



# การวิเคราะห์นโยบายความปลอดภัย ระดับชาติของกลุ่มประเทศในเอเชีย

## STUDY ON NATIONAL FOOD SAFETY POLICY ANALYSIS OF ASIA COUNTRIES

จกกลณี วิทยารุ่งเรืองศรี<sup>1</sup> จุฑามาศ กลิ่นโชดา<sup>1</sup> และวรลักษณ์ ตั้งคณะกุล<sup>2</sup>

<sup>1</sup>สำนักส่งเสริมและสนับสนุนอาหารปลอดภัย สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข

<sup>2</sup>สำนักโรคติดต่อทั่วไป กรมควบคุมโรค

### บทคัดย่อ

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์นโยบายความปลอดภัยเชิงคุณภาพในระดับชาติของประเทศต่างๆ ในอาเซียน 7 ประเทศได้แก่ กัมพูชา อินโดนีเซีย ลาว มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ ไทย และเวียดนาม และเอเชีย 6 ประเทศ ได้แก่ บังคลาเทศ ภูฏาน อินเดีย ญี่ปุ่น เกาหลี และมองโกเลีย และเพื่อให้ทราบถึงบทบาทของประเทศสมาชิกอาเซียนในการวางกรอบนโยบายด้านอาหารปลอดภัย วิเคราะห์เปรียบเทียบกับกรอบการดำเนินงานของประเทศไทย อีกทั้งเพื่อเสนอแนวทางการขับเคลื่อนอาหารปลอดภัยที่ผู้นำองค์กรที่เกี่ยวข้องของทั้ง 13 ประเทศ ให้ข้อคิดเห็นร่วมกัน ผลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้บริหารด้านอาหารปลอดภัย ในหน่วยงานด้านสาธารณสุข ด้านเกษตร ด้านอุตสาหกรรม และด้านวิชาการจากสถาบันการศึกษาต่างๆ จาก 7 ประเทศ ในอาเซียน และอีก 6 ประเทศในภูมิภาคเอเชีย เกี่ยวกับนโยบายอาหารปลอดภัยระดับชาติ พบว่าความก้าวหน้าการดำเนินงานนโยบายอาหารปลอดภัยแห่งชาติของแต่ละประเทศอยู่ในระดับที่แตกต่างกัน เนื่องมาจากความแตกต่างของระบบการเมือง สังคม วัฒนธรรม และสิ่งแวดล้อม ผลศึกษากลุ่มประเทศที่มุ่งเน้นไปที่ประเด็นความปลอดภัยอาหาร มากที่สุดมี 5 ประเทศ ได้แก่ อินเดีย สาธารณรัฐประชาชนลาว มาเลเซีย มองโกเลีย และฟิลิปปินส์ ส่วนประเทศที่เน้นการพัฒนาระบบการควบคุมอาหารแห่งชาติ (National Food Control System) มีสองประเทศ ได้แก่ บังคลาเทศ และเกาหลี สำหรับประเทศที่ให้ความสำคัญต่อนโยบายอาหารระดับชาติที่แยกประเด็นทั้ง 4 ด้าน ในเรื่องความมั่นคงทางอาหาร (Food Security) อาหารปลอดภัย (Food Safety) คุณภาพอาหาร (Food Quality) และโภชนาการ (Nutrition) มี 4 ประเทศ ได้แก่ อินโดนีเซีย ไทย เวียดนาม และ ภูฏาน ส่วนประเทศญี่ปุ่นมีนโยบายให้ความสำคัญด้านความปลอดภัยอาหารที่เน้นระบบการวิเคราะห์ความเสี่ยง (Risk Analysis) ได้แก่ การประเมิน ความเสี่ยง การบริหารจัดการความเสี่ยง และการสื่อสารความเสี่ยง ในด้านการขับเคลื่อนนโยบายอาหารปลอดภัยของประเทศไทย มีประเด็นที่ควรให้ความสำคัญในลำดับสูง ได้แก่ 1) การบูรณาการงานระหว่างภาคีตลอดห่วงโซ่อาหาร 2) การผลักดันให้มีระบบควบคุมอาหารปลอดภัยในระดับภูมิภาคและท้องถิ่น 3) การวิเคราะห์ความเสี่ยงด้านความปลอดภัยอาหาร 4) การฝึกอบรมพัฒนาทรัพยากรบุคคล และ 5) การพัฒนาระบบข้อมูลอาหารปลอดภัยแห่งชาติ เป็นต้น

**คำสำคัญ :** ความปลอดภัยด้านอาหาร, นโยบาย, เอเชีย, อาเซียน

This qualitative study aims to analyze National Food Safety Policy in ASEAN, including 7 of member countries namely Cambodia, Indonesia, Lao PDR, Malaysia, Philippines, Thailand and Vietnam and other 6 countries in Asia namely Bangladesh, Bhutan, India, Japan, South Korea and Mongolia for proposing guideline of driving food safety policy implementing in national level. From in-depth interviews about the food policies of the countries in Asia, leaders from 13 countries found that the level of national food safety policy developments in each country are different because of the differences in social, cultural, political and environment. As the result of the study, the countries ' food policy which focused on Food Safety the most found in 5 countries namely India, Lao PDR, Malaysia, Mongolia and Philippines, while the other 2 countries, namely Bangladesh and Republic of Korea focus on development of National Food Control System. And 4 countries dividing the policy into 4 areas; Food Security, Food Safety, Food Quality, and Nutrition, are Indonesia, Thailand, Vietnam and Bhutan. Japan's food policy has encouraged the principle of Risk Analysis including Risk Assessment, Risk Management, and Risk Communication. In the meanwhile, the key issues for food safety in Thailand should, therefore, be emphasized on 1) Integration of food safety activities throughout the food chain 2) Implementation of food safety control system to regional and local level 3) Food safety risk analysis 4) Training human resources and 5) Establishing food safety information systems, etc.

**Keywords:** Food Safety, Policy, Asia, ASEAN

## บทนำ

ปัจจุบันการบริโภคอาหารที่ปนเปื้อน สารเคมี ยาปฏิชีวนะ และจุลินทรีย์ก่อโรคเป็นสาเหตุของการเสียชีวิตของประชากร 3 ล้านคนทั่วโลกต่อปี และเกิดโรคอาหารเป็นพิษประมาณ 1.5 ล้านคนทั่วโลกต่อปี<sup>4</sup> และพบปัญหาด้านสุขภาพที่เพิ่มจำนวนมากขึ้นอย่างรวดเร็วในประชากรชาวเอเชียที่อาศัยอยู่ในเมือง เนื่องจากส่วนใหญ่นิยมซื้ออาหารบริโภคจากนอกบ้าน และยังมีรับประทานอาหารจากแผงลอยและร้านอาหารริมบาทวิถี (Street Food Venders) แม้ว่าในหลายๆ ประเทศจะมีแผนการดำเนินงานพัฒนาระบบควบคุมอาหารของประเทศ (National Food Control System) แต่เนื่องจากข้อจำกัดเรื่องโครงสร้างการบริหารและควบคุมดูแลความปลอดภัย เกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงานซึ่งมีความซับซ้อน ทำให้ยากต่อความร่วมมือในการทำงานของ

หน่วยงานตลอดทั้งห่วงโซ่อาหาร<sup>5</sup> คณะกรรมาธิการมาตรฐานอาหารระหว่างประเทศ (Codex Alimentarius Commission) จึงได้จัดประชุมจัดทำร่างคู่มือ Principles and Guidelines for National Food Control System ขึ้นเมื่อต้นปี พ.ศ. 2556 และเสนอให้ประเทศสมาชิกนำไปใช้พัฒนาระบบควบคุมอาหารแห่งชาติ (National Food Control System)<sup>6</sup> เพื่อเกิดการจัดการและพัฒนาสมรรถนะของประเทศทางด้านความปลอดภัย ซึ่งถือเป็น 1 ใน 6 ด้านตามกฎอนามัยระหว่างประเทศ พ.ศ. 2548 (International Health Regulations 2005: IHR 2005)<sup>6</sup> ที่องค์การอนามัยโลกกำหนดให้ทุกประเทศเข้าสู่กระบวนการ ในการบรรลุยุทธศาสตร์ความมั่นคงด้านสุขภาพของโลก (Global Health Security)

นอกจากนี้ องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ ได้ตระหนักถึงความสำคัญของความปลอดภัยจึงได้ร่วมมือกับ สำนักส่งเสริมและสนับสนุนอาหารปลอดภัย กระทรวงสาธารณสุข จัดประชุมเชิงปฏิบัติการระดับภูมิภาคเรื่อง Regional Consultation Workshop on Guidelines for Development of Food Safety Policy for Countries in Asia เมื่อวันที่ 17-19 ธันวาคม พ.ศ. 2555 เพื่อแลกเปลี่ยนเรียนรู้และถ่ายทอด ประสบการณ์ในการพัฒนานโยบายความปลอดภัยด้านอาหาร ของแต่ละประเทศในภูมิภาคเอเชีย ดังนั้นรัฐบาลไทยควร ตระหนักถึงความสำคัญของอาหารปลอดภัย (Food Safety) รวมถึงการขับเคลื่อนนโยบายด้านอาหารปลอดภัย (Food Safety Policy) เพื่อผลักดันหน่วยงานที่รับผิดชอบงาน คุ่มครองผู้บริโภคและอาหารปลอดภัยให้เกิดการทำงานอย่าง บูรณาการ เพื่อพัฒนาระบบการควบคุมอาหารและจัดการ ความปลอดภัยด้านอาหารของประเทศ โดยมีความเชื่อมโยง อย่างเป็นระบบตลอดทั้งห่วงโซ่อาหาร รวมทั้งการนำเข้า- ส่งออก และประสานความร่วมมือระหว่างประเทศใน ประชาคมอาเซียน

**วัตถุประสงค์**

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาวิเคราะห์นโยบายอาหารปลอดภัยเชิง คุณภาพในระดับชาติของประเทศต่างๆ ในอาเซียน 7 ประเทศ ได้แก่ กัมพูชา อินโดนีเซีย สาธารณรัฐประชาชนลาว มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ ไทย และ เวียดนาม และเอเชีย 6 ประเทศ ได้แก่ บังคลาเทศ ภูฏาน อินเดีย ญี่ปุ่น เกาหลี และมองโกเลีย

2. เพื่อศึกษาบทบาทของประเทศสมาชิกอาเซียน ในการวางกรอบนโยบายด้านอาหารปลอดภัย และวิเคราะห์ เปรียบเทียบกับการดำเนินงานของประเทศไทย

3. เพื่อเสนอแนวทางการขับเคลื่อนอาหารปลอดภัย ที่ผู้นำองค์กรที่เกี่ยวข้องของทั้ง 13 ประเทศ ให้ข้อคิดเห็น ร่วมกัน

**วิธีดำเนินการ**

การศึกษานี้เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative study) โดยศึกษาจากเอกสารวิชาการในประเทศ และระหว่างประเทศ เก็บรวบรวมข้อมูลโดยการสัมภาษณ์ เชิงลึกด้านนโยบายจากผู้บริหาร 13 ประเทศ ด้วยแบบสอบถาม ปลายเปิด การนำเสนอประสบการณ์โดยผู้เชี่ยวชาญนานาชาติ การจัดสนทนากลุ่ม (Focus Group Discussion) 4 ครั้ง ในเชิงประเด็นแบบละประเทศ และเชิงยุทธศาสตร์สำคัญ (Priority Areas) ของแต่ละประเทศ การสัมมนาแลกเปลี่ยน ประสบการณ์ระหว่างผู้บริหารองค์กร และรายงานสรุปผล การสัมมนาที่ผ่านการตรวจสอบความถูกต้องจากองค์การ อาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ ผู้เชี่ยวชาญระหว่าง ประเทศ และผู้บริหารองค์กรที่เข้าร่วมการสัมมนา "Regional Consultation Workshop Guidelines for Development of Food Safety Policies for Countries in Asia" ที่ผู้วิจัย จัดขึ้นระหว่างวันที่ 17-19 ธันวาคม 2556 ณ กรุงเทพฯ โดยมีขั้นตอนดำเนินการ ดังนี้



1. ประชากรและกลุ่มศึกษา ผู้วิจัยร่วมกับผู้เชี่ยวชาญขององค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติได้ประชุมกำหนดกลุ่มประชากรศึกษาจากผู้นำระดับผู้บริหารองค์กรด้านการควบคุมอาหารและอาหารปลอดภัยจาก 13 ประเทศในเอเชีย โดยส่งหนังสือเชิญเข้าร่วมการสัมมนาเป็นจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ไปยังผู้บริหาร 7 ประเทศในอาเซียน และอีก 6 ประเทศเอเชียนอกอาเซียน โดยมีตัวแทนจากประเทศดังกล่าวจำนวน 50 คน ซึ่งมีตำแหน่งเป็นผู้บริหารระดับกรม หรือสำนัก/กอง หรือผู้ทรงคุณวุฒิ หรือนักวิชาการอาวุโส จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตลอดห่วงโซ่อาหาร ได้แก่ กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มหาวิทยาลัย องค์กรอิสระ NGOs อุตสาหกรรมอาหาร หรือการค้า เป็นต้น

2. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย ได้แก่ แบบสอบถาม (questionnaire) เชนนโยบาย<sup>7</sup> ซึ่งมีคำถามทั้งหมด 10 ข้อเกี่ยวกับ “ขอบเขตนโยบายอาหารปลอดภัยแห่งชาติ” ที่ผู้วิจัยและผู้เชี่ยวชาญขององค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติพัฒนาขึ้นโดยใช้หลักการของ FAO/WHO Principles and Guidelines for National Food Control Systems, 2009 และตัวชี้วัดการดำเนินงานอาหารปลอดภัยตามกฎอนามัยระหว่างประเทศ พ.ศ. 2548 (International Health Regulations (2005) : IHR Core Capacity Monitoring Framework)

3. การรวบรวมข้อมูลภาคสนาม โดยการจัดบรรยายแลกเปลี่ยนประสบการณ์ของผู้เชี่ยวชาญนานาชาติ การอภิปรายและการสนทนากลุ่ม (Focus Group Discussion) และการสัมภาษณ์เชิงลึกโดยใช้แบบสอบถามตามข้อ 2 จากผู้แทน 13 ประเทศ ในช่วงก่อนและระหว่างการประชุมเชิงปฏิบัติการ Regional Consultation Workshop on Guidelines for Development of Food Safety Policy for Countries in Asia เมื่อเดือนธันวาคม 2555 ณ กรุงเทพฯ ประเทศไทย ซึ่งผู้วิจัยได้จัดประชุมขึ้นเพื่อศึกษาและแลกเปลี่ยนข้อมูลที่เป็นประเด็นสำคัญ เชนนโยบายระดับชาติด้านอาหารปลอดภัย

4. การวิเคราะห์และสังเคราะห์เอกสารที่เกี่ยวข้อง ได้รวบรวมข้อมูลจากเอกสารไม่ต่ำกว่า 10 เรื่อง โดยมีเอกสารหลักจำนวน 3 เรื่องได้แก่ (1) รายงานสรุปการประชุม

เชิงปฏิบัติการ “Record of Proceedings Regional Consultation Workshop on Guidelines for Development of Food Safety Policies for Countries in Asia7 (2) คู่มือ Principles and Guidelines for National Food Control Systems (2009)<sup>9</sup> และ (3) กรอบยุทธศาสตร์การจัดการอาหารของประเทศไทย<sup>1</sup>

5. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อประเทศไทย นำข้อมูลจากข้อ 1-4 วิเคราะห์เปรียบเทียบนโยบายและการดำเนินงานเรื่องอาหารปลอดภัยในกลุ่มประเทศอาเซียนและเอเชีย เพื่อเสนอแนวทางการกำหนดนโยบายอาหารปลอดภัยของประเทศไทย

6. ระยะเวลาดำเนินการ เดือนพฤศจิกายน 2555-กรกฎาคม 2556

### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. มีข้อมูลนโยบายอาหารปลอดภัยในประเทศภูมิภาคอาเซียนรวมทั้งเอเชีย และปัญหาหรืออุปสรรค ในการจัดการอาหารปลอดภัยตลอดห่วงโซ่อาหารที่กระทบต่อสุขภาพ การค้า และการตลาดในระดับภูมิภาค
2. จัดลำดับความสำคัญของประเด็นปัญหาสำคัญเพื่อการวางกลยุทธ์นโยบายอาหารปลอดภัยของประเทศไทย
3. มีการขับเคลื่อนนโยบายอาหารปลอดภัยในประเทศไทย ที่สนับสนุนการดำเนินงานการจัดการอาหารปลอดภัย เพื่อสอดคล้องกับภูมิภาคเอเชียและอาเซียน



## ผลการศึกษา

### 1. ประชากรและกลุ่มศึกษา

คัดเลือกประชากร จำนวน 50 คน ที่เป็นผู้แทนระดับผู้บริหารองค์กรที่เกี่ยวข้องโดยตรงต่อการควบคุมอาหารและสินค้าเกษตรจาก 13 ประเทศในทวีปเอเชีย ประกอบด้วย 7 ประเทศในอาเซียน ได้แก่ กัมพูชา อินโดนีเซีย ลาว มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ ไทย และเวียดนาม และอีก 6 ประเทศในภูมิภาคเอเชีย ได้แก่ บังคลาเทศ ภูฏาน อินเดีย ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ และมองโกเลีย ซึ่งทั้ง 13 ประเทศ มีความแตกต่างในระดับการพัฒนาประเทศ จึงได้ข้อมูลที่เป็นตัวแทนของประเทศที่พัฒนาและประเทศกำลังพัฒนา นอกจากนี้ผู้แทนประเทศต่างๆ เป็นกลุ่มผู้เชี่ยวชาญจากหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับห่วงโซ่อาหาร มีทั้งหมด 4 ด้าน คือ 1) กลุ่มอาหารและสุขภาพ (Food and Health) 2) กลุ่มเกษตร (Agriculture) 3) กลุ่มการค้าและพาณิชย์ (Trade and Commerce) 4) กลุ่มองค์กรอิสระ การศึกษา และอุตสาหกรรม (NGOs, academia and industry) ซึ่งข้อมูลจากการอภิปรายและสนทนากลุ่มย่อย จำนวน 4 ครั้ง รวมทั้งการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญจากทั้ง 13 ประเทศค่อนข้างสมบูรณ์

### 2. การสัมภาษณ์เชิงลึกของหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

จากการสัมภาษณ์เชิงลึก โดยแบบสอบถาม (Questionnaire) “ขอบเขตนโยบายอาหารปลอดภัยแห่งชาติ” มีคำถามทั้งหมด 10 ข้อ<sup>7</sup> เป็นคำถามเกี่ยวกับนโยบายอาหารปลอดภัยแห่งชาติ ดังนี้

ข้อ 1 มีนโยบายอาหารปลอดภัยที่ใช้ในปัจจุบันหรือไม่ เป็นนโยบายที่แยกออกมาโดยเฉพาะ หรือเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายอื่นใด แบ่งเป็น 7 คำถามย่อย คือ (1) ถ้ามี หน่วยงานใดเป็นผู้ดำเนินการจัดทำนโยบาย (2) มีหน่วยงานใดบ้างที่เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนานโยบายอาหารปลอดภัย (3) นโยบายอาหารปลอดภัย ได้ครอบคลุมประเด็นใดบ้าง (4) ระยะเวลาที่ใช้ในการพัฒนาตัวนโยบาย (5) เป็นนโยบายในระดับใด (6) ปีที่ประกาศใช้นโยบาย และ (7) นโยบายอาหารปลอดภัยนี้ ได้กล่าวอ้างถึงนโยบายด้านอื่นในประเทศด้วยหรือไม่ เช่น ความปลอดภัยด้านอาหาร อาหารและโภชนาการ การค้า และการคุ้มครองผู้บริโภค อย่างไรก็ตาม รายละเอียดตามตารางที่ 1

ข้อ 2 นโยบายอาหารปลอดภัยเป็นนโยบายในระดับใด เช่น ระดับชาติ หรือระดับองค์กร หรือเป็นกรอบงาน

ของประเทศ (Country of Programming Framework: CPF) หรือ แผนความมั่นคงทางอาหารระดับชาติ หรือองค์กร

ข้อ 3 มีการนำนโยบายไปขับเคลื่อนเป็นแผนปฏิบัติการหรือไม่

ข้อ 4 หน่วยงานใดที่ทำหน้าที่กระตุ้น ติดตาม การขับเคลื่อนนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

ข้อ 5 กรณีที่ไม่มีนโยบายอาหารปลอดภัย มีแผนหรือโครงการเชิงพัฒนาอื่นใดหรือไม่ และมีรายละเอียดหรือวิสัยทัศน์ที่ชี้ทิศทางและกลยุทธ์การพัฒนาอาหารปลอดภัยของประเทศในอนาคตหรือไม่

ข้อ 6 กรอบแผนงานของนโยบายอาหารแห่งชาติ ที่ประกาศใช้ในประเทศเป็นเรื่องใด เช่น ความปลอดภัยด้านอาหาร (Food Safety), ความปลอดภัยด้านอาหารและความมั่นคงทางอาหาร (Food Safety and Food Security), หรือ อาหารและโภชนาการ (Food and Nutrition)

ข้อ 7 เบื้องหลังในการพัฒนานโยบายอาหารแห่งชาติ มี 3 คำถามย่อยคือ (1) อะไรคือกุญแจสำคัญในการขับเคลื่อนนโยบายอาหารปลอดภัยในระดับประเทศ (2) ข้อมูลและแหล่งข้อมูลใดที่ใช้ในการพิจารณาจัดทำนโยบายและมีปัญหาช่องว่างอย่างไรบ้าง และ (3) อะไรที่เป็นประเด็นท้าทาย หรือยากต่อการนำมาใช้ในการพัฒนานโยบายอาหารปลอดภัย

ข้อ 8 ตัวชี้วัดอาหารปลอดภัย มี 2 คำถามย่อยคือ (1) เป้าประสงค์ของนโยบาย และตัวชี้วัดที่ใช้เป็นมาตรวัดความก้าวหน้าไปสู่ความสำเร็จ และ (2) ระบุตัวชี้วัด 5 ตัวที่สำคัญเพื่อใช้ในการประเมินผลสำเร็จของอาหารปลอดภัยในประเทศ

ข้อ 9 ผลกระทบจากนโยบายอาหารปลอดภัย

ข้อ 10 ความต้องการในการพัฒนาสมรรถนะบุคลากรเพื่อขับเคลื่อนนโยบายอาหารปลอดภัย มีทักษะเฉพาะด้านใดบ้างที่ต้องการพัฒนา

ทั้งนี้ ข้อมูลที่ได้จากการสอบถามความคิดเห็นผู้เชี่ยวชาญจากแต่ละประเทศรวม 13 ประเทศ ก่อนเชิญผู้บริหารมาประชุมเชิงปฏิบัติการระดับภูมิภาคฯ พบว่า ประเทศที่มีการกำหนดนโยบายอาหารปลอดภัยระดับชาติ ได้แก่ เกาหลีใต้ ญี่ปุ่น ฟิลิปปินส์ ภูฏาน ไทย บังกลาเทศ สาธารณรัฐประชาชนลาว มาเลเซีย มองโกเลีย อินเดีย

เวียดนาม และอินโดนีเซีย ส่วนประเทศที่ขณะนี้ยังไม่มียุทธศาสตร์ด้านนโยบายแยกเป็นการเฉพาะ แต่กำลังจะมีแผนการกำหนดนโยบายอาหารปลอดภัยเป็นนโยบายระดับชาติในอนาคต คือ กัมพูชา ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาถึงนโยบายอาหารปลอดภัย พบว่า ส่วนใหญ่จะรวมอยู่ภายใต้ต้นนโยบายหรือยุทธศาสตร์ด้านอื่นๆ เช่น นโยบายอาหารปลอดภัยและโภชนาการ (เวียดนาม) ความมั่นคงทางอาหาร (อินโดนีเซีย) และระบบควบคุมอาหารแห่งชาติ (บังคลาเทศ) เป็นต้น มีเพียงสองประเทศที่ระบุให้นโยบายอาหารปลอดภัยแยกออกจากนโยบายด้านอื่นๆ คือ สาธารณรัฐประชาชนลาว และมาเลเซีย ส่วนเรื่องขอบเขตของนโยบายอาหารพบว่าหลายประเทศส่วนใหญ่จะมุ่งเน้นไปที่ประเด็น ความปลอดภัยด้านอาหาร (Food Safety) มากที่สุด โดยเฉพาะในกลุ่มประเทศอาเซียน แต่เป็นที่สังเกตว่า ประเทศที่พัฒนาแล้ว คือ ญี่ปุ่น จะเน้นให้ความสำคัญในเรื่องการวิเคราะห์ความเสี่ยงด้านความปลอดภัยอาหาร (Food Safety Risk Analysis) เป็นประเด็นหลักในนโยบายอาหารแห่งชาติ ทั้งนี้ ผู้ที่มีอำนาจในการรับรองนโยบายส่วนใหญ่จะเป็นคณะรัฐมนตรี โดยใช้เวลาในการพัฒนานโยบาย 1-3 ปี ดังสรุปในตารางที่ 1 สำหรับตัวชี้วัดสำคัญในความสำเร็จของอาหารปลอดภัยระดับชาติเปรียบเทียบ ระหว่างประเทศของเอเชีย ส่วนใหญ่มีความสอดคล้องและคล้ายคลึงกัน คือ การจัดให้มียุทธศาสตร์การจัดการตามหลักการวิเคราะห์ความเสี่ยงด้านความปลอดภัยอาหาร อันเกิดจากการปนเปื้อนและการได้รับสัมผัสจากการบริโภคอาหารที่มีสารเคมีอันตรายตกค้าง และสัดส่วนของจุลินทรีย์ก่อโรคที่มีผลต่อสุขภาพประชาชน รวมทั้งการพัฒนาแผนรับมือในภาวะฉุกเฉิน การตรวจสอบของเจ้าหน้าที่ และศักยภาพของห้องปฏิบัติการตามมาตรฐานสากล ตลอดจนการพัฒนา ระบบข้อมูลข่าวสารที่สามารถเชื่อมโยงการผลิต และกระจายสินค้าตลอดห่วงโซ่ เพื่อติดตามตรวจสอบทวนย้อน การเตือนภัย และการเรียกคืนสินค้ากรณีฉุกเฉิน ในประเทศและระหว่างประเทศได้อย่างเป็นระบบต่อเนื่อง ดังแสดงในตารางที่ 2

ตารางที่ 1 ขอบเขตนโยบายอาหารระดับชาติของประเทศในภูมิภาคเอเชีย<sup>7</sup>

ประเทศ	ชื่อนโยบาย / ขอบเขต	หน่วยงานที่รับผิดชอบ	ระยะเวลาที่ใช้พัฒนา	ผู้รับรองนโยบาย	ปีที่ประกาศใช้ (ค.ศ.)
● บังคลาเทศ Bangladesh	National Food Safety and Quality Policy	Ministry of Health and Family Welfare	ร่างแรก 10 เดือน (ปี 2012) และจะใช้เวลาอีก 4 ปี	รัฐสภา	ยังไม่เสร็จ
● ภูฏาน Bhutan	National Food and Nutrition Security Policy	Ministry of Agriculture and Forests	มากกว่า 2 ปี	ยังไม่ผ่านการรับรอง	คาดว่าจะเสร็จเร็วๆ นี้
● กัมพูชา Cambodia	ยังไม่มียุทธศาสตร์ด้านอาหารปลอดภัยหรือที่เกี่ยวข้อง	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี	อยู่ระหว่างหารือด้านอาหารปลอดภัย
● สาธารณรัฐประชาชนลาว Lao PDR	National Food Safety Policy	Ministry of Health	3 ปี	นายกรัฐมนตรี	2009
● มาเลเซีย Malaysia	National Food Safety Policy	Food Safety and Quality Division, Ministry of Health Malaysia	1 ปี	คณะรัฐมนตรี	2003

ตารางที่ 1 (ต่อ)

ประเทศ	ชื่อนโยบาย / ขอบเขต	หน่วยงาน ที่รับผิดชอบ	ระยะเวลา ที่ใช้พัฒนา	ผู้รับรอง นโยบาย	ปีที่ประกาศใช้ (ค.ศ.)
● มองโกเลีย Mongolia	National Food Safety Programme	Ministry of Industry/ Ministry of Agriculture/ Ministry of Health	มากกว่า 2 ปี	คณะรัฐมนตรี	2009
● อินเดีย India	Food Safety Standards	Food Safety and Standards Authority of India, Ministry of Health and Family Welfare	มากกว่า 2 ปี	คณะรัฐมนตรี	2006
● อินโดนีเซีย Indonesia	-Food Security, -Food Safety, -Food Quality and Nutrition	Ministry of Health	ไม่มีข้อมูล	คณะรัฐมนตรี	2004
● ญี่ปุ่น Japan	-Food Safety Policy, -Risk Analysis	-Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries(MAFF)/ Ministry of Health, -Labor and Welfare	2 ปี	Food Safety Commission/ Consumer Commission	2005
● เกาหลี Republic of Korea	-Food Safety Management System, -Good Agricul- tural Practice on Controlling Risk Factors	-Ministry of Food, Agriculture, -Forestry and Fisheries (MAFF) / Korea Food and Drug Administration (KFDA)	3 ปี	Food Safety Policy Committee	2006
● ฟิลิปปินส์ Philippines	-Potential hazards in foods, -from farm to fork	Department of Health and Depart- ment of Agriculture	ไม่ระบุ	กฎหมาย อาหาร ปลอดภัย	2010

ตารางที่ 1 (ต่อ)

ประเทศ	ชื่อยุทธศาสตร์ / ขอบเขต	หน่วยงาน ที่รับผิดชอบ	ระยะเวลา ที่ใช้พัฒนา	ผู้รับรอง นโยบาย	ปีที่ประกาศใช้ (ค.ศ.)
● ไทย Thailand	-ความมั่นคงทาง อาหาร คุณภาพ และความปลอดภัย ด้านอาหาร -อาหารศึกษา และ การบริหารจัดการ	-กระทรวงสาธารณสุข -กระทรวงเกษตรและ สหกรณ์	1 ปี	คณะกรรมการ อาหารแห่งชาติ และคณะ รัฐมนตรี	2012
● เวียดนาม Viet Nam	-Food Safety, -Nutrition and Food Security	Viet Nam Food Administration (VFA), Ministry of Health	2 ปี	กฎหมาย อาหาร ปลอดภัย	2012

ที่มา: Record of Proceeding “REGIONAL CONSULTATION WORKSHOP GUIDELINES FOR DEVELOPMENT OF FOOD SAFETY POLICIES FOR COUNTRIES IN ASIA”, DECEMBER 17-19, 2012, BANGKOK, THAILAND

ตารางที่ 2 ตัวชี้วัดสำคัญในความสำเร็จของอาหารปลอดภัยระดับชาติเปรียบเทียบระหว่างประเทศ 13 ประเทศของเอเชีย

ประเทศ	ตัวชี้วัดสำคัญในความสำเร็จของอาหารปลอดภัยระดับชาติ Important indicators for determining food safety
● บังกลาเทศ Bangladesh	1. มีนโยบายที่ผ่านการรับรองจากรัฐสภา 2. มีการตรวจสอบอาหารตามหลักการความเสี่ยง 3. มีระบบเฝ้าระวังโรคที่เกิดจากอาหารเป็นสื่อ 4. มีแผนรับมือในภาวะฉุกเฉินความปลอดภัยด้านอาหาร 5. มีห้องปฏิบัติการตรวจวิเคราะห์อาหารแห่งชาติและการทำงานเป็นเครือข่ายเต็มรูปแบบ
● ภูฏาน Bhutan	1. กฎระเบียบและระบบตรวจสอบโดยห้องปฏิบัติการ 2. กฎหมายและมาตรการด้านความปลอดภัยชีวภาพ 3. ระบบประกันคุณภาพและความปลอดภัยอาหาร 4. ห้องปฏิบัติการตรวจสอบอาหารแห่งชาติได้พัฒนาอย่างเต็มศักยภาพตามมาตรฐานสากล
● กัมพูชา Cambodia	1. การปกป้องสุขภาพผู้บริโภค 2. อาหารและน้ำบริโภคปลอดภัย 3. เหตุการณ์จากอาหารเป็นพิษและการปนเปื้อนของอาหารลดลง 4. การส่งออกสินค้าเกษตร 5. สุขภาพประชาชนดีขึ้นจากโรคติดต่อจากสัตว์และโรคจากอาหารไม่ปลอดภัย



ตารางที่ 2 (ต่อ)

ประเทศ	ตัวชี้วัดสำคัญในความสำเร็จของอาหารปลอดภัยระดับชาติ Important indicators for determining food safety
<ul style="list-style-type: none"> <li>สาธารณรัฐประชาชนลาว Lao PDR</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ผลิตภัณฑ์อาหารแปรรูปขั้นต้นปลอดภัย</li> <li>2. กฎหมายความปลอดภัยอาหารมีประสิทธิภาพ</li> <li>3. ความสามารถในการใช้หลักการวิเคราะห์ความเสี่ยง</li> <li>4. การบูรณาการตลอดห่วงโซ่อาหาร</li> <li>5. การพัฒนาความเข้มแข็งทรัพยากรบุคคล               <ul style="list-style-type: none"> <li>- การพัฒนาศักยภาพในการควบคุมอาหารจากการผลิตสู่ผู้บริโภค</li> <li>- การพัฒนาองค์กรรับผิดชอบด้านการวิเคราะห์ความเสี่ยง</li> <li>- การจัดทำคู่มือ แนวทาง และมาตรฐานวิธีปฏิบัติงาน (SOP) ของระบบควบคุมอาหาร</li> <li>- การพัฒนาระบบการจัดเก็บข้อมูลการปนเปื้อนของอาหาร</li> </ul> </li> </ol>
<ul style="list-style-type: none"> <li>มาเลเซีย Malaysia</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. โครงสร้างด้านความปลอดภัยอาหาร</li> <li>2. กฎหมายด้านความปลอดภัยอาหาร</li> <li>3. ห้องปฏิบัติการตรวจวิเคราะห์อาหาร</li> <li>4. การเฝ้าระวัง ตรวจสอบติดตามอาหาร</li> <li>5. ข้อมูลข่าวสาร และเทคโนโลยีการสื่อสาร</li> </ol>
<ul style="list-style-type: none"> <li>มองโกเลีย Mongolia</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ระบบการตรวจสอบ รับรองอาหาร (GAP/GMP/GHP/HACCP)</li> <li>2. กระบวนการผลิตอาหาร</li> <li>3. การป้องกันและควบคุมการปนเปื้อนทางเคมี และจุลินทรีย์ก่อโรคในอาหาร</li> <li>4. การเก็บ สะสมอาหาร</li> <li>5. การป้องกันโรคจากอาหารและน้ำเป็นสื่อ การปรับปรุงระบบเฝ้าระวังและควบคุมโรค</li> <li>6. การรับรองอาหารตามธรรมชาติ และอาหารอินทรีย์ที่ปลอดภัยของชาวมองโกเลีย</li> </ol>
<ul style="list-style-type: none"> <li>อินเดีย India</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ระบบการอนุญาต การขึ้นทะเบียนของธุรกิจอาหาร</li> <li>2. การปฏิบัติตามกฎระเบียบต่างๆ ของธุรกิจอาหาร</li> <li>3. การปกป้องคุ้มครองและความตระหนักของผู้บริโภค</li> <li>4. การควบคุมอาหารนำเข้า-ส่งออก</li> <li>5. ความเข้มแข็งของเครือข่ายห้องปฏิบัติการเพื่อวิเคราะห์ความเสี่ยง</li> </ol>
<ul style="list-style-type: none"> <li>อินโดนีเซีย Indonesia</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. สถานการณ์สุขภาพของประชาชน</li> <li>2. การเฝ้าระวังตรวจสอบติดตามความปลอดภัยอาหาร</li> <li>3. สถานการณ์เจ็บป่วยและอุบัติการณ์เกิดโรคจากอาหารและน้ำเป็นสื่อ</li> <li>4. การมีข้อบังคับทางกฎหมายและมาตรฐานอาหาร</li> <li>5. ความตระหนักเรื่องอาหารปลอดภัยของประชาชน</li> </ol>

ตารางที่ 2 (ต่อ)

ประเทศ	ตัวชี้วัดสำคัญในความสำเร็จของอาหารปลอดภัยระดับชาติ Important indicators for determining food safety
• ญี่ปุ่น Japan	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. การได้รับสัมผัสจากการบริโภคเคมีอันตรายและจุลินทรีย์ก่อโรคในอาหาร</li> <li>2. ปริมาณการปนเปื้อนของสารเคมีอันตรายที่ใช้ในอาหาร</li> <li>3. สัดส่วนการพบเชื้อก่อโรคที่เป็นอันตรายในอาหาร</li> <li>4. จำนวนผู้ป่วยจากโรคติดเชื้อทางอาหาร</li> </ol>
• เกาหลี Republic of Korea	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. นโยบายของคณะรัฐมนตรี</li> <li>2. การสนับสนุนของประชาชน</li> <li>3. การสนับสนุนของผู้ประกอบการ</li> <li>4. ข้อมูลทางวิทยาศาสตร์</li> <li>5. ภาคสื่อสารมวลชน</li> </ol>
• ฟิลิปปินส์ Philippines	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ความเชื่อมโยงตลอดห่วงโซ่อาหารตั้งแต่ผู้ผลิตถึงผู้บริโภค</li> <li>2. การควบคุมอันตรายและกระบวนการผลิต</li> <li>3. การสุ่มตรวจและการทดสอบตัวอย่าง</li> <li>4. การอบรมผู้ตรวจสอบ</li> <li>5. การปรับปรุงมาตรฐานอาหารปลอดภัย</li> </ol>
• ไทย Thailand	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. การลดลงของอัตราการปนเปื้อนในอาหาร</li> <li>2. จำนวนของประชากรเข้าถึงอาหารที่ปลอดภัยมากขึ้น</li> <li>3. ความตระหนักต่อความปลอดภัยอาหารของประชาชน</li> <li>4. ร้านอาหารและแผงลอยผ่านมาตรฐาน</li> <li>5. การมีมาตรฐานอาหารปลอดภัยแบบเดียวกันของสินค้านำเข้าและส่งออก</li> </ol>
• เวียดนาม Vietnam	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. จำนวนผู้ป่วยจากอาหารเป็นพิษลดลง</li> <li>2. จำนวนของสินค้าอาหารปนเปื้อนน้อยลง</li> <li>3. หน่วยงานท้องถิ่นมีแผนงานอาหารปลอดภัย</li> <li>4. การลงทุนในด้านการรายงานข่าวและการศึกษา</li> <li>5. การพัฒนาแผนงานด้านอาหารปลอดภัย</li> </ol>

### 3. วิเคราะห์และสังเคราะห์เรื่องการกำหนดนโยบายอาหารระดับชาติ

การเก็บรวบรวมข้อมูลประเด็นสำคัญจากผู้เชี่ยวชาญ และการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ระหว่างผู้บริหาร 13 ประเทศ สามารถสรุปและสังเคราะห์เป็นแนวทางกำหนดนโยบายอาหารปลอดภัยระดับชาติ นำเสนอขั้นตอนการกำหนดนโยบาย 3 ขั้นตอนคือ 1) การเลือกประเด็นปัญหา 2) กลยุทธ์ในการขับเคลื่อนนโยบาย (ประกอบด้วย แผนยุทธศาสตร์หรือแผนปฏิบัติงาน และตัวชี้วัดผลการดำเนินงาน 3) วิธีการประเมินผลกระทบของนโยบาย<sup>10</sup>

การวิเคราะห์สถานการณ์ (Situation Analysis)<sup>11</sup> ได้แก่ การเลือกประเด็นหรือปัญหาสามารถทำได้หลายวิธีตามแต่ปัญหาหรือสถานการณ์นั้นๆ ประเด็นที่ควรพิจารณาในการกำหนดนโยบาย เช่น กฎหมาย มาตรฐาน ข้อกำหนดด้านอาหารตลอดทั้งห่วงโซ่อุปทาน (Food Supply Chain) ระบบการตรวจสอบ การศึกษา การคุ้มครอง การวิเคราะห์ทางห้องปฏิบัติการ การฝึกอบรม และการรายงานผล เป็นต้น ส่วนวิธีการการขับเคลื่อนนโยบาย ดังตารางที่ 2 ต้องอาศัยการบูรณาการในการทำงานกับกระทรวงหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตลอดทั้งห่วงโซ่อุปทาน มาลงความเห็นต่อวิสัยทัศน์ เป้าหมาย หรือแผนปฏิบัติงาน เพื่อให้บรรลุเป้าหมายการดำเนินการ ซึ่งสามารถวัดความสำเร็จจากการมีแผนยุทธศาสตร์ความปลอดภัย (Food Safety Strategic Plan)<sup>11</sup> หรือแผนการจัดการด้านความปลอดภัยแห่งชาติ เพื่อให้การพัฒนาระบบควบคุมอาหารของชาติอย่างมีความยั่งยืน

นอกจากนี้ การกำหนดนโยบายความปลอดภัยต้องยึดหลักการวิเคราะห์ความเสี่ยง (Risk Analysis) ที่ครอบคลุมกิจกรรมการประเมินความเสี่ยง (Risk Assessment), การจัดการความเสี่ยง (Risk Management) และการสื่อสารความเสี่ยง (Risk Communication)<sup>8</sup> โดยประเมินศักยภาพของบุคลากรเรื่องการใช้หลักการวิเคราะห์ความเสี่ยงกับการจัดการความปลอดภัยซึ่งมีผลต่อความเชื่อมั่นทางการค้าระดับชาติ รวมทั้งการสนับสนุนทางวิชาการและพัฒนาระบบข้อมูลซึ่งการดำเนินงานสามารถวัดความสำเร็จจากศักยภาพระบบเฝ้าระวังความปลอดภัยด้านอาหารของประเทศและตรวจสอบข้อมูลความปลอดภัย ทั้งนี้ การชี้วัดความสำเร็จในการขับเคลื่อนนโยบายความปลอดภัยระดับชาติจะวัดได้จากความสามารถของรัฐบาลในการดำเนินการ ใน 2 ประเด็นใหญ่ๆ คือ ข้อตกลงความร่วมมือในการจัดการความปลอดภัย และแผนบูรณาการในการทำงานของกระทรวงที่เกี่ยวข้องที่มีการดำเนินการเป็นไปในแนวทางเดียวกัน<sup>7</sup>

**ตารางที่ 3** วิธีการขับเคลื่อนนโยบายความปลอดภัยระดับชาติของประเทศไทย

กลยุทธ์ในการขับเคลื่อนนโยบาย <sup>1</sup>	ตัวชี้วัดผลการดำเนินงาน
1. การสร้างความร่วมมือระหว่างกระทรวงหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตลอดห่วงโซ่อุปทาน	1. มีแผนยุทธศาสตร์ที่สร้างให้เกิดบูรณาการในการดำเนินงาน
2. มีแนวทางปฏิบัติแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง	2. มีแผนการจัดการด้านความปลอดภัยแห่งชาติ
3. มีการวิเคราะห์จุดเสี่ยงหรือจุดวิกฤติ	3. มีการใช้หลักการวิเคราะห์ความเสี่ยง
4. มีหลักฐานทางวิชาการสนับสนุน	4. มีระบบเฝ้าระวังและตรวจสอบข้อมูลความปลอดภัย

ที่มา: คณะกรรมการอาหารแห่งชาติ (2554)

**4. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อประเทศไทย**

จากการวิเคราะห์เปรียบเทียบข้อมูลผลการจัดทำ Focus group เรื่องนโยบายความปลอดภัยในกลุ่มประเทศอาเซียน และการเลือกประเด็นสำคัญ 5 อันดับแรกของนโยบายที่ควรนำมากำหนดเป็นนโยบายอาหารระดับชาติ โดยคณะผู้เชี่ยวชาญระหว่างประเทศและผู้บริหารองค์กรที่เข้าร่วมสัมมนา ดังแสดงในตารางที่ 4 พบว่า ประเทศกัมพูชา ยังไม่มีนโยบายความปลอดภัยที่ชัดเจน มีเพียงแผนงานการพัฒนาในโครงการ Sanitary and Phytosanitary (SPS) Management Systems Project Phase 2 (SPS-2) ระหว่างปี 2552-2555 ของกระทรวงสาธารณสุขกัมพูชา ขณะที่ประเทศสาธารณรัฐประชาชนลาว มีนโยบายความปลอดภัย ตั้งแต่ปี 2552 (food safety policy 2009) และประเทศมาเลเซียมีนโยบายความปลอดภัยที่จะดำเนินงานในระยะเวลา 10 ปี ตั้งแต่ปี 2553 เป็นต้นไป (National Food Safety Policy Plan of Action on Food Safety 2010–2020) ส่วนประเทศไทย อินโดนีเซีย และเวียดนาม กรอบนโยบายความปลอดภัยระดับชาติ มีแผนดำเนินการที่รวม

หลายประเด็นเข้าด้วยกัน เช่น ความมั่นคงทางอาหาร (Food Security) ความปลอดภัยด้านอาหาร (Food Safety) และโภชนาการ (Nutrition) เป็นต้น จะเห็นว่ากลุ่มประเทศอาเซียน มีความพร้อมเรื่องแผนงานหรือโครงการ ในการจัดการอาหารปลอดภัย ทั้งแผนระยะสั้นและระยะยาว ดังนั้น ประเทศไทยต้องพัฒนาระบบอาหารปลอดภัยของประเทศให้เป็นที่ยอมรับต่อนานาชาติ เพื่อเพิ่มความสามารถในการแข่งขันทางการค้าและเศรษฐกิจ เมื่อเปิดประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ปี 2558 และสามารถ ดำเนินการให้อาหารปลอดภัยได้ในภาวะฉุกเฉิน สอดคล้องกับกฎอนามัยระหว่างประเทศ ปี 2548

**ตารางที่ 4** นโยบายอาหารปลอดภัยของกลุ่มประเทศอาเซียน<sup>7</sup>

ประเทศ	นโยบายอาหารปลอดภัย / แผนงานในอนาคต	ประเด็นสำคัญ 5 อันดับแรกของ นโยบาย (Priority areas)	ผู้ขับเคลื่อนนโยบาย (Monitor the Policy)
<ul style="list-style-type: none"> <li>กัมพูชา Cambodia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>ไม่มี/ อยู่ภายใต้โครงการ Asian Development Bank, and SPS Management Systems Project Phase 2(SPS-2) ของกระทรวงสาธารณสุข</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. การผลิตอาหารปลอดภัย</li> <li>2. การป้องกันโรคอาหารเป็นพิษ</li> <li>3. การสร้างความร่วมมือระบบอาหาร</li> <li>4. การปรับปรุงมาตรฐานให้เป็นสากล</li> <li>5. การเสริมสร้างศักยภาพบุคคล</li> </ol>	อยู่ระหว่างการพิจารณา
<ul style="list-style-type: none"> <li>อินโดนีเซีย Indonesia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>มี/ มีแผนพัฒนาระยะยาว (National Long-Term Development Plan 2005-2025) ด้านการขยายตลาดสินค้าอาหารสู่นานาชาติ และมีแผนพัฒนาระยะปานกลาง (National Medium-Term Development Plan 2010-2014) ด้านความมั่นคงทางอาหาร ปลอดภัย และ โภชนาการ</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. กฎหมายอาหาร และข้อบังคับ</li> <li>2. กำหนดนโยบายจากความเสี่ยง เช่น การตรวจสอบ และรับรองระบบคุณภาพ</li> <li>3. การควบคุมอาหารปลอดภัย</li> <li>4. การติดต่อสื่อสาร</li> <li>5. การฝึกอบรมพัฒนาบุคลากร</li> </ol>	Government Regulation No.28/2004, the Minister and Head of NADFC
<ul style="list-style-type: none"> <li>สาธารณรัฐประชาชนลาว LaoPDR</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>มี/ นโยบายอาหารปลอดภัย (food safety policy 2009)</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. การส่งเสริมผลผลิตการเกษตร</li> <li>2. การพัฒนาระบบการจัดการอาหารปลอดภัย</li> <li>3. การเพิ่มศักยภาพของทรัพยากรมนุษย์ และห้องปฏิบัติการ</li> <li>4. การวิเคราะห์ความเสี่ยง</li> <li>5. ความตระหนักของประชาชน</li> </ol>	The Food and Drug Department

ตารางที่ 4 (ต่อ)

ประเทศ	นโยบายอาหารปลอดภัย / แผนงานในอนาคต	ประเด็นสำคัญ 5 อันดับแรกของนโยบาย (Priority areas)	ผู้ขับเคลื่อนนโยบาย (Monitor the Policy)
• มาเลเซีย Malaysia	มี/ แผนนโยบายอาหารปลอดภัย (National Food Safety Policy Plan of Action on Food Safety 2010-2020)	1. การตรวจวิเคราะห์ 2. การปรับปรุงเรื่องฉลากสินค้า 3. การสร้างเครือข่ายข้อมูล 4. ความตระหนักของประชาชน 5. ความร่วมมือของส่วนกลางและท้องถิ่น	National Food Safety and Nutrition Council
• ฟิลิปปินส์ Philippines	มี/ The Food Safety Bill 2010 /Hazard of Food	1. การปรับปรุงโครงสร้างและความรับผิดชอบขององค์กรต่างๆ 2. การเพิ่มศักยภาพของห้องปฏิบัติการ 3. การประเมินความเสี่ยง 4. มาตรฐานอาหารปลอดภัย 5. ความมั่นใจระบบอาหารปลอดภัย	Food Safety Regulation Coordinating Board under the Food Safety Bill
• ไทย Thailand	มี/ กรอบยุทธศาสตร์การจัดการด้านอาหารของประเทศไทย (Strategic Framework for Food Management in Thailand, 2010)	1. การบูรณาการในการทำงานตลอดห่วงโซ่อาหาร 2. ระบบควบคุมอาหาร เช่น กฎหมายและข้อปฏิบัติ 3. ระบบประกันคุณภาพ 4. การวิเคราะห์ความเสี่ยง/ การบริหารความเสี่ยง/ การสื่อสารความเสี่ยง 5. ระบบข้อมูลด้านอาหารของชาติ	-กระทรวงสาธารณสุข -กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
• เวียดนาม Vietnam	มี/ อยู่ภายใต้นโยบายของชาติ	1. กฎหมายอาหาร และข้อบังคับ 2. ระบบการจัดการอาหารปลอดภัย 3. การพัฒนาระบบเฝ้าระวังอาหาร 4. การเพิ่มมูลค่าอาหาร 5. การมีส่วนร่วมของภาคเอกชน	Ministry of Health

## การอภิปรายผลและสรุป

นโยบายด้านอาหารของทั้ง 13 ประเทศในเอเชียส่วนใหญ่กำหนดให้ประเด็นอาหารปลอดภัย เป็นเป้าหมายในการจัดการอาหารระดับชาติ มีข้อกำหนดแนวทางปฏิบัติของภาคอุตสาหกรรมที่ครอบคลุมทุกขั้นตอนตลอดห่วงโซ่อาหาร ทั้งนี้การพัฒนากฎหมายที่เกี่ยวข้องด้านอาหารปลอดภัย การมีแผนรองรับที่ชัดเจน และมาตรการดำเนินงานที่เข้มแข็ง รวมถึงการประสานงานที่ดี ลดความซ้ำซ้อนและความสับสนในการทำงาน มีแผนที่มุ่งเป้าไปในทิศทางเดียวกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกระดับ ถือเป็นกุญแจสำคัญในการขับเคลื่อนนโยบายและสร้างระบบควบคุมอาหารปลอดภัยแห่งชาติให้มีประสิทธิภาพ ดังนั้น ในปี 2558 ซึ่งจะเกิดการรวมตัวเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน จึงถือเป็นตัวเร่งให้ทุกประเทศต้องรีบดำเนินการพัฒนาระบบอาหารปลอดภัยของตนเองทั้งในภาวะปกติ และภาวะฉุกเฉิน ให้มีความพร้อมสามารถประสานเชื่อมโยงข้อมูลสำคัญได้อย่างรวดเร็ว การพัฒนาห้องปฏิบัติการตรวจพิสูจน์อาหารเพื่อตรวจจับสินค้าอาหารอันตราย แจ็งเตือนภัยผู้บริโภคในประเทศ และระหว่างประเทศ ตลอดจนการสั่งเรียกคืนสินค้า

สำหรับการวิเคราะห์ผลการดำเนินงานด้านอาหารปลอดภัยของประเทศไทย จากการจัดสนทนากลุ่มผู้เชี่ยวชาญ รวมถึงข้อมูลที่ได้จากการศึกษาทางเอกสาร พบว่า การกำหนดนโยบายอาหารปลอดภัยในประเทศไทยมีปัญหาเรื่องโครงสร้างและกลไกการทำงานที่กำกับดูแลอาหารปลอดภัยตลอดทั้งห่วงโซ่ยังไม่สอดคล้องกัน ตั้งแต่ระดับประเทศ จนถึงระดับพื้นที่ ยังมีหลายหน่วยงานที่ทำหน้าที่ควบคุมความปลอดภัยของสินค้าอาหารมีความซ้ำซ้อน และไม่ครอบคลุมทุกกิจกรรม ความเสี่ยง อีกทั้งการใช้พระราชบัญญัติหลายฉบับโดยหลายหน่วยงาน ทำให้เกิดข้อจำกัดในการดำเนินงาน แม้ว่าได้มีการจัดทำกรอบยุทธศาสตร์การจัดการอาหารของประเทศไทย โดยคณะกรรมการอาหารแห่งชาติ ได้นำเสนอกรอบนโยบายและยุทธศาสตร์ 4 ด้าน คือ คุณภาพอาหาร ความปลอดภัยด้านอาหาร ความมั่นคงด้านอาหาร และอาหารศึกษา ซึ่งมีความสอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาประเทศตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 11 ที่เป็นแผนชั้นนำเพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำไปเป็นแนวทางในการวางแผน

ปฏิบัติงาน<sup>1</sup> อย่างไรก็ตาม การทำงานของคณะกรรมการอาหารแห่งชาติ ซึ่งเป็นองค์กรหลักที่มีอำนาจหน้าที่ในการเสนอนโยบายและยุทธศาสตร์ด้านอาหารต่อคณะรัฐมนตรี ยังไม่สามารถดำเนินการได้อย่างคล่องตัว เนื่องจากยังไม่มีโครงสร้างหน่วยงานถาวร จึงเป็นอุปสรรคต่อการพิจารณาให้ความเห็นชอบ และอำนาจการดำเนินการให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำนโยบายไปขับเคลื่อนสู่การปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย และมาตรฐาน และปัจจุบันหน่วยงานสาธารณสุขที่รับผิดชอบระบบอาหารปลอดภัยระดับจังหวัด อำเภอ ตำบล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็ยังขาดเจ้าภาพที่ชัดเจน ดังนั้นการทบทวนโครงสร้างองค์กร บทบาทหน้าที่ และสิ่งสนับสนุน ให้มีความครอบคลุมทั่วถึง จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งต่อเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานทั้งระบบ

**สรุป 5 ประเด็นสำคัญ** ที่ควรนำมาพิจารณากรอบนโยบายอาหารปลอดภัยแห่งชาติของประเทศไทย ได้แก่

- (1) การบูรณาการในการทำงานตลอดห่วงโซ่อาหาร
- (2) ระบบการควบคุมอาหาร ตรวจรับรอง ประกันคุณภาพและความปลอดภัยตามมาตรฐานสากล
- (3) การวิเคราะห์ความเสี่ยงในการจัดการกับอุบัติการณ์อาหารปลอดภัย พัฒนาระบบเฝ้าระวัง ติดตามและสร้างทีมสอบสวนอาหารปลอดภัยแบบเคลื่อนที่เร็ว (Food Safety Rapid Response Team; FSRRT) โดยมีการทำงานเชื่อมโยงกับสาธารณสุขฉุกเฉินและการแพทย์ฉุกเฉิน ให้มีความพร้อมรับมือได้ทุกสถานการณ์
- (4) การพัฒนาศักยภาพขององค์กรและบุคลากรทุกระดับ โดยส่งเสริมความรู้ความเข้าใจในเรื่องอันตรายจากสิ่งปนเปื้อนในอาหาร อบรมให้ความรู้แก่เจ้าหน้าที่และความสามารถในการปฏิบัติงานให้ได้ตามมาตรฐานสากล สอดคล้องตามแนวทางข้อตกลงของอาเซียน
- (5) ฐานข้อมูลด้านสถานการณ์ความปลอดภัยอาหารแห่งชาติ จำเป็นต้องอาศัยอำนาจในการสั่งการจากรัฐมนตรีหรือผู้กำหนดนโยบายและผู้ติดตามงานตามนโยบาย รวมทั้งการสร้างความร่วมมือระหว่างองค์กร เพื่อประโยชน์ในการประเมินสถานการณ์และรับมือกับความปลอดภัยด้านอาหารในภาวะฉุกเฉินได้อย่างทันท่วงที

## กิตติกรรมประกาศ

ขอขอบคุณ Dr Hiroyuki Konuma ผู้ช่วยผู้อำนวยการระดับภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิกจากองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ และ Ms. Shashi Sareen, Senior Food Safety and Nutrition Officer จากองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติประจำภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก นายแพทย์วิชัย เทียนถาวร ผู้ช่วยรัฐมนตรีประจำกระทรวงสาธารณสุข และนายแพทย์สุพรรณ ศรีธรรมมา รองปลัดกระทรวงสาธารณสุข ตลอดจนผู้แทนจากประเทศต่างๆ ที่ได้ให้ข้อมูลในการสัมภาษณ์เชิงลึก

## เอกสารอ้างอิง

- คณะกรรมการอาหารแห่งชาติ. (2554). กรอบยุทธศาสตร์การจัดการอาหารของประเทศไทย สำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการอาหารแห่งชาติ.
- คณะกรรมการอาหารและสภรณ วุฒิสภา. (2554). รายงานการพิจารณาศึกษา เรื่อง ความครอบคลุมของพระราชบัญญัติที่ใช้กำกับดูแลความปลอดภัยด้านอาหารของประเทศไทยในห่วงโซ่อาหาร.
- เวณิกา เบ็ญจพงษ์ การกำกับดูแลความปลอดภัยด้านอาหารของประเทศไทย บนพื้นฐานความรับผิดชอบร่วมกัน. สถาบันโภชนาการ มหาวิทยาลัยมหิดล.
- ศูนย์ปฏิบัติการความปลอดภัยด้านอาหาร และ องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ. (2555). แนวทางการจัดทำแผนรับมือในภาวะฉุกเฉิน ความปลอดภัยอาหารของประเทศไทย.
- หนังสือพิมพ์ The Nation. (2552) Food poisoning becoming a major problem, จาก <http://www.thaivisa.com/forum/topic/245579-food-poisoning-becoming-a-major-problem/>
- องค์การอนามัยโลก และ กรมควบคุมโรค กระทรวงสาธารณสุข กฎอนามัยระหว่างประเทศ ปี 2548.
- FAO. (2013). Record of Proceeding on Regional Consultation Workshop on Guidelines for Development Food Safety Policy for countries in Asia.
- FAO/WHO Guide for Application of Risk Analysis Principles and Procedure during Food Safety Emergencies. (Online). Available: [http://whqlibdoc.who.int/publications/2011/9789241502474\\_eng.pdf](http://whqlibdoc.who.int/publications/2011/9789241502474_eng.pdf)
- International Health Regulation (2012) IHR core capacity monitoring framework: questionnaire for monitoring progress in the implementation of IHR core capacities in states parties (Online). Available: <http://www.ihrthailand.org/ebook/IHR%20Monitoring%202012%20Fillable%20Questionnaire.pdf>
- Joint FAO/WHO. (2013). Food Standards Programme CODEX Committee on Food Import and Export Inspection and Certification Systems. Principles and Guidelines for National Food Control Systems, 2009.
- WHO. (2012). Developing National Food Safety Policies and Legislation Fact 8 World Health Organization Regional Office for Africa, Brazzaville. (Online). Available: <http://www.afro.who.int/en/clusters-a-programmes/hpr/food-safety-and-nutrition-fan.html>
- WHO. (2012). Guidelines for Developing and Implementing A National Food Safety Policy and Strategic Plan. World Health Organization Regional Office for Africa, Brazzaville.

