไม่ปลอดภัย โดยทั้ง FDA และUSDA จะทำการตรวจสอบผลิตภัณฑ์ทั้งการสุ่มตรวจจากท้องตลาด และการตรวจโรงงาน

ผู้ผลิตเป็นประจำทุกปี หรือทำการตรวจสอบเมื่อมีการร้องเรียน และเมื่อมีการตรวจพบการผลิตสินค้าไม่ได้มาตรฐาน หรือไม่ปลอดภัย ในเบื้องต้นจะเรียกร้องให้มีการเรียกคืนสินค้า, ส่งจดหมายเตือน หรือกักกันสินค้า และถ้าผู้ประกอบการไม่ปฏิบัติตาม ก็จะดำเนินการตามกฎหมายและฟ้องร้องในชั้นศาล ส่วนการนำเข้าเป็นหน้าที่ของหน่วยบริการศุลกากรในการตรวจสอบการนำเข้า ซึ่งจะอยู่ในการกำกับของ FDA และ USDA ที่เป็นผู้ตัดสินใจในการอนุญาตหรือปฏิเสธการนำเข้า รวมถึง การอนุญาตให้สินค้าที่ละเมิดบทบัญญัติปรับเปลี่ยนสภาพให้เป็นไปตามบทบัญญัติ การสั่งให้ส่งสินค้ากลับหรือทำลาย

สำหรับประเทศออสเตรเลียและนิวซีแลนด์ ด้วยความเป็นผู้นำทางด้านการส่งออกสินค้าเกษตรและอาหาร ทำให้ทั้งสองประเทศจำเป็นต้องสร้างระบบความปลอดภัยด้านอาหาร เพื่อรักษาชื่อเสียงและสร้างความเป็นผู้นำในฐานะผู้จัดส่งอาหารที่สะอาดและปลอดภัย โดยอุตสาหกรรมอาหาร ผู้บริโภค ผู้เชี่ยวชาญอาชีพทางด้านสุขภาพสาธารณะ และหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐบาลที่ทำงานทางด้านอาหาร โดยเฉพาะกระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงเกษตร ประมง และป่าไม้ ได้ร่วมมือกันในรูปของสภารัฐมนตรีแห่งเครือจักรภพของทั้งสองประเทศจัดตั้ง Food Standards Australia New Zealand (FSANZ) ขึ้น เพื่อกำหนด Food Standards Code ให้ทั้งสองประเทศถือปฏิบัติ รวมทั้งการออกกฎหมายระเบียบ วิธีการปฏิบัติ กำหนดมาตรฐานอาหาร และการตรวจติดตามให้เป็นไปตามกฎหมาย และมาตรฐานที่กำหนด เพื่อสร้างความมั่นใจในความปลอดภัยอาหาร ติดตามและคุ้มครองผู้บริโภค และรักษาความสามารถในการส่งออกสินค้าเกษตรและอาหาร โดย FSANZ จัดหาคำแนะนำทางเทคนิคกำหนดมาตรฐานในส่วนประกอบของอาหารและการปิดฉลาดแสดงรายการ ให้แก่ภาครัฐบาลเพื่อนำไปปฏิบัติ ระบบตรวจสอบที่นำมาใช้

เพื่อให้มีการดำเนินการตาม Food Standards Code และระเบียบต่าง ๆ ว่าด้วยอาหารปลอดภัย ออสเตรเลียมีหลายหน่วยงานที่รับผิดชอบ เนื่องจากมีระบบการปกครองเป็นรัฐ เขตปกครองและรัฐบาลกลาง โดยมีกระทรวงสาธารณสุขในแต่ละรัฐดูแลในส่วนของอาหารที่พร้อมบริโภค ในขณะที่การดูแลในส่วนการการผลิตระดับฟาร์มอยู่ที่กรมวิชาการเกษตร ประมง และป่าไม้ เช่นเดียวกับการส่งออกและนำเข้าสินค้าเกษตรและอาหาร สำหรับนิวซีแลนด์ มีการจัดตั้ง New Zealand Food Safety Authority (NZFSA) ขึ้น โดยรวมเอาส่วนรับผิดชอบที่เคยอยู่ใน Ministry of Health (MoH) และ Ministry of Agriculture and Forestry (MAF) เข้ามาร่วมกันเพื่อรับผิดชอบในการเรื่องความปลอดภัยอาหารสำหรับผู้บริโภค และบรรลุข้อกำหนดของประเทศผู้นำเข้าสำหรับสินค้าส่งออก และรับผิดชอบการจัดการต่าง ๆ แทน

สำหรับประเทศญี่ปุ่นซึ่งเป็นประเทศนำเข้าสินค้าอาหารที่สำคัญของโลก ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องเข้มงวดกับมาตรการความปลอดภัยอาหาร เพื่อเป็นการคุ้มครองผู้บริโภค ที่มุ่งความปลอดภัยในกระบวนการตั้งแต่ระดับฟาร์มจนถึงการบริโภคขั้นสุดท้าย (From Farm to Table) แต่กระนั้นก็ตามก็ยังมีรายงานการเกิดโรคระบาดจากอาหารอยู่เสมอ ซึ่งความรับผิดชอบทางด้านความปลอดภัย

อาหารอยู่ภายใต้สองกระทรวงหลักเช่นเดียวกับประเทศอื่นๆ คือกระทรวงสาธารณสุข แรงงานและสวัสดิการ (Ministry of Health, Labor and Welfare: MHLW) และกระทรวงเกษตร ป่าไม้และประมง (Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries: MAFF) และในปี 2003 รัฐบาลญี่ปุ่นจึงได้จัดตั้งคณะกรรมการความปลอดภัยของอาหารแห่งประเทศญี่ปุ่น Food Safety Commission: FSC ขึ้น เพื่อแก้ไขปัญหาความซ้ำซ้อนในการตรวจสอบ

ทั้งสองกระทรวงนี้ มีหน้าที่แยกจากกันในการดำเนินการด้านอาหาร โดยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องของตน ทั้งนี้ MAFF มีความรับผิดชอบในด้านการดูแลการผลิตสินค้าที่เป็นอาหารและการรับรองคุณภาพ และ MHLW ดูแลเรื่องการจัดการกระจายอาหารที่มั่นคงและมีความปลอดภัย

แต่เนื่องจากในการปฏิบัติงาน ยังคงมีช่องว่างในการประสานงานร่วมกัน ของกระทรวงทั้งสอง รัฐบาลญี่ปุ่นจึงได้กำหนดระบบการควบคุมดูแลความปลอดภัยของอาหารตามแนวโน้มดังกล่าว ภายใต้กฎหมาย Basic Food Safety Law และจัดตั้ง Food Safety Commission (FSC) ภายใต้สำนักรัฐมนตรี (Cabinet Office) ที่มีประธานสูงสุดคือนายกรัฐมนตรีขึ้น เพื่อเป็นหน่วยงานที่นำกฎหมายสู่การปฏิบัติ เมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม 2003 จากแต่เดิมที่มีเพียงการดูแลแยกส่วนในหน่วยงานกระทรวงเกษตร ป่าไม้และประมง (MAFF) และกระทรวงสุขภาพ แรงงานและสวัสดิการ (MHLW) ของญี่ปุ่นเท่านั้น

และจากรายงานของ (US Government Accountability Officer นำเสนอต่อ Congressional Requesters (ปี 2005) เกี่ยวกับการปรับรวมระบบความปลอดภัยอาหารของประเทศต่างๆ (Food Safety: Experiences of Seven Countries in Consolidating Their Food Safety Systems) ด้วยเหตุที่หลายๆประเทศได้ทำการปรับรวม (consolidation) ซึ่งหมายถึงการถ่ายโอนหน้าที่ความรับผิดชอบ และมีการปรับรวมหน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวกับความปลอดภัยอาหาร จาก 2-3 หน่วยงานให้เป็นหน่วยงานเดียว หรือที่เรียก single agency ดังนั้น US Government Accountability Officer (GAO) จึงได้ทำการศึกษาและรายงานภาพของการปรับปรุงระบบความปลอดภัยอาหารของ 7 ประเทศ ได้แก่ แคนาดา เดนมาร์ก ไอร์แลนด์ อังกฤษ เยอรมัน เนเธอร์แลนด์ และนิวซีแลนด์ เสนอต่อรัฐสภาของสหรัฐอเมริกา โดยรายงานดังกล่าวได้กล่าวถึงวิธีการในการปรับรวมหน้าที่ของหน่วยงานต่างๆของแต่ละประเทศ ความท้าทายที่ต้องเผชิญจากผลการปรับรวมนี้ และผลประโยชน์ที่ประเทศจะได้รับ โดยทำการสำรวจข้อมูลจากผู้ที่เกี่ยวข้องได้แก่ เจ้าหน้าที่ของรัฐ อุตสาหกรรมอาหาร และผู้บริโภค ดังตารางที่ 2.1 ที่ได้เปรียบเทียบโครงสร้างหน่วยงานที่รับผิดชอบความปลอดภัยอาหารของทั้ง 7 ประเทศ พบว่าประเทศดังกล่าวได้จัดตั้งหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบระบบความปลอดภัยอาหารใหม่ ภายใต้กระทรวงที่เกี่ยวข้องกับสุขภาพของสาธารณะ ยกเว้นประเทศเนเธอร์แลนด์เพียงประเทศเดียวที่เริ่มแรกของการจัดตั้งหน่วยงานใหม่นี้ ได้กำหนดให้อยู่ภายใต้กระทรวงสุขภาพ แต่ในปี 2006 นี้จะย้ายหน่วยงาน ดังกล่าวไปขึ้นอยู่กับกระทรวงเกษตร

ตารางที่ 2.1 เปรียบเทียบหน่วยงานที่รับผิดชอบทางด้านระบบความปลอดภัยอาหารของประเทศต่างๆที่มีการปรับปรุงโครงสร้าง

(จากรายงานของ US Government Accountability Officer นำเสนอต่อ Congressional Requesters , 2005)

ประเทศ	หน่วยงาน/หน้าที่ความรับรับผิดชอบ			
	ก่อนการปรับโครงสร้าง		หลังการปรับโครงสร้าง	
แคนาดา	หน่วยงาน	หน้าที่	หน่วยงาน	หน้าที่
	1) Health Canada 2) Agricultural & Agri-Food Canada 3) Fisheries & Oceans Canada	- การตรวจสอบ - นโยบายอาหาร - การประเมินความเสี่ยง	Canadian Food Inspection Agency (CFIA) ภายใต้กระทรวงเกษตรและเกษตรอาหาร	-การตรวจสอบอาหารทั้งหมด รวมทั้งอาหารนำเข้า -ห้องปฏิบัติการ -หน่วยงานวินิจฉัย -การจัดการวิกฤต(Crisis Management) -การเรียกคืน -การให้การรับรองเพื่อส่งออก
			Health Canada	-กำหนดนโยบายสาธารณสุข -กำหนดมาตรฐาน -การวิจัย การประเมินความเสี่ยง และการกำหนดระดับของสารที่อนุญาตในผลิตภัณฑ์อาหาร

ตารางที่ 2.1 (ต่อ)

ประเทศ	หน่วยงาน/หน้าที่ความรับรับผิดชอบ			
	ก่อนการปรับโครงสร้าง		หลังการปรับโครงสร้าง	
	หน่วยงาน	หน้าที่	หน่วยงาน	หน้าที่
อังกฤษ	Ministry of Agriculture, Fisheries and Food (MAFF)	รับผิดชอบด้านความปลอดภัยอาหาร	The Food Standard Agency (FSA) เป็นหน่วยงานอิสระ แต่รายงานผ่าน Department of Health	-ประเมินความเสี่ยงทางวิทยาศาสตร์ -การวิจัย -การจัดการความเสี่ยง -การพัฒนานโยบาย -การกำหนดมาตรฐาน -ตรวจประเมินและควบคุมการตรวจสอบของหน่วยงานท้องถิ่น
			Department of Environment, Food & Rural Affairs (Defra)	-การคุ้มครองสิ่งแวดล้อม -สนับสนุนโรงงานผลิตอาหารและเครื่องดื่ม เพื่อการแข่งขันในเชิงการค้า -การเกษตรแบบยั่งยืนและผลิตภัณฑ์ปศุสัตว์ -การประมง -การวิเคราะห์ห่วงโซ่อาหารและกฎระเบียบเกี่ยวกับฟาร์ม
			Local Food Authority Environmental Health & Trading Standards Services ซึ่งขึ้นกับ County Council หรือ District Council	ทำหน้าที่ในการตรวจสอบผลิตภัณฑ์ที่ไม่ใช่เนื้อสัตว์
			Department of Health (DH)	ให้ข้อมูลและคำแนะนำเกี่ยวกับโรคที่เกิดจากการบริโภคอาหารและโรคสัตว์ติดคน และดูแลการโฆษณาอาหารสำหรับเด็ก และอาหารในโรงเรียน

ตารางที่ 2.1 (ต่อ)

ประเทศ	หน่วยงาน/หน้าที่ความรับรับผิดชอบ			
	ก่อนการปรับโครงสร้าง		หลังการปรับโครงสร้าง	
	หน่วยงาน	หน้าที่	หน่วยงาน	หน้าที่
เดนมาร์ก	1) Ministry of Agriculture 2) Ministry of Fisheries 3) Municipalities	การตรวจสอบ	Danish Veterinary & Food Administration (DVFA) (ปี 1999-2004 อยู่ภายใต้ Ministry of Food, Agriculture and Fisheries (MFAF) แต่ตั้งแต่สิงหาคม 2004 ย้ายไปอยู่ภายใต้ Ministry of Family and Consumer Affairs)	รับผิดชอบเกี่ยวกับความปลอดภัยอาหารทั้งหมด ยกเว้นการตรวจสอบอาหารสัตว์และการตรวจสอบปลาบนเรือ
			Plant Directorate อยู่ภายใต้ MFAF	ตรวจสอบอาหารสัตว์
			Directorate for Fisheries อยู่ภายใต้ MFAF	ตรวจสอบปลาบนเรือ
	1) Ministry of Health 2) Ministry of Agriculture 3) Ministry of Fisheries	กำหนดมาตรฐาน		

ตารางที่ 2.1 (ต่อ)

ประเทศ	หน่วยงาน/หน้าที่ความรับรับผิดชอบ			
	ก่อนการปรับโครงสร้าง		หลังการปรับโครงสร้าง	
	หน่วยงาน	หน้าที่	หน่วยงาน	หน้าที่
เยอรมัน	1) Federal Ministry of Health 2) Ministry of Food, Agriculture & Forestry	การวิจัย การประเมินความเสี่ยง และการสื่อสารความเสี่ยง	The Federal Ministry of Consumer Protection, Food & Agriculture มี 2 หน่วยงานที่เกี่ยวกับความปลอดภัยอาหาร ได้แก่ -The Federal Office of Consumer Protection & Food Safety - The Federal Institute for Risk Assessment	-เป็นแกนหลักในการจัดการความปลอดภัยอาหาร ประสานกิจกรรมความปลอดภัยอาหาร พัฒนากฎระเบียบทั่วไป -ทำหน้าที่ในการประเมินความเสี่ยงและจัดหาข้อแนะนำทางวิทยาศาสตร์
			Municipalities & Local governments	-นำกฎระเบียบไปปฏิบัติ -การตรวจสอบและควบคุมดูแล
	Municipalities & Local governments	-นำกฎระเบียบไปปฏิบัติ -การตรวจสอบและควบคุมดูแล		

ตารางที่ 2.1 (ต่อ)

ประเทศ	หน่วยงาน/หน้าที่ความรับรับผิดชอบ			
	ก่อนการปรับโครงสร้าง		หลังการปรับโครงสร้าง	
	หน่วยงาน	หน้าที่	หน่วยงาน	หน้าที่
เนเธอร์แลนด์	Inspectorate for Health & Veterinary Public Health ภายใต้ Ministry of Public Health, Welfare & Sports	ตรวจสอบอาหารทั่วไป	The Food and Consumer Product Safety Authority เป็นหน่วยงานอิสระภายใต้ Ministry of Public Health, Welfare & Sports และตั้งแต่ปี 2003 ได้ย้ายไปขึ้นกับ Ministry of Agriculture, Nature & Food Quality	- ประเมินความเสี่ยงและการวิจัย – ระบุและวิเคราะห์อันตรายสำคัญต่อความปลอดภัยอาหารและผลิตภัณฑ์สำหรับการบริโภค - การบังคับใช้กฎหมาย(Enforcement) - การสื่อสารความเสี่ยง
	National Inspectorate Service for Livestock and Meat ภายใต้ Ministry of Agriculture, Nature & Food Quality	ตรวจสอบผลิตภัณฑ์จากสัตว์		

ตารางที่ 2.1 (ต่อ)

ประเทศ	หน่วยงาน/หน้าที่ความรับรับผิดชอบ			
	ก่อนการปรับโครงสร้าง		หลังการปรับโครงสร้าง	
	หน่วยงาน	หน้าที่	หน่วยงาน	หน้าที่
ไอร์แลนด์	1) Department of Agriculture & Food 2) Department of Environment 3) Department of Public Enterprise 4) Marine Department 5) Department of Enterprise, Trade & Employment 6) Department of Health & Children 7) คณะกรรมการด้านสุขภาพส่วนภูมิภาค 8 แห่ง 8) สำนักงานส่วนท้องถิ่น 33 แห่ง	ต่างทำหน้าที่ตรวจสอบและบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอาหาร	The Food Safety Authority of Ireland (FSAI) เป็นหน่วยงานอิสระภายใต้ Department of Health & Children	-ประเมินความเสี่ยง -การจัดการความเสี่ยง -การสื่อสารความเสี่ยง -การควบคุมการบังคับใช้กฎหมาย โดยกำหนดข้อตกลงด้านการปฏิบัติงานกับหน่วยงานด้านความปลอดภัยอาหารเดิมในการตรวจสอบ

ตารางที่ 2.1 (ต่อ)

ประเทศ	หน่วยงาน/หน้าที่ความรับรับผิดชอบ			
	ก่อนการปรับโครงสร้าง		หลังการปรับโครงสร้าง	
	หน่วยงาน	หน้าที่	หน่วยงาน	หน้าที่
นิวซีแลนด์	1) Ministry of Health 2) Ministry of Agriculture and Forestry		New Zealand Food Standards Authority (NZFSA) เป็น single, independent food safety agency และเป็น semi-autonomous body ที่ติดต่อกับ Ministry of Agriculture and Forestry	-รับผิดชอบตลอดทั้งห่วงโซ่อาหารจากฟาร์มถึงโต๊ะ -ให้คำแนะนำในการปรับปรุงนโยบายของรัฐบาล -ให้ข้อมูลแก่สาธารณะ -เฝ้าระวัง -กำหนดมาตรฐาน -การบังคับใช้กฎหมาย -การวิจัย -การประเมินความเสี่ยง
สหรัฐอเมริกา	Food & Drug Administration (FDA) ภายใต้ Department of Health & Human Services (DHHS)	ดูแลเกี่ยวกับอาหารที่ผ่านการแปรรูป		
	Food Safety & Inspection Service (FSIS) และ Animal & Plant Health Inspection Service (APHIS) ภายใต้ US Department of Agriculture (USDA)	ดูแลเนื้อสัตว์และผลิตผลทางการเกษตร	**ยังไม่มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง**	

2.2 สมุดปกขาวว่าด้วยความปลอดภัยอาหารของสหภาพยุโรป (EU White Paper on Food Safety)

สมุดปกขาว (White Paper) เป็นนโยบายที่สหภาพยุโรปได้จัดทำขึ้น โดยคณะกรรมาธิการยุโรป (European Commission) ที่มุ่งเน้นความสำคัญด้านความปลอดภัยอาหารเป็นหลัก เพื่อนำไปสู่ความมั่นใจว่าสหภาพยุโรปมีมาตรฐานความปลอดภัยอาหารสูงสุด ทั้งนี้เนื่องจากวิกฤตการณ์ด้านความปลอดภัยอาหารที่สร้างความเดือดร้อนและมีความรุนแรงที่สุดในรอบ 10 ปีของสหภาพยุโรป เริ่มจากการระบาดของโรควัวบ้า (Bovine Spongiform Encephalopathy : BSE) ในปี 2539 การปนเปื้อนของสารไดออกซิน (Dioxin) ในอาหารสัตว์ ในปี 2540 และกระแสความวิตกกังวลในเรื่องการดัดแปลงทางพันธุกรรม (Genetically Modified Organisms : GMOs) ของส่วนประกอบอาหาร ซึ่งอาจก่อให้เกิดอันตรายต่อการบริโภคหรือมีผลกระทบในเชิงลบต่อสิ่งแวดล้อม คณะกรรมาธิการยุโรป จึงได้ดำเนินการสรุปภาพรวมสถานะความปลอดภัยอาหารภายในสหภาพยุโรป รวมทั้งวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างกฎระเบียบเกี่ยวกับสุขอนามัยอาหารกับภาวะความปลอดภัยอาหารในสหภาพยุโรป เพื่อดำเนินการปรับปรุงและสร้างระบบที่สามารถสร้างความเชื่อมั่นในความปลอดภัยอาหารให้กับผู้บริโภคได้อย่างมีประสิทธิภาพ และมีความชัดเจนเพียงพอที่จะนำไปใช้เป็นหลักปฏิบัติที่เป็นมาตรฐานกลางสำหรับรัฐสมาชิกได้ คณะกรรมาธิการยุโรป จึงเสนอโครงสร้างกฎหมายใหม่ที่ปรับปรุงจากสมุดปกเขียว ที่เรียกว่า the Commission’s Green Paper on food law (COM(97)176 final เรียกว่า “สมุดปกขาวว่าด้วยความปลอดภัยอาหารสหภาพยุโรป (European White Paper on Food Safety)” เมื่อเดือนมกราคม 2543 ซึ่งกำหนดหลักการสำคัญดังนี้ (เบญจมาศ และสุมาลี, 2551)

(1) จัดตั้งหน่วยงานความปลอดภัยอาหารของสหภาพยุโรป (European Food Authority) ซึ่งต่อมาได้ปรับเปลี่ยนชื่อ เป็น European Food Safety Authority หรือเรียกย่อๆว่า EFSA ที่เป็นหน่วยงานอิสระ ทำหน้าที่ให้มูลความเห็นทางวิทยาศาสตร์ในประเด็นที่เกี่ยวกับความปลอดภัยอาหารที่จำเป็นต่อคณะกรรมาธิการ เพื่อใช้ในการพิจารณาดำเนินการออก มาตรการที่เหมาะสม ดำเนินการระบบเตือนภัยเร่งด่วน (operation of rapid alert system) สื่อสารประเด็นความปลอดภัยอาหารไปยังผู้บริโภค และการสร้างเครือข่ายกับองค์กรระดับชาติและหน่วยงานทางวิทยาศาสตร์

(2) ออกกฎระเบียบเกี่ยวกับความปลอดภัยอาหาร (Food Safety Legislation)

การก่อตั้งหน่วยงานอิสระด้านความปลอดภัยอาหารจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องมีการใช้มาตรการทางกฎหมาย จึงได้มีการปรับปรุงกฎหมายให้ครอบคลุมการผลิตอาหารตั้งแต่ฟาร์มสู่โต๊ะอาหาร (Farm to table) โดยครอบคลุมทุกห่วงโซ่การผลิตอาหาร กำหนดระดับการคุ้มครองสุขภาพผู้บริโภค และกำหนดความรับผิดชอบด้านความปลอดภัยอาหารกับผู้ผลิตอาหารในระดับ

อุตสาหกรรม มีการควบคุมของทางการทั้งในระดับชาติและระดับประชาคม กำหนดให้มีการตรวจสอบย้อนกลับได้ตลอดทั้งห่วงโซ่อาหาร มีการใช้ข้อมูลวิทยาศาสตร์สนับสนุนนโยบายความปลอดภัยอาหาร และมีการนำหลักเตือนภัยล่วงหน้า (precautionary principle) มาใช้อย่างเหมาะสม นอกจากนี้ยังได้ออกกฎหมายที่เกี่ยวกับอาหารสัตว์ เพื่อสร้างความมั่นใจว่า อาหารสัตว์จะต้องผลิตจากวัตถุดิบที่เหมาะสมเท่านั้น และมีการควบคุมการใช้วัตถุเจือปนอย่างมีประสิทธิภาพ ในส่วนที่เกี่ยวกับคุณภาพของอาหาร ได้กำหนดกฎระเบียบเพิ่มเติมในส่วนของสารเติมแต่งอาหาร สารเติมแต่งกลิ่นรส และการกล่าวอ้างถึงผลต่อสุขภาพ และได้ทำการปรับปรุงข้อกำหนดของอาหารชนิดใหม่ (novel food)

(3) การควบคุมความปลอดภัยอาหาร (Food Safety Controls)

ในแต่ละรัฐสมาชิกมีการบังคับใช้กฎหมายของประชาคมที่แตกต่างกัน บ่งชี้ว่าผู้บริโภคไม่ได้รับความคุ้มครองในระดับเดียวกัน รัฐสมาชิกจึงต้องร่วมมือกันในการพัฒนาการดำเนินการควบคุมในระดับชาติ ซึ่งต้องมีหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติ แนวทางในการดำเนินการที่ชัดเจน ส่วนการควบคุมในระดับประชาคมต้องรวดเร็วกว่า ง่ายในการปฏิบัติ การบังคับใช้ และต้องมีการดำเนินการในกรณีมีการฝ่าฝืนกฎหมายด้วย ส่วนการควบคุมการนำเข้า ณ ชายแดนของประชาคม ต้องมีการขยายให้ครอบคลุมทั้งอาหารคนและอาหารสัตว์ และต้องมีการปรับปรุงความร่วมมือระหว่างด่านตรวจสอบชายแดนด้วย

(4) การให้ข้อมูลแก่ผู้บริโภค (Consumer Information)

ประชาชนต้องได้รับรู้ข้อมูลด้านความปลอดภัยอาหาร คณะกรรมาธิการและEFSA ต้องให้ข้อมูลนโยบายความปลอดภัยอาหารแก่ผู้บริโภค และผู้บริโภคจำเป็นต้องรับทราบข้อมูลของอุบัติการณ์ทางด้านความปลอดภัยอาหาร และความเสี่ยงที่เกิดจากอาหารบางประเภท นอกจากนี้ผู้บริโภคมีสิทธิได้รับรู้ข้อมูลคุณภาพของอาหาร จึงต้องมีการกำหนดฉลากแสดงข้อมูลที่สำคัญ เช่น คุณค่าทางอาหาร ผลของอาหารต่อสุขภาพ เป็นต้น

(5) ประเด็นระดับระหว่างประเทศ (International Dimension)

สหภาพยุโรปเป็นผู้นำเข้าและส่งออกผลิตภัณฑ์อาหารตลาดที่ใหญ่ที่สุดในโลก มาตรการต่างๆ ที่กำหนดในสมุดปกขาวฯ จึงจำเป็นต้องนำเสนอและอธิบายต่อประเทศคู่ค้า บทบาทของสหภาพยุโรปในองค์การระหว่างประเทศ เป็นปัจจัยสำคัญในการอธิบายการพัฒนาความปลอดภัยอาหารของสหภาพยุโรป

ทั้งนี้ สมุดปกขาวฯ เปรียบเสมือนธรรมนูญในเรื่องความปลอดภัยอาหารของสหภาพยุโรปและเป็นการปฏิรูปนโยบาย กฎระเบียบเกี่ยวกับความปลอดภัยอาหารของสหภาพยุโรปที่สำคัญ คือ สมุดปกขาวฯ เสนอให้มีการออกกฎหมายทั่วไปว่าด้วยอาหาร (General Food Law) โดยได้มีการออกระเบียบบังคับที่ 178/2002 ลงวันที่ 28 มกราคม 2545 ว่าด้วยหลักการทั่วไปและข้อกำหนดเกี่ยวกับกฎหมายอาหาร ก่อตั้งหน่วยงานความปลอดภัยอาหารแห่งสหภาพ

ยุโรป และกำหนดกระบวนการเกี่ยวกับความปลอดภัยอาหาร (Regulation (EC) No 178/2002 of the European Parliament and of the Council of 28 January 2002 laying down the general principles and requirements of food law, establishing the European Food Safety Authority and laying down procedure in matters of food safety) ซึ่งประกาศในรัฐกิจจานุเบกษาแห่งสหภาพยุโรปเมื่อวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2545 และสมุดปกขาวฯ ยังเป็นที่มาของกฎหมายว่าด้วยสุขอนามัยอาหาร (Hygiene Package) อีกด้วย

อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาถึงหลักการความปลอดภัยด้านอาหาร ของสหภาพยุโรปตามสมุดปกขาวฯ ต้องมีการกำหนดนโยบายให้ครอบคลุมตลอดห่วงโซ่อาหาร ตั้งแต่การผลิตอาหารสัตว์จนถึงผลิตภัณฑ์อาหาร หรือจากฟาร์มถึงโต๊ะอาหาร ควบคุมการนำเข้าอาหารและวัตถุดิบที่นำมาเป็นอาหารบริเวณชายแดนทั้งนอกและในสหภาพยุโรป การดำเนินการด้านความปลอดภัยอาหารต้องมีพื้นฐานจากข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ การเก็บรวบรวมและการวิเคราะห์ข้อมูล ทั้งทางด้านกฎหมายและการควบคุม และข้อมูลที่ได้รับจากผู้บริโภค และยังได้กำหนดบทบาทของผู้ที่เกี่ยวข้อง (stakeholder) ในห่วงโซ่อาหารทั้งหมดอย่างชัดเจน ได้แก่ ผู้ผลิตอาหารสัตว์ เกษตรกร ผู้ประกอบการหรือผู้ผลิตอาหาร หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในประเทศสมาชิกและประเทศที่สาม คณะกรรมาธิการ และผู้บริโภค โดยผู้ผลิตต้องรับผิดชอบเป็นอันดับแรกด้านความปลอดภัยอาหาร หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีหน้าที่ตรวจติดตามและบังคับให้เกิดความรับผิดชอบของผู้ผลิต ตามระบบการเฝ้าระวังและควบคุมในระดับชาติ นอกจากนี้คณะกรรมาธิการต้องทำหน้าที่ในการประเมินความสามารถในการดำเนินการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยใช้ระบบการตรวจประเมินและการตรวจสอบในระดับชาติ ส่วนผู้บริโภคต้องตระหนักถึงความรับผิดชอบในการจัดเก็บ การจัดการและการปรุงอาหารอย่างเหมาะสม

นอกจากนี้สมุดปกขาวฯยังได้กำหนด ให้มีการตรวจสอบย้อนกลับ (Traceability) ของอาหารสัตว์ อาหารและส่วนประกอบที่ใช้ ผู้ผลิตจะต้องได้รับการแนะนำวิธีปฏิบัติในการจัดทำระบบการตรวจสอบย้อนกลับได้ ซึ่งถือเป็นหน้าที่ของธุรกิจอาหารสัตว์และสินค้าอาหารที่จะต้องมีแนวทางในการเรียกเก็บสินค้าที่มีความเสี่ยงต่อสุขภาพผู้บริโภคออกจากตลาด ผู้ผลิตต้องจัดเก็บข้อมูลที่ได้รับจากผู้จำหน่ายวัตถุดิบและส่วนประกอบของอาหาร เพื่อให้สามารถระบุสาเหตุของปัญหา

ในการดำเนินนโยบายด้านอาหารของสหภาพยุโรปให้มีประสิทธิภาพ และสามารถขับเคลื่อนไปข้างหน้าได้ จำเป็นต้องระบุข้อบกพร่องจากวิธีการจัดการในแต่ละภาคส่วนที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน ที่ทำให้เกิดข้อจำกัดในการรับมือต่อสถานการณ์ความเสี่ยงต่อสุขภาพของผู้บริโภค นอกจากนี้ต้องมีการทบทวนนโยบายด้านความปลอดภัยอาหารอย่างต่อเนื่อง เพื่อแก้ไขข้อบกพร่องและเตรียมพร้อมในการรับมือกับความเสี่ยงที่อุบัติขึ้น ในขณะเดียวกันวิธีการในการจัดการต้องมี

ความโปร่งใส (transparent) โดยให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทุกคนมีส่วนร่วมในการพัฒนาดังกล่าว และรับฟังความเห็นของประชาชน รวมทั้งรายงานการตรวจสอบจะต้องเผยแพร่ให้แก่ประชาชนได้รับทราบ

ข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ที่คณะกรรมาธิการยุโรป ใช้ในการดำเนินการด้านความปลอดภัยอาหาร มาจากการวิเคราะห์ความเสี่ยง (Risk analysis) ซึ่งประกอบด้วย 3 ขั้นตอนคือ การประเมินความเสี่ยง ที่อาศัยข้อมูลทางวิทยาศาสตร์และการวิเคราะห์ข้อมูล โดยคำแนะนำของ EFSA ที่จัดตั้งขึ้น ขั้นตอนที่ 2 คือการจัดการความเสี่ยง ที่เกี่ยวข้องกับการออกกฎหมายและการควบคุม และขั้นตอนสุดท้ายได้แก่ การสื่อสารความเสี่ยง และนำหลักการของมาตรการป้องกันไว้ล่วงหน้า (Precautionary principle) มาใช้ในการจัดการความเสี่ยง ในสถานการณ์ที่เหมาะสม โดยต้องคำนึงถึงข้อกฎหมายอื่นๆ (legitimate factors) ที่สัมพันธ์กับการคุ้มครองสุขภาพของผู้บริโภคและการส่งเสริมให้เกิดการค้าที่เป็นธรรม เช่น ข้อกำหนดของ Codex การจัดการสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพสัตว์ การเกษตรยั่งยืน ความคาดหวังของผู้บริโภคที่มีต่อคุณภาพของผลิตภัณฑ์ ข้อมูลที่เป็นธรรมและการนิยามคุณลักษณะเฉพาะของผลิตภัณฑ์ และกระบวนการที่ใช้ในการผลิต เป็นต้น

2.2.1 การตรวจติดตามและการเฝ้าระวังอันตรายจากอาหารของคณะกรรมาธิการยุโรป

คณะกรรมาธิการยุโรปจะเก็บรวบรวมข้อมูล ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นด้านความปลอดภัยอาหาร โดยข้อมูลส่วนใหญ่ได้รับจากเครือข่ายการตรวจติดตาม และการเฝ้าระวังสุขภาพของประชาชน (โดยเฉพาะระบบการรายงานการเกิดโรคติดต่อ ที่ระบุใน Decision 2119/98) แผนการเฝ้าระวังยาสัตว์และสารตกค้าง ระบบการแจ้งเตือนภัยเร่งด่วน ข้อมูลจากภาคส่วนการเกษตร การตรวจติดตามกัมมันตภาพรังสีในสิ่งแวดล้อม งานวิจัยและเครือข่ายที่เกี่ยวข้องกับการวิจัย อย่างไรก็ตามระบบต่างๆ ที่มีอยู่นั้นเป็นระบบที่พัฒนาขึ้นมาอย่างเป็นอิสระและไม่ขึ้นกับระบบอื่นๆ ดังนั้น จึงไม่เกิดการประสานงานกันของแหล่งข้อมูลต่างๆ ส่งผลให้ข้อมูลจำนวนมากเหล่านี้ไม่ได้ถูกนำมาใช้ประโยชน์อย่างสูงสุด ซึ่งคณะกรรมาธิการฯต้องการระบบการตรวจติดตาม และการเฝ้าระวังที่ครอบคลุม และมีประสิทธิภาพ จึงให้มีการรวบรวมแหล่งข้อมูลทั้งหมด ณ ศูนย์กลางวิจัยเครือข่ายของคณะกรรมาธิการ (the Commission Joint Research Centre, JRC) ที่มีความเชี่ยวชาญและสามารถสนับสนุนการดำเนินการนี้ได้อย่างดี และใช้หลักการการผสานระบบการเก็บรวบรวมข้อมูลกับการวิเคราะห์ข้อมูล 2 หลักการคือ การจัดการข้อมูลอย่างต่อเนื่อง (วันต่อวัน) เพื่อให้เกิดการตอบสนองต่ออันตรายที่อาจจะเกิดขึ้นได้อย่างทันท่วงที ประการที่สอง คือ ระบบจะต้องช่วยให้คณะกรรมาธิการสามารถดำเนินการเชิงรุก (proactive) และพิจารณาภารกิจในภายภาคหน้าอย่างมีประสิทธิภาพ โดยมุ่งเน้นให้สามารถระบุสาเหตุของอันตรายที่มีความเป็นไปได้ตั้งแต่แรก เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดวิกฤตการณ์ขึ้น มากกว่าจะเริ่มปฏิบัติการเมื่ออันตรายได้อุบัติขึ้นแล้ว นอกจากนี้ระบบดังกล่าวจะช่วยสนับสนุนการวางนโยบายในระยะยาว และจัดลำดับความสำคัญได้ง่ายขึ้น

2.2.2 ระบบการแจ้งเตือนภัยเร่งด่วน (Safeguard)

โดยทั่วไประบบการแจ้งเตือนภัยเร่งด่วน จัดทำขึ้นสำหรับสินค้าอาหารที่จะวางจำหน่ายให้กับผู้บริโภค ซึ่งระบบจะแจ้งเตือนกระทำได้ในหลายลักษณะ เช่น การแจ้งเตือนเกี่ยวกับโรคระบาดในมนุษย์และสัตว์ การกักกันผลิตภัณฑ์เนื้อสัตว์ ณ ด่านของประเทศสมาชิก การเคลื่อนย้ายสัตว์มีชีวิต และระบบ ECURIE สำหรับกรณีฉุกเฉินที่เกี่ยวข้องกับกัมมันตภาพรังสี อย่างไรก็ดีการใช้ประโยชน์ของข้อมูลนั้นทำได้ยาก เนื่องจากวัตถุประสงค์และขอบเขตหน้าที่ของแต่ละระบบมีความแตกต่างกัน นอกจากนี้ ยังไม่ครอบคลุมทุกภาคส่วน เช่น อาหารสัตว์ ดังนั้นจึงต้องมีการขยายกรอบโครงสร้างกฎหมาย ให้ครอบคลุมและสอดคล้องกันทั้งในอาหารและอาหารสัตว์ทุกชนิด และกำหนดให้เจ้าหน้าที่ด้านเศรษฐกิจต้องแจ้งเหตุฉุกเฉินด้านความปลอดภัยอาหาร และให้ข้อมูลที่เหมาะสมแก่ผู้บริโภคและองค์กรการค้าต่างๆ นอกจากนี้ยังต้องเชื่อมโยงข้อมูลที่เหมาะสมกับระบบข้อมูลเร่งด่วนอื่นๆ รวมทั้งแจ้งข้อมูลที่ได้รับและที่สื่อสารออกไปให้แก่ประเทศที่สาม

2.1.3 การวิจัยทางด้านความปลอดภัยอาหารของสหภาพยุโรป

ในการขยายฐานความรู้ทางวิทยาศาสตร์ด้านความปลอดภัยอาหาร ศูนย์วิจัยเครือข่ายของคณะกรรมมาธิการยุโรป ซึ่งเป็นผู้บริหารงานกลุ่มโครงการวิจัยและพัฒนาด้านความปลอดภัยอาหาร ที่ทำงานภายใต้แผนโครงการที่เรียกว่า the Fifth Framework Programme for Research โดยมีดำเนินการวิจัยแบบแผนการทำงานระยะยาว (multi-annual work programmes) ซึ่งแบ่งเป็นแผนปฏิบัติการทางอ้อมที่แชร์ค่าใช้จ่ายกัน และแผนปฏิบัติการโดยตรง งานวิจัยต่างๆ จะมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญคือ มุ่งให้เกิดการพัฒนาองค์ความรู้ด้านวิทยาศาสตร์ เพื่อใช้ในการกำหนดนโยบายและกฎหมายต่างๆ เน้นการวิจัยด้านการใช้เทคโนโลยีขั้นสูงในกระบวนแปรรูปอาหาร วิธีการที่ปลอดภัยในการผลิตและการกระจายอาหาร วิธีวิเคราะห์ใหม่ๆในการตรวจสอบการปนเปื้อน ความเสี่ยงทางเคมี และการได้รับสารเคมี รวมทั้งบทบาทของอาหารในการส่งเสริมสุขภาพ สอดคล้องกับการวิเคราะห์อาหาร

2.2.4 การปฏิบัติการร่วมกันด้านวิทยาศาสตร์

แผนการการปฏิบัติการร่วมกันด้านวิทยาศาสตร์ (Scientific Co-operation หรือ SCOOP) เป็นแผนการรวบรวมข้อมูลด้านวิทยาศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยอาหาร โดยสถาบันระดับชาติ องค์กรต่างๆ และประชาคม ทางด้านความร่วมมือในการให้ข้อมูลวิทยาศาสตร์ เพื่อใช้ในการประเมินความเสี่ยง ที่สามารถสะท้อนภาพรวมของประชาคม รวมทั้งความร่วมมือกันในแผนปฏิบัติการของหน่วยงานด้านวิทยาศาสตร์ และกับประเทศที่สามตามความเหมาะสม

2.2.5 การสนับสนุนการตรวจวิเคราะห์

ระบบของห้องปฏิบัติการที่ใช้เป็นที่อ้างอิงของประชาคม (Community Reference Laboratories) ได้จัดตั้งขึ้นสำหรับตรวจสอบผลิตภัณฑ์จากสัตว์ และนำเสนอผลการวิเคราะห์ที่จำเพาะ ให้แก่คณะกรรมาธิการ และใช้อ้างอิงสำหรับห้องปฏิบัติการของประเทศสมาชิก ห้องปฏิบัติการดังกล่าวจะทำหน้าที่ในการพัฒนาวิธีการตรวจวิเคราะห์ และให้คำปรึกษาแก่ห้องปฏิบัติการของประเทศสมาชิกในการนำวิธีที่พัฒนาไปใช้

2.2.6 การให้คำแนะนำทางวิทยาศาสตร์

หน่วยงาน EFSA ที่จัดตั้งขึ้นจะทำหน้าที่รับผิดชอบในการจัดหาคำแนะนำด้านวิทยาศาสตร์ให้แก่คณะกรรมาธิการยุโรป บนหลักการพื้นฐานของความเป็นเลิศ ความโปร่งใส และความเป็นอิสระ ซึ่ง EFSA จะจัดเตรียมข้อมูลด้านวิทยาศาสตร์ 8 สาขา ได้แก่ สาขาอาหาร สาขาโภชนาการของสัตว์ (Animal Nutrition) สาขาสัตวแพทย์สาธารณสุข (Veterinary-Public Health) สาขาพืช สาขาสุขภาพและสวัสดิภาพของสัตว์ (Animal Health and Animal Welfare) สาขาผลิตภัณฑ์ที่ไม่ใช่อาหารและเครื่องสำอาง สาขาผลิตภัณฑ์และเครื่องมือทางการแพทย์ และสาขาพิษวิทยาและสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ Scientific Steering Committee ที่จัดตั้งขึ้น จะต้องให้คำปรึกษาทางด้านอื่นๆอีก เช่น โรควัวบ้า (BSE) แนวทางการประเมินความเสี่ยงที่สอดคล้องกัน การต้านทานต่อสารยับยั้งของจุลินทรีย์ ดังนั้นการทำงานรวมกันนับเป็นสิ่งสำคัญมาก เนื่องจากคำถามด้านความปลอดภัยอาหารสามารถเกิดขึ้นได้ทุกจุดนับจากฟาร์มถึงโต๊ะ จึงต้องมีการจัดตั้งสำนักงานเลขานุการของหน่วยงาน โดยหน่วยบริการของคณะกรรมาธิการ (Commission service)

คณะกรรมการของ EFSA จะได้รับคัดสรรจากการประเมินคุณสมบัติอย่างเข้มงวด ถึงความเป็นเลิศทางวิทยาศาสตร์ในแต่ละสาขาที่เชี่ยวชาญ ส่วนการปนเปื้อนกัมมันตรังสีในอาหารและอาหารสัตว์ กลุ่มนักวิทยาศาสตร์ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะ จะได้รับการแต่งตั้งตามกฎหมายที่ระบุใน Article 31 of the Euratom Treaty

2.2.7 การจัดตั้งเครือข่ายด้านวิทยาศาสตร์

การจัดเครือข่ายสถาบันของประเทศสมาชิกภายใต้กฎหมาย ในการเก็บรวบรวมข้อมูลที่สำคัญเพื่อใช้ในการประเมินความเสี่ยงด้านยาฆ่าแมลง สารฆ่าทางชีวภาพ (biocides) และสารเคมีอื่นๆ ส่งผลให้การทำงานของคณะกรรมการ EFSA รวดเร็ว มีประสิทธิภาพ และปราศจากอคติ

จากที่กล่าวมาแล้วทางสหภาพยุโรปได้ฟื้นฟูความเชื่อมั่นต่อ นโยบายความปลอดภัยอาหารโดยการจัดทำการประเมินความเสี่ยง (risk assessment) เพื่อจัดหาข้อคิดเห็นทางวิทยาศาสตร์ จากการรวบรวมและการวิเคราะห์ข้อมูลด้านต่างๆ นอกจากนี้ยังมีเครือข่ายการตรวจติดตามและการเฝ้าระวังด้านสุขภาพของสาธารณชนและสุขภาพของสัตว์ ระบบข้อมูลทางด้านการเกษตร ระบบแจ้ง

เตือนภัยเร่งด่วน การวิจัยด้านความปลอดภัยอาหาร ความร่วมมือด้านวิทยาศาสตร์ การสนับสนุนการตรวจวิเคราะห์ และการจัดหาคำแนะนำด้านวิทยาศาสตร์ โดยหน่วยงานที่จัดตั้งใหม่ คือ EFSA (European Food Safety Authority) ส่วนการออกกฎหมายและการควบคุมถือเป็นองค์ประกอบสำคัญในการจัดการความเสี่ยง (risk management) ซึ่งการออกกฎหมาย มีขั้นตอนคือ คณะมนตรี (Council) มีมติผ่านร่างกฎหมาย หรือผ่านมติร่วมกันกับรัฐสภาแห่งสหภาพยุโรป (European parliament) และมอบหมายให้คณะกรรมาธิการนำไปบังคับใช้ การออกกฎหมายเป็นการผ่านการตัดสินใจทางการเมือง และเกี่ยวข้องกับการวินิจฉัยทั้งจากข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ ร่วมกับความปรารถนาและความจำเป็นของสังคม ดังนั้นจึงจำเป็นต้องแยกกันอย่างชัดเจนระหว่างการจัดการความเสี่ยง และการวิเคราะห์ความเสี่ยง

ตามบทบาทในการปกป้องสิทธิตามสนธิสัญญา คณะกรรมาธิการมีหน้าที่รับผิดชอบเพื่อให้การออกกฎหมายของประชาคม สามารถนำไปใช้เป็นกฎหมายระดับชาติได้อย่างเหมาะสม และหน่วยงานระดับชาติของประเทศสมาชิก สามารถนำกฎหมายไปใช้และบังคับใช้ได้อย่างเหมาะสม สำนักงานคณะกรรมาธิการอาหารและสัตวแพทย์ (the commission's food and veterinary office, FVO) มีหน้าที่ในการควบคุม โดยรายงานสิ่งที่พบและให้คำแนะนำแก่ประเทศสมาชิก คณะกรรมาธิการอาหารจะใช้รายงานของ FVO เป็นข้อมูลสำคัญในการพิจารณาว่าจะใช้มาตรการการป้องกันภายในประชาคมหรือการนำเข้าสินค้าจากประเทศที่สาม หรือดำเนินการเมื่อเกิดการฝ่าฝืนข้อบังคับของประเทศสมาชิก นอกจากนี้ คณะกรรมาธิการต้องจัดทำข้อตกลงกับประเทศที่สาม เพื่อให้การควบคุมความปลอดภัยอาหารมีความเท่าเทียมกัน (equivalency) ภายใต้ข้อตกลง WTO/SPS รวมทั้งร้องขอให้ FVO ประเมินสถานการณ์ด้านสุขภาพในประเทศที่สามที่เกี่ยวข้อง

ส่วนการสื่อสารความเสี่ยง (risk communication) เป็นกระบวนการสำคัญที่ทำให้เกิดความมั่นใจว่า ผู้บริโภคจะได้รับข้อมูลอยู่ตลอดเวลา และสามารถลดความเสี่ยงจากความกังวลด้านความปลอดภัยอาหารที่ไม่สมควรออกไปได้ การสื่อสารดังกล่าวจะใช้ความคิดเห็นทางวิทยาศาสตร์ที่มีอยู่อย่างกว้างขวางและหาได้รวดเร็ว ซึ่งมักมุ่งไปยังความต้องการความเชื่อมั่นทางการค้า โดยผู้บริโภคจำเป็นต้องได้รับข้อมูลได้อย่างรวดเร็วและเข้าใจได้ง่าย ไม่ว่าจะเป็นความคิดเห็นหรือประเด็นที่มีผลกระทบต่อการคุ้มครองสุขภาพของผู้บริโภค

2.2.8 การรับมือกับภาวะวิกฤต

เมื่อเกิดวิกฤตการณ์ฉุกเฉินด้านความปลอดภัยอาหาร EFSA จะต้องรวบรวม วิเคราะห์และส่งข้อมูลให้แก่คณะกรรมาธิการและประเทศสมาชิก ตลอดจนระดมแหล่งข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ที่จำเป็นเพื่อให้ได้คำแนะนำทางวิทยาศาสตร์ที่ดีที่สุดเท่าจะหาได้ และเร่งดำเนินการจัดการต่อวิกฤตการณ์อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ อีกทั้งต้องแสดงบทบาทหลักในการสนับสนุนการรับมือของสหภาพยุโรป ด้วยการปรับปรุงแผนการและวิธีการจัดการกับภาวะวิกฤตในระดับสหภา

พยุโรป นอกจากนี้ EFSA ยังต้องแสดงให้ผู้บริโภคเห็นว่า ได้วางแผนการดำเนินงานเชิงรุกในการจัดการกับปัญหาต่างๆ แล้ว และดำเนินการระบบการแจ้งเตือนภัยอย่างเร่งด่วน เพื่อที่จะสามารถวินิจฉัยและแจ้งเตือนภัยในปัญหาความปลอดภัยอาหารอย่างเร่งด่วนได้ คณะกรรมาธิการที่เป็นส่วนหนึ่งของเครือข่ายนี้ต้องได้รับการแจ้งข้อมูลในทันที

2.2.9 หลักเกณฑ์ด้านกฎหมาย

สหภาพยุโรปมีกฎหมายที่ครอบคลุมการผลิต ขั้นปฐมภูมิของวัตถุดิบทางการเกษตร และขั้นตอนการแปรรูปในอุตสาหกรรม การวิวัฒนาการของปรุงกฎหมายในช่วง 30 ปี มาจากการบูรณาการที่เกิดจากแรงผลักดันต่างๆ ได้แก่ วิทยาศาสตร์ สังคม การเมืองและเศรษฐกิจ จนทำให้เกิดโครงสร้างของการจัดตั้งการค้าภายใน (internal market) แต่ก็ยังไม่สมบูรณ์ จึงได้จัดทำ**กรอบโครงสร้างกฎหมายใหม่ว่าด้วยความปลอดภัยอาหาร** ที่ครอบคลุมและโปร่งใส ที่ตีพิมพ์สมุดปกเขียว (Green Paper) ว่าด้วยกฎหมายอาหาร และกำหนดให้ความปลอดภัยอาหารเป็นวัตถุประสงค์หลักของกฎหมายอาหารของสหภาพยุโรป (EU food law) คณะกรรมาธิการฯ ได้จัดทำร่างกฎหมายต่างๆ รวมถึง กฎหมายอาหารทั่วไป (General Food Law) ครอบคลุมหลักการความปลอดภัยอาหารที่มีความชัดเจน และเข้าใจได้ง่าย สำหรับผู้ปฏิบัติ และทำให้เกิดความร่วมมืออย่างใกล้ชิดระหว่างหน่วยงานที่มีศักยภาพของประเทศสมาชิก รวมทั้งสามารถสร้างความมั่นใจในการให้ความร่วมมือและการบังคับใช้ อีกทั้งหลีกเลี่ยงการดำเนินการด้านบริหารที่ไม่จำเป็น นอกจากนี้ยังได้จัดทำ**กรอบโครงสร้างกฎหมายใหม่ว่าด้วยความปลอดภัยอาหารสัตว์** ที่ได้กำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้ผลิตอาหารสัตว์ และการกำหนดวัตถุดิบที่อนุญาตให้ใช้ได้ เรียก positive list ในการผลิตอาหารสัตว์ รวมทั้งผลพลอยได้จากสัตว์ และมีการทบทวนกฎหมายของประชาคม เพื่อที่จะแยกซากของสัตว์ป่วยและไม่อนุญาตให้นำมาใช้ในห่วงโซ่อาหารสัตว์ โดยวัตถุดิบจากสัตว์ที่จะนำมาใช้ในการผลิตอาหารสัตว์จะต้องได้รับการอนุญาตว่าเหมาะสมสำหรับการบริโภคของมนุษย์เท่านั้น

ร่างกฎหมายในการประเมิน การอนุญาต และการแสดงฉลากของอาหารสัตว์ชนิด โดยเฉพาะสิ่งมีชีวิตที่ผ่านการดัดแปลงทางพันธุกรรม และอาหารสัตว์ที่ได้จากสิ่งมีชีวิตที่ผ่านการดัดแปลงทางพันธุกรรม การจำแนกหมวดหมู่ของผลิตภัณฑ์ในกลุ่มต่างๆ ที่ใช้เพื่อทางโภชนาการของสัตว์ ได้แก่ วัตถุเติมแต่ง ยา และอาหารเสริม ทั้งนี้เพื่อหลีกเลี่ยงความคลุมเครือระหว่างกัน คณะกรรมาธิการจะติดตามการห้ามใช้หรือการเลิกใช้ยาปฏิชีวนะ เพื่อเร่งการเติบโตในสัตว์อย่างใกล้ชิด

จากผลกระทบจากวิกฤตการณ์ไดออกซิน ส่งผลให้เกิดข้อกำหนดและควบคุมโรงงานผลิตอาหารสัตว์อย่างเข้มงวดเช่นเดียวกับโรงงานผลิตอาหารของมนุษย์ ทั้งนี้เนื่องจากขาดการควบคุมภายใน แนวทางการผลิตอาหารตามหลักเกณฑ์วิธีการที่ดี การตรวจสอบตนเอง และแผนรับมือความไม่แน่นอน รวมทั้งการขาดกระบวนการตรวจสอบย้อนกลับ เป็นเหตุให้เกิดวิกฤตการณ์ไดออกซินและการแพร่กระจายเข้าสู่ห่วงโซ่อาหารทั้งระบบ ดังนั้น จึงมีการนำเสนอกฎหมายเพื่อที่จะ

แก้ไขความผิดปกติที่เกิดขึ้น รวมไปถึง การได้ขอใบอนุญาตของพืชที่ใช้ทำอาหารสัตว์อย่างเป็นทางการจากภาครัฐ และการควบคุมในระดับชาติและระดับสหภาพยุโรป ระบบการแจ้งเตือนภัยเร่งด่วนของอาหารสัตว์ ต้องนำมาบรรจุรวมลงในระบบการแจ้งเตือนภัยเร่งด่วนของอาหารสำหรับมนุษย์

2.2.9.1 ข้อกำหนดเกี่ยวกับสุขภาพและสวัสดิการสัตว์

สุขภาพและสวัสดิการของสัตว์ที่ใช้เป็นอาหารของมนุษย์ มีความสำคัญต่อสุขภาพของมนุษย์และการคุ้มครองสุขภาพของผู้บริโภค เนื่องจากโรคที่ติดต่อจากสัตว์ (zoonoes) เช่น Tuberculosis Salmonellosis และ Listeriosis สามารถติดต่อสู่มนุษย์ผ่านทางอาหารที่ปนเปื้อน โรคเหล่านี้มีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อประชาชนบางกลุ่ม ดังนั้นจึงได้กำหนดแผนการตรวจติดตามทั้งโรคที่เกิดจากอาหารและโรคที่ติดต่อจากสัตว์ เพื่อลดการระบาดของโรคที่ติดต่อจากสัตว์

สมุดปกขาวยังได้ตระหนักถึงสวัสดิการสัตว์ (animal welfare) ที่จำเป็น จึงได้เพิ่มเติมลงในนโยบายด้านอาหาร โดยเฉพาะผลกระทบต่อคุณภาพและความปลอดภัยของผลิตภัณฑ์เนื้อสัตว์ที่ใช้ในการบริโภคของมนุษย์ก็จำเป็นต้องถูกระบุในกฎหมาย

2.2.9.2 ข้อกำหนดเกี่ยวกับสุขลักษณะของอาหาร

ตลอดเวลาที่ผ่านมา สหภาพยุโรปได้พัฒนาข้อกำหนดที่เกี่ยวข้องกับสุขลักษณะของอาหารไว้อย่างครอบคลุม ประกอบด้วยกฎหมายจำนวนมากกว่า 20 ฉบับ เพื่อให้เกิดความมั่นใจในความปลอดภัยของอาหารที่ผลิตและวางขายในท้องตลาด อย่างไรก็ตามข้อกำหนดเหล่านั้นยังมีความแตกต่างของกฎเกณฑ์ด้านสุขลักษณะของอาหารตามแหล่งกำเนิดจากพืช หรือจากสัตว์ ด้วยเหตุนี้ขอบเขตของข้อกำหนดไม่ครอบคลุมขั้นตอนบางประการ เช่น การผลิตอาหารจากพืชในระดับฟาร์ม หรือการผลิตขั้นต้น กฎหมายที่นำเสนอใหม่นี้ จะปรับปรุงข้อกำหนดทางกฎหมายที่มีอยู่ ให้ครอบคลุมตลอดห่วงโซ่การผลิตอาหารอย่างต่อเนื่องและมีความชัดเจน โดยผู้ผลิตอาหารจะมีหน้าที่ในการรับผิดชอบความปลอดภัยของอาหารที่ตนผลิต นอกจากนี้ให้นำหลักการวิเคราะห์อันตราย หลักการการควบคุม และการปฏิบัติตามกฎของสุขลักษณะ ในทุกภาคส่วนของห่วงโซ่อาหาร ให้คำแนะนำแก่โรงงานขนาดเล็กและขนาดกลางในการนำข้อกำหนดต่างๆ เหล่านี้ไปปฏิบัติ โดยเฉพาะ การสนับสนุนในการจัดทำคู่มือ นอกจากนี้ ยังรวมถึง การแนะนำ วิธีการในการวิเคราะห์จุลินทรีย์ และวัตถุประสงค์ของความปลอดภัยอาหาร อีกด้วย

2.2.9.3 ข้อกำหนดเกี่ยวกับสารปนเปื้อนและสารตกค้าง

มีการกำหนดและควบคุมปริมาณของสารปนเปื้อน (contaminants) ซึ่งหมายถึงสารที่ปนเปื้อนจากสิ่งแวดล้อม หรือจากขั้นตอนการเพาะปลูก การผลิต การแปรรูป การเก็บรักษา การบรรจุหีบห่อ การขนส่ง หรือ อาจเกิดจากการหลอกลวง ตลอดทั้งห่วงโซ่การผลิตอาหาร และจำเป็นต้องชี้ให้เห็น

ถึงการใช้ความรู้ทางวิทยาศาสตร์ในการกำหนดเกณฑ์ สำหรับสารบางชนิดที่พบในอาหารโดยเป็นผลจากการเจตนาเติมลงไป รวมถึงการตกค้างของยาฆ่าแมลงในผลิตภัณฑ์จากพืชและสัตว์ หรือและการตกค้างของยาสัตว์ในผลิตภัณฑ์เนื้อสัตว์ กฎหมายของสหภาพยุโรปได้กำหนดระเบียบข้อบังคับในการจัดตั้งเกณฑ์สารตกค้างในปริมาณสูงสุดที่ยอมรับได้ และดำเนินการแก้ไขข้อบกพร่องในการตรวจติดตามและการทดสอบห้องปฏิบัติการ

2.2.9.4 กฎหมายการปนเปื้อนของกัมมันตภาพรังสีในอาหารและอาหารสัตว์

ตามหัวข้อที่ 31 ของสนธิสัญญา the Euratom Treaty ในกรณีของอาหารนำเข้าจะดำเนินการตามหัวข้อที่ 133 ของสนธิสัญญา the post-Chernobyl นอกจากนี้ กฎหมาย post-Chernobyl legislation จะต้องถูกทบทวนอย่างต่อเนื่อง

2.2.9.5 อาหารชนิดใหม่ (Novel Food)

ได้กำหนดแนวทางที่โปร่งใสและชัดเจน ในการอนุญาตการวางจำหน่ายอาหารชนิดใหม่ในท้องตลาด เช่น อาหารและส่วนผสมที่ไม่เคยมีการบริโภคของมนุษย์ โดยเฉพาะอาหารที่มีส่วนประกอบหรือมีที่มาจากสิ่งมีชีวิตที่ดัดแปลงพันธุกรรม นอกจากนี้ยังต้องมีการทบทวนการยกเว้นการปฏิบัติตามกฎข้อนี้ ดังนั้น คณะกรรมาธิการฯจะต้องปรับปรุงข้อกำหนดในการอนุญาตไว้ใน the Novel Food Regulation (EC) N° 258/97 และมีการปรับปรุงแก้ไข กรอบโครงสร้างในการควบคุมการปลดปล่อย GMOs ภายใต้ Directive 90/220/EEC รวมไปถึงข้อกำหนดการแสดงฉลาก

2.2.9.6 สารเติมแต่งอาหาร สารแต่งกลิ่นรส การบรรจุหีบห่อและการฉายรังสี

ปรับปรุงและแก้ไขข้อกำหนดที่เกี่ยวข้องกับสารเติมแต่งอาหารและสารแต่งกลิ่นรสให้ชัดเจนขึ้น เช่น การจัดทำรายชื่อสารเติมแต่งอาหารและเอนไซม์ที่ได้รับอนุญาตให้ใช้ได้ รายชื่อของสีผสมอาหาร สารให้ความหวาน และสารเติมแต่งอาหารอื่นๆ รวมทั้งเกณฑ์ความบริสุทธิ์ของสารให้ความหวาน สีผสมอาหารและสารเติมแต่งอาหารอื่นๆ ปรับปรุงวิธีการลงทะเบียนของสารแต่งกลิ่นรสและจัดทำแผนการประเมิน และแสดงรายการของสารเติมแต่งอาหารที่อนุญาตให้ใช้เป็นสารแต่งกลิ่นรสได้

ได้ปรับปรุงข้อกำหนดเกี่ยวกับวัตถุสัมผัสกับอาหารและการแสดงฉลาก การฉาบที่ผิวของภาชนะบรรจุอาหาร รวมถึงวัตถุต่างๆ เช่น กระดาษ ยาง โลหะ ไม้ และจุกคอร์ก และเสนอแนวทางการปฏิบัติสำหรับสินค้าอาหารที่อนุญาตให้ผ่านการฉายรังสี และตีพิมพ์รายละเอียดของโรงงานกัมมันตภาพรังสีที่ดำเนินการในประเทศสมาชิก รวมถึงรายชื่อที่ผ่านการพิจารณาความเท่าเทียมกันของโรงงานที่ดำเนินการในประเทศที่สาม นอกจากนี้ ยังจัดทำแนวทางขององค์ประกอบใน**น้ำแร่ตามธรรมชาติ** และสภาวะสำหรับกระบวนการใช้อากาศที่มีโอโซนปริมาณสูง

2.2.10 ข้อมูลสำหรับผู้บริโภค

การสื่อสารความเสี่ยงประกอบด้วย การแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นข้อมูลที่เกี่ยวกับลักษณะของความเสี่ยง และมาตรการในการควบคุมความเสี่ยงนั้น อันเป็นหน้าที่รับผิดชอบขั้นพื้นฐานของหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องด้านสาธารณสุขในการจัดการความเสี่ยงต่อสุขภาพของสาธารณชน และต้องเปิดเผยข้อมูลทั้งหมดแก่สาธารณชนทั้งข้อคิดเห็นด้านวิทยาศาสตร์ รวมทั้งข้อมูลการตรวจสอบและการควบคุม นโยบายนี้เป็นหัวใจสำคัญของการสื่อสารความเสี่ยงและความเชื่อมั่นของประชาชน ดังนั้นในทุกเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยอาหาร ผู้ค้ามีความตระหนักถึงผู้บริโภคอย่างเต็มที่และความกังวลของผู้บริโภคจะต้องได้รับการตอบรับโดย

- การหารือกับประชาชนในทุกเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยอาหาร
- การให้กรอบโครงสร้างสำหรับการอภิปราย (การรับฟังความคิดเห็นของสาธารณชน) ระหว่างผู้บริโภคกับผู้เชี่ยวชาญด้านวิทยาศาสตร์
- การอำนวยความสะดวกการสนทนาโต้ตอบกับผู้บริโภคในประเทศอื่นๆ ทั้งในระดับสหภาพยุโรปและในระดับโลก

นอกจากนี้ต้องมีการสื่อสารถึงความเสี่ยงที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ ให้แก่สาธารณชนบางกลุ่ม ได้แก่ สตรีในภาวะให้นมบุตร สตรีมีครรภ์ ทารก ผู้สูงอายุหรือผู้ที่เป็นโรคภูมิแพ้ กลุ่มบุคคลเหล่านี้จะต้องได้รับคำเตือนถึงความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นได้จากการบริโภคอาหารบางประเภท

สำหรับกฎระเบียบของการแสดงฉลาก ให้ผู้บริโภคได้รับข้อมูลที่จำเป็นและถูกต้อง เพื่อใช้ในการตัดสินใจเลือกซื้อสินค้า ประกอบด้วย ลักษณะและองค์ประกอบของผลิตภัณฑ์ การเก็บรักษาและวิธีการใช้ผลิตภัณฑ์ ผู้ผลิตมีอิสระในการให้ข้อมูลเพิ่มเติมบนฉลาก แต่ต้องให้ข้อมูลที่ถูกต้องและไม่ก่อให้เกิดความเข้าใจผิด ห้ามการระบุคุณลักษณะหรือการกล่าวอ้างสรรพคุณของผลิตภัณฑ์อาหารในการป้องกัน รักษา หรือบำบัดอาการโรค และยังได้กำหนดการแสดงฉลากของอาหารชนิดใหม่ให้ชัดเจน โดยเฉพาะ การแสดงฉลากของผลิตภัณฑ์ที่ได้จากสิ่งมีชีวิตที่ดัดแปลงพันธุกรรม โดยในเริ่มจากให้แสดงฉลากของสารเติมแต่งที่ผลิตจากการตัดต่อทางพันธุวิศวกรรม ตลอดจน การแสดงฉลากอาหารและส่วนประกอบที่ปราศจากการดัดแปลงพันธุกรรม (GMOs-free food)

สำหรับข้อมูลทางโภชนาการที่ต้องแสดงให้ผู้บริโภคทราบ ต้องเป็นข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ที่แสดงให้เห็นว่า การบริโภคอาหารในปริมาณที่เหมาะสมและมีความหลากหลาย จะเป็นปัจจัยสำคัญในการรักษาสุขภาพที่ดีและแข็งแรง นอกจากนี้อาหารประเภทใหม่ๆ ที่เกิดจากการดัดแปลงคุณค่าทางโภชนาการซึ่งมีจำหน่ายเพิ่มมากขึ้นในท้องตลาด จะมีผลกระทบต่อพฤติกรรมและสุขภาพของผู้บริโภคทั้งในลักษณะที่พึงปรารถนาหรือไม่พึงปรารถนา นอกจากนี้ การให้ข้อมูลจะช่วยผู้บริโภคในการตัดสินใจที่ถูกต้องนั้น และมีการกำหนดแนวทางว่าด้วยอาหารเสริม (Directives on food supplement) หรืออาหารที่เป็นแหล่งสารอาหารบางกลุ่มเข้มข้นมากเป็นพิเศษ เช่น วิตามิน

หรือ เกลือแร่ และแนวทางว่าด้วย อาหารเพิ่มคุณค่า (Directive on fortified food) หรืออาหารที่เติมสารอาหารเพิ่มเข้าไป และกำหนดเกณฑ์ความบริสุทธิ์สำหรับสารที่มีคุณค่าทางโภชนาการ ที่ใช้สำหรับการเติมลงไปในอาหารเพื่อวัตถุประสงค์ด้านโภชนาการพิเศษ หรือ สารที่พบในอาหารเสริมหรือเติมลงในอาหาร

2.3 กฎหมาย Food Safety Basic Law ของประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยอาหารหลายฉบับได้แก่ กฎหมายสุขาภิบาลอาหาร (the Food Sanitation Law), กฎหมายโรงฆ่าสัตว์ (the abattoir Law), กฎหมายการควบคุมโรงฆ่าสัตว์ปีกและการตรวจสอบผลิตภัณฑ์สัตว์ปีก (the Poultry Slaughtering Business Control and Poultry Inspection Law) และกฎหมายอื่นๆ รวมทั้งกฎหมายว่าด้วยมาตรการชั่วคราวในการเพิ่มการวิธีการควบคุมกระบวนการผลิตอาหาร (the Law of Temporary Measures for Enhancing the Control Method of the Food Production Process) และกฎหมายส่งเสริมสุขภาพ the Health Promotion Law ซึ่งกฎหมายแต่ละฉบับอยู่ในการกำกับดูแลของกระทรวงและหน่วยงานต่างๆ ทำให้เกิดปัญหาความซ้ำซ้อนหรือเกิดช่องว่าง และขาดความเชื่อมโยงนโยบาย การวางแผนการประสานงานร่วมกันระหว่างหน่วยงาน รวมทั้งขาดการแลกเปลี่ยนข้อมูลเพื่อให้สามารถประเมินความปลอดภัยด้านอาหาร ทำให้การดำเนินงานไม่มีประสิทธิผลเท่าที่ควร

เมื่อประชาชนชาวญี่ปุ่น เกิดความกังวลและขาดความเชื่อมั่นในความปลอดภัยของอาหารจากปัญหาต่างๆ รวมทั้งกรณีปรากฏการณ์โรควัวบ้า (BSC) ในปี ค.ศ. 2001 ประเทศญี่ปุ่นจึงได้ตรากฎหมายพื้นฐานว่าด้วยความปลอดภัยอาหาร (Food Safety Basic Law) ที่มีผลบังคับใช้ในเดือนพฤษภาคมปี ค.ศ. 2003 ถือเป็นกฎหมายที่ครอบคลุมการจัดการความปลอดภัยอาหารเพื่อป้องกันสุขภาพของประชาชนด้วยการใช้มาตรการที่เข้มงวดในการประกันความปลอดภัยของอาหาร รวมทั้งการนำหลักการวิเคราะห์ความเสี่ยง (risk analysis) เข้ามาใช้ในงานการคุ้มครองผู้บริโภค อย่างไรก็ตามกฎหมายพื้นฐานว่าด้วยความปลอดภัยอาหาร จะทำหน้าที่ในการประเมินความเสี่ยง (risk assessment) เท่านั้น ส่วนหน้าที่ในการบริหารความเสี่ยง (risk management) และการสื่อสารความเสี่ยง (risk communication) จะขึ้นกับหน่วยงานที่มีหน้าที่กำกับดูแลและรับผิดชอบโดยตรง เช่น กองความปลอดภัยอาหาร (Department of Food Safety) ภายใต้สำนักงานยาและความปลอดภัยอาหาร (Pharmaceutical and Food Safety Bureau) เป็นต้น

กฎหมายพื้นฐานว่าด้วยความปลอดภัยอาหาร จะครอบคลุมการจัดการตั้งแต่วัตถุดิบ การควบคุมโรงงานผลิต ผู้นำเข้าและผู้จำหน่ายสินค้าอาหาร วัตถุเติมแต่งอาหาร อุปกรณ์ที่สัมผัสอาหารและบรรจุภัณฑ์ ที่จะต้องให้ข้อมูลที่จำเป็นแก่ผู้บริโภคและธุรกิจ ซึ่งกฎหมายฉบับนี้มีหลักการพื้นฐาน 3 ประการ คือ การป้องกันสุขภาพของมนุษย์ ความมั่นใจในความปลอดภัยของอาหาร

ตลอดห่วงโซ่ และการตอบสนองต่อความรู้ทางวิทยาศาสตร์และการค้าระหว่างประเทศด้านความปลอดภัยอาหาร กฎหมายพื้นฐานว่าด้วยความปลอดภัยอาหาร (Food Safety Basic Law) นี้ประกอบด้วย 3 บทคือ

บทที่ 1 ว่าด้วยข้อกำหนดทั่วไป (general provision)

บทที่ 2 ว่าด้วยแนวทางการร่างนโยบาย (Basic direction for policy formulation)

บทที่ 3 ว่าด้วยคณะกรรมการความปลอดภัยด้านอาหาร (food safety commission)

<u>บทที่ 1</u> ข้อกำหนดทั่วไป (general provision) ประกอบด้วยมาตรา 1 -10

<u>มาตราที่ 1</u>: วัตถุประสงค์

ความสำคัญของแนวทางในการรับมือกับสิ่งต่างๆ ดังนี้ การพัฒนาทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี, การเชื่อมโยงของโลก, การเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม วิถีชีวิตและพฤติกรรมการบริโภค ที่ทำให้เกิดความไม่ปลอดภัยด้านอาหาร

กฎหมายนี้มีวัตถุประสงค์ในการสนับสนุนนโยบายเพื่อความปลอดภัยด้านอาหาร โดยการ

- สร้างหลักการพื้นฐาน (basic principles)
- สร้างความชัดเจนในหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานในพื้นที่ หน่วยงานกลาง และผู้ดำเนินกิจการที่เกี่ยวข้องกับอาหาร รวมทั้งหน้าที่ของผู้บริโภค
- สร้างแนวทางพื้นฐานในการสร้างมาตรการ (policy formulation)

<u>มาตราที่ 2</u> : คำนิยาม

ความหมายของอาหารที่ใช้ในกฎหมาย

Food หมายถึงอาหารและเครื่องดื่ม ยกเว้น ยา และ quasi drugs ที่กำหนดไว้ในกฎหมาย pharmaceutical Affair Law

<u>มาตราที่</u> 3: การยอมรับในการใช้มาตรการเพื่อความมั่นใจในความปลอดภัยด้านอาหาร

ความปลอดภัยอาหารจะต้องมั่นใจว่ามีมาตรการที่จำเป็นที่ทำให้เกิดความตระหนักถึงการปกป้องสุขภาพของประชากรเป็นหัวใจหลัก และต้องมาก่อนสิ่งอื่นๆ (top priority)

<u>มาตราที่</u> 4 : มาตรการที่เหมาะสมในทุกขั้นตอนของ food supply chain

ความปลอดภัยอาหารอาจมีผลกระทบจากทุกขั้นตอนทั้งจากภายในหรือภายนอกของการผลิตตลอด Food supply processes ไม่ว่าจะเป็นผลิตภัณฑ์จากไร่สวน ฟาร์ม ป่า หรือผลิตภัณฑ์ปลาที่ใช้จำหน่ายเป็นอาหาร จำเป็นต้องมั่นใจว่ามีมาตรการที่เหมาะสมในการตรวจสอบในทุกขั้นตอนของกระบวนการ (food supply process)

<u>มาตราที่ 5</u>: การป้องกันอันตรายต่อสุขภาพของผู้บริโภค

ความปลอดภัยอาหารมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันผลกระทบด้านสุขภาพของประชาชนที่เกิดจากอาหาร โดยต้องมีมาตรการที่จำเป็นที่มีพื้นฐานจากความรู้ทางวิทยาศาสตร์ และต้องคำนึงถึงแนวโน้มระหว่างประเทศ (international trends) รวมทั้ง รับฟังข้อคิด/ความคิดเห็นของประชาชน

มาตราที่ 6: หน้าที่ความรับผิดชอบของรัฐ

รัฐมีหน้าที่รับผิดชอบในการออกกฎหมายที่ครอบคลุมและบังคับใช้นโยบายให้เป็นผลสำเร็จ เพื่อความมั่นใจในความปลอดภัยด้านอาหารตามที่หลักเกณฑ์ที่ระบุไว้ใน มาตราที่ 3-5 (เรียกว่าหลักการพื้นฐาน หรือ Basic principles)

มาตราที่ 7: หน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานส่วนท้องถิ่น

หน่วยงานส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่รับผิดชอบในการออกกฎระเบียบที่ครอบคลุมและบังคับใช้นโยบายให้เกิดผลสำเร็จ โดยต้องสอดคล้องตามสภาพทางธรรมชาติ, ทางเศรษฐกิจ และทางสังคมในแต่ละพื้นที่ภายใต้ความรับผิดชอบ ภายใต้หลักการพื้นฐาน และข้อกำหนดทางกฎหมายของส่วนกลาง

มาตราที่ 8: หน้าที่ความรับผิดชอบของผู้ประกอบธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับอาหาร

ผู้ประกอบธุรกิจที่ผลิต นำเข้า ขาย รวมทั้งผู้ที่ดำเนินธุรกิจการค้าที่เกี่ยวข้อง (food-related business operator) ไม่ว่าจะเป็นปุ๋ย, สารเคมีทางการเกษตร อาหารสัตว์ สารเติมแต่งอาหารสัตว์ ยาสัตว์ และวัตถุใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับการผลิต/ ใช้ในการไร่ สวน นา, ป่าไม้ และฟาร์มที่อาจส่งผลกระทบต่อความปลอดภัยด้านอาหาร สินค้าเกษตรหรือวัตถุดิบ, สารเติมแต่งอาหาร อุปกรณ์/เครื่องมือ หรือภาชนะบรรจุ/สัมผัสตลอด food apply process มีหน้าที่รับผิดชอบตามกฎหมาย ในระหว่างการดำเนินธุรกิจในขั้นตอนนั้นๆ

ผู้ที่ดำเนินธุรกิจการค้าที่เกี่ยวข้อง (food-related business operator) มีหน้าที่ในการให้ข้อมูลที่ถูกต้องและเหมาะสม และมีหน้าที่รับผิดชอบในการปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบที่กำหนด

มาตราที่ 9: หน้าที่ของผู้บริโภค

ผู้บริโภคมีหน้าที่ต้องขวนขวายเพื่อเพิ่มความรู้และความเข้าใจในความปลอดภัยด้านอาหาร และต้องแสดงความคิดเห็นต่อนโยบายเพื่อความมั่นใจในความปลอดภัยด้านอาหาร

มาตราที่ 10: มาตรการทางกฎหมาย

รัฐบาลต้องออกมาตรการทางกฎหมาย, ให้การสนับสนุนทางการเงินและ มาตรการที่จำเป็นอื่นๆ ในการบรรลุผลสำเร็จตามนโยบายด้านความปลอดภัยอาหาร

บทที่ 2 แนวทางการวางนโยบาย (Basic direction for policy formulation) (มาตรา 11 -21)

มาตราที่ 11: การประเมินความปลอดภัยในอาหาร

ในการวางนโยบายด้านความปลอดภัยทางอาหาร จำเป็นต้องกำหนดการประเมินผลของอาหารต่อสุขภาพ (assessment) ในแต่ละนโยบาย ถึงผลกระทบของความเป็นไปได้ในการเกิดอันตรายของสิ่งใดๆ ทั้งทางด้านชีววิทยา เคมี และกายภาพ ในอาหาร หรือสภาวะของอาหาร ที่มีผลต่อสุขภาพของผู้บริโภค ยกเว้นในกรณี

การประเมินผลกระทบของอาหารต่อสุขภาพจะได้รับการยกเว้นในกรณี

1. ไม่มีความจำเป็นอย่างชัดเจนในการพิจารณาในองค์ประกอบที่ต้องตรวจสอบ
2. มีข้อมูลชัดเจนที่แสดงถึงปริมาณและผลกระทบต่ออันตราย (Degree of adverse effect) ต่อสุขภาพของมนุษย์
3. ไม่มีเวลาในการทำการประเมิน ในกรณีความจำเป็นในการออกมาตรการเร่งด่วนเพื่อป้องกันหรือควบคุมอันตรายต่อสุขภาพของประชากร

การประเมินผลกระทบของอาหารต่อสุขภาพ ในกรณีข้อ (1) และ (2) จะต้องปฏิบัติในตามหลักเกณฑ์ทางวิทยาศาสตร์อย่างเป็นธรรมและเป็นกลาง ส่วนในกรณีข้อ (3) จะต้องประเมินผลกระทบของอาหารต่อสุขภาพ ในเวลาต่อมาและปราศจากความลังเล

มาตราที่ 12: การวางนโยบายภายหลังการประเมินความปลอดภัย

การวางนโยบายด้านความปลอดภัยทางอาหาร จำเป็นต้องปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ในการป้องกัน และยับยั้งอันตรายจากการบริโภคอาหาร โดยต้องคำนึงถึงพฤติกรรมการบริโภคของประชาชน และสภาพการณ์อื่นๆ รวมทั้งผลจากการประเมินผลของอาหารต่อสุขภาพ

มาตราที่ 13: สนับสนุน/ส่งเสริมการแลกเปลี่ยนข้อมูลและความคิดเห็น

การวางนโยบายด้านความปลอดภัยทางอาหาร จำเป็นต้องสนับสนุน/ส่งเสริมการแลกเปลี่ยนข้อมูลและความคิดเห็นระหว่างบุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น การจัดหาข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย แหล่งทุนในการเปิดโอกาสให้เกิดการแสดงความคิดเห็นต่อนโยบาย เพื่อให้สะท้อนความคิดเห็นของประชากรในการวางนโยบาย และแสดงให้เห็นถึงความโปร่งใส (transparency) และความเป็นธรรม (fairness) ในการดำเนินงาน

มาตราที่ 14: การจัดตั้งระบบการจัดการในสภาวะฉุกเฉิน หรือสภาวะอื่นๆ

การวางนโยบายด้านความปลอดภัยทางอาหาร จำเป็นต้องจัดตั้งระบบการจัดการ หรือป้องกันในสภาวะฉุกเฉิน ที่เป็นเหตุให้เกิดความเสียหาย หรือมีแนวโน้มที่จะทำให้เกิดความเสียหายอย่างรุนแรงต่อสุขภาพของมนุษย์ จากอาหาร เพื่อป้องกันความเสียหายดังกล่าว

มาตราที่ 15: ความร่วมมืออย่างใกล้ชิดระหว่างผู้บริหารที่เกี่ยวข้อง

การวางนโยบายด้านความปลอดภัยทางอาหาร จะต้องเกิดจากความร่วมมือระหว่างกันและอย่างใกล้ชิดของผู้บริหารที่เกี่ยวข้องในการกำหนดมาตรการให้เกิดความปลอดภัยด้านอาหารในแต่ละขั้นตอนของ food apply process

มาตราที่ 16: การจัดตั้งระบบงานวิจัยและระบบอื่นๆ

การวางนโยบายด้านความปลอดภัยทางอาหาร จำเป็นต้องจัดตั้งระบบงานวิจัย การส่งเสริมสนับสนุนและพัฒนางานวิจัย การกระจายข้อมูล และการอบรมนักวิจัย เพื่อพัฒนาความรู้ทางวิทยาศาสตร์ด้านความปลอดภัยทางอาหาร

มาตราที่ 17: รวบรวม จัดเรียงและใช้ประโยชน์จากข้อมูลที่ได้รับจากแหล่งภายนอกและภายใน

การวางนโยบายด้านความปลอดภัยทางอาหาร จำเป็นต้องรวบรวม จัดเรียบเรียงข้อมูล และใช้ประโยชน์จากข้อมูลที่ได้รับจากแหล่งภายนอกและภายใน อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพในการบรรลุความสำเร็จของข้อกำหนด เพื่อให้ตอบสนองตามการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมที่ส่งผลต่อพฤติกรรมการบริโภคของประชากร

มาตราที่ 18: การใช้ฉลากที่เหมาะสม

การวางนโยบายด้านความปลอดภัยทางอาหาร จำเป็นต้องแสดงข้อมูลที่ถูกต้องของอาหาร เพื่อให้เกิดการปฏิบัติการที่เหมาะสมในการติดฉลากอาหาร

มาตราที่ 19: การศึกษา และการเรียนรู้

การวางนโยบายด้านความปลอดภัยทางอาหาร จำเป็นต้องเพิ่มเติมความรู้ ความเข้าใจด้านความปลอดภัยทางอาหารของประชากร ด้วยการสนับสนุนการให้การศึกษาและการเรียนรู้ผ่านสื่อต่างๆ รวมทั้งปรับปรุงกิจกรรมที่เกี่ยวข้องให้แก่สาธารณะ

มาตราที่ 20: การพิจารณาผลกระทบต่อสภาพแวดล้อม

การวางนโยบายจำเป็นด้านความปลอดภัยทางอาหาร ต้องพิจารณาผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมร่วมด้วย

มาตราที่ 21: การกำหนดและการเผยแพร่มาตรการ

1. รัฐบาลจะต้องกำหนดมาตรการพื้นฐาน (basic matters) ในการนำนโยบายความปลอดภัย (มาตราที่ 11- 20) ไปใช้ให้บรรลุผลสำเร็จ
2. นายกรัฐมนตรีจะต้องร่างมาตรการพื้นฐานภายหลังจากรับฟังข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะจาก Food Safety Commission และอภิปรายในการประชุมคณะรัฐมนตรี
3. นายกรัฐมนตรีจะต้องประกาศมาตรการพื้นฐาน โดยปราศจากความลังเล เมื่อผ่านการประชุมคณะรัฐมนตรี
4. การกำหนดในข้อ 1 และ 2 อาจมีการเปลี่ยนแปลงจำเป็นที่เกิดขึ้นได้เมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงมาตรการพื้นฐาน

บทที่ 3 คณะกรรมการความปลอดภัยด้านอาหาร (Food Safety Commission) (มาตรา 22-38)

มาตราที่ 22: การแต่งตั้งคณะกรรมการความปลอดภัยด้านอาหาร

คณะกรรมการความปลอดภัยด้านอาหาร จะถูกจัดตั้งโดยสำนักนายกรัฐมนตรี

มาตราที่ 23 : หน้าที่ของคณะกรรมการความปลอดภัยด้านอาหาร ร

1. คณะกรรมการความปลอดภัยด้านอาหารมีหน้าที่รับผิดชอบดังนี้

1.1. เสนอแนะความคิดเห็นแก่นายกรัฐมนตรีตาม มาตราที่ 21 (2)

1.2. ประเมินความปลอดภัยของอาหาร

1.3. ให้ข้อแนะนำ /เสนอแนะแก่รัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องตลอดจนนายกรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายด้านความปลอดภัยในอาหาร ตามจากข้อมูลที่ได้รับการประเมินความปลอดภัย

1.4. ตรวจติดตามการดำเนินงานตามนโยบายด้านความปลอดภัยในอาหาร และให้ข้อแนะนำ /เสนอแนะเพื่อให้การดำเนินการประสบความสำเร็จแก่รัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องตลอดจนนายกรัฐมนตรี ถ้ามีความจำเป็น

1.5. ตรวจสอบและไตร่ตรองความสำคัญของมาตรการด้านความปลอดภัยในอาหาร รวมทั้งให้ความคิดเห็นต่อหัวหน้าผู้บริหารที่เกี่ยวข้อง ถ้ามีความจำเป็น

1.6. ทำงานวิจัยทางวิทยาศาสตร์ และศึกษาความจำเป็นในการทำงาน ตามข้อ 1.2-1.5

1.7. วางแผนและหาวิธีให้เกิดการแลกเปลี่ยนข้อมูลและความคิดเห็นระหว่างเจ้าหน้าที่และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามข้อ 1.2-1.6

1.8. เป็นหน่วยงานในการประสานงานระหว่างผู้บริหารในการแลกเปลี่ยนข้อมูลและความคิดเห็นของบุคคลหรือหน่วยงาน เพื่อความปลอดภัยด้านอาหาร

2. เมื่อคณะกรรมการฯ ได้รับผลการประเมินความปลอดภัย จะต้องรายงานผลให้รัฐมนตรีรับทราบโดยทันที

3. คณะกรรมการฯ จะต้องตีพิมพ์/ประกาศผลการประเมินความปลอดภัยและเสนอแนะแก่สาธารณชน (ข้อ 1.3 และ 1.4)

4. รัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องจะต้องรายงานต่อคณะกรรมการ ถึงวิธีการการนำข้อแนะนำที่ได้รับจากคณะกรรมการฯ ไปปฏิบัติ (ข้อ 1.3 และ 1.4)

<u>มาตราที่ 24</u>: การรับฟังความคิดเห็น

1. รัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องจะต้องรับฟังความคิดเห็นของคณะกรรมการฯ (ยกเว้นในกรณี มาตรา 11(1) หรือรัฐมนตรีได้ตระหนักถึงความจำเป็นตาม มาตรา 11(3))

1.1. เมื่อกรณีดังกล่าวไม่มีผลต่อสุขภาพของมนุษย์ ว่าด้วย Food Sanitation Law

1.2. เมื่อต้องการตั้ง เปลี่ยนแปลง หรือล้มเลิกข้อกำหนด ที่เกี่ยวข้องกับสารเคมีที่ใช้ในการเกษตร ว่าด้วย Agricultural Chemical Regulation Law

1.3. เมื่อต้องการตั้ง เปลี่ยนแปลง หรือล้มเลิกข้อกำหนด ที่เกี่ยวข้องกับการใช้ปุ๋ย ว่าด้วย Fertilizer Control Law

1.4. เมื่อต้องการวางแผนการจัดตั้งตั้ง เปลี่ยนแปลง หรือล้มเลิกข้อกำหนดของคณะรัฐมนตรีว่าด้วย Domestic Animal Infectious Disease Control Law

1.5. เมื่อต้องการกำหนดการใช้สารเติมแต่งในอาหารสัตว์ (feed additives) ว่าด้วย the Law Concerning Safety Assurance and Quality Improvement of Feeds

1.6. เมื่อต้องการวางแผนการจัดตั้งตั้ง เปลี่ยนแปลง หรือล้มเลิกอัตรากำลัง (Ordinance) หรือคำสั่งรัฐมนตรีต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับโรงฆ่าสัตว์ ว่าด้วย Abattoirs Law

1.7. เมื่อต้องการวางแผนการจัดตั้งตั้ง เปลี่ยนแปลง หรือล้มเลิกอัตรากำลังของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการประปา ว่าด้วย Waterworks Law

1.8. เมื่อต้องการรับรองยา, quasi drug หรือเครื่องมือทางการแพทย์ ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อใช้กับสัตว์ ว่าด้วย Pharmaceutical Affair Law

1.9. เมื่อต้องการวางแผนการจัดตั้งตั้ง เปลี่ยนแปลง หรือล้มเลิกคำสั่งรัฐมนตรีว่าด้วย Agricultural Land Soil Pollution Prevention Law

1.10. เมื่อต้องการวางแผนการจัดตั้งตั้ง เปลี่ยนแปลง หรือล้มเลิกอัตรากำลังของ the Poultry Slaughtering Business Control and Poultry Meat Inspection Law

1.11. เมื่อต้องการล้มเลิกหรือยกเว้นสารเติมแต่งอาหาร ว่าด้วย Food Sanitation และ Nutrition Improvement Law

1.12. เมื่อต้องการวางแผนการจัดตั้งตั้ง เปลี่ยนแปลง หรือล้มเลิกคำสั่งรัฐมนตรีว่าด้วย the Law Concerning Special Measures against Dioxins

1.13. เมื่อต้องการวางแผนการจัดตั้งตั้ง เปลี่ยนแปลง หรือล้มเลิกอัตรากำลัง ว่าด้วย Law concerning Special Measure against Bovine Spongiform Encephalopathy

1.14. อื่นๆ ตามคำสั่งของคณะรัฐมนตรี

2. รัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องจะต้องรายงานข้อเท็จจริงและรับฟังความคิดเห็นของคณะกรรมการภายฯในระยะเวลาที่กำหนด ภายหลังการร่างนโยบายด้านความปลอดภัยอาหาร

3. จากข้อต่างๆ ข้างต้น รัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องจะต้องรับฟังความคิดเห็นที่จำเป็นจากคณะกรรมการฯ ในการร่างนโยบายด้านความปลอดภัยอาหาร

<u>มาตราที่ 25</u>: การร้องขอข้อมูลและอื่นๆ

คณะกรรมการฯ สามารถร้องขอ ข้อมูลจากหัวหน้าหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ให้จัดส่งข้อมูล ความคิดเห็น และข้อชี้แจ้ง หรือความร่วมมืออื่นๆ ถ้าตระหนักถึงความจำเป็นต่อการทำงานของหน่วยงานที่มีความรับผิดชอบในส่วนนั้นๆ

<u>มาตราที่ 26</u>: การมอบหมายความรับผิดชอบในการสืบสวน

คณะกรรมการฯ สามารถมอบความรับผิดชอบในการสืบสวนให้กับหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการ, นักกฎหมายในความร่วมมือ ว่าด้วย Civil Code of Japan

หน่วยงานเอกชน สถาบันที่เกี่ยวข้องกับงานทดลองและวิจัย และผู้เชี่ยวชาญหรือผู้มีประสบการณ์ในการทำหน้าที่นั้นๆ

มาตราที่ 27: การร้องขอในกรณีเร่งด่วน

คณะกรรมการฯ สามารถร้องขอสถาบันวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการในระดับชาติในการดำเนินการสืบสวน วิเคราะห์ ตรวจสอบ เพื่อประเมินความปลอดภัยในอาหาร เมื่อเกิดสถานการณ์เร่งด่วนที่อาจเป็นเหตุ หรือมีแนวโน้มในการเกิดความเสียหายที่รุนแรงด้านปลอดภัยในอาหาร

สถาบันวิจัยที่ถูกร้องขอจากคณะกรรมการฯ จะต้องทำการวิจัย วิเคราะห์ และ ตรวจสอบโดยฉับพลัน

คณะกรรมการฯ สามารถร้องขอให้รัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง ออกคำสั่งในการวางมาตรการภายหลักได้รับผลการประเมินความปลอดภัยด้านอาหาร ให้แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามกฎหมายนั้นๆ ในกรณีที่เกิดสถานการณ์เร่งด่วนที่อาจเป็นเหตุ หรือมีแนวโน้มในการเกิดความเสียหายที่รุนแรงด้านปลอดภัยในอาหาร

มาตราที่ 28: องค์กร

คณะกรรมการฯ มีสมาชิกจำนวนทั้งสิ้น 7 ท่าน ในจำนวนนี้ กรรมการจำนวน 3 ท่านเป็น part-time member และอีก 4 ท่านเป็นกรรมการประจำ

มาตราที่ 29: การแต่งตั้งคณะกรรมการฯ

1. นายกรัฐมนตรีจะต้องแต่งตั้งคณะกรรมการฯ จากผู้ทรงคุณวุฒิ ภายหลังการรับรองจากสภาผู้แทนราษฎร และสภานิติบัญญัติ
2. นายกรัฐมนตรีอาจแต่งตั้งคณะกรรมการฯ จากผู้ที่มีความเหมาะสม แต่ไม่ได้รับการรับรองจากสภาทั้ง 2 เนื่องจาก การหมดวาระ หรือ การสิ้นสุดของสภาผู้แทนราษฎรและสภานินิบัญญัติ ในกรณีที่ คณะกรรมการฯ หมดวาระ หรือมีตำแหน่งว่างลง ในระหว่างนั้น
3. ในกรณี (2) นายกรัฐมนตรีจะต้องขอการรับรองจากสภาทั้ง 2 ในวาระแรกของการเปิดประชุม แต่ถ้าไม่ได้รับการรับรองก็จะถูกถอดถอนจากตำแหน่งคณะกรรมการฯ ทันที

มาตราที่ 30: วาระการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการฯ

1. คณะกรรมการฯ มีวาระ 3 ปี
2. คณะกรรมการฯ สามารถดำรงวาระต่อเนื่องได้
3. ในกรณีที่หมดวาระลง คณะกรรมการฯ จะต้องทำหน้าที่จนกว่าคณะกรรมการฯ ชุดใหม่จะได้รับการแต่งตั้ง

มาตราที่ 31: การถูกถอดถอนจากตำแหน่ง

เมื่อได้รับการรับรองจากสภาทั้ง 2 นายกรัฐมนตรีสามารถถอดถอนกรรมการฯได้ ในกรณีที่

1. ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ เนื่องจากปัญหาด้านสุขภาพ หรือปัญหาด้าน mental disability
2. ทำการละเมิดการปฏิบัติหน้าที่อย่างรุนแรง หรือกระทำผิดกฎหมายที่ไม่เหมาะสมกับการดำรงตำแหน่งกรรมการ

มาตราที่ 32: การบริการ

1. กรรมการฯ จะต้องเปิดเผยข้อเท็จจริงโดยไม่มีการปกปิดเป็นความลับในส่วนที่เป็นภาระหน้าที่ แม้ว่าจะหมดวาระ แล้วก็ตาม
2. ในระหว่างการดำรงตำแหน่ง กรรมการฯ จะต้องไม่ดำรงตำแหน่งในพรรคการเมือง, มีส่วนเกี่ยวข้องกับการเมือง หรือมีส่วนในการเคลื่อนไหวทางการเมือง
3. กรรมการประจำ จะต้องไม่ดำรงตำแหน่งอื่นๆ ที่ได้รับค่าตอบแทน, การทำแผนธุรกิจ หรือดำเนินธุรกิจที่มีวัตถุประสงค์เพื่อผลกำไร ยกเว้นจะได้รับการยินยอมจากนายกรัฐมนตรี

มาตราที่ 33: ค่าตอบแทน

คณะกรรมการฯ จะได้รับค่าตอบแทนตามกฎหมาย

มาตราที่ 34: ประธานคณะกรรมการ

1. ประธานกรรมการฯ จะถูกแต่งตั้งโดยการลงคะแนนของกรรมการ และประธานกรรมการฯ จะต้องเป็นกรรมการประจำ
2. ประธานกรรมการฯ จะต้องทำหน้าที่เป็นผู้บริหารงาน และต้องเป็นตัวแทนของคณะกรรมการ
3. ในกรณีที่ประธานกรรมการฯ ประสบอุบัติเหตุ กรรมการประจำที่ได้รับการมอบหมายจะต้องปฏิบัติหน้าที่แทน

มาตราที่ 35: การประชุม

1. ประธานคณะกรรมการฯ จะเป็นผู้เรียกประชุม
2. คณะกรรมการฯ ไม่สามารถเรียกประชุม หรือสรุปผลการประชุม ถ้าประธานคณะกรรมการไม่เข้าร่วมประชุม และการประชุมต้องประกอบด้วยคณะกรรมการอย่างน้อย 3 ท่าน
3. การลงมติใดๆ จะใช้หลักการของเสียงข้างมาก โดยประธานจะไม่เป็นผู้ออกเสียง ยกเว้นในกรณีที่เสียงเท่ากัน ประธานจะเป็นผู้ตัดสินมตินั้นๆ
4. ในกรณี (2) ถ้าประธานคณะกรรมการฯ ประสบอุบัติเหตุ และกรรมการฯ ที่ได้รับการมอบหมายให้ปฏิบัติงานแทน จะสามารถดำเนินการตามข้อ (3) ได้

มาตราที่ 36: กรรมการผู้เชี่ยวชาญเฉพาะทาง

1. คณะกรรมการฯ อาจร้องขอกรรมการผู้เชี่ยวชาญในการตรวจสอบ และพิจารณาไตร่ตรองเนื้อหาที่เฉพาะทาง

2. นายกรัฐมนตรีจะต้องแต่งตั้งกรรมการผู้เชี่ยวชาญเฉพาะทางจากผู้ที่มีความเชี่ยวชาญหรือมีประสบการณ์
3. กรรมการผู้เชี่ยวชาญเฉพาะทางจะหมดหน้าที่ เมื่อสิ้นสุดการตรวจสอบ และพิจารณาไตร่ตรองเนื้อหาที่เฉพาะทางแล้ว
4. กรรมการผู้เชี่ยวชาญเฉพาะทางจะทำงานแบบ part time

มาตราที่ 37: สำนักงานเลขานุการ

1. คณะกรรมการฯ สามารถจัดตั้งสำนักงานเลขานุการเพื่อรองรับการทำงานได้
2. สำนักงานเลขานุการ จะต้องมีเจ้าหน้าที่ และเลขานุการทั่วไป ทำงานประจำอยู่
3. เลขานุการทั่วไป จะทำหน้าที่บริหารการทำงานของสำนักงานเลขานุการ และปฏิบัติหน้าที่ตามคำสั่งของประธานคณะกรรมการฯ

มาตราที่ 38: การแต่งตั้งจากคณะรัฐมนตรี

คณะรัฐมนตรี (Cabinet order) สามารถเสนอข้อมูลใดๆ ให้คณะกรรมการได้

2.4 Shokuiku : อาหารศึกษาในประเทศญี่ปุ่น (Food education in Japan)

ความเป็นมาในการบังคับใช้กฎหมาย (Background to enactment of the Basic Law on Shokuiku)

Basic Law on Shokuiku เป็นกฎหมายด้านอาหารของญี่ปุ่นที่มีผลในเดือนมิถุนายน 2005 กล่าวถึงเรื่องของการได้มาซึ่งความรู้ด้านอาหาร โภชนาการ และความสามารถในการเลือกบริโภคอาหารที่เหมาะสม เพื่อให้ประชาชนมีสุขภาวะของการบริโภคในแต่ละมื้ออาหารที่ดี กฎหมายนี้ไม่ได้เจาะจงเพียงกลุ่มเด็ก แต่เน้นที่ทุกกลุ่มประชากร

ทั้งนี้ แม้ว่าแบบแผนการบริโภคของญี่ปุ่น (Japanese dietary pattern) ที่มีข้าวเป็นหลัก และปลา เนื้อ ผัก ผลไม้ และนม เป็นส่วนประกอบ จะได้มีการกำหนดขึ้นตั้งแต่ราวปี ค.ศ. 1980 แต่ปัจจุบัน สืบเนื่องมาจากประเด็นของความหลากหลายของอาหารและโภชนาการที่มีความเสี่ยงต่อสุขภาวะของประชาชน เช่น การไม่ทานอาหารเช้า โดยเฉพาะในกลุ่มประชากรช่วงอายุ 20 ปี และ 30 ปี ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของปัญหาต่าง ๆ ต่อมา การขาดความระมัดระวังในการบริโภคอาหาร การเพิ่มขึ้นของความไม่สมดุลของสารอาหารที่ได้รับในแต่ละมื้ออาหาร การเพิ่มขึ้นของโรคอ้วน/การมีน้ำหนักตัวที่มากเกินไป โดยเฉพาะในเพศชายที่มีอายุระหว่าง 30-60 ปี ความต้องการรูปร่างที่ผอมเพรียวโดยเฉพาะในกลุ่มสตรีวัยรุ่นที่ได้รับอิทธิพลจากสื่อโทรทัศน์และนิตยสาร และโรคต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในการดำรงชีวิตประจำวัน การปะทุของเหตุการณ์ที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยของอาหาร การพึ่งพาอาหารนำเข้าจากต่างประเทศที่มากเกินไป และการสูญเสียวัฒนธรรมการบริโภคอาหารดั้งเดิมท่ามกลางกระแสโลกาภิวัตน์ ซึ่งบางคนอาจคิดว่าสิ่งเหล่านี้ เป็นเรื่องส่วนบุคคลที่รัฐบาลไม่จำเป็นต้องมาออกกฎระเบียบก็ได้ แต่วิกฤตสถานการณ์อาหารของญี่ปุ่นได้มาถึงแล้ว และกฎหมายนี้จำเป็นที่ต้องบังคับใช้เพื่อดูแลประเด็นต่าง ๆ ที่กล่าวไว้

ขณะที่มีความกังวลเกี่ยวกับความปลอดภัยของอาหารที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว คนญี่ปุ่นส่วนใหญ่ โดยเฉพาะหนุ่มสาวญี่ปุ่นกลับไม่มีความรู้และทักษะอย่างเพียงพอในการปรุง/เลือก บริโภคอาหารที่เหมาะสม ขณะที่การบริโภคนอกบ้าน การทานอาหารกล่อง (bento) การทานในร้านที่เป็น chain ต่างประเทศ มีการเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ยิ่งไปกว่านั้น ทั้งที่มีอัตราการพึ่งพาตนเองด้านอาหาร (Japan's food self-sufficiency ratio) ที่มีเพียงร้อยละ 40 ซึ่งปรากฏว่าเป็นสัดส่วนที่น้อยที่สุดในกลุ่มประเทศพัฒนาแล้ว (fiscal year 2004) และที่สำคัญ การบริโภคอาหารแล้วเหลือทิ้งมาก สินค้าหมดอายุ ทำให้เกิดผลกระทบทางลบต่อทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม

แนวคิดพื้นฐานของ Basic Law on Shokuiku

1. การมีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมสุขภาพของประชาชนทั้งทางร่างกายและจิตใจ และเพื่อชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น (enriching human lives)

2. ความเอาใจใส่ที่ต้องให้ต่อประชาชนในการจูงใจให้มีความเข้าใจถึงอาหารที่บริโภค และมีความประทับใจต่ออาหารนั้น ๆ ซึ่งรวมถึงความเข้าใจในบทบาทของสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติและผู้ทำการผลิต ขนส่ง และเตรียมอาหารนั้นด้วย

3. ความเคลื่อนไหวด้วยความสมัครใจและเป็นไปอย่างทั่วถึงทั้งประเทศในการส่งเสริมด้าน Shokuiku ควรได้รับการพัฒนา

4. โดยเฉพาะสำหรับเด็กแล้ว ครอบครัว นักการศึกษา และพี่เลี้ยง/ผู้ดูแล ควรต้องส่งเสริมให้เข้าใจถึง Shokuiku

5. การเสริมสร้างความเข้าใจในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับประสบการณ์และกิจกรรมต่าง ๆ ด้านอาหารตั้งแต่หน่วยครัวเรือน โรงเรียน ชุมชน และทุกแห่ง

6. ควรมีการส่งเสริมการรับรู้และความประทับใจต่อวัฒนธรรมการบริโภคอาหารดั้งเดิมของญี่ปุ่น และสถานการณ์อุปสงค์และอุปทานของอาหาร และการสร้างโอกาสการปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้ผลิตอาหารและผู้บริโภค ทั้งนี้ ก็เพื่อสร้างปรากฏการณ์ใหม่ให้กับการเกษตรและประมงชนบท และเพิ่มอัตราการพึ่งพาตนเองด้านอาหารของประเทศได้

7. ข้อมูลข่าวสารที่เหมาะสมในเรื่องของความปลอดภัยของอาหารควรมีการนำเสนอเพื่อให้ประชาชนมีการปฏิบัติด้านอาหารที่เหมาะสม

จะเห็นได้ว่า องค์ประกอบของ Shokuiku มีความเกี่ยวพันต่อหลายองค์การ จึงจำเป็นต้องมีความร่วมมือระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในการส่งเสริม Shokuiku

The Basic Plan for Promotion of Shokuiku

ในการส่งเสริมด้านอาหาร หน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างยิ่งได้แก่ Food Safety Commission, MEXT (กระทรวงศึกษาธิการ วัฒนธรรม กีฬา วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี) MHLW (กระทรวงสุขภาพ แรงงาน และสวัสดิการ) และ MAFF (กระทรวงเกษตร ป่าไม้ และประมง)

Organizations	Activities
MEXT	School program
MHLW	Raising health consciousness
MAFF	Through food chain - จัดงาน Japanese Food Education Fair ใช้เวลา 2 วัน - Award for Local Activities' Food Education - Symposium หัวข้อเกี่ยวกับอาหาร - การให้ทุนวิจัย - จัดงาน "Food Education and Health Fair" ทั่วประเทศญี่ปุ่น ส่งเสริมการทำ/ปรุงอาหารจากวัตถุดิบท้องถิ่น

The Dietary Guidelines for Japanese ซึ่งเป็นข้อเสนอแนะ 10 ข้อในการบริโภค จัดทำขึ้นโดย 3 กระทรวงข้างต้น ได้มีการนำออกมาใช้เป็นระยะเวลาประมาณ 5 ปีตั้งแต่เดือนมีนาคม 2000 อย่างไรก็ดี จากการสำรวจพบว่าการรับรู้จากสาธารณะกลับมีเพียง 22.3% จากการสำรวจในปี 2005 ดังนั้น MHLW และ MAFF ได้ประสานงานและจัดตั้ง Food Guide Committee ในเดือนกรกฎาคม 2005 ซึ่งประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญด้านโภชนาการ ภาคธุรกิจอาหาร องค์กรผู้บริโภค และสื่อ จำนวน 15 ท่าน ได้เสนอรายงาน "Japanese Food Guide Spinning Top (Japanese Food Guide ST)" และพยายามทำให้คำแนะนำด้านอาหารที่เสนอไปนั้น มีความชัดเจน เข้าใจง่ายมากขึ้น โดยส่วนบนสุดของลูกข่าง คือน้ำหรือน้ำชา และส่วนตัวลูกข่างคือองค์ประกอบต่าง ๆ ได้แก่

1. Grain dishes 5-7 servings
2. Vegetables dishes 5-6 servings
3. Fish and Meat dishes 3-5 servings
4. Milk 2 servings
5. Fruits 2 servings

โดยมีเชือกหมุนคืออาหารว่าง เครื่องดื่มต่าง ๆ และวิถีหมุนคือการออกกำลังกาย

รัฐบาลญี่ปุ่น ได้เผยแพร่ Japanese Food Guide ST ผ่านสื่อต่าง ๆ มากมาย รวมทั้งการขอความร่วมมือร้านค้าปลีก ซุปเปอร์มาร์เก็ต ร้านอาหาร และขอความร่วมมือไปยังบริษัทที่ทำการตลาดผลิตภัณฑ์อาหารโดยพิจารณาถึงเรื่องนี้ด้วย

การเผยแพร่ Japanese Food Guide ST ได้รับการคาดหวังว่าจะช่วยให้คนญี่ปุ่นมีสุขภาพที่ดีขึ้น ป้องกันโรคที่เกิดจากการบริโภคอาหารที่ไม่เหมาะสม การทำให้คนญี่ปุ่นหันกลับมาบริโภคข้าวซึ่งเหมาะกับวัฒนธรรมและดินฟ้าอากาศ การบริโภคอาหารจากวัตถุดิบที่ผลิตได้เอง รวมถึงวัตถุดิบตามฤดูกาล จะทำให้อัตราการพึ่งพาตนเองด้านอาหาร ของญี่ปุ่นดีขึ้นด้วย

2.5 ระบบการคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศไทย (ประภาพรและคณะ, 2549)

ส่วนโครงสร้างระบบความปลอดภัยอาหารของประเทศไทย หน่วยงานหลักที่รับผิดชอบในการคุ้มผู้บริโภคภายในประเทศ คือ สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา กระทรวงสาธารณสุข ส่วนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ก็เป็นอีกหน่วยงานหนึ่ง ที่เกี่ยวข้องกับระบบความปลอดภัยอาหาร โดยทำหน้าที่ในการควบคุมและดูแลการผลิตขั้นตอน ซึ่งประกอบด้วยกรมต่างๆ ได้แก่ กรมปศุสัตว์ดูแลการผลิตทางด้านสัตว์ กรมประมงดูแลการผลิตสินค้าประมง และกรมวิชาการเกษตรดูแลสินค้าการเกษตรทางด้านพืชต่าง รวมทั้งเป็นหน่วยงานสนับสนุนการผลิตสินค้าทางการเกษตรเพื่อการส่งออก ดังนั้นระบบความปลอดภัยอาหารของประเทศไทย จึงมีหลายกระทรวงที่รับผิดชอบร่วมกัน และมีกฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวข้อง ครองผู้บริโภคภายในประเทศ ได้แก่ กระทรวงสาธารณสุขมีหน้าที่ควบคุมภายใต้กฎหมาย พ.ร.บ.อาหาร พ.ศ.2522 และ พ.ร.บ.ยา พ.ศ. 2510 ซึ่งควบคุมยาสัตว์และอาหารเสริมที่มีส่วนผสมยาสัตว์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์หน้าที่ควบคุมภายใต้กฎหมาย พ.ร.บ.ประมง พ.ศ.2490 พ.ร.บ. คุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542 ประกาศกระทรวง เรื่องการนำเข้าซากสัตว์ พ.ศ. 2544 พ.ร.บ.วัตถุมีพิษ (เกี่ยวกับสารฆ่าแมลงที่ใช้ในการเกษตร) พ.ศ. 2535 พ.ร.บ.ควบคุมอาหารสัตว์ พ.ศ. 2542 และพ.ร.บ.ควบคุมการบำบัดโรคสัตว์ ในขณะที่กระทรวงอุตสาหกรรมมีหน้าที่ควบคุมภายใต้กฎหมาย พ.ร.บ. ผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ. 2511 และกระทรวงพาณิชย์ มีหน้าที่ควบคุมภายใต้กฎหมาย พ.ร.บ. ควบคุมการนำเข้าและส่งออกสินค้า พ.ศ. 2522

จากความหลากหลายของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยอาหาร ทำให้ในปี พ.ศ. 2534 มีการจัดตั้งคณะกรรมการแห่งชาติด้านอาหาร ซึ่งได้ประกาศนโยบายแห่งชาติด้านอาหารขึ้นในปี พ.ศ. 2535 โดยกำหนดให้มีการเผยแพร่ความรู้แก่ประชาชน ให้มีการพัฒนาองค์กรที่รับผิดชอบทางด้านอาหาร และปรับปรุงกฎหมายและมาตรการกำกับดูแล นอกจากนี้ยังมีพัฒนาระบบความปลอดภัยอาหารมาจากต่อเนื่อง โดยในปี พ.ศ.2542 ได้จัดตั้งระบบความปลอดภัยอาหารแห่งชาติและในปี พ.ศ. 2545 ได้จัดทำแผนยุทธศาสตร์ ความปลอดภัยอาหาร และแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบให้แก่ กระทรวงสาธารณสุขและ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ นอกจากนี้ยังได้จัดตั้ง

หน่วยงานใหม่ขึ้นในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ คือสำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร (มกอช.) ในปี พ.ศ.2545 โดยกำหนดให้หน่วยงานนี้เป็นหน่วยงานกลางเกี่ยวกับมาตรฐานสินค้าเกษตร สินค้าเกษตรแปรรูป และอาหารของประเทศ โดยการกำหนดมาตรฐานและการรับรองมาตรฐาน ตั้งแต่ระดับไร่นา จนถึงผู้บริโภค การเจรจาเพื่อแก้ปัญหาทางการค้าเชิงเทคนิค เพื่อปรับปรุงและยกระดับคุณภาพสินค้าเกษตรและอาหารของไทย ให้มีคุณภาพได้มาตรฐานสามารถแข่งขันในเวทีโลกได้

จากโครงสร้างระบบความปลอดภัยอาหาร ทางด้านองค์กรที่รับผิดชอบความปลอดภัยอาหาร จำเป็นที่หน่วยงานที่รับผิดชอบในการควบคุมการผลิตขั้นต้น คือกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และหน่วยงานที่ควบคุมการแปรรูปอาหาร รวมทั้งการคุ้มครองผู้บริโภค คือกระทรวงสาธารณสุข จะต้องมีการประสานงานกันอย่างแนบแน่นและเข้มแข็ง ในการทำหน้าที่รับผิดชอบทางด้านความปลอดภัยอาหาร และมีการแลกเปลี่ยนข้อมูลซึ่งกันและกันตลอดเวลา โดยปราศจากการขัดแย้งใดๆ จึงจะทำให้ระบบความปลอดภัยอาหารของประเทศสามารถดำเนินไปได้อย่างเป็นรูปธรรมและอย่างมีประสิทธิผล และสามารถแก้ไขสภาวะวิกฤตโรคระบาดที่เกี่ยวข้องกับอาหารได้อย่างมีประสิทธิภาพ

บทที่ 3
การดำเนินโครงการ

การดำเนินโครงการแบ่งเป็น 3 ส่วน ดังนี้

3.1 ส่วนที่ 1 : จัดทำรูปแบบโครงสร้าง แนวนโยบายและยุทธศาสตร์ ที่จะรองรับ "คณะกรรมการอาหารแห่งชาติ" ภายใต้ พ.ร.บ. คณะกรรมการอาหารแห่งชาติ พ.ศ. 2550 โดยมีวิธีการ ดังนี้

3.1.1 รวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับปัญหา อุปสรรค ที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยอาหาร ความมั่นคงอาหาร คุณภาพอาหาร และอาหารศึกษา

3.1.2 กำหนดรูปแบบโครงสร้างที่จะรองรับ "คณะกรรมการอาหารแห่งชาติ" ที่ครอบคลุมทุกมิติของอาหาร โดยการระดมสมองของทีมวิจัย และที่ปรึกษา

3.1.3 กำหนด ยุทธศาสตร์ เป้าหมาย และแนวทางการแก้ไขปัญหาของแต่ละมิติด้านอาหาร โดยการระดมสมองของทีมวิจัย และที่ปรึกษา

3.1.4 จัดทำกรอบแนวคิดหลักด้านอาหารให้สอดคล้องกับสากล

3.2 ส่วนที่ 2 : จัดทำเอกสารเผยแพร่ข้อกำหนดของ CCFICS, หลักการและแนวคิดของ CCFICS

3.2.1 จัดพิมพ์เอกสารเผยแพร่ข้อกำหนดของ **CCFICS** ซึ่งแปลและเรียบเรียงโดยผศ.สพญ.ดร.เบญจมาศ ปัทมาลัย จำนวน 1,000 เล่ม

3.2.2 จัดพิมพ์เอกสารเผยแพร่เกี่ยวกับหลักการและแนวคิดของ **CCFICS** ซึ่งเรียบเรียงโดยนายยุทธนา นรภูมิพิภัชน์ จำนวน 1,000 เล่ม

3.2.3 จัดส่งเอกสารเผยแพร่ที่จัดทำให้แก่หน่วยงานที่สนใจทั้งภาครัฐและเอกชน

3.3 ส่วนที่ 3 : ศึกษาความสอดคล้องของงบประมาณและการดำเนินยุทธศาสตร์ความปลอดภัยอาหารของสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา

มีวิธีการวิจัย ดังนี้

3.3.1 ศึกษาระบบการควบคุมตรวจสอบคุณภาพความปลอดภัยอาหารของประเทศไทย

3.3.2 ศึกษาวิสัยทัศน์ พันธกิจ และหน้าที่ของหน่วยงานที่รับผิดชอบทางด้านความปลอดภัยอาหาร

3.3.3 ศึกษายุทธศาสตร์และงบประมาณสนับสนุนภายใต้โครงการอาหารปลอดภัยของสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา

3.3.4 ศึกษาภารกิจและงบประมาณของกองควบคุมอาหาร

3.3.5 วิเคราะห์ความสอดคล้องของงบประมาณและการดำเนินยุทธศาสตร์ความปลอดภัยอาหารของสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา

3.3.6 วิเคราะห์ทิศทางการดำเนินงานด้านความปลอดภัยของอาหารของสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา

บทที่ 4

ผลการศึกษาและวิจารณ์

4.1 ระบบบริหารจัดการด้านอาหารของประเทศไทยในปัจจุบัน

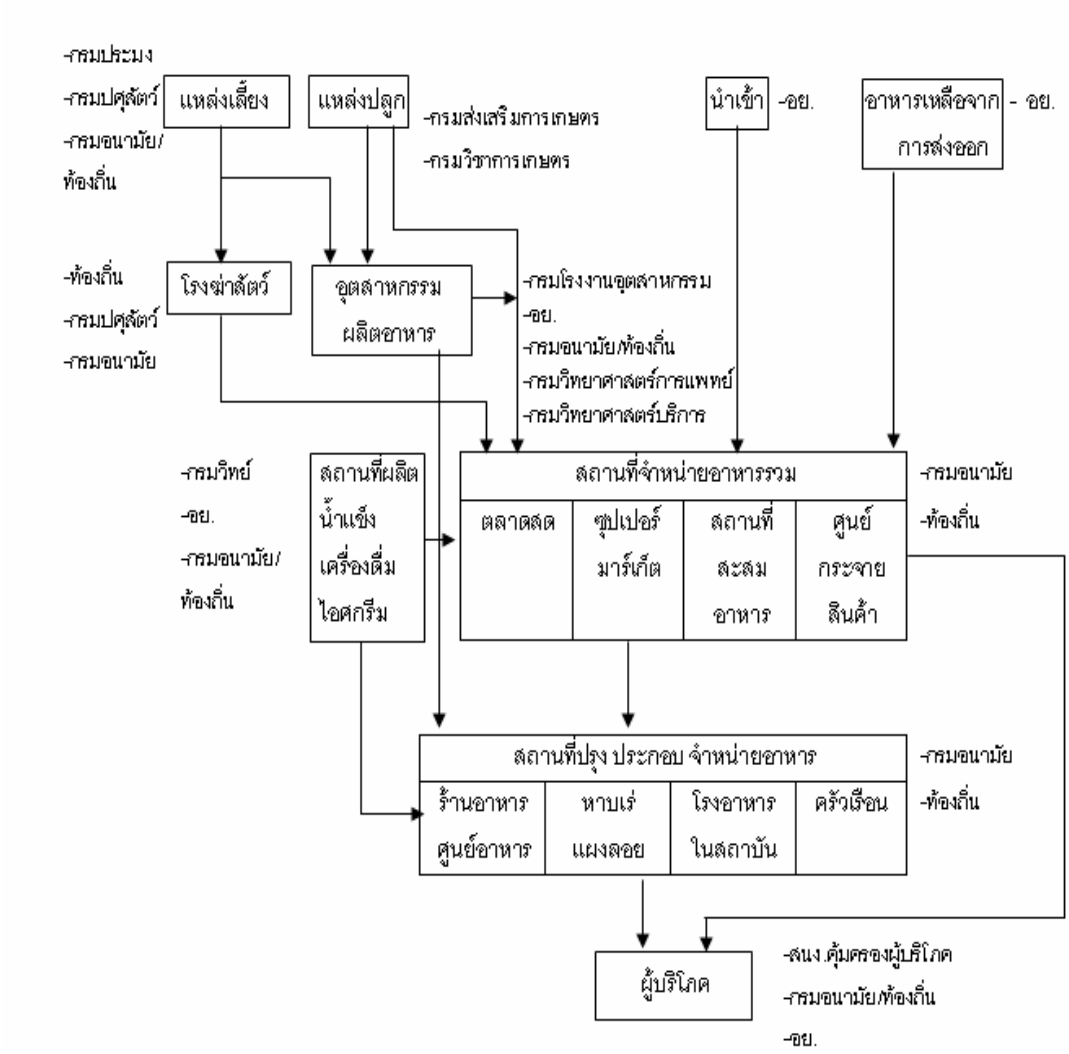
4.1.1 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับห่วงโซ่การผลิตอาหาร

ประเทศไทยมีระบบการตรวจสอบทางด้านความปลอดภัยอาหาร เพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค ในลักษณะที่เรียกว่า Multiple Agency System คือ เป็นระบบที่แบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบของการควบคุมความปลอดภัยอาหารด้านต่างๆไปหลายหน่วยงาน ตามข้อกำหนดของกฎหมายและบทบาทหน้าที่ของแต่ละหน่วยงาน ประกอบด้วยหน่วยงานหลัก และหน่วยงานสนับสนุน เพื่อให้ครอบคลุมทุกขั้นตอนตลอดห่วงโซ่อาหาร ตั้งแต่ต้นน้ำแหล่งผลิตเบื้องต้นในภาคการเกษตร แหล่งแปรรูป แหล่งจำหน่าย จนถึงผู้บริโภค ซึ่งชนินทร์ เจริญพงศ์ (2548) ได้สรุปบทบาทความรับผิดชอบของแต่ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในห่วงโซ่อาหาร ดังภาพที่ 4.1

สำหรับหน้าที่และบทบาทของหน่วยงานหลัก และหน่วยงานสนับสนุน ในการตรวจสอบ มีดังนี้

<u>หน่วยงานหลัก</u>

หน่วยงานหลักที่ดูแลและควบคุมแหล่งผลิตอาหาร ตั้งแต่การเพาะปลูก เพาะเลี้ยง เก็บเกี่ยว แปรรูป จำหน่าย จนถึงมือผู้บริโภค มีอยู่ 2 หน่วยงานคือ กระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยแบ่งหน้าที่รับผิดชอบ คือ **กระทรวงสาธารณสุข** ทำหน้าที่ดูแลความปลอดภัยของอาหารเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคภายในประเทศ โดยกำกับดูแลอุตสาหกรรมการผลิตอาหารสำหรับการบริโภคภายในประเทศ และการนำเข้าของผลิตภัณฑ์อาหาร ในขณะที่**กระทรวงเกษตรและสหกรณ์** ทำหน้าที่ดูแลสินค้าเกษตรและอาหารส่งออก ดูแลผลิตผลการเกษตร ด้านการผลิตระดับฟาร์มทั้งการเพาะเลี้ยงเพาะปลูก พืชและสัตว์



ภาพที่ 4.1 บทบาทของหน่วยงานในการควบคุมความปลอดภัยตลอดห่วงโซ่อาหาร

ที่มา : ชนินทร์ เจริญพงศ์ (2548)

<u>หน่วยงานสนับสนุน</u>

เป็นหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้อง และทำหน้าที่สนับสนุนส่งเสริมงานด้านความปลอดภัยอาหาร ได้แก่ **กระทรวงอุตสาหกรรม** มีหน่วยงานระดับกรมที่เกี่ยวข้อง 2 หน่วยงาน คือ กรมโรงงานอุตสาหกรรม ทำหน้าที่ควบคุมสถานประกอบการที่เป็นโรงงาน สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม ทำหน้าที่ส่งเสริมสนับสนุนการนำแนวทางการปฏิบัติที่ดีในการผลิต (Good Manufacturing Practice: GMP) และระบบการวิเคราะห์อันตรายและควบคุมจุดวิกฤต (Hazard Analysis and Critical Control Point: HACCP) มาใช้ในระบบการผลิตภาคอุตสาหกรรม **กระทรวงพาณิชย์** โดยกรมการค้าต่างประเทศ ดำเนินการเกี่ยวกับการค้าระหว่างประเทศ การนำเข้าและส่งออก **กระทรวงคมนาคม** มีกรมการขนส่งทางบก กำกับดูแลการขนส่งทางบก แต่ไม่ครอบคลุมถึงการดูแลระบบความ

สะอาด ปลอดภัยในการขนส่งอาหารโดยตรง **สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค** มีหน้าที่รับเรื่องราวร้องทุกข์จากผู้บริโภคที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย อันเนื่องมาจากการกระทำของผู้ประกอบธุรกิจ และ**องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** กำกับดูแลการประกอบการด้านอาหารในท้องถิ่น การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง

4.1.2 อำนาจ หน้าที่ ความรับผิดชอบ ของแต่ละหน่วยงานและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

แต่ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับอาหาร ทั้งที่เป็นหน่วยงานหลักและหน่วยงานสนับสนุน มีอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้

4.1.2.1 <u>กระทรวงสาธารณสุข</u>

มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการสร้างเสริมสุขภาพ อนามัย การป้องกัน ควบคุม รักษาโรคภัย การฟื้นฟูสมรรถภาพของประชาชน และราชการอื่นๆ ตามที่กฎหมายกำหนด มีหน่วยงานระดับกรมที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1) สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา

มีหน้าที่ตามพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ.2522 ในการควบคุมอาหารโดยห้ามผู้ใดผลิตนำเข้าเพื่อจำหน่าย 1) อาหารไม่บริสุทธิ์ 2) อาหารปลอม 3) อาหารผิดมาตรฐาน 4) อาหารอื่นที่รัฐมนตรีกำหนด โดยในทางปฏิบัติสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา มีหน้าที่กำกับดูแลเฝ้าระวังความปลอดภัยของอาหาร ให้ได้มาตรฐานและเป็นไปตามกฎหมาย ศึกษาวิจัยและจัดทำมาตรฐานอาหาร ส่งเสริมและสนับสนุนการผลิตอาหารให้ได้คุณภาพมาตรฐาน ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ยังมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติยา พ.ศ. 2510 ในการควบคุมขึ้นทะเบียนตำรับยาทั้งคนและสัตว์ และมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมด้านสารเคมีต่างๆ ซึ่งเกี่ยวข้องกับการกระบวนการเพาะปลูกหรือเลี้ยงสัตว์ที่จัดอยู่ในประเภทวัตถุอันตราย ในฐานะผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการวัตถุอันตราย ตามพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 และมีอธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรมเป็นกรรมการและเลขานุการ โดยมีเจตนารมณ์ของกฎหมายเพื่อควบคุมวัตถุอันตรายทั้งชนิด การผลิต การใช้ การจำหน่าย การโฆษณา และการมีไว้ในครอบครอง อันจะป้องกันมิให้เกิดอันตรายจากการใช้วัตถุอันตรายแก่บุคคล สัตว์ พืช หรือสิ่งแวดล้อม

2) กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์

มีหน้าที่รับผิดชอบในการวิเคราะห์ วิจัย ทางห้องปฏิบัติการ เพื่อสนับสนุนการสาธารณสุขของประเทศ ด้านการป้องกัน รักษา ควบคุมโรคติดเชื้อ และโรคไม่ติดเชื้อ การส่งเสริมสุขภาพของประชาชน และการคุ้มครองผู้บริโภคด้านการสาธารณสุข รวมทั้งมีการตรวจวิเคราะห์วิจัยอาหาร เครื่องดื่ม น้ำ และภาชนะบรรจุอาหาร ทางจุลชีววิทยาและเคมี และการตรวจวิเคราะห์ยืนยันสารปนเปื้อนในอาหารต่างๆ ทางห้องปฏิบัติการ และสนับสนุนทางภาคสนามเพื่อความปลอดภัยของผู้บริโภค และเพื่อควบคุมคุณภาพให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522

3) กรมอนามัย

มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ซึ่งกรมอนามัยเป็นเลขานุการของคณะกรรมการสาธารณสุข โดยพระราชบัญญัติการสาธารณสุขดังกล่าว มีการกระจายอำนาจ ให้ราชการส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเลี้ยงสัตว์ กำกับดูแลสภาพแวดล้อม สุขลักษณะของโรงฆ่าสัตว์ กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ สุขลักษณะทั้งในส่วนของตลาด สถานที่จำหน่ายอาหาร และสถานที่สะสมอาหาร รวมทั้งการจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ ซึ่งมีผลทั้งต่อความสะอาด ปลอดภัย คุณภาพของผลิตภัณฑ์ และการป้องกันมลภาวะที่เกิดจากสถานที่ผลิต และมีหน้าที่สนับสนุนให้ราชการส่วนท้องถิ่นใช้มาตรฐานทางวิชาการที่เหมาะสม เพื่อกำหนดเป็นข้อกำหนดท้องถิ่น และส่งเสริมการบังคับใช้พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ในท้องถิ่นด้วย โครงสร้างการดำเนินงานตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ อธิบดีกรมอนามัยได้จัดตั้ง "ศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข" เป็นองค์กรรองรับการดำเนินงาน มีหัวหน้าผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองท้องถิ่นระดับต่างๆ เป็น "เจ้าพนักงานท้องถิ่น" ซึ่งในปัจจุบันได้มีประกาศกระทรวงสาธารณสุขแต่งตั้งแล้ว 4 ฉบับ ได้แก่ นักวิชาการของกรมอนามัย ทั้งในส่วนกลางและศูนย์อนามัยสิ่งแวดล้อมเขต นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัด ผู้อำนวยการโรงพยาบาลศูนย์ทั่วไป/ชุมชน สาธารณสุขอำเภอ รวมถึงนักวิชาการในหน่วยงานดังกล่าว หัวหน้าสถานีอนามัย และผู้อำนวยการกองอนามัยและสิ่งแวดล้อม กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา เทศบาล และหัวหน้าเขตในกรุงเทพมหานคร

4.1.2.2 <u>กระทรวงเกษตรและสหกรณ์</u>

มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการเกษตร การประมง การปศุสัตว์ และอื่นๆ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยในห่วงโซ่อาหารมีหน่วยงานและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1) กรมวิชาการเกษตรและกรมส่งเสริมการเกษตร

มีหน้าที่ดำเนินการปรับปรุงพันธุ์พืช ผัก ผลไม้ และธัญพืช คัดเลือกพันธุ์พืชดังกล่าว และส่งเสริมให้เกษตรกรปลูก ดูแล ให้ได้ผลผลิตที่มีคุณภาพดี ให้คำปรึกษาเกี่ยวกับการใช้สารเคมีในการเพาะปลูกและส่งเสริมการปลูกพืชแบบไร่นาสวนผสม เพื่อลดการใช้สารเคมี มีอำนาจในการกำกับดูแลและควบคุมตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยการผลิตพืช 3 ฉบับ คือ

1. พระราชบัญญัติกักกันพืช พ.ศ.2542 บังคับใช้ในการป้องกันควบคุมโรคแมลง ศัตรูพืชที่เข้ามาจากการนำพันธุ์พืชเข้ามาและออกไปนอกราชอาณาจักร รวมทั้งพันธุ์ที่มีการตัดแต่งสารพันธุกรรม

2. พระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ.2518 บังคับใช้ในการกำหนดมาตรฐานและตรวจสอบรับรองคุณภาพมาตรฐานปุ๋ย

3. พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ.2535 บังคับใช้ในการควบคุมความปลอดภัยในการใช้ยาปราบศัตรูพืช ทั้งผู้ผลิตและผู้บริโภค

2) กรมประมง

มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 ซึ่งดูแลกลุ่มสัตว์น้ำและผลิตภัณฑ์จากทั้ง 3 ทางที่ได้มา คือ จากการประมงหรือการจับจากธรรมชาติ จากการเพาะเลี้ยง และจากการนำเข้า ในกรณีของสัตว์น้ำที่ได้มาจากการเพาะเลี้ยงหากมีความจำเป็นต้องใช้สารเคมีต่างๆ ต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 ของกระทรวงอุตสาหกรรม ซึ่งได้มีการมอบอำนาจให้กรมประมงสามารถดูแลสารเคมีตามที่กำหนดเพื่อใช้ในการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ ส่วนการควบคุมการใช้ยาในการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ ยังไม่มีหน่วยงานที่รับผิดชอบอย่างชัดเจน ปัจจุบันใช้พระราชบัญญัติยา พ.ศ. 2510 ของกระทรวงสาธารณสุขควบคุม ในบางครั้งถ้าพบหรือสงสัยว่าการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีจะเข้ามาควบคุม โดยใช้อำนาจผ่านช่องทางต่างๆ ของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ในส่วนของการนำเข้าสัตว์น้ำและผลิตภัณฑ์ กรมประมงยังใช้อำนาจการควบคุมชนิดสัตว์น้ำและซากสัตว์น้ำที่จะนำเข้าและออก โดยผ่านทางพระราชบัญญัติการส่งออกไปนอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522 ของกระทรวงพาณิชย์ แต่ในส่วนของการนำเข้าอาหาร เช่น ปลาสดแช่เยือกแข็งหรืออาหารผลิตภัณฑ์ประมงนั้น ยกเว้นปลาทูน่า และกุ้ง เป็นอำนาจของกระทรวงสาธารณสุข ภายใต้พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 นอกจากนี้ทางกรมปศุสัตว์ได้มอบอำนาจในการควบคุมอาหารสัตว์น้ำให้กรมประมงดูแล ภายใต้พระราชบัญญัติควบคุมคุณภาพอาหารสัตว์ พ.ศ. 2525 ถูกส่งผ่านท่าเทียบเรือ สะพานปลา ตลาดกลาง หรือส่งเข้าสู่โรงงานแปรรูปเบื้องต้น/โรงงานแปรรูป โดยในส่วนของท่าเทียบเรือ สะพานปลา ขององค์กรสะพานปลา จะมีพระราชบัญญัติจัดระเบียบกิจการแพปลา ในการควบคุมดูแลด้านความสะอาด สุขอนามัย และความเป็นระเบียบในกิจกรรมต่างๆ สำหรับขั้นตอนการบริโภคภายในประเทศและเพื่อการส่งออก สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา ภายใต้พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 จะมีหน้าที่ตรวจสอบด้านสิ่งปนเปื้อนในสัตว์น้ำ เพื่อความปลอดภัยของผู้บริโภคภายในประเทศ สำหรับสัตว์น้ำมีชีวิตเพื่อการส่งออก กรมประมงมีหน้าที่รับผิดชอบในการตรวจรับรองสัตว์น้ำ สุขภาพสัตว์น้ำ ภายใต้พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติการส่งออกไปนอกและนำเข้ามาในพระราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522 ของกระทรวงพาณิชย์

3) กรมปศุสัตว์

มีอำนาจหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ การดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยโรคระบาดสัตว์ กฎหมายว่าด้วยการควบคุมการบำบัดโรคสัตว์ กฎหมายว่าด้วยการบำรุงพันธุ์สัตว์ กฎหมายว่าด้วยการควบคุมคุณภาพอาหารสัตว์ ดำเนินการผลิตและจัดหาชีวภัณฑ์และเวชภัณฑ์ ซึ่งหมายถึงยาสัตว์ เพื่อใช้ในการป้องกันและกำจัดโรคสัตว์ ปรับปรุงและขยายพันธุ์สัตว์ ด้านสุขภาพสัตว์ และด้านบำบัดโรคสัตว์ ส่งเสริมให้เกษตรกรเลี้ยงสัตว์ที่มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจของประเทศ ส่งเสริมการแปรรูปเนื้อสัตว์

เป็นผลิตภัณฑ์ต่างๆ ควบคุมคุณภาพเนื้อสัตว์ ผลิตภัณฑ์ และผลิตผลจากสัตว์ เพื่อให้ได้มาตรฐานสากล กฎหมายสำคัญที่กรมปศุสัตว์ถือปฏิบัติในส่วนนี้ ได้แก่

1. พระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2499 เจตนารมณ์ของกฎหมายเพื่อควบคุมโรคระบาดในสัตว์

2. พระราชบัญญัติควบคุมคุณภาพอาหารสัตว์ พ.ศ. 2525 เพื่อควบคุมคุณภาพอาหารสัตว์ให้ถูกสุขลักษณะ ปราศจากอันตรายแก่สัตว์หรือมนุษย์ ผู้บริโภคผลิตภัณฑ์จากสัตว์นั้น ผู้ผลิตอาหารสัตว์จะถูกควบคุมเกี่ยวกับวัตถุดิบที่นำมาผลิต วิธีการผลิต เครื่องมือในการผลิต การเก็บรักษาอาหารสัตว์คุณภาพและมาตรฐาน ภาชนะที่ใช้บรรจุ ส่วนฉบับที่ 2 พ.ศ. 2542 ได้เพิ่มเติมครอบคลุมใช้วัตถุที่เติมในอาหารสัตว์ของผู้เลี้ยงสัตว์ เพื่อป้องกันไม่ให้ผู้เลี้ยงใช้วัตถุที่เติมในอาหารสัตว์ที่อาจจะก่อให้เกิดอันตรายต่อสัตว์และผู้บริโภคผลิตภัณฑ์สัตว์ และส่งผลถึงการส่งออก และให้พนักงานเจ้าหน้าที่สามารถเข้าไปในฟาร์มเลี้ยงสัตว์เพื่อกำกับดูแลในเรื่องนี้ โดยคณะกรรมการควบคุมคุณภาพอาหารสัตว์

3. พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ.2535 ซึ่งเดิมหน่วยงานที่ทำหน้าที่บังคับใช้กฎหมายฉบับนี้คือกระทรวงมหาดไทย ต่อมาได้โอนหน้าที่ความรับผิดชอบนี้ให้แก่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เพื่อเป็นการคุ้มครองการบริโภคเนื้อสัตว์ ที่นำมาจำหน่ายให้กับประชาชนภายในประเทศ ให้มีความปลอดภัยปราศจากสิ่งปนเปื้อน เช่น สารตกค้าง ยา และโรคสัตว์ต่างๆ เป็นต้น โรงฆ่าสัตว์และกระบวนการฆ่าสัตว์เพื่อการบริโภค จึงต้องได้มาตรฐานเป็นที่ยอมรับของสากล ตั้งแต่การก่อตั้งโรงฆ่าสัตว์ กระบวนการตรวจสอบการฆ่าสัตว์ทั้งก่อนและภายหลังฆ่า โดยสัตวแพทย์

4) สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ (มกอช.)

เป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นใหม่ ในปี พ.ศ. 2545 เพื่อเป็นหน่วยงานกลางด้านมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารของไทย หรือองค์กรกลางในลักษณะ Single Agency เพื่อสร้างความเข้มแข็งแก่อุตสาหกรรมสินค้าเกษตรและอาหารของไทย โดยมีพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ.2551 เป็นเครื่องมือสำคัญในการกำหนดมาตรฐาน การตรวจสอบและรับรองมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารเฉพาะด้านการส่งออก หรือมาตรฐานระบบ การเจรจาเพื่อแก้ปัญหาทางการค้าเชิงเทคนิคเพื่อปรับปรุงและยกระดับคุณภาพสินค้าเกษตรและอาหารของไทยให้มีคุณภาพได้มาตรฐาน และสอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศทำให้มีกระบวนการควบคุมคุณภาพจากไร่นาถึงโต๊ะอาหาร (From Farm to Table) สามารถแข่งขันในเวทีโลกได้

นอกจากนี้ยังเป็นหน่วยงานที่กำกับดูแล (Accreditation Body : AB)) องค์กรที่ให้การรับรอง (Certification Body : CB) ระบบการวิเคราะห์อันตรายและควบคุมจุดวิกฤต (Hazard Analysis and Critical Control Point : HACCP) ในกระบวนการผลิตอาหารของโรงงานอุตสาหกรรมอาหาร และปฏิบัติตามพันธกรณีความตกลงภายใต้องค์การการค้าโลก ได้แก่ ความตกลงว่าด้วยอุปสรรคทางเทคนิคต่อการค้า ความตกลงว่าด้วยการบังคับใช้มาตรการด้านสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช

4.1.2.3 <u>กระทรวงอุตสาหกรรม</u>

หน่วยงานที่สำคัญคือ **กรมโรงงานอุตสาหกรรม** ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมสถานประกอบการที่เป็นโรงงาน อันได้แก่ อาคาร สถานที่ หรือยานพาหนะที่ใช้ เครื่องจักรมีกำลังรวมตั้งแต่ห้าแรงม้าหรือเทียบเท่า หรือใช้คนงานตั้งแต่เจ็ดคนขึ้นไปโดยใช้เครื่องจักรหรือไม่ก็ตามเพื่อดำเนินการตามประเภทหรือชนิดของโรงงานที่กำหนดในกฎกระทรวง โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมมีอำนาจออกกฎกระทรวง เพื่อควบคุมการประกอบกิจการโรงงานในเรื่องต่างๆ ได้แก่ หลักเกณฑ์เกี่ยวกับที่ตั้ง สภาพแวดล้อมของโรงงาน ลักษณะ ประเภท ชนิด เครื่องจักร อุปกรณ์ ความรู้เฉพาะของคนงาน มาตรฐาน วิธีการควบคุมการปล่อยของเสีย มลพิษที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เป็นต้น การจัดตั้งโรงงานผลิตอาหารที่เข้าข่ายโรงงาน จึงต้องขอใบอนุญาตตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ก่อนสร้างโรงงานด้วย

ทั้งนี้ยังมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องในลักษณะเดียวกับพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 อีก 2 ฉบับ คือ

1. พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ภายใต้กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี มีการกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด กำหนดเขตควบคุมมลพิษ ซึ่งปัจจุบันมีประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เรื่อง กำหนดมาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้งจากแหล่งกำเนิดประเภทโรงงานอุตสาหกรรมและนิคมอุตสาหกรรม ซึ่งโรงงานอุตสาหกรรมอาหารที่เข้าข่ายต้องปฏิบัติตามด้วย

2. พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ซึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรักษาการมีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมเกี่ยวกับการสร้าง ดัดแปลง ซ่อมแซม รื้อถอน การย้ายหรือการเปลี่ยนแปลงอาคาร โดยผู้บริหารองค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่น มีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อใช้ในท้องถิ่นได้ การดำเนินการก่อสร้างอาคารในลักษณะใดๆ จึงต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติอาคารเป็นลำดับแรกด้วย ทั้งนี้กฎหมายทั้ง 2 ฉบับ ไม่ควบคุมถึงความปลอดภัยของผลิตภัณฑ์อาหารจากการผลิตเพื่อบริโภคโดยตรง แต่ควบคุมเชิงโครงสร้างบางส่วนของอาคาร ได้แก่ ระบบระบายอากาศ แสงสว่าง จำนวนห้องน้ำ ห้องส้วม และมาตรฐานน้ำทิ้ง การกำจัดมูลฝอย เป็นต้น

4.1.2.4 <u>กระทรวงพาณิชย์</u>

หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ **กรมการค้าต่างประเทศ** มีหน้าที่ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการส่งออกไปนอกและการนำเข้าในราชอาณาจักร ซึ่งสินค้ากฎหมายว่าด้วยมาตรฐานสินค้าขาออก กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมสินค้าขาออก กฎหมายว่าด้วยการป้องกันการกระทำบางอย่างในการขนส่งสินค้าออกทางเรือ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ติดตามและดำเนินการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับมาตรการหรือข้อกีดกันทางการค้าของต่างประเทศ เพื่อปกป้องและรักษาผลประโยชน์ทางการค้าของไทย จัดระเบียบและบริหาร

การนำเข้าและส่งออกสินค้า ดำเนินการมิให้เกิดการเลือกปฏิบัติต่อการส่งออกสินค้าไทย รวมทั้งดำเนินการให้ได้มาซึ่งสิทธิประโยชน์ทางการค้า และส่งเสริมให้ภาคเอกชนใช้สิทธิประโยชน์ทางการค้า

4.1.2.5 <u>กระทรวงการคลัง</u>

หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ **กรมศุลกากร** มีภารกิจภายใต้พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469 และ พ.ศ. 2480 โดยมีอำนาจหน้าที่ในการ จัดเก็บภาษีศุลกากร ควบคุมดูแลสินค้าที่นำเข้าและส่งออก ให้เป็นไปตามกฎหมายระเบียบข้อบังคับ ป้องกันและปราบปรามการลักลอบหนีภาษีศุลกากร การหลีกเลี่ยงอากร และการกระทำผิดกฎหมายศุลกากรอื่นๆ นอกจากนี้ยังทำหน้าที่กำหนดนโยบายและมาตรการทางภาษี ให้สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจ จัดทำสถิติสินค้าขาเข้าและขาออก และอื่นๆ

4.1.2.6 <u>กระทรวงคมนาคม</u>

หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ **กรมการขนส่งทางบก** มีหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 ให้กำหนดและกำกับดูแลการขนส่งทางบก ทั้งในลักษณะประจำทางและไม่ประจำทาง ครอบคลุมถึงลักษณะการขนส่ง เส้นทาง จำนวนผู้ประกอบการ อัตราค่าขนส่งและค่าบริการ รวมถึงการออกใบอนุญาตประกอบการขนส่ง พิจารณาโดยรายละเอียดของพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 ไม่ครอบคลุมถึงการดูแลระบบความสะอาด ปลอดภัย ในการขนส่งอาหารโดยตรง

4.1.2.7 <u>สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค</u>

มีหน้าที่รับเรื่องราวร้องทุกข์จากผู้บริโภคที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย อันเนื่องมาจากการกระทำของผู้ประกอบธุรกิจ ภายใต้พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 และ พ.ศ.2541 ซึ่งเป็นกฎหมายฉบับแรกของประเทศไทยที่มีการจัดตั้งองค์กรของรัฐเพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคโดยตรง ทั้งนี้สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมีบทบาทในด้านการดูแลผู้บริโภค ในเรื่องของความสะอาดปลอดภัยของอาหาร การโฆษณาอาหาร การแสดงฉลาก ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 และพ.ศ. 2541 ซึ่งได้บัญญัติสิทธิของผู้บริโภคที่จะได้รับความปลอดภัยจากการใช้สินค้าหรือบริการ โดยผู้บริโภคที่ถูกละเมิดมีสิทธิที่ได้รับการพิจารณาและชดเชยความเสียหาย

4.1.2.8 <u>องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น</u>

มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง 2 ฉบับ คือ

1. พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ดังเช่นเดียวกับกรมอนามัย

2. พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 บังคับใช้ในเขตเทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา โดยมี

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นผู้รักษาการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอาหาร คือ เจ้าของตลาดมีหน้าที่ดูแลรักษาความสะอาดทางเท้าที่อยู่ติดกับตลาด และให้ผู้ครอบครองส่วนหนึ่งส่วนใดของตลาดมีหน้าที่รักษาความสะอาดบริเวณตลาดที่ตนครอบครอง อีกมาตรา คือ ห้ามมิให้ 1) ผู้ใดปรุงอาหาร จำหน่ายสินค้าบนถนนหรือในสถานสาธารณะ 2) ใช้รถยนต์หรือล้อเลื่อนเป็นที่ปรุงอาหารเพื่อขายหรือจำหน่ายให้แก่ประชาชนบนถนนหรือในที่สาธารณะ 3) ขายหรือจำหน่ายสินค้าซึ่งบรรทุกบนรถยนต์ รถจักรยานยนต์หรือล้อเลื่อนบนถนนหรือในที่สาธารณะ ยกเว้นในบริเวณที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ด้วยความเห็นชอบของเจ้าพนักงานจราจร ประกาศผ่อนผันให้ทำได้ในระหว่างวัน เวลาที่กำหนด

4.2 สถานการณ์ด้านอาหารของประเทศไทย

ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการอาหารแห่งชาติ พ.ศ.2511 (ภาคผนวก ก) ได้กล่าวถึงอาหาร 4 ด้าน ได้แก่ ด้านคุณภาพอาหาร ความปลอดภัยอาหาร ความมั่นคงอาหาร และอาหารศึกษา เมื่อศึกษาถึงสถานการณ์อาหารทั้ง 4 ด้าน สามารถสรุปได้ดังนี้

4.2.1 สถานการณ์ด้านคุณภาพอาหาร (Food Quality) [1]

ในช่วง 30 ปีที่ผ่านมาประเทศไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงทางด้านสังคมและเศรษฐกิจอย่างมาก โดยมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเศรษฐกิจที่เน้นหนักทางด้านเกษตรกรรม มาเป็นภาค อุตสาหกรรม และการค้าเชิงพาณิชย์มากขึ้น ทำให้โครงสร้างทางสังคมและวิถีการดำเนินชีวิตของคนไทยส่วนใหญ่ โดยเฉพาะสังคมในชนบท ได้เปลี่ยนแปลงมาเป็นสังคมเมืองมากขึ้น มีการซื้ออาหารเพื่อบริโภคมากกว่าการปลูกหรือเลี้ยงเอง และรูปแบบการบริโภคอาหารของคนไทยได้รับอิทธิพลจากการโฆษณาสินค้าประเภทผลิตภัณฑ์อาหารมากขึ้น การเปลี่ยนแปลงต่างๆ เหล่านี้จึงมีผลต่อภาวะโภชนาการและสุขภาพของคนไทยอย่างมาก (วงสวาท, 2545) ดังนี้

4.2.1.1 <u>ภาวะน้ำหนักเกินและโรคอ้วนในประเทศไทย</u>

- อัตราความชุกของภาวะน้ำหนักเกินและโรคอ้วนในประเทศไทย

รายงานของกองโภชนาการ กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข ในปี พ.ศ. 2544 พบว่าภาวะโภชนาการของชายและหญิงอายุระหว่าง 15-59 ปี มีภาวะน้ำหนักเกิน (BMI ระหว่าง 25.00-29.99) ร้อยละ 20.6 เป็นโรคอ้วน (BMI $\geq$ 30) ร้อยละ 5.1 โดยในผู้หญิงที่มีช่วงอายุระหว่าง 15-44 ปี มีภาวะน้ำหนัก

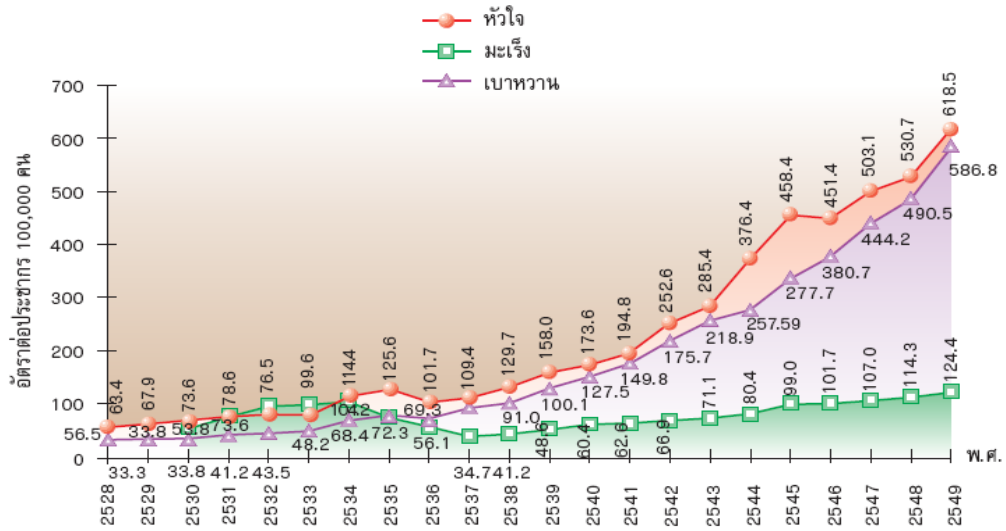
---

[1] **"คุณภาพอาหาร"** หมายความว่า อาหารที่มีคุณลักษณะทางกายภาพและส่วนประกอบที่พึงจะมี รวมถึงมีคุณค่าทางโภชนาการที่เหมาะสม (พรบ.คณะกรรมการอาหารแห่งชาติ พ.ศ. 2551)

เกินร้อยละ 19.5 และเป็นโรคอ้วน ร้อยละ 5.0 ส่วนในกลุ่มผู้สูงอายุพบว่าร้อยละ 18.0 เป็นผู้ที่มีน้ำหนักเกิน ในขณะที่ร้อยละ 4.1 เป็นโรคอ้วน จากข้อมูลในปี พ.ศ. 2545 รายงานว่าร้อยละ 29.2 ของประชากรในวัยทำงานเป็นผู้มีน้ำหนักเกิน (รังสรรค์ และคณะ, 2550)

จากการเพิ่มขึ้นของประชากรที่อ้วนในประเทศไทย ก่อให้เกิดโรคเรื้อรังที่ไม่ติดต่อ ได้แก่ โรคเบาหวาน โรคความดันโลหิตสูง โรคหัวใจและหลอดเลือด ทำให้คุณภาพชีวิตด้อยลง และเป็นสาเหตุของการป่วย และตายของประชาชนชาวไทย ทำให้รัฐสูญเสียค่าใช้จ่ายในการดูแลรักษา จากรายงานของสำนักนโยบายและแผนยุทธศาสตร์ สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข (2549) พบว่าอัตราการเป็นโรคหัวใจ และโรคเบาหวานของประชากรไทยเพิ่มขึ้นทุกปี ดังภาพที่ 4.2

นอกจากนี้จากการสำรวจสภาวะสุขภาพอนามัยของประชาชนไทย โดยการตรวจร่างกาย พ.ศ. 2546-2547 พบอัตราความชุกของโรคความดันโลหิตสูง มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 5.4 ใน พ.ศ. 2534 เป็นร้อยละ 22 หรือประมาณ 10.1 ล้านคน ใน พ.ศ. 2547 เช่นเดียวกับอัตราความชุกของโรคเบาหวานก็มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 2.3 ใน พ.ศ. 2534 เป็นร้อยละ 6.9 หรือประมาณ 3.2 ล้านคน ใน พ.ศ. 2547



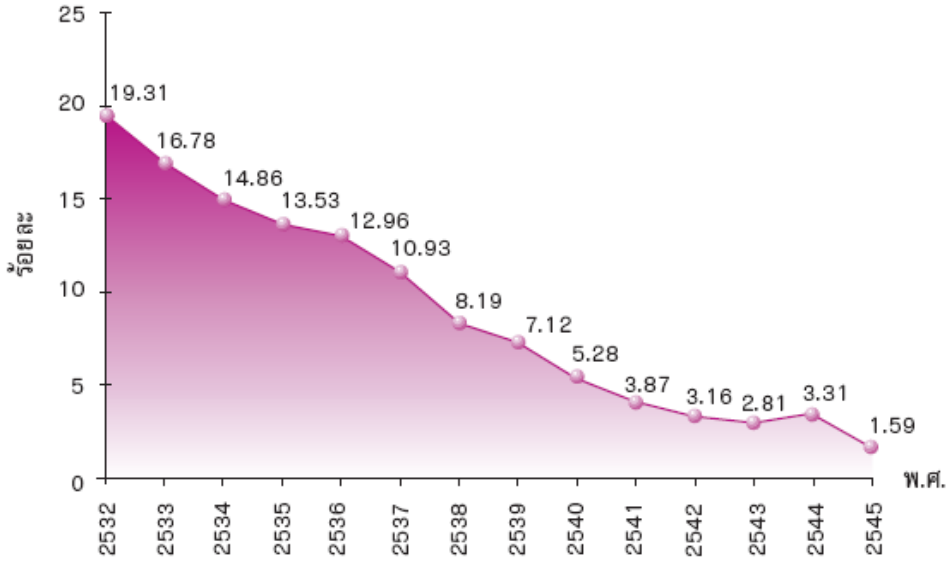
ภาพที่ 4.2 อัตราการเข้าพักรักษาตัวในโรงพยาบาล (ต่อประชากร 100,000 คน) ของโรคหัวใจ และโรคเบาหวาน พ.ศ. 2528 – พ.ศ. 2549

ที่มา : สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข (2549)

4.2.1.2 สถานการณ์ทางโภชนาการของประเทศไทย

1) การขาดสารไอโอดีน

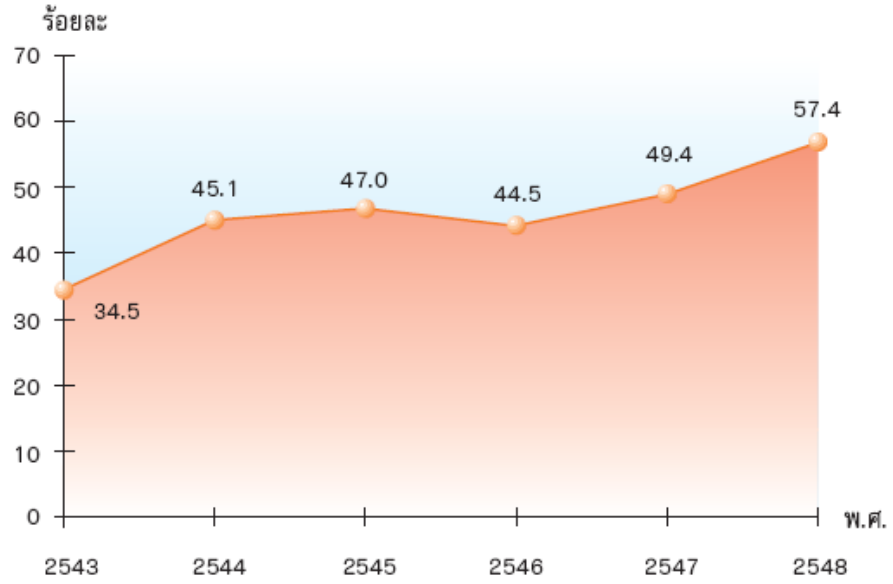
โรคขาดสารไอโอดีนเป็นปัญหาสำคัญของประเทศ นอกจากมีอาการของคอพอกแล้วยังมีความสำคัญต่อการส่งเสริมความฉลาดด้านสติปัญญา (กองโภชนาการ, 2548) ผลจากการเร่งรัดการกำจัดโรคขาดสารไอโอดีน ทำให้ความชุกของโรคขาดสารไอโอดีนในเด็กนักเรียนประถมศึกษาใน 15 จังหวัดที่มีอัตราคอพอกรุนแรง ลดลงจากร้อยละ 19.31 ใน พ.ศ. 2532 เหลือร้อยละ 1.59 ใน พ.ศ. 2545 และอัตราคอพอกโดยเฉลี่ยของประเทศ ในปี พ.ศ. 2546 เป็นร้อยละ 1.3 (ภาพที่ 4.3) แต่จากการดำเนินงานเฝ้าระวังภาวะขาดสารไอโอดีนในหญิงมีครรภ์ เพื่อป้องกันปัญหาระดับสติปัญญาของทารกแรกเกิด พบว่าหญิงมีครรภ์มีแนวโน้มขาดสารไอโอดีนเพิ่มขึ้น (ภาพที่ 4.4) (สำนักนโยบายและแผนยุทธศาสตร์, 2550)



ภาพที่ 4.3 ภาวะโรคขาดสารไอโอดีนในเด็กนักเรียนชั้นประถมศึกษา พ.ศ. 2532 – พ.ศ. 2545

หมายเหตุ : เป็นข้อมูลเฉพาะ 15 จังหวัดที่มีปัญหาอัตราคอพอกรุนแรง

ที่มา : กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข (2548)

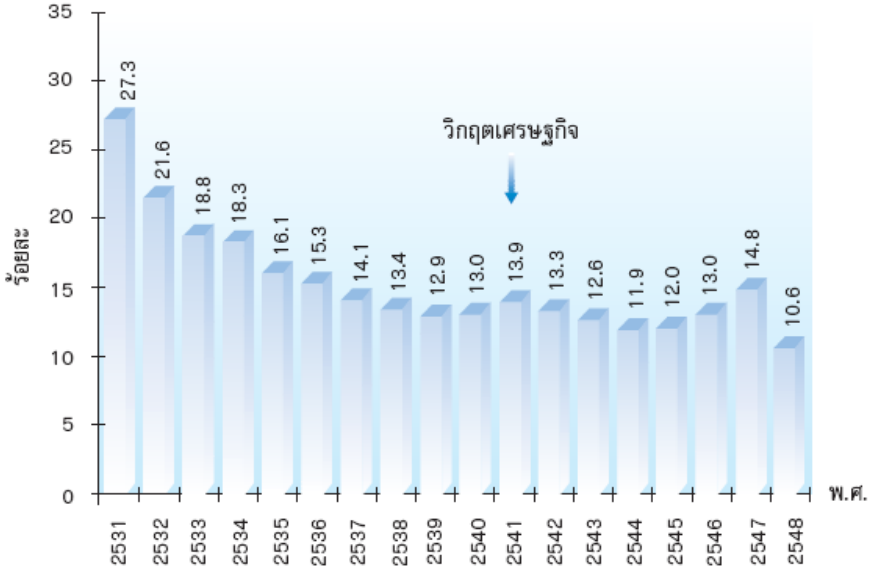


ภาพที่ 4.4 ร้อยละของหญิงมีครรภ์ขาดสารไอโอดีน < 10 µg/dl พ.ศ. 2543 – พ.ศ. 2548

ที่มา : สำนักนโยบายและแผนยุทธศาสตร์ (2550)

2) ภาวะโลหิตจางในหญิงมีครรภ์

ภาวะโลหิตจางในหญิงมีครรภ์มีแนวโน้มลดลงมาโดยตลอด จากร้อยละ 27.3 ใน พ.ศ. 2531 เหลือร้อยละ 12.9 ใน พ.ศ. 2539 แต่ในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจ ภาวะโลหิตจางในหญิงมีครรภ์มีแนวโน้มสูงขึ้นเล็กน้อย อย่างไรก็ตาม ในพ.ศ. 2548 ภาวะโลหิตจางในหญิงมีครรภ์ลดลงเหลือร้อยละ 10.6 (ภาพที่ 4.5) (สำนักนโยบายและแผนยุทธศาสตร์, 2550)



ภาพที่ 4.5 สัดส่วนหญิงมีครรภ์ที่มีภาวะโลหิตจาง (Hct < 33%) พ.ศ. 2531 – พ.ศ. 2548

ที่มา : สำนักนโยบายและแผนยุทธศาสตร์ สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข (2550)

3) ภาวะการได้รับฟลูออไรด์

ผลกระทบต่อสุขภาพจากการได้รับฟลูออไรด์ คือการทำให้ฟันตกกระ และการทำให้ระดับไอคิวของเด็กลดลง (ชัชวาล, 2546) ซึ่งในปี พ.ศ. 2543-2544 กองทันตสาธารณสุข กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข ได้จัดทำโครงการสำรวจทันตสุขภาพแห่งชาติ พบว่าจากข้อมูล 48 จังหวัดที่รายงานผลมายังกองทันตสาธารณสุขมี 36 จังหวัดที่มีผลการตรวจฟันตกกระ โดยพบเด็กที่มีฟันตกกระกระจายอยู่ในทุกภาคของประเทศ แต่ในพื้นที่ที่เป็นมาก คือ ภาคเหนือ พบได้ตั้งแต่ร้อยละ 10 ถึงร้อยละ 65 ภาคกลาง (ยกเว้นพระนครศรีอยุธยา นครปฐม เพชรบุรี) พบฟันตกกระร้อยละ 1.6-18.2 ภาคที่พบได้น้อยที่สุดคือภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยระดับความรุนแรงที่พบมากจะเป็นระดับเริ่มเป็น ระดับที่รุนแรงขึ้นจะพบในพื้นที่ที่มีฟลูออไรด์สูงในน้ำธรรมชาติ (สุรัตน์, 2545)

การสำรวจปริมาณฟลูออไรด์ในน้ำบริโภคบรรจุขวด ฟลูออไรด์ในน้ำบริโภคนับเป็นแหล่งฟลูออไรด์ตามธรรมชาติที่สำคัญที่สุดที่ประชาชนได้รับ จากผลการสำรวจปริมาณฟลูออไรด์ในน้ำแร่ธรรมชาติที่จำหน่ายในประเทศไทย ทั้งที่ผลิตในประเทศและนำเข้า ของกรม วิทยาศาสตร์การแพทย์ พบว่ามีปริมาณฟลูออไรด์มากกว่า 2 มิลลิกรัมต่อลิตร คิดเป็นร้อยละ 12 และเมื่อพิจารณาปริมาณฟลูออไรด์พบว่ามีปริมาณสูงสุดคือ ตั้งแต่ 3.8-9.7 มิลลิกรัมต่อลิตร ถ้าบริโภคน้ำแร่เหล่านี้เป็นประจำและเป็นเวลานานจะเพิ่มความเสี่ยงของการเป็นโรค Fluorosis (อารยะ และนฤมล, 2549)

4.2.2 สถานการณ์ความปลอดภัยด้านอาหาร (Food Safety) [2]

ปัจจุบันผู้บริโภคทั่วโลกให้ความสำคัญกับความปลอดภัยของอาหารเป็นอย่างมาก ทำให้ประเทศคู่ค้าได้ตั้งมาตรฐานความปลอดภัยด้านอาหารในระดับที่สูงขึ้น และนำมาเป็นเครื่องมือในการกีดกันสินค้านำเข้า (Non-Tariff Barriers หรือ NTB) เช่น กรณีไนโตรฟูแรนในกุ้ง โรควัวบ้า (BSE) ไข้หวัดนก (Bird Flu) โรคปากเท้าเปื่อย (Foot-and-Mouth) Dioxin ในนมผง 3-MCPD ในซอสปรุงรส แคดเมียมปนเปื้อนในพืชผลทางการเกษตรที่จังหวัดตาก บอแรกซ์ในหมูบด เป็นต้น

---

[2] **"ความปลอดภัยด้านอาหาร"** หมายความว่า การจัดการให้อาหาร และสินค้าเกษตรที่นำมาเป็นอาหารบริโภคสำหรับมนุษย์มีความปลอดภัย โดยไม่มีลักษณะเป็นอาหารไม่บริสุทธิ์ตามกฎหมายว่าด้วยอาหาร และตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง รวมทั้ง อาหารที่มีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้ด้วย (๑) อาหารที่มีจุลินทรีย์ก่อโรคหรือสิ่งที่อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพเจือปนอยู่ (๒) อาหารที่มีสารหรือวัตถุเคมีเจือปนอยู่ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องในปริมาณที่อาจเป็นเหตุให้เกิดอันตราย หรือสามารถสะสมในร่างกายที่ก่อให้เกิดโรค หรือผลกระทบต่อสุขภาพ (๓) อาหารที่ได้ผลิต ปรุง ประกอบ บรรจุ ขนส่งหรือมีการเก็บรักษาไว้โดยไม่ถูกสุขลักษณะ (๔) อาหารที่ผลิตจากสัตว์ หรือผลผลิตจากสัตว์ที่เป็นโรคอันอาจติดต่อถึงคนได้ (๕) อาหารที่ผลิต ปรุง ประกอบจากสัตว์และพืช หรือผลผลิตจากสัตว์และพืชที่มีสารเคมีอันตราย เภสัชเคมีภัณฑ์ หรือยาปฏิชีวนะตกค้างในปริมาณที่อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ (๖) อาหารที่มีภาชนะบรรจุประกอบด้วยวัตถุที่อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ (พรบ.คณะกรรมการอาหารแห่งชาติ พ.ศ. 2551)

ซึ่งสถานการณ์ด้านความปลอดภัยอาหารของประเทศไทยสรุปได้ดังนี้

4.2.2.1 <u>สถานการณ์ของโรคอาหารเป็นพิษ</u>

โรคอาหารเป็นพิษ มีสาเหตุมาจากการบริโภคอาหารที่ปนเปื้อนด้วยจุลินทรีย์ก่อโรค พิษของเชื้อโรคและสารเคมีต่างๆ ทำให้ผู้บริโภคเกิดการเจ็บป่วย มีอาการคลื่นไส้ อาเจียน ปวดท้อง ท้องร่วง ฯลฯ ลักษณะอาการและความรุนแรงขึ้นอยู่กับชนิดและปริมาณของเชื้อโรค พิษของเชื้อโรค หรือ สารเคมีนั้นๆ (กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข, 2551)

ในปี พ.ศ. 2549 สำนักระบาดวิทยา กระทรวงสาธารณสุข ได้รับรายงานผู้ป่วยโรคอาหารเป็นพิษจากเครือข่ายทั้งใน และนอกกระทรวงสาธารณสุข รวมทั้งสิ้น 135,563 ราย อัตราป่วย 216.47 ต่อประชากรแสนคน แนวโน้มของการป่วยด้วยโรคอาหารเป็นพิษในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา มีอัตราเพิ่มขึ้นจาก 168.46 ต่อประชากรแสนคน ในปี 2540 เป็น 216.47 ต่อประชากรแสนคน ในปี 2549 โดยมีอัตราป่วยสูงขึ้นอย่างช้าๆ จนถึงปี พ.ศ. 2547 ซึ่งมีอัตราป่วยต่อประชากรแสนคนเพิ่มสูงสุด หลังจากนั้นค่อยๆ ลดลงอย่างต่อเนื่องเป็นเวลา 2 ปี ติดต่อกัน

ผลการตรวจชนิดเชื้อก่อโรคจากการเฝ้าระวังทางระบาดวิทยาพบ ผู้ป่วยจากเชื้อ *Vibrio parahaemolyticus* 1,471 ราย เชื้อ *Salmonella* 302 ราย เชื้อ *Clostridium botulinum* 148 ราย เชื้อ *Staphylococcus* 76 ราย และไม่ได้ระบุชนิดของเชื้อก่อโรค 133,556 ราย และในปี พ.ศ. 2549 พบการระบาดของอาหารเป็นพิษจากการรับประทานหน่อไม้อัดปี๊บ ซึ่งเกิดจากเชื้อ *Clostridium botulinum* จากข้อมูลระบบเฝ้าระวังโรค มีผู้ป่วยจำนวน 148 ราย ซึ่งเป็นเหตุการณ์ที่มีผู้ป่วยมากที่สุดเท่าที่เคยมีรายงานในประเทศไทย (ตารางที่ 4.1)

ตารางที่ 4.1 จำนวนผู้ป่วยด้วยโรคอาหารเป็นพิษในประเทศไทยระหว่าง พ.ศ. 2539 – 2549 จำแนกตามชนิดของเชื้อก่อโรค

ปี พ.ศ.	รวม (คน)	*Vibrio parahaemolyticus*	*Salmonella* spp.	*Staphylo-coccus*	*Clostridium botulinum*	*Clostridium perfringens*	Unknown Organism
2549	135,563	1,471	302	76	148	10	133,556
2548	140,949	533	219	61	0	13	140,123
2547	154,678	613	321	40	27	16	153,661
2546	131,561	424	350	28	30	11	130,718
2545	136,891	125	13	6	0	17	136,730
2544	138,795	624	323	73	17	15	137,743
2543	130,777	381	125	155	3	3	130,110
2542	110,291	187	48	87	1	1	109,967
2541	115,142	2,879	1,736	422	128	104	109,873
2540	102,454	2,741	1,532	572	46	113	97,450
2539	82,281	2,337	1,311	167	66	73	78,327

ที่มา : สำนักระบาดวิทยา กรมควบคุมโรค กระทรวงสาธารณสุข, 2551

โรคอาหารเป็นพิษตามรายงานของสำนักระบาดวิทยา กรมควบคุมโรค กระทรวงสาธารณสุข (2551) มีดังนี้

- **อหิวาตกโรค**

อหิวาตกโรค (Cholera) เป็นโรคระบาดชนิดหนึ่ง ที่เกิดจากการบริโภคอาหารและน้ำที่ปนเปื้อนด้วยเชื้อ *Vibrio cholerae* โดยมีแมลงวันเป็นพาหะนำโรค ซึ่งยังพบรายงานของผู้ป่วยด้วยโรคนี้เป็นระยะ ๆ ได้แก่ ในเดือนมกราคม พ.ศ. 2551 มีรายงานผู้ป่วยอหิวาตกโรคจากเชื้อ *Vibrio cholerae* O139 จำนวน 1 ราย ที่อำเภอยะหา จังหวัดยะลา ในปี 2550 ได้รับรายงานผู้ป่วยอหิวาตกโรคทั้งสิ้น 1,428 ราย (คิดเป็นอัตราป่วย 2.27 ต่อประชากรแสนคน) เสียชีวิต 7 ราย (อัตราป่วยตายคิดเป็น 0.49) เป็นผู้ป่วยชาวไทย 1,166 ราย ชาวต่างชาติ 262 ราย (แรงงานพม่า) เชื้อที่พบมากที่สุด คือ *Vibrio cholerae* EI Tor Ogawa พบถึง 1,153 ราย *Vibrio cholerae* EI Tor Innaba 268 ราย *Vibrio cholerae* O139 จำนวน 6 ราย และ *Vibrio cholerae* EI Tor Hikojima จำนวน 1 ราย โดยพบอัตราป่วยสูงสุดในกลุ่มเด็กเล็กอายุต่ำกว่า 5 ขวบ รองลงมาคือ กลุ่มนักเรียน นักศึกษา อายุ 15-24 ปี วัยสูงอายุ 65 ปีขึ้นไป และกลุ่มวัยทำงานอายุ 26-64 ปี และกลุ่มวัยเรียน 5-14 ปี ตามลำดับ ช่วงเวลาในการเกิดโรคช่วง 5 เดือนแรก มีรายงานผู้ป่วย 12 ราย เกิดขึ้นใน 4 จังหวัด คือสมุทรสาคร กรุงเทพมหานคร ระยองและ ตาก และ 3 เดือนต่อมา เกิดการระบาดใหญ่ในศูนย์พักพิงฯ ชายแดนจังหวัดตาก และช่วงเดือนกันยายน-ตุลาคมพบการระบาดในกลุ่มลูกเรือประมง ที่จังหวัดระนอง หลังจากนั้นมีการระบาดแพร่ไปในหลายจังหวัดทั้งภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคใต้ และภาคกลาง ช่วงปลายปีจำนวนผู้ป่วยมีแนวโน้มเริ่มชะลอตัว

- **โรคอุจจาระร่วงเฉียบพลัน (Acute diarrhea)**

ในปี พ.ศ. 2549 สำนักระบาดวิทยา กระทรวงสาธารณสุข ได้รายงานผู้ป่วยโรคอุจจาระร่วงเฉียบพลัน 1,245,022 ราย เสียชีวิต 9 ราย สาเหตุเกิดจากการรับประทานอาหารที่ปนเปื้อนของจุลินทรีย์ก่อโรค ได้แก่ *E.coli*, *Shigella sp., Salmonella sp.,Campylobacter sp,* Norwalk – like virus กลุ่ม Family Caliciviridae เป็นต้น และพบผู้ป่วยสูงสุดในช่วงอายุแรกเกิด ถึง 4 ปี รองลงมาได้แก่ กลุ่มอายุตั้งแต่ 45 ปีขึ้นไป ซึ่งมีพฤติกรรมการบริโภคอาหารที่ไม่ถูกสุขลักษณะ และอยู่กันเป็นชนหมู่มาก มีสุขอนามัยส่วนบุคคลและอนามัยสิ่งแวดล้อมไม่ดี (กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข, 2551)

- **โรคโบโทลิซึมจากการบริโภคหน่อไม้ปี๊บ**

ในช่วงเดือนมีนาคม 2549 พบผู้ป่วยด้วยโรคโบโทลิซึม จากการบริโภคหน่อไม้ปี๊ป ในอำเภอบ้านหลวง จังหวัดน่าน รวม 209 ราย 42 ราย ที่มีอาการรุนแรงถึงขั้นระบบหายใจล้มเหลว แต่ไม่มีผู้เสียชีวิต

- **โรคทริคิโนซิส (Trichinosis)**

โรคทริคิโนซิล เป็นโรคพยาธิที่ติดต่อถึงคนโดยการบริโภคเนื้อสัตว์ดิบ หรือสุกๆ ดิบๆ ในประเทศไทยมีการพบการระบาดโดยการบริโภคเนื้อสุกรชาวเขา สุกรป่า และสัตว์ป่าอื่นๆ อาการที่สำคัญในคน ได้แก่ปวดกล้ามเนื้อ หนังตาบนบวม ตาแดงอักเสบ มีไข้ หนาวสั่น อ่อนเพลียมาก ผู้ป่วยมักป่วยอยู่นานหลายเดือนหรืออาจเป็นรุนแรงจนถึงขั้นเสียชีวิตได้ (กรมควบคุมโรค, 2551) ปี พ.ศ. 2549 สำนักระบาดวิทยา กระทรวงสาธารณสุข ได้รับรายงานผู้ป่วยโรคทริคิโนซิสจำนวน 18 ราย ไม่มีผู้เสียชีวิต สถานการณ์ของโรคทริคิโนซิสในประเทศไทยในรอบ 10 ปีที่ผ่านมา (พ.ศ. 2540-2549) พบว่ามีรายงานผู้ป่วยเกือบทุกปี (ยกเว้นปี พ.ศ. 2544) ปี พ.ศ. 2541 มีรายงานผู้ป่วยสูงที่สุด 351 ราย และต่ำที่สุดปี พ.ศ. 2549 พบผู้ป่วย 18 ราย

- **โรคพยาธิใบไม้ตับ (Liver fluke)**

โรคพยาธิใบไม้ตับในประเทศไทยโดยส่วนใหญ่มีสาเหตุจาก พยาธิ *Opisthorchis viverrini* คนสามารถรับพยาธิได้ โดยการกินเนื้อปลาดิบที่มีตัวอ่อนระยะ metacercaria อาการของผู้ป่วยจะขึ้นอยู่กับจำนวนพยาธิ และระยะเวลาที่รับเชื้อเข้าไป อาการที่พบคือ คลื่นไส้ ท้องเสีย ท่อน้ำดีอักเสบ ท่อน้ำดีอุดตันจากตัวพยาธิ นิ่วในถุงน้ำดี อาการขาดสารอาหาร และอาจจะเป็นปัจจัยที่ก่อให้เกิดมะเร็งตับ ในปีพ.ศ. 2549 มีรายงานผู้ป่วยโรคพยาธิใบไม้ในตับ 459 ราย ไม่มีผู้เสียชีวิต พื้นที่ที่พบจำนวนผู้ป่วย และอัตราป่วยสูงเป็นภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคเหนือ ซึ่งมีความนิยมในการบริโภคปลาดิบ ซึ่งเป็นปัจจัยเสี่ยงของการเกิดโรค

- **โรคอาหารเป็นพิษจากเห็ดป่า (Mushroom poisoning)**

โรคอาหารเป็นพิษจากการรับประทานเห็ด เป็นโรคที่มีความสัมพันธ์กับวัฒนธรรม และสภาพภูมิศาสตร์ของประเทศไทย ที่มีอุณหภูมิและภูมิอากาศที่เหมาะสมต่อการเจริญเติบโตของเห็ด ซึ่งมีมากในช่วงต้นฤดูฝน การเป็นพิษของเห็ดมีอยู่ 2 ลักษณะ คือ 1. เห็ดที่เป็นพิษโดยตัวของมันเองตามธรรมชาติ และ 2. เห็ดพิษที่เกิดขึ้นจากเห็ดธรรมชาติแล้วมีพิษเนื่องจากขึ้นอยู่ในสภาพแวดล้อมที่เป็นพิษ เนื่องจากลักษณะของเห็ดที่เกิดตามธรรมชาติมีความหลากหลาย ทำให้ผู้นำมาบริโภคจำแนกชนิดของเห็ดมีพิษ และไม่มีพิษได้ยาก ทำให้แต่ละปีมีรายงานผู้ป่วย และผู้เสียชีวิตจากการรับประทานเห็ดป่วยอยู่เสมอ และพบว่ามีแนวโน้มของอัตราป่วยเพิ่มขึ้นทุกปี

ในประเทศไทยมักพบเห็ดพิษในสกุล Amanita, Galcrina และสกุล Lcpiota ซึ่งปัจจุบันพบเห็ดในสกุล Amanita 2 ชนิด คือ *Amanita verna*. (Bull.cx.Fr) Vitt. ซึ่งทางภาคเหนือบางท้องที่ เรียกเห็ดไข่ตายซาก (ฮาก) ภาคตะวันออกเฉียงเหนือเรียกเห็ดระโงกหินและ *Amanita virosa* Secr. เรียกเห็ดไข่เป็ดหรือเห็ดระโงกหิน ขนาดของ Amatoxin ที่ทำให้คนกินตายประมาณ 0.1 มิลลิกรัมต่อน้ำหนักตัว 1 กิโลกรัม

สำนักระบาดวิทยา กระทรวงสาธารณสุข ได้รับรายงานผู้ป่วยด้วยโรคอาหารเป็นพิษ จากการรับประทานเห็ดในปี พ.ศ. 2549 จำนวน 1,375 ราย ในปี พ.ศ. 2550 พบรายงานการได้รับอันตรายจากเห็ดพิษที่เรียก “เห็ดโม่งโก้ง หรือเห็ดไข่ห่าน” ในจังหวัดน่านจำนวน 47 ราย เสียชีวิต 5 ราย โดยมีอาการปวดท้อง คลื่นไส้ อาเจียน เวียนศีรษะ ถ่ายเหลว ไม่มีไข้ นอกจากนี้ยังพบเห็ดพิษที่เรียก “เห็ดไข่ห่านตีนตัน” บางท้องที่เรียกว่า “เห็ดผีเบื่อหรือเห็ดหามแปด” โดยเมื่อเป็นเห็ดอ่อนจะมีลักษณะกลมคล้ายไข่สีขาว พอโตขึ้นจะมีลักษณะโคนยาว ดอกสีขาวและจากผลการส่งตัวอย่างเห็ดที่เก็บได้จากอำเภอบ่อเกลือ ไปตรวจวิเคราะห์โดยกรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ พบสารพิษชนิด แอลฟ่าและเบต้า-อะมานิติน (alpha and beta-amanitin) เป็น อะมาท็อกซิน (amatoxin) ซึ่งเป็นสารพิษที่พบในเห็ดพิษในสกุล Amanita, Galcrina และ Lepiota โดยในประเทศไทยพบ 2 ชนิด ได้แก่ เห็ดไข่ตายซาก (ฮาก) (ภาคเหนือ) เห็ดระโงกหิน (ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ) และ เห็ดไข่เป็ด

- **โรคอาหารเป็นพิษจากมันสำปะหลัง (Cassava poisoning)**

การเป็นพิษเกิดจากการรับประทานมันสำปะหลังสดๆ ในส่วนหัว ราก ใบ จะมีพิษทำให้ถึงตายได้ เนื่องจาก Cytochrome glycocide มีฤทธิ์ต่อระบบหัวใจ และทางเดินโลหิต ทำให้ออกซิเจนเข้าสู่เซลล์สมองน้อยลง ทำให้มีอาการ อาเจียน หายใจขัด ชักกระตุก กล้ามเนื้อไม่มีแรง หายใจลำบาก อาการรุนแรงมาก ลมหายใจมีกลิ่นไซยาไนด์ทำให้เสียชีวิตได้ พบอาการเป็นพิษแบบฉับพลัน คือ เวียนศีรษะ ปวดศีรษะ ปวดท้อง อาเจียน และอุจจาระร่วง

สำนักระบาดวิทยาได้รับรายงานโรคอาหารเป็นพิษจากมันสำปะหลังครั้งแรก ในปี พ.ศ. 2516 จำนวน 5 ราย เสียชีวิต 1 ราย จากนั้นก็มีรายงานต่อเนื่องกันมาจนถึงปี พ.ศ. 2524 มีผู้ป่วยระหว่าง 5-40 รายต่อปี เสียชีวิตปีละ 1-2 ราย 2 ปีต่อมา ไม่มีรายงานผู้ป่วย และเริ่มมีรายงานอีกในปี พ.ศ. 2527-2532 มีผู้ป่วยระหว่าง 1-11 รายต่อปี เสียชีวิต 1 ราย หลังจากนั้น ไม่มีรายงานผู้ป่วยอีกเลยนานถึง 11 ปี (ระหว่าง พ.ศ. 2532-2543) จนกระทั่งเริ่มมีรายงานผู้ป่วยอีกครั้งใน ปี พ.ศ. 2544-2549 มีรายงานสูงสุดในปี พ.ศ. 2545 จำนวน 261 ราย รองลงมา คือ ในปี พ.ศ. 2548 มีผู้ป่วย 175 ราย และในปี พ.ศ. 2547 มีจำนวน 135 ราย พบผู้ป่วยต่ำสุดในปี พ.ศ. 2549 มีจำนวน 64 ราย

- **โรคพิษจากสารกำจัดศัตรูพืช (Pesticide poisoning)**

มีรายงานผู้ป่วยพิษจากสารกำจัดศัตรูพืช ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540-2549 โดยในปี พ.ศ. 2541 มีรายงานผู้ป่วยจำนวน 4,398 ราย และในปี พ.ศ. 2549 มีจำนวน 1,251 ราย เป็นชาวไทย 1,232 ราย ชาวพม่า 12 ราย ชาวกัมพูชา 5 ราย ในปี พ.ศ. 2548-2549 ไม่มีรายงานผู้เสียชีวิต พบผู้ป่วยมากในช่วงเดือนมิถุนายน ถึงเดือนกรกฎาคม ซึ่งเป็นช่วงฤดูฝน มีการเพาะปลูกมากทำให้ใช้สารกำจัดแมลง และศัตรูพืชเป็นจำนวนมาก

ผู้ป่วยส่วนใหญ่มีอาชีพเกษตรกรรมร้อยละ 52.52 รับจ้างร้อยละ 21.26 ไม่ทราบอาชีพร้อยละ 14.55 นักเรียนร้อยละ 4.16 เป็นต้น ทั้งหมดได้รับการวินิจฉัยว่าได้รับพิษจากสารกำจัดศัตรูพืชที่

สามารถจำแนกชนิดของสารกำจัดศัตรูพืช ได้เป็น ออร์กาโนฟอสเฟต ร้อยละ 8.55 สารกำจัดวัชพืช ร้อยละ 2.80 ไม่สามารถแยกชนิดได้ ร้อยละ 2.32 กลุ่มปารีสกรีน ร้อยละ 0.80 กลุ่มคาร์บาเมต ร้อยละ 0.71 กลุ่มคลอลิเนตไฮโดรคาร์บอนหรือกลุ่มออร์แกโนคลอรีน และแฮโลจิเนต ร้อยละ 0.24 กลุ่มไพรีทอยด์ และอนุพันธุ์ ร้อยละ 0.08 และไม่ทราบชนิด ร้อยละ 84.50

กรณีแมลงทอด พบผู้ป่วยอาหารเป็นพิษจากสารพิษในแมลงทอดในจังหวัดนครสีมาราช จำนวน 22 ราย ในเดือนธันวาคม พ.ศ. 2550 และในเดือนมกราคม 2551 มีรายงานผู้ป่วยอาหารเป็นพิษจากการบริโภคแมลงทอด 3 ราย ในจังหวัดสุราษฎร์ธานี 5 ราย ในจังหวัดสงขลา และอีก 19 ราย ในจังหวัดตรัง (สำนักระบาดวิทยา กรมควบคุมโรค กระทรวงสาธารณสุข, 2551)

4.2.2.2 <u>สถานการณ์การปนเปื้อนในอาหาร</u>

- **สถานการณ์การปนเปื้อนสารเคมีในอาหาร**

จากรายงานของกรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ กระทรวงสาธารณสุข (2551) ในการตรวจสารอันตรายตกค้างในอาหาร ระหว่างเดือนมกราคม - มีนาคม 2550 ทั้งหมด 29,245 ตัวอย่าง พบสารอันตรายปนเปื้อน 220 ตัวอย่าง โดยพบสารเร่งเนื้อแดงในเนื้อหมู 6 ตัวอย่างจาก 263 ตัวอย่าง รองลงมา คือ ยาฆ่าแมลงในผักสด พบ 186 ตัวอย่าง จาก 16,301 ตัวอย่าง โดยพบในผักคะน้า กวางตุ้ง คื่นฉ่าย ถั่วฝักยาว ผักชีทุกชนิด พริกสดทุกชนิด มะเขือเทศ ใบกะเพรา ใบโหระพา หน่อไม้ฝรั่ง แขนงกะหล่ำปลี ถั่วลันเตา ต้นหอม ถั่วพู ผักกาดเกือบทุกชนิด รวมทั้งพบในส้มโชกุน องุ่นไร้เมล็ด ชมพู่ ส้มเช้ง ในส่วนของผักดอง เช่น ผักกาดดอง ผักกุ่มดอง พบสารกันราเจือปน 3 ตัวอย่างจาก 1,108 ตัวอย่าง นอกจากนี้ยังพบการใช้น้ำยาดองศพ หรือฟอร์มาลิน ซึ่งมีพิษทำลายเซลล์ในร่างกาย ทำให้ปวดท้องรุนแรง อาเจียน ท้องเดิน หมดสติและเสียชีวิตได้ ในสไบนาง ปลาหมึกกรอบ แมงกะพรุน จำนวน 4 ตัวอย่างจากที่ตรวจ 2,822 ตัวอย่าง ส่วนอาหารประเภทเนื้อสัตว์ หมูบด ทอดมัน ลูกชิ้น กุนเชียง และอาหารสำเร็จรูป เช่น เผือกทอด ขนมเทียนไส้เค็ม ตรวจพบสารบอแรกซ์ซึ่งทำให้กรอบและใช้สารกันบูดที่มีพิษทำให้ไตวาย อาเจียนเป็นเลือดและตายได้ จำนวน 21 ตัวอย่างจาก 6,955 ตัวอย่าง พบสารอะฟลาท็อกซิน ซึ่งเป็นสารก่อมะเร็งตับ ในพริกป่น พริกแห้ง ถั่วลิสงป่น ถั่วลิสงแห้งมากถึงร้อยละ 21 (ศูนย์ข้อมูลด้านอาหาร กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ กระทรวงสาธารณสุข, 2551)

จากรายงานผลโครงการอาหารปลอดภัย กระทรวงสาธารณสุข ในระหว่าง พ.ศ. 2546-2550 ซึ่งได้รณรงค์เกี่ยวกับการปนเปื้อนสารห้ามใช้ในอาหาร 6 ชนิด ในกลุ่มอาหารสด แสดงดังตารางที่ 4.2 พบสารพิษตกค้างเกินมาตรฐาน ร้อยละ 4.0-8.2 นอกจากนี้ พืชผักผลไม้ที่นำเข้าจากต่างประเทศก็ยังพบสารตกค้าง เช่นกัน โดยพบสารตกค้างเกินมาตรฐานร้อยละ 2.9 ดังตารางที่ 4.3

จากสถานการณ์ดังกล่าวส่งผลกระทบต่อสุขภาพผู้บริโภค กล่าวคือ ทำให้ประชาชนต้องบริโภคอาหารที่ไม่ปลอดภัย ไม่ถูกสุขลักษณะทำให้ป่วยเป็นโรคที่เกิดจากอาหารเป็นพิษที่มีแนวโน้ม

เพิ่มขึ้นจาก 4.35 ต่อประชากร 100,000 คนใน พ.ศ. 2519 เป็น 216.26 ต่อประชากร 100,000 คนใน พ.ศ. 2549 นอกจากนี้ หากสารพิษเข้าไปในร่างกายแล้วสะสมอยู่ในร่างกายมากๆ ก็จะทำให้เป็นโรคมะเร็ง การกลายพันธุ์หรือความพิการในทารก เป็นต้น

ตารางที่ 4.2 ผลการตรวจวิเคราะห์สารปนเปื้อนในอาหารสดจากตลาดสดทั่วประเทศตามโครงการความปลอดภัยด้านอาหาร พ.ศ. 2546-2550

สารปนเปื้อน	ปีงบประมาณ														
	2546			2547			2548			2549			2550		
	จำนวนที่ตรวจ	จำนวนที่พบ	คิดเป็น (%)	จำนวนที่ตรวจ	จำนวนที่พบ	คิดเป็น (%)	จำนวนที่ตรวจ	จำนวนที่พบ	คิดเป็น (%)	จำนวนที่ตรวจ	จำนวนที่พบ	คิดเป็น (%)	จำนวนที่ตรวจ	จำนวนที่พบ	คิดเป็น (%)
สารเร่งเนื้อแดง	7,569	967	12.78	8,515	731	8.59	6,219	380	6.11	2,997	65	2.17	2,875	47	1.63
สารฟอกขาว	36,809	2,139	5.81	46,785	935	2.00	100,483	375	0.37	31,287	160	0.51	80,327	324	0.40
สารกันรา	31,734	1,766	5.56	45,614	1,260	2.76	99,695	1,347	1.35	14,338	2	0.01	74,733	157	0.21
บอแรกซ์	55,133	977	1.77	64,138	538	0.84	134,022	718	0.54	13,743	206	1.50	80,042	2,261	2.82
ฟอร์มาลิน	24,185	731	3.02	38,342	735	1.92	26,969	966	1.11	15,378	88	0.57	63,286	242	0.38
ยาฆ่าแมลง	38,162	2,850	7.47	80,540	4,383	5.44	179,988	7,160	3.98	82,049	2,580	3.14	130,006	2,904	2.33
รวม	**193,601**	**9,429**	**4.87**	**283,934**	**8,582**	**3.02**	**607,376**	**10,947**	**1.80**	**159,792**	**3,101**	**1.94**	**431,269**	**5,935**	**1.38**

ที่มา: กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา และสำนักงานสาธารณสุขจังหวัด (2550)

ตารางที่ 4.3 การเฝ้าระวังความปลอดภัยของผักและผลไม้สด พ.ศ. 2547-2549

ประเภทอาหาร	ตรวจวิเคราะห์	จำนวนตัวอย่างที่ตรวจ	ผลการตรวจ	หน่วยงานที่สำรวจ	ปีที่สำรวจ
1. ผักสดในกรุงเทพมหานคร	สารฆ่าแมลง	903	พบสารตกค้างเกินมาตรฐาน 74 ตัวอย่าง (ร้อยละ 8.2)	สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา	2548
2. ผักและผลไม้ที่จำหน่ายโดยผู้ค้าเร่	สารเคมีกำจัดศัตรูพืช สารบอแรกซ์ สารฟอกขาว และสีสังเคราะห์	2,048	พบสารตกค้าง 677 ตัวอย่าง (ร้อยละ 33.1) โดยตกค้างเกินมาตรฐาน 40 ตัวอย่าง (ร้อยละ 5.9)	สถาบันคลังสมอง	2548
3. ผักและผลไม้นำเข้าจากต่างประเทศ	สารกำจัดศัตรูพืช	1,746	พบสารตกค้าง 376 ตัวอย่าง (ร้อยละ 21.5) โดยตกค้างเกินมาตรฐาน 11 ตัวอย่าง (ร้อยละ 2.9)	กรมวิชาการเกษตร	2547-2549
4. ผักและผลไม้ 12 ชนิด ที่ส่งออกไปต่างประเทศ	สารกำจัดศัตรูพืช	79,343	พบสารตกค้าง 18,407 ตัวอย่าง (ร้อยละ 23.2) โดยตกค้างเกินมาตรฐาน 737 ตัวอย่าง (ร้อยละ 4.0)	กรมวิชาการเกษตร	2546-2549

ที่มา: ศูนย์ปฏิบัติการความปลอดภัยด้านอาหาร กระทรวงสาธารณสุข (2549)

: กรมวิชาการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (2551)

เมื่อพิจารณาถึงการปนเปื้อนของสารเคมีในผลิตภัณฑ์อาหารแต่ละชนิด เป็นดังนี้

1) เนื้อสัตว์และผลิตภัณฑ์สัตว์

เนื้อสัตว์และผลิตภัณฑ์เนื้อสัตว์มีการปนเปื้อนสารบอแรกซ์ในปริมาณสูง ทั้งในเนื้อไก่บดและเนื้อสุกรบด ทั้งนี้จากพฤติกรรมของผู้ขายเนื้อบดโดยเฉพาะตลาดสดที่ทำการบดเนื้อด้วยเครื่องบดจะมีการผสมสารบอแรกซ์ในขณะทำการบดเนื้อ เพื่อป้องกันการเน่าเสียและช่วยให้อาหารกรอบ เช่น หมูบด ปลาบด ทอดมัน ลูกชิ้น เนื้อสด ไส้กรอก จากการสุ่มตรวจตัวอย่างอาหารสด เช่น ผัก ผลไม้ เนื้อสัตว์ อาหารทะเล อาหารแห้ง ฯลฯ ของสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาและสำนักงานสาธารณสุขจังหวัด พ.ศ. 2546 พบการปนเปื้อนสารบอแรกซ์ในอาหารสดจำนวน 977 ตัวอย่าง จากทั้งหมด 55,133 ตัวอย่าง คิดเป็นร้อยละ 1.77 ในขณะที่การสุ่มตรวจในปี พ.ศ. 2550 พบการปนเปื้อนจำนวน 2,261 ตัวอย่าง จากทั้งหมด 80,042 ตัวอย่าง คิดเป็นร้อยละ 2.28 ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการเพิ่มขึ้นของการใช้บอ

แรกซ์ในอาหารสดต่าง ๆ ซึ่งส่งผลต่อสุขภาพอนามัยของประชากร (ศูนย์ปฏิบัติการความปลอดภัยด้านอาหาร กระทรวงสาธารณสุข, 2548)

การสำรวจของกรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ โดยสำนักคุณภาพและความปลอดภัยอาหาร พบการตกค้างสารต้านจุลชีพในเนื้อหมู ไก่ วัวและกุ้ง ที่จำหน่ายในกรุงเทพมหานครและบางจังหวัดในภาคกลาง ระหว่างปีงบประมาณ 2546-2548 พบสารต้านจุลชีพตกค้างในเนื้อสัตว์รวมทั้งสิ้น 83 จาก 571 ตัวอย่าง คิดเป็นร้อยละ 14.5 หรือร้อยละ 17.4, 18.5 และ 9.7 ของตัวอย่างที่สำรวจแต่ละปีตามลำดับ แบ่งเป็นอัตราการตกค้างที่พบในเนื้อหมู ไก่ วัว และกุ้ง ร้อยละ 28.7, 6.9, 10.9 และ 7.2 ตามลำดับ ในเนื้อสัตว์ทั้งหมดที่พบสารตกค้าง 30 ตัวอย่าง ที่สามารถจำแนกกลุ่มสารต้านจุลชีพที่พบได้ซึ่งประกอบด้วยกลุ่ม tetracycline 20 ตัวอย่าง กลุ่ม aminoglycoside 6 ตัวอย่าง กลุ่ม tetracycline ร่วมกับ sulfonamide 3 ตัวอย่าง กลุ่ม penicillin ร่วมกับกลุ่มอื่น 1 ตัวอย่าง ส่วนที่เหลือ 53 ตัวอย่าง พบสารยับยั้งการเจริญของจุลินทรีย์ที่ไม่สามารถจำแนกกลุ่มได้ ผลการสำรวจพบสารต้านจุลชีพตกค้างในเนื้อสัตว์ทั้ง 4 ชนิด โดยพบในเนื้อหมูตกค้างสูงสุดทั้ง 3 ปี คือ พบร้อยละ 30.8, 37.7 และ 19.1 ตามลำดับ แม้ว่าอัตราการตกค้างในเนื้อหมูรวมทั้งเนื้อไก่มีแนวโน้มลดลง แต่ยังต้องมีการเฝ้าระวังความปลอดภัยของเนื้อสัตว์ต่อไป (ดวงดาวและสมภพ, 2550)

นอกจากนี้ในช่วงเดือนพฤษภาคม ปี 2550 มีรายงานจากสาธารณสุขจังหวัดอยุธยา พบผู้ป่วยจำนวน 5 ราย จากการเป็นพิษจากสารไนไตรต์จากการรับประทานไส้กรอก ซึ่งพบโซเดียมไนไตรท์เกินมาตรฐานอยู่ระหว่าง 2,754.61-3,854.90 มิลลิกรัมต่อกิโลกรัม (ศูนย์ข้อมูลด้านอาหาร กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ กระทรวงสาธารณสุข, 2551)

2) เส้นก๋วยเตี๋ยวและวุ้นเส้น

ศูนย์วิทยาศาสตร์การแพทย์อุบลราชธานี ร่วมกับสำนักงานสาธารณสุขจังหวัด เขต 14 ได้รายงานว่ามีการเติมสารกันบูด หรือสารกันเสีย คือ กรดเบนโซอิกและกรดซอร์บิก เพื่อยืดอายุการจำหน่ายเส้นก๋วยเตี๋ยว จากการสุ่มตรวจในจังหวัดอุบลราชธานี อำนาจเจริญ ยโสธร และศรีสะเกษ ระหว่างเดือนมีนาคม-กันยายน 2549 จำนวน 92 ตัวอย่าง ผลการตรวจวิเคราะห์กรดเบนโซอิกตั้งแต่ 1,079-17,250 มิลลิกรัมต่อกิโลกรัม และเมื่อเทียบกับปริมาณที่กำหนดกรดเบนโซอิกในเส้นก๋วยเตี๋ยวตามมาตรฐานของคณะกรรมการกำหนดมาตรฐานอาหารสากล (Codex) ที่ได้กำหนดให้ใช้กรดเบนโซอิกในเส้นก๋วยเตี๋ยวได้ไม่เกิน 1,000 มิลลิกรัมต่อกิโลกรัม พบตัวอย่างที่เกินมาตรฐานจำนวน 34 ตัวอย่าง ในตัวอย่างก๋วยเตี๋ยวเส้นเล็ก 12 ตัวอย่าง เส้นใหญ่ 9 ตัวอย่าง เส้นหมี่ 3 ตัวอย่าง ก๋วยจั๊บเส้นใหญ่ 5 ตัวอย่าง ก๋วยจั๊บเส้นเล็ก 4 ตัวอย่าง และบะหมี่โซบะ 1 ตัวอย่าง โดยก๋วยเตี๋ยวเส้นเล็กพบปริมาณกรดเบนโซอิกสูงสุด 17,250 มิลลิกรัมต่อกิโลกรัม ซึ่งการกินก๋วยเตี๋ยว 1 มื้อ จะมีเส้นประมาณ 50-100 กรัม เท่ากับผู้บริโภคจะได้รับกรดเบนโซอิกประมาณ 226-451 มิลลิกรัม ซึ่งจะส่งผลต่อสุขภาพในระยะยาว (ศูนย์ข้อมูลด้านอาหาร กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ กระทรวงสาธารณสุข, 2551) ในขณะที่การตกค้างสารฟอกขาว (ซัลเฟอร์ได

อกไซด์และไฮโดรซัลไฟด์) ในวุ้นเส้น วุ้นเส้นลวกและวุ้นเส้นสด พบถึงปริมาณ 21.5, 66.0, และ 44.1 ppm ตามลำดับ ซึ่งค่าที่ตรวจพบเกินมาตรฐานที่มอก.กำหนดไว้ นอกจากนี้พบสารเบนโซเอตในขนมจีน ในปริมาณที่เกินมาตรฐานที่อนุญาตให้ใช้ได้ตามมาตรฐาน (1,000 มิลลิกรัม/กิโลกรัม) (สถาบันคลังสมอง , 2548)

3) ผักและผลไม้

กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ ได้รายผลการศึกษาปริมาณวัตถุเจือปน ประเภท กรดเบนโซอิค และกรดซอร์บิค ในอาหารนำเข้า จากการสุ่มตัวอย่างอาหารนำเข้าต่างๆ เช่น ผลไม้แห้งและปรุงรส เครื่องดื่มน้ำผลไม้ ขนมบิสกิต แยม และลูกอม ในปีพ.ศ. 2549 จำนวนทั้งสิ้น 361 ตัวอย่าง พบว่ามีการใช้กรดเบนโซอิคมากที่สุด โดยมีค่าระหว่าง 10 ถึง 2,248 มิลลิกรัมต่อกิโลกรัม จำนวน 115 ตัวอย่าง คิดเป็นร้อยละ 31.8 ในจำนวนนี้พบมีปริมาณเกิน 1,000 มิลลิกรัมต่อกิโลกรัม ที่กำหนดตามประกาศกระทรวงสาธารณสุข ฉบับที่ 281 (พ.ศ.2547) จำนวน 24 ตัวอย่าง โดยพบปริมาณการปนเปื้อนสูงที่สุด ในตัวอย่างผลไม้แห้งและปรุงรส ประเภท บ๊วยหวาน ท้อ แช่อิ่ม ลูกพรุน และเชอรี่แช่อิ่ม นอกจากนี้ยังพบกรดซอร์บิค จำนวน 42 ตัวอย่าง คิดเป็นร้อยละ 11.6 ในจำนวนนี้พบมีปริมาณเกิน 1,000 มิลลิกรัมต่อกิโลกรัม จำนวน 2 ตัวอย่าง ในตัวอย่างขนมบิสกิตสอดไส้ นอกจากนี้ยังตรวจพบวัตถุให้ความหวานประเภท ซัคคาริน หรือขัณฑสกร จำนวน 109 ตัวอย่าง จากทั้งหมด 177 ตัวอย่าง คิดเป็นร้อยละ 61.6 โดยมีปริมาณซัคคารินระหว่าง 8 ถึง 9,152 มิลลิกรัมต่อกิโลกรัม ซึ่งพบปริมาณสูงสุดในตัวอย่างประเภทลูกบ๊วยหวาน กิมจ๊อ และลูกท้อ (ศูนย์ข้อมูลด้านอาหารกรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ กระทรวงสาธารณสุข, 2551)

การตกค้างของซัลเฟอร์ไดออกไซด์และกลุ่มสารประกอบซัลไฟต์มาจากกรรมวิธีการผลิต เพื่อป้องกันการเกิดสีน้ำตาลในอาหารระหว่างการแปรรูป โดยเฉพาะในผักและผลไม้ เมื่อลูกหั่น ปอกเปลือก หรือผ่านการให้ความร้อนที่เกิดมีการเติมน้ำตาลและยังช่วยถนอมอาหารอีกด้วย คณะผู้เชี่ยวชาญด้านวัตถุเจือปนอาหาร Joint FAO/WHO Expert Committee on Food Additives (JECFA) ได้กำหนดค่า Acceptable Daily Intake (ADI) ในรูปของซัลเฟอร์ไดออกไซด์ ไม่เกิน 0.7 มิลลิกรัมต่อกิโลกรัม จากการสุ่มตัวอย่างผักผลไม้ทั้งชนิดสดและแปรรูป จำนวน 366 ตัวอย่าง ระหว่างปี 2542-2546 พบตัวอย่างที่มีปริมาณซัลเฟอร์ไดออกไซด์ ระหว่าง 5 - 8,006 มิลลิกรัมต่อกิโลกรัม คิดเป็นจำนวนร้อยละ 73.8 ของตัวอย่างทั้งหมด ทั้งนี้ตัวอย่างที่มีซัลเฟอร์ไดออกไซด์สูงเกิน 400 มิลลิกรัมต่อกิโลกรัม ซึ่งเป็นอันตรายต่อผู้บริโภค ได้แก่ ผักดองเค็ม/เปรี้ยวร้อยละ 53.3 ผลไม้กวนร้อยละ 46.9 ผักอบแห้งร้อยละ 11.1 และผลไม้อบแห้งหรือดองหวานร้อยละ 2.2 (ยุพเรศ และคณะ, 2548)

4) น้ำดื่ม

จากการสำรวจโดยศูนย์วิทยาศาสตร์การแพทย์ จังหวัดสุราษฎร์ธานี ตรัง สงขลา ภูเก็ต และจังหวัดอุบลราชธานี พบว่าเครื่องทำน้ำเย็นมีการปนเปื้อนของสารตะกั่วเกินมาตรฐานความปลอดภัย โดยตามประกาศกระทรวงสาธารณสุข ฉบับที่ 61 และ 125 และ US EPA กำหนดให้มีสารตะกั่วปนเปื้อนใน

น้ำดื่มไม่เกิน 0.015 มิลลิกรัมต่อปริมาณ 1 ลิตร แต่ปริมาณที่ตรวจพบมีการปนเปื้อนของสารตะกั่วเกินมาตรฐาน เกิดจากภายในเครื่องทำน้ำเย็นที่มีการบัดกรีบริเวณมุมขอบภายในเครื่องทำน้ำเย็นด้วยตะกั่ว การเชื่อมถังน้ำดื่ม การขึ้นรูปเครื่องทำน้ำเย็นส่วนที่เก็บน้ำ การเชื่อมลูกลอยกับก้านส่วนที่สัมผัสกับน้ำดื่ม การบัดกรีท่อจ่ายน้ำดื่ม ซึ่งโดยทั่วไปเครื่องทำน้ำเย็นที่ได้มาตรฐานจะต้องใช้วัสดุสแตนเลสอย่างหนา จะต้องมีการเชื่อมด้วยวัสดุเคลือบที่มีคุณภาพสูง (Argon at high voltage) ในการเคลือบภายในแต่ผู้ประกอบ แต่ผู้ประกอบธุรกิจส่วนใหญ่ มักใช้สารตะกั่วในเครื่องทำความเย็น เพราะทำให้ต้นทุนถูกลง (ศูนย์ข้อมูลด้านอาหาร กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ กระทรวงสาธารณสุข, 2551)

5) ถั่วลิสงและพริกแห้ง

อันตรายที่สำคัญในอาหารกลุ่มธัญพืช เมล็ดถั่วและผลิตภัณฑ์ทางด้านเคมี คือ สารพิษจากเชื้อรา โดยเฉพาะอะฟลาท็อกซิน ซึ่งพบมากในถั่วลิสง กากถั่วลิสงและข้าวโพด จากการสุ่มตรวจตัวอย่างอาหารประเภทพริกป่น พริกแห้ง ถั่วลิสงป่น ถั่วลิสงแห้งจำนวน 21 ตัวอย่างจากที่ตรวจ 6,955 ตัวอย่าง พบสารอะฟลาท็อกซิน ซึ่งเป็นสารก่อมะเร็งตับมากถึงร้อยละ 21 (ศูนย์ข้อมูลด้านอาหาร กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ กระทรวงสาธารณสุข, 2551)

6) ถั่วเหลืองและข้าว

สถาบันคลังสมอง (2547) ได้รายงานปัญหาของสารแคดเมียม ที่จังหวัดตาก โดยศึกษาปริมาณของแคดเมียมในกระเทียมในพื้นที่เกษตร 14 แปลง พบว่ามีปริมาณอยู่ระหว่าง 1.3-6.3 มิลลิกรัมแคดเมียมต่อกิโลกรัมกระเทียม ซึ่งสูงเกินค่าที่ CODEX ยอมให้มีได้คือ 0.05 มิลลิกรัมแคดเมียมต่อกิโลกรัมกระเทียม ถึง 126 เท่า และได้ศึกษาปริมาณของแคดเมียมในถั่วเหลือง 76 แปลง พบปริมาณ 0.34-3.37 มิลลิกรัมแคดเมียมต่อกิโลกรัมถั่วเหลือง ซึ่งสูงกว่าค่ามาตรฐานที่โคเด็คกำหนดไว้ 0.2 มิลลิกรัมแคดเมียมต่อกิโลกรัมถั่วเหลืองถึง1.7-16.8 เท่า

นอกจากนี้ยังพบว่า มีความเข้มข้นของแคดเมียมในดินจากที่นาจำนวน 154 แปลง อยู่ในช่วง 3.4-284 มิลลิกรัมแคดเมียมต่อกิโลกรัมดิน ซึ่งสูงกว่าค่าที่ยอมให้มีได้ของสหภาพยุโรป ที่กำหนดไว้ที่ 3 มิลลิกรัมต่อกิโลกรัมแคดเมียม ถึง 1.13-94 เท่า ส่วนในเมล็ดข้าวกระเทาะเปลือกพบแคดเมียมในช่วง 0.1-44 มิลลิกรัมแคดเมียมต่อกิโลกรัมข้าว จากการวิเคราะห์ข้าวจากที่นา 90 แปลง ที่บ้านผาเต๊ะ จ.ตาก ซึ่งค่าเฉลี่ยของข้าวไทยคือ 0.043 มิลลิกรัมแคดเมียมในข้าว กล่าวคือร้อยละ 95 ของเมล็ดข้าวตัวอย่าง เกินค่าสูงสุดของที่สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาของสหรัฐอเมริกาและ CODEX ยอมให้มีได้

- **สถานการณ์การปนเปื้อนจุลินทรีย์ในอาหาร**

จากรายงานของกรมอนามัย (2548) ที่ได้สุ่มตัวอย่างอาหารปรุงสำเร็จพร้อมบริโภค จากแผงลอยจำหน่ายอาหารและซุปเปอร์มาร์เก็ตใน 15 จังหวัด เป็นจำนวน 1,035 ตัวอย่าง พบว่า อาหารมีการปนเปื้อนจุลินทรีย์และไม่ผ่านเกณฑ์สูงถึงร้อยละ 44.2 และจากการศึกษาสภาวการณ์ในสถาน

ประกอบการด้านอาหาร (2549) พบว่า ร้านอาหารและแผงลอยจำหน่ายอาหารที่ผ่านเกณฑ์กำหนดของมาตรฐาน Clean Food Good Taste มีเพียงร้อยละ 60.2 (37,393 แห่งจาก 62,140 แห่ง) และร้อยละ 65.2 (56,767 แห่งจาก 87,075 แห่ง) ส่วนตลาดสดที่ผ่านเกณฑ์ตลาดสดน่าซื้อมีเพียงร้อยละ 59.6 (928 แห่งจาก 1,557 แห่ง)

จากการตรวจวิเคราะห์การปนเปื้อนทางด้านจุลินทรีย์ในอาหาร ของหน่วยเคลื่อนที่เพื่อความปลอดภัยด้านอาหารทั่วประเทศ ของสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาในปีพ.ศ. 2550 พบจุลินทรีย์ที่มีการปนเปื้อนในอาหารมากที่สุดคือ เชื้อ Coliforms รองลงมา คือ *E. coli* ส่วนในน้ำดื่ม และน้ำแข็งสำหรับบริโภค มีการปนเปื้อนของจุลินทรีย์สูงถึงร้อยละ 87.50 และ 85.71 ตามลำดับ สำหรับการปนเปื้อนในอาหารมาจากผู้ปรุงอาหารมีสุขลักษณะที่ไม่ดี ดังจะเห็นได้จากมีการตรวจพบเชื้อ Coliforms บนภาชนะที่สัมผัสอาหารและมือผู้ปรุงอาหาร ซึ่งอาหารที่มีการปนเปื้อนของเชื้อจุลินทรีย์มากที่สุดได้แก่ ลาบ ยำ อาหารจานเดียว เช่น ข้าวมันไก่ ก๋วยเตี๋ยว ข้าวหมกไก่ เป็นต้น ดังตารางที่ 4.4

ตารางที่ 4.4 ประเภทของอาหารที่มีการปนเปื้อนของจุลินทรีย์

ประเภทการปรุง		จำนวนตัวอย่าง	ตกมาตรฐาน	ร้อยละที่ตกมาตรฐาน
น้ำดื่ม		64	56	87.50
น้ำแข็ง		21	18	85.71
ลาบ		40	35	87.50
ยำ		49	40	81.63
อาหารจานเดียว (ข้าวมันไก่ ก๋วยเตี๋ยว)		77	48	62.34
ผัด		291	101	34.71
ทอด		51	17	33.33
ต้ม		99	20	20.20
แกง		171	29	16.96
เบเกอรี่		149	17	11.41
Swob Test	จาน ชาม ถ้วย ช้อน ส้อม แก้วน้ำ	51	25	49.02
	มือ(ผู้ปรุง)	84	27	32.14

ที่มา :หน่วยเคลื่อนที่เพื่อความปลอดภัยด้านอาหารทั่วประเทศ สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา (2551)

- **สถานการณ์การใช้สารกำจัดศัตรูพืช**

1) การนำเข้าสารกำจัดศัตรูพืช

ปี พ.ศ. 2546 ประเทศไทยมีการนำเข้าสารเคมีกำจัดศัตรูพืชทั้งหมด 246 รายการ ซึ่งเพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ.2538 ที่นำเข้าเพียง 223 รายการ มีการนำเข้าจากทั้งหมด 41 ประเทศ โดยมีปริมาณการนำเข้า

จากประเทศจีนมากที่สุดถึง 37,894 ตัน (ร้อยละ47.40) รองลงมาคือ ประเทศมาเลเซีย 6,584 ตัน (ร้อยละ 8.24) และประเทศอื่น ๆ เช่น ไต้หวัน อินเดียอิสราเอล สหรัฐอเมริกา เยอรมัน โปแลนด์ อินโดนีเซีย ญี่ปุ่น และประเทศอื่น ๆ ตามลำดับ ประเทศพัฒนาแล้วส่วนใหญ่ได้มีการห้ามใช้ สารเคมีกำจัดศัตรูพืชบางชนิดไปนานแล้ว เช่น เมทิลพาราไธออน และเอ็นโดซัลแฟน (ประเทศไทยประกาศห้ามใช้สารเมทิลพาราไธออน และเอ็นโดซัลแฟนเมื่อปลายปี 2547) (สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข, 2548) และจากรายงานของกรมการค้าระหว่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์ (2551) พบว่าในปี พ.ศ. 2549 มีปริมาณการนำเข้าสารเคมีเพื่อใช้ในอุตสาหกรรมและการเกษตรเพิ่มขึ้นจากปีก่อนๆ คือประมาณ 7.4 และ 3.7 ล้านตัน ตามลำดับ และแนวโน้มการนำเข้าเคมีวัตถุมีแนวโน้มสูงขึ้น ซึ่งแสดงให้เห็นถึงโอกาสการปนเปื้อนสารเคมีในผลิตภัณฑ์อาหารอาจมีเพิ่มขึ้น

2) ผลกระทบด้านสุขภาพจากการใช้สารเคมี

ผู้ป่วยจากสารเคมีส่วนใหญ่เป็นเกษตรกร ซึ่งป่วยด้วยโรคพิษจากสารกำจัดศัตรูพืช จากรายงานการเฝ้าระวังทางระบาดวิทยาในการตรวจหาระดับ Cholinesterase ในเกษตรกรระหว่าง พ.ศ. 2535-2549 ของกรมอนามัย พบว่า มีผู้ได้รับสารกำจัดศัตรูพืช ถึงขั้นมีระดับเอนไซม์ผิดปกติระหว่างร้อยละ 13.31 โดยที่ยังไม่มีแนวโน้มลดลงและอัตราป่วยด้วยโรคพิษจากสารกำจัดศัตรูพืชระหว่าง 2-6 ต่อประชากร 100,000 คน (ตารางที่ 4.5)

ตารางที่ 4.5 ผลการตรวจหาระดับ Cholinesterase ในเกษตรกรและการป่วย การตายด้วยโรคพิษจากสารกำจัดศัตรูพืช ในระหว่างปีพ.ศ. 2535-2549

ปี	การตรวจหาระดับ Cholinesterase[1]			พิษจากสารกำจัดศัตรูพืช[2]		
	จำนวนที่ตรวจ (คน)	จำนวนคนพบผิดปกติ (คน)	คิดเป็น (ร้อยละ)	จำนวนคนป่วย (คน)	จำนวนคนตาย (คน)	อัตราป่วยต่อประชากร 100,000 คน
2535	42,471	8,669	20.41	3,599	31	6.23
2536	242,820	48,500	19.97	3,299	44	5.65
2537	411,998	72,590	17.62	3,143	41	5.32
2538	460,521	78,481	17.04	3,398	21	5.71
2539	156,315	40,520	25.92	3,196	31	5.32
2540	563,354	89,926	15.96	3,297	27	5.42
2541	369,573	77,789	21.05	4,398	15	7.16
2542	360,411	48,217	13.38	4,169	31	6.78
2543	278,612	52,604	18.88	3,109	21	5.03
2544	89,945	21,758	24.19	2,652	15	4.27
2545	115,105	33,858	29.4	2,571	14	4.11
2546	NA	NA	NA	2,342	9	3.72
2547	NA	NA	NA	1,864	9	2.98
2548	84,046	26,034	31.0	1,321	0	2.12
2549	133,255	36,776	27.6	1,183	0	1.90

ที่มา : สำนักงานระบาดวิทยา กรมควบคุมโรค (2549)

แม้ว่าการเจ็บป่วยเนื่องจากผู้ป่วยได้รับสารพิษจากสารกำจัดศัตรูพืช ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540-2549 มีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง แต่สารเคมีที่ใช้มีความหลากหลายและก่อให้เกิดความเป็นพิษสูง ซึ่งทางสำนักระบาดวิทยา กรมควบคุมโรค กระทรวงสาธารณสุข (2549) ได้มีการเฝ้าระวังโรคที่เกิดจากพิษออร์กาโนฟอสเฟต คาร์บอเมต ไพรีทรอยด์ พาราควอทและกลัยโฟเสต ดังตารางที่ 4.6

ตารางที่ 4.6 สัดส่วนของชนิดสารเคมีกำจัดศัตรูพืชที่เป็นสาเหตุของการป่วยโรคพิษสารกำจัดศัตรูพืช

ชนิดของสารเคมีกำจัดศัตรูพืช	อัตราป่วย (ร้อยละ)				
	ปี 2545	ปี 2546	ปี 2547	ปี 2548	ปี 2549
กลุ่มออร์กาโนฟอสเฟต	84.4	65.4	66.7	48.9	8.6
กลุ่มคาร์บาเมต	6.2	4.5	6.67	10.6	0.7
กลุ่มออร์กาโนคลอรีน	-	-	-	-	0.2
กลุ่มไพรีทรอยดส์	-	-	-	2.1	0.08
สารกำจัดวัชพืช	-	-	26.7	19.2	2.8
สารกำจัดหนูและสัตว์แทะ	4.7	10.3	-	-	-
อื่น ๆ (ไม่สามารถแยกชนิดสารเคมี)	4.7	19.9	-	19.2	2.3

ที่มา: สำนักระบาดวิทยา กรมควบคุมโรค กระทรวงสาธารณสุข (2549)

ข้อมูลดังกล่าวเป็นเพียงข้อมูลบางส่วน ที่แสดงให้เห็นสภาพปัญหาความเสี่ยงและอันตรายที่เกิดจากการสัมผัสสารกำจัดแมลงศัตรูพืช ทั้งในกลุ่มเกษตรกรและผู้บริโภค เนื่องจากปัจจุบันเกษตรกรส่วนใหญ่ขาดความรู้ ความเข้าใจที่ถูกต้องในการใช้สารเคมี โดยมักคำนึงถึงประสิทธิภาพของสารเคมีมากกว่าพิษภัยที่อาจส่งผลกระทบต่อเกษตรผู้ใช้สารเคมีเองและผู้บริโภค การใช้สารกำจัดศัตรูพืชในปัจจุบันใช้ในปริมาณและความเข้มข้นค่อนข้างสูง และใช้อย่างไม่ถูกวิธีในการเพาะปลูก ประกอบกับภาครัฐยังไม่มีมาตรการควบคุมการจำหน่ายสารเคมีกำจัดศัตรูพืชที่มีประสิทธิภาพ ทำให้เกษตรกรมักใช้สารเคมีชนิดแบ่งขาย ไม่ทราบแหล่งผลิต เพราะมีราคาถูก หาซื้อง่าย และมีฤทธิ์กำจัดแมลงค่อนข้างสูง

3) การโฆษณาสารเคมีกำจัดศัตรูพืช

สื่อโฆษณามีบทบาทต่อการดำรงชีพของประชากรไทยในปัจจุบันเป็นอย่างมาก ไม่ว่าจะเป็นหนังสือพิมพ์ วารสาร (สื่อสิ่งพิมพ์) วิทยุ โทรทัศน์ (สื่อที่ไม่ใช่สิ่งพิมพ์) และอินเตอร์เน็ต (สื่อพร้อมพิมพ์) เป็นต้น ทำให้เกษตรกรรู้จักยากำจัดศัตรูพืชหลายๆ ชนิด ในรูปข่าว บทความและโฆษณาผ่านสื่อหลายๆ ประเภท ไม่ว่าจะเป็นสื่อมวลชน เช่น โทรทัศน์ วิทยุ และนิตยสาร เป็นต้น สื่อเฉพาะกิจ เช่น ป้ายติดตามต้นไม้ แผ่นพับ เป็นต้น และสื่อบุคคล เช่น เจ้าของร้านตัวแทนจำหน่าย ตัวแทนจำหน่าย นอกจากนี้การใช้ยากำจัดศัตรูพืชอย่างไม่ถูกต้องตามคำแนะนำ ยังมีผลต่อผู้บริโภค เช่น การเว้นระยะการใช้สารเคมีก่อนการเก็บผลผลิตที่ไม่เหมาะสม

พัฒนพงส์ (2548) รายงานว่างานโฆษณาสารเคมีกำจัดศัตรูพืชผ่านสื่อส่วนใหญ่นั้น มักจะมาจากบริษัทข้ามชาติและบริษัทขนาดกลางในประเทศไทย ซึ่งพยายามเข้าถึงเกษตรกรด้วยการสื่อสารการตลาดผ่านรายการและนิตยสารที่เกษตรกรชื่นชอบ เช่น รายการวิทยุ รายการโทรทัศน์ และนิตยสาร

การเกษตร นอกจากนี้ยังมีการสื่อผ่านรูปแบบการให้สปอนเซอร์รายการหรือกิจกรรมต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งรายการบันเทิงและกิจกรรมเพื่อสังคม ไม่ว่าจะเป็นการสปอนเซอร์การฝึกอบรม โครงการเพื่อสังคม เป็นต้น ซึ่งบริษัทข้ามชาติใหญ่ๆ มักซื้อสื่อที่ออกอากาศในพื้นที่ที่ทำการเกษตรเป็นหลัก เช่น ในเดือน เมษายน พ.ศ. 2547 เพียงเดือนเดียว บริษัทมอนซานโต้จ่ายเงินถึง 156,400 บาท เพื่อโฆษณาผ่านวิทยุต่างจังหวัด ส่วนบริษัทไบเยอร์ ครอป ไซแอน ยอมจ่ายเงิน 177,600 บาท เพื่อยิงสปอตโฆษณาผ่านวิทยุในจังหวัดสิงห์บุรีและสุพรรณบุรี แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า บริษัทสารเคมีเกษตรเหล่านี้ ต้องการสื่อสารถึงกลุ่มเป้าหมายที่เป็นผู้ใช้โดยตรง นั่นก็คือเกษตรกร ซึ่งการโฆษณายากำจัดศัตรูพืชส่วนใหญ่ มักมีการอวดอ้างสรรพคุณของยากำจัดศัตรูพืชนั้น เพื่อชักจูงให้เกษตรกรเห็นประสิทธิผลของสารเคมี และยังทำให้เกษตรกรสามารถจดจำชื่อ ด้วยการเล่นคำ การอ้างอิงผู้นำทางความคิด และโฆษณาเพื่อส่งเสริมการขายด้วยการชิงโชค โดยมีสิ่งสมนาคุณเพื่อตอบแทนผู้ซื้อสินค้า และจูงใจให้ซื้อสินค้าเพิ่มขึ้น นอกจากนี้รูปแบบในการขายสารเคมีกำจัดศัตรูพืชในระดับพื้นที่ยังมีหลากหลาย ทั้งที่เป็นการขายผ่านร้านค้า การขายผ่านตัวแทนทั้งองค์กร สถาบัน และตัวบุคคล ตลอดจนรูปแบบการเร่ขาย และการขายตรงต่างๆ

ปัจจุบันแม้ว่าจะยังไม่มีผลการศึกษาที่ยืนยันว่า การโฆษณาและส่งเสริมการขายสารเคมีฯ มีผลต่อการตัดสินใจซื้อของเกษตรกร แต่จากการสอบถามเกษตรกรในหลายพื้นที่พบว่า การโฆษณาและส่งเสริมการขายสารเคมีฯ มีส่วนทำให้เกษตรกรตัดสินใจใช้สารเคมีฯมากขึ้น เพราะเหมือนมีตัวเลือกใหม่ ๆ มาให้เกษตรกรได้ทดลองใช้อยู่เสมอ ปัจจุบันในแวดวงธุรกิจและหน่วยงานกำกับดูแลด้านสารเคมีกำจัดศัตรูพืชมีเกณฑ์การปฏิบัติในระดับนานาชาติ ทางองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) มีข้อเสนอเกี่ยวกับการควบคุมการโฆษณาด้วยบริษัทเอง อยู่ใน International Code of Conduct on the Distribution and Use of Pesticides (Revised Version) ซึ่งได้รับการยอมรับในการประชุมครั้งที่ 123 ของสภา FAO เมื่อเดือน พฤศจิกายน พ.ศ. 2545 โดยครอบคลุมถึงการส่งเสริมการจำหน่ายและใช้สารเคมีกำจัดศัตรูพืชทั้งโดยสื่อสิ่งพิมพ์ สื่อ อิเล็กโทรนิกส์ ป้าย การจัดแสดง ของขวัญ การสาธิตและการโฆษณาโดยวาจา โดยระบุหลักปฏิบัติที่ควรปฏิบัติตามหลักการต่อไปนี้ (พัฒนพงศ์, 2548)

1. ให้ทุกคำพูดมีหลักฐานเชิงเทคนิคสนับสนุน
2. ห้ามการโฆษณาสินค้าที่ต้องห้าม เว้นแต่มีการระบุการใช้ที่จำเพาะเจาะจง
3. ห้ามอ้างถึงความปลอดภัย ไม่ว่าจะมีคำว่า “เมื่อใช้ตามที่กำหนด” กำกับไว้ด้วยหรือไม่ก็ตาม
4. ห้ามรับประกันคุณภาพ (เช่น ได้กำไรมากกว่า...เพราะไม่มีหลักฐานยืนยันอย่างชัดเจน)
5. ห้ามแสดงถึงภาพการใช้สารเคมีที่มีอันตราย (เช่น ไม่ใส่ชุดที่มิดชิด)
6. โฆษณาเน้นถึงคำเตือนและสัญลักษณ์เตือนบนฉลาก

7. เจ้าหน้าที่ส่งเสริมการขายได้รับการฝึกอบรมเพื่อให้ข้อมูลที่ถูกต้องและสมบูรณ์เกี่ยวกับสินค้า

อย่างไรก็ตามหลักเกณฑ์ดังกล่าว ยังพบว่ามีช่องโหว่ เมื่อเปรียบเทียบกับสินค้าที่เป็นอันตรายบางประเภทที่มีการสั่งห้าม หรือจำกัดการโฆษณาในปัจจุบัน ในกรณีของสารเคมีกำจัดศัตรูพืชนั้น ผู้จำหน่ายเพียงแต่มีใบอนุญาตและกำลังพัฒนาให้ต้องผ่านการอบรมซึ่งใช้เวลาเพียง 2-3 วัน ในขณะที่พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 ได้กำหนดมาตรการต่าง ๆ สำหรับสารเคมีที่ใช้ในภาคอุตสาหกรรม แต่สารเคมีที่ใช้ทางการเกษตรยังไม่มีการปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม (ศักดา, 2548)

ถึงแม้ว่าสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (สคบ.) จะเป็นอีกองค์กรหนึ่งในการคุ้มครองผู้บริโภคทางด้านการโฆษณาตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 และควบคุมการขายตรงตามพระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. 2545 ซึ่งผู้แทนจาก สคบ.ได้กล่าวถึงข้อจำกัดของการดำเนินงานในเวทีสังเคราะห์ข้อเสนอ เมื่อวันที่ 10 สิงหาคม พ.ศ. 2547 ว่า สคบ. เป็นองค์กรที่มีอำนาจและบุคลากรเพื่อการจัดการทางกฎหมาย แต่ไม่มีความรู้ความชำนาญในกิจการเฉพาะเรื่อง เช่น สารเคมีกำจัดศัตรูพืช ดังนั้นจะเห็นได้ว่ามาตรการและกลไกในการควบคุมระบบการตลาดสารเคมีกำจัดศัตรูพืชในสังคมไทยยังมีความอ่อนแออยู่มาก และเกษตรกรก็ยังมีการใช้สารเคมีกำจัดศัตรูอย่างมาก

- **สถานการณ์การปนเปื้อนที่มีผลกระทบต่อการค้าระหว่างประเทศ**

1) การใช้ความปลอดภัยทางอาหารเป็นข้อกีดกัน หรือเป็นอุปสรรคทางการค้า

แม้การค้าระหว่างประเทศในปัจจุบัน ส่วนใหญ่จะดำเนินนโยบายการค้าเสรี แต่ประเทศต่าง ๆ ก็ยังมีนโยบายที่ใช้เป็นข้อกีดกันทางการค้า โดยเฉพาะนโยบายที่ไม่ใช่ภาษี เช่น นโยบายความปลอดภัยทางด้านอาหาร ทำให้ประเทศไทยจำเป็นต้องปรับปรุงมาตรฐานการส่งออก ให้ได้ตามข้อกำหนดของประเทศคู่ค้า (วรัญญา, 2550) ดังเช่น สหภาพยุโรปมีมาตรการในการปรับลดค่า MRLs ของสาร Dioxins และ PCBs จาก 10 เหลือเพียง 1-4 พิโคกรัม/กิโลกรัมน้ำหนักตัว โดยมีผลภายในวันที่ 31 ธันวาคม 2551 ซึ่งจะมีผลต่อมาตรการตรวจสอบระดับสารตกค้างที่ปนเปื้อนอยู่ในสินค้าเกษตรและอาหารของไทย ที่จะส่งไปจำหน่ายในสหภาพยุโรปในอนาคต (ประภาพร และคณะ, 2551)

2) การปนเปื้อนทางเคมีและจุลินทรีย์ของผลิตภัณฑ์อาหารที่ส่งออกทำให้ถูกส่งกลับ

ประเทศเดนมาร์กได้ตรวจพบสารฮิสตามีนในปลาทูน่ากระป๋องนำเข้าจากไทย ในปริมาณ 50-500 มิลลิกรัม/กิโลกรัม จากกำหนดระดับสูงสุดที่สามารถปนเปื้อนสารดังกล่าวในสินค้าประมงได้ไม่เกิน 100 มิลลิกรัม/กิโลกรัม และยังพบการปนเปื้อนเชื้อ *Vibrio cholerae* ในกุ้งกุลาดำปอกเปลือกต้มสุกจากไทย ส่งผลให้เดนมาร์กดำเนินส่งสินค้ากลับคืน นอกจากนี้ประเทศอิตาลีได้ตรวจพบเชื้อ *Yersinia enterocolitica* ในปลาหมึกแช่แข็ง ซึ่งเป็นเชื้อที่สามารถก่อให้เกิดอาการไข้ ปวดช่องท้อง และท้องเสียได้

ส่งผลให้ทางการอิตาลีถอนสินค้าจากชั้นวางจำหน่าย ในขณะที่ทางการเยอรมนีตรวจพบสารปรุงแต่งสีเหลืองต้องห้ามในเส้นบะหมี่เหลืองจากไทย ซึ่งสารดังกล่าวสังเคราะห์จากปิโตรเลียม เมื่อบริโภคแล้วอาจเกิดอาการแพ้ มีผื่นที่ผิวหนังและระบบทางเดินหายใจขัดข้อง จึงได้สั่งเก็บสินค้าจากชั้นวางจำหน่ายและส่งกลับคืน ส่วนทางสหราชอาณาจักรตรวจพบอัลฟลาท็อกซินในถั่วลิสงอบกรอบเกินกำหนด จึงได้ปฏิเสธการนำเข้า และสั่งห้ามจำหน่าย รวมถึงทางการฟินแลนด์ตรวจพบสารกันบูดซัลไฟต์ในลูกอมรสผลไม้รวม และรสสับปะรด ในปริมาณเกินกำหนด และสั่งห้ามจำหน่าย ขณะที่ทางการกรีซตรวจพบโลหะหนักแคดเมียมในปลาหมึกบรรจุกระป๋องนำเข้าจากไทยในปริมาณที่เกินกำหนด ส่งผลให้ปฏิเสธการนำเข้าสินค้าจากไทย (หนังสือพิมพ์มติชน, วันที่ 31 ธ.ค. 2549) นอกจากนี้ยังมีกรณีการปนเปื้อนสาร 3-MCPD ในซอสปรุงรส (สถาบันคลังสมอง, 2548) Food Veterinary Office (FVO) ของสหภาพยุโรปได้รายงานพบพบสาร 3-MCPDในซอสปรุงรสจากประเทศไทยที่วางจำหน่ายในท้องตลาด ในช่วงระหว่างปี 2542-2544 เกินข้อกำหนดของสหภาพยุโรป คือ สูงกว่า 0.02 มก./อาหาร 1 กก. ประเทศอิตาลีได้รายงานเมื่อเดือนมีนาคม 2543 ว่าระดับการปนเปื้อนของสาร 3-MCPD ในซอสปรุงรสนำเข้าจากประเทศไทย มีค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 96 มิลลิกรัม/ อาหาร 1 กิโลกรัม โดยระดับการปนเปื้อนที่พบมากที่สุดมีค่าสูงถึง 386 มิลลิกรัม/อาหาร 1 กิโลกรัม และจากการสุ่มตัวอย่างของซอสปรุงรสที่มีจำหน่ายในประเทศไทยในปี 2544 พบว่ามีซอสปรุงรสจำนวน 28 ตัวอย่าง จากทั้งหมด 34 ตัวอย่าง (คิดเป็นร้อยละ 82) มีระดับของ 3-MCPD ปนเปื้อนสูงกว่าเกณฑ์ที่ประเทศไทยกำหนดไว้ คือ 1 มิลลิกรัม/อาหาร 1 กิโลกรัม ภายหลังจากที่หน่วยงานภาครัฐและผู้ผลิตซอสปรุงรสได้พยายามแก้ปัญหา 3-MCPD ในประเทศ โดยการปรับปรุงกรรมวิธีการผลิตซอส เมื่อทำการสุ่มตรวจหาสารดังกล่าวในซอสปรุงรส 16 ตัวอย่าง ในเดือนสิงหาคม 2545 พบเพียง 2 ตัวอย่างที่มีปริมาณ 3-MCPD เกินระดับที่ประกาศฯ ระบุไว้ โดยพบที่ระดับ 8.19 และ 3.80 มิลลิกรัม/อาหาร 1 กิโลกรัม แต่ตัวอย่างอื่น ๆ นั้นพบอยู่ในระดับต่ำกว่าเกณฑ์ที่กำหนด คือ 0 – 0.61 มิลลิกรัม/อาหาร 1 กิโลกรัม ซึ่งเป็นระดับที่ไม่มีปัญหาในการส่งออกไปสหรัฐอเมริกาและแคนาดา แต่ยังมีปัญหาในการส่งไปยังสหภาพยุโรป ซึ่งจากการที่แต่ละประเทศกำหนดมาตรฐานที่แตกต่างกัน ทำให้เกิดช่องว่างระหว่างความปลอดภัยและการกีดกันทางการค้า

4.2.3 สถานการณ์ความมั่นคงด้านอาหาร (Food Security) [1]

Hall (1986)ได้กล่าวถึงความหมายของ “ความมั่นคงทางอาหาร” โดยธนาคารโลก ว่าเป็นการเข้าถึงอาหารอย่างเพียงพอของประชาชนทุกคนในทุกเวลา เพื่อการดำรงชีวิตอย่างสุขภาพดีและแข็งขัน (World Bank, 1986- Food security is access by all people at all times to enough food for an active, healthy life) ความหมายนี้มีนัยว่า ปัจเจกบุคคลต้องสามารถเข้าถึงอาหารได้ในทุกฤดูกาลและทุกปี ซึ่งไม่เพียงแต่เพื่อการอยู่รอด แต่ต้องเพื่อการมีส่วนร่วมในสังคมอย่างแข็งขันด้วย (Active participation in society) ซึ่งสอดคล้องกับองค์การอนามัยโลก (WHO) ที่ได้กล่าวถึงความมั่นคงทางอาหารว่า หมายถึงการที่ประชาชนทุกคนสามารถเข้าถึงอาหารได้อย่างเพียงพอในทุกเวลา รวมทั้งอาหารมีความปลอดภัยและคุณค่าทางโภชนาการที่เพียงพอแก่การดำรงชีวิตอย่างมีสุขภาพดีและแข็งขัน (The World Food Summit of 1996- Food security as existing “when all people at all times have access to sufficient, safe, nutritious food to maintain a healthy and active life”) ทั้งนี้มิได้เพียงให้มีผลิตผลทางอาหารมากขึ้น แต่รวมถึงโอกาสของประชาชนที่สามารถมีรายได้ในการซื้อหาอาหาร จะต้องมั่นใจได้ว่าประชาชนทุกคนแม้แต่คนที่จนที่สุดในกลุ่มคนจนต้องได้รับอาหารด้วย โดยต้องคำนึงถึงการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมควบคู่กันไป ส่วนองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) ได้ให้ความหมายของความมั่นคงทางอาหารว่า เป็นความมั่นคงทางอาหารในระดับบุคคล ครอบครัว ประชาชาติ ภูมิภาคและโลก จะบรรลุได้ก็ต่อเมื่อทุกบุคคลในทุกเวลามีความสามารถทางกายภาพและทางเศรษฐกิจที่จะเข้าถึงอาหารที่ปลอดภัย มีสารอาหารครบหมู่ เพื่อสนองความต้องการอาหารและรสชาติอาหารประจำวัน ในอันที่จะดำเนินชีวิตอย่างมีชีวิตชีวาและมีสุขภาพดี (สุนันท์ธนา, 2545)

ในปัจจุบันสถานการณ์วิกฤตอาหารกำลังเป็นประเด็นสำคัญของโลก ไม่ใช่แค่ประเทศยากจนในแถบแอฟริกาเท่านั้นที่กำลังประสบปัญหานี้ ประเทศกำลังพัฒนาหรือประเทศพัฒนาแล้ว ก็เริ่มมีผลกระทบ เนื่องจากราคาค่าครองชีพของประชาชนเพิ่มสูงขึ้น และจากความไม่สมดุลระหว่างผลผลิตและความต้องการใช้ของประชากรโลก ส่งผลให้ราคาสินค้าอาหารมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง และวิกฤตการณ์อาหารที่เกิดขึ้นได้ส่งผลกระทบแล้ว 37 ประเทศในโลก ได้แก่ แอฟริกา 21 ประเทศ เอเชีย 10 ประเทศ ยุโรป 1 ประเทศ และละตินอเมริกา 5 ประเทศ ที่ต้องเผชิญกับปัญหาข้าวยากหมากแพงและ

---

[1] นิยามตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการอาหารแห่งชาติ พ.ศ.2551 **“ความมั่นคงด้านอาหาร”** หมายความว่า การเข้าถึงอาหารที่มีอย่างเพียงพอสำหรับการบริโภคของประชาชนในประเทศ อาหารมีความปลอดภัย และมีคุณค่าทางโภชนาการเหมาะสมตามความต้องการตามวัยเพื่อการมีสุขภาวะที่ดี รวมทั้ง การมีระบบการผลิตที่เกื้อหนุน รักษาความสมดุลของระบบนิเวศวิทยาและความคงอยู่ของฐานทรัพยากรอาหารทางธรรมชาติของประเทศ ทั้งในภาวะปกติหรือเกิดภัยพิบัติสาธารณภัยหรือการก่อการร้ายอันเกี่ยวเนื่องจากอาหาร

จลาจลภายในประเทศ ทั้งนี้ FAO คาดว่า การเพิ่มขึ้นของราคาอาหารในช่วงที่ผ่านมา ประเทศด้อยพัฒนาและประเทศที่ต้องพึ่งพาการนำเข้าอาหาร โดยเฉพาะประเทศแถบแอฟริกาที่เรียกว่า Sub-sahara จะเป็นผู้ได้รับผลกระทบมากที่สุด ซึ่งนอกจากประชาชนในประเทศเหล่านี้จะต้องเผชิญกับผลผลิตอาหารที่เก็บเกี่ยวได้น้อยลงแล้ว ยังต้องจ่ายเงินนำเข้าอาหารมาบริโภคในราคาสูงขึ้นด้วย (จดหมายข่าวสถาบันอาหาร, 2550)

ทั้งนี้รัฐบาลนานาประเทศเริ่มมีการวางแผนระยะยาว เพื่อรับมือกับปัญหานี้ เช่นประเทศมาเลเซียได้ประกาศแผนสร้างความมั่นคงด้านอาหาร ด้วยการเพิ่มพื้นที่ปลูกข้าวบนเกาะบอร์เนียว เพื่อรับมือกับวิกฤติอาหารขาดแคลนที่กำลังลุกลามไปทั่วโลก สำหรับประเทศไทยก็เริ่มมีการขยับตัวเช่นกัน เนื่องจากสถานการณ์ทางด้านอาหารในประเทศที่พบว่า ราคาอาหารเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง สืบเนื่องมาจากปัญหาเงินเฟ้อ ราคาน้ำมันในตลาดโลกที่ปรับตัวสูงขึ้น รวมถึงพื้นที่และผลิตผลทางการเกษตรส่วนหนึ่งถูกนำเข้าไปเป็นวัตถุดิบในอุตสาหกรรมพลังงานทางเลือก ดังจะเห็นได้ว่ามีการเสนอเรื่องวิกฤตอาหารและพืชพลังงานเป็นวาระแห่งชาติ ด้วยเหตุนี้รัฐบาลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงได้เริ่มหันมาให้ความสำคัญ กับการบริหารจัดการทรัพยากรอาหารที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุด

4.2.3.1 การผลิตอาหารของประเทศไทย

การผลิตภาคเกษตรของประเทศไทย

1) การเปลี่ยนแปลงพื้นที่ทำการเกษตรและผลผลิตการเกษตร

ประเทศไทยมีเนื้อที่ทั้งหมดประมาณ 320.69 ล้านไร่ โดยใน พ.ศ.2518 มีการใช้ที่ดินเพื่อประโยชน์ทางการเกษตร 122.2 ล้านไร่ และในปี พ.ศ. 2542 มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเป็น 131.3 ล้านไร่ หรือประมาณร้อยละ 41.0 ของพื้นที่ประเทศ ซึ่งการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรของไทยส่วนใหญ่จะเป็นที่นาปลูกข้าว ปลูกพืชไร่ ปลูกไม้ผลและไม้ยืนต้น และในจำนวนนี้มีพื้นที่รกร้างว่างเปล่าที่ไม่ได้ทำประโยชน์ประมาณ 2.9 ล้านไร่ ซึ่งภายหลังปี 2534 เป็นต้นมา การใช้ประโยชน์จากที่ดินเพื่อการเกษตรมีแนวโน้มลดลง โดยในปี 2544 ที่นาปลูกข้าวลดลงจาก 69.2 ล้านไร่ เป็น 65.2 ล้านไร่ พื้นที่ปลูกพืชไร่ลดลงจาก 33.5 ล้านไร่ เป็น 28.2 ล้านไร่ ส่วนพื้นที่ปลูกไม้ผลและไม้ยืนต้นมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นจาก 20.2 ล้านไร่ เป็น 26.6 ล้านไร และที่อยู่อาศัยมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นจาก 3.5 ล้านไร่ เป็น 3.6 ล้านไร่ (สุวิทย์, 2548)

2) สถานการณ์การผลิตภาคเกษตรปี 2550 (สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, 2551)

ข้าว ในปี 2550 มีพื้นที่ปลูกข้าวทั้งประเทศประมาณ 69 ล้านไร่ แบ่งเป็นพื้นที่ปลูกข้าวนาปี 57.4 ล้านไร่ ข้าวนาปรัง 11.6 ล้านไร่ สำหรับปริมาณการผลิตข้าวรวมในปี 2550 คาดว่ามีประมาณ 31.27 ล้านตัน มากกว่าผลผลิตในปีที่ผ่านมา ซึ่งผลิตได้ 29.59 ล้านตัน หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 8.7 โดยผลผลิตที่ได้เป็นข้าวนาปี 23.48 ล้านตัน ข้าวนาปรัง 7.79 ล้านตัน และผลผลิตต่อไร่ของข้าวนาปีเพิ่มขึ้นจาก 397 กิโลกรัม

เป็น 409 กิโลกรัม ในขณะที่ผลผลิตต่อไร่ของข้าวนาปรังลดลงเล็กน้อยจาก 682 กิโลกรัม เป็น 674 กิโลกรัม เนื่องจากช่วงต้นปีเกิดภาวะฝนแล้ง ทำให้การปลูกข้าวนาปรังได้รับผลกระทบ อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาโดยรวม ประกอบกับในปี 2550 ฤดูฝนมาเร็วและค่อนข้างกระจายสม่ำเสมอ เป็นผลดีต่อการเพาะปลูก จึงทำให้ผลผลิตข้าวในภาพรวมของปี 2550 เพิ่มขึ้นเมื่อเปรียบเทียบกับปีที่ผ่านมา

มันสำปะหลัง ปริมาณการผลิตมันสำปะหลังที่ออกสู่ตลาดในปี 2550 มีประมาณ 26.92 ล้านตัน สูงกว่าปีที่ผ่านมา ซึ่งผลิตได้ 22.58 ล้านตัน หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 19.2 เนื่องจากความต้องการมันสำปะหลังในการผลิตอาหารสัตว์และอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะความต้องการใช้ในการผลิตเอทานอลที่เพิ่ม ตามนโยบายส่งเสริมการใช้พืชพลังงานทดแทนของรัฐบาล ประกอบกับราคาในระยะที่ผ่านมาอยู่ในเกณฑ์ดี เกษตรกรจึงขยายพื้นที่เพาะปลูกและพยายามเพิ่มผลผลิต โดยใช่ท่อนพันธุ์ที่ดีและดูแลรักษาดี ผลผลิตต่อไร่เพิ่มขึ้นจาก 3.38 ตัน ในปี 2549 เป็น 3.67 ตันในปี 2550 ส่งผลให้ผลผลิตมันสำปะหลังโดยรวมเพิ่มขึ้น

ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ ผลผลิตข้าวโพดเลี้ยงสัตว์โดยรวมในปี 2550 คาดว่าจะมีประมาณ 3.62 ล้านตัน ลดลงเล็กน้อยเมื่อเปรียบเทียบกับปีที่ผ่านมา ซึ่งผลิตได้ 3.74 ล้านต้น หรือลดลงร้อยละ 3.2 เนื่องจากแหล่งผลิตที่สำคัญบางพื้นที่ได้รับผลกระทบจากฝนทิ้งช่วงระหว่างเดือน มิถุนายน-กรกฎาคม 2550 ซึ่งเป็นช่วงที่ข้าวโพดกำลังออกดอกและติดฝักอ่อน ผลผลิตต่อไร่จึงลดลง เมื่อเปรียบเทียบกับปีที่ผ่านมากล่าวคือ ในปี 2550 ผลิตต่อไร่เท่ากับ 604 กก. ลดลงจากปี 2549 ที่มีผลผลิตต่อไร่เท่ากับ 610 กก. ประกอบกับเกษตรกรบางส่วนเก็บผลผลิตไว้ รอราคาที่คาดว่าจะปรับตัวสูงขึ้นอีก

ปาล์มน้ำมัน ผลผลิตปาล์มน้ำมันในรูปผลปาล์มสดทั้งทะลายปี 2550 มีปริมาณ 7.41 ล้านตัน เพิ่มขึ้นจาก 6.72 ล้านตัน ในปี 2549 หรือขยายตัวเพิ่มขึ้นร้อยละ 10.3 เนื่องจากการส่งเสริมการขยายพื้นที่ปลูกในปี 2547 เริ่มให้ผลผลิตในปี 2550 ประกอบกับรัฐบาลมีนโยบายสนับสนุนให้เกษตรกรขยายพื้นที่ปลูกปาล์ม ในพื้นที่ที่มีศักยภาพและส่งเสริมการปลูกปาล์มพันธุ์ดีทดแทนสวนเก่า เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายการใช้พืชพลังงานทดแทนน้ำมันดีเซล ส่งผลให้เกษตรกรปลูกปาล์มน้ำมันเพิ่มขึ้นในหลายพื้นที่ โดยเฉพาะในภาคใต้ที่มีความเหมาะสมในการปลูกปาล์ม ได้แก่ จังหวัดสุราษฎร์ธานี ชุมพร ตรัง สตูล พังงา และนครศรีธรรมราช ได้มีการปลูกปาล์มน้ำมันทดแทนในส่วนผลไม้เก่า รวมทั้งที่นาและพื้นที่ว่างเปล่า อย่างไรก็ตาม ในช่วงต้นปี สภาวะอากาศแห้งแล้ง ทำให้ผลผลิตต่อไร่ในปี 2550 ลดลงจากปี 2549 ที่มีผลผลิต 2,828 กิโลกรัม/ไร่ เหลือ 2,724 กิโลกรัม/ไร่

อ้อยโรงงาน ผลผลิตอ้อยโรงงานในปี 2550 มีประมาณ 67.2 ล้านต้น หรือ เพิ่มขึ้นร้อยละ 33.3 เมื่อเทียบกับปีที่ผ่านมา ซึ่งผลิตได้ 50.4 ล้านตัน เนื่องจากแรงจูงใจด้านราคาที่ทำให้เกษตรกรขยายพื้นที่ปลูกอ้อยเพิ่มขึ้น โดยพื้นที่เพาะปลูกเพิ่มขึ้นจาก 6.38 ล้านไร่ ในปี 2549 เป็น 6.59 ล้านไร่ในปี 2550 ประกอบกับสภาพอากาศที่เอื้ออำนวย และเกษตรกรเห็นว่าผลตอบแทนที่ได้รับยังคงสูงกว่าพืชอื่น ทำให้ผลผลิตต่อไร่ของอ้อยเพิ่มขึ้นเป็น 10,196 กิโลกรัม ในปี 2550 จาก 7,900 กิโลกรัม ในปี 2549

ถั่วเหลือง ในปี 2550 ประเทศไทยมีพื้นที่ปลูกถั่วเหลืองประมาณ 0.88 ล้านไร่ ลดลงเล็กน้อยจากปีก่อน เนื่องจากเกษตรกรบางส่วนหันไปปลูกพืชอื่นทดแทน อาทิ ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ มันสำปะหลัง อ้อยโรงงาน ซึ่งให้ราคาและผลตอบแทนที่ดีกว่าถั่วเหลือง ทำให้ผลผลิตถั่วเหลืองในปี 2550 มีปริมาณ 0.218 ล้านตัน ลดลงเล็กน้อยจากปี 2549 ซึ่งมีปริมารผลผลิต 0.221 ล้านตัน อย่างไรก็ตาม ในปี 2550 ถั่วเหลืองมีผลผลิตต่อไร่เพิ่มขึ้นจากปี 2549 จาก 242 กิโลกรัม เป็น 425 กิโลกรัม

ไก่เนื้อ ปริมาณการผลิตไก่เนื้อในปี 2550 ขยายตัวเพิ่มขึ้นอัตราร้อยละ 4.1 เมื่อเปรียบเทียบกับปี 2549 โดยในปี 2550 มีผลผลิต 885 ล้านตัว เพิ่มขึ้นจากปี 2549 ที่มีผลผลิต 850 ล้านตัว

สุกร ในปี 2550 ปริมาณการผลิตสุกรมีประมาณ 13.9 ล้านตัว เพิ่มขึ้นจากปี 2549 ที่มีปริมาณ 13.3 ล้านตัว หรือเพิ่มขึ้นอัตราร้อยละ 4.4 ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องจากการขยายตัวการเลี้ยงของเกษตรกรตามวัฏจักรการเลี้ยงสุกร ประกอบกับราคาในช่วงที่ผ่านมาอยู่ในระดับสูง จูงใจให้มีการขยายการผลิตมากขึ้น อย่างไรก็ตาม ปริมาณการผลิตยังคงเพิ่มขึ้นไม่มากนัก เพราะภาครัฐและเอกชนได้ดำเนินมาตรการเพื่อการควบคุมปริมาณการผลิต โดยการตัดวงจรลูกสุกร 100,000 ตัว ตั้งแต่เดือนมีนาคม 2550 รวมทั้งปัญหาของโรคระบาด โดยเฉพาะโรคหรือกลุ่มอาการทางระบบสืบพันธุ์และทางเดินหายใจในสุกร (Porcine Reproductive and Respiratory Syndrome: PRRS)

กุ้ง ผลผลิตกุ้งในปี 2550 ลดลงร้อยละ 4.0 เนื่องจากต้นทุนในการเลี้ยงกุ้งเพิ่มขึ้น ตามการปรับตัวสูงขึ้นของราคาน้ำมันและค่าอาหารกุ้ง นอกจากนี้ราคากุ้งก็มีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้เกษตรกรลชะลอการเพาะเลี้ยง และเกษตรกรบางรายได้หันไปเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชนิดอื่นแทน

3) คาดการณ์การผลิตภาคเกษตรปี 2551

สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตรคาดการณ์ว่า ในปี 2551 แนวโน้มผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศภาคเกษตรจะขยายตัวประมาณร้อยละ 4.6 (สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, 2551) ซึ่งจากผลการพยากรณ์ผลผลิตการเกษตร ณ เดือนธันวาคม 2550 พบว่า ในปีเพาะปลูก 2550/51 สินค้าเกษตรส่วนใหญ่มีปริมาณการผลิตสูงขึ้น ส่วนหนึ่งเป็นผลจากราคาที่จูงใจให้เกษตรกรเพาะปลูกเพิ่มขึ้น ดูแลรักษาดีขึ้น เช่น มันสำปะหลัง สับปะรดโรงงาน ยางพารา กระเทียม ในขณะที่ไม้ผลไม้ยืนต้นก็ให้ผลผลิตเพิ่มขึ้น ซึ่งมาจากการขยายการปลูกในช่วงหลายปีที่ผ่านมา การทำปศุสัตว์มีแนวโน้มขยายตัวเช่นกัน แต่อัตราการขยายตัวไม่มากนัก ไม้ผลส่วนใหญ่มีทิศทางเพิ่มขึ้น แต่ไม่มากนัก ยกเว้นเงาะที่เกษตรกรมีการโค่นทิ้งไปปลูกพืชอื่น ทำให้ปริมาณการผลิตลดลง โดยการพยากรณ์ผลผลิตการเกษตรในไตรมาสแรกปี 2551 มีปริมาณผลผลิตสินค้าเกษตรที่ลดลง ได้แก่ ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ ถั่วเหลือง ถั่วลิสง หอมแดง กาแฟ และเงาะ ส่วนปริมาณผลผลิตสินค้าเกษตรที่เพิ่มขึ้น ได้แก่ ข้าวนาปี ถั่วเขียว มันสำปะหลัง สับปะรดโรงงาน อ้อยโรงงาน กระเทียม หอมหัวใหญ่ มันฝรั่ง ปาล์มน้ำมัน ยางพารา พริกไทย สับปะรดทุเรียน มังคุด ลิ้นจี่ ไก่เนื้อ ไก่ไข่ สุกร โคเนื้อและโคนม

4. สถานการณ์พืชอาหารและพืชพลังงาน

พืชอาหารและพลังงานที่สำคัญของไทย ได้แก่ มันสำปะหลัง อ้อยโรงงาน และปาล์มน้ำมัน แม้จะมีปริมาณผลผลิตเพียงพอกับความต้องการใช้ภายในประเทศ แต่จากสถานการณ์ราคาน้ำมันในตลาดโลกที่ปรับตัวเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องในปัจจุบัน หลายประเทศในโลกจึงมีนโยบายส่งเสริมการประหยัดพลังงานโดยการใช้พืชพลังงานทดแทน เช่น มันสำปะหลัง อ้อย ข้าวโพด และปาล์มน้ำมัน **ทำให้มีการแย่งพื้นที่ปลูกพืชอาหารไปปลูกพืชพลังงานทดแทน เพื่อผลิตพืชให้น้ำมัน**รับกระแสพลังงานทางเลือกอย่างเอทานอลและไบโอดีเซล ส่งผลให้พืชอาหารสำคัญหลายชนิด ซึ่งเคยใช้เพื่อเป็นอาหารหรือเป็นวัตถุดิบ เพื่อผลิตอาหารในอุตสาหกรรมต่อเนื่อง เช่น แป้งจากมันสำปะหลัง น้ำมันจากปาล์มน้ำมัน น้ำตาลจากอ้อยโรงงาน เป็นต้น บางส่วนได้ถูกนำไปใช้เป็นวัตถุดิบเพื่อผลิตพลังงานทดแทน จนส่งผลกระทบต่อภาคการผลิตอาหาร ที่มีปริมาณผลผลิตลดน้อยลง ในขณะที่ความต้องการอาหารในตลาดโลกมีสูง ทำให้ราคาอาหารปรับตัวสูงขึ้น แม้ว่าประเทศไทยสามารถผลิตอาหารจากพืชและสัตว์เพียงพอกับความต้องการสำหรับประชากรภายในประเทศ และมีเหลือส่งออกเลี้ยงประชากรโลกได้ แต่หากมุ่งเน้นให้ความสำคัญกับการส่งออก โดยไม่พิจารณาสถานการณ์ภายในประเทศ ซึ่งในปัจจุบันราคาสินค้าเกษตรขยับเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว รวมทั้งค่าครองชีพอื่นๆ ที่เพิ่มขึ้นตลอดเวลา อาจส่งผลให้เกิดปัญหาวิกฤตอาหารขาดแคลนในประเทศได้ (http://she.cpportal.net/Home/NewActivity/tabid/453/articleType/ArticleView/articleId/10/-.aspx, 2008) ดังจะเห็นได้จากในช่วงต้นปี 2550 ราคาธัญพืชและพืชน้ำมันได้เพิ่มสูงขึ้น ประมาณร้อยละ 35 และร้อยละ 20 จากช่วงเดียวกันของปีก่อนตามลำดับ เป็นผลมาจากสภาพภูมิอากาศโลกที่ไม่เอื้ออำนวย ส่งผลทำให้ผลผลิตธัญพืชและพืชน้ำมันลดต่ำลง และมีการปรับเปลี่ยนพื้นที่ไปปลูกพืชพลังงานเพื่อป้อนอุตสาหกรรมพลังงานทดแทนมากขึ้น ส่งผลทำให้สต็อกอาหารของหลายประเทศลดลงอย่างมาก ธัญพืชและพืชน้ำมันหลายชนิดเช่น ข้าวสาลี ข้าวบาร์เลย์ ข้าวโพด ถั่วเหลือง ปาล์มน้ำมัน มีราคาเพิ่มสูงขึ้นมากเป็นประวัติการณ์ รวมทั้งราคาข้าวที่มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นมาโดยตลอด ประเทศผู้ผลิตข้าวรายใหญ่ เช่น อินเดีย เวียดนาม รวมทั้งประเทศผู้บริโภคข้าวแถบแอฟริกา ส่วนใหญ่ได้รับผลกระทบจากสภาพอากาศที่ไม่เอื้ออำนวย ทำให้ผลผลิตไม่เพียงพอต่อความต้องการบริโภคและส่งออก ส่วนราคาข้าวโพดเพิ่มสูงขึ้นเป็นสถิติอยู่ที่ 177 เหรียญสหรัฐฯต่อตันในเดือนกุมภาพันธ์ 2550 โดยราคาข้าวโพดที่เพิ่มสูงขึ้นเป็นผลมาจากความต้องการนำข้าวโพดไปผลิตเอทานอลเพื่อใช้เป็นวัตถุดิบป้อนโรงงานไบโอดีเซล

ขณะที่ราคาถั่วเหลืองก็ยังมีแนวโน้มปรับตัวเพิ่มขึ้น โดยปัจจุบันปริมาณสต๊อกถั่วเหลืองไม่เพียงพอต่อความต้องการของตลาดโลก เนื่องจากเกษตรกรในสหรัฐฯ ซึ่งเป็นผู้ผลิตถั่วเหลืองสำคัญของโลกหันไปปลูกข้าวโพดเพื่อป้อนโรงงานไบโอดีเซลมากขึ้น ประกอบกับเกิดความแห้งแล้งในประเทศบราซิล ทำให้ปริมาณผลผลิตถั่วเหลืองโลกลดลง ขณะที่ความต้องการพืชน้ำมันเพิ่มขึ้นทั้งเพื่อเป็นวัตถุดิบสำหรับอุตสาหกรรมน้ำมันพืชบริโภค และป้อนโรงงานผลิตไบโอดีเซล โดย FAO กล่าวว่า

ผลผลิตถั่วเหลืองทั่วโลกในปี 2550 มีปริมาณ 22.5 ล้านตัน ลดลงร้อยละ 6.0 จากปี 2549 ส่งผลทำให้ราคาถั่วเหลืองจะยังคงทรงตัวในระดับสูงต่อไป

เช่นเดียวกับราคาน้ำมันปาล์มที่ปรับตัวเพิ่มขึ้นตั้งแต่ต้นปี 2550 เนื่องจากความต้องการใช้น้ำมันปาล์มของหลายประเทศเพิ่มสูงขึ้น โดยเฉพาะจากจีนและอินเดีย ประกอบกับการคาดการณ์ว่าน้ำมันพืชทั่วโลกจะประสบภาวะคาดแคลน เนื่องจากผลผลิตพืชน้ำมันมีแนวโน้มลดลง ทำให้มีความต้องการน้ำมันปาล์มเพิ่มขึ้นทั้งเพื่อทดแทนผลผลิตน้ำมันถั่วเหลืองและเป็นวัตถุดิบในการผลิตไบโอดีเซล ทั้งนี้คาดการณ์ว่า ราคาน้ำมันปาล์มจะยังคงเคลื่อนไหวอยู่ในเกณฑ์สูงต่อเนื่องไปปี 2551 (จดหมายข่าวสถาบันอาหาร, 2550)

5) ผลกระทบจากการสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพ

จากรายงานของทุนทางทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2551) ประเทศไทยถือเป็นประเทศที่มีความหลากหลายทางชีวภาพ ทั้งทางด้านพันธุกรรม ชนิดพันธุ์และระบบนิเวศน์สูงมาก โดยมีพันธุ์พืชกว่า 15,000 ชนิด พันธุ์สัตว์ประมาณ 25,000 ชนิด แบคทีเรีย ราและจุลินทรีย์ 7,800 ชนิด และมีความหลากหลายของระบบนิเวศ 15 ระบบ แต่มีการใช้ทรัพยากรเหล่านี้อย่างฟุ่มเฟือย โดยปราศจากมาตรการในการจัดการและคุ้มครองอย่างถูกต้องจริงจัง ทำให้ปัจจุบันทรัพยากรความหลากหลายทางชีวภาพถูกทำลายและลดลงอย่างรวดเร็ว จนปัจจุบันมีชนิดพันธุ์สัตว์ที่สูญพันธุ์แล้วถึง 14 ชนิด และอยู่ในบัญชีรายชื่อสัตว์และพันธุ์พืชที่ใกล้จะสูญพันธุ์อีก 684 ชนิด รวมทั้งระบบนิเวศน์บางแห่งเสื่อมโทรม ในขณะเดียวกัน ไทยได้เข้าเป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพในลำดับที่ 188 เมื่อวันที่ 29 มกราคม 2547 ซึ่งมีผลให้ต่างประเทศที่เป็นภาคีสามารถเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมของไทยได้ ซึ่งหากรัฐไม่มีมาตรการที่เข้มแข็งเพียงพอ ในการปกป้องผลประโยชน์ของประเทศในระยะยาว รวมทั้งการจัดการที่ดี ในการเชื่อมต่อกับต่างชาติที่เป็นเจ้าของเทคโนโลยี กับไทยที่เป็นเจ้าของทรัพยากรความหลากหลายทางชีวภาพและภูมิปัญญาท้องถิ่นแล้ว อาจทำให้ไม่สามารถรักษาฐานทรัพยากรธรรมชาติและผลประโยชน์ของชาติได้สูงสุด (สุวิทย์, 2551)

ด้านความหลากหลายของพืชอาหาร จากสถานการณ์ด้านพืชเกษตร พบว่าไทยพึ่งพาสินค้าหลักน้อยชนิด ซึ่งจากพืชเศรษฐกิจหลัก 6 ชนิด เป็นอาหาร 4 ชนิด คือ ข้าว อ้อย ข้าวโพด และปาล์มน้ำมัน ด้านพืชผักสำคัญของตลาดในประเทศมีเพียง 8 ชนิด ได้แก่ ผักบุ้ง คะน้า กะหล่ำปลี กะหล่ำดอก ผักกาดขาว กวางตุ้ง พริกขี้หนู แตงกวา ซึ่งแสดงถึงความหลากหลายของพืชที่ลดลงจากการถูกแทนที่ด้วยพืชเศรษฐกิจ (สุนันท์ธนา, 2545)

ในขณะที่การเสื่อมสลายของระบบนิเวศน์ มีความรุนแรงเพิ่มมากขึ้น โดยพื้นที่ป่าไม้ที่ถูกทำลายจนถึงปี 2541 มีถึง 89.95 ล้านไร่ ทำให้พื้นที่ป่าลดลงจาก 171.02 ล้านไร่เหลือ 81.09 ล้านไร่จากปี 2504 ถึงปี 2541 ที่ดินซึ่งเสื่อมโทรมมีปัญหาต่อการใช้ประโยชน์ด้านเกษตรกรรมรวมสูงถึงราว 180 ล้านไร่

การเสื่อมโทรมของดินทำให้ผลผลิตอาหารลดลง ดินอุ้มน้ำได้น้อย ผู้เชี่ยวชาญกรมเศรษฐกิจการเกษตรประมาณว่า แต่ละปีประเทศไทยสูญเสียธาตุอาหารในดินมูลค่าราว 3.77 พันล้านบาท (สุนันท์ธนา, 2545)

4.2.3.2 ผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Effect of climate changing)

1) การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

การทำนายโดยใช้แบบจำลองสภาพภูมิอากาศ (Climate Models) พบว่าระดับอุณหภูมิของภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิกจะเพิ่มสูงขึ้นมากในศตวรรษที่ 21 ซึ่งเอเชียกลางจะมีอุณหภูมิเพิ่มขึ้นสูงที่สุด โดยจะมีการเปลี่ยนแปลงของอุณหภูมิอยู่ที่ 1.2 และ 3.2 องศาเซลเซียส ในปี 2030 และ 2070 ตามลำดับ ส่วนพื้นที่อื่นๆ ของเอเชียและแปซิฟิกจะมีอุณหภูมิเปลี่ยนแปลงประมาณ 1 และ 2 องศาเซลเซียส ในปี 2030 และ 2070 ตามลำดับ ดังนั้นการเปลี่ยนแปลงอุณหภูมิสูงสุดและต่ำสุดในช่วงปี 2030 และ 2070 จะอยู่ที่ประมาณ 0.5-2.0 และ 1.0-6.0 องศาเซลเซียส ตามลำดับ (Preston *et.al,* 2006)

สำหรับสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงอุณหภูมิของประเทศไทยในปี พ.ศ. 2549 ทุกภาคมีอุณหภูมิสูงกว่าค่าปกติ โดยเฉลี่ยทั่วประเทศสูงกว่าค่าปกติ 0.35 องศาเซลเซียส ส่วนอุณหภูมิเฉลี่ยสูงสุดและต่ำสุดเพิ่มขึ้น 0.46 และ 0.65 องศาเซลเซียส ตามลำดับ และจากการศึกษาข้อมูลย้อนหลัง 56 ปี (พ.ศ. 2494-2549) พบว่า อุณหภูมิของประเทศไทยมีแนวโน้มสูงขึ้นทั้งอุณหภูมิเฉลี่ย อุณหภูมิสูงสุดเฉลี่ย และอุณหภูมิต่ำสุดเฉลี่ย เมื่อพิจารณาในช่วง 10 ปี สุดท้าย(พ.ศ. 2540-2549) อุณหภูมิต่ำสุดเฉลี่ยสูงกว่าปกติอย่างต่อเนื่อง ส่วนอุณหภูมิเฉลี่ย และสูงสุดเฉลี่ย ในปีที่เกิดเอลนีโญรุนแรง พ.ศ. 2541 อุณหภูมิเฉลี่ยของโลกสูงที่สุด และเป็นปีที่ประเทศไทยมีอากาศร้อนอบอ้าว อุณหภูมิสูงกว่าค่าปกติมากที่สุดทั้งอุณหภูมิเฉลี่ย อุณหภูมิสูงสุดเฉลี่ยและอุณหภูมิต่ำสุดเฉลี่ย โดยสูงกว่าค่าปกติประมาณ 1, 1.3 และ 1 องศาเซลเซียส ตามลำดับ ส่วนฝนเฉลี่ยทั้งประเทศ มีความผันแปรชัดเจนในช่วงประมาณ 30 ปีที่ผ่านมา และมีแนวโน้มลดลง ซึ่งสอดคล้องกับจำนวนวันฝนตก ซึ่งมีแนวโน้มไปในทิศทางเดียวกัน (กรมอุตุนิยมวิทยา, 2549)

2) ผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงอุณหภูมิต่อการผลิตภาคเกษตร

แม้ว่าความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีการเกษตร จะทำให้สามารถเพิ่มผลผลิตภาคเกษตรได้ แต่สภาพภูมิอากาศที่เหมาะสม ยังคงเป็นปัจจัยสำคัญในการกำหนดการเพาะปลูกพืช สิ่งสำคัญได้แก่ อิทธิพลของแสงแดด อุณหภูมิและปริมาณน้ำฝน อย่างไรก็ตาม หลังจากการปฏิวัติอุตสาหกรรมเป็นต้นมา มนุษย์ได้ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของสภาพอากาศ โดยการปล่อยก๊าซเรือนกระจกปริมาณมหาศาลออกสู่บรรยากาศ ส่งผลให้อุณหภูมิโลกเพิ่มสูงขึ้น

การเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศระดับโลกและระดับภูมิภาคในระยะยาว จะส่งผลกระทบต่อผลผลิตทางพืชผล ปศุสัตว์และการประมงอย่างมาก ได้แก่

1. พื้นที่การเกษตรจะขยับเลื่อนไปและผลผลิตจะเปลี่ยนแปลงไป

2. ปริมาณน้ำที่จะนำมาใช้ในการชลประทานได้จะลดลง
3. ทำให้สูญเสียพื้นที่ เนื่องจากการเพิ่มสูงขึ้นของระดับน้ำทะเล และน้ำจะมีความเค็มมากขึ้น
4. ระดับน้ำทะเลที่สูงขึ้น มีผลกระทบต่อการประมง เพราะจะทำให้อุณหภูมิของน้ำ กระแสน้ำ การไหลของน้ำจืดและการหมุนเวียนของธาตุอาหารเปลี่ยนแปลงไป

นอกจากนี้ การผลิตอาหารอาจได้รับผลกระทบจากอิทธิพลของรังสีอุลตราไวโอเลต ที่เพิ่มขึ้นตามการลดลงของก๊าซโอโซนในบรรยากาศชั้นสตราโตเฟียร์ ที่มีต่อการสังเคราะห์แสงของพืช อย่างไรก็ตามอุณหภูมิที่สูงขึ้น จะทำให้พืชสามารถดึงน้ำจากพื้นดินขึ้นไปใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ประกอบกับการได้ปุ๋ย ก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์อาจเป็นตัวการเพิ่มผลผลิตในบางพื้นที่ได้ แต่ในบริเวณที่ประชากรมีอาหารเกือบจะไม่เพียงพออยู่แล้ว ถ้าผลผลิตลดลงเพียงเล็กน้อยเท่านั้น จะเป็นอันตรายอย่างมากทันที เช่น สภาพภูมิอากาศที่ทำให้การทำการประมงลดลงจะทำให้เกิดปัญหาด้านอาหารอย่างมากต่อประชากร ในประเทศที่พัฒนาน้อยที่สุด เนื่องจากโปรตีนส่วนใหญ่ที่ประชากรในประเทศเหล่านี้ได้รับได้จากอาหารทะเล นอกจากนี้หากพื้นที่ที่เหมาะต่อการปลูกพืชผลอาหารหลัก แหล่งการประมงอาจขยับเลื่อนไปตามการเปลี่ยนแปลงของภูมิอากาศ ซึ่งอาจนำไปสู่ความขัดแย้งทางการเมืองได้ และจะเป็นสาเหตุให้การผลิตอาหารในบางภูมิภาคลดลง ดังนั้นการพิจารณาผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศที่มีต่อการผลิตอาหาร ควรคำนึงถึงนโยบายทางการเมืองด้วย (กรมอุตุนิยมวิทยา, 2551)

จากการประเมินผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงอุณหภูมิโลก ต่อการผลิตภาคเกษตรโดยใช้แบบจำลอง แสดงให้เห็นว่าประเทศกำลังพัฒนาในแถบเส้นละติจูดต่ำๆ จะได้รับผลกระทบมากที่สุด ในขณะที่ประเทศแถบเส้นละติจูดสูงจะได้รับผลดีมากกว่า เนื่องจากอุณหภูมิที่อุ่นขึ้นจะทำให้มีฤดูกาลเพาะปลูกยาวนานขึ้น แต่พื้นที่ในเส้นละติจูดต่ำๆ จะเกิดภาวะแห้งแล้งทำให้ผลผลิตต่ำลง นอกจากนี้อุณหภูมิที่สูงขึ้น จะทำให้เกิดการเพิ่มขึ้นของแมลงศัตรูพืชและวัชพืช ซึ่งไม่เพียงแต่ส่งผลให้พืชถูกทำลายมากขึ้น แต่ยังส่งผลทางอ้อมให้เกษตรกรใช้ยาฆ่าแมลงและวัชพืชมากขึ้นด้วย จากแบบจำลองของการค้าอาหารโลก (The World Food Trade Model) คาดการณ์ว่า หากไม่เกิดการเปลี่ยนแปลงของสภาพอากาศ จำนวนคนที่อยู่ในภาวะหิวโหย (hunger) ในปี ค.ศ. 2060 จะมีประมาณ 640 ล้านคน ในทางกลับกัน ถ้าเกิดการเปลี่ยนแปลงสภาพอากาศ ทำให้ปริมาณผลผลิตอาหารของประเทศกำลังพัฒนาที่อยู่ในแถบเส้นละติจูดต่ำๆ จะลดลง จึงคาดว่าความต้องการนำเข้าธัญพืชของประเทศเหล่านี้จะเพิ่มขึ้น ส่งผลให้ราคาธัญพืชสูงขึ้น และส่งผลต่อการเข้าถึงอาหารของคนยากไร้ในประเทศเหล่านี้ ทั้งนี้ ประมาณว่าคนที่อยู่ในภาวะหิวโหยจะเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 1 เมื่อมีการเพิ่มขึ้นของราคาทุกๆร้อยละ 2-2.5 ดังนั้นจำนวนคนที่อยู่ในภาวะหิวโหยจะเพิ่มประมาณร้อยละ 10-60 หรือประมาณ 60-350 ล้านคน (Rosenzweig and Parry, 1994; Sacks and Rosenzweig, 2007)

นอกจากผลกระทบต่อการเพาะปลูกแล้ว ภาวะโลกร้อนยังทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของแหล่งอาหารตามธรรมชาติ กล่าวคือเมื่อโลกร้อนขึ้นจะทำให้เกิดปฏิกิริยาลูกโซ่ ต่อสภาวะแวดล้อมโลกมากมาย โดยบรรยายกาศที่อุ่นขึ้นส่งผลให้พื้นผิวโลกมีอุณหภูมิที่อุ่นขึ้นด้วยและส่งผลต่อไปยังสิ่งแวดล้อม

โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อน้ำในมหาสมุทรมีอุณหภูมิสูงขึ้น จะทำให้สภาพอากาศเปลี่ยนแปลง เช่น การเปลี่ยนแปลงของการเกิดพายุไต้ฝุ่น ทอร์นาโด และเฮอร์ริเคน ซึ่งจะส่งผลให้เกิดภัยพิบัติและทำลายล้างแหล่งผลิตอาหาร นอกจากนี้ ยังทำให้สัตว์น้ำอพยพไปสู่บริเวณที่เย็นกว่าซึ่งอยู่แถบเส้นละติจูดที่สูงขึ้น ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อการทำการประมง ขณะที่บริเวณแผ่นดินจะเกิดการเปลี่ยนแปลงของพันธุ์พืชประจำถิ่น (Changing habitat) และลักษณะการเพาะปลูก (Changing growing conditions) (Taylor, 2008)

3) ผลกระทบของระดับน้ำทะเลกับแหล่งอาหาร

กรมอุตุนิยมวิทยา (2551) ได้รายงานถึงผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ ที่มีต่อการเพิ่มสูงขึ้นของระดับน้ำทะเลว่า ระหว่าง 18,000 ปีที่ผ่านมาระดับน้ำทะเลได้สูงขึ้นโดยรวมประมาณ 100 เมตร แต่ทั้งหมดนี้ เกิดขึ้นในช่วงเวลาการสิ้นสุดยุคน้ำแข็งยุคสุดท้ายเมื่อประมาณ 10,000 ปีมาแล้ว ระหว่างศตวรรษที่ผ่านมา ระดับน้ำทะเลสูงขึ้นประมาณ 18 เซนติเมตร หรือโดยเฉลี่ย 1-2.5 มิลลิเมตร/ปี การเพิ่มขึ้นของอุณหภูมิเฉลี่ยของโลกจะทำให้ระดับน้ำทะเลสูงขึ้น เนื่องจากกลไกต่าง ๆ หลายชนิด ซึ่งที่เด่นชัดมากที่สุดคือการขยายตัวของน้ำในมหาสมุทรเนื่องจากความร้อน ตามด้วยการละลายของธารน้ำแข็งแถบภูเขา และการละลายของแผ่นน้ำแข็งแถบขั้วโลก การเปลี่ยนแปลงระดับน้ำทะเลยังเกิดขึ้นได้เนื่องจากอิทธิพลการเคลื่อนไหวทางธรรมชาติ เช่น การเปลี่ยนแปลงรูปแบบการหมุนเวียนในมหาสมุทร ลม และความกดอากาศ ซึ่งอิทธิพลจากความผันแปรเหล่านี้ บางส่วนมีผลทำให้เกิดความผันแปรของระดับน้ำทะเลในระดับภูมิภาคได้ ค่าประมาณที่ดีที่สุดของแบบจำลองมหาสมุทรและภูมิอากาศปัจจุบัน คือ ระดับน้ำทะเลจะสูงขึ้นประมาณครึ่งเมตร ในประมาณปี ค.ศ. 2100 และจะสูงขึ้นต่อไปอีกภายหลังจากนั้น ถ้าหากการปล่อยก๊าซเรือนกระจกสู่บรรยากาศ ยังเป็นไปอย่างสม่ำเสมอ ดังนั้นจึงคาดว่าอัตราการสูงขึ้นของระดับน้ำทะเล สำหรับช่วงระหว่างปัจจุบันจนถึงปี ค.ศ.2100 จะสูงกว่าใน 100 ปีที่ผ่านมาถึง 2-3 เท่า

ผลกระทบที่เป็นไปได้มากที่สุดอย่างหนึ่งของการเพิ่มขึ้นของระดับน้ำทะเลที่มีต่อบริเวณชายฝั่ง คือ การชะล้างพังทลายบริเวณชายฝั่งจะเพิ่มมากขึ้น การชะล้างพังทลายชายฝั่งบางประการปรากฏชัดว่าเกิดจากกระบวนการทางธรรมชาติ แต่จะรุนแรงมากขึ้นจากกิจกรรมของมนุษย์ เช่น การเคลื่อนย้ายของตะกอน การชะล้างพังทลายชายฝั่ง ก่อให้เกิดผลที่ตามมาอย่างรุนแรงและนำไปสู่การสูญเสียลักษณะการป้องกันทางธรรมชาติ เช่น เนินทรายและป่าชายเลน ชายฝั่งของโลกประมาณร้อยละ 20 เป็นหาดทรายและประมาณร้อยละ 70 ของชายฝั่งเหล่านี้ได้หดหายไปในระหว่าง 100 ปีที่ผ่านมา การเพิ่มสูงขึ้นของระดับน้ำทะเลที่ตรวจวัดได้ อาจเป็นเพียงปัจจัยหนึ่งเท่านั้นที่มีส่วนทำให้เกิดการชะล้างพังทลายชายฝั่ง อย่างไรก็ตาม เป็นที่ชัดเจนว่า ระดับน้ำทะเลที่เพิ่มสูงขึ้นทำให้เกิดการชะล้างพังทลายชายฝั่งเพิ่มขึ้นในหลายพื้นที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าสิ่งแวดล้อมของท้องที่นั้นๆ ถูกทำลายหรือเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นก่อนแล้ว ผลกระทบที่ตามมา คือการสูญพันธุ์ของปลาหลายชนิด ทั้งนี้ว่าประมาณร้อยละ 70 ของชนิดปลา เพื่อการค้าของโลกได้มาจากบริเวณชายฝั่ง เนื่องจากพื้นที่ชุ่มน้ำและแนวปะการังเป็นแหล่งเพาะเลี้ยงปลาและ

สัตว์ที่มีเปลือกหุ้มหลายชนิด การเพิ่มสูงขึ้นของระดับน้ำทะเล จะกระทบต่อผลผลิตอาหารของท้องถิ่นผ่านทางผลกระทบที่มีต่อระบบนิเวศเหล่านั้น รวมทั้งการที่พื้นที่เกษตรกรรมถูกน้ำท่วมเพิ่มมากขึ้น และน้ำเค็มรุกไล่เข้าไปได้ยังแหล่งน้ำเพื่อการเกษตร ประเทศเกาะขนาดเล็ก จะได้รับผลกระทบทางลบอย่างมาก เพราะว่าราคาการนำเข้าอาหารจะเพิ่มสูงมากขึ้น เป็นไปได้ว่าผลผลิตข้าวจะลดลงด้วย เนื่องจากปริมาณข้าวโลกประมาณร้อยละ 8 ได้จากบริเวณเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งเป็นบริเวณที่น่าจะได้รับผลกระทบอย่างรุนแรงมากที่สุด จากการเพิ่มสูงขึ้นของระดับน้ำทะเล บริเวณนี้สามารถผลิตข้าวสำหรับเลี้ยงประชากรได้ ประมาณ 200 ล้านคน ถ้าระดับน้ำทะเลเพิ่มสูงขึ้นครึ่งเมตร ในประมาณปี ค.ศ. 2100 จะมีประชากรถึง 75 ล้านคนที่ต้องสูญเสียแหล่งอาหารหลักไป ซึ่งประชากรที่อาศัยอยู่ในบริเวณดินดอนสามเหลี่ยมปากแม่น้ำในเอเชียใต้และเอเชียตะวันออกเฉียงใต้จะได้รับผลกระทบที่รุนแรงมากที่สุด

4.2.3.3 ผลกระทบจากการนำเข้าสินค้าเกษตรตามข้อตกลง FTA: กรณีกระเทียม

หลังจากการเปิดเขตการค้าเสรีไทย-จีน ส่งผลให้เกิดการทะลักเข้าของสินค้าเกษตรจากประเทศจีนเป็นจำนวนมาก ข้อมูลจากสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตรร่วมกับกรมศุลกากร ในการเก็บข้อมูลการนำเข้าของกระเทียมจีนชี้ให้เห็นว่า การนำเข้ากระเทียมจีนในปี 2545 ซึ่งเป็นปีเริ่มต้นที่ประเทศจีนเข้าเป็นสมาชิก WTO ได้เพิ่มมากขึ้นจากปี 2543 ที่มีปริมาณแค่ 18 ตัน/ปี และ 65 ตัน/ปีในปี 2544 เป็น 14,825 ตัน/ปี และหลังจากปี 2546 เป็นต้นมา แนวโน้มการนำเข้ากระเทียมจีนก็เพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง (ไทยโพสต์ , 2550) ส่งผลให้ราคากระเทียมในตลาดประเทศไทยถูกกดต่ำลงเนื่องจากกระเทียมจากประเทศจีนมีราคาถูกกว่า ส่งผลกระทบต่อเกษตรกรไทยที่ไม่สามารถสู้ราคาในตลาดได้ จำเป็นต้องเลิกอาชีพการปลูกกระเทียม และหันเข้าสู่การเป็นแรงงานในภาคอุตสาหกรรมมากขึ้น สำนักเศรษฐกิจการเกษตร (2550) ได้รายงานพื้นที่การเพาะปลูกกระเทียมที่ลดลง ในช่วงปี 2542-2550 ดังตารางที่ 4.7 ซึ่งลดลงจาก 148,000 ไร่ ในปี 2541 เป็น 76,000 ไร่ ในปี 2550 หรือร้อยละ 51.35 ขณะที่ผลผลิตกระเทียมลดลงจาก 119,000 ตัน ในปี 2541 เป็น 81,000 ตัน ในปี 2549 หรือร้อยละ 68.07 ซึ่งการทะลักเข้าของสินค้าเกษตรไม่เพียงแต่กระทบต่อรูปแบบการทำการเกษตรของเกษตรกรไทย แต่ยังทำลายล้างวิถีชีวิตและความหลากหลายของชุมชน สุนันท์ธนา (2545) กล่าวว่า การผูกขาดในระดับโลกภายใต้ระบบการค้าเสรีนี้ ก่อผลสะเทือนต่อทุกประเทศในการแย่งชิงวิถีการเลี้ยงชีพของเกษตรกร ดูดซับชีวิตทางเศรษฐกิจในชนบทจนหมดพละกำลัง ทำให้สิ่งแวดล้อมเสียหายและคุณภาพอาหารต่ำลง

ตารางที่ 4.7 เนื้อที่เพาะปลูกและผลผลิตกระเทียม ปี 2542-2550

ปี	เนื้อที่เพาะปลูก (1,000 ไร่)	ผลผลิต (1,000 ตัน)
2541	148	119
2542	137	118
2543	138	126
2544	150	132
2545	141	126
2546	132	105
2547	98	96
2548	106	107
2549	84	81
2550	76	75

ที่มา: ดัดแปลงจากรายงานประจำปี 2550 สำนักเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

4.2.3.4 การเข้าถึงอาหาร (Food Accessibility)

1) สถานการณ์โลก

การเกิดช่องว่างในการบริโภคอาหารเป็นทั้งเรื่องระดับประเทศและระดับโลก ระหว่างประเทศที่ร่ำรวยและยากจน ตามรายงาน FAO ระบุว่า คนรวยที่สุดเป็นผู้บริโภคเนื้อและปลาถึงร้อยละ 45 ของทั้งหมด ส่วนคนยากจนได้บริโภคเพียงร้อยละ 5 และจากรายงานของ FAO ในปี 2004 ได้กล่าวถึงปัญหาความอดอยาก ยากแค้น ความหิวโหยของประชาชน ซึ่งทั่วโลกในขณะนี้มีประชาชน ไม่ต่ำกว่า 850 ล้านคนที่เผชิญภาวะหิวโหยอย่างต่อเนื่องและเกิดภาวะทุพภโภชนาการ ซึ่งเกือบทั้งหมดนี้หรือราว 815 ล้านคนอยู่อาศัยในประเทศกำลังพัฒนา อันประกอบด้วยประเทศเทศแถบอัฟริกาถึงร้อยละ 33 และในเอเชียร้อยละ 16 และในประเทศไทยมีถึง 4 ล้านคน ซึ่งทั้งสองภูมิภาคเป็นภูมิภาคเขตร้อนชื้นที่การขาดแคลนอาหารมีสาเหตุมาจากความยากจนอย่างรุนแรง (Windfuhr and Jonsen, 2005) แต่สาเหตุที่ประชากรอยู่ในภาวะอดอยากและหิวโหย อาจไม่ได้เกิดจากปัญหาการผลิตอาหาร แต่เกิดจากการที่ประชากรไม่สามารถเข้าถึงอาหารได้ รวมทั้งปัญหาความขัดแย้ง ภัยพิบัติทั้งจากธรรมชาติและจากมนุษย์ การทำลายของศัตรูพืชและสัตว์ และความไม่ยุติธรรมของระบบการค้าโลก (FAO, 2004)

Windfuhr & Jonsen (2005) วิเคราะห์ว่า ปัญหาความยากจน หิวโหย และทุพภโภชนาการ เกิดจากหลายปัจจัย ได้แก่ ปัจจัยด้านข้อจำกัดทางเทคนิคในการแก้ปัญหา ซึ่งควรมีการพัฒนาเทคนิคเพิ่มผลผลิต ปัจจัยด้านข้อจำกัดทางการเมือง อันเนื่องจากรัฐเกือบทั่วโลก ตลอดจนองค์กรระหว่างประเทศทุ่มเทงบประมาณให้กับการพัฒนาอุตสาหกรรม และโครงสร้างพื้นฐานในสังคมเมือง แต่ละเลยสังคม

ชนบท ปัจจัยด้านระบบตลาดบิดเบือน กล่าวคือเมื่อประเทศโลกกำลังพัฒนาถูกองค์กรการค้าโลกกดดันให้เปิดเสรี รัฐในประเทศยากจนไม่สามารถสนับสนุนเกษตรกรรายย่อยให้แข่งขันกับเกษตรกรที่ได้รับการสนับสนุน (subsidy) อย่างเต็มที่จากประเทศอุตสาหกรรม ปัจจัยด้านการเปลี่ยนเกษตรให้เป็นอุตสาหกรรม ซึ่งผู้ยึดครองคือกลุ่มทุนเกษตรรายใหญ่ที่สามารถเข้าถึงทรัพยากรและกุมตลาดได้ และปัจจัยด้านการควบคุมโดยบริษัทข้ามชาติ ทั้งด้านการผลิตและการตลาดในระดับโลก

2) สถานการณ์ของประเทศไทย

หลังวิกฤตเศรษฐกิจในปี พ.ศ.2540 สัดส่วนความยากจนของประเทศไทยเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 14.7 ใน พ.ศ. 2539 เป็นร้อยละ 20.9 ใน พ.ศ. 2543 และกลับมีแนวโน้มลดลงเหลือเพียงร้อยละ 9.6 ใน พ.ศ. 2549 อันเนื่องมาจากการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจของประเทศ อย่างไรก็ตามสัดส่วนคนจนในชนบทยังคงมากกว่าในเขตเมืองถึง 3 เท่า (สุวิทย์, 2551) ซึ่งแม้ว่าในปัจจุบัน การผลิตสัตว์เพื่อเป็นอาหารจะไม่เป็นปัญหาสำหรับประเทศไทย แต่พบว่าการกระจายเนื้อสัตว์ยังไม่ทั่วถึงสำหรับกลุ่มผู้ด้อยโอกาส เช่น คนจนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ห่างไกล (Smitasiri and Chotiboriboon, 2003)

ทั้งนี้เนื่องจากในอดีตชุมชนชนบทมีวิถีการผลิตแบบดั้งเดิม ที่เป็นเกษตรชุมชนที่พึ่งพาแหล่งอาหารจากธรรมชาติ และการปลูกเลี้ยงเพื่อบริโภคเอง ต่อมาเปลี่ยนเป็นการผลิตเพื่อเศรษฐกิจ ในด้านการบริโภคจึงต้องพึ่งพาระบบตลาดมากขึ้น เช่น ร้านชำ ตลาด ร้านอาหาร แผงลอย รถเร่ ซึ่งครัวเรือนที่ประกอบอาชีพการเกษตร ยังคงเป็นกลุ่มครัวเรือนที่ยากจนที่สุด และเนื่องจากราคาสินค้าเป็นเครื่องกำหนดความสามารถในการเข้าถึงอาหารของผู้บริโภค จึงทำให้คนชนบทซึ่งเป็นกลุ่มที่มีกำลังซื้อต่ำ ต้องซื้อหาอาหารที่ราคาแพงและด้อยคุณค่า ส่วนชุมชนเมืองการได้มาซึ่งอาหารจะผ่านระบบตลาดโดยสิ้นเชิง เช่น ตลาด หาบเร่ แผงลอย ร้านอาหาร ศูนย์การค้า ซูเปอร์มาร์เก็ต ทำให้คนในเมืองไม่สามารถควบคุมชนิด คุณภาพ และความปลอดภัยของอาหารได้ด้วยตนเอง (สุนันท์ธนา, 2545)

4.2.3.5 ภัยคุกคามอุบัติใหม่ (New emerging threats)

ภัยคุกคามใหม่ๆ ที่เกิดขึ้นจากอาหาร เช่น การระบาดของโรคใหม่ที่เกิดขึ้นในวัตถุดิบทางการเกษตร เช่น โรควัวบ้า โรคไข้หวัดนก การระบาดของแมลงศัตรูพืช รวมถึงการก่อการร้าย (Terrorism) โดยการใช้อาหารเป็นอาวุธ เช่น การผสมสารพิษในอาหารนำเข้า เป็นต้น ก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อความเชื่อมั่นและความปลอดภัยของผู้บริโภค นอกจากนี้ยังส่งผลเสียทางเศรษฐกิจ และอาจมีผลกระทบต่อความเพียงพอของอาหาร เนื่องจากต้องมีการทำลายแหล่งอาหารที่ตรวจพบ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีกลไกและแผนการในการรับมือกับปัญหาเหล่านี้

4.2.3.6 ภัยพิบัติทางธรรมชาติ

การเกิดแผ่นดินไหวที่มณฑลเสฉวนของประเทศจีน เมื่อวันที่ 12 พฤษภาคม 2551 มีความรุนแรง 8.0 ริคเตอร์ ซึ่งสร้างความเสียหายในชีวิตและทรัพย์สินอย่างมากนั้น จากการประเมินเบื้องต้นจาก

กระทรวงเกษตรของประเทศจีน คาดว่ามีพื้นที่ทางการเกษตร 33,000 เฮกตาร์ ได้รับความเสียหาย หมู 1.52 ล้านตัว ปศุสัตว์ 600,000 ตัว แพะ 1.78 ล้านตัว กระต่ายและสัตว์ปีก 14 ล้านตัว ถูกฆ่า และปลามากกว่า 8,000 ตัน สูญหายจากที่เพาะเลี้ยง ซึ่งพื้นที่การเกษตรส่วนมากจะถูกทำลายหรือได้รับความเสียหายอย่างรุนแรง ซึ่งรวมถึงเขื่อนและอ่างเก็บน้ำกว่า 2,380 แห่ง ด้วย นอกจากนี้มณฑลเสฉวนเป็นพื้นที่ที่มีการผลิตเนื้อหมูมากที่สุดในจีน ด้วยเหตุนี้ผลกระทบจากแผ่นดินไหวส่งผลให้ราคาของเนื้อสัตว์แพงขึ้นอย่างมาก ทางรัฐบาลของประเทศจีนจึงมีมาตรการลดภาษีการนำเข้าเนื้อสัตว์ลง 50 เปอร์เซ็นต์ เป็นการชั่วคราวเพื่อแก้ปัญหานี้ (http://www.fao.org/giews/english/shortnews/china080530.htm, 2008)

เช่นเดียวกับเหตุการณ์พายุไซโคลนนาร์กิสถล่มพม่า ได้ทำให้เกิดน้ำท่วมฉับพลันและยังหอบเอาน้ำเค็มจากอ่าวเบงกอลเข้าสู่นาข้าว ส่งผลให้ทำลายพื้นที่ปลูกข้าวหลักของพม่าในเขตที่ราบลุ่มสามเหลี่ยมปากแม่น้ำอิระวดี ไปมากมายมหาศาล โดยจากรายงานเบื้องต้นของสำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ (สทอภ.) วิเคราะห์ว่า มีพื้นที่เสียหายแยกเป็น นาข้าว 1,786,625 ไร่ พื้นที่พืชแล้ง ได้แก่ นาปรัง ถั่วต่างๆ ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ ประมาณ 846,200 ไร่ และพื้นที่นากุ้ง 21,221 ไร่ รวมเป็นพื้นที่การเกษตรเสียหายทั้งหมด 2,654,046 ไร่ (สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, 2551)

4.2.4. สถานการณ์ของอาหารศึกษา (Food Education) [2]

อาหารศึกษาเป็นฐานความรู้ในการพัฒนาแผนงานทั้งคุณภาพ ความปลอดภัยและส่งเสริมความมั่นคงด้านอาหาร ทำให้การปฏิบัติงานป้องกันและแก้ไขปัญหาให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ โดยครอบคลุมบุคคลที่เกี่ยวข้องกับอาหารทั้งระบบ เช่น ผู้บริโภคทุกระดับ ผู้ประกอบการ/เกษตรกรและเจ้าหน้าที่รัฐ เพื่อให้เกิดความตระหนักและจิตสำนึกร่วมกันในการพิทักษ์อาหารให้ปลอดภัยและมีคุณภาพ สนับสนุนให้ผู้บริโภคมีความรู้ ความเข้าใจในตัดสินใจและเลือกซื้ออาหารที่มีคุณภาพและปลอดภัย เพื่อลดอัตราการเกิดโรคที่เกี่ยวเนื่องจากการบริโภคอาหารที่ไม่ถูกต้อง เกษตรกรและผู้ประกอบการได้รับข้อมูลข่าวสารที่จำเป็น เพื่อสนับสนุนการผลิตอาหารที่มีคุณภาพ ปลอดภัย สอดคล้องตามความต้องการของตลาดทั้งภายในและต่างประเทศ และเจ้าหน้าที่รัฐมีความรู้ ความเข้าใจในการกำกับ ดูแลและส่งเสริมต่อการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพและความปลอดภัยด้านอาหาร รวมถึงแผนเผชิญเหตุเพื่อรับมือกับภาวะวิกฤตที่อาจเกิดขึ้น

การถ่ายทอดความรู้สู่ทุกกลุ่มเป้าหมายตลอดทั้งห่วงโซ่จึงเป็นสิ่งจำเป็น เพื่อให้เกิดพฤติกรรมที่ถูกต้องและเหมาะสมในการปฏิบัติที่ดี สนับสนุนเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศให้สามารถเติบโตได้อย่างมีเสถียรภาพและต่อเนื่องได้ในระยะยาว สถานการณ์ที่เกิดขึ้นในปัจจุบันมีดังต่อไปนี้

---

[2] **"อาหารศึกษา"** หมายความว่า กระบวนการส่งเสริม พัฒนา และวิจัยเพื่อให้ความรู้ ความตระหนักและพฤติกรรมที่ถูกต้องในห่วงโซ่อาหารและในการบริโภคด้านอาหาร

1) ผู้บริโภค

1.1 พฤติกรรมการบริโภคอาหาร

การดำรงชีวิตของประชาชนในสังคมไทยปัจจุบัน ทำให้พฤติกรรมการบริโภคอาหารได้เปลี่ยนไปรับประทานอาหารสำเร็จนอกบ้านมากขึ้น จากข้อมูลศูนย์วิจัยกสิกรไทย ปี 2545 คนกรุงเทพฯ เฉลี่ยวันละ 3 ล้านคน ต้องรับประทานอาหารสำเร็จนอกบ้าน ในจำนวนนี้ 1 ล้านคนซื้ออาหารจากแผงลอยริมถนน และผู้บริโภคร้อยละ 35.5 เคยเป็นโรคอาหารเป็นพิษ ทำให้เกิดความเสี่ยงต่ออันตรายทั้งทางจุลินทรีย์ สารเคมี และอื่นๆ ซึ่งมีแนวโน้มรุนแรงมากขึ้น ในปี 2549 สำนักงานระบาดวิทยา กรมควบคุมโรค กระทรวงสาธารณสุข ได้รายงานพบผู้ป่วยโรคอุจจาระร่วงเฉียบพลันถึง 1,245,022 ราย เสียชีวิตแล้ว 9 ราย จากการรับประทานอาหารที่ปนเปื้อนจุลินทรีย์ก่อโรค[3] รวมถึงประสบกับภาวะโรคไม่ติดต่อเรื้อรัง เช่น โรคอ้วน โดยแนวโน้มจะเกิดในเด็กเพิ่มสูงขึ้น โรคมะเร็ง โรคหลอดเลือดหัวใจอุดตัน โรคความดันโลหิต

1.2 แหล่งข้อมูลที่มีความหลากหลาย และเข้าถึงผู้บริโภคอย่างรวดเร็ว

ความทันสมัยและความหลากหลายของการสื่อสารในปัจจุบันกลายเป็นกลไกสำคัญที่มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมการบริโภคตามกระแสนิยมและการโฆษณา การกระจายข้อมูลข่าวสารให้แก่ผู้บริโภคทำได้ง่ายและรวดเร็ว ซึ่งข้อมูลบางส่วนยังไม่ผ่านการกลั่นกรองจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทำให้ผู้บริโภครับข้อมูลข่าวสารที่ผิด ไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วน ทำให้ผู้บริโภคขาดการพิจารณาและการไตร่ตรองอย่างถ้วนถี่ ส่งผลต่อการบริโภคที่ไม่เหมาะสม ไม่ถูกต้องตามหลักโภชนาการ ก่อให้เกิดความเสี่ยงต่อการเกิดโรคตามมา เนื่องจากผู้บริโภคขาดความรู้

1.3 การเรียกร้องสิทธิในการคุ้มครองผู้บริโภค

ที่ผ่านมาเกิดการเรียกร้องสิทธิขั้นพื้นฐานทางด้านคุณภาพ และความปลอดภัยของอาหารให้ได้รับความคุ้มครองจากผลิตภัณฑ์ที่มีคุณภาพ ปลอดภัยและได้มาตรฐาน รวมถึงสิทธิได้รับข้อมูลข่าวสารที่เป็นจริง มีสิทธิ์ในการร้องเรียน ฟ้องรอง และได้รับค่าชดเชยความเสียหายอย่างเป็นธรรมเพิ่มขึ้น หน่วยงานรัฐจึงจำเป็นต้องปรับปรุงกระบวนการกำกับดูแลด้านความปลอดภัยของอาหารให้ทันกับสถานการณ์ โดยเฉพาะอาหารเพื่อสุขภาพ (Health Food) และอาหารชนิดใหม่ (Novel Food) อันเกิดจากการพัฒนาเทคโนโลยี และการใช้สารเคมีชนิดใหม่ๆ ที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง

2) เกษตรกร/ผู้ประกอบการ

2.1 การจัดการระบบการผลิต

เกษตรกรรายย่อยส่วนใหญ่ขาดความรู้ความเข้าใจ ในเรื่องการจัดการที่ดีและวิทยาการสมัยใหม่ทั้งการผลิตในฟาร์ม ไร่นา การจัดการหลังการเก็บเกี่ยวเพื่อรักษาคุณภาพผลผลิต เช่น ความรู้เกี่ยวกับการใช้สารเคมี และระยะเวลาในการเก็บเกี่ยวที่เหมาะสม เพื่อให้ปริมาณสารตกค้างอยู่ในระดับที่ยอมรับได้

ขาดความเชื่อมโยงระหว่างภาคเกษตรกับภาคอุตสาหกรรม โดยเฉพาะข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการตลาด เกษตรกรไม่มีการวางแผนการผลิตล่วงหน้าและไม่ได้ศึกษาความต้องการของตลาด ทำให้ผลผลิตที่ได้ไม่ตรงกับความต้องการของตลาด ทั้งด้านปริมาณและคุณภาพ การรวมกลุ่มของเกษตรกรยังไม่เข้มแข็งพอ ทำให้การจัดการการผลิตไม่มีประสิทธิภาพ ในขณะที่ภาคอุตสาหกรรมขนาดกลางและเล็ก มีข้อจำกัดในเรื่องเงินทุน การจัดหาวัตถุดิบ การเจาะช่องทางการตลาด การพัฒนาและปรับปรุงห่วงโซ่อาหาร (Supply Chain Management) (สถาบันอาหาร, 2545)

2.2 ความรู้ความเข้าใจ

เกษตรกรรายย่อยยังขาดความรู้ในเรื่องการใช้ปุ๋ย ฮอร์โมน สารเคมีทางการเกษตร การจัดการตามหลัก GAP ในส่วนของการแปรรูปของผู้ประกอบการโดยเฉพาะผู้ผลิตขนาดกลางและเล็ก ยังขาดความรู้ความเข้าใจที่จำเป็นในด้านความปลอดภัยของอาหารที่ผลิต นำเข้าหรือจำหน่าย อันเกิดจากการผลิต การปนเปื้อน และการใช้วัตถุเจือปนอาหารในปริมาณเกินกว่าที่กำหนด ซึ่งยังคงพบการใช้วัตถุให้ความหวานประเภทซัคคาริน หรือขัณฑสกรในตัวอย่างผลิตภัณฑ์ประเภทบ๊วยหวานกิมจ๊อและลูกท้อมากถึงร้อยละ 61.6(ศูนย์ข้อมูลด้านอาหาร กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ กระทรวงสาธารณสุข, 2551) ก่อให้เกิดอันตรายทั้งอย่างเฉียบพลันและรุนแรง ขาดข้อมูลการตลาดและกฎระเบียบที่จำเป็นในการพัฒนาอุตสาหกรรมอาหารทั้งข้อมูลด้านการตลาด กฎระเบียบ เรื่องการส่งออกและความรู้ใหม่ๆ เช่น ความต้องการวัตถุดิบ ปริมาณการผลิตวัตถุดิบ เทคโนโลยีการแปรรูป คุณภาพมาตรฐานสินค้า ตลอดจนผลการวิจัยต่างๆ มีหลายหน่วยงานจัดทำ (ศักดิ์ณรงค์, 2548) รวมถึงขาดข้อมูลและความรู้เกี่ยวกับกฎระเบียบการนำเข้าด้านสุขอนามัย ที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา และข้อมูลเกี่ยวกับผู้บริโภคที่จะนำมาพัฒนาผลิตภัณฑ์ให้หลากหลาย (ทรงศักดิ์ และคณะ, 2548)

2.3 การเข้าถึงข้อมูล

เกษตรกรใช้สารเคมีโดยขาดข้อมูลความรู้ที่แท้จริง ได้รับเฉพาะข้อมูลจากการโฆษณาและส่งเสริมการขายสารเคมีอย่างอิสระ เกิดการใช้สารเคมีทางการเกษตรที่ไม่ถูกวิธีและมีการใช้อย่างฟุ่มเฟือย การใช้ยาและการตกค้างของยาปฏิชีวนะ ซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบต่อสุขภาพของผู้บริโภคในวงกว้างและมีผลต่อเศรษฐกิจของประเทศ เนื่องจากขาดการกำกับดูแลและการถ่ายทอดความรู้จากภาครัฐ (ทรงศักดิ์ และคณะ, 2548) การพัฒนาและการถ่ายทอดเทคโนโลยีอุตสาหกรรมอาหารในประเทศไม่ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของโลกทั้งเรื่อง การจัดการหลังการเก็บเกี่ยว กระบวนการผลิต การพัฒนาบรรจุภัณฑ์ การวิจัยเกี่ยวกับคุณสมบัติของอาหารเพื่อการพัฒนาผลิตภัณฑ์ และการถ่ายทอดเทคโนโลยีสู่ภาคการผลิตเพื่อเพิ่มมูลค่าและความหลากหลายในผลิตภัณฑ์ยังมีน้อย (สิริพร และคณะ, 2548)

2.4 ความตระหนัก

เกษตรกรยังขาดความตะหนัก ในการผลิตที่ปลอดภัยต่อผู้บริโภคและเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม เช่น การผลิตและการใช้สารเคมีต้องห้ามในการผลิตระดับฟาร์ม นอกจากนี้ยังพบปัญหาการขาดความรับผิดชอบต่อสังคม เช่น ระบบนิเวศน์ถูกทำลายและเสื่อมคุณภาพจากการใช้ปุ๋ยเคมีและยากำจัดศัตรูพืช

การปนเปื้อนของสารเคมีลงในแหล่งน้ำและดิน เป็นต้น การใช้วัตถุดิบจากทรัพยากรธรรมชาติอย่างสิ้นเปลือง จับสัตว์น้ำอย่างไม่คำนึงถึงอนาคต ทำให้วัตถุดิบจากแหล่งธรรมชาติเริ่มลดลงอย่างเห็นได้ชัด การส่งและการจัดการน้ำจากการเลี้ยงกุ้ง ขาดระบบการจัดการที่ถูกต้อง ก่อให้เกิดปัญหาต่อสภาพแวดล้อม เช่น การปล่อยน้ำเสียจากการเลี้ยงลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะ เป็นต้น รวมถึงผู้ผลิตและจำหน่ายอาหาร เช่น การจำหน่ายอาหารหมดอายุ การจำหน่ายอาหารไม่บริสุทธิ์ อาหารปลอม อาหารไม่ได้มาตรฐานตามประกาศฯ การโฆษณาอาหารที่เป็นเท็จ หลอกลวงผู้บริโภคให้หลงเชื่อโดยไม่สมควร (ชนินทร์ , 2548)

3) เจ้าหน้าที่ภาครัฐ

3.1 สมรรถนะของเจ้าหน้าที่

จากการที่รัฐบาลมีนโยบายในการปรับลดกำหลังเจ้าหน้าที่ ผนวกกับการขาดงบประมาณที่เพียงพอในการดำเนินการ ทำให้ไม่สามารถรองรับกับจำนวนและความหลากหลายของผลิตภัณฑ์ สถานประกอบการ และการโฆษณาแบบทวีคูณ อีกทั้งความก้าวหน้าของเทคโนโลยีที่พัฒนาแบบก้าวกระโดด โดยที่ภาครัฐไม่มีการวางแผนล่วงหน้า เพื่อพัฒนาเจ้าหน้าที่รองรับ ในการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว และด้านการส่งเสริมเศรษฐกิจของประเทศ ส่งผลต่อการพัฒนาองค์ความรู้และการดำเนินงานของภาครัฐ ไม่สามารถตอบสนองด้านการคุ้มครองทั้งคุณภาพและความปลอดภัยของอาหาร ปัญหาที่พบของภาครัฐคือ

- ขาดองค์ความรู้ที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงานและโอกาสในการเพิ่มพูนความรู้ความเข้าใจในด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีอันยุ่งยาก ซับซ้อน และพัฒนาอย่างต่อเนื่อง เนื่องจากภาระงานที่มากและไม่มีเวลาในการค้นคว้าข้อมูล เช่น องค์ความรู้ในการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ เนื่องจากการถ่ายทอดความรู้จากเจ้าหน้าที่ส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่นยังไม่เป็นระบบ (ประภาพร และคณะ, 2550)

- ขาดแคลนบุคลากรและการดำเนินงานวิจัยที่ต่อเนื่องและเป็นระบบ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการประเมิน ความปลอดภัยของสารใหม่ๆ เพื่อรองรับการอนุญาตหรือกำกับดูแล รวมทั้งเพื่อการดำเนินการวางแผนในระยะยาวในการแก้ปัญหาภาพรวมของประเทศอย่างเป็นระบบ

- ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านภายในองค์กรมีจำนวนจำกัด และไม่สามารถพัฒนาบุคลากรใหม่ๆ ให้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญให้ทันต่อความก้าวหน้าของวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

4) ข้อมูล งานวิจัยและการประเมินความเสี่ยง

4.1 ข้อมูล

การจัดเก็บข้อมูลยังไม่เป็นระบบและยากแก่การสืบค้น ข้อมูลที่จำกัดกระจายอยู่ตามหน่วยงานต่างๆ ที่มีความรับผิดชอบและเกี่ยวข้องตลอดห่วงโซ่อาหาร ซึ่งขาดความเชื่อมโยงและการเก็บข้อมูลที่จำเป็น ทำให้ข้อมูลประกอบการวิเคราะห์ไม่เพียงพอ และระบบข้อมูลสารสนเทศในด้านความปลอดภัยของอาหารยังไม่สมบูรณ์ เนื่องจากเทคโนโลยีคอมพิวเตอร์ในระบบการจัดเก็บข้อมูลและขาดการเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างหน่วยงาน ทั้งจากภายในส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นเอง รวมถึงการขาดความร่วมมือ

ในการสร้างระบบฐานข้อมูล และจัดเก็บหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ของประเทศ (ประภาพร และคณะ, 2550) ขาดข้อมูลและขาดการติดตามตรวจสอบผลกระทบที่ตกค้าง ทั้งต่อผู้บริโภคและสิ่งแวดล้อม ในเชิงระบาดวิทยาเพื่อใช้ในการทำนายผลกระทบและการกำหนดมาตรการการกำกับดูแลที่เหมาะสม อีกทั้งเพื่อสนับสนุนข้อมูลในการวิเคราะห์ความเสี่ยงอีกด้วยการจัดการฐานองค์ความรู้ และฐานข้อมูลผู้เชี่ยวชาญยังไม่เป็นระบบ และขาดความสมบูรณ์ครอบคลุมปัญหาและสถานการณ์ของประเทศ ทำให้ไม่เป็นที่ยอมรับในระดับสากล

4.2 งานวิจัย

การศึกษาวิจัยพัฒนางานด้านอาหารยังไม่เพียงพอ เช่น งานวิจัยและพัฒนาเพื่อการแข่งขันในอุตสาหกรรมปศุสัตว์และอาหารสัตว์ยังไม่เพียงพอ การพัฒนาเทคโนโลยีโรงฆ่าชำแหละ การวิจัยเพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มจากผลพลอยได้จากโรงฆ่าและชำแหละสัตว์ เป็นต้น (สถาบันอาหาร, 2545) ไม่มีข้อมูลการศึกษาสารเคมีบางชนิด ที่มีการนำเข้ามาใช้กับผักผลไม้และเป็นสารที่ Codex ยังไม่ได้มีการกำหนดค่า MRLs ในขณะที่บางประเทศได้มีการกำหนดค่า MRLs แล้ว ดังนั้นการที่ไทยยังไม่มีข้อมูลการศึกษาในจุดนี้ จึงเป็นข้อเสียเปรียบทางการค้า ทำให้ไม่มีข้อโต้แย้งที่มีน้ำหนักมากพอในการปฏิเสธสินค้า (ประภาพร และคณะ, 2550)

4.3 การประเมินความเสี่ยงของอาหาร

การดำเนินงานตรวจสอบเฝ้าระวังที่ผ่านมา ไม่มีการวางแผนร่วมกันเพื่อเก็บข้อมูลอย่างเป็นระบบที่จะนำไปใช้เป็นข้อมูลสถานการณ์ของประเทศในการประเมินความเสี่ยง โดยข้อมูลถูกแยกส่วนตามความรับผิดชอบของหน่วยงานต่างๆ ซึ่งขาดความเชื่อมโยง และยังขาดข้อมูลการประเมินความเสี่ยง รวมทั้งผู้เชี่ยวชาญที่มีความสามารถในการประเมินความเสี่ยงยังมีอยู่อย่างจำกัด และผลงานประเมินความเสี่ยงที่มีอยู่ในปัจจุบันก็ยังไม่สามารถใช้ยืนยันได้ในระดับสากล เป็นผลมาจากการที่ไม่ได้เก็บข้อมูลอย่างเป็นระบบ ซึ่งมีต้นทุนในการเก็บข้อมูลที่สูง และต้องใช้เวลานานเนื่องจากไม่สามารถสืบหาข้อมูลย้อนหลังได้ ทั้งนี้สาเหตุสำคัญเนื่องมาจากขาดการกำหนดหน่วยงานที่รับผิดชอบทางด้านการประเมินความเสี่ยง การบริหารความเสี่ยงและการสื่อสารความเสี่ยงอย่างชัดเจน ทำให้ปัจจุบันยังไม่มีเจ้าภาพที่จะพัฒนาศักยภาพในด้านการประเมินความเสี่ยงอย่างจริงจัง และขาดกระบวนการวางแผนอย่างเป็นระบบ (อรสา จงวรกุล, 2549) และยังไม่ได้รับการสนับสนุนอย่างจริงจัง ทั้งนี้สถาบันการศึกษามีนักวิชาการที่มีความรู้ความสามารถเฉพาะด้าน ในการถ่ายทอดและเผยแพร่ความรู้ รวมถึงการพัฒนางานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพและความปลอดภัยด้านอาหาร ซึ่งสามารถใช้กลไกของสถาบันการศึกษาเป็นผู้สื่อสารให้แก่กลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องในห่วงโซ่อาหาร

4.3 ปัญหาการจัดการด้านอาหารตลอดห่วงโซ่ของประเทศไทย

ในการจัดการด้านอาหาร โดยเฉพาะทางด้านความปลอดภัยของอาหารของประเทศ พบว่ามีปัจจัยที่เป็นปัญหาหลายประการ ได้แก่

4.3.1 กฎหมายและการบังคับใช้

ในการกำกับดูแลระบบความปลอดภัยของอาหารอย่างมีประสิทธิผล กฎหมายที่เป็นเครื่องมือของภาครัฐ จะต้องครอบคลุมตลอดห่วงโซ่อาหาร (Food Chain) เริ่มจากวัตถุดิบ ได้แก่ ผลิตผลทางการเกษตร จนถึงผลิตภัณฑ์อาหาร (processed foods) สำหรับกฎหมายของไทยที่เกี่ยวข้องกับห่วงโซ่อาหาร มีไม่ต่ำกว่า 20 ฉบับ ซึ่งกฎหมายเหล่านี้มีข้อกำหนดครอบคลุมในเรื่องที่ต่างกัน รวมไปถึงการตีความเพื่อการนำไปบังคับใช้ เช่น พระราชบัญญัติการส่งออกไปนอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกักกันสินค้าเกษตรและอาหาร เช่น พระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ และกฎหมายที่เกี่ยวกับมาตรฐานความปลอดภัยของอาหารโดยตรง เช่น พระราชบัญญัติอาหาร เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมีกฎหมาย กฎระเบียบของราชการท้องถิ่นหรือรัฐบาลท้องถิ่นอีก เช่น ข้อบัญญัติของกรุงเทพมหานคร ข้อบัญญัติของเทศบาลต่างๆ ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นข้อบัญญัติที่เกี่ยวกับด้านสุขอนามัย ความสะอาดและความปลอดภัยของอาหารด้วย (ตีรณ และคณะ, 2550 ; ศักดิ์ณรงค์, 2548)

4.3.1.1 โครงสร้างกฎหมาย

กฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรงทางด้านอาหารได้แก่ พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 โดยมีสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา กระทรวงสาธารณสุข เป็นหน่วยงานที่นำกฎหมายนี้มาบังคับใช้เพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคภายในประเทศ ให้ได้รับสินค้าอาหารที่มีคุณภาพดี ปริมาณครบถ้วน และปลอดภัย การควบคุมอาหารเริ่มตั้งแต่จัดตั้งโรงงาน กระบวนการผลิต ตลอดจนการนำเข้าและการส่งออกสินค้าของประเทศไทย กฎหมายฉบับนี้มีการควบคุมที่ต้นทางการผลิต การนำเข้า นอกจากนี้ยังมีการกำหนดการติดตามภายหลังการออกสู่ตลาด เพื่อควบคุมที่ปลายทางด้วย แต่อย่างไรก็ตามระบบการควบคุมต้นทางนั้น จะควบคุมเฉพาะผลิตภัณฑ์อาหารที่ผลิตเป็นอุตสาหกรรม จึงทำให้วัตถุดิบที่เป็นพืชผลทางเกษตรและปศุสัตว์ มิได้อยู่ในการควบคุมของพระราชบัญญัติฉบับนี้ ทั้งนี้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการผลิตทางการเกษตร คือกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ควบคุมดูแลทั้งเรื่องพืช ปศุสัตว์ และสัตว์น้ำ ซึ่งกฎระเบียบและมาตรฐานที่เกี่ยวข้องตลอดห่วงโซ่อาหารและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง แสดงดังตารางที่ 4.7

ตารางที่ 4.7 ความสัมพันธ์ระหว่างขั้นตอนต่างๆ ในห่วงโซ่อาหาร และความเชื่อมโยงของหน่วยงานภาครัฐ/กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ห่วงโซ่อาหาร	พระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้อง	หน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง
1. การผลิตวัตถุดิบ (Primary Production)		
1.1 การเพาะปลูก **กลุ่มพืช :** ประกอบด้วย ปัจจัยการผลิต เช่น พันธุ์พืช ปุ๋ย ยาปราบศัตรูพืช ฮอร์โมน และการผลิตในไร่นาและการเก็บเกี่ยว ไม่ว่าจะเป็นผักสด ผลไม้สด พืชหัว	-พระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ.2507 -พระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. 2518 -พระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. 2518 -พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 -พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542	- กรมวิชาการเกษตร - กรมส่งเสริมการเกษตร - สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา
1.2 การเพาะเลี้ยง **กลุ่มปศุสัตว์** : เริ่มตั้งแต่ วัตถุดิบอาหารสัตว์ โรงงานอาหารสัตว์ผลิตอาหารสัตว์ส่งให้ฟาร์มเลี้ยงสัตว์ต่างๆ รวมถึงฟาร์มโคนม สัตว์ปีก **กลุ่มสัตว์น้ำ** : การประมงธรรมชาติ การเพาะเลี้ยง และการนำเข้า	-พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ.2535 -พระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ.2499 -พระราชบัญญัติควบคุมคุณภาพอาหารสัตว์ พ.ศ.2525 -พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ.2490 -พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 -พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2532 -พระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าขาออก พ.ศ.2503 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2522 -พระราชบัญญัติการส่งออกไปนอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ.2522	- กรมปศุสัตว์ - กรมประมง - กรมวิชาการเกษตร - กรมส่งเสริมการเกษตร - สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา - ราชการส่วนท้องถิ่น เช่น อบต. - กรมการค้าต่างประเทศ - สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค
2. การผลิตเบื้องต้น (Primary Food Processing)	- พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535	- กรมโรงงานอุตสาหกรรม

ห่วงโซ่อาหาร	พระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้อง	หน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง
กลุ่มพืช :เน้นที่การจัดการหลังเก็บเกี่ยวและการจัดจำหน่ายสินค้าจำพวก ผักสด ผลไม้สด ธัญพืช พืชหัว โรงอบรมควัน เคลือบขี้ผึ้ง อาบรังสี โรงสีข้าว **กลุ่มสัตว์น้ำ** : กลุ่มนี้ได้แก่ สะพานปลา ท่าเทียบเรือ การแกะ เนื้อปู กุ้งต้มสุก	- พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535 - พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ.2522 - พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535	- กระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ - สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา - กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ - กรมอนามัย - กรมวิชาการเกษตร - กรมส่งเสริมการเกษตร - กรมปศุสัตว์ - กระทรวงมหาดไทย - สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม - ราชการส่วนท้องถิ่น เช่น เทศบาลเมือง สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด - สำนักงานปรมาณูเพื่อสันติ
กลุ่มปศุสัตว์ : กลุ่มนี้ได้แก่ โรงงานฆ่าและชำแหละสัตว์	- พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ.2535 - พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535	- กระทรวงมหาดไทย - กรมปศุสัตว์ - กรมอนามัย - ราชการส่วนท้องถิ่น เช่น กทม. - กรมโรงงานอุตสาหกรรม
3. การผลิตและแปรรูปอาหาร (Secondary Food Process) **กลุ่มพืช** :ได้แก่ โรงงานแปรรูปผลิตภัณฑ์จากพืช		

ห่วงโซ่อาหาร	พระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้อง	หน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง
เช่น ผักและผลไม้กระป๋อง น้ำผลไม้กระป๋อง ผลไม้อบแห้ง ตากแห้ง ฯลฯ **กลุ่มปศุสัตว์** : ได้แก่ โรงงานแปรรูปผลิตภัณฑ์จากสัตว์ เช่นไส้กรอก กุนเชียง อาหารกระป๋อง และโรงงานแปรรูปนม สำหรับผลิตผลิตภัณฑ์จากนม **กลุ่มสัตว์น้ำ** : ได้แก่ โรงงานแปรรูปผลิตภัณฑ์ต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นในรูปแบบของผลิตภัณฑ์ เช่น อาหารกระป๋อง ของสด เช่น การแช่แข็ง หรือสินค้ามีชีวิต	- พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ.2522 - พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535 - พระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ. 2511 - พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2532	- สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา - กรมโรงงานอุตสาหกรรม - สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม - ราชการส่วนท้องถิ่น เช่น สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด, กทม. - กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ - กรมวิทยาศาสตร์บริการ
4. ขั้นตอนการกระจายและขนส่งอาหาร Food Distribution - การขนส่ง - การเก็บรักษา - การนำเข้า/ส่งออก	- พระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ.2522 - พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ.2490 - พระราชบัญญัติจัดระเบียบกิจการแพปลา พ.ศ. 2496 - พระราชบัญญัติการรับขนของทางทะเล พ.ศ.2534 - พระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ.2523 - พระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าขาออก พ.ศ. 2502	- กรมการขนส่งทางบก - กรมประมง - กรมควบคุมโรคติดต่อ - กรมปศุสัตว์ - สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา - สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด - กรมเจ้าท่า - กรมศุลกากร - กรมการค้าภายใน - กรมการค้าต่างประเทศ - กระทรวงการต่างประเทศ
5. ขั้นตอนการปรุงและจำหน่ายอาหาร Food Catering and Food Retailing - ซุปเปอร์มาร์เก็ต	- พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 - พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522 - พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบ	- กรมอนามัย - สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา - สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด

ห่วงโซ่อาหาร	พระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้อง	หน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง
- ตลาดสด - ร้านขายชำ - ภัตตาคาร - ร้านอาหาร - หาบเร่ แผงลอย	เรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 - พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ.2522 - พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535 - พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522	- กระทรวงมหาดไทย - ราชการส่วนท้องถิ่น เช่น กทม., เทศบาลเมือง
6. ขั้นตอนการบริโภค Domestic Food Handling and Preparation	- พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ.2535 - พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 - พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522 - พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ.2522	- สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค - สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา - กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ - สำนักงานคณะกรรมการสาธารณสุขมูลฐาน - กรมอนามัย - องค์กรเอกชน - กระทรวงศึกษาธิการ - กระทรวงมหาดไทย - กรุงเทพมหานคร
7. การตรวจสอบ ควบคุม และเฝ้าระวังคุณภาพความปลอดภัยของอาหาร 7.1 การกำกับดูแลก่อนออกสู่ตลาด - ผลิตภัณฑ์ที่จำหน่ายภายในประเทศ	- พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ.2522 - พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 - (ร่าง) พระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. .... - พระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าขาออก พ.ศ.2503 แก้ไข	- สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา - สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ - สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค

ห่วงโซ่อาหาร	พระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้อง	หน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง
- ผลิตภัณฑ์ส่งออก 7.2 การกำกับดูแลหลังออกสู่ท้องตลาด - ผลิตภัณฑ์ที่จำหน่ายภายในประเทศ - ผลิตภัณฑ์ส่งออก 7.3 Laboratory Service	เพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2522 - พระราชบัญญัติการส่งออกไปนอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ.2522	- กรมประชาสัมพันธ์ - กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ - กรมการค้าต่างประเทศ

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2546)

แม้ว่าจะมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอาหารหลายฉบับ แต่ในการกำกับดูแลก็ยังไม่ครอบคลุมตลอดทั้งห่วงโซ่อาหาร ปัญหาที่พบ ได้แก่

1) การควบคุมคุณภาพของพืชและการเลี้ยงสัตว์ (Primary Production)

การกำกับดูแลในส่วนของแหล่งผลิต เพื่อป้องกันการปนเปื้อนของยาสัตว์ตกค้าง และสารเคมีที่ใช้ในการป้องกันโรคและการกำจัดศัตรูพืช หรือสารใดที่อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อผู้บริโภค แม้จะมีการจัดทำมาตรฐานสารตกค้าง (ค่า MRL) ขึ้นมาใช้ แต่ยังเป็นเพียงมาตรฐานสมัครใจ ซึ่งกฎหมายพระราชบัญญัติสินค้าเกษตร พ.ศ.2551 ซึ่งจะเป็นกฎหมายหลักในการกำกับดูแลวัตถุดิบที่เข้าสู่กระบวนการผลิตอาหาร จะต้องกำหนดกฎหมายลูก ที่สามารถกำกับดูแลความปลอดภัยของการผลิตขั้นต้น นอกจากนี้ยังพบช่องว่างของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับห่วงโซ่อาหาร เช่น

- พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ.2490 ไม่สามารถเข้าไปดูแลกำกับสัตว์น้ำที่ยังอยู่ในบ่อเลี้ยงได้ เนื่องจากยังไม่มีสถานะเป็นอาหาร เมื่อตรวจพบว่าสัตว์น้ำในบ่อเลี้ยงมีสารตกค้าง ทำให้เกิดปัญหาในการควบคุม เนื่องจากไม่มีกฎหมายฉบับใดสามารถนำมาบังคับใช้ได้ สำหรับพระราชบัญญัติอาหาร สามารถนำไปบังคับใช้ได้ ก็ต่อเมื่อวัตถุนั้นมุ่งหมายเป็นอาหาร แต่ขณะที่อยู่ในบ่อเลี้ยง ผู้เลี้ยงอาจหลีกเลี่ยงว่าไม่ได้มุ่งหมายนำไปเป็นอาหาร เจ้าหน้าที่จึงไม่สามารถเข้าไปยึดหรือทำลายได้ ดังนั้นหากอยู่ในบ่อ ก็ยังไม่มีกฎหมายฉบับใดเข้าไปใช้บังคับ

- กรณีของสัตว์น้ำที่อยู่ในธรรมชาติ พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ .2522 ก็ไม่สามารถนำไปบังคับใช้ได้ เช่น มีข้อมูลชัดเจนว่าในบริเวณที่จะจับสัตว์น้ำ มีสารแคดเมียมปนเปื้อนอยู่ในปริมาณที่สูง ถ้านำมาจำหน่ายจะเข้าข่ายอาหารผิดมาตรฐาน แต่ไม่สามารถห้ามจับสัตว์น้ำในบริเวณนั้นได้โดยอ้างว่าสัตว์น้ำบริเวณนั้นมีสารตกค้างเกินมาตรฐาน ในขณะที่พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ.2490 จะนำมาบังคับใช้ได้ก็ต่อเมื่อมีวัตถุประสงค์เกี่ยวกับการอนุรักษ์สัตว์น้ำ

2) การควบคุมการผลิตหลังการเก็บเกี่ยว (Post Harvest Handling)

ยังไม่มีกฎหมายใดครอบคลุมไปถึง การกำกับดูแลสุขลักษณะการปฏิบัติงานและสิ่งแวดล้อมของแหล่งการจัดเก็บ และแหล่งรวบรวมวัตถุดิบ เช่น ล้ง สะพานปลา แพปลา และศูนย์รับนมดิบ ที่อาจปนเปื้อนอันตรายไปยังอาหาร แม้ในช่วงที่ผ่านมาทางกรมประมงได้พยายามแก้ไขปัญหาด้วยการขึ้นทะเบียนล้งที่ผ่านการอบรมและจัดทำมาตรฐาน GMP ขั้นต้นจากกรมประมง แล้วรับซื้อวัตถุดิบ จากล้งที่ขึ้นทะเบียนแล้วเท่านั้น แต่การดำเนินการดังกล่าว สำหรับผลิตภัณฑ์ประมงเพื่อการส่งออกเท่านั้น ไม่ครอบคลุมถึงเพื่อการบริโภคภายในประเทศ (ศักดิ์ณรงค์, 2548)

3) การควบคุมความปลอดภัยในการกระจายสินค้าเกษตรและการขนส่งวัตถุดิบและอาหาร

ยังไม่มีบทบัญญัติในกฎหมาย ที่ครอบคลุมไปถึงการควบคุมดูแลสุขลักษณะที่จำเป็นของยานพาหนะที่ใช้เพื่อการขนส่งสินค้าเกษตรและอาหาร และยังไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการควบคุมดูแลและเก็บรักษาอาหารให้ปลอดภัยในขณะขนส่งโดยตรง โดยเฉพาะสินค้าที่เสื่อมเสียได้ง่าย ซึ่งต้องจัดส่งในสภาวะที่ควบคุมอุณหภูมิ เช่น อาหารสด อาหารที่ผ่านการพาสเจอร์ไรซ์ เช่น นม เครื่องดื่ม กะทิ เป็นต้น ปัญหาที่พบมากปัญหาหนึ่งคือ การขนส่งน้ำแข็ง เป็นสาเหตุของการปนเปื้อนในผลิตภัณฑ์อาหารหลายๆประเภท เนื่องจากผู้ผลิตหรือผู้ปรุงประกอบอาหารมักใช้น้ำแข็งในการแช่อาหารสด (อรสา, 2549)

4) การตรวจสอบอาหาร ณ ด่านนำเข้า

กฎหมายที่นำมาบังคับใช้ในการตรวจสอบคุณภาพหรือมาตรฐานของอาหารนำเข้า ณ ด่านอาหารและยาในปัจจุบัน คือ พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ.2522 ซึ่งไม่มีบทบัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่า อาหารที่นำหรือสั่งเข้ามาในราชอาณาจักร จะต้องผ่านการตรวจสอบของพนักงานเจ้าหน้าที่ ณ ด่านอาหารและยา ในปัจจุบันจึงอาศัยความร่วมมือจากกรมศุลกากร เป็นผู้ส่งอาหารนำเข้าดังกล่าวมาตรวจสอบ ณ ด่านอาหารและยา ดังนั้นจึงไม่สามารถมั่นใจได้ว่า อาหารนำเข้าทั้งหมดจะถูกส่งมาตรวจสอบ เนื่องจากเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบในการตรวจสอบ ไม่ได้เป็นผู้เก็บตัวอย่างเองทั้งหมด (อรสา, 2549)

กฎหมายต่างๆที่เกี่ยวข้องกับอาหาร ในปัจจุบันยังไม่มีกฎข้อบังคับสำหรับการนำเข้าสินค้าในอุตสาหกรรมอาหารอย่างชัดเจน เมื่อเปรียบเทียบกับกฎระเบียบของนานาประเทศ นอกจากนี้ประเทศไทยยังขาดกลไกที่เข้มแข็งในการกำหนดมาตรการ ข้อบังคับและการตรวจสอบ ด้วยสาเหตุดังกล่าวทำให้อาหารที่ไม่ได้มาตรฐานผ่านเข้ามาในประเทศได้โดยง่าย และยังส่งผลให้เกิดการแย่งตลาดภายในประเทศของผู้ประกอบการไทยอีกด้วย (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2546)

5. กรณีผู้ส่งออกสินค้าเกษตรและอาหารที่ไม่ได้มาตรฐานความปลอดภัย

ประกอบการของไทยบางราย มีการส่งออกสินค้าที่ไม่ได้มาตรฐานความปลอดภัย ตามที่ประเทศคู่ค้ากำหนด และมีการตรวจพบในภายหลัง ส่งผลให้ประเทศดังกล่าวเพิ่มมาตรฐานเข้มงวดต่อการนำเข้าสินค้าอาหารจากไทย กรณีนี้ควรมีระบบการตรวจสอบย้อนกลับ (traceability) เพื่อป้องกันสินค้าที่ถูกตีกลับ และมีมาตรฐานต่ำกว่าข้อกำหนดของประเทศไทย กลับเข้ามาจำหน่ายในประเทศ และควรมีมาตรการสำหรับผู้ประกอบการที่ทำให้เกิดผลเสียหายต่อประเทศด้วย (อรสา, 2549)

6) การกำกับดูแลของภาครัฐ

เนื่องจากข้อจำกัดของภาครัฐในด้านทรัพยากร โดยเฉพาะด้านบุคลากรและงบประมาณ ซึ่งไม่เพียงพอกับภาระงานที่มากขึ้น ทำให้ไม่สามารถดำเนินการทั้งการกำกับดูแล เฝ้าระวัง และการตรวจรับรองได้อย่างครอบคลุมและทั่วถึง ดังนั้นจึงควรปรับวิธีการดำเนินงาน เพื่อลดข้อจำกัดดังกล่าว โดยผ่องถ่ายงานบางส่วนให้ภาคเอกชนดำเนินการ เช่น งานด้านการตรวจรับรองผลการวิเคราะห์ทาง

ห้องปฏิบัติการ การตรวจรับรองระบบหรือมาตรฐานความปลอดภัยอาหารตามมาตรฐานสากลหรือมาตรฐานประเทศคู่ค้า ซึ่งการนำระบบดังกล่าวมาใช้ในประเทศไทย ยังไม่สามารถดำเนินการได้ เพราะภาครัฐยังไม่สามารถกำกับภาคเอกชนในด้านความโปร่งใส และเป็นธรรมได้ เนื่องจากยังไม่มีกฎหมายหรือบทลงโทษองค์กรเอกชนผู้ดำเนินงานแทนรัฐที่ทำให้เกิดความเสียหายแก่ประเทศ

7) กฎหมายที่มีอยู่ไม่สอดคล้องกับสถานการณ์และกติกาสากล

ปัจจุบันมาตรฐานต่างๆทั่วโลกมุ่งเน้นด้านความปลอดภัยของอาหาร ประกอบกับความต้องการของผู้บริโภคที่ต้องการผลิตภัณฑ์อาหารที่มีความปลอดภัยที่สูงขึ้น ในขณะเดียวกันก็เพื่อช่วงชิงความได้เปรียบในการแข่งขัน รวมทั้งเป็นการกีดกันทางการค้าที่ไม่ใช่ภาษี(Non-Tariffs Barrier) และยังพบความเสี่ยงที่เกิดขึ้นในอาหารใหม่ๆ อยู่ตลอดเวลา ทำให้แต่ละประเทศมีการปรับปรุงกฎหมาย เพื่อพยายามยกระดับมาตรฐานความปลอดภัยให้สูงขึ้น

ในขณะที่ประเทศไทย แม้จะมีพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 เป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับมาตรฐานความปลอดภัยของอาหารโดยตรง และยังมีมาตรการ กฎระเบียบข้อบังคับอื่นๆที่เกี่ยวข้องตลอดทั้งห่วงโซ่อาหาร แต่กฎระเบียบเหล่านี้ไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ความปลอดภัยอาหารในปัจจุบัน อีกทั้งยังไม่ทันต่อความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และการเติบโตของตลาดอาหารทั่วโลก ดังนั้นจึงจำเป็นต้องปรับปรุงกฎหมายให้มีความทันสมัย มีการนำหลักประเมินความเสี่ยงมาใช้ รวมทั้งต้องมีเอกสารและหลักฐานทางวิชาการ ประกอบกับการนำองค์กรและ ผู้เชี่ยวชาญมาร่วมในการประเมินความเสี่ยง เพื่อให้มีความเป็นกลาง เชื่อถือได้ และเป็นไปตามหลักการสากล (ศักดิ์ณรงค์, 2548)

4.3.1.2 การบังคับใช้และการปฏิบัติตามกฎหมาย

ประเทศไทยมีกฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับอาหารและครอบคลุมได้ตลอดห่วงโซ่อาหาร แต่ในบางประเด็นยังขาดความเชื่อมโยงในทางปฏิบัติ เพราะมีหน่วยงานที่ใช้กฎหมายหลายหน่วยงาน ทำให้เกิดปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย และอุปสรรคจากการใช้อำนาจทางกฎหมายของผู้ปฏิบัติงาน ดังนี้

1) การใช้กฎหมายในการกำกับดูแลตลอดห่วงโซ่อาหาร

พบปัญหา ดังนี้

- ความซ้ำซ้อนในการบังคับใช้กฎหมาย

ตัวอย่าง เช่น พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ.2522 ได้มีการมอบอำนาจไปยังหน่วยงานในส่วนภูมิภาค ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัด ให้เป็นผู้อนุญาต และแต่งตั้งให้เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่น เช่น กรุงเทพมหานคร และเทศบาล รวมทั้งหน่วยงานจากกระทรวงที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมประมง กรมปศุสัตว์ ด่านศุลกากร เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมาย

อาหาร เพื่อให้อำนาจในการทำหน้าที่ตรวจสอบความปลอดภัยของอาหาร รวมทั้งสถานที่ประกอบการที่เกี่ยวข้อง ในบางครั้งจึงทำให้เกิดความซ้ำซ้อนของการบังคับใช้กฎหมาย เนื่องจากการตีความกฎหมายเพื่อนำไปบังคับใช้ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ชัดเจน เช่น การควบคุมสถานที่จำหน่ายอาหารของสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา ภายใต้พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ.2522 และของกรมอนามัย ภายใต้พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535

- ความซ้ำซ้อนของการปฏิบัติตามกฎหมาย

ในการขออนุญาตจัดตั้งโรงงานอุตสาหกรรมอาหารเพื่อการส่งออก ต้องผ่านขั้นตอนจากหน่วยงานมากมาย เพื่อที่จะให้ได้ใบรับรองตามความต้องการของประเทศคู่ค้า และในบางครั้งก็มีความซ้ำซ้อนกันในแต่ละขั้นตอน เนื่องจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องตลอดห่วงโซ่อาหารมีหลายฉบับซึ่งแต่ละฉบับมีการกำหนดให้ผู้ประกอบการต้องขออนุญาตและควบคุมการผลิตให้ถูกต้องตามกฎหมายนั้นๆ ส่งผลให้เกิดความไม่สะดวกต่อผู้ประกอบการ ซึ่งในการขออนุญาตสามารถสรุปเป็นขั้นตอน ดังแสดงตามตารางที่ 4.8

ตารางที่ 4.8 ขั้นตอนของหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมอาหาร

ขั้นตอน	หน่วยงานที่รับผิดชอบ	หมายเหตุ
1. ขออนุญาตตั้งโรงงาน	กรมโรงงานอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม	ในกรณีสินค้ากลุ่มสัตว์น้ำ ต้องขอจัดตั้งโรงงานที่กรมประมง-กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ด้วย
2. ขออนุญาตปลูกสร้างอาคาร	กรมโยธาธิการและผังเมือง กระทรวงมหาดไทย	
3. ขออนุญาตจัดตั้ง ผลิต และนำเข้าวัตถุดิบและขึ้นทะเบียนอาหาร	สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา กระทรวงสาธารณสุข	
4. ขอตรวจสอบและรับหนังสือรับรอง 4.1 หนังสือรับรองการวิเคราะห์ 4.2 หนังสือรับรอง GMO 4.3 รับรองการใช้ระบบ HACCP	กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ กระทรวงสาธารณสุข	อาหารกระป๋อง 15 วัน อาหารแช่แข็งและอื่นๆ 20 วัน 15 วัน
4.4 หนังสือรับรองสุขลักษณะ (สัตว์น้ำ)	กรมประมง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์	1 วัน
4.5 หนังสือรับรองสุขภาพสัตว์	กรมปศุสัตว์	15 วัน

ขั้นตอน	หน่วยงานที่รับผิดชอบ	หมายเหตุ
(สัตว์บก)	กระทรวงเกษตรและสหกรณ์	
4.6 หนังสือรับรองปลอดศัตรูพืช	กรมวิชาการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์	ระยะเวลา 1 วัน แต่ถ้าเป็นพืชแห้งที่เสี่ยงต่อการเกิดการกัดกินจะต้องรมยาก่อนประมาณ 1-5 วันก่อนจะออกหนังสือรับรอง
4.7 หนังสือรับรองผลการตรวจกัมมันตรังสี	สำนักงานปรมาณูเพื่อสันติ กระทรวงวิทยาศาสตร์และ-เทคโนโลยี	10 วัน
4.8 รับรองระบบคุณภาพตามมาตรฐานต่างๆ เช่น ISO 9000, ISO 9001, ISO 14001, TSI 18001, HACCP, GMP	สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม	มากกว่า 6 เดือน
5. ส่งสินค้าไปจำหน่าย 5.1 ยื่นความจำนงขอเป็นผู้ส่งออกสินค้าทั่วไป 5.2 ขอหนังสือรับรองแหล่งกำเนิด 5.3 ติดต่อบริษัทเรือขอเช่าตู้ Container 5.4 ผ่านพิธีการศุลกากร	กองสิทธิประโยชน์ทางการค้า กรมการค้าต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์ กรมศุลกากร กระทรวงการคลัง	

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2546)

- อิทธิพลทางการเมืองในพื้นที่

เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นไม่สามารถบังคับใช้อำนาจทางกฎหมายได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากอิทธิพลทางการเมืองในบางพื้นที่ ทำให้เจ้าหน้าที่ทำงานลำบากไม่กล้าตรวจจับหรือดำเนินการใดๆ เพราะเกรงกลัวผลกระทบตามมา

- นโยบายการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

จากนโยบายการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในทุกๆ ด้านของรัฐบาล ทำให้เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นแต่ละคนต้องรับผิดชอบงานหลากหลาย เช่น เจ้าหน้าที่ของสำนักงานสาธารณสุขจังหวัด จะต้องรับผิดชอบงานที่หน่วยงานต่างๆภายในกระทรวงสาธารณสุขมอบหมาย และงานที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย ทำให้เจ้าหน้าที่ไม่สามารถทำงานแต่ละงานได้อย่างเต็มที่และอย่างสร้างสรรค์ นอกจากนี้

หน่วยงานท้องถิ่นยังขาดระบบการติดตามและประเมินผลการดำเนินงาน รวมทั้งการให้คำปรึกษาแก่เจ้าหน้าที่ เพื่อให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน (อรสา, 2549)

2) การนำกฎหมายมาบังคับใช้ยังขาดความเข้มงวดและจริงจัง

กรณีของ***การกำกับดูแล รถเร่ ตลาดนัด หาบเร่ แผงลอย*** ซึ่งไม่มีที่ตั้งเป็นหลักแหล่ง ทำให้การติดตามดำเนินการทางกฎหมายกระทำได้ยาก อีกทั้งในปัจจุบันยังขาดการติดตามประเมินผลการดำเนินงาน เพื่อเป็นการทวนสอบย้อนกลับไปยังแหล่งแพร่กระจายสินค้าที่ไม่ได้มาตรฐาน ทำให้การกำกับดูแลความปลอดภัยด้านอาหารทั่วประเทศไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร นอกจากนี้ในการตรวจพิสูจน์ความปลอดภัยของอาหาร ยังต้องเป็นการตรวจวิเคราะห์ทางห้องปฏิบัติการเท่านั้น ซึ่งต้องใช้เวลาในการตรวจวิเคราะห์ ทำให้ไม่สามารถดำเนินการควบคุมได้ทันท่วงที ในกรณีที่ตรวจพบว่าอาหารไม่ปลอดภัย (อรสา, 2549)

3) พระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตรยังไม่มีกฎหมายลูกที่สามารถกำกับดูแลการผลิตขั้นต้นสำหรับการผลิตเพื่อการบริโภคภายในประเทศ

แม้ว่ากระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งรับผิดชอบการผลิตขั้นต้น จะได้กำหนดมาตรฐาน GAP (Good Agricultural Practices) รวมทั้งมาตรฐานสารตกค้าง (ค่า MRL) โดยสำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ แต่มาตรฐานดังกล่าวยังไม่ถูกกำหนดให้เป็นมาตรฐานบังคับ ทั้งเพื่อการบริโภคภายในประเทศและเพื่อการส่งออก จึงทำให้ยังไม่มีการควบคุมการผลิตขั้นต้น จึงควรกำหนดมาตรฐานดังกล่าวให้เป็นมาตรฐานบังคับ

4.3.2 <u>องค์กรรัฐ</u>

ระบบการบริหารจัดการด้านอาหารของประเทศไทย ตลอดห่วงโซ่อาหารในปัจจุบัน มีลักษณะที่เรียกว่า Multiple agency system คือ มีหน่วยงานมากกว่า 30 หน่วยงานที่ดูแลเกี่ยวกับอาหาร ซึ่งแต่ละหน่วยงานหรือองค์กร ต่างก็มีบทบาทสำคัญในแต่ละส่วนของห่วงโซ่อาหาร ตั้งแต่ต้นน้ำถึงปลายน้ำ โดยแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบในการกำกับดูแลด้านต่างๆ อย่างเป็นเอกเทศ ทำให้การจัดการด้านอาหารของประเทศขาดความเป็นเอกภาพ ซึ่งรายละเอียดของปัญหา มีดังต่อไปนี้

4.3.2.1 บุคลากรภาครัฐ

บุคลากรของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลด้านอาหาร พบว่ามีปัญหาหลายประการ ได้แก่

1) การจัดสรรอัตรากำลังของเจ้าหน้าที่ยังไม่สอดคล้องกับภาระงาน เช่น

เจ้าหน้าที่ตรวจสอบ ณ ด่านกักกันสินค้าของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่จากกรมวิชาการเกษตร กรมประมงและกรมปศุสัตว์ ประจำที่ด่านตรวจพืช ด่านตรวจสัตว์น้ำและด่านกักกันสัตว์ ตามลำดับ โดยแยกกันตรวจสอบเฉพาะสินค้าพืช สัตว์น้ำและปศุสัตว์ ตามพระราชบัญญัติที่ตนรับผิดชอบ (ประกาศกรมปศุสัตว์ว่าด้วยเรื่องด่านกักสัตว์, พระราชบัญญัติกักกันพืช พ.ศ. 2507 และฉบับที่ 2 พ.ศ.2542) ขณะที่เจ้าหน้าที่ตรวจสอบ ณ ด่านอาหารและยาของกระทรวงสาธารณสุข ใช้เจ้าหน้าที่จากกองงานด่านอาหารและยา สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาเพียงหน่วยเดียวทำหน้าที่ตรวจสอบการนำเข้าผลิตภัณฑ์สุขภาพทุกชนิด ตามพระราชบัญญัติ 5 ฉบับ ได้แก่ อาหาร ยา เครื่องสำอาง เครื่องมือแพทย์ วัตถุอันตราย

ดังนั้นในบางหน่วยงานที่มีงานรับผิดชอบมาก จึงจำเป็นต้องมีการจ้างลูกจ้างและพนักงานราชการ แต่พบปัญหาตามมา คือ มีอัตราการเข้าออกของเจ้าหน้าที่เหล่านั้นสูง ส่งผลให้การดำเนินงานขาดความต่อเนื่อง และเป็นการเพิ่มภาระงานในการอบรมบุคลากรใหม่ (อรสา, 2549)

2) ศักยภาพของบุคลากร (Competency) ยังไม่เหมาะสมกับงานที่รับผิดชอบ เช่น

ความสามารถในการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ เนื่องจากการถ่ายทอดองค์ความรู้จากเจ้าหน้าที่ส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่น ยังไม่เป็นระบบที่มีประสิทธิภาพและขาดบุคคลภายนอก (Third Party) ติดตามประเมินผลการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ และยังไม่มีกลไกในการนิเทศงานรวมทั้งการให้คำปรึกษาที่ทั่วถึงและอย่างเป็นระบบแก่เจ้าหน้าที่ท้องถิ่น ทำให้เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นมีความรู้ในด้านเทคโนโลยีการผลิตอาหารไม่เพียงพอ ในการควบคุมความปลอดภัยด้านอาหาร รวมทั้งขาดความชำนาญในการใช้อำนาจทางกฎหมาย ซึ่งต้องใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ และการตีความในข้อกฎหมายที่มีความสลับซับซ้อนอย่างไม่ถูกต้อง (อรสา, 2549) นอกจากนี้ในการกำกับดูแลของเจ้าหน้าที่ยังมีมาตรฐานไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน เช่น น้ำบูดู เจ้าหน้าที่บางส่วนจัดเป็นอาหารทั่วไป แต่เจ้าหน้าที่บางส่วนจัดเป็นผลิตภัณฑ์จากสัตว์ เป็นต้น

4.3.2.2 ระบบงาน ได้แก่

4.3.2.2.1 นโยบาย และการดำเนินนโยบาย ปัญหาที่พบ ได้แก่

1) การกำหนดนโยบายยังไม่ครอบคลุมทั้ง 4 มิติที่เกี่ยวข้องกับอาหาร นโยบายที่เกี่ยวข้องกับอาหารของรัฐบาล จะเน้นเฉพาะทางด้านความปลอดภัยด้านอาหาร (Food Safety) แต่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ คุณภาพอาหาร (Food Quality) ความมั่นคงด้านอาหาร (Food Security) และอาหารศึกษา (Food Education) ยังมีไม่มีการกำหนดที่ชัดเจน

2) การกำหนดนโยบายยังไม่มีความต่อเนื่อง และขาดความเชื่อมโยง เนื่องจากการเปลี่ยนผู้บริหารทั้งในระดับกระทรวงและกรม ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงนโยบายตามภารกิจที่ผู้บริหารปัจจุบัน

ให้ความสำคัญ ดังนั้นการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ จึงต้องปรับเปลี่ยนตามนโยบายของผู้บริหาร โดยที่ภารกิจบางอย่างอาจต้องยกเลิกหรือชะลอไว้ (อรสา, 2549) มีผลให้การแปลงนโยบายสู่การปฏิบัติงานจริงในระดับส่วนกลาง ภูมิภาคและท้องถิ่นไม่เป็นรูปธรรมและขาดความชัดเจน

3) ไม่มีหน่วยงานกลางที่รับผิดชอบในการติดตาม และประเมินผลสัมฤทธิ์ของหน่วยงานที่ดำเนินการตามนโยบาย เพื่อนำมาสู่การทบทวนและปรับปรุงนโยบาย จะเห็นได้จากการประเมินผลการปฏิบัติราชการเป็นการประเมินผลสัมฤทธิ์ของแต่ละหน่วยงาน ไม่มีหน่วยงานใดทำหน้าที่ประเมินผลในภาพรวมของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในมิติต่างๆทางด้านอาหาร เช่น มิติความปลอดภัยด้านอาหาร

4) การดำเนินงานกำกับดูแลความปลอดภัยของการผลิตขั้นต้น ให้ความสำคัญกับการส่งออกมากกว่าการบริโภคภายในประเทศ ตัวอย่างเช่น ตามกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมวิชาการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ.2545 กรมวิชาการเกษตร มีภารกิจเกี่ยวกับพืชและไหม โดยการศึกษา วิจัยและพัฒนาพืชและไหมให้ได้พืชและไหมพันธุ์ดี เพื่อถ่อยทอดเทคโนโลยีการผลิตพืชและไหมสู่กลุ่มเป้าหมายทั้งภาครัฐ เอกชน และเกษตรกร ตลอดจนบริการวิเคราะห์ ทดสอบ ตรวจสอบ รับรอง และให้คำแนะนำเกี่ยวกับ ดิน น้ำ ปุ๋ย พืช วัสดุการเกษตร ผลผลิตและผลิตภัณฑ์พืช เพื่อให้บริการการส่งออกสินค้าเกษตรที่มีคุณภาพ เช่นเดียวกับกรณีการรวบรวมหรือแหล่งรวบรวมเพื่อการส่งออก เช่น ล้ง สะพานปลา แพปลา หากผลิตเพื่อการส่งออก จะมีหน่วยงานกำกับดูแล แต่สำหรับการผลิตเพื่อบริโภคภายในประเทศ หน่วยงานเหล่านั้นไม่ได้ระบุภาระหน้าที่และความรับผิดชอบที่ชัดเจน

5) มาตรการ หรือกลไกการส่งเสริมการเกษตรยังไม่ตรงกับความต้องการของตลาด จากรายงานของสถาบันอาหาร (2545) พบว่าเมื่อมีการส่งเสริมการผลิตสินค้าชนิดใดชนิดหนึ่ง ทำให้มีการผลิตมากเกินความต้องการของตลาด เกิดสภาวะสินค้านั้นล้นตลาด หรืออาจกล่าวได้ว่าการส่งเสริมการตลาดของภาครัฐยังไม่ตรงกับความต้องการของภาคเอกชน หรือมีการส่งเสริมสินค้าส่งออกบางชนิดที่ยังไม่เป็นที่รู้จักในตลาดต่างประเทศ ทั้งนี้ตลาดต่างประเทศบางแห่งรู้จักและนิยมสินค้าบางชนิดเท่านั้น

4.3.2.2.2 กระบวนการทำงาน ปัญหาที่พบ ได้แก่

1) มีความซ้ำซ้อนในการกำกับดูแลอาหารที่ผลิตเพื่อการส่งออกและการบริโภคภายในประเทศ เช่น

ปัญหาการดำเนินงานระหว่างกระทรวงสาธารณสุขและกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในการรับรองความปลอดภัยของอาหารและให้เรื่องเครื่องหมายรับรอง โดยเครื่องหมายรับรองที่ออกโดยกระทรวงสาธารณสุข คือ Food Safety ในขณะที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ใช้เครื่องหมาย Q-Mark ซึ่งเครื่องหมายทั้งสองเป็นการรับรองความปลอดภัยของอาหาร สร้างความสับสนให้กับผู้ประกอบการและผู้บริโภค หรือในกรณีของการตรวจสอบสถานที่ผลิตอาหารทั้งเพื่อจำหน่ายในประเทศและเพื่อการส่งออก จะมีเจ้าหน้าที่ทั้งจากกระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เข้าไปตรวจสอบ

ก่อให้เกิดความยุ่งยากแก่ผู้ประกอบการ และบางครั้งเกิดปัญหาความขัดแย้ง และมีข้อร้องเรียน และเป็นการใช้ทรัพยากรบุคคลของรัฐอย่างไม่มีประสิทธิภาพ (อรสา, 2549)

3) มีจุดอ่อนในการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ลักษณะการบริหารงานของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์และกระทรวงสาธารณสุข เป็นการบริหารงานแบบแยกส่วน แต่ละหน่วยงานจะดำเนินงานตามเป้าหมายหรือตัวชี้วัดที่ตัวเองกำหนด ตามเกณฑ์ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาข้าราชการ (กพร.) เท่านั้น ทำให้ไม่มีการประสานการทำงานและแลกเปลี่ยนข้อมูล เพื่อให้เกิดภาพรวมของการคุ้มครองผู้บริโภคด้านอาหารได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจานี้ยังพบว่าระบบข้อมูลสารสนเทศในด้านความปลอดภัยของอาหารยังไม่สมบูรณ์ เนื่องจากแต่ละหน่วยงานยังไม่มีการเชื่อมโยงข้อมูลที่สำคัญต่อกัน ทั้งจากภายในส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นเอง และปัญหาการเชื่อมโยงเข้าสู่ส่วนกลาง บางหน่วยงานยังใช้ระบบการจัดเก็บข้อมูลที่ล้าสมัย ทำให้ยากต่อการสืบค้นด้วย (ชนินทร์, 2548)

4) ระบบการตรวจสอบย้อนกลับของผลิตภัณฑ์ (Traceability) ยังไม่ครอบ คลุมอาหารทุกประเภท

ผู้ผลิตและจำหน่ายอาหาร ภายในประเทศ ส่วนใหญ่ โดยเฉพาะผู้ผลิตและผู้ค้ารายย่อย ไม่มีการบันทึกข้อมูล เพื่อใช้ในการทวนสอบ และการเรียกคืนสินค้า ในกรณีที่สินค้าที่ออกสู่ตลาด เกิดความไม่ปลอดภัยต่อผู้บริโภค และเมื่อสินค้าถูกซื้อขายไปหลายทอด โดยไม่มีการบันทึกรายการผู้ซื้อผู้ขายในทุกขั้นตอน ทำให้ไม่สามารถดำเนินการเรียกคืนโดยทางผู้ผลิต แต่อาจกระทำได้โดยการประกาศสาธารณะ ซึ่งอาจทำให้ประชาชนเกิดความแตกตื่น

5) ระบบการบริหารจัดการในภาวะวิกฤตยังไม่มีประสิทธิภาพ

ในการสื่อสารความเสี่ยง เมื่อเกิดภาวะวิกฤต หรืออันตรายจากอาหาร ยังไม่มีการดำเนินการที่เป็นระบบอย่างมีประสิทธิผล เนื่องจากยังไม่มีการจัดตั้งเครือข่ายการเฝ้าระวัง และเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างเครือข่าย เพื่อนำมาจัดทำระบบเตือนภัยเร่งด่วน (Rapid Alert Systems) และระบบเตือนภัยล่วงหน้า (Precaution) เพื่อการป้องกันอันตราย (Safeguard) ทางด้านอาหาร ให้แก่ผู้บริโภค

6) ระบบการควบคุมการนำเข้ายังไม่มีประสิทธิภาพ

จำนวนด่านอาหารและยายาทั่วประเทศมีเพียง 35 แห่ง (กองงานด่านอาหารและยา, 2550) ซึ่งไม่เพียงพอกับช่องทางการนำเข้าของผลิตภัณฑ์ ที่มีจุดขนส่งสินค้าเข้าประเทศประมาณ 94 แห่ง ได้แก่ จุดผ่านแดนไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน ทั้งจุดผ่านแดนถาวร จุดผ่านแดนชั่วคราว และจุดผ่อนปรน ซึ่งมีทั้งหมด 78 แห่ง (หอการค้าไทยและสภาหอการค้าไทย, 2548) ท่าอากาศยานระหว่างประเทศของการท่าอากาศยานแห่งประเทศไทยรวม 6 แห่ง (การท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย, 2551) ท่าเรือ

พาณิชย์ของการท่าเรือแห่งประเทศไทยอีก 5 แห่ง (การท่าเรือแห่งประเทศไทย, 2551) และสถานีขนถ่ายสินค้าชานเมืองของกรมการขนส่งทางบก 3 แห่ง (ส่วนกิจการสถานีขนส่ง, 2551)

อีกทั้งมาตรการในเชิงปฏิบัติ และการติดตามผลในการควบคุมคุณภาพวัตถุดิบนำเข้ายังมีประสิทธิภาพไม่เพียงพอ เช่น ขาดมาตรการป้องกันสัตว์หรือแมลงนำโรคซึ่งติดมากับผลิตภัณฑ์ในการนำเข้าอาหาร ทำให้เกิดปัญหาวัตถุดิบที่ด้อยคุณภาพและมีสิ่งปนเปื้อนหรือสิ่งแปลกปลอมเข้าสู่วงจรการผลิตอุตสาหกรรมอาหาร (สถาบันอาหาร, 2545)

7) การนำระบบการควบคุมคุณภาพมาใช้ยังไม่ครอบคลุมอาหารทุกประเภท

การนำระบบการจัดการด้านการควบคุมดูแลความปลอดภัยของอาหาร เช่น ระบบ HACCP (Hazard Analysis and Critical Control Point) หรือ ISO 22000 ยังมีน้อยเมื่อเทียบกับจำนวนโรงงานผลิตอาหารทั้งประเทศ ส่วนใหญ่มักเป็นโรงงานที่ผลิตเพื่อการส่งออก ในขณะที่โรงงานขนาดกลางและขนาดเล็กยังไม่มีการนำระบบดังกล่าวมาประยุกต์ใช้ในกระบวนการผลิตอาหาร (สถาบันอาหาร , 2545)

4.3.2.3 งบประมาณ

ในปัจจุบันนโยบายของรัฐบาลได้ให้ความสำคัญกับความปลอดภัยด้านอาหารลดลง จึงทำให้ได้รับการจัดสรรงบประมาณน้อยลง ดังจะเห็นได้จากในปี 2547 ที่กำหนดให้เป็นปีแห่งความปลอดภัยด้านอาหาร รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณให้กับกระทรวงสาธารณสุข (ตารางที่ 4.9) และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (ตารางที่ 4.10) เพื่อกำกับดูแลความปลอดภัยอาหารให้ครอบคลุมตั้งแต่ฟาร์มจนถึงผู้บริโภค ซึ่งทั้งสองกระทรวงสามารถเพิ่มกิจกรรมการกำกับดูแลด้านความปลอดภัยอาหารมากขึ้น แต่ในปัจจุบันการจัดสรรงบประมาณลดน้อยลง ต้องบูรณาการเข้ากับกิจกรรมอื่นๆ ของหน่วยงาน จึงทำให้ต้องลดกิจกรรมด้านความปลอดภัยอาหาร อีกทั้งการดำเนินการในเชิงรุกทำได้น้อยลง ซึ่งกระบวนการในการจัดสรรงบประมาณเป็นการตั้งงบตามแนวคิดของผู้ปฏิบัติ โดยไม่มีวางแผนการดำเนินงานร่วมกัน จึงไม่ใช่การจัดสรรตามความจำเป็น ในการจัดการความเสี่ยงของความไม่ปลอดภัยด้านอาหารที่อาจจะเกิดขึ้นในภาพรวม นอกจากนี้งบประมาณยังถูกตัดทอนตามสัดส่วนของงบประมาณและคำของบประมาณด้วย ทำให้งบประมาณในการดำเนินการหรือการวิจัยยังไม่เพียงพอในการกำกับดูแลความปลอดภัยด้านอาหาร

ตารางที่ 4.9 งบประมาณตามแผนยุทธศาสตร์ของกระทรวงสาธารณสุข ปี 2547

ยุทธศาสตร์	งบประมาณ
1. ด้านการพัฒนามาตรฐานกฎหมายให้เป็นสากล	-
2. ด้านความเข้มแข็งในการกำกับดูแลให้อาหารปลอดภัย	171,862,770
3. ด้านการพัฒนาศักยภาพผู้บริโภค	100,000,000
4. ด้านการพัฒนาบุคลากรและกระบวนการ	-
5. ด้านการพัฒนาศักยภาพห้องปฏิบัติการ	-
รวมทั้งสิ้น	**271,862,770**

ตารางที่ 4.10 งบประมาณตามแผนยุทธศาสตร์ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปี 2547

ยุทธศาสตร์	งบประมาณ
1. ด้านปัจจัยการผลิตวัตถุดิบ	458,787,000
2. ด้านการผลิตระดับฟาร์ม	1,879,413,000
3. ด้านโรงงาน	181,172,000
4. ด้านผลผลิต	797,603,000
รวมทั้งสิ้น	**3,316,975,000**

4.3.3 <u>ผู้บริโภค</u>

แม้ว่าความต้องการของผู้บริโภคจะเป็นตัวกำหนดทิศทาง และการตลาดในการผลิตอาหาร แต่พบว่าปัญหาหลายประการที่เกี่ยวข้องกับผู้บริโภค ดังนี้

4.3.3.1 พฤติกรรมการบริโภค

ผู้บริโภคส่วนใหญ่ยังขาดความตระหนักในเรื่องความปลอดภัยอาหาร และยังไม่ปรับเปลี่ยนพฤติกรรมการบริโภค มีการบริโภคอาหารที่ไม่ถูกหลักโภชนาการ เนื่องจากพฤติกรรมการบริโภคตามกระแสนิยมและโฆษณา ทำให้เกิดภาวะโรคอ้วนในเด็ก โรคมะเร็ง โรคหลอดเลือดหัวใจอุดตัน โรคความดันโลหิตสูง เป็นต้น

4.3.3.2 การเข้าถึงข้อมูลความรู้

ผู้บริโภคยังขาดความรู้และข้อมูล เกี่ยวกับการปนเปื้อนของอันตรายในอาหาร และการเลือกซื้อเลือกบริโภคอาหารที่ปลอดภัย รวมถึงการเตรียม ปรุงผสม การเก็บรักษา และข้อมูลด้านโภชนาการอาหารที่ถูกต้อง ทั้งนี้อาจเนื่องจากผู้บริโภคยังไม่ได้รับการเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับความไม่ปลอดภัย

อาหารอย่างเพียงพอ ทั่วถึงและต่อเนื่อง และยังไม่มีระบบการเรียกร้องสิทธิของผู้บริโภค ในกรณีที่พบอันตรายจากการบริโภค หรือการกำหนดมาตรฐานสินค้าหรือผลิตภัณฑ์ ทั้งนี้อาจเนื่องจากกระบวนการสื่อสารระหว่างภาครัฐและผู้บริโภคยังไม่เป็นระบบ ทั้งการเรียกร้องสิทธิของผู้บริโภค และการเข้าถึงข้อมูลของผู้บริโภค (ทรงศักดิ์ และคณะ, 2548)

4.3.3.3 ขาดพลังในการต่อรอง

เนื่องจากผู้บริโภคยังไม่มีการรวมกลุ่มกัน เพื่อเป็นพลังในการต่อรองกับผู้ผลิต เมื่อไม่ได้รับความเป็นธรรม รวมทั้งผู้บริโภคส่วนใหญ่ไม่นิยมการร้องเรียนหน่วยงานที่ทำหน้าที่รับผิดชอบ แต่ใช้วิธีไม่ซื้อสินค้านั้นแทน และการแก้ปัญหายังอยู่ในระดับบุคคล เนื่องจากขาดความรู้ในเรื่องสิทธิและหน้าที่ของผู้บริโภค การเรียกร้องสิทธิของผู้บริโภคยังไม่เป็นระบบ ดังนั้นจึงควรมีการรวมกลุ่มผู้บริโภค เพื่อสร้างความเข้มแข็งและพลังทางสังคม (จงกลนี, 2547)

4.4.4 <u>ผู้ประกอบการทางด้านอาหาร</u> ปัญหาทางด้านผู้ประกอบการหรือผู้ผลิต ได้แก่

4.4.4.1 ข้อมูลและความรู้ของผู้ประกอบการ

เกษตรกร รวมถึงผู้ประกอบการด้านอาหารส่วนใหญ่ ยังขาดความรู้ความเข้าใจ และข้อมูลในด้านต่างๆ เช่น

- ความรู้ในการใช้สารเคมี ปุ๋ย ฮอร์โมน วัตถุเจือปนอาหาร และการจัดการผลิตตามเกณฑ์ GAP(Good Agricultural Practices), GMP(Good Manufacturing Practices)

เกษตรกรส่วนใหญ่เป็นเกษตรรายย่อย ยังขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องระบบการจัดการที่ดี และวิทยาการสมัยใหม่ ทั้งในด้านการผลิตในฟาร์ม ไร่นา การจัดการหลังการเก็บ การใช้สารเคมีและระยะเวลาการเก็บเกี่ยวที่เหมาะสม เพื่อให้ปริมาณสารตกค้างอยู่ในระดับที่ยอมรับได้ หรือ วิธีการเก็บรักษาผลผลิตเพื่อลดการสูญเสียผลิตผล (สถาบันอาหาร, 2545) ทั้งนี้เนื่องจากเกษตรกรใช้สารเคมีโดยขาดข้อมูลที่ถูกต้องจากภาครัฐ แต่ได้รับเฉพาะข้อมูลจากการโฆษณาและส่งเสริมการขายสารเคมีอย่างอิสระ ทำให้มีการใช้สารเคมีป้องกันกำจัดศัตรูพืชไม่ถูกวิธีและอย่างฟุ่มเฟือย โดยขาดการติดตามตรวจสอบจากภาครัฐถึงผลการตกค้างทั้งต่อผู้บริโภคและสิ่งแวดล้อม (ทรงศักดิ์ และคณะ, 2548)

ในส่วนของการแปรรูปที่มีการใช้สารเจือปนอาหารเกินปริมาณกำหนดในผลิตภัณฑ์ผักผลไม้ การปนเปื้อนของจุลินทรีย์ในระหว่างกระบวนการผลิต สิ่งปนเปื้อนทางกายภาพเหล่านี้ เกิดจากผู้ประกอบการรายย่อย ที่ขาดความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องในการแปรรูปอาหาร ดังนั้นจึงควรให้ความรู้และและบังคับใช้หลักการผลิตที่ดี (GMP) ตลอดจนส่งเสริมให้นำระบบ HACCP มาใช้ เพื่อช่วยลดอันตรายในผลิตภัณฑ์กลุ่มผักผลไม้แปรรูป (ทรงศักดิ์, 2548)

- ด้านการตลาด กฎระเบียบ เรื่องการส่งออก

เกษตรกรและผู้ประกอบการขาดข้อมูลการตลาดและกฎระเบียบที่จำเป็นต้องรู้ ข้อมูลที่สำคัญต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมอาหาร เช่น ความต้องการวัตถุดิบ ปริมาณการผลิตวัตถุดิบ เทคโนโลยีการแปรรูป คุณภาพมาตรฐานสินค้า กฎระเบียบ ข้อมูลการตลาด ตลอดจนข้อมูลจากการวิจัยต่างๆ ซึ่งข้อมูลเหล่านี้มักกระจัดกระจาย ไม่มีระบบการจัดเก็บข้อมูล ที่ภาคเอกชนสามารถเข้าถึงและนำไปประยุกต์ใช้ได้อย่างเต็มที่ ทั้งนี้การเผยแพร่ข้อมูลสำหรับผู้ประกอบการรายย่อย หรือเกษตรกรยังไม่ทั่วถึง

นอกจากนี้ยังขาดความเชื่อมโยง ระหว่างภาคเกษตรกับภาคอุตสาหกรรมในเชิงเศรษฐกิจ เพื่อการส่งออก และข้อมูลข่าวสารการจำหน่าย กล่าวคือ เกษตรกรส่วนใหญ่มักจะตัดสินใจผลิตตามความถนัด หรือ ตามเกษตรกรรายอื่น หรือ ตามราคาผลผลิตในปีก่อน ไม่มีการวางแผนการผลิตล่วงหน้า และไม่ได้ศึกษาความต้องการของตลาด ทำให้ผลผลิตที่ได้ไม่ตรงกับความต้องการของตลาดทั้งด้านปริมาณและคุณภาพ (สถาบันอาหาร, 2545)

- การพัฒนาและการถ่ายทอดเทคโนโลยีอุตสาหกรรมอาหารยังมีน้อย

การพัฒนาเทคโนโลยีในประเทศไม่ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของโลก ทั้งเรื่อง การจัดการหลังการเก็บเกี่ยว กระบวนการผลิต การพัฒนาบรรจุภัณฑ์ การวิจัยเกี่ยวกับคุณสมบัติของอาหารเพื่อการพัฒนาผลิตภัณฑ์ และการถ่ายทอดเทคโนโลยีสู่ภาคการผลิต เพื่อเพิ่มมูลค่าและความหลากหลายในผลิตภัณฑ์ยังมีน้อย (สถาบันอาหาร, 2545)

4.4.4.2 การรวมกลุ่มของผู้ผลิต

การรวมกลุ่มของเกษตรกรทั้งในรูปของสหกรณ์ หรือกลุ่มเกษตรกรยังไม่มีความเข้มแข็งพอ ทำให้การจัดการผลิตไม่มีประสิทธิภาพ และในส่วนของภาคอุตสาหกรรมเอง ซึ่งส่วนใหญ่เป็นอุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดย่อม มีข้อจำกัดในเรื่องเงินทุน การผลิตจึงนิยมใช้เทคโนโลยีขั้นต้น ผลิตสินค้าที่มีมูลค่าเพิ่มต่ำ การรวมตัวกันเพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กับกลุ่มอุตสาหกรรมมีน้อย ทำให้ไม่สามารถดำเนินการในบางเรื่องให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นได้ เช่น การจัดหาวัตถุดิบ การเจาะช่องทางการตลาด การพัฒนาและปรับปรุงระบบห่วงโซ่อาหาร (Supply Chain Management) นอกจากนี้การเพิ่มมูลค่าสินค้าทำได้ยาก เพราะการดำเนินการเพียงลำพังทำให้ต้นทุนสูง และขาดพลังในการต่อรอง (สถาบันอาหาร, 2545)

4.4.4.3 การแข่งขันทางการค้า

1) ไม่มี Focal Point ในการแก้ไขปัญหากรณีสินค้าถูกตีกลับหรือถูกกักกัน

สถานการณ์การค้าและการส่งออกผลิตภัณฑ์อาหารของโลกในปัจจุบัน พบว่ามีปัญหาต่างๆ เกิดขึ้นมากมาย ทั้งด้านภาษี โควตา และมาตรการต่างๆ ที่มิใช่ภาษี ซึ่งเห็นได้ชัดจากมาตรการด้านความปลอดภัยของอาหารของประเทศคู่ค้า ประกอบกับการที่สินค้าอาหารของประเทศไทยได้ถูกตีกลับหรือกักกัน (detention) จากประเทศคู่ค้าที่สำคัญ (ทรงศักดิ์, 2548) ก่อให้เกิดผลกระทบและความเสียหายต่อทั้ง

ผู้ประกอบการส่งออกสินค้าอาหารของไทย และภาพรวมของประเทศ โดยประเมินความเสียหายของผู้ประกอบการที่สามารถประเมินในรูปตัวเงินดังตารางที่ 4.11 และความเสียหายที่ไม่สามารถประเมินในรูปตัวเงินได้ (สถาบันอาหาร, 2550)

ตารางที่ 4.11 ประมาณค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นกรณีสินค้าอาหารไทยถูกกักกัน และปฏิเสธการนำเข้าในสหรัฐอเมริกา

ลำดับ	รายละเอียด	ค่าใช้จ่ายโดยประมาณ
1	ค่าใช้จ่ายในการจัดทำระบบคุณภาพต่างๆ เพื่อให้สอดคล้องกับกฎ ระเบียบ และข้อกำหนดของประเทศคู่ค้า	ต้นทุนการผลิตเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 10-20 ของต้นทุนทั้งหมด (กรณีผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดเล็ก)
2	ค่าใช้จ่ายในการปรับปรุงกระบวนการผลิต และการป้องกันโดยวิธีต่างๆ เช่น การล้างวัตถุดิบที่เพิ่มจากปกติ เช่น จ้างคนงานในการล้างและขัดผิวเพิ่มขึ้น	ต้นทุนการผลิตเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 3-5 ของต้นทุนทั้งหมด (กรณีผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดเล็ก)
3	ค่าตรวจสอบสินค้าซ้ำหรือ Re-inspection กรณีสหรัฐฯ มีข้อสงสัย	ประมาณ 300-500 เหรียญสหรัฐฯ / ตัวอย่าง
4	ค่าใช้จ่ายในการเช่าคลังเก็บสินค้าของเอกชน หรือ ค่าเช่าโกดังเก็บรักษาสินค้าที่ด่านนำเข้าเพื่อรอการตรวจสอบของเจ้าหน้าที่ US.FDA	ประมาณ 4,200 เหรียญสหรัฐฯ / วัน
5	ค่า Cumulate Charge กรณีที่สินค้าถูกเก็บไว้ในคลังเก็บสินค้า เพื่อรอการดำเนินการของสหรัฐอเมริกา	ประมาณ 150 เหรียญสหรัฐฯ / วัน
6	ค่าทำลายสินค้าในสหรัฐอเมริกา	ประมาณ 1,000 – 4,000 เหรียญสหรัฐ / ตู้
7	ค่าเผาทำลายสินค้าในสหรัฐอเมริกา	ประมาณ 19,000 เหรียญสหรัฐ / ตู้
8	ค่าเรือ (Freight) ขนส่งสินค้ากลับประเทศไทย	มากกว่า 100,000 บาท/ตู้
9	ค่า Charge ในการดำเนินการ	ประมาณ 4,000 เหรียญสหรัฐฯ/ตู้ (ประมาณ 100,000 บาทต่อตู้)
10	ค่า Re-labeling ณ ท่านำเข้าในสหรัฐอเมริกา	เสียค่าใช้จ่ายประมาณ 30 % ของมูลค่าสินค้า หรือคิดเป็นมูลค่าประมาณ 7 - 8 แสนบาท

ที่มา : สถาบันอาหาร (2550)

ผลกระทบที่ไม่เป็นรูปตัวเงิน ได้แก่ การที่ผู้ประกอบการไทยถูกโจมตีในด้านคุณภาพและความปลอดภัยของสินค้าโดยคู่แข่งทางการค้าอื่นๆ และอาจเสียลูกค้าให้กับคู่แข่ง ความน่าเชื่อถือของผู้ผลิตลดลง และการเสียชื่อเสียงในภาพรวมของประเทศไทย ทำให้การส่งออกครั้งต่อไปยุ่งยากมากขึ้นและเพิ่มต้นทุนด้านบุคลากร สินค้าอาหารที่ส่งจากประเทศไทยอาจถูกสหรัฐอเมริกาจับตามองเป็นพิเศษ เสียโอกาสทางการค้ากับห่วงโซ่อุปทานต่อเนื่องถึงเกษตรกรผู้ผลิตวัตถุดิบ เสียเวลาในการแก้ไขปัญหา และการส่งมอบสินค้าล่าช้า ส่งผลกระทบกับการซื้อสินค้าจากประเทศคู่ค้าอื่นๆ ลูกค้าขาดความเชื่อถือต่อสินค้าอาหารของไทย และอาจทำให้ผู้ส่งออกสินค้าอาหารรายใหม่อาจถูกตรวจสอบสินค้ารายการที่ไทยถูกปฏิเสธนำเข้าอย่างเข้มงวด ขีดความสามารถในการแข่งขันลดลง ทั้งนี้เนื่องจากประเทศไทยยังไม่มี Focal Point ในการแก้ไขปัญหากรณีสินค้าถูกตีกลับหรือถูกกักกัน

2) สินค้าราคาตกต่ำเนื่องจากไม่สามารถแข่งขันกับสินค้านำเข้าได้

สินค้านำเข้าในประเทศไทยจากประเทศคู่ค้าที่มีมาตรฐานสูงกว่า สามารถนำเข้าได้อย่างเสรี อีกทั้งคนไทยหันไปบริโภคแอบเปิ้ล องุ่น แครอท และสินค้าเกษตรและอาหารอื่นๆ ที่นำเข้าจากต่างประเทศ ส่งผลกระทบต่อเกษตรกรรายย่อยของไทย ดังจะเห็นได้จากสินค้าเกษตรมีราคาตกต่ำ จนรัฐบาลต้องออกมาประกันราคาผลผลิตทางการเกษตร ทั้งนี้เกี่ยวเนื่องไปถึงระบบการตรวจสอบสินค้านำเข้า ณ ด่านชายแดน ที่ยังไม่มีมาตรการที่เข้มแข็ง และใช้เป็นเครื่องมือต่อรองทางการค้าได้

4.4.4.4 ผู้ประกอบการขาดแรงจูงใจ

1) ขาดแรงจูงใจด้านการตลาดที่คุ้มค่าต่อการลงทุน

เกษตรกรขาดแรงจูงใจในการเข้าสู่ระบบฟาร์มมาตรฐาน เนื่องจากไม่มีความแตกต่างในราคาผลผลิตในขณะที่ฟาร์มมาตรฐานปฏิบัติยากกว่า ดังนั้นหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องควรเร่งจดทะเบียนและตรวจรับรองฟาร์มนำระบบ contract farming มาใช้ (สถาบันอาหาร, 2545) และต้องมีฐานข้อมูล เพื่อเปรียบเทียบทางเศรษฐศาสตร์ระหว่างการปลูกพืชแบบใช้สารเคมีเพียงอย่างเดียวในการดูแลรักษาพืชและการปลูกพืชแบบผสม (สิริพร และคณะ, 2548)

2) ขาดอำนาจต่อรอง

การค้าโลกในปัจจุบันได้พัฒนาระบบข้อมูลข่าวสารกันอย่างสมบูรณ์แบบตามกระแสโลกาภิวัฒน์ (Globalization) ทำให้นานาประเทศรวมกลุ่มกันเพื่อกำหนดเงื่อนไข และอำนาจต่อรองในแต่ละระดับ โดยกลุ่มการค้าในระดับพหุภาคีที่สำคัญได้แก่ องค์การการค้าโลกซึ่งข้อตกลงการค้าต่างๆ ได้พัฒนา ปรับปรุงมาตั้งแต่ความตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า (General Agreement on Tariffs

and Trade : GATT) ประเทศต่างๆ ได้ใช้องค์การการค้าโลกเป็นเวทีเพื่อกำหนดรูปแบบมาตรฐาน ตลอดจนการเข้าถึงตลาด (Market Access) ของสินค้า ภายใต้หลักปฏิบัติเยี่ยงชาติ (Most Favorable Nation : MFN) และจากอำนาจต่อรองทางการค้าที่แตกต่างกันของประเทศทำให้ประเทศต่างๆ รวมตัวจัดตั้งกลุ่มทางการค้าระดับภูมิภาค(Regionalization) เช่น EU, ASEAN เพื่อเพิ่มอำนาจต่อรองและบรรลุเป้าหมายของกลุ่มประเทศนั้นๆ ดังนั้นอุตสาหกรรมอาหารไทยจึงได้รับผลกระทบทั้งจากนโยบายการค้าระดับโลก และระดับภูมิภาค ต่างๆ (สถาบันอาหาร, 2545)

4.4.4.5 ผู้ประกอบการขาดความตระหนัก ในเรื่องต่อไปนี้

1) ความปลอดภัยของผลิตผล

ในการผลิตระดับฟาร์ม ยังพบการใช้ปัจจัยการผลิตและสารเคมีต้องห้าม ซึ่งเกิดจากการขาดความตระหนัก เนื่องจากต้องการเพิ่มผลผลิต (สิริพร และคณะ, 2548) ปัญหาการเพิ่มจำนวนจุลินทรีย์ในระหว่างการขนส่ง ขาดการควบคุมอุณหภูมิในระหว่างการขนส่ง สาเหตุเกิดจากผู้จำหน่ายขาดความตระหนักในการร่วมกันดูแลคุณภาพและความปลอดภัยของอาหารในส่วนของเนื้อสุกรดิบ พบปัญหาการปนเปื้อนของเชื้อ *Salmonella spp*., *Staphylococcus aureus*, *E. coli* และ *Clostridium perfringens* ซึ่งจุดของการปนเปื้อน คือ การเลี้ยงในระดับฟาร์ม และโรงฆ่า ซึ่งการชำแหละยังไม่ถูกสุขลักษณะ และบางครั้งการปนเปื้อนก็เกิดจากการขนส่งจากโรงฆ่าสู่จุดแปรรูปหรือจุดจำหน่ายด้วย (สิริพร และคณะ, 2548)

2)จิตสำนึก และความรับผิดชอบต่อสังคม

การขาดคุณธรรม ขาดจิตสำนึกและขาดความรับผิดชอบต่อสังคมของเกษตรกรและผู้ประกอบการที่ผลิตสินค้า โดยไม่คำนึงถึงความปลอดภัยของผู้บริโภค และผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (สิริพร และคณะ, 2548) เช่น การจำหน่ายอาหารหมดอายุ การจำหน่ายอาหารไม่บริสุทธิ์ อาหารปลอม อาหารไม่ได้มาตรฐานตามประกาศฯ การโฆษณาอาหารที่เป็นเท็จ หลอกลวงผู้บริโภคให้หลงเชื่อโดยไม่สมควร (ชนินทร์, 2548) นอกจากนี้ยังขาดความรับผิดชอบต่อสังคม เช่น ระบบนิเวศน์ถูกทำลายและเสื่อมคุณภาพจากการใช้ปุ๋ยเคมีและยากำจัดศัตรูพืช การปนเปื้อนของสารเคมีลงในแหล่งน้ำและดิน เป็นต้น การใช้วัตถุดิบจากทรัพยากรธรรมชาติอย่างสิ้นเปลือง จับสัตว์น้ำอย่างไม่คำนึงถึงอนาคตทำให้วัตถุดิบจากแหล่งธรรมชาติเริ่มลดลงอย่างเห็นได้ชัด การส่งและการจัดการน้ำจากการเลี้ยงกุ้ง ขาดระบบการจัดการที่ถูกต้อง ก่อให้เกิดปัญหาต่อสภาพแวดล้อม เช่น การปล่อยน้ำเสียจากการเลี้ยงลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะ เป็นต้น (สถาบันอาหาร, 2545)

4.4.5 ข้อมูล/งานวิจัย/การประเมินความเสี่ยง

องค์ประกอบหนึ่งซึ่งเป็นหัวใจที่สำคัญในการเสริมสร้างความก้าวหน้า ขีดความสามารถในการแข่งขันให้กับอุตสาหกรรมอาหาร คือ ข้อมูล และการวิจัยพัฒนา นวัตกรรมทางด้านอาหาร ซึ่งรัฐบาลจะต้องผลักดันให้บังเกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม โดยถือว่าการวิจัยและพัฒนาเป็นการลงทุนที่ไม่หวังผลกำไรในรูปของตัวเงินตอบแทน แต่จะเป็นผลประโยชน์ที่ประเทศชาติจะได้รับกลับมาอย่างมากมาย ในรูปของการเจริญเติบโตของภาคอุตสาหกรรมอาหารในระยะยาว เป็นข้อมูลการเจรจาต่อรองทางด้านการค้ากับประเทศคู่ค้า และเป็นข้อมูลที่สำคัญเพื่อใช้ในการกำกับดูแลให้อาหารที่บริโภคในประเทศมีความปลอดภัย คุ้มค่า และสมประโยชน์ อันเป็นผลมาจากความสำเร็จในด้านของการวิจัยและพัฒนา แต่ในปัจจุบันข้อมูลต่างๆ งานวิจัยและพัฒนาด้านอาหาร ของประเทศไทย ยังมีไม่เพียงพอ ไม่ทันต่อสถานการณ์ที่เปลี่ยนไปและขาดความเชื่อมโยง สรุปได้ดังนี้

4.4.5.1 ทางด้านข้อมูล

1) การจัดเก็บข้อมูล

การจัดเก็บข้อมูลยังไม่เป็นระบบและยากแก่การสืบค้น ข้อมูลที่จำกัดกระจายอยู่ตามหน่วยงานต่างๆ ที่มีความรับผิดชอบและเกี่ยวข้องตลอดห่วงโซ่อาหาร ยังขาดความเชื่อมโยง ดดยเฉพาะข้อมูลที่จำเป็น ทำให้ข้อมูลประกอบการวิเคราะห์ไม่เพียงพอ และระบบข้อมูลสารสนเทศในด้านความปลอดภัยของอาหารยังไม่สมบูรณ์ เนื่องจากเทคโนโลยีคอมพิวเตอร์ในระบบการจัดเก็บข้อมูลและเชื่อมโยงข้อมูลขาดแคลน ล้าสมัย โดยเฉพาะการเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างหน่วยงาน ทั้งจากภายในส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นเอง รวมถึงการขาดความร่วมมือในการสร้างระบบฐานข้อมูล และจัดเก็บหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ของประเทศ (ทรงศักดิ์และคณะ, 2548)

ขาดข้อมูลและขาดการติดตามตรวจสอบผลกระทบที่ตกค้าง ทั้งต่อผู้บริโภคและสิ่งแวดล้อม ในเชิงระบาดวิทยาเพื่อใช้ในการทำนายผลกระทบและการกำหนดมาตรการกำกับดูแลที่เหมาะสม อีกทั้งเพื่อสนับสนุนข้อมูลในการวิเคราะห์ความเสี่ยงอีกด้วย

2) การจัดการองค์ความรู้

การจัดการฐานองค์ความรู้ และฐานข้อมูลผู้เชี่ยวชาญ ยังไม่เป็นระบบ และขาดความสมบูรณ์ครอบคลุมปัญหาและสถานการณ์ของประเทศ ทำให้ไม่เป็นที่ยอมรับในระดับสากล ดังนั้นรัฐบาลจึงควรมีการศึกษา วิเคราะห์ วิจัยและพัฒนาองค์ความรู้ เทคโนโลยี และระบบงานคุ้มครองผู้บริโภคด้านผลิตภัณฑ์สุขภาพให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล (ทรงศักดิ์และคณะ, 2548)

4.4.5.2 งานวิจัย

การศึกษาวิจัยพัฒนางานด้านอาหารยังไม่เพียงพอ เช่น งานวิจัยและพัฒนาเพื่อการแข่งขันในอุตสาหกรรมปศุสัตว์และอาหารสัตว์ การพัฒนาเทคโนโลยีโรงฆ่าชำแหละ การวิจัยเพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มจากผลพลอยได้จากโรงฆ่าและชำแหละสัตว์ เป็นต้น (สถาบันอาหาร, 2545) สำหรับการตกค้างของสารเคมี พบว่าไม่มีข้อมูลการศึกษาสารเคมีบางชนิด ที่มีการนำเข้ามาใช้กับผักผลไม้ แต่เป็นสารที่ Codex ยังไม่ได้มีการกำหนดค่า MRL ในขณะที่บางประเทศได้มีการกำหนดค่า MRL แล้ว ดังนั้นการที่ไทยยังไม่มีข้อมูลการศึกษาเหล่านี้ จึงเป็นข้อเสียเปรียบทางการค้า ทำให้ไม่มีข้อโต้แย้งที่มีน้ำหนักมากพอในการปฏิเสธสินค้า (ทรงศักดิ์และคณะ, 2548)

ดังนั้น รัฐควรจะสนับสนุนส่งเสริมให้มีการทำการศึกษาวิจัยอย่างประสานงานกัน ในด้านความปลอดภัยของอาหาร และจัดลำดับความสำคัญแรกให้กับการวิจัยที่จะนำไปสู่การได้ข้อมูลที่จำเป็นในการจัดการให้อาหารมีความปลอดภัย โดยมีการประสานการทำงานระหว่างนักวิชาการ หน่วยงานรัฐและภาคเอกชน ในการสร้างงานวิจัยที่มีประโยชน์กับทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง (ทรงศักดิ์และคณะ, 2548)

4.4.5.3 การประเมินความเสี่ยงของอาหาร

การดำเนินงานตรวจสอบเฝ้าระวังที่ผ่านมา ไม่มีการวางแผนร่วมกัน เพื่อเก็บข้อมูลอย่างเป็นระบบ ที่จะนำไปใช้เป็นข้อมูลสถานการณ์ของประเทศ ในการประเมินความเสี่ยง โดยข้อมูลถูกแยกส่วนตามความรับผิดชอบของหน่วยงานต่างๆ ซึ่งขาดความเชื่อมโยง และยังขาดข้อมูลการประเมินความเสี่ยง รวมทั้งผู้เชี่ยวชาญที่มีความสามารถในการประเมินความเสี่ยงยังมีอยู่อย่างจำกัด ทำให้สามารถทำวิจัยได้น้อยเรื่อง และผลงานประเมินความเสี่ยงที่มีอยู่ในปัจจุบันก็ยังไม่สามารถใช้ยืนยันได้ในระดับสากล เนื่องจากเป็นแค่เพียงการทำ Risk Identified ยังไม่ใช่การประเมินความเสี่ยงเต็มรูปแบบ เป็นผลมาจากการที่ไม่ได้เก็บข้อมูลอย่างเป็นระบบ ซึ่งมีต้นทุนในการเก็บข้อมูลที่สูง และต้องใช้เวลานานเนื่องจากไม่สามารถสืบหาข้อมูลย้อนหลังได้

ทั้งนี้สาเหตุสำคัญเนื่องมาจากขาดการกำหนดหน่วยงานที่จะรับผิดชอบ ทางด้านการประเมินความเสี่ยง หรือการบริหารความเสี่ยงอย่างชัดเจน ทำให้ปัจจุบันยังไม่มีเจ้าภาพที่จะพัฒนาศักยภาพในด้านการประเมินความเสี่ยงอย่างจริงจัง และขาดกระบวนการวางแผนอย่างเป็นระบบ และยังไม่ได้รับการสนับสนุนอย่างจริงจัง (อรสา, 2549)

ประเทศไทยจำเป็นต้องมีการศึกษาและประเมินความเสี่ยงทั้งทางด้านเคมีและจุลินทรีย์ เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการต่อรองทางการค้า หรือตอบโต้กับต่างประเทศในกรณีเกิดการกีดกันทางการค้า หรือใช้เป็นเกณฑ์ในการตั้งข้อกำหนด เข้มงวดในเรื่องของการตรวจสอบการนำเข้า เพื่อคุณภาพชีวิตของคนไทย โดยกำหนดหน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่กำหนดทิศทาง ลำดับความสำคัญของความเสี่ยงและการวิจัย รวมทั้งการวางแผนการเก็บข้อมูล จัดหางบประมาณสำหรับทำการวิจัยอย่างเพียงพอและพัฒนา

ผู้เชี่ยวชาญ เพื่อเพิ่มศักยภาพในการประเมินความเสี่ยงของประเทศไทยให้ทัดเทียมกับสากล (ประภาพร และคณะ, 2550)

4.4.6 อื่นๆ

4.4.6.1 ห้องปฏิบัติการ

ห้องปฏิบัติการทดสอบและสอบเทียบที่ได้มาตรฐานสากล ยังมีจำนวนน้อยไม่เพียงพอกับความต้องการของภาคเอกชน และห้องปฏิบัติการแต่ละแห่งยังขาดการประสานงานและความสอดคล้อง (Harmonization) เพื่อพัฒนาขีดความสามารถของห้องปฏิบัติการทั้งในด้านเครื่องมืออุปกรณ์ กระบวนการทดสอบ นอกจากนี้บุคลากรของห้องปฏิบัติการยังมีประสิทธิภาพไม่เพียงพอ และไม่สามารถแสดงความเท่าเทียม (Equivalance) ให้ประเทศผู้นำเข้ายอมรับการตรวจสอบของไทย (สถาบันอาหาร, 2545) นอกจากนี้ห้องปฏิบัติหลายแห่งมีขีดความสามารถจำกัด ไม่สามารถวิเคราะห์ได้ครบทุกรายการ หรือใช้เวลาในการวิเคราะห์ล่าช้า เช่น ไม่สามารถตรวจหาสารกำจัดศัตรูพืชบางชนิดที่ใช้ทั่วๆ ไปในประเทศไทยได้ (ทรงศักดิ์และคณะ, 2548)

4.4.6.2 สิ่งแวดล้อมหรือระบบนิเวศวิทยา

1) การปนเปื้อนของสารเคมีในสิ่งแวดล้อมสู่อาหาร

เนื่องจากการใช้สารเคมีในกระบวนการผลิตและเกิดการสะสมในสิ่งแวดล้อม ดังนั้นเมื่อปลูกพืชหรือเลี้ยงสัตว์บริเวณที่มีการสะสมของสารเคมีอาหารที่ได้ย่อมมีการปนเปื้อนของสารเคมีด้วย

2) การเกิดโรคอุบัติใหม่

เช่น โรควัวบ้า โรคไข้หวัดนก โรคแอนแทรกซ์ ทำให้อาหารที่ผลิตจากแหล่งที่มีการระบาดของโรคนั้นไม่ปลอดภัยต่อการบริโภค

3) การปลูกพืชเชิงเดี่ยว หรือปลูกพืชเพื่อวัตถุประสงค์ใดวัตถุประสงค์หนึ่ง

ปัจจุบันมีการส่งเสริมให้ปลูกพืชเพื่อใช้เป็นแหล่งพลังงานทดแทน แทนการปลูกพืชเพื่อเป็นอาหาร ซึ่งอาจทำให้มีอาหารไม่เพียงพอกับความต้องการ และทำให้ความหลากหลายทางชีวภาพลดลง ทั้งนี้เริ่มมีปัญหาการขาดแคลนน้ำมันปาล์ม เนื่องจากน้ำมันปาล์มดิบถูกแย่งซื้อเพื่อไปทำไบโอดีเซล ซึ่งเป็นพลังงานทดแทนทำให้วัตถุดิบไม่ นอกจากนี้พื้นที่หลายจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ชาวนาที่เก็บเกี่ยวข้าว ได้หันกลับไปปลูกมันสำปะหลัง เพราะใช้น้ำน้อยและได้ราคาดี เช่น จังหวัดขอนแก่นและนครราชสีมา รวมพื้นที่รกร้างจำนวนมากก็ถูกถากถางปลูกมันสำปะหลังมากขึ้น ทำให้เกิดปัญหาวัตถุดิบมีราคาเพิ่มสูงขึ้น และมีแนวโน้มที่จะเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ สินค้าเกษตรถูกนำมาผลิตเป็นพลังงานทดแทนน้ำมัน ทำให้ราคาสินค้าเกษตรโลกเพิ่มสูงขึ้น

4) การรุกล้ำเขตป่า ทำให้สัตว์ป่าสูญพันธุ์ และทำลายระบบนิเวศ

ช่วงยี่สิบปีที่ผ่านมาชาวประมงพื้นบ้านจังหวัดปัตตานีจับปลาได้น้อยลง สาเหตุสำคัญเนื่องจากการทำประมงโดยใช้เรืออวนรุน-อวนลากที่เข้าทำลายระบบนิเวศทางทะเลอย่างรุนแรง ทำให้สัตว์น้ำน้อยใหญ่ลดจำนวนลงอย่างรวดเร็ว แม้ในกฎหมายกำหนดห้ามเรือเหล่านี้เข้ามาจับสัตว์น้ำในรัศมี 3 กิโลเมตรจากชายฝั่ง แต่กฎระเบียบของข้อกฎหมายไม่สามารถใช้บังคับได้อย่างมีประสิทธิภาพทำให้ชาวประมงพื้นบ้านเดือดร้อน

http://www.sac.or.th/Subdetail/article/2548/November/article6.html, หนังสือพิมพ์มติชน ฉบับวันที่ 23 ตุลาคม 2548)

4.4 โครงสร้างระบบการทำงานที่จะรองรับ “คณะกรรมการอาหารแห่งชาติ”

จากที่กล่าวไว้ในตอนที่ 4.1 ถึงการดำเนินงานของภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับอาหารว่าเป็นแบบ Multiple Agency System โดยหน่วยงานหลักที่ดูแลทางด้านการผลิตขั้นต้นและการผลิตเพื่อการส่งออก คือ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ในขณะที่กระทรวงสาธารณสุขทำหน้าที่กำกับดูแลทางด้านการแปรรูป การจำหน่ายและการนำเข้าอาหาร เพื่อการบริโภคภายในประเทศ และแต่ละหน่วยงานปฏิบัติงานภายใต้กฎหมายที่ออกโดยหน่วยงานของตนเป็นส่วนใหญ่ เมื่อมีการแต่งตั้งคณะกรรมการอาหารแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการอาหารแห่งชาติ พ.ศ. 2551 เพื่อทำหน้าที่ ตามมาตรา 10 ใน พรบ. ดังกล่าวดังนี้

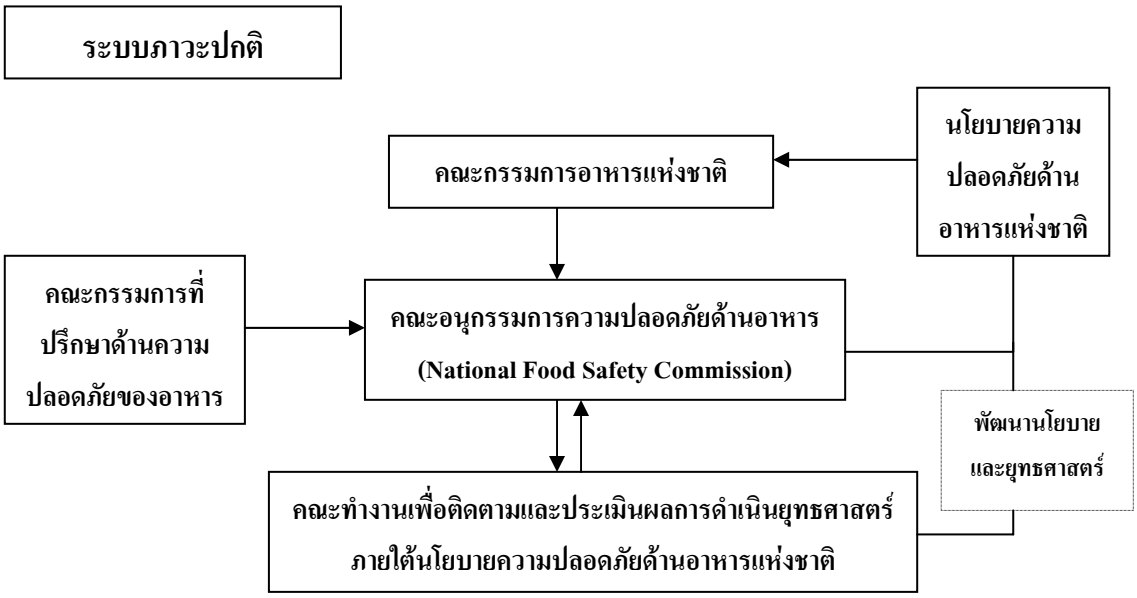
1. เสนอนโยบายและยุทธศาสตร์ด้านคุณภาพอาหาร ความปลอดภัยอาหาร ความมั่นคงด้านอาหารและอาหารศึกษา รวมทั้งจัดทำแผนเผชิญเหตุและระบบเตือนภัยด้านอาหารต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบและมอบหมายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามอำนาจหน้าที่
2. จัดให้มี หรือส่งเสริม สนับสนุนให้มีกระบวนการในการพัฒนานโยบายและยุทธศาสตร์ด้านคุณภาพอาหาร ความปลอดภัยด้านอาหาร ความมั่นคงด้านอาหารและอาหารศึกษา เพื่อให้เกิดการดำเนินงานอย่างต่อเนื่องและมีส่วนร่วมจากทุกฝ่าย
3. ให้คำแนะนำในการออกประกาศตามมาตรา 12 (มาตรา 12 ในภาวะที่เกิดภัยพิบัติ สาธารณภัย หรือการก่อการร้ายอันเกี่ยวเนื่องจากอาหาร อันเป็นภัยที่ร้ายแรงและฉุกเฉินอย่างยิ่ง ให้นายกรัฐมนตรี โดยคำแนะนำของคณะกรรมการและโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี มีอำนาจประกาศกำหนดให้เขตพื้นที่ใด เป็นเขตพื้นที่ที่จำเป็นต้องสงวนไว้เพื่อประโยชน์ด้านความมั่นคงด้านอาหารเป็นการชั่วคราว รวมทั้งหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการใช้ประโยชน์ในเขตพื้นที่ดังกล่าว ฯลฯ)
4. ให้ความเห็นและข้อเสนอแนะต่อหน่วยงานต่างๆ ในการแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพอาหาร ความปลอดภัยด้านอาหาร ความมั่นคงด้านอาหารและอาหารศึกษา
5. กำกับดูแล ติดตาม และประเมินผลการปฏิบัติตามนโยบายและยุทธศาสตร์ตาม (1) อำนวยการแก้ไขปัญหา รวมทั้งเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาปัญหาจากการปฏิบัติงานของส่วนราชการต่างๆ ซึ่งปฏิบัติตามกฎหมายหรือกฎระเบียบของแต่ละหน่วยงานในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ คุณภาพอาหาร ความปลอดภัยด้านอาหาร ความมั่นคงด้านอาหารและอาหารศึกษา

จากการประชุมผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อให้ข้อเสนอแนะต่อการจัดทำนโยบายและยุทธศาสตร์ด้านการจัดการอาหารของประเทศไทย เมื่อวันที่ 20 มิถุนายน 2551 ณ โรงแรมอมารีเอเทรียม กรุงเทพมหานคร ได้เสนอโครงสร้างและการดำเนินงานในการจัดการความปลอดภัยด้านอาหาร ความมั่นคงด้านอาหาร คุณภาพอาหารและอาหารศึกษา ภายใต้คณะกรรมการอาหารแห่งชาติไว้ดังนี้

4.4.1 โครงสร้างและการดำเนินงานทางด้านความปลอดภัยด้านอาหาร

ในการดำเนินการด้านความปลอดภัยอาหารของประเทศ คณะกรรมการอาหารแห่งชาติ ควรแต่งตั้ง **"คณะอนุกรรมการความปลอดภัยด้านอาหาร"** เพื่อทำหน้าที่จัดทำนโยบายความปลอดภัยด้านอาหารแห่งชาติ และประสานนโยบาย และให้มีการจัดตั้ง รวมทั้งแต่งตั้งคณะทำงาน เพื่อเพื่อติดตามและประเมินผลการดำเนินยุทธศาสตร์ ภายใต้นโยบายความปลอดภัยด้านอาหารแห่งชาติ และนำเสนอต่อคณะอนุกรรมการความปลอดภัยด้านอาหาร เพื่อให้เกิดการพัฒนาระบบความปลอดภัยด้านอาหารของประเทศให้มีประสิทธิผล

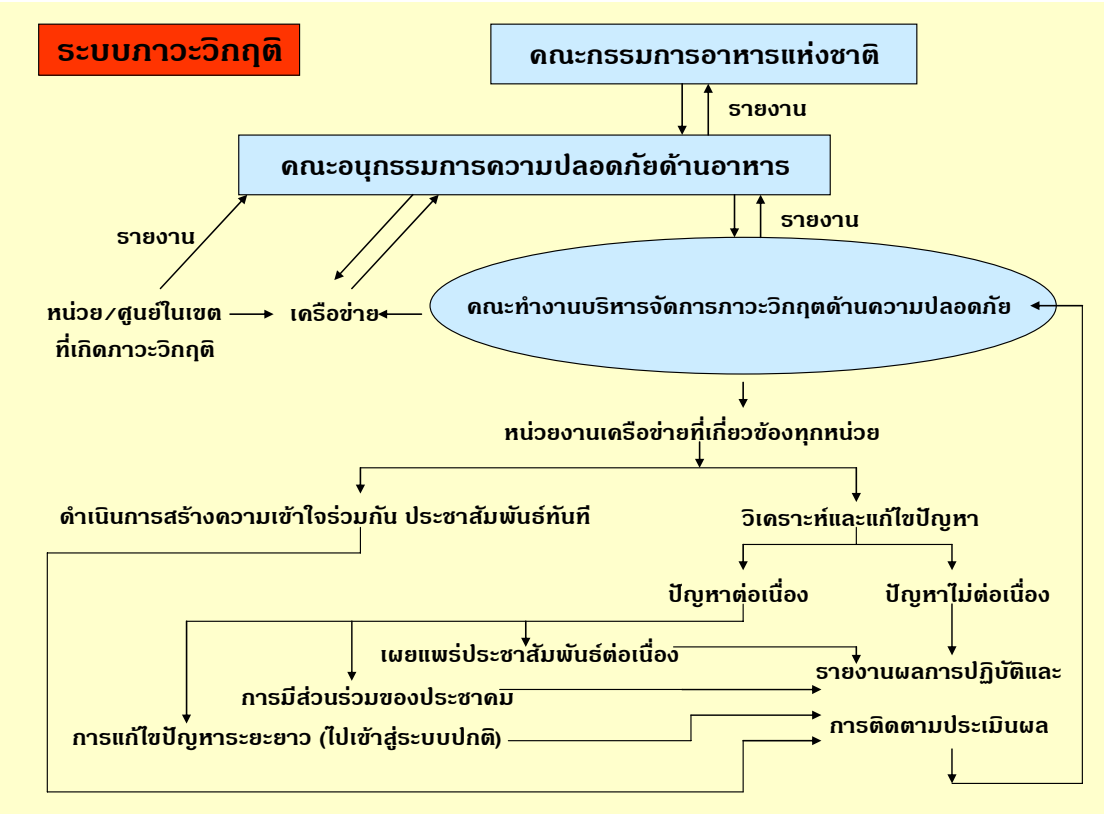
ในการดำเนินงานด้านความปลอดภัยอาหารจัดเป็น 2 ระบบ คือ ระบบภาวะปกติ และระบบภาวะวิกฤติ ดังภาพที่ 4.6 และ 4.7 ตามลำดับ



ภาพที่ 4.6 รูปแบบการดำเนินงานด้านความปลอดภัยอาหารของคณะกรรมการอาหารแห่งชาติในภาวะปกติ

เมื่อเกิดภาวะวิกฤติด้านอาหาร เช่น เกิดภัยพิบัติ สาธารณภัย หรือการก่อการร้ายอันเกี่ยวเนื่องจากอาหาร อันเป็นภัยที่ร้ายแรงและฉุกเฉินอย่างยิ่ง คณะกรรมการอาหารแห่งชาติ จะแต่งตั้ง **"คณะทำงานบริหารจัดการภาวะวิกฤติด้านความปลอดภัยอาหาร"** ภายใต้คณะอนุกรรมการความปลอดภัยด้านอาหาร ซึ่งจะทำหน้าที่ประสานงานกับหน่วยงาน และเครือข่ายด้านความปลอดภัยอาหาร พร้อมระดมความคิดและข้อมูลจากหน่วยงานเครือข่ายที่เกี่ยวข้องทุกหน่วย ทำการวิเคราะห์และหามาตรการแก้ไขอย่างเร่งด่วน นำเสนอต่อคณะอนุกรรมการความปลอดภัยด้านอาหาร เพื่อพิจารณา และให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องไปดำเนินการ โดยคณะทำงานบริหารจัดการภาวะวิกฤติด้านความปลอดภัยอาหารจะทำหน้าที่

ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติ และให้มีการสร้างความเข้าใจร่วมกัน โดยการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์เพื่อให้ประชาคมมีส่วนร่วม ในการแก้ไขปัญหา โดยเฉพาะถ้าเป็นปัญหาระยะยาว



ภาพที่ 4.7 รูปแบบการดำเนินงานด้านความปลอดภัยอาหารของคณะกรรมการอาหารแห่งชาติเมื่อเกิดภาวะวิกฤติด้านอาหาร

4.4.2 โครงสร้างและการดำเนินงานด้านความมั่นคงด้านอาหาร

เช่นเดียวกับการดำเนินงานด้านความปลอดภัยด้านอาหาร ควรแต่งตั้ง **“คณะอนุกรรมการด้านความมั่งคงด้านอาหาร”** ภายใต้คณะกรรมการอาหารแห่งชาติ เพื่อทำหน้าที่ดังต่อไปนี้

1) จัดทำยุทธศาสตร์รองรับสถานการณ์วิกฤติอาหารและพลังงาน
2) กำหนดบทบาทหน้าที่ ประสานงานและบูรณาการการทำงานร่วมกันของหน่วยงานต่างๆที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงด้านอาหาร
3) กำหนดยุทธศาสตร์ มาตรการ และแนวทางการดำเนินงานเพื่อส่งเสริม พัฒนา และแก้ไขปัญหาความมั่นคงด้านอาหาร รวมทั้งมีปรับปรุงให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน
4) ศึกษาและวิเคราะห์ถึงผลกระทบทางเศรษฐกิจที่อาจส่งผลต่อความมั่นคงด้านอาหาร รวมถึงหามาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาที่อาจเกิดขึ้น

นอกจากนี้ให้ “คณะอนุกรรมการด้านความมั่งคงด้านอาหาร” ทำหน้าที่**จัดการภาวะวิกฤติความมั่นคงด้านอาหาร** ดังนี้

1) กำหนดบทบาทหน้าที่ ประสานงานและบูรณาการการทำงานร่วมกันของหน่วยงานต่างๆที่เกี่ยวข้อง เพื่อเตรียมความพร้อมรับมือภาวะวิกฤติที่อาจเกิดขึ้นกับความมั่นคงด้านอาหาร
2) กำหนดและพิจารณานิยามของภาวะวิกฤติ
3) ศึกษา วิเคราะห์ และติดตามสถานการณ์ต่างๆที่มีความเกี่ยวข้องกับความมั่นคงทางอาหาร เพื่อประเมินความเสี่ยง และหามาตรการรองรับภาวการณ์ต่างๆที่อาจเกิดขึ้น
4) จัดเตรียมแผนเผชิญเหตุและระบบเตือนภัยเพื่อเตรียมพร้อมรับมือภาวะวิกฤติที่อาจเกิดกับความมั่นคงด้านอาหาร รวมถึงมีการทบทวนแผนอย่างสม่ำเสมอ
5) วางแผนการสำรองอาหารของประเทศ เพื่อให้เกิดความเพียงพอด้านอาหาร ในกรณีเกิดภาวะวิกฤติ และมีการทบทวนแผนการอย่างสม่ำเสมอ
6) กำหนดเขตพื้นที่ผลิตอาหารสำรองล่วงหน้าเพื่อเตรียมพร้อมรับมือกับภาวะวิกฤติ ที่อาจเกิดกับพื้นที่ผลิตอาหารแหล่งต่างๆ ของประเทศ

4.4.3 <u>โครงสร้างและการดำเนินงานด้านคุณภาพอาหาร</u>

ควรมีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการ 2 คณะ ภายใต้คณะกรรมการอาหารแห่งชาติ ได้แก่

1. คณะอนุกรรมการที่ทำหน้าที่กำกับดูแลด้านโภชนาการ ซึ่งจะทำหน้าที่ ดังต่อไปนี้

1. จัดทำนโยบาย และแผนงาน ตลอดจนประมวลโครงการด้านอาหารและโภชนาการ เพื่อดำเนินโครงการด้านโภชนาการให้มีประสิทธิภาพ
2. พิจารณากำหนดแผนงาน และมาตรการในการดำเนินงานโภชนาการ
3. ส่งเสริม สนับสนุน และประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทางด้านโภชนาการ เพื่อบูรณาการหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง
4. กำกับ ดูแลการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามแผนงาน
5. ประเมินผลการดำเนินงาน
6. รวบรวมปัญหา อุปสรรคผลการดำเนินงานเพื่อเสนอคณะกรรมการอาหารแห่งชาติ

2. คณะอนุกรรมการที่ทำหน้าที่กำกับดูแลด้านคุณภาพอาหาร ทำหน้าที่ ดังต่อไปนี้

1. กำหนดนโยบาย และแผนงานการดำเนินงานด้านคุณภาพอาหาร ทั้งทางด้านกายภาพ เคมี จุลินทรีย์ และคุณค่าทางโภชนาการ
2. ส่งเสริมผลิตภัณฑ์ที่หลากหลายสู่ตลาดโลก โดยคำนึงถึงเอกลักษณ์คุณค่าทางโภชนาการ และสุขภาพ เช่น เมนูชูสุภาพในด้านสมุนไพร
3. จัดทำมาตรฐาน คุณภาพของผลิตภัณฑ์อาหาร และตำรับอาหารไทยเพื่อการส่งออก
4. กำกับ ดูแลการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามแผนงาน

5. ประเมินผลการดำเนินงาน
6. รวบรวมปัญหา อุปสรรคผลการดำเนินงานเพื่อเสนอคณะกรรมการอาหารแห่งชาติ

4.4.4 โครงสร้างและการดำเนินงานด้านอาหารศึกษา

มีการแต่งตั้ง **"คณะอนุกรรมการอาหารศึกษา"** ภายใต้คณะกรรมการอาหารแห่งชาติ เพื่อทำหน้าที่ดังต่อไปนี้

1. พัฒนากลไกและระบบการสื่อสาร เพื่อให้เกิดพฤติกรรมการบริโภคที่เหมาะสม รวมทั้งปรับปรุงพฤติกรรมการปฏิบัติที่ดีตลอดทั้งห่วงโซ่อาหาร เพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ผู้บริโภคทั้งภายในและต่างประเทศ รวมทั้งการสร้างภาพลักษณ์ที่ดีต่อการเป็นครัวโลก

2. จัดทำและเสนอแผนพัฒนาอาหารศึกษา ซึ่งครอบคลุมตั้งแต่ผู้บริโภคทุกระดับ ผู้ประกอบ/เกษตรกรและเจ้าหน้าที่รัฐ เพื่อถ่ายทอดความรู้ด้านอาหารทั้ง 4 มิติ โดยกำหนดหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง วิธีดำเนินการ ขอบเขต เป้าหมาย เนื้อหาและการประเมินผล โดยส่งเสริมแผนงานของภาครัฐทั้งในกรณีปกติและฉุกเฉิน

3. ให้ข้อคิดเห็นต่อคณะกรรมการในการพัฒนากฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการให้ความรู้และการให้ข้อมูลข่าวสาร เช่น กฎหมายด้านการโฆษณา การใช้สิทธิ์ การร้องเรียนการชดเชยค่าเสียหาย และส่งเสริมการกำกับดูแลให้เกิดประสิทธิผล

4. ติดตามผลการดำเนินงานตามแผนงาน เสนอแนะและแก้ปัญหาสถานการณ์อาหารโดยรวมทั้งประเทศ ที่ส่งผลกระทบต่อคุณภาพ ความปลอดภัยและความมั่นคงด้านอาหาร

5. ประเมินแผนงานที่เกี่ยวข้องในการเสนอต่อคณะกรรมการเพื่อพัฒนาให้บรรลุวัตถุประสงค์และนโยบายที่ตั้งไว้

อย่างไรก็ตามคณะอนุกรรมการในแต่ละชุดที่แต่งตั้ง ควรได้รับมอบอำนาจอย่างจริงจัง จากคณะกรรมการอาหารแห่งชาติ ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน เพื่อให้คณะอนุกรรมการสามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิผล และควรจัดตั้ง **"สำนักงานคณะกรรมการอาหารแห่งชาติ"** เพื่อรองรับการทำงานของคณะกรรมการอาหารแห่งชาติ และคณะอนุกรรมการด้านต่างๆ รวมถึงคณะทำงานชุดต่างๆที่จะจัดตั้ง โดยภายในสำนักงานอาจมีการแบ่งหน่วยงาน ดังนี้

1. สำนักงานเลขานุการ (Secretarial Office) ทำหน้าที่ดังต่อไปนี้

- ประสานงานและจัดเตรียมการประชุมสำหรับคณะกรรมการอาหารแห่งชาติ
- ประสานงานและจัดเตรียมการประชุมสำหรับคณะอนุกรรมการ
- ดูแลทางด้านการเงินของสำนักงานคณะกรรมการอาหารแห่งชาติ
- อื่นๆ ตามที่ได้รับมอบหมาย

2. ฝ่ายนโยบายและแผนงาน (Policy & Planning Division) ทำหน้าที่ดังต่อไปนี้

- รองรับการทำงานของคณะอนุกรรมการในการกำหนดนโยบายชาติด้านความปลอดภัยอาหารตลอดห่วงโซ่ ความมั่นคงอาหาร คุณภาพของอาหารและอาหารศึกษา เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการอาหารแห่งชาติ และนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบต่อไป
- รองรับการทำงานของคณะอนุกรรมการและคณะทำงานในการกำหนดยุทธศาสตร์ของประเทศด้านความปลอดภัยอาหาร ความมั่นคงอาหาร คุณภาพของอาหารและอาหารศึกษา เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำไปจัดทำเป็นแผนปฏิบัติการของแต่ละหน่วยงานที่สอดคล้องกับแผนงานหลัก
- ประสานการทำงานของแต่ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับอาหาร

3. ฝ่ายกฎหมายและมาตรฐาน (Law & Regulatory Division) ทำหน้าที่ดังต่อไปนี้

- รองรับการทำงานของคณะทำงานด้านการบูรณากฎหมาย กฎระเบียบต่างๆที่เกี่ยวข้องกับอาหารทั้งหมด ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน และครอบคลุมทั้ง 4 มิติของอาหาร พร้อมกำหนดบทบาทและความรับผิดชอบของแต่ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ให้สอดคล้องกับกฎหมาย

4. ฝ่ายตรวจติดตาม ทวนสอบ และประเมินระบบอาหารของประเทศ (Monitoring, Verification & Evaluation of National Food System Division) ทำหน้าที่ดังต่อไปนี้

- รองรับการทำงานของคณะอนุกรรมการในการตรวจติดตามการดำเนินนโยบายชาติด้านอาหาร ในภาพรวมของประเทศ แล้วทำการทวนสอบนโยบายในแต่ละปี เพื่อประเมินผลประสิทธิภาพของนโยบาย และนำไปพัฒนานโยบายและยุทธศาสตร์ด้านอาหารทั้ง 4 มิติ ให้เหมาะสมและมีประสิทธิผลสูงสุด รวมทั้งการจัดทำความคิดเห็นและข้อเสนอแนะสำหรับหน่วยงานต่างๆ ในการแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพอาหาร ความปลอดภัยอาหาร ความมั่นคงด้านอาหาร และอาหารศึกษา และการประเมินความเสี่ยงของอาหารตามหลักการทางวิทยาศาสตร์ โดยมอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ มหาวิทยาลัย เป็นต้น ดำเนินการ

5. ฝ่ายฐานข้อมูลและการสื่อสาร (Data Base & Communication Division) ทำหน้าที่ดังต่อไปนี้

- รวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยด้านอาหาร ความมั่นคงอาหาร คุณภาพอาหารและอาหารศึกษา
- เป็นแหล่งฐานข้อมูลต่างๆที่เกี่ยวข้องกับอาหาร
- สื่อสารข้อมูลต่างๆให้แก่ ประชาชนทั่วไป ผู้บริโภค ผู้ผลิต รวมทั้งคู่ค้าต่างประเทศ
- เป็น Focal Point สำหรับคู่ค้าทางด้านอาหาร และเมื่อเกิดปัญหาสินค้าอาหารถูกกักกันและถูกตีกลับ เพื่อนำมาแก้ไขปัญหา และสืบหาสาเหตุ พร้อมทั้งหามาตรการป้องกันในระยะยาว

4.5 ยุทธศาสตร์ เป้าหมาย และกลยุทธ์ ทางด้านคุณภาพอาหาร ความปลอดภัยอาหาร ความมั่นคงอาหาร และอาหารศึกษา

4.5.1 การดำเนินงานที่ผ่านมา

ตลอด 15 ปีที่ผ่านมา ประเทศไทยได้ดำเนินการเกี่ยวกับการจัดระบบอาหารของประเทศไทย โดยมุ่งหวังให้เกิดระบบการจัดการด้านอาหารอย่างบูรณาการตลอดทั้งห่วงโซ่อาหาร มาอย่างต่อเนื่อง ดังนี้

1. <u>ข้อเสนอระบบความปลอดภัยด้านอาหารแห่งชาติ (National food Safety Programme)</u>

ในปี 2542 สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา กระทรวงสาธารณสุข ได้เสนอ “ระบบความปลอดภัยด้านอาหารแห่งชาติ” (ร่างที่ 4) ซึ่งผ่านความเห็นชอบจากคณะกรรมการแห่งชาติด้านอาหาร เมื่อวันที่ 26 กรกฎาคม 2542 โดยได้เสนอ **นโยบายความปลอดภัยด้านอาหารแห่งชาติ (National Food Safety Policy)** ดังนี้

1) สร้างกลไกการประสานงาน และความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของภาครัฐและภาคเอกชนในระดับชาติอย่างบูรณาการ โดยให้มีความชัดเจนในบทบาทมีประสิทธิภาพ สอดคล้อง ไม่ซ้ำซ้อน มีความต่อเนื่องอย่างครบวงจร โดยมีองค์กรเป็นแกนประสานงานในภาพรวมของประเทศ นอกจากนั้นยังให้มีศูนย์ข้อมูลและศูนย์ประสานงานดำเนินการแก้ไขปัญหาด้านความปลอดภัยทางอาหารในกรณีวิกฤติเร่งด่วนได้อย่างทันท่วงที

2) ปรับปรุงกฎหมายและกฎระเบียบปฏิบัติให้ครอบคลุมชัดเจน ทันกับภาวะปัจจุบันและสอดคล้องกับสากล โดยนำหลักการวิเคราะห์ความเสี่ยง (Risk Analysis) มาใช้เป็นหลัก ตลอดจนมีการบังคับใช้กฎหมายหรือกฎระเบียบต่างๆ เพื่อควบคุมความเสี่ยงนั้นตลอดทั้งห่วงโซ่อาหารอย่างจริงจัง มีประสิทธิภาพ

3) เสริมสร้างให้ประชาชนมีความตระหนัก ในเรื่องความปลอดภัยของอาหาร มีพฤติกรรมการบริโภคที่เหมาะสม และกระตุ้นส่งเสริมให้ประชาชนมีการรวมตัวเป็นกลุ่ม และมีบทบาทที่เข้มแข็งในการพิทักษ์สิทธิของตนเอง ในอันที่จะได้รับและยอมรับแต่อาหารที่มีความปลอดภัยในการบริโภคเท่านั้น ตลอดจนส่งเสริมการพัฒนาองค์ความรู้ และทรัพยากรมนุษย์ โดยการวิจัยด้านเทคโนโลยีที่เหมาะสมและการผลิตพัฒนาสมรรถนะบุคลากร

และข้อเสนอนี้ได้กำหนด**ยุทธศาสตร์**ที่สอดรับกับนโยบายความปลอดภัยอาหารด้านอาหารแห่งชาติ (National Food Safety Policy) ไว้ 3 ประการ ดังนี้

1. **การพัฒนาโครงสร้างระบบบริหารและระบบข้อมูลด้านความปลอดภัยของอาหาร** มีแนวทางการดำเนินงาน คือ
   1.1 มอบหมายองค์กรทำหน้าที่ประสานระดับชาติด้านนโยบาย และแผนการดำเนินงาน
   1.2 พัฒนาให้มีการวางแผนและการประสานความร่วมมือที่ดีระหว่างองค์กรที่เกี่ยวข้อง โดยมีการร่วมกันกำหนดนโยบาย เครื่องชี้วัดและการติดตามประเมินผล
   1.3 จัดตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาด้านความปลอดภัยของอาหาร
   1.4 พัฒนาโครงสร้าง และกำหนดรูปแบบการประสานองค์กรทั้งระหว่างภาครัฐกับภาครัฐ และภาครัฐกับภาคเอกชน โดยกำหนดเป็นมาตรฐานวิธีการปฏิบัติงาน (Standard Operating Procedures – SOP) สำหรับในภาวะปกติและภาวะวิกฤติฉุกเฉิน
   1.5 กำหนดหน่วยงานทำหน้าที่ศูนย์สารสนเทศความปลอดภัยด้านอาหารแห่งชาติ และตั้งเครือข่ายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั่วประเทศ
   1.6 พัฒนาบุคลากรเพื่อการใช้งานในระบบสารสนเทศ
   1.7 พัฒนา สนับสนุน การจัดทำฐานข้อมูลการเฝ้าระวังด้านระบาดวิทยา การนำเข้าและการส่งออกอาหาร
2. **การพัฒนาระบบการกำกับดูแล การตรวจสอบ และการเฝ้าระวังด้านความปลอดภัยของอาหาร** มีแนวทางการดำเนินงาน คือ
   2.1 พัฒนาบทบาทความรับผิดชอบที่ชัดเจน ในการดำเนินการและการประสานงาน การตรวจสอบเฝ้าระวัง และการตรวจรับรองการนำเข้าและส่งออกของหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องให้ครอบคลุมกิจกรรมที่จำเป็น เพื่อไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อน ละเลย และล่าช้าในการดำเนินงานเพื่อให้มีมาตรฐานเดียวกันและเป็นไปตามสากล และมีหน่วยงานที่เป็น Focal Point
3. **การพัฒนาองค์ความรู้และพฤติกรรมศาสตร์เกี่ยวกับความปลอดภัยของอาหาร** แบ่งเป็น 2 ยุทธวิธี คือ

   ยุทธวิธีที่ 1 การวิจัยและพัฒนา มีแนวทางการดำเนินงาน คือ

   3.1.1 กำหนดนโยบาย กรอบการวิจัย

3.1.2 ส่งเสริมสนับสนุนการดำเนินงานด้านการศึกษาวิจัย การประเมินผล และการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ผลงานวิจัย เพื่อให้มีการนำผลงานวิจัยไปใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด

3.1.3 สนับสนุนให้มีโครงสร้างองค์กรที่มีหน้าที่พัฒนาความรู้ ความสามารถ และศักยภาพของบุคลากร

3.1.4 จัดทำแนวทางในการประชุมสัมมนาและการฝึกอบรม ดูงาน ทั้งทางด้านวิชาการและการบริหารจัดการ

ยุทธวิธีที่ 2 การพัฒนาการประชาสัมพันธ์และพฤติกรรมศาสตร์ มีแนวทางการดำเนินงาน คือ

3.2.1 ประสานและสนับสนุนการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ของหน่วยงานต่างๆ ให้เข้าถึงผู้บริโภคได้อย่างครอบคลุมและมีประสิทธิภาพ และสามารถเสริมสร้างพฤติกรรมการบริโภคให้ถูกต้องเหมาะสม

3.2.2 ส่งเสริมสนับสนุนให้ผู้บริดภค และองค์กรที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการพิทักษ์ประโยชน์ของผู้บริโภค และดูแลความปลอดภัยด้านอาหาร

ปี 2543 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบในหลักการต่อการจัดตั้ง *"ระบบความปลอดภัยด้านอาหาร"* (National Food Safety Program) ที่เกิดจากการประชุมระดมสมองร่วมกันของทุกหน่วยงานตลอดห่วงโซ่อาหาร มีเป้าหมายเพื่อให้ "อาหารที่ผลิต แปรรูป กระจาย จำหน่าย ไปจนถึงจัดเตรียมขึ้นโต๊ะอาหาร(From Farm to Table) จะต้องเป็นอาหารที่บริโภคได้อย่างปลอดภัย" โดยการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ภายใต้กฎหมายที่มีอยู่ แต่อย่างไรก็ตามตั้งแต่ปี 2543 จนถึงปัจจุบัน ยังไม่มีการนำข้อเสนอดังกล่าวมาจัดทำแผนปฏิบัติการที่ต่อเนื่องและเป็นรูปธรรม

2. <u>การจัดทำ Roadmap for Food Safety (กระทรวงสาธารณสุขและกระทรวงเกษตรและสหกรณ์)</u>

ในปี 2547-2549 ทางรัฐบาลได้กำหนดนโยบายความปลอดภัยด้านอาหาร (Food Safety) โดยทีมเศรษฐกิจของรัฐบาลในยุคนั้นได้จัดทำแผน Food Safety เชื่อมโยง 2 กระทรวง ระหว่างกระทรวงเกษตรและสหกรณ์และกระทรวงสาธารณสุข ดังนั้นกระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์จึงมีการจัดทำ Roadmap for Food Safety ของแต่ละกระทรวงขึ้น ซึ่ง Roadmap ทั้ง 2 ส่วนนี้ เป็นการกำหนดแนวทางกำกับดูแลความปลอดภัยอาหาร ตามบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบของแต่ละกระทรวงเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์เรื่องความปลอดภัยด้านอาหาร โดยเน้นกิจกรรมสำคัญที่จะดำเนินงานเชื่อมโยงกัน

3. <u>ยุทธศาสตร์ความปลอดภัยด้านอาหารของกระทรวงสาธารณสุข</u>

ยุทธศาสตร์ที่ 1 การพัฒนามาตรฐาน กฎหมายให้เป็นสากล

ยุทธศาสตร์ที่ 2 ความเข้มแข็งในการกำกับดูแลให้อาหารปลอดภัย

ยุทธศาสตร์ที่ 3 การพัฒนาศักยภาพผู้บริโภค

ยุทธศาสตร์ที่ 4 การพัฒนาบุคลากรและกระบวนงาน

ยุทธศาสตร์ที่ 5 การพัฒนาศักยภาพห้องปฏิบัติการ

ยุทธศาสตร์ที่ 6 การพัฒนาศักยภาพผู้ประกอบการ

5. <u>ยุทธศาสตร์ความปลอดภัยด้านอาหารของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์</u>

ยุทธศาสตร์ที่ 1 ปัจจัยการผลิตและวัตถุดิบ

ยุทธศาสตร์ที่ 2 การผลิตระดับฟาร์ม

ยุทธศาสตร์ที่ 3 โรงงาน

ยุทธศาสตร์ที่ 4 ผลผลิต

จากผลการดำเนินการที่ผ่านมา ตั้งแต่ปี 2534 จนถึงปัจจุบัน การทำงานด้านความปลอดภัยมีหน่วยงานหลักที่ดำเนินการ คือ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกระทรวงสาธารณสุข แต่เนื่องจากสภาพปัญหาได้เปลี่ยนแปลงไปมาก ดังนั้นกรอบหรือแนวคิดในการจัดการความปลอดภัยด้านอาหารจึงอาจไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน

ดังนั้นในการประชุมเชิงปฏิบัติการ เรื่อง พระราชบัญญัติคณะกรรมการอาหารแห่งชาติ พ.ศ. 2551 กับการจัดการระบบอาหารของประเทศไทย ในวันที่ 19 มีนาคม 2551 จัดโดยสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา และสำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ การประชุมระดมสมองเรื่อง ปัญหาและอุปสรรคทางด้านความปลอดภัย คุณภาพ ความมั่นคง และการศึกษาเกี่ยวกับอาหารตลอดจนแนวทางแก้ไข ในวันที่ 24 เมษายน 2551 จัดโดยสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง โดยการสนับสนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) และการประชุมผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อให้ข้อเสนอแนะต่อการจัดทำนโยบายและยุทธศาสตร์ด้านการจัดการอาหารของประเทศไทย เมื่อวันที่ 20 มิถุนายน 2551 ณ โรงแรมอมารีเอเทรียม กรุงเทพมหานคร ซึ่งการประชุมทั้งสามครั้งนี้มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคการศึกษาและตัวแทนผู้บริโภค มาร่วมแลกเปลี่ยนและให้ความเห็นเกี่ยวกับสถานการณ์และปัญหาความปลอดภัยด้านอาหาร รวมทั้งแนวทางการแก้ไข ในเชิงยุทธศาสตร์แต่ละมิติด้านอาหาร ดังนี้

4.5.2 ยุทธศาสตร์ และแนวทางการแก้ไขปัญหาความปลอดภัยด้านอาหาร

จากผลการประชุมดังกล่าวข้างต้น สามารถสรุปปัญหาความปลอดภัยด้านอาหารของประเทศ คือ กฎหมายที่เกี่ยวกับห่วงโซ่อาหาร และระบบการกำกับดูแล ไม่มีการบูรณาการให้ทันต่อสถานการณ์ในปัจจุบัน เช่น ยังไม่มีกฎหมาย และหน่วยงานที่จะกำกับดูแลทางด้านการขนส่งอาหารและวัตถุดิบอาหาร ไม่มีกฎหมายรองรับการควบคุมที่ด่านนำเข้าอาหาร รวมทั้งการบูณณาการการกำกับดูแลการนำเข้าสินค้าอาหาร และสารเคมีที่สามารถปนเปื้อนเข้าสู่ห่วงโซ่การผลิตอาหาร การตรวจสอบย้อนกลับ

ของสินค้าอาหาร และยังไม่มีกฎหมายที่กำหนดให้ระบบ GAP เป็นมาตรฐานบังคับ ไม่มีการประเมินระบบความปลอดภัยอาหารของประเทศ และยังขาดองค์กรที่ทำหน้าที่ Risk Assessment ทางด้านอาหาร รวมทั้งเครือข่ายรองรับการเกิด Food Emergency และการประสานงาน ข้อมูล บูรณาการความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน และเร่งสนับสนุนความสามารถภาคการผลิตของผู้ประกอบการ เป็นต้น ดังนั้นจึงทำให้การกำกับดูแลระบบความปลอดภัยของประเทศยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

ซึ่งที่ประชุมได้มีการจัดลำดับความสำคัญของปัญหาตามเร่งด่วน ซึ่งต้องเร่งดำเนินการแก้ไขพร้อมยุทธศาสตร์ ดังนี้

1) การบูรณาการกฎหมายที่เกี่ยวกับการนำเข้าผลิตภัณฑ์อาหาร และสารเคมีที่จะปนเปื้อนเข้าสู่ห่วงโซ่อาหาร และการกำกับดูแล
2) พัฒนากำกับดูแลการปนเปื้อนของอันตรายในขั้นตอนการขนส่งวัตถุดิบและวัตถุดิบแปรรูปให้มีประสิทธิผล
3) การให้ความรู้ความเข้าใจเรื่องการใช้สารเคมีแก่เกษตรกร และกำหนดระบบ GAP ให้เป็นมาตรฐานบังคับ

ผลการประชุมได้สรุป ยุทธศาสตร์ ความปลอดภัยอาหาร ดังนี้

<u>ยุทธศาสตร์ ที่ 1</u> : ปรับปรุงพัฒนากฎหมาย เพื่อให้เกิดความปลอดภัยตลอดห่วงโซ่อาหาร

เป้าหมาย : เพื่อทำให้กฎหมายมีความสมบูรณ์ ทันต่อสถานการณ์ทางด้านความปลอดภัยอาหารของโลกในปัจจุบัน

<u>ยุทธศาสตร์ ที่ 2</u> : บูรณาการระบบการตรวจสอบและควบคุมอาหาร และระบบตรวจสอบย้อนกลับให้มีความเข้มแข็ง สอดคล้องกับสากล

เป้าหมาย : เพื่อสร้างความเชื่อมั่นในความปลอดภัยด้านอาหารและส่งเสริมเศรษฐกิจของชาติ

<u>ยุทธศาสตร์ ที่ 3</u> : พัฒนาระบบการตรวจวิเคราะห์ให้สามารถรองรับความต้องการ รวดเร็ว ทันการณ์ และได้มาตรฐานสากล

เป้าหมาย : เพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้แก่คู่ค้า รวมทั้งเป็นการคุ้มครองผู้บริโภค

<u>ยุทธศาสตร์ ที่ 4</u> : พัฒนาความสามารถของผู้ผลิต

เป้าหมาย : เพื่อพัฒนาศักยภาพ ความรู้และผู้ประกอบการ เพื่อให้ทันกับการเปลี่ยนแปลง และการผลิตที่ยั่งยืน ปลอดภัย และอยู่รอดได้

<u>ยุทธศาสตร์ ที่ 5</u> : จัดทำการประเมินความเสี่ยง (Risk Assessment) ตามหลักการสากล

เป้าหมาย : เพื่อจัดมาตรฐานความปลอดภัย รวมไปถึงระบบการกำกับดูแลความปลอดภัยด้านอาหารให้เป็นที่ยอมรับในระดับสากล ลดการแย้งกรณีการนำเข้าและการส่งออกอาหาร

<u>ยุทธศาสตร์ ที่ 6</u> : พัฒนาหน่วยงานและการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่กำกับดูแลความปลอดภัยด้านอาหารตลอดห่วงโซ่

เป้าหมาย : เพื่อให้การดำเนินการ และการประสานงานข้อมูลทางด้านความปลอดภัยอาหารมีประสิทธิภาพมากขึ้น

<u>ยุทธศาสตร์ ที่ 7</u> : กำหนดหน่วยงานและระบบงานเพื่อรองรับภาวะวิกฤติด้านอาหาร

เป้าหมาย : เพื่อให้มีการดำเนินการเชิงรุก และเตรียมความพร้อมต่อภาวะวิกฤติด้านอาหาร ไม่ว่าจะเป็นการก่อการร้าย ภัยพิบัติ อย่างมีประสิทธิผล และทันต่อสถานการณ์

<u>ยุทธศาสตร์ ที่ 8</u> : พัฒนาศักยภาพและการมีส่วนร่วมของผู้บริโภค

เป้าหมาย : เพื่อให้ผู้บริโภคสามารถเลือกซื้อสินค้าอาหารที่ปลอดภัย และสามารถป้องกันและดูแลตนเองจากความไม่ปลอดภัยของอาหาร

นอกจากนี้ที่ประชุมได้เสนอแนวทางการทำงานสำหรับคณะอนุกรรมการความปลอดภัยด้านอาหาร ภายใต้คณะกรรมการอาหารแห่งชาติ เพื่อให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ ดังกล่าว โดยคณะอนุกรรมการความปลอดภัยด้านอาหาร จัดตั้งคณะทำงาน 4 เนื่อง ได้แก่

1. **คณะทำงานที่ทำหน้าที่พัฒนาการกำกับดูแลความปลอดภัยด้านอาหาร** ที่จะต้องรับผิดชอบเกี่ยวกับ
   - 1.1 พัฒนาระบบกฎหมายของประเทศที่เกี่ยวข้องกับห่วงโซ่อาหาร
   - 1.2 พัฒนาระบบการกำกับดูแลควบคุมอาหาร และระบบตรวจสอบย้อนกลับ ให้มีประสิทธิภาพ
   - 1.3 พัฒนาระบบการตรวจวิเคราะห์
   - 1.4 พัฒนาความสามารถในเรื่องการผลิตของภาคการผลิต เพื่อเพิ่มความเชื่อมั่นในสมรรถนะการผลิตที่ปลอดภัย
   - 1.5 พัฒนาองค์กรและการประสานงานระหว่างองค์กร
   - 1.6 พัฒนาศักยภาพ และการมีส่วนร่วมของผู้บริโภค
2. **คณะทำงานที่ทำหน้าที่จัดการภาวะวิกฤติด้านความปลอดภัยอาหาร** รับผิดชอบเกี่ยวกับ
   - 2.1 บริหารจัดการภาวะวิกฤติ ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถประสาน สื่อข้อมูล และมอบหมายหน้าที่อย่างชัดเจน รวดเร็วและมีประสิทธิภาพ
   - 2.2 ติดตามและประเมินผลการจัดการภาวะวิกฤติของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อรายงานต่อคณะอนุกรรมการความปลอดภัยด้านอาหาร ซึ่งจะรายงานต่อ คณะกรรมการอาหารแห่งชาติต่อไป
3. **คณะทำงานที่ทำหน้าที่ประมินความเสี่ยง (Risk Assessment)** รับผิดชอบเกี่ยวกับ
   - 3.1 รวบรวม สังเคราะห์ ข้อมูลความปลอดภัยด้านอาหาร มาใช้ในการพิจารณาหรือพิสูจน์ทางด้านวิทยาศาสตร์ เกี่ยวกับมาตรการที่มีผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน
   - 3.2 ประสานการทำงานร่วมกันระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชนและนักวิชาการ ในการแก้ไขปัญหาด้านการค้า ตลอดจนการเตรียมความพร้อมด้านข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ สำหรับการเตือนภัยและการเจรจาต่อรองในเวทีการค้าโลก

4. คณะทำงานที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับระบบข้อมูล รับผิดชอบเกี่ยวกับ

4.1 พัฒนารูปแบบการดำเนินงาน การประสานงาน และการติดตามประเมินผลงาน

4.2 พัฒนาระบบข้อมูลข่าวสารความปลอดภัยด้านอาหาร และให้บริการข้อมูลการนำเข้าและการส่งออกสินค้าอาหาร รวมทั้งมีการแลกเปลี่ยนและใช้ประโยชน์ข้อมูลข่าวสารทั้งในและต่างประเทศ

4.5.3 ยุทธศาสตร์และแนวทางการแก้ไขปัญหาความมั่นคงด้านอาหาร

จากการประชุมดังกล่าวสามารถสรุปประเด็นปัญหาต่างๆ ที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงด้านอาหาร โดยเรียงลำดับความสำคัญของปัญหาจากมากไปหาน้อย ดังนี้

1. การบริหารจัดการพืชอาหารและพลังงาน
2. การลดลงของพื้นที่การเกษตร การขาดแคลนพันธุ์พืช การปลูกพืชเชิงเดี่ยว
3. โรคระบาดกับแหล่งอาหาร
4. ผลกระทบจากสนธิสัญญาระหว่างประเทศ เช่น การเปิดเสรีทางการค้า (FTA)
5. ภัยพิบัติทางธรรมชาติ
6. การใช้ทรัพยากรทางธรรมชาติร่วมกัน
7. การปลูกพืชที่ผ่านการดัดแปลงทางพันธุกรรม (GMO) ส่งผลกระทบต่อระบบสมดุลของอาหาร
8. การผูกขาดสินค้าโดยกลุ่มทุนรายใหญ่
9. การเข้าถึงอาหารและสิทธิในการเข้าถึงอาหาร
10. การเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมการบริโภคอาหาร
11. การก่อการร้ายทางอาหาร

ที่ประชุมได้ตั้ง **เป้าหมายสำคัญความมั่นคงด้านอาหาร** คือ **การมีปริมาณอาหารเพียงพอต่อการบริโภคของประชาชนทั้งในภาวะปกติและภาวะวิกฤต** ดังนั้น **ประเด็นเร่งด่วน** ที่ต้องดำเนินการ คือ **การบริหารจัดการระบบผลิตอาหาร** โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในภาคการเกษตร **ให้มีความเพียงพอทางอาหารและเกิดความมั่นคงทางเศรษฐกิจ** และ **การจัดการภาวะวิกฤตต่างๆ ที่อาจเกิดขึ้นกับความมั่นคงทางอาหาร** เช่น โรคระบาดที่เกิดขึ้นกับแหล่งอาหาร การเกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติ ภาวะสงครามหรือการก่อการร้าย เป็นต้น และประเทศไทยควรมีการดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาและสถานการณ์ความมั่นคงด้านอาหาร ดังนี้

1. จัดตั้งคณะอนุกรรมการความมั่นคงด้านอาหารของไทย โดยมีปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นประธานกรรมการ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นกรรมการ และ สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร เป็นเลขานุการคณะกรรมการ โดยมีหน้าที่กำหนดยุทธศาสตร์ของประเทศด้านความมั่นคงทางอาหารของประเทศ ประสานงานหน่วยงานภายในและภายนอกประเทศ และจัดทำรายงานสถานการณ์ความมั่นคงทางอาหารเสนอต่อองค์การเกษตรและอาหารแห่งสหประชาชาติ (FAO)

2. จัดทำข้อเสนอแผนยุทธศาสตร์แห่งชาติด้านความมั่นคงทางอาหาร

คณะทำงานยกร่างและจัดทำแผนยุทธศาสตร์แห่งชาติด้านความมั่นคงทางอาหาร (พ.ศ.2543) โดยกรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข เป็นผู้รับผิดชอบหลักในการดำเนินงานจัดทำข้อเสนอยุทธศาสตร์แห่งชาติด้านความมั่นคงทางอาหาร ในโครงการ “Establishment of food safety master plan for domestic consumers in Thailand under Public Health Act, 1992” โดยการสนับสนุนขององค์การอนามัยโลก ซึ่งจากการดำเนินงานในช่วงปี 2543-2545 คณะทำงานฯ ได้นำเสนอข้อมูลสภาพทั่วไปของระบบอาหารของไทย บริบทใหม่และปัจจัยที่จะมีผลกระทบต่อระบบอาหารของไทย พร้อมทั้งทำการวิเคราะห์ระบบอาหารด้วยวิธี SWOT analysis และจัดทำข้อเสนอยุทธศาสตร์ตามบริบทที่สำคัญและแผนงานไปสู่การปฏิบัติ สรุปได้ดังนี้

1) ข้อเสนอวิสัยทัศน์ของระบบอาหารไทย คือ “ประชาชน และทุกภาคส่วน มีสำนึก มีส่วนร่วม พิทักษ์สิทธิในการจัดการทรัพยากรอย่างยั่งยืนและปกป้อง ภูมิปัญญาท้องถิ่น ในการผลิต แปรรูป จำหน่ายอาหารทั้งในประเทศและต่างประเทศ สามารถเข้าถึงและได้บริโภคอาหารที่มีความหลากหลาย ได้มาตรฐาน”
2) บริบทสำคัญที่เป็นเป้าหมายของระบบอาหารในช่วงเวลาดังกล่าว ซึ่งสังเคราะห์จากวงจรอาหารที่เกี่ยวข้อง (Key Result Areas: KRAs) มี 5 ด้าน พร้อมเสนอยุทธศาสตร์และวัตถุประสงค์ (Goal) เพื่อบรรลุเป้าหมายในแต่ละ KRAs ดังนี้

2.1 ด้านอาหารและกระบวนการผลิต

ยุทธศาสตร์ : “สร้างความยั่งยืนในกระบวนการผลิตอาหารไทย เพื่อครัวไทยสู่ครัวโลก”

2) ด้านผู้บริโภค

ยุทธศาสตร์ : “ปลุกสำนึกนิยมอาหารไทย สร้างเครือข่ายผู้บริโภค”

3) ด้านผู้ประกอบการ

ยุทธศาสตร์ : “สร้างความเข้มแข็งผู้ประกอบการ พัฒนามาตรฐาน สานเครือข่าย”

4) ด้านระบบบริหารจัดการด้านอาหารและกฎหมาย

ยุทธศาสตร์ : “สร้างแผนหลัก ยุทธศาสตร์ร่วม ติดตามภาพรวมของระบบบริการจัดการด้านอาหาร”

5) ด้านการศึกษาวิจัย

ยุทธศาสตร์ : “ใช้ความรู้เป็นฐานพัฒนา ผสานภูมิปัญญาสากล”

3. แต่งตั้งคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์รองรับสถานการณ์วิกฤตอาหารและพลังงาน

จากวิกฤตอาหารและพลังงานในปี 2551 การประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 22 เมษายน 2551 เห็นชอบแผนยุทธศาสตร์ 12 ปี เพื่อรองรับวิกฤตอาหารและพลังงานโลก ตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เสนอ โดยกำหนดให้เป็นวาระแห่งชาติ พร้อมตั้งคณะกรรมการบริหารจัดการเรื่องอาหารและพลังงาน (รองรับสถานการณ์วิกฤตอาหารและพลังงานของโลก) มีนายมิ่งขวัญ แสงสุวรรณ์ รอง

นายกรัฐมนตรี และ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ในขณะนั้น เป็นประธาน และหน่วยงานที่เกี่ยวของเป็นกรรมการ ได้แก่ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงการคลัง การทรวงศึกษาธิการ กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงพลังงาน กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี กระทรงคมนาคม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงบประมาณ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) บริษัทบางจากปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน) และมีเลขาธิการสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตรเป็นเลขานุการฯ ทำหน้าที่ ดังนี้

1. เสนอยุทธศาสตร์ มาตรการ และแนวทางการพัฒนาการผลิตและการตลาดสินค้าอาหารและพลังงานต่อคณะรัฐมนตรี
2. กำหนดหลักเกณฑ์ มาตรการ และเงื่อนไขที่เอื้ออำนวยต่อการผลิต การจำหน่ายการส่งออก และใช้ทดแทนพลังงาน รวมทั้งการช่วยเหลือเกษตรกรในการผลิตสินค้าอาหารและพลังงาน
3. สนับสนุนการศึกษาวิจัยด้านการผลิตอาหารชนิดพืช พลังงานทดแทน การปรับปรุงพันธุ์ การแปรรูป การเพิ่มมูลค่า และการตลาด
4. สนับสนุนระบบการขนส่ง (logistics) และการพัฒนาอุตสาหกรรมการผลิตอาหารและพลังงานจากพืชทดแทน และการแปรรูปต่อเนื่องเพื่อเพิ่มมูลค่าจากสินค้าเกษตรปฐมภูมิ
5. มีอำนาจในการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการและคณะทำงานตามความจำเป็น

โดยยุทธศาสตร์ 12 ปี เพื่อรองรับวิกฤตอาหารและพลังงานโลกนั้นได้กำหนดเป็น 3 ระยะ คือ ระยะสั้น 2 ปีแรกจะเป็นการกำหนดโครงสร้าง และพื้นที่ในการปลูกพืชเกษตรแต่ละชนิดให้ชัดเจน ทั้ง ข้าว มันสำปะหลัง อ้อย เป็นต้น ส่วนระยะกลาง 5 ปี จะเน้นในเรื่องของการเพิ่มผลผลิต และระยะยาว 12 ปี ที่จะเห็นระยะการทำงานที่แท้จริง โดยคาดว่าทั้งหมดจะใช้เงินในการดำเนินงานประมาณ 10,000 ล้านบาท

อย่างไรก็ตาม เพื่อให้การดำเนินการรองรับสถานการณ์ต่างๆ ที่ประชุมจึงมีข้อเสนอการจัดการความมั่นคงด้านอาหารดังนี้

<u>ยุทธศาสตร์ความมั่นคงด้านอาหาร</u>

ยุทธศาสตร์ที่ 1 : พัฒนาระบบการผลิตภาคการเกษตรให้เกิดความเพียงพอทางอาหารและมีความมั่นคงทางเศรษฐกิจ

ยุทธศาสตร์ที่ 2 : พัฒนาระบบการจัดการภาวะวิกฤตความมั่นคงด้านอาหาร

ทั้งนี้ปัญหาและแนวทางการแก้ไขปัญหาความมั่นคงด้านอาหารมีรายละเอียดสรุปได้ดังตารางที่ 4.12 และ 4.13

ตารางที่ 4.12 ปัญหาและแนวทางการแก้ไขภายใต้ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบการผลิตภาคการเกษตรให้เกิดความเพียงพอทางอาหารและมีความมั่นคงทางเศรษฐกิจ

ยุทธศาสตร์ที่ 1 พัฒนาระบบการผลิตภาคการเกษตรให้เกิดความเพียงพอทางอาหารและมีความมั่นคงทางเศรษฐกิจ	
ปัญหา	**แนวทางการแก้ไข**
- การเปลี่ยนพื้นที่ปลูกพืชอาหารไปปลูกพืชพลังงาน - การนำพื้นที่ปลูกพืชอาหารไปเป็นเขตอุตสาหกรรม หรือ ที่อยู่อาศัย	- วางแผน พัฒนาและควบคุมการใช้พื้นที่เพื่อปลูกพืชอาหารและพืชพลังงานให้มีประสิทธิภาพและเกิดความสมดุล
- การปลูกพืชเชิงเดี่ยวที่เป็นพืชเศรษฐกิจนำไปสู่ปัญหาการบุกรุกพื้นที่ป่า การตัดแต่งทางพันธุกรรมเพื่อเพิ่มผลผลิต และทำให้เกิดการสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพ	- ส่งเสริมให้เกษตรกรทำการเกษตรแบบยั่งยืน เกษตรแบบผสมผสาน หรือเกษตรทฤษฎีใหม่ตามแนวพระราชดำริ
- ประเทศไทยมักประสบปัญหาราคาสินค้าเกษตรมีความผันผวนสูง - ผลผลิตทางการเกษตรไม่สม่ำเสมอ บางช่วงขาด/บางช่วงเกิน	- วางแผนการผลิตและพัฒนาตลาดสินค้าอาหารให้เพียงพอกับความต้องการภายในประเทศ และตรงกับความต้องการของตลาดต่างประเทศ - รณรงค์ ส่งเสริมให้เกิดการบริโภคสินค้าเกษตรที่ผลิตภายในประเทศ
- น้ำที่ใช้ในการเกษตรมีไม่เพียงพอ - ระบบชลประทานยังไม่ครอบคลุม - มีปัญหาน้ำท่วมพื้นที่ทางการเกษตรอยู่เสมอ	- บริหารจัดการทรัพยากรน้ำอย่างมีประสิทธิภาพ และพัฒนาระบบชลประทานให้ครอบคลุม เหมาะสม
- ผลกระทบจากการเปิดเสรีทางการค้า เช่นกรณีเปิดเสรีทางการค้าไทย-จีน ส่งผลเสียหายต่อสินค้าเกษตรของไทยบางรายการ เช่น กระเทียม เป็นต้น และทำให้สินค้าเกษตรของไทยเสียดุลทางการค้า	- ศึกษาผลกระทบจากการเจรจาทางการค้าและรับฟังความคิดเห็นอย่างรอบด้าน

ตารางที่ 4.13 ปัญหาและแนวทางการแก้ไขภายใต้ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบการจัดการภาวะวิกฤตความมั่นคงด้านอาหาร

ยุทธศาสตร์ที่ 2 พัฒนาระบบการจัดการภาวะวิกฤตความมั่นคงด้านอาหาร	
ปัญหา	**แนวทางการแก้ไข**
- ประเทศไทยยังไม่มีแผนเผชิญเหตุและระบบเตือนภัยภาวะวิกฤตที่อาจเกิดขึ้นกับความมั่นคงทางอาหาร - ขาดระบบจำลองสถานการณ์เพื่อรับมือกับภาวะฉุกเฉิน - เกิดการระบาดของโรคไข้หวัดนก โรควัวบ้า - เกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติ เช่น พายุไซโคลน นาร์กีส หรือ แผ่นดินไหวในประเทศจีน ส่งผลต่อภาวะขาดแคลน และการเข้าถึงอาหาร	- จัดเตรียมแผนเผชิญเหตุและระบบเตือนภัยเพื่อรับมือภาวะวิกฤตทางอาหารที่อาจเกิดขึ้น รวมถึงมีการทบทวนแผนอย่างสม่ำเสมอ
- ณ ปัจจุบันไทยยังไม่มีแผนการสำรองอาหาร เพื่อเตรียมพร้อมรับมือภาวะวิกฤต	- วางแผนและทบทวนการสำรองอาหารเพื่อให้เกิดความเพียงพอต่อการบริโภคของประชาชน ในกรณีเกิดภาวะวิกฤต
- ณ ปัจจุบันไทยยังขาดการกำหนดเขตพื้นที่เพื่อเป็นเขตผลิตอาหารในภาวะวิกฤต	- กำหนดเขตพื้นที่ผลิตอาหารสำรองล่วงหน้าเพื่อเตรียมพร้อมรับมือกับภาวะวิกฤต ที่อาจเกิดกับพื้นที่ผลิตอาหารแหล่งต่างๆของประเทศ

นอกจากนี้จากการศึกษารูปแบบของสหภาพยุโรป (EU) ในการสร้างความมั่นคงทางด้านอาหารที่มีคุณภาพและปลอดภัย ให้มีเพียงพอสำหรับการบริโภคของประชากรในประเทศ และในราคาที่ประชากรทั่วไปสามารถซื้อหาได้ ประเทศ ซึ่งทางสหภาพยุโรปได้ตะหนักถึงความมั่งคงอาหารตั้งแต่ปี 1967 โดยได้จัดทำโครงการ The European Food Aid ขึ้น ซึ่งโครงการนี้มีการดำเนินการอยู่หลายปี เริ่มจากอาหารหลัก คือ ข้าวสาลี ได้จัดให้มีการจัดการสต๊อกข้าวสาลีสำหรับชุมชนตามความเหมาะสม (A logic of management of Community Stocks) และทำข้อตกลงกับประเทศ APC (Africa-Pacific-Carribbean) ในการให้ความช่วยเหลือทางด้านเทคนิคและการเงิน เพื่อให้บรรลุเป้าหมายในการมีอาหารเพียงพอ โครงการ Food Aid ดังกล่าวยังเป็นเสมือนเครื่องมือระหว่างประเทศ ในการปรับปรุงความมั่นคงอาหาร ซึ่งวัตถุประสงค์ของโครงการนี้ คือ

- สนับสนุนความมั่นคงทางด้านอาหารเพื่อบรรเทาความยากจนและการขาดแคลนอาหาร เพื่อช่วยเหลือประเทศที่กำลังพัฒนาทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น
- เพื่อยกระดับมาตรฐานทางด้านโภชนาการให้แก่ประชากร และช่วยให้เกิดความสมดุลย์ของอาหารที่ประชากรบริโภค

- เพื่อสร้างความมั่นใจว่ามีน้ำดื่มเพียงพอสำหรับประชากร
- เพื่อสนับสนุนประชากรสามารถเข้าถึงอาหารได้ง่ายและอย่างเพียงพอ
- เพื่อสนับสนุนสมดุลย์ทางด้านเศรษฐกิจและการพัฒนาสังคมของประเทศผู้รับการสนับสนุน ทั้งในสภาพของชนบทและสภาพเมือง โดยการจ่ายเงินให้แก่บทบาทของผู้หญิงและผู้ชายต่อเศรษฐกิจของครัวเรือน และโครงสร้างของสังคม เช่นให้ความช่วยเหลือทางด้านการเงินให้แก่ชุมชนในการพัฒนาตัวเอง
- เพื่อสนับสนุนให้ประเทศผู้รับสามารถปรับปรุงการผลิตอาหารของประเทศตัวเอง

เป็นต้น

ดังนั้นในการจัดการความมั่นคงทางด้านอาหารของประเทศ คณะกรรมการอาหารแห่งชาติ จึงควรกำหนดโยบายความมั่นคงอาหารทั้งในระดับชาติ และระดับท้องถิ่น เพื่อให้มีอาหารเพียงพอต่อการบริโภคของประชากรในแต่ละท้องถิ่น และให้แต่ละท้องถิ่นสำรวจผลผลิตทางการเกษตรที่เป็นอาหารในแต่ละฤดูกาล จำนวนผลผลิตที่ได้ ปัจจัยที่มีผลต่อการผลิต เช่น โรค น้ำ ดิน สภาพภูมิอากาศ เป็นต้น อาหารหลักของท้องถิ่นนั้นคืออะไร ท้องถิ่นนั้นสามารถผลิตอาหารหลักได้เพียงพอต่อการบริโภคของประชากรในท้องถิ่นหนือไม่ สามารถเพิ่มกำลังการผลิตและปรับปรุงคุณภาพของผลผลิตให้ดี เพื่อให้ประชากรได้รับสารอาหารที่เพียงพอๆได้อย่างไร

นอกจากนี้ต้องสำรวจจำนวนครัวเรือนและประชากรในแต่ละหมู่บ้าน ดูว่าแต่ละหมู่บ้านผลิตสินค้าอะไร และต้องซื้อสินค้าอะไร รวมทั้งจำหน่ายสินค้าอะไรออกไป การสำรวจต้องทำทั้งในระดับหมู่บ้าน รวมขึ้นเป็นระดับตำบล ข้อมูลของระดับตำบล ขยายเป็นระดับอำเภอ ระดับจังหวัด และระดับภูมิภาค แล้วนำมาข้อมูลจากการสำรวจมาวิเคราะห์ และวินิจฉัยจุดอ่อนจุดแข็งของแต่ละชุมชน และจัดทำแผนการป้องกันการเกิดวิกฤตอาหาร เพื่อจัดหาแหล่งอาหารที่มีคุณภาพและปลอดภัยให้เพียงพอสำหรับชุมชน จัดตั้งองค์กรของชุมชนเพื่อดูแลตัวเอง โดยหน่วยงานราชการให้การสนับสนุนในการจัดหาสิ่งที่จำเป็นแผนการพัฒนาในระยะแรกคือ การสนับสนุนทางด้านเมล็ดพันธุ์พืช ปุ๋ย เครื่องมือ เทคนิค เงินทุน การปลูกจิตสำนึกและการอบรม และจัดให้มีสต๊อกกลางของปัจจัยในการเพาะปลูก สำหรับเมื่อเกิดการขาดแคลน เรียกว่า “buffer stock” เช่น สต๊อกเมล็ดพันธุ์ เป็นต้น

สำหรับแผนการป้องกันการเกิดวิกฤตอาหารต้องครอบคลุมถึงสภาวะ การขาดแคลนอาหาร สถานการณ์อาหารที่วัดจากการเจริญของประชากร และเครื่องชี้วัดทางด้านโภชาการ รายได้ต่อหัว กลุ่มคนยากจน และสวัสดิการของประชากร ผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจ

4.5.4 ยุทธศาสตร์ และแนวทางการแก้ไขปัญหาคุณภาพอาหาร

จากสถานการณ์และการดำเนินการเกี่ยวกับการจัดการระบบอาหารของประเทศไทยในมิติคุณภาพอาหารที่ผ่านมา พบว่าคนไทยยังคงมีปัญหาโภชนาการทั้งขาดและเกิน แต่แนวโน้มของสภาวะโภชนาการเกินเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว เช่นเดียวกับที่ประชากรทั่วโลกกำลังเผชิญอยู่ สาเหตุที่ทำให้การดำเนินการลดปัญหาภาวะโภชนาการของประเทศยังไม่บรรลุเป้าหมายเนื่องจากขาดกลไกในการดำเนินการร่วมกัน

1. ขาดการบูรณาการร่วมกันของหน่วยงานในการเพิ่มผลผลิต หรือผลิตอาหารที่มีคุณภาพและคุณค่าทางโภชนาการให้เพียงพอกับความต้องการ เพื่อให้ประเทศไทยเป็นแหล่งการผลิตอาหารของโลก

2. ขาดการส่งเสริมกระบวนการผลิตที่ดีทั้งในภาคเกษตรกรรมและอุตสาหกรรม เช่น Good Agricultural Practices (GAP), Good Hygienic Practices (GHP), Good Manufacturing Practices (GMP) ให้ครบวงจรตลอดห่วงโซ่อาหารที่ทำให้อาหารมีคุณภาพและปลอดภัย

3. ประชาชนยังขาดความรู้ความเข้าใจในการเลือกซื้อ เลือกบริโภคอาหาร ให้เพียงพอต่อความต้องการของร่างกายให้มีสภาวะโภชนาการที่ดี

4. ขาดการส่งเสริมการวิจัยและพัฒนา (Research & Development) เกี่ยวกับคุณภาพอาหารและโภชนาการอย่างต่อเนื่องและเป็นระบบ

4.5.4.1 แนวทางการแก้ไขปัญหาคุณภาพอาหารของประเทศ

ที่ผ่านมาประเทศไทยได้ดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาคุณภาพอาหาร โดยมีแผนงานและการดำเนินงานต่างๆ จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. แผนงาน

1.1 (ร่าง) แผนอาหารและโภชนาการแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ.2545-2549) แผนอาหารและโภชนาการแห่งชาติได้ปรากฏครั้งแรกในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติระยะที่ 4 (พ.ศ.2520-2524) จัดทำโดยคณะอนุกรรมการจัดทำแผนโภชนาการ ในคณะกรรมการโภชนาการแห่งชาติได้เสนอยุทธศาสตร์ เพื่อการพัฒนางานอาหารและโภชาการที่ยั่งยืนและมีประสิทธิภาพ ไว้ 9 ยุทธศาสตร์ ดังนี้

ยุทธศาสตร์ที่ 1 : การผลิต แปรรูป และกระจายอาหารเพื่อโภชนาการ

ยุทธศาสตร์ที่ 2 : การสื่อสารด้านอาหารและโภชนาการ เพื่อพฤติกรรมที่เหมาะสม

ยุทธศาสตร์ที่ 3 : การคุ้มครองผู้บริโภคด้านอาหารและโภชนาการ

ยุทธศาสตร์ที่ 4 : การส่งเสริม คุ้มครอง และสนับสนุนการเลี้ยงลูกด้วยนมแม่ และการให้อาหารเสริมตามวัย

ยุทธศาสตร์ที่ 5 : การควบคุม ป้องกันปัญหาทุพโภชาการ

ยุทธศาสตร์ที่ 6 : การเฝ้าระวังทางโภชาการ

ยุทธศาสตร์ที่ 7 : การเสริมบทบาทครอบครัวและชุมชน

ยุทธศาสตร์ที่ 8 : การพัฒนาบุคลากรและงานวิจัย

ยุทธศาสตร์ที่ 9 : พัฒนาการบริหารจัดการเพื่อการแปลงแผนไปสู่การปฏิวัติ

ซึ่งใช้เป็นแผนแม่บทในการชี้นำงานโภชนาการของประเทศ แผนฯฉบับนี้มีเป้าหมายให้คนไทยบริโภคอาหารตามข้อปฏิบัติการกินอาหาร เพื่อสุขภาพที่ดี (โภชนบัญญัติ) ได้สัดส่วนและปริมาณตามธงโภชนาการ และตามเกณฑ์มาตรฐานความต้องการสารอาหารประจำวัน (RDA) มีภาวะโภชนาการดี มีอายุขัยเฉลี่ยเพิ่มขึ้น ลดภาวะการขาดสารอาหารที่เป็นปัญหาสาธารณสุข ลดปัญหาภาวะโภชนาการเกินและโรคที่เกี่ยวข้อง และพัฒนาผลิตภัณฑ์อาหารให้ได้มาตรฐานส่งออก แต่ปัจจุบัน (ร่าง) แผนอาหารและโภชนาการฉบับดังกล่าวหยุดการดำเนินงาน และไม่ได้มีการนำมาใช้

1.2 (ร่าง) แผนยุทธศาสตร์สุขภาพดีวิถีชีวิตไทย พ.ศ.2550-2559 แผนยุทธศาสตร์สุขภาพดีวิถีชีวิตไทยได้จัดทำขึ้นให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัญหาโรคไม่ติดต่อเรื้อรังที่สามารถป้องกันได้ หรือเรียกว่าโรควิถีชีวิต ซึ่งเป็นปัญหาสุขภาพสำคัญลำดับต้นๆ ที่ระบาดอยู่ในปัจจุบันและในอนาคตที่คาดว่าจะมีแนวโน้มทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น หากปล่อยให้สถานการณ์ดำเนินไปโดยมิได้ดำเนินการสกัดกันปัญหาอย่างจริงจัง และได้กำหนดไว้เป็นเป้าหมายและทิศทางการพัฒนาคุณภาพคนและสุขภาพในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และแผนพัฒนาสุขภาพแห่งชาติ ฉบับที่ 10 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กระทรวงสาธารณสุข และสถาบันวิจัยโภชนาการ มหาวิทยาลัยมหิดล ได้เล็งเห็นตระหนักถึงความสำคัญ ที่จำเป็นต้องสร้างการมีส่วนร่วมของภาคีเครือข่ายทุกภาคส่วนและระดมพลังทั้งสังคม เพื่อป้องกัน แก้ไข และขจัดปัญหาดังกล่าว ผ่านกระบวนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์สุขภาพดีวิถีชีวิตไทยขึ้น ซึ่งเป็นแผนยุทธศาสตร์ระดับชาติ เพื่อใช้เป็นกรอบชี้ทิศทางการขับเคลื่อนสู่การปฏิบัติการอย่างบูรณาการเป็นเอกภาพทุกระดับ ในการปรับเปลี่ยนวิถีชีวิตใหม่เป็นวิถีชีวิตที่ลดเสี่ยง ลดโรค ลดภาวะแทรกซ้อน ลดการตาย และลดภาระค่าใช้จ่ายทั้งระดับบุคคล ครอบครัว ชุมชน สังคม และประเทศ ให้ก้าวสู่วิถีชีวิตพอเพียง สุขภาพพอเพียง ระบบสุขภาพพอเพียง และสังคมอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกันอย่างยั่งยืน ซึ่งขณะนี้เป็นฉบับปรับปรุงแก้ไข เดือนกุมภาพันธ์ 2551

2. การดำเนินงาน

<u>สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา กระทรวงสาธารณสุข</u> ได้มีการดำเนินงานเกี่ยวกับคุณภาพอาหารทั้งด้านผลิตภัณฑ์อาหาร และด้านสถานที่ผลิตอาหาร ดังนี้

1. ด้านผลิตภัณฑ์อาหาร สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาได้ออกกฎหมาย เพื่อเพิ่มคุณภาพและโภชนาการของอาหาร ประเภทต่างๆ ได้แก่

1.1 การเสริมไอโอดีนในเกลือบริโภค ให้มีปริมาณไอโอดีนไม่น้อยกว่า 30 มิลลิกรัม ต่อเกลือบริโภค 1 กิโลกรัม

1.2 กำหนดมาตรฐานและการแสดงฉลากกรณีที่มีการเติมวิตามินในข้าว โดยมีการเติมวิตามินชนิดต่างๆ ได้แก่ วิตามินบี 1 (ไธอะมิน) วิตามินบี 2 (ไรโบฟลาวิน) และไนอาซิน

1.3 กำหนดมาตรฐานและการแสดงฉลากกรณีที่มีการเติมโซเดียมคลอไรด์ และโพแทสเซียมคลอไรด์ในน้ำปลา และระบุว่าเกลือโพแทสเซียมคลอไรด์ไม่เหมาะสำหรับผู้ป่วยโรคไต

1.4 กำหนดมาตรฐานและการแสดงฉลากกรณีที่มีการ การเติมสารอาหารในผลิตภัณฑ์อาหารต่างๆ ได้แก่ บะหมี่ที่มีการเติมเหล็กและไอโอดีน และน้ำปลาเสริมไอโอดีน

1.5 การห้ามใช้น้ำตาลน้ำผึ้งในนมดัดแปลงสำหรับทารกและนมดัดแปลงสูตรต่อเนื่องสำหรับทารกและเด็กเล็ก รวมทั้งในอาหารทารกและอาหารสูตรต่อเนื่องสำหรับทารกและเด็กเล็ก

1.6 แสดงฉลากโภชนาการ ในกรณีอาหารที่มีการกล่าวอ้างทางโภชนาการ อาหารที่มีการใช้คุณค่าในการส่งเสริมการขาย อาหารที่ระบุกลุ่มผู้บริโภคในการส่งเสริมการขาย และอาหารอื่นตามที่ อย. ประกาศกำหนด

1.7 การกำหนดให้อาหารสำเร็จรูปพร้อมบริโภคทันทีที่อยู่ในภาชนะบรรจุพร้อมจำหน่ายต่อผู้บริโภค 5 ชนิด ได้แก่ มันฝรั่งทอดหรืออบกรอบ ข้าวโพดคั่วทอดหรืออบกรอบ ข้าวเกรียบหรืออาหารขบเคี้ยวชนิดอบพอง ขนมปังกรอบหรือแครกเกอร์หรือบิสกิต และเวเฟอร์สอดไส้ เป็นอาหารที่ต้องแสดงฉลากโภชนาการ

2. ด้านสถานที่ผลิต

สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา กำหนดให้อาหาร 54 ประเภท มีหลักเกณฑ์และวิธีการที่ดีในการผลิตอาหาร (GMP) นอกจากนั้นมีการกำหนด GMP เฉพาะสำหรับน้ำบริโภค และผลิตภัณฑ์นมพร้อมบริโภคชนิดเหลวที่ผ่านกรรมวิธีฆ่าเชื้อด้วยความร้อนโดยวิธีพาสเจอร์ไรส์

<u>กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข</u>

ได้มีการส่งเสริมสภาวะโภชนาการของคนไทยโดย

1. โครงการคนไทยไร้พุง มีวัตถุประสงค์เพื่อเสริมสร้างศักยภาพ และพัฒนาขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรอื่นๆ รวมทั้งภาคีเครือข่าย ในการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมการบริโภค และการใช้แรงกายที่เหมาะสมของคนในชุมชน อันจะนำไปสู่การลดปัจจัยเสี่ยงต่อการเกิดโรควิถีชีวิต

2. เมนูชูสุขภาพ เป็นการนำอาหารไทยที่มีคุณค่าทางโภชนาการในปริมาณและสัดส่วนที่เหมาะสมผ่านการรับรองจากกรมอนามัยให้เป็นอาหารประเภทสำรับหรือจานเดียว เพื่อประยุกต์หลักโภชนาการไปสู่ตำรับอาหาร และเป็นทางเลือกในการบริโภคอาหารที่มีคุณค่าทางโภชนาการให้กับประชาชน นอกจากนี้ยังเป็นการยกระดับการบริการอาหารที่มีคุณค่าทางโภชนาการของสถานที่จำหน่ายอาหาร และส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น และสนับสนุนการสร้างรายได้จากการท่องเที่ยว

3. โครงการเด็กไทยไม่กินหวาน เป็นเครือข่ายองค์กรและบุคคลหลายกลุ่ม ที่เน้นรณรงค์ให้เด็กๆ ลดการกินหวานลง และให้พอดีกับความต้องการของร่างกาย เครือข่ายฯ เกิดจากการรวมกลุ่มของ ทันตแพทย์ กุมารแพทย์ นักโภชนาการและนักวิชาการอิสระหลายสาขา เริ่มต้นช่วงปลายปี พ.ศ. 2545 ด้วยการนำความรู้เรื่องโรคภัยจากการกินหวานล้นเกินเสนอสู่สังคม เพราะมีข้อมูลผลสำรวจชัดเจนว่า เด็กไทย

จำนวนมากในปัจจุบัน ได้รับน้ำตาลจากการกินขนม นมหวาน นมเปรี้ยวและน้ำอัดลม มากเกินกว่าที่ควร ส่งผลให้เด็กไทยเป็นโรคอ้วนมากขึ้นทุกวัน ซึ่งจะมีโรคแทรกซ้อนอื่นๆ ตามมาอีกมาก ซึ่งโครงการเด็กไทยไม่กินหวานพยายามสร้างค่านิยมในการกินแบบใหม่ในหมู่เด็กรุ่นใหม่ ให้ใส่ใจสุขภาพโดยการลดนิสัยการกินหวานๆ ลง การทำงานของเครือข่ายใช้แนวคิดด้านการสื่อสารที่หลากหลาย เพื่อทำให้เด็กๆ เปลี่ยนค่านิยมในการกินได้

4. โครงการควบคุมและป้องกันโรคขาดสารไอโอดีนในประเทศไทย (พ.ศ.2549-2553) ในการดำเนินงานโครงการควบคุมและป้องกันโรคขาดสารไอโอดีน ประกอบด้วยแผนยุทธศาสตร์หลัก 6 ข้อ คือ 1. การผลิตและกระจายเกลือเสริมไอโอดีนที่มีคุณภาพ โดยมีการบริหารจัดการที่มีความต่อเนื่องยั่งยืน 2. การจัดทำระบบการเฝ้าระวัง ติดตาม และประเมินผลโครงการ 3. การสร้างความเข้มแข็งให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พันธมิตร และภาคีเครือข่ายเพื่อการมีส่วนร่วม 4. การประชาสัมพันธ์รณรงค์ และการตลาดเชิงสังคม เพื่อการบริโภคเกลือเสริมไอโอดีนอย่างต่อเนื่อง 5. การศึกษาวิจัย และ 6. การใช้มาตรการเสริมในระยะเฉพาะหน้า และมาตรการเสริมอื่น

<u>กระทรวงเกษตรและสหกรณ์</u>

มีบทบาทในการรับรองระบบ GAP (Good Agricultural Practice) และมีเครื่องหมายรับรองมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร ”Q Mark” แสดงให้เห็นว่าสินค้าเกษตรและอาหารมีคุณภาพและความปลอดภัยพร้อมทั้งยังสื่อไปถึงผู้บริโภคภายในประเทศและประเทศคู่ค้าให้เกิดความเชื่อมั่นในระบบการผลิตและผลิตภัณฑ์สินค้าเกษตรและอาหารให้เป็นไปตามมาตรฐานและเป็นที่ยอมรับของนานาประเทศ

<u>กระทรวงศึกษาธิการ</u>

ในปี 2535 มีมติคณะรัฐมนตรี จัดตั้งโครงการนมโรงเรียน เพื่อช่วยเหลือเกษตรกรผู้ผลิตโคนมและส่งเสริมสุขภาพอนามัยให้แก่เด็ก

<u>เป้าหมายด้านคุณภาพอาหาร</u> ที่ประชุมฯ ได้ตั้งเป้าหมายด้านคุณภาพอาหารไว้ 2 ประการ คือ

1. ภาวะเศรษฐกิจดีจากผลผลิตและผลิตภัณฑ์อาหารที่มีคุณภาพ
2. คนไทยมีการบริโภคอาหารที่ถูกต้อง เหมาะสม และมีสุขภาพดี

<u>ประเด็นเร่งด่วนที่ต้องดำเนินการ</u>

จากการประชุมระดมสมอง จะเห็นว่าปัญหาทางด้านคุณภาพอาหารยังไม่เด่นชัด เนื่องจากมีหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องได้ดำเนินการมาอย่างต่อเนื่อง แต่จะพบแนวโน้มของปัญหาด้านคุณภาพอาหารที่จะส่งผลกระทบต่อประชาชนได้ หากขาดการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง ซึ่งประเด็นเร่งด่วนด้านคุณภาพอาหาร ที่ต้องดำเนินการ มีดังนี้

1. การกำหนดแผนอาหารและโภชนาการแห่งชาติ

เนื่องจากการดำเนินงานด้านโภชนาการของประเทศที่ผ่านมา มีแผนอาหารและโภชนาการแห่งชาติ เป็นแผนแม่บทในการชี้นำงานโภชนาการของประเทศ ตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

แห่งชาติฉบับที่ 4 (พ.ศ.2520-2524) เรื่อยมาจนถึงแผนอาหารและโภชนาการแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) ซึ่งสามารถดำเนินงานในการลดปัญหาภาวะโภชนาการของประเทศได้อย่างต่อเนื่อง แต่ในขณะนี้ได้หยุดการดำเนินการไป รวมทั้งปัจจุบันมีแนวโน้มของปัญหาทางโภชนาการที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนเพิ่มขึ้น คือ

1. ผลิตภัณฑ์อาหารเสริม
2. ภาวะโภชนาการเกินหรือโรคอ้วน
3. ภาวะขาดสารไอโอดีน

ดังนั้นควรจะมีการจัดทำแผนอาหารและโภชนาการแห่งชาติเพื่อเป็นแผนในการรองรับแนวโน้มของปัญหา และประสานหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องทางด้านโภชนาการ ให้มีการดำเนินงานทางด้านโภชนาการอย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดประสิทธิผลสูงสุด

2. การพัฒนาคุณภาพเพื่อเพิ่มมูลค่าทางโภชนาการ และการค้า

- โครงการครัวไทยสู่ครัวโลก

เนื่องจากไทยเป็นแหล่งผลิตอาหารที่อุดมสมบูรณ์ อีกทั้งอาหารไทยยังมีชื่อเสียงระดับโลกและเป็นที่นิยมของต่างชาติ มีเอกลักษณ์เฉพาะตัวสะท้อนถึงมิติทางภูมิปัญญาและศิลปวัฒนธรรมไทย มีรสชาติเป็นที่ชื่นชอบของทั้งชาวไทย และชาวต่างประเทศเป็นอย่างมาก ซึ่งมีองค์ประกอบของเครื่องปรุงที่มีประโยชน์ต่อสุขภาพ

รัฐบาลจึงมีนโยบายส่งเสริมให้อาหารไทยเป็นอาหารยอดนิยมของผู้บริโภคในระดับสากล โครงการครัวไทยสู่ครัวโลก นับเป็นโครงการยุทธศาสตร์ที่สำคัญสำหรับประเทศไทยมาก ทั้งนี้เพราะรายได้จากธุรกิจต่างๆ ที่เกี่ยวเนื่องกับอาหารไทยเกือบทั้งหมดจะเป็นรายได้และสร้างผลประโยชน์แก่ประชาชนคนไทยโดยถ้วนหน้านับตั้งแต่เกษตรกร ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมอาหาร ผู้ประกอบการร้านอาหารไทย แรงงานไทยในภาคอุตสาหกรรม รวมทั้งพ่อครัวและแม่ครัวไทยอีกเป็นจำนวนมาก อันเป็นการสร้างรายได้ให้กับระบบเศรษฐกิจ ถึงระดับรากหญ้าอย่างทั่วถึงโดยตรง ซึ่งควรจะส่งเสริมให้มีการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง เพราะการดำเนินการที่ผ่านมาเน้นแต่เรื่องของร้านอาหารไทย แต่ยังไม่ได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนา และการสร้างโอกาสการผลิตเพื่อการส่งออกอาหารไทยในภาคอุตสาหกรรมอาหารอย่างเพียงพอ รวมทั้งขาดการวิจัยพัฒนา (Research & Development) เพื่อศึกษาการพัฒนาสินค้าอาหารไทยกึ่งสำเร็จรูป อุตสาหกรรมไทย เทคโนโลยีการผลิต การบริหารการค้าและการจัดจำหน่ายสินค้าอาหารไทยอย่างชัดเจน และโครงการวิจัยที่กำลังดำเนินการอยู่ ก็ยังขาดความเป็นรูปธรรม ทำให้การบริหารโครงการครัวไทยสู่ครัวโลก ยังขาดระบบการทำงานบูรณาการอย่างเป็นยุทธศาสตร์อย่างแท้จริง

- การส่งเสริมเรื่องผักและผลไม้

เนื่องจากที่ผ่านมาเกษตรกรประสบปัญหาเรื่องของผักและผลไม้ล้นตลาด ผลผลิตไม่สมดุลกับภาวะตลาด กอปรกับการเปิดเสรีทางการค้าทำให้ผู้บริโภคหันไปนิยมผลไม้ที่นำเข้าจากต่างประเทศ รวมทั้งผักและผลไม้ด้อยคุณภาพ ขาดความมีเอกลักษณ์ไม่สามารถส่งออกต่างประเทศได้ จึงควรส่งเสริมให้มีการวางแผนการผลิตให้เหมาะสมกับภาวะตลาด และเน้นในเรื่องของการสร้างคุณภาพ และเอกลักษณ์ของสินค้านั้นๆ รวมทั้งควรมีการประชาสัมพันธ์ให้ผู้บริโภคได้ทราบเพื่อบริโภคได้อย่างสมดุลและเหมาะสม นอกจากนี้ควรส่งเสริมในเรื่องของการแปรรูปผลิตภัณฑ์ให้เกิดมูลค่าเพิ่ม รวมทั้งส่งเสริมพัฒนาการผลิตผักและผลไม้ที่มีคุณภาพเพื่อการส่งออกด้วย

4.5.5 ยุทธศาสตร์ และแนวทางการแก้ไขปัญหาด้านอาหารศึกษา

จากการประชุมทั้ง 3 ครั้ง สามารถสรุปประเด็นปัญหาต่างๆ ที่มีผลกระทบต่ออาหารศึกษา ดังนี้

1. ผู้บริโภคขาดความรู้ที่จำเป็นเกี่ยวกับการบริโภคอาหารที่มีคุณภาพและความปลอดภัย และยังขาดความตระหนักร่วมกันในการสนับสนุนอาหารที่ปลอดภัยและมีคุณภาพ บางส่วนยังไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลได้อย่างครบถ้วนและถูกต้อง จากการหลงเชื่อคำโฆษณาที่ผิดๆ ขาดการรวมกลุ่มของผู้บริโภค เพื่อพิทักษ์สิทธิ์ในการร้องเรียนและเรียกร้องค่าเสียหายจากการบริโภคอาหาร

2. เกษตรกรขาดความรู้เกี่ยวกับระบบ GAP หรือวิธีการใช้สารเคมีทางการเกษตรที่ถูกวิธีและเหมาะสม ในขณะที่ผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดเล็กขาดความรู้ในเรื่อง GMP, GHP, HACCP และ ISO 9000 ส่งผลต่อการผลิตอาหารที่ไม่ปลอดภัย ซึ่งยังคงพบการตกค้างของสารเคมีในสินค้าเกษตรประเภทผักและผลไม้ ในขณะที่ผู้ประกอบการบางส่วนขาดข้อมูลเกี่ยวกับกฎระเบียบ ข้อมูลข่าวสารด้านการตลาดที่จำเป็นสำหรับการส่งออก ส่งผลกระทบต่อสินค้าส่งออกถูกกักกันหรือถูกตีกลับ รวมถึงขาดข้อมูลทางวิทยาศาสตร์เพื่อประกอบการโต้แย้งเมื่อเกิดข้อพิพาททางการค้า

3. ภาครัฐขาดผู้เชี่ยวชาญที่มีความรู้ในการตรวจสอบเฝ้าระวังการโฆษณา ส่งผลให้ข้อมูลบางส่วนไม่ผ่านการกลั่นกรองจากภาครัฐแต่ถูกเผยแพร่สู่สาธารณะ ผู้บริโภคจึงได้รับข้อมูลที่ผิดหรือไม่ครบถ้วนเพียงพอต่อการเลือกซื้อหรือบริโภคอาหาร

4. ข้อมูล งานวิจัยมีความซ้ำซ้อนและกระจัดกระจายตามหน่วยงานที่รับผิดชอบ ไม่มีการจัดการฐานข้อมูลที่เป็นระบบ ในขณะที่สถานการณ์โลกที่เปลี่ยนไปทำให้เกิดกระแสการกีดกันทางการค้าของประเทศคู่ค้า และมาตรการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับอาหารปลอดภัย จำเป็นต้องทำการศึกษาและวิจัยเพื่อตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงของโลกดังกล่าว สามารถตอบโจทย์ความต้องการของทั้งภาคการศึกษาในการนำไปใช้ในงานวิจัย รวมทั้งภาคอุตสาหกรรมในการนำไปปฏิบัติได้จริง เช่น การประเมินความเสี่ยงโดยมีการบริหารจัดการความเสี่ยงที่เป็นระบบ รวมถึงการสื่อสารความเสี่ยงให้แก่สังคม หรือองค์ความรู้เกี่ยวกับการปรุงและจำหน่ายของผู้ประกอบการรวมถึงระบบการจัดเก็บและการขนส่ง

4.5.5.1 แนวทางการแก้ไขปัญหาด้านอาหารศึกษา

แผนงานด้านอาหารศึกษาไม่เคยปรากฏขึ้นมาก่อน ซึ่งเป็นฐานความรู้ในการวางระบบและแนวทางการแก้ไข เพื่อให้การดำเนินงานบรรลุผลตามวัตถุประสงค์ โดยการเชื่อมโยงกับปัญหาที่เกิดขึ้น ซึ่งมีเป้าหมายในการแก้ไขและป้องกันปัญหาที่ครอบคลุมทั้งคุณภาพ ความปลอดภัยและทำให้เกิดความมั่นคงด้านอาหาร ให้สามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยกลุ่มเป้าหมาย คือ คนไทยทุกคนที่อยู่ในระบบอาหาร ได้แก่ ผู้บริโภคทุกระดับ เกษตรกร/ผู้ประกอบการ เจ้าหน้าที่รัฐและนักวิชาการ อย่างไรก็ตาม แผนงานที่เกี่ยวข้องกับอาหารที่เคยจัดทำ มีส่วนเชื่อมโยงด้านอาหารศึกษา ดังนี้

1. แผนอาหารและโภชนาการแห่งชาติตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ.2540-2544) โดยคณะอนุกรรมการจัดทำแผนโภชนาการ ภายใต้คณะกรรมการโภชนาการแห่งชาติ ความรับผิดชอบของกรมอนามัย เนื้อหาครอบคลุมยุทธศาสตร์ในวงจรอาหารและโภชนาการตั้งแต่การผลิต การแปรรูปและการกระจายอาหารเพื่อโภชนาการ การสื่อสารเพื่อพฤติกรรมการกินที่เหมาะสม และการคุ้มครองผู้บริโภคอาหารและโภชนาการ ในขณะที่**ร่างแผนอาหารและโภชนาการแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ.2545-2549)** มีการพัฒนาขีดความสามารถในการผลิตอาหาร เสริมสร้างองค์ความรู้และภูมิปัญญาท้องถิ่น เสริมสร้างศักยภาพความเข้มแข็งของประชาชน ครอบครัวและองค์กรชุมชน พัฒนาการสื่อสารด้านอาหารและโภชนาการและลดปัญหาโภชนาการที่สำคัญของประเทศ ซึ่งแผนนี้ได้ยุติบทบาทลงและไม่ได้มีการดำเนินงานต่อเนื่อง

2. แผน "ข้อเสนอ : ระบบความปลอดภัยด้านอาหารแห่งชาติ (National Food Safety Program)" (2543) เห็นชอบตามมติคณะรัฐมนตรี โดยมีหน่วยงานผู้รับผิดชอบ คือ สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา ซึ่งมีสาระสำคัญเพื่อให้ประชาชนได้บริโภคอาหารที่มีความปลอดภัย อันนำไปสู่การมีสุขภาพอนามัยที่ดีและลดความสูญเสียทางเศรษฐกิจ เนื่องจากการเจ็บป่วยตลอดจนส่งเสริมการส่งออกให้สอดคล้องกับระบบสากล โดยมียุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับอาหารศึกษา คือ **ยุทธศาสตร์ที่ 3** พัฒนาองค์ความรู้และพฤติกรรมศาสตร์เกี่ยวกับความปลอดภัยของอาหาร ปัจจุบันยังไม่มีการนำแผนดังกล่าวมาจัดทำแผนปฏิบัติการที่ต่อเนื่อง อย่างไรก็ตามเพื่อให้การดำเนินงานการรองรับสถานการณ์ต่างๆ ที่ประชุม จึงมีข้อเสนอแนวทางการจัดการด้านอาหารศึกษา ดังสรุปในตารางที่ 4.14

ตารางที่ 4.14 สรุปปัญหาสำคัญที่ควรแก้ไข ข้อเสนอแนะและเป้าหมายด้านอาหารศึกษา

ปัญหา	แนวทางการแก้ไข	เป้าหมาย
1. **ไม่มีหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรง** ในการเป็นศูนย์รวบรวมข้อมูล สถานการณ์ปัญหา และข้อมูลวิชาการที่เกี่ยวข้องทั้ง 4 มิติด้านอาหาร 2. **การส่งเสริมความรู้ให้เข้าถึงทุกกลุ่มเป้าหมาย** ด้วยกระบวนการสื่อสารให้ความรู้และปรับพฤติกรรมทุกกลุ่มเป้าหมายยังไม่มีประสิทธิภาพ 3. **การส่งเสริม การพัฒนา การวิจัย เพื่อสร้างองค์ความรู้**ที่เกี่ยวข้องกับอาหารยังไม่ครอบคลุมตลอดทั้งห่วงโซ่อาหาร	1. **พัฒนาเครือข่าย** การให้ความรู้แก่บุคคลที่เกี่ยวข้องในห่วงโซ่อาหาร เพื่อพัฒนาพฤติกรรมอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ทั้งในยามปกติและภาวะวิกฤติ 2. **พัฒนาด้านข้อมูล เพื่อการเผยแพร่สู่ผู้ที่เกี่ยวข้องในห่วงโซ่อาหาร** - การสื่อสารความเสี่ยง (Risk communication) - พัฒนางานวิจัย องค์ความรู้ที่เหมาะสมและถ่ายทอดให้แก่ทุกกลุ่มเป้าหมาย เพื่อปรับพฤติกรรมทั้งการบริโภคและการปฏิบัติงานที่เหมาะสม 3. **พัฒนากฎหมาย** เพื่อกำกับดูแลการโฆษณาและคุ้มครองผู้บริโภคในการใช้สิทธิ์	1. **บุคคลที่เกี่ยวข้องในห่วงโซ่อาหารทั้งระบบได้รับข้อมูล ข่าวสารและความรู้ที่จำเป็น**ที่เกี่ยวข้องกับอาหาร - ผู้บริโภคมีความรู้ความเข้าใจสามารถตัดสินใจเลือกซื้อและบริโภคอาหารได้อย่างปลอดภัยและมีคุณภาพ มีส่วนร่วมในการป้องกันอาหารที่ไม่ปลอดภัยและไม่มีคุณภาพ และรู้ถึงสิทธิในการคุ้มครองผู้บริโภค - เกษตรกรและผู้ประกอบการตลอดทั้งห่วงโซ่ มีความรู้ความเข้าใจในการผลิตอาหารที่มีคุณภาพ ปลอดภัยและพอเพียง เพื่อสร้างความมั่นคงด้านอาหาร - เจ้าหน้าที่รัฐมีความรู้ความเข้าใจในการกำกับดูแลและส่งเสริมทั้งด้านการคุ้มครองคุณภาพและความปลอดภัยด้านอาหารแก่ผู้บริโภคและผู้ประกอบการ 2. **พัฒนาหลักสูตรการศึกษาที่สอดคล้องทั้งระบบ**อาหารและครอบคลุมทั้ง 4 มิติด้านอาหาร 3. **สามารถควบคุมข้อมูลการโฆษณาที่เข้าถึงผู้บริโภคโดยตรง** ทั้งหนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ โทรศัพท์และอินเตอร์เน็ต

4.6 กรอบแนวคิดหลักด้านอาหารของประเทศให้สอดคล้องกับสากล

จากยุทธศาสตร์ที่นำเสนอโดยผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้ที่เกี่ยวข้องกับอาหาร ดังที่กล่าวในข้อ 4.5 และจากการศึกษาแนวคิดของ สมุดปกขาวว่าด้วยความปลอดภัยอาหารของสหภาพยุโรป (EU White Paper on Food Safety) และกฎหมาย Food Safety Basic Law ของประเทศญี่ปุ่น เมื่อนำมาจัดทำกรอบแนวคิดเพื่อเป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายทางด้านอาหารของประเทศ ให้เหมาะสมต่อสถานการณ์อาหารของโลกในปัจจุบัน อาจกำหนดกรอบแนวคิด ได้ดังนี้

4.6.1 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอาหาร

1. มีการบูรณาการกฎหมายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับอาหาร ให้ครอบคลุมตลอดห่วงโซ่อาหาร ตั้งแต่การผลิตในระดับฟาร์ม ไร่นา ซึ่งเป็นการผลิตขั้นต้น(primary production) การเก็บเกี่ยว การขนส่ง การแปรรูป การจัดจำหน่าย และการโฆษณาที่เกี่ยวข้องกับอาหารทุกชนิด รวมไปถึงการนำเข้าอาหาร การนำเข้าสารเคมีทางการเกษตร และสารเคมีที่ใช้ในกระบวนการแปรรูปอาหาร ข้อกำหนดเกี่ยวกับวัตถุดิบและวัตถุอื่นๆที่สัมผัสกับอาหาร อาหารสัตว์ และสินค้าเกษตรอื่นๆที่นำมาใช้การผลิตขั้นต้น โดยศึกษาจากหลักการและข้อกำหนดของ CCFICS ซึ่งเป็นระบบการตรวจสอบและรับรองสินค้าอาหารนำเข้าและส่งออกระหว่างประเทศของ Codex
2. เพื่อให้เกิดความมั่นใจต่อผู้บริโภค ผู้ผลิต และคู่ค้า มีความเชื่อมั่นในความปลอดภัยของอาหาร กระบวนการออกข้อกำหนดต่างๆทางด้านความปลอดภัยของอาหาร ให้อยู่บนพื้นฐานทางวิทยาศาสตร์ และต้องมีการพิจารณาตลอดทั้งห่วงโซ่อาหาร โดยอาศัยองค์ประกอบ 3 อย่างที่เกี่ยวเนื่องกันของการวิเคราะห์ความเสี่ยง คือ การประเมินความเสี่ยง(risk assessment) การจัดการความเสี่ยง (risk management) และการสื่อสารความเสี่ยง (risk communication)โดยหน่วยงานที่เป็นอิสระ และมีการดำเนินการอย่างเป็นระบบ มีประสิทธิภาพและมีความเหมาะสม เพื่อให้เกิดการคุ้มครองด้านสุขภาพ อย่างไรก็ตามการประเมินความเสี่ยงไม่สามารถทำเฉพาะด้านวิทยาศาสตร์เพียงอย่างเดียว เนื่องจากการประเมินความเสี่ยงเป็นการเตรียมข้อมูลทั้งหมดเพื่อใช้ในการตัดสินใจดำเนินการการจัดการความเสี่ยง จึงต้องนำเอาปัจจัยต่างๆที่เกี่ยวข้อง เช่น ปัจจัยด้านสังคม เศรษฐกิจ ประเพณี หลักจริยธรรม และสภาพแวดล้อม เป็นต้นมาประกอบการพิจารณาตามความเป็นจริง รวมทั้งความเป็นไปได้ในการควบคุม และใช้ข้อมูลเหล่านี้ในการตกลงทางการค้า
3. มีการกำหนดระดับสารตกค้างของยาและสารเคมีในผลิตผลทางการเกษตรที่นำมาเป็นอาหาร นอกจากนี้สารเคมีต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นสารเคมีกำจัดศัตรูพืช หรือสารเจือปนในอาหารสัตว์ อาจก่อให้เกิดความเสี่ยงต่อสภาพแวดล้อมหรือมีผลต่อความปลอดภัยของผู้ปฏิบัติงาน จะต้องมีหน่วยงานที่จะทำหน้าที่ในการประเมินความคุ้มครองต่อสภาพแวดล้อมและผู้ปฏิบัติงาน

4.6.2 ระบบการกำกับดูแล การตรวจสอบ และการเฝ้าระวังด้านความปลอดภัยของอาหาร

1. กำหนดบทบาทความรับผิดชอบ ในการตรวจสอบเฝ้าระวัง และการตรวจรับรองการนำเข้าและส่งออกของหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องอย่างชัดเจน เพื่อไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อน ละเลย หรือล่าช้าในการดำเนินงาน และให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน และเป็นไปตามสากล รวมทั้งกำหนดหน่วยงานที่เป็น Focal Point
2. พัฒนาระบบข้อมูลด้านความปลอดภัยของอาหาร และนำข้อมูลต่างๆมาวิเคราะห์ เพื่อใช้ในการพิจารณาตัดสินใจ และสร้างเครือข่ายการประสานงาน และข้อมูล
4. ต้องมีการประเมินภาพรวมของระบบการกำกับดูแล และการเฝ้าระวังความปลอดภัยด้านอาหารอย่างเป็นระบบ และนำผลการประเมินมาทวนสอบระบบ ให้เหมาะสมกับสถานการณ์
5. สนับสนุนให้ระบบที่จัดทำสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิผล โดยการสนับสนุนงบประมาณ เครื่องมือ และบุคลากรที่มีคุณภาพ
6. สร้างเครือข่ายของห้องปฏิบัติการที่ได้รับการยอมรับทั้งในระดับภูมิภาคและ/หรือในระดับประเทศ เพื่อสร้างความมั่นใจว่า มีการเฝ้าระวังความปลอดภัยด้านอาหารอย่างต่อเนื่องซึ่งจะมีบทบาทสำคัญในการป้องกันความเสี่ยงด้านสุขภาพของประชาชน
7. ให้นำ **หลักการระวังล่วงหน้า (Precautionary Principle)** มาใช้ในกรณีที่มีการประเมินข้อมูลและพบว่ามีความเป็นไปได้ว่า ผลิตภัณฑ์อาหารใดที่อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพ แม้ว่าข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ยังมีความไม่แน่นอน ในการยืนยัน จำเป็นต้องมีการจัดการความเสี่ยง เพื่อคุ้มครองสุขภาพของประชากร แต่ต้องเป็นวิธีการที่เหมาะสมและไม่เกินขอบเขตทางการค้า และต้องพิจาณาด้วยเหตุผลในขณะนั้น ซึ่งจะเปลี่ยนไปตามลักษณะของความเสี่ยงต่อชีวิตหรือสุขภาพและลักษณะของข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ที่ใช้อธิบายสิ่งที่เกิดขึ้น และให้ทำการประเมินความเสี่ยง ถ้ามีข้อมูลที่ยืนยันได้ว่าปลอดภัยให้ยกเลิกการจัดการดังกล่าวทันที
8. ให้ผู้ประกอบการด้านอาหารจัดทำ **ระบบการเรียกคืนสินค้าอาหารที่ไม่ปลอดภัย (Recall)** ซึ่งจำเป็นที่จะต้องจัด **ระบบการสืบค้นย้อนกลับของผลิตภัณฑ์อาหาร (Traceability)** เพื่อประโยชน์ในการเรียกคืนสินค้าอย่างมีประสิทธิภาพ หรือเพื่อให้ข้อมูลแก่ผู้บริโภคหรือหน่วยงานที่ทำหน้าที่ควบคุม และเป็นการหลีกเลี่ยงการขยายตัวของปัญหาด้านความปลอดภัยอาหาร

4.6.3 การบริหารจัดการในภาวะวิกฤติ

1. จัดทำแผนแม่บทของภาวะฉุกเฉินหรือภาวะวิกฤติที่เกี่ยวข้องกับอาหาร ไม่ว่าจะเป็นภาวะที่เกี่ยวกับความปลอดภัยหรือความมั่นคงด้านอาหาร โดยใช้ข้อมูลทางวิทยาศาสตร์เป็นพื้นฐาน และกำหนดหน้าที่ของหน่วยงานเพื่อเตรียมพร้อมในการดำเนินงานตามแผน รวมถึงหน่วยงานให้ความช่วยเหลือทางวิทยาศาสตร์ และการให้คำแนะนำเมื่อเกิดภาวะฉุกเฉินด้านอาหาร ในแผน

ควรระบุรายละเอียดที่เกี่ยวข้องกับอันตรายต่อสุขภาพของประชาชนทั้งทางตรงและทางอ้อมที่เกิดจากอาหารและอาหารสัตว์ และระบุแนวทางการดำเนินการที่จำเป็นในการจัดการวิกฤติ รวมทั้งการนำหลักการความโปร่งใสมาใช้ และแผนกลยุทธ์ในการสื่อสารต่อสาธารณะ

2. จัดทำ **ระบบเตือนภัยเร่งด่วน (Rapid alert system)** เพื่อให้สามารถดำเนินการเฝ้าระวัง ความเสี่ยงด้านสุขภาพและโภชนาการให้มีประสิทธิภาพเท่าที่จะทำได้ เพื่อวัตถุประสงค์ในการยับยั้ง การจำหน่ายหรือบังคับให้มีการถอนสินค้าออกจากตลาด หรือการเรียกคืนสินค้าอาหารหรืออาหารสัตว์เพื่อคุ้มครองสุขภาพของประชาชนและเรียกร้องให้ดำเนินการอย่างรวดเร็ว ด้วยระบบแจ้งเตือน และแจ้งกลับไปยังผู้ผลิตหรือประเทศผู้ผลิตสินค้านั้นๆ
3. บริหารจัดการทรัพยากรที่เป็นปัจจัยในการผลิตอาหาร ได้แก่ พื้นที่การเกษตร แหล่งน้ำ เป็นต้น ให้ถูกต้องและเหมาะสม เพื่อมิให้เกิดการขาดแคลนในอนาคต

4.6.4 กรอบแนวคิดด้านการพัฒนาองค์ความรู้ให้แก่ผู้บริโภคและผู้ประกอบการ

1. พัฒนาระบบการผลิตตลอดทั้งห่วงโซ่ ให้เกิดความเพียงพอทางอาหารที่มีคุณภาพและปลอดภัย และมีความมั่นคงทางเศรษฐกิจ
2. พัฒนาขีดความสามารถในการผลิตอาหาร เสริมสร้างองค์ความรู้และภูมิปัญญาท้องถิ่น เสริมสร้างศักยภาพความเข้มแข็งของประชาชน ครอบครัวและองค์กรชุมชน
3. พัฒนาการติดต่อสื่อสารที่มีประสิทธิภาพระหว่างตัวแทนของผู้บริโภค ตัวแทนของผู้ผลิต ผู้แปรรูปและหน่วยงานอื่นๆที่มีผลประโยชน์ร่วมกัน
4. การสื่อสารข้อมูลแก่ประชาชน สามารถทำได้อย่างอิสระ โดยข้อมูลจะต้องมีความยุติธรรม ความน่าเชื่อถือและสามารถเข้าใจได้ง่าย

4.6.5 การทำงานของคณะอนุกรรมการ ภายใต้คณะกรรมการอาหารแห่งชาติ

1. คณะอนุกรรมการด้านต่างๆ ควรเป็นตัวแทนจากกลุ่มคนที่มีความเชี่ยวชาญในด้านนั้นๆ ทั้งจากภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรอิสระ และภาคประชาชน
2. คณะอนุกรรมการสามารถปฏิบัติหน้าที่อย่างอิสระเพื่อผลประโยชน์ของสาธารณชน
3. คณะอนุกรรมการ ควรสร้างแผนแม่บท แผนกลยุทธ์ ในด้านต่างๆที่เกี่ยวข้องกับอาหาร และสร้างกลไกในการแลกเปลี่ยนข้อมูลเกี่ยวกับความเป็นไปได้ของความเสี่ยงและแหล่งความรู้ต่างๆ เพื่อให้เกิดความมั่นใจว่า จะมีการร่วมมือกันอย่างใกล้ชิดระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และในการลงมติในเรื่องใดๆ ต้อง**ฟังความคิดเห็นจากสาธารณะ**
4. คณะอนุกรรมการ สามารถตั้งคณะทำงานด้านวิทยาศาสตร์ ซึ่งเป็นกลุ่มผู้เชี่ยวชาญอิสระด้านวิทยาศาสตร์ ในเรื่องต่างๆ เพื่อรวบรวมข้อมูลและวิคราะห์เบื้องต้น ให้แก่คณะอนุกรรมการ

ซึ่งเมื่อศึกษารูปแบบการทำงานของ European Food Safety Authority (EFSA) ของสหภาพยุโรป ซึ่งได้จัดเป็นคณะกรรมการวิทยาศาสตร์ (EFSA's Scientific Committee and Panels) เพื่อทำหน้าที่ในการประเมินความเสี่ยง (Risk assessment) และนำเสนอข้อมูลให้แก่คณะกรรมาธิการยุโรป ในการออกกฎหมายและการควบคุม และยังทำหน้าที่สื่อสารความเสี่ยงให้แก่สาธาณะ ซึ่งคณะกรรมการเหล่านี้ ประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญอิสระด้านวิทยาศาสตร์ มีทั้งหมด 10 คณะ ซึ่งเชี่ยวชาญในด้านต่างๆ ดังนี้

4.1 ด้านสุขภาพ และสวัสดิการของสัตว์ (Animal health and welfare : AHAW)

4.2 ด้านสารเจือปนอาหาร และสิ่งที่เติมเพื่อเป็นแหล่งของสารอาหาร (Food additives and nutrient sources added to food : ANS)

4.3 ด้านอันตรายทางชีวภาพ (Biological hazards : BIOHAZ)

4.4 ด้านวัตถุสัมผัสอาหาร เอนไซม์ สารปรุงแต่งกลิ่นรส และสารที่ใช่ในการแปรรูป (Food contact materials, enzymes, flavourings and processing aids : CEF)

4.5 ด้านการปนเปื้อนในห่วงโซ่อาหาร (Contaminants in the food chain : CONTAM)

4.6 ด้านสารเจือปน และผลิตภัณฑ์ หรือสารอื่นๆที่ใช้ในอาหารสัตว์ (Additives and products or substances used in animal feed : FEEDAP)

4.7 ด้านการตัดต่อพันธุกรรม (Genetically modified organisms : GMO)

4.8 ด้านผลิตภัณฑ์อาหาร โภชนาการ และสารก่อให้เกิดการแพ้ (Dietetic products, nutrition and allergies : NDA)

4.9 ด้านสุขภาพพืช การคุ้มครองผลผลิตจากพืช และสารตกค้างในพืช (Plant protection products and their residues : PRP)

4.10 ด้านสุขอนามัยพืช (Plant health : PLH)

4.7 ความสอดคล้องของงบประมาณและการดำเนินยุทธศาสตร์ความปลอดภัยอาหารของสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา

4.7.1 ระบบการคุ้มครองผู้บริโภคของสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา (อย.) ที่เกี่ยวข้องกับอาหารปลอดภัย

เนื่องจากอาหาร เป็นหนึ่งในปัจจัยสี่ที่สำคัญต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์ อาหารเพื่อการบริโภคจึงต้องมีความปลอดภัย ไม่มีเชื้อโรคที่ทำให้อาหารเป็นพิษ ไม่มีการปนเปื้อนสารเคมี ฯลฯ ซึ่งต้องทำการตรวจสอบคุณภาพความปลอดภัยของอาหารที่ผลิตและกระจายสู่ช่องทางต่าง ๆ ในทุกกระบวนการในโซ่อาหาร (Food chain) นอกจากนี้ การที่รัฐบาลได้ประกาศให้ปี 2547 เป็นปีแห่งสุขภาพอนามัย[1] โดยมีการรณรงค์เผยแพร่คุณภาพและมาตรฐานของอาหารไทยให้รู้จักและแพร่หลายทั้งในระดับประเทศและนานาชาติ จึงแสดงให้เห็นว่าความปลอดภัยด้านอาหารจะเป็นนโยบายสำคัญในการดำเนินงานเพื่อให้ไทยก้าวไปสู่การเป็นครัวของโลกให้ได้อย่างแข็งแรง นอกจากนี้ ประชาชนในประเทศก็สามารถหลีกเลี่ยงความเสี่ยงจากการบริโภคอาหารที่ด้อยคุณภาพ สุขลักษณะ และความปลอดภัยอีกด้วย

ระบบการควบคุมตรวจสอบคุณภาพความปลอดภัยอาหารของประเทศไทย มีหน่วยงานที่รับผิดชอบและเกี่ยวข้องหลัก ๆ 2 กระทรวง คือกระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยมีผู้รับผิดชอบในระบบต่าง ๆ ดังนี้[2]

ระบบการควบคุมคุณภาพความปลอดภัย	หน่วยงานรับผิดชอบหลัก
1. ระบบควบคุมการนำเข้าสินค้าเกษตร อาหาร และยา	
- การควบคุมการนำเข้ายา เภสัชเคมีภัณฑ์ อาหารสำเร็จรูป วัตถุดิบในการผลิตอาหาร (ยกเว้นเนื้อสัตว์ ปลาทูน่า และกุ้ง)	กระทรวงสาธารณสุข
- การกักกันพืชและสัตว์ที่มีชีวิต เนื้อสัตว์ ปลาทูน่า กุ้ง อาหารสัตว์ สารเคมีและวัตถุมีพิษทางการเกษตร	กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยบูรณาการและปรับปรุงด่านตรวจพืช ประมง และปศุสัตว์
2. ระบบควบคุมการจำหน่ายปัจจัยการผลิต ยา เภสัชเคมีภัณฑ์ เคมีภัณฑ์การเกษตรภายในประเทศ	
- การขึ้นทะเบียนและควบคุมการจำหน่ายยา เภสัชเคมีภัณฑ์ เวชภัณฑ์	กระทรวงสาธารณสุข
- การขึ้นทะเบียนและควบคุมการจำหน่ายอาหารสัตว์ เคมีภัณฑ์การเกษตร วัตถุมีพิษทางการเกษตร พันธุ์พืช พันธุ์สัตว์	กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

[1] http://www.dmsc.moph.go.th/net/plan/pl/%BC%C5%A7%D2%B9%E0%B4%E8%B9%BB%D52546/%E0%CD%A1%CA%D2%C33.pdf

[2] http://www.fda.moph.go.th/project/foodsafety/foodbackhome/food/fs_organize.htm

3. ระบบควบคุมมาตรฐานการผลิตในฟาร์ม	
- การขึ้นทะเบียนฟาร์ม การควบคุมการใช้ปัจจัยการผลิตในฟาร์ม ทั้งยาสัตว์ อาหารสัตว์ และเภสัชเคมีภัณฑ์ และการตรวจสอบรับรองมาตรฐานฟาร์ม	กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
- การเร่งรัดให้มีการรับรองระบบการผลิตในฟาร์มโดยเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนมีส่วนร่วม	- กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
4. ระบบควบคุมการผลิตและแปรรูปอาหาร	
- การอนุญาตประกอบการโรงงานแปรรูปอาหาร การตรวจสอบควบคุมมาตรฐานและกระบวนการผลิตโรงงานผลิตอาหารเพื่อจำหน่ายในประเทศ	กระทรวงสาธารณสุข
- การอนุญาตประกอบการโรงงานแปรรูปอาหาร การตรวจสอบควบคุมมาตรฐานและกระบวนการผลิตโรงงานผลิตอาหารเพื่อการส่งออกและโรงงานที่มีการผลิตทั้งเพื่อจำหน่ายในประเทศและส่งออกควบคู่กันไป	กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
5. ระบบการกำหนดมาตรฐานและรับรองมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร	
- การกำหนดมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร	รับผิดชอบร่วมกันกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกระทรวงสาธารณสุขเพื่อให้มีความเท่าเทียมกันของมาตรฐานสินค้าจำหน่ายภายใน ประเทศและส่งออก (สำหรับมาตรฐานสินค้าเกษตรที่มิใช่อาหาร ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์รับผิดชอบ)
- การออกใบรับรองสินค้าเกษตรและอาหารเพื่อการส่งออกทั้งใบรับรองสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชและสัตว์ และความปลอดภัยด้านอาหาร	กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
- การตรวจสอบรับรองอาหารที่จำหน่ายในประเทศ	กระทรวงสาธารณสุข
- จัดตั้งหน่วยงานในรูปองค์การมหาชน (Public Organization : PO) เพื่อให้บริการรับรองมาตรฐานทั้งสินค้าเกษตรและอาหารให้ตอบสนองความต้องการของผู้ส่งออก	กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
- เปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเปิดห้องปฏิบัติการเพื่อให้บริการรับรองมาตรฐาน	กระทรวงสาธารณสุขและกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

ทั้งนี้ กระทรวงสาธารณสุขได้รับมอบหมายให้เป็นหน่วยงานหลักในการประสานแผนยุทธศาสตร์ความปลอดภัยของอาหารของประเทศ และได้มีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ความปลอดภัยด้านอาหารขึ้น ทั้งนี้ หน่วยงานภายใต้กระทรวงสาธารณสุขที่ร่วมดำเนินการความปลอดภัยด้านอาหารประกอบด้วย

1. กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ (อาหารสด อาหารปรุงจำหน่าย อาหารแปรรูป)

เป็นองค์การหลักในการศึกษาวิจัยและพัฒนาด้านวิทยาศาสตร์การแพทย์ สู่การพัฒนาผลิตภัณฑ์และแก้ปัญหาสาธารณสุข เป็นห้องปฏิบัติการอ้างอิง ตลอดจนวิเคราะห์และเฝ้าระวังเพื่อประเมินความเสี่ยง และเตือนภัยสุขภาพ งานที่ให้บริการคุ้มครองผู้บริโภคทางด้านอาหารและยา เครื่องสำอาง สารพิษและรังสี ด้านอาหาร ตรวจวิเคราะห์วิจัย เครื่องดื่มน้ำ และภาชนะบรรจุอาหาร ทั้งทาง จุลชีววิทยา และเคมี เพื่อความปลอดภัยของผู้บริโภคและเพื่อควบคุมคุณภาพให้เป็นไปตามกฎหมาย รวมทั้งการวิเคราะห์อาหาร เพื่อ ส่งออกจำหน่ายต่างประเทศ

ภายใต้การดำเนินการรับรองจากกรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ สัญลักษณ์คุณภาพต่าง ๆ เหล่านี้ได้ถูกนำออกมาใช้ เพื่อให้ผู้บริโภคมั่นใจต่อทุกผลิตภัณฑ์ที่ผ่านการรับรองของกรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ ว่ามีความปลอดภัยต่อสุขภาพและมีคุณภาพตามมาตรฐานสากล

อาหารปลอดภัย Food Safety

สัญลักษณ์รับรองคุณภาพระบบตรวจสอบสารพิษตกค้างในผักสดผลไม้สด

สัญลักษณ์รับรองห้องปฏิบัติการ

คุณภาพสมุนไพรไทย

2. กรมอนามัย

เป็นองค์การหลักในการส่งเสริมสุขภาพและอนามัยสิ่งแวดล้อมของประเทศ เพื่อส่งเสริมให้คนไทยสุขภาพดี[3] เป้าหมายการให้บริการของกรมอนามัย คือ ประชาชนได้รับการคุ้มครองด้านบริการและผลิตภัณฑ์สุขภาพ มีมาตรฐานเป็นธรรมและเสมอภาค โครงการที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยด้านอาหาร ได้แก่ งานสุขาภิบาลอาหาร หรือใน slogan ที่ขึ้นป้ายตามร้านขายอาหารว่า Clean Food Good Taste เป็นต้น

[3] แผนยุทธศาสตร์กรมอนามัย

http://www.anamai.moph.go.th/ewtadmin/ewt/anamai_web/download/about_us/plan_an.pdf

3. กรมสนับสนุนบริการสุขภาพ

เป็นองค์กรหลักในการส่งเสริมสนับสนุนการพัฒนาระบบบริการสุขภาพเพื่อให้ประชาชนบรรลุสุขภาวะที่ดี โดยการพิทักษ์และคุ้มครองสิทธิ และเพิ่มโอกาสการเข้าถึงบริการสุขภาพที่มีคุณภาพได้มาตรฐาน[4]

4. สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา (อย.)

5. สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด (สสจ.) ทั่วประเทศ

สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด เป็นหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคของกระทรวงสาธารณสุข มีโครงสร้างการแบ่งงานเป็นดังนี้

- ฝ่ายบริหารทั่วไป
- กลุ่มพัฒนายุทธศาสตร์สาธารณสุข
- กลุ่มสนับสนุนวิชาการ
- กลุ่มงานคุ้มครองผู้บริโภค
- กลุ่มงานประกันคุณภาพ

4.7.1.1 สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา (อย.) และงานด้านความปลอดภัยของอาหาร

สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนโครงสร้างการดำเนินงานของกองควบคุมอาหารและยา กรมอนามัย (ซึ่งในเวลานั้นคือกรมสาธารณสุข) กระทรวงสาธารณสุข ในปี พ.ศ. 2517 โดยแบ่งโครงสร้างหน่วยงานในการควบคุมผลิตภัณฑ์ 4 ประเภท ได้แก่ อาหาร ยา เครื่องสำอาง และวัตถุเสพติด และต่อมาในปี พ.ศ. 2533 ผลิตภัณฑ์ด้านเครื่องมือแพทย์และวัตถุมีพิษได้ถูกบรรจุในโครงสร้างหน่วยงานของ อย. เพิ่มเติม

ในปี พ.ศ. 2539 อย. มีการปรับเปลี่ยนระบบและวิธีการทำงาน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการคุ้มครองผู้บริโภคด้านสาธารณสุขให้ชัดเจนขึ้น โดยพิจารณาจากภารกิจหลักของหน่วยงานในองค์การ ทั้งนี้ อย. ได้แบ่งระบบงานออกเป็น 2 ระบบ ได้แก่[5]

<u>ระบบงานหลัก</u> ประกอบด้วย 6 ระบบย่อย ได้แก่ ระบบคุ้มครองผู้บริโภคด้านยา อาหาร เครื่องสำอาง วัตถุเสพติด วัตถุอันตราย และเครื่องมือแพทย์ โดยแต่ละระบบย่อยจะรวมงานที่ครบวงจรของผลิตภัณฑ์แต่ละชนิด ตั้งแต่ก่อนผลิตภัณฑ์ออกสู่ท้องตลาด และหลังออกสู่ท้องตลาด

<u>ระบบงานสนับสนุน</u> ประกอบด้วย 7 ระบบย่อย ได้แก่ ระบบสารสนเทศและวิเทศสัมพันธ์ ระบบสารนิเทศและปรับเปลี่ยนพฤติกรรมการบริโภค ระบบกฎหมายและการพัฒนามาตรการกำกับดูแล ระบบคุ้มครองผู้บริโภคส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น ระบบบริหารบุคลากร คบส. ระบบเฝ้าระวังทางระบาดวิทยา

---

[4] http://www.hss.moph.go.th/home.php

[5] http://www.fda.moph.go.th/fda_intro/fda_history.html

และระบบบริหารจัดการ โดยแต่ละระบบจะครอบคลุมงานที่สนับสนุนหลักในแต่ละด้านให้บรรลุวัตถุประสงค์

4.7.1.2 แผนยุทธศาสตร์ของคณะกรรมการอาหารและยาใน ปีงบประมาณ พ.ศ. 2548-2551[6]

ตามแผนยุทธศาสตร์ของ อย. ในปีงบประมาณ 2548-2551 มีSlogan คือ “คุ้มครอง ห่วงใย ใส่ใจคุณภาพ” และมีแนวทางเชิงกลยุทธ์ ดังนี้

<u>วิสัยทัศน์</u> ภายในปี 2551 อย. จะมุ่งสู่การเป็นองค์กรหลักของประเทศ ได้รับความเชื่อถือจากสังคม ในการปกป้องคุ้มครองสุขภาพของประชาชน โดยดำเนินการให้ผลิตภัณฑ์สุขภาพ มีคุณภาพและปลอดภัย และส่งเสริมพฤติกรรมการบริโภคที่ถูกต้อง ด้วยข้อมูลทางวิชาการที่มีหลักฐานเชื่อถือได้ และเทคโนโลยีที่เหมาะสม

อนึ่ง ต่อมา อย. ได้ปรับเปลี่ยนยุทธศาสตร์โดยกำหนดวิสัยทัศน์ ดังนี้

"เป็นผู้นำในการพัฒนาสังคมฐานความรู้ด้านผลิตภัณฑ์สุขภาพอย่างต่อเนื่องยั่งยืน" (Leadership in sustainable development of knowledge based society of health product)

<u>พันธกิจ</u>

1. กำกับ ดูแล ตรวจสอบผลิตภัณฑ์สุขภาพ ให้มีความปลอดภัย มีคุณภาพ และได้มาตรฐาน
2. ส่งเสริมอุตสาหกรรมการผลิตผลิตภัณฑ์สุขภาพ ให้มีความสะอาด ถูกสุขลักษณะตามหลักเกณฑ์กรรมวิธีในการผลิตและการควบคุมคุณภาพ ทั้งนี้ เพื่อการบริโภคในประเทศและเพื่อสนับสนุนการส่งออก
3. วิจัยและพัฒนาระบบงานกำกับดูแลและการคุ้มครองผู้บริโภคด้านผลิตภัณฑ์สุขภาพให้มีประสิทธิภาพ
4. ส่งเสริมสนับสนุนศักยภาพผู้บริโภคผู้บริโภคและชุมชนให้สามารถคุ้มครองและพึ่งตนเองได้ในเรื่องผลิตภัณฑ์สุขภาพ
5. ส่งเสริม สนับสนุน ให้ภาคประชาชน ภาคเอกชน และภาคีที่เกี่ยวข้อง เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานคุ้มครองผู้บริโภคด้านผลิตภัณฑ์สุขภาพ

ทั้งนี้ อย. ได้แยกประเด็นยุทธศาสตร์ เป็น 2 ประเด็นใหญ่ ๆ ได้แก่

1. *กำกับและพัฒนาคุณภาพผลิตภัณฑ์สุขภาพ* ทั้งนี้ มีเป้าหมายที่จะให้ผลิตภัณฑ์สุขภาพนั้น ๆ (ได้แก่ อาหาร ยา และเครื่องสำอางค์) มีคุณภาพ ปลอดภัย และได้มาตรฐาน มีการวางกลยุทธ์ใน 2 ด้าน ได้แก่ 1) การกำกับดูแล ตรวจสอบ เฝ้าระวังคุณภาพผลิตภัณฑ์สุขภาพอย่างเข้มแข็ง มีการบังคับใช้

[6] http://elib.fda.moph.go.th/library/Planweb/Doc/แผนยุทธศาสตร์คณะกรรมการอาหารและยา%20ปีงบประมาณ%20พ.ศ.%202548-2551.pdf

กฎหมายอย่างเข้มงวด และ 2) ส่งเสริมและพัฒนาให้ผลิตภัณฑ์ให้มีคุณภาพได้มาตรฐาน โดยมีการวางโครงการเพื่อสนับสนุนเป้าหมายดังกล่าว ดังนี้

1.1 โครงการความปลอดภัยด้านอาหาร (food safety)

1.2 โครงการตรวจสอบเฝ้าระวังคุณภาพผลิตภัณฑ์สุขภาพ

1.3 โครงการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพผลิตภัณฑ์สุขภาพชุมชน

2. *การพัฒนาศักยภาพผู้บริโภค* โดยมีเป้าหมายเพื่อให้ผู้บริโภคมีความรู้และพฤติกรรมที่ถูกต้อง รู้สิทธิของตน และได้รับความเป็นธรรมเมื่อเกิดความเสียหาย โดยวางกลยุทธ์ใน 3 ด้าน ได้แก่ 1) ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนได้ทราบถึงสถานการณ์ด้านผลิตภัณฑ์สุขภาพ และการดำเนินการของ อย. อย่างต่อเนื่องทันเหตุการณ์ 2) เผยแพร่ และรณรงค์ให้ความรู้สู่ผู้บริโภคอย่างทั่วถึง และสามารถเข้าถึงได้ง่าย และ 3) พัฒนาระบบการรับเรื่องร้องเรียน และตอบสนองต่อประชาชนให้ทันการณ์ โดยมีการวางโครงการเพื่อสนับสนุนเป้าหมายดังกล่าว ดังนี้

2.1 โครงการประชาสัมพันธ์เชิงรุก

2.2 โครงการเผยแพร่ความรู้สู่ผู้บริโภค

2.3 โครงการสายด่วน อย. 1556

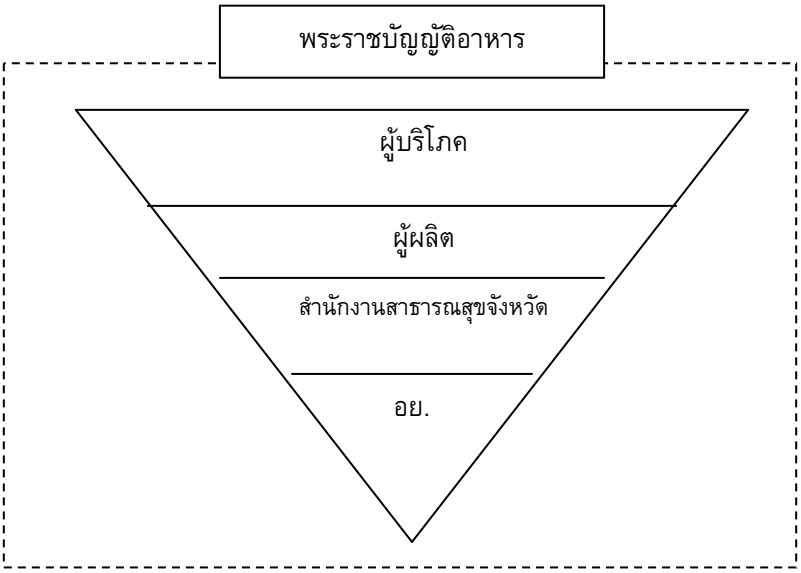
2.4 โครงการ อย. น้อย

2.5 โครงการอย่าหลงเชื่อง่าย

2.6 โครงการรับเรื่องร้องเรียน และการตอบสนองต่อประชาชน

4.7.1.3 การดำเนินการความปลอดภัยของอาหารในส่วนที่ อย. รับผิดชอบ

ภายใต้โครงสร้างการดำเนินงานของอย. และความสัมพันธ์กับองค์การที่เกี่ยวข้อง อาจกล่าวได้ว่าในปัจจุบัน อย. มีโครงสร้างการกำกับดูแลร่วมกับองค์การและผู้มีส่วนได้เสียต่าง ๆ เพื่อบรรลุเป้าหมายการดูแลผู้บริโภคทั่วประเทศในเรื่องความปลอดภัยของอาหารตามแผนภาพที่ 4.8 จากแผนภาพนี้ จะแสดงให้เห็นว่า ภายใต้การกำกับดูแลของ อย. ผ่านพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ.2522 นั้น อย. จะทำงานร่วมกับสาธารณสุขจังหวัด เพื่อกำกับ ดูแล ควบคุมและตรวจสอบอาหารปลอดภัยของผู้ผลิตเพื่อให้ผู้บริโภค ซึ่งเป็นหน่วยที่ใหญ่ที่สุดนี้ ได้รับประโยชน์มากที่สุด



ภาพที่ 4.8 โครงสร้างการดำเนินงานของอย. และความสัมพันธ์กับองค์การที่เกี่ยวข้องในการกำกับดูแลความปลอดภัยด้านอาหาร

หน่วยงานใน อย. ที่รับผิดชอบด้านความปลอดภัยของอาหารประกอบด้วย

1. กองงานด่านอาหารและยา
2. กองควบคุมอาหาร
3. กองพัฒนาศักยภาพผู้บริโภค
4. กองส่งเสริมงานคุ้มครองผู้บริโภคด้านผลิตภัณฑ์สุขภาพในส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น

ซึ่งแต่ละกองมีพันธกิจและหน้าที่ความรับผิดชอบในการกำกับดูแลความปลอดภัยทางด้านอาหาร ดังนี้

1. กองงานด่านอาหารและยา

<u>พันธกิจ</u>[7]

1. กำกับดูแลการนำเข้าและการส่งออกผลิตภัณฑ์สุขภาพให้มีคุณภาพ มาตรฐาน ความปลอดภัย เป็นไปตามกฎหมายและวิชาการ
2. ส่งเสริมพัฒนาให้ผู้ประกอบการสามารถนำเสนอผลิตภัณฑ์สุขภาพนำเข้าและส่งออกที่มีคุณภาพ มาตรฐานและข้อมูลที่ถูกต้องต่อสังคม
3. ส่งเสริม สนับสนุนให้ทุกภาคส่วน มีส่วนร่วมในการดำเนินงานคุ้มครองผู้บริโภค ด้านผลิตภัณฑ์สุขภาพนำเข้าและส่งออก

[7] http://logistics.fda.moph.go.th/inspection/index.asp?menuid=2

4. ศึกษา วิจัย และจัดทำมาตรฐานเกี่ยวกับการกำกับดูแลการนำเข้าและส่งออกผลิตภัณฑ์สุขภาพให้สอดคล้องกับระบบสากล
5. ให้ความรู้ คำแนะนำทางวิชาการ และพัฒนาข้อมูลเพื่อให้บริการข้อมูลข่าวสาร การนำเข้าและส่งออกผลิตภัณฑ์สุขภาพ
6. พัฒนาศักยภาพองค์กรให้เป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ที่มีระบบบริหารงานคุณภาพ บุคลากร มีศักยภาพสูงและมีคุณธรรม

หน้าที่ความรับผิดชอบ[8]

1. ควบคุม กำกับ ดูแลการนำเข้าและการส่งออกผลิตภัณฑ์สุขภาพ ณ ด่านอาหารและยาให้ได้มาตรฐานและเป็นไปตามกฎหมาย
2. เฝ้าระวัง สืบสวน และดำเนินการตามกฎหมายกรณีการลักลอบนำเข้าผลิตภัณฑ์สุขภาพและร่วมดำเนินการขจัดปัญหาการลักลอบนำเข้า ส่งออกยาเสพติดให้โทษและวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท
3. พิจารณาอนุญาตการนำเข้าผลิตภัณฑ์สุขภาพ ตามที่ได้รับมอบหมาย
4. ศึกษา วิจัย และจัดทำมาตรฐานเกี่ยวกับการควบคุมนำเข้า การส่งออกผลิตภัณฑ์สุขภาพให้สอดคล้องกับระบบสากล
5. ให้ความรู้ คำแนะนำทางวิชาการ และพัฒนาข้อมูลเพื่อให้บริการข้อมูลข่าวสารการนำเข้าผลิตภัณฑ์สุขภาพ
6. ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือได้รับมอบหมาย

2. กองควบคุมอาหาร

"ความปลอดภัย ความคุ้มค่าสมประโยชน์ และคุณค่าทางโภชนาการ" เป็นนโยบายในการคุ้มครองผู้บริโภคของกองควบคุมอาหาร สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา ในปัจจุบัน

โครงสร้างของหน่วยงานในกองควบคุมอาหาร ประกอบด้วยกลุ่มงานต่างๆ ได้แก่

กลุ่มกำกับดูแลก่อนออกสู่ตลาด

กลุ่มกำกับดูแลหลังออกสู่ตลาด

กลุ่มควบคุมสนับสนุนและพัฒนาสถานที่ผลิตอาหาร

กลุ่มกำกับและตรวจสอบการโฆษณา

[8] http://logistics.fda.moph.go.th/inspection/index.asp?menuid=4

กลุ่มพัฒนาระบบ 1
กลุ่มพัฒนาระบบ 2
กลุ่มพัฒนาระบบ 3
หน่วยตรวจสอบเคลื่อนที่ (Mobile Unit)
กลุ่มบริหารทั่วไป

<u>หน้าที่ความรับผิดชอบ</u>

1. ควบคุม กำกับ ดูแล อาหารให้ได้มาตรฐานและเป็นไปตามกฎหมาย
2. ศึกษาวิจัย และจัดทำมาตรฐาน หลักเกณฑ์ กฎระเบียบ และมาตรการที่เกี่ยวกับการควบคุมกำกับดูแลคุณภาพมาตรฐานและความปลอดภัยของอาหาร
3. พัฒนาศักยภาพผู้ประกอบการด้านการผลิต นำเข้า และจำหน่ายอาหารให้ได้คุณภาพตามมาตรฐาน
4. พัฒนาระบบการตรวจสอบ กำกับดูแล เฝ้าระวังอาหาร สถานประกอบการด้านอาหาร และการโฆษณาอาหารให้เป็นไปตามกฎหมายและเป็นมาตรฐานเดียวกันทั้งประเทศ
5. ให้ความรู้ คำแนะนำทางวิชาการ และพัฒนาข้อมูลเพื่อให้การบริการข้อมูลข่าวสารด้านอาหาร
6. ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือได้รับมอบหมาย

3. กองพัฒนาศักยภาพผู้บริโภค

<u>วิสัยทัศน์</u>

เป็นหน่วยงานให้บริโภคศึกษา พัฒนาศักยภาพผู้บริโภคอย่างเป็นระบบและประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนมีความเชื่อมั่นต่อสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา[9]

<u>พันธกิจ</u>

1. ให้ความรู้แก่ประชาชนทางสื่อต่างๆ
2. พัฒนาพฤติกรรมการบริโภค
3. ประชาสัมพันธ์
4. สร้างภาพลักษณ์ที่ดีต่อองค์กร
5. วิจัยเพื่อพัฒนาศักยภาพผู้บริโภค

[9]http://www.fda.moph.go.th/prac/div/index.shtml

<u>หน้าที่ความรับผิดชอบ</u>

1. พัฒนาพฤติกรรมผู้บริโภคให้สามารถเลือกหาและบริโภคผลิตภัณฑ์สุขภาพได้อย่าง เหมาะสม ปลอดภัย และคุ้มค่า รวมทั้งการส่งเสริมศักยภาพผู้บริโภคให้รู้จักปกป้องและเรียกร้องสิทธิในการบริโภคผลิตภัณฑ์สุขภาพที่ปลอดภัย
2. ส่งเสริม เผยแพร่ความรู้และสร้างความเข้าใจแก่ประชาชนเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์สุขภาพผ่านทางสื่อและรูปแบบกิจกรรมต่างๆ
3. พัฒนาระบบการให้บริการข้อมูลด้านผลิตภัณฑ์สุขภาพให้มีความน่าสนใจ เข้าถึงได้ง่าย มีข้อมูลทันสมัย สะดวก รวดเร็วในการใช้บริการ
4. สร้างระบบและกลไกการร้องเรียนและการชดเชยค่าเสียหาย
5. วิจัยเพื่อพัฒนาศักยภาพผู้บริโภค และระบบงานคุ้มครองผู้บริโภคด้านผลิตภัณฑ์สุขภาพ
6. ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับ

4. กองส่งเสริมงานคุ้มครองผู้บริโภคด้านผลิตภัณฑ์สุขภาพในส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น (คบ.)

<u>วิสัยทัศน์</u>

กอง คบ. จะเป็นหน่วยงานหลักในการส่งเสริมสนับสนุนงานคุ้มครองผู้บริโภคด้านผลิตภัณฑ์สุขภาพในส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น ให้มีการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพ มุ่งผลสัมฤทธิ์ด้วยหลักกฎหมาย วิชาการ และเทคโนโลยีที่เหมาะสม เพื่อให้ประชาชนได้บริโภคผลิตภัณฑ์สุขภาพที่ปลอดภัยและสมประโยชน์

<u>หน้าที่ความรับผิดชอบ</u>

1. ส่งเสริม สนับสนุน นิเทศ ติดตามและประเมินผลการดำเนินงานคุ้มครองผู้บริโภคด้านผลิตภัณฑ์สุขภาพในส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น
2. สนับสนุนและส่งเสริมหน่วยงานอื่นทั้งภาครัฐและภาคเอกชน ในการดำเนินงานคุ้มครองผู้บริโภคด้านผลิตภัณฑ์สุขภาพ
3. ปฏิบัติงานร่วมกับ หรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือที่ได้รับมอบหมาย

4.7.2 ยุทธศาสตร์และงบประมาณสนับสนุนภายใต้โครงการอาหารปลอดภัยของสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา

สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา (อย.) ดำเนินโครงการความปลอดภัยด้านอาหาร (Food safety) มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2546 ตามแผนยุทธศาสตร์ความปลอดภัยด้านอาหารของรัฐบาล ซึ่งมีเป้าหมายเพื่อให้ประเทศไทยก้าวสู่การเป็นผู้นำด้านอาหารของโลก หรือ “ครัวของโลก” และจากภารกิจขององค์การในการเฝ้าระวังความปลอดภัยด้านอาหารอย่างต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพ ส่งผลดีต่อสุขภาพ

ของประชาชนในระยะยาว และเพื่อการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศอย่างยั่งยืน นั้น อย. ได้กำหนดยุทธศาสตร์สำคัญในการดำเนินงานทั้งสิ้น 6 ยุทธศาสตร์ จนถึงปี พ.ศ. 2549 และหลังจากนั้น มีการปรับเปลี่ยนเหลือเพียง 5 ยุทธศาสตร์ ได้แก่

1. การพัฒนามาตรฐานกฎหมายให้เป็นสากล
2. ความเข้มแข็งในการกำกับดูแลให้อาหารปลอดภัย
3. การพัฒนาศักยภาพผู้บริโภค
4. การพัฒนาบุคลากรและกระบวนการ
5. การพัฒนาศักยภาพผู้ประกอบการ

ภายใต้แต่ละยุทธศาสตร์มีการกำหนดโครงการย่อย ๆ ตามที่แต่ละหน่วยงานภายในองค์การมีความรับผิดชอบอยู่ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง 4 หน่วยงานหลักข้างต้น ได้แก่ กองควบคุมอาหาร กองงานด่านอาหารและยา กองพัฒนาศักยภาพผู้บริโภค และ กองส่งเสริมคุ้มครองผู้บริโภคด้านผลิตภัณฑ์สุขภาพในส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น

โครงการต่างๆ ที่แต่ละหน่วยงานใน อย. ดูแลนั้น เป็นโครงการที่เกี่ยวข้องตามพันธกิจในด้านการควบคุม กำกับและดูแลในด้านผลิตภัณฑ์และผู้บริโภค โดยดำเนินการทั้งด้าน pre-marketing และ post-marketing

Pre-marketing ได้แก่ การอนุญาตผลิตภัณฑ์อาหาร สถานที่ผลิต ให้คำแนะนำขั้นตอนการขออนุญาตแก่ผู้ประกอบการ และการตรวจสอบข้อมูลเกี่ยวกับการอนุญาตของผลิตภัณฑ์อาหารนั้น ๆ

Post-marketing ได้แก่ งานด้านการตรวจสอบและเฝ้าระวังผลิตภัณฑ์อาหาร และสถานที่ผลิต การกำกับดูแลอาหารที่จำหน่ายในท้องตลาดให้มีความปลอดภัย ส่งเสริมและสนับสนุนให้ผู้ประกอบการได้ปฏิบัติตามกฎหมายอย่างถูกต้อง ทำให้ผู้บริโภคได้รับข้อมูลที่ถูกต้องและเป็นธรรม รวมถึงการประสานการสร้างเครือข่ายงานคุ้มครองผู้บริโภคผลิตภัณฑ์สุขภาพด้านอาหาร ถือเป็นหน่วยงานเชิงรุกในการปกป้องคุ้มครองผู้บริโภคเพื่อให้ได้อาหารปลอดภัย

ทั้งนี้ การจัดสรรงบประมาณในระหว่างปีงบประมาณ 2549-2551 เพื่อการดำเนินการภายใต้อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของ อย. ดังตารางที่ 4.15 สำหรับโครงการและงบประมาณที่อย. มีอยู่นั้น ส่วนหนึ่งเป็นโครงการที่อย. ดำเนินการเอง และอีกส่วนเป็นการสนันสนุน งบประมาณให้กับส่วนภูมิภาค

อนึ่ง ภายใต้โครงการอาหารปลอดภัยในระดับประเทศนั้น ยังมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องส่วนอื่น ๆ ที่มีเป้าหมายที่มีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ความปลอดภัยด้านอาหารของประเทศ โดยที่ส่วนงานต่าง ๆ เหล่านั้น สามารถสร้างโครงการ/กิจกรรม รวมถึงการกำหนดกรอบงบประมาณของตนเองได้ในระดับหนึ่งซึ่งไม่เกินเพดานกรอบงบประมาณที่เคยได้เสนอไว้ อย่างไรก็ดี หากมีโครงการเร่งด่วน หรือมีการเปลี่ยนแปลงยุทธศาสตร์ขององค์การ งบประมาณเหล่านี้ก็สามารถเปลี่ยนแปลงได้เช่นกัน

ตารางที่ 4.15 การแจกแจงยุทธศาสตร์และงบประมาณภายใต้ยุทธศาสตร์ของ อย. ระหว่างปี พ.ศ. 2549-2550

ยุทธศาสตร์	ปี 2549	ปี 2550	% change	ปี 2551	% change
รวม	156,995,780	163,533,500	4.16	129,060,700	(21.08)
1. การพัฒนามาตรฐานกฎหมายให้เป็นสากล	6,110,000	2,741,000	(55.14)	3,300,000	20.39
2. ความเข้มแข็งในการกำกับดูแลให้อาหารปลอดภัย	62,833,720	93,575,500	48.93	105,330,700	12.56
3. การพัฒนาศักยภาพผู้บริโภค	25,125,000	33,400,000	32.94	6,640,000	(80.12)
4. การพัฒนาบุคลากรและกระบวนการ	50,263,600	28,717,000	(42.87)	12,850,000	(55.25)
5. การพัฒนาศักยภาพห้องปฏิบัติการ ณ ด่านอาหารและยา	-4,904,000	-	-	-	-
6. การพัฒนาศักยภาพผู้ประกอบการ	12,662,460	5,100,000	(59.72)	940,000	(81.57)

หมายเหตุ ร้อยละของการเปลี่ยนแปลงมาจากการเปรียบเทียบตัวเลขในปีนั้น ๆ กับปีก่อนหน้า

สำหรับงบประมาณสนับสนุนหน่วยงานใน อย. ที่เกี่ยวข้องกับงานด้านความปลอดภัยของอาหารนั้น จากตารางที่ 4.16 จะพบว่า กองควบคุมอาหาร เป็นหน่วยงานในอย. ที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณสูงที่สุดในระหว่างปีงบประมาณ 2549-2551 โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในปีงบประมาณ 2551 ที่กองควบคุมอาหารได้รับการจัดสรรสูงถึงเกือบครึ่งหนึ่งของงบประมาณด้านอาหารปลอดภัยทั้งหมดของอย.

ตารางที่ 4.16 หน่วยงานใน อย.ที่เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์ความปลอดภัยด้านอาหารและงบประมาณที่ได้รับจัดสรร

	งบประมาณปี 49 (บาท)	ร้อยละ	งบประมาณ ปี 50 (บาท)	ร้อยละ	งบประมาณ ปี 51 (บาท)	ร้อยละ
1.กองควบคุมอาหาร (กอง อ.)	61,400,160	37.92	61,836,000	37.81	64,359,000	49.87
2.กองงานด่านอาหารและยา (กองด่านฯ)	35,032,520	21.64	40,178,000	24.57	32,641,400	25.29
3.กองพัฒนาศักยภาพผู้บริโภค (กอง พศ.)	21,525,000	13.30	20,400,000	12.47	13,280,000	10.29
4.กองส่งเสริมคุ้มครองผู้บริโภคด้านผลิตภัณฑ์สุขภาพในส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น (กอง คบ.)	7,828,900	4.84	4,229,000	2.59	4,198,000	3.25
5.กองอื่นๆ	36,113,200		36,890,500	22.56		11.30

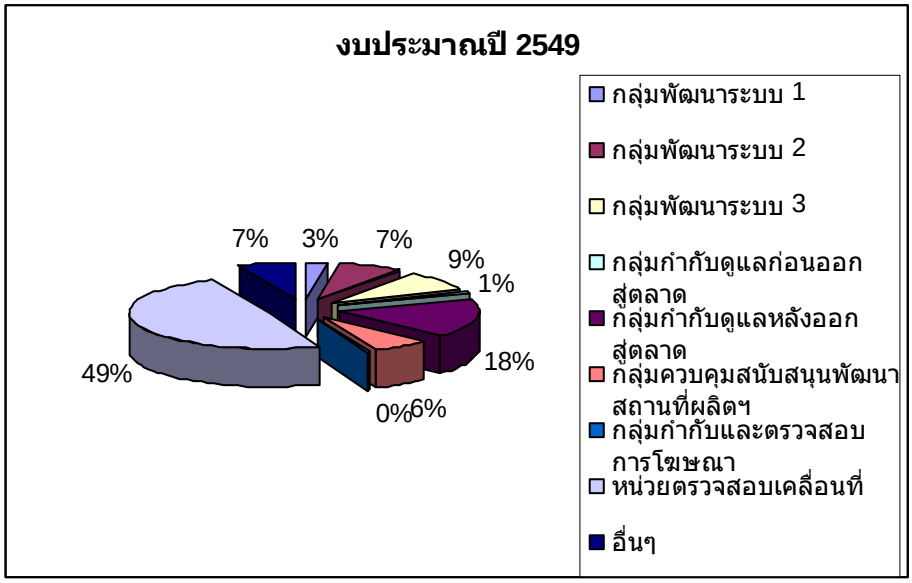
		22.31			14,582,300	
รวม	161,899,780	100	163,533,500	100	129,060,700	100

4.7.3 ภารกิจและงบประมาณของกองควบคุมอาหาร

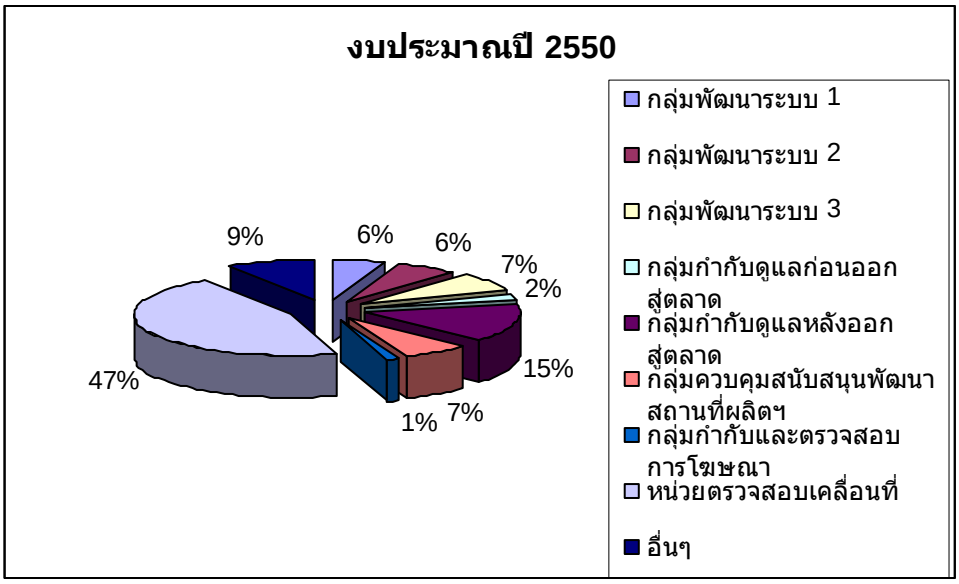
กองควบคุมอาหารเป็นหน่วยงานที่มีงบประมาณในการคุ้มครองผู้บริโภคมากที่สุด ในส่วนนี้จึงมุ่งพิจารณาไปที่การดำเนินภารกิจและการจัดสรรงบประมาณการดำเนินงานของกองอาหารเป็นสำคัญ

จากเป้าหมายของหน่วยงาน คือ “ความปลอดภัย ความคุ้มค่าสมประโยชน์ และคุณค่าทางโภชนาการ” ที่ต้องดำเนินการ ซึ่งงบประมาณที่กองควบคุมอาหารได้รับนั้น จะมีมากกว่างบประมาณที่ได้รับการจัดสรรตามแผนปฏิบัติการความปลอดภัยด้านอาหาร จากตารางที่ 2 เล็กน้อย ทั้งนี้ งบประมาณถูกจัดสรรไปตามโครงการต่างๆที่อยู่ใต้โครงสร้างองค์การที่แบ่งเป็นกลุ่มทั้งหมด 9 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มพัฒนาระบบ 1 (ประสานความร่วมมือระหว่างประเทศในการพัฒนาระบบความปลอดภัยด้านอาหาร การเฝ้าระวังและเตือนภัยเร่งด่วน) กลุ่มพัฒนาระบบ 2 (หน่วยงานเชิงรุกในการหลักเกณฑ์ข้อบังคับด้านความปลอดภัยอาหารเพื่อพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานเทียบเท่าสากล) กลุ่มพัฒนาระบบ 3 (หน่วยงานสนับสนุนการดำเนินงานบูรณาการระบบงานคุ้มครองผู้บริโภคด้านอาหารของประเทศ) กลุ่มกำกับดูแลก่อนออกสู่ตลาด (ให้การอนุญาตผลิตภัณฑ์อาหาร) กลุ่มกำกับดูแลหลังออกสู่ตลาด (กำกับอาหารในท้องตลาดให้ปลอดภัยและประสานเครือข่ายงานคุ้มครองผู้บริโภคด้านผลิตภัณฑ์สุขภาพด้านอาหาร) กลุ่มควบคุมสนับสนุนพัฒนาสถานที่ผลิตฯ กลุ่มกำกับและตรวจสอบการโฆษณา หน่วยตรวจสอบเคลื่อนที่ (ดำเนินงานเฝ้าระวังความปลอดภัยและประชาสัมพันธ์ให้ความรู้) และ ฝ่ายบริหารทั่วไป

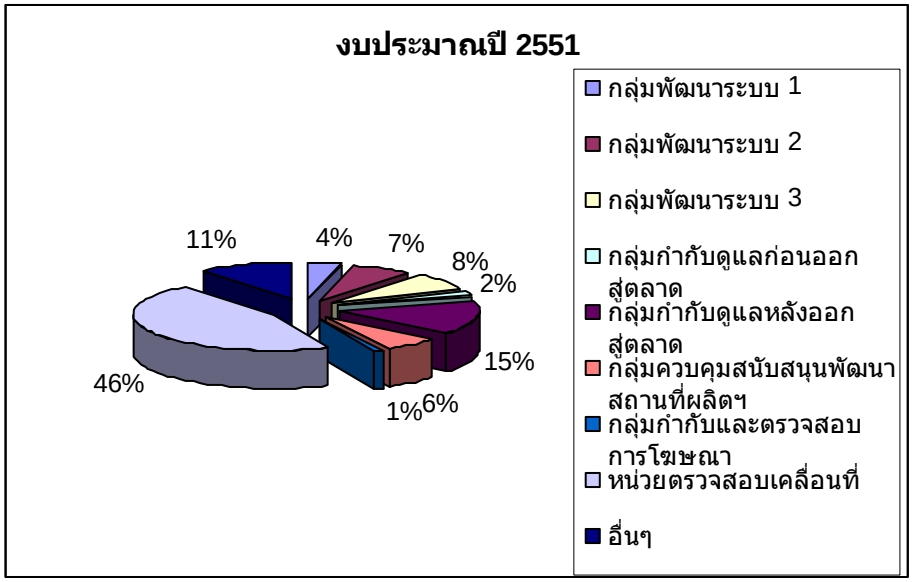
ในปีงบประมาณ 2549 กองควบคุมอาหารได้รับงบประมาณเป็นจำนวน 62,133,800 บาท ปี 2550 ได้รับงบประมาณ 63,441,845 บาท และ ในปี 2551 ได้รับงบประมาณ 63,482,430 บาท โดยในแต่ละปีมีการจัดสรรงบประมาณไปยังกลุ่มงานต่างๆ ดังภาพที่ 4.9 - 4.11 และมีอัตราการเติบโตของงบประมาณคิดเป็นร้อยละ 1.08 ต่อปี และหากพิจารณาในภาพรวมทั้ง 3 ปี กองควบคุมอาหารมีงบประมาณในการดำเนินงานเฉลี่ย เท่ากับ 63,019,358 บาท โดยงบประมาณดังกล่าวจะถูกจัดสรรเพื่อดำเนินการสำหรับหน่วยตรวจสอบเคลื่อนที่สูงที่สุดคิดเป็นร้อยละ 46.78 ของงบประมาณทั้งหมด รองลงมาได้แก่ กลุ่มกำกับดูแลหลังออกสู่ตลาดร้อยละ 15.97 ของงบประมาณทั้งหมด ในขณะที่กลุ่มกำกับและตรวจสอบการโฆษณาได้รับงบประมาณต่ำที่สุดคิดเป็นร้อยละ 0.98 ของงบประมาณทั้งหมด กลุ่มกำกับดูแลก่อนออกสู่ตลาด และ กลุ่มกำกับและตรวจสอบการโฆษณา เป็นเพียง 2 กลุ่มที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณเพิ่มขึ้นในช่วงปี 2549-2551 ส่วนกลุ่มอื่นๆ นั้นมีแนวโน้มได้รับการจัดสรรงบประมาณที่ไม่เปลี่ยนแปลงไปมากนักหรือถ้ามีการเปลี่ยนแปลงก็มีแนวโน้มที่ลดลงเล็กน้อย ซึ่งอาจเป็นสิ่งที่ชี้ให้เห็นว่าในปัจจุบันการดำเนินงานของทั้ง 2 กลุ่มนี้มีความสำคัญเพิ่มขึ้น แต่อย่างไรก็ตามกลุ่มงานที่ทางกองควบคุมอาหารให้ความสำคัญมากที่สุดจากการจัดสรรงบประมาณก็ยังคงเป็นหน่วยตรวจสอบเคลื่อนที่ (ตารางที่ 4.17)



ภาพที่ 4.9 การจัดสรรงบประมาณของกองควบคุมอาหารในปี 2549



ภาพที่ 4.10 การจัดสรรงบประมาณของกองควบคุมอาหารในปี 2550



ภาพที่ 4.11 การจัดสรรงบประมาณของกองควบคุมอาหารในปี 2551

ตารางที่ 4.17 งบประมาณกองควบคุมอาหารปี 2549-2551 (บาท)

การจัดสรรงบประมาณ	2549	2550	2551	เฉลี่ย
กลุ่มพัฒนาระบบ 1	1,560,000	3,507,000	2,503,600	2,523,533
กลุ่มพัฒนาระบบ 2	4,600,000	4,100,000	4,350,000	4,350,000
กลุ่มพัฒนาระบบ 3	5,440,000	4,750,000	4,900,400	5,030,133
กลุ่มกำกับดูแลก่อนออกสู่ตลาด	600,000	1,400,000	1,540,000	1,180,000
กลุ่มกำกับดูแลหลังออกสู่ตลาด	11,000,000	9,600,000	9,600,000	10,066,667
กลุ่มควบคุมสนับสนุนพัฒนาสถานที่ผลิตฯ	4,000,000	4,500,000	4,000,000	4,166,667
กลุ่มกำกับและตรวจสอบการโฆษณา	300,000	784,000	774,000	619,333
หน่วยตรวจสอบเคลื่อนที่	30,433,800	29,000,000	29,000,000	29,477,933
กลุ่ม/หน่วยงานอื่นๆ	4,200,000	5,800,845	6,814,430	5,605,092
รวมทั้งหมด	62,133,800	63,441,845	63,482,430	63,019,358

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบการจัดสรรงบประมาณในปี 2551 เทียบกับปี 2550 พบว่า กลุ่มพัฒนาระบบ 1 กลุ่มควบคุมสนับสนุนพัฒนาสถานที่ผลิตฯ และ กลุ่มกำกับและตรวจสอบการโฆษณา มีอัตราการเปลี่ยนแปลงของงบประมาณลดลงร้อยละ 28.61, 11.11 และ 1.28 ตามลำดับ กลุ่มกำกับดูแลหลังออกสู่ตลาดและหน่วยตรวจสอบเคลื่อนที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณเท่าเดิม ในขณะที่กลุ่มกำกับดูแลก่อนออกสู่ตลาด กลุ่มพัฒนาระบบ 2 กลุ่มพัฒนาระบบ 3 ได้รับการจัดสรรงบประมาณเพิ่มขึ้นร้อยละ 10.00, 6.10 และ 3.17 ตามลำดับ

จากกรณีศึกษาของกองควบคุมอาหาร พบว่าการใช้งบประมาณของกองควบคุมอาหาร เน้นไปที่ pre-marketing รวมถึงการปรับปรุงหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ขณะเดียวกัน กองงานด่านอาหารและยา ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณด้านความปลอดภัยของอาหารในลำดับที่ สองนั้น ภารกิจของหน่วยงานนี้ เป็นการกำกับผลิตภัณฑ์ที่นำเข้า-ส่งออก และการให้ความรู้ผู้ประกอบการในการดำเนินการนำเข้า-ส่งออกผลิตภัณฑ์อาหารให้มีคุณภาพและได้มาตรฐานสากล ซึ่งก็เป็น pre-marketing เช่นกัน และกองพัฒนาศักยภาพผู้บริโภคเป็นลำดับที่สาม อย่างไรก็ดี งบประมาณสำหรับหน่วยงานนี้มีแนวโน้มลดลงในช่วงปีที่ศึกษา

4.7.4 การบริหารจัดการและการดำเนินงานด้านความปลอดภัยด้านอาหาร ระดับจังหวัด

4.7.4.1 การจัดองค์กร

การดำเนินงานการตรวจติดตาม การเฝ้าระวัง ของ อย. ครอบคลุมพื้นที่ในกทม. เท่านั้น ขณะที่ในระดับจังหวัดนั้น จะขึ้นอยู่กับสำนักงานสาธารณสุขจังหวัด (สสจ.) หากงานบางอย่างที่เกี่ยวข้องนั้น อย. จะเป็นพี่เลี้ยงให้กับเจ้าหน้าที่สสจ. อีกทอดหนึ่ง โดยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของนายแพทย์สาธารณสุขจังหวัด ทั้งนี้ กลุ่มงานคุ้มครองผู้บริโภค เป็นสายปฏิบัติงาน อนึ่ง สสจ. มีระดับการบริหารราชการเทียบเท่ากับกรม ซึ่งเทียบเท่ากับ อย. ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่าง 2 องค์การ เป็นในลักษณะของความร่วมมือซึ่งกันและกัน

สำหรับงบประมาณที่จังหวัดได้รับจัดสรรจาก อย. นั้น มักอยู่ที่ระดับ 200,000-300,000 บาท ต่อจังหวัด โดยไม่เกี่ยวข้องกับขนาดของประชากรในจังหวัดนั้น ๆ ทั้งนี้ จะใช้เกณฑ์กิจกรรมที่เสนอเข้ามาหรือการพิจารณาว่าพื้นที่นั้น ๆ เป็นพื้นที่เสี่ยงต่อโรคหรือไม่ ซึ่งก็จะมีเงินอุดหนุนเข้ามานอกเหนือจากงบประมาณส่วนนี้แล้ว

4.7.4.2 ภารกิจ

1. ดำเนินการตรวจสอบสินค้าอาหารก่อน (pre-marketing) และหลังการวางจำหน่ายแล้ว (post-marketing)
2. การรับข้อร้องเรียนจากผู้บริโภค และออกไปตรวจสอบข้อเท็จจริงเรื่องที่ร้องเรียน
3. สุ่มเก็บตัวอย่างสินค้าเกษตรที่วางจำหน่ายในตลาดเพื่อนำมาตรวจสอบตามเกณฑ์ค่า KPI ของสำนักงานอาหารและยา
4. ให้ความรู้แก่ผู้ประกอบการ เจ้าหน้าที่ของรัฐ ประชาชน และนักเรียน เกี่ยวกับความปลอดภัยด้านอาหาร

4.7.4.3 วิธีการดำเนินงาน

1. จัดตั้งคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคระดับจังหวัด โดยร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ที่สำคัญคือ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (ปศุสัตว์จังหวัด เกษตรจังหวัด ประมงจังหวัด) เนื่องจากเป็นฝ่ายดูแลเกษตรกรผู้ผลิตสินค้าเกษตรต้นน้ำ
2. จัดทำแผนงาน โครงการ และกิจกรรมการดำเนินการคุ้มครองผู้บริโภคตามกรอบภารกิจของสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา
3. ดำเนินการตรวจสินค้าก่อนออกจำหน่าย (pre-marketing) สินค้าสำคัญได้แก่น้ำ อาหาร (โรงงาน กลุ่มผู้ผลิตสินค้าโอทอป และโรงงานนม) โดยเก็บตัวอย่างส่งตรวจที่หน่วยตรวจของกรมวิทยาศาสตร์การแพทย์
4. ดำเนินการตรวจสินค้าที่วางจำหน่ายแล้ว โดยเฉพาะสินค้าเกษตรที่จำหน่ายในตลาดสด โดยยึดตัวชี้วัดที่สำนักงาน อย. ส่วนกลางมอบให้ คือ สารฟอกขาว ยาฆ่าแมลง สารกันรา บอแรกซ์ ฟอร์มาลิน สารเร่งเนื้อแดง Alflatoxin และสารโพลาร์ในน้ำมันทอดซ้ำ โดยดำเนินการสุ่มตรวจเป็นประจำ
5. ดำเนินการตรวจพิสูจน์สินค้าตามข้อร้องเรียนของผู้บริโภค เช่น กรณีน้ำดื่มและนม จะดำเนินการภายใน 2 วันตามที่ได้รับการร้องเรียน เป็นต้น

4.7.4.4 รูปแบบการดำเนินงาน

กลุ่มงานคุ้มครองผู้บริโภค ของสำนักงานสาธารณสุขจังหวัด ทำหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในการคุ้มครองผู้บริโภคในแต่ละจังหวัด โดยดำเนินการจัดทำแผนงานและโครงการขึ้นมาเพื่อรองรับการดำเนินงานข้างต้น ตามตัวชี้วัด เป้าหมาย และแนวทางดำเนินงานคุ้มครองผู้บริโภคของสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาส่วนกลาง ทั้งส่วนที่เป็นกิจกรรมที่ได้รับการสนับสนุนงบประมาณตามปกติ และโครงการหรือกิจกรรมพิเศษที่ อย. ดำเนินการร่วม ซึ่งในโครงการที่จัดทำขึ้นมานั้น จะระบุหลักการและเหตุผล วัตถุประสงค์ เป้าหมาย กลวิธีการดำเนินงาน ระยะเวลาดำเนินการ แผนผังการกำกับงาน งบประมาณ หน่วยงานที่รับผิดชอบ และประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ หรือดำเนินการในรูปของการจัดทำแผนงาน/โครงการของหน่วยงาน ที่มีรายละเอียดของงานที่จะทำ มีเป้าหมายกลุ่มที่ได้รับประโยชน์ และเป้าหมายของงานที่ทำ และงบประมาณที่ได้รับการจัดสรร ทำให้เห็นภาพของงานที่จะต้องดำเนินการ ช่วงเวลาที่ต้องปฏิบัติ และผลงานที่จะเกิดขึ้น รวมถึงงบประมาณที่ได้จัดสรรให้เพื่อการปฏิบัติภารกิจตามที่กำหนดไว้ และแหล่งที่มาของเงินงบประมาณ

แผนงานและโครงการความปลอดภัยด้านอาหารที่จัดทำขึ้นเป็นรายปีงบประมาณ มีดังนี้

(1) โครงการความปลอดภัยด้านอาหาร ซึ่งอาจมีการจัดทำโครงการและกิจกรรมย่อย ๆ ดังนี้

(1.1) โครงการส่งเสริม ยกระดับศักยภาพและองค์ความรู้ผู้ประกอบการอาหารกลุ่มเสี่ยง 54 ชนิด

(1.2) โครงการพัฒนาศักยภาพผู้บริโภค ซึ่งเน้นการสุ่มตรวจสารป้องกันกำจัดแมลงตกค้างในผลผลิตเกษตร ในตลาดสด และประชาสัมพันธ์เรื่องอาหารปลอดภัย

(1.3) โครงการรณรงค์ลดการใช้น้ำมันทอดซ้ำ

(1.4) โครงการตรวจเฝ้าระวังผลิตภัณฑ์สุขภาพ (การกำกับดูแลผลิตภัณฑ์สุขภาพ)

(2) โครงการเสริมสร้างเครือข่าย อย.น้อย

(3) โครงการพัฒนาคุณภาพมาตรฐานสินค้าประเภทผลิตภัณฑ์ชุมชน

(4) โครงการพัฒนาศักยภาพผู้บริโภค (โครงการ อย. น้อย)

(5) ศูนย์หน่วยตรวจสอบเคลื่อนที่เพื่อความปลอดภัยด้านอาหาร ซึ่งครอบคลุมหลายจังหวัดตามการจัดกลุ่มสาธารณสุข

4.7.5 การวิเคราะห์ความสอดคล้องของงบประมาณและการดำเนินยุทธศาสตร์ความปลอดภัยอาหารของสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา

1. หลักการเสนอแผนงาน

ในการเสนอแผนงานและโครงการเพื่อการปฏิบัติภารกิจให้ลุล่วงตามวัตถุประสงค์ที่สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาส่วนกลางกำหนด กลุ่มงานคุ้มครองผู้บริโภค สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด ได้ดำเนินการอย่างเป็นระบบ มีการเขียนเป็นโครงการ/แผนงาน ที่กำหนดวัตถุประสงค์ วิธีการดำเนินงาน ผู้รับผิดชอบ เป้าหมายของผลลัพธ์ รวมถึงงบประมาณและช่วงเวลาในการดำเนินไว้ชัดเจน ง่ายต่อการนำไปปฏิบัติ และการตรวจสอบผล และที่สำคัญคือเมื่อสิ้นสุดโครงการแล้ว จะมีการนำผลการดำเนินงานในรอบปีที่ผ่านมา มาสรุปเพื่อวางแผนการเพิ่มศักยภาพในการทำงานในปีต่อไป และรายงานผลกลับสู่สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา ส่วนกลาง

2. งบประมาณและแหล่งงบประมาณ

สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดได้ดำเนินงานจัดทำแผนงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน ความชัดเจนคือเป้าหมายของผลงานและจำนวนเงินงบประมาณที่ได้จัดสรรให้เพื่อการนั้น นอกจากนี้ สำหรับแผนงานและกิจกรรมที่จังหวัดให้ความสำคัญจะได้รับงบประมาณจากส่วนอื่นมาเพิ่มเติมในการดำเนินการด้วย โดยเฉพาะจากงบเงินบำรุงหลักประกันสุขภาพ ทำให้แผนงานและแผนเงินดำเนินการควบคู่กันไปได้ดี นอกจากนี้ การทำงานในรูปของคณะกรรมการร่วมคุ้มครองผู้บริโภคระดับจังหวัด กับหน่วยงานอื่น หากสามารถสร้างเครือข่ายได้ดี และร่วมกันออกปฏิบัติงานอย่างสม่ำเสมอ ความสำเร็จในการดำเนินงานคุ้มครองผู้บริโภคที่ได้รับจะมีสูง

3. ปัญหาและอุปสรรค

ในการดำเนินงานกลุ่มงานคุ้มครองผู้บริโภค สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด ในด้านอาหารเพื่อให้บรรลุเป้าหมายภารกิจสำคัญในการคุ้มครองผู้บริโภคตามแผนปฏิบัติงานในแต่ละปี มีปัญหาและอุปสรรคในหลาย ๆ ด้าน ดังนี้

(3.1) ปัญหาการกำหนดตรวจสอบผลิตภัณฑ์สุขภาพ เน้นที่ความสะอาดและความปลอดภัยเป็นหลัก แต่ไม่ได้ให้ความสำคัญในเรื่องคุณค่าทางโภชนาการของผลิตภัณฑ์ที่ผู้บริโภคควรได้รับ

(3.2) ปัญหาความสะอาดและปลอดภัยของผลิตภัณฑ์สุขภาพด้านอาหาร โดยเฉพาะยาฆ่าแมลงและสารเร่งเนื้อแดง ที่ตกค้างอยู่ในผักและเนื้อ เกี่ยวข้องโดยตรงกับผู้ผลิตต้นน้ำ คือ เกษตรกร ซึ่งกระทรวงสาธารณสุขไม่ได้รับผิดชอบดูแล แต่อยู่ภายใต้การดูแลของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ หากได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานดังกล่าว จะทำให้ภารกิจด้านความปลอดภัยด้านอาหารบรรลุเกณฑ์ที่กำหนดไว้

(3.3) ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านของเจ้าหน้าที่ปฏิบัติ บุคลากรของกลุ่มงานคุ้มครองผู้บริโภคส่วนใหญ่เป็นเภสัชกร เมื่อได้รับมอบหมายไปดูแลความสะอาดและความปลอดภัยด้านอาหาร โดยเฉพาะภายใต้ตัวชี้วัดด้านยาฆ่าแมลง และสารเร่งเนื้อแดง จำเป็นต้องหาความรู้เพิ่มเติม ต้องเสียค่าใช้จ่ายและเวลาในการไปฝึกอบรมเพื่อเพิ่มพูนความรู้ แต่ยังมีความรู้ไม่เท่าเทียมผู้ประกอบการ

(3.4) การส่งผลการตรวจวิเคราะห์ตัวอย่างจากหน่วยวิเคราะห์ของกรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ล่าช้า ผลการตรวจผลิตภัณฑ์บางชนิดใช้เวลาถึง 6 เดือน นอกจากนี้ ผลการวิเคราะห์ตัวอย่างจะพบปัญหาความขัดแย้งกับผู้ประกอบการ โดยเฉพาะพ่อค้า-แม่ค้าในตลาดสด เนื่องจากมีผลการตรวจพบในปริมาณมาก ต้องการความร่วมมือจากกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในการควบคุมดูแลการผลิตต้นน้ำอย่างจริงจัง

(3.5) มีการร้องเรียนจากผู้บริโภคในแต่ละปีจำนวนมาก ทั้งจากโทรศัพท์ จดหมาย และการแจ้งเป็นรายบุคคลต่อบุคคล ทำให้ภารกิจการตรวจประเมินผลิตภัณฑ์หลังวางตลาดแล้วเพิ่มมากขึ้นนอกเหนือจากแผนงานตามปกติ

(3.6) ผู้ประกอบการไม่ได้ให้ความสำคัญกับมาตรฐาน GMP ตามที่กฎหมายของไทยกำหนด เนื่องจากปัญหาผลิตภัณฑ์อาหารอยู่ที่ต้นน้ำ และการส่งออกขึ้นอยู่กับมาตรฐานของผู้นำเข้าที่กำหนดเป็นสำคัญ

4.7.6 การวิเคราะห์ทิศทางการดำเนินงานด้านความปลอดภัยของอาหารของสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา

จากเป้าหมายของสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา (อย.) ที่ต้องการมุ่งสู่การเป็นองค์การหลักในการปกป้องคุ้มครองสุขภาพของประชาชนภายในปี 2551 และจากวิสัยทัศน์ล่าสุด คือ “การมุ่งสู่การเป็นผู้นำในการพัฒนาสังคมฐานความรู้ด้านผลิตภัณฑ์สุขภาพอย่างต่อเนื่องยั่งยืน” ทำให้เห็นว่าภารกิจของ อย. เป็นภารกิจที่ใหญ่ และต้องการทรัพยากรในการดำเนินงานสูง แม้ว่าผลการดำเนินงานของอย. แสดงให้เห็นถึงความมีประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากร ไม่ว่าจะเป็นงบประมาณ บุคลากร ระเบียบกฎเกณฑ์ต่าง ๆ เพื่อบรรลุเป้าหมายการคุ้มครองผู้บริโภคด้านอาหารปลอดภัยในระดับหนึ่ง แต่เพื่อผลสำเร็จของงานด้านความปลอดภัยของอาหารในภาพรวมของประเทศแล้วนั้น อย. เป็นเพียงกลไกหนึ่ง

ของความสำเร็จที่เกิดจากการให้บริการ การกำกับ การตรวจสอบ การเฝ้าระวัง และการประสานงานต่าง ๆ ที่ความสำเร็จนั้น ต้องอาศัยการทำงานร่วมกับหน่วยงานทั้งจากกระทรวงเดียวกัน และจากภายนอก ทรัพยากรในการดำเนินงาน จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องใส่เข้าไปมาก เพื่อไปให้ถึงสิ่งที่ อย. คาดหวังไว้ ไม่ว่าจะเป็นเพื่อปกป้องคุ้มครองสุขภาพของประชาชน หรือการเป็นผู้นำในการพัฒนาสังคมฐานความรู้ด้านผลิตภัณฑ์สุขภาพอย่างยั่งยืนก็ดี จากข้อมูลข้างต้น และจากการสัมภาษณ์ผู้บริหาร[10]หน่วยงานที่เกี่ยวข้องใน อย. พบว่า

1. อย. มีเป้าหมายที่จะดูแลผู้บริโภคทั้งประเทศตามภารกิจ อย่างไรก็ดี จากข้อจำกัดเรื่องงบประมาณ ดังเช่นในปีงบประมาณ 2550 ที่กระทรวงสาธารณสุขได้รับมาทั้งสิ้น 62,306.3 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากงบประมาณปี 2549 ประมาณ 9,671.5 ล้านบาท[11] คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 32.10 ของงบประมาณปี 2550 ทั้งหมด แต่งบประมาณปีเดียวกันนี้ลงมาที่ อย. เพื่อภารกิจด้านความปลอดภัยด้านอาหารเพียงร้อยละ 0.26 ขณะที่ประเทศเพื่อนบ้าน เช่น สิงคโปร์ นั้น กระทรวงการพัฒนาแห่งชาติ (Ministry of national Development: MND)[12] ได้รับการจัดสรรงบประมาณทั้งสิ้น 1.99 พันล้านเหรียญสิงคโปร์ ในปีงบประมาณ 2550 ซึ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดหาอาหารที่ปลอดภัยนั้น MND ใช้งบประมาณมากถึง 47 ล้านเหรียญสิงคโปร์ เพื่อที่จะทำให้ผู้บริโภคสิงคโปร์ มั่นใจถึงความปลอดภัยของอาหารซึ่งเริ่มตั้งแต่การผลิตจนถึงร้านค้าปลีก นอกจากนี้ ยังเป็นการเตรียมพร้อมให้กับประเทศในการสร้างความมั่นคงทางอาหาร ทั้งนี้งบประมาณสำหรับการนี้คิดเป็นร้อยละ 2.4 ของงบประมาณของ MND ทั้งหมด
2. ข้อจำกัดในเรื่องการพึ่งพา/ความเชื่อมโยง/การประสานงานกับหน่วยงานอื่น ๆ โดยเฉพาะกับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ดูแลความปลอดภัยของอาหารในระดับไร่นา ฟาร์ม ซึ่งนับว่าเป็น"ต้นน้ำ" แต่หากไม่มีความเชื่อมโยงกัน การควบคุมคุณภาพการผลิตที่แหล่งเพาะปลูก แหล่งเลี้ยงสัตว์ อาจไม่เกิดผล การแก้ปัญหาที่ได้ผลอย่างแท้จริงและยั่งยืนต้องศึกษาที่ต้นทางของการผลิต การขนส่ง แปรรูป มิใช่มาเน้นการตรวจที่ปลายทางเพียงอย่างเดียว
3. อาหารจะปลอดภัยได้ต้องปราศจากการปนเปื้อน สิ่งแปลกปลอมทางกายภาพ ตั้งแต่แหล่งผลิต แปรรูป บรรจุ ขนส่งไปจนถึงแหล่งจำหน่าย การจัดเก็บที่เหมาะสม มาตรฐานและกระบวนการผลิตที่ดี จนถึงสุขลักษณะ สุขนิสัยของผู้จำหน่าย ผู้ปรุงอาหารด้วย

---

[10] คณะผู้วิจัยขอขบคุณผู้อำนวยการกองพัฒนาศักยภาพผู้บริโภค (นายนิรัตน์ เตียสุวรรณ) และผู้อำนวยการกองควบคุมอาหาร (ดร. ทิพวรรณ ปริญญาสิริ) ในการให้เวลาสัมภาษณ์

[11] http://www.thannews.th.com/detialNews.php?id=T0121662&issue=2166

[12] http://www.mof.gov.sg/budget_2007/expenditure_overview/mnd.html

4. ด้วยวิธีคิดของคณะกรรมการอาหารแห่งชาติ ที่มุ่งมั่นในการบูรณาการองค์การที่มีส่วนได้เสียกับโครงการความปลอดภัยด้านอาหาร อาจทำให้เกิดความชัดเจนในเรื่องนโยบายระดับประเทศต่อความปลอดภัยด้านอาหารได้ต่อไป
5. ความเข้าใจและความเข้มแข็งของบุคลากรในโซ่อุปทาน ทั้งจากภายในองค์การและภายนอกองค์การ อาทิ ผู้นำเข้า ผู้ผลิตวัตถุดิบ ผู้ผลิตและผู้ประกอบอาหาร และ ผู้จำหน่ายอาหารในทางปฏิบัติ
6. การให้การศึกษาด้านอาหาร (Food Education) กับหน่วยงานกลางและหน่วยงานภูมิภาค

ดังนั้น จากผลการศึกษาบทบาทของ อย. ต่อการคุ้มครองผู้บริโภคด้านอาหารปลอดภัยนั้น อย. อาจมีทางเลือก ดังนี้

1. ดำเนินการทุกอย่างเหมือนเดิม ซึ่งภาระงานจะหนัก อีกทั้งงบประมาณที่ได้ยังไม่เพียงพอในการบรรลุเป้าหมายที่ อย. ตั้งไว้
2. หากคณะกรรมการอาหารแห่งชาติจัดตั้งแล้วเสร็จ โครงสร้างและหน้าที่ อย. ควรมีการประมวลใหม่ อย. อาจทำหน้าที่ในส่วนของการประสานข้อมูล เสนอกรณีศึกษาที่วิเคราะห์จากสถานการณ์จริง ไปยังคณะกรรมการอาหารแห่งชาติ ซึ่งดูแลด้านนโยบาย ขณะที่บทบาท อย. อาจเน้นหนักไปที่การดำเนินการตามแผน (implementation) กล่าวคือ การทำ pre-marketing และ post marketing รวมถึงการให้ความสำคัญกับการสร้างกระแสให้เกิดความตระหนักของประชาชนในการผลิตและเลือกบริโภคอาหารที่ปลอดภัย และเป็นการกดดันให้ผู้ประกอบการให้ความสำคัญต่อการผลิตอาหารที่มีคุณภาพ สะอาดและปลอดภัยต่อผู้บริโภค ซึ่งเมื่อนั้น เป้าหมายที่จะให้เกิดความปลอดภัยด้านอาหารครอบคลุมทั้งห่วงโซ่อาหารเพื่อส่งเสริมคุณภาพชีวิตของประชาชนในประเทศนั้นก็จะประสบความสำเร็จได้

บรรณานุกรม

การท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย ใน http://www2.airportthai.co.th/airportnew/main/index.asp?lang=th สืบค้นเมื่อ 15 มกราคม 2551.

การท่าเรือแห่งประเทศไทย ใน http://www.port.co.th/ สืบค้นเมื่อ 15 มกราคม 2551.

กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข. 2547. คุณภาพน้ำบริโภคในร้านอาหารแผงลอยจำหน่ายอาหารและครัวเรือน. กองสุขาภิบาลอาหารและน้ำ กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข.

กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข. 2547. สถานการณ์คุณภาพน้ำบริโภคและผลกระทบต่อสุขภาพ. กองสุขาภิบาลอาหารและน้ำ กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข.

กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข. 2547. สถานการณ์การจัดการและคุณภาพน้ำบริโภคในโรงเรียน. กองสุขาภิบาลอาหารและน้ำ กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข.

กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข. 2548. รายงานผลการสำรวจภาวะอาหารและโภชนาการของประเทศไทย ครั้งที่ 5 พ.ศ. 2546. กองโภชนาการ กรมอนามัย.

กรมควบคุมมลพิษ. 2550. ร่างรายงานสถานการณ์มลพิษของประเทศไทย พ.ศ. 2549. กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.

กรมอุตุนิยมวิทยา. 2549. ความผันแปรและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ http://www.tmd.go.th/NCCT/climate_change.php สืบค้นเมื่อ 15 มกราคม 2551.

กรมอุตุนิยมวิทยา. 2551. ผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศที่มีต่อการผลิตอาหาร. http://www.tmd.go.th/info/info.php?FileID=88 สืบค้นเมื่อ 15 มกราคม 2551.

กรมอุตุนิยมวิทยา. 2551. ผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศที่มีต่อการเพิ่มสูงขึ้นของระดับน้ำทะเล. http://www.tmd.go.th/info/info.php?FileID=90 สืบค้นเมื่อ 8 กุมภาพันธ์ 2551.

กองโภชนาการ กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข. 2548. การจัดทำระบบเฝ้าระวัง ติดตาม และประเมินความก้าวหน้าในโครงการควบคุมโรคขาดสารไอโอดีนแห่งชาติ ปี 2543-2547 จากรายงานผลการเฝ้าระวังภาวะขาดสารไอโอดีนในหญิงตั้งครรภ์ประจำปี 2543-2547. 42 หน้า.

กองงานด่านอาหารและยา ใน http://logistics.fda.moph.go.th/inspection/index.asp?menuid=5, 2550. สืบค้นเมื่อ 15 มกราคม 2551.

จดหมายข่าวสถาบันอาหาร. 2550. สรุปสถานการณ์อุตสาหกรรมอาหารโลก. ฉบับที่ 127 ประจำเดือนพฤศจิกายน 2550.

ชัชวาลย์ จันทรวิจิตร. 2546. รายงานการศึกษาความเสี่ยงต่อสุขภาพจากการได้รับฟลูออไรด์. นนทบุรี. หน้า 62-65.

ชนินทร์ เจริญพงศ์. 2548. “นำเสนอโครงสร้างและระบบงาน Nation Food Safety Agency.” สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา กระทรวงสาธารณสุข.

ดวงดาว วงศ์สมมาตร์ และสมภพ วัฒนมณี. 2550. วารสารวิทยาศาสตร์การแพทย์. 49 (2): 144-156.

ตีรณ พงศ์มฆพัฒน์ และคณะ 2549. “โครงการนโยบายสาธารณะเพื่อความปลอดภัยด้านอาหารและเศรษฐศาสตร์การค้าที่ยั่งยืน.” คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ทรงศักดิ์ ศรีอนุชาต และคณะ 2548. “การศึกษาสถานการณ์ และระบบการจัดการความปลอดภัยด้านอาหารของประเทศไทย ระยะที่ 1.” สถาบันคลังสมอง.

ไทยโพสต์ วันที่ 25 ก.พ. 50. โศกนาฏกรรม 'กระเทียมไทย' อำมหิตเงียบ 'FTA' ใน http://www.biothai.net/news/view.php?id=4362. สืบค้นเมื่อ 8 กุมภาพันธ์ 2551.

ธนาคารโลก. 2544. รายงานการติดตามสถานการณ์สิ่งแวดล้อมคุณภาพของทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2544.

ธีระ ศิริสมุด และขวัญยืน ศรีเปารยะ. 2550. เห็ดพิษและอันตรายจาการรับประทานเห็ดพิษของคนไทย ปี พ.ศ. 2550. สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์สาธารณสุข กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ กระทรวงสาธารณสุข.

ประภาพร ขอไพบูลย์และคณะ. 2550. รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์โครงการศึกษาและยกร่างกฎหมายอาหารตามมาตรฐานสากล. สำนักงานกองทุนสนับสนุนงานวิจัย.

พิเชษฐ์ หนองช้าง. 2548. การโฆษณาและส่งเสริมการขายสารเคมีกำจัดศัตรูพืชในระดับพื้นที่. สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข.

พัฒนพงศ์ จาติเกตุ. 2548. การโฆษณาสารเคมีกำจัดศัตรูพืชโดยสื่อสารมวลชน. สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข.

ยุพเรศ เอื้อตรงจิตต์ และคณะ. 2548. วารสารวิทยาศาสตร์การแพทย์. 48 (1): 46-58.

รังสรรค์ ตั้งตรงจิตร, เบ็ญจลักษณ์ ผลวัตน์, ประณีต ผ่องแผ้ว. 2550. โรคอ้วน การเปลี่ยนแปลงทางด้านโภชนาการและชีวเคมี. กรุงเทพฯ. 354 หน้า.

วงสวาท โกศัลวัฒน์. 2545. สถานการณ์ของปัญหาโรคไม่ติดต่อในประเทศกำลังพัฒนา จากการประชุมวิชาการโภชนาการ’ 44 เรื่องอาหารและโภชนาการเพื่อการสร้างเสริมสุขภาพในโอกาสครบรอบ 25 ปี แห่งการก่อตั้งสถาบันวิจัยโภชนาการ วันที่ 21-23 มกราคม 2545 โรงแรมมิราเคิลแกรนด์. กรุงเทพฯ. 218 หน้า.

วิทยา กุลสมบูรณ์ และคณะ 2549. การพัฒนาทางโภชนาการที่ไม่เท่าเทียมกัน : ความเชื่อมโยงนโยบายและกระบวนการโลกาภิวัตน์กับการเปลี่ยนผ่านทางโภชนาการ โรคอ้วน และโรคเรื้อรังอันเนื่องมาจากอาหาร. พิมพ์ครั้งที่ 1. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการเสริมสุขภาพ (สสส.)

ศักดา ศรีนิเวศน์. 2548. สารเคมีป้องกันกำจัดศัตรูพืช: ภัยคุกคามสุขภาพคนไทย. สำนักพัฒนาคุณภาพสินค้าเกษตร กรมส่งเสริมการเกษตร.

ศักดิ์ณรงค์ อุตสาหกุล. 2548. “โครงสร้างระบบการบริหารความปลอดภัยของอาหาร.” ฝ่ายวิจัยนโยบายและประสานการพัฒนาอุตสาหกรรม สถาบันอาหาร.

ศูนย์ข้อมูลด้านอาหาร กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ กระทรวงสาธารณสุข, 2551. ข้อมูลด้นความปลอดภัยของอาหาร. กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ กระทรวงสาธารณสุข.

ศูนย์ปฏิบัติการความปลอดภัยด้านอาหาร. 2548. “โครงการประเมินผลยุทธศาสตร์การดำเนินงานความปลอดภัยด้านอาหาร (Food Safety) กระทรวงสาธารณสุข ระยะที่ 1 พ.ศ. 2547.”

ศูนย์ปฏิบัติการความปลอดภัยด้านอาหาร กระทรวงสาธารณสุข. 2549. รายงานสถานการณ์และผลการดำเนินงานความปลอดภัยทางด้านอาหาร ปีงบประมาณ 2549. ศูนย์ปฏิบัติการความปลอดภัยด้านอาหาร กระทรวงสาธารณสุข.

ศูนย์ปฏิบัติการความปลอดภัยด้านอาหาร กระทรวงสาธารณสุข. 2550. รายงานสถานการณ์และผลการดำเนินงานความปลอดภัยทางด้านอาหาร ปีงบประมาณ 2550. ศูนย์ปฏิบัติการความปลอดภัยด้านอาหาร กระทรวงสาธารณสุข.

สถาบันอาหาร. 2545. “โครงการจัดทำแผนแม่บทอุตสาหกรรมรายสาขา (สาขาอาหาร).” กระทรวงอุตสาหกรรม.

สถาบันอาหาร. 2550. โครงการศึกษาและวิเคราะห์สินค้าอาหารไทยเพื่อป้องกันการกักกันสินค้าในสหรัฐอเมริกา.

สปรส. 2547. “การคุ้มครองและเฝ้าระวังอาหารปลอดสารพิษอย่างมีส่วนร่วม เอกสารประกอบเวทีสมัชชาสุขภาพแห่งชาติ ปี 2547 เฉพาะประเด็น อาหารและเกษตรเพื่อสุขภาพ: ภัยคุกคามจากสารเคมี.”

สำนักนโยบายและแผนยุทธศาสตร์ กระทรวงสาธารณสุข. 2550. การสาธารณสุขไทย. 2548-2550. กรุงเทพฯ. 454 หน้า.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2550. ทุนทางทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10.

สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข กระทรวงสาธารณสุข. 2548. ประมวลสรุปสถานการณ์สารเคมีกำจัดศัตรูพืชในสังคมไทย. แผนงานวิจัยและพัฒนานโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพและระบบการประเมินผลกระทบทางสุขภาพ.

สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์สาธารณสุข กระทรวงสาธารณสุข. 2549. รายงานปฏิบัติการโรคไข้หวัดนก พ.ศ. 2549. กระทรวงสาธารณสุข.

สำนักงานระบาดวิทยา กรมควบคุมโรค. 2549. รายงานโรคที่ต้องเฝ้าระวังทางระบาดวิทยา พ.ศ. 2549. สำนักงานระบาดวิทยา. กรมควบคุมโรค. กระทรวงสาธารณสุข.

สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ กระทรวงสาธารณสุข. 2550. การสาธารณสุขไทย 2548-2550.

http://matichon.co.th. หนังสือพิมพ์มติชนรายวัน ฉบับวันที่ 31 ธันวาคม 2549. สืบค้นเมื่อ 21 มกราคม 2551.

สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร. 2551. รายงานภาวะเศรษฐกิจการเกษตรปี 2550 และแนวโน้มปี 2551. ใน http://www.oae.go.th/econ/trend50_51.pdf . สืบค้นเมื่อ 21 มกราคม 2551.

สุวิทย์ วิบุลผลประเสริฐ 2548. การสาธารณสุขไทย พ.ศ.2544-2547. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์องค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์.

สุวิทย์ วิบุลผลประเสริฐ. 2551. การสาธารณสุขไทย พ.ศ.2548-2550. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก.

สุนิตา พรรณรักษา. ข่าว-นักวิเคราะห์ชี้ราคาน้ำมันปาล์มพุ่งกระทบอุตฯเชื้อเพลิงชีวภาพเอเชีย. http://www.ryt9.com/news/2008-02-12/iqa49eb9856452446dd67d4d31c0632afc/. สืบค้นเมื่อ 12 กุมภาพันธ์ 2551.

สุนันท์ธนา แสนประเสริฐ. 2545. ความมั่นคงทางอาหาร กับเกษตรกรรมในไทย ตอนที่ 2. http://www.thaico.net/b_thaiact/n_15apr45_1.htm. สืบค้นเมื่อ 8 กุมภาพันธ์ 2551.

สำนักเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รายงานประจำปี 2550.

สุนันท์ธนา แสนประเสริฐ. ความมั่นคงทางอาหาร กับเกษตรกรรมในไทย ตอนที่ 1. 2545 http://www.thaico.net/b_thaiact/n_15apr45_1.htm. สืบค้นเมื่อ 15 มกราคม 2551.

สถาบันอาหาร. 2545. “โครงการจัดทำแผนแม่บทอุตสาหกรรมรายสาขา (สาขาอาหาร)” กระทรวงอุตสาหกรรม.

สิริพร สธนเสาวภาคย์และคณะ. 2548. “โครงการศึกษาสถานการณ์และระบบการจัดการความปลอดภัยด้านอาหารของประเทศไทยในภาพรวม.” สถาบันคลังสมอง.

สถิตพงศ์ ธนวิริยะกุล. 2550. อาหารปลอดภัยต้องเรียนรู้อย่างเท่าทัน. “โครงการนโยบายสาธารณะเพื่อความปลอดภัยด้านอาหารและเศรษฐศาสตร์การค้าที่ยั่งยืน” คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย หนังสือพิมพ์โพสต์ทูเดย์ วันอังคารที่ 6 กุมภาพันธ์ 2550.

สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร ศูนย์สารสนเทศการเกษตร. 2551. พายุไซโคลน "นาร์กีส" ที่มีผลกระทบต่อพื้นที่การเกษตรเสียหายของประเทศสหภาพพม่า.

สำนักงานระบาดวิทยา กรมควบคุมโรค. 2549. รายงานโรคที่ต้องเฝ้าระวังทางระบาดวิทยา พ.ศ. 2549.

สำนักงานระบาดวิทยา กรมควบคุมโรค กระทรวงสาธารณสุข. 2551. สรุปรายงานการเฝ้าระวังโรค ปี 2547, 2548 และ 2549 ใน http://203.157.15.4/Annual49/home_001.htm. สืบค้นเมื่อ 16 มกราคม 2551.

ส่วนกิจการสถานีขนส่ง สำนักจัดระเบียบการขนส่งทางบก กรมการขนส่งทางบก ใน www.dlt.go.th/truckterminal/index1.htm. สืบค้นเมื่อ 15 มกราคม 2551

หอการค้าไทยและสภาหอการค้าไทย ณ กันยายน 2548 ใน http://www.thaiechamber.com/cms/content.jsp?id=com.tms.cms.document.Document_13cad495-c0a81016-15926d10-8c4b7eb9 . สืบค้นเมื่อ 15 มกราคม 2551.

อารยะ โรจนวณิชชากร และนฤมล สุขรัง. 2549. โครงการสำรวจสถานการณ์ปริมาณฟลูออไรด์ในน้ำแร่ธรรมชาติในภาชนะบรรจุที่ปิดสนิท กองควบคุมอาหารและยา สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา. นนทบุรี. หน้า 22.

อุรุวรรณ แย้มบริสุทธิ์. 2549. สถานการณ์โภชนาการเกินและโรคอ้วนในเด็ก ปัจจัย สาเหตุ และแนวทางการป้องกันในประเทศไทย. กรุงเทพฯ. 136 หน้า.

อรสา จงวรกุล. 2549. “การระบบการบริหารจัดการความปลอดภัยด้านอาหารของประเทศไทย กรณีศึกษาในมุมมองของผู้บริหารหน่วยงานหลัก.” วิทยานิพนธ์ระดับมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

FAO. 2004. The world food summit five years later. Mobilizing the political will and resources to banish world hunger. Rome.

Hall, D.O. 1986. Food Security: What have sciences to offer. www.icsu.org/Gestion/img/ICSU_DOC_DOWNLOAD/221_DD_FILE_Foof_Security.pdf, Chapter 2 and 3. สืบค้นเมื่อ 20 มกราคม 2551.

McMichael, A. 2005. Integrating nutrition with ecology: Balancing the health of humans and biosphere. Public Health Nutrition. 8:706–715.

Preston, B.L., Suppiah, R., Macadam, I. and Bathols, J. 2006. Climate Change in the Asia/Pacific Region. A Consultancy Report Prepared for the Climate Change and Development Roundtable. Climate Change Impacts and Risk CSIRO Marine and Atmospheric Research, Commonwealth Scientific and Industrial Research Organisation (CSIRO), Autralia.

Rosenzweig, C. and Parry M.L. 1994. Potential Impact of Climate Change on World Food Supply. Nature. 367: 133-8.

Sacks, L. and Rosenzweig, C. 2007 Climate Change and Food Security. http://www.climate.org/topics/agricul/index.shtml สืบค้นเมื่อ 4 มิถุนายน 2550.

Smitasiri, S. and Chotiboriboon, S. 2003. Experience with Programs to Increase Animal Source Food Intake in Thailand. Journal of Nutrition (Supplement) :4000-4005.

Taylor, K. 2008. Ethiopia: Global Warming and the Threat to Food Security. www.worldfoodprize.org/assets/YouthInstitute/06proceedings/HooverHS.pdf. สืบค้นเมื่อ 2 กุมภาพันธ์ 2551.

Windfuhr, M. and Jonsen, J. 2005. Food Sovereignty: Towards democracy in localized food systems. ITDG Publishing.

World Health Organization. Food Security. http://www.who.int/trade/glossary/story028/en/print.html. สืบค้นเมื่อ 20 มกราคม 2551.

http://she.cpportal.net/Home/NewActivity/tabid/453/articleType/ArticleView/articleId/10/-.aspx, 2008. ยุทธศาสตร์รองรับสถานการณ์วิกฤตอาหารโลกและพลังงาน. สืบค้นเมื่อ 16 มกราคม 2551.

http://www.fao.org/giews/english/shortnews/china080530.htm, 2008. สืบค้นเมื่อ 16 มกราคม 255.

http://www.ddc.moph.go.th/index.html. สืบค้นเมื่อ 16 มกราคม 2551.

http://www.anamai.moph.go.th. สืบค้นเมื่อ 16 มกราคม 2551.

http://www.dmsc.moph.go.th/indexmain.html. สืบค้นเมื่อ 16 มกราคม 2551.

http://th.wikipedia.org. สืบค้นเมื่อ 16 มกราคม 2551.

http://www.manager.co.th/Daily/ViewNews.aspx?NewsID=9510000001866. ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันที่ 7 มกราคม 2551. สืบค้นเมื่อ 16 มกราคม 2551.

http://www.bayercropscience.com/bayer/cropscience/cscms.nsf/id/Home_EN. สืบค้นเมื่อ 16 มกราคม 2551.

http://www.sac.or.th/Subdetail/article/2548/November/article6.html. หนังสือพิมพ์มติชน ฉบับวันที่ 23 ตุลาคม 2548. สืบค้นเมื่อ 16 มกราคม 2551.

http://www.manager.co.th/daily/ViewNews.aspx?NewsID=2000000045515. หนังสือพิมพ์ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันที่ 11 มกราคม พ.ศ. 2551. สืบค้นเมื่อ 16 มกราคม 2551.

http://www.thannews.th.com/pagemain.php. หนังสือพิมพ์ฐานเศรษฐกิจ ฉบับวันที่ 17-19 ม.ค. พ.ศ. 2551. สืบค้นเมื่อ 18 มกราคม 2551.

http://www.siamturakij.com/home/news/display_news.php?news_id=10081. หนังสือพิมพ์สยามธุรกิจ ฉบับวันที่ 18 ธันวาคม พ.ศ. 2550. สืบค้นเมื่อ 18 มกราคม 2551.

http://www.matichon.co.th/. หนังสือพิมพ์มติชนรายวัน ฉบับวันที่ 12 ธันวาคม 2545 สืบค้นเมื่อ 21 มกราคม 2551.

ภาคผนวก

พระราชบัญญัติ คณะกรรมการอาหารแห่งชาติ พ.ศ. 2551

พระราชบัญญัติ

คณะกรรมการอาหารแห่งชาติ

พ.ศ. ๒๕๕๑

ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.

ให้ไว้ ณ วันที่ ๓๑ มกราคม พ.ศ. ๒๕๕๑

เป็นปีที่ ๖๓ ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้า ฯ ให้ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรมีกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการอาหารแห่งชาติ

พระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา ๒๙ ประกอบกับมาตรา ๔๑ และมาตรา ๔๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ดังต่อไปนี้

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า "พระราชบัญญัติคณะกรรมการอาหารแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๑"

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

“อาหาร” หมายความว่า อาหารตามกฎหมายว่าด้วยอาหาร

“ห่วงโซ่อาหาร” หมายความว่า วงจรการผลิตอาหารตั้งแต่วัตถุดิบ ปัจจัยการผลิต การเพาะปลูก การเพาะเลี้ยง การตัดแต่ง การแปรรูป การขนส่ง การปรุง การประกอบ การบรรจุ การเก็บรักษา การจัดจำหน่าย การกระจาย จนถึงผู้บริโภค รวมทั้งการนำเข้า การนำผ่าน และการส่งออก

“คุณภาพอาหาร” หมายความว่า อาหารที่มีคุณลักษณะทางกายภาพและส่วนประกอบที่พึงจะมี รวมถึงมีคุณค่าทางโภชนาการที่เหมาะสม

“ความปลอดภัยด้านอาหาร” หมายความว่า การจัดการให้อาหาร และสินค้าเกษตรที่นำมาเป็นอาหารบริโภคสำหรับมนุษย์มีความปลอดภัย โดยไม่มีลักษณะเป็นอาหารไม่บริสุทธิ์ตามกฎหมายว่าด้วยอาหาร และตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง รวมทั้ง อาหารที่มีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้ด้วย

(๑) อาหารที่มีจุลินทรีย์ก่อโรคหรือสิ่งที่อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพเจือปนอยู่

(๒) อาหารที่มีสารหรือวัตถุเคมีเจือปนอยู่ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องในปริมาณที่อาจเป็นเหตุให้เกิดอันตราย หรือสามารถสะสมในร่างกายที่ก่อให้เกิดโรค หรือผลกระทบต่อสุขภาพ

(๓) อาหารที่ได้ผลิต ปรุง ประกอบ บรรจุ ขนส่งหรือมีการเก็บรักษาไว้โดยไม่ถูกสุขลักษณะ

(๔) อาหารที่ผลิตจากสัตว์ หรือผลผลิตจากสัตว์ที่เป็นโรคอันอาจติดต่อถึงคนได้

(๕) อาหารที่ผลิต ปรุง ประกอบจากสัตว์และพืช หรือผลผลิตจากสัตว์และพืชที่มีสารเคมีอันตราย เภสัชเคมีภัณฑ์ หรือยาปฏิชีวนะตกค้างในปริมาณที่อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ

(๖) อาหารที่มีภาชนะบรรจุประกอบด้วยวัตถุที่อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ

“ความมั่นคงด้านอาหาร” หมายความว่า การเข้าถึงอาหารที่มีอย่างเพียงพอสำหรับการบริโภคของประชาชนในประเทศ อาหารมีความปลอดภัย และมีคุณค่าทางโภชนาการเหมาะสมตามความต้องการตามวัยเพื่อการมีสุขภาวะที่ดี รวมทั้ง การมีระบบการผลิตที่เกื้อหนุน รักษาความสมดุลของระบบนิเวศวิทยา และความคงอยู่ของฐานทรัพยากรอาหารทางธรรมชาติของประเทศ ทั้งในภาวะปกติหรือเกิดภัยพิบัติสาธารณภัยหรือการก่อการร้ายอันเกี่ยวเนื่องจากอาหาร

“อาหารศึกษา” หมายความว่า กระบวนการส่งเสริม พัฒนา และวิจัยเพื่อให้ความรู้ ความตระหนัก และพฤติกรรมที่ถูกต้องในห่วงโซ่อาหารและในการบริโภคด้านอาหาร

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการอาหารแห่งชาติ

มาตรา ๔ ให้มีคณะกรรมการอาหารแห่งชาติ ประกอบด้วย

(๑) นายกรัฐมนตรี หรือรองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานกรรมการ

(๒) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ เลขาธิการคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค และเลขาธิการคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ เป็นกรรมการ

(๓) ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนเจ็ดคนซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ที่มีความรู้ ประสบการณ์ ความเชี่ยวชาญ และผลงานเป็นที่ประจักษ์ไม่น้อยกว่าสิบปีด้านคุณภาพอาหาร ความปลอดภัยด้านอาหาร ความมั่นคงด้านอาหาร อาหารศึกษา กฎหมายและด้านอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง อย่างน้อยด้านละหนึ่งคน เป็นกรรมการ

(๔) เลขาธิการคณะกรรมการอาหารและยา เป็นกรรมการและเลขานุการ และผู้อำนวยการสำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ เป็นกรรมการและเลขานุการร่วม

ให้ปลัดกระทรวงสาธารณสุขแต่งตั้งข้าราชการในกระทรวงสาธารณสุขจำนวนหนึ่งคน และปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์แต่งตั้งข้าราชการในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์จำนวนหนึ่งคน เป็นผู้ช่วยเลขานุการ

มาตรา ๕ กรรมการตามมาตรา ๔ (๓) ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

(๑) มีสัญชาติไทย

(๒) มีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบปีบริบูรณ์

(๓) ไม่เป็นข้าราชการการเมือง ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น กรรมการหรือผู้บริหารพรรคการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมือง

(๔) ไม่เป็นคนไร้ความสามารถ หรือคนเสมือนไร้ความสามารถ

(๕) ไม่เป็นบุคคลล้มละลายหรือเคยเป็นบุคคลล้มละลายทุจริต

(๖) ไม่เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกไม่ว่าจะได้รับโทษจำคุกหรือไม่ เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

มาตรา ๖ กรรมการตามมาตรา ๔ (๓) มีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสี่ปีนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง และอาจได้รับแต่งตั้งใหม่อีกได้ แต่ต้องไม่เกินสองวาระติดต่อกัน

เมื่อครบกำหนดวาระตามวรรคหนึ่ง หากยังมิได้มีการแต่งตั้งกรรมการตามมาตรา ๔ (๓) ขึ้นใหม่ ให้กรรมการซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระนั้นอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่ากรรมการซึ่งได้รับแต่งตั้งใหม่เข้ารับหน้าที่ แต่ต้องไม่เกินเก้าสิบวันนับแต่วันที่กรรมการพ้นจากตำแหน่งตามวาระนั้น

ในกรณีที่กรรมการตามวรรคหนึ่งพ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระ ให้ดำเนินการแต่งตั้งกรรมการแทนภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ตำแหน่งกรรมการนั้นว่างลงและให้ผู้ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งแทนอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของกรรมการซึ่งตนแทน

ในกรณีที่วาระของกรรมการที่พ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระเหลืออยู่ไม่ถึงเก้าสิบวัน จะไม่ดำเนินการแต่งตั้งกรรมการแทนตำแหน่งที่ว่างนั้นก็ได้ และในการนี้ให้คณะกรรมการประกอบด้วยกรรมการเท่าที่เหลืออยู่

มาตรา ๗ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ กรรมการตามมาตรา ๔ (๓) พ้นจากตำแหน่งเมื่อ

(๑) ตาย

(๒) ลาออก

(๓) คณะรัฐมนตรีให้ออก

(๔) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๕

มาตรา ๘ การประชุมคณะกรรมการ ต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด จึงจะเป็นองค์ประชุม

ให้ประธานกรรมการเป็นประธานในที่ประชุม ถ้าประธานกรรมการไม่มาประชุมหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้กรรมการที่มาประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุม

การวินิจฉัยชี้ขาดของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

ให้มีการประชุมคณะกรรมการไม่น้อยกว่าปีละสองครั้ง

มาตรา ๙ คณะกรรมการอาจแต่งตั้งคณะกรรมการเฉพาะเรื่อง หรือคณะอนุกรรมการคณะหนึ่งหรือหลายคณะเพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

คณะกรรมการเฉพาะเรื่องตามวรรคหนึ่ง อาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการ หรือคณะทำงานเพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใด ตามที่คณะกรรมการเฉพาะเรื่องมอบหมาย

การประชุมของคณะกรรมการเฉพาะเรื่อง คณะอนุกรรมการ หรือคณะทำงานให้นำมาตรา ๘ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา ๑๐ ให้คณะกรรมการ มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) เสนอนโยบายและยุทธศาสตร์ด้านคุณภาพอาหาร ความปลอดภัยด้านอาหาร ความมั่นคงด้านอาหาร และอาหารศึกษา รวมทั้งจัดทำแผนเผชิญเหตุและระบบเตือนภัยด้านอาหารต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบและมอบหมายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามอำนาจหน้าที่

(๒) จัดให้มี หรือส่งเสริม สนับสนุนให้มีกระบวนการในการพัฒนานโยบายและยุทธศาสตร์ด้านคุณภาพอาหาร ความปลอดภัยด้านอาหาร ความมั่นคงด้านอาหารและอาหารศึกษา เพื่อให้เกิดการดำเนินงานอย่างต่อเนื่องและมีส่วนร่วมจากทุกฝ่าย

(๓) ให้คำแนะนำในการออกประกาศตามมาตรา ๑๒

(๔) ให้ความเห็นและข้อเสนอแนะต่อหน่วยงานต่าง ๆ ในการแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพอาหาร ความปลอดภัยด้านอาหาร ความมั่นคงด้านอาหาร และอาหารศึกษา

(๕) กำกับดูแล ติดตาม และประเมินผลการปฏิบัติตามนโยบายและยุทธศาสตร์ตาม (๑) อำนวยการ แก้ไขปัญหา รวมทั้งเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาปัญหาจากการปฏิบัติงานของส่วนราชการต่าง ๆ ซึ่งปฏิบัติตามกฎหมายหรือกฎระเบียบของแต่ละหน่วยงานในส่วนที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพอาหาร ความปลอดภัยด้านอาหาร ความมั่นคงด้านอาหารและอาหารศึกษา

(๖) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายอื่น หรือตามที่นายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

มาตรา ๑๑ ในการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตามมาตรา ๑๐ คณะกรรมการอาจขอให้กระทรวง ทบวง กรม ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ นิติบุคคล หรือบุคคลใด ๆ เสนอรายละเอียดทางวิชาการ สถิติ การจัดการ และเรื่องต่าง ๆ ที่จำเป็นที่เกี่ยวข้องกับการกำหนด

นโยบายและยุทธศาสตร์ด้านคุณภาพอาหาร ความปลอดภัยด้านอาหาร ความมั่นคงด้านอาหาร และอาหารศึกษา รวมทั้งอาจเชิญบุคคลหนึ่งบุคคลใดมาให้ข้อเท็จจริง คำอธิบาย หรือความเห็น ได้ตามที่เห็นสมควร

มาตรา ๑๒ ในภาวะที่เกิดภัยพิบัติ สาธารณภัย หรือการก่อการร้ายอันเกี่ยวเนื่องจากอาหารอันเป็นภัยที่ร้ายแรงและฉุกเฉินอย่างยิ่ง ให้นายกรัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการและโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี มีอำนาจประกาศกำหนดให้เขตพื้นที่ใดเป็นเขตพื้นที่ที่จำเป็นต้องสงวนไว้เพื่อประโยชน์ด้านความมั่นคงด้านอาหารเป็นการชั่วคราว รวมทั้งหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการใช้ประโยชน์ในเขตพื้นที่ดังกล่าว ทั้งนี้ ต้องมีแผนที่แสดงแนวเขตพื้นที่ที่จำเป็นต้องสงวนไว้นั้นแนบท้ายประกาศด้วย

ในการออกประกาศตามวรรคหนึ่ง ให้ดำเนินการเพียงเท่าที่จำเป็น เพื่อบรรลุตามวัตถุประสงค์โดยกระทบกระเทือนสิทธิของเจ้าของ ผู้ครอบครอง หรือผู้ใช้ประโยชน์ในเขตพื้นที่ดังกล่าวน้อยที่สุด

ประกาศตามวรรคหนึ่งให้ใช้บังคับได้ไม่เกินหนึ่งปีนับแต่วันที่ประกาศมีผลใช้บังคับและอาจขยายได้อีกครั้งละไม่เกินหนึ่งปี ในกรณีที่ภัยร้ายแรงและฉุกเฉินอย่างยิ่งนั้นยังคงมีอยู่และให้ปิดไว้ ณ สถานที่ดังต่อไปนี้

(๑) ที่ทำการของหน่วยงานตามมาตรา ๑๕ วรรคสาม

(๒) ศาลาว่าการกรุงเทพมหานคร สำนักงานเขต และที่ทำการแขวง หรือศาลากลางจังหวัด ที่ว่าการอำเภอหรือกิ่งอำเภอ ที่ทำการกำนัน และที่ทำการผู้ใหญ่บ้านแห่งท้องที่ที่เขตพื้นที่ที่จำเป็นต้องสงวนไว้นั้นตั้งอยู่แล้วแต่กรณี

(๓) สำนักงานที่ดินกรุงเทพมหานคร และสำนักงานที่ดินกรุงเทพมหานครสาขา หรือสำนักงานที่ดินจังหวัด สำนักงานที่ดินจังหวัดสาขา และสำนักงานที่ดินอำเภอแห่งท้องที่ที่เขตพื้นที่ที่จำเป็นต้องสงวนไว้นั้นตั้งอยู่แล้วแต่กรณี

มาตรา ๑๓ ในเขตพื้นที่ใดที่ได้มีประกาศกำหนดตามมาตรา ๑๒ ห้ามบุคคลใดใช้ประโยชน์หรือกระทำการใด ๆ ในเขตพื้นที่นั้นผิดไปจากหรือขัดกับหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในประกาศดังกล่าว

มาตรา ๑๔ ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๑๓ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินสี่หมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๑๕ ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับให้กรรมการตามมาตรา ๔ (๔) ดำเนินการคัดเลือกรายชื่อผู้ที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๕ ซึ่งมีความรู้ ประสบการณ์ ความเชี่ยวชาญ และผลงานเป็นที่ประจักษ์ไม่น้อยกว่าสิบปีด้านคุณภาพอาหาร ความปลอดภัยด้านอาหาร ความมั่นคงด้านอาหาร อาหารศึกษา กฎหมาย และด้านอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องที่สมควรเป็นกรรมการตามมาตรา ๔ (๓) โดยให้มีจำนวนเป็นสองเท่าของกรรมการตามมาตรา ๔ (๓) เสนอต่อประธานกรรมการเพื่อเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาเลือกและแต่งตั้งเป็นกรรมการตามมาตรา ๔ (๓) ต่อไป

ให้นำบทบัญญัติในวรรคหนึ่งมาใช้บังคับกับกรณีที่กรรมการตามมาตรา ๔ (๓) พ้นจากตำแหน่งตามวาระหรือพ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระด้วยโดยอนุโลม

ในระหว่างที่ยังไม่มีหน่วยงานธุรการ ให้สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา หรือหน่วยงานที่คณะรัฐมนตรีกำหนด ทำหน้าที่หน่วยงานธุรการแก่คณะกรรมการ คณะกรรมการเฉพาะเรื่อง คณะอนุกรรมการ และคณะทำงาน จนกว่าจะมีหน่วยงานธุรการดังกล่าว

มาตรา ๑๖ ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกประกาศเพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

ประกาศนั้นเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ
พลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์
นายกรัฐมนตรี

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอาหารอยู่หลายฉบับ และอยู่ในอำนาจหน้าที่ของหลายหน่วยงานในกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ แต่มีลักษณะของการปฏิบัติงานเกี่ยวกับอาหารในมิติที่แตกต่างกันในขอบเขตจำกัด ขาดการบูรณาการ ขาดความเป็นเอกภาพ และประสิทธิภาพในการกำกับดูแล การดำเนินงานในห่วงโซ่อาหารทั้งด้านคุณภาพและความปลอดภัยของอาหารเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค การส่งเสริมและสนับสนุนการค้าและอุตสาหกรรมเกี่ยวกับอาหารทั้งภายในและระหว่างประเทศประกอบกับยังขาดนโยบายและยุทธศาสตร์เกี่ยวกับความมั่นคงด้านอาหารทั้งในยามปกติและยามฉุกเฉิน ตลอดจนการป้องกันการใช้อาหารในการก่อการร้าย รวมทั้ง การให้การศึกษาด้านอาหารให้ทันต่อสถานการณ์ของสังคมโลกที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว สมควรให้มีกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการอาหารแห่งชาติเพื่อเป็นองค์กรหลักและกลไกของประเทศในการกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวกับอาหารทุกมิติดังกล่าวเบื้องต้น โดยครอบคลุมห่วงโซ่อาหารอย่างมีเอกภาพและประสิทธิภาพในลักษณะบูรณาการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้