

ทางรอดหนึ่งของอุตสาหกรรมอาหารไทย : แนวคิดการจัดตั้ง
หน่วยงานประเมินความเสี่ยงความปลอดภัยด้านอาหาร
ของประเทศไทย

โดย

นายศักดิ์ณรงค์ สิริพร ณ ราชสีมา
ที่ปรึกษารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย
กระทรวงมหาดไทย

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร
หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักรภาครัฐร่วมเอกชน รุ่นที่ 26
ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช 2556-2557

บทคัดย่อ

เรื่อง ทางรอดหนึ่งของอุตสาหกรรมอาหารไทย : แนวคิดการจัดตั้งหน่วยงาน
ประเมินความเสี่ยงความปลอดภัยด้านอาหารของประเทศไทย

ลักษณะวิชา วิทยาศาสตร์

ผู้วิจัย นายศักดิ์ณรงค์ ศิริพร ณ ราชสีมา หลักสูตร ปรอ. รุ่นที่ 26

การศึกษาวิจัยเรื่อง “ ทางรอดหนึ่งของอุตสาหกรรมอาหารไทย : แนวคิดการจัดตั้ง
หน่วยงานประเมินความเสี่ยงความปลอดภัยด้านอาหารของประเทศไทย” มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา
ระบบการบริหารจัดการความปลอดภัยด้านอาหารของประเทศไทยและของต่างประเทศที่สำคัญ
ภายใต้การใช้ประโยชน์จากข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย
แนวทางและมาตรการในการบริหารจัดการความปลอดภัยด้านอาหาร ตลอดจนการจัดตั้งหน่วยงาน
ด้านการประเมินความเสี่ยงความปลอดภัยของอาหารในระดับชาติ ซึ่งจะเป็นกลไก/เครื่องมืออัน
สำคัญในการสนับสนุนให้เกิดความมั่นคงและยั่งยืนในกระบวนการทางการค้าสินค้าเกษตร-อาหาร
และการคุ้มครองผู้บริโภคในประเทศให้ได้รับความปลอดภัยจากการบริโภคสินค้าอาหาร ในการ
ดำเนินงานวิจัย ผู้วิจัยได้ศึกษาข้อมูลทฤษฎีจากเอกสารการเข้าร่วมประชุมสัมมนา รวมถึงการ
จัดเก็บข้อมูลปฐมภูมิจากการสัมภาษณ์หน่วยงานต่างประเทศ และการสัมภาษณ์เชิงลึกกับ
ผู้เกี่ยวข้องในอุตสาหกรรมอาหาร ผลการศึกษา พบว่า ถึงแม้ภารกิจด้านการประเมินความเสี่ยงจะ
เป็นเรื่องที่มีความสำคัญและเป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการความปลอดภัยด้านอาหาร ซึ่งหลาย
ประเทศได้ให้ความสำคัญ โดยเฉพาะประเทศคู่ค้าที่สำคัญของไทย ในขณะที่สินค้าอาหารของไทย
ก็ยังคงประสบกับปัญหาการถูกกีดกันอันเนื่องมาจากความไม่ปลอดภัย รวมถึงภัยอันตรายต่างๆ ที่
เกิดขึ้นกับผู้บริโภคในประเทศ แต่ปัจจุบันก็ยังไม่มีหน่วยงานใดของไทยที่ดำเนินการในเรื่องนี้เป็น
การเฉพาะอย่างจริงจังและต่อเนื่อง ผู้วิจัยจึงเห็นว่า ควรที่ประเทศไทยจะต้องพิจารณาดำเนินการ
จัดตั้งหน่วยงานด้านการประเมินความเสี่ยงขึ้นเป็นหน่วยงานที่มีความสำคัญระดับชาติ โดยคำนึงถึง
ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งหน่วยงานดังกล่าวเป็นเบื้องต้น เพื่อให้สอดคล้องกับสถานะแวดล้อม
และรูปแบบการบริหารจัดการด้านความปลอดภัยของอาหารและการประเมินความเสี่ยงด้านอาหาร
ความปลอดภัยของประเทศไทยในปัจจุบัน

คำนำ

งานวิจัยเรื่อง ทางรอดหนึ่งของอุตสาหกรรมอาหารไทย : แนวคิดการจัดตั้งหน่วยงาน
ประเมินความเสี่ยงความปลอดภัยด้านอาหารของประเทศไทย เป็นส่วนหนึ่งของ หลักสูตรการ
ป้องกันราชอาณาจักรภาครัฐร่วมเอกชน รุ่นที่ 26 ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช 2556-2557

ผู้วิจัยหวังเป็นอย่างยิ่งว่ารายงานวิจัยฉบับนี้จะเป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานและบุคลากรทุก
ส่วนงานที่เกี่ยวข้อง ขอขอบคุณผู้ทรงคุณวุฒิจากทั้งภาครัฐและเอกชนหลายท่านที่ได้มาให้ความ
คิดเห็นที่มีคุณค่าแก่งานวิจัยนี้มาโดยตลอด และขอขอบคุณหน่วยงานต่างๆ ที่ได้ให้ความร่วมมือ
และสนับสนุนข้อมูลในการจัดทำไว้ ณ โอกาสนี้

(นายศักดิ์ณรงค์ ศิริพร ณ ราชสีมา)

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

หลักสูตร ปรอ. รุ่นที่ 26

ผู้วิจัย

สารบัญ

| | หน้า |
|---|----------|
| บทคัดย่อ | ก |
| คำนำ | ข |
| กิตติกรรมประกาศ | ง |
| สารบัญ | ช |
| สารบัญตาราง | ฉ |
| สารบัญแผนภาพ | ฒ |
| คำอธิบายคำย่อ | ด |
| บทที่ 1 บทนำ | 1 |
| ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา | 1 |
| วัตถุประสงค์ของการวิจัย | 5 |
| ขอบเขตของการวิจัย | 6 |
| ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย | 7 |
| คำจำกัดความ | 7 |
| บทที่ 2 การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง | 9 |
| แนวคิดความปลอดภัยด้านอาหาร | 10 |
| หลักการป้องกันล่วงหน้า (Precautionary Principle) | 13 |
| แนวคิดการประเมินความเสี่ยง | 15 |
| แนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการและประเมินความเสี่ยง | 19 |
| ภายใต้การบริหารจัดการด้านความปลอดภัยอาหาร | |
| แนวคิดระบบการควบคุมอาหารที่ใช้พื้นฐานการประเมินความเสี่ยง | 24 |
| แนวคิดนโยบายสาธารณะ | 26 |
| แนวคิดด้านสถาบัน (Institutional Approach) | 34 |
| งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง | 36 |
| กรอบแนวคิดการวิจัย | 41 |
| สรุป | 45 |

สารบัญ (ต่อ)

| | หน้า | |
|----------------|--|------------|
| บทที่ 3 | ระเบียบวิธีวิจัย | 48 |
| | รูปแบบงานวิจัย | 48 |
| | แหล่งข้อมูล | 49 |
| | กลุ่มตัวอย่าง | 52 |
| | เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย | 56 |
| | การเก็บรวบรวมข้อมูล | 58 |
| | การตรวจสอบข้อมูล | 59 |
| | การวิเคราะห์ข้อมูล | 60 |
| บทที่ 4 | ระบบการบริหารจัดการความปลอดภัยด้านอาหาร และหน่วยงาน | 61 |
| | ประเมินความเสี่ยงความปลอดภัยด้านอาหารของต่างประเทศ | |
| | ระบบการบริหารจัดการความปลอดภัยอาหารและหน่วยงานประเมิน | 61 |
| | ความเสี่ยงความปลอดภัยด้านอาหารแห่งสหภาพยุโรป | |
| | ระบบการบริหารจัดการความปลอดภัยอาหารและหน่วยงานประเมิน | 84 |
| | ความเสี่ยงความปลอดภัยด้านอาหารแห่งราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์ | |
| | ระบบการบริหารจัดการความปลอดภัยอาหารและหน่วยงานประเมิน | 105 |
| | ความเสี่ยงความปลอดภัยด้านอาหารแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน | |
| | การวิเคราะห์เปรียบเทียบหน่วยงานประเมินความเสี่ยง | 126 |
| บทที่ 5 | ระบบการบริหารจัดการความปลอดภัยด้านอาหาร | 151 |
| | ของประเทศไทย | |
| | การดำเนินงานเกี่ยวกับความปลอดภัยด้านอาหารของประเทศไทย | 153 |
| | โครงสร้างระบบการบริหารจัดการความปลอดภัยอาหารในปัจจุบัน | 154 |
| | สภาพปัญหาและข้อจำกัดของระบบการบริหารจัดการความปลอดภัยด้าน | 190 |
| | อาหารของประเทศไทย | |
| | การวิเคราะห์ SWOT Analysis ระบบบริหารจัดการด้านความปลอดภัย | 210 |
| | อาหารของประเทศไทย | |

สารบัญ (ต่อ)

| | หน้า |
|--|------------|
| บทที่ 6 สรุป และข้อเสนอแนะ | 215 |
| สรุป | 215 |
| ข้อเสนอแนะ : การจัดตั้งหน่วยงานประเมินความเสี่ยง | 219 |
| บรรณานุกรม | 236 |
| ประวัติย่อผู้วิจัย | 240 |

สารบัญตาราง

| ตารางที่ | | หน้า |
|----------|--|------|
| 3-1 | มูลค่าการส่งออกอาหารของไทยระหว่างปี 2554-2556 จำแนกตามประเทศคู่ค้าที่สำคัญ 10 ลำดับแรก | 54 |
| 4-1 | การจัดตั้งหน่วยงานความปลอดภัยด้านอาหารอันเนื่องมาจาก วิกฤตการณ์อาหาร | 134 |
| 4-2 | ประเภทการบริหารจัดการความปลอดภัยด้านอาหารของหน่วยงานที่ รับผิดชอบความปลอดภัยด้านอาหารของประเทศที่ทำการศึกษา | 140 |
| 5-1 | กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานความปลอดภัยสินค้าเกษตร-อาหาร | 167 |
| 5-2 | บทบาทของหน่วยงานรัฐในการควบคุมสิ่งที่ก่อให้เกิดอันตรายตลอดห่วง โซ่อาหาร | 182 |
| 5-3 | รายชื่อสินค้าจากประเทศไทยที่ถูกจัดอยู่ในกลุ่มเสี่ยง | 205 |
| 5-4 | การวิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และอุปสรรคของระบบการบริหาร จัดการด้านความปลอดภัยอาหารของประเทศไทย | 211 |

สารบัญแผนภาพ

| แผนภาพที่ | | หน้า |
|-----------|---|------|
| 1-1 | มาตรฐานข้อกำหนดภายใต้ระบบความปลอดภัยอาหาร | 2 |
| 2-1 | การวิเคราะห์ความเสี่ยง (Risk Analysis) | 16 |
| 2-2 | การควบคุมการผลิตสินค้าเกษตรและอาหารจำแนกตามมาตรการที่เกี่ยวข้องกับภาคการผลิต | 23 |
| 2-3 | การกำหนดวัตถุประสงค์ด้านความปลอดภัยของอาหาร | 24 |
| 2-4 | การปฏิบัติการในระบบการควบคุมอาหาร | 26 |
| 2-5 | ระบบบริหารจัดการด้านความปลอดภัยอาหารของประเทศญี่ปุ่น | 38 |
| 2-6 | กรอบแนวคิดการวิจัย (Conceptual Framework) | 41 |
| 4-1 | โครงสร้างการบริหารงานขององค์กรความปลอดภัยแห่งสหภาพยุโรป | 71 |
| 4-2 | โครงสร้างองค์กรปัจจุบันขององค์กรความปลอดภัยแห่งสหภาพยุโรป | 83 |
| 4-3 | ความสัมพันธ์ระหว่างระดับความเสี่ยงของผู้ประกอบการ กับระบบการตรวจสอบ | 85 |
| 4-4 | ประเมินความเสี่ยงความปลอดภัยอาหารของ VWA | 86 |
| 4-5 | การแก้ไขความเสี่ยงแต่ละระดับ | 87 |
| 4-6 | ฐานข้อมูลความปลอดภัยอาหารเนเธอร์แลนด์ | 88 |
| 4-7 | ความสัมพันธ์ระหว่าง Regulations (EC) No.178/2002, No.882/2004, No.669/2009 และ No.1152/2009 | 91 |
| 4-8 | การดำเนินการมาตรการตรวจสอบตามระดับความเสี่ยงของผลิตภัณฑ์ | 92 |
| 4-9 | การรวมหน่วยงานด้านความปลอดภัยอาหารของราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์ เมื่อปี 2549 | 93 |
| 4-10 | การรวมหน่วยงานด้านความปลอดภัยอาหารของราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์ เมื่อปี 2555 | 94 |
| 4-11 | ภารกิจหลักของหน่วยงาน VWA | 97 |
| 4-12 | โครงสร้างองค์กร VWA | 98 |
| 4-13 | ทิศทางการปรับบทบาทการดำเนินงานของ VWA | 99 |
| 4-14 | โครงสร้างองค์กร RIKILT | 103 |
| 4-15 | ฟังก์ชันของ AQSIQ สาธารณรัฐประชาชนจีน | 108 |

สารบัญแผนภาพ (ต่อ)

| แผนภาพที่ | | หน้า |
|-----------|---|------|
| 4-16 | Food Risk Management in AFSI | 110 |
| 4-17 | โครงสร้างองค์กรของ CAIQ | 125 |
| 5-1 | ความเสี่ยงด้านความปลอดภัยอาหาร | 152 |
| 5-2 | ระบบการกักกันและตรวจสอบสินค้าอาหาร - เกษตรนำเข้าของไทย ภายใต้กรอบการดำเนินงานของกรมปศุสัตว์ | 159 |
| 5-3 | ระบบการกักกันและตรวจสอบสินค้าอาหาร - เกษตรนำเข้าของไทย ภายใต้กรอบการดำเนินงานของกรมปศุสัตว์ - อาหารสัตว์ | 160 |
| 5-4 | ระบบการกักกันและตรวจสอบสินค้าอาหาร - เกษตรนำเข้าของไทย ภายใต้กรอบการดำเนินงานของสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา | 161 |
| 5-5 | ระบบการกักกันและตรวจสอบสินค้าอาหาร - เกษตรนำเข้าของไทย ภายใต้กรอบการดำเนินงานของกรมวิชาการเกษตร | 163 |
| 5-6 | ระบบการกักกันและตรวจสอบสินค้าอาหาร - เกษตรนำเข้าของไทย ภายใต้กรอบการดำเนินงานของกรมประมง | 164 |
| 5-7 | บทบาทหน้าที่ของกระทรวงสาธารณสุขในระบบความปลอดภัย ด้านอาหาร | 176 |
| 5-8 | บทบาทหน้าที่ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในระบบความปลอดภัย ด้านอาหาร | 179 |
| 5-9 | บทบาทหน้าที่ของกระทรวงอุตสาหกรรมในระบบความปลอดภัย ด้านอาหาร | 180 |
| 5-10 | บทบาทของหน่วยงานในการควบคุมความปลอดภัยตลอด ห่วงโซ่อาหาร | 181 |
| 5-11 | ผู้เกี่ยวข้องตามยุทธศาสตร์ความปลอดภัยอาหารของกระทรวง สาธารณสุข | 187 |
| 5-12 | Road Map of Food Safety กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ | 189 |
| 6-1 | โครงสร้างองค์กรของสถาบันการประเมินความเสี่ยงความปลอดภัย ด้านอาหาร | 229 |

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ตลอดช่วงปลายศตวรรษที่ 20 ประเทศผู้นำเข้าและส่งออกสินค้าเกษตร-อาหารของโลก ได้ให้ความสำคัญกับการผลิตสินค้าอาหารเพื่อให้ผู้บริโภคเกิดความปลอดภัยมากยิ่งขึ้น ซึ่งในแต่ละปีมีจำนวนผู้บริโภคที่ต้องการบริโภคอาหารที่มีความปลอดภัย (Consumer's Food Safety) เพิ่มขึ้น จนนำไปสู่การออกเป็นมาตรการต่างๆ เพื่อปกป้องและคุ้มครองประชากรภายในประเทศให้ได้รับความปลอดภัยในการบริโภคอาหาร โดยเฉพาะการให้ความสำคัญกับทุกขั้นตอนของกระบวนการผลิต ตั้งแต่แหล่งวัตถุดิบต้นทาง จนกระทั่งผ่านกระบวนการผลิตเป็นสินค้า และส่งถึงมือผู้บริโภคคนสุดท้าย (From Farm to Table) ขณะเดียวกันก็เพื่อช่วงชิงความได้เปรียบในการแข่งขัน โดยแฝงไว้ซึ่งผลประโยชน์ทางการเมืองภายใต้นโยบายการค้าและการพัฒนาเศรษฐกิจสังคมของประเทศ

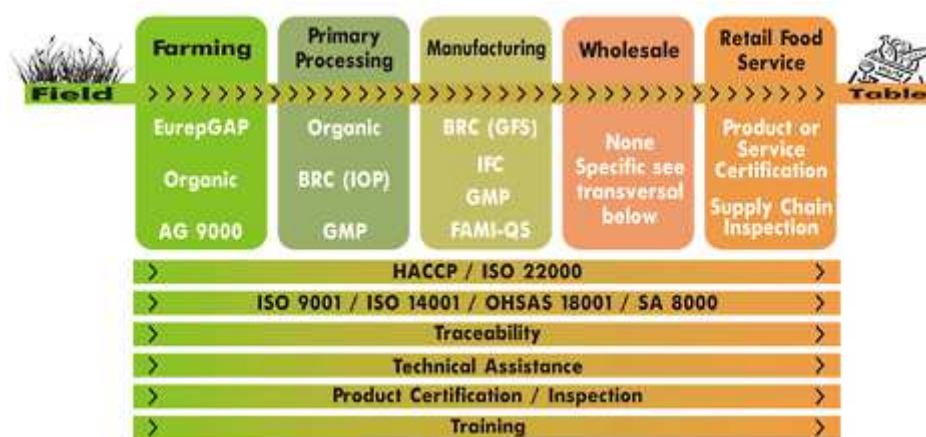
จากการประเมินทางสถิติของหน่วยงาน The Center for Disease Control and Prevention (CDC) ประเทศสหรัฐอเมริกา พบว่า อัตราการเพิ่มขึ้นของจำนวนความเจ็บป่วยจากการบริโภคอาหารที่มีการปนเปื้อน (Foodborne Illness) หรือโรคเกี่ยวกับอาหาร (Foodborne Disease) ซึ่งเกิดจากการบริโภคหรือการสัมผัสอาหารหรือเครื่องดื่มที่มีการปนเปื้อน (Adulterated Food) พบว่ามีอยู่ถึงประมาณ 250 ชนิด โดยในแต่ละปีสหรัฐอเมริกา จะมีจำนวนผู้เสียชีวิตจากโรคเกี่ยวกับอาหาร ประมาณ 5,000 ราย หรือคิดเป็น 0.002% ของจำนวนประชากรทั้งหมด และมีจำนวนผู้เจ็บป่วยจากการบริโภคอาหารโดยเฉลี่ยต่อปีถึงประมาณ 80 ล้านคน ในขณะที่การใช้เทคโนโลยีเพื่อคุ้มครองความปลอดภัยของอาหารต่างๆ เช่น การใช้ความร้อนเพื่อทำลายเชื้อโรคในอาหาร (Pasteurize) อาจช่วยลดความเสี่ยงในเรื่องดังกล่าวได้บ้างแต่เนื่องจากลักษณะเฉพาะตัวของเชื้อโรคหรือจุลินทรีย์บางชนิดสามารถเปลี่ยนแปลงไปได้ตลอดเวลา ซึ่งเป็นสาเหตุให้โรคหรือความเจ็บป่วยใหม่ๆ เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง จึงทำให้มาตรการความปลอดภัยอาหารที่มีอยู่ในปัจจุบัน อาจไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอในการช่วยลดแนวโน้มจากอันตรายดังกล่าว สถิติและข้อค้นพบ

ดังกล่าวถือว่ามีผลกระทบสำคัญ โดยตรงต่อการปรับปรุง โครงสร้างระบบการรักษาความปลอดภัยอาหารของประเทศสหรัฐอเมริกา

ดังนั้น นับตั้งแต่ปีพ.ศ. 2539 เป็นต้นมา ประเทศต่างๆ จึงได้เริ่มให้ความสำคัญอย่างจริงจังกับการพัฒนาระบบการบริหารจัดการสินค้าเกษตร-อาหาร โดยอาศัยความก้าวหน้าทางด้านเทคโนโลยี วิชาการเข้ามาเป็นส่วนสนับสนุนสำคัญในการดำเนินงาน โดยเฉพาะในด้านการตรวจสอบวิเคราะห์และการประเมินความเสี่ยงในความปลอดภัยของอาหารที่เหมาะสม ซึ่งถือเป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในสังคมปัจจุบัน เพื่อสร้างความมั่นใจให้กับผู้บริโภคสินค้าอาหารนั้นๆ

นอกจากวิชาการในการตรวจสอบวิเคราะห์และประเมินความเสี่ยงแล้ว ภายใต้การบริหารจัดการด้านความปลอดภัยของอาหารแนวใหม่ ประเทศต่างๆ ได้มีความร่วมมือในการจัดทำ/กำหนดมาตรฐานใหม่ๆ เพื่อใช้สำหรับกระบวนการผลิตสินค้าอาหาร ซึ่งถือว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับระบบหรือขั้นตอนวิธีปฏิบัติ เพื่อใช้เป็นหลักประกันความปลอดภัยในกระบวนการผลิตสินค้าอาหาร (Food Safety System Standard) ซึ่งกรณีดังกล่าวได้กลายเป็นประเด็นสำคัญ (Major Treat) ที่แต่ละประเทศต่างให้ความสำคัญควบคู่ไปกับการพัฒนาเทคโนโลยีในการตรวจสอบวิเคราะห์ ติดตามและประเมินผลความปลอดภัยของอาหารภายในประเทศ ทั้งนี้เนื่องจาก ระบบการบริหารงานในรูปแบบเดิมๆ ที่มีมาตั้งแต่ในอดีต ยังไม่มีความเหมาะสมเพียงพอที่จะจัดการกับปัญหาอันเนื่องมาจากความไม่ปลอดภัยของอาหารประเภทต่างๆ ที่มีอยู่ในปัจจุบันได้ ดังนั้น การปรับปรุงและพัฒนาระบบ /โครงสร้างการบริหารจัดการ (Management Restructuring) ควบคู่ไปกับการดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ (Scientific Information) จึงเป็นเรื่องที่มีความสำคัญที่แต่ละประเทศต่างเร่งดำเนินการเพื่อสนองต่อการแก้ไขปัญหาให้ดียิ่งขึ้นและเพื่อให้สามารถบริหารจัดการสินค้าเกษตร-อาหารได้อย่างครบวงจร ภายใต้ข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ที่มีความน่าเชื่อถือ

แผนภาพที่ 1-1 มาตรฐานข้อกำหนดภายใต้ระบบความปลอดภัยอาหาร



ที่มา : <http://fic.nfi.or.th/foodsafety/qs.php>

ภายใต้นโยบายการดำเนินงานด้านความปลอดภัยนี้ ปัจจุบันประเทศต่างๆ ได้มีแนวคิดและดำเนินการจัดตั้งหน่วยงานประเมินความเสี่ยงในระดับชาติขึ้นในหลายประเทศภายใต้การกำกับดูแลขององค์กรด้านความปลอดภัยของอาหาร เช่น ประเทศจีน ได้จัดตั้งศูนย์ประเมินความเสี่ยงด้านอาหารแห่งชาติ (National Food Safety Risk Assessment Centers)¹ เพื่อเป็นองค์กรหลักในการสนับสนุนข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ (Scientific Data) ด้านความปลอดภัยอาหาร รวมถึงการกำหนดมาตรฐานอาหารปลอดภัย การประเมินความเสี่ยง และการเฝ้าระวัง ให้กับผู้บริโภคและผู้ประกอบการ เป็นต้น ทั้งนี้เนื่องจากในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาได้เกิดวิกฤตการณ์ด้านความปลอดภัยในสินค้าอาหารบางชนิดของจีน ซึ่งสร้างความเสียหายต่อเศรษฐกิจและความน่าเชื่อถือที่มีต่อสินค้าของจีนเป็นอันมาก นอกจากนี้ คณะรัฐมนตรีประเทศบราซิล ได้มีมติเมื่อวันที่ 9 มิถุนายน 2553 ให้จัดตั้งหน่วยงานเพื่อทำหน้าที่เป็นองค์กรด้านความปลอดภัยอาหาร (Food Safety Agency) และศูนย์ประเมินความเสี่ยง (Risk Assessment Centre) ในหน่วยงานเดียวกัน โดยใช้รูปแบบของสหภาพยุโรป คือ European Food Safety Authority (EFSA) เป็นแม่แบบในการดำเนินงาน เป็นต้น

ในกรณีของประเทศไทยนั้น อันตรายที่สำคัญและก่อให้เกิดความเสี่ยงในห่วงโซ่อาหารหลัก 4 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มปศุสัตว์และผลิตภัณฑ์ กลุ่มสัตว์น้ำและผลิตภัณฑ์ กลุ่มผักผลไม้และผลิตภัณฑ์ กลุ่มธัญพืช ถั่วเมล็ดและผลิตภัณฑ์ โดยอันตรายสำคัญที่ทำให้เกิดความเสี่ยงในห่วงโซ่อาหารของไทยที่พบได้แก่ จุลินทรีย์ชนิดก่อโรคทางเดินอาหาร สารปฏิชีวนะตกค้าง สารเคมีป้องกันและกำจัดศัตรูพืชตกค้าง สารพิษจากเชื้อราอะฟลาท็อกซิน และสารเคมีอื่นๆ ซึ่งสรุปเป็นภาพรวมได้ดังนี้

1. จุลินทรีย์ที่ก่อโรคทางเดินอาหาร เป็นอันตรายชนิดสำคัญที่พบในสัตว์น้ำและผลิตภัณฑ์ ได้แก่ เชื้อ *Salmonella spp.* และ *Vibrio Parahaemolyticus* โดยมีจุดเสี่ยงในขั้นตอนการเพาะเลี้ยงและขั้นตอนการแปรรูป สำหรับชนิดที่พบในปศุสัตว์และผลิตภัณฑ์ได้แก่ เชื้อ *Salmonella spp.*, *Pathogenic E. coil* และ *Campylobacter* โดยมีจุดเสี่ยงในขั้นตอนการเลี้ยงและการแปรรูป

2. สารปฏิชีวนะตกค้าง เป็นอันตรายชนิดสำคัญที่พบในสัตว์น้ำและผลิตภัณฑ์ และในปศุสัตว์และผลิตภัณฑ์ ซึ่งชนิดสารที่ควรเฝ้าระวัง ได้แก่ Nitrofurans และ Chloramphenicol

¹ Siwei, Cheng. "China forms food safety risk assessment center". Xinhua, October 14, 2011. (online). Available : http://www.china.org.cn/china/2011-10/14/content_23623904.htm

ส่วนสารปฏิชีวนะตกค้างที่ควรตรวจติดตามได้แก่ Oxytetracycline, Aminoglycosides และ Quinolone

3. สารเคมีป้องกันและกำจัดศัตรูพืชตกค้าง เป็นปัญหาสำคัญในกลุ่มสินค้าผักผลไม้ และผลิตภัณฑ์ ซึ่งชนิดของสารเคมีป้องกันและกำจัดศัตรูพืชที่พบตกค้างในผักส่วนใหญ่ ได้แก่ Carbofuran, Carbosulfan, Cypermethrin และ Mathamidophos โดยมีจุดเสี่ยงในขั้นตอนการเพาะปลูก

4. สารพิษอะฟลาท็อกซิน เป็นอันตรายชนิดสำคัญที่พบในถั่วลิสงและผลิตภัณฑ์ โดยมีจุดเสี่ยงในขั้นการปฏิบัติการหลังการเก็บเกี่ยว

นอกจากนี้ยังพบปัญหาการใช้สารประกอบซัลไฟด์เกินมาตรฐานในสินค้าลำไย ผัก และผลไม้ดอง แห้วต้ม และอบแห้ง และอาหารเส้นจากแป้งข้าว การใช้สารห้ามใช้บอแรกซ์ในเนื้อสัตว์บดและผลิตภัณฑ์ เช่น ลูกชิ้นปลา/ไก่/ หมู ผักและผลไม้ดอง โดยมีจุดเสี่ยงในขั้นตอนกระบวนการแปรรูป

นอกจากนี้ ในระยะเวลากว่า 10 ปีที่ผ่านมาการค้าสินค้าอาหารของประเทศไทยต้องเผชิญกับภาวะการแข่งขันที่รุนแรงเพิ่มมากขึ้นเป็นลำดับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎเกณฑ์กติกการค้าใหม่ๆ ของประเทศคู่ค้าที่กำหนดขึ้นเพื่อเป็นการกีดกัน หรือเพื่อคุ้มครองผู้ผลิต รวมถึงผลประโยชน์ทางการเมืองภายในประเทศหรือกลุ่มประเทศมากกว่าเหตุผลที่กล่าวอ้างกันในกรณีที่เกิดข้อพิพาทว่าเป็นการคุ้มครองผู้บริโภคภายในประเทศ ซึ่งส่วนใหญ่จะหาข้อยุติได้ยาก เนื่องจากขาดบรรทัดฐานและข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ที่เกี่ยวข้องในการตัดสิน ซึ่งกรณีข้อพิพาทที่เกิดขึ้นนี้ส่วนใหญ่แล้วเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยด้านอาหาร ภายใต้มาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช (Sanitary and phytosanitary measures: SPS) แทบทั้งสิ้น ปัญหาที่เกิดขึ้นกับสินค้าเกษตรและอาหารของไทยในปัจจุบัน คือ

1. ด้านปัจจัยการผลิตและวัตถุดิบ ยังไม่มีการควบคุมการนำเข้าที่มีประสิทธิภาพทั้งระบบในปัจจัยการผลิตและสารเคมีหลายรายการซึ่งเป็นสารต้องห้ามและ/หรือควบคุมการใช้

2. การผลิตระดับฟาร์ม ยังมีการใช้ปัจจัยการผลิต และสารเคมีต้องห้าม (Wrong use) ทั้งจากการขาดความรู้ หรือรู้แต่ขาดความตระหนักเนื่องจากต้องการใช้เพิ่มประสิทธิภาพการผลิต รวมถึงขาดแรงจูงใจในการเข้าสู่ระบบฟาร์มมาตรฐาน (GAP, CoC เป็นต้น) เนื่องจากไม่มีความแตกต่างในราคาผลผลิตในขณะที่ฟาร์มมาตรฐานปฏิบัติยากกว่า

3. ด้านโรงงาน พบว่าโรงงานจำนวนมากยังไม่เข้าระบบมาตรฐาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งโรงงานขนาดกลางและขนาดเล็ก (SMEs) ปัญหาความเสี่ยงด้านสุขอนามัยและความปลอดภัยทางวัตถุดิบที่เข้าสู่โรงงาน Facility ที่เกี่ยวข้องกับระบบการผลิตในห่วงโซ่อาหาร (food chain) ยังมี

ปัญหาด้านสุขอนามัย เช่น ท่าเทียบเรือ สถานแปรรูปเบื้องต้น หรือล้าง รวมถึงยัง ไม่มีการตรวจสอบ การนำเข้าที่เข้มงวดกับวัตถุดิบหลายประเภทที่มีความเสี่ยงสูง

4. การรับรองคุณภาพและความปลอดภัยผลผลิตยังมีขีดจำกัดทั้งปริมาณและ ระยะเวลา ทั้งนี้ผลผลิตจะครอบคลุมถึง ผลผลิตขั้นปฐมจากฟาร์มซึ่งจำหน่ายในตลาดโดยตรงหรือ เป็นวัตถุดิบเข้าโรงงาน และ ผลผลิตแปรรูปจากโรงงาน

ดังนั้น การที่จะสามารถยื่นหยัดอยู่ในเวทีการค้าสินค้าเกษตร-อาหารได้นั้น ผลิตภัณฑ์ อาหารที่ผลิตได้จะต้องมีคุณภาพ มาตรฐานความปลอดภัย และมีการควบคุมความเสี่ยงต่อความ ปลอดภัยของอาหาร พร้อมๆ กับมีระบบการบริหารจัดการ ตรวจสอบวิเคราะห์และนำเสนอข้อมูล ด้านความปลอดภัยของอาหารที่ดี มีประสิทธิภาพและจับใจ รวมถึงมีความสามารถในด้านการ ตรวจสอบประเมินความเสี่ยงที่เป็นที่ยอมรับและเชื่อถือได้ทั้งในระดับชาติและนานาชาติประเทศ ซึ่ง แน่นอนที่สุดว่า การที่จะสามารถดำเนินการดังกล่าวได้ จะต้องมีการตรวจสอบ วิเคราะห์ วิจัย รวมถึงการดำเนินการอื่นใดเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ที่เพียงพอต่อการบริหารจัดการ

ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องทำการศึกษาวิเคราะห์การดำเนินงานด้านการบริหาร จัดการความเสี่ยงภายใต้ระบบการบริหารจัดการความปลอดภัยด้านอาหารของประเทศไทยกับ ประเทศคู่ค้าที่สำคัญของไทย อันจะนำไปสู่การวางแผนและกำหนดเป็นนโยบาย / แนวทางในการ จัดตั้งหน่วยงานด้านการประเมินความเสี่ยงความปลอดภัยของอาหารในระดับประเทศและการ พัฒนาอุตสาหกรรมอาหารของไทยเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการดำเนินการทางการค้าและเศรษฐกิจ โดยรวมของประเทศ ทั้งนี้เพื่อให้สังคมไทยเกิดความระมัดระวังและตื่นตัวต่อความเสี่ยง (Due diligence) มากขึ้นด้วย

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาระบบการบริหารจัดการความปลอดภัยด้านอาหารของประเทศไทย
2. เพื่อศึกษาระบบการบริหารจัดการความปลอดภัยด้านอาหารของประเทศไทยคู่ค้าที่สำคัญของไทย ภายใต้การใช้ประโยชน์จากข้อมูลทางวิทยาศาสตร์
3. เพื่อศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบระบบการบริหารจัดการความปลอดภัยด้านอาหาร และการประเมินความเสี่ยงของประเทศไทยคู่ค้าที่สำคัญของไทย
4. เพื่อให้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย แนวทางและมาตรการในการจัดตั้งหน่วยงาน ประเมินความเสี่ยงความปลอดภัยด้านอาหารของประเทศไทย

ขอบเขตของการวิจัย

การศึกษานี้ กำหนดขอบเขตของการศึกษาวิจัย เป็น 2 ส่วน คือ

ส่วนที่ 1 การศึกษาวิเคราะห์

เป็นการศึกษาวิเคราะห์เจาะลึกในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับกลยุทธ์/กลวิธีในการบริหารจัดการระบบความปลอดภัยอาหาร โดยการศึกษาวิเคราะห์รายละเอียดที่เกี่ยวข้องในแต่ละประเทศ ดังนี้

1. การศึกษาโครงสร้าง ระบบการบริหารจัดการด้านความปลอดภัยของอาหาร (Food Safety Management System) และหน่วยงานประเมินความเสี่ยงด้านอาหารของประเทศไทย และประเทศคู่ค้าของไทยที่สำคัญกับเรื่องความปลอดภัยอาหาร เช่น กลุ่มสหภาพยุโรป ราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์ สาธารณรัฐประชาชนจีน

2. การศึกษารูปแบบการบริหารจัดการด้านความปลอดภัยของอาหารของประเทศเป้าหมาย โดยครอบคลุมถึงการศึกษาดังนี้

- รูปแบบการจัดตั้งและการบริหารหน่วยงาน
- อำนาจหน้าที่ ขอบเขตการดำเนินงานของหน่วยงาน
- กฎหมาย/พระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องในโครงสร้างการบริหารจัดการ
- ผลการดำเนินงานในระยะที่ผ่านมา

3. ศึกษาวิเคราะห์สถานการณ์และนโยบายด้านการบริหารจัดการด้านความปลอดภัยอาหารของประเทศเป้าหมาย เพื่อให้การศึกษารอบคลุมและเป็นประโยชน์ต่อการวางแผนในระดับมหภาค (Macro Planning)

4. ศึกษาวิเคราะห์ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับกลยุทธ์ /กลวิธีหรือรูปแบบที่ประเทศเป้าหมายใช้ในการบริหารจัดการความปลอดภัยด้านอาหาร

ส่วนที่ 2 ข้อเสนอแนะ

เป็นการประมวลผลข้อมูลที่ได้จากการศึกษาวิเคราะห์ในส่วนต่างๆ เพื่อนำไปสู่การจัดทำข้อเสนอแนะในการจัดตั้งหน่วยงานประเมินความเสี่ยงความปลอดภัยด้านอาหาร (Food Safety Risk Assessment) ของประเทศไทย

ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

1. ผลผลิต (Output)

รายงานการศึกษาวิจัยเรื่อง “ทางรอดหนึ่งของอุตสาหกรรมอาหารไทย : แนวคิดการจัดตั้งหน่วยงานประเมินความเสี่ยงความปลอดภัยด้านอาหารของประเทศไทย”

2. ผลลัพธ์ (Outcome)

ภาครัฐสามารถใช้ข้อมูลที่ได้จากการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ไปสู่การกำหนดนโยบายและการแก้ไขปัญหา ตลอดจนการเสริมสร้างความเข้มแข็งของระบบการบริหารจัดการความปลอดภัยด้านอาหารในประเทศไทย โดยความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชน เพื่อมุ่งสู่เป้าหมายเดียวกัน คือการแก้ไขปัญหาด้านอาหารปลอดภัยและการพัฒนากระบวนการทางการค้าสินค้าอาหารของประเทศ รวมถึงการสร้างเชื่อมั่นในตัวสินค้าอาหารของไทยให้กับผู้บริโภคทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ

3. ผลกระทบ (Impact)

ก่อให้เกิดการสนับสนุนการดำเนินการทางการค้าสินค้าอาหารของไทย ภายใต้มาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช (Sanitary and phytosanitary measures : SPS) ซึ่งจะส่งเสริมภาพลักษณ์และความเชื่อมั่นในด้านคุณภาพของสินค้าอาหารไทยให้เป็นที่ยอมรับและสามารถขยายปริมาณการค้าสินค้าอาหารไปยังประเทศต่างๆ ในโลกได้อย่างมีคุณภาพ และเพิ่มมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง ขณะเดียวกันก็เพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคภายในประเทศให้ได้รับความปลอดภัยจากการบริโภคสินค้าอาหารที่มีคุณภาพและมาตรฐาน

คำจำกัดความ

| | | |
|---|---------|---|
| การประเมินความเสี่ยง (Risk Assessment) | หมายถึง | กระบวนการประเมินโอกาสที่จะเกิดความเป็นพิษต่อสุขภาพอนามัยของมนุษย์ เช่น การบาดเจ็บ การเจ็บป่วย หรือตาย ที่เกิดขึ้นจากการได้รับสารพิษ สารเคมี หรือเชื้อจุลินทรีย์ที่ทำให้เกิดโรค ผลที่ได้จากการประเมินความเสี่ยงจะเป็นข้อมูลสำคัญที่ผู้จัดการความเสี่ยงจะนำไปใช้ประกอบการตัดสินใจก่อนที่จะดำเนินการหรือออกมาตรการควบคุมต่างๆ เพื่อลดการปนเปื้อน |
|---|---------|---|

| | | |
|---|---------|---|
| | | ของสารเคมี สารพิษ เชื้อโรคที่ปนเปื้อนอยู่ในอาหารให้อยู่ในระดับที่ปลอดภัย เพื่อเป็นการคุ้มครองสุขภาพและความปลอดภัยของผู้บริโภคในประเทศ |
| ความปลอดภัยทางอาหาร (food safety) | หมายถึง | การจัดการให้อาหาร และสินค้าเกษตรที่นำมาเป็นอาหารบริโภคสำหรับมนุษย์มีความปลอดภัย โดยไม่มีลักษณะเป็นอาหารไม่บริสุทธิ์ตามกฎหมายว่าด้วยอาหาร และตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ผู้บริโภคปลอดภัยจากอันตรายที่มาจากอาหาร (food hazard) ได้แก่ อันตรายทางชีวภาพ อันตรายทางเคมี และอันตรายทางกายภาพ |
| มาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช (Sanitary and phytosanitary measures : SPS) | หมายถึง | มาตรการที่กำหนดขึ้นเพื่อใช้ควบคุมสินค้าเกษตรและอาหาร ไม่ให้เกิดโทษต่อชีวิต และ/หรือผลเสียต่อสุขภาพของชีวิตมนุษย์ พืช และสัตว์ โดยไม่ก่อให้เกิดอุปสรรคทางการค้า ซึ่งอยู่ภายใต้ความตกลงขององค์การการค้าโลก (World Trade Organization-WTO) |
| สารปนเปื้อน | หมายถึง | สารปนเปื้อนในอาหาร 6 ชนิด คือ สารเร่งเนื้อแดง สารกันรา สารฟอกขาว บอแรกซ์ (ผงกรอบ น้ำประสานทอง) ฟอรัมาลิน (น้ำยาคองศพ) ยาปราบศัตรูพืช และยาฆ่าแมลง |
| อาหารปนเปื้อน | หมายถึง | อาหารที่ปนเปื้อนด้วยสารเคมี (Chemical Substance) สารพิษ (Poisonous ingredient) สารปรุงแต่งอาหาร (Food Additive) สิ่งสกปรกปลอมปน (Filths) หรือส่วนผสมในอาหารอื่นใดซึ่งไม่ได้รับการอนุญาตให้ใช้ในอาหาร หรือมีการปรุงแต่งเพิ่มเติมลงในอาหารเกินกว่าค่ามาตรฐานที่กำหนด นอกจากนี้ ยังรวมถึงอาหารที่ได้รับการผลิต บรรจุ หรือ ถูกรองภายใต้สภาวะที่ไม่ถูกสุขลักษณะอนามัยอีกด้วย |

บทที่ 2

การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ในบรรดาสินค้าต่างๆ ที่มีการซื้อขายกันอยู่ทั่วไปในโลกปัจจุบันนี้ คงไม่มีสินค้าใดที่จะมีบทบาทและได้รับการกล่าวขานเป็นประเด็นทางสังคมเท่ากับสินค้าอาหาร เนื่องจากเป็นสินค้าที่เกี่ยวข้องกับการบริโภค และมีการค้นพบความเสี่ยงที่เกิดขึ้นในอาหารใหม่ๆ (New Source or Incidence of Risk) อยู่ตลอดเวลาซึ่งส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของมวลมนุษยชาติในทุกๆ ระดับชั้น ดังนั้น ธุรกิจการผลิต/ค้าขายสินค้าอาหารในยุคที่ผู้บริโภคมีความตื่นตัวในเรื่องของสุขภาพอนามัยและความปลอดภัยในสินค้าอาหารดังเช่นในปัจจุบัน จึงต้องมีความระมัดระวังดำเนินการอย่างเข้มงวดและมีประสิทธิภาพภายใต้มาตรฐานการผลิตและการตรวจสอบที่เป็นที่ยอมรับในระดับสากลเพื่อประกันความปลอดภัยในการบริโภคอาหารของประชากร/โลก

ในช่วงระยะเวลากว่า 10 ปีที่ผ่านมา ประชาคมโลกได้มีความตื่นตัวและให้ความสนใจในเรื่องอาหารปลอดภัยเพิ่มมากขึ้น ด้วยปัจจัยสภาพแวดล้อมต่างๆ ที่เชื่อมโยงกันเป็นห่วงโซ่ ประกอบกับการเกิดวิกฤตการณ์ด้านความปลอดภัยของเชื้อโรคและสารเคมีปนเปื้อนในอาหารที่เกิดขึ้นอยู่บ่อยครั้ง และการแข่งขันทางการค้าระหว่างประเทศที่มีความรุนแรงเพิ่มมากขึ้น ทำให้เรื่องของสุขภาพอนามัยของประชาชนกลายมาเป็นประเด็น / เครื่องมือต่อรองที่สำคัญภายใต้รูปแบบการใช้อำนาจอิทธิพลของรัฐในการปกป้องและพิทักษ์สิทธิ์ของประชาชนในประเทศ เพื่อการกีดกันสินค้าเกษตรและอาหารจากประเทศผู้ส่งออกอีกทางหนึ่งด้วย ซึ่งประเด็นเหล่านี้ได้นำมาสู่ปัญหาข้อพิพาทระหว่างประเทศผู้นำเข้าและส่งออกอย่างสม่ำเสมอ เนื่องจากยังมีข้อจำกัดหรือข้อห้ามในบางประเด็นในกฎระเบียบของแต่ละประเทศที่ยังไม่ได้รับการยอมรับโดยทั่วไป

การตรวจสอบวิเคราะห์เพื่อประเมินถึงความเสี่ยงในห่วงโซ่อาหารทั้งในทางเคมี ชีวภาพ และกายภาพภายใต้ระบบการบริหารความปลอดภัยด้านอาหารที่มีประสิทธิภาพของประเทศจะเป็นกลไกสำคัญที่จะส่งเสริมสนับสนุนให้ผู้ประกอบการสินค้าเกษตร-อาหารสามารถดำเนินการค้าได้ด้วยความเชื่อมั่น โดยอาศัยหลักการวิเคราะห์/ประเมินความเสี่ยงทางวิทยาศาสตร์ที่เหมาะสม

แนวคิดความปลอดภัยด้านอาหาร

องค์การการค้าโลก (WTO) เป็นองค์การระหว่างประเทศที่ดูแลรับผิดชอบด้านกฎระเบียบเกี่ยวกับการค้าระหว่างประเทศ กฎระเบียบเหล่านี้ ส่วนใหญ่ปรากฏในรูปของความตกลง (Agreements) ที่เกิดจากการเจรจาโดยมีประเทศที่เป็นสมาชิกทั้งหมด 148 ประเทศ (ณ วันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2548) มีสำนักงานใหญ่ตั้งอยู่ ณ นครเจนีวา ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ ประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกอันดับที่ 59 (เมื่อวันที่ 28 ธันวาคม 2537) โดยมีสถานะภาพเป็นสมาชิกก่อตั้งประเทศสมาชิก WTO มีพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติตามความตกลงพหุภาคีต่างๆ ที่แนบท้ายทุกส่วน (ยกเว้นในส่วนที่เป็นผลการเจรจาในรอบอื่น) ผลกระทบต่อมาตรฐานความปลอดภัยของอาหารและสาธารณสุข คือผลกระทบจากข้อตกลงว่าด้วยมาตรการเกี่ยวกับสุขอนามัยและความปลอดภัยของพืชและสัตว์ (Agreement on sanitary and Phytosanitary Measures: SPS) ซึ่งมีจุดมุ่งหมายที่จะอำนวยความสะดวกให้แก่การค้า โดยกำจัดความแตกต่างของข้อบังคับเกี่ยวกับอาหารในตลาดโลก และยังครอบคลุมถึงมาตรฐานความปลอดภัยของอาหาร ปศุสัตว์ ประมง และพันธุ์พืช รวมทั้งการตั้งด่านตรวจโรคติดต่อ เพื่อป้องกันผลกระทบด้านสุขภาพ

ข้อตกลงต่างๆ ขององค์การการค้าโลก จึงมักจะอนุญาตให้ประเทศสมาชิกแต่ละประเทศสามารถจัดทำมาตรฐานของตนเองได้ เพื่อปกป้องชีวิต และสุขภาพของมนุษย์ สัตว์ และพืชของประเทศสมาชิก จากความเสี่ยงที่อาจเกิดจากสารที่เพิ่มเติมในอาหาร สารปนเปื้อน สารพิษ และสารที่ก่อโรคต่างๆ ในอาหาร เครื่องดื่ม และอาหารที่ใช้เลี้ยงสัตว์ ทรายเท้าที่มีได้ดำเนินการไปเพื่อการกีดกันทางการค้า อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติ การใช้มาตรการปกป้องเหล่านี้ย่อมส่งผลกระทบต่อประเทศกำลังพัฒนาที่ส่งออกสินค้าประเภทอาหารไม่น้อย ดังนั้น มาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช (The Application of Sanitary and Phytosanitary Measures : SPS) จึงเป็นมาตรการที่ใช้ในการจำกัดการนำเข้าสินค้าเกษตรเพื่อปกป้องและคุ้มครอง ชีวิตและสุขภาพของมนุษย์พืช สัตว์ภายในประเทศของตนเอง ในด้านที่เกี่ยวข้องกับความเสี่ยงในการบริโภคหรือเสี่ยงต่อโรคที่เกิดจากสิ่งมีชีวิตที่ติดมากับพืช สัตว์และผลิตภัณฑ์รวมทั้งสารเจือปนในอาหาร สารพิษหรือจุลินทรีย์ที่เป็นพาหะของโรค ทั้งนี้การกำหนดระดับความปลอดภัยและการตรวจสอบมาตรฐานสินค้านำเข้าจะต้องสอดคล้องกับมาตรฐานระหว่างประเทศและตั้งอยู่บนพื้นฐานทางวิทยาศาสตร์ที่เชื่อ ถือได้

SPS เป็นมาตรการที่ครอบคลุมทั้งในด้านกฎหมาย กฎข้อบังคับ ข้อกำหนดและระเบียบปฏิบัติที่เกี่ยวกับหลักเกณฑ์คุณภาพของผลิตภัณฑ์ขั้นตอน และวิธีการผลิต การตรวจสอบวิเคราะห์ การพิจารณาอนุมัติ ี้ออกใบรับรองการกักกันต่างๆ โดยมาตรการที่ออกมาต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเป็นไปได้ในการตรวจ วิเคราะห์และการประเมินข้อมูลที่ต้องการทางวิทยาศาสตร์

นอกจากนี้ยังเป็นมาตรการที่แต่ละประเทศกำหนดขึ้นแต่ต้องให้เป็นที่ยอมรับและสอดคล้องกับมาตรฐานระหว่างประเทศ เช่น Codex, OIE , IPPC โดยมีหลักเกณฑ์สำคัญ 4 ประการ คือ

1. หลักมาตรฐานสากล (Priority of International Standards) ซึ่งประเทศสมาชิกสามารถใช้มาตรการสุขอนามัยตามหลักสากลหรือกำหนด ขึ้นใหม่เพื่อให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากลทั้งนี้ต้องสะดวกต่อการนำมาใช้และ เป็นที่ยอมรับได้โดยที่สามารถกำหนดค่าให้สูงกว่ามาตรฐานสากลได้หากมีข้อ พิสูจน์ทางวิทยาศาสตร์มาสนับสนุน

2. หลักความเท่าเทียมกัน (Concept of Equivalence) ซึ่งสมาชิกแต่ละประเทศสามารถใช้มาตรการสุขอนามัยที่แตกต่าง กันในการคุ้มครองความปลอดภัยให้กับผู้บริโภคของตนแต่ทั้งนี้สมาชิกต้อง ยินยอมนำเข้าสินค้าจากประเทศอื่นหากประเทศดังกล่าวสามารถแสดงให้เห็นว่ามาตรฐานการสุขอนามัยที่ถือปฏิบัติอยู่นั้นให้ความปลอดภัยไม่ต่ำกว่าเกณฑ์ความปลอดภัยที่ประเทศผู้นำเข้ากำหนดและประเทศผู้นำเข้าสามารถตรวจสอบขั้นตอนการผลิตได้หากมีการร้องขอ

3. หลักการประเมินความเสี่ยง (Risk Assessment) สมาชิกต้องมั่นใจต่อมาตรการสุขอนามัยที่นำมาใช้ว่ามี วิธีการประเมินความเสี่ยงที่ชัดเจนและเหมาะสมกับการดำรงชีวิตของมนุษย์ พีช สัตว์

4. หลักความโปร่งใส (Transparency) สมาชิกต้องใช้มาตรการสุขอนามัยอย่างโปร่งใสโดยต้องนำ มาตรฐานสากลมาใช้และในกรณีที่น่ามาตรการที่มีใช้สากลมาใช้ประเทศผู้ออกมาตรการนั้นต้องส่งระเบียบ กฎเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติให้สมาชิกอื่นๆ ได้ทราบและแสดงข้อคิดเห็นล่วงหน้า ก่อนมีผลบังคับใช้ นอกจากนี้ต้องมีคำชี้แจงวัตถุประสงค์และเหตุผลที่ต้องใช้มาตรการดังกล่าว ยกเว้นแต่กรณีฉุกเฉิน เช่น ป้องกันการระบาดของเชื้อ โรคหรือแมลง

จะเห็นได้ว่ามาตรการ SPS ที่มุ่งเน้นให้การกำหนดมาตรการต่างๆ ในการควบคุมพืชและสัตว์ของประเทศสมาชิกเป็นไปตามหลักการวิทยาศาสตร์ โดยเฉพาะหลักการประเมินความเสี่ยง และอาศัยมาตรฐานของคณะกรรมการมาตรฐานอาหารระหว่างประเทศ (Codex Alimentarius Commission) ที่จัดตั้งโดยองค์การอนามัยโลก (WHO) ร่วมกับองค์การอาหารและเกษตรแห่งประชาชาติ (FAO) โดยมีกฎเกณฑ์ทั่วไป ดังนี้

1. จะต้องมีการจำกัดการค้าน้อยที่สุด

2. ต้องอยู่บนพื้นฐานของการประเมินความเสี่ยง และสามารถแสดงหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ได้ว่ามาตรฐานสอดคล้องกับระดับความคุ้มครองภายในประเทศ

3. มาตรฐานระหว่างประเทศที่ยอมรับและสามารถนำมาใช้ มาตรการ SPS เป็นมาตรฐาน ของ the Codex Alimentarius Commission (Food Safety), the International Office of Epizootics (IOE) (animal health), the International Plant Protection Convention : IPPC (Plant Ealth) นอกจากนี้ยังมีมาตรฐานอื่นๆ ที่ WTO รับรอง ภายใต้อาตราการ SPS

4. ต้องไม่เคร่งครัดต่อสินค้าเกษตร-อาหารที่นำเข้า มากไปกว่าสินค้าที่ผลิตภายในประเทศ

5. ประเทศสมาชิกมีสิทธิในการสร้างมาตรฐานเอง แต่ไม่ควรจะสูงกว่ามาตรฐานของ Codex และถ้าเกิดปัญหาการกีดกันการค้าอันเนื่องมาจากการใช้มาตรฐานของแต่ละประเทศ การฟ้องร้องสามารถทำได้ด้วยการใช้หลักฐานทางวิทยาศาสตร์ หรือหลักฐานที่แสดงว่าประเทศนั้นใช้มาตรฐานความปลอดภัยอาหารสำหรับสินค้าในประเทศต่ำกว่ามาตรฐานที่นำเข้า อย่างไรก็ตาม ข้อแนะนำและมาตรฐานของ WTO มีความเชื่อมโยงกับ Codex อย่างชัดเจน ดังนั้น ดูเหมือนว่าถ้าประเทศสมาชิกพัฒนาให้สินค้าอาหาร มีมาตรฐานตามของ Codex สินค้าก็จะผ่านการรับรองด้านความปลอดภัย และไม่ถูกปฏิเสธการนำเข้า

ปัญหาที่เกิดขึ้นภายใต้กติกาว่าด้วยความปลอดภัยของอาหารภายใต้ WTO ก็คือการใช้มาตรการ SPS เป็นเครื่องมือกีดกันที่ไม่ใช่กำแพงภาษี และมีการใช้อย่างแพร่หลายในประเทศที่พัฒนาแล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อ SPS เน้นการประเมินความเสี่ยง และหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ในการตัดสินใจเกี่ยวกับความเหมาะสมหรือถูกต้อง เนื่องจากประเทศคู่ค้าต้องทำการประเมินความเสี่ยง ตามหลักวิชาการที่ยอมรับในประเทศที่พัฒนาแล้ว จึงเป็นอุปสรรคของประเทศที่กำลังพัฒนา และค่อยพัฒนาที่ไม่มีศักยภาพในการประเมินความเสี่ยง ทำให้เสียเปรียบในการเจรจาในกรณีเกิดข้อพิพาท ซึ่งพบเห็นอยู่บ่อยครั้งในการส่งออกสินค้าอาหาร โดยเฉพาะสินค้าที่เป็นคู่แข่งของประเทศนำเข้าเอง รวมถึงสินค้าที่มีแนวโน้มการเติบโตทางตลาดสูง

สำหรับประเทศไทยนั้น นับตั้งแต่ประเทศไทยเข้าเป็นสมาชิกองค์การการค้าโลก (World Trade Organization : WTO) ในฐานะผู้ร่วมก่อตั้งร่วมกับประเทศอื่น ๆ อีก 80 ประเทศ เมื่อวันที่ 28 ธันวาคม พ.ศ. 2537 ได้มีการบังคับใช้ความตกลงด้านสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช (Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures : SPS) ที่กำหนดกติกาให้ประเทศต่าง ๆ ใช้มาตรการด้านมาตรฐานและความปลอดภัยอาหาร ควบคุมการส่งออก นำเข้าสินค้าเกษตรและอาหารรับไปปฏิบัติเพื่อให้มีความสอดคล้องต้องกันทำให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ตระหนักถึงความสำคัญในการแข่งขันทางการค้าสินค้าเกษตรและอาหารในต่างประเทศ ที่จะทวีความรุนแรงมากขึ้น

ความตกลงว่าด้วย การบังคับใช้มาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช (Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures : SPS) ความตกลงว่าด้วยอุปสรรคทางเทคนิคต่อการค้า (Agreement on Technical Barrier to Trade : TBT) ภายใต้องค์การการค้าโลก (World Trade Organization : WTO) เป็นความตกลง 2 ฉบับหลักที่ประเทศสมาชิกมีข้อผูกพันที่จะต้องปฏิบัติ เพื่อให้มั่นใจว่าการนำมาตรการด้าน SPS ด้านกฎระเบียบทางเทคนิค และขั้นตอนการประเมินความสอดคล้องใด ๆ จะไม่ก่อให้เกิดอุปสรรคที่ไม่จำเป็นต่อการค้าระหว่างประเทศ

ในความตกลงว่าด้วยการบังคับใช้มาตรการสุขอนามัยและ สุขอนามัยพืชได้ระบุอย่างชัดเจนว่าให้ใช้มาตรฐานระหว่างประเทศและแนวปฏิบัติ (guideline) รวมถึงข้อเสนอแนะ (recommendation) ที่กำหนดโดยคณะกรรมการโครงการมาตรฐานอาหารระหว่างประเทศ (Codex Alimentarius Commission : Codex) องค์การโรคระบาดสัตว์ระหว่างประเทศ (Office International des Epizooties หรือ World Organisation for Animal Health : OIE) และอนุสัญญาอารักขาพืชระหว่างประเทศ (International Plant Protection Convention : IPPC) มาเป็นเกณฑ์ตัดสินเพื่อคุ้มครองสุขภาพมนุษย์ สุขภาพสัตว์และสุขอนามัยพืช

สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ (มกอช.) ในฐานะที่เป็นศูนย์ประสานงานของประเทศไทยกับ Codex, OIE และ IPPC ได้ปฏิบัติภารกิจในการร่วมกำหนดมาตรฐานของทั้ง 3 องค์การดังกล่าวภายใต้องค์การการค้าโลก ที่มักเรียกกันว่า "WTO three sister organization" โดยประสานความร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เพื่อจัดเตรียมท่าทีของประเทศไทย ในการเข้าร่วมพิจารณาของทั้ง 3 องค์การ ทั้งนี้การกำหนดท่าทีจะอาศัยข้อมูลทางวิทยาศาสตร์เป็นพื้นฐานสำคัญ รวมทั้งคำนึงถึงประเด็นที่อยู่ในความสนใจของผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสีย

หลักการป้องกันล่วงหน้า (Precautionary Principle)

สหภาพยุโรปเป็นกลุ่มประเทศที่นำหลักการป้องกันล่วงหน้ามาใช้ เนื่องจากเป็นกลุ่มประเทศผู้นำเข้าสินค้าเกษตรและอาหารที่มีกำลังซื้อสูงที่สุดในโลก ในขณะเดียวกัน สหภาพยุโรปก็มีนโยบายและมาตรการควบคุมด้านสุขอนามัยและความปลอดภัยของอาหารที่เข้มงวด และมีกฎหมาย/กฎระเบียบเกี่ยวกับความปลอดภัยของอาหารที่สลับซับซ้อน ซึ่งประเทศสมาชิกของสหภาพยุโรปจะต้องนำนโยบายและกฎระเบียบที่สหภาพยุโรปกำหนดไปปรับใช้เป็นกฎหมายระดับชาติ ซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของประเทศสมาชิกก็ต้องนำไปปรับใช้ในทางปฏิบัติด้วย

นโยบายความปลอดภัยด้านอาหารของสหภาพยุโรปมีความเข้มงวดมากขึ้น โดยเฉพาะภายหลังจากวิกฤติด้านความปลอดภัยด้านอาหารในยุโรปอันเนื่องมาจากการระบาดของโรควัวบ้า (Bovine Spongiform Encephalopathy :BSE) และโรคระบาดที่เกี่ยวกับสัตว์อื่นๆ ในช่วงปี 2533-2543 ทำให้สหภาพยุโรปหันมาปฏิรูปนโยบายการควบคุมความปลอดภัยของอาหารให้รัดกุมยิ่งขึ้น โดยการประกาศใช้ยุทธศาสตร์ White Paper on Food Safety ในปี 2545 ซึ่งยุทธศาสตร์ดังกล่าวถือเป็นนโยบายหลักด้านความปลอดภัยด้านอาหารของสหภาพยุโรปมาจนถึงปัจจุบัน

ทั้งนี้ นโยบายและมาตรการที่เกี่ยวกับความปลอดภัยด้านอาหารของสหภาพยุโรป มีเป้าหมายเพื่อคุ้มครองสุขภาพของมนุษย์ และความปลอดภัยของประชากรและผู้บริโภคยุโรป รวมทั้งของ สัตว์ พืช และสถานะสิ่งแวดล้อมในยุโรป มาตรการดังกล่าว ไม่เพียงแต่จะมีผลบังคับใช้กับสินค้า เกษตรและอาหารที่ผลิตในสหภาพยุโรปเท่านั้น แต่ยังครอบคลุมสินค้าเกษตรและอาหารที่สหภาพ ยุโรปนำเข้าจากประเทศที่สามเพื่อมาจำหน่ายและบริโภคในตลาดสหภาพยุโรปด้วย

ดังนั้น สินค้าเกษตรและอาหารจากประเทศไทยที่ส่งออกไปจำหน่ายในตลาดสหภาพ ยุโรป จึงต้องปฏิบัติตามมาตรการด้านความปลอดภัยด้านอาหารที่สหภาพยุโรปกำหนดอย่างเคร่งครัดด้วย และหากประเทศไทยประสงค์จะรักษาส่วนแบ่งทางการตลาด หรือ เปิดตลาดส่งออก สินค้าเกษตรและอาหารไปยังสหภาพยุโรป ผู้ประกอบการไทยก็จำเป็นต้องศึกษาและทำความเข้าใจนโยบาย กฎระเบียบ และมาตรการต่างๆ ของสหภาพยุโรปที่เกี่ยวกับความปลอดภัยด้านอาหาร

สรุปกล่าวได้ว่าด้วยความปลอดภัยด้านอาหารของสหภาพยุโรป (EU White paper on Food Safety) ประกาศใช้เมื่อเดือนมกราคม 2543 เพื่อสร้างระบบที่สามารถประกันความปลอดภัยให้กับผู้บริโภคได้อย่างมีประสิทธิภาพ และมีความชัดเจนเพียงพอที่จะนำไปใช้เป็นหลักปฏิบัติที่เป็นมาตรฐานกลางสำหรับประเทศสมาชิกทุกประเทศ ซึ่งมีแนวคิดที่สำคัญ 2 ประการ คือ

1. แนวคิดว่าด้วยการจัดทำระบบการควบคุมดูแลและตรวจสอบคุณภาพความปลอดภัยของอาหารที่ผลิตทุกขั้นตอนตลอดห่วงโซ่อาหาร (Food Chain) (From Farm to Table) โดยเป็นการดำเนินการควบคุมดูแลและตรวจสอบคุณภาพตั้งแต่วัตถุดิบต้นทาง (การเพาะปลูก เพาะเลี้ยง) การผลิต การแปรรูป การจัดจำหน่าย จนกระทั่งถึงมือผู้บริโภค หรือที่กล่าวว่า จากฟาร์มสู่โต๊ะอาหาร ซึ่งกลไกที่นำมาใช้ คือ การจัดทำระบบตรวจสอบย้อนกลับ (Traceability) หรือระบบการสืบค้นย้อนกลับนี้ เป็นระบบที่จัดทำขึ้นเพื่อให้ผู้บริโภคเกิดความมั่นใจในการซื้อสินค้าว่าสินค้าที่ซื้อนั้นมีความปลอดภัย ไม่มีสิ่งปนเปื้อน โดยสามารถตรวจสอบเส้นทางของอาหารนั้นๆ ได้ ซึ่งประกอบด้วย กระบวนการที่สำคัญ 2 กระบวนการ คือ

- กระบวนการติดตาม (Following) คือระบบที่จะสามารถติดตามได้ว่า สินค้าที่สนใจนั้นไปอยู่ ณ ที่ใด

- กระบวนการสืบค้นย้อนกลับ (Tracing) คือ ความสามารถสืบได้ว่า สินค้าที่มีปัญหานั้น ผลิตขึ้นเมื่อใดจากสายการผลิตไหน และรับวัตถุดิบมาจากแหล่งใด ฯลฯ เพื่อค้นหาว่า จุดใดที่ก่อให้เกิดปัญหา และจุดที่เกิดปัญหานั้น ได้ผลิตสินค้าไปมาก-น้อยเพียงใด และมีข้อมูลรายละเอียดในขั้นตอน กรรมวิธีการผลิตอย่างไร เพื่อทำการติดตามสินค้านั้นคืนได้อย่างถูกต้อง

กลไกการตรวจสอบย้อนกลับนี้นำมาปรับใช้กับสินค้าอาหารทั้งที่ผลิตในสหภาพยุโรป และสินค้านำเข้าจากประเทศที่สามที่วางจำหน่ายในสหภาพยุโรป นอกจากนี้ สหภาพยุโรปยังได้

เรียกเรื่องให้นำกลไกการตรวจสอบย้อนกลับไปใช้ในประเทศที่สามเพื่อสร้างความมั่นใจในความปลอดภัยของสินค้าอาหารจากประเทศที่สามที่นำเข้ามาจำหน่ายในสหภาพยุโรป สำหรับประเทศไทย ได้ปรับใช้กลไกการตรวจสอบย้อนกลับสำหรับสินค้ากุ้ง (กรมประมงดำเนินการโดยความร่วมมือของสหภาพยุโรป) และประสบความสำเร็จเป็นที่ยอมรับจากสหภาพยุโรป ซึ่งส่งผลให้กุ้งจากประเทศไทยกลับมาเป็นสินค้าส่งออกหลักมายังตลาดสหภาพยุโรป หลังจากประสบปัญหาด้านสุขอนามัยอยู่ระยะหนึ่ง

2. การใช้หลักการ Precautionary Principle ตามที่กำหนดไว้ในในเอกสารของคณะกรรมการการยุโรป Communication on the Precautionary Principle (COM 2000) ปี 2543 มีการนำมาใช้เพื่อปกป้องอันตรายด้านสุขอนามัยและความปลอดภัยอาหารที่อาจเกิดขึ้น กับมนุษย์ สัตว์ พืช และสิ่งแวดล้อมในสหภาพยุโรป กล่าวคือหากมีหลักฐานที่แสดงว่ามีความเสี่ยงต่อความปลอดภัยของผู้บริโภค สหภาพยุโรปสามารถออกมาตรการเพื่อควบคุมสถานการณ์ดังกล่าวได้ทันที อย่างไรก็ตาม สหภาพยุโรปเน้นหลักการใช้วิธีการประเมินและบริหารความเสี่ยงเกี่ยวกับอันตรายดังกล่าวโดยยึดถือหลักฐานทางวิทยาศาสตร์เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาปรับใช้มาตรการหรือการออกเป็นกฎระเบียบหรือกฎหมายของสหภาพยุโรป

อย่างไรก็ดี การออกมาตรการควบคุมความปลอดภัยด้านอาหารของสหภาพยุโรปในลักษณะดังกล่าว ถือว่า เป็นไปตามพันธกรณีของสหภาพยุโรปต่อองค์การการค้าโลก (World Trade Organization – WTO) เพราะเป็นไปตามหลักการพื้นฐานของความตกลงด้านสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช (The Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures : SPS Agreement) ขององค์การการค้าโลกที่อนุญาตให้ประเทศสามารถออกมาตรการเพื่อปกป้องชีวิตและสุขอนามัยของผู้บริโภคได้ หากมีหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ที่น่าสนับสนุน และไม่ทำให้เกิดข้อกีดขวางทางการค้าอย่างไม่จำเป็น

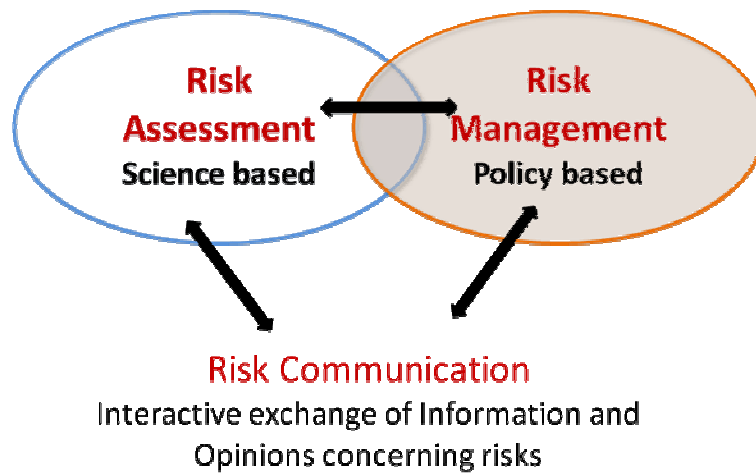
แนวคิดการประเมินความเสี่ยง

การประเมินความเสี่ยงเป็นส่วนหนึ่งของการวิเคราะห์ความเสี่ยง (Risk Analysis) ซึ่งหมายถึง กระบวนการทางวิทยาศาสตร์ที่มีขั้นตอนการดำเนินงานอย่างเป็นระบบ มีเหตุผล ตามหลักวิชาการภายใต้ข้อพิสูจน์ทางวิทยาศาสตร์ที่เชื่อถือได้ เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลในอันที่จะสร้างความมั่นใจให้กับผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย และใช้เป็นเครื่องมือสนับสนุนในการตัดสินใจเพื่อลดความเสี่ยงอันเป็นที่ยอมรับในระดับสากล

การวิเคราะห์ความเสี่ยงเป็นกระบวนการที่มีองค์ประกอบหลัก 3 ส่วน คือ

1. การบริหารจัดการความเสี่ยง (Risk Management)
2. การประเมินความเสี่ยง (Risk Assessment)
3. การสื่อสารข้อมูลความเสี่ยง (Risk Communication)

แผนภาพที่ 2-1 การวิเคราะห์ความเสี่ยง (Risk Analysis)



ที่มา : WHO/FAO. Application of risk analysis to food standards issues. 1995

การประเมินความเสี่ยง (Risk Assessment) เป็นกระบวนการหนึ่งที่ต้องกำกับการอนามัยโลก (WHO) และโครงการมาตรฐานอาหาร WHO/ FAO ซึ่งเป็นหน่วยงานที่กำหนดมาตรฐานอาหารระหว่างประเทศ หรือ มาตรฐานโคเด็กซ์ (Codex) ได้เลือกมาเป็นวิถีทางที่ใช้ในการลดความเสี่ยงจากอันตรายทั้ง 3 ด้านคือ อันตรายด้านกายภาพ (Physical Hazard) ด้านเคมี (Chemical Hazard) และด้านชีวภาพ (biological hazard) ที่พบอยู่ในอาหาร โดยเฉพาะความเสี่ยงที่เกิดจากเชื้อจุลินทรีย์ที่ทำให้เกิดโรคและสารพิษ อีกทั้งยังเป็นวิธีการที่นำมาใช้เพื่อให้ได้ข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ที่ใช้ประกอบการตัดสินใจเกิดข้อพิพาททางการค้าสินค้าอาหารที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยของอาหารในระดับนานาชาติ ทั้งนี้จะต้องดำเนินการประเมินความเสี่ยงอย่างครบวงจร เริ่มตั้งแต่ในระดับฟาร์ม ไร่นา/วัตถุดิบ ได้แก่ พืช ผัก ผลไม้เนื้อสัตว์ อาหารทะเล การจัดการหลังการเก็บเกี่ยว โรงเชือดและชำแหละเนื้อสัตว์ การขนส่ง การผลิต การแปรรูปในโรงงาน การเก็บรักษา ร้านค้าปลีก ซูเปอร์มาร์เก็ต บ้านพักอาศัย จนกระทั่งถึงมือผู้บริโภค หรือที่เรียกว่า From Farm to Table

1. ความหมาย

การประเมินความเสี่ยง หมายถึง กระบวนการประเมิน โอกาสที่จะเกิดความเป็นพิษ ต่อสุขภาพ อนามัยของมนุษย์ เช่น การบาดเจ็บ การเจ็บป่วยหรือตาย ที่เกิดขึ้นจากการได้รับสารพิษ สารเคมี หรือเชื้อจุลินทรีย์ที่ทำให้เกิดโรค ผลที่ได้จากการประเมินความเสี่ยงจะเป็นข้อมูลสำคัญที่ ผู้จัดการความเสี่ยงซึ่งหมายถึงหน่วยงานภาครัฐจะนำไปใช้ประกอบการตัดสินใจก่อนที่จะ ดำเนินการ หรือออกมาตรการควบคุมต่างๆ เพื่อลดการปนเปื้อนของสารเคมี สารพิษทั้งในน้ำ อากาศ ดิน และลดสารเคมี สารพิษ เชื้อโรคที่ปนเปื้อนอยู่ในอาหารให้อยู่ในระดับที่ปลอดภัย เพื่อ เป็นการคุ้มครองสุขภาพ และความปลอดภัยของผู้บริโภคในประเทศ

การประเมินความเสี่ยงนับเป็นกระบวนการสำคัญ ที่ใช้ประเมินความปลอดภัยของ อาหารและสารปรุงแต่งอาหาร รวมทั้งเป็นกระบวนการทางวิทยาศาสตร์ที่ประเมินผลกระทบต่อ สุขภาพจากการได้รับอันตรายที่มาจากอาหารบริโภคอาหาร โดยแนวทางของการประเมินความเสี่ยง ในอาหารนั้นจะต้องเริ่มวิเคราะห์ในทุกขั้นตอนตั้งแต่ในระดับฟาร์ม ไร่นา ผ่านสถานที่สำหรับ จัดการพืชผัก ผลไม้หลังการเก็บเกี่ยว (Packing House) โรงฆ่าและชำแหละเนื้อสัตว์ การขนส่ง การ ผลิต การแปรรูปในโรงงาน การเก็บรักษา สถานที่จัดจำหน่าย จนกระทั่งถึงมือผู้บริโภค

2. ขั้นตอนการประเมินความเสี่ยง

ตามแนวทางขององค์การอนามัยโลก และองค์การอาหารและเกษตรแห่ง สหประชาชาติ หรือ World Health Organization/ Food and Agriculture Organization of United Nations (WHO/ FAO) ได้กำหนดให้การประเมินความเสี่ยงประกอบด้วย 4 ขั้นตอนดังนี้

1. การแสดงถึงความเป็นอันตราย (Hazard Identification) เป็นการแสดงถึงความ เป็นอันตรายของสารพิษ หรือจุลินทรีย์ที่ทำให้เกิดโรคที่จะทำการประเมินความเสี่ยง ซึ่งจะต้องระบุ ว่าในอาหารมีสารพิษ วัตถุเป็นพิษทางการเกษตร (Pesticides) หรือจุลินทรีย์ก่อโรค (Pathogen) ที่มี อยู่ในอาหารนั้นเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ร่างกายหรือไม่ โดยพิจารณาจากข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ที่มี อยู่ในขณะนั้น ได้แก่ ข้อมูลทางระบาดวิทยาของกลุ่มที่ได้รับสัมผัสวัตถุเสี่ยงอันตราย ซึ่งเป็นข้อมูล ที่เกิดขึ้นกับคน ผลการศึกษาทางระบาดวิทยา การทดสอบความเป็นพิษเฉียบพลัน (Acute toxicity) การทดสอบพิษกึ่งเฉียบพลัน (Subchronic Toxicity) การทดสอบระยะยาว (Long Term Studies) และการศึกษาการเกิดมะเร็ง (Carcinogenicity Studies)

2. การอธิบายลักษณะของอันตราย (Hazard Characterization) เป็นการบอกหรือ แสดงข้อมูลว่าอันตรายจากสารพิษ หรือจุลินทรีย์ก่อโรคนั้นๆ ร่างกายเราต้องได้รับในปริมาณเท่าใด และได้รับในความถี่เท่าไรจึงจะก่อให้เกิดผลเสียต่อสุขภาพ และมีผลเสียอย่างไร

การอธิบายลักษณะของอันตรายใช้วิธีการประเมินการตอบสนองต่อปริมาณ (Dose-response assessment) ซึ่งเป็นการประเมินข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับขนาดและการตอบสนองต่อวัตถุอันตรายในแง่คุณภาพและปริมาณ ข้อมูลดังกล่าวได้มาจากการศึกษาทางระบาดวิทยาและในคุณภาพสัตว์ทดลอง ผลการศึกษาในสัตว์ทดลองจะให้ค่า NOEL (No observe effect level คือค่าที่มากที่สุดที่ไม่ก่อให้เกิดความเป็นพิษหรือความผิดปกติ) จากค่าดังกล่าวสามารถนำไปคำนวณระดับความปลอดภัย เช่น ADI (Acceptable daily intake หรือ daily intake) คือขนาดของวัตถุอันตรายซึ่งไม่ก่อให้เกิดอันตรายเมื่อได้รับตลอดชีวิต มีหน่วยเป็นขนาดของวัตถุอันตรายต่อกิโลกรัมน้ำหนักตัวต่อวัน พิจารณาจาก Maximum residue limits (MRLs) จุลินทรีย์ก่อโรคจาก infective dose และ generation time ของเชื้อในอาหาร และสภาวะแวดล้อมจริง เป็นต้น

3. การประเมินการได้รับสัมผัส (Exposure Assessment) เป็นการประเมินในเชิงคุณภาพหรือ ในเชิงปริมาณถึงความเป็นไปได้ที่ผู้บริโภคหนึ่งคน หรือประชากรหนึ่งกลุ่มจะได้รับสารพิษ หรือจุลินทรีย์ที่ทำให้เกิดโรคผ่านทางอาหารเข้าสู่ร่างกาย รวมทั้งปริมาณที่ได้รับ

4. การอธิบายลักษณะความเสี่ยง (Risk Characterization) เป็นการรวมเอาข้อมูล และผลการวิเคราะห์จากทั้ง 3 ขั้นตอนมาใช้คำนวณความเสี่ยง เพื่อสรุปถึงความน่าจะเป็นที่จะเกิดอันตรายและความรุนแรงของอันตรายที่เกิดจากการได้รับสารพิษ และเชื้อจุลินทรีย์ในกลุ่มประชากรที่ศึกษา

ผลที่ได้จากการประเมินความเสี่ยง ถือเป็นข้อมูลสำคัญที่ผู้บริหารความเสี่ยง ซึ่งหมายถึงภาครัฐจะนำไปใช้ประกอบการตัดสินใจก่อนที่จะดำเนินการ หรือออกมาตรการควบคุมต่างๆ เพื่อลดอันตรายต่างๆ ให้อยู่ในระดับที่ปลอดภัย เพื่อเป็นการคุ้มครองสุขภาพ และความปลอดภัยของผู้บริโภค

ปัจจุบันการประเมินความเสี่ยงนั้นมีการจัดทำอยู่ด้วยกัน 6 แบบคือ

1. การประเมินความเสี่ยงด้านความปลอดภัยของอาหาร
(Food Safety Risk Assessment)
2. การประเมินความเสี่ยงจุลินทรีย์ (Microbiological Risk Assessment)¹

¹ รายละเอียดเพิ่มเติมใน สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ . “มกษ. 9015-2550 หลักการและแนวทางในการประเมินความเสี่ยงจากจุลินทรีย์” . (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก http://www.acfs.go.th/standard/requirement_standards.php?pageid=2

3. การประเมินความเสี่ยงสารเคมี (Chemical Risk Assessment)²
4. การประเมินความเสี่ยงศัตรูพืชและสัตว์ (Pest Risk Assessment)
5. การประเมินความเสี่ยงด้านนิเวศวิทยา (Ecological Risk Assessment)
6. การประเมินความเสี่ยงโดยทั่วไป (General Risk Assessment)

ทั้งนี้การประเมินความเสี่ยงด้านจุลินทรีย์ และด้านสารเคมีที่ตกค้างอยู่ในอาหารมีความเกี่ยวข้องกับการประเมินความเสี่ยงด้านความปลอดภัยด้านอาหาร

แนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการและประเมินความเสี่ยงภายใต้การบริหารจัดการด้านความปลอดภัยอาหาร

ความปลอดภัยอาหาร (Food Safety) หมายถึง การควบคุมคุณภาพหรือสภาวะของอาหาร (Quality Control) ให้มีความปลอดภัยสำหรับการบริโภค ได้แก่ การดูแลเรื่องลักษณะภายนอก รสชาติ ความสะอาดและความสดใหม่ของอาหาร ตลอดจนการแสดงข้อมูลบนฉลากผลิตภัณฑ์อาหารอย่างถูกต้อง (Safe, clean, wholesome and informative labeled food) เพื่อให้แน่ใจว่าอาหารปราศจากเชื้อโรคหรือสิ่งปนเปื้อนต่างๆ และสามารถนำไปบริโภคได้โดยไม่ก่อให้เกิดอันตรายหรือความเจ็บป่วยต่อสุขภาพของผู้บริโภค โดยมุ่งเน้นศึกษาถึงอันตรายที่อาจเกิดขึ้นจากเหตุการณ์ความบกพร่องในกระบวนการหรือขั้นตอนการผลิตและการแปรรูปอาหาร เพื่อนำมาใช้หามาตรการที่เหมาะสมเพื่อการป้องกันหรือแก้ไขอันตรายดังกล่าว เช่น การให้ความรู้เรื่องวิธีการล้างมือที่ถูกต้องแก่บุคลากรในร้านอาหารและสถานประกอบการที่เกี่ยวข้อง การกำหนดข้อแนะนำระดับอนุกรรมการปรุงอาหารที่เหมาะสมเพื่อทำลายเชื้อแบคทีเรียในอาหาร วิธีการเก็บรักษาอาหาร และการพัฒนาระบบการจัดการสุขอนามัยที่ดี (Sanitation Method) ภายในสถานประกอบการ เป็นต้น

ภายหลังการเกิดวิกฤตการณ์ความไม่ปลอดภัยในสินค้าอาหารของสหภาพยุโรป นับตั้งแต่ปัญหาการปนเปื้อนสาร Dioxin รวมถึงการแพร่ระบาดของโรควัวบ้าด้วยเชื้อไวรัส BSE ในสหภาพยุโรป ซึ่งส่งผลกระทบต่อภูมิภาคต่างๆ ทั้งทวีปเอเชีย ออสเตรเลีย แอฟริกา รวมถึงสหรัฐอเมริกา นั้น ประเทศต่างๆ โดยเฉพาะกลุ่มผู้นำทางเศรษฐกิจได้มีความพยายามในการ

² รายละเอียดเพิ่มเติมที่ FAO/WHO. “Principles and Methods for the Risk Assessment of Chemicals in Food” (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก http://whqlibdoc.who.int/ehc/WHO_EHC_240_5_eng_Chapter2.pdf

แสวงหาเครื่องมือในการวิเคราะห์และประเมินความเสี่ยงในด้านความปลอดภัยของอาหารที่เหมาะสมเพื่อนำไปสู่การออกกฎระเบียบต่างๆ ในอันที่จะสร้างความมั่นใจให้กับผู้บริโภคภายใต้การวางระบบการบริหารจัดการความปลอดภัยด้านอาหารอย่างมีประสิทธิภาพ โดยได้กำหนดแนวทางการวิเคราะห์ความเสี่ยงบนพื้นฐานข้อมูลที่ดีทางวิทยาศาสตร์ที่ถูกต้อง เปิดกว้างและโปร่งใส อันประกอบไปด้วยหลักการสำคัญ 3 ส่วน ได้แก่

1. ความปลอดภัยของอาหารจากสารเคมี (Chemical Safety) สารเคมีที่พบในผลิตภัณฑ์อาหารเกิดขึ้นในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งของ สารเจือปนอาหาร (Food Additives) สิ่งปนเปื้อนอาหาร (Contaminants) สารตกค้างจากยาฆ่าแมลง (Pesticide Residue) และสารพิษ (Natural Toxin) ผู้ผลิตอาหารจะให้ความสำคัญต่อสารเจือปน สารเคมีที่ใช้ในขบวนการผลิตอาหาร เพื่อเหตุผลหลายประการ เช่น เพื่อแต่งสีสรรให้ดูน่ารับประทาน หรือเพื่อรักษาคุณภาพอาหาร ส่วนสิ่งปนเปื้อนอาหารนั้นสามารถพบได้ทั้งที่ผู้ผลิตไม่ตั้งใจให้เกิด แต่อาจเป็นผลตกค้างที่อาจมาจากกระบวนการผลิตขั้นต้น หรือ เกิดในมลพิษจากสิ่งแวดล้อม จากสารโลหะหนัก เช่น สารตะกั่ว แคดเมียม ปรอท อาร์เซนิก หรือ ไดออกซิน หรือ พีซีบี (Polychlorinated biphenyls: PCBs) สิ่งปนเปื้อนนี้อาจเกิดจากสภาพแวดล้อมโดยทั่วไปซึ่งสามารถตรวจพบได้ในแทบทุกผลิตภัณฑ์ หรือเกิดขึ้นเฉพาะกับสินค้าใดสินค้านั้นก็ได้

สารตกค้างจากยาฆ่าแมลงนั้นถือว่าเป็นปัญหาที่พบบ่อยมากในปัจจุบัน เนื่องจากมีความก้าวหน้าทางด้านเทคโนโลยีการผลิต การเพาะปลูก ที่ต้องการเพิ่มผลผลิตในระดับฟาร์ม จึงทำให้มีการใช้กันอย่างแพร่หลาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศแถบตะวันตก จึงทำให้ประเทศเหล่านั้นมีกฎหมายและกฎระเบียบที่กำหนดปริมาณสารตกค้าง (Maximum Residue Limits: MRLs) เป็นจำนวนมาก ส่วนสารปนเปื้อนในธรรมชาติ นั้น มีทั้งที่ให้คุณและโทษต่อผู้บริโภค นักวิทยาศาสตร์ได้พยายามศึกษาวิจัยถึงสารปนเปื้อนเหล่านี้อย่างเต็มที่ เพราะเชื่อว่าจะมีผลเสียต่อมนุษย์มากกว่าสารเจือปนในอาหารเสียอีก แต่เนื่องจากยังไม่มีข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ที่ชัดเจนดีพอจึงยังไม่มีข้อกำหนดปริมาณสารปนเปื้อนที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติชนิดนี้เท่าที่ควร

2. ความปลอดภัยของอาหารจากจุลินทรีย์ (Microbiological Safety) โดยทั่วไปผู้บริโภคมักตระหนักถึงผลกระทบของการปนเปื้อนจุลินทรีย์ในอาหารมากกว่าการปนเปื้อนของสารเคมี เนื่องจากอาหารที่ปนเปื้อนจุลินทรีย์จะทำให้ผู้บริโภคเจ็บป่วยจากโรคอาหารเป็นพิษที่เห็นผลได้ทันทีภายหลังจากบริโภคอาหารนั้น การปนเปื้อนของจุลินทรีย์อาจเกิดขึ้นจากกระบวนการผลิตในทุกขั้นตอน ที่มีผลต่อคุณภาพอาหาร หรือแม้กระทั่งตามภัตตาคาร หรือการปรุงอาหารตามบ้าน โดยมีจุลินทรีย์หลักที่สำคัญ ได้แก่ ซัลโมเนลลา (Salmonella) ลิสเตอเรีย (Listeria) แคมพีโรแบคเตอร์ (Campylobacter)

3. ประเด็นด้านข้อกังวลของสังคม (Society Concern) ที่มีต่อความปลอดภัยของอาหาร แม้ว่าประเด็นด้านข้อกังวลของสังคมที่มีผลต่อการยอมรับกับความปลอดภัยของอาหารยังมีความสัมพันธ์ที่ยังไม่เด่นชัดนัก แต่บางประเทศก็ได้ให้ความสำคัญในการออกกฎระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับการผลิตอาหารในวิธีที่เป็นที่ยอมรับของผู้บริโภคของประเทศนั้น ผู้บริโภคจะให้ความสำคัญกับการได้มาซึ่งวัตถุดิบ วิธีผลิต ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เทคโนโลยีที่ใช้ สุขอนามัยของอาหาร ตลอดจนการติดฉลากแสดงรายละเอียดของสินค้าซึ่งล้วนเป็นข้อกำหนดที่สำคัญมาก เพื่อให้สินค้าอาหารเป็นที่ยอมรับ โดยหัวข้อหลักที่ผู้บริโภคในต่างประเทศเริ่มให้ความสำคัญ ได้แก่ อาหารฉายรังสี (Food Irradiation) อาหารตัดต่อพันธุกรรม (Biotechnology) ข้อมูลโภชนาการ (Nutrition Information) สิ่งแวดล้อม (environment) และ จริยธรรม (Ethical Concerns)

นอกจากนี้ องค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการผลิตสินค้าเกษตรและอาหาร ตลอดจนวงจรการผลิตอาหาร (Food Chain) ซึ่งเกี่ยวข้องกับการควบคุมและกำหนดมาตรฐานการผลิตในทุกขั้นตอน (Primary Industry) ต่างก็เร่งนำประเด็นด้านความปลอดภัยของอาหาร (Food Safety) มาพิจารณาเพิ่มเติมเป็นหัวข้อหลักในการปรับปรุงระเบียบและขั้นตอนการผลิตเพื่อให้อาหารมีความปลอดภัยมากยิ่งขึ้น เช่น สำนักงานโรคระบาดสัตว์ (OIE) ได้เร่งปรับปรุงข้อมูล ตลอดจนสร้างความร่วมมือระหว่างองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้องกับการลดความเสี่ยงของโรคที่เกิดจากอาหาร (Food-borne risks to human health) และ โรคที่ติดต่อมาจากสัตว์ (Zoonoses) ซึ่ง OIE ได้ดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรมในการกำหนดขอบเขตของความเสียหาย (Hazard) ที่รวมถึงความเสี่ยงจากด้านจุลชีววิทยาเคมี รวมถึงปัจจัยด้านกายภาพ ที่มีผลเสียทำให้อาหารที่บริโภคไม่มีความปลอดภัย

จะเห็นได้ว่าประเด็นด้านความปลอดภัยของอาหารได้เพิ่มความซับซ้อน และหลากหลายมากขึ้นเป็นลำดับ ซึ่งในการแจกแจงเพื่อประเมินสถานะความปลอดภัยของอาหาร (Food Safety) นั้น จำเป็นจะต้องอาศัยข้อมูลทางด้านวิทยาศาสตร์ (Sound scientific evidence) อันเป็นหัวใจสำคัญในการพิจารณา เพื่อใช้ในการกำหนด กฎหมาย กฎระเบียบ หรือมาตรการควบคุม/กักกันสินค้าอาหาร อย่างไรก็ตามเนื่องจากพื้นฐานความรู้ (Knowledge Base) ในด้านความปลอดภัยของอาหาร และการยอมรับของสังคม ซึ่งแต่ละประเทศยังมีความแตกต่างกันในประเด็นดังกล่าวอยู่มาก จึงนำไปสู่ความขัดแย้งในเวทีการเจรจาในระดับโลก ในด้านข้อกำหนดกฎระเบียบที่ไม่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ซึ่งความแตกต่างในด้านข้อกำหนดกฎระเบียบ (Regulatory heterogeneity) สามารถจำแนกได้เป็น 3 ลักษณะ คือ

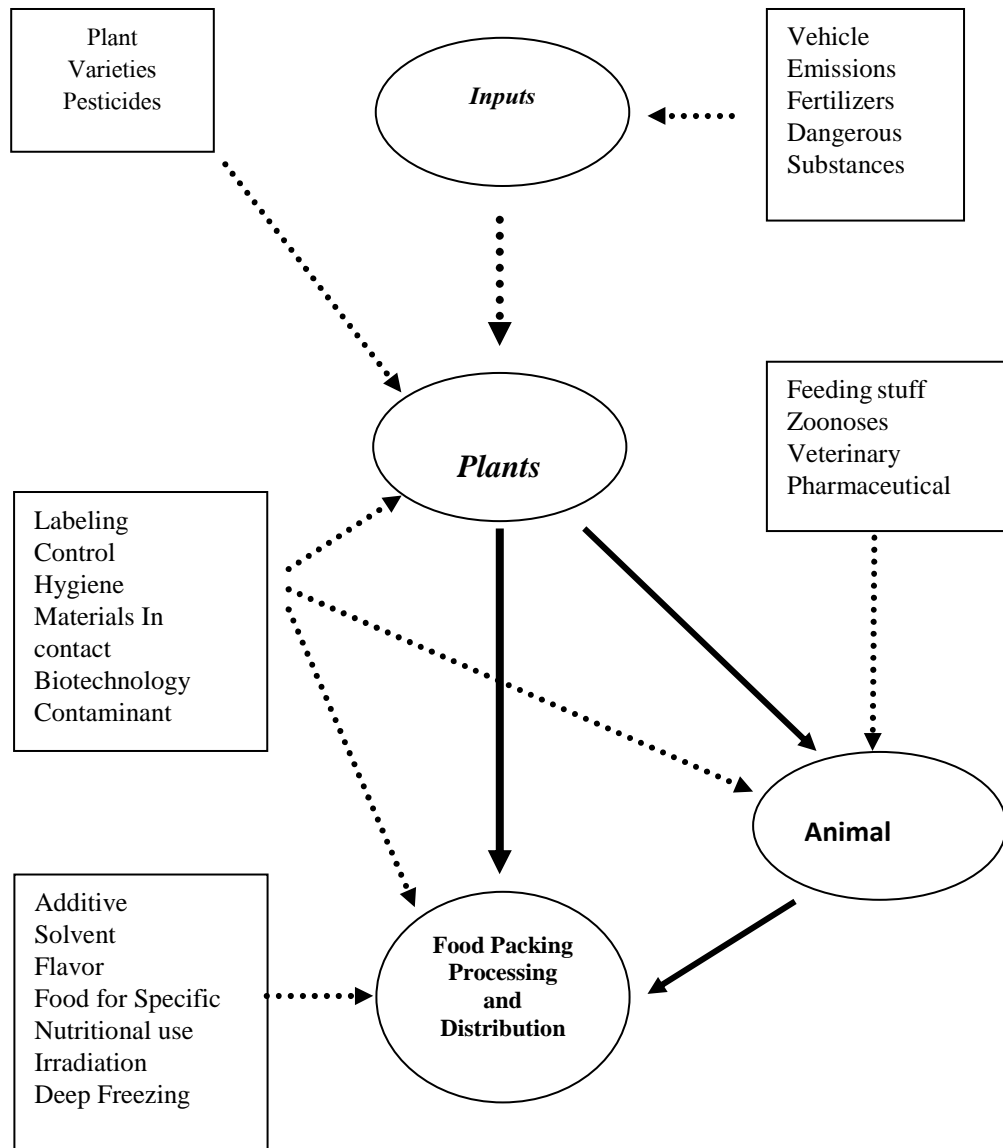
1. ความแตกต่างด้านปัจจัยเสี่ยง (Differences in risk factors) แม้ว่าจะมีข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ที่ดีแต่หากวิธีการทดสอบ (methods of analysis) หรือข้อสมมุติฐานการวิเคราะห์แตกต่างกันก็จะทำให้ผลสรุปหรือประมาณการแตกต่างกันด้วย

2. ความแตกต่างด้านความไม่แน่นอนหรือความไม่ชัดเจนเรื่องความเสี่ยง (Differences in degree of uncertainty or ambiguity about risk factors) จะเกิดขึ้นกรณีที่ยังไม่มีข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ที่ชัดเจน ในการพิสูจน์ความเสี่ยงซึ่งจะทำให้การวิเคราะห์ ประเมิน และการอธิบายผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากความเสี่ยงมีความซับซ้อนเพิ่มขึ้น

3. ความแตกต่างด้านความยอมรับต่อความเสี่ยง (Differences in risk tolerances) ระดับเทคโนโลยี รายได้ประชากร ประสบการณ์ ผลกระทบต่อการสูญเสีย และความเบี่ยงเบนต่อปัจจัยที่มีความเสี่ยงเฉพาะ ถือเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่งที่มีผลต่อประชากรของแต่ละประเทศในการยอมรับความเสี่ยง โดยประชากรที่ยอมรับความเสี่ยงจากโรคที่เกิดในอาหารได้น้อย จะผลักดันให้ภาครัฐเพิ่มความเข้มงวดในการออกกฎระเบียบเพื่อควบคุมคุณภาพของสินค้าเกษตรและอาหารมากขึ้น

ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่า ประเด็นด้านความแตกต่างในข้อกำหนด รวมถึงกฎหมายอาหารระหว่างประเทศ ที่เกิดขึ้นเป็นปรากฏการณ์ของความไม่เท่าเทียมกันของข้อมูล (Imperfect Information) อันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ อย่างไรก็ตาม หากนำประเด็นด้านวิทยาศาสตร์ (Scientific Evidence) มาพิจารณาประกอบกับ ภาวะความต้องการของผู้บริโภคภายในประเทศ (Consumer Preference) และประเด็นทางการค้าอื่นร่วมกันแล้ว จะทำให้ประเทศผู้ส่งออกสามารถกำหนดกลยุทธ์ทางการค้าเชิงเทคนิค (Technical Trade Strategic) เพื่อพัฒนาให้ตลาดการค้าสินค้าเกษตรและอาหารมีความเติบโตได้อย่างยั่งยืน ซึ่งเมื่อพิจารณากลไกในการควบคุมสินค้าเกษตรและอาหารในทุกขั้นตอนการผลิตแล้ว จะเห็นว่ามีกลไกของมาตรการที่จะบังคับใช้ในภาคส่วนต่างๆ เพื่อให้การค้าสินค้าเกษตรและอาหารมีความปลอดภัย ดังแผนภาพที่ 2-2

แผนภาพที่ 2-2 การควบคุมการผลิตสินค้าเกษตรและอาหารจำแนกตามมาตรการที่เกี่ยวข้องกับภาคการผลิต



ที่มา : สถาบันอาหาร. “โครงการศึกษากฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวกับมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร”. เอกสารวิจัย, สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ, 2547.

จากแผนภูมิข้างต้น จะเห็นว่ามาตรการที่ใช้ในการควบคุมการผลิตในแต่ละภาคส่วนจะมีความแตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับลักษณะเฉพาะของภาคการผลิตนั้นๆ กล่าวคือ ในส่วนของการผลิตวัตถุดิบในพื้นที่การเกษตร มาตรการที่เกี่ยวข้องจะเข้ามาควบคุมและดูแลในด้านการใช้ปุ๋ย วัตถุอันตรายอย่างเหมาะสม เพื่อป้องกันมิให้เกิดปัญหาในการใช้วัตถุดิบนั้นๆ อันจะมีผลกระทบต่อการผลิตในภาคอุตสาหกรรมหรือในผลิตภัณฑ์ขั้นสุดท้าย มาตรการบางกลุ่มสามารถนำไปใช้ได้

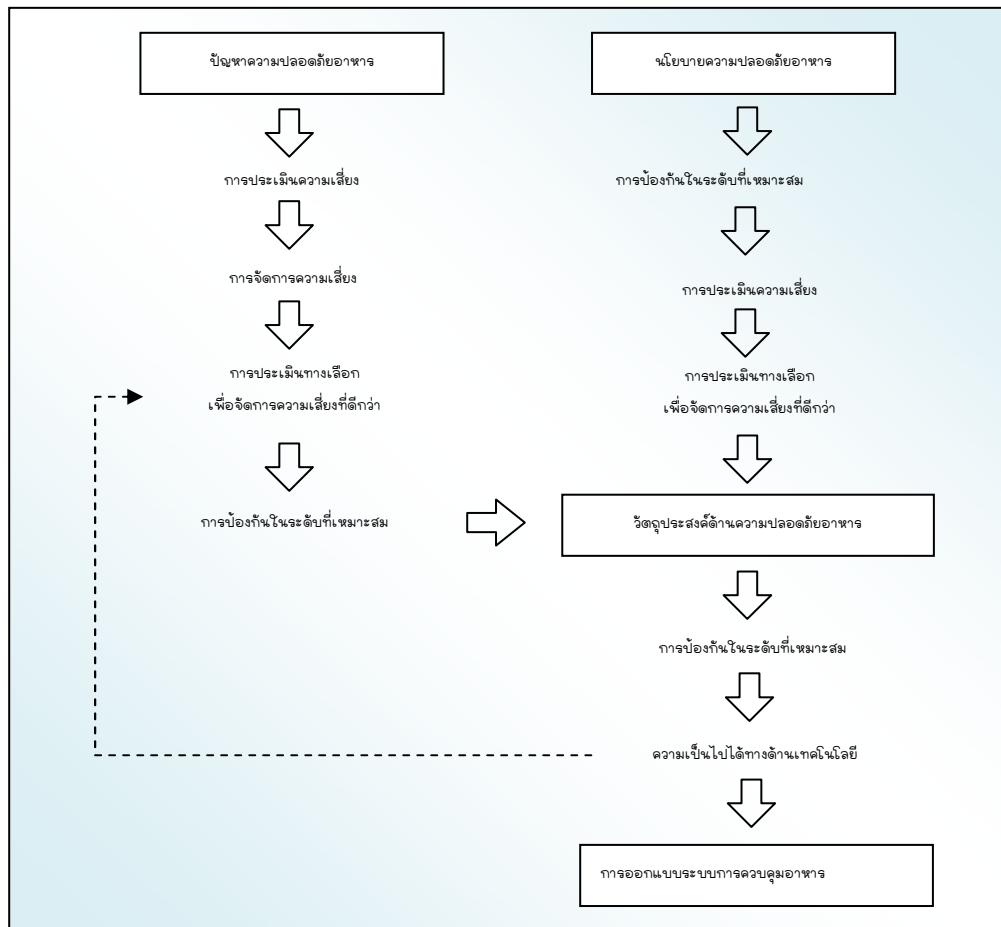
หลายภาคการผลิต เช่น มาตรการด้านการติดฉลาก มาตรการด้านสุขอนามัย ซึ่งในการกำหนด มาตรการเหล่านี้ภายในกฎหมายเพียงฉบับเดียวจะเพิ่มขอบเขตของการบังคับใช้ได้อย่างครอบคลุม ในทุกภาคส่วนการผลิต

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าหากมีการควบคุมการผลิต การขนส่ง และการจำหน่าย (Post-marketing Surveillance) รวมถึงการปฏิบัติตามระบบการติดตามและตรวจสอบ (Compliance Monitoring and Inspection) ตลอดขั้นตอนการผลิตอาหาร อย่างเป็นขั้นตอนแล้ว จะสามารถสร้างความมั่นใจว่าอาหารที่ถึงมือผู้บริโภคนั้นจะมีความปลอดภัยอย่างสูงสุด

แนวคิดระบบการควบคุมอาหารที่ใช้พื้นฐานการประเมินความเสี่ยง

เมื่อมีการกำหนดมาตรการสุขอนามัยโดยใช้ความเสี่ยงเป็นพื้นฐาน จะต้องเริ่มต้น โดยการระบุถึงปัญหาความปลอดภัยของอาหาร ระดับการคุ้มครองผู้บริโภคที่เหมาะสมจะถูกกำหนดขึ้น จากการจัดการความเสี่ยง ตามที่แสดงไว้ในแผนภาพที่ 2-3

แผนภาพที่ 2-3 การกำหนดวัตถุประสงค์ด้านความปลอดภัยของอาหาร



การกำหนดวัตถุประสงค์ด้านความปลอดภัยอาหารจะต้องใช้ข้อมูลของสิ่งที่เป็นอันตรายที่ได้จากการประเมินความเสี่ยงและองค์ความรู้ด้านเทคโนโลยีการอาหาร ในแนวทางดังกล่าวนี้การตัดสินใจเรื่องการคุ้มครองผู้บริโภคในระดับที่เหมาะสมจะโยงกับการควบคุมปริมาณสิ่งที่เป็นอันตรายที่มีในอาหาร

การประเมินความเป็นไปได้ด้านวิชาการของการบรรลุวัตถุประสงค์ด้านความปลอดภัยอาหาร เป็นประเด็นที่สำคัญและหากมีข้อสงสัยในเรื่องนี้อาจนำไปสู่การประเมินซ้ำเพื่อที่จะตัดสินใจจัดการกับความเสี่ยง ควรยอมรับว่าความเสี่ยงของผู้บริโภคต่อสิ่งที่เป็นอันตรายในอาหารหลายชนิดอยู่ในระดับที่ต่ำมากและอาจไม่จำเป็นต้องกำหนดวัตถุประสงค์ด้านความปลอดภัยอาหาร

ในกรณีที่มีการกำหนดระดับการคุ้มครองผู้บริโภคไว้ก่อนแล้วในนโยบายความปลอดภัยด้านอาหาร เช่น การใช้ความเสี่ยงเป็นศูนย์กลางตามทฤษฎีในกรณีสารตกค้างจากยาสัตว์ การประเมินทางเลือกเพื่อจัดการความเสี่ยงจะมีบทบาทน้อยกว่า การประเมินความเสี่ยงสามารถนำไปใช้เพื่อควบคุมปริมาณสิ่งที่เป็นอันตรายตามเป้าหมายของระดับการคุ้มครองผู้บริโภค

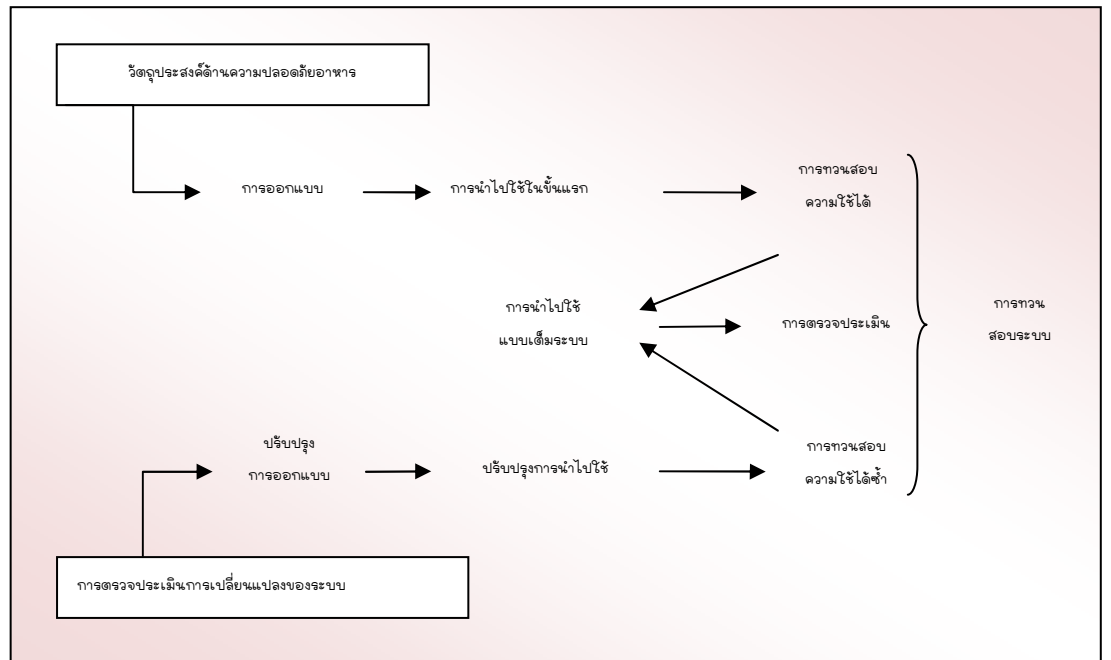
ในทุกๆกรณีวัตถุประสงค์ด้านความปลอดภัยอาหาร จะถูกกำหนดขึ้นโดยหน่วยงานระหว่างประเทศ และภาครัฐของแต่ละประเทศ และภาคอุตสาหกรรมจะเป็นผู้นำไปปฏิบัติ ในบางสถานการณ์ภาครัฐอาจต้องระบุถึงความคาดหวังที่จะให้ผู้ผลิตจัดการให้เกิดความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ด้านความปลอดภัยอาหารได้อย่างไร เช่น โดยการนำเสนอค่าพารามิเตอร์ของกระบวนการและสมรรถนะ

ขั้นตอนในการออกแบบระบบการควบคุมอาหารสามารถเริ่มต้นจากการใช้ทั้ง GHP และ HACCP โดยมากแล้วการเริ่มปฏิบัติในตอนต้นมักจะรวมถึงการกำหนดค่าพารามิเตอร์ของสมรรถนะและ/หรือกระบวนการที่สะท้อนถึงวัตถุประสงค์ด้านความปลอดภัยอาหาร

การทวนสอบระบบการควบคุมเป็นสิ่งจำเป็น รวมถึงขั้นตอนการทดสอบการใช้การได้เพื่อยืนยันว่ามาตรการสุขอนามัยที่ใช้นั้นมีประสิทธิภาพต่อความสำเร็จของผลลัพธ์ที่ต้องการ ปัญหาที่พบจากการตรวจประเมิน การเปลี่ยนแปลงกระบวนการอย่างมีนัยสำคัญ หรือข้อมูลการติดตามด้านสุขภาพมีผลไม่น่าพอใจเหล่านี้ อาจทำให้ต้องมีการออกแบบระบบใหม่

เกณฑ์ด้านจุลชีววิทยาที่ใช้เพื่อกำหนดความสามารถในการยอมรับรุ่นการผลิตสามารถหาได้จากวัตถุประสงค์ด้านความปลอดภัยอาหาร และรวมถึงปริมาณของจุลินทรีย์และแผนการชักตัวอย่างไว้ด้วย

แผนภาพที่ 2-4 การปฏิบัติการในระบบการควบคุมอาหาร



แนวคิดเรื่องนโยบายสาธารณะ

1. ความหมาย

จากการศึกษาของ ดร.ศศิชา สืบแสง³ ได้รวบรวมความหมายของนโยบายสาธารณะไว้เป็นเบื้องต้น ดังนี้

David Easton นโยบายสาธารณะ หมายถึง การจัดสรรคุณค่า และผลประโยชน์ต่างๆ โดยผ่านกลไกอำนาจการบริหาร

Harold Lasswell และ Abraham Caplan นโยบายสาธารณะ หมายถึง แผนงานที่ถูกกำหนดขึ้นโดยประกอบด้วย เป้าหมาย คุณค่า และแนวทางปฏิบัติต่างๆ

³ ดร. ศศิชา สืบแสง. “นโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้

จาก www.geocities.ws/worawut47/policy

James E. Anderson นโยบายสาธารณะ หมายถึง กิจกรรมที่มีความมุ่งหวังเชิงนโยบาย ซึ่งถูกนำไปปฏิบัติโดยบุคคล หรือกลุ่มบุคคลที่มีหน้าที่จัดการกับปัญหา หรือเรื่องราวเกี่ยวข้องกับปัญหานั้น

Thomas R. Dye นโยบายสาธารณะ หมายถึง กิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะทำ หรือ ไม่เลือกที่จะทำ

Clarke E. Cochran นโยบายสาธารณะ หมายถึง กิจกรรมของรัฐบาลและความตั้งใจที่จะกำหนดและปฏิบัติกิจกรรมเหล่านั้น และนโยบายสาธารณะคือ ผลลัพธ์ที่เกิดจากความพยายามของรัฐบาลเพื่อให้บรรลุผลลัพธ์นั้น

2. องค์ประกอบของนโยบายสาธารณะ

รัฐบาลเป็นผู้ที่ดำเนินกระบวนการนโยบายสาธารณะภายใต้กรอบแห่งอำนาจการบริหาร อำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจตุลาการ ซึ่งอำนาจทั้งสามนี้เปรียบเสมือนโครงร่างของการปกครองประเทศตามระบอบประชาธิปไตย อีกทั้งในกรณีประเทศไทย บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญยังได้ระบุถึงแนวนโยบายแห่งรัฐไว้เป็นกรอบสำหรับการจัดทำนโยบายสาธารณะของรัฐบาลอีกด้วย ซึ่งนโยบายสาธารณะ ต้องมี 4 องค์ประกอบ ด้วยกัน คือ

2.1 เจตนารมณ์ของรัฐบาลที่จะดำเนินการ หรือไม่ดำเนินการในกิจกรรมบางอย่าง เห็นได้จากคำประกาศ หรือแถลงนโยบาย ซึ่งอาจอยู่ในรูปแบบที่เป็นทางการ เช่น การแถลงมติคณะรัฐมนตรีต่อสาธารณชน หรืออย่างไม่เป็นทางการ เช่น คำให้สัมภาษณ์ของรัฐมนตรี หรือนายกรัฐมนตรีแก่สื่อมวลชน โดยทั่วไป เจตนารมณ์ดังกล่าวมักจะมีที่มาจากข้อเรียกร้องหรือความต้องการ ของประชาชน และจะต้องอิงกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่ว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐด้วย อย่างไรก็ดี เจตนารมณ์ที่รัฐบาลประกาศนี้ อาจจะมีการนำไปปฏิบัติจริงๆ หรือไม่นั้น ก็ขึ้นอยู่กับปัจจัยแวดล้อมต่างๆ ทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และพันธะสัญญา กับต่างประเทศ เช่น แม้ว่ารัฐมนตรีกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ประกาศว่า รัฐบาลจะใช้มาตรการปกป้องสินค้าเกษตร แต่เมื่อถึงขั้นตอนที่จะดำเนินการแล้ว ผลการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะก็จะสรุปได้ว่าไม่สามารถดำเนินการได้เนื่องจากขีดข้อตกลงการค้าเสรีที่ประเทศมีกับองค์การการค้าโลก เป็นต้น

2.2 การตัดสินใจดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล เป็นผลมาจากเจตนารมณ์ที่รัฐบาลประกาศหรือแถลงไว้ โดยเกี่ยวข้องกับกำหนัดว่าจะจัดสรรงบประมาณอย่างไร ประชาชนกลุ่มใดจะได้รับประโยชน์อะไร และได้มากกว่าน้อยกว่าอย่างไร การกำหนดแนวปฏิบัติจะดำเนินการในรูปแบบใด เช่น การกำหนดออกมาเป็นกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งก็ขึ้นอยู่กับระดับความสำคัญของนโยบายสาธารณะนั้นๆ เช่น นโยบายการปฏิรูป

ที่ดินจะออกในรูปของกฎหมายเป็นพระราชบัญญัติ การห้ามจำหน่ายสุราในบางช่วงเวลาเป็นระเบียบข้อบังคับหรือกฎกระทรวง ส่วนการช่วยเหลือประชาชนที่ประสบภัยแล้งรุนแรงก็อาจจะออกมาเป็นมติคณะรัฐมนตรี ฯลฯ จะเห็นได้ว่า การตัดสินใจดำเนินนโยบายสาธารณะของรัฐบาลแต่ละระดับมีผลกระทบต่อประชาชนกลุ่มต่างๆ มากน้อยแตกต่างกัน ในกรณีที่เป็นการดำเนินนโยบายสาธารณะที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนวงกว้างและต้องการให้มีผลตลอดไป หรือกระทบต่อโครงสร้างการจัดสรรทรัพยากรของประเทศ เช่น การกระจายการถือครองที่ดิน ก็มักออกเป็นกฎหมาย ส่วนที่มีหวังผลแก้ปัญหาเฉพาะกิจระยะหนึ่ง หรือเป็นเรื่องฉุกเฉิน ก็จะตัดสินใจและกำหนดโดยมติคณะรัฐมนตรี

2.3 กิจกรรมของรัฐบาล เป็นสิ่งบ่งบอกให้เห็นถึงการดำเนินงานตามนโยบายของหน่วยงานภาครัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะ ซึ่งจะช่วยให้เห็นว่ามีกระทำตามเจตนารมณ์และแนวนโยบายสาธารณะที่กำหนดไว้อย่างไร หรือไม่ มีการระดมจัดหาทรัพยากร หรือมีมาตรการอย่างอื่นมาเพื่อสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมดังกล่าวอย่างไร หรือไม่และมากน้อยเพียงใด เช่น นโยบายการตรวจสอบคุณภาพอาหารเพื่อความปลอดภัยของผู้บริโภค รัฐบาลจะต้องมีกิจกรรมเสริมอย่างจริงจัง นอกเหนือไป จากการตรวจสอบว่า อาหารเป็นอันตรายหรือไม่ แต่จะต้องมีการบังคับใช้กฎหมายในส่วนของบทลงโทษแก่ผู้ฝ่าฝืนอย่างจริงจังด้วย เพราะหากปล่อยปละละเลย ไม่เคร่งครัดการบังคับใช้กฎหมายในส่วนของบทลงโทษ ก็เท่ากับว่า รัฐบาลยังมิได้ดำเนินกิจกรรมตามนโยบายที่กำหนดนั้นอย่างได้ผล (กล่าวคือ ยังมีผู้ผลิตอาหารที่เป็นอันตรายออกมาจำหน่ายเพราะไม่ต้องเกรงกลัวบทลงโทษ) โดยทั่วไป เราสามารถจะพิจารณากิจกรรมของรัฐบาลได้จากโครงการและแผนงานต่างๆ ของหน่วยงานราชการว่า ได้มีการนำมาปฏิบัติหรือไม่อย่างไร และดำเนินการอย่างจริงจังเพียงใด เช่น โครงการกองทุนหมู่บ้าน(นั่น ปรากฏว่า ในส่วนของการระดมเม็ดเงินลงสู่หมู่บ้านนั้น ได้มีการดำเนินงานอย่างทั่วถึง แต่สิ่งที่มีได้ดำเนินการควบคู่ไปด้วยอย่างจริงจัง คือ การให้คำแนะนำในการใช้เงินที่ชาวบ้านกู้ไปเพื่อทำประโยชน์ให้สมเจตนารมณ์ที่รัฐบาลวางไว้ ดังนั้นจากการประเมินติดตามผลภายหลังจึงมีรายงานออกมาว่า กองทุนหมู่บ้านประสบความสำเร็จไม่ถึงร้อยละ 60 ซึ่งหมายความว่า จากเม็ดเงินตามโครงการทั้งหมดจำนวน 50,000 ล้านบาท เป็นการใช้เงินไม่คุ้มค่าเชิงเศรษฐกิจถึง 20,000 ล้านบาท

2.4 ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากกิจกรรมของรัฐบาล โดยปกติ การดำเนินกิจกรรมของรัฐบาลตามที่ประกาศเจตนารมณ์ไว้จะมีการกำหนดเป้าหมาย หรือผลลัพธ์ที่คาดหวังของกิจกรรมไว้ตั้งแต่เริ่มจัดทำแผนงาน ดังนั้น ซึ่งผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากการดำเนินกิจกรรมจึงเป็นสิ่งที่แสดงถึงความสำเร็จ หรือความล้มเหลวของกิจกรรมรัฐบาล เช่น โครงการรณรงค์ลดสถิติ “เมาแล้วขับ” นั้นผลลัพธ์ที่ออกมาควรจะแสดงแนวโน้มจำนวนผู้กระทำผิดลดลง แต่หากไม่ลดลงก็แสดงว่า นโยบายที่กำหนดขึ้นไม่บรรลุผลตามที่ตั้งเป้าหมายไว้

ตัวแบบที่สำคัญในนโยบายสาธารณะ คือ ตัวแบบสถาบัน (Institutional Model) ที่กล่าวไว้ว่า นโยบายสาธารณะเป็นผลผลิตของสถาบันการเมือง ซึ่งได้แก่ สถาบันนิติบัญญัติ สถาบันบริหาร สถาบันตุลาการ สถาบันการปกครองท้องถิ่น และสถาบันพรรคการเมือง และนโยบายจะไม่มีผลเป็นนโยบายสาธารณะ จนกว่านโยบายนั้นจะได้รับความเห็นชอบ ถูกนำไปปฏิบัติ และใช้บังคับโดยสถาบันราชการที่รับผิดชอบ เนื่องจากสถาบันราชการมีบทบาทในการกำหนดคุณลักษณะของนโยบายสาธารณะ คือ เป็นผู้รับรองความชอบธรรมของนโยบาย รัฐบาลเท่านั้นที่เป็นผู้ผูกขาดอำนาจการบังคับใช้ในสังคม และนโยบายสาธารณะมีลักษณะของความครอบคลุมทั้งสังคม ตัวอย่างนโยบายที่เป็นผลผลิตของสถาบันบริหาร ได้แก่ นโยบายการปรับลดบทบาทของรัฐจากการเป็นผู้ดำเนินการมาเป็นผู้วางกฎเกณฑ์ กำกับ ดูแล นโยบายการปฏิรูประบบราชการ นโยบายการกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่น เป็นต้น

3. ความสำคัญของนโยบายสาธารณะ

นโยบายสาธารณะถือเป็นส่วนสำคัญที่สุดของการบริหารงานของรัฐบาล เพราะเกี่ยวข้องกับเจตนารมณ์ของรัฐบาลตั้งแต่เมื่อครั้งหาเสียงเลือกตั้ง จนถึงการประกาศแถลงนโยบาย และตัวนโยบายสาธารณะเองก็มีความสำคัญในแง่ต่าง ๆ ดังนี้

1. เป็นกรอบแนวทางการบริหารจัดการของภาครัฐในอันที่จะแก้ปัญหาให้แก่สาธารณชน เพราะนโยบายสาธารณะจะกระทบต่อวิถีชีวิตด้านต่างๆ ของประชาชน เช่น นโยบายสาธารณะด้านสาธารณสุข สวัสดิการ การศึกษา การเก็บภาษี การค้าต่างประเทศ การอพยพ สิทธิของพลเมือง การปกป้องสิ่งแวดล้อม รายจ่ายของรัฐบาลท้องถิ่น และการป้องกันประเทศ
2. เป็นเสมือนเข็มทิศการทำงานของเจ้าหน้าที่หน่วยงานภาครัฐที่จะยึดถือเป็นแนวปฏิบัติ เนื่องจากในนโยบายสาธารณะจะกำหนดว่าเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องส่วนใด จะต้องปฏิบัติอะไร อย่างไร และเมื่อไร จึงจะสอดคล้องกับแนวนโยบาย
3. ช่วยให้ประชาชนได้รับรู้ถึงบทบาทการมีส่วนร่วมตามนโยบายที่รัฐบาลกำหนด เช่น โครงการรณรงค์ลดภาวะโลกร้อน
4. เป็นเครื่องมือสำหรับทำให้เกิดการจัดสรรทรัพยากรใหม่ที่สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมของปัญหาและเพื่อประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่

4. ปัญหาของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติในประเทศไทย

การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) หมายถึง การนำการตัดสินใจนโยบายที่ได้กระทำไว้ไปปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จและเป็นการ ร่วมกันทำงานภายใต้กฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบของฝ่ายนิติบัญญัติ คำสั่งของฝ่ายบริหาร หรือคำพิพากษาของศาลสูงสุดหรือศาล

ฎีกา ซึ่งตามอุดมคติแล้วการตัดสินใจนโยบาย คือ การบ่งชี้ปัญหา การกำหนดวัตถุประสงค์ และการกำหนดโครงสร้างกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ในความเป็นจริงหรือโลกแห่งการปฏิบัติ มีประเด็นปัญหาสาธารณะ (public issue) จำนวนมากที่รัฐบาลให้ความสนใจถึงขั้นที่นำประเด็นเข้าสู่วาระทางนโยบาย (agenda-setting) หรือกระทั่งมีการตัดสินใจทางนโยบาย (policy decision-making) ออกมาเป็นรูปธรรม เช่น กฎหมาย นโยบายสาธารณะ บริการสาธารณะ เป็นต้น แต่จะพบได้ว่าสิ่งเหล่านี้จำนวนมากยังคงเป็นเพียงรูปธรรมหรือเป็นเพียงตัว หนังสือในกระดาษ การนำไปปฏิบัติหรือปรับใช้จริงยังคงเป็นปัญหาสำคัญที่ส่งผลให้การจัดบริการ สาธารณะหรือดำเนินนโยบายไม่เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลที่ดีหรือตามที่คาดหวังไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ประเทศไทยอันถือได้ว่ามีระบบราชการที่ซับซ้อนมากที่สุดที่หนึ่งในโลกซึ่งมาจากหลายปัจจัย อาทิ การจัดโครงสร้างการบริหารงานส่วนต่างๆซึ่งแบ่งออกเป็นส่วนกลาง ภูมิภาค และท้องถิ่นที่เชื่อมโยงถึงการทับซ้อนกันของอำนาจหน้าที่แต่ละหน่วยงานภายใต้พื้นที่เดียวกัน และฐานคติหรือประเพณีแบบไทยๆ ประกอบกับภายใต้สภาพการณ์ที่บริบทและเงื่อนไขทางการบริหารปกครองได้มีการปรับเปลี่ยนไปสู่สภาพการณ์ที่มีความสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้นนอกเหนือจาก ประเด็นปัญหาในเชิงโครงสร้างอันสะท้อนบริบทรอบตัวทางการเมืองและการบริหาร ของไทยอันมีตัวแสดงหน้าใหม่ นอกเหนือจากภาครัฐมาปฏิสัมพันธ์ในพื้นที่หรือ กระบวนนโยบายหนึ่งๆอีกเป็นจำนวนมาก ได้ก่อให้เกิดสภาพของการกระจัดกระจายทางการบริหารหรือที่ อเนก เหล่าธรรมเนียมที่เรียกว่า ‘การรวมศูนย์อำนาจแบบกระจัดกระจาย’ (fragmented centralization) ดังนั้น ในการทำความเข้าใจสภาพการณ์หรือปัญหาของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ ของไทย อาจมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องเข้าใจขั้นตอนและ โครงสร้างเหล่านี้ อย่าง ถ่องแท้เนื่องจากมันส่งผลต่อความสำเร็จและความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ที่ผ่าน มาในภาพรวม อาจกล่าวได้ว่าการศึกษาเรื่องของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติมุ่งเน้นสนใจเฉพาะ บางเรื่องหรือบางประเด็นมากกว่าการสร้างทฤษฎีตัวแบบในการนำนโยบายสาธารณะไป ปฏิบัติแบบเบ็ดเสร็จจึงทำให้ไม่มีกรอบทฤษฎีที่เด่นหรือตัวแบบที่มีความสมบูรณ์เพียงพอที่จะอธิบายถึง ปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นในกระบวนการนำนโยบายไป ปฏิบัติได้

ปัญหาการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ ดังนี้

4.1 ปัญหาทางด้านสมรรถภาพขององค์กร ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ย่อมขึ้นอยู่กับหน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติว่ามีความสามารถ ในการดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของนโยบายนั้นได้มากน้อยเพียงใด ดังนั้น ปัญหาทางด้านสมรรถนะจึงปัญหาหลักของการนำนโยบายไปปฏิบัติซึ่งอาจโยงถึง ปัจจัยที่ต้องคำนึง ได้แก่ บุคลากร เงินทุน รวมถึงวัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ หรือเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย

ปัญหาและอุปสรรคในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติของประเทศไทย ในด้านสมรรถภาพของหน่วยงานภาครัฐมีประเด็นปัญหาที่สำคัญคือ การขาดการประสานงาน และการประสานความคิดของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ เพราะ หน่วยงานราชการมักจะวางแผนนโยบายหรือโครงการในส่วนที่ตนรับผิดชอบไม่ยอมให้หน่วยงานอื่นมาช่วงชิง อีกทั้งพยายามจะขยายขอบเขตแห่งภารกิจหรืออำนาจของตนให้กว้างขวางมากยิ่งขึ้นตามโอกาสและสถานการณ์ที่อำนวยให้อำนวยให้ระบบราชการมีแนวโน้มที่จะเลือก นโยบายของรัฐไปปฏิบัติเฉพาะนโยบายที่เป็นประโยชน์แก่ตนเอง อีกทั้งข้าราชการฝ่ายการเมืองโดยเฉพาะผู้ที่มาจากพรรคการเมืองที่เป็นฝ่าย รัฐบาลจะกำหนดกรอบความสำเร็จของนโยบายรัฐบาลให้ข้าราชการฝ่ายประจำดำเนินงานโดยเร่งด่วน ดังนั้น นโยบายใดที่ได้รับความนิยมเห็นชอบ ดูแล เอาใจใส่จากฝ่ายการเมือง หน่วยงานต่างๆ จะให้ความสนใจ เอาใจใส่เป็นพิเศษ ในทางตรงข้ามหากนโยบายใดไม่ได้รับความสนใจจากฝ่ายการเมืองก็จะทำให้ไม่ได้ รับการเอาใจใส่ในการกำกับดูแลจากหน่วยงานราชการเท่าที่ควร

4.2 ปัญหาทางการควบคุม หมายถึง ความสามารถในการวัดความก้าวหน้าหรือผลการปฏิบัติของนโยบาย แผนงาน หรือโครงการ ในการนี้ ปัญหาของการนำนโยบายไปปฏิบัติจะเพิ่มมากขึ้นหากผู้รับผิดชอบในนโยบายขาดความสามารถที่จะทำการวัดผลหรือควบคุมผลงานของหน่วยปฏิบัติ ปัญหาทางการควบคุมมีมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับเงื่อนไข หลายประการซึ่งจะมีผลโดยตรงต่อการสร้างความสามารถในการควบคุมหรือการวัดความ ก้าวหน้าของการปฏิบัติงานที่จะสามารถสนองต่อความต้องการของนโยบายได้ และในขณะเดียวกันก็มีผลโดยตรงต่อปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติด้วย อาทิ ความสามารถของหน่วยงานที่รับผิดชอบในการแปลงนโยบายว่าจะสามารถแปลงนโยบาย ออกมาเป็นแนวทางปฏิบัติ แผนงาน หรือโครงการที่สอดคล้องกับความต้องการของนโยบาย กิจกรรมของนโยบาย แผนงาน หรือโครงการนั้นมีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนเพียงใด และการกำหนดภารกิจตลอดจนมาตรฐานในการปฏิบัติงานที่สอดคล้องกับแนวทางปฏิบัติงาน แผนงาน หรือโครงการนั้นๆ

ปัญหาและอุปสรรคในการควบคุมดูแลการปฏิบัติตามนโยบายของหน่วยงานภาครัฐของประเทศไทย ในช่วงตั้งแต่ปี พ.ศ. 2501-2540 ประสบปัญหาในการกำกับติดตาม นโยบาย หรือโครงการภาครัฐอย่างจริงจัง การกำกับนโยบายสาธารณะในอดีตส่วนใหญ่จัดทำในรูปแบบการตรวจราชการของข้าราชการจากส่วนกลางที่เดินทางมาตรวจเยี่ยมโครงการ หรือ ติดตามความคืบหน้าของนโยบายที่มอบหมาย หน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติก็จัดทำสรุปรายงานผลการดำเนินงานตามนโยบาย โดยที่เนื้อหาสาระของการปฏิบัติตามนโยบายมิได้นำเสนอให้เห็นการดำเนินงานโดยละเอียดชัดเจนมากเท่าที่ควร ประกอบกับสภาพการณ์ทางการเมืองไทยที่มีการผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนการเข้าสู่ อำนาจ จากคณะทหาร หรือจากรัฐบาลพลเรือนที่สับเปลี่ยนกัน

ตลอดเวลา จากช่วงปี พ.ศ. 2475 - 2540 ส่งผลให้การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติขาดความความต่อเนื่อง ขาดการกำกับ ควบคุม การติดตามนโยบายของรัฐ บทบาทการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติที่แท้จริง จึงเป็นภาระของข้าราชการประจำที่ต้องแบกรับในการควบคุม กำกับนโยบาย สาธารณะของประเทศมาโดยตลอด อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และ 2550 โครงสร้างของการกำกับดูแลและการตรวจสอบได้เพิ่มระดับความเข้มข้นขึ้นผ่าน กลไกขององค์กรอิสระ

4.3 ปัญหาทางด้านความร่วมมือและการต่อต้านการเปลี่ยนแปลง เกิดจากการขาดความร่วมมือจากประชาชน บางครั้งประชาชนก็รวมกลุ่ม รวมพลังกันต่อต้าน ดังเช่นในช่วงปี พ.ศ. 2541-2542 การรวมกลุ่มคัดค้านต่อต้านการวางท่อก๊าซจากมาเลเซีย ซึ่งรัฐบาลมีแผนนโยบายที่จัดซื้อจากประเทศมาเลเซียซึ่งทำให้รัฐบาลต้องทบทวนเส้นทางวางท่อใหม่ หรือการรวมกลุ่มพลังประชาชนคัดค้านการปิดประตูระบายน้ำเขื่อนปากมูล ประชาชนที่ได้รับผลกระทบความเดือดร้อนได้เรียกร้องให้เปิดประตูระบายน้ำ จนในที่สุดรัฐบาลต้องปรับนโยบายอนุญาตให้เปิดประตูระบายน้ำเขื่อนปากมูลตามข้อเรียกร้องของประชาชน นอกจากนี้ กรณีตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจน อีกประเด็นหนึ่งและจะเป็นประเด็นที่สำคัญในอนาคต คือการรวมกลุ่มพลังประชาชนของจังหวัด และอำเภอขนาดใหญ่ที่มีกำลังซื้อจำนวนมาก ได้คัดค้านนโยบายเปิดการค้าเสรีที่รัฐอนุญาตให้ห้างสรรพสินค้าข้ามชาติขนาดใหญ่เข้ามาตั้งในเขตพื้นที่ดังกล่าว ที่จะส่งผลกระทบต่อประกอบอาชีพของประชาชนในท้องถิ่น นโยบายสาธารณะที่รัฐบาลดำเนินการ โดยที่ประชาชนมิได้มีส่วนร่วมริเริ่มโครงการ ย่อมได้รับการต่อต้าน และขาดความร่วมมือ จนกระทั่งรัฐธรรมนูญฉบับ ปี พ.ศ. 2550 ต้องมีบทบัญญัติให้หน่วยงานภาครัฐ หรือองค์กรอื่นใดที่จะดำเนินการโครงการในท้องถิ่นของประเทศไทย หากเป็นโครงการที่จะก่อให้เกิดโทษ หรือมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม โครงการนั้นจะต้องได้รับความยินยอมจากประชาชนในพื้นที่ก่อนเสมอ

4.4 ปัญหาทางด้านอำนาจและความสัมพันธ์กับองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้อง จะมีมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับเงื่อนไขหลายประการ เช่น การติดต่อและความสัมพันธ์ที่หน่วยปฏิบัติมีกับหน่วยงานที่ควบคุมนโยบายดังกล่าว ความจำเป็นที่หน่วยปฏิบัติต้องแสวงหาความร่วมมือ หรือทำความตกลงกับหน่วยงานอื่น ความเป็นไปได้ที่เจ้าหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานจะสามารถทำงานร่วมกันได้ เป็นต้น

ปัญหาและอุปสรรค ที่สำคัญในการนำนโยบายสาธารณะไปสู่การปฏิบัติที่เกิดจากการขาดการประสานงาน ขาดความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน หรือองค์กรภาคเอกชน ในประเทศไทย นั้นเป็นประเด็นปัญหาการบูรณาการในการปฏิบัติ เพราะหน่วยราชการมักจะวางแผนภารกิจ ดีกรอบไม่ยอมให้หน่วยงานอื่นเข้ามามีส่วนร่วมในภารกิจของตนเอง ในบางครั้งจะพบว่าหน่วยงานที่รับผิดชอบการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติต้อง จัดทำภารกิจด้วยตนเอง จนแล้วเสร็จ ไม่ยอม

ฟังพา อาศัย เครื่องมือวัสดุอุปกรณ์ ข้ามหน่วยงาน ทั้งที่มีเป้าประสงค์เพื่อสร้างความผาสุกให้กับประชาชนเช่นเดียวกัน ตัวอย่างเช่นในอดีต นโยบายหรือโครงการจัดหาน้ำดื่มมาใช้ให้ประชาชนในชนบทเพื่อเพียงต่อการอุปโภค บริโภค มีหน่วยงานที่รับผิดชอบ กล่าวอ้างภารกิจด้านนี้ หลายหน่วยงาน เช่น กรมพัฒนาชุมชน ศูนย์เร่งรัดพัฒนาชนบท กรมทรัพยากรธรณี องค์การบริหารส่วนจังหวัด ล้วนแล้วแต่เป็นหน่วยงานที่ขุดเจาะน้ำบาดาล ให้ประชาชนทั้งสิ้น แทนที่จะรวมกลุ่มภารกิจดำเนินการในกิจกรรมขุดเจาะน้ำเป็นหน่วยงานเดียว ในปัจจุบันรัฐบาลไทยจึงได้กำหนดให้มีการยุบรวมหน่วยงานที่มีภารกิจซ้ำซ้อน เข้าไว้ด้วยกัน และพยายามวางระบบการบูรณาการโครงการเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนให้มี ลักษณะเป็นการประสานงานการปฏิบัติจากหลายหน่วยงานเพื่อบรรลุเป้าประสงค์ใน การแก้ไขปัญหาให้เป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น

4.5 ปัญหาด้านการสนับสนุนและความผูกพันขององค์กรหรือบุคคลสำคัญ อาจดูกลามส่งผลไปถึงความล้มเหลวของนโยบายนั้น โดยตรงก็ได้ ถ้าองค์กรหรือบุคคลสำคัญ ซึ่งได้แก่ กลุ่มอิทธิพล กลุ่มผลประโยชน์ นักการเมือง ข้าราชการระดับสูง ตลอดจนสื่อมวลชนไม่ให้ความสนับสนุนทั้งในแง่ของทางการเมือง เงินทุน งบประมาณ หรือสร้างอุปสรรคในแง่ของการต่อต้าน เตะถ่วงหรือคัดค้านนโยบายนั้น ๆ

สภาพปัญหา และอุปสรรคในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติที่แสดงออกถึงความผูกพันขององค์กร ที่เป็นกลุ่มผลประโยชน์และหน่วยงานท้องถิ่น ที่ปรากฏชัดเจนคือในช่วงปี พ.ศ. 2550 กรณีตัวอย่างการขยายตัวของธุรกิจข้ามชาติที่ขยายสาขามาจัดตั้งที่เขตอำเภอ ท่าบ่อ จังหวัดหนองคาย ของห้างเทสโก้โลตัส ปรากฏว่า ด้วยการสนับสนุนของกลุ่มนักการเมืองท้องถิ่น และกลุ่มผลประโยชน์ของเขตอำเภอท่าบ่อ และในจังหวัดหนองคายรวมตัวคัดค้านมิให้มีการก่อสร้างอาคารห้างสรรพสินค้าในเขต การร่วมแรงร่วมใจคัดค้านครั้งนี้ แสดงออกถึงความสัมพันธ์ที่เหนียวแน่นของกลุ่มนักการเมืองท้องถิ่นผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่น และกลุ่มพ่อค้ารายย่อยในเขตอำเภอท่าบ่อที่ผนึกกำลังกันคัดค้านอย่างเข้มแข็ง ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นตามมาคือ การที่ภาครัฐต้องหันกลับมาทบทวนนโยบายการเปิดการค้าเสรี ที่มีเหตุผลในการปรับปรุงรายละเอียดบางประการ เพื่อมิให้ท้องถิ่น และประชาชนในพื้นที่เกิดความรู้สึกรู้สึกว่าตนเองสูญเสียผลประโยชน์ และดูถูกลานของพวกเขาต้องหมดทางทำมาหากิน ไร้อาชีพในอนาคต การคัดค้านโครงการลักษณะเดียวกันนี้นับวันจะขยายตัวออกไปในทุกท้องถิ่นของ ประเทศไทย จึงเป็นนโยบายที่รัฐควรปรับปรุงรายละเอียดของนโยบาย หรือทบทวนผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อชุมชน และวิถีชีวิตของประชาชนในชุมชน หากจำเป็นต้องดำเนินการตามนโยบายต่อไปควรปรับปรุงวิธีการเข้าถึง และประชาสัมพันธ์ชี้แจงผลประโยชน์ที่ท้องถิ่นจะพึงได้รับในอนาคต ทั้งนี้ต้องคำนึงถึงว่ากลุ่มผลประโยชน์ที่แท้จริงของชุมชนคือกลุ่มใด และจะเข้าชี้แจงประชาสัมพันธ์ให้ได้ผลต้องใช้วิธีการใด และในระยะเวลาใดจึงจะมีความเหมาะสม

แนวคิดด้านสถาบัน (Institutional Approach)

เศรษฐศาสตร์สถาบัน เป็นแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ที่ให้ความสำคัญกับ “สถาบัน” ว่าเป็นกลุ่มของกติกาสังคมหรือองค์กร ที่มีบทบาทความสำคัญคอยกำกับหรือควบคุมพฤติกรรมของมนุษย์และการจัดสรรทรัพยากรในระบบเศรษฐกิจ โดยสถาบันสามารถจำแนกเป็น 2 ลักษณะที่สำคัญ คือ สถาบันทางการและไม่เป็นทางการ สถาบันทางการ เช่น รัฐธรรมนูญ พรรคการเมือง ส่วนสถาบันไม่เป็นทางการ เช่น ขนบธรรมเนียม ประเพณี แนวปฏิบัติ เป็นต้น

เศรษฐศาสตร์สถาบันได้รับความสนใจมาตั้งแต่ต้นศตวรรษที่ 20 โดยนักเศรษฐศาสตร์ที่มีส่วนในการพัฒนาแนวคิดนี้ อาทิ Thorstein Veblen Wesley Mitchell และ John R. Commons สืบเนื่องจากเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิกมิได้ให้ความสำคัญกับสถาบันเท่าที่ควร เพราะมักถือว่าสถาบันเป็นปัจจัยภายนอก (Exogenous variable) ที่มีลักษณะคงที่ อย่างไรก็ตามนักเศรษฐศาสตร์กลุ่มนี้มีความเชื่อว่าสถาบันมีบทบาทอย่างสำคัญต่อการกำหนดพฤติกรรมของมนุษย์ในสังคมไม่ทางใดก็ทางหนึ่ง เศรษฐศาสตร์สถาบันจึงนำเอาสถาบันมาเป็นตัวแปรภายในที่จำต้องอธิบายผ่านกรอบของแบบจำลองทางเศรษฐศาสตร์ แทนที่จะสมมติให้เป็นปัจจัยภายนอก จุดเด่นของทฤษฎีใหม่นี้ก็คือ เป็นการขยายพรมแดนความรู้ทางเศรษฐศาสตร์ให้เข้าใจถึงความจริงมากขึ้น โดยมีจุดศูนย์กลางที่ “สถาบัน” และสถาบันจะคอยกำกับหรือควบคุมการกระทำของมนุษย์ ซึ่งเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกันโดยตรงกับระบบกรรมสิทธิ์และระบบต้นทุนธุรกรรมนั่นเอง

เศรษฐศาสตร์สถาบันดั้งเดิม ได้ถือกำเนิดขึ้นมา 100 กว่าปีแล้วจากแนวคิดของ Thorstein Veblen โดยมองว่าสังคมต่างๆ มีต้นทุนธุรกรรม เพราะทุกสังคมที่เป็นสังคมมนุษย์อาศัยอยู่กันเป็นหมู่เหล่า จำเป็นต้องมีกติกาของสังคมเป็นเครื่องมือในการกำหนดพฤติกรรมของแต่ละปัจเจกชน เช่น กฎหมาย กฎระเบียบ แนวปฏิบัติ ดังนั้นเราไม่อาจหลีกเลี่ยงการมีต้นทุนธุรกรรมเข้ามาเกี่ยวข้องได้ และต้นทุนธุรกรรมนี้มีผลสำคัญในการปรับหรือเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของสถาบันอีกทอด โดยเฉพาะการกำกับและชี้นำการเลือกของประชาชนในสังคม นักเศรษฐศาสตร์สถาบันแบบเก่ามีความเห็นว่า สถาบันเป็นตัวกำหนดพฤติกรรมในสังคมมนุษย์ที่สำคัญที่สุดและพฤติกรรมนี้ไม่อาจเปลี่ยนแปลงได้ง่าย นักเศรษฐศาสตร์เพิ่งจะเข้าใจว่าตลาคานั้นเป็นสถาบันหนึ่งที่สำคัญที่สุดในระบบเศรษฐกิจทุนนิยมแต่ก็ไม่ใช่สถาบันเดียวเท่านั้น เพราะยังมีสถาบันอื่นที่มีความสำคัญเช่นกัน และเห็นว่าสถาบันมีความสำคัญอย่างไรต่อการทำงานของระบบเศรษฐกิจโดยรวม ในระยะต่อมาแนวความคิดของเศรษฐศาสตร์สถาบันได้เริ่มถดถอยไปเรื่อยๆ หลังจากทฤษฎีของเคนส์ ทฤษฎีนีโอคลาสสิกเข้ามามีอิทธิพลในวงการเศรษฐศาสตร์ตะวันตก

เศรษฐศาสตร์สถาบันแบบใหม่ ได้ขยายขอบเขตของ “สถาบัน” ในมุมมองที่กว้างขึ้น โดยสาระสำคัญของทฤษฎีเศรษฐศาสตร์สถาบันแบบใหม่นี้มีนัยที่สำคัญประการหนึ่ง คือ เป็น

การศึกษาทฤษฎีองค์กรแบบใหม่ “สถาบัน” มีความหมายที่กว้างและลึกซึ้งและเปลี่ยนแปลงได้ยาก เช่น องค์กรการค้าโลก กองทุนการเงินระหว่างประเทศ และองค์กรระหว่างประเทศอื่นๆ ซึ่งมีระเบียบหรือกติกาที่ใช้บังคับในหมู่สมาชิก องค์กรเหล่านี้มีลักษณะสถาบัน เพราะเป็น rules of the game ที่เป็นที่ยอมรับในหมู่สมาชิก

นอกจากนี้นักเศรษฐศาสตร์สถาบันแบบใหม่ ใช้แนวคิดเศรษฐศาสตร์กระแสหลักเข้ามาอธิบายพฤติกรรมมนุษย์ แต่ได้พยายามคลายข้อสมมติให้สามารถอธิบายโลกความเป็นจริงได้มากขึ้น จากเดิมที่มองว่าข้อสมมติแบบเศรษฐศาสตร์กระแสหลักมีความแข็งเกินไปและไม่สมจริง เช่น ข้อสมมติที่ผู้บริโภคมีเหตุผลและมองที่ความพอใจสูงสุดเพียงอย่างเดียว หรือผู้ผลิตจะมองที่กำไรสูงสุดเพียงอย่างเดียว ในความเป็นจริงแล้วยังมีปัจจัยอื่นในสังคมที่มีผลต่อพฤติกรรมของผู้ผลิตและผู้บริโภค เช่น การเห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวม หรือ การมี “ความพอใจส่วนรวม” (Social Preference) หรือ มีพฤติกรรม “ต่างตอบแทน” (Reciprocity Motive) เป็นต้น

Oliver Williamson เป็นคนแรกที่ใช้นิยามคำว่าเศรษฐศาสตร์สถาบันแบบใหม่ โดยให้ความสนใจในเรื่องประสิทธิภาพและการจำหน่ายแจกจ่ายไปในภาคส่วนต่างๆ ในระบบเศรษฐกิจ เครื่องมือสำคัญในการวิเคราะห์ คือ “ภิบาล” (Governance) ซึ่งถูกกำหนดจากปัจจัยแวดล้อมของสถาบันและเปลี่ยนแปลงได้อย่างพลวัตเป็นตัวกำหนด จะเปลี่ยนแปลงไปตามสภาพสังคมเศรษฐกิจของประเทศนั้นๆ กรอบความคิดเรื่อง “ภิบาล” ทำให้เข้าใจสถาบันหรือองค์กรต่างๆ ที่หลากหลายมากยิ่งขึ้น แตกต่างจากเศรษฐศาสตร์สถาบันดั้งเดิมที่ให้ความสำคัญกับกติกาของสังคมเป็นหลัก

ในช่วงทศวรรษที่ 1980-1990 นับเป็นยุคทองของเศรษฐศาสตร์สถาบันที่ประเทศต่างๆ หันมาให้ความสนใจกับแนวคิดนี้อย่างจริงจัง ดังจะเห็นได้จากสหรัฐอเมริกาโดย John Williamson ได้อธิบายแนวทางของการนำเศรษฐศาสตร์สถาบันมาใช้ว่า ในกรณีที่เกิดตลาดล้มเหลว หรือตลาดทำงานได้ไม่ดี วิธีแก้ไขที่ถูกต้องเสนอ คือ ต้องแสวงหานโยบายที่ดี (Good Policy) ซึ่งในที่นี้คือการดำเนินการตามแนวทาง Washington Consensus ที่เกิดจากการประชุมของกลุ่มประเทศพัฒนาแล้วเมื่อ ค.ศ. 1989 เพื่อคัดสรรนโยบายที่เหมาะสมในการพัฒนา เช่น การกำหนดชุดของนโยบาย (Standard Reform Package) ที่จะนำมาเพื่อแก้ไขวิกฤตการณ์ต่างๆ ที่เกิดขึ้น อาทิ การก่อตั้งกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ธนาคารโลก เป็นต้น รวมทั้งการแสวงหาสถาบันที่ดี (Good Institution) ซึ่งในปัจจุบันอาจตีความได้ว่า คือ ธรรมภิบาล (Good Governance) ดังนั้นนอกจากจะต้องพยายามทำให้ The Price Right แล้วยังต้องทำให้ The Institution Right อีกด้วย จึงจะเป็นการดูแลทั้งระบบ กล่าวคือ เป็นการทำให้ราคาเข้าสู่ดุลยภาพที่ควรจะเป็นและสถาบันต่างๆ มีความโปร่งใสนั่นเอง

ทฤษฎีสถาบัน (Institutional Theory) มุ่งเน้นการอธิบายพฤติกรรมที่ลอกเลียนแบบ กันขององค์กรเพื่อความอยู่รอดหรือเพื่อให้ได้รับการยอมรับจากสังคม ทฤษฎีสถาบันสามารถ

อธิบายปรากฏการณ์ที่องค์กร ต่าง ๆ นำเทคนิคการบริหารมาใช้ เช่น ไอเอสโอ (ISO) หรือทีคิวเอ็ม (TQM) เนื่องจากการวิจัยว่าทฤษฎีสถาบันเน้นเฉพาะการสร้างความเป็นสถาบัน (institutionalization) ขึ้นมาเท่านั้น การสร้างสถาบันดังกล่าวมีความเป็นอนุรักษ์นิยมและต่อต้านการเปลี่ยนแปลง เพื่อ แก้ไขข้อจำกัดดังกล่าวของทฤษฎีนี้ โอลิเวอร์ ได้นำทฤษฎีสถาบันมาพัฒนาเป็นแนวคิดที่ ตรงข้ามกับการทำให้เป็นสถาบัน (deinstitutionalization) ซึ่งหมายถึงกระบวนการเปลี่ยนแปลง หรือทำลายความเป็นสถาบันหรือธรรมเนียมที่เคยปฏิบัติมาว่ามีปัจจัยหรือเงื่อนไขใดบ้างที่จะทำให้ กระบวนการนี้เกิดขึ้นได้

ดังนั้นการวิจัยสถาบัน (Institutional Research) จึงเป็นการศึกษาและวิเคราะห์เกี่ยวกับการดำเนินงานสภาพแวดล้อม และกระบวนการของสถาบันเพื่อประโยชน์ในการจัดหาข้อมูลสำหรับสนับสนุนการวางแผน การกำหนดนโยบาย และการตัดสินใจเรื่อง โดยผ่านกระบวนการวิจัย ในรูปแบบต่างๆ ได้แก่ ระบบการจัดการสารสนเทศ(Management Information System:MIS)และการวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบ(Comparative Analysis)

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

สถาบันคลังสมองของชาติ ทำการศึกษาศาสนาการณและระบบการจัดการความปลอดภัยอาหารของประเทศไทย ระยะที่ 1 ช่วงเดือนธันวาคม 2546 ถึงสิงหาคม 2547 เป็นการศึกษาเบื้องต้น เน้นการศึกษาศาสนาการณ ปัญหา สาเหตุของปัญหาของสินค้าอาหาร 5 กลุ่ม คือ กลุ่มสัตว์ปีก กลุ่มนม กลุ่มสัตว์น้ำ กลุ่มผักและผลไม้ กลุ่มธัญพืชและพืชเมล็ด และการวิเคราะห์สถานการณ์ในภาพรวมของประเทศไทย รวมถึงการเสนอแนะระบบการจัดการความปลอดภัยด้านอาหารของประเทศไทย โดยมีขั้นตอนการดำเนินงาน คือ เก็บรวบรวมข้อมูลสถานภาพของความปลอดภัยด้านอาหารในลักษณะของห่วงโซ่การผลิตอาหาร ทำการศึกษายทบาทและหน้าที่ขององค์กร/หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับระบบความปลอดภัยด้านอาหารของประเทศไทย ทั้งหน่วยงานภาครัฐ องค์กรต่างๆ สถาบันการศึกษาและภาคเอกชน จากนั้นดำเนินการวิเคราะห์ปัญหา อุปสรรค และประเด็นสำคัญที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยด้านอาหาร ทั้งที่มีสาเหตุมาจากปัจจัยภายในประเทศ และแรงกดดัน/กฎระเบียบข้อบังคับจากต่างประเทศ และทำการเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหา อุปสรรคที่เกิดขึ้นอย่างชัดเจนเป็นรูปธรรมในขั้นต้น ทั้งในมุมมองของปัญหาเร่งด่วนที่ต้องดำเนินการทันที และปัญหาภาพรวมของทั้งระบบ จากผลการศึกษาสินค้าอาหารแต่ละกลุ่ม พบปัญหาแตกต่างกันไป เช่น กลุ่มผักและผลไม้ ธัญพืช พบปัญหาสารเคมีตกค้าง กลุ่มสัตว์น้ำขาดการควบคุมการนำเข้าปัจจัยการผลิตอย่างมีประสิทธิภาพ

นอกจากนี้ ศักดิ์ณรงค์ อุตสาหกุล⁴ ได้ทำการศึกษาระบบการบริหารและกำกับดูแลสินค้าเกษตรและอาหารของไทยภายใต้การแข่งขันทางการค้า โดยการวิเคราะห์ทิศทางการค้าสินค้าเกษตรและอาหารแนวใหม่ในตลาดโลก มีจุดประสงค์ที่จะนำเสนอสถานการณ์การค้าสินค้าเกษตรและอาหารภายใต้นโยบายความปลอดภัยด้านอาหารของโลก โดยกำหนดประเด็นการวิเคราะห์ไว้ 5 ประเด็น คือ การค้าสินค้าเกษตรและอาหารในตลาดโลก แนวคิดด้านความปลอดภัยอาหารที่นำไปสู่การออกกฎระเบียบข้อบังคับ ระบบการบริหารและควบคุมสินค้าเกษตรและอาหาร ความสัมพันธ์ของมาตรการด้านความปลอดภัยของอาหารต่อประเด็นความท้าทายในการค้าสินค้าเกษตรและอาหาร และความเคลื่อนไหวสำคัญที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงด้านกฎระเบียบการค้า ซึ่งผลการศึกษา พบว่า เมื่อมีการพัฒนาและคิดค้นเครื่องมือในการผลิต ตรวจสอบ ตลอดจนจัดทำผลการศึกษาด้านความเสี่ยงของอาหารที่มีเพิ่มขึ้น ประเด็นด้านความปลอดภัยของอาหารจึงถูกหยิบยกขึ้นมาสู่เวทีสาธารณะเป็นลำดับ จากเดิมที่ประเด็นความปลอดภัยด้านอาหารยังคงมีการกล่าวถึงในวงจำกัด ซึ่งส่วนใหญ่เป็นกลุ่มผู้เชี่ยวชาญและนักวิทยาศาสตร์ที่คลุกคลีอยู่กับการผลิตสินค้าเกษตรและอาหารเป็นหลัก ดังนั้น เมื่อประเทศต่างๆ โดยเฉพาะสหภาพยุโรป ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศญี่ปุ่น ซึ่งเป็นประเทศผู้นำเข้าสินค้าเกษตรและอาหารรายสำคัญ ได้ให้ความสำคัญกับการผลิตอาหารเพื่อให้มีความปลอดภัยต่อผู้บริโภค (Consumer Food Safety) และให้ความสำคัญกับการนำหลักวิทยาศาสตร์ (Scientific Evidence) มาใช้เป็นหลัก ทำให้รูปแบบการบริหารและควบคุมสินค้าเกษตรและอาหาร ตลอดจนกฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้องกับสินค้าเกษตรและอาหารมีความยุ่งยากและซับซ้อนยิ่งขึ้น

การศึกษาระบบควบคุมคุณภาพของประเทศคูเวต โดย Alomirah *et.al.*⁵ ซึ่งศึกษาจากองค์ประกอบหลักของระบบควบคุมอาหารตามแนวปฏิบัติของ FAO คือ การประเมินด้านการจัดการระบบควบคุมอาหาร การประเมินข้อกำหนดอาหาร การประเมินผู้ตรวจสอบอาหาร ห้องปฏิบัติการควบคุมอาหาร และประเมินด้านการให้ข้อมูลการศึกษาและการสื่อสารเกี่ยวกับคุณภาพและความปลอดภัยอาหาร พบว่า ระบบควบคุมอาหารของประเทศคูเวตยังมีปัญหาการทำงานที่ซ้ำซ้อน ขาดความโปร่งใสของข้อมูล กฎหมายอาหารไม่ทันสมัยและไม่ตั้งอยู่บนการ

⁴ ศักดิ์ณรงค์ อุตสาหกุล. “ระบบการบริหารและกำกับดูแลสินค้าเกษตรและอาหารของไทยภายใต้การแข่งขันทางการค้า”. เอกสารประกอบการประชุมคณะกรรมการสถาบันอาหาร, 2547

⁵ Alomirah, H.F., S.F. Al-Zenki, W.N. Sawanya, Faten Jabsheh, Adnan J. Husain, Hani M. Al-Mazeedi, Dina Al-Kandari, David Jukes. “Assessment of the Food Control System in the State of Kuwait” . *Food Control*. Volume 21, Issue 4, Pages 496-504

วิเคราะห์ความเสี่ยง ปริมาณอาหารนำเข้าที่ต้องทำการตรวจสอบมีมากขึ้น และขาดแหล่งรวบรวมข้อมูลด้านความเสี่ยง

นอกจากนี้ จากการศึกษาหน่วยงานด้านการประเมินความเสี่ยงความปลอดภัยด้านอาหารของต่างประเทศ ผู้วิจัยพบว่า หน่วยงานที่ดำเนินการด้านการประเมินความเสี่ยงความปลอดภัยด้านอาหารในปัจจุบันส่วนใหญ่เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบด้านการบริหารจัดการระบบความปลอดภัยอาหารที่เห็นได้ชัดเจน ได้แก่

1. ประเทศญี่ปุ่นมีกฎหมายด้านความปลอดภัยอาหารขั้นพื้นฐานที่กำหนดให้มีคณะกรรมการด้านความปลอดภัยอาหาร (Food Safety Commission : FSC) เป็นองค์กรอิสระทำหน้าที่ประเมินความเสี่ยง สืบหาข้อมูล กำหนดมาตรการชั่วคราวหากอาหารมีอันตราย มีผลกระทบต่อสุขภาพประชาชน และทำหน้าที่แลกเปลี่ยนข้อมูลด้านความเสี่ยงระหว่างหน่วยงานหลัก คือ กระทรวงสาธารณสุข แรงงานและสวัสดิการ (Ministry of Health, Labour and Welfare) และ กระทรวงเกษตร ป่าไม้และประมง (Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries) ซึ่งมีหน้าที่บริหารจัดการความเสี่ยงในภาพรวมของประเทศ โดยมีหน่วยงานที่มีบทบาทเกี่ยวข้องกับงานด้านความปลอดภัยอาหารโดยตรงเช่น สำนักงานความปลอดภัยอาหารและคุ้มครองผู้บริโภค (Food Safety and Consumer Affairs Bureau) และ สถาบันวิจัยอาหารแห่งชาติ (National Food Research Institute : NFRI)

แผนภาพที่ 2-5 ระบบบริหารจัดการด้านความปลอดภัยอาหารของประเทศญี่ปุ่น



ที่มา : www.fsc.go.jp

2. ประเทศสหรัฐอเมริกา มีหน่วยงานประเมินความเสี่ยงหลัก 2 หน่วยงาน คือ สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา (USFDA) เป็นหน่วยงานภายใต้กระทรวงสาธารณสุข (Department of Health and Human Service : DHHS) และหน่วยบริการตรวจสอบความปลอดภัยของอาหาร (Food Safety and Inspection Service : FSIS) ภายใต้กระทรวงเกษตร (Department of Agriculture : USDA) นอกจากนี้มีองค์กรอิสระที่ร่วมมือกับรัฐบาลในการดูแลความปลอดภัยของอาหาร เช่น สมาคมผลิตภัณฑ์อาหาร (Food Products Association : FPA) หน่วยงานที่ดูแลสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม (Environment Protection Agency : EPA) เรื่องปัญหาจากสารยาฆ่าแมลง เป็นต้น

3. ประเทศออสเตรเลียและนิวซีแลนด์ ได้ร่วมกันจัดตั้งสำนักงานมาตรฐานอาหาร (Food Standard Australia New Zealand) ขึ้น เป็นหน่วยงานร่วม 2 ประเทศ มีหน้าที่คุ้มครองด้านสุขภาพความปลอดภัยตลอดห่วงโซ่อาหาร

4. สหภาพยุโรป นโยบายด้านความปลอดภัยของอาหารภายใต้สมุดปกขาว (EU White Paper) นับว่ามีบทบาทสำคัญยิ่งต่อการสนับสนุนการดำเนินงานด้านการบริหารและควบคุมสินค้าเกษตรอาหารให้มีเอกภาพ ทั้งนี้ องค์กรความปลอดภัยของอาหารแห่งยุโรป (European Food Safety Authority: EFSA) อันเป็นหน่วยงานอิสระ ตั้งขึ้นตามนโยบายภายใต้สมุดปกขาว รับผิดชอบด้านการประเมินความเสี่ยงและนำเสนอข้อคิดเห็นให้กับ DG SANCO ประกอบการพิจารณาในการกำหนดมาตรฐานหรือมาตรการต่างๆต่อไป ซึ่งในบางกรณี DG SANCO อาจจะไม่ได้นำมาตรฐานตามข้อเสนอของ EFSA ก็ได้เพราะการพิจารณามาตรการต่างๆจะใช้ปัจจัยอื่นๆเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย เช่น เศรษฐกิจ สังคม และอื่นๆ

ระบบหน่วยงานเดียวของสหภาพยุโรปนับว่ามีลักษณะที่โดดเด่น เป็นเอกภาพ ทำให้การบริหารและควบคุมสินค้าเกษตรอาหารเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากขอบเขตอำนาจความรับผิดชอบทั้งการบริหารความเสี่ยง การประเมินความเสี่ยง ตลอดจนการดำเนินการอื่นที่เกี่ยวข้องจะยังคงอยู่ภายใต้การตัดสินใจของคณะกรรมการยุโรป คณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรป และรัฐสภายุโรปเป็นหลัก ซึ่งประเทศสมาชิกทั้งหมดจะต้องยึดถือและปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด

3. ประเทศจีน งานด้านการบริหารและควบคุมสินค้าเกษตรอาหารทั้งการส่งออกและนำเข้า งานด้านการประเมินความเสี่ยง การตรวจสอบ ใฝ่ระวัง ตลอดจนงานในส่วนที่เกี่ยวข้องกับห้องปฏิบัติการทดสอบทุกระดับ รวมศูนย์อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของ AQSIQ โดยภายใต้ AQSIQ จะประกอบไปด้วยคณะกรรมการชุดต่างๆ ที่มีความชำนาญเฉพาะ มีความเป็นอิสระในการเสนอประเด็นต่างๆ ตามที่ได้รับมอบหมาย ทั้งในเรื่องการประเมินความเสี่ยง (Risk Assessment) การบริหารความเสี่ยง (Risk Management) และการสื่อสารความเสี่ยง (Risk Communication)

กรณีหน่วยงานการประเมินความเสี่ยงความปลอดภัยด้านอาหารของประเทศไทยในปัจจุบัน ผู้วิจัย พบว่า ยังไม่มีหน่วยงานรับผิดชอบหลักด้านการประเมินความเสี่ยง แต่มีระบบความปลอดภัยด้านอาหารแห่งชาติ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2542 และมีการประกาศบังคับใช้กฎหมาย GMP ในปี 2543 ต่อมาได้จัดทำแผนยุทธศาสตร์ความปลอดภัยด้านอาหารขึ้นในปี พ.ศ. 2545 โดยมีหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบด้านความปลอดภัยอาหาร 2 หน่วยงาน คือ

1. **กระทรวงสาธารณสุข** ดูแลรับผิดชอบเกี่ยวกับอาหารนำเข้า และบริโภครภายในประเทศ ประกอบด้วยหน่วยงานย่อยที่สำคัญคือ สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ กรมอนามัย กรมควบคุมโรค

2. **กระทรวงเกษตรและสหกรณ์** ดูแลรับผิดชอบเกี่ยวกับอาหารส่งออก ประกอบด้วยหน่วยงานย่อยที่สำคัญคือ สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ (มกอช.) กรมประมง กรมปศุสัตว์ กรมวิชาการเกษตร กรมส่งเสริมการเกษตร สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร เป็นต้น

นอกจากนี้ยังมีหน่วยงานสนับสนุน ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องและทำหน้าที่สนับสนุนส่งเสริมงานด้านความปลอดภัยอาหารของประเทศไทย ได้แก่

- กระทรวงอุตสาหกรรม มีหน่วยระดับกรมที่เกี่ยวข้อง 2 หน่วยงาน คือ กรมโรงงานอุตสาหกรรม ทำหน้าที่ควบคุมสถานประกอบการที่เป็นโรงงาน สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม ทำหน้าที่ส่งเสริมสนับสนุนการนำแนวทางการปฏิบัติที่ดีในการผลิต (Good Manufacturing Practice : GMP) และระบบการวิเคราะห์อันตรายและควบคุมจุดวิกฤต (Hazard Analysis and Critical Control Point : HACCP) มาใช้ในระบบการผลิตภาคอุตสาหกรรม

- กรมการค้าต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์ ดำเนินการเกี่ยวกับการค้าระหว่างประเทศ การนำเข้าและส่งออก

- กรมการขนส่งทางบก กระทรวงคมนาคม ทำหน้าที่กำกับดูแลการขนส่งทางบก แต่ไม่ครอบคลุมถึงการดูแลระบบความสะอาด ปลอดภัย ในการขนส่งอาหารโดยตรง

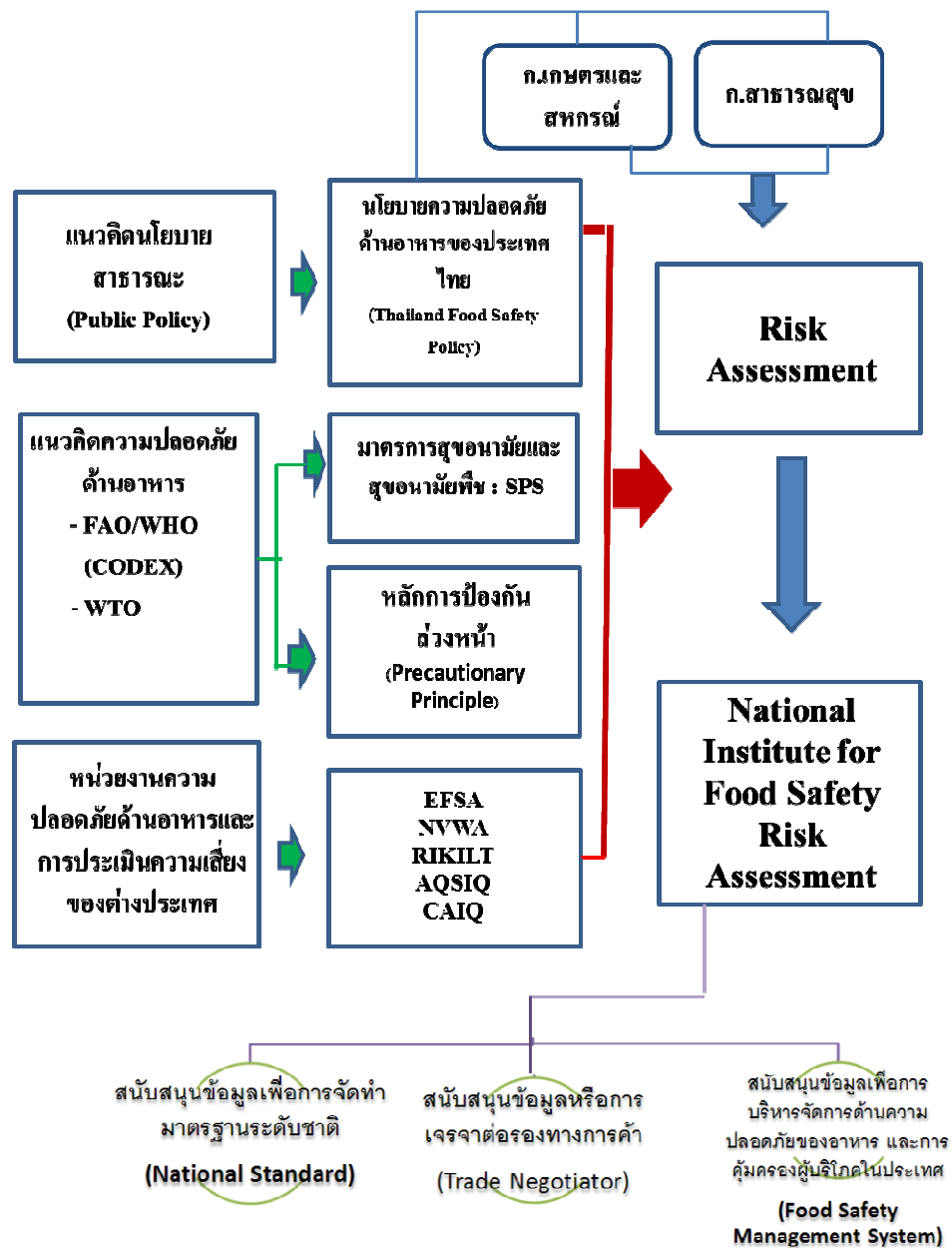
- สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค มีหน้าที่รับเรื่องราวร้องทุกข์จากผู้บริโภค ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย อันเนื่องมาจากการกระทำของผู้ประกอบธุรกิจ

- องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ทำหน้าที่ กำกับดูแลการประกอบการด้านอาหารในท้องถิ่น ในการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง

กรอบแนวคิดการวิจัย (Conceptual Framework)

จากการศึกษาแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยด้านอาหาร การประเมินความเสี่ยง นโยบายสาธารณะ และแนวคิดด้านสถาบันดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยได้นำแนวคิดทั้งหมดมาประมวลเป็นกรอบแนวคิดการวิจัยครั้งนี้ได้ดังนี้

แผนภาพที่ 2-6 กรอบแนวคิดการวิจัย (Conceptual Framework)



จากการศึกษาแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยด้านอาหาร ซึ่งได้นำเสนอมาแล้วในข้างต้นนั้น ผู้วิจัยได้นำแนวคิดดังกล่าวที่สำคัญมาใช้ในการศึกษาวิจัย โดยจัดทำกรอบแนวคิดนำไปสู่การวิเคราะห์เพื่อตอบคำถามและอธิบายความตามวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้ดังนี้

1. เริ่มจากแนวคิดนโยบายสาธารณะ (Public Policy) ซึ่งถือเป็นภารกิจของรัฐบาล และเป็นผลลัพธ์ที่เกิดจากความพยายามของรัฐในการดำเนินการใดๆ เพื่อตอบสนองต่อความต้องการและการคุ้มครองประชาชน ซึ่งนโยบายความปลอดภัยด้านอาหาร ถือได้ว่าเป็นนโยบายสาธารณะ เนื่องจากรัฐบาลเป็นผู้กำหนด โดยมีส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเป็นผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ

การกำหนดนโยบายความปลอดภัยของอาหาร (Food Safety Policy) ถือได้ว่าเป็นนโยบายที่มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจของประเทศ ในฐานะที่ประเทศไทยเป็นแหล่งผลิต แปรรูปและส่งออกสินค้าอาหารรายใหญ่ในอันดับต้นของโลก และได้ให้ความสำคัญต่อทางด้านความปลอดภัยของอาหารเพิ่มมากขึ้นเป็นลำดับ ดังแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนนับตั้งแต่แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 เป็นต้นมาโดยการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนทั้งด้านการศึกษา ความเป็นอยู่ ระบบสาธารณสุข และการบริโภค โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบริโภคอาหาร รวมถึงการดำเนินการด้านความปลอดภัยของอาหาร ซึ่งเริ่มมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2534 เป็นต้นมาอย่างต่อเนื่อง รวมถึงกำหนดให้ปีพ.ศ. 2547 เป็นปีอาหารปลอดภัย (Food Safety Year)

ส่วนราชการที่นำนโยบายความปลอดภัยด้านอาหารของรัฐบาลไปปฏิบัติ ซึ่งในที่นี้ได้แก่ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกระทรวงสาธารณสุข ต่างก็ใช้แนวคิดของการประเมินความเสี่ยง (Risk Assessment) มาเป็นกลไก /เครื่องมือที่สำคัญในการดำเนินงาน เช่น การจัดทำมาตรฐานสินค้าเกษตร-อาหาร หรือ มกษ. ของสำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ (มกอช.) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ทั้งมาตรฐานสินค้าและมาตรฐานระบบ ครอบคลุมทั้งพืชและผลิตภัณฑ์ปศุสัตว์และผลิตภัณฑ์ประมง รวมถึงผลิตภัณฑ์อื่นๆ ทั่วไป เพื่อให้สินค้าเกษตร-อาหารที่บริโภคมีคุณภาพ ปลอดภัยภายใต้การรับรองด้วยเครื่องหมาย Q (Quality : Q Mark) รวมถึงการกำหนดค่าสูงสุดของสารปนเปื้อนที่ยอมรับได้ในผลิตภัณฑ์อาหาร และการกำหนดมาตรฐานคุณภาพในขบวนการผลิตสินค้าอาหาร ซึ่งดำเนินการโดยสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา (อย.) กระทรวงสาธารณสุข ล้วนแต่เป็นการดำเนินการบนพื้นฐานของการวิจัยประเมินความเสี่ยง โดยมีข้อมูลทางวิทยาศาสตร์รองรับ อันทำให้มาตรฐานของไทยเป็นที่ยอมรับในระดับสากล

2. แนวคิดความปลอดภัยด้านอาหารภายใต้โครงการมาตรฐาน FAO/WHO (CODEX) เป็นแนวคิดที่ได้มีการกำหนดแนวทาง วิธีปฏิบัติไว้อย่างชัดเจน โดยยอมรับเอาหลักการวิเคราะห์ความเสี่ยง (Risk Analysis) มาใช้ในการกำหนดเกณฑ์มาตรฐานความปลอดภัย และให้ความสำคัญกับบทบาทภายใต้ความตกลงว่าด้วยการบังคับใช้มาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช

(Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary : SPS) และความตกลงว่าด้วยมาตรการเกี่ยวกับอุปสรรคทางเทคนิคต่อการค้า (Agreement on Technical Barriers to Trade : TBT)

นับตั้งแต่ประเทศไทยเข้าเป็นสมาชิกองค์การการค้าโลก (World Trade Organization : WTO) ในฐานะผู้ร่วมก่อตั้งร่วมกับประเทศอื่น ๆ อีก 80 ประเทศ เมื่อวันที่ 28 ธันวาคม พ.ศ. 2537 มีการบังคับใช้ความตกลงด้านสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช (SPS) ที่กำหนดกติกาให้ประเทศต่าง ๆ ใช้มาตรการด้านมาตรฐานและความปลอดภัยด้านอาหาร ควบคุมการส่งออก นำเข้าสินค้าเกษตรและอาหารโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อลดหรือขจัดปัญหาจากการใช้มาตรการกีดกันทางการค้า (Protectionist Measures) ของประเทศต่างๆ ในอันที่จะจำกัดการเข้าสู่ตลาด เนื่องจากการกีดกันทางการค้าไม่ว่าจะรูปแบบใดๆ ย่อมส่งผลกระทบต่อทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อต้นทุนการผลิต และเป็นอุปสรรคต่อการค้าทั้งสิ้น

อย่างไรก็ตามการบังคับใช้มาตรการ SPS ของ WTO ก็เพื่อเหตุผลด้านความปลอดภัยของสินค้าเกษตร-อาหารซึ่งจะต้องมีข้อพิสูจน์ทางวิทยาศาสตร์ และต้องเป็นไปตามมาตรฐานระหว่างประเทศที่กำหนดโดย 3 องค์การหลัก คือ 1) โครงการมาตรฐานอาหารระหว่างประเทศ (Codex Alimentarius : CODEX) 2) องค์การโรคระบาดสัตว์ระหว่างประเทศ (World Organization for Animals Health หรือ Office International des Epizooties – OIE) และ 3) ความร่วมมือระหว่างประเทศในการควบคุมและป้องกันการแพร่ระบาดของศัตรูพืช (The International Plant Protection Convention : IPPC) ทั้งนี้หากจะกำหนดมาตรฐานขึ้นเองต้องมีเหตุผลทางวิทยาศาสตร์มารองรับโดยใช้กลไกที่สำคัญคือ การประเมินความเสี่ยง (Risk Assessment)

นอกจากนี้ WTO ยังได้ยอมรับแนวคิดความปลอดภัยด้านอาหารภายใต้หลักการป้องกันล่วงหน้า (Precautionary Principle) คือ การดำเนินการเพื่อยับยั้งหรือป้องกันปัญหาที่จะเกิดต่อสุขภาพอนามัยของผู้บริโภคหรือต่อสิ่งแวดล้อมเป็นการล่วงหน้าได้ ก่อนที่จะมีข้อมูลทางวิทยาศาสตร์เข้ามาพิสูจน์ / ยืนยันอันตรายที่จะเกิดขึ้น

แนวคิดนี้กำหนดว่า เมื่อหลักฐานที่เกี่ยวข้องทางวิทยาศาสตร์ไม่เพียงพอ แต่มีเหตุการณ์ที่แสดงให้เห็นว่าจะมีผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของผู้บริโภคเกิดขึ้น เพื่อความเหมาะสมผู้จัดการความเสี่ยงจะสามารถใช้มาตรการป้องกันล่วงหน้าแทรกแซงชั่วคราวได้ โดยอาจห้ามนำเข้าหรือจำหน่ายสินค้านั้นเป็นการชั่วคราว จนกว่าจะมีข้อมูลทางวิทยาศาสตร์มายืนยัน เพื่อป้องกันสุขภาพอนามัยของผู้บริโภค ทั้งนี้จะเน้นหลักการใช้วิธีการประเมินและบริหารความเสี่ยง (Risk Assessment) โดยยึดถือหลักฐานทางวิทยาศาสตร์เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาปรับใช้มาตรการหรือการออกเป็นกฎระเบียบหรือกฎหมายต่อไป

สำหรับประเทศไทยแล้ว การขาดข้อมูลสนับสนุนทางวิทยาศาสตร์ที่เพียงพอถือเป็นจุดอ่อนอย่างมากในการคุ้มครองผู้บริโภค การจัดทำมาตรฐานสินค้า และการเจรจาต่อรองทาง

การค้า ซึ่งที่ผ่านมาอาจกล่าวได้ว่า ประเทศไทยของเรายังไม่สามารถเข้าสู่ชั้นเจรจาต่อรองทางการค้าในอันดับนำของโลก (World Class Negotiator) ได้ เนื่องจากสินค้าอาหารเป็นสินค้าที่เกี่ยวข้องโดยตรงต่อสุขภาพอนามัยของผู้บริโภค การเจรจาต่อรองเพื่อสร้างความเหนือชั้นให้เกิดการยอมรับและบรรลุวัตถุประสงค์นั้น จำเป็นที่จะต้องมามีข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ (Scientific Data) ที่เพียงพอและมีความน่าเชื่อถือเข้ามาสนับสนุนอย่างเต็มกำลัง ซึ่งที่ผ่านมาได้เคยปรากฏกรณีของการกีดกันทางการค้าภายใต้หลักการป้องกันล่วงหน้า (Precautionary Principle) กับสินค้าอาหารของไทยมาแล้วเป็นจำนวนมาก สินค้าบางชนิดได้ถูกกักกันและทำลาย หรือส่งกลับและบางชนิดต้องใช้ระยะเวลาานกว่าเรื่องการเจรจาต่อรองจะแล้วเสร็จ เนื่องจากต้องรอข้อมูลทางวิทยาศาสตร์เข้ามายืนยันและพิสูจน์ในความปลอดภัยของตัวสินค้า ซึ่งส่งผลกระทบต่อการค้าเป็นนิจกิจเป็นอย่างมาก

3. การศึกษารูปแบบหน่วยงานความปลอดภัยอาหารและการประเมินความเสี่ยงของต่างประเทศ เพื่อใช้เป็นกรอบแนวคิดในการจัดตั้งหน่วยงานประเมินความเสี่ยงความปลอดภัยอาหารของประเทศไทย หน่วยงานที่ทำผู้วิจัยนำมาศึกษาเปรียบเทียบเป็นหน่วยงานที่มีการดำเนินงานด้านการประเมินความเสี่ยงอย่างชัดเจน ประกอบด้วย 5 หน่วยงานหลัก คือ

| ประเทศ | หน่วยงานด้าน Food Safety / Risk Agency |
|----------------------------|---|
| 1. สหภาพยุโรป | <ul style="list-style-type: none"> ■ European Food Safety Authority : EFSA |
| 2. ราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์ | <ul style="list-style-type: none"> ■ Netherlands Food and Consumer Product Authority (Voedsel en Waren Autoriteit : NVWA) ■ Institute of Food Safety : RIKILT |
| 4. สาธารณรัฐประชาชนจีน | <ul style="list-style-type: none"> ■ The General Administrative of Quality Supervision, Inspection and Quarantine of the People Republic of China : AQSIQ ■ Chinese Academy of Inspection and Quarantine : CAIQ |

4. แนวคิดสถาบัน (Institutional Approach) เป็นการศึกษาและวิเคราะห์เกี่ยวกับการดำเนินงานสภาพแวดล้อม และกระบวนการของสถาบันเพื่อประโยชน์ในการจัดหาข้อมูลสำหรับสนับสนุนการวางแผน การกำหนดนโยบาย และการตัดสินใจ โดยผ่านกระบวนการวิจัยในรูปแบบการวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบ(Comparative Analysis) ซึ่งการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยจะใช้แนวคิดสถาบันเป็นเครื่องมือในการวิเคราะห์เปรียบเทียบหน่วยงาน ตามกรอบแนวคิดว่า ในการจัดตั้งหน่วยงานเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของรัฐนั้น จะต้องให้ความสำคัญกับปัจจัยที่สำคัญ 4 ประการ คือ

1. วิกฤตการณ์ที่เกิดขึ้นอย่างฉับพลันเป็นปัจจัยหลักที่สำคัญประการหนึ่งในการผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงและการจัดตั้งสถาบันใหม่ๆ ซึ่งการศึกษาเปรียบเทียบครั้งนี้จะชี้ให้เห็นถึงวิกฤตการณ์สำคัญด้านความปลอดภัยของอาหารที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างระบบการบริหารจัดการด้านความปลอดภัยของรัฐ และการจัดตั้งหน่วยงานเพื่อเป็นกลไกสนับสนุนการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐ
2. รูปแบบ/ประเภทองค์กร/สถาบัน/หน่วยงานที่จัดตั้งขึ้น ซึ่งการศึกษาวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยจะวิเคราะห์ตามแนวทางการจัดตั้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยด้านอาหารขององค์การอาหารและการเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO/WHO)
3. ด้านกฎระเบียบและอำนาจรัฐ รวมถึงการควบคุมกำกับดูแลตามนโยบายของรัฐ เป็นปัจจัยที่จะนำไปสู่การกำหนดบทบาทหน้าที่ของหน่วยงาน เพื่อให้สามารถเป็นกลไกสนับสนุนและตอบสนองต่อการบริหารจัดการของภาครัฐภายใต้นโยบายด้านความปลอดภัยของอาหาร
4. การเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง/ระบบการบริหารจัดการ โดยรัฐ

จากกรอบแนวคิดการวิจัยดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า แนวคิดด้านการบริหารจัดการความปลอดภัยของอาหารแต่ละแนวคิดนั้น ต่างก็ใช้หลักการประเมินความเสี่ยง (Risk Assessment) เป็นเครื่องมือ /กลไกสำคัญในการดำเนินงาน ซึ่งในท้ายที่สุดแล้วจะต้องมีหน่วยงานที่รับผิดชอบดำเนินการด้านการประเมินความเสี่ยงในระดับชาติอย่างแท้จริงนั้น ก็คือ National Institute for Food Safety Risk Assessment ซึ่งข้อมูลวิทยาศาสตร์ที่ได้จากหน่วยงานดังกล่าวนี้จะเป็นส่วนสำคัญในการสนับสนุนการเจรจาต่อรองทางการค้า (Trade Negotiations) การจัดทำมาตรฐานสินค้า (National Standard) และการคุ้มครองผู้บริโภค (Consumer Protection) อันเป็นเป้าหมายของเรื่องที่ทำการศึกษาวิจัยในครั้งนี้นั่นเอง

สรุป

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้มีโจทย์ที่ผู้วิจัยจะต้องดำเนินการหาคำตอบเพื่อนำมาเสนอก็คือ ในบรรดาประเทศคู่ค้าต่างๆ ที่สำคัญของไทย หรือประเทศที่มีศักยภาพในการผลิตและส่งออกสินค้าอาหาร รวมถึงการคุ้มครองผู้บริโภคมีรูปแบบการบริหารงานด้านการประเมินความเสี่ยงภายใต้โครงสร้าง/ระบบการบริหารจัดการความปลอดภัยด้านอาหารอย่างไร และเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศไทยแล้ว เราจะมีแนวทางและมาตรการในการที่จะสร้างความเข้มแข็งให้กับระบบการบริหารจัดการความปลอดภัยด้านอาหารและหน่วยงานประเมินความเสี่ยงของอาหารของไทย

อย่างไร ซึ่งประเด็นเหล่านี้ถือเป็นสาระสำคัญภายใต้กรอบการศึกษาวิจัยที่ครอบคลุมปัจจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับภายใต้ระบบการบริหารจัดการความปลอดภัยด้านอาหาร ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของ แนวนโยบายแห่งรัฐ วิสัยทัศน์และมุมมองจากภาครัฐกิจ อุตสาหกรรม ประชาชน (Consumer Risk Preference and Perceptions) โครงสร้าง บุคลากรและงบประมาณในการดำเนินงาน รวมถึงข้อกำหนดด้านกฎระเบียบต่างๆ (Regulatory heterogeneity) ที่เกี่ยวข้อง

อย่างไรก็ตาม เมื่อได้ทำการศึกษาวิเคราะห์ด้านกลไกของหน่วยงานที่บริหารจัดการด้านความปลอดภัยของอาหารในแต่ละประเทศเป็นการเบื้องต้นแล้วจะพบว่า การดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายด้านความปลอดภัยของอาหารอย่างสมบูรณ์นั้นจะขึ้นอยู่กับความเป็นอิสระและความเป็นเอกภาพของหน่วยงานที่รับผิดชอบหลักในการประเมินความเสี่ยง (Risk Assessor) โดยหน่วยงานที่ทำหน้าที่ประเมินความเสี่ยงจะเป็นแหล่งสนับสนุนข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ (Scientific Evidences) ที่สำคัญและน่าเชื่อถือ ทั้งนี้ การประเมินความเสี่ยงนี้เป็นองค์ประกอบที่สำคัญ 1 ใน 3 ของการวิเคราะห์ความเสี่ยง (Risk Analysis) ซึ่งกำหนดไว้ในแนวทางการกำหนดมาตรฐานอาหารของ องค์การอาหารและการเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO/WHO)

นอกจากนั้น เมื่อพิจารณาหน่วยงานประเมินความเสี่ยงความปลอดภัยด้านอาหารที่มีบทบาทนำในการประเมินความเสี่ยงของอาหารในต่างประเทศ จะพบว่าประเทศที่ให้ความสำคัญในระบบความปลอดภัยของอาหารเป็นอย่างสูงและได้จัดตั้งหน่วยงานเพื่อเข้ามาทำหน้าที่ประเมินความเสี่ยง (Risk Assessment) โดยเฉพาะ ได้แก่ สหภาพยุโรป ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ ญี่ปุ่น แคนาดา จีน เป็นต้น อย่างไรก็ตาม สำหรับประเทศสหรัฐอเมริกาที่แม้ว่าจะให้ความสำคัญด้านความปลอดภัยของอาหารเป็นอย่างสูง แต่เนื่องจากโครงสร้างองค์กรของหน่วยงานที่รับผิดชอบงานด้านความปลอดภัยของอาหารมีความซับซ้อน ทำให้งานด้านการประเมินความเสี่ยงยังคงอยู่ภายใต้หน่วยงานที่ทำหน้าที่ ทั้งการตรวจสอบและเฝ้าระวัง ซึ่งได้แก่ USDA และ USFDA

ทั้งนี้ การกำหนดบทบาทการประเมินความเสี่ยง (Risk Assessment) ที่แยกออกจากการบริหารความเสี่ยง (Risk Management) จะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงานด้านความปลอดภัยของอาหารในประเทศนั้นๆ เนื่องจากหน่วยประเมินความเสี่ยง จะสามารถเสนอแนวทางข้อกำหนด แนวทางควบคุมภาคการผลิตสินค้าเกษตรและอาหาร โดยข้อเท็จจริงทางวิทยาศาสตร์ (Scientific Facts) มาประยุกต์ใช้ได้เป็นอย่างดีเป็นอิสระ ภายใต้ทีมงานที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะ (Scientific Experts) อันเป็นที่ยอมรับ ซึ่งจะช่วยให้ทิศทางการดำเนินงานด้านความปลอดภัยของอาหารเป็นรูปธรรมและมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น ขณะที่หน่วยบริหารและจัดการความเสี่ยง (Risk Management) จะสามารถจัดสรรทรัพยากรเพื่อสนับสนุนให้การดำเนินงานด้านการตรวจสอบและเฝ้าระวังเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

จากกรอบแนวคิดที่ผู้วิจัยได้นำเสนอในแผนภาพที่ 2-6 นั้น แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ของส่วนต่างๆ ที่มีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกัน โดยเริ่มต้นจากกรอบใหญ่ภายใต้องค์การการค้าโลก (FAO/WHO (CODEX)) ซึ่งมีข้อตกลงและวิธีปฏิบัติที่ว่าด้วยเรื่องความปลอดภัยด้านอาหารที่ประเทศสมาชิกต่างๆ จะต้องถือปฏิบัติตาม ในฐานะที่ประเทศไทยเป็นหนึ่งในประเทศสมาชิกของ WTO และเป็นผู้ส่งออกสินค้าอาหารที่สำคัญแห่งหนึ่งของโลก ขณะเดียวกันก็เป็นผู้บริโภคสินค้าอาหารทั้งจากที่ผลิตภายในประเทศและนำเข้าจากต่างประเทศ จึงต้องให้ความสำคัญกับเรื่องของความปลอดภัยด้านอาหารดังกล่าว เพื่อสนับสนุนการส่งออกสินค้าอาหารและการคุ้มครองผู้บริโภคภายในประเทศเป็นสำคัญ โดยในช่วงที่ผ่านมารัฐบาลได้มีการกำหนดนโยบายด้านความปลอดภัยของอาหาร (Food Safety Policy) ขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดและวิธีปฏิบัติภายใต้องค์การการค้าโลก (FAO/WHO (CODEX)) ในปัจจุบัน และถือเป็นนโยบายสาธารณะ (Public Policy) ที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาด้านเศรษฐกิจและสังคมของไทยในวงกว้าง

นอกจากนี้ ผู้วิจัยได้ให้ความสำคัญและสนใจเป็นอย่างมากกับองค์กรด้านการบริหารจัดการความปลอดภัยด้านอาหารของสหภาพยุโรป ราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์ และสาธารณรัฐประชาชนจีน โดยต่างก็มีตัวแบบและกรอบแนวคิดในการบริหารจัดการความเสี่ยงด้านความปลอดภัยของอาหารเหมือนกัน ซึ่งอาจจะมีความแตกต่างกันอยู่บ้างในรูปแบบและวิธีการบริหารจัดการที่ขึ้นอยู่กับสภาพความจำเป็นทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง การปกครองของแต่ละประเทศ แต่ก็อยู่ภายใต้แนวคิดวิธีปฏิบัติขององค์การการค้าโลกเช่นเดียวกัน ซึ่งประเทศเหล่านี้ได้ให้ความสำคัญกับเรื่องของการประเมินความเสี่ยงโดยการจัดตั้งหน่วยงานเพื่อเข้ามาทำหน้าที่เป็นการเฉพาะ

บทที่ 3 ระเบียบวิธีวิจัย

(Methodology Framework)

การศึกษาวิจัยเรื่อง “ทางรอดหนึ่งของอุตสาหกรรมอาหารไทย : แนวคิดการจัดตั้งหน่วยงานประเมินความเสี่ยงความปลอดภัยด้านอาหารของประเทศไทย” มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาระบบการบริหารจัดการความปลอดภัยด้านอาหารของประเทศไทยและของต่างประเทศที่สำคัญ ภายใต้การใช้ประโยชน์จากข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย แนวทางและมาตรการในการบริหารจัดการความปลอดภัยด้านอาหารตลอดจนการจัดตั้งหน่วยงานด้านการประเมินความเสี่ยงความปลอดภัยด้านอาหารในระดับชาติ ซึ่งจะเป็นกลไก/เครื่องมืออันสำคัญในการสนับสนุนให้เกิดความมั่นคงและยั่งยืนในกระบวนการทางการค้าสินค้าเกษตร-อาหาร และการคุ้มครองผู้บริโภคในประเทศให้ได้รับความปลอดภัยจากการบริโภคสินค้าอาหาร

จากข้อมูล และกรอบแนวคิดในการศึกษาวิจัยที่ได้นำเสนอไว้ในบทที่ 1 และบทที่ 2 ได้นำมาสู่การออกแบบระเบียบวิธีวิจัยเพื่อการจัดเก็บและวิเคราะห์ข้อมูลประกอบการจัดทำรายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์เพื่อตอบวัตถุประสงค์ของการวิจัยโดยมีรายละเอียด ดังนี้

รูปแบบงานวิจัย

การศึกษาวิจัยเป็นการแสวงหาความจริงเกี่ยวกับปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้น ซึ่งสนใจที่จะศึกษาด้วยวิธีการที่เป็นวิทยาศาสตร์ เพื่อมุ่งตอบคำถามตามวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้ ซึ่งหากพิจารณาจากประเภทของการวิจัยตามปรัชญาพื้นฐานในการแสวงหาความจริงแล้ว จะพบว่า การศึกษาวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ที่มุ่งเน้นให้ความสนใจในบริบทของปรากฏการณ์ต่างๆ ที่เกิดขึ้น เพื่อทำความเข้าใจ (Understanding) อย่างลึกซึ้งกับประเด็นที่ทำการศึกษา อันเป็นการศึกษาวิเคราะห์อย่างเจาะจงและครอบคลุมในทุกประเด็นของสิ่งที่ศึกษา (Holistic) เท่าที่จะเป็นไปได้ เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ถูกต้อง (Valid) และลุ่มลึก (Rich) ในการพัฒนาโครงสร้างแนวคิด (Conceptual Structure) และหาความสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบ (Element) ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องโดยเสนอผลการศึกษาวิจัยในรูปแบบ

ของการวิจัยเชิงพรรณาที่มีเนื้อหาซึ่งไม่มีตัวเลขทางสถิติเข้ามาสนับสนุนมากนัก แต่อาศัยความคิดวิเคราะห์ที่อิงปรากฏการณ์จริงและหลักเกณฑ์ทางวิชาการที่ครอบคลุมทั้งในมิติทางเศรษฐศาสตร์ รัฐศาสตร์ เศรษฐศาสตร์การเมือง (Political Economy) การค้า การต่างประเทศ วิทยาศาสตร์การอาหาร กฎหมาย และมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการด้านความปลอดภัยของอาหารและกรอบแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการประเมินความเสี่ยง

แหล่งข้อมูล

เนื่องจากการวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ครอบคลุมในศาสตร์วิชาการแขนงต่างๆ รวมถึงมาตรการที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยด้านอาหารและการบริหารจัดการ/การประเมินความเสี่ยง ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในข้างต้น โดยผู้วิจัยจะทำการศึกษาจากเอกสาร การเข้าร่วมสัมมนา สังเกตการณ์ การสัมภาษณ์เชิงลึก ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

1. ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data)

เป็นข้อมูลที่ได้มาจากแหล่งข้อมูลที่มีผู้เก็บรวบรวมไว้แล้ว เป็นข้อมูลในอดีต ซึ่งผ่านการวิเคราะห์เบื้องต้นมาแล้ว ซึ่งข้อมูลประเภทนี้ผู้วิจัยสืบค้นจากเอกสารต่างๆ เช่น เอกสารทางราชการ รายงานการประชุม รายงานประจำปี บทความวิชาการ และการเข้าร่วมสัมมนา ที่สำคัญ ได้แก่

- 1.1 บทความทางเศรษฐกิจ/วิชาการ สถิติ รายงานการศึกษา และรายงานการประชุม
- 1.2 การเข้าร่วม หรือสังเกตการณ์ประชุม สัมมนาระดับนานาชาติ ที่สำคัญ ได้แก่

1.2.1 การประชุมผู้กำหนดมาตรการความปลอดภัยอาหารโลก (FAO/WHO Global Forum on Food Safety Regulators) ซึ่งเป็นเวทีระดับโลกสำหรับหน่วยงานและผู้เกี่ยวข้องด้านการกำหนดมาตรการความปลอดภัยอาหารที่ได้มาแลกเปลี่ยนความเห็น ข้อมูล และประสบการณ์ ตลอดจนสร้างความร่วมมือด้านความปลอดภัยของอาหาร ซึ่งสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลไทยที่ได้ประกาศให้ปี พ.ศ. 2547 เป็นปีแห่งความปลอดภัยด้านอาหาร (Food Safety Year) ซึ่งในการเข้าร่วมประชุมครั้งนี้ทำให้ทราบถึงความเห็น ความรู้ ข้อมูลและประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์และแนวทางปัจจุบันด้านความปลอดภัยของอาหารที่เกี่ยวข้องกับสุขอนามัยของผู้บริโภค

1.2.2 การสัมมนา Food Safety Control in Selected EU Member States: Useful Tips for Thai Exporters ซึ่งเป็นการให้ความรู้เชิงลึกเกี่ยวกับรูปแบบการดำเนินงานและมาตรการควบคุม

ความปลอดภัยสินค้าอาหารของประเทศในสหภาพยุโรป และมุมมองของภาคเอกชนของประเทศไทย
ที่มีต่อบทบาทการควบคุมความปลอดภัยด้านอาหารของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในสหภาพยุโรป

1.2.3 การประชุมวิชาการประจำปี 2556 สำนักงานวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี
แห่งชาติ (สวทช.) เรื่องความปลอดภัยอาหาร

1.3 มติคณะรัฐมนตรีระหว่างปีพ.ศ. 2544 – 2553 ที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยด้าน
อาหาร- การเกษตร และการบริหารจัดการความปลอดภัยด้านอาหารโดยการจัดตั้งหน่วยงาน ที่สำคัญ
ได้แก่

1.3.1 มติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยด้านอาหารและสินค้าเกษตร

| | |
|--------------------|--|
| 20 พฤศจิกายน 2544 | ผลการประชุมสัมมนาเรื่องระบบความปลอดภัยด้านอาหาร แห่งชาติ |
| 4 มีนาคม 2546 | ผลการหารือเรื่องกรอบแนวทางปฏิบัติการตรวจสอบควบคุม คุณภาพสินค้าเกษตรและอาหารของกระทรวงเกษตรและ สหกรณ์ กำหนดให้ปี 2547 เป็นปีแห่งความปลอดภัยด้านอาหาร |
| 29 กรกฎาคม 2546 | แผนยุทธศาสตร์ความปลอดภัยด้านอาหารของกระทรวง สาธารณสุข |
| 25 พฤศจิกายน 2546 | สรุปผลการดำเนินงานตามนโยบายของกระทรวงสาธารณสุข เกี่ยวกับการส่งเสริมให้คนไทยได้บริโภคอาหารที่ปลอดภัยได้ คุณค่า |
| 17 มิถุนายน 2546 | ความปลอดภัยด้านอาหารและการปรับปรุงตลาด |
| 22 กุมภาพันธ์ 2547 | ขออนุมัติการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2547 ตาม แผนยุทธศาสตร์ความปลอดภัยด้านอาหาร |
| 3 มีนาคม 2547 | การใช้มาตรการทางกฎหมายเพื่อเร่งรัดการดำเนินงานโครงการ ความปลอดภัยด้านอาหาร |
| 5 มิถุนายน 2553 | ยุทธศาสตร์มาตรฐาน ความปลอดภัยสินค้าเกษตรและอาหาร ปี 2553 - 2556 |

1.3.2 มติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งหน่วยงาน

| | |
|-------------------|--|
| 7 พฤษภาคม 2545 | การจัดตั้งสำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ |
| 16 กรกฎาคม 2545 | ร่างพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร พ.ศ..... |
| 19 พฤศจิกายน 2545 | ขออนุมัติแต่งตั้งคณะกรรมการมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ |
| 17 มิถุนายน 2546 | การจัดตั้งบริษัทมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร จำกัด |
| 1 เมษายน 2546 | เห็นชอบให้รองนายกรัฐมนตรี (นายสุวิทย์ คุณกิตติ) รับเรื่องการจัดตั้งห้องทดสอบคุณภาพมาตรฐานสินค้า (test lab.) เพื่อการส่งออก เพื่อให้สินค้าส่งออกประเภทต่างๆ ของไทย มีคุณภาพ มาตรฐาน และความปลอดภัย เป็นที่ยอมรับในตลาดโลก รวมทั้งสามารถส่งออกไปจำหน่ายยังประเทศต่างๆ ได้ โดยไม่ถูกกีดกัน โดยมาตรการที่มีใช้ภาษี (non-tariff barriers-NTB) ไปพิจารณาร่วมกับส่วนราชการและหน่วยงานอื่น ที่เกี่ยวข้องให้ได้ข้อยุติ ทั้งในส่วนการดำเนินการของภาครัฐ รูปแบบที่จะดำเนินการ ตลอดจนการสนับสนุน การดำเนินงานของภาคเอกชนให้สอดคล้องกัน |
| 28 ตุลาคม 2546 | รายงานผลการประชุมหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเรื่องการจัดตั้งห้องทดสอบคุณภาพมาตรฐานสินค้าเพื่อการส่งออก |
| 20 มกราคม 2547 | การจัดตั้งห้องทดสอบคุณภาพมาตรฐานสินค้าเพื่อการส่งออก |
| 3 กุมภาพันธ์ 2547 | การจัดตั้งเครือข่ายกลางของอาเซียนด้านความปลอดภัยอาหาร (ASEAN Food Safety Network) |
| 28 กรกฎาคม 2552 | ขอความเห็นชอบให้กรมประมงเป็น Competent Authority ในการรับรองสัตว์น้ำและผลิตภัณฑ์ที่ได้จากการทำประมงที่ไม่ใช่ IUU Fishing ส่งไปยังประชาคมยุโรป |

1.4 ข้อมูลการตรวจสอบวิเคราะห์ วิจัย และการประเมินผลด้านวิทยาศาสตร์การอาหาร (Food Science)

1.5 เว็บไซต์ (Website) ประเทศเป้าหมายของการศึกษา

2. ข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data)

เป็นข้อมูลที่ได้จากการเก็บข้อมูลโดยตรง มีความน่าเชื่อถือมากที่สุด เนื่องจากยังไม่มี การเปลี่ยนแปลง ซึ่งการศึกษาวิจัยครั้งนี้ทำการเก็บรวบรวมข้อมูลปฐมภูมิ จากแหล่งต่างๆ ดังนี้

2.1 การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-Depth Interview) ผู้โดยมีจุดสนใจเฉพาะเพื่อ ตรวจสอบยืนยันหรือหักล้างข้อมูลที่ได้มาจากแหล่งทุติยภูมิ (Secondary Data) สะท้อนให้เห็นความเป็นจริงมากที่สุด

ผู้วิจัยจะสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้องหลัก (Key Informants) ทั้งหน่วยงานภาครัฐและเอกชน ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการความปลอดภัยด้านอาหาร (Food Safety Management) การดำเนินธุรกิจด้านอาหาร การผลิต การส่งออกและนำเข้าสินค้า รวมถึงความเห็น/มุมมองที่มีต่อระบบการ บริหารจัดการความปลอดภัยด้านอาหารและการพัฒนากระบวนการทางการค้าสินค้าอาหารซึ่งข้อมูลที่ได้รับจะมีความหลากหลายและเป็นปัจจุบันสามารถนำมาวิเคราะห์ได้อย่างครบถ้วนสมบูรณ์ในทุกมิติ โดยเป็นการสนทนาที่มีลักษณะยืดหยุ่นในประเด็นคำถาม แต่อยู่ในกรอบวัตถุประสงค์ของการ สัมภาษณ์ เพื่อให้ข้อมูลตามต้องการ ผู้ให้สัมภาษณ์มีอิสระในการตอบโดยการเล่าไปตามความพอใจ โดยผู้สัมภาษณ์พยายามชักนำให้เข้าสู่จุดที่ต้องการ เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ครบถ้วนสมบูรณ์

2.2 การจัดประชุม Focus Group ผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้มีประสบการณ์ในการบริหารจัดการ ความปลอดภัยด้านอาหารของประเทศไทย ผู้ประกอบการด้านการผลิตและการควบคุมความปลอดภัย ของอาหารทั้งในประเทศและการส่งออก และด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

2.3 การประชุมหารือกับหน่วยงานด้านการบริหารจัดการความปลอดภัยอาหารและการ ประเมินความเสี่ยงด้านความปลอดภัยอาหารของต่างประเทศที่เป็นประเทศคู่ค้าที่สำคัญด้านอาหารกับ ประเทศไทย

กลุ่มตัวอย่าง

1. การคัดเลือกกลุ่มตัวอย่างเพื่อการสัมภาษณ์

การคัดเลือกกลุ่มตัวอย่างในการเก็บรวบรวมข้อมูลการวิจัยครั้งนี้ ทำการคัดเลือกกลุ่ม ตัวอย่างที่มีบทบาทด้านการบริหารจัดการระบบความปลอดภัยด้านอาหารและการประเมินความเสี่ยง ของไทย เป็นบุคคลหลักที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยด้านอาหาร สามารถสะท้อนถึงปัญหาและแนว ทางการแก้ไขในระบบการบริหารจัดการความปลอดภัยด้านอาหารได้โดยตรงและตรงกับความเป็นจริง มากที่สุด 2 กลุ่มตัวอย่างคือ

1.1 กลุ่มตัวอย่างในการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-Depth Interview) เพื่อตรวจสอบ ยืนยันหรือหักล้างข้อมูลที่ได้มาจากแหล่งทุติยภูมิ (Secondary Data) สะท้อนให้เห็นความเป็นจริงมากที่สุด ผู้วิจัยได้คัดเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบเฉพาะเจาะจง ไปที่ผู้บริหารซึ่งรับผิดชอบโดยตรงจากหน่วยงานหลักของภาครัฐที่เป็นผู้ดำเนินการตามนโยบายความปลอดภัยด้านอาหาร ผู้ประกอบการภาคเอกชน ที่ได้รับผลกระทบทั้งด้านบวกและลบจากนโยบายของรัฐบาลซึ่งสามารถสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาจากการดำเนินงานของหน่วยงานหลัก รวมทั้งเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานระดับท้องถิ่น นักวิชาการ และองค์กรภาคเอกชนที่มีส่วนร่วมในระบบการควบคุมความปลอดภัยด้านอาหาร ได้แก่

1) หน่วยงานที่กำกับดูแลด้านความปลอดภัยของอาหารภายในประเทศ และอาหารนำเข้า คือ กระทรวงสาธารณสุข ประกอบด้วย กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา และศูนย์ปฏิบัติการความปลอดภัยด้านอาหารที่ทำหน้าที่ในการประสานงานภายในกระทรวง

2) หน่วยงานที่กำกับดูแลสินค้าอาหารส่งออกและการควบคุมระบบการผลิตระดับฟาร์ม คือ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งประกอบด้วย กรมปศุสัตว์ กรมประมง กรมวิชาการเกษตร และสำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ (มกอช.) ซึ่งเป็นกรมประสานนโยบายภายในกระทรวงและเป็นหน่วยประสานงานหลัก (Focal Point) ของประเทศ

3) หน่วยงานท้องถิ่นที่รับผิดชอบกำกับดูแลความปลอดภัยด้านอาหารภายในพื้นที่ที่รับผิดชอบ เช่น สำนักงานเกษตรจังหวัด สำนักงานประมงจังหวัด

4) สถาบันทางวิชาการ และนักวิชาการอิสระ ได้แก่

- สถาบันอาหาร
- นายคำภู สะท้อนไตรภพ ผู้เชี่ยวชาญด้านพืช

5) องค์กรภาคเอกชนที่มีส่วนร่วมในการควบคุมอาหาร ได้แก่

- กลุ่มอุตสาหกรรมอาหาร สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย
- สมาคมผู้ผลิตอาหารสำเร็จรูป
- สมาคมอาหารแช่เยือกแข็ง
- สมาคมอุตสาหกรรมสับประรดไทย

6) ผู้ประกอบการภาคเอกชน ได้แก่

- บริษัทสุรพลฟู้ด จำกัด (มหาชน)
- บริษัท พุนดิน ทัง่วนฮะ จำกัด ผู้ประกอบการด้านอาหารทะเลแปรรูป
- บริษัท อาร์ดี การเกษตรและเทคโนโลยี จำกัด ผู้ประกอบการด้านปัจจัยการผลิตพืช

- บริษัทเนเชอรัล ฟู้ด จำกัด ผู้ประกอบการแปรรูปผลไม้เพื่อการส่งออก

1.2 ผู้ทรงคุณวุฒิในการประชุม Focus Group ประกอบด้วยผู้ที่มีความรู้และมีประสบการณ์และเกี่ยวข้องในด้านการผลิต การส่งออก การนำเข้า และการคุ้มครองผู้บริโภค เพื่อให้ความเห็นได้ครอบคลุมและชัดเจนยิ่งขึ้น โดยผู้วิจัยเป็นผู้ดำเนินการเสวนา (Moderator)

2. การคัดเลือกประเทศเป้าหมาย

2.1 เป็นประเทศคู่ค้าสินค้าเกษตร-อาหารที่สำคัญของไทย ซึ่งจากการศึกษาข้อมูลการค้าระหว่างประเทศด้านสินค้าอาหารของไทย พบว่า ในปี 2556 ประเทศไทยมีมูลค่าการส่งออกสินค้าเกษตร-อาหารรวมทั้งสิ้น 907,912.08 ล้านบาท ซึ่งประเทศที่ไทยส่งออกมากที่สุด คือ ประเทศญี่ปุ่น คิดเป็นมูลค่า 129,009.9 ล้านบาท รองลงมาคือ กลุ่มสหภาพยุโรป สหรัฐอเมริกา และจีน มูลค่า 105,889.21 ล้านบาท 102,548.68 และ 95,574.63 ล้านบาทตามลำดับ (ตารางที่ 3-1)

ตารางที่ 3-1 มูลค่าการส่งออกอาหารของไทยระหว่างปี 2554 – 2556

จำแนกประเทศคู่ค้าที่สำคัญ 10 ลำดับแรก

ปริมาณ: ตัน มูลค่า : ล้านบาท

| | | 2554 | | 2555 | | 2556 | |
|----|------------------|---------------|------------|---------------|------------|---------------|------------|
| | | ปริมาณ | มูลค่า | ปริมาณ | มูลค่า | ปริมาณ | มูลค่า |
| 1 | ญี่ปุ่น | 2,720,199.78 | 140,855.12 | 2,457,053.39 | 148,997.81 | 2,423,162.21 | 129,099.60 |
| 2 | กลุ่มสหภาพยุโรป* | 1,839,996.07 | 113,076.98 | 1,544,431.11 | 105,833.75 | 2,796,086.34 | 105,889.21 |
| 3 | สหรัฐอเมริกา | 1,480,360.22 | 123,449.28 | 1,586,871.60 | 111,390.21 | 1,397,298.32 | 102,548.68 |
| 4 | จีน | 5,618,578.27 | 71,594.35 | 7,246,151.00 | 85,283.54 | 6,864,265.13 | 95,574.63 |
| 5 | สหราชอาณาจักร | 423,633.23 | 34,689.07 | 397,905.06 | 33,981.00 | 1,304,936.31 | 32,873.05 |
| 6 | อินโดนีเซีย | 2,924,660.38 | 49,201.40 | 2,840,736.73 | 48,722.81 | 1,967,298.18 | 31,773.26 |
| 7 | กัมพูชา | 813,973.77 | 22,666.56 | 1,081,183.85 | 29,302.36 | 1,085,769.89 | 30,431.09 |
| 8 | มาเลเซีย | 1,470,520.16 | 35,337.72 | 1,312,318.54 | 33,746.72 | 1,096,308.14 | 29,126.83 |
| 9 | เวียดนาม | 679,152.46 | 20,434.30 | 881,899.43 | 30,349.97 | 733,982.63 | 26,547.23 |
| 10 | เนเธอร์แลนด์ | 374,028.38 | 17,187.81 | 286,767.96 | 16,561.00 | 334,606.87 | 17,873.75 |
| | รวม | 16,986,696.43 | 543,814.53 | 18,732,399.63 | 573,702.60 | 17,975,389.96 | 529,765.62 |
| | อื่นๆ | 15,813,272.00 | 419,790.12 | 13,320,802.52 | 397,986.76 | 14,530,971.23 | 378,146.46 |
| | รวมทั้งสิ้น | 32,799,968.44 | 963,604.65 | 32,053,202.15 | 971,689.36 | 32,506,361.19 | 907,912.08 |

ที่มา : ระบบสถิติ ส่งออก-นำเข้าอาหารไทย สืบค้นจาก <http://fic.nfi.or.th/stat/index.php>

หมายเหตุ : กลุ่มประเทศสหภาพยุโรป 27 ประเทศ ประกอบด้วย ออสเตรีย เนเธอร์แลนด์ เบลเยียม ฝรั่งเศส โปแลนด์ บัลแกเรีย เยอรมนี โปรตุเกส สาธารณรัฐเช็ก กรีซ โรมาเนีย ไชปรัส ไอร์แลนด์ เดนมาร์ก สเปน อิตาลี เอสโตเนีย สหราชอาณาจักร สโลวาเกีย ลัตเวีย ลักเซมเบิร์ก สโลวีเนีย ลิทัวเนีย ฮังการี มอลตา สวีเดน

2.2 เป็นประเทศที่ให้ความสำคัญ และมีโครงสร้างระบบบริหารจัดการด้านความปลอดภัยของอาหาร รวมถึงมีการจัดตั้งหน่วยงานประเมินความเสี่ยงด้านอาหารอย่างเห็นได้ชัด ที่สำคัญคือ

| ประเทศ | Food Safety / Risk Agency |
|----------------------------|--|
| 1. สหภาพยุโรป | <ul style="list-style-type: none"> ■ European Food Safety Authority : EFSA |
| 2. ราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์ | <ul style="list-style-type: none"> ■ Netherlands Food and Consumer Product Authority (Voedsel en Waren Autoriteit : NVWA) ■ Institute of Food Safety :RIKILT |
| 3. สหรัฐอเมริกา | <ul style="list-style-type: none"> ■ The Food Safety and Inspection Service (FSIS), USDA ■ Joint Institute for Food Safety and Apply Nutrition : JIFSAN ■ Interagency Risk Assessment Consortium : IRAC |
| 4. จีน | <ul style="list-style-type: none"> ■ AQSIQ ■ Chinese Academy of Inspection and Quarantine : CAIQ |

ดังนั้นในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยจะทำการศึกษาหน่วยงานหลักด้านความปลอดภัยอาหารและหน่วยงานการประเมินความเสี่ยงของต่างประเทศ 5 หน่วยงานจาก 2 ประเทศ ได้แก่ ราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์ สาธารณรัฐประชาชนจีน และสหภาพยุโรป เพื่อใช้เป็นต้นแบบในการจัดตั้งหน่วยงานประเมินความเสี่ยงความปลอดภัยด้านอาหารของประเทศไทย คือ

2.2.1 องค์กรความปลอดภัยอาหารแห่งสหภาพยุโรป (European Food Safety Authority : EFSA)

2.2.2 องค์กรความปลอดภัยด้านอาหารและสินค้าอุปโภค บริโภค (Food and Consumer Product Safety Authority : NVWA) ประเทศเนเธอร์แลนด์

2.2.3 Institute of Food Safety (RIKILT) ประเทศเนเธอร์แลนด์

2.2.4 AQSIQ ประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน

2.2.5 Chinese Academy of Inspection and Quarantine (CAIQ) ประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน

ทั้งนี้ ผู้วิจัยได้เข้าประชุมหารือกับผู้บริหาร/เจ้าหน้าที่หน่วยงานผู้รับผิดชอบด้านความปลอดภัยของอาหารและการประเมินความเสี่ยงของหน่วยงานดังกล่าวด้วย

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

ผู้วิจัยได้สร้างแบบสัมภาษณ์เพื่อใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth Interview) มีการกำหนดประเด็นคำถามต่างๆ ที่จะถามไว้ล่วงหน้าตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย ซึ่งการสร้างเครื่องมือในการวิจัย เริ่มจากการทบทวนวรรณกรรมจากเอกสารงานวิจัย บทความ รายงานการประชุม และข้อเสนอแนะจากผู้เชี่ยวชาญที่เกี่ยวข้อง เพื่อศึกษาข้อมูลเปรียบเทียบโครงสร้างและระบบการบริหารจัดการความปลอดภัยอาหารของประเทศต่างๆ และกติกาสากล ซึ่งมีลักษณะของผลกระทบจากภายนอก (Outside In) รวมทั้งศึกษาข้อมูลปัญหาอุปสรรคที่เป็นจุดอ่อนในภาพรวมของระบบความปลอดภัยด้านอาหารของประเทศไทย (Inside Out) แล้วนำมาพิจารณาจัดทำเป็นแบบสัมภาษณ์เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการวิจัยสำหรับศึกษาสภาพปัญหาและปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นจริง เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะแนวทางในการพัฒนาระบบการบริหารจัดการความปลอดภัยด้านอาหารของประเทศไทย

ทั้งนี้ประเด็นคำถามจะเป็นลักษณะเปิดกว้าง เป็นการมุ่งให้ผู้ให้สัมภาษณ์แสดงความคิดเห็นหรือให้ข้อมูลจากประสบการณ์ที่ได้สัมผัสมาโดยตรง เพื่อให้ทราบถึงปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะในการพัฒนาระบบบริหารจัดการความปลอดภัยด้านอาหารในภาพรวมและในส่วนที่รับผิดชอบ โดยวิธีการในการสร้างเครื่องมือมีดังนี้

1. ศึกษาแนวคิดทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับระบบความปลอดภัยด้านอาหารของประเทศไทยและต่างประเทศ เพื่อรวบรวมสภาพปัญหาต่างๆ ที่มีการระบุไว้จากหนังสือ เอกสารวิชาการ เอกสารงานวิจัย บทความวิชาการ ข่าวที่เกี่ยวข้อง

2. จัดทำเป็นแบบสัมภาษณ์ เพื่อใช้เก็บข้อมูลด้วยการสนทนาอย่างมีจุดมุ่งหมายกำหนดวัตถุประสงค์ไว้ล่วงหน้า เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลที่เป็นรายละเอียดที่ต้องการตรงจุด โดยมีเนื้อหาสำคัญคือ คำถามเกี่ยวกับระบบบริหารจัดการความปลอดภัยด้านอาหารของประเทศไทยในปัจจุบัน สภาพ

ปัญหาและอุปสรรคในระบบการบริหารจัดการความปลอดภัยด้านอาหารของประเทศไทย และคำถามเกี่ยวกับข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะรูปแบบการพัฒนากระบวนการบริหารจัดการความปลอดภัยด้านอาหารของประเทศไทย โดยแบ่งคำถามเป็น 3 ด้าน คือ

2.1 ด้านการบริหารจัดการองค์กรและระบบการบริหารจัดการด้านความปลอดภัยอาหาร

- ที่มาของนโยบายความปลอดภัยด้านอาหารของประเทศไทย
- ปัจจัยที่ส่งผลต่อการเข้าสู่วาระนโยบาย
- ปัญหา ความซ้ำซ้อน ในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับระบบ บริหารจัดการความปลอดภัยด้านอาหารของประเทศไทย
- รูปแบบการแบ่งภารกิจ หน้าที่/บทบาทของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับระบบการบริหารจัดการความปลอดภัยด้านอาหารของประเทศไทย คือ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกระทรวงสาธารณสุข มีความเหมาะสม มีประสิทธิภาพ สามารถสนองต่อการดำเนินการทางการค้าของผู้ประกอบการได้หรือไม่ อย่างไร
- ความเหมาะสม ความเพียงพอของบุคลากรผู้ปฏิบัติงานด้านความปลอดภัยของอาหาร
- งบประมาณเพื่อการบริหารจัดการด้านความปลอดภัยของอาหาร
- ข้อมูล การเชื่อมโยงข้อมูล การนำข้อมูลไปใช้ในทางปฏิบัติเพื่อแก้ไขปัญหาด้านความปลอดภัยอาหารของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับระบบบริหารจัดการความปลอดภัยด้านอาหารของประเทศไทย
- การปรับโครงสร้างการบริหารจัดการด้านความปลอดภัยอาหารของไทย

2.2 เครื่องมือในการบริหารจัดการด้านความปลอดภัยอาหาร : การประเมินความเสี่ยง

- การประเมินความเสี่ยงของประเทศไทย ปัญหา อุปสรรค
- การจัดตั้งหน่วยงานประเมินความเสี่ยงความปลอดภัยด้านอาหารของประเทศไทย

2.3 กฎหมาย กฎระเบียบ และการบังคับใช้

- กฎหมาย กฎระเบียบด้านความปลอดภัยอาหารที่มีผลบังคับใช้ในปัจจุบัน
- ปัญหาการบังคับใช้ การนำไปใช้จริงในปฏิบัติ และการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน

การเก็บรวบรวมข้อมูล

เพื่ออธิบายและวิเคราะห์สถานการณ์ปัญหา รวมทั้งแนวทางการแก้ไขปัญหาและพัฒนากระบวนการบริหารจัดการความปลอดภัยด้านอาหารของประเทศไทยและต่างประเทศ โดยการเก็บรวบรวมข้อมูลจากแหล่งข้อมูลต่างๆ ภายใต้กรอบการดำเนินงาน ดังนี้

1. การนำกรอบแนวคิดเรื่องระบบการบริหารจัดการด้านความปลอดภัยอาหารที่เลือกและสนใจมาทำการศึกษาวิเคราะห์เชิงลึก เนื่องจากนโยบายด้านความปลอดภัยของอาหารเป็นแนวคิดเชิงกระบวนการ (Process Management) ตั้งแต่การกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ และการประเมินผลนโยบาย ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความเป็นมา การก่อตัวของประเด็นปัญหาจนเข้าสู่วาระของรัฐบาล และนำไปสู่กระบวนการกำหนดนโยบายเพื่อการพัฒนาและแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่รัฐบาลให้ความสำคัญ

2. การกำหนดประเด็นปัญหาเรื่องระบบการบริหารจัดการความปลอดภัยด้านอาหารเป็นเรื่องที่ทำการศึกษา เนื่องจากสินค้าเกษตรและอาหารมีความสำคัญต่อเศรษฐกิจของประเทศไทยในฐานะประเทศผู้ผลิตและส่งออกสินค้าเกษตร-อาหารที่สำคัญในอันดับนำของโลก ซึ่งจะต้องปฏิบัติตามพันธกรณีขององค์การการค้าโลก (WTO) ในฐานะประเทศสมาชิก ประกอบกับประเด็นเรื่องความปลอดภัยด้านอาหารมิใช่เป็นมาตรการทางภาษี ซึ่งมีแนวโน้มว่าจะถูกนำมาใช้ในการกีดกันทางการค้าและการแข่งขันทางการค้าระหว่างประเทศมากขึ้น ดังนั้น การศึกษาวิเคราะห์ระบบการบริหารจัดการความปลอดภัยด้านอาหารของประเทศไทยโดยการเปรียบเทียบกับต่างประเทศในครั้งนี้จะชี้ให้เห็นถึงกรณีการเกิดขึ้นของนโยบาย รูปแบบในการกำหนดนโยบาย รวมถึงการนำนโยบายไปปฏิบัติเพื่อให้บรรลุผลตามเจตนารมณ์ของรัฐบาลและภาคธุรกิจ

3. การเก็บรวบรวมข้อมูลปฐมภูมิ ด้วยวิธีสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-Depth Interview) โดยใช้แบบสัมภาษณ์ที่กำหนดขึ้น เป็นเครื่องมือในการวิจัยเพื่อศึกษาสภาพปัญหาปรากฏการณ์ต่างๆ ที่เกิดขึ้นจริง และข้อคิดเห็น /แนวทางในการพัฒนาระบบการบริหารจัดการความปลอดภัยด้านอาหารตลอดห่วงโซ่อาหาร (Food Chain) ที่เหมาะสมของประเทศไทยจากความคิดเห็นของผู้บริหารที่รับผิดชอบในหน่วยงานภาครัฐที่เป็นผู้ดำเนินการตามนโยบายความปลอดภัยด้านอาหารของประเทศไทย และภาคเอกชนที่เป็นผู้ได้รับผลกระทบทั้งในด้านบวกและลบจากการดำเนินงานตามนโยบายของภาครัฐ

การตรวจสอบข้อมูล

เมื่อได้ข้อมูลที่ได้จากการวิจัยเอกสารและการสัมภาษณ์เชิงลึกแล้ว จะนำข้อมูลที่ได้รับมาทำการตรวจสอบถึงความเพียงพอของข้อมูล และยืนยันว่าข้อมูลที่ได้นั้น ตอบปัญหาของการวิจัยหรือไม่ อย่างไร ซึ่งการตรวจสอบในที่นี้จะใช้วิธีการตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้า (Triangulation) ซึ่งเป็นวิธีที่ใช้กันอย่างแพร่หลาย โดยมีรายละเอียดดังนี้

1. การตรวจสอบสามเส้าด้านข้อมูล (Data Triangulation) โดยการพิสูจน์ว่า ข้อมูลที่ได้มานั้น ถูกต้องหรือไม่ ซึ่งกระทำโดยการตรวจสอบแหล่งของข้อมูล ได้แก่
 - แหล่งเวลา หมายถึง ถ้าข้อมูลต่างเวลากันจะเหมือนกันหรือไม่
 - แหล่งบุคคล หมายถึง ถ้าบุคคลผู้ให้ข้อมูลเปลี่ยนไป ข้อมูลจะเหมือนเดิมหรือไม่
 - แหล่งสถานที่ หมายถึง ถ้าข้อมูลต่างสถานที่กัน จะเหมือนกันหรือไม่ ซึ่งในการวิจัยครั้งนี้ ได้เลือกนำข้อมูลจากหลายสถานที่ที่สามารถใช้เป็นแหล่งข้อมูลที่เชื่อถือได้ทั้งแหล่งข้อมูลภายในประเทศและจากองค์กรระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง

2. การตรวจสอบสามเส้าด้านวิธีรวบรวมข้อมูล (Methodological Triangulation) โดยการใช้วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลต่างๆ กันในการรวบรวมข้อมูลเรื่องเดียวกัน โดยในที่นี้จะใช้วิธีการเข้าร่วมประชุม สัมมนาทั้งในประเทศและต่างประเทศ ควบคู่กับการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก รวมถึงการศึกษาข้อมูลจากแหล่งเอกสารประกอบกันไปด้วย

การวิเคราะห์ข้อมูล

เมื่อได้ตรวจสอบข้อมูลจากที่รวบรวมมาแล้วนั้น จะนำข้อมูลที่รับมาทำการวิเคราะห์และตีความ โดยในขั้นแรกจะเป็นการอ่านและศึกษาข้อมูลที่ได้มาจากการสัมภาษณ์ ข้อมูลเอกสารจากรายงานต่างๆ เพื่อให้ได้ผลการวิเคราะห์ระบบบริหารจัดการด้านความปลอดภัยอาหารเป็นเบื้องต้น

หลังจากได้ข้อสรุปเบื้องต้นแล้ว จึงนำข้อมูลทั้งหมดมาทำการศึกษาวิเคราะห์และหาข้อมูลในรายละเอียดประกอบอีกครั้งหนึ่ง เมื่อได้ข้อมูลครบถ้วนเพียงพอจึงจัดทำเป็นรายงานในรูปแบบของการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) เป็นการวิเคราะห์เชิงพรรณนา (Descriptive Analysis) อธิบายสถานการณ์ปัญหาจากข้อมูลที่ได้ทั้งจากการสัมภาษณ์ที่เกิดขึ้นจริง และจากการประชุม Focus

Group เพื่อทำการศึกษาเปรียบเทียบความคิดเห็น โดยมีตารางประกอบการอธิบายในบางหัวข้อ เพื่อสรุปถึงแนวทางในการแก้ไขปัญหาและพัฒนากระบวนการบริหารจัดการความปลอดภัยด้านอาหารของประเทศไทย

อนึ่ง ในขั้นตอนการประมวลผลข้อมูลและอภิปรายสรุป ผู้วิจัยได้เชิญผู้ทรงคุณวุฒิจากภาครัฐและเอกชนเข้าร่วมประชุมหารือ เพื่อพิจารณาผลที่ได้จากการศึกษาวิเคราะห์ และให้ข้อคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ในการวิเคราะห์สรุปและจัดทำข้อเสนอแนะสำหรับการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ เพื่อให้การศึกษามีความเป็นกลางยิ่งขึ้น

ผลจากการวิเคราะห์ ประมวลผลข้อมูล ผู้วิจัยจะได้นำเสนอรูปแบบ (Model) ที่ชัดเจนด้านการบริหารจัดการความปลอดภัยด้านอาหารของประเทศไทย และจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย แนวทาง และมาตรการในการจัดตั้งหน่วยงานประเมินความเสี่ยงความปลอดภัยด้านอาหารของประเทศไทย (Food Safety Risk Assessment Thailand) เพื่อเป็นเครื่องมือสำคัญในการสนับสนุนการพัฒนาอุตสาหกรรมอาหารและการคุ้มครองผู้บริโภคภายในประเทศ

บทที่ 4

ระบบการบริหารจัดการความปลอดภัยด้านอาหาร และ หน่วยงานประเมินความเสี่ยงความปลอดภัย ด้านอาหารของต่างประเทศ

จากวัตถุประสงค์ของการวิจัยที่ต้องการจะศึกษาถึงระบบการบริหารจัดการความปลอดภัยด้านอาหารทั้งของไทยและต่างประเทศ รวมถึงการดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ตลอดจนแนวทาง และมาตรการในการบริหารจัดการความปลอดภัยด้านอาหาร โดยการจัดตั้งหน่วยงานประเมินความเสี่ยงความปลอดภัยด้านอาหารของไทย เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการสนับสนุนการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาลนั้น ผู้วิจัยเห็นว่า มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องทำการศึกษาวิเคราะห์ระบบ/โครงสร้างการบริหารจัดการความปลอดภัยด้านอาหาร ตลอดจนหน่วยงานประเมินความเสี่ยงความปลอดภัยด้านอาหารในต่างประเทศ เพื่อจะได้้นำแนวคิด วิธีปฏิบัติ ตลอดจนโครงสร้างและรูปแบบในการบริหารจัดการองค์กรด้านความปลอดภัยของอาหารมาเป็นกรอบแนวทางในการพิจารณาดำเนินการจัดตั้งหน่วยงานประเมินความเสี่ยงความปลอดภัยด้านอาหารของไทย โดยทำการศึกษาวิเคราะห์ระบบ/โครงสร้างและองค์กรทั้งจากข้อมูลที่ปรากฏอยู่ในเอกสาร และจากการประชุมหารือกับผู้ที่เกี่ยวข้องใน 5 หน่วยงานที่สำคัญของ 2 ประเทศ และกลุ่มสหภาพยุโรป คือ

1. องค์กรความปลอดภัยอาหารแห่งสหภาพยุโรป (European Food Safety Authority : EFSA)
2. หน่วยงานความปลอดภัยด้านอาหารแห่งราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์ ประกอบด้วย
 - 2.1 องค์กรความปลอดภัยด้านอาหารและสินค้าอุปโภค บริโภคแห่งราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์ (FOOD AND CONSUMER PRODUCT SAFETY AUTHORITY :VWA)
 - 2.2 สถาบันความปลอดภัยอาหารแห่งราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์ (Institute of Food Safety : RIKILT)
3. หน่วยงานความปลอดภัยด้านอาหารและการประเมินความเสี่ยงด้านอาหารสาธารณรัฐประชาชนจีน ประกอบด้วย

- 3.1 สำนักงานควบคุมคุณภาพ ตรวจสอบ และกักกันโรคแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน
(The General Administrative of Quality Supervision, Inspection and Quarantine
of the People Republic of China : AQSIQ)
- 3.2 หน่วยงานตรวจสอบและกักกันสินค้าแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน (Chinese
Academy of Inspection and Quarantine : CAIQ)

ระบบการบริหารจัดการความปลอดภัยด้านอาหาร และหน่วยงานประเมิน ความเสี่ยงความปลอดภัยด้านอาหารแห่งสหภาพยุโรป

1. ระบบบริหารจัดการความปลอดภัยด้านอาหารแห่งสหภาพยุโรป

สหภาพยุโรปเป็นผู้นำเข้าสินค้าเกษตรและอาหารที่มีกำลังซื้อสูงที่สุดในโลก ขณะเดียวกัน ก็มีนโยบายและมาตรการในควบคุมด้านสุขอนามัยและความปลอดภัยของอาหารที่เข้มงวด มีกฎหมาย/กฎระเบียบเกี่ยวข้องกับความปลอดภัยของอาหารที่สลับซับซ้อน ซึ่งประเทศสมาชิกของสหภาพยุโรปจะต้องนำนโยบายและกฎระเบียบที่สหภาพยุโรปกำหนดไปปรับใช้เป็นกฎหมายระดับชาติ ซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของประเทศสมาชิกก็จะต้องนำไปปรับใช้ในทางปฏิบัติด้วย

นโยบายความปลอดภัยด้านอาหารของสหภาพยุโรปได้รับการพัฒนาให้มีความเข้มงวดมากขึ้น โดยเฉพาะภายหลังจากวิกฤติการณ์ด้านความปลอดภัยของอาหารในยุโรปอันเนื่องมาจากการปนเปื้อนของสารไดออกซินที่ปนเปื้อนในอาหาร การระบาดของโรควัวบ้า (Bovine Spongiform Encephalopathy : BSE) และโรคระบาดที่เกี่ยวกับสัตว์อื่นๆ ในช่วงปี 2533-2543 ซึ่งทำให้สหภาพยุโรปหันมาปฏิรูประบบนโยบายการควบคุมความปลอดภัยของอาหารให้รัดกุมยิ่งขึ้น โดยการประกาศใช้ยุทธศาสตร์ White Paper on Food Safety ในปี 2545 ซึ่งยุทธศาสตร์ดังกล่าวถือเป็นนโยบายหลักด้านความปลอดภัยอาหารของสหภาพยุโรปมาจนถึงปัจจุบันนี้

นโยบายและมาตรการที่เกี่ยวกับความปลอดภัยด้านอาหารของสหภาพยุโรป มีเป้าหมายเพื่อคุ้มครองสุขอนามัย และความปลอดภัยของประชากรและผู้บริโภคยุโรป รวมทั้งของสัตว์ พืช และสถานะสิ่งแวดล้อมในยุโรป มาตรการดังกล่าว ไม่เพียงแต่จะมีผลบังคับใช้กับสินค้าเกษตรและอาหารที่ผลิตในสหภาพยุโรปเท่านั้น แต่ยังครอบคลุมสินค้าเกษตรและอาหารที่สหภาพยุโรปนำเข้าจากประเทศที่สามเพื่อมาจำหน่ายและบริโภคในตลาดสหภาพยุโรปด้วย

สรุปข่าว่าด้วยความปลอดภัยด้านอาหาร (White Paper on Food Safety) เมื่อเดือนมกราคม พ.ศ. 2545 สหภาพยุโรปได้กำหนดกรอบแผนปฏิบัติการใหญ่ว่าด้วยความปลอดภัยด้านอาหาร ซึ่งถือได้ว่าเป็นธรรมเนียมใหญ่ในเรื่องความปลอดภัยด้านอาหารของสหภาพยุโรป และเป็นจุดเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญในการปฏิรูประบบนโยบาย มาตรการ และกฎระเบียบเกี่ยวกับความปลอดภัยด้านอาหารของสหภาพยุโรป สรุปข่าว่า ได้กำหนดแผนงานต่างๆ ไว้มากกว่า 80 แผนงาน ซึ่งครอบคลุมประเด็นต่างๆ อาทิ อาหารสัตว์ สุขภาพสัตว์ สวัสดิภาพสัตว์ สุขอนามัย สารตกค้างและการปนเปื้อนอาหารแบบใหม่ สารเสริม สิ่งปรุงแต่งรสหรือกลิ่น บรรจุภัณฑ์ และการฉลาก และต่อมาสหภาพยุโรปก็ได้ออกกฎระเบียบย่อยตามมาอีกหลายฉบับ

สรุปข่าว่าด้วยความปลอดภัยของอาหารนี้ ได้กำหนดหลักการสำคัญสำหรับนโยบายด้านความปลอดภัยของสินค้าอาหารของสหภาพยุโรป ดังนี้

การใช้หลักการ Farm to Fork หรือ การควบคุมความปลอดภัยของสินค้าอาหารและสินค้าอาหารสัตว์ตลอดห่วงโซ่อุปทาน ตั้งแต่การผลิตในระดับฟาร์มจนถึงขั้นสุดท้ายที่อาหารพร้อมเสิร์ฟ โดยนำกลไกสำคัญที่เรียกว่า การตรวจสอบย้อนกลับ (Traceability) มาปรับใช้กับสินค้าอาหารทั้งที่ผลิตในสหภาพยุโรป และสินค้านำเข้าจากประเทศที่สามที่วางจำหน่ายในสหภาพยุโรปด้วย

การใช้หลักการ Precautionary Principle ตามที่กำหนดไว้ในเอกสารของคณะกรรมการยุโรป Communication on the Precautionary Principle (COM 2000) ปี 2543 นำมาใช้เพื่อปกป้องอันตรายด้านสุขอนามัยและความปลอดภัยอาหารที่อาจเกิดขึ้นกับมนุษย์ สัตว์ พืช และสิ่งแวดล้อมในสหภาพยุโรป กล่าวคือ หากมีหลักฐานที่แสดงว่ามีความเสี่ยงต่อความปลอดภัยของผู้บริโภค สหภาพยุโรปสามารถออกมาตรการเพื่อควบคุมสถานการณ์ดังกล่าวได้ทันที สหภาพยุโรปได้เน้นหลักการใช่วิธีการประเมินและบริหารความเสี่ยงเกี่ยวกับอันตรายดังกล่าว โดยยึดถือหลักฐานทางวิทยาศาสตร์เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาปรับใช้มาตรการหรือการออกเป็นกฎระเบียบหรือกฎหมายของสหภาพยุโรป

อย่างไรก็ดี การออกมาตรการควบคุมความปลอดภัยด้านอาหารของสหภาพยุโรปในลักษณะดังกล่าวถือว่าเป็นไปตามพันธกรณีของสหภาพยุโรปต่อองค์การการค้าโลก (World Trade Organization – WTO) เพราะเป็นไปตามหลักการพื้นฐานของความตกลงด้านสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช (The Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures -SPS Agreement) ขององค์การการค้าโลกที่อนุญาตให้ประเทศสามารถออกมาตรการเพื่อปกป้องชีวิตและสุขอนามัยของผู้บริโภคได้ หากมีหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ที่น่าเชื่อถือ และไม่ทำให้เกิดข้อกีดขวางทางการค้าอย่างไม่จำเป็น

ดังนั้น เพื่อนำแนวทางและยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้ตามสมุดปกขาวฯ ไปปรับใช้ สหภาพยุโรปได้ดำเนินการต่างๆ ในเรื่อง กำหนดกรอบกฎระเบียบทั่วไปที่เกี่ยวกับอาหาร (EU General Food Law) ของสหภาพยุโรปใหม่ ก่อตั้งองค์กร European Food Safety Authority (EFSA) ซึ่งเป็นองค์กรอิสระที่ให้ข้อเสนอแนะเชิงวิทยาศาสตร์แก่ผู้กำหนดนโยบายและของสหภาพยุโรป โดยเฉพาะอย่างยิ่ง คณะกรรมาธิการยุโรป ออกกฎหมายและกฎระเบียบเกี่ยวกับความปลอดภัยและสุขอนามัยของอาหาร เฉพาะด้าน รวมถึงการจัดตั้งระบบควบคุมความปลอดภัยด้านอาหารในประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปให้มีความเป็นหนึ่งเดียวกันมากขึ้น

2. องค์กรความปลอดภัยอาหารแห่งสหภาพยุโรป (European Food Safety Authority : EFSA)



| | |
|-----------|--|
| European | : The European reference body |
| Food | : Covers the entire food chain |
| Safety | : Assess, advise, communicate |
| Authority | : Independent, trusted, based on sound science |

องค์กรความปลอดภัยอาหารแห่งสหภาพยุโรป (The European Food Safety Authority : EFSA) เป็นหน่วยงานอิสระ มีรูปแบบการดำเนินงานที่ไม่ขึ้นตรงต่อคณะกรรมาธิการยุโรป (European Commission) รัฐสภายุโรป (European Parliament) และ รัฐสมาชิกสหภาพยุโรป (EU Member States) แต่ได้รับการสนับสนุนงบประมาณให้ดำเนินการตามภารกิจจากสหภาพยุโรป

2.1 ความเป็นมาของการจัดตั้งองค์กรความปลอดภัยอาหารแห่งสหภาพยุโรป

ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2539 เป็นต้นมา ได้เกิดวิกฤตการณ์ซึ่งสร้างความหวาดหวั่น และความไม่ไว้วางใจในเรื่องความปลอดภัยของอาหารในหมู่ประชาชนผู้บริโภคในสหภาพยุโรปมากมายหลายครั้ง อาทิเช่น วิกฤตโรควัวบ้า (bovine spongiform encephalopathy : BSE) ที่มีการตรวจพบในฝรั่งเศส เยอรมนี และในสหราชอาณาจักร การปนเปื้อนของสารไดออกซิน (Dioxines) ในอาหาร การระบาดของโรคปากและเท้าเปื่อย (Foot and Mouth Disease) ซึ่งปัญหาที่เกิดขึ้นเหล่านี้ ทำให้ผู้บริโภคเกิดความสงสัยในการทำงานของหน่วยงานที่กำกับดูแลและรับผิดชอบด้านความปลอดภัยของอาหารทั้งในระดับสหภาพยุโรปและหน่วยงานของประเทศสมาชิก เนื่องจากในบางครั้งหน่วยงานดังกล่าวไม่ได้ให้ข้อมูลที่ถูกต้องและ

เพียงพอแก่ผู้บริโภคและบางครั้งก็นำปัจจัยทางการเมืองเข้าไปเกี่ยวข้องในการประเมินและวินิจฉัยสภาพความรุนแรงของปัญหา ด้วยเหตุนี้ จึงได้มีการเรียกร้องให้มีการจัดตั้งองค์กรในระดับสหภาพยุโรปที่เป็นอิสระขึ้น โดยให้ปลอดจากการแทรกแซงขององค์กรทางการเมือง ทั้งในระดับสหภาพ และระดับประเทศสมาชิก ให้มีระบบการทำงานที่โปร่งใสและสอดคล้องกัน เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบและประเมินปัญหาความปลอดภัยของอาหารที่อาจกระทบต่อสุขภาพอนามัยของผู้บริโภคในสหภาพยุโรป จากนั้นก็ให้มีการนำเสนอต่อคณะกรรมการยุโรป รัฐสภายุโรป และคณะรัฐมนตรีหรือหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องของประเทศสมาชิก เพื่อรายงานผลการตรวจสอบดังกล่าวให้ประชาชนทั่วไปได้รับทราบโดยตรง

ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องทบทวนกฎหมายอาหารของสหภาพยุโรป ซึ่งในสมุดปกขาวว่าด้วยความปลอดภัยอาหาร (Commission's White paper on EU Food Safety) ได้กำหนดให้มีหน่วยงานระดับสหภาพยุโรปเพื่อรับผิดชอบด้านการประเมินความเสี่ยงในห่วงโซ่อาหาร (Food Chain) สามารถสื่อสารเรื่องราวของความเสี่ยงต่างๆ ได้อย่างเป็นอิสระ รวมถึงการสร้างเชื่อมั่นในตัวสินค้าอาหารของสหภาพยุโรปต่อผู้บริโภคทั้งภายในสหภาพยุโรปและระหว่างประเทศ

ด้วยเหตุนี้ ภายใต้ระเบียบข้อบังคับ Regulation EC 178/2002¹ คณะกรรมการยุโรป จึงเห็นชอบให้จัดตั้งหน่วยงานองค์กรความปลอดภัยอาหารแห่งสหภาพยุโรป (European Food Safety Authority : EFSA) ขึ้นตามสมุดปกขาว เมื่อวันที่ 28 มกราคม 2545 เพื่อจัดทำรายงานการประเมินความเสี่ยงเสนอคณะกรรมการยุโรป โดยมีเป้าหมายหลัก 3 ประการ คือ

1. ปรับปรุงระบบความปลอดภัยด้านอาหารของสหภาพยุโรป
2. เรียกคืนความเชื่อมั่นของผู้บริโภคในเรื่องความปลอดภัยด้านอาหารของสหภาพยุโรป
3. เรียกคืนความเชื่อมั่นของคู่ค้าที่มีต่ออาหารของสหภาพยุโรป

กฎระเบียบดังกล่าวได้มีการระบุถึงการวิเคราะห์ความเสี่ยง (Risk Analysis) โดยกล่าวไว้ในกฎหมายอาหาร และมอบหมายให้ EFSA รับผิดชอบเรื่องการประเมินความเสี่ยงในระดับสหภาพยุโรป ใน 2 ส่วนคือ

¹ ประกอบด้วย 3 ส่วน คือ

ส่วนที่ 1 General Principle /requirement of Food Law

ส่วนที่ 2 Establishment of EFSA

ส่วนที่ 3 Rapid Alert System, Crisis management and emergencies

1. การให้คำแนะนำเชิงวิทยาศาสตร์อย่างเป็นอิสระ มีคุณภาพระดับสูง และทันต่อเวลา ในเรื่องของการเสี่ยงในห่วงโซ่อาหารตั้งแต่ระดับฟาร์มจนถึงผู้บริโภค (Farm to Table)
2. การสื่อสารความเสี่ยงให้แก่ผู้สนใจและสาธารณชนทั่วไป โดยกฎระเบียบได้มีการแบ่งหน้าที่ของการประเมินความเสี่ยง (Risk Assessment) และการจัดการความเสี่ยง (Risk Management) ออกจากกันไว้อย่างชัดเจน

ปัจจุบัน EFSA เป็นองค์กรที่เจริญเติบโตทั้งในด้านโครงสร้าง ทรัพยากร ระบบเครือข่าย เครื่องมือ กระบวนการกำกับดูแล และกิจกรรมอื่นๆ ซึ่งออกแบบมาเพื่อสนองตอบต่อความต้องการของผู้บริโภค

2.2 กรอบแนวคิดของ EFSA

2.2.1 วิสัยทัศน์ (Vision) เป็นหน่วยงานที่ได้รับการยอมรับจากทั่วโลกว่าเป็นองค์กรอ้างอิงของสหภาพยุโรปในด้านการประเมินความเสี่ยงความปลอดภัยด้านอาหารและอาหารสัตว์ สุขภาพและสวัสดิภาพสัตว์ การคุ้มครองพืช และสุขอนามัยพืช

2.2.2 วัตถุประสงค์ (Objective) เพื่อปกป้องสุขอนามัยของประชาชน และสร้างความเชื่อมั่นให้กับผู้บริโภคที่มีต่อสินค้าอาหารของสหภาพยุโรป

2.2.3 เป้าหมาย (Aims) เพื่อเป็นหน่วยงานร่วมดำเนินการที่เป็นอิสระ ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนและไว้ใจได้สำหรับผู้จัดการความเสี่ยง และดำเนินการเชิงรุกในเรื่องการคุ้มครองผู้บริโภคในสหภาพยุโรป

2.2.4 อำนาจที่ได้รับมอบหมาย (Mandate) ให้คำแนะนำทางด้านวิทยาศาสตร์ และสนับสนุนการดำเนินงานตามกฎหมาย / นโยบายของสหภาพยุโรปในเรื่องต่างๆ ที่กระทบต่อความปลอดภัยของผู้บริโภคอันเนื่องมาจากอาหารและอาหารสัตว์ รวมถึงการให้สารสนเทศอย่างเป็นอิสระในเรื่องที่เกี่ยวข้อง และการสื่อสารความเสี่ยง (Risk Communication)

2.2.5 ภารกิจ (Mission) เป็นหน่วยงานหลักในเรื่องการประเมินความเสี่ยงความปลอดภัยด้านอาหารและอาหารสัตว์ของสหภาพยุโรป โดยร่วมมืออย่างใกล้ชิดกับหน่วยงานที่มีอำนาจ

ระดับชาติ และการปรึกษาหารืออย่างเปิดเผยกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholder) ภายใต้การให้
คำแนะนำทางวิทยาศาสตร์อย่างเป็นอิสระ รวมถึงการสื่อสารความเสี่ยงที่ชัดเจนในเรื่องที่เกิดขึ้นใหม่

2.2.6 อำนาจหน้าที่ EFSA เป็นองค์กรอิสระที่ไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของ
องค์กรอื่นใดในสหภาพยุโรป ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาทางวิทยาศาสตร์ให้แก่คณะกรรมการยุโรป โดยมี
หน้าที่หลักคือ²

- (1) ให้คำปรึกษาแนะนำด้านวิทยาศาสตร์
- (2) ให้ความช่วยเหลือด้านวิทยาศาสตร์และเทคนิคแก่สหภาพยุโรป และประเทศ
สมาชิกในการบัญญัติกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับ การกำหนดนโยบายในทุกเรื่องที่มีผลกระทบ
โดยตรงหรือโดยอ้อมต่อความปลอดภัยด้านอาหารหรืออาหารสัตว์
- (3) ให้ข้อมูลซึ่งเป็นอิสระ (Independent Information) ในทุกเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความ
ปลอดภัยด้านอาหารหรืออาหารสัตว์
- (4) ดำเนินการเรื่องการสื่อสารความเสี่ยง (Risk Communication)
- (5) สนับสนุนการดำเนินการใดๆ ในตลาดของสหภาพยุโรป เพื่อการคุ้มครองชีวิต
และสุขภาพของประชาชนให้อยู่ในระดับสูง โดยคำนึงถึงสุขอนามัยและสวัสดิภาพของสัตว์ สุขอนามัย
พืช และสิ่งแวดล้อมด้วย
- (6) ค้นหา รวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูล (Data) ที่จะเอื้อต่อการแสดงให้เห็นถึงลักษณะ
(Characterization) และการควบคุม ดูแล (Monitoring) ความเสี่ยงที่มีผลกระทบโดยตรงหรือโดยอ้อม
ต่อความปลอดภัยด้านอาหารหรืออาหารสัตว์
- (7) ให้ความเห็นด้านวิทยาศาสตร์แก่สหภาพยุโรป และประเทศสมาชิกทั้งหลายใน
เรื่องต่างๆ ที่กำหนดในกฎหมายของสหภาพฯ และในประเด็นปัญหาที่อยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของ
EFSA
- (8) ส่งเสริมและร่วมมือในการพัฒนาวิธีประเมินความเสี่ยงให้เป็นแบบเดียวกันใน
เรื่องต่างๆ ที่อยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของ EFSA
- (9) ให้ความช่วยเหลือด้านวิทยาศาสตร์และด้านเทคนิคแก่สหภาพยุโรปและ
ประเทศสมาชิกในเรื่องต่างๆ ที่อยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของ EFSA และให้ความช่วยเหลือในการตีความ
และให้ข้อพิจารณาเกี่ยวกับความเห็นในเรื่องการประเมินความเสี่ยงเมื่อได้รับการร้องขอ

² Article 22 and Article 23, Regulation (EC) No 178/2002

(10) การศึกษาวิจัยด้านวิทยาศาสตร์ที่จำเป็นต่อการปฏิบัติหน้าที่ของ EFSA ให้บรรลุผล

(11) ค้นหา รวบรวม วิเคราะห์ จัดเรียงตามลำดับ และสรุปข้อมูลด้านวิทยาศาสตร์ และด้านเทคนิคของเรื่องต่างๆ ที่อยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของ EFSA

(12) จัดตั้งระบบเครือข่ายการปฏิบัติงานกับองค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้องซึ่งอยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของ EFSA

(13) สร้างหลักประกันว่าสาธารณชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจะได้รับข้อมูลในเรื่องต่างๆ ที่อยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของ EFSA อย่างรวดเร็ว เข้าใจได้เชื่อถือได้ และเป็นกลาง

(14) ปฏิบัติหน้าที่อื่นใดภายใต้อำนาจหน้าที่ของ EFSA ตามที่ได้รับมอบหมายจาก คณะกรรมาธิการยุโรป อย่างไรก็ตาม หน้าที่ในการจัดการความเสี่ยง (Risk Management) นั้นยังคงอยู่ในความรับผิดชอบของคณะกรรมาธิการยุโรป คณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรปและรัฐสภายุโรป ทั้งนี้ ขอบเขตงานที่ EFSA รับผิดชอบจะมีอยู่อย่างกว้างขวาง ครอบคลุมทุกขั้นตอนของการผลิตและการจำหน่าย นับตั้งแต่ การผลิตอาหารสัตว์ไปจนถึงการจัดจำหน่ายผลิตภัณฑ์อาหารที่ได้จากสัตว์สู่ผู้บริโภค

2.3 หลักการทำงาน โดยการหารืออย่างเปิดเผยกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลายฝ่ายทั้งภาครัฐ เอกชน และผู้บริโภค และทำงานเชิงรุกที่สนับสนุนต่อการดำเนินการแก้ไขปัญหาและการพัฒนางานด้านความปลอดภัยของอาหารร่วมกับหน่วยงานอื่นๆ รวมถึงการทำงานอย่างใกล้ชิดกับหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ระดับชาติทั่วยุโรป คณะกรรมาธิการยุโรป รัฐสภายุโรป และองค์กรอื่นๆ ทั้งของสหภาพยุโรปและองค์กรระหว่างประเทศที่ดำเนินการด้านความปลอดภัยของอาหารและอาหารสัตว์ โดยกำหนดค่านิยมหลัก (Core Values) เป็นหลักพื้นฐานในการดำเนินงาน 4 ประการ คือ

2.3.1 ความเป็นเลิศทางวิทยาศาสตร์ (Scientific Excellence) เป็นค่านิยมหลักของหน่วยงาน เนื่องจาก EFSA ได้มีพันธะสัญญาตามวัตถุประสงค์การก่อตั้งที่จะให้ข้อมูลสารสนเทศ คำแนะนำบนพื้นฐานทางวิทยาศาสตร์อย่างเป็นอิสระ เป็นปัจจุบันและเชื่อถือได้ต่อผู้จัดการความเสี่ยงของสหภาพยุโรป นอกจากนี้ EFSA ยังเป็นองค์กรที่มีนักวิทยาศาสตร์ชั้นนำในเรื่องการประเมินความเสี่ยงบนพื้นฐานทางวิทยาศาสตร์ โดยผู้เชี่ยวชาญในคณะกรรมการวิทยาศาสตร์และคณะผู้เชี่ยวชาญด้านวิทยาศาสตร์ได้รับการคัดเลือกให้มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 3 ปี บนพื้นฐานของการพิสูจน์ว่ามีความเป็นเลิศทางวิทยาศาสตร์ รวมถึงประสบการณ์ในการประเมินความเสี่ยง และ/

หรือการให้ข้อเสนอแนะทางวิทยาศาสตร์ในเรื่องที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการทบทวนงานด้านวิทยาศาสตร์ที่เผยแพร่แล้ว

กระบวนการคัดเลือกคณะผู้เชี่ยวชาญทางวิทยาศาสตร์มีความเข้มงวดมาก กล่าวคือ EFSA จะประกาศรับสมัครทั่วไป โดย EFSA จะคัดเลือกผู้สมัครที่มีศักยภาพไว้จำนวนหนึ่ง เพื่อให้คณะกรรมการคัดเลือกจากภายนอก ซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญอิสระจำนวน 3 คนทำการคัดเลือกอีกครั้ง ก่อนส่งให้คณะกรรมการบริหารเป็นผู้ตัดสินใจในขั้นตอนสุดท้าย นอกจากนี้ เพื่อแสดงให้เห็นว่าการทำงานของคณะผู้เชี่ยวชาญมีความเป็นเลิศทางวิทยาศาสตร์ EFSA ได้นำเอามาตรฐานทางวิทยาศาสตร์มาประยุกต์ใช้กับงานประเมินความเสี่ยงอย่างเข้มงวด เพื่อให้มั่นใจได้ว่า ความรู้และแนวคิดทางวิทยาศาสตร์ล่าสุดได้นำมาใช้ได้อย่างไต่ตรองรอบคอบก่อนเสนอเป็นความเห็น

องค์ประกอบของการสร้างความเป็นเลิศทางวิทยาศาสตร์ของ EFSA มี 3 เรื่อง คือ

1. การคัดเลือกสมาชิกในคณะผู้เชี่ยวชาญทางวิทยาศาสตร์ และผู้เชี่ยวชาญในคณะกรรมการชุดต่างๆ และการเก็บรวบรวมข้อมูล
2. การพัฒนาวิธีการประเมินความเสี่ยงและจัดทำคู่มือ รวมถึงการสัมมนา / การสัมมนาเชิงปฏิบัติการ
3. การประกันคุณภาพ โดยให้มีการทบทวนทั้งโดยคณะผู้ดำเนินงาน โดยหน่วยงานใน EFSA และการทบทวนโดยหน่วยงานภายนอก

2.3.2 ความเป็นอิสระ (Independence) EFSA ได้สร้างกลไกภายในเพื่อปกป้องความเป็นอิสระของงานทางวิทยาศาสตร์ โดยผู้เชี่ยวชาญทุกคนจะต้องลงนามให้คำมั่นสัญญาเรื่องความเป็นอิสระเป็นรายปี การจัดทำคำประกาศ (Declarations) ร่วมกับคู่มือเกี่ยวกับกลไกในการทำคำประกาศ โดยเผยแพร่บน EFSA website มาตรการดังกล่าวนี้จะทำให้กระบวนการทำงานทั้งหมดมีความต่อเนื่อง โปร่งใส และชัดเจนมากขึ้น โดยเฉพาะการเปิดเผยข้อมูลส่วนตัวต่อสาธารณชน (Declaration of Interests)³

³ A Declaration of Interests ประกอบด้วย รายละเอียดของกิจกรรมปัจจุบันและประสบการณ์ทำงานในระยะ 5 ปีที่ผ่านมา ในหัวข้อ ทรัพย์สิน หรือการลงทุนอื่น รวมถึงการถือหุ้น ความเป็นสมาชิกขององค์กรการจัดการหรือเทียบเท่า ความเป็นสมาชิกในหน่วยงานให้คำแนะนำทางวิทยาศาสตร์ ประสบการณ์ทำงาน การเป็นที่ปรึกษา / ให้ข้อคิดเห็น การรับทุนงานวิจัย / ทรัพย์สินทางปัญญา รายละเอียดของสมาชิกในครอบครัว ความเป็นสมาชิกอื่นๆ หรือหน่วยงานในเครือ

ความเห็นทางวิทยาศาสตร์ของ EFSA เป็นผลมาจากกระบวนการตัดสินใจ ซึ่งสมาชิกในคณะผู้เชี่ยวชาญทางวิทยาศาสตร์แต่ละคนมีสิทธิ์เท่าเทียมกันในการออกเสียง อันมีผลทำให้ข้อสรุปของ EFSA มีความสมดุลมากขึ้น ซึ่งข้อเสนอแนะทางวิทยาศาสตร์ที่ EFSA เสนอต่อผู้จัดการความเสี่ยงจะเป็นการวางรากฐานในการคุ้มครองผู้บริโภค การปกป้องสุขอนามัยของชุมชน และการรักษาไว้ซึ่งตลาดภายในประเทศและการค้าระหว่างประเทศ

ความเป็นอิสระของ EFSA ประกอบด้วย 3 ส่วน คือ

1. ในฐานะองค์กร ประกอบด้วยความเป็นอิสระของคณะกรรมการบริหาร คณะกรรมการวิทยาศาสตร์ คณะที่ปรึกษา และบุคลากรของหน่วยงาน
2. ในฐานะหน่วยงาน โดย EFSA มีงานที่เริ่มเอง (Self-tasking) คือประมาณร้อยละ 5 ของความเห็นด้านวิทยาศาสตร์ที่ EFSA จัดทำขึ้นทั้งหมด
3. ในฐานะกรรมการวิทยาศาสตร์ คณะผู้เชี่ยวชาญทางวิทยาศาสตร์ และคณะทำงาน ซึ่งผู้เชี่ยวชาญเหล่านี้ไม่ได้เป็นผู้แทนของรัฐสมาชิก องค์กร หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย รวมทั้งต้องเปิดเผยข้อมูลส่วนตัวต่อสาธารณชนด้วย

2.3.3 ความเปิดเผยและโปร่งใส (Openness and Transparency)

เป็นแนวคิดพื้นฐานของ EFSA และปรากฏอยู่ในมาตรา 38 และ 39 ของระเบียบการก่อตั้ง ทำให้ EFSA สามารถสนองความต้องการอย่างถูกต้องตามกฎหมาย ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (รวมถึงอุตสาหกรรมอาหาร) บนพื้นฐานการประเมินความเสี่ยงทั้งในรูปแบบของการหารือระหว่างผู้เชี่ยวชาญ และสื่อต่างๆ ซึ่งสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลและหน่วยงานอื่นๆ ด้วย อันจะช่วยสร้างความเชื่อมั่นของผู้บริโภคต่อการทำงานของ EFSA ได้

ตัวอย่างของความเปิดเผยและโปร่งใสมีหลากหลายรูปแบบและครอบคลุมการปฏิบัติงานประจำวัน ได้แก่ ข้อคิดเห็นทางวิทยาศาสตร์ วาระการประชุมและรายงานการประชุม เอกสารและสิ่งพิมพ์ที่เผยแพร่ใน website นอกจากนี้ เพื่อให้เกิดความโปร่งใสมากที่สุด EFSA ได้ถ่ายทอดผลการประชุมหรือเหตุการณ์สำคัญทาง website ด้วย

ความโปร่งใสในงานด้านประเมินความเสี่ยง คือ การดำเนินงานโดยคณะกรรมการวิทยาศาสตร์และคณะผู้เชี่ยวชาญทางวิทยาศาสตร์ ดำเนินการให้ความเห็นในรูปแบบของเอกสารที่ชัดเจนเข้าใจง่ายและทำซ้ำได้ รวมถึงมีความสอดคล้อง (Consistency) ระหว่างคณะผู้เชี่ยวชาญทางวิทยาศาสตร์แต่ละคณะ โดยมีเนื้อหาที่ครอบคลุมถึงวัตถุประสงค์และขอบเขตของการดำเนินงาน

สภาพของปัญหา แหล่งที่มาของข้อมูล วิธีการวิเคราะห์ การตีความข้อมูล การใช้ประโยชน์ และสรุปผล โดยมีขั้นตอนการดำเนินงาน ดังนี้

1. การรับข้อเสนอ/ข้อร้องขอ ประกอบด้วย
 - กระบวนการคัดเลือกผู้เชี่ยวชาญ
 - การยอมรับอำนาจหน้าที่ที่มอบให้ (ลงทะเบียนคำถาม)
 - ระบุชื่อคณะทำงานและคณะผู้เชี่ยวชาญ
 - เปิดเผยข้อมูลส่วนตัวต่อสาธารณชน
2. การประเมินความโปร่งใส โดยพิจารณาจากวาระการประชุม และรายงานการประชุมของคณะผู้เชี่ยวชาญทางวิทยาศาสตร์ และคณะทำงานทางวิทยาศาสตร์

3. การลงมติความเห็นและการสื่อสาร โดยผ่านสื่อประชาสัมพันธ์ และ website

นอกจากนี้ EFSA ยังเปิดรับฟังความคิดเห็นจากภายนอก โดยเฉพาะจากผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสีย เช่น ภาคอุตสาหกรรมอาหาร สิ่งแวดล้อม และผู้บริโภค ซึ่งหลายกลุ่มได้ให้ความสนใจในงานของ EFSA อย่างใกล้ชิด โดยการรับข้อมูลและแลกเปลี่ยนความคิดเห็น/ การปรึกษาหารือร่วมกันผ่านทางเวทีเครือข่ายของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholder Consultative Platform) การสัมมนาประจำปีร่วมกับทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง การให้คำปรึกษาผ่านทาง website และการประชุมสัมมนาทางวิทยาศาสตร์ร่วมกันหลายฝ่าย เป็นต้น

ปัจจุบัน EFSA ได้เผยแพร่คำปรึกษาในรูปแบบของกลุ่มมือ เช่น การประเมินความเสี่ยงของพืชดัดแปรพันธุกรรม (GMO) วิธีการประเมินความเสี่ยงโรควัวบ้า (BSE) แนวคิดการประเมินความเสี่ยงทางสิ่งแวดล้อมของสารปรุงรสที่ใช้ในอาหารสัตว์ คำแนะนำทางวิทยาศาสตร์และกลุ่มมือทางเทคนิคสำหรับการเตรียมและนำเสนอ (Application) คำกล่าวอ้างทางคุณค่าเพื่อสุขภาพ (Health Claim) สำหรับหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในการประเมินความเสี่ยง

2.3.4 ความสามารถในการตอบสนองต่อสภาพปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้น

(Responsiveness) โดยเป็นแหล่งตอบสนองและเชื่อถือได้ให้แก่ผู้มีหน้าที่ตัดสินใจ ซึ่งต้องการสารสนเทศทางวิทยาศาสตร์ที่สมบูรณ์ ทันสมัย และทันเวลา ดังนั้น EFSA จึงดำเนินงานโดยเรียงตามลำดับความสำคัญก่อนหลัง และกำหนดกรอบแนวคิดเรื่องความสามารถในการตอบสนอง 3 ประการคือ

1. มีลักษณะการทำงานที่ชัดเจนและเป็นไปได้

2. ใช้เวลาอย่างเพียงพอ โดยกำหนดระยะเวลาสิ้นสุดของงาน การพัฒนาวิธีการประเมินความเสี่ยงเชิงรุก และการตอบสนองอย่างรวดเร็ว (fast-track)
3. มีทรัพยากรที่เหมาะสม ได้แก่ คณะผู้เชี่ยวชาญทางวิทยาศาสตร์ คณะทำงาน บุคลากรของหน่วยงาน และหน่วยงานภายนอก

ตัวอย่างเช่น ในพ.ศ. 2550 EFSA แสดงให้เห็นถึงความสามารถในการสนองตอบอย่างรวดเร็ว โดยเสนอแนะเรื่องข้าวคัดแปรพันธุกรรมที่ตรวจพบในห่วงโซ่อาหารของสหภาพยุโรป และในพ.ศ. 2552 เสนอแนะเรื่องความเสี่ยงของประชาชนอันเนื่องมาจากสารเมลามีน (Melamine) ที่ปนเปื้อนในผลิตภัณฑ์นมจากประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน และสารไดออกซิน (Dioxins) ในเนื้อหมูจากประเทศไอร์แลนด์

นอกจากนี้ EFSA ยังได้ดำเนินกิจกรรมการสื่อสารความเสี่ยงเพื่อสะท้อนถึงการเปลี่ยนแปลงในภาวะแวดล้อมเชิงนโยบายของสหภาพยุโรป รวมถึงเหตุการณ์ที่มีได้วางแผน หรือมิได้คาดการณ์ไว้ล่วงหน้า ซึ่งอาจจะกระทบต่อความปลอดภัยของห่วงโซ่อาหารของสหภาพยุโรปได้

2.5 รูปแบบการบริหาร EFSA แบ่งโครงสร้างการบริหารออกเป็น 4 ส่วน คือ

1. คณะกรรมการบริหาร (The Management Board)
2. หน่วยงานที่ปรึกษา (The Advisory Forum)
3. คณะกรรมการวิทยาศาสตร์และคณะผู้เชี่ยวชาญทางวิทยาศาสตร์ (Scientific Committee and Panels)
4. งานสำนักงาน EFSA : ผู้อำนวยการ (The Executive Director) และพนักงาน

แผนภาพที่ 4-1 โครงสร้างการบริหารงานขององค์กรความปลอดภัยอาหารแห่งสหภาพยุโรป



2.5.1 คณะกรรมการบริหาร (The Management Board) เป็นหน่วยงานบริหารสูงสุดขององค์กรที่มาจากการแต่งตั้งซึ่งไม่ได้เป็นผู้แทนของภาครัฐ องค์กร หรือ ภาคการผลิตใด ทำหน้าที่กำหนดงบประมาณ อนุมัติแผนการดำเนินงานประจำปี และสร้างความมั่นใจว่า EFSA จะปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และประสบความสำเร็จในความร่วมมือกับองค์กรร่วมทั้งภายในและภายนอกสหภาพยุโรป ประกอบด้วยกรรมการรวม 15 คน ดังนี้

1. กรรมการ 14 คน เป็นผู้ที่ได้รับการคัดเลือกจากรายชื่อที่คณะกรรมการจัดการจัดทำขึ้น ซึ่งมาจากหลากหลายสาขา เช่น ผู้บริโภค ภาครัฐ เกษตรกรรม อุตสาหกรรม ค้าปลีก และนักวิทยาศาสตร์ ในจำนวนที่มากกว่าจำนวนกรรมการที่จะแต่งตั้ง และทำการแต่งตั้งโดยคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรป ภายหลังจากการปรึกษาหารือกับรัฐสภายุโรป อย่างไรก็ตาม กรรมการนี้ไม่ถือว่าเป็นผู้แทนของรัฐสมาชิก และในจำนวนนี้จะต้องมีกรรมการอย่างน้อย 4 คน ที่มีประสบการณ์การทำงานในหน่วยงานที่มีหน้าที่รักษาผลประโยชน์ของผู้บริโภคและกลุ่มผลประโยชน์อื่นที่เกี่ยวข้องในห่วงโซ่อาหาร⁴

2. กรรมการ 1 คน เป็นผู้แทนของคณะกรรมการยุโรป/ กระทรวงคุ้มครองสุขภาพและผู้บริโภค (Directorate – General on Health and Consumer Protection : DG SANCO)

คณะกรรมการบริหารมีบทบาทหน้าที่หลักดังนี้

- สร้างความมั่นใจว่า การดำเนินงานของ EFSA มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล
- ตั้งงบประมาณ อนุมัติแผนงาน/โครงการ และ ติดตามประเมินผล
- สร้างความมั่นใจว่า องค์กรคงอยู่ภายใต้พื้นฐานกฎระเบียบที่กำหนด
- กำกับดูแล ผู้อำนวยการบริหาร คณะกรรมการวิทยาศาสตร์และ คณะผู้เชี่ยวชาญวิทยาศาสตร์
- ตรวจสอบ (Audit) การดำเนินงานขององค์กร

2.5.2 คณะที่ปรึกษา (The Advisory Forum) ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของผู้บริหารและเป็นคนกลางในการสื่อสารระหว่างรัฐสมาชิกกับ EFSA รวมถึงเป็นผู้เชื่อมโยงกับหน่วยงานระดับชาติที่มีอำนาจหน้าที่ด้านความปลอดภัยอาหารของประเทศรัฐสมาชิก 27 ประเทศ และประเทศนอกกลุ่มสหภาพยุโรป คือ ประเทศไอซ์แลนด์ และนอร์เวย์ รวมถึงประเทศที่มีฐานะเป็นผู้สังเกตการณ์ (Observer) คือ สวิตเซอร์แลนด์ และประเทศที่สมัครเข้าร่วมในสหภาพยุโรป องค์กรประกอบของ

⁴ Article 25, Regulation (EC) No 178/2002

คณะที่ปรึกษา ประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยงานที่มีบทบาทรับผิดชอบโดยตรงในเรื่องความปลอดภัยด้านอาหารและการประเมินความเสี่ยง (เทียบเท่า EFSA) จากประเทศรัฐสมาชิก ประเทศละ 1 คน และคณะกรรมการยุโรป โดยมีผู้อำนวยการ EFSA เป็นประธาน

คณะที่ปรึกษาได้รับการสนับสนุนการดำเนินงานจากศูนย์ประสานงาน (Focal Points) ซึ่งเป็นผู้ติดต่อสื่อสาร (Interface) ระหว่าง EFSA กับ หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ด้านความปลอดภัยอาหารระดับชาติของประเทศต่างๆ รวมถึงการอำนวยความสะดวกในเรื่องที่ประเทศรัฐสมาชิกต้องการแต่ยังไม่มีความพร้อม

คณะที่ปรึกษาถือเป็นหัวใจของ EFSA ในเรื่องของความร่วมมือในการดำเนินงานกับประเทศรัฐสมาชิกด้านการประเมินความเสี่ยงและการสื่อสารความเสี่ยงของสหภาพยุโรป โดยผ่านกลไกการแลกเปลี่ยนข้อมูลและการรวม (Pooling) ความรู้ด้านความเสี่ยง โดยมีบทบาท ดังนี้

1. ให้คำแนะนำทางด้านวิทยาศาสตร์แก่ EFSA ในการทำงาน การเรียงลำดับความสำคัญของความเสี่ยงที่เกิดขึ้นใหม่
2. สร้างความร่วมมืออย่างใกล้ชิดระหว่างประเทศสมาชิก กับ EFSA โดยปฏิบัติงานเป็นเครือข่าย
3. ช่วยแก้ไขปัญหาด้านวิทยาศาสตร์ที่ยังเป็นที่ถกเถียงหรือมีความเห็นที่แตกต่างกันในเรื่องความปลอดภัยด้านอาหารและอาหารสัตว์
4. ช่วยเพิ่มความร่วมมือทางวิทยาศาสตร์ระหว่างประเทศสมาชิก
5. มีบทบาทหลักเรื่องการใช้ข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ร่วมกัน การรวมทรัพยากร และการประสานการดำเนินงานตามโครงการ ได้แก่ การแลกเปลี่ยนข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ การประสานงานด้านกิจกรรมการสื่อสารความเสี่ยง และข่าวสาร ระบุเรื่องที่ยังเป็นข้อโต้แย้ง หรือมีความเห็นแตกแยก
6. จัดตั้งคณะทำงานเพื่อดำเนินการเฉพาะเรื่อง และประสานการทำงานเพื่อหลีกเลี่ยงความซ้ำซ้อนในการดำเนินงาน

นอกจากนี้ คณะที่ปรึกษายังช่วยให้ประเทศสมาชิกแบ่งปันข้อมูลและประสานกิจกรรมระหว่างกัน รวมถึงให้คำปรึกษาแก่ประเทศรัฐสมาชิกในเนื้อหาข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ โปรแกรมงาน และแสดงให้เห็นถึงความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นใหม่อย่างรวดเร็วที่สุด ในขณะที่การทำงานของคณะที่ปรึกษามุ่งเน้นเรื่องกลยุทธ์ความร่วมมือและเครือข่าย เช่น การแลกเปลี่ยนสารสนเทศทางวิทยาศาสตร์ การให้คำปรึกษาและสนับสนุน EFSA ในกิจกรรมทางวิทยาศาสตร์ โดยมีศูนย์ประสานงานระดับชาติเป็นหน่วยสนับสนุนคณะที่ปรึกษาในการทำงานร่วมกับประเทศรัฐสมาชิก

ศูนย์ประสานงาน (Focal Points) ทำหน้าที่ติดต่อสื่อสารระหว่าง EFSA กับหน่วยงานด้านความปลอดภัยอาหารระดับชาติ สถาบันค้นคว้าวิจัย ผู้บริโภค และผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย โดยศูนย์ประสานงานประกอบด้วยสมาชิก 27 ประเทศ ร่วมกับประเทศที่ไม่ได้เป็นสมาชิกสหภาพยุโรป คือ ไอซ์แลนด์ และนอร์เวย์ ประเทศที่เป็นผู้สังเกตการณ์ คือ สวิตเซอร์แลนด์ รวมถึงประเทศที่สมัครเข้าร่วมในสหภาพยุโรป

ศูนย์ประสานงานเป็นหน่วยสนับสนุนคณะที่ปรึกษาในการปฏิบัติงานเฉพาะด้านที่เกี่ยวข้องกับเครือข่าย และความร่วมมือทางวิทยาศาสตร์ การสร้างความเชื่อมั่นในการแลกเปลี่ยนข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ระหว่างหน่วยงานที่มีหน้าที่ระดับชาติ กับ EFSA เช่น ผ่านโครงการ Information Exchange Platform (IEP) รวมถึงการสนับสนุนหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ (Competent Organisation) ตามที่ระบุในมาตรา 36 ของระเบียบการก่อตั้ง EFSA ซึ่งภารกิจของศูนย์ประสานงานดังกล่าวนี้สอดคล้องกับเป้าหมายการดำเนินงานที่ EFSA ให้ความสำคัญเป็นลำดับต้นๆ คือ การส่งเสริมความร่วมมือและสร้างเครือข่ายการดำเนินงานในสหภาพยุโรป

ภายใต้มาตรา 36 ของระเบียบการก่อตั้ง EFSA นี้คณะกรรมการบริหารได้เป็นผู้เห็นชอบในการระบุหน่วยงาน Competent Organization เมื่อเดือนธันวาคม พ.ศ. 2550 ซึ่งเครือข่ายเหล่านี้จะช่วยให้ EFSA มีความเป็นเลิศทางวิทยาศาสตร์ในสหภาพยุโรป และช่วยให้รับผิดชอบการดำเนินงานที่เพิ่มขึ้นอย่างมากได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งงานที่ EFSA มอบให้แก่หน่วยงานเครือข่ายเหล่านี้ ประกอบด้วย

- การเก็บรวบรวมข้อมูล
- การเตรียมงาน / ประเด็นเพื่อเสนอความเห็นทางวิทยาศาสตร์
- ความช่วยเหลือทางวิทยาศาสตร์และทางเทคนิคอื่นๆ ซึ่ง EFSA อาจจะให้ทุนสนับสนุนหน่วยงานในลักษณะขอให้จัดทำข้อเสนอ (Proposal) ตามความต้องการของหน่วยงาน แต่เนื่องจากความรับผิดชอบด้านวิทยาศาสตร์และนโยบายการพัฒนาของหน่วยงานเหล่านี้อาจจะเปลี่ยนแปลงไปได้ ดังนั้น จึงต้องมีการทบทวนรายชื่อหน่วยงานดังกล่าวอยู่เสมอ นอกจากนี้ EFSA ยังเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับกิจกรรมงบประมาณ และแผนงานตามระยะเวลา ภายใต้แผนงานประจำปี (Annual Work Programme for Grants) เพื่อเป็นข้อมูลแก่หน่วยงานที่เสนอขอรับการสนับสนุน
- การจัดทำฐานข้อมูลผู้เชี่ยวชาญและความร่วมมือระดับชาติ
- งานด้านวิทยาศาสตร์ที่เพิ่มขึ้นทั้งของ EFSA และประเทศสมาชิก

หลักพื้นฐานของเครือข่ายศูนย์ประสานงานอยู่ที่การลงนามร่วมในบันทึก/คำประกาศของการแสดงเจตนาในความร่วมมือระหว่างกัน (Declarations of Intent) โดยคณะที่ปรึกษา ภายใต้กลยุทธ์ความร่วมมือและเครือข่าย (Strategy for Cooperation and Networking) ของคณะกรรมการบริหาร ทั้งนี้ EFSA และศูนย์ประสานงานจะประชุมร่วมกันปีละ 3 ครั้ง โดยมีผู้แทนจาก EFSA ทำหน้าที่เป็นประธานการประชุม

2.5.3 คณะกรรมการวิทยาศาสตร์และคณะผู้เชี่ยวชาญทางวิทยาศาสตร์

(The Scientific Committee and Scientific Panel) ทำหน้าที่ให้คำแนะนำและความเห็นทางวิทยาศาสตร์เกี่ยวกับความปลอดภัยของอาหารและอาหารสัตว์ โภชนาการ สุขภาพและสวัสดิภาพสัตว์ การคุ้มครองพืชและสุขอนามัยพืช แก่ผู้ทำหน้าที่ตัดสินใจของสหภาพยุโรป นอกจากนี้ EFSA ยังประเมินความปลอดภัยทางสิ่งแวดล้อม การสนับสนุนนวัตกรรมสินค้าเกษตร-อาหาร โดยการประเมินผลิตภัณฑ์ วัตถุดิบที่ใช้และการเรียกร้องให้แก่หน่วยงานรับผิดชอบของสหภาพยุโรป ซึ่งมีรายละเอียดจำแนกเป็นรายคณะกรรมการ ดังนี้

2.5.3.1 คณะกรรมการวิทยาศาสตร์ (The Scientific Committee) ประกอบด้วย ประธานของคณะผู้เชี่ยวชาญทางวิทยาศาสตร์ทั้ง 10 คณะ และผู้เชี่ยวชาญอิสระอีก 6 คน ซึ่งมีได้เป็นสมาชิกของคณะผู้เชี่ยวชาญคณะใดคณะหนึ่ง ได้รับการสนับสนุนการดำเนินงานจากหน่วยงานภายใน คือ Scientific Committee Unit มีบทบาทหน้าที่ดังนี้

- ประสานงานทั่วไปด้านการทำงานวิทยาศาสตร์ของ EFSA เพื่อให้เกิดข้อคิดเห็นและคำแนะนำอย่างต่อเนื่อง
- จัดทำข้อเสนอแนะทางวิทยาศาสตร์ในแนวคิดการประเมินความเสี่ยงด้านอาหารและอาหารสัตว์ที่เกิดขึ้นใหม่ๆ ให้สอดคล้องต้องกัน
- แต่งตั้งคณะทำงาน / ผู้เชี่ยวชาญ
- ให้คำแนะนำเรื่องการประเมินความเสี่ยงและนโยบายที่เกี่ยวข้องกับงานด้านวิทยาศาสตร์ของ EFSA
- ให้คำแนะนำทางกลยุทธ์แก่ผู้อำนวยการ EFSA

2.5.3.2 คณะผู้เชี่ยวชาญทางวิทยาศาสตร์ (Scientific Panel) ประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญอิสระที่มีความรู้ด้านการประเมินความเสี่ยงในระดับสูง ซึ่งมาจากมหาวิทยาลัย สถาบันวิจัย และหน่วยงานความปลอดภัยอาหารระดับชาติ โดยผ่านการคัดเลือกจากกระบวนการที่

เปิดเผยบนพื้นฐานของการพิสูจน์ได้ว่าเป็นผู้มีความเป็นเลิศทางวิทยาศาสตร์ รวมถึงประสบการณ์ในการประเมินความเสี่ยง และการทบทวนงาน และสิ่งพิมพ์ด้านวิทยาศาสตร์ที่มีอยู่เดิม

คณะผู้เชี่ยวชาญวิทยาศาสตร์ รับผิดชอบงานด้านการประเมินความเสี่ยงและการให้ข้อคิดเห็นทางวิทยาศาสตร์ ซึ่งผู้เชี่ยวชาญแต่ละคณะจะเน้นการดำเนินงานในห่วงโซ่อาหารและอาหารสัตว์ที่แตกต่างกัน ส่วนคณะกรรมการวิทยาศาสตร์ทำหน้าที่ให้การสนับสนุนงานของคณะผู้เชี่ยวชาญที่มีเนื้อหาเกี่ยวเนื่องหลายสาขาและเนื้อหาวิทยาศาสตร์ธรรมชาติ โดยเน้นเรื่องการพัฒนาวิธีการประเมินความเสี่ยงในเรื่องที่ยังไม่มีความแน่ชัดตรงกันในสหภาพยุโรป นอกจากนี้ คณะทำงานและเครือข่ายของ EFSA ยังทำการติดตามและวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับอันตรายทางชีวภาพ การปนเปื้อนทางเคมี การบริโภคอาหารและความเสี่ยงที่เกิดขึ้นใหม่ รวมถึงการพัฒนาแนวคิดการประเมินความเสี่ยงด้วย ปัจจุบันคณะผู้เชี่ยวชาญทางวิทยาศาสตร์ มีจำนวน 10 คณะ ดังนี้

1. คณะผู้เชี่ยวชาญด้านสารเจือปน ผลิตภัณฑ์และสารซึ่งใช้ในอาหารสัตว์ (Additives and products or substances used in animal feed : FEEDAP) ดำเนินการเกี่ยวกับปัญหาด้านความปลอดภัยสำหรับอาหารสัตว์ ผู้ใช้/ผู้ปฏิบัติ ผู้บริโภคผลิตภัณฑ์ที่ได้จากสัตว์ ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม ชีววิทยา และสารปรุงแต่ง ที่เดิมหรือใช้ในอาหารสัตว์ โดยได้รับการสนับสนุนการดำเนินงานจากแผนก Feed Unit

2. คณะผู้เชี่ยวชาญด้านสุขอนามัยและสวัสดิภาพสัตว์ (Animal health and welfare : AHAW) ดำเนินการเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสุขอนามัยสัตว์ และสวัสดิภาพสัตว์ โดยได้รับการสนับสนุนการดำเนินงานจากแผนก Animal Health and Welfare Unit ของ EFSA

3. คณะผู้เชี่ยวชาญด้านอันตรายทางชีวภาพ (Biological hazards : BIOHAZ) (รวมทั้งความเสี่ยงที่เกี่ยวข้องกับ TSE /BSE) ดำเนินการเกี่ยวกับปัญหาด้านอันตรายทางชีวภาพ ที่เกี่ยวกับความปลอดภัยของอาหาร และเชื้อที่ทำให้เกิดโรคอาหารเป็นพิษ รวมทั้ง โรคสัตว์ที่ติดต่อมาถึงคน และความเสี่ยงจาก TSE/BSE ชีววิทยา สุขอนามัยอาหาร และการมีส่วนร่วมในการจัดการของเสีย โดยได้รับการสนับสนุนการดำเนินงานจากแผนก Biological Hazards Unit

4. คณะผู้เชี่ยวชาญด้านสารปนเปื้อนในห่วงโซ่อาหาร (Contaminants in the food chain : CONTAM) ดำเนินการเกี่ยวกับปัญหาการปนเปื้อนในห่วงโซ่อาหารและอาหารสัตว์ และสารที่ไม่พึงประสงค์อื่นๆ เช่น สารพิษตามธรรมชาติ สารพิษจากเชื้อรา และการตกค้างของสารที่ไม่ได้รับอนุญาต ซึ่งมีได้อยู่ในความดูแลของคณะผู้เชี่ยวชาญคณะอื่น โดยได้รับการสนับสนุนการดำเนินงานจากแผนก Contaminants Unit

5. คณะผู้เชี่ยวชาญด้านผลิตภัณฑ์อาหารเสริม โภชนาการ และสารก่อให้เกิดการแพ้ (Dietetic products, nutrition and allergies : NDA) ดำเนินการเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์อาหารเสริม โภชนาการของมนุษย์ และอาหารที่ก่อให้เกิดการแพ้ รวมทั้งอาหารชนิดใหม่ (novel foods)

6. คณะผู้เชี่ยวชาญด้านสารปรุงแต่งอาหาร แหล่งที่มาของโภชนาการที่เติมในอาหาร (Food additives and nutrient sources added to food : ANS) ดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยของการใช้สารปรุงแต่งอาหาร แหล่งที่มาของโภชนาการที่เติมในอาหาร และอื่นๆ โดยไม่รวมถึง สารปรุงรส และ enzymes

7. คณะผู้เชี่ยวชาญด้านวัสดุที่สัมผัสกับอาหาร เอนไซม์ สารปรุงรส สารที่ใช้เพื่อช่วยในกระบวนการผลิต (Food contact materials, enzymes, flavourings and processing aids : CEF) ดำเนินงานเกี่ยวกับปัญหาด้านความปลอดภัยของการใช้วัตถุเจือปนอาหาร สารปรุงรส สารที่ใช้เพื่อช่วยในกระบวนการผลิต และวัสดุที่สัมผัสกับอาหาร สารอื่นๆ ที่เจตนาเติมลงในอาหาร และความปลอดภัยในการผลิตอาหาร

คณะผู้เชี่ยวชาญด้าน ANS และ CEF ที่กล่าวถึงในข้อ 6 และ 7 ข้างต้นนั้น เป็นคณะผู้เชี่ยวชาญชุดใหม่ที่ตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 10 กรกฎาคม 2008 เพื่อทำหน้าที่แทนคณะผู้เชี่ยวชาญ Food Additives, Flavourings, Processing Aids and Materials in Contact with Food (AFC) โดยได้รับการสนับสนุนการดำเนินงานและงานด้านประเมินความเสี่ยงที่คณะเดิมดำเนินการไว้จากแผนก Food Ingredients and Packaging Unit (FIP)

8. คณะผู้เชี่ยวชาญด้านสิ่งมีชีวิตดัดแปรพันธุกรรม (Genetically modified organisms :GMO) ดำเนินการเกี่ยวกับปัญหาของสิ่งมีชีวิตดัดแปรพันธุกรรมที่ระบุอยู่ในกฎเกณฑ์กลางที่ 2001/18/EC เช่น จุลินทรีย์ พืชและสัตว์ที่มีเจตนาปล่อยลงสู่สิ่งแวดล้อม อาหารและอาหารสัตว์ดัดแปรพันธุกรรม รวมทั้งผลิตภัณฑ์ที่ได้จากสิ่งมีชีวิตดัดแปรพันธุกรรมดังกล่าว โดยได้รับการสนับสนุนการดำเนินงานจากแผนก GMO Unit

9. คณะผู้เชี่ยวชาญด้านสุขอนามัยพืช (Plant Health : PLH) ดำเนินการเกี่ยวกับความเสี่ยงที่มีต่อสุขอนามัยพืช แมลงศัตรูพืช

10. คณะผู้เชี่ยวชาญด้านสารป้องกัน กำจัดศัตรูพืช และสารตกค้าง (Plant protection products and their residues :PPR) ดำเนินการเกี่ยวกับปัญหาด้านความปลอดภัยของสารป้องกัน กำจัดศัตรูพืช สำหรับผู้ใช้/ผู้ปฏิบัติ ผู้บริโภคผลิตภัณฑ์ที่มีการใช้สารดังกล่าว และสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับสุขอนามัยพืช เนื่องจากสหภาพยุโรปมีระเบียบว่าด้วยการใช้สารป้องกันกำจัดแมลงและศัตรูพืช ซึ่งรัฐ

สมาชิกทุกประเทศต่างก็นำระเบียบดังกล่าวมาประยุกต์ในกระบวนการทำงานของหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดสารป้องกัน กำจัดศัตรูพืชที่วางจำหน่ายในตลาด

ทั้งนี้ คณะ PPR ร่วมกับแผนกสารกำจัดแมลง (Pesticides Unit) ของ EFSA ทำการประเมินความเสี่ยงสารกำจัดแมลงและศัตรูพืช เพื่อให้คณะกรรมการยุโรปได้นำไปใช้ในกระบวนการตัดสินใจ โดยมีข้อมูลทางวิทยาศาสตร์สนับสนุน ดังนี้

- ข้อเสนอทางวิทยาศาสตร์ด้านการประเมินความเสี่ยงสารกำจัดแมลงและศัตรูพืช รวมถึงการพัฒนาวิธีการประเมินความเสี่ยง
 - การตรวจทบทวนผลงานทางวิชาการ (Peer review) ด้านความปลอดภัยของสารออกฤทธิ์ (Active substances) ทั้งหมดที่ใช้ในสารป้องกันกำจัดแมลงศัตรูพืชในสหภาพยุโรป
 - การประเมินความเสี่ยงในการกำหนดค่าสารพิษตกค้างสูงสุดที่มีได้ (Maximum Residue Levels :MRLs) ในอาหารและอาหารสัตว์
 - จัดทำรายงานประจำปีด้านสารตกค้าง ประกอบด้วย การรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลสารสนเทศเกี่ยวกับสารตกค้างในกลุ่มประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป การประเมินความเสี่ยงที่ผู้บริโภคได้รับจากสารตกค้าง และข้อเสนอแนะในกิจกรรมการติดตามเรื่องสารกำจัดแมลงศัตรูพืชในระดับสหภาพยุโรปในอนาคต

2.6 โครงสร้างองค์กร

EFSA ได้ทำการปรับโครงสร้างองค์กร (Reorganisation of the Authority) ครั้งล่าสุดเมื่อปี พ.ศ. 2556 โดยมีเป้าหมายเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการทำงานโดยใช้ทรัพยากรขององค์กรให้เกิดประโยชน์สูงสุด และมีวัตถุประสงค์ ดังนี้

1. ผสมรวมทรัพยากรที่มีอยู่เข้าด้วยกัน โดยให้ความสำคัญกับการทำงานเพื่อสุขภาพ/ สุขอนามัยของประชาชน สุขอนามัยพืชและสัตว์เป็นสำคัญ เช่น การปนเปื้อนทางเคมีและชีววิทยา
2. เพื่อสะท้อนถึงปริมาณงานที่เพิ่มขึ้นอย่างมากและปรับปรุงการให้บริการ
3. เสริมสร้างกลยุทธ์การประสานงานและการสนับสนุนของกิจกรรมทางวิทยาศาสตร์ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง (Cross-cutting issues)
4. เสริมสร้างแนวคิดกลยุทธ์ด้านกิจกรรมการสื่อสารความเสี่ยง
5. เพื่อใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด โดยการสร้างผู้เชี่ยวชาญทางวิทยาศาสตร์ภายในองค์กร การผนวกรวมกิจกรรมที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กันเข้าด้วยกัน และรวมศูนย์กิจกรรมด้านการสนับสนุนองค์กร

2.6.1 รูปแบบโครงสร้างองค์กรปัจจุบันของ EFSA

2.6.1.1 ผู้อำนวยการ (The Executive Director) เป็นผู้แทนของ EFSA ตามกฎหมาย ได้รับการคัดเลือกจากผู้เข้ารับสมัคร และแต่งตั้งโดยคณะกรรมการบริหาร และรายงานตรงต่อคณะกรรมการบริหาร โดยมีวาระการดำรงตำแหน่ง ครั้งละ 5 ปี มีหน้าที่รับผิดชอบเรื่อง การบริหารงานทั่วไปขององค์กร การจัดทำแผนงาน/โครงการรายปี การปฏิบัติตามแผนงาน/งบประมาณ โดยการหารือร่วมกับ คณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรป รัฐสภายุโรป และรัฐสมาชิก การบริหารงานด้านบุคลากรขององค์กร

2.6.1.2 หน่วยงานภายใน (EFSA Directorates) ปัจจุบัน EFSA มีพนักงาน ประมาณ 450 คน แบ่งโครงสร้างการดำเนินงานออกเป็นฝ่าย รวม 5 ฝ่าย ทำหน้าที่สนับสนุนงานของคณะกรรมการวิทยาศาสตร์ (EFSA's Scientific Committee and Panels) ภายใต้การบริหารของผู้บริหาร ประกอบด้วยฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับงานด้านวิทยาศาสตร์ 3 ฝ่าย และฝ่ายสนับสนุน 2 ฝ่าย ประกอบด้วย

1. Risk Assessment and Scientific Assistance Directorate (RASA) เป็นฝ่ายที่รับผิดชอบงานด้านการประเมินความเสี่ยงเกี่ยวกับสุขอนามัยและความปลอดภัยของประชาชนเป็นหลัก ทั้งด้านอันตรายทางชีวภาพ การปนเปื้อนทางเคมี สุขอนามัยพืช สุขภาพและสวัสดิภาพสัตว์ โดยเน้นเรื่อง

- สุขภาพและสวัสดิภาพสัตว์ รวมถึงการสนับสนุนการทำงานของคณะผู้เชี่ยวชาญด้านสุขภาพและสวัสดิภาพสัตว์ (AHAW Panel)
- อันตรายทางชีวภาพ รวมถึงการสนับสนุนการทำงานงานของคณะผู้เชี่ยวชาญด้านอันตรายทางชีวภาพ (BIOHAZ Panel)
- การติดตามประเมินผลทางด้านชีวภาพ
- สารปนเปื้อน รวมถึงการสนับสนุนการทำงานงานของคณะผู้เชี่ยวชาญด้านสารปนเปื้อนในห่วงโซ่อาหาร (CONTAM Panel)
- การติดตามประเมินผลด้านสารอาหารและเคมี
- สุขอนามัยพืช รวมถึงการสนับสนุนการทำงานงานของคณะผู้เชี่ยวชาญด้านสุขอนามัยพืช (PLH Panel)
- สนับสนุนการประเมินทางวิทยาศาสตร์

ฝ่าย RASA นี้ให้การสนับสนุนคณะผู้เชี่ยวชาญทางวิทยาศาสตร์ 4 คณะ และการประเมินความเสี่ยงทางวิทยาศาสตร์ โดยแบ่งเป็นหน่วยย่อย 7 หน่วย คือ

- Animal Health and Welfare (AHAW Panel)
- Biological Hazards (BIOHAZ Panel)
- Biological Monitoring
- Contaminants (CONTAM Panel)
- Dietary and Chemical Monitoring
- Plant Health (PLH Panel)
- Scientific Assessment Support

2. The Scientific Evaluation of Regulated Products Directorate (REPRO) เป็นฝ่ายที่รับผิดชอบงานด้านสารเจือปนและผลิตภัณฑ์ที่ใช้ในห่วงโซ่อาหารเพื่อคุ้มครองประชาชน สุขอนามัยพืชและสัตว์ รวมถึงสิ่งแวดล้อม โดยเน้นการดำเนินงานในเรื่องต่างๆ ดังนี้

- อาหารสัตว์ รวมถึงการสนับสนุนการทำงานของคณะผู้เชี่ยวชาญด้านสารเจือปนผลิตภัณฑ์และสารปรุงแต่งซึ่งใช้ในอาหารสัตว์ (FEEDAP Panel)
- ส่วนผสมอาหารและบรรจุภัณฑ์ รวมถึงการสนับสนุนการทำงานของคณะผู้เชี่ยวชาญด้านสารเติมแต่งอาหาร และแหล่งโภชนาการที่เติมในอาหาร (ANS Panel) และคณะผู้เชี่ยวชาญด้านวัสดุที่สัมผัสอาหาร เอนไซม์ สารปรุงรส สารซึ่งช่วยให้กระบวนการผลิตง่ายขึ้น (CEF Panel)
- สิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม รวมถึงการสนับสนุนการทำงานของคณะผู้เชี่ยวชาญด้านสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม (GMO Panel)
- โภชนาการ รวมถึงการสนับสนุนการทำงานของคณะผู้เชี่ยวชาญด้านผลิตภัณฑ์อาหารเสริม โภชนาการ และสารก่อให้เกิดอาการแพ้ (NDA Panel)
- สารกำจัดแมลงศัตรูพืช โดยให้ปรึกษาแนะนำเรื่องการกำหนดค่าสูงสุดของระดับสารกำจัดแมลงศัตรูพืชที่ให้มีได้ รวมถึงการสนับสนุนการทำงานของคณะผู้เชี่ยวชาญด้านผลิตภัณฑ์คุ้มครองพืชและสารตกค้าง (PPR Panel)

ฝ่าย REPRO นี้ให้การสนับสนุนคณะผู้เชี่ยวชาญทางวิทยาศาสตร์ 5 คณะ และการสนับสนุนทางวิทยาศาสตร์ โดยแบ่งเป็นหน่วยย่อย 6 หน่วย คือ

- Feed (FEEDAP Panel)
- Nutrition (NDA Panel)
- Food Ingredients and Packaging (ANS Panel, CEF Panel)
- GMO (GMO Panel)
- Pesticides (PPR Panel)
- Application Desk

3. Science Strategy and Coordination Directorate (SCISTRAT) ทำหน้าที่กำหนดกลยุทธ์ในกิจกรรมทางวิทยาศาสตร์และการนำกลยุทธ์ไปปฏิบัติ ประสานงาน (Coordinate) ในกิจกรรมการประเมินความเสี่ยง และการจัดการ (Manage) ในเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยทำงานร่วมกับฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับวิทยาศาสตร์อีก 2 ฝ่าย นอกจากนี้ยังรับผิดชอบด้านการจัดการให้กับคณะกรรมการวิทยาศาสตร์ (Scientific Committee) และคณะที่ปรึกษา (Advisory Forum) เป็นหลักในการประสานงานกับหน่วยงานร่วมทั้งในประเทศและระหว่างประเทศ โดยการสนับสนุนการดำเนินงานร่วมกับประเทศรัฐสมาชิกและหน่วยงานต่างประเทศ รวมถึงการหารือกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยเน้นการดำเนินงานในเรื่อง การทำงานของคณะที่ปรึกษา และความร่วมมือทางวิทยาศาสตร์ ความเสี่ยงที่เกิดขึ้นใหม่ (Emerging Risk) และงานของคณะกรรมการวิทยาศาสตร์ โดยแบ่งการดำเนินงานออกเป็นหน่วยงานย่อย 3 หน่วยงาน คือ

3.1 Scientific Committee Unit เป็นหน่วยสนับสนุนการดำเนินงานของคณะกรรมการวิทยาศาสตร์

3.2 Emerging Risks Unit รับผิดชอบการจัดการทำกระบวนการในการติดตาม การเก็บรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อกำหนดความเสี่ยงที่เกิดขึ้นใหม่ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยของอาหารและอาหารสัตว์

3.3 The Advisory Forum and Scientific Cooperation Unit ทำหน้าที่สร้างความเข้มแข็งในความร่วมมือทางวิทยาศาสตร์ และสร้างเครือข่ายระหว่าง EFSA และรัฐสมาชิกและประเทศที่จะเข้าร่วมในสหภาพ เพื่อสร้างความมั่นใจในการทำงานร่วมกัน และการแลกเปลี่ยนข้อมูลและสารสนเทศทางวิทยาศาสตร์ รวมถึงอำนวยความสะดวกในการทำงานระหว่างองค์กรความปลอดภัยด้านอาหารระดับชาติกับ EFSA โดยผ่านทางคณะกรรมการที่ปรึกษา (Advisory Forum) และศูนย์ประสานงาน (Focal Points)

4. Communications Directorate (COMMS) เป็นฝ่ายสนับสนุนที่รับผิดชอบเรื่องการสื่อสารความเสี่ยง อันเป็นธุรกิจหลักด้านหนึ่งของ EFSA โดยการสื่อสารความเสี่ยงที่สัมพันธ์กับห่วงโซ่

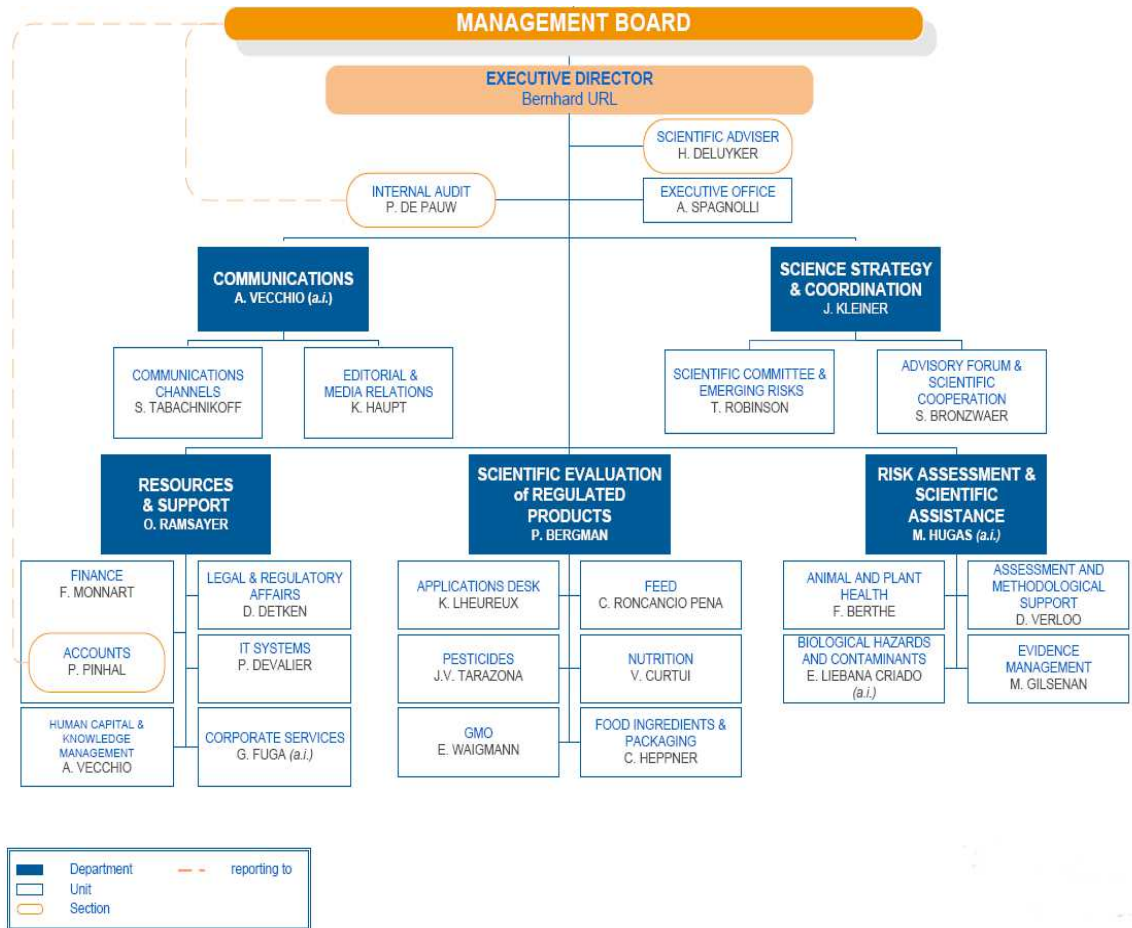
อาหารอย่างเปิดเผยและโปร่งใสบนพื้นฐานคำแนะนำของคณะผู้เชี่ยวชาญทางวิทยาศาสตร์ ซึ่ง EFSA สนับสนุนให้มีการปรับปรุงด้านความปลอดภัยอาหารในยุโรป และสร้างความเชื่อมั่นด้านการประเมินความเสี่ยง ทั้งนี้ EFSA สื่อสารความเสี่ยงกับผู้จัดการความเสี่ยง หน่วยงานระดับชาติ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และสาธารณะ โดยใช้เครื่องมือสื่อสารทั้งในรูปแบบของ Online และ Offline เช่น Website ของหน่วยงาน หนังสือเผยแพร่ และสิ่งพิมพ์ สื่อข้อมูล โดยแบ่งเป็นหน่วยงานย่อย 2 หน่วยงาน คือ Communication Channels และ Editorial & Media relations

5 Resources and Support รับผิดชอบการจัดทำกลยุทธ์ด้านทรัพยากรมนุษย์และการจัดการความรู้ การพัฒนาประสิทธิภาพระบบสารสนเทศเพื่อการสนับสนุนงานด้านวิทยาศาสตร์ การจัดการด้านการเงิน บริการด้านการจัดซื้อ เพื่อสนับสนุนเครือข่ายกับหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบ (Competent organisations)⁵ ทั่วทั้งสหภาพยุโรป โดยเน้นการดำเนินงานในเรื่อง บัญชีการเงิน งานบริการองค์กร ทรัพยากรมนุษย์และการจัดการความรู้ ระบบสารสนเทศ กฎหมาย และกฎระเบียบ

โครงสร้างองค์กรปัจจุบันของ EFSA ณ วันที่ 16 เมษายน พ.ศ.2556 แสดงในแผนภาพที่ 4-2

⁵ รายชื่อหน่วยงาน ระบุใน Art. 36 of Regulation EC 178/2002 and Art. 1 of Regulation EC 2230/2004

แผนภาพที่ 4-2 โครงสร้างการบริหารงานของหน่วยงาน European Food Safety Authority : EFSA
ณ วันที่ 1 มิถุนายน 2557



ที่มา : <http://www.efsa.europa.eu/en/efsaststructure/docs/orgchart.pdf>

ระบบการบริหารจัดการความปลอดภัยด้านอาหาร และหน่วยงานประเมิน ความเสี่ยงความปลอดภัยด้านอาหารแห่งราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์

1. ระบบบริหารจัดการความปลอดภัยด้านอาหารแห่งราชอาณาจักร เนเธอร์แลนด์

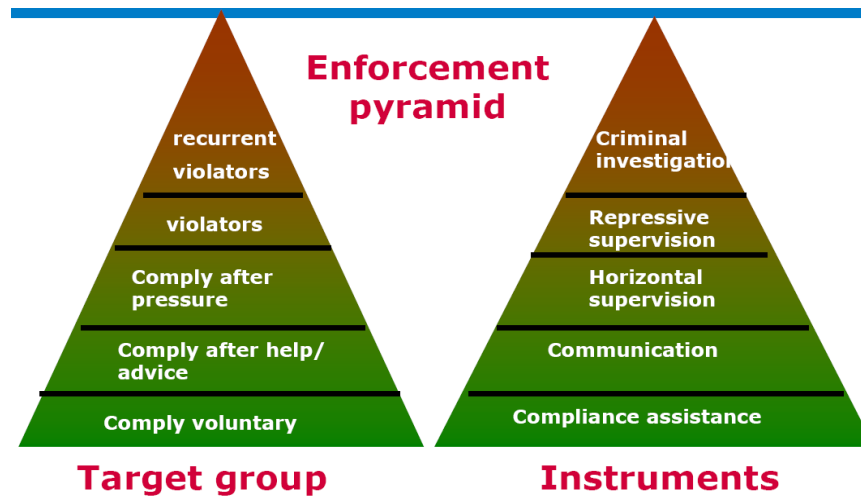
ภายใต้ระบบการบริหารจัดการความปลอดภัยด้านอาหาร (Food Safety) ของรัฐบาล
ประเทศเนเธอร์แลนด์ นั้น ได้กำหนดกลยุทธ์หลักในการบริหารจัดการ ควบคุมดูแลความปลอดภัยของ
อาหารไว้ 3 ด้านดังนี้

1. การวิเคราะห์ความเสี่ยง และจัดลำดับความสำคัญ
2. การวิเคราะห์กลุ่มเป้าหมาย เพื่อกำหนดภารกิจในการดำเนินงาน
3. การสร้างแรงจูงใจภาคธุรกิจให้ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับต่างๆ ที่
เกี่ยวข้อง หรือที่เรียกว่า การบังคับใช้ (Enforcement)

1.1 กลยุทธ์ในการบังคับใช้ (Enforcement Strategy) กฎระเบียบข้อบังคับต่างๆ
ยึดหลักการสนองตอบต่อกฎระเบียบข้อบังคับของผู้ประกอบการ (Responsive Regulation) กล่าวคือ
เนเธอร์แลนด์จะใช้การประเมินความเสี่ยงของผลิตภัณฑ์อาหารโดยคำนึงถึงปัจจัยต่างๆ เช่น ลักษณะ
ประเภทของอาหาร ประวัติของผู้ประกอบการ และความสมัครใจของผู้ผลิตหรือผู้ส่งออกในการ
ยกระดับมาตรฐานความปลอดภัยของสินค้าให้เป็นไปตามที่กำหนด ดังนั้นความเข้มงวดของการ
ตรวจสอบโดยทั่วไปนั้นจะขึ้นอยู่กับความเชื่อมั่น ที่มีต่อผู้ประกอบการแต่ละรายที่ได้แสดงให้เห็นถึง
ความพร้อมและความยินดีที่จะปฏิบัติตามกฎระเบียบที่ได้กำหนดไว้มีการใช้นโยบายที่เป็นไปตามหลัก
Bonus/Malus Principle หรือการจัดให้มีการช่วยเหลือหรือสนับสนุนผู้ผลิตที่สามารถปฏิบัติตาม
มาตรฐาน และการงดเว้นความช่วยเหลือตลอดจนการกำหนดให้มีมาตรการลงโทษต่อผู้ที่ทำการละเมิด
กฎระเบียบเกี่ยวกับความปลอดภัยของผลิตภัณฑ์อาหาร

มาตรการการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพมากที่สุดนั้นจะต้องเป็นไปตามหลักการประเมินความ
เสี่ยง และมาตรการการแทรกแซงเมื่อมีการละเมิดจะต้องเป็นมาตรการที่สอดคล้องกฎหมายและมีความ
เป็นสัดส่วนกับระดับความรุนแรงของการละเมิดนั้นๆ ดังที่ ได้แสดงไว้ในแผนภาพที่ 4-3

แผนภาพที่ 4-3 ความสัมพันธ์ระหว่างระดับความเสี่ยงของผู้ประกอบการ กับระบบการตรวจสอบ



ที่มา : Freek van Zoeren. Food Safety and International Trade. 2013

แผนภาพที่ 4-3 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างระดับความเสี่ยงของผู้ประกอบการ (Target group) และประเภทและความรุนแรงของมาตรการการตรวจสอบหรือการแทรกแซง (Instruments): Horizontal Supervision หมายถึงระบบการตรวจสอบที่อนุญาตให้ผู้ประกอบการจัดให้มีระบบควบคุมความปลอดภัยของสินค้าของตนเอง โดยจะทำการตรวจสอบเพียงแค่ระบบควบคุม (System Check) เท่านั้น

เมื่อมีการวิเคราะห์ความเสี่ยง และจัดลำดับความสำคัญแล้ว ลำดับต่อไปที่จะต้องดำเนินการ คือ การกำหนดกลุ่มเป้าหมายของความเสี่ยงอันจะส่งผลต่อความปลอดภัยต่อสินค้าอาหารทั้งนำเข้าและส่งออก และมีเครื่องมือเพื่อการควบคุมอย่างมีลำดับขั้น หากกลุ่มเป้าหมายใดไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานที่ไม่ใช่มาตรฐานบังคับ วิธีการที่ใช้ในการควบคุมอาจจะเพียงแค่ให้คำแนะนำ ตรวจสอบเบื้องต้น และส่งเจ้าหน้าที่ไปให้คำปรึกษาแนะนำ จากนั้นก็จะมี การควบคุมตรวจสอบดูแล และหากพบว่ายังมีการละเมิดกฎระเบียบอยู่อีก เครื่องมือที่จะใช้ควบคุมนั้นก็คือ การตรวจสอบอย่างเข้มงวดและการเอาผิดตามกฎหมาย

1.2 นโยบายใหม่ด้านความปลอดภัยอาหาร ภายใต้ระเบียบข้อบังคับ Regulation (EC) 882/2004 กำหนดว่า หน่วยงานผู้มิอำนาจจะต้องมีหน้าที่รับผิดชอบการตรวจสอบ ซึ่งผู้ที่ต้องทำงานกับธุรกิจอาหาร (Food business operators : FBO's) ต้องรับผิดชอบเรื่องความปลอดภัยของอาหาร ภายใต้แนวคิด 3 ประการคือ

- การนำแนวคิดเรื่องความเสี่ยงมาใช้ในการเฝ้าระวัง
- หลักของการให้รางวัลและการลงโทษ
- ความเชื่อมั่นในระบบการผลิตของเอกชน

ในอุตสาหกรรมอาหารนั้น ความเสี่ยงถือเป็นเรื่องที่มีความสำคัญ ซึ่งรัฐบาลได้กำหนดระดับความเสี่ยง หรือปิรามิดความเสี่ยงไว้ 3 ประเภท คือ

1. อาหารที่มีความเสี่ยงถาวร (Permanent Risk)
2. อาหารที่มีความเสี่ยงบ้าง (Some Risk)
3. อาหารที่มีความเสี่ยงแบบไม่สำคัญ (Negligible Risk)

แผนภาพที่ 4-4 ปิรามิดความเสี่ยงความปลอดภัยด้านอาหาร



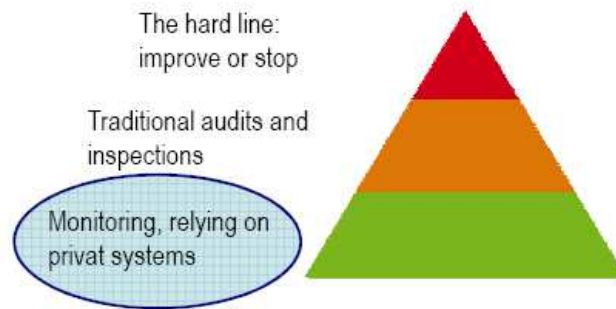
ที่มา : Freek van Zoeren. Food Safety and International Trade. 2013

แนวทางการดำเนินงานในการแก้ไขความเสี่ยงในแต่ละระดับ คือ

1. อาหารที่มีความเสี่ยงถาวร (Permanent Risk) จะต้องปรับปรุงหรือหยุดดำเนินการผลิต
2. อาหารที่มีความเสี่ยงบ้าง (Some Risk) ใช้วิธีการตรวจสอบรับรองสินค้าและระบบการผลิต
3. อาหารที่มีความเสี่ยงแบบไม่สำคัญ (Negligible Risk) ใช้วิธีการติดตาม โดยเชื่อมั่นในระบบ การผลิตของผู้ประกอบการ

แผนภาพที่ 4-5 การแก้ไขความเสี่ยงแต่ละระดับ

Consequences for FBO's, The incentive/penalty principle



ที่มา : Freek van Zoeren. Food Safety and International Trade. 2013

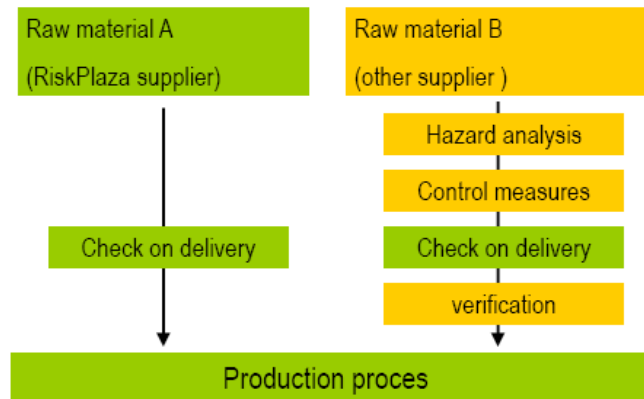
โดยทั่วไปแล้วภายใต้ระบบการผลิตของผู้ประกอบการนั้น จำแนกได้เป็น 2 ระดับ คือ

1. การผลิตตามข้อบังคับของรัฐ เช่น การนำระบบการวิเคราะห์อันตรายและจุดวิกฤตที่ต้องควบคุมในกระบวนการผลิตอาหาร (Hazard analysis and critical control points : HACCP) มาใช้ในการผลิต
2. การนำระบบต่างๆ หลายระบบมาใช้ร่วมกันในการผลิต ซึ่งสูงกว่าข้อกำหนดทั่วไป เช่น ระบบห่วงโซ่อุปทาน หรือการออกใบรับรอง ซึ่งการนำมาใช้นี้ผู้ประกอบการ ภาคเอกชน จะเป็นผู้ริเริ่มใช้ด้วยความสมัครใจ โดยที่รัฐจะไม่เข้ามาแทรกแซง

การจัดทำฐานข้อมูลความปลอดภัยด้านอาหารของประเทศเนเธอร์แลนด์ คือ การจัดเก็บข้อมูลด้านความเสี่ยง และระบบการเตือนภัยล่วงหน้า ทำให้ผู้ตรวจสอบอาหารสามารถใช้ฐานข้อมูลเดียวกันกับที่มีอยู่ในการตรวจสอบ โดยเผยแพร่ข้อมูลผ่าน Website

เมื่อเปรียบเทียบผู้ผลิตอาหารที่อยู่ในฐานข้อมูล กับผู้ผลิตที่ไม่ได้อยู่ในฐานข้อมูลดังกล่าวแล้วพบว่า ผู้ผลิตที่มีชื่อระบุอยู่ในฐานข้อมูลจะได้รับประโยชน์ในเรื่องของความรวดเร็วในการส่งวัตถุดิบเข้าสู่กระบวนการผลิต โดยไม่ต้องตรวจสอบความปลอดภัยของอาหารในแต่ละขั้นตอนก่อนการผลิต

แผนภาพที่ 4-6 ฐานข้อมูลความปลอดภัยอาหารเนเธอร์แลนด์



ที่มา : Freek van Zoeren. Food Safety and International Trade. 2013

การส่งเสริมการตรวจสอบมาตรฐานผลิตภัณฑ์อาหารเพื่อการส่งออกนั้น ประเทศเนเธอร์แลนด์ได้กำหนดระบบการออกใบรับรองมาตรฐานความปลอดภัยของสินค้าเกษตร-อาหารอย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจาก ประเทศเนเธอร์แลนด์มีรายได้รวมจากการส่งออกสินค้าทางการเกษตร-อาหารเป็นมูลค่าสูงถึง 12,700 ล้านยูโร และมีการใช้ใบรับรองมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Certification) กว่า 500,000 ครั้ง ในปีพ.ศ. 2556 ซึ่งหลักเกณฑ์สำคัญของระบบการตรวจสอบที่ “เป็นมิตร” กับการส่งออก มีองค์ประกอบสำคัญ 3 ประการ ได้แก่

1. การจัดตั้งระบบการตรวจสอบที่ได้รับความเชื่อถือ ซึ่งเกิดขึ้นได้จากความร่วมมือกันของทั้งหน่วยงานตรวจสอบในภาครัฐและผู้ประกอบการในภาคเอกชน โดยผู้ประกอบการจะต้องมีการรักษามาตรฐานการผลิตอย่างเคร่งครัดในทุกขั้นตอน มิใช่จำกัดอยู่เพียงการตรวจสอบก่อนการส่งออกเท่านั้น ซึ่งในสหภาพยุโรปองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบจะต้องให้ความสำคัญกับการตรวจสอบมาตรฐานในสองรูปแบบ คือ

1.1 ระบบการตรวจสินค้าที่นำเข้ามาจากประเทศที่สาม (ประเทศนอกสหภาพยุโรป)

1.2 ระบบการตรวจสินค้าที่ผลิตภายในสหภาพยุโรปและภายในประเทศเนเธอร์แลนด์ ที่มีการดำเนินการตามระบบ HACCP (Hazard Analysis and Critical Control Points) ทั้งในรูปแบบการตรวจสอบจากภาครัฐ หรือการตรวจสอบด้วยมาตรฐานเอกชน เมื่อได้มีการดำเนินงานทั้งสองรูปแบบอย่างเคร่งครัดก็จะทำให้มาตรฐานสินค้าทั้งในส่วนที่จะนำไปจำหน่ายเพื่อการบริโภค

ภายในประเทศและเพื่อการส่งออกได้รับความเชื่อถือจากนานาประเทศ และมีระดับมาตรฐานอันเป็นที่ยอมรับจากสากล (CODEX Alimentarius Standard)

2. การรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับมาตรฐานความปลอดภัยตามกฎหมายของประเทศคู่ค้าและการสื่อสารข้อมูลดังกล่าวให้กับผู้ส่งออกได้ทราบ ซึ่งองค์การความปลอดภัยด้านอาหารและสินค้าอุปโภค บริโภคแห่งราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์ (NVWA) ได้จัดทำฐานข้อมูลมาตรฐานของสินค้าในประเทศคู่ค้าของเนเธอร์แลนด์ โดยมีข้อมูลเกี่ยวกับข้อตกลงเรื่องความร่วมมือในการบริการของ NVWA และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในประเทศที่สาม ตลอดจนมาตรฐานสินค้าตามที่ได้บัญญัติไว้ในกฎหมายของประเทศเหล่านั้น ทั้งนี้ฐานข้อมูลในเว็บไซต์ของ NVWA ได้จำแนกรายละเอียดของประเทศคู่ค้าแต่ละประเทศ และมีเนื้อหาเกี่ยวกับสินค้าส่งออกแต่ละประเภทอย่างชัดเจน บทกฎหมายที่เกี่ยวข้อง วิธีการดำเนินงานของหน่วยงาน ระบบการตรวจสอบสินค้า รูปแบบใบรับรอง ตลอดจนข้อยกเว้น รายละเอียดปลีกย่อย และลักษณะเฉพาะของมาตรฐานความปลอดภัยในประเทศที่สาม

3. การจัดทำระบบการรับรองมาตรฐานความปลอดภัยที่มีประสิทธิภาพ นับตั้งแต่ปี 2553 เป็นต้นมา ได้จัดทำระบบลูกค้าหน่วยงาน (CLIENT System) เช่น การขอใบรับรองมาตรฐานสินค้าอิเล็กทรอนิกส์ เพื่ออำนวยความสะดวกให้กับผู้ส่งออกสินค้าโดยเฉพาะรายที่มีความเสี่ยงต่ำ ทั้งยังเป็นการลดการใช้ทรัพยากรของหน่วยงานตรวจสอบทั้งในแง่ของงบประมาณค่าใช้จ่ายและบุคลากร ผู้ส่งออกสามารถยื่นขอใบรับรองมาตรฐานความปลอดภัยของผลิตภัณฑ์ซึ่งจะมีการดำเนินงานในระบบอิเล็กทรอนิกส์ที่ได้มาตรฐานของ UN/CEFACT ในทุกขั้นตอนของกระบวนการออกใบรับรอง คือ การยื่นคำร้อง การตรวจสอบคำร้อง ตลอดจนการลงนาม รัฐบาลกลางมีหน้าที่รับผิดชอบควบคุมระบบ E-Certification นี้โดยได้งบประมาณดำเนินการมาจากค่าธรรมเนียมการออกใบรับรอง นอกจากนี้ รัฐยังจัดให้มีการรับฟังข้อเสนอแนะจากผู้ประกอบการภาคเอกชนผ่านระบบ Advisory Board ซึ่งนำโดยตัวแทนผู้ประกอบการภาคเอกชนรายสำคัญ อย่างไรก็ตาม เพื่อควบคุมมาตรฐานสินค้าและป้องกันการขอ E-Certificate ในทางมิชอบ NVWA จะยังมีหน้าที่ในการสุ่มตรวจเพื่อควบคุมมาตรฐาน โดยมีอัตราการสุ่มตรวจอยู่ที่ 10% และมีการลงโทษผู้ผลิตด้วยค่าปรับที่สูงมากหากตรวจพบสินค้าที่ไม่ได้คุณภาพมาตรฐาน

1.3 การตรวจสอบสินค้านำเข้า ประเทศเนเธอร์แลนด์นับว่าเป็นประเทศที่มีระบบการตรวจสอบ ณ ด่านพรมแดนที่เข้มงวดและมีประสิทธิภาพสูง เนื่องจากเป็นหนึ่งในประตูหลักสู่ตลาดสหภาพยุโรป โดยในแต่ละปี กว่า 20% ของสินค้าที่นำเข้าสู่สหภาพยุโรปทั้งหมดจะถูกขนส่งผ่านเส้นทางของประเทศเนเธอร์แลนด์ ดังนั้น VWA จึงจัดให้มีจุดตรวจสอบที่พรมแดนหลัก (Border Inspection Post : BIP) ทั้งหมด 7 แห่ง ที่สำคัญที่สุดคือ ท่าเรือ Rotterdam ซึ่งจัดได้ว่าเป็นท่าเรือน้ำลึก

เพียงแห่งเดียวของสหภาพยุโรปและยังเป็นท่าเรือที่มีขนาดใหญ่ที่สุดในยุโรปหรือเป็นลำดับที่สี่ของโลก มีปริมาณสินค้าผ่านเฉลี่ยปีละ 11 ล้านคอนเทนเนอร์ หรือมากกว่า 410 ล้านตัน

ณ จุดตรวจ BIP นั้น ประเทศเนเธอร์แลนด์ได้ดำเนินการตรวจสอบสินค้าใน 3 ขั้นตอน คือ

(1) การตรวจสอบเอกสาร (Documentary Check) ที่ต้องสำแดง ณ พรอมแดนตามกฎหมายของสหภาพยุโรป ซึ่งจะถูกรับรองโดยศุลกากรของเนเธอร์แลนด์

(2) การตรวจสอบความถูกต้องของประเภทของสินค้า (Identity Check) ว่าตรงกับที่ได้ระบุไว้ในฉลากหรือเอกสารประกอบการส่งออก ซึ่งดำเนินการ โดย NVWA

(3) การตรวจสอบคุณสมบัติทางกายภาพของสินค้า (Physical Check) โดยในกรณีที่เหมาะสม NVWA อาจจะทำตัวอย่างสินค้าไปตรวจสอบมาตรฐานที่ห้องทดลองด้วยก็ได้

เฉพาะสินค้าที่ผ่านการตรวจสอบทั้ง 3 ขั้นตอนแล้วจะได้รับอนุญาตจากศุลกากรเนเธอร์แลนด์ให้ขนส่งเข้าสู่สหภาพยุโรปต่อไปได้

ทั้งนี้มาตรการควบคุมและตรวจสอบ จะแตกต่างกันในแต่ละผลิตภัณฑ์ คือ

1. การตรวจสอบศัตรูพืช (Phytosanitary Check) เช่น มาตรการ ควบคุมการระบาดของเพลี้ยไฟ (Thrips Palmi) ซึ่งเป็นมาตรการการควบคุมหนึ่งที่มีนัยสำคัญต่อผู้ส่งออกไทยมากที่สุด โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อพิจารณาจากสถิติที่ผ่านมาแล้วพบว่ามีการตรวจสอบพบเพลี้ยไฟในกล้วยไม้ส่งออกจากประเทศไทยถึง 10 กรณีในปี 2553 และ 3 กรณีจนถึงกลางปี 2554 สหภาพยุโรปนั้นได้วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการควบคุมเพลี้ยไฟไว้ใน Directive 2000/29/EC8 ซึ่งบัญญัติกฎระเบียบเกี่ยวกับการนำเข้ากล้วยไม้ใน Note 36.2 ของ Annex IVAI

ประเทศไทยนับว่าเป็นประเทศส่งออกสินค้าที่ถูกตรวจค้นพบศัตรูพืชมากที่สุดในตลาดสหภาพยุโรป โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของแมลงหิวข้าว (Bemisia Tabaci) แมลงวันหนอนขนอบ (Liriomyza Spp) เพลี้ยไฟ (Thrips Palmi) และ แมลงวันผลไม้ที่มีถิ่นกำเนิดอยู่ในยุโรป (Non-European Tephritidae)

2. การตรวจสอบสัตว์มีชีวิตและผลิตภัณฑ์จากสัตว์ (Veterinary Check) มีจุดมุ่งหมาย 3 ประการคือ การป้องกันการนำเข้าสินค้าที่ปนเปื้อนด้วยปรสิต จุลินทรีย์ หรือเชื้อโรคที่เป็นอันตราย (Harmful Organisms) การนำเข้าสินค้าที่ปลอดภัยกับการบริโภค (Fit for Consumption) และการคุ้มครองสุขภาพและสวัสดิภาพสัตว์ (Animal Health and Welfare) โดยคณะกรรมการยุโรปได้บัญญัติ กฎเกณฑ์ข้อบังคับเกี่ยวกับมาตรฐานสินค้าสัตว์มีชีวิตไว้ใน Directive 91/496/EEC9 และ Regulation (EC) No.282/2004 และกฎเกณฑ์ เกี่ยวกับผลิตภัณฑ์จากสัตว์ใน Directive 97/78/EC11 และ Regulation (EC) No.136/2004 โดยมีมาตรการการดำเนินงานที่สำคัญ คือ

2.2.1 มีการตรวจสอบสินค้าในสามขั้นคือ การตรวจสอบในประเทศที่สามก่อนการส่งออก การตรวจสอบเอกสารในพรมแดนสหภาพยุโรป และการตรวจสอบ Identity และ Physical Checks ณ ด่านพรมแดนหลัก (BIPs)

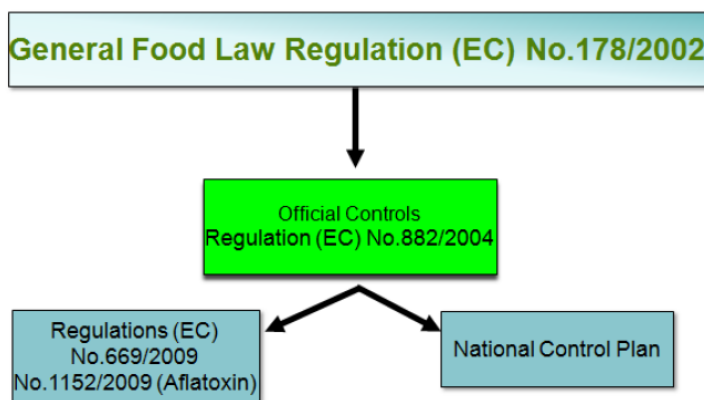
2.2.2 การนำเข้าสัตว์มีชีวิตจะต้องถูกตรวจสอบที่ BIPs ทุกครั้ง (100% Check) และสัตว์มีชีวิตจะนำเข้ามาผ่านทางอากาศได้เท่านั้น ส่วนความเข้มงวดของการตรวจสอบผลิตภัณฑ์จากสัตว์จะขึ้นอยู่กับประเมินความเสี่ยงของสินค้าแต่ละชนิด

2.2.3 การตรวจสอบคุณสมบัติทางกายภาพ ณ BIP นั้นจะใช้มาตรการที่คัดสรรมาให้เหมาะสมกับแต่ละประเภทของผลิตภัณฑ์ อาจเป็นไปในรูปแบบของการทดสอบรสชาติ อุณหภูมิ สี กลิ่น และการตรวจสอบอย่างละเอียดในห้องทดลอง

อย่างไรก็ตาม กระบวนการตรวจสอบในห้องทดลอง (Laboratory Check) จะต้องเป็นไปตามที่ได้บัญญัติไว้ในกฎหมายสหภาพยุโรปที่เกี่ยวข้อง และถูกต้องตามแผนการดำเนินงานของรัฐ (National Plans) ของภาคีสมาชิกซึ่งได้มีการจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายของสหภาพยุโรป โดยหน่วยงานที่ดำเนินการตามแผนดังกล่าวนี้จะมีหน้าที่ตรวจหาสารเคมีตกค้าง สารปนเปื้อน และจุลินทรีย์ที่เจือปนในผลิตภัณฑ์ นอกจากนี้การทดสอบในห้องทดลองก็ยังคงยึดระบบของการประเมินความเสี่ยงและระบบตรวจสอบสินค้าต้องสงสัย (Suspicion) เฉกเช่นเดียวกับระบบการตรวจสอบในรูปแบบอื่นๆ

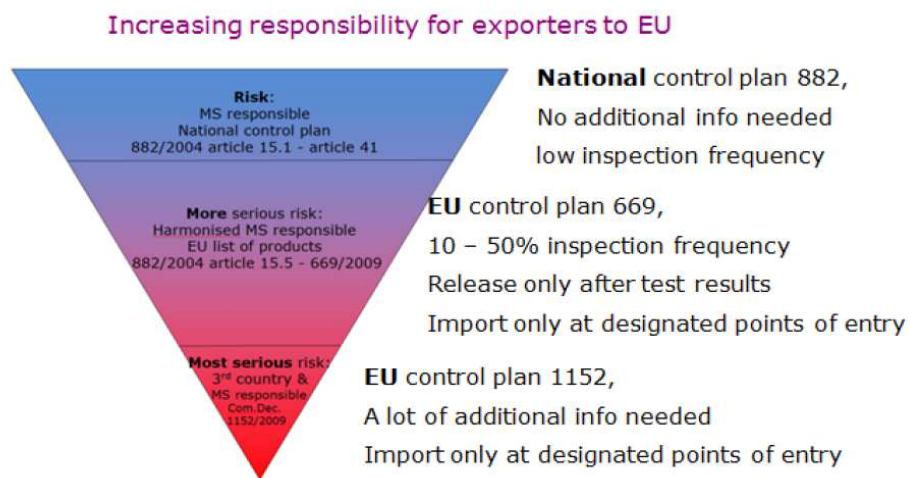
(3) การตรวจสอบอาหารและอาหารสัตว์ที่ผลิตจากพืช (Food & Feed of Plant Origin Check) หลักพื้นฐานสำหรับการตรวจสอบอาหารและอาหารสัตว์ที่ผลิตจากพืช บัญญัติไว้ใน General Food Law ของ Regulation (EC) No.178/2002 (ภาพที่ 4-7)

แผนภาพที่ 4.7 ความสัมพันธ์ระหว่าง Regulations (EC) No.178/2002, No.882/2004, No.669/2009 และ No.1152/2009



การดำเนินการตรวจสอบเป็นไปตามหลักทั่วไปของการประเมินความเสี่ยง คือ ผลิตภัณฑ์ที่มีความเสี่ยงต่ำที่สุดจะตรวจสอบตามแผนการควบคุมแห่งชาติ (National Control Plan) ที่กำหนดไว้ใน Regulation (EC) No.882/2004 ส่วนสินค้าที่มีความเสี่ยงสูงขึ้นมาจะต้องผ่านการดำเนินการตรวจสอบที่มีความเข้มงวดมากขึ้นตามแผนการควบคุมแห่งสหภาพยุโรป (EU Control Plan) ภายใต้ข้อกำหนดของ Regulations (EC) No.669/2009 และ No.1152/2009 (Aflatoxin) ตามลำดับ (แผนภาพที่ 4-8)

แผนภาพที่ 4-8 การดำเนินการตรวจสอบตามระดับความเสี่ยงของผลิตภัณฑ์



ที่มา : Freek van Zoeren. Food Safety and International Trade. 2013

2. องค์กรความปลอดภัยด้านอาหารและสินค้าอุปโภค

บริโภคแห่งราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์

(THE NETHERLAND FOOD AND CONSUMER

PRODUCT SAFETY AUTHORITY : NVWA)



2.1 ความเป็นมา

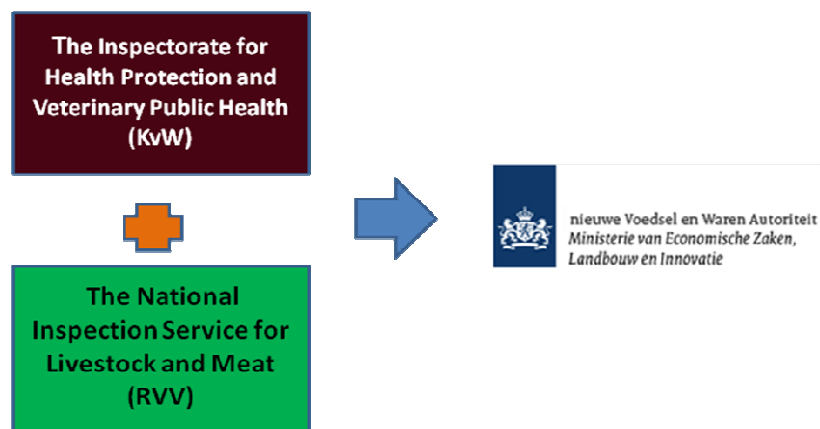
องค์กรความปลอดภัยด้านอาหารและสินค้าอุปโภค บริโภคแห่งราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์ (The Netherland Food and Consumer Product Safety Authority : NVWA) เป็นหน่วยงานอิสระภายใต้กระทรวงเศรษฐกิจ (Ministry of Economic Affairs) จัดตั้งขึ้นเมื่อ วันที่ 10

กรกฎาคม พ.ศ. 2545 อันเนื่องมาจากปัญหาวิกฤตการณ์ด้านความปลอดภัยของอาหารที่เพิ่มมากขึ้น ทำให้รัฐสภาและภาคประชาชนชาวเนเธอร์แลนด์ต่างมีความรู้สึกว่าเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการจัดตั้งองค์กรระดับชาติที่มีความเข้มแข็งและเข้มงวดในการปกป้องดูแลความปลอดภัยด้านอาหารให้แก่ผู้บริโภคในประเทศอย่างจริงจัง ซึ่ง VWA นี้เป็นหน่วยงานระดับชาติที่มีส่วนสำคัญในการพัฒนาและแก้ไขปัญหาพร้อมกับหน่วยงานอื่นๆ ในระดับสากล โดยที่หน้าที่ความรับผิดชอบหลัก คือการกำกับดูแลความปลอดภัยด้านอาหารของประเทศ รวมถึงการประเมินความเสี่ยง และการสื่อสารความเสี่ยงให้กับประชาชนได้รับทราบข้อมูลที่ถูกต้อง ชัดเจน และเป็นธรรม

หลังจากที่ได้ดำเนินการมาเป็นระยะเวลาเกือบ 1 ปี ในปี พ.ศ. 2546 รัฐบาลเนเธอร์แลนด์ได้ย้ายหน่วยงาน VWA จากเดิมที่เคยอยู่ภายใต้กระทรวงสาธารณสุข สวัสดิการ และกีฬา (Ministry of Health, Welfare and Sport) ให้มาอยู่ภายใต้กระทรวงเกษตร ชุมชนและคุณภาพอาหาร (Ministry of Agriculture, Nature and Food Quality) ในรูปแบบขององค์กรอิสระภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาล ซึ่งยังคงมีการประสานการทำงานร่วมกับกระทรวงสาธารณสุข สวัสดิการ และกีฬาอยู่ด้วยเช่นกัน

จากนั้นในปี พ.ศ. 2549 ได้มีการปรับโครงสร้างการบริหารจัดการความปลอดภัยด้านอาหารครั้งใหญ่ในประเทศเนเธอร์แลนด์ อีกครั้งหนึ่ง โดยได้รวม 2 องค์กรที่มีความสำคัญ คือ The Inspectorate for Health Protection and Veterinary Public Health (KvW) และ The National Inspection Service for Livestock and Meat (RVV) ให้มาอยู่ภายใต้ The Food and Consumer Product Safety authority (VWA) เมื่อวันที่ 1 มกราคม 2549 ดำเนินงานในลักษณะหน่วยงานเดียวที่มีอำนาจเบ็ดเสร็จ (Single Agency) และได้โอนหน่วยงาน VWA ให้มาอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงเศรษฐกิจ

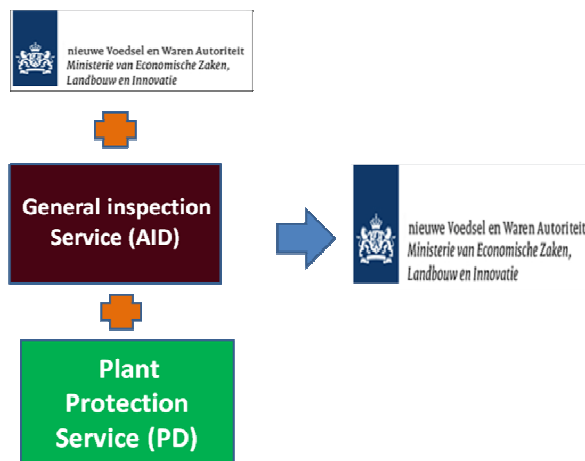
แผนภาพที่ 4-9 การรวมหน่วยงานด้านความปลอดภัยอาหารของราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์
เมื่อปี พ.ศ. 2549



ต่อมาในปีพ.ศ. 2555 VWA ได้ปรับองค์กรอีกครั้งเพื่อให้เกิดความสะดวกรว่ภาคอุตสาหกรรมเกษตรและอาหารของประเทศเนเธอร์แลนด์ ทั้งด้านการส่งออกและนำเข้า และขยายขอบข่ายของการดำเนินงานให้มีบทบาทที่กว้างขึ้น โดยรวมหน่วยงานซึ่งมีบทบาทหน้าที่รับผิดชอบดูแลความปลอดภัยด้านอาหารของประเทศเนเธอร์แลนด์ 3 หน่วยงานเข้าด้วยกัน เป็นหน่วยงาน NVWA ใหม่คือ

1. The Food and Consumer Product Safety Authority (VWA)
2. General inspection Service (AID)
3. Plant Protection Service (PD)

แผนภาพที่ 4-10 การรวมหน่วยงานด้านความปลอดภัยอาหารของราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์
เมื่อปี พ.ศ. 2555



การรวม 3 หน่วยงานดังกล่าวข้างต้นเข้าด้วยกัน เนื่องจากทั้งสามหน่วยงานมีจุดมุ่งหมายและวิธีการดำเนินการที่คล้ายคลึงกันและมีกลุ่มเป้าหมายการตรวจสอบที่ซ้ำซ้อนกัน ดังนั้นการจัดตั้งหน่วยงานใหม่จะช่วยให้มีการจัดสรรทรัพยากร ทั้งในด้านงบประมาณและบุคลากรได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

2.2 วิสัยทัศน์ เพื่อปกป้องคุ้มครองสุขภาพของมนุษย์และสัตว์ สวัสดิภาพสัตว์ ความปลอดภัยด้านอาหาร และปกป้องคุ้มครองผู้บริโภค และบังคับใช้กฎหมายความปลอดภัยอาหาร และกฎหมายอื่นเกี่ยวกับธรรมชาติของเนเธอร์แลนด์

2.3 บทบาท หน้าที่ และภารกิจ คือ เพื่อปกป้องสุขภาพของมนุษย์ให้ได้รับความปลอดภัยจากการบริโภคอาหารและคุ้มครองป้องกันสุขภาพของสัตว์ที่เลี้ยงเพื่อใช้เป็นอาหารของมนุษย์ การเฝ้าติดตามตรวจสอบผลิตภัณฑ์อาหารและสินค้าสำหรับอุปโภค-บริโภคให้มีความปลอดภัย เพื่อสุขภาพและสวัสดิภาพที่ดีของประชาชนและสัตว์ โดยมีอำนาจในการควบคุมดูแลตลอดห่วงโซ่อาหาร (Food Chain) ตั้งแต่การผลิตวัตถุดิบไปจนถึงกระบวนการแปรรูปในโรงงานจนกระทั่งเป็นผลิตภัณฑ์เพื่อจำหน่ายให้กับผู้บริโภค

ภารกิจหลักของ NVWA มีดังนี้

1. ติดตามตรวจสอบสถานการณ์ความปลอดภัยของอาหารภายในประเทศและกลุ่มประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป รวมทั้งสินค้านำเข้าจากประเทศคู่ค้าอันอาจจะเป็นสาเหตุแห่งการแพร่ระบาดของโรค และการปนเปื้อนจากสารเคมีที่เป็นอันตราย

2. การประเมินความเสี่ยง (Risk Assessment)

3. การสื่อสารความเสี่ยง (Risk Communication)

นอกจากนี้ยังมีภารกิจที่สำคัญอื่นๆ เช่น การตัดสินใจดำเนินการเมื่อเกิดวิกฤตการณ์และปัญหาด้านความปลอดภัยของอาหาร และการให้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจ รวมถึงเป็นหน่วยงานสำคัญในการประสานการดำเนินงานกับกระทรวงอื่นๆ ทั้งในประเทศและองค์กรระหว่างประเทศ เพื่อผลสัมฤทธิ์ในการบริหาร จัดการ และการแก้ไขปัญหาความปลอดภัยของสินค้าอาหาร

สำหรับการเฝ้าระวังตรวจสอบผลิตภัณฑ์อาหารในแต่ละปีนั้น จะทำการวางแผนงานประจำปี โดยมีการระบุประเภทของสินค้าที่จะทำการติดตามตรวจสอบ ซึ่งผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบจะทำการติดตามตรวจสอบตลอดทั้งห่วงโซ่อาหาร ตั้งแต่แหล่งผลิตวัตถุดิบ ผ่านกระบวนการผลิต ไปจนถึงผู้บริโภค นั่นหมายถึงจะต้องมีการตรวจสอบในทุกๆ ขั้นตอน และมีกระบวนการตรวจสอบที่เข้มข้น และเมื่อเกิดเหตุการณ์หรือมีสิ่งผิดปกติเกิดขึ้น รวมถึงการร้องเรียนจากผู้บริโภค การร้องเรียนจากภาคธุรกิจ รายงานการตรวจพบอาหารที่ไม่ปลอดภัยจากห้องปฏิบัติการทดสอบ หรือการรายงานจากประชาคมยุโรป หน่วยงานจะส่งเจ้าหน้าที่เข้ามาดำเนินการ โดยจะมีระบบการรายงานไปยังส่วนกลางโดยทันที (Real time) ซึ่งจะแก้ไขปัญหาอย่างรวดเร็วเท่าที่จะกระทำได้

พันธกิจที่สำคัญของ NVWA คือ การทำงานเพื่อลดและควบคุมความเสี่ยงที่อาจจะส่งผลกระทบต่อสุขภาพและสวัสดิภาพของประชาชนและสัตว์ อันเนื่องมาจากการบริโภคสินค้าอาหารชนิดต่างๆ ซึ่งความเสี่ยงนั้นสามารถเกิดขึ้นได้ตลอดเวลา แต่หลักการสำคัญของการทำงานจะอยู่ที่ว่าทำอย่างไรถึงจะทำให้ประชาชนมีความเสี่ยงน้อยที่สุด โดยการหลีกเลี่ยงความเสี่ยงนั้นเป็นหน้าที่ของทุก

คนที่ต้องพึงกระทำ ซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบที่มีหน้าที่ควบคุมและลดความเสี่ยงจะดำเนินการ โดยอาศัยกรอบอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

1. การควบคุม : โดยต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกฎระเบียบข้อบังคับของรัฐบาลและประชาคมยุโรป
2. การประเมินความเสี่ยง : โดยการวิจัยเพื่อระบุถึงความเสี่ยงที่อาจจะเป็นไปได้ และทำการประเมินความเสี่ยงโดยใช้หลักการทางวิทยาศาสตร์
3. การสื่อสารความเสี่ยง โดยให้ความรู้แก่ประชาชนเพื่อให้ตระหนักและเข้าใจเกี่ยวกับความเสี่ยงที่อาจเป็นอันตราย ตลอดจนแนะนำวิธีการลดความเสี่ยงให้กับประชาชนโดยทั่วไปได้ทราบ
4. ความปลอดภัยทางด้านอาหาร : อำนาจการตรวจสอบของหน่วยงาน NVWA มีตลอดทั้งห่วงโซ่อาหาร ตั้งแต่ต้นทางของวัตถุดิบ ไปจนถึงมือผู้บริโภค โดยหน่วยงานดังกล่าวจะเป็นผู้ทำการตรวจสอบ เช่น อาหารที่วางจำหน่ายในซูเปอร์มาร์เก็ต ตู้หรือตลาดแผงลอย และในภัตตาคารร้านอาหาร และยังทำการตรวจสอบในระหว่างขั้นตอนการผลิต โดยการตรวจสอบที่มาของวัตถุดิบ กระบวนการผลิต และมีอำนาจในการตรวจสอบเพื่อให้แน่ใจว่าผลิตภัณฑ์อาหารนั้นมีส่วนผสมอาหารที่ระบุไว้ในระดับที่ได้รับอนุญาต ซึ่งการดำเนินงานของหน่วยงาน NVWA จะทำการตรวจสอบทั้งในท่าเรือ และสนามบิน เพื่อตรวจสอบสินค้าอาหารนำเข้าจากประเทศนอกสหภาพยุโรป
5. สัตว์ : ปัจจุบันโรคระบาดที่เกิดขึ้นกับสัตว์มีมากขึ้น ส่วนหนึ่งนั้นมีแหล่งแพร่เชื้อมาจากสัตว์ที่ใช้เป็นอาหารมนุษย์ ซึ่งการควบคุมดูแลรับผิดชอบนั้นในส่วนหนึ่งจะเป็นหน้าที่ของหน่วยงานควบคุมโรคสัตว์ (Animal disease control) และ หน่วยงานส่งเสริมสุขภาพสัตว์ (Promotion of Animal Health) ที่คอยเฝ้าระวังและควบคุมโรคระบาดจากสัตว์อย่างเคร่งครัด ในขณะที่หน่วยงาน NVWA จะทำการควบคุมดูแลโรคระบาดที่จะส่งผลกระทบต่อมนุษย์ เช่น โรคปากและเท้าเปื่อย (Foot and Mouth Disease) ไข้หวัดนก (Bird Flu) และการให้ความรู้แก่ประชาชน เช่น การล้างมือให้สะอาดหากไปสัมผัสกับแหล่งที่มีความเสี่ยงต่อการแพร่ระบาดของเชื้อโรคสัตว์ ฯลฯ
6. ความปลอดภัยของผลิตภัณฑ์ : โดยมีอำนาจควบคุมสินค้า ภายใต้พระราชบัญญัติสินค้าโภคภัณฑ์ (Commodities Act) เช่น อุปกรณ์เครื่องใช้ไฟฟ้า และของเล่นเด็ก
7. เครื่องดื่มแอลกอฮอล์และยาสูบ : โดยจะทำการประเมินเพื่อให้สอดคล้องกับการออกใบอนุญาตกิจการตามพระราชบัญญัติร้านอาหารและพระราชบัญญัติยาสูบ (Catering Act and Tobacco Act) เช่น การกำหนดอายุของใบอนุญาตจำหน่ายสุรา และการจำกัดพื้นที่ต้องห้ามสำหรับการสูบบุหรี่

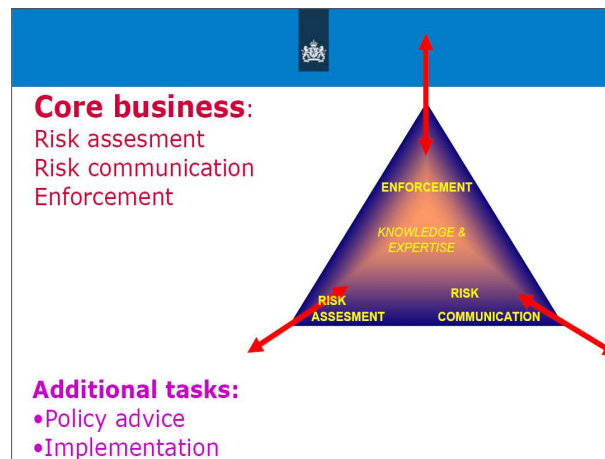
8. การร้องเรียน : ประชาชนทั่วไปสามารถร้องเรียนได้โดยตรงโดยการลงทะเบียน ร้องเรียนเกี่ยวกับความปลอดภัยของอาหารและผลิตภัณฑ์สำหรับการบริโภค สุขอนามัย การสูบบุหรี่ ในพื้นที่ต้องห้าม หรือสามารถร้องเรียนได้ทางโทรศัพท์สายด่วน หรือทางเว็บไซต์

ภารกิจหลัก

1. การประเมินความเสี่ยง (Risk Assessment)
2. การสื่อสารความเสี่ยง (Risk Communication)
3. การบังคับใช้กฎระเบียบ (Enforcement)

แผนภาพที่ 4-11 ภารกิจหลักของหน่วยงาน

The Netherland Food and Consumer Product Safety Authority : NVWA



ที่มา : Freek van Zoeren. Food Safety and International Trade. 2013

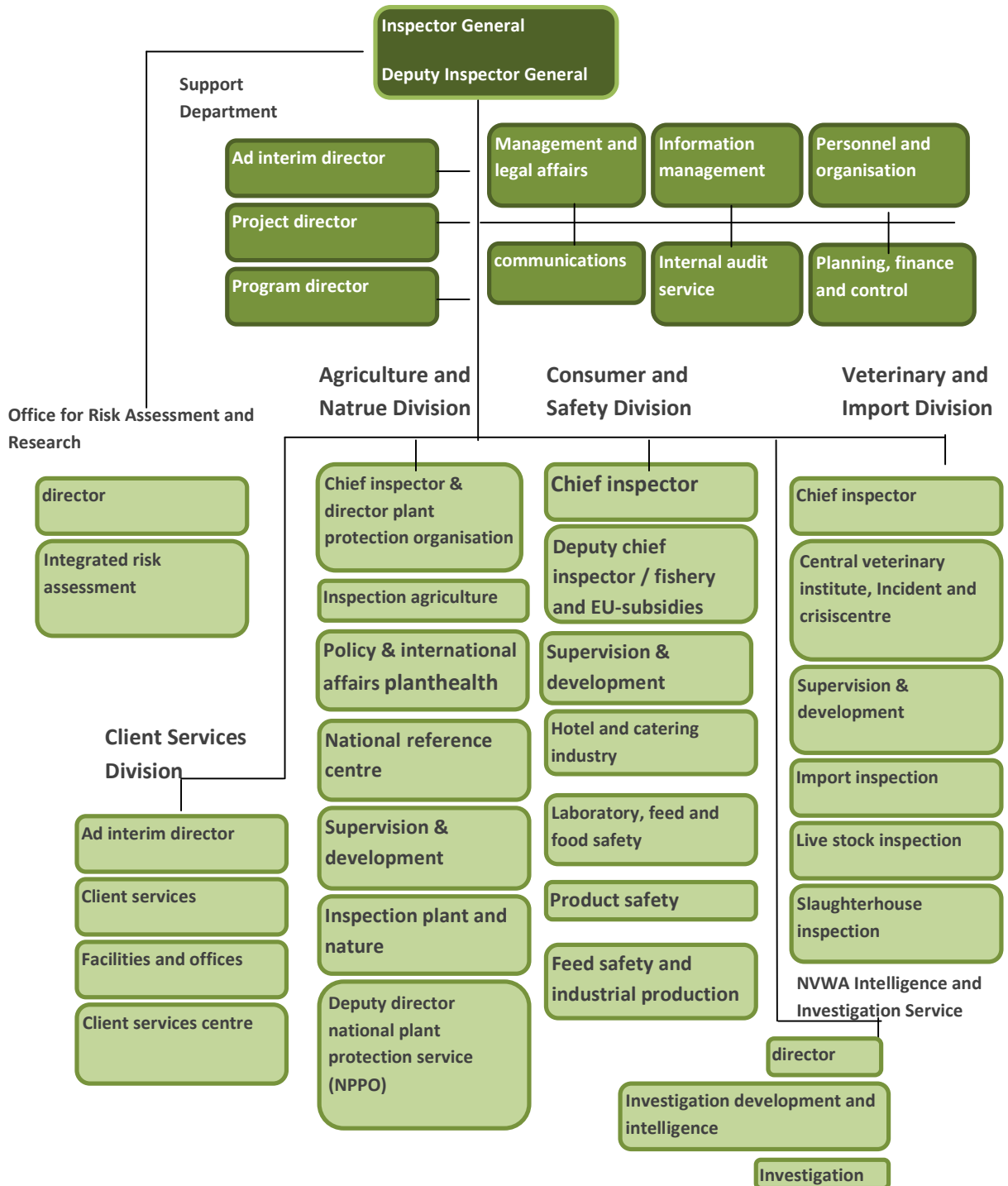
นอกจากนี้ยังดำเนินการตามภารกิจที่สำคัญอื่นๆ เช่น ดำเนินการแก้ไขปัญหาเมื่อเกิดวิกฤตการณ์ความปลอดภัยด้านอาหาร และเป็นหน่วยงานสำคัญในการดำเนินการประสานความร่วมมือกับกระทรวงอื่นๆ ในประเทศและการประสานงานกับองค์กรระหว่างประเทศ

2.4 โครงสร้างองค์กร NVWA เป็นหน่วยงานอิสระภายใต้กระทรวงเศรษฐกิจ (Ministry of Economic Affairs) ของเนเธอร์แลนด์โดยมีการโอนส่วนงานบางส่วนที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยอาหารจากกระทรวงสาธารณสุข สวัสดิภาพ และการกีฬา (Ministry of Health, Welfare and Sport) สำนักงานวิจัยและประเมินความเสี่ยง (Office for risk assessment and research : BuRO) ทำ

หน้าที่ให้คำแนะนำแก่รัฐมนตรีในเรื่องความปลอดภัยด้านอาหารและสินค้าอุปโภค รวมถึงสุขอนามัย และสวัสดิภาพสัตว์ด้วย

แผนภาพที่ 4-12 โครงสร้างการบริหารหน่วยงาน

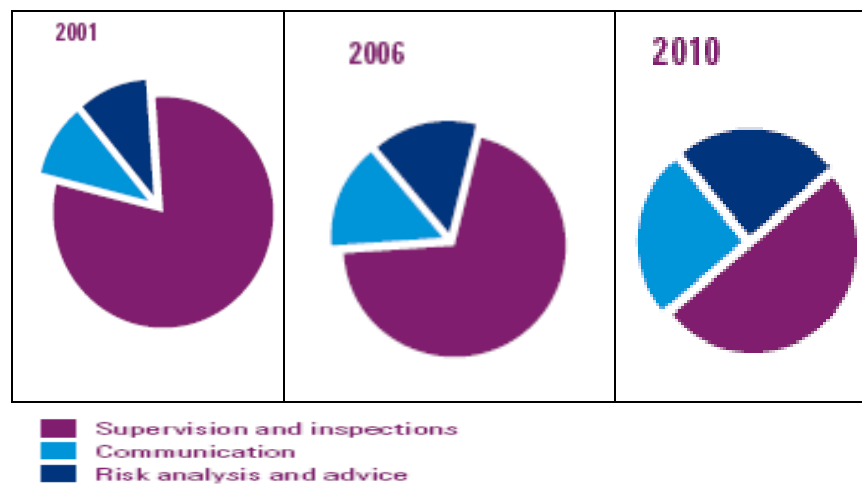
The Netherland Food and Consumer Product Safety Authority : NVWA



2.5 การปรับบทบาทองค์กรในระยะต่อไป

ในปีพ.ศ. 2555 NVWA มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานทั้งสิ้น 2,150 คน งบประมาณที่ได้รับประมาณ 230 ล้านยูโร โดยมีสำนักงานใหญ่ ตั้งอยู่ ณ กรุงเฮก และสำนักงานสาขากระจายทั่วประเทศ จำนวน 20 แห่ง มีห้องปฏิบัติการทดสอบ 3 แห่ง โดยร่วมมือกับมหาวิทยาลัยในการดำเนินการด้านห้องปฏิบัติการทดสอบ ซึ่งในระยะที่ผ่านมา NVWA ดำเนินงานเรื่องการตรวจสอบเป็นหลัก อย่างไรก็ตาม นับตั้งแต่ปีพ.ศ. 2550 เป็นต้นมา NVWA ลดปริมาณงานเรื่องการตรวจสอบลง โดยโอนให้หน่วยงานอื่น แต่จะมุ่งเน้นไปในเรื่องการติดตามผลการตรวจสอบแทน และให้ความสำคัญกับงานการสื่อสาร การให้คำแนะนำ และงานความเสี่ยงด้านความปลอดภัยอาหารมากขึ้น ผลจากการปรับบทบาทดังกล่าวทำให้ห้องค์กรมีขนาดเล็กลง แต่มีบทบาทหลักเรื่องการวิเคราะห์ความเสี่ยงและการสื่อสารความเสี่ยงมากขึ้น

แผนภาพที่ 4-13 ทิศทางการปรับบทบาทการดำเนินงานของ NVWA



ที่มา : VWA. Annual Report. 2012

2.6 การประเมินความเสี่ยงของหน่วยงาน NVWA โดยได้จัดตั้งสำนักงานวิจัยและ

ประเมินความเสี่ยง (The Office for Risk Assessment and Research) เป็นหน่วยงานภายในเพื่อดำเนินการด้านการประเมินความเสี่ยงความปลอดภัยของอาหารและสุขอนามัยและสวัสดิภาพสัตว์ รวมถึงการให้ข้อเสนอแนะอย่างเป็นทางการ ซึ่งสำนักงานวิจัยและประเมินความเสี่ยงมีอำนาจดำเนินการตามกฎหมาย 2 ฉบับ คือ Food and Consumer Product Safety Authority Organisational Decree (Besluit organisatie VWA) และ Independent Risk Assessment Act 2006 (Wet op de Onafhankelijke

Risicobeoordeling Voedsel en Waren Autoriteit) เพื่อให้ความมั่นใจว่า การประเมินความเสี่ยงและข้อเสนอแนะจัดทำขึ้นอย่างเป็นอิสระและมีพื้นฐานทางวิทยาศาสตร์ที่ีรองรับ

สำนักงานวิจัยและประเมินความเสี่ยงใช้หลักความรู้และประสบการณ์ทางวิทยาศาสตร์ และรายงานผลการประเมินความเสี่ยงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตร ธรรมชาติ และอาหาร (Agriculture, Nature and Food Quality :LNV) และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข สวัสดิการ และกีฬา (Health, Welfare and Sport :VWS)

การดำเนินงานด้านการประเมินความเสี่ยงของสำนักงานฯ จะเป็นอิสระจากการดำเนินงานด้านการจัดการความเสี่ยง (Risk Management) ของ NVWA ซึ่งภายใต้พระราชบัญญัติการก่อตั้งหน่วยงาน (2002 VWA Organisational Decree) ระบุกรอบการดำเนินงานของสำนักงานวิจัยและประเมินความเสี่ยง ดังนี้

- ดำเนินการประเมินความเสี่ยงทางวิทยาศาสตร์ และจัดทำข้อเสนอแนะบนพื้นฐานของการประเมินความเสี่ยงอย่างเป็นอิสระ
- ดำเนินการวิจัยทางวิทยาศาสตร์ในเรื่องที่เกี่ยวข้อง และประสานงานโครงการวิจัย

นอกจากนี้ NVWA ยังได้มีการบังคับใช้กฎหมายใหม่ๆ ที่ถูกกำหนดขึ้นบนพื้นฐานตามข้อเสนอแนะที่ได้จากการวิจัยและประเมินความเสี่ยง ทั้งนี้ความเสี่ยงอาจเกิดขึ้นใหม่หรือเป็นความเสี่ยงที่มีผลมาจากความไม่สอดคล้องกับกฎระเบียบ ซึ่งสำนักงานจะทำวิจัยความเสี่ยงใหม่ๆหรือมอบหมายให้หน่วยงานวิจัยเฉพาะด้านเป็นผู้ดำเนินการ เช่น สถาบันคุ้มครองสิ่งแวดล้อม (National Institute of Public Health and Environmental Protection : RIVM) สถาบันความปลอดภัยด้านอาหาร (Institute of Food Safety : RIKILT) ยังมีการกำหนดหรือบ่งชี้ความเสี่ยงได้มาก ก็จะช่วยให้ NVWA ปฏิบัติงานได้ดีขึ้น เนื่องจาก การประเมินความเสี่ยงเป็นปัจจัยสำคัญต่อการกำกับดูแลและการจัดการความเสี่ยง

2.6.1 เป้าหมายของการดำเนินงานด้านการประเมินความเสี่ยง เพื่อให้
สำนักงานวิจัยและประเมินความเสี่ยงเป็นที่รู้จักของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและสาธารณชนในฐานะหน่วยงานอิสระด้านการประเมินความเสี่ยง จึงกำหนดแนวทางการดำเนินการไว้ ดังนี้

- เข้าถึงแหล่งข้อมูล สารสนเทศ สร้างเครือข่ายงานวิจัยทางวิทยาศาสตร์ทั้งในประเทศและต่างประเทศ รวมทั้งสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกทางการวิจัย เพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะเรื่องการประเมินความเสี่ยง
- นำความรู้และข้อมูลที่จัดเก็บมาใช้ในการติดตามประเมินผลของ VWA

- นำความรู้ รูปแบบ วิธีการเรื่องการประเมินความเสี่ยงที่ทันสมัยทั้งจากในประเทศและต่างประเทศมาประยุกต์ใช้ในการดำเนินงาน
- วางแผนและจัดทำโครงการศึกษาวิจัยเพื่อการประเมินความเสี่ยงในกรณีที่เกิดการฉ้อโกงที่จะเกิดภัยอันตรายด้านความปลอดภัยของอาหารขึ้นใหม่
- ให้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและแนวทางปฏิบัติต่อการจัดการความเสี่ยงเพื่อให้การควบคุมความเสี่ยงเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และไม่เป็นการกระทบผู้ตรวจสอบ

2.6.2 ตัวอย่างผลการดำเนินงานด้านการประเมินความเสี่ยง ได้แก่

- Resistance against Antimycotics ตามคำร้องขอจากกระทรวงเกษตร
- 2 Risks of exposure to acrylamide in foods โดยดำเนินการร่วมกับมหาวิทยาลัย Maastricht
- 3 Risks related to the petting zoo and to care farms
- Risk of dead, wild rodents
- Public health risk of C. psittaci
- Carry over of antibiotics in animal feed
- Risk assessment of boas and wigs

ผลการดำเนินงานด้านการตรวจสอบและประเมินความเสี่ยงของหน่วยงาน NVWA ในระยะที่ผ่านมา ประกอบด้วย

1. ด้านการตรวจสอบ จำนวนสถานที่ที่ตรวจสอบรับรองประมาณ 200,000 ราย จำนวนการตรวจประเมิน 132,300 ราย การทดสอบตัวอย่าง 480,400 ตัวอย่าง
2. การออกใบอนุญาตในอุตสาหกรรมปศุสัตว์และเนื้อสัตว์ จำนวน 13,700 ราย
3. การแจ้งประกาศความเสี่ยงที่อาจจะเกิดขึ้นในระดับนานาชาติ จำนวน 6,250 ครั้ง
4. กำหนดมาตรการในรูปแบบของการเตือนภัย การจัดทำรายงานอย่างเป็นทางการ จำนวน 26,300 มาตรการ
5. ข้อร้องเรียนของผู้บริโภค 5 ลำดับแรกที่มีมากที่สุด คือ การสูบบุหรี่ในที่ทำงานและพื้นที่สาธารณะ พืชจากอาหาร สุขอนามัยในภัตตาคาร รสชาติและกลิ่นอาหารที่ไม่พึงประสงค์ และอาหารนำเข้าจากต่างประเทศที่ไม่ได้คุณภาพ

3. หน่วยงานสนับสนุนการดำเนินงานความปลอดภัยด้านอาหารแห่ง ราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์



สถาบันความปลอดภัยอาหาร (Institute of Food Safety : RIKILT)

RIKILT เป็นหน่วยงานวิจัยอิสระภายใต้ศูนย์วิจัยแห่งมหาวิทยาลัยวาเกนิงเกน (Wageningen University & Research Centre) ประเทศเนเธอร์แลนด์ มีหน้าที่หลักในการสนับสนุนการดำเนินงานด้านความปลอดภัยของอาหารของประเทศเนเธอร์แลนด์ โดยทำการตรวจสอบ /วิเคราะห์ ติดตามสถานการณ์ความปลอดภัยและคุณภาพของอาหารในประเทศ รวมถึงการศึกษาวิจัยที่มีคุณภาพระดับสูงด้านเทคนิคการตรวจสอบวิเคราะห์ การจำแนกหรือชี้บ่งอันตราย (Identify the hazards) และการระบุหน้าที่ของส่วนประกอบสินค้าอาหาร นอกจากนี้ ยังให้คำปรึกษาแนะนำแก่หน่วยงานภาครัฐของเนเธอร์แลนด์ และหน่วยงานภาครัฐของต่างประเทศ ด้านการกำหนดมาตรฐาน และการบริหารการใช้วัตถุเจือปนในสินค้าเกษตรและอาหารที่ได้จากพืชและสัตว์

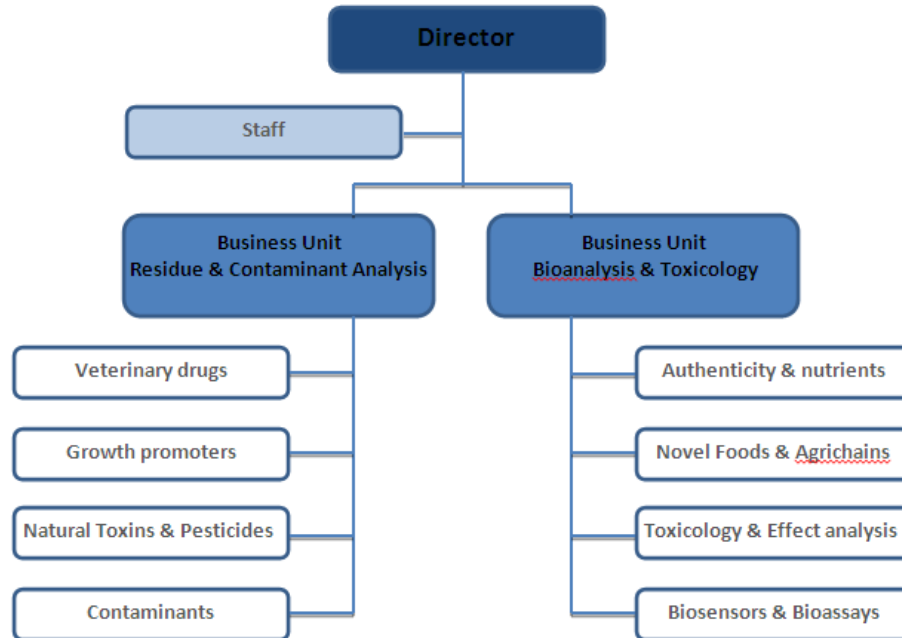
3.1 โครงสร้างองค์กร ปัจจุบัน RIKILT มีนักวิจัย และเจ้าหน้าที่ภายในองค์กรทั้งสิ้น 175 คน แบ่งการบริหารงานองค์กรเป็นเสมือนหน่วยธุรกิจ (Business Unit) หลัก 2 ส่วน คือ

3.1.1 Residue & Contaminant Analysis เป็นหน่วยธุรกิจที่รับผิดชอบด้านการวิเคราะห์สิ่งปนเปื้อน และสารตกค้างทางเคมี ประกอบไปด้วยหน่วยงานย่อยที่ทำหน้าที่ใน 4 ด้าน คือ ยาสัตว์ สารเร่งการเติบโต สารพิษทางธรรมชาติ และสารเคมีและสารปนเปื้อน

3.1.2 Bioanalysis & Toxicology เป็นหน่วยธุรกิจที่รับผิดชอบด้านการวิเคราะห์ทางชีววิทยา และพิษวิทยา ประกอบด้วยส่วนงานย่อยที่ทำหน้าที่ใน 4 ด้าน คือ โภชนาการ ห่วงโซ่ทางการเกษตร อาหารที่ใช้เทคโนโลยีการผลิตแบบใหม่ พิษวิทยา และการตรวจวัดทางชีวภาพ

โครงสร้างองค์กร ของ RIKILT ปรากฏตามแผนภาพที่ 4-14

แผนภาพที่ 4-14 โครงสร้างองค์กร RIKILT



ที่มา : RIKILT, 2012

3.2 ภารกิจหลัก ภารกิจหลักที่สำคัญของ RIKILT มี 4 ด้าน คือ

3.2.1 การวิเคราะห์สินค้าเกษตร-อาหาร (Agri-Food Analysis) ในรายการที่สำคัญ คือ สารปนเปื้อน ยาสัตว์และปริมาณยาสัตว์ตกค้าง สารกำจัดแมลงและศัตรูพืช โลหะหนัก จุลินทรีย์ สารออกฤทธิ์ทางชีวภาพที่ผสมในอาหาร อาหารที่ได้จากการตัดแปรพันธุกรรม สารก่อภูมิแพ้ ชาติต่างๆ ที่มีคุณสมบัติทางเคมี และคุณภาพอาหาร

3.2.2 งานด้านการประเมินความเสี่ยง (Risk Assessment) เพื่อหาแนวทางการผลิตอาหารที่ปลอดภัย ใน 4 เรื่องหลัก คือ การตัดแต่งพันธุกรรม Functional foods สารที่ก่อให้เกิดภูมิแพ้ และสารเคมีตกค้าง

3.2.3 การพัฒนาวิธีการวิเคราะห์ในห้องปฏิบัติการ ได้แก่ การวิเคราะห์ฮอร์โมน สารตกค้างจากยาสัตว์ และสิ่งปนเปื้อนที่รู้แล้วและยังไม่รู้ การวิเคราะห์ GMOs การวิเคราะห์หาปริมาณสารตกค้าง การวิเคราะห์สารที่ก่อให้เกิดภูมิแพ้ การวิเคราะห์ความเสี่ยงที่อาจจะเกิดขึ้นจากเทคโนโลยีใหม่ๆ เช่น นานาเทคโนโลยี การวิเคราะห์อื่นๆ เช่น อาหารที่ไม่บริสุทธิ์ ฯลฯ

2.4 การสนับสนุนหน่วยงานภาครัฐบาล ได้แก่

- การประเมินความเสี่ยง กรณีเกิดปัญหาวิกฤตด้านความปลอดภัยของอาหาร
- จัดทำฐานข้อมูลระดับชาติ หรือธนาคารข้อมูลด้านสารปนเปื้อน - สารตกค้างในอาหาร และปริมาณการบริโภคอาหาร
- การประเมินทางเอกสารด้านยาสัตว์ สารกำจัดแมลงและศัตรูพืช วัตถุเจือปนอาหาร สัตว์ GMOs ปุ๋ย
- การประเมินความปลอดภัยด้านอาหารในห่วงโซ่การผลิตอาหาร
- เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการวิทยาศาสตร์ในระดับชาติ (EU, EFSA, CODEX, WHO)

นอกจากนี้ RIKILT ยังเน้นงานด้านการศึกษาวิจัยเพื่อสนับสนุนให้แก่ภาครัฐภายในประเทศ และระหว่างประเทศ รวมทั้งการเทียบมาตรฐาน โปรแกรมการศึกษาวิจัยในเรื่อง การวิเคราะห์ การพัฒนาและทวนสอบวิธีที่ใช้ในการวิเคราะห์ การประเมินมาตรการ ยุทธศาสตร์ด้านการวิเคราะห์ความเสี่ยงในอาหารในประเด็นใหม่ๆ โดยดำเนินงานร่วมกับเครือข่าย และการใช้กลยุทธ์การสร้างพันธมิตรกับหน่วยงานทั้งภายในประเทศ และภายนอกประเทศเนเธอร์แลนด์ เช่น

- RIVM และ CIDC (เป็นหน่วยงานภายใน NVWA)
- สถาบันเครือข่ายของศูนย์วิจัยแห่งมหาวิทยาลัยวาเกนนิ่งเกน
- CSL (York, UK)
- JRC /IRMM (Geel, Belgium)
- FQH (Food Quality & Health, Organic Sector)
- LNV : Ministry of Agriculture, Nature and Food Safety Quality
- RVV : National Inspection Service for Livestock and Meat
- RIVM : National Institute of publichealth and the environment

นอกจากนี้ RIKILT ยังได้รับการแต่งตั้งให้เป็นห้องปฏิบัติการอ้างอิงของประเทศ (National Reference Laboratory :NRL) ในเรื่องเกี่ยวกับ นม อาหารตัดแต่งพันธุกรรม (GMOs) น้ำ เนื้อสัตว์และโปรตีนจากสัตว์ รวมถึงเคมีทุกชนิดที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยของอาหาร ซึ่งการเป็นห้องปฏิบัติการอ้างอิงแห่งชาตินี้ทำให้ RIKILT ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นห้องปฏิบัติการอ้างอิงของกลุ่มสหภาพยุโรปด้วย (European Reference Laboratory : EU-RL)

ทั้งนี้ห้องปฏิบัติการทดสอบของ RIKILT ได้รับการรับรองมาตรฐาน ISO 17025 (Standard for Laboratories) และมาตรฐาน ISO 17043 (Standard for proficiency tests) และเปิดดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง 24 ชั่วโมงทุกวัน โดยไม่มีวันหยุด เพื่อรองรับกับวิกฤตการณ์อาหารที่อาจจะเกิดขึ้น โดยทันที

ระบบการบริหารจัดการความปลอดภัยด้านอาหาร และหน่วยงานประเมิน ความเสี่ยงความปลอดภัยด้านอาหารแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน

1. ระบบบริหารจัดการความปลอดภัยด้านอาหารแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน

ในระหว่างที่ผ่านมารัฐบาลสาธารณรัฐประชาชนจีนได้มีการปรับปรุงแก้ไข และออกกฎหมายต่างๆ เพื่อรองรับการเข้าเป็นสมาชิกองค์การการค้าโลก(WTO) หลายฉบับ รวมถึงการแก้ไขและออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยด้านอาหารของสาธารณรัฐประชาชนจีนที่สำคัญ 2 ฉบับ คือ

- พระราชบัญญัติการตรวจสอบสินค้านำเข้า - ส่งออก พ.ศ. 2532 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2545 ให้อำนาจ AQSIQ เป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการกฎหมาย และปรับปรุงสาระของกฎหมายให้สอดคล้องกับความตกลงสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช (SPS)

- พระราชบัญญัติการตรวจสอบสินค้า พ.ศ.2545 (Commodity Inspection Law)

ตั้งแต่ปีพ.ศ. 2546 เป็นต้นมา AQSIQ ได้ออกกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อ AQSIQ ได้เป็นหน่วยงานประสานงาน(National Focal Point) ของประเทศในความตกลงและองค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการมาตรฐาน เช่น ความตกลงว่าด้วยการใช้บังคับมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช (SPS) องค์การมาตรฐานอาหารระหว่างประเทศ (CODEX) องค์การโรคระบาดสัตว์ระหว่างประเทศ (OIE) สำนักงานอนุสัญญาอารักขาพืชระหว่างประเทศ (IPPC) ทำให้จีนจำเป็นต้องปรับมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารให้เป็นสากลมากขึ้น โดยส่วนใหญ่เป็นการนำเอามาตรฐานสากลมาประกาศใช้ เช่น มาตรฐานสารตกค้างที่ประกาศใน Codex

ในช่วงระยะ 20 ปีที่ผ่านมา รัฐบาลจีนได้ออกกฎหมายเกี่ยวกับอาหารปลอดภัยราว 20 ฉบับ และกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องอีกกว่า 190 ฉบับ รวมทั้งมอบหมายให้หน่วยงานและคณะกรรมการกว่า 35 รายทำหน้าที่กำกับดูแลอุตสาหกรรมอาหาร รวมถึงการกำหนดมาตรฐานความปลอดภัยของผลิตภัณฑ์อาหารและส่วนผสมอาหารแห่งชาติ 1,829 มาตรฐาน และ มาตรฐานท้องถิ่นมากกว่า 1,200 มาตรฐาน ซึ่งมาตรฐานเหล่านี้มีความแตกต่างและขัดแย้งระหว่างกัน อันนำไปสู่ความสับสนและช่องโหว่มากมาย

ด้วยเหตุนี้ เมื่อวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2552 คณะกรรมการถาวรของสภาประชาชนฯ แห่งประเทศจีน (China's National People's Congress : NPC) ได้ผ่านความเห็นชอบกฎหมายความปลอดภัยอาหาร Food Safety Law (FSL) หลังจากที่ได้ออกร่างเมื่อเดือนธันวาคม 2510 เพื่อทดแทน “กฎหมายว่าด้วยสุขลักษณะของอาหาร” (Food Hygiene Law: FHL) ที่บังคับใช้ตั้งแต่ปี 2538 ซึ่งกฎหมายความปลอดภัยอาหารฉบับใหม่นี้มีผลบังคับใช้แต่วันที่ 1 มิถุนายน 2552 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน

เมื่อวันที่ 24 เมษายน คณะกรรมการแห่งรัฐ (State Council) ได้ประกาศกฎระเบียบทางปฏิบัติให้สอดคล้องกับกฎหมายใหม่ (CH9040) พร้อมทั้งเปิดรับฟังความเห็นจากประชาชน ซึ่งกฎระเบียบดังกล่าวมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 20 กรกฎาคม 2552

กฎหมายว่าด้วยความปลอดภัยของอาหารฉบับล่าสุดนี้ นับเป็นกฎหมายหลักที่กำกับดูแลเกี่ยวกับความปลอดภัยของอาหารของจีนในปัจจุบัน โดยเน้นถึงการเพิ่มบทบาทและหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้องไว้อย่างกว้างขวาง จัดระบบมาตรฐานความปลอดภัยอาหารแห่งชาติ และผนวกรวมกฎระเบียบและมาตรฐานสำหรับอุตสาหกรรมแปรรูปอาหาร ปรับปรุงระบบใบอนุญาต และเพิ่มบทลงโทษแก่ผู้กระทำผิด

2. หน่วยงานความปลอดภัยด้านอาหาร : สำนักงานควบคุมคุณภาพ ตรวจสอบ และกักกันโรคแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน (The General Administrative of Quality Supervision, Inspection and Quarantine of the People Republic of China : AQSIQ)



เพื่อสนับสนุนให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินงานด้านการบริหารจัดการความปลอดภัยของอาหารและการเข้าสู่การเป็นประเทศสมาชิกองค์การการค้าโลก (WTO) รัฐบาลสาธารณรัฐประชาชนจีนได้ประกาศจัดตั้งหน่วยงานใหม่ขึ้นมาเมื่อเดือนเมษายน พ.ศ. 2545 ให้เป็นหน่วยงานระดับกระทรวง โดยให้ชื่อว่า “สำนักงานควบคุมคุณภาพ ตรวจสอบ และกักกันโรคแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน” (The General Administrative of Quality Supervision, Inspection and Quarantine of the People Republic of China) หรือ AQSIQ และขึ้นตรงต่อสภารัฐมนตรี (State Council) โดยได้ยุบรวม หน่วยงานด้านความปลอดภัยของอาหาร ด้านสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช (Sanitary and Phytosanitary Measure : SPS) โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านการนำเข้า – ส่งออก รวมทั้งงานด้านการมาตรฐาน (Standard) งานด้านนโยบายและงานด้านการปฏิบัติ และโอนบุคลากรจากหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง คือ กระทรวงเกษตร กระทรวงสาธารณสุข ทบวงควบคุมคุณภาพเทคนิคแห่งชาติ ทบวงตรวจสอบกักกันสินค้านำเข้า-ส่งออก และกระทรวงวิทยาศาสตร์ (เกี่ยวข้องกับงานวิจัยและงานด้าน

ห้องปฏิบัติการตรวจสอบ) ให้มาทำงานที่ AQSIQ ทั้งนี้ในปัจจุบัน AQSIQ มีเจ้าหน้าที่ทั้งส่วนกลาง และในระดับพื้นที่ เช่น ด้านต่างๆ ประมาณ 100,000 คน

2.1 โครงสร้างหน่วยงาน

AQSIQ แบ่งหน่วยงานภายในออกเป็น 18 หน่วยงาน คือ

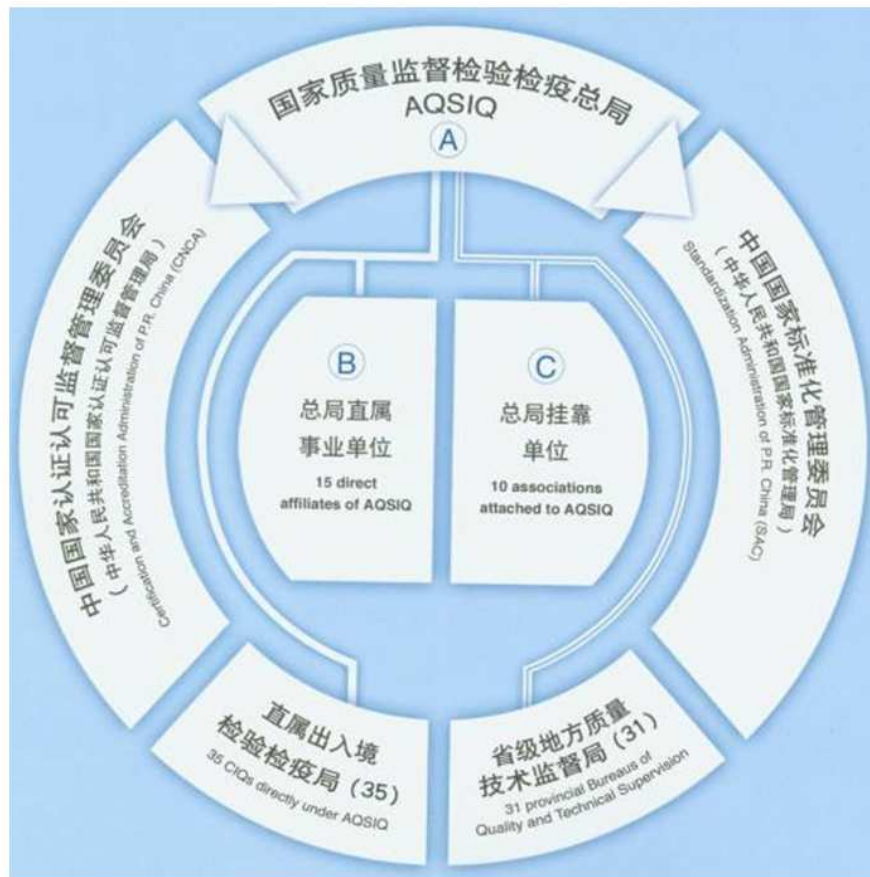
1. Department of Legislation
2. Department of Quality Management
3. Department of Metrology
4. Department of Inspection and Quarantine Clearance
5. Department of Supervision on Health Quarantine
6. Department of Supervision on Animal and Plant Quarantine
7. Department of Supervision on Inspection
8. Bureau of Import and Export Food Safety
9. Bureau of Special Equipment Safety Supervision
10. Department of Supervision on Product Quality
11. Department of Supervision of Food Production
12. Department of Law Enforcement and Supervision
(AQSIQ Office of Fight against Counterfeits)
13. Department of International Cooperation (WTO Affairs Office)
14. Department of Science and Technology
15. General Office
16. Department of Personnel
17. Department of Planning and Finance, Party Committee [PC] Office
18. Bureau of Retiree Cadres

นอกจากนี้ AQSIQ ยังกำกับดูแลหน่วยงานที่สำคัญอีก 2 หน่วยงาน คือ

- Certification and Accreditation Administration of China (CNCA) เป็นหน่วยงานกำกับดูแล
เรื่องการออกไปรับรองและให้การรับรองของประเทศ

- Standardization Administration of China (SAC). เป็นหน่วยงานด้านการมาตรฐานของประเทศ

แผนภาพที่ 4-15 ฝั่งองค์กรของ AQSIQ สาธารณรัฐประชาชนจีน



ที่มา : www.aqsiq.net

อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของ AQSIQ

(1) จัดทำนโยบาย กฎหมาย กฎระเบียบด้านคุณภาพ มาตรฐาน การตรวจสอบสินค้านำเข้า-ส่งออก การกักกันเพื่อสุขภาพ การกักกันโรคพืชและสัตว์ การออกใบอนุญาต การให้การรับรอง การมาตรฐาน

(2) การบริหารงานด้านมาตรฐานอย่างเป็นเอกภาพ

(3) การบริหารการตรวจสอบนำเข้า-ส่งออก และกักกันสินค้า ณ ด่านนำเข้า ทั้งด้านการวางระบบกฎระเบียบและการตรวจสอบเฝ้าระวัง

(4) ดำเนินการกักกัน เฝ้าระวัง รวมถึงติดตามตรวจสอบการนำเข้า - ส่งออกเพื่อสุขภาพ โรคระบาดพืชและสัตว์ให้เป็นไปอย่างมีระบบ รวมถึงการประสานความร่วมมือ แลกเปลี่ยนกับต่างประเทศ

(5) ควบคุมดูแลการใช้เครื่องหมายและสัญลักษณ์การตรวจสอบความปลอดภัยด้านอาหารและคุณภาพเพื่อการส่งออกและนำเข้า

(6) ดำเนินการด้านการตรวจสอบ ควบคุมการบริหารงานด้านการนำเข้าสินค้าอย่างเป็นระบบ

(7) ควบคุมและบริหารงานด้านระบบการออกใบอนุญาตนำเข้า - ส่งออก เช่น ประสานกับหน่วยงานทุกระดับเพื่อให้การควบคุมคุณภาพการผลิตเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

(8) บริหารและควบคุมคุณภาพสินค้า รวมถึงการดำเนินการที่ผิดกฎหมายของผู้ประกอบการ รวมทั้งควบคุมตรวจสอบความปลอดภัยของเครื่องมือที่ใช้ในการผลิต โดยกำหนดระเบียบข้อบังคับและนำไปปฏิบัติ

(9) บริหารและประสานงานองค์กรระหว่างประเทศเพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลด้านการควบคุมคุณภาพ การตรวจสอบและกักกันสินค้า

(10) จัดทำโครงการและดำเนินการด้านการพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคนิคการควบคุม การตรวจสอบคุณภาพ การตรวจสอบโรค การจัดสร้างห้องปฏิบัติการ การวิจัยค้นคว้า รับผิดชอบงานสถิติและข้อมูลข่าวสาร การฝึกอบรมในสาขาที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมคุณภาพและตรวจสอบโรค

(11) รวบรวม วิเคราะห์ จัดระเบียบข้อมูลข่าวสารด้านควบคุมตรวจสอบคุณภาพและตรวจโรค นำเสนอข่าวสารให้สาธารณชนได้รับทราบ

(12) ดำเนินการควบคุมดูแลและตรวจสอบสินค้านำเข้า-ส่งออกตามกฎหมาย

(13) ควบคุมดูแลคณะกรรมการควบคุมการออกใบอนุญาตแห่งชาติ และคณะกรรมการควบคุมระบบมาตรฐานแห่งชาติ

(14) เป็นหน่วยงานดำเนินการในส่วนของมาตรการด้านสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช (Sanitary and Phytosanitary Measure : SPS) และมาตรการทางเทคนิคที่เป็นอุปสรรคต่อการค้า (Technical Barriers to Trade : TBT) รวมทั้งควบคุมองค์กรตรวจสอบคุณภาพตามกฎหมาย

2.2 บทบาทของ AQSIQ ด้านการจัดการความเสี่ยง

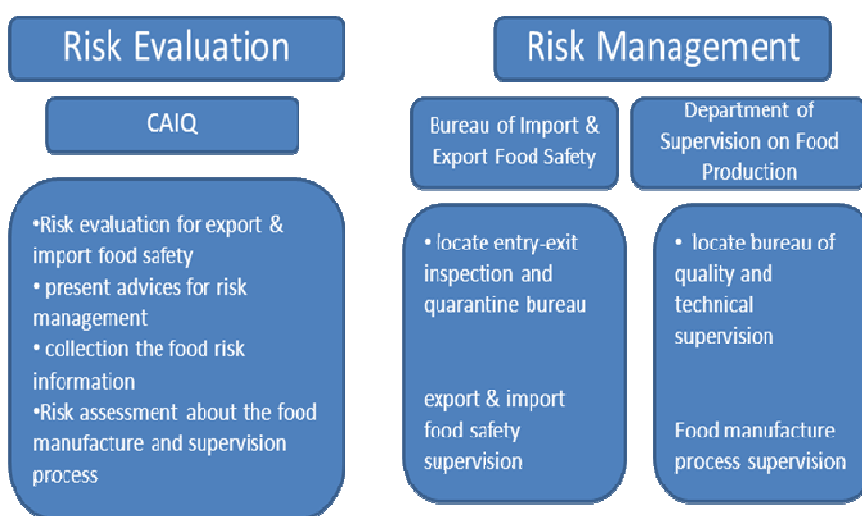
1. การประเมินผลความเสี่ยง (Risk Evaluation) ดำเนินการโดยหน่วยงานตรวจสอบและกักกันสินค้าแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน : CAIQ โดยมีบทบาทในการประเมินผลความปลอดภัยของอาหารที่นำเข้า-ส่งออก การให้ข้อเสนอแนะด้านการจัดการความเสี่ยง การรวบรวมข้อมูลความเสี่ยงในสินค้าอาหาร และการประเมินความเสี่ยงในโรงงานผลิตอาหารและให้คำแนะนำในกระบวนการผลิต

2. การจัดการความเสี่ยง (Risk Management) ดำเนินการโดย 2 หน่วยงาน คือ

2.1 Bureau of Import & Export Food Safety โดยการจัดตั้งหน่วยงานตรวจสอบและกักกันสินค้านำเข้า-ส่งออก รวมทั้งให้คำแนะนำเรื่องความปลอดภัยด้านอาหารนำเข้าและส่งออก

2.2 Department of Supervision on Food Production โดยการจัดตั้งหน่วยงานที่ให้คำแนะนำเรื่องคุณภาพและเทคนิคในกระบวนการผลิตอาหารในโรงงานอุตสาหกรรม

แผนภาพที่ 4-16 การจัดการความเสี่ยงด้านอาหาร (Food Risk Management) ของหน่วยงาน AQSIQ



2.3 บทบาทของ AQSIQ ด้านความปลอดภัยอาหาร รัฐบาลสาธารณรัฐ

ประชาชนจีนได้มีการปรับปรุงแก้ไข และออกกฎหมายต่างๆ เพื่อรองรับการเข้าเป็นสมาชิกองค์การการค้าโลก (WTO) กว่า 20 ฉบับ และเปลี่ยนจากระบบเศรษฐกิจแบบควบคุมจากส่วนกลางมาเป็นเศรษฐกิจแบบตลาดเสรีมากขึ้น อย่างไรก็ตาม มักจะมีผู้กล่าวว่า จีนมีการใช้มาตรฐานเฉพาะของจีนซึ่งในส่วนนี้ก็มีความคลาดเคลื่อน แต่ก็มีส่วนถูกต้องบางส่วนกล่าวคือ

1. แม้ว่าจีนจะมีความพยายามนำมาตรฐานสากลมาประกาศใช้เป็นมาตรฐานของประเทศจำนวนมาก แต่เนื่องจากข้อจำกัดของจีนหลายประการดังต่อไปนี้ ทำให้มาตรฐานสากลที่ประกาศใช้ไม่ได้มีการนำไปปฏิบัติหรือบังคับใช้ (Enforcement) อย่างแท้จริง ซึ่งทำให้เกิดความแตกต่างในการปฏิบัติ

ประการแรก เนื่องจากการค้าระหว่างประเทศนั้น สาธารณรัฐประชาชนจีนเน้นการใช้กลยุทธ์ด้านราคา คือสินค้ามีราคาต่ำเนื่องจากต้นทุนค่าแรงงานของประเทศจีนต่ำ มีวัตถุดิบมาก และผลิตในลักษณะจำนวนมาก (Mass Production) เน้นการสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันในตลาดโลกเป็นหลัก ทำให้สาธารณรัฐประชาชนจีนสามารถเจาะตลาดและชิงส่วนแบ่งตลาดโลกของสินค้าสำคัญหลายชนิด ดังนั้น ภาครัฐจึงยังให้ความสำคัญในเรื่องการบังคับใช้คุณภาพและมาตรฐานค่อนข้างน้อย

ประการที่สอง การผลิตสินค้าเกษตรและอาหารรายย่อยในประเทศจีนมีจำนวนมาก ซึ่งเป็นการผลิตแบบครัวเรือนและโรงงานมีขนาดเล็กมาก ใช้เทคโนโลยีต่ำ ไม่มีความรู้และไม่สนใจด้านคุณภาพมาตรฐานเท่าที่ควร

ประการที่สาม ในระยะแรกของการจัดตั้ง AQSIQ ยังคงมีปัญหาเรื่องการกำกับดูแลหน่วยงานในระดับพื้นที่ ในส่วนของด่านตามมณฑลต่างๆ ซึ่งแต่ละมณฑลต่างก็ปฏิบัติกันไปตามแนวทางของตนเองโดยไม่ได้สนใจมาตรฐานจากส่วนกลาง ทำให้เกิดแนวทางปฏิบัติและการบังคับใช้ที่ไม่ตรงตามกฎระเบียบกลางที่ได้ประกาศไว้ หลายครั้งผู้ที่ค้าขายกับจีนจึงเข้าใจว่ามณฑลประกาศมาตรฐานของตนเอง รวมทั้งความสัมพันธ์กับจีนเรื่องวัฒนธรรม การเมืองก็มีส่วนสำคัญในการกำหนดแนวทางปฏิบัติและการบังคับใช้กฎระเบียบ ข้อบังคับ

ในระยะแรกนั้น ด่านตามมณฑลต่างๆ เหล่านี้ยังคงมีการดำเนินงานที่ค่อนข้างเป็นอิสระและเอกเทศพอสมควร เช่น บางมณฑลมีการจัดทำความตกลงกับหน่วยงานต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการกักกันตรวจสอบสินค้าเอง เป็นต้น ซึ่งทำให้การดำเนินงานไม่เป็นเอกภาพทั้งประเทศ อย่างไรก็ตามในระยะหลัง AQSIQ ได้แก้ไขปัญหานี้โดยดำเนินการในลักษณะรวมศูนย์มากขึ้นเพื่อให้เป็นมาตรฐานเดียวกันและเกิดเอกภาพในการดำเนินงาน ซึ่งปัจจุบัน AQSIQ ไม่อนุญาตให้แต่ละมณฑลทำความตกลงกับหน่วยงานต่างประเทศอีกต่อไป

อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากการวิกฤติการณ์ต่อความเชื่อมั่นคุณภาพมาตรฐานสินค้าอาหารของจีน ทำให้จีนต้องเข้มงวดการบังคับใช้ให้เป็นมาตรฐานสากลมากขึ้น และ AQSIQ เองก็มีบทบาทและอำนาจสูงในการควบคุมในระดับพื้นที่ได้มากขึ้นอย่างเห็นได้ชัด

2. ข้อจำกัดของการกำหนดมาตรฐานขององค์การระหว่างประเทศซึ่งต้องใช้ระยะเวลาในการเจรจากับประเทศสมาชิกต่างๆ จำนวนมาก ทำให้มีมาตรฐานจำนวนมากยังไม่ได้รับการประกาศใช้ เนื่องจากอยู่ในขั้นตอนการเจรจา ในกรณีนี้ ประเทศต่างๆ สามารถจะกำหนดมาตรฐานของตนเองได้โดยมีเหตุผลทางวิทยาศาสตร์ประกอบ

ผลจากการปรับโครงสร้างการบริหารความปลอดภัยด้านอาหารครั้งแรกนี้ ทำให้รัฐบาลจีนใช้ AQSIQ เป็นหน่วยงานเจรจาประเด็นด้านมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในเวทีระหว่างประเทศและกับประเทศคู่ค้าได้อย่างมีประสิทธิภาพ และยังช่วยผลักดันให้ระบบการบริหารจัดการความปลอดภัยด้านอาหารของจีนมีความเข้มแข็งขึ้น โดยสรุปประเด็นที่สำคัญของภาพรวมในการปรับโครงสร้างดังนี้

1. การปรับโครงสร้างฯ ของสาธารณรัฐประชาชนจีนค่อนข้างสมบูรณ์ มีการดำเนินงานทั้งด้านโครงสร้างองค์กร กฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย การที่สาธารณรัฐประชาชนจีนดำเนินการปรับโครงสร้างฯ ได้ค่อนข้างมากและเร็วเนื่องจากระบบการบริหารจัดการของประเทศค่อนข้างรวมศูนย์ เรื่องใดที่พรรคและรัฐบาลให้การสนับสนุนและถือเป็นนโยบายที่สำคัญ ก็จะผลักดันให้ดำเนินการได้

สิ่งที่การปรับโครงสร้างฯ ของจีนจะต้องเร่งดำเนินการต่อก็คือ การบริหารในระดับพื้นที่ของ AQSIQ ซึ่งได้เริ่มจัดระบบให้ด้านชายแดนตามมณฑลต่างๆ ปฏิบัติตามนโยบายและมาตรการของ AQSIQ ส่วนกลางอย่างเป็นเอกภาพแล้ว นอกจากนั้น จะต้องขยายผลไปยังฮ่องกงซึ่งขณะนี้ถือเป็นส่วนหนึ่งของสาธารณรัฐประชาชนจีนแล้ว แต่เนื่องจากที่ผ่านมาสาธารณรัฐประชาชนจีนใช้นโยบายเศรษฐกิจ 2 ระบบกับฮ่องกง ทำให้สินค้าที่ส่งผ่านฮ่องกงมีแนวทางปฏิบัติที่แตกต่างกับที่ส่งโดยตรงเข้าสาธารณรัฐประชาชนจีน ดังนั้น นโยบายปัจจุบันของ AQSIQ ต่อฮ่องกงก็คือ ทำให้ฮ่องกงเข้าสู่ระบบเดียวกับจีนแผ่นดินใหญ่

2. ระบบโครงสร้างการบริหารความปลอดภัยด้านอาหารที่สาธารณรัฐประชาชนจีนใช้ค่อนข้างเป็นระบบหน่วยงานเดียวด้านมาตรการด่านพรมแดน (Border control) โดยรวมศูนย์การบริหารที่เกี่ยวข้องกับการนำเข้า-ส่งออกสินค้าไว้ทั้งหมด สำหรับภายในประเทศนั้น มีหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องด้วย แต่ AQSIQ ยังมีบทบาทนำในการประสานการดำเนินงานในเรื่องนี้

3. AQSIQ มีความคล่องตัวสูงในการดำเนินการ ดังจะเห็นได้จากกรณีเกิดวิกฤติการณ์ความปลอดภัยด้านอาหารจีนที่รุนแรงมาก ในช่วงระหว่างปี 2520 - 2521 AQSIQ สามารถที่จะบริหารจัดการและแก้ไขปัญหาได้ฉับพลันเข้าสู่ภาวะปกติแล้ว

4. ข้อจำกัดที่สำคัญของจีนในการบริหารจัดการระบบคุณภาพมีอยู่ 2 ประการ คือ

4.1 การที่มีการผลิตรายย่อยจำนวนมาก จากข้อมูลของ AQSIQ ระบุว่า ในจำนวนโรงงานหรือสถานประกอบการผลิตหรือแปรรูปทั่วประเทศประมาณ 1 ล้านแห่ง ในจำนวนนี้กว่าร้อยละ 75 ของโรงงานทั้งหมดเป็นโรงงานหรือสถานประกอบการขนาดเล็กที่มีคนงานไม่เกิน 10 คน ทำให้การควบคุมคุณภาพเป็นไปได้ยากและใช้เวลาด

4.2 การส่งออกสินค้าเกษตรและอาหารของจีนในตลาดโลกช่วงที่ผ่านมาใช้กลยุทธ์ด้านราคาเป็นหลัก ดังนั้นการผลิตจึงให้ความสำคัญกับเรื่องการผลิตต้นทุนการผลิต เช่น การใช้วัตถุดิบคุณภาพต่ำ การผลิตจำนวนมาก (Mass Production) เพื่อให้เกิดการประหยัดต่อขนาดมากกว่าการให้ความสำคัญในเรื่องของคุณภาพและมาตรฐาน

การดำเนินงานจัดระบบความปลอดภัยด้านอาหารของ AQSIQ ได้ให้ความสนใจกับประเด็นและข้อจำกัดเหล่านี้ในระยะแรกจึงเข้มงวดเฉพาะสินค้าส่งออกมากกว่าสินค้านำเข้า เพื่อให้สอดคล้องกับความตกลงภายใต้องค์การการค้าโลกที่ว่าด้วยการเลือกปฏิบัติ (Discrimination) และกลายเป็นการกีดกันทางการค้าได้ (เพราะใช้มาตรฐานต่างกันระหว่างสินค้านำเข้ากับสินค้าที่ผลิตภายในประเทศ) การใช้สองมาตรฐาน (Double standards) น่าจะเป็นสิ่งที่จีนหลีกเลี่ยงไม่ได้ในระยะแรกเช่นเดียวกับประเทศกำลังพัฒนาที่พึ่งพิงการส่งออกเช่นกัน

5. สาธารณรัฐประชาชนจีนเริ่มแสดงบทบาทเชิงรุกมากขึ้นในเวทีระหว่างประเทศเรื่องความปลอดภัยด้านอาหาร เช่น การจัดทำ MOU ด้าน SPS กับอาเซียน การเป็นเจ้าภาพร่วมกับออสเตรเลียจัดเวทีความร่วมมือความปลอดภัยด้านอาหารของเอเปค (APEC Food Safety Cooperation Forum) ซึ่งเป็นการเปิดบทบาทของ AQSIQ การจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อแก้ไขปัญหาในระดับทวิภาคีกับประเทศคู่ค้าสำคัญ เช่น สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น นิวซีแลนด์ เป็นต้น

3.หน่วยงานกสนประเมินความเสี่ยงความปลอดภัยด้านอาหาร : หน่วยงานตรวจสอบและกักกันสินค้าแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน (Chinese Academy of Inspection and Quarantine : CAIQ)



CAIQ เป็นหน่วยงานการประเมินความเสี่ยงความปลอดภัยด้านอาหารของประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน ตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2547 จากการรวมตัวของ 2 หน่วยงาน คือ Plant Quarantine

Institute ภายใต้กระทรวงเกษตร (ตั้งขึ้นเมื่อปีพ.ศ. 2497)และหน่วยงาน China Import and Export Commodity Inspection Technology Institute (ตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2522) วัตถุประสงค์การตั้งหน่วยงาน CAIQ คือ เพื่อให้เป็นหน่วยงานวิจัยทางวิทยาศาสตร์แห่งชาติที่เน้นการวิจัยเชิงประยุกต์ทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อใช้ในการดำเนินงานและแก้ไขปัญหาด้านการตรวจสอบและกักกันสินค้าเกษตรและอาหาร รวมถึงการสนับสนุนด้านเทคโนโลยีในการกำหนดนโยบายด้านการตรวจสอบและกักกันสินค้าของรัฐบาล

3.1 ภารกิจหลัก

1. ดำเนินการวิจัยทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องกับด้านการตรวจสอบและกักกันสินค้า
2. พัฒนาพื้นฐานทางเทคโนโลยีขั้นสูงและการประยุกต์ทางวิทยาศาสตร์ในการดำเนินงานด้านการตรวจสอบและกักกันสินค้า
3. สนับสนุนข้อมูลทางเทคนิคต่อการกำหนดนโยบายด้านการตรวจสอบและกักกันสินค้าของรัฐบาล
4. รับผิดชอบด้านการสนับสนุนช่วยเหลือทางเทคนิค เพื่อให้กฎหมายของ AQSIQ สามารถมีผลบังคับใช้

งานด้านการวิจัยและบริการทางเทคนิคของ CAIQ ครอบคลุมถึงเรื่อง ความปลอดภัยด้านอาหาร เคมี เครื่องสำอาง และการเกษตร เครื่องกลและเครื่องไฟฟ้า สินค้าอุปโภคบริโภค โภชนาการอาหาร Molecular biology การกักกันพืชและสัตว์ การระบาดวิทยา และการวิเคราะห์เครื่องมือ เป็นต้น โดยการจัดตั้งห้องปฏิบัติการด้านงานวิจัยจำนวน 10 สาขา คือ

- Food Quality Analysis Laboratory
- Pesticide Residue Analysis Laboratory
- SPE/C Analysis Laboratory
- HPLC/MS/MS Analysis Laboratory
- Veterinary Drug Residue Analysis Laboratory
- GC/MS Analysis Laboratory
- GC Analysis Laboratory
- Food Bio-Safety Laboratory
- Nuclear Acid Extraction Laboratory

- Biology Analysis Lab

นอกจากนี้ CAIQ ยังมีบทบาทหลักในการสนับสนุนข้อมูลทางวิทยาศาสตร์และเทคนิคให้กับรัฐบาลเพื่อใช้ประกอบการกำหนดนโยบายการสนับสนุนการเจรจาทางการค้า ทั้งยังช่วยส่งเสริมความอยู่ดีกินดีของสังคมและสุขอนามัยของประชาชนชาวจีน เช่น ข้าว GMO ที่ส่งออกในกลุ่มสหภาพยุโรป ใช้หัวदनก การต่อต้านการก่อการร้ายทางชีวภาพ อาหารสัตว์ที่ส่งออกไปประเทศสหรัฐอเมริกา สารพิษในของเล่นเด็ก เป็นต้น รวมถึงช่วยเหลือสถานการณ์กรณีฉุกเฉิน เช่น ความปลอดภัยในอาหารและการกักกันในพื้นที่แผ่นดินไหว การทดสอบความปลอดภัยอาหารสำหรับนักกีฬาโอลิมปิก และปัญหานมผง Sanlu เป็นต้น

2.2 บุคลากร

ในปีพ.ศ. 2554 หน่วยงาน CAIQ มีพนักงานประมาณ 400 คน ประกอบด้วยนักวิทยาศาสตร์และพนักงานวิชาชีพสาขาต่างๆ ทั้งระดับปริญญาเอก ปริญญาโท และช่างเทคนิค นอกจากนี้ ยังมีพนักงานที่รับผิดชอบด้านงานวิจัยเชิงพาณิชย์จำนวน 300 คน

2.3 โครงสร้างองค์กร

CAIQ ประกอบด้วย 8 สถาบันย่อย และหน่วยงานสนับสนุน 5 หน่วยงาน คือ

1. **The Institute of Food Safety (IFS)** เดิมชื่อ China's Import and Export Food Inspection Technology Research Center ประกอบด้วย 3 กลุ่มงานย่อย คือ

- Hazardous compounds analysis and metabolic mechanism research group
- Species identification and genetic modified organism (GMO) safety research group
- Food safety information and technical support group

นอกจากนี้ ยังมีหน่วยงานระดับชาติที่ตั้งขึ้นตรงต่อ IFS อีก 2 หน่วยงาน คือ National Food Safety Information Center และ The National Residue Surveillance Reference Lab รวมถึงการจัดตั้งห้องปฏิบัติการด้านความปลอดภัยอาหารที่เมืองเซี่ยเหมิน (Xiamen) โดยดำเนินงานร่วมกับ AQSIQ สาขาเมืองเซี่ยเหมิน

ปัจจุบัน IFS มีพนักงาน 40 คน ประกอบด้วย ผู้เชี่ยวชาญระดับบังคับบัญชา 2 คน ศาสตราจารย์ 4 คน ผู้ช่วยศาสตราจารย์ 7 คน ระดับปริญญาเอก 12 คน และระดับปริญญาโท 15 คน

บทบาทและหน้าที่ของ IFS คือ สนับสนุนงานวิจัยและเทคนิคทางวิทยาศาสตร์ให้แก่ AQSIQ ได้แก่ การพัฒนาวิธีการเฝ้าระวังความปลอดภัยของอาหารนำเข้าและส่งออก การวิเคราะห์ข้อมูลด้านความปลอดภัยของอาหาร การจัดทำคู่มือและการอบรมทางเทคนิค อย่างไรก็ตาม การกิจหลักคือช่วย AQSIQ ในเรื่อง ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบการบริหารจัดการความปลอดภัยด้านอาหาร และเทคนิคการตรวจประเมินด้านความปลอดภัยของอาหารทั้งที่เป็นสินค้าอาหารนำเข้าและส่งออก รวมถึงตลาดอาหารนำเข้าและการศึกษาวิจัยมาตรการเทคนิคทางการค้า ระบบเตือนภัยด้านความเสี่ยงและการป้องกัน การจัดทำมาตรฐานความปลอดภัยด้านอาหาร การวิเคราะห์ความเสี่ยงด้านความปลอดภัยของอาหารนำเข้าและส่งออก นอกจากนี้ IFS ยังให้การสนับสนุนการสื่อสารระดับทวิภาคีและพหุภาคีและการประสานเรื่องเทคนิคด้านความปลอดภัยของอาหาร การเข้าร่วมประชุมในระดับนานาชาติ รวมถึงการทำหน้าที่ประสานการดำเนินงานในระดับนานาชาติ เพื่อให้เกิดความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน ผู้เชี่ยวชาญและนักวิทยาศาสตร์ และให้การสนับสนุนด้านเทคนิคแก่องค์กรต่างๆ ดังนี้

- Secretariat of the Committee of National Import and Export Food Safety
- Secretariat of Hazardous Substance Residues Monitoring in Export Plant Originated Food
- Secretariat of Hazardous Substance Residues Monitoring in Export Animal Originated Food
- Secretariat of the Standardization Committee of National Import and Export Food Detection Technology
- The Information Investigation Group on Unqualified Exports Food

ทั้งนี้ IFS รับผิดชอบโครงการหลักด้านความปลอดภัยของอาหาร โดยในแต่ละปีจะได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากรัฐบาลกลางตามที่ระบุในแผนพัฒนาชาติฉบับที่ 10 และ แผนฉบับที่ 8 ระยะ 5 ปี (Eleventh Five-year Plan) และได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากหน่วยงานระดับชาติด้านวิทยาศาสตร์ เช่น National Natural Science Foundation, Beijing Science and Technology Torch Plans ผลการดำเนินงานของ IFS เป็นที่น่าพึงพอใจ ดังจะเห็นได้จากรางวัลต่างๆ ที่ได้รับ เช่น

- National Scientific and Technological progress Award
- Science & Technology Progress Award จาก China Association for Instrument Analysis
- AQSIQ research award
- National Commercial Technology Progress award

- China Standards Innovation Award
- Promoting Quality Inspection through Science and Technology

2. Institute of Animal and Plant Quarantine(IAPQ) ดำเนินงานวิจัยหลัก 3 ด้าน คือ เชื้อโรคที่ติดมาจากสัตว์และการระบาดวิทยา การเตือนภัยล่วงหน้าและจุลินทรีย์ในพืช และการกักกันแมลงในพืชและการติดตามการระบาดของแมลง นอกจากนี้ยังจัดตั้งห้องปฏิบัติการด้านโรคสัตว์ผู้คนที่เมืองชิงเจียง (Xinjiang) โดยมีหน้าที่ความรับผิดชอบ ดังนี้

1. ดำเนินการวิจัยเพื่อใช้ในการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาชาติ การนำทฤษฎีและเทคโนโลยีมาประยุกต์ใช้ในงานกักกันพืชและสัตว์
2. การแก้ไขปัญหาด้านการกักกันพืชและสัตว์
3. ให้การสนับสนุนทางเทคนิคด้านการตรวจกักกันพืชและสัตว์แก่มณฑลต่างๆ ทั่วประเทศ
4. ดำเนินการวิเคราะห์ความเสี่ยงด้านเทคนิคการค้าและการวิจัยทางเทคนิคต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง
5. การวิเคราะห์ทางเทคนิคเกี่ยวกับการตรวจสอบและข้อบ่งชี้การระบาดวิทยาของสัตว์แมลงในพืช ปัจจัยทางการก่อการร้ายชีวภาพ สิ่งมีชีวิต และสิ่งที่ก่อให้เกิดพิษ
6. จัดทำระบบการวิเคราะห์ผลิตภัณฑ์ GMO และทรัพยากรทางชีวภาพ
7. ดำเนินงานวิจัยเกี่ยวกับแมลงในพืชและการติดตามการระบาดของแมลง การเตือนภัยความเสี่ยงและเสนอแนะกลไกเร่งด่วนในการแก้ไขปัญหา
8. ดำเนินงานห้องปฏิบัติการทดสอบเกี่ยวกับการกักกันพืชและสัตว์ รวมถึงเทคนิคในการตรวจสอบวิเคราะห์เพื่อการรับรองผลิตภัณฑ์เกษตรอินทรีย์
9. ดำเนินงานวิจัยเพื่อกำหนดมาตรฐานการกักกันพืชและสัตว์ และมาตรฐานการปฏิบัติงานด้านการกักกันพืชและสัตว์
10. จัดทำและทบทวนรายชื่อแมลงในพืช สัตว์ที่เป็นโรคระบาด พืชและสัตว์ที่ห้ามนำเข้า รวมทั้งแลกเปลี่ยน และทำความร่วมมือระหว่างประเทศทางด้านเทคนิค

ปัจจุบัน IAPQ มีพนักงาน 62 คน ประกอบด้วย ผู้เชี่ยวชาญระดับบังคับบัญชา 2 คน ศาสตราจารย์ 8 คน ผู้ช่วยศาสตราจารย์ 7 คน ระดับปริญญาเอก 24 คน และระดับปริญญาโท 21คน มีผลงานวิจัยทางวิทยาศาสตร์มากกว่า 100 โครงการ รางวัลที่ IAPQ ได้รับในระดับชาติ ได้แก่ State Scientific progress Award, China's Standard Innovation Award โดยได้รับการสนับสนุนงบประมาณ

เพื่อการดำเนินงานทั้งจากภาครัฐและเอกชน เช่น มูลนิธิวิทยาศาสตร์ธรรมชาติแห่งชาติ (National Natural Science of Foundation) การดำเนินงานวิจัยร่วมกับองค์กรระหว่างประเทศ เช่น International Plant Protection Convention (IPPC) Organisation mondiale de la santé animale (OIE) The Convention on Biological Diversity (CBD) the Plum Island Animal Disease Center (PIADC) และ Center for Health Science Technology (CPHST) และการสนับสนุนด้านเทคนิคแก่องค์กรต่างๆ ดังนี้

- Secretariat of Sanitary and Phytosanitary Risk Analysis Committee of China
- Secretariat of National Committee 271 on Phytosanitary Standardization
- Secretariat of Plant Disease Quarantine Subcommittee, Chinese Society of Plant Pathology
- Secretariat of Plant Disease Quarantine Subcommittee, Chinese Society of Plant Protection
- Secretariat of Animal Quarantine Subcommittee, Chinese Society of Animal Science and Veterinary Medicine
- National Detection Technology Research Center of Import and Export Transgenic products
- Center for Identification and Alert on Alien Invasive Species

3. **Institute of Health Quarantine (IHQ)** เป็นหน่วยงานวิจัยเกี่ยวกับการติดเชื้อจากเชื้อโรค (infectious disease research) และการวิจัยความปลอดภัยที่ด้านโดย IHQ เป็นสมาชิกของ National Emergency Preparedness Lab Network of Pathogenic Microbiology ของกระทรวงสาธารณสุข ปัจจุบัน IHQ มีพนักงานจำนวน 34 คน รับผิดชอบการดำเนินงานด้านต่างๆ ดังนี้

- การวิจัยและพัฒนาเทคนิคและวิธีการติดเชื้อจากเชื้อโรคซึ่งก่อให้เกิดความเสี่ยงต่อสุขอนามัยของมนุษย์
- การวิจัยและพัฒนาเทคนิคและวิธีการเฝ้าระวัง ป้องกัน ควบคุม และตรวจสอบแหล่งที่มาของพาหะของโรค ณ ด่านนำเข้า
- การวิจัยและพัฒนาเทคนิคและวิธีการตรวจสอบพาหะของโรค ณ ด่านนำเข้า
- การวิจัยและพัฒนาเทคนิคและวิธีการเพื่อป้องกันการก่อการร้ายทางชีวภาพ ณ ด่านนำเข้า

- ให้การสนับสนุนทางเทคนิคแก่หน่วยงานด้านความปลอดภัยของอาหาร ในกระบวนการสุขอนามัย ณ ด่านนำเข้า
- ดำเนินการวิเคราะห์ความเสี่ยงที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการกักกัน
- ดำเนินงานโครงการวิจัยทางวิทยาศาสตร์ที่ได้รับมอบจาก AQSIQ และองค์กรอื่นๆ ทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ
- มีส่วนร่วมในการจัดทำมาตรฐานที่เกี่ยวข้องกับการกักกันและสุขอนามัยทั้งในระดับประเทศและระหว่างประเทศ
- พัฒนาความร่วมมือระหว่างประเทศ

นอกจากนี้ IHQ ยังดำเนินงานร่วมกับ AQSIQ ในรูปของการจัดตั้งสถาบันวิจัยร่วม (Joint Research Institute : JRS) ร่วมกับสาขาในมณฑล Fujian, Guangdong, Shenzhen, Wuxi, Qinhuangdao, Erlian, Nioning และ Helongjiang โดยการจัดตั้งห้องปฏิบัติการทางด้าน

- Medical Vector-Borne Disease Laboratory
- Tropical Disease Laboratory
- Mosquito-Borne Disease Laboratory
- Human Pathogens Laboratory
- Fly-Borne Disease Laboratory
- Rodent-Borne Disease Laboratory
- Medical Treatment Instrument Laboratory
- Tick-borne Disease Laboratory

IHQ มุ่งเน้นการดำเนินงานในเรื่องการระบาดของโรค การควบคุมการระบาดของโรค ณ ด่านนำเข้า และการวิจัยเพื่อต่อต้านการก่อการร้ายทางชีวภาพ ซึ่งผลการดำเนินงานที่สำคัญมีดังนี้

- โครงการระดับชาติ 10 โครงการ ซึ่งได้รับงบประมาณสนับสนุนจาก National High Technology Research and Development Program (“863” Program), National Nature Science Fund และ โครงการภายใต้แผนพัฒนา 5 ปีฉบับที่ 8
- งานที่ได้รับมอบหมายจาก AQSIQ และได้รับรางวัล “Promotion Quality Inspection through Science and Technology” จาก AQSIQ ด้วย

- สร้างชื่อจากการริเริ่มงานความปลอดภัยทางชีวภาพ โดยร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้าน และพื้นที่ชายฝั่ง (Liu Bian Si Wan) ปัจจุบัน มีความร่วมมือด้านงานวิจัยและการเฝ้าระวังเกี่ยวกับการระบาดของโรคร่วมกับประเทศรัสเซีย มองโกเลีย ลาว เวียดนาม พม่า และเคนย่า

- ดำเนินงานวิเคราะห์ความเสี่ยงภายใต้ “Advisory Committee of Disease Risk Assessment of AQSIQ”

- กำหนดแนวทางปฏิบัติด้านสุขอนามัยในการประเมินและเฝ้าระวังด้านการกักกัน

- พัฒนาด้านเทคนิคเพื่อเตรียมการรับมือกับภาวะฉุกเฉินด้านสุขอนามัยของประชาชน ในบริเวณพื้นที่ชายแดน

4. The Industrial Product Inspection Institute of CAIQ (IPII) รับผิดชอบงานวิจัยทางเทคนิคด้านความปลอดภัยและการป้องกันอย่างมีคุณภาพในผลิตภัณฑ์อิเล็กทรอนิกส์อุตสาหกรรมเบา ผลิตภัณฑ์ของเล่นและเครื่องนุ่งห่ม ผลผลิตภัณฑ์ทางเคมีที่ใช้ในชีวิตประจำวัน และผลิตภัณฑ์นาโน ซึ่ง AQSIQ ได้จัดตั้งศูนย์ประเมินความเสี่ยงสำหรับสินค้าอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก (Risk Evaluation Center of Export Industrial Products) ศูนย์วิจัยเพื่อการตรวจสอบ (Research Center on Inspection Surveillance) ศูนย์ตรวจสอบผลิตภัณฑ์และวัตถุนาโนภายใต้ IPII และจัดตั้งห้องปฏิบัติการด้านความปลอดภัยในอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์และห้องปฏิบัติการปิโตรเคมีที่เมือง Suzhou และ Ningbo ตามลำดับ โดยเป้าหมายการดำเนินงาน คือ

- การสนับสนุนด้านเทคนิคให้กับหน่วยงาน AQSIQ และหน่วยงานภาครัฐอื่นๆ
- สนับสนุนให้คุณภาพสินค้า “Made in China” กระจายไปทั่วโลก
- สร้างเทคนิคการป้องกันเพื่อความปลอดภัยต่อสุขอนามัยของผู้บริโภค
- สนับสนุนข้อมูลทางวิทยาศาสตร์เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศอย่างยั่งยืน

ในระยะเวลาที่ผ่านมา IPII ดำเนินโครงการภายใต้แผนพัฒนา 5 ปีฉบับที่ 8 และสนับสนุนโครงการด้านการตรวจสอบและการกักกันต่อ AQSIQ ซึ่งได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากกรมอาหารและยา และจากกระทรวงพาณิชย์ สาธารณรัฐประชาชนจีน นอกจากนี้ IPII ยังร่วมมือกับสถาบันวิจัยระดับแนวหน้าของโลก เช่น Japan National Institute of Technology Evaluation (NITE) ประเทศญี่ปุ่น Institute of Health and Consumer Protection แห่งสหภาพยุโรป และ German’s Federal Institute of Risk Evaluation (BfR) แห่งประเทศเยอรมนี

5. Institute of Inspection Technology and Equipment (IITE) ทำหน้าที่วิจัยและพัฒนาเครื่องมือ สารเคมี และวิธีการที่ใช้ในการตรวจสอบและกักกัน โดยมีภารกิจหลักด้านการพัฒนา

เทคโนโลยีและเครื่องมือขั้นสูงตามแนวโน้มการตรวจสอบและการกักกันของโลก การพัฒนา ยุทธศาสตร์ด้านเทคโนโลยีและเครื่องมือด้านการตรวจสอบและกักกันของประเทศจีน การวิจัยในการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีและเครื่องมือใหม่ๆ กำหนดมาตรฐานของเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้อง มีส่วนร่วมในระบบเทคโนโลยีใหม่ที่ใช้ในการตรวจสอบและกักกัน ประสานงานและแลกเปลี่ยนด้านเทคโนโลยีในระดับทวิภาคีและพหุภาคี รวมถึงการฝึกอบรมด้านเทคโนโลยี และสนับสนุนด้านเทคนิคเพื่อการตรวจสอบและกักกันของประเทศ ซึ่งผลการดำเนินงานที่ผ่านมา ได้แก่

- โครงการเพื่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีของชาติภายใต้แผนพัฒนา 5 ปี ฉบับที่ 11
- โครงการประสานงานและแลกเปลี่ยนทางเทคนิคระหว่างประเทศ
- โครงการวิจัยเพื่อสวัสดิการสาธารณะ
- โครงการความร่วมมือระหว่างกระทรวงการค้าและเศรษฐกิจต่างประเทศของจีนกับประเทศปากีสถาน
- การดำเนินงานร่วมกับองค์กรระหว่างประเทศในด้านต่างๆ เช่น การถนอมอาหารด้วยวิธีการอบแห้งแบบใหม่ร่วมกับสหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย และมาเลเซีย

6. Institute of Food Risk Management and Application (IFRMA) รับผิดชอบ เรื่องนโยบายการจัดการความเสี่ยงความปลอดภัยด้านอาหารและการวิจัยกฎระเบียบทางเทคนิค ด้วยประสบการณ์และความเป็นมืออาชีพของทีมงานวิจัยและพัฒนา ทำให้สถาบัน IFRMA ดำเนินงานวิจัยเกี่ยวกับทฤษฎีการจัดการความเสี่ยงอาหารและงานวิจัยเกี่ยวกับระบบการควบคุม การวิเคราะห์ความเสี่ยงด้านอาหารปลอดภัย ระบบการเตือนภัยล่วงหน้าและมาตรการการจัดการความเสี่ยง ความร่วมมือระหว่างประเทศ และการจัดตั้งศูนย์วิจัยความเสี่ยงด้านความปลอดภัยอาหาร และ ศูนย์วิจัยการประยุกต์ใช้และส่งเสริมด้านระบบควบคุมคุณภาพในการผลิต HACCP ขึ้นเป็นหน่วยงานภายในสถาบัน IFRMA ด้วย ผลการดำเนินงานของหน่วยงาน ได้แก่

- เทคนิคการประเมินความเสี่ยงการเข้าสู่ตลาดของสินค้าอาหารแปรรูปนำเข้า
- การเรียกคืนสินค้าอาหารนำเข้าและการประเมินความเสี่ยงอาหาร
- การให้ปรึกษาแนะนำและการฝึกอบรม
- ร่วมเป็นคณะกรรมการมาตรฐานระบบการรับรองการตรวจสอบอาหารนำเข้าและส่งออกแห่งชาติ

- เป็นประธานในการจัดทำคู่มือ “General Guideline Study of HACCP System Establishment and Implement in Food Business” โครงการด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีภายใต้แผนพัฒนา 5 ปีฉบับที่ 10 และโครงการย่อยเรื่องระบบการพัฒนาและการดำเนินงานด้าน HACCP
- งานวิจัยเชิงนโยบายมหภาคเรื่องการจัดตั้งและการปฏิบัติตามแนวทาง HACCP และโครงการ “Food Enterprises HACCP System Development and Implementation”
- จัดทำมาตรฐาน SN/T1443.1 เรื่อง “Food Safety Management System Requirements” และมาตรฐาน SN/T 1443.2 เรื่อง “Food Safety Management System Audit Guide” โดยได้รับการรับรองจากหน่วยงาน National Certification and Accreditation Administration (CNCA) ซึ่งมาตรฐานดังกล่าวเป็นการลดช่องว่างเรื่องจัดการอาหารปลอดภัยในจีน รวมทั้งใช้เป็นมาตรฐานอ้างอิงในกลุ่มประเทศสมาชิก APEC เมื่อต้องการเปรียบเทียบมาตรฐาน HACCP
- จัดทำวัสดุการศึกษาอบรม “Establishment and implementation of Food Protection Planning” เพื่อป้องกันปัญหาการปนเปื้อนอาหารที่เกิดจากการกระทำของมนุษย์
- จัดการสัมมนาและอบรมระดับชาติ เรื่อง “Food Protection Plan Establishment and implementation” ซึ่งมีผู้เกี่ยวข้องด้านการตรวจสอบอาหารและระบบการกักกันเข้ารับการอบรมมากกว่า 20,000 คน ในช่วงระยะเวลากว่า 3 ปีที่ผ่านมา
- การยกร่างมาตรฐานแห่งชาติเรื่อง “Guide of Food Protection Plan Establishment and implementation Applications” เรื่อง General Requirements of HACCP for Food Manufacturing Enterprises” และมาตรฐาน “Requirement of HACCP System for Dairy Product Enterprises”

7. The Institute of Scientific Development Strategy for Inspection and

Quarantine (ISDSIQ) จัดตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2552 โดยเสนองานวิจัยตามความต้องการของรัฐบาล เพื่อจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการตรวจสอบและกักกัน ซึ่งหน้าที่ความรับผิดชอบของ ISDSIQ มีดังนี้

- ติดตามแนวโน้มของนโยบายด้านการตรวจสอบและกักกัน ดำเนินการวิจัยเพื่อกำหนดยุทธศาสตร์ระยะยาว รวมถึงการให้ข้อเสนอแนะ
- ทำการวิจัยเกี่ยวกับระบบการบังคับใช้ทางกฎหมายและระบบพยากรณ์ความเสี่ยง รวมถึงการให้คำปรึกษาแนะนำเพื่อการตัดสินใจ
- การสร้างระบบข้อมูล

- จัดทำงานวิจัยพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบและวิทยาศาสตร์ด้านการกักกันผลการดำเนินงาน

- สร้างระบบการพยากรณ์และควบคุมความเสี่ยงด้านการตรวจสอบและกักกัน
- เผยแพร่การสื่อสารความเสี่ยงในช่วงระหว่างที่มีการระบาดของสถานการณ์ฉุกเฉิน
- สนับสนุนทางเทคนิคเรื่องระบบการตรวจสอบและกักกัน ทฤษฎีทางวิทยาศาสตร์เพื่อ

การพัฒนาการตรวจสอบและกักกัน

- ติดตามนโยบายการค้าสินค้า GMO ในประเทศคู่ค้าที่สำคัญ รวมถึงการวางแผนความร่วมมือทั้งในระยะปานกลางและระยะยาวกับประเทศคู่ค้าหลักของจีน

- การวางแผนทางวิทยาศาสตร์และทรัพยากรในภูมิภาคหลักของจีน
- สร้างธนาคารผู้เชี่ยวชาญเพื่อนำผู้เชี่ยวชาญที่มีบทบาทสำคัญในด้านการกำหนด

นโยบายด้านการตรวจสอบและกักกันของจีนมาทำงานร่วมกัน

8. Institute of Inspection and Quarantine Development Strategy and

Research Center for Import-Export Chemicals Safety(AQSIQCH) ตั้งขึ้นเมื่อปี 2008 โดยมีคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญจาก AQSIQ ร่วมดำเนินงาน และจัดตั้งห้องปฏิบัติการผลิตภัณฑ์ปิโตรเคมี และห้องปฏิบัติการประเมินความปลอดภัยทางเคมีที่เมือง Ningbo และ Changzhou โดยมีภารกิจที่สำคัญ ดังนี้

8.1 การจัดทำเทคนิคการประเมินความปลอดภัยทางเคมีของสินค้านำเข้า-ส่งออก

- การจัดการและกลยุทธ์ด้านความปลอดภัยทางเคมี
- ทฤษฎีและเทคโนโลยีการวิเคราะห์ความเสี่ยงทางเคมี
- การจัดสร้างข้อมูลความปลอดภัยทางเคมี
- ระบบเทคโนโลยีสำหรับต่อต้านการก่อการร้ายทางเคมี ณ ด่านนำเข้า
- การพัฒนาเทคโนโลยีและเครื่องมือการตรวจสอบทางกายภาพ เคมี และอันตรายทางเคมี
- การศึกษาพิษวิทยาสำหรับการนำเข้าส่งออกเคมีภัณฑ์

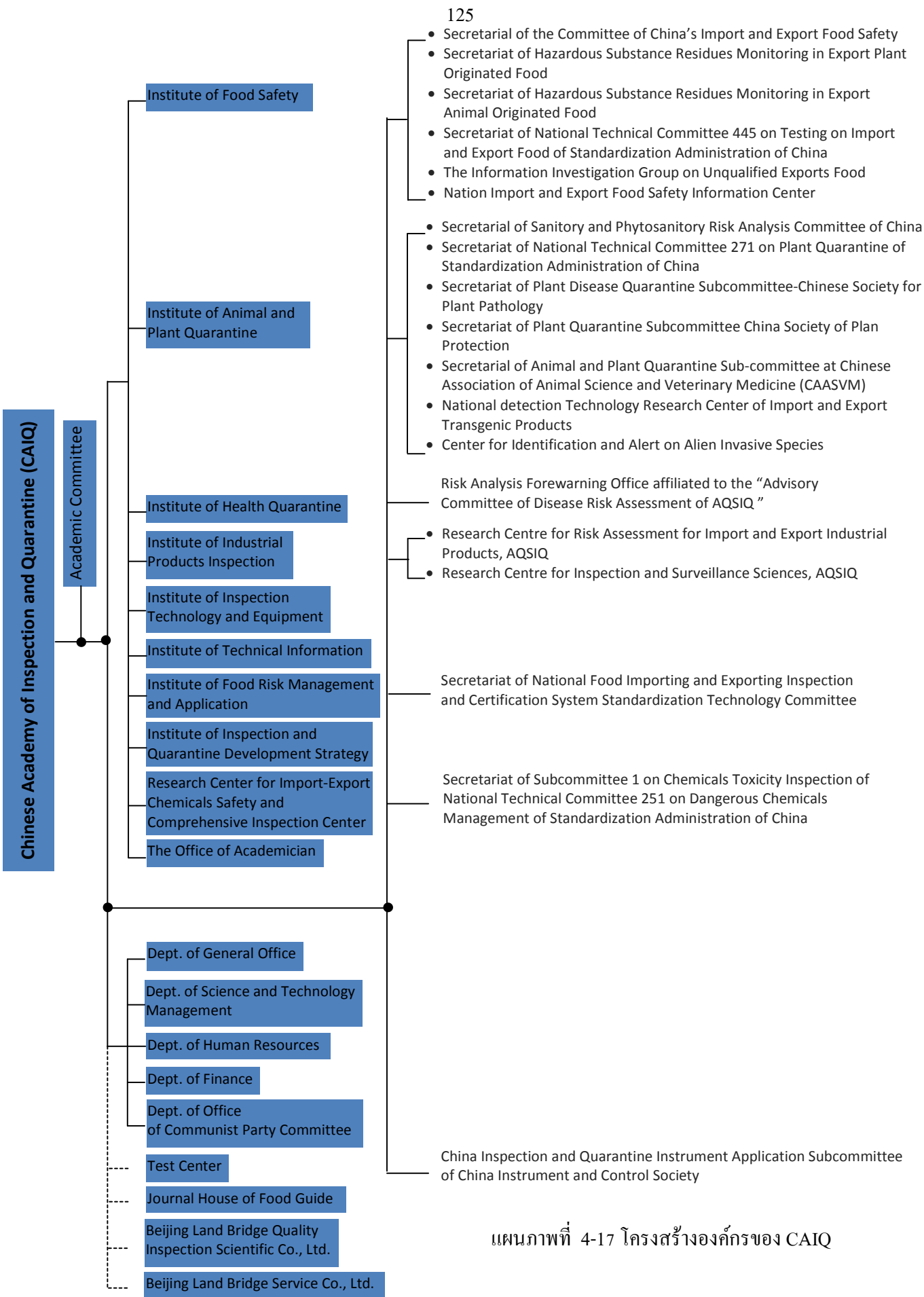
8.2 การศึกษาที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยของการนำเข้า-ส่งออกเคมีภัณฑ์ ได้แก่ แนวทางปฏิบัติของต่างประเทศ การจัดทำระบบการประเมินความปลอดภัยของการนำเข้า-ส่งออกเคมีภัณฑ์ ตลอดจนเทคโนโลยีการตรวจประเมินและทดสอบวัสดุบรรจุภัณฑ์

8.3 การดำเนินงานวิจัยด้านเทคโนโลยีเพื่อการทดสอบคุณภาพ และความปลอดภัย การพัฒนาเครื่องมือเพื่อการตรวจสอบอย่างรวดเร็ว ณ ด่านนำเข้า การประเมินความเสี่ยงและการแจ้งเตือนล่วงหน้า เป็นต้น

9. หน่วยงานสนับสนุน เป็นหน่วยงานบริหารจัดการภายในองค์กร เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของ CAIQ ประกอบด้วยหน่วยงานย่อย 5 หน่วยงาน คือ ฝ่ายบริหารทั่วไป ฝ่ายทรัพยากรบุคคล ฝ่ายการเงิน คณะที่ปรึกษาด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และสำนักงานคณะกรรมการพรรคคอมมิวนิสต์จีน

นอกจากนี้ CAIQ ยังตั้งบริษัท ชื่อ Beijing Land Bridge Quality Inspection Scientific Co., Ltd, เพื่อทำหน้าที่ด้านการตลาดให้กับ CAIQ ด้วย

โครงสร้างองค์กรของหน่วยงาน CAIQ ปรากฏตามแผนภูมิที่ 4-17



แผนภาพที่ 4-17 โครงสร้างองค์กรของ CAIQ

การวิเคราะห์เปรียบเทียบหน่วยงานประเมินความเสี่ยง

จากสภาพปัญหาและวิวัฒนาการของโรคร้ายต่างๆ ตลอดจนการปนเปื้อนของสารเคมีอันตรายที่เกิดขึ้นกับอาหารซึ่งมวลมนุษยชาติบริโภคอยู่ในปัจจุบันนั้น ได้ทำให้ประเทศต่างๆ หันมาให้ความสนใจในเรื่องความปลอดภัยของอาหารกันมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะเป็นที่ปรากฏให้เห็นอย่างเด่นชัดและเกิดกระแสความตื่นตัวกันอย่างมากเมื่อครั้งเกิดปัญหาวิกฤตการณ์ด้านความปลอดภัยของอาหารครั้งใหญ่ในสหภาพยุโรปขึ้นเป็นครั้งแรกในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา ก่อให้เกิดผลกระทบในวงกว้างซึ่งเห็นได้ชัดเจนอย่างน้อย 2 ประการ คือ

1) ความไม่เชื่อมั่นของผู้บริโภคที่มีต่อหน่วยงาน / องค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมดูแลด้านความปลอดภัยของอาหารในประเทศตน

2) ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างกว้างขวางต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมกำกับดูแลด้านอาหาร รวมถึงการเกิดขึ้นของหน่วยงานใหม่ๆ ที่เข้ามาช่วยสนับสนุนการดำเนินงานด้านความปลอดภัยของอาหารด้วย

นิตยสาร *Consumer Voice*⁶ ได้กล่าวถึงปรากฏการณ์นี้ว่า เป็นการเกิดขึ้นหรือการรุกคืบอย่างรวดเร็วของหน่วยงานใหม่ๆ (*An outbreak of new agencies*) ที่จะเผชิญหน้ากับเหตุการณ์ดังกล่าว และยังมีความเห็นเพิ่มเติมว่า หน่วยงานที่กำกับดูแลและควบคุมด้านอาหารหลายหน่วยงานได้รับการปฏิรูปและถูกนำมารวมกันใหม่ หรือปรับเปลี่ยนโครงสร้างใหม่เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการให้บริการและจัดการกับปัญหา รวมถึงการป้องกันปัญหาที่จะเกิดขึ้นกับผู้บริโภคในอนาคต ทั้งนี้เพื่อเรียกความเชื่อมั่นของผู้บริโภคให้กลับคืนมา นอกจากนี้ ยังมีการทบทวนบทบาทของผู้ตรวจสอบอาหาร (Food inspectors) และนักวิทยาศาสตร์การอาหาร (Food scientists) เพื่อให้มีส่วนสำคัญในการช่วยสนับสนุนการทำงานของภาครัฐอีกด้วย

ตามที่ผู้วิจัยได้กำหนดวัตถุประสงค์ไว้ประการหนึ่งภายใต้การศึกษานี้ก็คือ การศึกษาวิเคราะห์ระบบการบริหารจัดการด้านความปลอดภัยของอาหารในต่างประเทศ เพื่อที่จะได้ตัวแบบของหน่วยงาน/องค์กรซึ่งมีหน้าที่วิจัยและประเมินความเสี่ยงความปลอดภัยด้านอาหารที่มีประสิทธิภาพ (High Performance Organization) ซึ่งเกิดขึ้นแล้วในต่างประเทศมาเป็นตัวอย่าง

⁶ General Directorate of Health and Consumer Protection// European Commission.

ประกอบการพิจารณา/สังเคราะห์ เพื่อเสนอแนะแนวทางนำไปสู่การจัดตั้งหน่วยงานที่มีลักษณะเช่นเดียวกันนี้ในประเทศไทย เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาลว่าด้วยเรื่องของความปลอดภัยด้านอาหารและการเป็นประเทศผู้ส่งออกสินค้าเกษตร-อาหารที่สำคัญแห่งหนึ่งของโลก ดังนั้น การวิเคราะห์เปรียบเทียบหน่วยงาน/องค์กรความปลอดภัยด้านอาหารของประเทศที่ได้ทำการศึกษาจะทำให้สามารถเสนอรูปแบบของหน่วยงานไทยที่จะจัดตั้งได้อย่างชัดเจนขึ้น

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยจะใช้แนวคิดด้านสถาบัน (Institutional Approach) มาเป็นหลักในการวิเคราะห์เปรียบเทียบ ซึ่งแนวคิดดังกล่าวนี้เสนอว่า ในการจัดตั้งหน่วยงานเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของรัฐนั้น จะต้องคำนึงถึงปัจจัยที่สำคัญ 4 ประการ คือ

1. วิกฤตการณ์ที่เกิดขึ้นอย่างฉับพลันเป็นปัจจัยหลักที่สำคัญประการหนึ่งในการผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงและการจัดตั้งสถาบัน/องค์กรใหม่ๆ ซึ่งการศึกษาเปรียบเทียบครั้งนี้จะชี้ให้เห็นถึงวิกฤตการณ์สำคัญด้านความปลอดภัยของอาหารที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างระบบการบริหารจัดการความปลอดภัยด้านอาหารของรัฐ และการจัดตั้งหน่วยงานเพื่อเป็นกลไกสนับสนุนการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐ

2. รูปแบบ/ประเภทองค์กร/สถาบัน/หน่วยงานที่จัดตั้งขึ้น ซึ่งการศึกษาวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยจะวิเคราะห์ตามแนวทางการจัดตั้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยด้านอาหารขององค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ FAO

3. ด้านกฎระเบียบและอำนาจรัฐ รวมถึงการควบคุมกำกับดูแลตามนโยบายของรัฐ เป็นปัจจัยที่จะนำไปสู่การกำหนดบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานที่จะจัดตั้งขึ้นเพื่อให้สามารถเป็นกลไกสนับสนุนและตอบสนองต่อการบริหารจัดการของภาครัฐภายใต้นโยบายด้านความปลอดภัยของอาหาร

4. การเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง/ระบบการบริหารจัดการโดยรัฐ

นอกจากปัจจัยดังกล่าวข้างต้นแล้ว วิกฤตการณ์ด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม ก็ยังเป็นปัจจัยและตัวอธิบายการเปลี่ยนแปลงรูปแบบ โครงสร้าง และบทบาทหน้าที่ขององค์กร/สถาบันที่จะจัดตั้งได้ แต่ผู้วิจัยจะไม่นำมาพิจารณาในการศึกษาวิจัยครั้งนี้

ดังนั้น การศึกษาวิจัยในครั้งนี้จะทำการเปรียบเทียบแต่ละประเทศที่ศึกษาตามกรอบแนวคิดด้านสถาบันดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นใน 4 ด้าน คือ

1. วิกฤตการณ์ด้านอาหารที่เป็นเหตุแห่งการจัดตั้งหน่วยงาน
2. รูปแบบ/ประเภทของหน่วยงานตามแนวทาง FAO
3. ระบบการบริหารจัดการกำกับดูแล กฎระเบียบ ภายใต้อำนาจรัฐ
4. โครงสร้างการบริหารจัดการและคณะกรรมการที่ปรึกษาหน่วยงาน

ผลการศึกษาเปรียบเทียบหน่วยงานแต่ละด้านปรากฏดังนี้

1. วิฤตการณ์ด้านอาหารที่เป็นเหตุแห่งการจัดตั้งหน่วยงาน

ภายใต้เงื่อนไขทางการค้าที่มีการเปิดเสรีและขยายวงกว้างมากขึ้นนั้น การกีดกันทางการค้าได้มีการปรับเปลี่ยนมาใช้มาตรการที่ไม่อาศัยภาษี (Non-tariff barrier) เป็นเครื่องมือใหม่กันมากขึ้น เช่น การอาศัยข้อกำหนดเกี่ยวกับความปลอดภัยของตัวสินค้า การกำหนดมาตรฐานใหม่สำหรับคุณภาพสินค้าและการผลิต ตลอดจนมาตรการด้านสุขอนามัยอื่นๆ ที่ประเทศคู่ค้าได้กำหนดขึ้นซึ่งประเด็นดังกล่าวได้ผลักดันให้ผู้ประกอบการ และหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องต้องปรับตัวให้เข้ากับเงื่อนไขดังกล่าวอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

ปัญหาของการบริโภคน้ำดื่มที่ขาดความปลอดภัย ซึ่งส่งผลกระทบต่อสุขภาพของประชากรโลกในแต่ละปีนั้น ได้สะท้อนให้เห็นว่า ระบบการตรวจสอบควบคุมคุณภาพอาหารเพื่อให้มีความปลอดภัย จะต้องได้รับการดูแลและเอาใจใส่อย่างจริงจังจากผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย ทั้งภาครัฐและเอกชน รวมถึงประชาชนในฐานะผู้บริโภค จากกระแสความไม่ปลอดภัยของอาหารที่เกิดขึ้นนี้เอง ทำให้หลายประเทศต่างเร่งออกมาตรการ ระเบียบข้อบังคับต่างๆ รวมถึงการปรับปรุงโครงสร้างของหน่วยงาน/องค์กร เพื่อเข้ามาบริหารจัดการให้เกิดความปลอดภัยในการบริโภคอาหาร โดยควบคุมการผลิต การค้าสินค้าเกษตร-อาหารอย่างจริงจัง ทั้งภายใต้กรอบกติกาความตกลงในระหว่างประเทศ อันได้แก่ ความตกลงว่าด้วยการบังคับใช้มาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช (Agree on the Application of Sanitary and Phytosanitary Standard : SPS) และความตกลงว่าด้วยมาตรการเกี่ยวกับอุปสรรคทางเทคนิคต่อการค้า (Technical Barrier to Trade : TBT) รวมถึงการใช้อำนาจอธิปไตยแห่งรัฐในการปกป้อง และพิทักษ์สิทธิของประชากรในประเทศให้ได้รับความปลอดภัย ขณะเดียวกันก็เป็นการคุ้มครองและรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์ทางการค้า ของประเทศ ซึ่งประเด็นเหล่านี้ได้นำมาสู่ปัญหาข้อพิพาทระหว่างประเทศผู้นำเข้าและส่งออกอย่างสม่ำเสมอ เนื่องจากยังมีข้อจำกัดหรือข้อห้ามในบางประเด็นในกฎระเบียบของแต่ละประเทศ ซึ่งยังไม่ได้รับการยอมรับโดยทั่วไป

จากการศึกษา พบว่า หน่วยงานที่เกิดขึ้นนั้นเป็นผลมาจากปัญหาวิฤตการณ์ด้านอาหารที่เด่นชัดที่สุด คือ องค์กรความปลอดภัยอาหารแห่งสหภาพยุโรป (The European Food Safety Authority – EFSA) และหน่วยงานความปลอดภัยด้านอาหารและการประเมินความเสี่ยงด้านอาหาร (State General Administration of the People's Republic of China for Quality Supervision and Inspection and Quarantine - AQSIQ) แห่งประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน ซึ่งผู้วิจัยจะได้อธิบาย

1.1 การจัดตั้งหน่วยงาน The European Food Safety Authority ของกลุ่มสหภาพยุโรปเกิดขึ้นมาจากสาเหตุของวิกฤตการณ์ความปลอดภัยของอาหารในสหภาพยุโรป โดยเรื่องที่เกิดขึ้นและยังคงมีความสำคัญอย่างมากในขณะนี้ก็คือ โรควัวบ้า (mad cow disease : BSE) ซึ่งอ้างถึงในหนังสือพิมพ์หลายฉบับและรายงานอื่นที่เกี่ยวข้อง โดยชี้ให้เห็นว่า วิกฤตการณ์ BSE นั้นเป็นเรื่องสำคัญทั้งในด้านความรุนแรงและการกระจายตัวของโรค ก่อให้เกิดข้อกังวลต่อสุขอนามัยและความปลอดภัยของประชาชน การค้า การพาณิชย์ การเกษตร และกระบวนการผลิต/การเลี้ยง วิกฤตการณ์ดังกล่าวจึงเป็นปัจจัยสำคัญในการกระตุ้นให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสถาบัน (Institutional dynamism) ภายใต้นโยบายความปลอดภัยด้านอาหาร และเป็นสาเหตุสำคัญของการปฏิรูประบบราชการในช่วงเวลาที่ผ่านมา

การจัดตั้งหน่วยงาน EFSA เป็นการยืนยันถึงการให้ความสำคัญต่อมาตรการด้านความปลอดภัยของอาหารภายใต้นโยบายเฉพาะด้านของสหภาพยุโรปได้อย่างแท้จริง ซึ่งส่งผลให้เกิดค่านิยมในการบริโภคอาหารที่มีความปลอดภัย และความตื่นตัวของประชาชนที่มีต่อการบริโภคอาหารที่มากขึ้นอย่างเห็นได้ชัดในสหภาพยุโรป เป้าหมายสำคัญของการจัดตั้งหน่วยงานดังกล่าวก็คือ การกำหนดนโยบายในระดับสหภาพฯ และประเทศรัฐสมาชิกเพื่อความปลอดภัยในการบริโภคอาหารสำหรับประชาชนในศตวรรษใหม่ รวมถึงเพื่อเรียกคืนความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อนโยบายและกฎระเบียบของรัฐ

ความเคลื่อนไหวและลำดับขั้นตอนในการจัดตั้งหน่วยงาน EFSA แห่งสหภาพยุโรปสรุปได้ดังนี้

- การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในสหภาพยุโรปเกิดขึ้นจากกรณีวิกฤตการณ์โรควัวบ้า ซึ่งคณะกรรมการแห่งสหภาพยุโรปถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างมากและถูกเสนอรายงานต่อรัฐสภายุโรปเมื่อเดือนกุมภาพันธ์ ปี พ.ศ. 2540 ในเรื่องการรับมือกับโรควัวบ้า ซึ่งนาย Jaques Santer ประธานคณะมนตรีได้กล่าวตอบกรณีที่ถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่า เป็นเรื่องที่ควรจดจำ และเสนอให้มีการจัดตั้งหน่วยงานอิสระขึ้น โดยใช้แนวคิดของหน่วยงานอาหารและยาของสหรัฐฯ (United States Food and Drugs Administration (USFDA)) ซึ่งเป็นหน่วยงานในการออกกฎระเบียบของสหรัฐอเมริกาเป็นต้นแบบ โดยหน่วยงานที่จะจัดตั้งขึ้นจะรับผิดชอบทั้งเรื่องการบังคับใช้ การติดตาม และการให้ความรู้แก่สาธารณชน ซึ่งถือว่าเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจมากกว่าหน่วยงานที่มีอยู่เดิมแล้วในสหภาพยุโรป และมากกว่าหน่วยงานระดับชาติหลายแห่ง แต่แนวคิดดังกล่าวยังไม่ได้รับความเห็นชอบ

- ต่อมาในช่วงปลายปี พ.ศ. 2540 ได้มีการปฏิรูปหน่วยงานหลายแห่ง ดังที่ปรากฏในรายงาน Communication on Consumer Health and Food Safety (COM (97) 183) ซึ่งหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านความปลอดภัยอาหารได้ออนจาก Directorate Generals of Agriculture and Industry ไป

ยัง Directorate General for Consumer Policy and Health (DG Sanco) ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความจำเป็นในการกำหนดให้ความปลอดภัยของอาหารเป็นเรื่องสุขอนามัยสาธารณะที่ต้องแยกออกจากเกษตรเชิงพาณิชย์ และกำหนดให้มีหน่วยงานด้านการควบคุมอาหาร ซึ่งคล้ายกับพัฒนาการในสหราชอาณาจักรในหลายปีต่อมา

- จัดตั้งหน่วยงานด้านการตรวจสอบภายใต้คณะมนตรี เพื่อรับผิดชอบการกำกับดูแลควบคุมการปฏิบัติงานด้านกฎหมายอาหารของประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป ภายใต้หลักการจำแนกงานด้านการให้คำปรึกษาทางวิทยาศาสตร์และการควบคุมออกจากการปฏิบัติงานการออกกฎหมาย

- จัดตั้งหน่วยงาน Food and Veterinary Office (FVO) แสดงให้เห็นถึงความต่างและไม่สอดคล้องกันในตัวกฎหมายอาหารและการควบคุมด้านอาหารในกลุ่มประเทศสมาชิก ซึ่งมีผลต่อเรื่องอย่างสำคัญต่อการจัดตั้งหน่วยงาน EFSA ในระยะต่อมา

- ปี พ.ศ. 2540 ได้จัดทำสมุดปกเขียวของคณะมนตรีว่าด้วยหลักกฎหมายอาหารแห่งสหภาพยุโรป (The General Principles of Food Law in the European Union) ถือเป็นเอกสารเชิงนโยบายฉบับแรกที่ได้มีการทบทวนกฎหมายอาหารและระบบการควบคุมอาหารในสหภาพยุโรป และการจัดทำกฎหมายอาหารทั่วไปภายในสหภาพยุโรป รวมถึงแนวคิดด้านการประเมินความเสี่ยงด้วย

การจัดตั้งหน่วยงานดังกล่าวก็เพื่อรักษาสมดุลในเป้าหมายที่แตกต่างกันของประเทศสมาชิก และเพื่อแสดงให้เห็นว่ารัฐบาลได้ให้การคุ้มครองผู้บริโภคในระดับสูง ขณะเดียวกันก็เป็นการสร้างความเชื่อมั่นให้กับตลาดภายในประเทศและความสามารถในการแข่งขันให้กับอุตสาหกรรมเกษตร-อาหารของสหภาพยุโรปด้วย ซึ่งความคิดเห็นที่ขัดแย้งในด้านความปลอดภัยของอาหารนี้ยังคงเป็นเรื่องที่ถกเถียงกันอยู่ภายในกลุ่มสหภาพยุโรป

แม้ว่าเอกสารสมุดปกเขียวจะไม่ได้ระบุชัดเจนว่าจะต้องจัดตั้งหน่วยงานด้านอาหารขึ้นใหม่ แต่ได้ให้กรอบการดำเนินงานในการพัฒนาในระยะต่อมาจนนำมาสู่การจัดตั้งหน่วยงาน EFSA ในปัจจุบัน นอกจากนี้ การจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นในกลุ่มประเทศสมาชิกต่างๆ ยังได้รับการเสนอและสนับสนุนให้มีการเปลี่ยนแปลงในองค์กรและกฎหมายด้านความปลอดภัยของอาหารในสหภาพยุโรปด้วย

- ปี พ.ศ. 2542 คณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรปได้เชิญศาสตราจารย์ Pascal, Kemper and James (บุคคลเดียวกับที่ศึกษาการจัดตั้ง FSA) ให้ทำการศึกษาวิเคราะห์รายงาน “การให้คำปรึกษาทางวิทยาศาสตร์ของสหภาพยุโรปในอนาคต” (Independent Report on the Future of Scientific Advice in the EU) โดยได้ศึกษาหน่วยงานด้านอาหารในกลุ่มสหภาพยุโรป และเสนอให้มีการจัดตั้ง องค์กรอาหารและสุขภาพ (Food and Health Authority) โดยเสนอโครงสร้างเป็นองค์กรอิสระจากการเมืองและ

ผลประโยชน์ของภาคอุตสาหกรรมที่คล้ายคลึงกับสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาแห่งสหรัฐอเมริกา

นอกจากนี้ คณะมนตรียังให้ความสำคัญกับข้อเสนอการจัดตั้งองค์กรอาหารและสุขภาพ ซึ่งจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนเป็นสำคัญ โดยถือเป็นความรับผิดชอบโดยตรงในการเลือกผู้แทนในรัฐสภายุโรป ข้อเสนอของการจัดตั้งหน่วยงาน Food and Health Authority ถือเป็นพัฒนาการใหม่ในสหภาพยุโรป และเป็นครั้งแรกที่มีการย้ายภารกิจงานควบคุมนโยบายทางสังคมออกจากคณะมนตรีและจากประเทศสมาชิกหลัก ซึ่งถือเป็นก้าวสำคัญต่อการรวมตัวของสหภาพยุโรปในระยะเวลาต่อมา โดยคาดหวังว่าหน่วยงานใหม่นี้จะทำงานบนพื้นฐานของข้อมูลที่หลากหลายจากหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง (information-based agencies) และอยู่ภายใต้การควบคุมของคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรปโดยตรง

- เดือนมกราคม พ.ศ. 2543 สหภาพยุโรปได้จัดทำสมุดปกขาวว่าด้วยความปลอดภัยอาหาร โดยใช้ข้อมูลเบื้องต้นจากสมุดปกเขียว ร่วมกับรายงานของ Pascal, Kemper และ James โดยเสนอให้มีการจัดตั้งหน่วยงาน EFSA ขึ้น แต่ขอบเขตการดำเนินงานน้อยลงกว่าที่เคยเสนอเดิม โดยตัดความรับผิดชอบเรื่องการจัดการความเสี่ยงออก ขณะเดียวกันก็ยอมรับเรื่องการจัดการสถาบันที่มีอยู่เดิมในสหภาพยุโรป

- เดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2543 ได้มีข้อเสนอตามสมุดปกขาวในการจัดตั้งหน่วยงานด้านอาหารของสหภาพยุโรป คือ EFSA เพื่อให้รับผิดชอบด้านการประเมินความเสี่ยง (การให้คำปรึกษา แนะนำทางวิทยาศาสตร์ การติดตาม และวิจัย) และการสื่อสารความเสี่ยง โดยทำการปรับปรุงข้อเสนอในเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2544 ซึ่งข้อเสนอดังกล่าวได้รับความเห็นชอบเมื่อเดือนมกราคม พ.ศ. 2545 (Regulation No 178/2002) ในเบื้องต้นสำนักงานตั้งอยู่ที่กรุงบรัสเซลส์ ประเทศเบลเยียม และได้ย้ายมาอยู่ที่เมือง Parma ประเทศอิตาลี เป็นการถาวรตั้งแต่ปี พ.ศ. 2546 เป็นต้นมา

กฎระเบียบในการจัดตั้ง EFSA เป็นฉบับเดียวกับการเสนอภาพรวมด้านกฎหมายอาหารของสหภาพยุโรปด้วย โดยระบุถึงเป้าหมายหลักของหน่วยงาน คือ คุ้มครองสุขอนามัยผู้บริโภค และสร้างความมั่นใจในเรื่องความปลอดภัยด้านอาหาร ขณะเดียวกันก็เพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้กับตลาดภายในประเทศและสหภาพยุโรปด้วย ดังนั้น เป้าหมายทั้ง 2 ประการดังกล่าวจึงถือเป็นแนวคิดหลักในการกำหนดกฎระเบียบความปลอดภัยด้านอาหาร ซึ่งปรากฏชัดเจนในเอกสารกฎระเบียบด้านอาหารของสหภาพยุโรปในปัจจุบัน

1.2 การจัดตั้งหน่วยงาน AQSIQ ประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน ซึ่งเป็นอีกประเทศหนึ่งที่ได้รับผลกระทบจากวิกฤตการณ์อาหารซึ่งก่อให้เกิดการปรับโครงสร้างหน่วยงานที่มีอยู่

เดิมเพื่อให้ดำเนินการในเรื่องความปลอดภัยด้านอาหารได้อย่างมีประสิทธิภาพ การที่ประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีนสามารถเป็นประเทศที่ส่งสินค้าออกไปจำหน่ายยังตลาดโลกจำนวนมากในลักษณะที่เรียกว่า “ครองโลก” ได้ เนื่องจาก สินค้ามีราคาถูก แต่ยังคงค่อนข้างมีปัญหาด้านคุณภาพและมาตรฐาน ซึ่งนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2550 ซึ่งเป็นปีที่เกิดเหตุการณ์ความไม่ปลอดภัยในสินค้าอาหารของจีนเป็นจำนวนมากและอย่างต่อเนื่อง ได้แก่

- ปัญหาการปนเปื้อนของสาร Melamine ในวัตถุดิบอาหารสัตว์เลี้ยงทำให้มีการเรียกคืนสินค้า (Recall) ขนานใหญ่จากในประเทศและประเทศคู่ค้า

- สหรัฐอเมริกาคำหนดมาตรการกักกันชั่วคราว (Automatic Detention) สินค้าประมงนำเข้าจากประเทศจีนบางประเภท ได้แก่ ปลาประเภท Catfish และ Basa กุ้ง และปลาไหล ซึ่งผู้นำเข้าจะต้องสามารถยืนยันได้ว่าผลิตภัณฑ์ที่นำเข้าเป็นไปตามมาตรฐานของสหรัฐอเมริกา คือ ปลอดภัยจากสารปฏิชีวนะและสารเติมแต่งอาหารต้องห้ามจึงจะให้นำเข้าได้

- ฟิลิปปินส์ สั่งเก็บลูกอม White rabbit candy ชนิดเหนียวหนึบซึ่งนำเข้าจากจีนออกจากตลาดเนื่องจากตรวจพบสารฟอร์มาลดีไฮด์ที่ใช้ในอุตสาหกรรมหลายชนิด ซึ่งเป็นสารประกอบของฟอร์มาลีน ปนเปื้อนสู่ตัวสินค้า ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาระบบทางเดินหายใจและเสี่ยงต่อการเกิดโรคมะเร็ง

- ผู้บริโภคญี่ปุ่นเข้าโรงพยาบาลเนื่องจากอาหารเป็นพิษจำนวน 10 รายจากการรับประทานก๊วยซ่าที่นำเข้าจากสาธารณรัฐประชาชนจีนพบว่าปนเปื้อนยาฆ่าแมลงเมทามิโดฟอส

เพื่อแก้ไขปัญหาด้านความปลอดภัยอาหารที่จะกระทบต่อการค้าสินค้าเกษตร-อาหาร ประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีนจึงได้เริ่มให้ความสำคัญกับหน่วยงานด้านการควบคุมและตรวจสอบสินค้าเกษตรและอาหาร โดยการปรับปรุงและยุบรวมหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่างๆ ให้มีรูปแบบเป็นองค์การบริหารแห่งรัฐ (State Administration) เพื่อให้การดำเนินงานมีความคล่องตัว เหมาะสมกับการบริหารจัดการและแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้องได้อย่างทันทั่วทั้งที่ ภายใต้ชื่อ “สำนักงานควบคุมคุณภาพและตรวจสอบกักกันโรคแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน” (State General Administration of the People’s Republic of China for Quality Supervision and Inspection and Quarantine: AQSIQ) โดยรวมงานด้านคุณภาพ การควบคุม การตรวจสอบทางด้านเทคนิค และการประเมินความเสี่ยง ได้แก่ ทบวงควบคุมคุณภาพเทคนิคแห่งชาติ (The State Bureau of Quality and Technical Supervision) และทบวงตรวจสอบและกักกันสินค้าเข้า-ออกประเทศ (The State Administration for Entry-exit Inspection and Quarantine) เข้าไว้ด้วยกัน ทำให้งานหลักของ AQSIQ จึงเกี่ยวข้องกับการดำเนินการด้านคุณภาพ การตรวจสอบ

สินค้าเข้า - ออกประเทศ การตรวจสอบสุขอนามัย การตรวจโรคสัตว์และพืชที่เข้า - ออกประเทศ และงานด้านการให้การรับรองและออกใบรับรอง รวมถึงงานด้านระบบมาตรฐาน

AQSIQ สามารถรายงานปัญหาที่เกี่ยวข้องต่างๆ ไปยังสภาแห่งรัฐ (State Council) ได้โดยตรง ซึ่งหากมีประเด็นอื่นที่สำคัญสภาแห่งรัฐจะสั่งการให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้ามาดูแลและรับผิดชอบในประเด็นที่เห็นว่าจำเป็นได้ นอกจากนี้ AQSIQ จัดเป็นหน่วยงานหลัก (Key Player) ที่จะช่วยสร้างความมั่นใจให้กับการผลิต จำหน่ายสินค้าเกษตรและอาหาร ปัจจุบันมีสำนักงานตรวจสอบและควบคุมคุณภาพอาหารกระจายอยู่ตามจุดผ่านแดน ทำหน้าที่วิเคราะห์ตรวจสอบ ตลอดจนรายงานผลเข้ามายังสำนักงานใหญ่ที่ตั้งอยู่ ณ กรุงปักกิ่ง เพื่อให้สภาแห่งรัฐออกเป็นระเบียบ คำสั่ง เพิ่มเติมได้

1.3 การจัดตั้งหน่วยงาน Food and Consumer Product Safety authority (NVWA) แห่งประเทศเนเธอร์แลนด์ จัดตั้งขึ้นเนื่องจากวิกฤตการณ์ความปลอดภัยอาหารที่เพิ่มมากขึ้น ทำให้รัฐสภาและภาคประชาชนชาวดัตช์ต่างมีความรู้สึกว่าเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการจัดตั้งองค์กรระดับชาติที่มีความเข้มแข็งและเข้มงวดในการปกป้องดูแลปัญหาความปลอดภัยด้านอาหารให้แก่ผู้บริโภคในประเทศอย่างจริงจัง และเป็นหน่วยงานระดับชาติที่มีส่วนสำคัญในการพัฒนาความร่วมมือกับหน่วยงานอื่นๆ ในระดับสากล โดยความรับผิดชอบหลักของ NVWA คือการกำกับดูแลความปลอดภัยด้านอาหารของประเทศ รวมถึงการประเมินความเสี่ยง และการสื่อสารความเสี่ยงให้กับประชาชนให้ได้รับทราบข้อมูลที่ถูกต้อง ชัดเจน และเป็นธรรม

ในการจัดตั้งหน่วยงาน NVWA นี้ต่างจากการจัดตั้งหน่วยงาน EFSA ของสหภาพยุโรป และ AQSIQ ของสาธารณรัฐประชาชนจีน กล่าวคือ หน่วยงาน NVWA เกิดจากการปรับเปลี่ยนโครงสร้างด้านการบริหารจัดการความปลอดภัยด้านอาหารของประเทศ จากเดิมที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงสาธารณสุข สวัสดิการ และกีฬา ให้โอนย้ายมาอยู่ภายใต้กระทรวงเกษตร ธรรมชาติ และคุณภาพอาหาร ก่อนจะมาอยู่ภายใต้กระทรวงเศรษฐกิจในปัจจุบัน

นอกจากนี้ ในการปรับโครงสร้างของหน่วยงานนั้น ได้ยุบรวมหน่วยงานที่มีจุดมุ่งหมายและวิธีการดำเนินการที่คล้ายคลึงกันและมีกลุ่มเป้าหมายการตรวจสอบที่ซ้ำซ้อนกันมาอยู่ร่วมกับหน่วยงาน NVWA ทำให้การจัดสรรทรัพยากร ทั้งในแง่ของงบประมาณและบุคลากรมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

วิกฤตการณ์ด้านอาหารที่เป็นเหตุแห่งการจัดตั้งหน่วยงานต่างๆ ตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นนั้น สามารถสรุปให้เห็นภาพได้ในตารางที่ 4-1

ตารางที่ 4-1 การจัดตั้งหน่วยงานความปลอดภัยด้านอาหารอันเนื่องมาจากวิกฤตการณ์อาหาร

| ประเทศ | หน่วยงาน | สังกัด | สาเหตุของการจัดตั้งหน่วยงาน |
|--------|----------|--------|-----------------------------|
|--------|----------|--------|-----------------------------|

| ประเทศ | หน่วยงาน | สังกัด | สาเหตุของการจัดตั้งหน่วยงาน |
|--------------|---|-------------------------------|--|
| เนเธอร์แลนด์ | The Netherland Food and Consumer Product Safety Authority (NVWA) | Ministry of Economics | <ul style="list-style-type: none"> - รัฐสภาและภาคประชาชนชาวเนเธอร์แลนด์ต่างมีความรู้สึกว่าเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการจัดตั้งองค์กรระดับชาติที่มีความเข้มแข็งและเข้มงวดในการปกป้องดูแลปัญหาความไม่ปลอดภัยของอาหารให้แก่ผู้บริโภคในประเทศอย่างจริงจัง - รูปแบบการจัดตั้งหน่วยงาน เป็นปรับเปลี่ยนโครงสร้าง และยุบรวมหน่วยงานด้านการบริหารจัดการความปลอดภัยด้านอาหารของประเทศที่มีจุดมุ่งหมายและวิธีการดำเนินการที่คล้ายคลึงกันและมีกลุ่มเป้าหมายการตรวจสอบที่ซ้ำซ้อนกันมาอยู่รวมกัน |
| จีน | The General Administration for Quality Supervision, Inspection and Quarantine (AQSIQ) | สภาแห่งรัฐ (State Council) | <ul style="list-style-type: none"> - นับแต่ปี พ.ศ. 2550 ซึ่งเป็นปีที่เกิดเหตุการณ์ความไม่ปลอดภัย ในสินค้าอาหารของจีนจำนวนมากและอย่างต่อเนื่องส่งผลกระทบต่อตลาดการค้าสินค้าอาหารของจีนในวงกว้าง - จัดตั้งหน่วยงานใหม่ให้มีรูปแบบเป็นองค์การบริหารแห่งรัฐ (State Administration) เพื่อให้การดำเนินงานคล่องตัว เหมาะสมกับการบริหารจัดการและแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้องได้อย่างทันต่อเหตุการณ์ โดยรัฐบาลได้ยุบรวมหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้านคุณภาพ การควบคุม การตรวจสอบทางด้านเทคนิค และการประเมินความเสี่ยงไว้ในหน่วยงานเดียว |
| สหภาพยุโรป | European Food Safety Authority (EFSA) | หน่วยงาน อิสระ | <ul style="list-style-type: none"> - สาเหตุหลักของการจัดตั้งหน่วยงาน คือ การเกิดวิกฤตการณ์ความไม่ปลอดภัยของอาหาร โดยเฉพาะเรื่อง โรควัวบ้าที่ระบาด และการปนเปื้อนของสารไดออกซินในสหภาพยุโรป |

| ประเทศ | หน่วยงาน | สังกัด | สาเหตุของการจัดตั้งหน่วยงาน |
|--------|----------|--------|---|
| | | | <p>- ตั้งขึ้นตามความเห็นร่วมกันของสมาชิกกลุ่มสหภาพยุโรป ภายใต้กฎหมายอาหาร Regulation No 178/2002</p> <p>- เป้าหมายหลักของหน่วยงาน คือ คัดกรอง สุขอนามัยผู้บริโภค และสร้างความมั่นใจเรื่องความปลอดภัยด้านอาหาร</p> |

2. การเปรียบเทียบรูปแบบ /ประเภทหน่วยงานตามแนวทางของ FAO

การศึกษาครั้งนี้ได้จำแนกประเภทการบริหารจัดการของแต่ละประเทศตามแนวทางสำหรับการสร้างความเข้มแข็งในการควบคุมและตรวจสอบสินค้าเกษตรและอาหารของสำนักงานอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (Food and Agriculture organization of the United Nations)⁷ เป็น 3 แบบ คือ ระบบหลายหน่วยงาน ระบบหน่วยงานเดียว และระบบบูรณาการ ดังนี้

2.1 ระบบหลายหน่วยงาน (Multiple Agency System) ถือได้ว่าเป็นระบบพื้นฐานของกลไกการบริหารและควบคุมที่พบได้ทั่วไปในแทบทุกประเทศ หน่วยงานแต่ละแห่ง เช่น หน่วยงานด้านสาธารณสุข การเกษตร พาณิชยกรรม สิ่งแวดล้อม การค้า อุตสาหกรรม และการท่องเที่ยว ต่างมีบทบาท และอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการภาคการผลิตสินค้าอาหารแทบทั้งสิ้น ทำให้เกิดความไม่ชัดเจน ซ้ำซ้อน และมีความล่าช้า เช่น การดำเนินการในเรื่องเดียวกันมีหลายหน่วยงานเข้ามารับผิดชอบ

อย่างไรก็ตาม ระบบหลายหน่วยงานนี้มีความเหมาะสมกับประเทศที่เน้นการพัฒนาสินค้าเกษตรและอาหารเฉพาะสาขาใดสาขาหนึ่ง โดยมีหน่วยงานภาครัฐที่เข้ามาดูแลรับผิดชอบหลายหน่วยงาน ขึ้นอยู่กับการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ภายใต้กฎระเบียบข้อบังคับของแต่ละหน่วยงานใน

⁷ สำนักงานอาหารเกษตรแห่งสหประชาชาติ ได้จัดทำคู่มือ Assurance Food Safety and Quality : Guidelines for Strengthening National Food Control Systems สำหรับหน่วยงานรัฐ เพื่อใช้เป็นแนวทางสำหรับการสร้างความเข้มแข็งในการควบคุมและตรวจสอบสินค้าเกษตรและอาหาร และนำเสนอในการประชุม The Second FAO/WHO Global Forum of Food Safety Regulators หรือ GF-2 ระหว่างวันที่ 12-14 ตุลาคม 2547 ณ อาคารสหประชาชาติ กรุงเทพมหานคร

ประเทศนั้นๆ ซึ่งในทางปฏิบัติอาจมีความไม่ชัดเจน และมีความซ้ำซ้อนอยู่บ้าง เนื่องจากในองคาพยพของการผลิตสินค้าอาหารชนิดหนึ่งๆ อาจถูกกำหนดให้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของแต่ละหน่วยงาน

การที่หลายประเทศยังคงใช้รูปแบบของหน่วยงานควบคุมสินค้าเกษตรและอาหารในลักษณะนี้เนื่องจากบริบททางการเมือง ความเป็นมาของระบบตรวจสอบและควบคุมของประเทศ การกำหนดกลยุทธ์การควบคุมสินค้าเกษตรและอาหารในระดับชาติ จึงต้องพยายามสร้างความชัดเจนในบทบาทขององค์กรหรือหน่วยงานเพื่อหลีกเลี่ยงความซ้ำซ้อน รวมถึงจัดหามาตรการในการผสมผสานการดำเนินการระหว่างหน่วยงานให้สอดคล้องกันไปทิศทางเดียวกัน โดยกำหนดขอบเขตการควบคุม/จัดการทุกภาคส่วนให้ชัดเจน เพื่อจะได้จัดสรรทรัพยากรอย่างเหมาะสม อันจะนำไปสู่ความเข้มแข็งของระบบตรวจสอบและควบคุมต่อไป

ประเทศที่มีระบบการบริหารจัดการด้านความปลอดภัยของอาหารแบบหลายหน่วยงาน คือ ประเทศสหรัฐอเมริกา โดยมีหน่วยงานหลัก 2 หน่วยงานในระบบบริหารและควบคุมสินค้าเกษตรและอาหาร คือ กระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงเกษตร อย่างไรก็ตาม ประเทศสหรัฐอเมริกาไม่ได้รวมอยู่ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้

2.2 ระบบหน่วยงานเดียว (Single Agency System)

การรวมหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการความปลอดภัยด้านอาหาร เพื่อให้บรรลุเป้าหมายในการสนับสนุนให้การผลิตสินค้าเกษตรและอาหารมีความปลอดภัยนั้น เป็นสิ่งที่พึงประสงค์ของระบบควบคุมและตรวจสอบสินค้าเกษตรและอาหารอย่างที่สุด เนื่องจากหน่วยงานที่รับผิดชอบสามารถดำเนินการได้ตามเป้าหมายได้อย่างรวดเร็ว และทันต่อเหตุการณ์ รวมถึงลดความซ้ำซ้อนในการดำเนินการทั้งของหน่วยงานควบคุม และผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในภาคอุตสาหกรรม อย่างไรก็ตาม การดำเนินการเพื่อให้มีหน่วยงานในลักษณะนี้ยังไม่สามารถดำเนินการได้อย่างเป็นรูปธรรมที่ชัดเจนมากนัก เนื่องจากมีข้อจำกัดทั้งในด้านขอบเขตของระบบการเมืองและเศรษฐกิจในประเทศนั้น ๆ ว่าสามารถเอื้อประโยชน์ได้มากน้อยเพียงใด ดังนั้น ระบบการบริหารจัดการความปลอดภัยด้านอาหาร และการควบคุมดูแลสินค้าเกษตรและอาหารแบบมีหน่วยงานเดียวรับผิดชอบจึงมีอยู่ในประเทศไม่กี่แห่งในโลกเท่านั้น

ประเทศที่มีความเคลื่อนไหวในการปรับปรุงองค์กรให้อยู่ในรูปแบบการบริหารงานของหน่วยงานเดียว ซึ่งรวมงานปฏิบัติในการกำกับดูแลของภาครัฐตลอดห่วงโซ่อาหาร From Farm to Table ไว้ทั้งหมด ได้แก่ ประเทศ สาธารณรัฐประชาชนจีน และราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์ และกลุ่มสหภาพยุโรป ซึ่งเป็นประเทศเป้าหมายในการศึกษาครั้งนี้ โดยมีที่มาของการบริหารจัดการคล้าย ๆ กันแบ่งได้เป็น 2 ประเด็น คือ

1) เป็น Single Agency เฉพาะด้านการตรวจสอบอาหาร โดยแยกหน่วยงานการตรวจสอบออกจากหน่วยงานการประเมินความเสี่ยง คือ ประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน โดยรวมหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการควบคุม การตรวจสอบทางด้านเทคนิค คือ ทบวงควบคุมคุณภาพเทคนิคแห่งชาติ และทบวงตรวจสอบตรวจโรคเข้าออกประเทศแห่งชาติ เข้าไว้ด้วยกันเมื่อปี พ.ศ. 2545 แล้วตั้งเป็นหน่วยงานใหม่ คือ AQSIQ ขึ้นตรงต่อสภาแห่งรัฐ มีผลให้ AQSIQ เป็น Single Agency ในการตรวจสอบอาหารนำเข้าและส่งออก วัตถุประสงค์ในการปรับระบบ เพื่อใช้เป็นกลไกการเจรจาต่อรองทางการค้า เพื่อสร้างความเชื่อมั่นต่อผู้บริโภคและใช้เป็นกลไกในการเจรจาต่อรองทางการค้าที่สำคัญ

2) เป็น Single Agency ที่รับผิดชอบงานเกือบทั้งหมดที่เกี่ยวกับความปลอดภัยอาหารตลอดทั้งห่วงโซ่อาหาร (From Farm to Table) โดยรับผิดชอบงานตรวจสอบอาหารทั้งนำเข้าในประเทศ และรับรองการส่งออก การประเมินความเสี่ยง ออกกฎหมาย และการสื่อสารความเสี่ยงให้กับสาธารณะ ประเทศที่มีรูปแบบหน่วยงานในลักษณะนี้ คือ เนเธอร์แลนด์ และสหภาพยุโรป

- หน่วยงาน NVWA ของประเทศเนเธอร์แลนด์ เกิดจากการรวมหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบ 2 หน่วยงาน คือ KvW และ RVV เมื่อปี พ.ศ. 2549 และรวมเข้ากับหน่วยงาน AID และ PD อีกครั้ง เมื่อปี พ.ศ. 2555 ปัจจุบันหน่วยงาน NVWA ขึ้นตรงต่อกระทรวงการเศรษฐกิจ เหตุผลในการปรับเปลี่ยนหน่วยงานเกิดจากการตรวจพบโรควัวบ้าซึ่งแพร่ระบาดในวงกว้าง รวมถึงการปนเปื้อนของสารไดออกซินในอาหารและวิกฤติความไม่ปลอดภัยของอาหารที่เกิดขึ้นก่อนหน้านี้ ทำให้เกิดความจำเป็นต้องปรับปรุงประสิทธิภาพในการสื่อสาร และความต่อเนื่องในการตรวจสอบ นอกจากนี้ยังมีเหตุผลเพื่อลดความซ้ำซ้อนและช่องว่างในการดำเนินงาน เกิดสอดคล้องกับกฎระเบียบใหม่ของสหภาพยุโรปที่เกี่ยวกับอาหาร และการสนับสนุนหลักการทางด้านวิทยาศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับห่วงโซ่อาหารและการประเมินความเสี่ยง รวมถึงต้องการให้เป็นหน่วยงานเดียวในการติดต่อ (Single Contract) สำหรับผู้บริโภคและผู้ประกอบการ

- หน่วยงาน EFSA ของกลุ่มสหภาพยุโรป เป็นองค์กรอิสระที่ดำเนินการด้านการจัดทำนโยบาย การประเมินความเสี่ยง การควบคุม ติดตาม และตรวจสอบระบบความปลอดภัยด้านอาหารร่วมกับหน่วยงานของประเทศสมาชิกด้วย

2.3 ระบบบูรณาการ (Integrated System) มีลักษณะการดำเนินงานคล้ายระบบหลายหน่วยงาน แต่ให้ความสำคัญในการมุ่งบรรลุผลสัมฤทธิ์ โดยสร้างความร่วมมือ ประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ตลอดห่วงโซ่การผลิตสินค้าอาหาร โดยทั่วไปมีการดำเนินการหลายระดับได้แก่

ระดับที่ 1 การจัดทำนโยบาย การประเมินความเสี่ยง การจัดการความเสี่ยง และพัฒนา
จัดทำมาตรฐานและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง

ระดับที่ 2 การประสานการดำเนินงานด้านการควบคุม และกำกับดูแลการผลิต และ
จำหน่ายสินค้าอาหาร การติดตาม และเฝ้าระวัง

ระดับที่ 3 การตรวจสอบ และการบังคับใช้กฎหมาย

ระดับที่ 4 การศึกษาและฝึกอบรม

การดำเนินการเพื่อให้เกิดสัมฤทธิ์ผลดังกล่าวภาครัฐมักจัดตั้งหน่วยงานแห่งชาติในลักษณะ
อิสระ (Autonomous National Food Agency) มีการดำเนินงานเป็นเอกเทศ และรับผิดชอบดำเนินการใน
ระดับที่ 1 และ 2 ขณะที่หน่วยงานย่อยระดับล่างจะมีหน้าที่บังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสินค้าเกษตร
และอาหาร รวมถึงการให้การศึกษาและฝึกอบรม

หน้าที่หลักของหน่วยงานแห่งชาติภายใต้ระบบบูรณาการนี้ จะทำหน้าที่กำหนดเป้าหมายใน
ด้านการควบคุม กำกับดูแลสินค้าเกษตรและอาหารของประเทศ (National Food Control Goal) รวมถึง
การวางแผนการดำเนินงานกลยุทธ์เพื่อให้มีการปฏิบัติที่เกิดผลตามเป้าหมายนั้น โดยมีกิจกรรมหลัก ที่
สำคัญ ได้แก่

- ทบทวนและปรับปรุงกลยุทธ์ด้านการตรวจสอบ และควบคุมสินค้าเกษตรและอาหาร เสนอ
ข้อชี้แนะด้านนโยบาย ตลอดจนการจัดลำดับความสำคัญ การใช้ทรัพยากร แก่ผู้กำหนดนโยบายที่
เกี่ยวข้อง

- ร่างกฎระเบียบ มาตรฐาน และวิธีปฏิบัติ รวมถึงการส่งเสริมเพื่อให้มีการดำเนินงานอย่างเป็น
รูปธรรม

- เป็นผู้ประสานงาน และเฝ้าติดตามผลการปฏิบัติ ของหน่วยงานตรวจสอบที่เกี่ยวข้อง

- สนับสนุน ส่งเสริม พัฒนา ให้เกิดการเรียนรู้ และเกิดความเข้าใจ แก่ชุมชนและผู้บริโภค

- สนับสนุนการวิจัยและพัฒนาอย่างต่อเนื่อง

- จัดทำโครงการเพื่อสร้างความมั่นใจในคุณภาพของสินค้า รวมถึงการสนับสนุนให้เกิดการ
พัฒนาคุณภาพของสินค้าอย่างจริงจัง

หน่วยงานในลักษณะบูรณาการนี้ จะมุ่งเน้นในการตรวจสอบ กำกับดูแลการผลิตในทุก
ขั้นตอนตั้งแต่ระดับ ไร่ นา จนถึงการแปรรูป และนำมาสู่อาหารพร้อมบริโภค (From Farm to Table)
นอกจากนั้นจะสนับสนุนบทบาทของภาคเอกชนในการวิเคราะห์ ตรวจสอบ และรับรองคุณภาพ
เพิ่มเติม เพื่อเสริมการทำงานของภาครัฐ ขณะที่งานการตรวจสอบ และแก้ไขปัญหาประจำนั้น จะยังคง

เป็นหน้าที่รับผิดชอบหลักของหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการตรวจสอบและควบคุมในระดับต่าง ๆ อยู่ต่อไป

ระบบบริหารจัดการความปลอดภัยด้านอาหารและการควบคุมดูแลสินค้าเกษตรและอาหารแบบบูรณาการ (Integrated System) นี้อาจมีลักษณะที่คล้ายคลึงกับระบบหลายหน่วยงาน (Multiple System) แต่ความแตกต่างในการบริหารงานของทั้งสองระบบอยู่ตรงที่ว่า ในระบบบูรณาการจะมีการแบ่งบทบาทและความรับผิดชอบของหน่วยงานที่ทำหน้าที่ต่างๆ ภายใต้ระบบการตรวจสอบและควบคุมสินค้าเกษตรและอาหารอย่างเด่นชัดทั้ง 4 ระดับ ดังที่กล่าวมาข้างต้น โดยมีองค์กรที่รับผิดชอบเฉพาะ (Autonomous Agency) ดูแลงานด้านนโยบาย การประเมินความเสี่ยง การจัดการความเสี่ยง และการประสานการดำเนินงานด้านการควบคุมและกำกับดูแลการผลิต การจำหน่าย การติดตามเฝ้าระวัง (ระดับที่ 1-2) ส่วนองค์กรภายใต้ระบบแบบหลายหน่วยงาน (Multiple Agency) นั้น ระบบการบริหารและควบคุมจะเป็นไปในลักษณะไร้ทิศทาง เนื่องจากหน่วยงานจะดำเนินการในลักษณะเป็นเอกเทศขาดการประสานงานการบริหารควบคุมที่เป็นระบบ

ตารางที่ 4-2 ประเภทการบริหารจัดการความปลอดภัยด้านอาหาร :ระบบหน่วยงานเดียว (Single Agency System) ของหน่วยงานที่รับผิดชอบความปลอดภัยอาหารของประเทศที่ทำการศึกษา

| ประเทศ | หน่วยงาน | สังกัด | บทบาทหน้าที่ |
|--------------|---|-----------------------------|--|
| เนเธอร์แลนด์ | The Netherland Food and Consumer Product Safety Authority (NVWA) | Ministry of Economics | <ul style="list-style-type: none"> - การประเมินความเสี่ยงและการวิจัย (Risk Assessment & Research) - การบังคับใช้กฎหมาย (Enforcement) - การสื่อสารความเสี่ยง (Risk Communication) |
| จีน | The General Administration for Quality Supervision, Inspection and Quarantine (AQSIQ) | สภารัฐมนตรี (State Council) | <ul style="list-style-type: none"> - จัดทำนโยบาย กฎหมาย และกฎระเบียบในด้านคุณภาพ - บริหารงานด้านมาตรวิทยา (Metrology) อย่างเป็นเอกภาพ - เป็นศูนย์กลางในการประสานงาน และส่งผู้แทนเข้าร่วมเจรจาในประเด็นต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในเวทีเจรจาระหว่างประเทศต่างๆ - การตรวจสอบสินค้าเข้าออกประเทศ การตรวจสอบสุขอนามัยเข้าออกประเทศ การตรวจโรคสัตว์และพืชเข้าออกประเทศ และงานด้านการให้การรับรองและออกใบรับรอง รวมถึงงานด้านระบบมาตรฐาน - ดำเนินงานตรวจสอบ ณ ด้านร่วมกับกระทรวงเกษตร และให้ข้อเสนอแนะกับกระทรวงเกษตรในการออกข้อกำหนดด้านปริมาณสารตกค้างสูงสุด (Maximum Residue Limits: MRLs) - การกำกับดูแลสินค้าในประเทศดำเนินงานโดยกระทรวงสุขภาพ |

| ประเทศ | หน่วยงาน | สังกัด | บทบาทหน้าที่ |
|------------|---------------------------------------|---------------|--|
| สหภาพยุโรป | European Food Safety Authority (EFSA) | หน่วยงานอิสระ | ดำเนินการด้านการจัดทำนโยบาย การประเมินความเสี่ยง การควบคุม ติดตาม และตรวจสอบระบบความปลอดภัยด้านอาหาร |

ระบบบริหารและควบคุมสินค้าเกษตรและอาหารของแต่ละประเทศจะมีลักษณะอย่างไรอย่างหนึ่งใน 3 ระบบ ขึ้นอยู่กับรูปแบบการปกครอง ระบบงานของรัฐ รวมถึงขีดความสามารถในการปรับตัวให้เข้ากับภาวะการค้าสินค้าอาหารแนวใหม่ และความปลอดภัยด้านอาหารที่เกิดขึ้นได้มากน้อยเพียงใด แต่ไม่ว่าจะมีการวางระบบงานในรูปแบบใด ต้องมีการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบที่ชัดเจน มีการประสานงาน การป้องกันการเกิดช่องว่าง และข้อขัดแย้ง มีการดำเนินงานที่มีความโปร่งใส รวมถึงมีการกระจายอำนาจการดำเนินงานด้านอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องให้ครอบคลุมตลอดห่วงโซ่อาหาร ซึ่งระบบที่เหมาะสมจะต้องสามารถตอบสนองและปรับตัวทั้งในด้านการแก้ไขปัญหา ฝ้าระวัง รวมถึงสนับสนุนการสร้างองค์ความรู้ (Knowledge Base) ในด้านความปลอดภัยของอาหารของประเทศอย่างเป็นระบบ เพื่อให้การดำเนินการในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการค้าสินค้าเกษตรและอาหารเป็นไปอย่างยั่งยืน

3. การเปรียบเทียบรูปแบบขององค์กรที่กำกับดูแล /การบริหารงานความปลอดภัยอาหาร

3.1 การบริหารงานแบบรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง รูปแบบของการบริหาร

หน่วยงาน การกำกับดูแลภายใต้ระบบการบริหารจัดการความปลอดภัยด้านอาหารของประเทศต่าง ๆ นั้น จำแนกได้เป็น 2 ลักษณะใหญ่ คือ

- การบริหารงานแบบรวมศูนย์ของผู้มีอำนาจกำกับดูแลด้านอาหารที่มีต่อการคุ้มครองสุขอนามัยประชาชน

- การกระจายอำนาจจากผู้มีอำนาจกำกับดูแลด้านอาหารไปยังหน่วยงานต่างๆ

รูปแบบการบริหารงานดังกล่าวเป็นเรื่องที่มีการถกเถียงในระดับนานาชาติอย่างกว้างขวาง ทั้งในประเด็นของความจำเป็นและประโยชน์ของการรวมศูนย์อำนาจ และชี้ให้เห็นว่าการประเมินความเสี่ยงและการจัดการความเสี่ยงแบบรวมศูนย์อำนาจนั้นเป็นเรื่องที่ดี และหลีกเลี่ยงไม่ได้ ซึ่งหลายประเทศเชื่อว่า เพื่อช่วยรักษาสถานะการแข่งขันในตลาดโลก และการคุ้มครองผู้บริโภค

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ พบว่า ประเทศที่มีการบริหารจัดการแบบรวมศูนย์อำนาจอย่างเด่นชัดคือ หน่วยงานความปลอดภัยด้านอาหารแห่งสหภาพยุโรป (EFSA) ซึ่งมีวิวัฒนาการด้านการกำกับดูแล

ความปลอดภัยด้านอาหารของสหภาพยุโรป มาตั้งแต่การลงนามในสนธิสัญญากรุงโรม (The Treaty of Rome) เมื่อปี พ.ศ. 2500 ซึ่งถือเป็นพื้นฐานของสนธิสัญญาสหภาพยุโรป แต่ในครั้งนั้นไม่ได้กล่าวถึงเรื่องการกำกับดูแลด้านอาหาร เนื่องจากวัตถุประสงค์หลักของสนธิสัญญา คือ ให้มีการเคลื่อนย้ายสินค้าอาหารได้อย่างเสรี

จากการตระหนักถึงความจำเป็นที่จะต้องสอดคล้องกับกฎหมาย สหภาพยุโรปได้ออกคำสั่งเกี่ยวกับมาตรฐานด้านอาหาร โดยยอมให้มีการใช้ส่วนประกอบอาหารบางชนิดและวัตถุ/สารที่ คณะมนตรีเคยประกาศห้ามใช้ รวมถึง น้ำตาล แยม ผลิตภัณฑ์จากชอคโกแลต และนม เพื่อจุดมุ่งหมายให้มีการเคลื่อนย้ายอาหารอย่างเสรีภายในตลาดสหภาพยุโรปมากกว่าการคำนึงถึงสุขอนามัยของผู้บริโภค อย่างไรก็ตาม แนวคิดของการกำหนดมาตรฐานอาหารต้องยกเลิกไปเนื่องจากปัจจัยทางด้านวัฒนธรรมการปรุงอาหารของแต่ละประเทศที่แตกต่างกัน ทำให้เกิดการต่อต้านข้อกำหนดของส่วนประกอบอาหาร

ในปี พ.ศ. 2528 สหภาพยุโรปได้มีแนวคิดใหม่แทนที่ความพยายามในการกำหนดกฎระเบียบด้านอาหารทั้งหมดให้สอดคล้องต้องกัน คือ การใช้หลักเป็นเครื่องชี้ความแตกต่างในองค์ประกอบและวิธีการผลิตอาหาร เพื่อให้ผู้บริโภคได้ตัดสินใจเลือก โดยใช้หลักการของการยอมรับร่วม (Mutual Recognition) กำหนดให้ประเทศสมาชิกแต่ละประเทศยอมให้สินค้าที่ผลิตอย่างมีมาตรฐานเท่าเทียมกันสามารถหมุนเวียนได้อย่างเป็นอิสระ อันนำมาสู่การจัดทำมาตรฐานอาหารให้สอดคล้องกัน จนมีผลให้เกิดพระราชบัญญัติ Single European ในปี พ.ศ. 2530 โดยการปรับปรุงกฎระเบียบต่างๆ เพิ่มเติม แต่ยังไม่มากนัก เนื่องจากเกรงว่าจะกระทบต่อเป้าหมายความเป็นตลาดเดียวและวัฒนธรรมด้านอาหาร

ปัญหาความกังวลเรื่องอาหารในช่วงกลางทศวรรษ 1990 ได้แก่ วิกฤตการณ์โรควัวบ้า (BSE) และการปนเปื้อนสารไดออกซินในเบลเยียม ล้วนมีผลกระทบต่อความเชื่อมั่นในระบบการกำกับดูแลอาหารปลอดภัยในสหภาพยุโรป อันนำมาสู่ข้อเสนอแนะให้มีการปฏิรูประบบ ดังนั้น ในปีพ.ศ. 2540 สหภาพยุโรปจึงได้จัดทำสมุคปกเขียว ซึ่งมีเนื้อหาสรุปว่ากฎหมายอาหารในขณะนั้นขาดการประชุมร่วมเพื่อหาความต้องการของผู้บริโภค ผู้ผลิต และผู้ผลิตอาหารและ ในปี พ.ศ. 2542 ได้มีการเรียกร้องให้มีระบบการประเมินความเสี่ยงขึ้นบนพื้นฐานหลักการความเป็นเลิศทางวิทยาศาสตร์ ความโปร่งใส และความเป็นอิสระในการดำเนินงาน การจัดตั้งหน่วยงานด้านอาหารและสุขอนามัยประชาชน รวมถึงการสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกให้มากขึ้น

ในปี พ.ศ. 2543 ได้มีความตระหนักถึงความจำเป็นในการกำหนดมาตรการด้านอาหาร ตั้งแต่ระดับไร่นาถึงโต๊ะอาหาร ซึ่งนโยบายของสหภาพยุโรปมีเป้าหมายเพื่อการขจัดอุปสรรคทางการค้าในตลาดสหภาพยุโรป และความสำเร็จทางเศรษฐกิจมากกว่าเรื่องการประกันความปลอดภัย อันมีผลทำให้

ประเทศสมาชิกแต่ละประเทศได้กำหนดกฎระเบียบด้านอาหารของตนเอง คณะมนตรีจึงมีข้อสรุปและตัดสินใจว่าแนวทางที่ดีที่สุดในการสร้างความเชื่อมั่นเรื่องความปลอดภัยด้านอาหาร คือ จำเป็นต้องมีหน่วยงานด้านอาหารแห่งสหภาพยุโรปที่เป็นอิสระ ดังนั้น ในปี พ.ศ. 2545 คณะมนตรีและรัฐสภาแห่งสหภาพยุโรป จึงได้ปรับปรุงกฎหมายอาหารที่ (EC) No. 178/2002 และจัดตั้งหน่วยงาน European Food Safety Authority (EFSA) ให้เป็นหน่วยงานอิสระที่ให้คำแนะนำทางวิทยาศาสตร์แก่ประเทศสมาชิกและสถาบันต่างๆ ในกลุ่มสหภาพ โดยการรวบรวมข้อมูลเพื่อช่วยลดความเสี่ยงและให้ความเห็นในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับโภชนาการมนุษย์ สวัสดิภาพสัตว์ สุขอนามัยพืช และ GMO โดยทำการประเมินความเสี่ยง แต่ไม่ได้ดำเนินการเรื่องการจัดการความเสี่ยง แต่ให้เป็นความรับผิดชอบของสถาบันต่างๆ ในกลุ่มสหภาพและประเทศสมาชิกเอง

รูปแบบการกำกับดูแลงานด้านการบริหารจัดการความปลอดภัยอาหารของ EFSA มีลักษณะเป็นการรวมศูนย์อำนาจอย่างแท้จริง ซึ่งมีผลทำให้สหภาพยุโรปมีความได้เปรียบทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคม เกิดผลดีต่อทั้งผู้บริโภค หน่วยธุรกิจและประเทศ ทั้งยังเป็นการแสดงให้เห็นว่าการรวมศูนย์อำนาจเป็นแนวคิดที่มีประสิทธิภาพมากที่สุด ดังนี้

1) การรวมศูนย์อำนาจช่วยลดปัญหาการใช้เงื่อนไขด้านสุขอนามัยประชาชนเป็นเครื่องมือการแข่งขันกับประเทศอื่นๆ เนื่องจาก ในระบบการกระจายอำนาจนั้น ประเทศสมาชิกสามารถใช้นโยบายภายในประเทศเป็นเครื่องมือทางการแข่งขันได้ เพราะแต่ละประเทศต่างก็มีมาตรฐานที่แตกต่างกัน ดังนั้น ภายใต้หลักการรวมศูนย์อำนาจกำหนดให้แต่ละประเทศทำงานร่วมกันแทนที่จะใช้กฎระเบียบสร้างความได้เปรียบในการแข่งขันทางเศรษฐกิจ เช่น ทั้งประเทศรัฐสมาชิกและผู้ผลิตต่างก็สร้างความแตกต่างระหว่างผลิตภัณฑ์เพื่อสร้างความเหนือชั้นในตลาด การติดฉลากสามารถระบุแหล่งที่มาของผลิตภัณฑ์ ดังนั้น การช่วยผู้บริโภคโดยให้ข้อมูลเพื่อการตัดสินใจเลือกผลิตภัณฑ์ตัวอย่างเช่น เมื่อเกิดปัญหาด้านอาหารขึ้นในประเทศหนึ่ง ประเทศสมาชิกอื่นๆ อาจจะใช้ปัญหานั้นสร้างความได้เปรียบโดยการบอกกล่าวต่อผู้บริโภคว่าผลิตภัณฑ์ของประเทศตนมีความปลอดภัย

2) การรวมศูนย์อำนาจช่วยสร้างความเชื่อมั่นให้กับผู้บริโภค เนื่องจากในระยะที่ผ่านมาการขาดความสอดคล้องระหว่างประเทศเป็นอุปสรรคต่อการสร้างความเชื่อมั่นของผู้บริโภค ดังจะเห็นได้จาก การสำรวจผู้บริโภคที่มีต่อปัญหาวิกฤตอาหารในช่วงทศวรรษ 1990 พบว่า ผู้บริโภคไม่เชื่อมั่นต่อระบบความปลอดภัยอาหารและกฎระเบียบของสหภาพยุโรป นอกจากนี้ ยังมีความกังวลต่อสินค้านำเข้าทั้งในเรื่องแหล่งกำเนิดและความปลอดภัย เนื่องจากกลุ่มสหภาพยุโรปนำเข้าสินค้าอาหารจากประเทศสมาชิกสูงถึงร้อยละ 50 ของสินค้าอาหารทั้งหมดที่จำหน่ายในประเทศ นอกจากนี้ เมื่อใดก็ตามที่แต่ละประเทศยังไม่มีฉันทามติในเรื่องกฎระเบียบความปลอดภัยอาหาร ผู้บริโภคจะต้องเผชิญกับความไม่เชื่อมั่น

ที่หลากหลายแทนการตัดสินใจที่เป็นหนึ่งเดียว ทำให้ประชาชนสงสัยว่าประเทศของตนดำเนินการเพื่อประโยชน์ของประชาชนหรือเพื่อเป้าหมายอื่น อันเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงความไม่เชื่อมั่นของผู้บริโภคที่มีต่อรัฐบาล ดังนั้น การรวมศูนย์อำนาจด้านกระบวนการประเมินความเสี่ยง และการจัดการความเสี่ยง จึงส่งผลให้เกิดความเชื่อมั่นมากขึ้น

3) การรวมศูนย์อำนาจทำให้ความไม่แน่นอนทางธุรกิจลดน้อยลง เนื่องจากการรวมหน่วยงานที่มีอำนาจด้านกฎระเบียบของหลายประเทศ มีผลทำให้กฎระเบียบมีเสถียรภาพมากขึ้น และประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปทั้งหมดจะต้องดำเนินการตามมาตรฐานที่กำหนดเหมือนกัน ก่อให้เกิดแรงจูงใจทางการค้าให้กับธุรกิจอาหารเนื่องจากรู้ถึงความคาดหวังของตลาดต่างประเทศ และมีผลทำให้ธุรกิจขนาดเล็กมีความสามารถในการแข่งขันกับธุรกิจขนาดใหญ่ในตลาดสหภาพยุโรป เนื่องจากแต่เดิมในระบบกระจายอำนาจบริษัทขนาดใหญ่ซึ่งมีทรัพยากรมากพอที่จะปรับตัวให้เข้ากับกฎระเบียบที่แตกต่างกันในแต่ละประเทศสมาชิก แต่ในระบบการรวมศูนย์ บริษัทขนาดเล็กอาจจะไม่ต้องเผชิญกับกฎระเบียบที่เป็นข้อกีดกันการนำเข้า ซึ่งเป็นต้นทุนที่สูงเกินกว่าที่หน่วยธุรกิจขนาดเล็กจะสามารถปฏิบัติตามได้

การรวมอำนาจในทางปฏิบัติที่พบได้ในปัจจุบัน คือ การทำให้หลักการและมาตรฐานมีความสอดคล้องต้องกัน (Uniformity) เช่น การประเมินความเสี่ยง โดยความรับผิดชอบของ EFSA และกำหนดให้ประเทศสมาชิกทั้งหมดทำการประเมินผลทางวิทยาศาสตร์ในเรื่องความปลอดภัยอาหาร ซึ่งมีผลทำให้เกิดความสอดคล้องกันในการกำหนดปัญหาและภาวะฉุกเฉินด้านอาหารรวมถึงการดำเนินงานด้านการตรวจสอบย้อนกลับ (traceability) มาตรฐาน HACCP การติดฉลาก และนโยบายเกษตรร่วม Common Agricultural Policy (CAP) ระบบการจัดการวิกฤต (Crisis Management System) และท้ายที่สุดจะก่อตัวขึ้นเป็นการรวมอำนาจซึ่งทุกคนสามารถทำงานภายใต้มาตรฐานที่คล้ายคลึงกันได้ ซึ่งการรวมอำนาจในทางปฏิบัตินี้เป็นขั้นตอนการดำเนินงานที่จะก้าวไปสู่การรวมอำนาจอย่างเป็นทางการตามกฎหมายต่อไป

3.2 การจำแนกการบริหารจัดการออกจากการตัดสินใจทางนโยบาย แนวคิดนี้ได้รับการกล่าวถึงอยู่เสมอ ซึ่งความเป็นอิสระดูเหมือนว่าจะเป็นคำสำคัญในการพยายามสร้างความมั่นใจว่า มีความเป็นกลาง หรือ บรรลุวัตถุประสงค์ในการสร้างความเชื่อมั่นให้กับสาธารณะ อย่างไรก็ตาม เรื่องนี้ยังคงเป็นเป้าหมายที่ยังไม่แน่ชัด โดยเกี่ยวข้องกับการจัดลำดับความสำคัญของข้อขัดแย้ง และการพิจารณาที่อยู่บนพื้นฐานของคุณค่า (Value-based considerations)

ความเป็นอิสระ ความโปร่งใส การเปิดเผย และการให้คำปรึกษาล้วนเป็นองค์ประกอบที่นำมาใช้เพื่อสร้างความมั่นใจให้กับสาธารณะ และสามารถแสดงให้เห็นถึงช่องทางในการสร้างความ

เชื่อมั่นที่มีต่อการตัดสินใจได้ นอกจากนี้ การสร้างความเข้าใจถึงกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ เพื่อใช้ในการกำหนดกฎระเบียบยังเป็นสิ่งที่ดีกว่าการพิจารณาเฉพาะด้านเทคนิคและวิทยาศาสตร์เท่านั้น โดยยอมรับว่าค่านิยมและผลประโยชน์เป็นปัจจัยสำคัญในการกำหนดกฎระเบียบความปลอดภัยทางอาหารด้วย

อย่างไรก็ตาม การแยกงานด้านการประเมินความเสี่ยงออกจากการจัดการความเสี่ยงเป็นเรื่องที่ค่อนข้างยากในทางปฏิบัติ เนื่องจากงานในด้านการบริหารและการปฏิบัติตามนโยบายเป็นเรื่องที่มีความแน่นอน ต้องดำเนินการเป็นประจำตามแผนซึ่งคาดการณ์ได้ โดยเฉพาะการดำเนินการตามกฎระเบียบข้อบังคับ จะทำให้รัฐบาลได้รับความน่าเชื่อถือมากขึ้น ซึ่งต่างจากความเสี่ยงในด้านความปลอดภัยของอาหารที่เกิดขึ้น โดยที่เราไม่อาจทราบล่วงหน้า

จากวิกฤตการณ์ โรควัวบ้า (BSE) ที่นำมาสู่การสังเคราะห์เชิงนโยบายภายใต้ข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ เพื่อตอบสนองต่อกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ และข้อกังวลของประชาชน ซึ่งจากกรณีดังกล่าว หน่วยงาน EFSA ได้รับมอบอำนาจจากประเทศต่างๆ ในกลุ่มสหภาพยุโรปให้เป็นผู้ดำเนินงานด้านการประเมินความเสี่ยงบนพื้นฐานทางวิทยาศาสตร์ (Scientific Base) ขณะที่การตัดสินใจทางยุทธศาสตร์/นโยบายยังคงเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะมนตรี อันแสดงให้เห็นว่า EFSA ประสบผลสำเร็จในการแยกภารกิจงานระหว่างการประเมินความเสี่ยง และการจัดการความเสี่ยง โดยดำเนินงานเฉพาะการประเมินความเสี่ยงและการสื่อสารความเสี่ยงเท่านั้น

ในการจัดตั้งหน่วยงาน EFSA นั้น ได้มีการเปลี่ยนแปลงด้านนโยบายด้วย ซึ่งส่วนหนึ่งเกิดจากปัจจัยด้านระเบียบความปลอดภัยด้านอาหารอันถือได้ว่าเป็นงานหลักของรัฐบาล และมีค่านิยมที่เกี่ยวข้องกับความเชื่อมั่นในองค์กรของรัฐ ความสำคัญของนโยบายอาหารแสดงออกให้เห็นอย่างต่อเนื่องในเป้าหมาย 2 ประการของ ระบบการกำกับดูแล /การควบคุมอาหาร คือ สร้างความมั่นใจให้กับผู้บริโภคว่าอาหารปลอดภัย รวมถึงปกป้องตลาด ผู้ผลิตที่ซื่อสัตย์ และผู้ค้า

3.3 การจัดตั้งคณะที่ปรึกษาแนะนำทางวิทยาศาสตร์ด้านความปลอดภัยอาหาร การตัดสินใจดำเนินงานขององค์กรของรัฐส่วนใหญ่ต้องอยู่บนพื้นฐานการวิจัยทางวิทยาศาสตร์ เพื่อกำหนดโครงสร้างของกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับความเสี่ยงด้านสุขอนามัยที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะความปลอดภัยด้านอาหาร ซึ่งหน่วยงานดำเนินการตามกฎระเบียบเพื่อแก้ไขปัญหาการปนเปื้อนและเชื้อโรคที่มากับอาหารที่เพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตาม การที่วิทยาศาสตร์ยังคงพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ประกอบกับการเกิดขึ้นของเหตุการณ์ใหม่ๆ ทำให้การวิจัยที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยด้านอาหารจึงมีทั้งความไม่แน่นอนและยังเป็นที่ถกเถียงกันอยู่ ดังนั้น หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยด้านอาหาร จึงยังคงต้องรวบรวมข้อมูลจากแหล่งต่างๆ ทั้งจากหน่วยงานให้คำปรึกษาแนะนำทางวิทยาศาสตร์ และสถาบันวิจัยทางการศึกษา เพื่อใช้ประกอบการตัดสินใจดำเนินงาน

การบริโภคผลิตภัณฑ์อาหารปนเปื้อนมีผลกระทบต่อสุขภาพประชาชน เนื่องจากเชื้อโรคที่มากับอาหารเป็นสาเหตุของ “ผู้ป่วยนับล้านคนและผู้เสียชีวิตมากกว่าพันคน” รัฐบาลแต่ละประเทศจึงมีความพยายามแก้ไขการแพร่ระบาดของโรคและป้องกันการแพร่กระจายในอนาคต โดยการใช้ข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ในการหาสาเหตุเพื่อ แก้ไขปัญหา และจัดการความเสี่ยง แต่การรวบรวมข้อมูลมีความซับซ้อน เนื่องจากการปนเปื้อนอาจจะเพิ่มขึ้นได้ในทุกขั้นตอนของห่วงโซ่อาหารตั้งแต่ขั้นตอนการผลิต การแปรรูป จนถึงการขายส่ง และการเตรียมการ นอกจากนี้ ข้อมูลที่เกี่ยวข้องอาจจะกระจายอยู่ในที่ต่างๆ ได้แก่ ผู้ปฏิบัติที่ไม่ใช่ภาครัฐ นักวิทยาศาสตร์ ผู้ปลูก ผู้แปรรูป ร้านค้าปลีก ภัตตาคาร ผู้ให้บริการด้านสุขภาพ โรงเรียน รวมถึงผู้บริโภค

แนวทางหนึ่งที่หน่วยงานจะสามารถรวบรวมข้อมูลเหล่านี้มาได้ คือ จัดหาที่ปรึกษาทางวิทยาศาสตร์จากภายนอก เช่น European Commission Directorate General for Health and Consumer Affairs (DC SANCO) ต้องการคำแนะนำจากภายนอกเพื่อสร้างความเข้มแข็งมากขึ้นในการจำแนก ระหว่าง การประเมินความเสี่ยง (บนพื้นฐานทางวิทยาศาสตร์) และจัดการความเสี่ยง (บนพื้นฐานของนโยบาย) การให้คำปรึกษาดังกล่าว จะเห็นได้ในรูปแบบของพันธมิตรทางวิทยาศาสตร์ อันเป็นการทำงานในรูปแบบใหม่ที่หน่วยงานนำมาใช้ในการตัดสินใจดำเนินงานด้านการจัดการความเสี่ยงในภาพรวมและการจัดการตามกฎหมาย

ประเทศที่มีการจัดตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาทางวิทยาศาสตร์อย่าง เค้นชัด คือ คณะกรรมการที่ปรึกษาทางวิทยาศาสตร์แห่งหน่วยงานอาหารปลอดภัยแห่งสหภาพยุโรป (The European Food Safety Authority Scientific Committee and Panels)

เนื่องจาก EFSA เป็นองค์กรของรัฐที่ตั้งขึ้นภายใต้กฎหมาย EC General Principles of Food Law คือ โครงสร้างการจัดการองค์กรของหน่วยงาน EFSA ประกอบด้วย คณะกรรมการบริการ ผู้อำนวยการบริหาร เลขานุการ คณะที่ปรึกษา คณะกรรมการวิทยาศาสตร์ และ คณะผู้เชี่ยวชาญทางวิทยาศาสตร์ ซึ่งภายใต้โครงสร้างอย่างเป็นทางการดังกล่าว ทำให้การคัดเลือกสมาชิกในคณะกรรมการวิทยาศาสตร์ และคณะผู้เชี่ยวชาญทางวิทยาศาสตร์ถูกดำเนินการอย่างเป็นระบบ

คณะกรรมการบริหารของ EFSA ทำหน้าที่แต่งตั้งคณะกรรมการวิทยาศาสตร์ และคณะผู้เชี่ยวชาญทางวิทยาศาสตร์ แม้ว่าจะไม่มีกระบวนการสรรหาอย่างเป็นทางการแต่ก็ต้องเผยแพร่กระบวนการคัดเลือกในวารสาร Official Journal of the European Communities และวารสารทางวิทยาศาสตร์ชั้นนำอื่นๆ รวมถึง website ของหน่วยงานด้วย

ในทางกลับกัน คณะกรรมการบริหารถูกควบคุมโดยข้อกำหนดของการเป็นตัวแทนทางการเมือง ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกที่ได้รับการแต่งตั้งจากสหภาพยุโรปจากการเสนอชื่อของคณะ

มนตรีแห่งสหภาพยุโรป ซึ่งตามที่ระบุในกฎหมายอาหารของสหภาพยุโรป ไม่ได้ต้องการความเชี่ยวชาญด้านมาตรฐานอาหารจากคณะกรรมการบริหาร แต่ต้องการประสิทธิภาพในระดับสูงสุด เนื่องจาก คณะกรรมการมาจากผู้เชี่ยวชาญในแต่ละสาขาที่เกี่ยวข้อง และมาจากแต่ละภูมิภาคที่แตกต่างกัน นอกจากนี้ คณะกรรมการบริหารจำนวน 4 คน ต้องมีพื้นฐานในการให้คำปรึกษาแก่ผู้บริโภค หรือกลุ่มอื่นๆ ในห่วงโซ่อาหาร

ข้อกำหนดดังกล่าวข้างต้นสะท้อนให้เห็นถึงการคัดเลือกคณะผู้เชี่ยวชาญทางวิทยาศาสตร์ แม้จะมีเกณฑ์การคัดเลือกที่มุ่งเน้นไปที่คุณสมบัติทางวิทยาศาสตร์อย่างแท้จริงก็ตาม แต่คู่มือที่ใช้ภายในหน่วยงานก็ยังคงระบุว่า การคัดเลือกผู้เชี่ยวชาญทางวิทยาศาสตร์จะต้องมั่นใจได้ว่าเป็นผู้มีความสามารถทางวิทยาศาสตร์ในระดับสูงและกระจายไปในแต่ละภูมิภาคเพื่อให้เห็นปัญหาและแนวคิดทางวิทยาศาสตร์ที่หลากหลายในสหภาพยุโรป นอกจากนี้ อาจมีการตรวจสอบคุณสมบัติของคณะกรรมการโดยหน่วยงานทรัพยากรบุคคลของ EFSA ด้วยก็ได้ รวมถึงกำหนดเกณฑ์สำหรับการประเมินผู้สมัคร 4 ประการ คือ

- มีความเชี่ยวชาญในเรื่องการประเมินความเสี่ยง
- มีความเป็นเลิศอย่างน้อยหนึ่งด้านในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับงานของ EFSA
- มีความเป็นเลิศในการทบทวนผลงานและให้ข้อคิดเห็นทางด้านวิทยาศาสตร์
- มีความสามารถในการวิเคราะห์ข้อมูลที่ซับซ้อนที่ได้มาจากหลากหลายสาขา มี

ประสบการณ์ในการจัดการ โครงการทางวิทยาศาสตร์ และมีทักษะในการสื่อสาร

นอกจากนี้ คณะกรรมการวิทยาศาสตร์และคณะผู้เชี่ยวชาญทางวิทยาศาสตร์ต้อง “ทำหน้าที่อย่างเป็นอิสระจากอิทธิพลใดๆ จากภายนอก” ต้องจัดทำรายงานเป็นประจำทุกปีถึงผลประโยชน์ทั้งทางตรงและทางอ้อมที่พิจารณาแล้วว่ามีผลเสียต่อความเป็นอิสระ หรือไม่สนใจในผลประโยชน์ดังกล่าว

โครงสร้างการประชุมและความโปร่งใส เนื่องจาก EFSA ตั้งขึ้นตามกฎหมายอาหารของ สหภาพยุโรป ทำให้โครงสร้างการประชุมของคณะผู้เชี่ยวชาญทางวิทยาศาสตร์มีรายละเอียดมาก เช่น คณะกรรมการและคณะผู้เชี่ยวชาญทางวิทยาศาสตร์ทำหน้าที่ตามการลงคะแนนเสียงส่วนใหญ่ของ สมาชิก มากกว่าข้อกำหนดตามกฎหมาย นอกจากนี้ ยังมีบทบัญญัติว่าด้วยแผนการประชุม การ ดำเนินการพิจารณาอย่างเป็นลายลักษณ์อักษร การระบุข้อคิดเห็นของเสียงส่วนน้อย การประยุกต์ใช้ ข้อคิดเห็นทางวิทยาศาสตร์ การแต่งตั้งคณะทำงานเพื่อให้คำปรึกษาหรือเพิ่มเติม รวมถึงบทบัญญัติที่ว่า ด้วยการชี้แจงข้อคิดเห็นทางวิทยาศาสตร์ที่แตกต่างกันระหว่าง EFSA กับคณะที่ปรึกษาอื่นๆ

นอกจากนี้ คณะผู้เชี่ยวชาญทางวิทยาศาสตร์ยังต้องแสดงถึงความโปร่งใสด้านอื่นๆ ด้วย เช่น แสดงวาระการประชุมและรายงานการประชุม ความคิดเห็นและข้อมูลที่ใช้ในการแสดงความคิดเห็น ต่อสาธารณะโดยผ่านทาง Web site ด้วย รวมถึงความคิดเห็นทางวิทยาศาสตร์ที่ไม่ได้รับการยอมรับ หรือเปลี่ยนแปลงไป

นอกจากนี้ EFSA ยังปรับปรุงคู่มือภายในให้สามารถรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนเพื่อแสดง ความโปร่งใส และตามมาตรา 42 ของกฎหมายอาหารกำหนดให้ EFSA ต้องพัฒนาการติดต่อกับผู้มี ส่วนได้ส่วนเสียกลุ่มต่างๆ อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งภายใต้คู่มือดังกล่าว ไม่ได้ต้องการให้ประชาชน สามารถเข้ามีส่วนร่วมในการประชุม แต่ต้องการสร้างประสิทธิภาพของการแลกเปลี่ยนความเห็นต่อ ร่างผลงานทางวิทยาศาสตร์บนพื้นฐานการตัดสินใจของ EFSA เพื่อหาข้อคิดเห็นจากประชาชน และผู้มี ส่วนได้ส่วนเสียที่มีใช้สถาบัน ซึ่งรวมถึงสถานศึกษา องค์กรที่มีใช้องค์กรของรัฐ (NGO) ภาคอุตสาหกรรม และ ผู้ที่ได้รับผลกระทบ ดังนั้น ในคู่มือจึงกำหนดเกณฑ์การระบุความจำเป็นต่อการ รับฟังความคิดเห็นจากประชาชน และรูปแบบของการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน โดยผ่าน Web page ของ EFSA

เนื้อหาและรูปแบบของการให้คำปรึกษา จากการศึกษาที่การประเมินความเสี่ยงความปลอดภัยด้าน อาหารดำเนินการโดยคณะกรรมการและคณะผู้เชี่ยวชาญทางวิทยาศาสตร์ ซึ่งเน้นเรื่องการกำกับดูแล การประสานงานกับคณะผู้เชี่ยวชาญทางวิทยาศาสตร์เป็นรายบุคคล กำหนดวิธีการและกระบวนการ ทำงานให้สอดคล้องกัน และชี้ให้เห็นถึงประเด็นในหลายภาคส่วนซึ่งอยู่นอกเหนืออำนาจหน้าที่ของ คณะผู้เชี่ยวชาญทางวิทยาศาสตร์ ในทางกลับกัน คณะกรรมการวิทยาศาสตร์ยังเน้นเรื่องความปลอดภัย ด้านอาหารในหลายด้าน ได้แก่ สารเติมในอาหาร อาหารสัตว์ สุขอนามัยพืช และผลิตภัณฑ์คุ้มครองพืช พืชตัดแต่งพันธุกรรม ผลิตภัณฑ์อาหารเสริม โภชนาการ และสารก่อภูมิแพ้ อันตรายทางชีวภาพ สิ่งปนเปื้อนในห่วงโซ่อาหาร สุขอนามัยและสวัสดิภาพสัตว์

ภายใต้โครงสร้างการบริหาร คณะผู้เชี่ยวชาญวิทยาศาสตร์มีความเป็นอิสระในการเลือกเนื้อหา การดำเนินงาน ตัวอย่างเช่น การให้ความเห็นทางวิทยาศาสตร์ตามที่คณะมนตรีหรือประเทศสมาชิกร้องขอ หรือตามที่คณะผู้เชี่ยวชาญกำหนดขึ้นเองก็ได้ หรืออาจจะปฏิเสธคำร้องขอของคณะมนตรีที่จะให้มีการตรวจสอบเนื้อหาเดิมซ้ำหากเห็นว่าตรวจสอบซ้ำจะไม่ก่อให้เกิดข้อมูลใหม่ทางวิทยาศาสตร์ และยังสามารถบ่งชี้ถึงความเสี่ยงด้านความปลอดภัยอาหารที่เกิดขึ้นใหม่

4. ระบบการกำกับดูแล กฎระเบียบ และอำนาจรัฐ

กฎระเบียบด้านอาหารและระบบการควบคุมกำกับดูแลด้านอาหารเป็นเรื่องที่รัฐบาลทุกประเทศได้ให้ความสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสนองตอบต่อค่านิยมและความต้องการทางสังคมในปัจจุบัน เพื่อให้เกิดความมั่นใจต่อผู้บริโภค ทั้งในเรื่องของอาหารที่ปลอดภัยและปริมาณอาหารที่เพียงพอ ซึ่งวิกฤตการณ์ที่เกิดขึ้นเป็นสิ่งที่ท้าทายต่อทั้งภาครัฐบาลและภาคประชาชน สังคมที่มีต่อการจัดการด้านความปลอดภัยของอาหารร่วมกัน

ความปลอดภัยด้านอาหารจะเกี่ยวข้องกับขอบข่ายงานในหลายด้าน ทั้งด้านของสุขอนามัยและความปลอดภัยของประชาชน การตลาด ภาครัฐกิจ การแปรรูปและการบริการเศรษฐกิจ การเมือง รวมถึงข้อกังวลและปัญหาอื่นๆ ที่มีต่อวิถีและขบวนการผลิตอาหาร ซึ่งการสร้างเชื่อมั่นว่าอาหารที่จำหน่ายในประเทศนั้นมีความปลอดภัยถือเป็นเรื่องที่รัฐบาลต้องให้ความสำคัญและดำเนินการอย่างจริงจัง โดยผ่านระบบการบริหารจัดการควบคุมดูแลและตรวจสอบภายใต้มาตรการที่กำหนดขึ้นเพื่อให้เกิดความยั่งยืน ซึ่งแนวคิดดังกล่าวนี้ได้นำมาใช้กับทุกประเทศ

จากการศึกษาวิจัย พบว่า ทั้งกฎระเบียบข้อบังคับด้านอาหารและระบบการบริหารจัดการอาหารปลอดภัยที่ถูกกำหนดขึ้นโดยรัฐนั้น สามารถสะท้อนให้เห็นถึง บรรทัดฐาน ค่านิยม และวัตถุประสงค์ของหน่วยงาน/องค์กร/สถาบันภายใต้บทบาทหน้าที่ที่ถูกกำหนดขึ้น ซึ่งหน่วยงานที่แตกต่างกันอาจจะถูกคาดหวังจากสังคมให้ทำหน้าที่ที่คล้ายคลึงกัน ในสถานะที่สังคมต้องเผชิญกับวิกฤตการณ์ที่ท้าทาย ภายใต้สถานการณ์เดียวกัน การกำกับดูแลด้านอาหารปลอดภัยจึงเป็นนโยบายที่ได้ถูกกำหนดขึ้นภายใต้กลไกและการดำเนินงาน โดยระบบของสถาบันมาอย่างต่อเนื่องยาวนานและมีลักษณะเป็นงานเฉพาะ ดังนั้น นักวิชาการที่ทำการศึกษาประวัติความเป็นมาของสถาบันจึงใช้คำจำกัดความของสถาบันว่า หมายรวมถึงกฎระเบียบและกระบวนการวิธีปฏิบัติทั้งในรูปแบบที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ซึ่งมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบาย และรูปแบบการบริหารจัดการของรัฐ

อย่างไรก็ตาม เป็นการยากที่จะจำแนกกฎหมายของแต่ละหน่วยงาน เนื่องจากแต่ละชาติมีระบบกฎหมายที่แตกต่างกัน ขณะเดียวกันการจำแนกหน้าที่ให้เป็นมาตรฐานก็เป็นสิ่งที่ยาก เนื่องจาก

ธรรมเนียม และระบบการเมืองแตกต่างกัน อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานของหน่วยงานในขอบข่ายงานเดียวกัน เช่น เรื่องการควบคุมอาหารของประเทศต่างๆ อาจจะเปรียบเทียบกันได้ เนื่องจากมีพื้นฐานแนวคิดและเนื้อหาการดำเนินงานที่คล้ายคลึงกัน เช่น พัฒนาการของกฎหมายอาหาร ความก้าวหน้าด้านความรู้ทางวิทยาศาสตร์ และพัฒนาการด้านเทคนิคการควบคุมอาหารและกฎระเบียบความปลอดภัยอาหาร ตัวอย่างเช่น การออกกฎหมายด้านการควบคุมเนื้อสัตว์ของแต่ละประเทศในสหภาพยุโรปในช่วงปลายศตวรรษที่ 19 มีความคล้ายคลึงกัน

แนวคิดของการแยกการบริหาร การประเมินความเสี่ยงทางวิทยาศาสตร์ และนโยบายออกจากรันอาจจะไม่่ง่ายนัก โดยเฉพาะเรื่องความปลอดภัยด้านอาหาร ที่ต้องนำเรื่องผลประโยชน์ของผู้บริโภค การเกษตร และผลประโยชน์ทางธุรกิจ จริยธรรมและการพิจารณาทางวิทยาศาสตร์มาพิจารณาร่วมด้วย ซึ่งสหภาพยุโรปได้นำข้อมูลเชิงลึกด้านกฎระเบียบและการตัดสินใจมาเป็นส่วนสำคัญในการดำเนินงานเรื่องกฎระเบียบด้านอาหารของสหภาพยุโรปด้วย นโยบายการกำกับดูแลสามารถมอบหมายให้ผู้เชี่ยวชาญในหน่วยงานอิสระได้ ทั้งนี้จะต้องต้องนำปัจจัยอื่น ได้แก่ ความเสี่ยงที่ยอมรับได้ กฎเกณฑ์ การเมือง และจริยธรรมมาร่วมพิจารณาในการตัดสินใจด้วย

กฎระเบียบด้านอาหารเป็นสิ่งสำคัญลำดับต้นๆ ของสหภาพยุโรป รูปแบบ ทิศทาง และเป้าหมายของกฎระเบียบอาหารในสหภาพยุโรปเปลี่ยนแปลงไปอย่างเห็นได้ชัดในแต่ละช่วงเวลา โดยเริ่มจากความจำเป็นที่ต้องกำหนดกฎระเบียบให้สอดคล้องกับเป้าหมายทางการตลาด ต่อมาได้กำหนดนโยบายโดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อสร้างความเชื่อมั่นอาหารปลอดภัยให้กับผู้บริโภคชาวยุโรป ระบบการจัดการที่ใช้กันแบบดั้งเดิมคือ การออกคำสั่งและการควบคุมตามกฎหมายซึ่งถือเป็นระดับความร่วมมือที่น้อยที่สุด แต่แนวคิดของการจัดการภาครัฐแบบใหม่คือ การสนับสนุนความร่วมมือดำเนินงาน โดยพยายามที่จะก้าวข้ามความขัดแย้งวิธีการแบบดั้งเดิม และใช้ทรัพยากรทางสังคมทั้งหมดที่มีอยู่อย่างมีประสิทธิภาพ แนวทางหนึ่งคือ การกำกับดูแลบนพื้นฐานกระบวนการของผู้ปฏิบัติตามกฎระเบียบ เช่น การที่ภาครัฐนำระบบ HACCP มาบังคับใช้ ซึ่งผู้ผลิตอาหารจะต้องถูกประเมิน ติดตาม และควบคุมระดับอันตรายอันอาจจะเกิดขึ้นในกระบวนการผลิตอาหาร ดังนั้น หน่วยงานที่กำกับดูแลจึงมิใช่หน่วยตรวจสอบผู้ผลิตและสินค้าอาหารโดยตรง แต่ดำเนินงานโดยการทบทวนตามแผนงาน HACCP และการบันทึกข้อมูลการดำเนินงานของผู้ผลิต แนวคิดนี้จึงยึดหยุ่นต่อผู้ผลิตในการจัดการความเสี่ยงด้านความปลอดภัยอาหาร โดยใช้กระบวนการผลิตภายในและเทคโนโลยีที่เห็นว่าเหมาะสมที่สุด

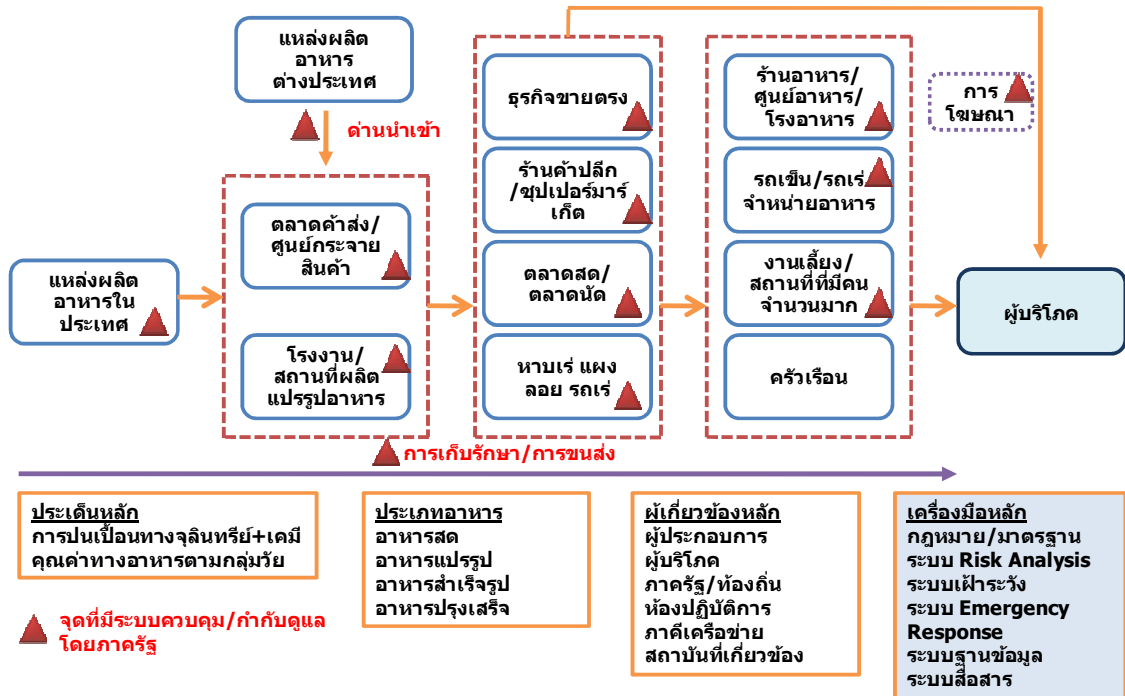
บทที่ 5

ระบบการบริหารจัดการความปลอดภัยด้านอาหาร ของประเทศไทย

ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีโครงสร้างพื้นฐานทางเกษตรกรรม ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศประกอบอาชีพด้านการเกษตร รัฐบาลจึงมีนโยบายที่จะให้ประเทศไทยเป็นครัวอาหารของโลก (Kitchen of the World) และสนับสนุนการแปรรูปผลผลิตทางการเกษตรเพื่อการส่งออก อันจะนำมาซึ่งรายได้เข้าสู่ประเทศในฐานะที่เป็นภาคการผลิตที่แท้จริง (Real Sector) ซึ่งใช้วัตถุดิบภายในประเทศถึงกว่าร้อยละ 95 แต่ปัจจุบันประเทศไทยยังคงประสบกับปัญหาในด้านความปลอดภัยของอาหารที่ผลิต ทั้งในเรื่องการปนเปื้อนของจุลินทรีย์ก่อโรค การตกค้างของสารเคมี สารปฏิชีวนะ และสารพิษอื่นๆ ซึ่งเป็นอันตรายสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชนในประเทศและกระทบต่อเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ

ดังนั้น เพื่อให้ประชาชนได้บริโภคอาหารที่ปลอดภัย รวมถึงการสนับสนุนกระบวนการทางการค้าสินค้าอาหารของไทย ให้สอดคล้องกับกระแสการเปลี่ยนแปลงของโลก ภายใต้ศตวรรษที่ประชาคมโลกได้ให้การยอมรับร่วมกัน ประเทศไทยในฐานะที่เป็นประเทศผู้ส่งออกสินค้าอาหาร ในอันดับนำของโลก จึงได้กำหนดโครงสร้างระบบการบริหารจัดการความปลอดภัยด้านอาหาร เพื่อให้ครอบคลุมตลอดทั้งกระบวนการผลิต ตั้งแต่แหล่งผลิตต้นทาง ผ่านกระบวนการขนส่ง การแปรรูป การจัดจำหน่าย จนกระทั่งถึงมือผู้บริโภค (From Farm to Table) และใช้มาตรฐานในการควบคุมดูแลที่มีความเท่าเทียมกับมาตรฐานสากล ภายใต้มาตรการด้านสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช (Sanitary and Phytosanitary Measures : SPS) ซึ่งอยู่บนพื้นฐานทางวิทยาศาสตร์ ทั้งนี้การควบคุมดูแลด้านความปลอดภัยของอาหารจะเริ่มตั้งแต่กระบวนการผลิตในระดับฟาร์ม ซึ่งจะพิจารณาถึงคุณภาพและความปลอดภัยของปัจจัยการผลิตด้วย รวมถึงมาตรฐานการผลิต และการขนส่ง จากแหล่งผลิตสินค้าทั้งในประเทศและต่างประเทศ สู่โรงงานแปรรูปอาหาร เข้าสู่ตลาดค้าส่ง ตลาดสด ศูนย์กระจายสินค้า โรงแรม ภัตตาคาร และร้านอาหาร เพื่อกระจายสู่ครัวเรือน

ภาพที่ 5-1 ความเสี่ยงด้านความปลอดภัยอาหาร



จากแผนภาพที่ 5-1 แสดงให้เห็นว่าวัตถุดิบที่ผลิตจากแหล่งต้นทาง ทั้งจากในประเทศ และต่างประเทศจะส่งเข้าสู่ตลาดค้าส่งและ/หรือโรงงานแปรรูปอาหาร จากนั้นอาหารจะถูกส่งไปยัง ธุรกิจค้าปลีก ซึ่งมีหลากหลายรูปแบบ ตั้งแต่ระดับไฮเปอร์มาร์เก็ต ซูเปอร์มาร์เก็ต ร้านค้า ตลาดสด/ตลาดนัด จนถึงหาบเร่ แผงลอย รถเร่ รวมทั้งธุรกิจขายตรง จากแหล่งค้าปลีก อาหารก็จะถูกส่งมายังสถานที่ประกอบ/จำหน่ายอาหารต่างๆ รวมถึงธุรกิจจัดเลี้ยง จนถึงผู้บริโภค ดังนั้น ความเสี่ยงด้านความปลอดภัยของอาหาร สามารถเกิดขึ้นได้ทุกขั้นตอนของการผลิต ตั้งแต่แหล่งผลิตจนถึงผู้บริโภค (From Farm to Fork)

การวิเคราะห์ปัญหาสุขภาพความเสี่ยงในห่วงโซ่อาหารจึงเป็นเรื่องจำเป็นเร่งด่วนที่ต้องดำเนินการ เพื่อให้ผู้บริหาร หรือผู้จัดการความเสี่ยงนำมาใช้เป็นแนวทางและเป็นข้อมูลสนับสนุนการตัดสินใจบริหารความเสี่ยงความปลอดภัยด้านอาหารในระดับประเทศ ปัจจุบันหลายประเทศมีแนวทางการประเมินความเสี่ยงด้านอาหารที่ชัดเจนและก้าวหน้าไปมาก แต่สำหรับประเทศไทยพบว่า ยังไม่มีหลักเกณฑ์ในเรื่องนี้ ส่วนใหญ่เป็นเพียงการศึกษาวิจัยในสถาบันการศึกษาและหน่วยงานของรัฐ แต่ยังไม่มีการนำมาใช้งานจริง ซึ่งภาครัฐจะต้องให้ความสำคัญและกำหนดเป็นมาตรการการประเมินความเสี่ยง และต้องกระตุ้นให้ผู้ประกอบการรู้ถึงความสำคัญของวิธีการปฏิบัติในการประเมินความเสี่ยงของอาหารด้วย นอกจากนี้ ควรทำให้มาตรฐานความปลอดภัยของ

อาหารของประเทศไทยเทียบเท่ากับของต่างประเทศ เพื่อให้ใช้ได้กับการประเมินความเสี่ยงของอาหารทั้งนำเข้าและส่งออก

การดำเนินงานเกี่ยวกับความปลอดภัยด้านอาหารของประเทศไทย

ความปลอดภัยด้านอาหาร (Food Safety) เป็นประเด็นที่มีความสำคัญทางเศรษฐกิจต่อประเทศอีกด้านหนึ่ง ในฐานะที่ประเทศไทยเป็นประเทศที่ผลิตและส่งออกสินค้าอาหารรายใหญ่ประเทศหนึ่งของโลก ซึ่งรัฐบาลได้ให้ความสำคัญต่องานด้านความปลอดภัยของอาหารเพิ่มมากขึ้นเป็นลำดับ ดังแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนนับตั้งแต่แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 โดยการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนทั้งด้านการศึกษา ความเป็นอยู่ ระบบสาธารณสุข และการบริโภค โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบริโภคอาหาร รวมถึงการดำเนินการด้านความปลอดภัยของอาหาร ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2534 เป็นต้นมาอย่างต่อเนื่อง ดังนี้

- พ.ศ. 2534 จัดตั้งคณะกรรมการแห่งชาติด้านอาหาร
- พ.ศ. 2535 ประกาศนโยบายแห่งชาติด้านอาหาร ดำเนินการเผยแพร่ความรู้แก่ประชาชน พัฒนาองค์กรที่มีหน้าที่รับผิดชอบ ปรับปรุงกฎหมาย และมาตรการกำกับดูแล
- พ.ศ. 2542 จัดตั้งระบบความปลอดภัยด้านอาหารแห่งชาติ แต่ถึงแม้ว่าจะพยายามดำเนินการแก้ไขปัญหา ก็ยังพบว่าสินค้าเกษตร-อาหารไทยบางชนิดถูกปฏิเสธการนำเข้าจากประเทศคู่ค้า
- พ.ศ. 2545 จัดทำแผนยุทธศาสตร์ความปลอดภัยด้านอาหาร โดยแบ่งและมอบความรับผิดชอบให้ 2 หน่วยงานหลักที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยด้านอาหารคือ กระทรวงสาธารณสุขและกระทรวงเกษตรและสหกรณ์
- พ.ศ. 2545 จัดตั้งสำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ (มกอช.) ขึ้น เพื่อทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการประสานงานด้านบริหารและควบคุมสินค้าเกษตรและอาหารของประเทศในลักษณะ Single agency แต่รัฐบาลยังมิได้มีการปรับปรุงโครงสร้างและรายละเอียดของกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์และโครงสร้างของหน่วยงานที่ได้มีการปฏิรูปและเปลี่ยนแปลงไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งการออกพระราชบัญญัติเพื่อรองรับภารกิจของหน่วยงานให้สามารถดำเนินงานบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายตามที่ตั้งไว้ได้
- พ.ศ. 2546 กำหนดยุทธศาสตร์หลักด้านความปลอดภัยอาหารไว้ 3 ประการ คือ
 - ยกกระดับมาตรฐานความปลอดภัยด้านอาหารตามหลักวิชาการสำหรับ

ผู้บริโภคทั้งในและนอกประเทศ

- พัฒนาระบบการควบคุมความปลอดภัยด้านอาหารในระดับชาติให้ครอบคลุมตลอดทั้งห่วงโซ่อาหาร

- สร้างความเชื่อมั่นในระบบการควบคุมความปลอดภัยด้านอาหารของไทยในระดับนานาชาติ

พ.ศ. 2547 รัฐบาลกำหนดนโยบายผลักดันให้ “ไทยเป็นครัวของโลก” และประกาศให้เป็นปีอาหารปลอดภัย (Food Safety) ของประเทศ เพื่อรณรงค์และเผยแพร่คุณภาพและมาตรฐานสินค้าเกษตร และอาหารชนิดต่างๆ ของไทยให้เป็นที่รู้จักแพร่หลายทั้งในประเทศและต่างประเทศ

อย่างไรก็ตาม ในปี 2547 นี้ยังคงเกิดวิกฤตการณ์ด้านอาหารหลายกรณี เช่น ปัญหาใช้หัวดินกระบาดในไก่ ปัญหาสารเร่งเนื้อแดงในหมู และปัญหาการปนเปื้อนสารแคดเมียมในข้าว เป็นต้น

พ.ศ. 2551 จัดตั้งคณะกรรมการอาหารแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการอาหารแห่งชาติ พ.ศ. 2551 เพื่อผลักดันให้แนวนโยบายดังกล่าวประสบความสำเร็จโดยประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานราชการต่างๆ ในส่วนกลางที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยด้านอาหาร

โครงสร้างระบบการบริหารจัดการความปลอดภัยด้านอาหารของประเทศไทยในปัจจุบัน

ในการศึกษาโครงสร้างระบบการบริหารจัดการความปลอดภัยด้านอาหาร ผู้วิจัยจะใช้แนวทางของ FAO/WHO เป็นหลักในการวิเคราะห์ใน 4 ด้าน ดังนี้

1. ระบบการกักกันและตรวจสอบสินค้าเกษตรและอาหารนำเข้า
(Quarantine and Inspection Procedure)
2. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยด้านอาหารของประเทศไทย
3. หน่วยงานด้านการบริหารจัดการความปลอดภัยด้านอาหาร
4. แผนยุทธศาสตร์ด้านความปลอดภัยอาหาร

1. ระบบการกักกันและตรวจสอบสินค้าเกษตรและอาหารนำเข้าของประเทศ

ไทย (Quarantine and Inspection Procedure)

การกำหนดกฎระเบียบ ขั้นตอน วิธีปฏิบัติในการกักกันและตรวจสอบสินค้าเกษตรและอาหารนำเข้าของแต่ละประเทศในช่วงหลายทศวรรษที่ผ่านมา มีเป้าหมายหลักเพื่อการปกป้องคุ้มครองประชาชนภายในประเทศให้ได้รับความปลอดภัยจากการบริโภคสินค้านั้นๆ แต่ปัจจุบันมาตรการดังกล่าวได้นำมาใช้เป็นกลไกที่สำคัญในการต่อรองและการกีดกันทางการค้าที่มีใช้ภายใน เพื่อปกป้องผลประโยชน์ภายในประเทศและสร้างแรงกดดันทางการค้าเพื่อสร้างอำนาจต่อรองในการแข่งขันของประเทศต่างๆ โดยเฉพาะกลุ่มประเทศสหภาพยุโรป สหรัฐอเมริกา และ ญี่ปุ่น ซึ่งเป็นประเทศคู่ค้าที่สำคัญของไทย และทวีความรุนแรงเพิ่มมากขึ้นในอนาคต

ปัจจุบันการค้าสินค้าเกษตร-อาหารของไทย นั้น จะเผชิญหน้ากับสถานการณ์ที่มีอาจหลีกเลี่ยงได้ดังนี้

1. ปัญหาสารปนเปื้อนและสิ่งแวดลอม ซึ่งเป็นปัจจัยหลักที่ประเทศคู่ค้าหยิบยกขึ้นมากล่าวอ้างเพื่อปกป้องและคุ้มครองผลประโยชน์ชาติของตน
2. ประเทศต่างๆ ในโลกจะมุ่งเน้นการคุ้มครองความปลอดภัยของผู้บริโภคภายในประเทศของตนอย่างเข้มงวดขึ้น เพราะระบบการบริหารประเทศได้ก้าวสู่พรมแดนที่จำต้องได้รับเสียงสนับสนุนจากประชาชนอย่างจริงจัง
3. ตลาดสินค้าเกษตร-อาหารยังเป็นตลาดของผู้ซื้อ ที่ผู้ผลิตและผู้จำหน่ายต้องดำเนินตามมาตรฐาน Codex และมาตรฐานด้านระบบคุณภาพที่กำหนดโดยประเทศผู้ซื้อ

ปัญหาดังกล่าวข้างต้นเป็นปัญหาที่เกิดจากการใช้มาตรการทางการค้าที่มีใช้ภายใน (Non Tariff Barrier) มาเป็นข้อกีดกันที่อิงระบบการควบคุมคุณภาพ (Regulatory Barrier) โดยเฉพาะอย่างยิ่งการนำข้อตกลงเกี่ยวกับการใช้มาตรการทางสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช หรือ SPS (Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures) อันเป็นระบบการควบคุมคุณภาพและการตรวจสอบสินค้าเกษตร-อาหารมาเป็นข้ออ้างอิงอย่างเคร่งครัด ซึ่งประเทศไทยก็ได้สร้างความพร้อมเพื่อเตรียมรับมือกับสถานการณ์ดังกล่าว

ระบบการกักกันและตรวจสอบสินค้า เกษตร-อาหารนำเข้าของไทยถือเป็นหนึ่งในกลไกหลักสำคัญของไทยในการที่จะสร้างอำนาจการต่อรองและนำอุตสาหกรรมของไทยไปสู่ในระดับที่สามารถแข่งขันได้ แต่เนื่องจากการดำเนินงานในช่วงที่ผ่านมายังมีปัญหาและข้ออุปสรรคบางประการที่ยังไม่สามารถสนับสนุนให้อุตสาหกรรมเกษตรและอาหาร สามารถแข่งขันใน

ตลาดโลกได้อย่างเต็มที่ จึงจำเป็นที่จะต้องเชื่อมโยงการทำงานระหว่างหน่วยงานให้มีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง

1.1 เป้าหมายของระบบการกักกันและตรวจสอบสินค้าเกษตร-อาหาร

นำเข้าของไทย คือ เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการสนับสนุนการดำเนินการทางการค้าของไทย ทั้งในด้านของการส่งออกและนำเข้า รวมถึงการคุ้มครองผู้บริโภคภายในประเทศโดยการประสานบทบาท / ภารกิจและวิธีการทำงานของหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนให้มีความสอดคล้องกันอย่างเป็นระบบเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพนำไปสู่ความสำเร็จในการสร้างโอกาสด้านการแข่งขันทางการค้าในระดับโลกและความปลอดภัยต่อผู้บริโภคภายในประเทศ โดยมีวัตถุประสงค์ ดังนี้

- 1) เพื่อเชื่อมโยงระบบข้อมูลเครือข่ายด้านการกักกันและการตรวจสอบสินค้าเกษตรและอาหารนำเข้าระหว่างหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบของไทย
- 2) เพื่อสร้างกลไกในการตอบโต้ทางการค้าอันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการเปิดตลาดการค้าเสรี
- 3) เพื่อยกระดับความสามารถในการแข่งขันด้านคุณภาพและต้นทุนทางการค้าสินค้าเกษตรและอาหารของไทย
- 4) สร้างความพร้อมในการนำเข้าและส่งออกสินค้าเกษตรและอาหารที่มีคุณภาพตามมาตรฐานสากลที่สามารถตรวจสอบได้ด้วยวิธีการทางวิทยาศาสตร์
- 5) สร้างศักยภาพของระบบการกักกันควบคุมคุณภาพและการตรวจสอบสินค้าเกษตรและอาหารให้สามารถรองรับต่อการแข่งขันเสรีได้อย่างมีประสิทธิภาพทันต่อเหตุการณ์อันจะเป็นการปกป้องผลประโยชน์ของประเทศได้จนวนมหาศาล

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาวิเคราะห์ของสำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารและสถาบันอาหาร กระทรวงอุตสาหกรรม พบว่า ระบบการกักกันและตรวจสอบสินค้าในปัจจุบันยังขาดความเข้มงวดและการควบคุมดูแลให้เป็นไปตามวิธีปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพและเพียงพอ รวมถึงการเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างกัน

1.2 ระบบการกักกันและตรวจสอบสินค้าเกษตรและอาหารนำเข้าของไทย

ในปัจจุบัน จากการศึกษาวิเคราะห์ถึงระบบการกักกันและตรวจสอบสินค้าเกษตรและอาหารของไทย ทั้งด้านกฎ ระเบียบ วิธีปฏิบัติ อำนาจ/หน้าที่ที่มีอยู่เดิมของแต่ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง คือ สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา กรมวิชาการเกษตร กรมปศุสัตว์ กรมศุลกากร กรมประมง และสำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ (คูแผนภูมิที่ 5-2 -5-6) พบว่าระเบียบขั้นตอน / วิธีปฏิบัติที่มีอยู่นั้นมีความครอบคลุมที่จะสามารถใช้เป็นเครื่องมือในการสนับสนุนกิจกรรม / ตอบโต้ทางการค้าได้คืออยู่แล้ว แต่ยังขาดความเข้มงวดและการควบคุมดูแลให้เป็นไปตาม

แนวปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพและเพียงพอ นอกจากนั้นการกระจายตัวของหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการนำเข้าสินค้าและการที่ยังไม่สามารถเชื่อมโยงเครือข่ายข้อมูลระหว่างกันได้ จึงเป็นข้อจำกัดและนำไปสู่ปัญหาที่สำคัญยิ่งในการที่จะใช้ระบบดังกล่าวเป็นเครื่องมือในการสนับสนุนธุรกิจการส่งออกและนำเข้าสินค้าเกษตรและอาหารของไทย

ในเรื่องระบบการตรวจสอบสินค้าอาหาร – เกษตร ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมอาหารได้ให้ความเห็นเพิ่มเติมว่า ระบบการตรวจสอบสินค้าอาหาร – เกษตรนำเข้า ควรต้องมีความเข้มงวด และมีการควบคุมดูแลอย่างแท้จริง สินค้าที่นำเข้าทุกชนิดแม้จะมีเอกสาร / ใบอนุญาตให้นำเข้าถูกต้อง แต่ก็ควรจะต้องให้หน่วยงานทางด้านเทคนิค (ได้แก่ กรมปศุสัตว์ อย. กรมวิชาการเกษตร กรมประมง และสำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ) ทำการสุ่มตรวจสอบอีกครั้งก่อนการอนุญาตให้นำเข้า โดยให้อยู่ในดุลยพินิจของหน่วยงานด้านเทคนิค และหลังจากทำการตรวจสอบและแจ้งผลให้ศุลกากรทราบแล้ว ศุลกากรจึงจะดำเนินการตรวจปล่อย หรือส่งออก หรือทำลายทิ้งตามแต่กรณี โดยความดูแลของศุลกากร

นอกจากนั้นยังเห็นว่า ภาครัฐควรต้องเร่งดำเนินการในประเด็นต่างๆ ดังนี้

1. ควรต้องเร่งพัฒนาระบบข้อมูลเครือข่ายระหว่างกรมศุลกากรกับหน่วยงานตรวจสอบด้านเทคนิค โดยประสานความร่วมมือและเร่งดำเนินการเชื่อมโยงข้อมูลด้านต่างๆ อย่างใกล้ชิด (Coordination, Information Network and Communication) เพื่อให้เกิดความสะดวกและรวดเร็วในกระบวนการตรวจสอบและกักกันสินค้า ซึ่งจะต้องพัฒนาระบบเครือข่ายคอมพิวเตอร์ที่สามารถส่งผลตรวจสอบไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้อย่างรวดเร็ว สามารถโต้ตอบผลระหว่างกันได้ทันที (Interactive) เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทำการตรวจสอบ อนุญาต หรือดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง ต่อไป ทั้งนี้ ระบบฐานเครือข่ายข้อมูลของแต่ละหน่วยงานนี้ จะสามารถนำมาใช้เป็นข้อมูลหลัก เพื่อสื่อสารกับผู้บริโภคตลอดจนหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งในและต่างประเทศ สำหรับการวางแผน และการดำเนินการเชิงกลยุทธ์ ต่อไป

2. หน่วยงานด้านเทคนิค จะต้องเตรียมพร้อมในด้านการให้บริการตรวจสอบวิเคราะห์ เพื่อสนองต่อต่อระยะเวลาและความเคลื่อนไหวของสินค้าที่นำเข้า โดยจะต้องพิจารณาถึงสถานที่จัดเก็บและห้องเย็นให้มีความพอเพียงสอดคล้องกับระยะเวลาและความสามารถในการให้บริการตรวจสอบวิเคราะห์ของหน่วยงานด้านเทคนิคด้วย นอกจากนั้น หน่วยงานด้านเทคนิคจะต้องแจ้งข้อมูลรายละเอียดให้ทางศุลกากรทราบ ว่ามีสินค้าใดบ้างที่หน่วยงานเทคนิคต้องการให้ศุลกากรทำการกักกันและชักตัวอย่างเพื่อการตรวจสอบ โดยทั้งหมดจะต้องผ่านระบบการเชื่อมโยงข้อมูลอย่างรวดเร็วและอัตโนมัติ

3. สินค้าอาหารนำเข้า ควรต้องมีการจัดแบ่งกลุ่มระหว่างสินค้า High Risk กับ Low Risk โดยอาจพิจารณาได้จาก

3.1 คุณลักษณะของอาหาร เช่น เป็นอาหารที่มีส่วนประกอบอุดมไปด้วยสารอาหารสำหรับเชื้อจุลินทรีย์ที่ก่อให้เกิดโรคหรือไม่ ซึ่งหากเกิดขึ้นแล้วจะเป็นอันตรายต่อผู้บริโภคอย่างรุนแรงหรือไม่

3.2 กระบวนการผลิตและการบริหารจัดการของโรงงาน เช่น มีการควบคุมการผลิตที่ได้มาตรฐาน มีโอกาสที่จะมีการปนเปื้อนของเชื้อจุลินทรีย์ที่ก่อให้เกิดโรคน้อยเพียงไร อันตรายอื่นๆ ที่ก่อให้เกิดอันตรายต่อผู้บริโภคอย่างรุนแรงหรือไม่ ถ้าเป็นผลิตภัณฑ์ที่อุดมด้วยสารอาหารสำหรับเชื้อจุลินทรีย์ที่ก่อให้เกิดโรค แต่การผลิตทั่วไปไม่มีสัญญาณบ่งชี้ว่าอันตรายไม่ได้ ก็ไม่ควรจัดเป็น High Risk

3.3 ผู้บริโภคพิจารณาว่า กลุ่มผู้บริโภคมีความไวต่ออันตรายที่เกิดจากการบริโภคอาหารนั้นๆ สูงเพียงใด และเกิดอันตรายอย่างรุนแรงหรือไม่ ถ้ามีความไวต่ออันตรายและเกิดอันตรายอย่างรุนแรง เช่น เด็กทารก คนชรา สินค้านั้นจัดเป็น High Risk

3.4 วิธีการบริโภคและปริมาณที่บริโภค เช่น ผู้บริโภครับประทานโดยตรงทันที หรือต้องนำมาผ่านกระบวนการให้ความร้อนอีก หรือต้องนำมาล้างทำความสะอาดแล้วผ่านกระบวนการให้ความร้อน เช่น ต้ม นึ่ง ผัด ฯลฯ

3.5 ความรุนแรงที่เกิดขึ้นเมื่อบริโภคอาหารนั้นๆ ที่มีการปนเปื้อนอันตราย เช่น Toxin Botulinum

3.6 วิธีการเก็บรักษาและการขนส่ง เช่น หากกระบวนการเก็บรักษาและการขนส่งไม่ดีมีโอกาสทำให้อันตรายที่ปนเปื้อนมากับอาหารมีอัตราการเกิดเพิ่มมากขึ้น / รุนแรงขึ้นหรือไม่

3.7 การเลือกซื้อ ผู้บริโภคโดยทั่วไปมีความเข้าใจในการเลือกซื้อหรือไม่

ซึ่งการแบ่งกลุ่มอาหารดังกล่าว จะต้องพิจารณาในประเด็นต่างๆร่วมกัน ได้แก่ การนำหลักประเมินความเสี่ยงอันตรายและความรุนแรงของอันตรายในลักษณะและระดับต่างๆ ที่จะเกิดกับผู้บริโภค รวมทั้งความสามารถในการจัดการความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นว่ามีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใด

2. ระบบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยด้านอาหารของประเทศไทย

ประเทศไทยใช้กฎหมายระบบประมวลกฎหมาย หรือเรียกอีกชื่อหนึ่งว่า ระบบกฎหมายโรมัน (Roman หรือ Civil Law) ซึ่งเป็นระบบกฎหมายหลักระบบหนึ่ง โดยในโลกจะมีระบบกฎหมายที่สำคัญอยู่ 3 ระบบ คือระบบกฎหมายโรมัน ระบบกฎหมาย คอมมอนลอว์ (Common Law) และระบบกฎหมายในประเทศสังคมนิยมคอมมิวนิสต์

ระบบประมวลกฎหมาย คือ ระบบที่ประเทศมีกฎหมายหลักเป็นลายลักษณ์อักษรโดยบัญญัติไว้เป็นประมวล (Code) เช่น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประมวลกฎหมายอาญา ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ประมวลรัษฎากร เป็นต้น และกฎหมายอื่นก็จะบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษรเช่นกัน เช่น พระราชบัญญัติอาหาร พระราชบัญญัติกักพืช เป็นต้น

ในด้านระดับศักดิ์ของกฎหมาย กฎหมายในประเทศไทยมีระดับศักดิ์ดังนี้ คือ รัฐธรรมนูญ เป็นกฎหมายสูงสุด โดยมีกฎหมายอื่นๆ ที่ออกมาเป็นประมวลกฎหมาย พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด นอกจากนี้ ก็จะมีกฎระเบียบของฝ่ายบริหารที่มีชื่อและลำดับศักดิ์แตกต่างกันไป เช่น พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ประกาศคณะกรรมการ ประกาศสำนักงาน และประกาศกรม เป็นต้น

นอกจากนั้น ยังมีกฎหมาย กฎระเบียบของราชการท้องถิ่นหรือรัฐบาลท้องถิ่นอีก เช่น ข้อบัญญัติของกรุงเทพมหานคร ข้อบัญญัติของเทศบาลต่างๆ ซึ่งข้อบัญญัติเหล่านี้ส่วนหนึ่งจะเป็นข้อบัญญัติที่เกี่ยวกับด้านสุขอนามัย ความสะอาด และความปลอดภัยของอาหารด้วย

2.1 กฎหมายเกี่ยวกับเกษตรและอาหาร การศึกษาวิเคราะห์ของผู้วิจัยในบทนี้จะครอบคลุมถึงมาตรฐานของ Codex ทั้งที่เป็นมาตรฐานด้านความปลอดภัยของอาหาร (Food Safety) และด้านอื่นๆ อาหารที่มีความปลอดภัยอย่างแท้จริงจึงมีอาจจำกัดอยู่เฉพาะผลผลิตที่ได้จากการผลิต แต่รวมถึงสิ่งที่ใช้เป็นวัตถุดิบในการผลิตอาหารด้วย กฎหมายที่เกี่ยวกับอาหารในมุมมองกว้างจะประกอบด้วยกฎหมายเกี่ยวข้องโดยตรง เช่น พระราชบัญญัติอาหาร กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งที่อาจจะนำมาปรุงแต่งจัดทำต่อเป็นอาหารได้ เช่น กฎหมายที่เกี่ยวกับพืชและสัตว์ รวมถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอาหารของพืชและสัตว์ ปัจจุบันกฎหมายเกี่ยวกับเกษตร-อาหารของไทยยังคงมีลักษณะกระจัดกระจายอยู่ตามส่วนราชการตามหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม ภายใต้โครงสร้างการแบ่งส่วนราชการของไทย

กระบวนการใช้บังคับกฎหมายของประเทศไทย โดยเฉพาะกฎหมายที่เป็นพระราชบัญญัติจะมีกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ เป็นผู้รักษาการ มีกระบวนการที่สำคัญ คือ กระทรวง ทบวง กรมนั้นจะมีอำนาจในการออกกฎระเบียบของฝ่ายบริหารในรูปของพระราช

กฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศคณะกรรมการ ประกาศกระทรวง ประกาศกรม และมีอำนาจในการวินิจฉัยและตีความกฎหมายนั้นๆ ในเบื้องต้นด้วย

2.2 หลักการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎหมายเกี่ยวกับอาหารส่วนใหญ่จะเป็นพระราชบัญญัติ และจะกำหนดให้รัฐมนตรีกระทรวงต่างๆ เป็นผู้รักษาการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินั้น เช่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข รักษาการตามพระราชบัญญัติอาหาร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รักษาการตามพระราชบัญญัติการควบคุมคุณภาพอาหารสัตว์ ซึ่งก็หมายถึงว่า กระทรวงที่รัฐมนตรีที่รักษาการนั้นจะเป็นผู้มีอำนาจและหน้าที่ตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินั้น

สำหรับรัฐมนตรีที่รักษาการก็จะมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายนั้น รวมทั้งมีอำนาจในการแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ ออกกฎกระทรวง กำหนดค่าธรรมเนียม และกำหนดกิจการอื่นๆ ออกประกาศ ทั้งนี้เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติ เช่น พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 กำหนดว่า “ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้และให้มีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ออกกฎกระทรวง กำหนดค่าธรรมเนียมไม่เกินอัตราที่กำหนดท้ายพระราชบัญญัติ ยกเว้นค่าธรรมเนียม และกำหนดกิจการอื่นๆ ออกประกาศ ทั้งนี้เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ” (มาตรา 5)

จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติอาหาร ได้ให้อำนาจแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขไว้อย่างกว้างขวางเป็นการทั่วไป ทั้งนี้ ยังมีอำนาจหน้าที่ที่เป็นการเฉพาะตามที่ระบุในมาตราต่างๆ ตามพระราชบัญญัติอาหารอีก เช่น

1. ให้อำนาจรัฐมนตรีในการออกประกาศเพื่อการควบคุมอาหาร (มาตรา 6)
2. ให้อำนาจรัฐมนตรีในการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการอาหาร (มาตรา 7)
3. ให้รัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจในการวินิจฉัยคำอุทธรณ์เกี่ยวกับการอนุญาตและไม่อนุญาตต่างๆ (มาตรา 19)
4. ให้รัฐมนตรีมีอำนาจเพิกถอนทะเบียนตำรับอาหาร (มาตรา 39)
5. ให้รัฐมนตรีมีอำนาจประกาศว่าอาหารใดไม่บริสุทธิ์หรืออาหารปลอมหรืออาหาร ผิดมาตรฐาน (มาตรา 25(4))

ดังนั้น หลักการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย พระราชบัญญัติต่างๆ โดยเฉพาะเกี่ยวกับอาหารก็จะมีหลักการที่คล้ายกัน ซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้

- กระทรวงที่เกี่ยวข้องจะเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายนั้น
- รัฐมนตรีว่าการของกระทรวงนั้นจะมีอำนาจในการดำเนินการให้เป็นไปตาม

บทบัญญัติที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินั้น

- การดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติจะประกอบด้วย การออก พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ประกาศคณะกรรมการ ประกาศสำนักงาน แล้วแต่กรณี
- การแต่งตั้งกรรมการ พนักงาน เจ้าหน้าที่ ภายใต้อำนาจของกฎหมาย
- อำนาจหน้าที่โดยเฉพาะที่กำหนดโดยกฎหมายฉบับนั้นๆ เช่น การควบคุมอาหาร การวินิจฉัยอุทธรณ์ตามกฎหมายว่าด้วยอาหาร เป็นต้น

2.3 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานความปลอดภัยสินค้าเกษตร –อาหาร

โดยทั่วไปการนำมาตรฐานอาหารระหว่างประเทศมาใช้ สามารถกระทำได้ในหลายลักษณะ กล่าวคือ นำมาใช้อ้างอิงในการปฏิบัติงาน หรือใช้อ้างอิงเพื่อกำหนดมาตรฐาน ซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการกำหนดมาตรฐานเชิงเทคนิคสามารถดำเนินการ โดยอาศัยกฎหมาย มติคณะรัฐมนตรี ประกาศกระทรวง แผนและนโยบายของกระทรวง เพื่อประกาศมาตรฐาน (Standard) แนวทางปฏิบัติ (Guideline) ข้อเสนอแนะ (Recommendation) และหลักในการปฏิบัติ (Code of practice) เพื่อให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องนำไปใช้อ้างอิงในการปฏิบัติงาน

ในการควบคุมมาตรฐานสินค้าอาหารของไทยจะต้องพัฒนากฎระเบียบให้สอดคล้องและตรงกับความต้องการระดับประเทศและเงื่อนไขของประเทศคู่ค้า รวมถึงสอดคล้องกับความตกลงภายใต้องค์การการค้าโลก (WTO) คือ ความตกลงว่าด้วยสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช (SPS) และความตกลงว่าด้วยอุปสรรคทางเทคนิคต่อการค้า (TBT) ซึ่งหน่วยงานของไทยที่เกี่ยวข้องกับด้านกฎหมายหรือกฎระเบียบอาหาร มี 3 หน่วยงานคือ สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร (มกอช.) สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม (สมอ.) และสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา (อย.)

ตารางที่ 5- 1 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานความปลอดภัยสินค้าเกษตร-อาหาร

| ชื่อกฎหมาย | สาระสำคัญ | หน่วยงาน |
|--|--|----------|
| กฎหมายที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์รักษาการรวม 13 ฉบับ | | |
| 1. พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ.2490 | เพื่ออนุญาตให้การทำกรใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับที่จับสัตว์น้ำ การทำการประมง เครื่องมือ ประมงเรือ บ่อเลี้ยงสัตว์น้ำ รวมทั้งการจดทะเบียนและขออนุญาตสำหรับผู้ประกอบการอาชีพการค้าสินค้าสัตว์น้ำ | กรมประมง |

| ชื่อกฎหมาย | สาระสำคัญ | หน่วยงาน |
|--|--|---------------------|
| 2. พระราชบัญญัติจัดระเบียบกิจการแพปลา พ.ศ.2496 | จัดดำเนินการ/ควบคุม/อำนวยความสะดวกเกี่ยวกับกิจการแพปลา ขนส่งและอื่นๆ อันเกี่ยวกับกิจการแพปลา | องค์การสะพานปลา |
| 3. พระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ.2499 (ฉบับที่ 2 พ.ศ.2542) | เพื่อควบคุม ป้องกัน และกำจัดโรคระบาดสัตว์/โดยกำหนดชนิดสัตว์/โรคระบาด ทั้งการนำเข้า นำออก/นำผ่านซึ่งสัตว์หรือซากสัตว์ และดำเนินการค้าต้องได้รับอนุญาต | กรมปศุสัตว์ |
| 4. พระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ.2507 (ฉบับที่ 2 พ.ศ.2542) (ฉบับที่ 3 พ.ศ.2551) | การกำหนดมาตรการควบคุม และกักพืชที่นำเข้า นำผ่าน ไม่ว่าทางบก ทางทะเล หรือทางอากาศ เพื่อป้องกันการแพร่ระบาดของศัตรูพืช การเพิ่มมาตรฐานควบคุมตรวจสอบการนำเข้า ส่งออกพืชและเชื้อพันธุ์พืช | กรมวิชาการ เกษตร |
| 5. พระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ.2518 (ฉบับที่ 2 พ.ศ.2550) | ควบคุมคุณภาพปุ๋ยเคมี ไม่ว่าจะเป็นการผลิต การขาย การนำเข้า การนำหรือส่งปุ๋ยเข้ามาโดยกำหนดให้ผู้ดำเนินธุรกิจปุ๋ยเคมีต้องได้รับใบอนุญาตก่อนการขาย/นำเข้าปุ๋ยเคมีเกินกว่า 50 กก (ยกเว้นปุ๋ยเคมีมาตรฐาน) ต้องขึ้นทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ขยายครอบคลุมปุ๋ยอื่นๆ นอกเหนือจากปุ๋ยเคมี | กรมวิชาการ เกษตร |
| 6. พระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ.2518 (ฉบับที่ 2 พ.ศ.2535) (ฉบับที่ 3 พ.ศ.2550) | ควบคุมคุณภาพเมล็ดพันธุ์ รับรองเมล็ดพันธุ์ รับรองพืชสวน การขึ้นทะเบียนและรับรองพันธุ์พืช และการกำหนดพืชอนุรักษ์ การค้าเมล็ดพันธุ์ ควบคุม พืชสวน และพืชต้องห้าม การตรวจสอบคุณภาพ การขอใบอนุญาต รวบรวม ขาย นำเข้า หรือส่งออก และการระบุในฉลากสำหรับภาชนะบรรจุเมล็ดพันธุ์ควบคุมเพื่อการค้า | กรมวิชาการ เกษตร |
| 7. พระราชบัญญัติควบคุมคุณภาพอาหารสัตว์ พ.ศ.2525 | ควบคุมคุณภาพอาหารสัตว์ ออกใบอนุญาต จำหน่ายอาหารสัตว์ให้ผู้ผลิต/นำเข้า/จำหน่าย อาหารสัตว์ให้ผู้ผลิต/นำเข้า/จำหน่าย คัดแปลง | กรมปศุสัตว์ |

| ชื่อกฎหมาย | สาระสำคัญ | หน่วยงาน |
|--|--|--|
| | แก้ไขสถานที่ผลิต/เก็บ ตรวจสอบ อาหารสัตว์ ภาชนะบรรจุ รวมถึง วิธีการผลิต | |
| 8. พระราชบัญญัติควบคุม การฆ่าสัตว์และ จำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535 | ควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ให้มีความ เหมาะสม เช่น โรงฆ่าและสัตว์ | กรมปศุสัตว์) |
| 9. พระราชบัญญัติควบคุม ยาง พ.ศ.2542 | เพื่อให้มีการผลิต การค้า การส่งออกการนำเข้า การ คัดแยกการจัดชั้นยาง การควบคุมมาตรฐานและ การบรรจุหีบห่อ และเพื่อให้เป็นไปตามข้อผูกพัน ระหว่างประเทศสนธิสัญญาการรักษาเสถียรภาพราคา ยางธรรมชาติ สมาคมประเทศผู้ผลิตยางธรรมชาติ และสนธิสัญญาว่าด้วยความร่วมมือยางธรรมชาติ สหประชาชาติ | กรมวิชาการ เกษตร |
| 10. พระราชบัญญัติพันธุ์ พืช พ.ศ.2545 | ส่งเสริมให้มีการปรับปรุงพันธุ์ และพัฒนาพันธุ์พืช ใหม่เพิ่มเติมจากที่มีอยู่เดิม ตลอดจนอนุรักษ์และ พัฒนาการใช้ประโยชน์พันธุ์พืช | กรมวิชาการ เกษตร |
| 11. พระราชบัญญัติ มาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ.2551 | กำหนดมาตรฐานสินค้าเกษตรทั้งมาตรฐานทั่วไป และมาตรฐานสินค้าบังคับและตรวจสอบ-อนุญาต สินค้าที่กำหนดมาตรฐานบังคับ รวมทั้งการออก เครื่องหมายรับรอง | มกอช. |
| 12. พระราชบัญญัติ โคนม และผลิตภัณฑ์นม พ.ศ.2551 | เพื่อจัดระบบในอุตสาหกรรมทั้งระบบเป็นการ รักษาประโยชน์ และให้เกิดความเป็นธรรมแก่ ผู้เกี่ยวข้องทั้งหมด | องค์การส่งเสริม กิจการโคนม แห่งประเทศไทย |
| 13. พระราชบัญญัติ เศรษฐกิจการเกษตร พ.ศ. 2551 | เพื่อวางนโยบายและแผนการผลิตให้ถูกต้องไว้ ล่วงหน้า เพื่อให้การผลิตพอเพียงความต้องการ ภายในประเทศและหรือการส่งออก ทั้งนี้สามารถ ประกาศเขตเศรษฐกิจการเกษตรสำหรับสินค้าใด สินค้านึงได้ | สำนักงาน เศรษฐกิจ การเกษตร |

ตารางที่ 5- 1 (ต่อ)

| ชื่อกฎหมาย | สาระสำคัญ | หน่วยงาน |
|---|---|---|
| กฎหมายที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์รักษาการร่วม 2 ฉบับ | | |
| 1. พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ.2527 | จัดระบบการแบ่งปันผลประโยชน์ในอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลระหว่างผู้เกี่ยวข้องทั้งหมดไม่ว่าจะเป็นผู้ผลิต ผู้ประกอบการประเภทต่างๆ ของอ้อยและน้ำตาล | กระทรวง อุตสาหกรรม (สำนักงาน คณะกรรมการ อ้อยและ น้ำตาล) กระทรวง พาณิชย์ กระทรวง เกษตรและ สหกรณ์ |
| 2. พระราชบัญญัติ คณะกรรมการอาหาร แห่งชาติ พ.ศ.2551 | จัดตั้งคณะกรรมการอาหารแห่งชาติขึ้นมาเพื่อกำหนดนโยบาย/ยุทธศาสตร์ด้านคุณภาพความปลอดภัยด้านอาหาร อาหารศึกษา และความมั่นคงด้านอาหาร | กระทรวง สาธารณสุข (สำนักงาน คณะกรรมการ อาหารและยา) กระทรวง เกษตรและ สหกรณ์ (มกอช.) |

ตารางที่ 5- 1 (ต่อ)

| ชื่อกฎหมาย | สาระสำคัญ | หน่วยงาน |
|--|--|---|
| กฎหมายที่กระทรวงอื่นๆ รักษาการ | | |
| 1. พระราชบัญญัติ มาตรฐานสินค้าขาออก พ.ศ.2503 | กำหนดสินค้าขาออกที่ต้องเป็นไปตามมาตรฐาน และกำหนดเงื่อนไขการควบคุม | กระทรวง พาณิชย์ (กรมการค้า ต่างประเทศ) |
| 2. พระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ.2507 | กำหนดการควบคุมด้านยาสูบสำหรับผู้ผลิตและ ผู้ประกอบการ | กระทรวงการ คลัง (กรม สรรพสามิต) |
| 3. พระราชบัญญัติยา พ.ศ.2510 (ฉบับที่ 2 พ.ศ.2518) (ฉบับที่ 3 พ.ศ.2522) (ฉบับที่ 4 พ.ศ.2527) (ฉบับที่ 5 พ.ศ.2530) | ควบคุมกิจการเกี่ยวกับการผลิต การขาย นำเข้ามา ในราชอาณาจักรของยา ครอบคลุมทั้งยาเพื่อการใช้ในมนุษย์และยาสัตว์ (ซึ่งส่วนที่เกี่ยวข้องกับกระทรวงเกษตรและ สหกรณ์โดยตรง คือยาสัตว์ซึ่งจะไว้ในกิจการปศุ สัตว์และประมง) | กระทรวง สาธารณสุข (สำนักงาน คณะกรรมการ อาหารและยา) |
| 4. พระราชบัญญัติ มาตรฐาน ผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ.2511 | กำหนดมาตรฐานของผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม โดย มีทั้งมาตรฐานทั่วไปและมาตรฐานบังคับเพื่อการ ควบคุมคุณภาพทั้งผู้ผลิต ผู้นำเข้า และผู้จำหน่าย โดยมีการออกเครื่องหมายรับรอง | กระทรวง อุตสาหกรรม (สำนักงาน มาตรฐาน ผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม) |
| 5. พระราชบัญญัติการ ส่งออกและนำเข้ามาใน ราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ.2522 | กำหนดหลักการเงื่อนไข ข้อกำหนดในการส่งออก และนำเข้าสินค้า ไม่มีข้อจำกัดว่าเป็นสินค้าประเภทใด | กระทรวง พาณิชย์ (กรมการค้า ต่างประเทศ) |

ตารางที่ 5- 1 (ต่อ)

| ชื่อกฎหมาย | สาระสำคัญ | หน่วยงาน |
|--|--|--|
| 6. พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ.2522 | กำหนดเงื่อนไขหลักเกณฑ์ในการควบคุมอาหารที่วางจำหน่ายในประเทศ | กระทรวง สาธารณสุข (อย.) |
| 7. พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522 (ฉบับที่ 2 พ.ศ.2541) | <ul style="list-style-type: none"> ● เพื่อกำหนดสิทธิของผู้บริโภคและหน้าที่ของผู้ประกอบธุรกิจ เพื่อให้เกิดการคุ้มครองผู้บริโภคทั้งด้านการได้รับข่าวสาร การเลือกสินค้าหรือบริการ การได้รับความปลอดภัยจากการใช้สินค้าหรือบริการ ความเป็นธรรมในการทำสัญญาและการได้รับชดเชยความเสียหาย | สำนัก นายกรัฐมนตรี (สำนักงาน คณะกรรมการ คุ้มครอง ผู้บริโภค) |
| 8. พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ.2535 (ฉบับที่ 2 พ.ศ.2544) (ฉบับที่ 3 พ.ศ.2551) | <ul style="list-style-type: none"> ● กำหนดประเภทวัตถุอันตราย 4 ชนิด โดยข้อกำหนดในการควบคุมต่างกันไป ● ข้อกำหนดในการควบคุมเกี่ยวข้องกับการขึ้นทะเบียนวัตถุอันตราย การขออนุญาต และการอนุญาตการควบคุม | กระทรวง อุตสาหกรรม (กรมโรงงาน อุตสาหกรรม) |
| 9. พระราชบัญญัติมาตรฐานแห่งชาติ พ.ศ.2551 | <ul style="list-style-type: none"> ● จัดระบบการบริหารเกี่ยวกับการมาตรฐาน เพื่อควบคุมผู้ประกอบการตรวจสอบและรับรอง | กระทรวง อุตสาหกรรม (สมอ.) |
| 10. พระราชบัญญัติความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ.2551 | ได้รับความคุ้มครองผู้บริโภคในด้านความผิดทางแพ่ง เพื่อให้ได้รับการเยียวยา หากได้รับความเสียหายจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย | สำนัก นายกรัฐมนตรี (สนง. คณะกรรมการ คุ้มครอง ผู้บริโภค) |

ที่มา: คณะกรรมการนโยบายและแผนพัฒนาการเกษตรและสหกรณ์ (2553)

3. หน่วยงานรับผิดชอบระบบการบริหารจัดการความปลอดภัยอาหารของประเทศไทยในปัจจุบัน

ระบบการควบคุมตรวจสอบคุณภาพความปลอดภัยอาหารของประเทศไทยในปัจจุบันนั้นเป็นแบบ Multiple Agency System คือ เป็นระบบที่แบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบของการควบคุมความปลอดภัยอาหารด้านต่างๆ ไปหลายหน่วยงาน ตั้งแต่ขั้นตอนการเพาะปลูก เพาะเลี้ยง เก็บเกี่ยว แปรรูป จำหน่าย จนถึงมือผู้บริโภค ซึ่งปัจจุบันหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยด้านอาหารมีหลายหน่วยงานและมีกฎหมายหลายฉบับ มีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับหลายองค์กร ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน รวมทั้งต่างประเทศ อันมีผลมาจากการค้าสินค้าอาหารในโลกรุกที่ไร้พรมแดน ซึ่งเกิดอันตรายต่อผู้บริโภคจากการที่บริโภคสินค้าอาหารที่ไม่ปลอดภัย ทั้งที่นำเข้าเพื่อใช้เป็นวัตถุดิบการผลิตอาหารเพื่อบริโภคภายในประเทศและส่งออก ดังนั้นประเทศไทยจึงต้องปฏิบัติตามกฎกติกาสากลเกี่ยวกับสุขอนามัยและความปลอดภัยของอาหาร โดยมีหน่วยงานหลักในการบริหารและควบคุมความปลอดภัยด้านอาหาร 2 หน่วยงานคือ

3.1 กระทรวงสาธารณสุข ทำหน้าที่ดูแลความปลอดภัยของอาหาร เพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคภายในประเทศ ดูแลอุตสาหกรรมการผลิตอาหารในประเทศ และการนำเข้าของผลิตภัณฑ์อาหาร กำหนดนโยบาย กำกับ ดูแล ฝ้าระวัง ป้องกัน ส่งเสริม สนับสนุน และคุ้มครองผู้บริโภคตลอดจนการวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีด้านคุณภาพและความปลอดภัยอาหารโดยการกำกับดูแลสินค้าและผลิตภัณฑ์ต่างๆ สำหรับการบริโภคภายในประเทศ (Domestic Product) โดยเฉพาะสินค้ากึ่งสำเร็จรูป (Semi-Final Products) และสินค้าขั้นสุดท้าย (Final Products) ที่มีผลกระทบโดยตรงกับการอุปโภคและบริโภคของผู้บริโภคภายในประเทศ โดยมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ ซึ่งประกอบด้วย

1. สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา (รวมด่านอาหารและยาในภูมิภาค) ทำหน้าที่ควบคุม ดูแล ฝ้าระวัง กำกับและตรวจสอบคุณภาพมาตรฐานของผลิตภัณฑ์ สถานประกอบการ และการโฆษณา รวมทั้งผลอันไม่พึงประสงค์ของผลิตภัณฑ์อาหาร ตลอดจนการติดตาม ฝ้าระวัง ข้อมูลข่าวสารด้านผลิตภัณฑ์สุขภาพจากภายในประเทศและภายนอกประเทศ

2. กรมอนามัย (รวมศูนย์อนามัย 12 ศูนย์) มีหน้าที่ส่งเสริมให้ประชาชนมีสุขภาพดี ฝ้าระวังสถานะสุขภาพ การจัดการปัจจัยเสี่ยงต่อสุขภาพ การอนามัยสิ่งแวดล้อมและการประเมินผลกระทบต่อสุขภาพ

3. กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ (รวมศูนย์วิทยาศาสตร์การแพทย์ 14 ศูนย์) มีหน้าที่กำหนดและพัฒนาคุณภาพมาตรฐานของระบบอโลหะวิธีการตรวจวิเคราะห์ผลิตภัณฑ์สุขภาพหรือที่เกี่ยวข้องกับอาหาร โดยมีหน่วยงานภายในที่เกี่ยวข้องโดยตรง คือ สำนักคุณภาพและความปลอดภัยอาหาร

4. ศูนย์ปฏิบัติการความปลอดภัยด้านอาหาร สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข มีหน้าที่จัดทำนโยบายและตัวชี้วัดความสำเร็จตามแผนยุทธศาสตร์ความปลอดภัยด้านอาหาร รวมถึงติดตาม ประเมินสถานการณ์และเป็นแหล่งเครือข่ายข้อมูลข่าวสารความปลอดภัยด้านอาหาร เป็นหน่วยงานเทียบเท่ากอง มีอำนาจหน้าที่

- วางแผน ประสานงานการนำนโยบายและแผนยุทธศาสตร์ความปลอดภัยด้านอาหารของกระทรวงสาธารณสุข ไปสู่การปฏิบัติให้บังเกิดผลสำเร็จตามที่ได้รับมอบหมาย รวมทั้งการบูรณาการด้านงบประมาณและทรัพยากร
- เร่งรัด กำกับ ติดตาม การดำเนินงานของส่วนราชการ กระทรวงสาธารณสุข และองค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในทุกระดับ
- จัด ทำรายงานผลการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ความปลอดภัยด้านอาหาร และนโยบายรัฐบาลให้คณะกรรมการอำนวยการแผนยุทธศาสตร์ความปลอดภัยด้านอาหาร ทราบตามห้วงระยะเวลาที่กำหนด

ต่อมาได้ปรับปรุงเป็นสำนักบริหารความปลอดภัยด้านอาหาร เพื่อบริหารงานตามนโยบายกระทรวงสาธารณสุข ในการเร่งรัดงานคุ้มครองผู้บริโภคโดยเฉพาะด้านอาหารปลอดภัย (Food Safety) รวมทั้งการประสานงาน เพื่อพัฒนาความร่วมมือ เครือข่ายความปลอดภัยและความมั่นคงด้านอาหารระหว่างหน่วยงานต่างๆ และระหว่างประเทศให้ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยให้เป็นหน่วยงานภายในเทียบเท่ากอง ในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข

นอกจากนี้ กระทรวงสาธารณสุขยังมีหน่วยงานส่วนภูมิภาค และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมดำเนินการด้านความปลอดภัยอาหารกับกระทรวงสาธารณสุข ได้แก่

- ผู้ว่าราชการจังหวัด
- สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด / อำเภอ
- โรงพยาบาลศูนย์/ทั่วไป โรงพยาบาลชุมชน โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล/สถานีอนามัย/ศูนย์สุขภาพชุมชน
- องค์การบริหารส่วนจังหวัด (75 แห่ง)
- เทศบาล (1,619 แห่ง)
- องค์การบริหารส่วนตำบล (6,157 แห่ง)
- การปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ (กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา)
- ด้านบุคลากรทั้งสิ้นจำนวน 62 ด้าน ซึ่งในจำนวนนี้มีด้านอาหารและยาทั้งสิ้นจำนวน 35 ด้าน ประกอบด้วยส่วนกลาง (กรุงเทพฯและปริมณฑล) จำนวน 13 ด้าน ส่วนภูมิภาคจำนวน 22 ด้าน และห้องปฏิบัติการทดสอบอาหารที่ด้านๆ จำนวน 9 ด้าน

- ชุดทดสอบอาหารที่ใช้ในการทดสอบเบื้องต้นทั้งทางเคมีและเชื้อจุลินทรีย์จำนวน 22 รายการ และรถหน่วยเคลื่อนที่ (Mobile Unit) เพื่อความปลอดภัยด้านอาหารทั่วประเทศ จำนวนทั้งสิ้น 35 คัน ประจำอยู่ตามหน่วยงานต่างๆ

รูปแบบการบริหารการดำเนินงาน หน่วยงานส่วนกลางจะทำหน้าที่ในการกำหนดกฎหมายหลักด้านคุณภาพและความปลอดภัยอาหาร และทำหน้าที่เป็นหน่วยวิชาการสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะทำหน้าที่ในการออกข้อบัญญัติของท้องถิ่น และบังคับใช้กฎหมายตามข้อบัญญัติที่กำหนดขึ้น หน่วยงานส่วนภูมิภาคจะปฏิบัติภารกิจด้านงานสาธารณสุขทุกด้านที่ได้รับมอบหมายจากกระทรวงสาธารณสุข ภายใต้การบังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัด แต่อยู่ภายใต้การบริหารจัดการด้านกำลังคนและงบประมาณของสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข

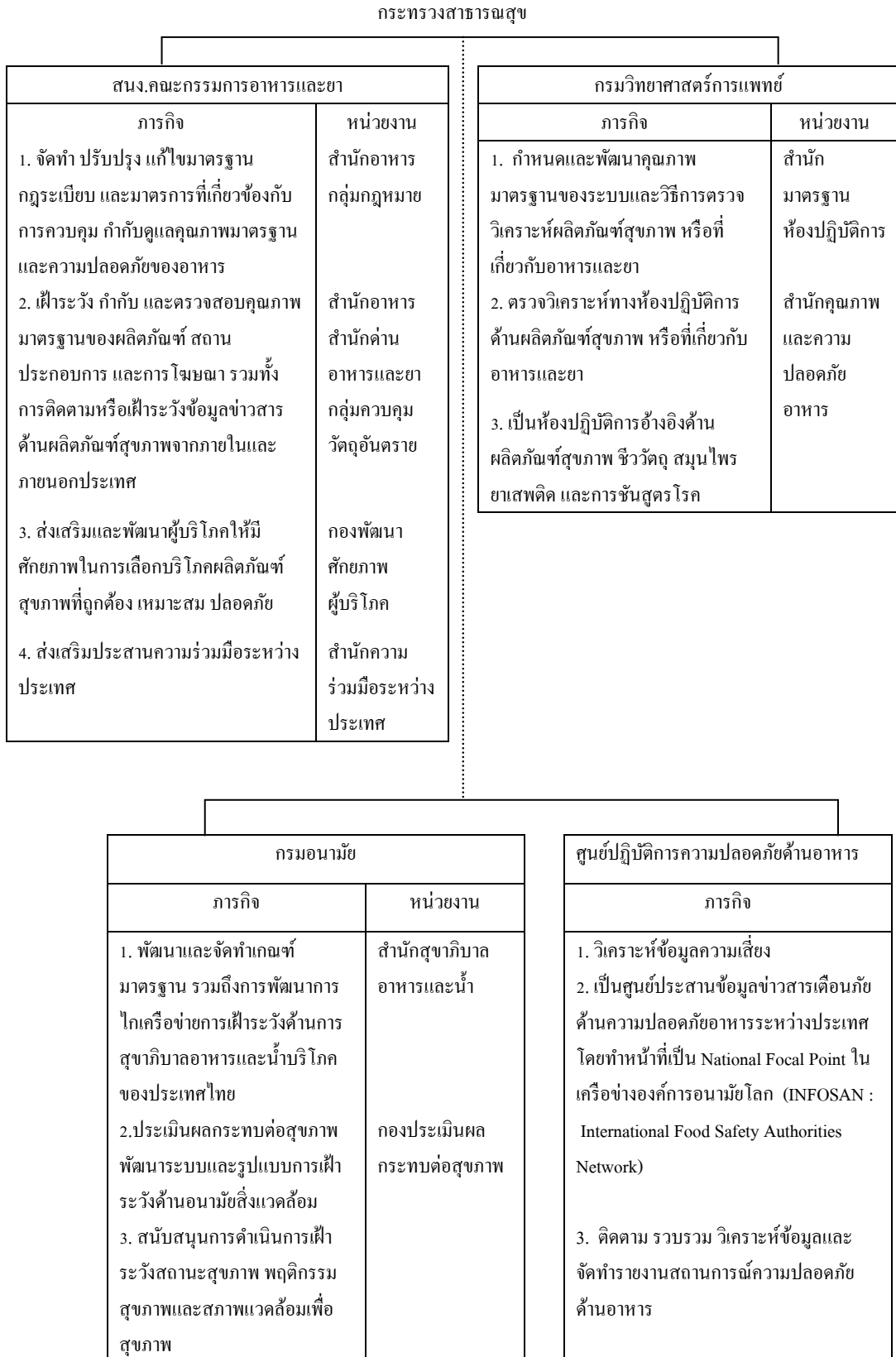
ด้านการดำเนินงาน หน่วยงานทั้งภาครัฐและท้องถิ่น ทำงานอย่างใกล้ชิดกับภาคีเครือข่าย ทั้งภาคธุรกิจเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน สถาบันการศึกษา และสถาบันวิชาชีพต่างๆ รวมทั้งองค์กรระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เกิดความเชื่อมโยงและพลังในการขับเคลื่อนงานให้เห็นผลอย่างเป็นรูปธรรม

จากมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 4 มีนาคม 2547 เรื่อง “ผลการหารือเรื่องกรอบแนวทางปฏิบัติการตรวจสอบควบคุมคุณภาพสินค้าเกษตรและ อาหาร” คณะรัฐมนตรีมีกำหนดนโยบายให้ปีพุทธศักราช 2547 เป็นปีแห่งสุขภาพอนามัย เพื่อรณรงค์และเผยแพร่คุณภาพและมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารชนิดต่างๆของไทย ให้เป็นที่รู้จักแพร่หลาย และกว้างขวางออกไปทั้งในประเทศและต่างประเทศทั่วโลก กระทรวงสาธารณสุขจึงแต่งตั้งคณะกรรมการอำนวยการแผนยุทธศาสตร์ความปลอดภัยด้านอาหาร (Food Safety) และคณะกรรมการศูนย์ปฏิบัติการความปลอดภัยด้านอาหาร กระทรวงสาธารณสุข เพื่อปฏิบัติงานตามนโยบายรัฐบาลในฐานะผู้รับผิดชอบด้านความปลอดภัยของอาหารในประเทศ มีบทบาทหน้าที่กำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์ความปลอดภัยด้านอาหารของกระทรวงสาธารณสุข ให้สอดคล้องกับแนวนโยบายรัฐบาลเพื่อตรวจสอบควบคุมคุณภาพอาหารที่ผลิตและนำเข้าเพื่อการบริโภคภายในประเทศให้มีความปลอดภัยได้มาตรฐานทัดเทียมสากล นำไปสู่การเป็นครัวอาหารของโลก

ปี 2555 กระทรวงสาธารณสุขได้แต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนากรอบงานประเมินความเสี่ยงด้านความปลอดภัยอาหาร โดยมี อธิบดีกรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ เป็นประธานกรรมการ และผู้อำนวยการศูนย์ปฏิบัติการความปลอดภัยด้านอาหาร เป็นกรรมการและเลขานุการร่วม

รายละเอียดภารกิจ บทบาท หน้าที่ของแต่ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยด้านอาหารภายใต้กระทรวงสาธารณสุข แสดงในแผนภาพที่ 5-7

แผนภาพที่ 5-7 บทบาทหน้าที่ของกระทรวงสาธารณสุขในระบบความปลอดภัยด้านอาหาร



3.2 กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ทำหน้าที่ดูแลสินค้าเกษตรและอาหารส่งออก ดูแลผลผลิตผลการเกษตร ด้านการผลิตระดับฟาร์มทั้งการเพาะเลี้ยง เพาะปลูก พืชและสัตว์ ซึ่งในทางความปลอดภัยด้านอาหารนั้น กระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีหน้าที่หลักในการดูแลสินค้าขั้นพื้นฐานจากภาคการผลิต (Primary Products) และสินค้าเกษตรที่เกี่ยวข้องกับการส่งออก โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องประกอบด้วยหน่วยงานระดับกรม 4 หน่วยงาน คือ

1. กรมวิชาการเกษตร มีภารกิจเกี่ยวกับพืช โดยการศึกษา วิจัย และพัฒนาพืชให้ได้พันธุ์ดี ถ่ายทอดเทคโนโลยีการผลิตพืชสู่กลุ่มเป้าหมายทั้งภาครัฐ เอกชน และเกษตรกร รวมถึงการวิเคราะห์ ทดสอบ ตรวจสอบ รับรอง และให้คำแนะนำเกี่ยวกับดิน น้ำ ปุ๋ย พืช วัสดุเกษตร ผลผลิต และผลิตภัณฑ์พืช
2. กรมประมง ทำการศึกษา ค้นคว้าสำรวจ วิจัย วิเคราะห์ ทดลองด้านวิชาการจากสาขาวิชาการของประมง และทำหน้าที่ตรวจสอบ กำกับดูแลให้การรับรองสินค้าและระบบการผลิตที่เกี่ยวข้องกับสัตว์น้ำและผลิตภัณฑ์ และอาหารสัตว์น้ำ
3. กรมปศุสัตว์ ทำการศึกษาวินิจฉัย และพัฒนาประสิทธิภาพการผลิตด้านปศุสัตว์ให้มีคุณภาพ และทำหน้าที่ตรวจสอบ กำกับดูแลให้การรับรองสินค้าและระบบการผลิตที่เกี่ยวข้องกับปศุสัตว์และผลิตภัณฑ์ และอาหารสัตว์
4. สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ (มกอช.) เป็นหน่วยงานหลักในการขับเคลื่อนแผนยุทธศาสตร์ด้านความปลอดภัยสินค้าเกษตรและอาหาร ตั้งแต่กำหนดให้มีการรับรองมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร กำกับ ดูแล ตรวจสอบให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยสินค้าเกษตร รวมถึงเป็นศูนย์กลางด้านข้อมูลสินค้าเกษตรและอาหาร

ในการดำเนินงานเพื่อกำหนดมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารภายใต้ระบบความปลอดภัยด้านอาหารนั้น นับตั้งแต่ประเทศไทยเข้าเป็นสมาชิกองค์การการค้าโลก (World Trade Organization : WTO) ในฐานะผู้ร่วมก่อตั้งร่วมกับประเทศอื่น ๆ อีก 80 ประเทศ เมื่อวันที่ 28 ธันวาคม พ.ศ. 2537 มีการบังคับใช้ความตกลงด้านสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช (Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures : SPS) ที่กำหนดกติกาให้ประเทศต่าง ๆ ใช้มาตรการด้านมาตรฐานและความปลอดภัยอาหาร ควบคุมการส่งออก นำเข้าสินค้าเกษตรและอาหาร ทำให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ตระหนักถึงความสำคัญในการแข่งขันทางการค้าสินค้าเกษตรและอาหารในต่างประเทศ ที่จะทวีความรุนแรงมากขึ้น

ความตกลงว่าด้วย การบังคับใช้มาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช (Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures : SPS) ความตกลงว่าด้วยอุปสรรคทางเทคนิคต่อการค้า (Agreement on Technical Barrier to Trade : TBT) ภายใต้องค์การการค้าโลก

(World Trade Organization : WTO) เป็นความตกลง 2 ฉบับหลักที่ประเทศสมาชิกมีข้อผูกพันที่จะต้องปฏิบัติ เพื่อให้มั่นใจว่าการนำมาตราการด้าน SPS ด้านกฎระเบียบทางเทคนิค และขั้นตอนการประเมินความสอดคล้องใด ๆ จะไม่ก่อให้เกิดอุปสรรคที่ไม่จำเป็นต่อการค้าระหว่างประเทศ

ในความตกลงว่าด้วยการบังคับใช้มาตรการสุขอนามัยและ สุขอนามัยพืชได้ระบุอย่างชัดเจนว่าให้ใช้มาตรฐานระหว่างประเทศ แนวปฏิบัติ (guideline) และข้อเสนอแนะ (recommendation) ที่กำหนดโดยคณะกรรมการโครงการมาตรฐานอาหารระหว่างประเทศ (Codex Alimentarius Commission หรือ ที่เรียกย่อ ๆ ว่า Codex) องค์การโรคระบาดสัตว์ระหว่างประเทศ (Office International des Epizooties หรือ World Organisation for Animal Health : OIE) และอนุสัญญาอารักขาพืชระหว่างประเทศ (International Plant Protection Convention : IPPC) เป็นเกณฑ์ตัดสินเพื่อคุ้มครองสุขภาพมนุษย์ สุขภาพสัตว์และสุขอนามัยพืช

สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ (มกอช.) ในฐานะที่เป็นศูนย์ประสานงานของประเทศไทยกับ Codex, OIE และ IPPC ได้ร่วมกำหนดมาตรฐานของทั้ง 3 องค์การดังกล่าวขององค์การการค้าโลก ที่มีเรียกกันว่า "WTO three sister organization" โดยประสานความร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เพื่อจัดเตรียมทำทึของประเทศไทย ในการเข้าร่วมพิจารณาของทั้ง 3 องค์การ ทั้งนี้การกำหนดทำทึจะอาศัยข้อมูลทางวิทยาศาสตร์เป็นพื้นฐานสำคัญ รวมทั้งคำนึงถึงประเด็นที่อยู่ในความสนใจของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

รายละเอียดภารกิจ บทบาท หน้าที่ของแต่ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยด้านอาหารภายใต้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ แสดงในแผนภาพที่ 5-8

แผนภาพที่ 5-8 บทบาทหน้าที่ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในระบบความปลอดภัยด้านอาหาร

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

| สนง.มาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ | | กรมวิชาการเกษตร | |
|--|--------------|---|--------------------|
| ภารกิจ | หน่วยงาน | ภารกิจ | หน่วยงาน |
| 1. กำหนดและให้การรับรองสินค้าเกษตรและอาหาร | สมส. และสรรม | 1. ตรวจสอบ ให้การรับรองคุณภาพสินค้าพืชและมาตรฐานระบบการผลิตพืช | สมพ. |
| 2. แรจจาและแก้ไขปัญหาทางการค้ากับคู่ค้าเชิงเทคนิค | กนม. | 2. ศึกษาวิจัยและพัฒนาพืช | สปพ. และ สวป. |
| 3. ศูนย์กลางข้อมูลด้านมาตรฐานของประเทศ | | 3. วิเคราะห์ ทดสอบ ตรวจสอบรับรองเกี่ยวกับดิน น้ำ ปุ๋ย พืช วัสดุทางการเกษตร ผลผลิต และผลิตภัณฑ์พืช | สปพ. สมพ. และ สกว. |
| 3.1 หน่วยกลางประสานข้อมูลกับองค์การมาตรฐานระหว่างประเทศว่าด้วยสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช | สมส. | 4. ควบคุมการนำเข้า-ส่งออกปัจจัยการผลิต | สมพ. และ สกว. |
| 3.2 เตือนภัยและเชื่อมโยงข้อมูลทั้งในและระหว่างประเทศ | สสท. | 5. ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตร | สวป. |
| 4. สนับสนุนให้เกิดระบบมาตรฐานตลอดห่วงโซ่อาหาร | สมส. | | |

| กรมประมง | | กรมปศุสัตว์ | |
|--|--|--|---|
| ภารกิจ | หน่วยงาน | ภารกิจ | หน่วยงาน |
| 1. ตรวจสอบ ให้การรับรองคุณภาพสินค้าสัตว์น้ำ และมาตรฐานระบบการผลิตสัตว์น้ำ | ศูนย์พัฒนาระบบและรับรองมาตรฐานฟาร์มเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ และ กตส. | 1. ตรวจสอบ ให้การรับรองคุณภาพสินค้าปศุสัตว์และมาตรฐานระบบการผลิตปศุสัตว์ | สพส. และ สำนักตรวจสอบคุณภาพสินค้าปศุสัตว์ (สคส.) |
| 2. การควบคุม ตรวจสอบ กำกับดูแลสุขลักษณะด้านความปลอดภัยต่อการบริโภคสินค้าสัตว์น้ำ | กองตรวจสอบรับรองมาตรฐานคุณภาพสัตว์น้ำและผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำ (กตส.) สำนักบริหารจัดการด้านประมง | 2. ประสานงานประเทศคู่ค้าเกี่ยวกับระเบียบนำเข้าส่งออกสินค้าปศุสัตว์ | สำนักพัฒนาระบบและรับรองมาตรฐานสินค้าปศุสัตว์ (สพส.) |
| 3. ศึกษาวิจัย และพัฒนาคุณภาพสินค้าประมงให้ได้มาตรฐาน | กองพัฒนาอุตสาหกรรมสัตว์น้ำ | 3. ตรวจสอบ ติดตามมาตรฐานการผลิต | ส่วนการรับรองคุณภาพสินค้าปศุสัตว์ |
| 4. วิเคราะห์ ทดสอบสัตว์น้ำและผลิตภัณฑ์ และอาหารสัตว์ | กตส. | 4. วิเคราะห์คุณภาพสินค้าปศุสัตว์ | สคส. |
| 5. ออกหนังสืออนุญาต หนังสือรับรองเพื่อส่งเสริมการค้าสัตว์น้ำ | ส่วนตรวจการค้าสัตว์น้ำ | 5. พัฒนาระบบการจัดการสุขภาพสัตว์ให้ได้มาตรฐาน | สนง. ปศุสัตว์จังหวัด |

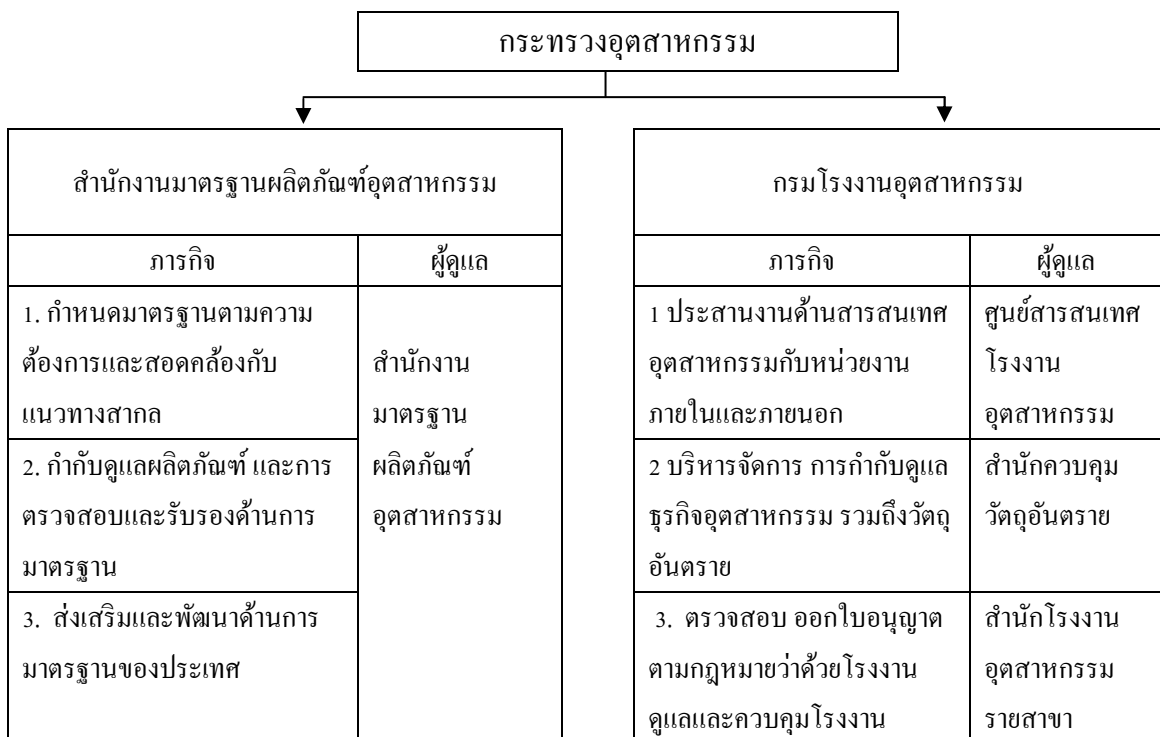
3.3 หน่วยงานสนับสนุน เป็นหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องและทำหน้าที่สนับสนุนส่งเสริมงานด้านความปลอดภัยอาหาร ได้แก่

3.3.1. กระทรวงอุตสาหกรรม มีหน่วยระดับกรมที่เกี่ยวข้อง 2 หน่วยงาน คือ

1) กรมโรงงานอุตสาหกรรม ทำหน้าที่ควบคุมสถานประกอบการที่เป็นโรงงานบริหารจัดการธุรกิจอุตสาหกรรม สนับสนุนข้อมูล ให้ความรู้เอื้อประโยชน์ในการพัฒนาธุรกิจอุตสาหกรรม และตรวจสอบใบอนุญาตโครงสร้างโรงงาน

2) สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม ทำหน้าที่ส่งเสริมการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม โดยกำหนดมาตรฐานและกำกับดูแลคุณภาพสินค้าและบริการให้เป็นไปตามข้อกำหนดและสอดคล้องกับแนวทางสากล เช่น การตรวจสอบการขอใช้เครื่องหมายมาตรฐาน การขออนุญาตผลิตและนำเข้าผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม ตรวจสอบและควบคุมการทำผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม ส่งเสริมสนับสนุนการนำแนวทางการปฏิบัติที่ดีในการผลิต (Good Manufacturing Practice : GMP) และระบบการวิเคราะห์อันตรายและควบคุมจุดวิกฤต (Hazard Analysis and Critical Control Point : HACCP) มาใช้ในกระบวนการผลิตภาคอุตสาหกรรม

แผนภาพที่ 5-9 บทบาทหน้าที่ของกระทรวงอุตสาหกรรมในระบบความปลอดภัยด้านอาหาร



3.3.2 **กรมการค้าต่างประเทศ** กระทรวงพาณิชย์ ดำเนินการเกี่ยวกับการค้าระหว่างประเทศ การนำเข้าและส่งออก

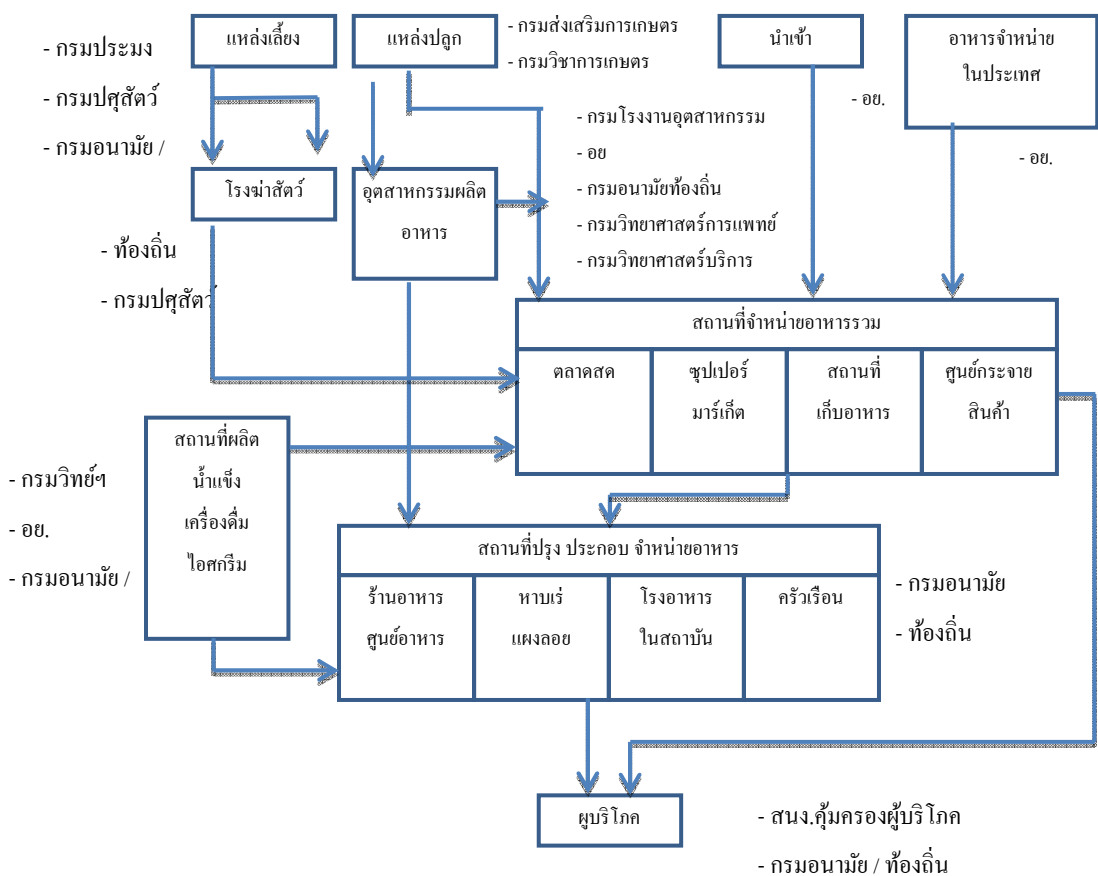
3.3.3 **กรมการขนส่งทางบก** กระทรวงคมนาคม ทำหน้าที่กำกับดูแลการขนส่งทางบก แต่ไม่ครอบคลุมถึงการดูแลระบบความปลอดภัย ปลอดภัย ในการขนส่งอาหารโดยตรง

3.3.4 **สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค** มีหน้าที่รับเรื่องราวร้องทุกข์จากผู้บริโภคที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย อันเนื่องมาจากการกระทำของผู้ประกอบการธุรกิจ

3.3.5 **องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** ทำหน้าที่ กำกับดูแลการประกอบการด้านอาหารในท้องถิ่นในการรักษาความปลอดภัยและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง

ความสัมพันธ์ของบทบาทความรับผิดชอบของแต่ละหน่วยงานในการควบคุมความปลอดภัยตลอดห่วงโซ่อาหาร แสดงในแผนภาพที่ 5-10 และสรุปบทบาทของหน่วยงานรัฐในการควบคุมสิ่งที่ก่อให้เกิดอันตรายตลอดห่วงโซ่อาหาร แสดงในตารางที่ 5-2

แผนภาพที่ 5-10 บทบาทของหน่วยงานในการควบคุมความปลอดภัยตลอดห่วงโซ่อาหาร



ตารางที่ 5.2 บทบาทของหน่วยงานรัฐในการควบคุมสิ่งที่ก่อให้เกิดอันตรายตลอดห่วงโซ่อาหาร

| วงจรอาหาร | สิ่งที่ก่อให้เกิดความเสี่ยง อันตราย | หน่วยงานของรัฐที่ดูแลควบคุม |
|---|---|--|
| วัตถุดิบเพื่อการเกษตร (Supply of Agricultural Inputs) | สารเคมีกำจัดศัตรูพืชและสัตว์ | กรมวิชาการเกษตร กรมส่งเสริมการเกษตร |
| | ยาสำหรับสัตว์ | สนง.คณะกรรมการอาหารและยา |
| | ฮอร์โมน สารเคมี วัตถุชีวภาพ และอื่นๆ | กรมปศุสัตว์ |
| | อาหารสัตว์ | กรมปศุสัตว์ กรมประมง |
| | ปุ๋ย | กรมวิชาการเกษตร กรมส่งเสริมการเกษตร |
| การเพาะปลูก เพาะเลี้ยง (Primary Production) | พืช ผัก ผลไม้ | กรมวิชาการเกษตร กรมส่งเสริมการเกษตร |
| | สัตว์น้ำ สัตว์ครึ่งบกครึ่งน้ำ | กรมประมง |
| | สัตว์บก สัตว์ปีก | กรมปศุสัตว์ |
| การผลิตอาหารเบื้องต้น (Primary Food Processing) | เนื้อสัตว์ (โรงงานฆ่าสัตว์) | กระทรวงมหาดไทย กรมปศุสัตว์ กรุงเทพมหานคร |
| | น้ำนมดิบ (ฟาร์มเลี้ยงวัว) | กรมปศุสัตว์ |
| | ผัก ผลไม้ (โรงอบรมควัน เคลื่อนจี๊ฟี่ อบรังสี โรงสีข้าว ฯลฯ) | กรมวิชาการเกษตร กรมส่งเสริมการเกษตร กรมโรงงานอุตสาหกรรม สนง. พลังงานปรมาณู สนง. คณะกรรมการอาหารและยา |
| | อาหารทะเล (การแกะเนื้อปู กึ่งต้มสุก) | กรมประมง สนง. คณะกรรมการอาหารและยา กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ |

ตารางที่ 5.2 (ต่อ)

| วงจรอาหาร | สิ่งที่ก่อให้เกิดความเสี่ยง อันตราย | หน่วยงานของรัฐที่ดูแลควบคุม |
|--|---|--|
| การผลิตและแปรรูป อาหาร | ผลิตภัณฑ์อาหาร สถานที่ผลิต แปรรูปอาหาร | สนง. คณะกรรมการอาหารและยา สนง. สาธารณสุขจังหวัด กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ กรมวิทยาศาสตร์บริการ กรมวิชาการเกษตร กรมส่งเสริมการเกษตร กรมประมง สนง. มาตรฐานอุตสาหกรรม กรมโรงงานอุตสาหกรรม กรุงเทพมหานคร |
| | วัตถุเจือปนอาหาร | สนง. คณะกรรมการอาหารและยา กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ |
| | น้ำ | การประปานครหลวง การประปาส่วนภูมิภาค กรมอนามัย กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ |
| | การแสดงฉลากและการโฆษณา อาหาร | สนง. คณะกรรมการอาหารและยา สนง. สาธารณสุขจังหวัด |
| การกระจายอาหาร (Food Distribution) - การขนส่ง - การเก็บรักษา - การนำเข้า /ส่งออก | วัตถุดิบและผลิตภัณฑ์อาหาร | กรมควบคุมโรคติดต่อ สนง. คณะกรรมการอาหารและยา กรมศุลกากร สนง. สาธารณสุขจังหวัด กรมการขนส่งทางบก กรมเจ้าท่า กรมปศุสัตว์ กรมวิชาการเกษตร กระทรวงพาณิชย์ |

ตารางที่ 5.2 (ต่อ)

| วงจรอาหาร | สิ่งที่ก่อให้เกิดความเสี่ยง อันตราย | หน่วยงานของรัฐที่ดูแลควบคุม |
|---|--|---|
| การปรุงและจำหน่าย (Food Catering and Food Retailing) - Supermarket - ตลาดสด - ร้านขายของชำ - ภัตตาคาร - ร้านอาหาร - หาบเร่ แผงลอย | ผลิตภัณฑ์อาหาร | สนง. คณะกรรมการอาหารและยา กรมอนามัย สนง.สาธารณสุขจังหวัด กรุงเทพมหานคร กระทรวงมหาดไทย |
| การสัมผัส เก็บรักษา เตรียมปรุงผสมใน บ้านเรือน โดยผู้บริโภค (Domestic Food Handling and Preparation) | ผลิตภัณฑ์อาหารทุกชนิด | กรมอนามัย กระทรวงศึกษาธิการ กรุงเทพมหานคร กระทรวงมหาดไทย |

4. แผนยุทธศาสตร์ด้านความปลอดภัยอาหารและการประเมินความเสี่ยง

ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2547 เป็นต้นมา รัฐบาลได้ประกาศให้เป็นปีแห่งความปลอดภัยด้านอาหาร "Food Safety Year 2004" ของประเทศไทย เพื่อรณรงค์และเผยแพร่คุณภาพและมาตรฐานสินค้าอาหารชนิดต่าง ๆ ของไทยให้เป็นที่รู้จักแพร่หลาย และกว้างขวางออกไป เป็นการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันสินค้าอาหารของไทยในตลาดโลก และเพิ่มคุณภาพชีวิตของคนไทยให้ได้บริโภคอาหารที่มีคุณภาพ มาตรฐานเท่าเทียมกับสินค้าส่งออก

ดังนั้น การดำเนินงานตาม Road Map of Food Safety นี้ ดำเนินการในลักษณะบูรณาการ โดยมีหน่วยงานเจ้าภาพหลัก 2 หน่วยงาน ได้แก่ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์รับผิดชอบด้านสินค้า

เพื่อการส่งออก และระบบการผลิตในฟาร์มเป็นหลัก รวมทั้งระบบการผลิตในโรงงานเพื่อการส่งออกด้วย สำหรับกระทรวงสาธารณสุข รับผิดชอบสินค้าที่จำหน่ายในประเทศเป็นหลัก

4.1 ยุทธศาสตร์ความปลอดภัยด้านอาหารของกระทรวงสาธารณสุข เนื่องจากกระทรวงสาธารณสุขมุ่งหวังให้ อาหารที่จำหน่ายในประเทศไทยมีความปลอดภัย (Food Safety) มีคุณค่าทางโภชนาการ (Nutritious Food) พอเพียงต่อการบริโภค (sufficient consumption) และป้องกันการก่อการร้ายทางอาหาร (Food Defense) เพื่อให้ภาระโรคจากอาหารและโภชนาการของคนไทยลดลง และสร้างความมั่นใจให้แก่ผู้บริโภคในประเทศและต่างประเทศ จึงได้กำหนดยุทธศาสตร์ความปลอดภัยอาหารออกเป็น 6 ด้าน

ยุทธศาสตร์ที่ 1: การส่งเสริมการจัดการความรู้ด้านอาหารและโภชนาการ (Food and Nutrition Education) และการสื่อสารสาธารณะ

ยุทธศาสตร์ที่ 2: การพัฒนาและระบบงานด้านความปลอดภัยอาหารและโภชนาการของภาครัฐและท้องถิ่นอย่างเป็นระบบ

ยุทธศาสตร์ที่ 3: การพัฒนากฎหมาย และข้อกำหนด/มาตรฐานด้านความปลอดภัยอาหารและโภชนาการให้ครอบคลุม ทันสมัยและเป็นสากล

ยุทธศาสตร์ที่ 4: การส่งเสริม สนับสนุนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีขีดความสามารถในการคุ้มครองด้านความปลอดภัยอาหารและโภชนาการแก่ประชาชน

ยุทธศาสตร์ที่ 5: การพัฒนาห้องปฏิบัติการด้านอาหารและโภชนาการตามมาตรฐานสากล และการประเมินความเสี่ยงด้านความปลอดภัยอาหาร

ยุทธศาสตร์ที่ 6: พัฒนาและเชื่อมโยงระบบข้อมูลด้านความปลอดภัยอาหารและข้อมูลความเสี่ยงอาหารทั้งกรณีตั้งใจและไม่ตั้งใจ (Food Safety and Food Defense) ระหว่างหน่วยงานภายในประเทศ และระหว่างประเทศ

การดำเนินงานตามยุทธศาสตร์นั้น การที่จะให้ผู้ประกอบการด้านอาหารปฏิบัติตามระบบและมาตรฐาน อันดับแรกต้องทำให้ผู้ประกอบการด้านอาหารมีความรู้ ความเข้าใจ ความตระหนักและทักษะด้านความปลอดภัยอาหารและโภชนาการ โดยการกำหนดเป็นหลักสูตรภาคบังคับในการขอใบอนุญาตของผู้ดำเนินกิจการด้านอาหาร โดยผู้ประกอบการเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรม (ยุทธศาสตร์ที่ 1 และยุทธศาสตร์ที่ 4)

ผู้บริโภคเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนให้เกิดการผลิตอาหารที่มีความปลอดภัยและมีคุณค่าทางโภชนาการ โดยใช้ระบบการตลาดในการขับเคลื่อนการผลิต ทั้งนี้ ผู้บริโภคต้องมีความรู้

ความตระหนัก และไม่ละเลยที่จะเลือกซื้ออาหารที่มีความปลอดภัยและมีคุณค่าทางโภชนาการ รวมทั้งการปกป้องสิทธิของตนเองด้านอาหาร เมื่อประเมินสถานการณ์ปัจจุบัน ผู้บริโภคไทยยังไม่สามารถเป็นกลไกในการขับเคลื่อนตลาดด้านอาหารปลอดภัยและอาหารที่มีคุณค่าทางโภชนาการได้อย่างมีพลัง จึงจำเป็นต้องมียุทธวิธีต่างๆ ในการให้ ผู้บริโภคมีความรู้ ความตระหนัก และทักษะ ในการเลือกซื้ออาหารได้อย่างปลอดภัยและมีคุณค่าทางโภชนาการ (ยุทธศาสตร์ที่ 1 และยุทธศาสตร์ที่ 4)

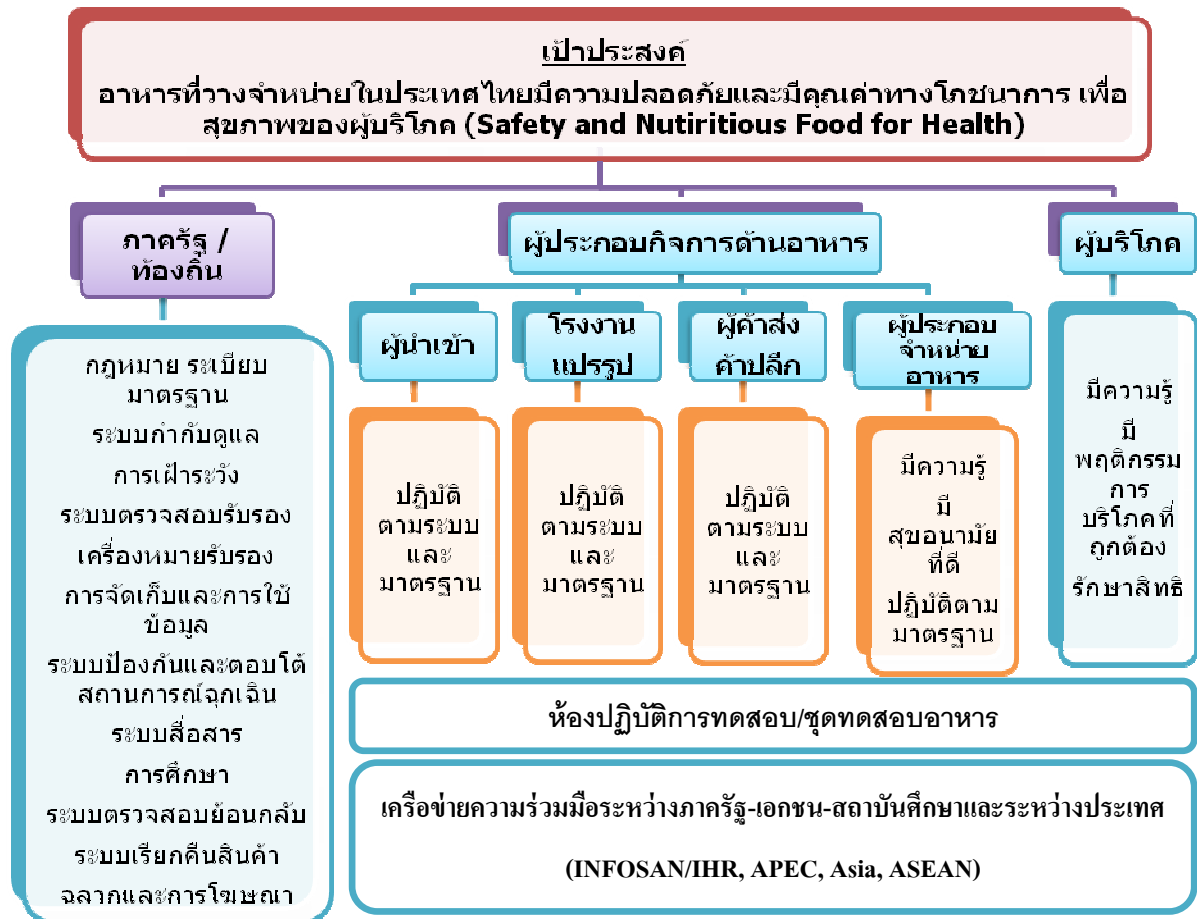
ในขณะที่ภาครัฐ/ท้องถิ่นเองต้องมีระบบติดตาม ตรวจสอบ เพื่อให้แน่ใจว่าผู้ประกอบการปฏิบัติตามมาตรฐานที่กำหนด หากมีการละเลยหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐาน ผู้ดำเนินกิจการต้องเข้ารับการฝึกอบรมอีก และถ้ามีการละเลยถึง 3 ครั้ง ควรมีการสั่งพักใบอนุญาต จนกว่าจะมีการปรับปรุงแก้ไข (ยุทธศาสตร์ที่ 1 และยุทธศาสตร์ที่ 4)

ในการดำเนินงานของภาครัฐ/ท้องถิ่นให้สัมฤทธิ์ผลจำเป็นต้องมีความพร้อมในทุกด้าน จึงต้องมีกลยุทธ์ในการเพิ่มประสิทธิภาพของภาครัฐ/ท้องถิ่น ทั้งในแง่ของบุคลากร โครงสร้างการทำงาน และระบบงาน เพื่อให้เกิดการบูรณาการระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งในกระทรวงสาธารณสุข และระหว่างกระทรวง เช่น กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงมหาดไทย เป็นต้น เพื่อให้มีการดำเนินงานแบบหุ้นส่วนความรับผิดชอบโดยมุ่งเน้นการบรรลุผลสัมฤทธิ์ร่วมกันในการควบคุม/กำกับดูแลตั้งแต่ด่านนำเข้า ไปยังศูนย์กระจายสินค้า โรงงานแปรรูป ผู้ค้าส่ง/ค้าปลีก จนถึงผู้ประกอบการ ผู้จำหน่ายอาหาร ทั้งนี้จำเป็นต้องมีการพัฒนาระบบงานและกลไกต่างๆ เช่น ระบบควบคุมสินค้าอาหารนำเข้า ระบบการประเมินความเสี่ยงด้านอาหาร (Risk Assessment) ระบบตรวจอาหาร (Food Inspection) ระบบตรวจสอบย้อนกลับ (Traceability) และระบบเรียกคืนสินค้า (Recall) ตลอดจนกลไกการติดตามสถานการณ์ความปลอดภัยด้านอาหารและโภชนาการ ทั้งนี้ การดำเนินงานทั้งหมดต้องอาศัยระบบข้อมูลที่ทันสมัยและเชื่อมโยงถึงกัน เพื่อการบริหารจัดการและการสื่อสารความเสี่ยงด้านอาหาร (ยุทธศาสตร์ที่ 1, 2, 3, 4 และยุทธศาสตร์ที่ 6)

สำหรับเครื่องมือสนับสนุนด้านความปลอดภัยของอาหารและโภชนาการที่สำคัญคือห้องปฏิบัติการทดสอบและชุดทดสอบ ก็ต้องมีการพัฒนาขีดความสามารถทั้งสำหรับห้องปฏิบัติการอ้างอิงด้านอาหารและห้องปฏิบัติการที่ให้บริการด้านการทดสอบอาหาร ซึ่งควรมีการส่งเสริมให้ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทและมีความสามารถในการให้บริการตามมาตรฐานสากลได้มากขึ้น (ยุทธศาสตร์ที่ 5)

ในการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ผู้เกี่ยวข้องในห่วงโซ่อาหารตามยุทธศาสตร์ความปลอดภัยอาหารของกระทรวงสาธารณสุข แสดงในแผนภาพที่ 5-11

แผนภาพที่ 5-11 ผู้เกี่ยวข้องหลักด้านความปลอดภัยอาหารของกระทรวงสาธารณสุข



ที่มา : กระทรวงสาธารณสุข. กรอบยุทธศาสตร์ด้านความปลอดภัยอาหารและโภชนาการ เพื่อความมั่นคงทางอาหารด้านสาธารณสุข, 2554

การประเมินความเสี่ยงด้านความปลอดภัยของอาหาร นั้น ปรากฏอยู่ในยุทธศาสตร์ที่ 5: พัฒนาห้องปฏิบัติการด้านอาหารและโภชนาการตามมาตรฐานสากลและการประเมินความเสี่ยงด้านความปลอดภัยอาหาร โดยมีแนวทางดำเนินการ ดังนี้

1. พัฒนาขีดความสามารถห้องปฏิบัติการอ้างอิงด้านอาหารให้ได้ตามมาตรฐาน ISO/IEC 17025
2. พัฒนาศักยภาพการบริการของห้องปฏิบัติการด้านอาหารและโภชนาการของหน่วยงานที่รับผิดชอบในสังกัดกระทรวงสาธารณสุขตามมาตรฐานสากล และพัฒนาความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านในการทดสอบของหน่วยทดสอบ ตลอดจนการพัฒนาชุดทดสอบอาหารที่ได้มาตรฐาน

3. เพิ่มขีดความสามารถในการทดสอบอาหาร ณ ด้านอาหารและยา
4. โครงสร้างการประเมินความเสี่ยงด้านอาหารระดับประเทศ มีการพัฒนาศักยภาพและความเชี่ยวชาญของบุคคลากร การจัดทำแผนการประเมินความเสี่ยงด้านอาหาร ตลอดจนการกำหนดช่องทางการสื่อสารและรูปแบบการใช้ประโยชน์จากผลการประเมินความเสี่ยงด้านอาหาร

4.2 ยุทธศาสตร์ความปลอดภัยด้านอาหารของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ หรือ ยุทธศาสตร์ มาตรฐาน ความปลอดภัยสินค้าเกษตรและอาหาร มีที่มาจากกรอบแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550-2554) ตามยุทธศาสตร์การปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจให้สมดุลและยั่งยืน โดยมีแนวทางในการปรับโครงสร้างการผลิตและคุณค่าของสินค้าและบริการที่ผลิตใน ประเทศไทยสูงขึ้น บนฐานความรู้และความเป็นไทย ซึ่งสรุปได้ 5 ประเด็น คือ 1) ให้ประเทศไทยมีความมั่นคงและปลอดภัยด้านอาหาร 2) เป็นแหล่งผลิตอาหารสำคัญของโลก 3) เป็นแหล่งสนับสนุนสาขาอื่นนอกจากอาหาร 4) สนับสนุนการผลิตสินค้าที่มีโอกาสใหม่และสินค้าที่สอดคล้องกับรสนิยมของผู้บริโภค ที่เปลี่ยนไป และ 5) เป็นฐานรายได้ที่มั่นคงของเกษตรกร ซึ่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้นำมาเป็นกรอบในการจัดทำแผนพัฒนาการเกษตร โดยกำหนดยุทธศาสตร์หลักในการพัฒนาการเกษตรไว้ 4 ยุทธศาสตร์ คือ 1) ยุทธศาสตร์สร้างความเข้มแข็งให้กับเกษตรกร 2) ยุทธศาสตร์พัฒนาสินค้าเกษตร 3) ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรการเกษตร 4) ยุทธศาสตร์การเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการ นอกจากนี้ยังสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลที่แถลงไว้กับรัฐสภาเมื่อวันที่ 30 ธันวาคม 2551 ได้แก่ นโยบายปรับโครงสร้างเศรษฐกิจ (ภาคเกษตร) โดยส่งเสริมการเพิ่มมูลค่าสินค้าเกษตร การวิจัยและพัฒนามาตรฐานการผลิต ความปลอดภัยสินค้าเกษตรและอาหารตามมาตรฐานสากลในระดับชุมชน และมีการเชื่อมโยงการผลิตทางการเกษตรกับอุตสาหกรรมเกษตร สร้างความมั่นคงด้านอาหารโดยสนับสนุนการทำเกษตรอินทรีย์ เกษตรผสมผสาน เพื่อลดการใช้สารเคมีและเพิ่มมูลค่าสินค้าเกษตร พัฒนาศักยภาพสินค้าปศุสัตว์ โดยพัฒนาการผลิตทุกขั้นตอนให้มีความปลอดภัยตามมาตรฐานสากล และพัฒนาศักยภาพการตรวจสอบและรับรองมาตรฐานสินค้าปศุสัตว์

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้มอบหมายให้สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร (มกอช.) เป็นหน่วยงานกลางในการประสานงานกับหน่วยงานปฏิบัติงานหลักที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมวิชาการเกษตร กรมปศุสัตว์ กรมประมง และจัดทำแผนยุทธศาสตร์ความปลอดภัยด้านอาหาร เพื่อดำเนินงานอย่างครบวงจรจากไร่นาสู่โต๊ะอาหาร (From farm to table) ทั้งด้านพืช ประมง ปศุสัตว์ และผลิตภัณฑ์ โดยดำเนินการตั้งแต่ต้นน้ำถึงปลายน้ำ คือดำเนินงานครอบคลุมยุทธศาสตร์ 5 ด้าน ทั้งด้านปัจจัยการผลิต ด้านฟาร์ม ด้านโรงงาน ด้านผลผลิต และตลาด ทั้งนี้มีการประสานกับหน่วยงานสนับสนุนที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมส่งเสริมการเกษตร เป็นต้น (แผนภาพที่ 5-12)

สภาพปัญหาและข้อจำกัดของระบบการบริหารจัดการความปลอดภัยด้านอาหารของประเทศไทย

จากการดำเนินงานด้านการบริหารจัดการความปลอดภัยอาหารของประเทศไทยที่ผ่านมา พบว่า ระบบการบริหารควบคุมสินค้าอาหารมีหลายหน่วยงานควบคุมดูแลในแต่ละจุดตลอดห่วงโซ่อาหาร ซึ่งผลการดำเนินงานของหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องยังไม่มี การเชื่อมโยงกันเท่าที่ควรและมีกฎหมายในการควบคุมหลายฉบับ ขาดการบูรณาการร่วมกัน ก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคต่อการดำเนินงาน ดังนี้

1. แผนความปลอดภัยด้านอาหารของประเทศไทยยังไม่สามารถบูรณาการได้อย่างแท้จริง เพราะขาดความเชื่อมโยงของหน่วยงานบางหน่วยงาน ดังเช่น ยุทธศาสตร์ความปลอดภัยด้านอาหารของกระทรวงสาธารณสุข แม้ว่าจะมีความพยายามที่จะทำให้เป็นยุทธศาสตร์ความปลอดภัยด้านอาหารในภาพรวมของประเทศเป็นระบบเดียวกันภายใต้การควบคุมของคณะกรรมการแห่งชาติด้านอาหารแล้ว ในทางปฏิบัติก็ไม่สามารถรวมยุทธศาสตร์ความปลอดภัยด้านอาหารของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์กับยุทธศาสตร์ของกระทรวงสาธารณสุขไว้ด้วยกันได้ เนื่องจากขาดองค์กโริสระที่จะมีอำนาจสั่งข้ามหน่วยงานระหว่างกระทรวงและหน่วยงานอื่นให้ดำเนินการได้

2. เกิดความขัดแย้งในการตัดสินใจดำเนินงานของบางหน่วยงาน เนื่องจากมีความต้องการที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ที่อาจไม่สอดคล้องกัน คือ มุมหนึ่งเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคซึ่งมุ่งเน้นในด้านความปลอดภัยเป็นหลัก แต่อีกมุมหนึ่งเพื่อการพัฒนาด้านการเกษตรและอุตสาหกรรม ซึ่งมุ่งเน้นในด้านการเพิ่มผลผลิตและสร้างมูลค่าเพิ่มทางเศรษฐกิจมากกว่า จึงทำให้การดำเนินงานด้านความปลอดภัยของอาหารมีประสิทธิภาพไม่ดีพอ ยกตัวอย่างเช่น กรณีไข่หวัดนกที่ระบาดในสัตว์ปีกซึ่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นผู้ดูแลรับผิดชอบสามารถแก้ปัญหาได้ระดับหนึ่งเท่านั้น

3. ขาดระบบการประสานและดำเนินงานร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพระหว่างกระทรวงและหน่วยงานต่างๆ เพื่อให้มีการใช้ทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพและเกิดความสำเร็จตลอดจนความร่วมมือระหว่างประเทศทางด้านความปลอดภัยของอาหาร

4. ระบบข้อมูลสารสนเทศในด้านความปลอดภัยของอาหารยังไม่สมบูรณ์ โดยเฉพาะข้อมูลด้านวิทยาศาสตร์ การวิเคราะห์และประเมินความเสี่ยง ขาดการเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างหน่วยงาน ทั้งจากภายในระดับภูมิภาคและท้องถิ่น รวมถึงการเชื่อมโยงเข้าสู่ส่วนกลาง

ปัญหาการบริหารจัดการความปลอดภัยด้านอาหารและการประเมินความเสี่ยงของประเทศไทยในระยะเวลาที่ผ่านมา ซึ่งผู้วิจัยได้ทำการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้อง พบว่า ปัญหาของการผลิตและการค้าสินค้าเกษตร - อาหารของประเทศส่วนใหญ่เกิดขึ้นเนื่องจากปัจจัยที่สนับสนุนการแข่งขันของสินค้าเกษตรและอาหารยังไม่ได้รับการแก้ไขและสนับสนุนให้บังเกิดผลอย่างเป็นรูปธรรมและต่อเนื่องจากรัฐบาล เช่น กลไกการสนับสนุนต่างๆ จากภาครัฐ การแข่งขันและการกีดกันทางการค้าที่ทวีความรุนแรงเพิ่มขึ้น ความได้เปรียบในการแข่งขันของไทยเริ่มลดลงจากสาเหตุของปัจจัยการผลิต และการจัดการด้านสุขอนามัยอาหาร เป็นต้น ซึ่งปัจจัยต่างๆ เหล่านี้ส่งผลกระทบต่อความสามารถทางการแข่งขันของภาคอุตสาหกรรมเกษตร-อาหารไทยอย่างต่อเนื่องและชัดเจนมากขึ้นในปัจจุบัน

1. ประเด็นปัญหาหลักของอุตสาหกรรมเกษตร - อาหาร

จากการสัมภาษณ์รายบุคคล (In-depth Interview) การประชุมกลุ่มย่อย (Focus Group) การรวบรวมและวิเคราะห์ปัญหาของการผลิตและการค้าสินค้าเกษตรและอาหาร รวมถึงระบบการบริหารควบคุมกำกับ ดูแลความปลอดภัยด้านอาหาร การประเมินความเสี่ยง และการส่งเสริมงานด้านสินค้าเกษตรและอาหารของประเทศ สามารถสรุปความสำคัญของปัญหา ได้ดังนี้

1.1 กลุ่มปัญหาที่มีความสำคัญในระดับสูง

1.1.1 ด้านองค์กร และข้อกฎหมาย ถึงแม้ว่ารัฐบาลจะได้มีการปรับปรุงปฏิรูปโครงสร้างราชการโดยให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการบริหารควบคุมสินค้าเกษตรและอาหารมีระบบการดำเนินงานแบบรวมศูนย์ และกำหนดนโยบายในลักษณะของ Single Control แต่จากมติของคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 4 มีนาคม 2546 ก็ยังมีอุปสรรคและความไม่ชัดเจนในข้อปฏิบัติขององค์กรที่รับผิดชอบในเรื่องของการบริหารควบคุมสินค้าเกษตร-อาหารและเรื่องความปลอดภัยด้านอาหาร เป็นปัญหา (Loophole) ต่อการดำเนินธุรกิจของภาคเอกชน กล่าวคือ มี 2 หน่วยงาน คือ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์และกระทรวงสาธารณสุข ที่เป็นผู้กำหนดมาตรฐานและแยกหน้าที่ความรับผิดชอบระหว่างสินค้านำเข้าและสินค้าส่งออก ทั้งนี้มติของคณะรัฐมนตรีดังกล่าวได้กำหนดให้ทดลองดำเนินการไปก่อนเป็นระยะเวลา 1 ปี แล้วจึงค่อยนำมาพิจารณา / ประเมินผล แต่จนถึงขณะนี้ก็เป็นระยะเวลากว่า 11 ปีแล้ว มติดังกล่าวก็ยังมีผลใช้บังคับ / ดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน นอกจากนี้ ข้อกฎหมายของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยด้านอาหารก็ยังมี ความซ้ำซ้อน ไม่เชื่อมต่อการบริหารจัดการและการสนับสนุนทางการค้า และการบริหารควบคุมดูแลความปลอดภัยของสินค้าเกษตรและอาหารยังขาดความสอดคล้องในหลักเกณฑ์การปฏิบัติและการเชื่อมโยงระหว่างหน่วยงาน

1.1.2 ด้านการบริหารระดับฟาร์ม พบว่าฟาร์มส่วนใหญ่ของเกษตรกรยังไม่เข้าสู่ระบบฟาร์มมาตรฐาน รวมถึงการควบคุมโรคระบาดและสุขอนามัยของแหล่งผลิตวัตถุดิบยังไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ และโดยที่เกษตรกรส่วนใหญ่เป็นเกษตรกรรายย่อยยังขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องระบบการจัดการที่ดี และวิทยาการสมัยใหม่ ทั้งในด้านการผลิตในฟาร์มไร่นา การจัดการหลังการเก็บเกี่ยวการรักษาคุณภาพผลผลิต เช่น ความรู้เกี่ยวกับการใช้สารเคมีและระยะเวลาการเก็บเกี่ยวที่เหมาะสม เพื่อให้ปริมาณสารตกค้างอยู่ในระดับที่ยอมรับได้ หรือ วิธีการเก็บรักษาผลผลิตเพื่อลดการสูญเสีย ทำให้วัตถุดิบขาดประสิทธิภาพหรือด้อยคุณภาพไม่ปลอดภัยหรืออาจมีสารพิษ สารเคมีตกค้าง โรคและแมลง

ในเรื่องดังกล่าวผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่เห็นว่าภาครัฐควรจัดกลุ่มผู้ผลิตทั้ง เกษตรกร โรงงาน โดยอาจจำแนกเป็น ขนาดใหญ่ ขนาดกลาง และขนาดเล็ก เพื่อประโยชน์ในการกำหนดนโยบาย และยุทธศาสตร์ เพื่อภาครัฐจะได้ดำเนินการสนับสนุนในด้านต่างๆ เช่น การวิจัย การถ่ายทอดเทคโนโลยี ได้อย่างเหมาะสม

1.1.3 ด้านโรงงานและการตรวจสอบ ปัญหาที่เกิดขึ้นและมีผลต่อความปลอดภัยด้านอาหาร คือ ผู้ประกอบการโรงงานอุตสาหกรรมสินค้าเกษตรและอาหารจำนวนมากยังไม่ได้เข้าสู่ระบบคุณภาพมาตรฐานสุขลักษณะและสิ่งแวดล้อม โรงงานตามหลักเกณฑ์มาตรฐานสากล เนื่องจากไม่เข้าใจกฎระเบียบหรือขาดข้อมูลเกี่ยวกับกฎระเบียบด้านสุขอนามัยและคุณภาพสินค้าอาหารระดับสากล นอกจากนี้ ค่าใช้จ่ายในการปรับตัว (Adjustment Cost) เพื่อเข้าสู่การผลิตมาตรฐานยังคงสูงอยู่มาก ทำให้โรงงานขาดแรงจูงใจในการปรับปรุงการผลิต นอกจากนี้ การให้บริการด้านการตรวจสอบรับรองโรงงานมีข้อจำกัด และยังไม่มีการดำเนินงานในลักษณะเชิงพาณิชย์ (Commercial Scale)

1.1.4 ด้านการพัฒนาและถ่ายทอดเทคโนโลยีของอุตสาหกรรมเกษตร-อาหาร โดยส่วนใหญ่กระบวนการแปรรูปอาหารยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ ทำให้ต้นทุนการผลิตสูงและคุณภาพไม่สอดคล้องกับความต้องการของผู้ซื้อ แม้ว่าประเทศไทยจะส่งออกอาหารเป็นจำนวนมากแต่ก็เป็นสินค้าที่มีราคาถูก หรือ มีมูลค่าเพิ่มไม่สูงมากนัก การพัฒนาเทคโนโลยีในประเทศไม่ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของโลกทั้งเรื่องขบวนการผลิต การพัฒนาบรรจุภัณฑ์ การวิจัยเกี่ยวกับคุณสมบัติของอาหารเพื่อการพัฒนาผลิตภัณฑ์ การพัฒนาและถ่ายทอดเทคโนโลยีด้านการผลิต เพื่อเพิ่มมูลค่าและความหลากหลายในผลิตภัณฑ์ รวมทั้งการผลิตอาหารพร้อมบริโภค (ready to eat) ในขณะที่อุตสาหกรรมเกษตร-อาหารขนาดกลางและขนาดเล็กยังมีประสิทธิภาพการผลิตต่ำ ขาดการวางแผนในการจัดหาวัตถุดิบ ทำให้การใช้กำลังการผลิตไม่เต็มที่ นอกจากนี้ การนำระบบการจัดการด้านการควบคุมดูแลความปลอดภัยของอาหาร เช่น ระบบ HACCP

(Hazard Analysis and Critical Control Point) ISO9000 ISO14000 ยังมีน้อยเมื่อเทียบกับจำนวนโรงงานผลิตอาหารทั้งประเทศ รวมทั้งข้อจำกัดในการให้การรับรองระบบ HACCP แก่โรงงานอุตสาหกรรมเกษตร - อาหารของหน่วยงานรัฐ

1.1.5 ด้านกายภาพของสินค้าที่ส่งออก จากการศึกษาระบบตรวจสอบสินค้าเกษตรและอาหารของไทยที่ส่งออกพบว่ายังคงมีปัญหาในการปนเปื้อนของสารเคมีตกค้าง ทั้งในส่วนของสารกำจัดแมลงและวัชพืช (Pesticide/ Herbicide) ยาปฏิชีวนะ (Veterinary Drug) สารปรุงแต่งอาหาร (Food Additive) นอกจากนี้ยังคงมีปัญหาในด้านของการแสดงข้อมูลบนฉลากสินค้า รวมถึงเชื้อจุลินทรีย์ และโรคระบาดสัตว์

1.1.6 ด้านการวิจัยและพัฒนา อุตสาหกรรมสินค้าเกษตรและอาหารของไทย ยังคงขาดการวิจัยและพัฒนาในการกำหนดมาตรฐานในขบวนการผลิตสินค้าเกษตรและอาหารทั้งระบบ (Food Chain) นอกจากนี้ยังขาดข้อมูลอ้างอิงทางวิทยาศาสตร์ (Scientific Data) เพื่อสนับสนุนการดำเนินการเจรจาทางการค้า และขาดสถาบันที่ทำหน้าที่เป็น Consortium ในการสร้างทีมผู้เชี่ยวชาญสนับสนุนด้านวิทยาศาสตร์ (Scientific Support) เรื่องมาตรฐาน ทั้งนี้ การวิจัยพัฒนาเทคโนโลยีเหล่านี้จะต้องมีความเหมาะสมต่อผู้ผลิตภายในประเทศ สามารถนำไปถ่ายทอดและส่งเสริมให้กับผู้ผลิตและโรงงานได้ตลอดห่วงโซ่การผลิตอาหาร

1.1.7 ด้านระบบการกักกันและการตรวจสอบสินค้าเกษตร-อาหารนำเข้า (Quarantine and Inspection Procedure) ถือเป็นหนึ่งในกลไกหลักสำคัญของไทยในการที่จะสร้างอำนาจการต่อรองและนำอุตสาหกรรมเกษตร-อาหารของไทยไปสู่ในระดับที่สามารถแข่งขันได้ แต่เนื่องจากการดำเนินงานในช่วงที่ผ่านมาขาดความเข้มงวดและการควบคุมดูแลให้เป็นไปตามวิธีปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพและเพียงพอ รวมถึงการเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างกัน นอกจากนี้ในระบบของการกักกันและตรวจสอบสินค้าเกษตร-อาหารยังขาดการนำแนวคิดด้านการปฏิบัติที่เท่าเทียมกับประเทศคู่ค้า (Application to Equivalency Concept) มาใช้ให้บังเกิดผล เช่น ประเทศคู่ค้าได้ทำการตรวจสอบสินค้าและโรงงานผลิตอาหารจากไทย ซึ่งไทยก็ควรจะได้มีการตรวจสอบโรงงานอาหารจากประเทศคู่ค้าด้วยเช่นเดียวกัน เป็นต้น

1.1.8 การขาดระบบเชื่อมโยงและการรับช่วงการผลิต การตลาด อุปสรรคที่สำคัญประการหนึ่งของการพัฒนาอุตสาหกรรมเกษตร-อาหารของไทย คือ การขาดความเชื่อมโยงที่เหมาะสมระหว่างภาครัฐ ผู้ผลิตวัตถุดิบ (เกษตรกร) ผู้แปรรูป ผู้ส่งออก เนื่องจากผลผลิตเกษตรเป็นสินค้าที่เน่าเสียง่าย ในขณะที่เกษตรกรส่วนใหญ่เป็นเกษตรกรรายย่อย การเชื่อมโยงโดยตรงกับโรงงานอุตสาหกรรมเป็นเรื่องที่ทำได้ไม่สะดวก การรวมกลุ่มของเกษตรกรทั้งในรูปของสหกรณ์ หรือกลุ่มเกษตรกรยังไม่มีความเข้มแข็งพอทำให้การจัดการการผลิตไม่มีประสิทธิภาพ ใน

ส่วนของภาคอุตสาหกรรมเองซึ่งส่วนใหญ่เป็นอุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดย่อมมีข้อจำกัดในเรื่องเงินทุนการผลิตจึงนิยมใช้เทคโนโลยีขั้นต้นผลิตสินค้าที่มีมูลค่าเพิ่มต่ำ การรวมตัวกันเพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กับกลุ่มอุตสาหกรรมมีน้อย ทำให้ไม่สามารถดำเนินการในบางเรื่องให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นได้ เช่น การจัดหาวัตถุดิบ การเจาะช่องทางการตลาด การพัฒนาและปรับปรุงระบบห่วงโซ่อุปทาน (Supply Chain Management) นอกจากนี้การเพิ่มมูลค่าสินค้าทำได้ยาก เพราะการดำเนินการเพียงลำพังทำให้ต้นทุนสูงและขาดอำนาจในการต่อรอง

1.1.9 ด้านการสร้างระบบความปลอดภัยของอาหาร ซึ่งมีบทบาทสำคัญต่อการค้าสินค้าเกษตร-อาหารมากขึ้น อย่างไรก็ตาม การดำเนินการเพื่อให้ระบบการผลิตของประเทศให้เกิดความปลอดภัยทัดเทียมสากลนั้น ผู้ผลิตตลอดห่วงโซ่การผลิตอาหาร (Food Chain) จะต้องร่วมกันยกระดับการผลิตอย่างพร้อมเพรียง โดยประเด็นสำคัญที่เป็นอุปสรรคในการสร้างระบบการผลิตให้เกิดความปลอดภัย ได้แก่

- การตรวจสอบและกักกัน ยังคงมีข้อจำกัดด้านบุคลากร ห้องปฏิบัติการ และระบบการสื่อสารข้อมูลข่าวสาร ที่มีศักยภาพและมาตรฐานเป็นที่ยอมรับ
- การขาดความพร้อมในการพัฒนาระบบตรวจสอบย้อนกลับระหว่างโรงงานและฟาร์ม (Traceability)
- การขาดระบบติดตามและประเมินผลระบบต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการผลิตเพื่อให้เกิดความปลอดภัย
- การขาดแรงจูงใจ (Incentive) ที่เหมาะสมต่อผู้ผลิตและโรงงาน เพื่อให้มีการปรับปรุงและยกระดับการผลิตเพื่อให้มีมาตรฐานความปลอดภัยทัดเทียมสากล
- การขาดระบบการสร้าง conscientiousness (Awareness) ในด้านมาตรฐานและความปลอดภัยอาหาร ที่ดีพอ ในการให้ความรู้ การประชาสัมพันธ์ และข่าวสาร แก่ผู้ผลิต โรงงานและผู้บริโภค

1.2 กลุ่มปัญหาที่มีความสำคัญรองลงมา

1.2.1 การขาดมาตรการเชิงรุกในการพัฒนาสินค้าใหม่และตลาดใหม่ ผู้ประกอบการของไทยส่วนใหญ่ เป็นผู้รับช่วงการผลิตเข้าถึงช่องทางการตลาดได้เพียงระดับผู้นำเข้า ทำให้ขาดความรู้เกี่ยวกับผู้บริโภคที่จะนำมาพัฒนาผลิตภัณฑ์ให้หลากหลายและยังให้ความสนใจน้อยในการสร้าง Brand Name ของประเทศให้มีลักษณะเด่นเป็นที่ยอมรับของต่างประเทศ ซึ่งเรื่องดังกล่าวดำเนินการได้ยากและต้องใช้เงินลงทุนสูง การเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน ยังคง

เน้นเรื่องความพยายามที่จะลดต้นทุนมากกว่าการแสวงหาตลาดใหม่ ผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดย่อมส่วนใหญ่ยังขาดความรู้ด้านการตลาด

1.2.2 การพัฒนาบุคลากรไม่เพียงพอและไม่ทั่วถึง โดยเฉพาะการพัฒนาความรู้ด้านระบบการจัดการ เช่น ISO 9000 หรือระบบมาตรฐานความปลอดภัยด้านอาหาร เช่น HACCP ยังมีน้อยมาก สาเหตุหนึ่ง เนื่องจากยังขาดการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันการศึกษาและอุตสาหกรรมในการผลิตบุคลากรด้านอาหารสนองความต้องการของภาคอุตสาหกรรม (University-Industry Linkage)

1.2.3 กฎระเบียบราชการไม่เอื้ออำนวย กฎระเบียบต่างๆ ของภาครัฐบางเรื่อง เช่น การขออนุญาตผลิต การขึ้นสูตรการขึ้นทะเบียนตำรับอาหาร การตรวจวิเคราะห์และการออกไปรับรอง ไม่เอื้อประโยชน์ต่อผู้ประกอบการเท่าที่ควร กล่าวคือ ยังมีขั้นตอนที่มากและเกิดความล่าช้า นอกจากจะเป็นการเพิ่มต้นทุนและภาระให้แก่ผู้ประกอบการแล้ว ยังเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาอีกด้วย ถึงแม้ว่าจะมีการปรับปรุงกฎระเบียบต่างๆ ไปบ้างแล้ว แต่เป็นการแก้ไขปัญหาเฉพาะบางเรื่อง ไม่ได้เป็นการปรับปรุงระบบให้มีประสิทธิภาพ และมีกลไกที่จะสามารถปรับตัวให้สอดคล้องกับสภาวะการแข่งขันจากภายนอกประเทศที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา

1.2.4 การขาดความพร้อมในการแก้ไขข้อกีดกันทางการค้าโดยเฉพาะในเรื่องปัญหาสิ่งแวดล้อม ปัจจุบัน มาตรการด้านสิ่งแวดล้อมได้ถูกหยิบยกขึ้นมาเป็นเครื่องมือทางการค้าที่สำคัญ เช่น สหภาพยุโรปได้กำหนดนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมในสมุดปกเขียว (Green Paper) โดยใช้กลไกราคา (price mechanism) เพื่อช่วยให้สินค้าที่ไม่เป็นภัยต่อสิ่งแวดล้อมสามารถจำหน่ายได้ในราคาที่เหมาะสม (get the price right) เนื่องจากผู้ผลิตสินค้าที่คำนึงถึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมต้องมีการลงทุนเพื่อดำเนินการดังกล่าว ซึ่งทำให้ราคาสินค้าย่อมสูงกว่า สินค้าปกติ ดังนั้น ผู้ผลิตเหล่านั้นควรได้รับการช่วยเหลือ มาตรการที่นำเสนอใน Green paper ได้แก่

- การจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มในอัตราต่ำ (Reduced VAT) สำหรับสินค้าที่ปิดฉลากผลิตภัณฑ์เพื่อสิ่งแวดล้อมของยุโรป (European Eco-label)

- การใช้นโยบายให้เงินอุดหนุนโดยรัฐ (State Aid Policy) ทั้งนี้เมื่อเดือนธันวาคม 2543 คณะกรรมาธิการยุโรปได้ประกาศแนวทางใหม่ในการให้เงินอุดหนุน โดยรัฐเพื่อการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม (New Guidelines on State Aid for Environmental Protection)

- การจัดเก็บภาษีหรืออากรพิเศษเพื่อการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม (Environmental taxes / charges)

- การให้ผู้ผลิตเป็นผู้รับภาระ (Producer Responsibility) ซึ่งคณะกรรมาธิการ ยุโรป ได้เริ่มใช้แนวทางดังกล่าวในการกำหนดระเบียบ โดยให้ขยายขอบเขตไปยังสินค้าต่างๆ ด้วย

- การใช้หลักการ Polluter Pays กล่าวคือ ผู้ที่ทำลายสิ่งแวดล้อมจะต้องเป็นผู้จ่ายชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้น ซึ่งคณะกรรมการยุโรปได้ออกประกาศในสมุดปกขาว (White Paper on Environmental Liability) เมื่อต้นเดือนกุมภาพันธ์ 2543

ทั้งนี้ การบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับของเสียบรรจุภัณฑ์ ได้กำหนดทางเลือก 2 ทาง คือ การนำบรรจุภัณฑ์ที่ใช้แล้วกลับประเทศผู้ผลิต หรือการจ่ายค่าธรรมเนียมจัดการของเสียบรรจุภัณฑ์ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อสินค้าจากประเทศไทยที่ส่งออกไปจำหน่ายในกลุ่มประเทศ EU เนื่องจากจะมีต้นทุนที่สูงขึ้นจากการบวกต้นทุนค่าธรรมเนียมที่ผู้ผลิตเสียไป

อย่างไรก็ตามในส่วนที่เกี่ยวข้องกับมาตรการการจัดเก็บภาษีการจัดการของเสียบรรจุภัณฑ์และวัสดุเหลือใช้ของไทยนั้น กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม โดยกรมควบคุมมลพิษได้ยกร่างกฎหมายภาษีบรรจุภัณฑ์ ซึ่งได้มีการกำหนดอัตราภาษีในการจัดการของเสียบรรจุภัณฑ์และวัสดุเหลือใช้ โดยจะนำเสนอคณะกรรมการ สิ่งแวดล้อมแห่งชาติให้ความเห็นชอบในหลักการก่อนนำเสนอกระทรวงการคลังเพื่อประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป ซึ่งกรณีดังกล่าว กลุ่มผู้ประกอบการภาคอุตสาหกรรมได้มีข้อคิดเห็น ดังนี้

- เห็นด้วยในหลักการที่จะต้องมีการจัดการขยะให้ลดลง และหลักการผู้ใดเป็นผู้ก่อมลพิษผู้นั้นเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle) แต่ยังไม่เห็นด้วยต่อวิธีการจัดเก็บภาษีอากรและค่าธรรมเนียมซึ่งเป็นการกำหนดมาตรการการจัดการของเสียบรรจุภัณฑ์และวัสดุเหลือใช้ในรูปแบบมาตรการทางภาษี โดยการจัดเก็บจากการซื้อบรรจุภัณฑ์ เพราะมาตรการดังกล่าวจะส่งผลกระทบต่อผู้บริโภคโดยรวมของประเทศ โดยเฉพาะผู้บริโภคที่มีรายได้น้อย เนื่องจากผู้ผลิตจะมีการรวมค่าภาษีเข้าไปในราคาสินค้า
- การที่ภาครัฐมีมาตรการการจัดการของเสียบรรจุภัณฑ์และวัสดุเหลือใช้ โดยดูแบบอย่างจากประเทศตะวันตกนั้น ควรจะคำนึงถึงสภาพแวดล้อมของประเทศไทยเป็นหลัก เนื่องจากแต่ละประเทศมีสภาพเศรษฐกิจ ระดับการพัฒนา และวัฒนธรรมที่แตกต่างกัน ยกตัวอย่างประเทศไทยมีธุรกิจรับซื้อของเก่า แสดงว่าบรรจุภัณฑ์ต่างๆ ดังกล่าวเป็นที่ต้องการและสามารถขายได้
- หากไม่สามารถหลีกเลี่ยงที่จะไม่ให้มีการจัดเก็บในรูปแบบมาตรการทางภาษีได้เสนอให้เป็นการจัดเก็บในรูปแบบภาษีทางตรง (direct tax) โดยจัดเก็บจากผู้ทิ้งของเสียบรรจุภัณฑ์ เพื่อให้เกิดผลกระทบต่อผู้บริโภคน้อยที่สุด และให้ท้องถิ่นเป็นผู้จัดเก็บ

2. ปัญหาอุปสรรคของอุตสาหกรรมเกษตร - อาหารรายสาขา

จากภาพรวมประเด็นปัญหาของอุตสาหกรรมเกษตร - อาหารดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยได้สอบถามปัญหาเฉพาะเป็นรายกลุ่มสินค้าสาขาหลักที่สำคัญ ในรูปแบบของการประชุมกลุ่มย่อย (Focus Group) พบว่าสินค้าอุตสาหกรรมอาหารแต่ละสาขามีลักษณะปัญหาที่แตกต่างกัน ดังนี้

2.1 อุตสาหกรรมเนื้อสัตว์และผลิตภัณฑ์

2.1.1 ด้านวัตถุดิบ

- การควบคุมโรคระบาดและสุขอนามัยของแหล่งผลิตวัตถุดิบยังไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ
- ประสิทธิภาพการผลิตวัตถุดิบอาหารสัตว์ต่ำ
- การเก็บค่าเซอร์ชาร์จจากการนำเข้าวัตถุดิบเพื่อใช้เป็นอาหารสัตว์ เช่น ข้าวโพด ปลาป่น
- การกำหนดปริมาณการนำเข้าเมล็ดถั่วเหลือง และความล่าช้าในการประกาศโควตาการนำเข้าในแต่ละช่วงเวลา ส่งผลกระทบต่อต้นทุนและประสิทธิภาพการผลิตของอุตสาหกรรมอาหารสัตว์

2.1.2 ด้านการผลิต

- การบริหารจัดการฟาร์มไม่ถูกหลักอนามัยและสิ่งแวดล้อม กลิ่นเหม็นและน้ำเน่าเสียจากการเลี้ยง โรงฆ่าชำแหละบางแห่งไม่ได้มาตรฐานตามหลักสุขอนามัย ทำให้เนื้อสัตว์มีการปนเปื้อนสูง
- มีการใช้ยาและเคมีภัณฑ์ในการเลี้ยง ก่อให้เกิดปัญหาสารตกค้างในเนื้อสัตว์ และเป็นอันตรายต่อผู้บริโภค เช่น สารเร่งเนื้อแดงในเนื้อสุกร สารคลอแรมฟินิคอล และสารบอแรกซ์ เป็นต้น
- ปัญหาด้านบุคลากร ได้แก่ ขาดบุคลากรที่ดูแลการขึ้นทะเบียนรับอาหารสัตว์ผสมยา ความสามารถของบุคลากรผู้ทำหน้าที่ตรวจสอบควบคุมคุณภาพเนื้อสัตว์ของแต่ละโรงงานไม่เท่าเทียมกัน
- งานวิจัยและพัฒนาเพื่อการแข่งขันในอุตสาหกรรมปศุสัตว์และอาหารสัตว์ยังไม่เพียงพอ เช่น การพัฒนาเทคโนโลยีโรงฆ่าชำแหละ การวิจัยเพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มจากผลพลอยได้จากโรงเชือด เป็นต้น
- การบริการของภาครัฐด้านการตรวจสอบคุณภาพเนื้อสัตว์ ได้แก่ บุคลากร เครื่องมือ และศักยภาพในการตรวจสอบมีความล่าช้าและไม่เพียงพอต่อความต้องการของอุตสาหกรรม

- การผลิตเนื้อสัตว์ที่มีคุณภาพดี จะมีปัญหาด้านต้นทุนการผลิตสูง สาเหตุหนึ่งเนื่องจากขาดข้อเท็จจริงทางโภชนาการ

2.1.3 ด้านการตลาด

- ขาดข้อมูลสนับสนุนทางวิทยาศาสตร์ที่เป็นประโยชน์ต่อการเจรจาปัญหาการค้าระหว่างประเทศ การกำหนดมาตรฐาน และกฎระเบียบทางการค้าจากประเทศผู้นำเข้า เช่น มาตรฐาน ฟาร์ม และสวัสดิภาพสัตว์ ในลักษณะที่สูงมากเกินไปส่งผลกระทบต่อต้นทุนการผลิตของไทย
- การติดตามการเปลี่ยนแปลงกฎระเบียบการนำเข้าด้านสุขอนามัย และสุขอนามัยพืชไม่รวดเร็ว ทำให้ผู้ประกอบการปรับตัวไม่ทัน
- ประเทศผู้นำเข้านำมาตราการค้าอุปสรรคทางเทคนิคต่อการค้า (TBT) มาใช้เป็นเงื่อนไขทางการค้า เช่น การใช้ข้อกำหนดทางเทคนิคเกี่ยวกับคุณภาพมาตรฐานผลิตภัณฑ์ การบรรจุหีบห่อ การติดฉลาก ทำให้ต้นทุนการผลิตสินค้าสูงขึ้น
- ประเทศผู้นำเข้าบางประเทศ โดยเฉพาะประเทศพัฒนาแล้วมีแนวโน้มจะนำปัจจัยด้านสังคม ศิลธรรม และสิ่งแวดล้อม มาใช้ในทางการค้า โดยกำหนดเป็นเงื่อนไขของกระบวนการผลิตสินค้านำเข้า และพยายามผลักดันให้มีการนำประเด็นดังกล่าวมาเจรจาในเวทีองค์การการค้าโลก เช่น การนำข้ออ้างเรื่องสินค้าที่ผลิตโดยกระบวนการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม มาใช้เป็นแรงจูงใจในการตัดสินใจเลือกซื้อของผู้บริโภค เช่น การปิดฉลากเขียว ISO 14000

2.2 อุตสาหกรรมประมง

2.1.1 วัตถุดิบ

- การใช้วัตถุดิบจากทรัพยากรธรรมชาติอย่างสิ้นเปลือง จับสัตว์น้ำอย่างไม่คำนึงถึงอนาคต ทำให้วัตถุดิบจากแหล่งธรรมชาติเริ่มลดลงอย่างเห็นได้ชัด
- การนำเข้าวัตถุดิบจากต่างประเทศเพื่อการผลิตและส่งออก (Re-process) ประสบปัญหาคุณภาพวัตถุดิบไม่ได้มาตรฐาน
- ขาดแคลนพ่อแม่พันธุ์กุ้ง เนื่องจากพ่อแม่พันธุ์ที่จับจากธรรมชาติมีน้อย และราคาแพง นอกจากนี้ยังมีปัญหาการติดเชื้อ ทำให้ลูกกุ้งที่ได้ไม่มีคุณภาพ และอัตราการรอดต่ำ

2.1.2 การผลิต

- ต้นทุนการผลิตที่สูงขึ้น มีผลต่อราคาสินค้าส่งออก
- ปัญหาโรคระบาดในกุ้งเพาะเลี้ยง อันเนื่องมาจากการจัดการและการควบคุมดูแลไม่ทั่วถึง
- ปัญหาสุขอนามัยของสถานแปรรูปสัตว์น้ำเบื้องต้น เนื่องจากสถานแปรรูปสัตว์น้ำเบื้องต้นส่วนใหญ่ดำเนินการในลักษณะอุตสาหกรรมในครอบครัว ไม่มีกฎหมายรองรับ ขาดการจัดการที่ถูกต้องตามสุขลักษณะ มีการใช้น้ำและน้ำแข็งที่ไม่มีมาตรฐานรวมถึงแรงงานที่ไม่มีการตรวจสุขภาพ
- การส่งและการจัดการน้ำจากการเลี้ยงกุ้ง ขาดระบบการจัดการที่ถูกต้อง ก่อให้เกิดปัญหาต่อสภาพแวดล้อม เช่น การปล่อยน้ำเสียจากการเลี้ยงลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะ
- การปนเปื้อนของเชื้อ E. Coli และ salmonella ในน้ำแข็งที่ใช้ในเรือประมง สะพานปลา สถานแปรรูปสัตว์น้ำเบื้องต้น และโรงงานอุตสาหกรรมขนาดเล็ก

2.1.3 การตลาด

- การที่ประเทศคู่ค้าใช้ข้อมูลทางด้านสุขอนามัยเป็นกฎเกณฑ์ในการนำเข้าสินค้า ส่งผลให้การส่งสินค้าจากไทยประสบปัญหาการส่งออกตลอดมา อาทิ ปัญหาเรื่องโรคหัวเหลืองและตัวแดงดวงขาวในกุ้งแช่เยือกแข็งที่นำเข้าจากประเทศไทยไปยังออสเตรเลีย ซึ่งอาจจะทำให้ออสเตรเลียห้ามนำเข้ากุ้งจากประเทศไทย

2.3 อุตสาหกรรมผัก ผลไม้สดและแปรรูป

2.3.1 วัตถุดิบ

- ปัญหาสารเคมี ซึ่งเป็นองค์ประกอบของยาฆ่าแมลงตกค้างเกินมาตรฐาน
- การกำหนดมาตรฐานปริมาณสารไนเตรทในสับปะรดสดส่งโรงงานของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ไม่สอดคล้องกับมาตรฐานทางปฏิบัติหรือการยอมรับของโรงงาน โดยกระทรวงเกษตรและสหกรณ์กำหนดไว้ที่ 25 ppm ขณะที่ผู้ประกอบการต้องการให้กำหนดปริมาณสารไนเตรทเท่ากับ 10 ppm ส่งผลกระทบต่อการผลิตของอุตสาหกรรม
- การจัดการหลังการเก็บเกี่ยวยังไม่พัฒนาเท่าที่ควร ทำให้คุณภาพของวัตถุดิบจากไร่สู่โรงงานแปรรูปตกต่ำลง

- การใช้ปุ๋ยและยาเร่งที่อาจจะไม่ถูกต้องตามมาตรฐาน GAP เช่น สารไนเตรทในสับปะรด และ Potassium Chlorate ในลำไย รวมทั้งสารเคมีตกค้าง (Pesticide Residue)

2.3.2 การผลิต

- การนำระบบคุณภาพ GMP และ HACCP มาบังคับใช้ในขั้นตอนการผลิตในโรงงานแปรรูปสับปะรด โดยเฉพาะในโรงงานขนาดกลางและขนาดเล็กยังไม่ทั่วถึง
- ปัญหาการจัดการวัตถุดิบทางการเกษตร เช่น ระบบชลประทาน พันธุ์พืช การวางแผนการผลิต ทำให้ได้ผลผลิตที่ไม่สม่ำเสมอและไม่แน่นอน ส่งผลกระทบต่อวางแผนการผลิตระยะยาวของภาคอุตสาหกรรม
 - ต้นทุนการผลิตที่เพิ่มขึ้น อันเนื่องมาจาก กลุ่มวัตถุดิบที่ใช้ในการผลิต เช่น Tin Plate Aseptic bag และ Aluminium pouch มีราคาสูงขึ้น

2.3.3 การตลาด

- ขาดข้อมูล ข่าวสาร และฐานข้อมูลการตลาดของประเทศคู่แข่ง
- การส่งเสริมการตลาดของภาครัฐยังไม่ตรงกับความต้องการของภาคเอกชน สินค้าส่งออกบางชนิดยังไม่เป็นที่รู้จักในตลาดต่างประเทศ และตลาดบางแห่งรู้จักและนิยมสินค้าบางชนิดเท่านั้น ข้อกำหนดคุณภาพและมาตรฐานสินค้านำเข้าที่เข้มงวด รวมทั้งมาตรฐานของประเทศผู้นำเข้าที่แตกต่างจาก Codex หรือ Eu-Directive

2.4 อุตสาหกรรมพืชและผลิตภัณฑ์

2.4.1 วัตถุดิบ

- ความไม่สม่ำเสมอของผลผลิตข้าว ซึ่งเป็นวัตถุดิบเบื้องต้นของอุตสาหกรรม ส่งผลกระทบต่อระบบการวางแผนการผลิต และการตลาด

2.4.2 การผลิต

- ขาดแคลนบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญด้านการผลิตและพัฒนาผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมแปรรูปข้าว
- ขาดแคลนเทคโนโลยีด้านการพัฒนาและวิจัยผลิตภัณฑ์ เช่น ผลิตภัณฑ์ประเภทกรอบนุ่ม การทำให้สุกด้วยไอน้ำ การพัฒนาผลิตภัณฑ์อาหารแบบไทยชนิด Convenient

4.3 การตลาด อันเนื่องมาจากการแข่งขันจากประเทศคู่แข่งและประเทศเพื่อนบ้าน ทั้งด้านปริมาณและราคา

2.5 อุตสาหกรรมเครื่องเทศ เครื่องปรุงรส

2.5.1 วัตถุดิบ

- ด้านคุณภาพการผลิต เกษตรกรยังขาดความระวังด้านความปลอดภัยในการใช้สารเคมีและความตระหนักถึงคุณภาพความปลอดภัยต่อผู้บริโภค
- ขาดการสนับสนุนจากรัฐ ด้านความรู้ทางวิชาการและการส่งเสริมการตลาด
- ราคาสินค้าเกษตรที่ใช้เป็นวัตถุดิบอุตสาหกรรมแปรรูปเครื่องปรุงรส มีลักษณะผันผวน ไม่แน่นอน ทำให้ผู้ประกอบการในภาคอุตสาหกรรมที่นำวัตถุดิบเหล่านี้มาแปรรูปไม่สามารถคาดการณ์ต้นทุนที่จะเกิดขึ้นได้
- โครงสร้างอัตราอกรนำเข้าวัตถุดิบการผลิตเครื่องปรุงรสมีอัตราสูงกว่าสินค้าสำเร็จรูป
- ร้านอาหารไทยในต่างประเทศประสบปัญหาเรื่องวัตถุดิบประเภทเครื่องแกง เครื่องปรุงรสที่ใช้ในการประกอบอาหาร เช่น ข่า ตะไคร้ ใบมะกรูด น้ำปลา รวมทั้งของสด ของแห้ง มีราคาสูงมาก สินค้าหาได้ยาก บางชนิดไม่มีจำหน่ายในท้องที่ที่ตั้งร้านอาหาร และบางชนิดต้องนำเข้าจากประเทศไทยโดยตรงเท่านั้น

2.5.2 การผลิต

- การพึ่งพาเทคโนโลยีการผลิตขั้นสูงจากต่างประเทศ ได้แก่ การสกัดกลิ่น (Flavor Extraction) เช่น กลิ่นใบกระเพรา (Thai Basil) และการสกัดสี
- ขาดการวิจัยและพัฒนาในเรื่องที่สำคัญต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมเครื่องเทศเครื่องปรุงรส เช่น การผลิต Disperse Spice สูตรไทย การผลิต CASEING ทดแทนการนำเข้า การวิจัยเรื่องไส้บรรจุและสีผสมอาหารจากข้าวแดง การวิจัยเพื่อผสมผสานอาหารไทย การควบคุมดูแลการใช้แหล่งโปรตีนอื่นๆ เช่น Soy Protein ในการผลิต การพัฒนาแหล่งผลิตอื่น Emulsifier เช่น Plasma Protein เพื่อทดแทนการนำเข้า
- ประสิทธิภาพการผลิตและการแปรรูปผลผลิตยังต่ำ

- ปัญหาคุณภาพสินค้า เช่น ความสดใหม่ ความสะอาด ปลอดภัยของอาหาร สาเหตุหนึ่งเนื่องจากปัญหาจากการบรรจุหีบห่อ การเก็บรักษา ความเสื่อมสภาพของสินค้า เป็นต้น

2.5.3 การตลาด

- ความได้เปรียบในการผลิตเครื่องเทศของไทยเริ่มลดลง เนื่องจากประเทศเพื่อนบ้านเช่น อินโดนีเซีย อินเดีย มีการส่งออกมากขึ้น และมีความได้เปรียบทั้งด้านราคาและปริมาณ
- ปัญหาการขนส่ง และต้นทุนการขนส่งสูง
- การจำกัดปริมาณการนำเข้าสินค้าเครื่องเทศในรูปโควตา เช่น พริกไทย หอม กระเทียม รวมทั้งปัญหาการจัดสรรโควตาไม่สม่ำเสมอ
- การอำนวยความสะดวกแก่ร้านอาหารไทยในต่างประเทศ เรื่องการนำเข้าเครื่องแกง เครื่องปรุงรสจากประเทศไทย
- การประชาสัมพันธ์ การส่งเสริมและสนับสนุนให้นิยมอาหารไทยในต่างประเทศยังไม่แพร่หลายมากเท่าที่ควร ทั้งในรูปแบบของการเผยแพร่ข้อมูลอาหารไทย การจัด world cuisine การสาธิตการทำอาหารไทยในสถานที่ที่เป็นกลุ่มเป้าหมาย การโฆษณาอาหารไทยและผลิตภัณฑ์ของไทยอย่างสม่ำเสมอ เป็นต้น

3. ปัญหาความปลอดภัยด้านอาหารที่ยังคงเกิดขึ้นกับสินค้าไทยที่ส่งไปยังสหภาพยุโรป

1. ปัญหาความปลอดภัยของสินค้าอาหารส่งออกของไทยไปยังสหภาพยุโรป จากรายงานของคณะผู้แทนไทยประจำสหภาพยุโรปเมื่อเดือนสิงหาคม 2556 พบว่า ปัญหาด้านความปลอดภัยและสุขอนามัยของสินค้าเกษตรและอาหารที่ส่งออกไปยังตลาดสหภาพยุโรปที่ประเทศไทยเผชิญอยู่ในปัจจุบัน ได้แก่

1.1 ปัญหาการส่งออกสินค้าไก่สดจากไทยไปสหภาพยุโรป เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นตั้งแต่ปี 2547 และยุติการระงับการนำเข้าในปี 2555 การแพร่ระบาดของไข้หวัดนกในภูมิภาคเอเชียในช่วงปลายปี 2546 ส่งผลให้สหภาพยุโรปสั่งระงับการนำเข้า เนื้อไก่สดจากไทยตั้งแต่ปี 2547-2555 (ทั้งนี้ ยกเว้น เนื้อไก่ต้มสุกที่ยังสามารถส่งออกไปตลาดสหภาพยุโรปได้ตลอดระยะเวลาที่สินค้าไก่สดถูกระงับการนำเข้า) ซึ่งส่งผลกระทบต่อ การส่งออกสินค้าเนื้อไก่สดของไทยไปยังสหภาพยุโรปเป็นอย่างมาก เพราะไทยไม่ได้ใช้โควตาการนำเข้าไก่สดจากไทยไปตลาดสหภาพยุโรปประมาณ 97,710

ตัน (92,610 ตัน สำหรับสินค้าไก่ในน้ำเกลือและในน้ำมัน และ 5,100 ตัน สำหรับสินค้าไก่แช่เย็น และแช่แข็ง) ด้วยอัตราภาษีพิเศษที่สหภาพยุโรปได้จัดสรรให้ไทยตั้งแต่ปี 2550 เพื่อเป็นการชดเชยที่ไทยยินยอมให้สหภาพยุโรป ปรับ โครงสร้างอัตราภาษีผูกพันสินค้าสัตว์ปีกภายใต้ข้อบทที่ 28 ของ ความตกลงแกตต์ (GATT) ในกรอบองค์การการค้าโลก (WTO)

หน่วยงานหลักที่รับผิดชอบของไทยได้แก่ กรมปศุสัตว์ ได้ดำเนินการควบคุมการแพร่ระบาดของโรคและออกมาตรการควบคุมแก้ไขพิเศษอย่างจริงจัง จนกระทั่ง สามารถควบคุมการระบาดและติดเชื้อไข้หวัดนกสายพันธุ์ H5N1 ในประเทศไทยได้ จนในปี 2552 องค์การสุขภาพสัตว์โลกได้ประกาศว่าไทยมีสถานะปลอดไข้หวัดนก ภายหลังจากที่ไทยได้รับการยืนยันจากองค์การสุขภาพสัตว์โลกว่าปลอดไข้หวัดนกแล้ว กรมปศุสัตว์ได้มีหนังสือถึงกระทรวงสาธารณสุขและผู้บริโภคของสหภาพยุโรป (Directorate General for Health and Consumers—DG SANCO) เพื่อแจ้งสถานะดังกล่าวของไทย ซึ่งสหภาพยุโรปได้จัดส่งเจ้าหน้าที่ผู้เชี่ยวชาญจากองค์กร Food and Veterinary Office ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการปฏิบัติตามมาตรฐานของสหภาพยุโรปในด้านความปลอดภัยอาหาร สุขอนามัยสัตว์ สวัสดิภาพสัตว์ และสุขอนามัยพืช เพื่อเดินทางเข้ามาตรวจและประเมินสถานะดังกล่าวของไทยในเดือนมีนาคม 2554 ซึ่งผลออกมาเป็นที่น่าพอใจเป็นอย่างมาก จนในที่สุดที่ประชุมของคณะกรรมการยุโรปด้านห่วงโซ่อาหารและสุขภาพสัตว์ (EU Standing Committee on the Food Chain and Animal Health) เมื่อวันที่ 3 เมษายน 2555 จึงได้มีมติยกเลิกการห้ามนำเข้าไก่สดจากไทย ซึ่งจะมีผลทำให้ไทยสามารถส่งไก่สดไปจำหน่ายยังตลาดสหภาพยุโรปได้อีกครั้งตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม 2555 เป็นต้นมา

อย่างไรก็ตาม แม้ไทยจะปลอดจากไข้หวัดนก และส่งสามารถส่งออกสินค้าไก่สดมายังตลาดสหภาพยุโรปได้แล้ว แต่ไทยยังต้องเฝ้าระวังปัญหาสุขอนามัยของสินค้าเนื้อไก่สด โดยเฉพาะเรื่องการตรวจพบเชื้อซัลโมเนลล่า ซึ่งเป็นประเด็นที่สหภาพยุโรปให้ความสำคัญ และมีนโยบายไม่ผ่อนปรน ทั้งนี้ในช่วงครึ่งแรกของปี 2556 สหภาพยุโรปได้ตรวจพบปัญหาเชื้อซัลโมเนลล่าในสินค้าไก่สดจากไทยในระบบ RASFF จำนวน 2 ครั้ง ดังนั้น ระบบการควบคุมตรวจสอบของฝ่ายไทยสำหรับสินค้าดังกล่าวจึงต้องมีความรัดกุมและมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยเฉพาะหลังจากการที่สหภาพยุโรปได้แก้ไขวิธีการควบคุมและตรวจสอบเชื้อซัลโมเนลล่าในสินค้าดังกล่าว โดยการแก้ไขกฎระเบียบ Commission Regulation (EU) No 1086/2011 of 27 October 2011 amending Annex II to Regulation (EC) No 2160/2003 of the European Parliament and of the Council and Annex I to Commission Regulation (EC) No 2073/2005 as regards salmonella in fresh poultry meat กำหนดเกี่ยวกับมาตรการควบคุมด้าน Microbiological สำหรับสินค้าเนื้อไก่ดิบ โดยเฉพาะเชื้อซัลโมเนลล่า

1.2 ผักไทยจัดอยู่ในกลุ่มสินค้าที่มีความเสี่ยงด้านสุขอนามัย สินค้าผักของไทยที่ส่งไปจำหน่ายในตลาดสหภาพยุโรปถูกจับตาเรื่องประเด็นปัญหาด้านสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชจากสหภาพยุโรปมากขึ้นตั้งแต่ช่วงปี 2552 เนื่องจากข้อมูลภายใต้ระบบ RASFF ของสหภาพยุโรป แสดงผลว่า มีการตรวจพบปัญหาด้านสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชในสินค้าผักจากประเทศไทยในระดับที่น่ากังวล โดยปัญหาสำคัญที่มีการตรวจพบมากได้แก่ สารฆ่าแมลงตกค้าง และเชื้อซัลโมเนลล่า และสินค้าที่สหภาพยุโรปจัดให้อยู่ในกลุ่มที่มีความเสี่ยงด้านสุขอนามัยได้แก่ สินค้าผักกลุ่มกะหล่ำ กลุ่มมะเขือและถั่วฝักยาว กลุ่มผักชี กลุ่มกะเพรา-โหระพา สะระแหน่ และกลุ่มพริก

เพื่อยกระดับการควบคุมและตรวจสอบความปลอดภัยสำหรับการนำเข้าสินค้าอาหารและสินค้าอาหารสัตว์ที่ไม่ได้มีถิ่นกำเนิดมาจากสัตว์ เมื่อเดือนกรกฎาคม 2552 คณะกรรมาธิการยุโรปได้ประกาศใช้กฎระเบียบ Regulation (EC) 669/2009 regarding the increased level of official controls on imports of certain feed and food of nonanimal origin ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 25 มกราคม 2553 เป็นต้นมา เพื่อออกมาตรการคุ้มครองเข้มพืชกลุ่มเสี่ยงของประเทศที่สามที่ส่งไปจำหน่ายยังสหภาพยุโรป ซึ่งเป็นกฎระเบียบที่มีผลกระทบต่อประเทศที่สามที่ส่งออกสินค้าดังกล่าวไปยังสหภาพยุโรปหลายประเทศ มีใช้เฉพาะประเทศไทย โดยสหภาพยุโรปเน้นว่ากฎระเบียบดังกล่าวมิได้เป็นการกำหนดมาตรการเพิ่มเติมเกี่ยวกับการนำเข้าสินค้าประเภทดังกล่าว แต่เป็นเพียงการให้หน่วยงานรับผิดชอบของประเทศสมาชิกดำเนินการควบคุมและตรวจสอบที่เข้มงวดขึ้น

รายชื่อสินค้าจากประเทศไทยที่ถูกจัดอยู่ในกลุ่มเสี่ยง จากการทบทวนครั้งล่าสุดของคณะกรรมาธิการยุโรป โดยการออกกฎระเบียบ Commission Implementing Regulation (EU) No 618/2013 of 26 June 2013 amending Annex I to Regulation (EC) No 669/2009 implementing Regulation (EC) No 882/2004 of the European Parliament and of the Council as regards the increased level of official controls on imports of certain feed and food of non-animal origin ที่มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม 2556 เป็นต้นไป ปรากฏตามตารางที่ 5-3

ตารางที่ 5-3 รายชื่อสินค้าจากประเทศไทยที่ถูกจัดอยู่ในกลุ่มเสี่ยง

| ที่ | ประเภทสินค้า | ระดับความถี่ในการสุ่มตรวจ (ทั้งการตรวจทางกายภาพ และ การตรวจความถูกต้องของ สินค้า) | ปัญหาที่ตรวจพบ |
|-----|---|--|------------------|
| 1 | ฝักกลุ่มกะหล่ำ ทั้งในรูปของฝัก สด แช่เย็น และแช่แข็ง | 10% | สารฆ่าแมลงตกค้าง |
| 2 | ฝักในกลุ่มมะเขือ และถั่วฝักยาว ทั้งในรูปของฝักสดแช่เย็น และ แช่แข็ง | 20% | สารฆ่าแมลงตกค้าง |
| 3 | ฝักชี กะเพรา-โหระพา ในรูป ของฝักสด | 10% | สารฆ่าแมลงตกค้าง |
| 4 | ฝักชี กะเพรา-โหระพา และ สาระแหน่ ในรูปของฝักสด | 10% | เชื้อซัลโมเนลล่า |
| 5 | พริก (สด) | 10% | สารฆ่าแมลงตกค้าง |

ในสถานการณ์ที่เกิดขึ้นจริงนั้น สหภาพยุโรปมีแนวโน้มที่จะระงับการนำเข้าสินค้าผักไทยที่อยู่ในกลุ่มเสี่ยง 5 กลุ่มดังกล่าว แต่ภาครัฐไทยได้เสนอต่อสหภาพยุโรปขอใช้มาตรการตรวจเข้มผักไทยที่มีปัญหาดังกล่าวแบบ 100 % ก่อนการส่งออกแทน และสหภาพยุโรปก็ได้ตอบรับข้อเสนอดังกล่าวของไทย แต่ได้กำหนดเงื่อนไขว่า ปริมาณการตรวจพบปัญหาศัตรูพืชปนเปื้อน ณ ด่านนำเข้าของสหภาพยุโรปจะต้องหมดไป โดยอนุโลมให้ไทยถูกตรวจพบปัญหาได้ไม่เกิน 5 ครั้ง ต่อปี โดยเริ่มนับตั้งแต่วันที่ 15 มีนาคม 2554 เป็นต้นไป หากไทยละเมิดกฏเงื่อนไขดังกล่าว สหภาพยุโรปจะระงับการนำเข้า หรือห้ามนำเข้าฝักกลุ่มดังกล่าวทันที

เพื่อแก้ไขปัญหافرักไทยแบบยกเครื่อง และป้องกันความเสี่ยงของการถูกระงับการส่งออก หรือถูกแบนโดยสหภาพยุโรป เมื่อเดือนมีนาคม 2554 กรมวิชาการเกษตรจึงได้ออกมาตรการพิเศษเพื่อควบคุมการส่งออกฝักไทยที่มีปัญหา 5 กลุ่ม โดยกรมวิชาการเกษตรได้กำหนดให้ผู้ส่งออกหรือโรงคัดบรรจุที่ต้องการจะส่งออกพืชกลุ่มมีปัญหาดังกล่าวไปยังตลาดสหภาพยุโรป รวมทั้งนอร์เวย์ และสวีเดน จะต้องได้รับอนุญาตทะเบียนบัญชีโรงงาน (Establishment List) กับกรมวิชาการเกษตรเท่านั้นจึงจะสามารถส่งออกได้ มีผลปรับใช้ตั้งแต่วันที่

14 มีนาคม 2554 เป็นต้นไป ซึ่ง ณ วันที่ 19 กรกฎาคม 2556 มีโรงคัดบรรจุที่ผ่านการพิจารณาตามหลักเกณฑ์มาตรการที่กำหนดและได้รับการรับรองโดยกรมวิชาการเกษตรให้ส่งออกสินค้าผักกลุ่มเสี่ยงไปยังสหภาพยุโรปได้แล้ว รวม 21 ราย (เทียบกับการไม่มีโรงคัดบรรจุที่ได้รับการอนุญาตเลยในปี 2554)

นับว่าสินค้าผักไทยที่อยู่ในกลุ่มเสี่ยงดังกล่าวได้แก้ไขปัญหาที่ตรวจพบในทิศทางที่ดี คณะกรรมาธิการยุโรปจึงได้ลดระดับความถี่ในการตรวจลงจากระดับ 50% เหลือระดับที่ 10% และ 20% ในปี 2556 โดยสหภาพยุโรปจะพิจารณาปรับแก้รายชื่อดังกล่าวจากการประมวลข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาที่ตรวจพบที่จุดตรวจด่านพรมแดนภายใต้ระบบ RASFF¹ รวมทั้งจากรายงานขององค์กร FVO เกี่ยวกับการตรวจและประเมินระบบการควบคุมของประเทศที่สามที่ส่งออก และจากข้อมูลจากประเทศสมาชิกและจากประเทศที่สามเอง หากมีการพัฒนาไปในทิศทางที่ดีขึ้นเป็นที่น่าพอใจก็อาจได้รับการเพิกถอนออกจากรายชื่อกลุ่มเสี่ยง

ความท้าทายสำหรับภาครัฐและเอกชนไทย คือ การมุ่งหน้าพัฒนาเรื่องความปลอดภัยของสินค้าผัก โดยเฉพาะเรื่องสารฆ่าแมลงตกค้างและเชื้อซัลโมเนลลาในผักที่ส่งออกไปยังตลาดสหภาพยุโรปให้ดียิ่งขึ้นไปอีก หากประเทศไทยได้รับการเพิกถอนออกจากรายชื่อกลุ่มสินค้าที่มีความเสี่ยงก็จะเป็นการเรียกชื่อเสียง และความเชื่อมั่นต่อความปลอดภัยของผักไทยกลับมาได้

1.3 ปัญหาแมลงศัตรูพืชในผัก ผลไม้ และดอกไม้จากไทย เป็นปัญหาเรื่องสุขอนามัยพืช ได้แก่ แมลงศัตรูพืชในผักและผลไม้จากไทยก็เป็นอีกประเด็นที่สหภาพยุโรปจับตา เนื่องจาก

¹ สหภาพยุโรปมีระบบเตือนภัยด้านอาหารและอาหารสัตว์ของสหภาพยุโรป (Rapid Alert System for Food and Feed - RASFF) ซึ่งเป็นระบบฐานข้อมูลที่รวบรวมการแจ้งเตือนเกี่ยวกับปัญหาด้านสุขอนามัยในสินค้าอาหารและอาหารสัตว์ ทั้งที่มีถิ่นกำเนิดมาจากสัตว์ และที่ไม่ได้มีถิ่นกำเนิดมาจากสัตว์ ที่ตรวจพบที่จุดตรวจสอบที่พรมแดน (Border Inspection Post – BIP) ของประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป 28 ประเทศ รวมทั้งประเทศสมาชิก European Free Trade Association (EFTA) 4 ประเทศ ได้แก่ นอร์เวย์ ไอซ์แลนด์ ลิกเตนสไตน์ และสวิตเซอร์แลนด์

หากประเทศที่สามประเทศใดส่งสินค้ามีปัญหาด้านสุขอนามัยและความปลอดภัยเข้ามาในสหภาพยุโรปและถูกเจ้าหน้าที่ตรวจพบในด่านจุดตรวจต่างๆ ในประเทศสมาชิก ผลการตรวจสอบจะถูกส่งไปยังระบบ RASFF ซึ่งทำการเก็บและแบ่งปันข้อมูลระหว่างกันในทุกด่าน/ทุกจุดตรวจของประเทศอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ ทำให้สามารถค้นหารายชื่อสินค้าที่มีปัญหาได้ทั้งตามชนิดสินค้า ตามประเด็นปัญหา หรือตามรายชื่อประเทศ/บริษัท

เกรงว่า แมลงศัตรูพืชที่อาจติดมากับสินค้าผักและผลไม้ไทย จะมาแพร่ขยายพันธุ์ในสหภาพยุโรป และนำมาซึ่งโรคพืชต่างๆ โดยเฉพาะสำหรับประเทศในภูมิภาคยุโรปใต้ที่ ภูมิภาคเหมาะสมแก่การขยายพันธุ์ของแมลงศัตรูพืชเขตร้อน

สถิติปี 2555 จากระบบ EUROPHYT ที่เก็บข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาด้านสุขอนามัยของสินค้านำเข้าจากประเทศที่สาม แสดงว่า ในปี 2555 ประเทศไทยมีจำนวนปัญหาสุขอนามัยพืชในสินค้าที่ส่งออกไปยังตลาดสหภาพยุโรปทั้งหมด 107 ครั้ง ซึ่งนับว่าสูงที่สุดประเทศหนึ่ง โดยเฉพาะในสินค้าผักและไม้ ได้แก่ ฝรั่ง (*Psidium Guajana* / *Psidium* Sp.) จำนวน 33 ครั้ง ชมพู่ (*Syzygium Samarangense* / *Syzygium*) จำนวน 9 ครั้ง และมะม่วง (*Mangifera* Sp. / *Mangifera Indica*) จำนวน 12 ครั้ง รวมถึงสินค้าประเภทต้นไม้รวมทั้งเมล็ดพันธุ์พืช (สำหรับการนำมาปลูก) และดอกไม้ (ที่ตัดแล้ว) อาทิ ดอกกล้วยไม้ จำนวน 10 ครั้ง ซึ่ง ส่วนใหญ่เป็นการพบเพลี้ยไฟ ถือเป็นประเภทสินค้าที่ไทยต้องจับตา

สหภาพยุโรปแจ้งให้ประเทศไทยเพิ่มความเข้มงวดในการตรวจสอบศัตรูพืชในผลไม้ 3 รายการ คือ ฝรั่ง ชมพู่ และมะม่วง ที่มีการปนเปื้อนของแมลงวันผลไม้สายพันธุ์ที่ไม่ใช่สายพันธุ์ในยุโรป (non-European Tephritidae) และเพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาการส่งออกผลไม้ที่มีศัตรูพืชไปยังสหภาพยุโรป DG-SANCO จึงได้ตั้งเงื่อนไขว่า หากสหภาพยุโรปตรวจ พบศัตรูพืชในผลไม้กลุ่มเสี่ยงทั้ง 3 รายการ เป็นปริมาณเกินกว่า 5 ครั้งต่อปี ทางสหภาพยุโรปก็จะพิจารณากำหนดมาตรการในการจำกัดการนำเข้าผลไม้ดังกล่าวจากไทย โดยเริ่มตั้งแต่วันที่ 1 สิงหาคม 2556 เป็นต้นมา

นอกจากนี้ ประเทศไทยยังต้องเฝ้าระวังปัญหาการพบเพลี้ยไฟในสินค้ากล้วยไม้ (ตัดดอก) ทั้งประเภทการส่งออก และประเภทที่บุคคลทั่วไปนำเข้าโดยซื้อจากท่าอากาศยาน เนื่องจากสหภาพยุโรปตรวจพบปัญหาศัตรูพืชในสินค้าประเภทนี้ในระบบ RASFF ค่อนข้างสูง และมีการจับตาดูการแก้ไขปัญหามาอย่างต่อเนื่อง หากสถิติการตรวจพบปัญหาไม่พัฒนาในทิศทางที่ดีขึ้น หรือหากมีการตรวจพบขึ้น สหภาพยุโรปอาจพิจารณาระงับการนำเข้าสินค้ากล้วยไม้มายังตลาดสหภาพยุโรปได้

1.4 ปัญหาการตรวจพบเชื้อแบคทีเรียในสินค้าปลาทูน่ากระป๋อง ระหว่างวันที่ 1 มกราคม 2555 ถึง 31 ตุลาคม 2555 สหภาพยุโรปได้ตรวจพบเชื้อแบคทีเรียในสินค้าปลาทูน่ากระป๋อง (canned tuna หรือ *Sarda* spp) ที่ส่งออกจากไทยไปยังตลาดสหภาพยุโรปจำนวน 18 ครั้ง โดยเป็นการตรวจพบที่ประเทศนอร์เวย์ 9 ครั้ง ฟินแลนด์ 3 ครั้ง โปแลนด์ 3 ครั้ง ไชปรัส 2 ครั้ง และไอร์แลนด์ 1 ครั้ง ซึ่งสหภาพยุโรปแจ้งว่า ปัญหามาจากการฆ่าเชื้อที่ใช้ความร้อนไม่เพียงพอทำให้ตรวจพบเชื้อ แบคทีเรีย (inadequate thermal processing – sterilization) และสหภาพยุโรปได้แจ้งเตือนและแสดงความห่วงกังวลต่อทางการไทยให้เร่งแก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างเร่งด่วน

กรมประมง ในฐานะหน่วยงานที่รับผิดชอบของไทยได้ดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงและเร่งแก้ไขปัญหา โดยประกาศใช้มาตรการการตรวจเข้มแบบ 100% กับสินค้าทูน่ากระป๋องจากไทยไปยังสหภาพยุโรปก่อนการส่งออก และได้เพิกถอนรายชื่อบริษัทผู้ส่งออกบางรายออกจากรายชื่อที่กรมประมงอนุญาตให้ส่งออกไปสหภาพยุโรปได้ ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้สหภาพยุโรประงับการนำเข้าสินค้าดังกล่าวจากไทย รวมถึงการปรับปรุงระบบการตรวจสอบด้านสุขอนามัยในกระบวนการแปรรูปสินค้าดังกล่าวว่าเป็นมาตรการแก้ไขปัญหามีประสิทธิภาพของภาครัฐไทย

อย่างไรก็ตาม การที่ประเทศนอร์เวย์มีความเข้มงวดในการตรวจด้วยมาตรฐานที่ต้องไม่พบเชื้อ อย่างสิ้นเชิง คือ เป็น การฆ่าเชื้ออย่างสมบูรณ์ (complete sterility) ซึ่งต่างจากประเทศนำเข้าอื่นๆ ให้การยอมรับการฆ่าเชื้อระดับทางการค้า (commercial sterility) คือ ยอมให้มีเชื้อบางประเภทที่ไม่เป็นอันตรายหลงเหลืออยู่ได้หากไม่เพิ่มจำนวนในสภาวะการเก็บรักษาปกติ อาจมีผลกระทบต่อรสชาติของผลิตภัณฑ์และต้นทุนการผลิตสินค้าด้วย ซึ่งในเรื่องดังกล่าวควรมีผลพิกฐานทางวิทยาศาสตร์รองรับด้วย

2. บทความเรื่อง “มาตรฐานความปลอดภัยอาหาร : ประโยชน์หรือกีดกันการส่งออกไทย” ในวารสารเศรษฐกิจการเกษตร ปีที่ 50 ฉบับที่ 569 (2547:2-4) โดย พิบูลย์ งามอนุกุลกิจ ซึ่งเป็นนักวิชาการประจำคณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์ วุฒิสภา โดยได้นำเสนอประเด็นที่ควรตระหนักถึงจากการที่รัฐบาลได้กำหนดนโยบายปีแห่งสุขอนามัย (ความปลอดภัยด้านอาหาร) ในปี พ.ศ. 2547 ซึ่งมีการผลักดันนโยบายและมาตรฐานที่สำคัญคือ สินค้าเกษตรส่งออกของไทยจะต้องมีมาตรฐานในระดับสูง โดยสำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้มีการจัดทำสัญลักษณ์รูปตัว “Q” ติดให้กับสินค้าที่ผ่านการตรวจสอบและรับรองคุณภาพมาตรฐาน และกำหนดเป็นนโยบายมาตรฐานสินค้าเดียวเพื่อเป็นหลักประกันในคุณภาพมาตรฐานสินค้าส่งออกทั้งหมด และเป็นการสร้างความเชื่อมั่นให้กับประเทศผู้ซื้อทั่วโลกว่าสินค้าเกษตรส่งออกของไทยมีคุณภาพปลอดภัยทุกชิ้น แต่สิ่งนี้กลับกลายเป็นกีดกันของตัวเองที่ทำให้ต้นทุนการผลิตสูงขึ้นจากการยึดมาตรฐานเดียว ซึ่งเป็นมาตรฐานสูงเพื่อการยอมรับจากประเทศผู้นำเข้ารายใหญ่ซึ่งเป็นตลาดบนหรือประเทศที่พัฒนาแล้วอันได้แก่ประเทศญี่ปุ่น ประเทศสหรัฐอเมริกา และสหภาพยุโรป ส่งผลให้ประเทศไทยต้องสูญเสียตลาดส่งออกในระดับล่าง

3. งานวิจัยเรื่อง “ระบบการบริหารและกำกับดูแลสินค้าเกษตรและอาหารของไทยภายใต้การแข่งขันทางการค้า” โดย ฝ่ายวิจัย นโยบาย และประสานงานการพัฒนาอุตสาหกรรมสถาบันอาหาร (2547) ซึ่งงานวิจัยชิ้นนี้เป็นการศึกษาเพื่อวิเคราะห์ทิศทางการค้าสินค้าเกษตรและอาหารแนวใหม่ในตลาดโลก โดยมีจุดประสงค์ที่จะนำเสนอสถานการณ์การค้าสินค้าเกษตรและ

อาหารภายใต้นโยบายความปลอดภัยด้านอาหารของโลก ทั้งนี้ งานวิจัยดังกล่าวได้กำหนดประเด็นการวิเคราะห์ไว้ 5 ประเด็น กล่าวคือ (1) การค้าสินค้าเกษตรและอาหารในตลาดโลก (2) แนวคิดด้านความปลอดภัยของอาหารที่นำไปสู่การออกกฎระเบียบข้อบังคับ (3) ระบบบริหารและควบคุมสินค้าเกษตรและอาหาร (4) ความสัมพันธ์ของมาตรการด้านความปลอดภัยของอาหารต่อประเด็นความท้าทายในการค้าสินค้าเกษตรและอาหาร และ (5) ความเคลื่อนไหวสำคัญที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงด้านกฎระเบียบการค้า ซึ่งมีสาระสำคัญโดยสรุป คือ เมื่อมีการพัฒนาและคิดค้นเครื่องมือในการผลิต ตรวจสอบ ตลอดจนการจัดทำผลการศึกษาด้านความเสี่ยงของอาหารที่มีเพิ่มขึ้น ประเด็นด้านความปลอดภัยของอาหารจึงถูกหยิบยกขึ้นมาสู่เวทีสาธารณะเป็นลำดับ จากเดิมที่ประเด็นความปลอดภัยของอาหารยังคงมีการกล่าวถึงในวงจำกัด ซึ่งส่วนใหญ่เป็นกลุ่มผู้เชี่ยวชาญและนักวิทยาศาสตร์ที่คลุกคลีอยู่กับการผลิตสินค้าเกษตรและอาหารเป็นหลัก ดังนั้น เมื่อประเทศต่างๆ โดยเฉพาะสหภาพยุโรป ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศญี่ปุ่น ซึ่งเป็นประเทศผู้นำเข้าสินค้าเกษตรและอาหารรายสำคัญได้ให้ความสำคัญกับการผลิตอาหารเพื่อให้เกิดความปลอดภัยต่อผู้บริโภค (Consumer Food Safety) เพิ่มขึ้น จึงทำให้ระบบการบริหารและควบคุมสินค้าเกษตรและอาหารในประเทศต่างๆ ดังกล่าว เริ่มมีความเข้มงวดเพิ่มมากขึ้น โดยมาตรฐานการผลิตสินค้าเกษตรและอาหารนั้น ในระยะเริ่มต้นมีลักษณะเป็นมาตรฐานแบบสมัครใจ (Voluntary Basis) แต่อย่างไรก็ตาม มาตรฐานที่กำหนดไว้ในเวลานั้นยังคงมีความแตกต่างในด้านขั้นตอนและวิธีปฏิบัติที่ไม่สอดคล้องกันอยู่เป็นจำนวนมาก โดยตัวแปรสำคัญที่ก่อให้เกิดกระแสการตื่นตัวอย่างมากในด้านความปลอดภัยของอาหารทั่วโลกได้แก่ การประกาศนโยบายด้านความปลอดภัยของอาหารภายใต้สมุดปกขาวของสหภาพยุโรป (White Paper) เมื่อปี พ.ศ. 2544 (ค.ศ.2001) และปัญหาด้านการก่อการร้ายที่เกิดขึ้นในประเทศสหรัฐอเมริกาเมื่อวันที่ 11 กันยายน 2545 (ค.ศ.2002) โดยในส่วนของนโยบายด้านความปลอดภัยของอาหารของสหภาพยุโรปนั้นมุ่งเน้นที่จะให้ความสำคัญในการนำหลักวิทยาศาสตร์ (Scientific Evidence) มาใช้เป็นหลัก แต่อย่างไรก็ตาม สหภาพยุโรปยังคงสวงวนท่าทีในการจำกัดการนำเข้าสินค้าเกษตร-อาหารหากมีข้อสงสัยว่าสินค้าเกษตร-อาหารมีความไม่ปลอดภัยต่อผู้บริโภคภายใต้หลักการป้องกันล่วงหน้า (Precautionary Principle) ทั้งนี้เนื่องจากปัญหาด้านความปลอดภัยของอาหารในหลายประเด็นยังไม่เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไป ทำให้หลักการนี้ได้รับการอภิปรายกันอย่างกว้างขวางว่าเป็นการปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม แต่เมื่อเกิดเหตุการณ์การก่อการร้ายเมื่อวันที่ 11 กันยายน พ.ศ. 2544 ขึ้น ประเด็นปัญหาของการห้ามหรือตรวจสอบการนำเข้าอย่างเข้มงวดแม้ไม่มีหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ก็ถูกนำมาใช้มากยิ่งขึ้น เนื่องจากบริบทของการตรวจสอบและนำเข้าสินค้าเกษตร-อาหารได้เปลี่ยนไปจากเดิมที่ให้ความสำคัญกับการตรวจสอบปัญหาด้านความปลอดภัยของอาหารแต่เพียงอย่างเดียว แต่แต่ละประเทศได้เพิ่มการ

ตรวจสอบอาหารเพื่อป้องกันการก่อการร้าย (Terrorism) มากยิ่งขึ้น ทำให้ประเด็นการก่อการร้ายถูกตอกย้ำความสำคัญและส่งผลกระทบต่อระบบการบริหารแต่ตรวจสอบสินค้าเกษตร-อาหารมากยิ่งขึ้น ดังนั้น รูปแบบการตรวจสอบสินค้าเกษตร-อาหารจึงเปลี่ยนไป นั่นคือระบบการตรวจสอบสินค้าเกษตร-อาหารที่ยังไม่มีการนำหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ (Non-scientific Evidence) จึงเริ่มมีความชอบธรรมในการดำเนินการมากยิ่งขึ้น ดังจะเห็นได้จาก ภายใต้กฎหมายการก่อการร้าย ค.ศ. 2002 (พ.ศ.2545) (Bio-terrorism Act) ของประเทศสหรัฐอเมริกา ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์เป็นอย่างมาก ในขณะที่เดียวกัน รูปแบบการป้องกันประเทศอันเนื่องมาจากการก่อการร้ายโดยปนเปื้อนเชื้อโรคในอาหารก็เริ่มถูกนำมาใช้ในหลายประเทศเพิ่มมากขึ้น เช่น สหภาพยุโรป และประเทศญี่ปุ่นก็อยู่ระหว่างการพิจารณากำหนดกฎระเบียบใหม่ๆ ในการตรวจสอบอาหารเพื่อต่อต้านการก่อการร้ายเพิ่มเติม เป็นต้น นอกจากนี้ ความจำเป็นในการป้องกันผู้บริโภคทั้งจากปัญหาด้านความปลอดภัยของอาหารและการป้องกันการก่อการร้ายได้ส่งผลให้เกิดการปฏิรูประบบการตรวจสอบอาหารขึ้นมาใหม่ เช่น การดำเนินการด้านการจดทะเบียนผู้ประกอบการส่งออกอาหารขึ้นใหม่ การใช้ระบบตรวจสอบถึงแหล่งที่มาของการผลิต (Traceability) ที่เพิ่มความซับซ้อนในทางปฏิบัติมากยิ่งขึ้น ซึ่งทั้งหมดนี้ได้ทำให้รูปแบบการบริหารและควบคุมสินค้าเกษตร-อาหาร ตลอดจนกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับสินค้าเกษตร-อาหารมีความยุ่งยากและซับซ้อนยิ่งขึ้น

การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายในและภายนอกของระบบความปลอดภัยด้านอาหารของไทย (SWOT Analysis)

จากการวิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และอุปสรรคของระบบการบริหารจัดการด้านความปลอดภัยอาหารของประเทศไทย พบว่า แม้ประเทศไทยจะเผชิญหน้ากับวิกฤตการณ์ด้านความปลอดภัยอาหาร ในระยะที่ผ่านมา แต่ด้วยนโยบายด้านความปลอดภัยที่ภาครัฐนำมาใช้ทำให้สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวไปได้ นอกจากนี้ ประเทศไทยมีจุดอ่อนสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อระบบควบคุมมาตรฐานสินค้า คือ บทบาทหน้าที่ของหน่วยงานควบคุมมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารมีความซ้ำซ้อนและขาดการร่วมมือในการส่งถ่ายข้อมูลระหว่างองค์กรผู้เกี่ยวข้องในการควบคุมมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร

ตารางที่ 5-4 การวิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และอุปสรรคของระบบการบริหารจัดการ
ด้านความปลอดภัยอาหารของประเทศไทย

| จุดแข็ง (Strengths, S) | จุดอ่อน (Weaknesses, W) |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> ● มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่บริหารจัดการด้านอาหารของประเทศไทย คือ คณะกรรมการอาหารแห่งชาติ ● มีหน่วยงานผู้รับผิดชอบสินค้าเกษตรและอาหารครอบคลุมทุกกลุ่มสินค้า ● ห้องปฏิบัติการวิเคราะห์คุณภาพมีจำนวนมาก รวมทั้งภาครัฐและเอกชน ● มีระบบรับรองมาตรฐานระบบการผลิตและสินค้าเอกชนเป็นจำนวนมาก ดังนั้นผู้ประกอบการถูกผลักดันให้เข้าสู่ระบบการรับรองคุณภาพโดยอัตโนมัติ ● มีพ.ร.บ.อาหาร ซึ่งอยู่ระหว่างการปรับปรุง ● มี พ.ร.บ. มาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร ● มีนโยบาย และมาตรฐานด้านความปลอดภัยอาหาร ● มีการมอบอำนาจ/กระจายอำนาจไปยังท้องถิ่น ● มีเครือข่ายด้านความปลอดภัยอาหารและโภชนาการ (ผู้ประกอบการ ภาคประชาชน นักวิชาการ) ● มีบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญด้านอาหาร/โภชนาการ และมีเครื่องมือชุดทดสอบ/รถ Mobile | <p>ด้านกฎหมาย/ระเบียบ/โครงสร้าง</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ พรบ.อาหารไม่ทันต่อสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปและไม่ครอบคลุม ○ โครงสร้างส่วนกลาง-ภูมิภาค ไม่เอื้อต่อการทำงานและยังขาดการบูรณาการ ○ ยังไม่มีข้อกำหนดทางกฎหมายตลอดจนระเบียบปฏิบัติที่ชัดเจนในการควบคุมคุณภาพและความปลอดภัยของอาหาร ณ ด่านนำเข้า ○ การควบคุมการนำเข้าอาหารไม่ครอบคลุมทุกด่านนำเข้า <p>ด้านระบบงาน</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ ขาดความเชื่อมโยง และขาดการวางแผนร่วมกันในการวิเคราะห์ สังเคราะห์ข้อมูล เพื่อนำไปสู่การใช้ประโยชน์ ○ ขาดกลไกการใช้ข้อมูลเฝ้าระวังโรคอย่างบูรณาการ ○ ขาดระบบการสอบสวนประสิทธิภาพการมอบอำนาจ ○ ระบบการตรวจติดตามคุณภาพและการบริหารจัดการความปลอดภัยอาหารยังไม่เข้มแข็ง มีลักษณะตั้งรับ <p>ด้านการดำเนินงาน</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ ขาดการเตรียมความพร้อมของผู้รับมอบ/กระจายอำนาจ ทั้งด้านโครงสร้าง ระบบงาน งบประมาณ และทักษะบุคลากรที่เพียงพอ ○ การบังคับใช้กฎหมายไม่เข้มแข็ง ○ ขาดข้อมูลวิจัยการตลาดในการส่งเสริมพัฒนา |

| | |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> ● กศช. เป็นหน่วย National Focal Point (INFOSAN, IHR, APEC Food Safety, APEC Food Defense, ASEAN Food Safety, Reference laboratory) ● มกอช. เป็น National Focal Point | <p>ผลิตภัณฑ์ลดน้ำตาล ไขมัน โซเดียม</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ การประสานความร่วมมือด้านความปลอดภัยอาหารและโภชนาการ ระหว่างกระทรวงสาธารณสุขและกระทรวงเกษตรยังไม่เข้มแข็ง ○ ขาดการนำข้อมูลด้าน Risk assessment มาใช้ประโยชน์ ○ ขาดกระบวนการสร้างความรู้ ความตระหนักเรื่องความปลอดภัยอาหารและโภชนาการแก่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งภาครัฐและภาคเอกชนตลอดห่วงโซ่อาหาร ○ บทบาทหน้าที่ของหน่วยงานควบคุมมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารมีความซ้ำซ้อนกัน ○ ข้อมูลด้านมาตรฐานสินค้าไม่ครบทั้งห่วงโซ่ เพราะขาดการส่งถ่ายข้อมูลระหว่างองค์กรผู้เกี่ยวข้อง ○ ข้อกำหนด/กฎหมาย ไม่ครอบคลุมและขาดการเชื่อมโยงกันระหว่างสายโซ่อุปทาน ○ ประเทศไทยมีเกษตรกรรายย่อยจำนวนมาก และเกษตรกรบางคนไม่เห็นประโยชน์ในการเข้าสู่ระบบควบคุมคุณภาพและมาตรฐานระบบโลจิสติกส์ของสินค้าเกษตรและอาหารระหว่างโซ่ขาดผู้รับผิดชอบที่ชัดเจน |
| <p>โอกาส (Opportunities, O)</p> <ul style="list-style-type: none"> ● ภาครัฐให้การสนับสนุนในด้านระบบการควบคุมอาหาร และให้ความสำคัญเรื่องความปลอดภัยอาหาร ● การค้าระหว่างประเทศในปัจจุบันให้ความสำคัญด้านความปลอดภัยอาหาร ● ผู้บริโภคตระหนักในเรื่องอาหาร | <p>อุปสรรค (Threats, T)</p> <ul style="list-style-type: none"> ● บทบาทหน้าที่ของหน่วยงานควบคุมมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารมีความซ้ำซ้อนกัน ● ข้อมูลด้านมาตรฐานสินค้าไม่ครบทั้งห่วงโซ่ เพราะขาดการส่งถ่ายข้อมูลระหว่างองค์กรผู้เกี่ยวข้อง ● ข้อกำหนด/กฎหมาย ไม่ครอบคลุมและขาดการ |

| | |
|--|--|
| <p>ปลอดภัยมากขึ้น จึงเป็นการกระตุ้นให้เกิดระบบควบคุมอาหาร</p> <ul style="list-style-type: none"> ● เป็นประเด็นที่สังคมสนใจ ● ผู้บริโภคใส่ใจสุขภาพและรวมกลุ่ม ● มีเวทีโลก (Codex/APEC/ASEAN/Asia FoodNet/IHR/INFOSAN) ช่วยกระตุ้นความสนใจ ● มีหน่วยงานสนับสนุนด้านความปลอดภัยอาหารและโภชนาการ เพิ่มขึ้น ด้านทุน/วิจัย /ความเห็นประชาชน (สสส. สปสช. สวรส. สกว. สช. สถาบันคลังสมองของชาติ สถาบันโภชนาการ มหาวิทยาลัย มูลนิธิเพื่อผู้บริโภค ฯลฯ) | <p>เชื่อมโยงกันระหว่างสายโซ่อุปทาน</p> <ul style="list-style-type: none"> ● ประเทศไทยมีเกษตรกรรายย่อยจำนวนมาก และเกษตรกรบางคนไม่เห็นประโยชน์ในการเข้าสู่ระบบควบคุมคุณภาพและมาตรฐาน ● ระบบโลจิสติกส์ของสินค้าเกษตรและอาหารระหว่างโซ่ขาดผู้รับผิดชอบที่ชัดเจน ● รัฐบาลให้ความสำคัญอาหารส่งออกมากกว่าอาหารบริโภคในประเทศ ● มีการใช้เทคโนโลยีการผลิตอาหารและสารเคมีใหม่ๆ ที่หลากหลายและซับซ้อนมากขึ้น ● สื่อหลากหลาย เข้าถึงง่าย ควบคุมโฆษณาเกินจริงยาก ● การเปิดเสรีทางการค้าทำให้การควบคุมด้านคุณภาพและความปลอดภัยอาหารนำเข้าทำได้ยากขึ้น ● นโยบาย one day clearance และ 10% random check ณ ด่านนำเข้า ของกรมศุลกากร ทำให้ประสิทธิภาพการตรวจสอบคุณภาพและความปลอดภัยสินค้าอาหารลดลง ● การเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ ● การเกิดโรคระบาดใหม่ๆ เช่น โรคที่เกิดจากทางปศุสัตว์ โรคที่เกี่ยวข้องกับการเดินทาง |
|--|--|

จากการวิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และอุปสรรค พบว่าระบบความปลอดภัยด้านอาหารของไทยมีจุดอ่อนหลายด้าน ทั้งด้านความซ้ำซ้อนในบทบาทหน้าที่ของหน่วยงาน ข้อมูลมาตรฐานสินค้าและกฎหมายอาหารไม่เชื่อมโยงกัน รวมถึงความไม่ตระหนักถึงประโยชน์ในการเข้าสู่ระบบมาตรฐานของเกษตรกรรายย่อย เนื่องด้วยเกษตรกรไม่เห็นความแตกต่างที่ชัดเจนระหว่างสินค้าที่มีมาตรฐานกับสินค้าทั่วไป แต่จะเห็นได้ว่าจุดอ่อนเหล่านี้ถือเป็นปัจจัยภายในที่สามารถควบคุมได้ในระดับหนึ่ง หากมีกลยุทธ์หรือมาตรการที่เหมาะสม

จุดแข็งของระบบควบคุมอาหารของไทยคือ การมีหน่วยงานดูแลครอบคลุมทุกกลุ่มสินค้า มีห้องปฏิบัติการจำนวนมากในการตรวจสอบรับรองการสินค้าเกษตรและอาหาร และการมีระบบรับรองมาตรฐานเอกชนที่เป็นส่วนหนึ่งในการผลักดันให้ผู้ประกอบการเข้าสู่การรับรองคุณภาพโดยอัตโนมัติ ส่วนโอกาสที่พบคือ ผู้เกี่ยวข้องในห่วงโซ่อุปทานบางส่วนให้ความสำคัญเรื่องความปลอดภัยอาหารมากขึ้น

สรุป

จากการศึกษาระบบการบริหารจัดการความปลอดภัยด้านอาหารของประเทศไทยโดยภาพรวมในปัจจุบัน สรุปได้ว่าระบบการบริหารควบคุมความปลอดภัยด้านอาหารของไทยเป็นไปในลักษณะของการตั้งรับ ไม่สามารถตอบสนองต่อปัญหาความปลอดภัยด้านอาหารที่นับวันจะเปลี่ยนแปลงและเพิ่มจำนวนมากขึ้นได้ เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่นแล้ว จะเห็นได้ว่าในช่วงทศวรรษที่ผ่านมาหลายประเทศได้มีการพัฒนาระบบการบริหารจัดการในเชิงรุก คือ การใช้มาตรการป้องกันปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้น โดยมุ่งเน้นไปที่ระบบการควบคุมหรือการประกันคุณภาพ โดยเฉพาะระบบการบริหารจัดการของภาครัฐในการที่จะสร้างความมั่นใจในระบบการควบคุมปัญหาความไม่ปลอดภัยของอาหาร ซึ่งการบริหารจัดการดังกล่าวจะต้องอาศัยกระบวนการวิเคราะห์ความเสี่ยง (Risk Analysis) ที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ (Scientific Proof) เกี่ยวกับการเกิดโรคจากอาหารและสาเหตุที่เกิด อันจะช่วยให้สามารถกำหนดวิธีการควบคุมอันตรายในอาหารได้อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ ซึ่งสอดคล้องกับคณะกรรมการด้านการเกษตร องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (Committee on Agriculture :COAG) ที่ระบุว่ากลยุทธ์ที่สนับสนุนความปลอดภัยด้านอาหารตลอดห่วงโซ่อุปทาน ประกอบด้วย 5 กลยุทธ์ คือ

1. การใช้หลักการวิเคราะห์ความเสี่ยง โดยทำการประเมินความเสี่ยง กำหนดมาตรการจัดการความเสี่ยง และการสื่อสารความเสี่ยงให้ประชาชนหรือผู้บริโภคได้รับรู้
2. การทวนสอบย้อนกลับหรือสืบแหล่งที่มาของผลิตภัณฑ์ (Traceability) ในทุกขั้นตอนตลอดห่วงโซ่อุปทาน ตั้งแต่ผู้ผลิตขั้นต้น การปฏิบัติหลังการเก็บเกี่ยว การแปรรูป การจำหน่าย จนกระทั่งถึงมือผู้บริโภค
3. การทำมาตรฐานความปลอดภัยด้านอาหารให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากลและอยู่บนพื้นฐานของหลักฐานทางวิทยาศาสตร์
4. ความเท่าเทียมกัน (Equivalent) ของระบบความปลอดภัยด้านอาหาร
5. หลีกเลียง (Avoidance) หรือการป้องกัน (Prevention) อันตราย ณ แหล่งผลิตในห่วงโซ่อุปทาน

บทที่ 6

สรุป และข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลในส่วนต่างๆ ที่ได้นำเสนอไว้ในบทที่ 1-5 ที่ผ่านมา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง โครงสร้างและระบบการบริหารจัดการความปลอดภัยด้านอาหารและหน่วยงานด้านการประเมินความเสี่ยงความปลอดภัยด้านอาหารในต่างประเทศ และของประเทศไทยนั้น เพื่อให้เกิดความชัดเจนในเนื้อหาสาระที่จะได้นำเสนอไว้ในบทนี้ ผู้วิจัยจะขอแยกประเด็นรายละเอียดของเรื่องที่จะนำเสนอออกเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนของการสรุปประเด็นเนื้อหาสาระที่ได้จากการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลต่างๆ ภายใตกรอบแนวคิดในการศึกษาวิจัยที่ได้กำหนดไว้ และส่วนของข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่ได้จากการประมวลผล สังเคราะห์ข้อมูลผ่านแนวคิดและประสบการณ์จริงของผู้วิจัยที่ได้มีโอกาสปฏิบัติหน้าที่ ดูแลรับผิดชอบงานที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริม การพัฒนา และแก้ไขปัญหาอุตสาหกรรมอาหารของประเทศ โดยความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชนมาเป็นระยะเวลากว่า 17 ปี ทั้งนี้เพื่อให้ข้อสรุปและข้อเสนอแนะที่ได้สามารถตอบวัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ได้อย่างสมบูรณ์

สรุป

จากการศึกษาวิเคราะห์รูปแบบการบริหารจัดการความปลอดภัยด้านอาหาร และการจัดตั้งหน่วยงานประเมินความเสี่ยงความปลอดภัยด้านอาหารของประเทศต่าง ๆ ในบทที่ผ่านมา นั้น สามารถสรุปได้ว่าระบบการควบคุมดูแลความปลอดภัยด้านอาหารในรูปแบบเดิมที่ใช้มานั้น มีลักษณะโครงสร้างแบบตั้งรับ ไม่สามารถสนองตอบต่อการแก้ไขปัญหาความปลอดภัยด้านอาหารที่นับวันจะเปลี่ยนแปลง มีวิวัฒนาการและเพิ่มจำนวนมากขึ้นได้ ดังนั้นในช่วงกว่าทศวรรษที่ผ่านมา ประเทศต่าง ๆ จึงได้มีการพัฒนาระบบการบริหารจัดการความปลอดภัยด้านอาหาร (Food Safety Management System) ในเชิงรุก คือ การใช้มาตรการป้องกันปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้น โดยมุ่งเน้นไปที่ระบบการควบคุมหรือการประกันคุณภาพมาตรฐาน ทั้งในส่วน of มาตรฐานระบบซึ่งหมายถึงกระบวนการผลิตสินค้าที่ได้คุณภาพมาตรฐาน และมาตรฐานของตัวสินค้า ทั้งนี้เพื่อสร้างความมั่นใจในการบริโภคสินค้าอาหารให้กับประชาชน ซึ่งการบริหารจัดการดังกล่าวจะต้องอาศัยกระบวนการวิจัยและประเมินความเสี่ยง (Risk Analysis) ที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของข้อมูลทาง

วิทยาศาสตร์ ซึ่งจะช่วยให้สามารถกำหนดวิธีการควบคุมอันตรายในอาหารได้อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ

เมื่อพิจารณาถึงโครงสร้างและระบบการบริหารจัดการความปลอดภัยด้านอาหารของประเทศไทยนั้น มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องซึ่งดูแลรับผิดชอบโดยตรงอยู่ 2 กระทรวงหลัก ได้แก่ กระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งการทำงานในปัจจุบันพบว่า ยังคงมีปัญหาข้อจำกัดในทางปฏิบัติอยู่บ้างระหว่าง 2 กระทรวง ซึ่งส่งผลให้ไม่สามารถที่จะสนองต่อการดำเนินการทางการค้าของภาคอุตสาหกรรมได้อย่างสมบูรณ์ รวมถึงความมั่นใจที่จะให้กับผู้บริโภคได้อย่างแท้จริง ปัญหาและข้อจำกัดดังกล่าว เป็นผลต่อเนื่องมาจากการปฏิรูปโครงสร้างระบบราชการครั้งที่ผ่านๆ มา ซึ่งได้มีความพยายามในการปรับโอนงานด้านความปลอดภัยของอาหาร (Food Safety) ให้มีลักษณะการบริหารงานแบบ Single Agency ยังมีความไม่เห็นด้วยจากหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องหลายหน่วยงาน ซึ่งเปรียบเสมือนแรงดึงที่ทำให้การปฏิรูปโครงสร้างระบบราชการที่ผ่านมายังไม่สามารถบรรลุผลตามเจตนารมณ์เท่าที่ควร อย่างไรก็ตามรัฐบาลได้เข้ามาแก้ไขปัญหาลเฉพาะหน้าทางความขัดแย้งระหว่างหน่วยงาน เพื่อให้สามารถดำเนินการในระยะช่วงปรับเปลี่ยนบทบาท (Transition period) โดยกำหนดเป็นมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 4 มีนาคม 2546 ซึ่งทำให้เกิดการแบ่งแยกหน้าที่ความรับผิดชอบด้านความปลอดภัยของอาหาร (Food Safety) มาจนถึงปัจจุบัน โดยสรุปได้ดังนี้

- การส่งออกสินค้าเกษตรและอาหารให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นผู้รับผิดชอบหลัก
- การนำเข้าเฉพาะสินค้ากึ่ง เนื้อสัตว์ หนุ่ย และพืช อาหารสัตว์ วัตถุดิบพืชทางเกษตรให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นผู้รับผิดชอบหลัก
- การนำเข้าวัตถุดิบ และอาหารอื่นๆ นอกเหนือจากกึ่ง เนื้อสัตว์ หนุ่ย ให้กระทรวงสาธารณสุขเป็นผู้รับผิดชอบหลัก
- อาหารจำหน่ายในประเทศให้กระทรวงสาธารณสุขเป็นผู้รับผิดชอบ

สำหรับความรับผิดชอบเกี่ยวกับงานด้านการกักกันโรคแมลงศัตรูพืช/สัตว์นั้น ไม่มีประเด็นปัญหาที่จะหยิบยกนำเสนอเนื่องจากเป็นหน้าที่รับผิดชอบของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ทั้งก่อนหน้าและหลังมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 4 มีนาคม 2546

จากการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบดังกล่าว ทำให้โครงสร้างของระบบการบริหารความปลอดภัยด้านอาหารของประเทศไทย มีการแบ่งแยกหน่วยงานที่รับผิดชอบในการกำกับดูแลมาตรการด้านการนำเข้าและส่งออกสินค้าตามด่านพรมแดน (Border Measure) ไม่ใช่มีเพียงหน่วยงานเดียว กล่าวคือ มีทั้งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์และกระทรวงสาธารณสุข ซึ่งจะแตกต่างกัน

จากการจัดโครงสร้างองค์กรของหน่วยงานอื่นๆ ในหลายประเทศ ที่จะไม่แยกงานนำเข้าและส่งออก ออกจากกัน โดยตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจนก็คือ ระบบการบริหารของสหภาพยุโรป ซึ่งมี DG SANGO ได้ร่วมงานด้านการตรวจสอบควบคุมการนำเข้าและการส่งออก รวมถึงการควบคุมดูแล ภายในประเทศไว้ที่เดียวกันหมด ส่วนหน่วยงาน AQSIQ ของประเทศจีนนั้นไม่ได้รับผิดชอบความ ปลอดภัยด้านอาหารภายในประเทศ แต่จะรับผิดชอบทั้งในด้านความปลอดภัยของอาหารนำเข้าและ ส่งออก

การแบ่งงานในการกำกับดูแลสินค้านำเข้าและส่งออก ตามที่ได้กล่าวไว้ในข้างต้นนี้ จะ เป็นข้อจำกัดอย่างหนึ่งในการส่งเสริมและสนับสนุนการค้าเสรีทางการค้า โดยเฉพาะในเรื่องของ การเจรจาต่อรอง และการจัดทำความเท่าเทียมกัน (Equivalence) ระหว่างไทยกับต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับประเทศที่มีระบบการบริหารแบบรวมศูนย์ซึ่งนำเรื่องของการนำเข้าและส่งออก สินค้ามาอยู่ไว้ภายใต้หน่วยงานเดียวกัน

นอกจากนั้น หากพิจารณาถึงภารกิจด้านการประเมินความเสี่ยงความปลอดภัยด้านอาหาร ของไทยในปัจจุบันก็ยังไม่มียุทธศาสตร์ที่ดำเนินการในเรื่องนี้เป็นการเฉพาะ คงมีเพียงภารกิจด้าน การเฝ้าระวังเท่านั้น ซึ่งปัจจุบันได้มีการดำเนินการอยู่บ้างแล้วในส่วนงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น กรม ปศุสัตว์ กรมประมง กรมวิชาการเกษตร สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ และ กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ ทั้งนี้ข้อมูลที่ได้จากการเฝ้าระวังนี้จะเป็นวัตถุดิบต้นทางสำคัญที่จะ นำไปใช้ในการประเมินความเสี่ยงในอนาคตต่อไป

จากโครงสร้างการบริหารจัดการความปลอดภัยด้านอาหารที่ผู้วิจัยได้กล่าวไว้ในข้างต้น ปัญหาหนึ่งที่ประเทศไทยกำลังประสบอยู่ก็คือ การขาดความชัดเจนในข้อปฏิบัติขององค์กรที่ รับผิดชอบในเรื่องของความปลอดภัยด้านอาหาร (Food Safety) แม้ว่าในหลักการตามนโยบายจะเป็น Single Control แต่จากมติของคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 4 มีนาคม พ.ศ. 2546 เป็นต้นมา จนถึงปัจจุบันก็ ยังมีช่องโหว่ และความลักลั่น (Loophole) ในการปฏิบัติงาน ยังคงมีการแบ่งแยกหน้าที่และความ รับผิดชอบระหว่างสินค้านำเข้าและสินค้าส่งออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายและระเบียบที่หน่วยงาน ต่างๆ มีอยู่ภายใต้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์และกระทรวงสาธารณสุข ซึ่งเป็นผู้กำหนดมาตรฐาน รวมถึงอำนาจและผลประโยชน์ทางการเมืองที่เข้ามาเกี่ยวข้องซึ่งทำให้ขาดความเป็นเอกภาพและเกิด ปัญหาในการประสานความร่วมมือระหว่างกันในเรื่องนี้ ซึ่งก่อให้เกิดผลเสียต่อธุรกิจมากกว่าผลดี ประกอบกับข้อกฎหมายของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยด้านอาหารยังมีความซ้ำซ้อน ไม่ เอื้ออำนวยต่อการบริหารจัดการและการสนับสนุนทางการค้า รวมถึงการบริหารควบคุม ดูแลความ ปลอดภัยของสินค้าอาหารยังขาดความสอดคล้องในหลักเกณฑ์การปฏิบัติและการเชื่อมโยงระหว่าง หน่วยงาน

เป็นที่น่าสังเกตว่า โครงสร้าง/ ระบบการบริหารจัดการความปลอดภัยด้านอาหารของประเทศไทยได้มีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 4 มีนาคม พ.ศ. 2546 ดังกล่าวนี้นี้ คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ทดลองดำเนินการไปก่อนเป็นระยะเวลา 1 ปี แล้วจึงค่อยนำผลการปฏิบัติงานมาพิจารณาและประเมินผลอีกครั้ง แต่จนถึงบัดนี้ระยะเวลาได้ล่วงเลยมากกว่า 11 ปีแล้ว มติดังกล่าวก็ยังคงมีผลใช้บังคับ/ดำเนินการอยู่จนในปัจจุบัน โดยที่มิได้มีหน่วยงานใดนำเรื่องดังกล่าวเสนอเพื่อเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีอีกเลย

อย่างไรก็ตาม โครงสร้างระบบการบริหารจัดการความปลอดภัยด้านอาหารของไทยก็ได้เกิดขึ้นมาแล้ว ดังรายละเอียดที่ผู้วิจัยได้นำเสนอไว้ในข้างต้น แต่สิ่งที่ควรจะต้องพิจารณา ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าเป็นภารกิจหนึ่งที่มีความสำคัญและถือเป็นเครื่องมือในอันที่จะทำให้การบริหารจัดการด้านความปลอดภัยของอาหารบรรลุผลสำเร็จ นั่นก็คือ ภารกิจด้านการประเมินความเสี่ยง (Risk Assessment) ซึ่งผลจากการวิจัยและประเมินความเสี่ยงนี้จะป็นข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ที่สำคัญในการสนับสนุนการจัดทำ /กำหนดมาตรฐานสินค้า มาตรฐานขบวนการผลิต รวมถึงการใช้ข้อมูลเพื่อสนับสนุนการเจรจาต่อรองทางการค้า ซึ่งที่ผ่านมาประเทศไทยของเราไม่สามารถอยู่ในสถานะของผู้เจรจาในอันดับนำของโลก (World Class Negotiator) ได้ เนื่องจากขาดข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ที่เพียงพอในการสนับสนุนการเจรจา รวมถึงการคุ้มครองผู้บริโภคด้วยเช่นกัน

เป็นที่ประจักษ์ว่า ถึงแม้ภารกิจด้านการประเมินความเสี่ยงจะเป็นเรื่องที่มีความสำคัญและเป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการความปลอดภัยด้านอาหาร ซึ่งหลายประเทศได้ให้ความสำคัญ โดยเฉพาะประเทศคู่ค้าที่สำคัญของไทยซึ่งผู้วิจัยได้หยิบยกขึ้นมากล่าวไว้แล้วในบทที่ 4 ในขณะที่สินค้าอาหารของไทยก็ยังคงประสบกับปัญหาการถูกกีดกันอันเนื่องมาจากความไม่ปลอดภัย รวมถึงภัยอันตรายต่างๆ ที่เกิดขึ้นกับผู้บริโภคในประเทศ แต่ปัจจุบันก็ยังไม่มีหน่วยงานใดของไทยที่ดำเนินการในเรื่องนี้เป็นการเฉพาะอย่างจริงจังและต่อเนื่อง ผู้วิจัยจึงเห็นว่า ควรที่ประเทศไทยจะต้องพิจารณาดำเนินการจัดตั้งหน่วยงานด้านการประเมินความเสี่ยงขึ้นเป็นหน่วยงานที่มีความสำคัญระดับชาติ โดยคำนึงถึงปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งหน่วยงานดังกล่าวเป็นเบื้องต้น เพื่อให้สอดคล้องกับสถานะแวดล้อมและรูปแบบการบริหารจัดการด้านความปลอดภัยของอาหารและการประเมินความเสี่ยงด้านอาหารปลอดภัยของประเทศไทยในปัจจุบัน ดังมีรายละเอียดตามข้อเสนอแนะดังนี้

ข้อเสนอแนะ

1. ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งหน่วยงานประเมินความเสี่ยงความปลอดภัยด้านอาหาร

จากการศึกษาการจัดตั้งหน่วยงานด้านความปลอดภัยอาหาร / การประเมินความเสี่ยงความปลอดภัยด้านอาหารของประเทศต่างๆ พบว่า ปัจจัยที่ควรพิจารณาเป็นเบื้องต้น เพื่อประกอบการจัดตั้งหน่วยงานดังกล่าว ได้แก่

1. กฎระเบียบและมาตรการทางการค้าระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการจัดการ/การควบคุมความปลอดภัยด้านอาหารตลอดห่วงโซ่อาหารแบบ From Farm to Table ซึ่งเป็นปัจจัยที่ประเทศต่างๆ ทั่วโลกต่างให้ความสำคัญ และเร่งพัฒนาและปรับปรุงองค์กร และปรับปรุงกฎหมาย /กฎระเบียบ เพื่อให้สามารถสนับสนุนการค้าสินค้าเกษตร-อาหารได้อย่างจริงจังและเป็นรูปธรรม ดังนั้นประเทศไทยจึงควรต้องปรับปรุงองค์กร หน่วยงาน ตลอดจนข้อกำหนด กฎระเบียบต่างๆ ให้สอดคล้องกับมาตรฐานระหว่างประเทศ

2. ระบบการจัดการความปลอดภัยด้านอาหารของแต่ละประเทศที่แตกต่างกัน นำไปสู่ความขัดแย้งในเวทีการเจรจาในระดับโลกในด้านข้อกำหนดกฎระเบียบที่ไม่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ซึ่งประเทศที่พัฒนาแล้วมักจะใช้เป็นข้อกีดกันทางการค้า ดังนั้นประเทศไทยควรต้องเตรียมการรองรับและปรับตัวให้ทันต่อเหตุการณ์ โดยปรับโครงสร้างองค์กรและระบบงานควบคุมความปลอดภัยด้านอาหารตามมาตรฐานด้านการควบคุมการนำเข้าและส่งออก หรือ Codex Committee on Food Import and Export Inspection and Certification Systems หรือที่เรียกว่า CCFICS ซึ่งเป็นมาตรฐานสากลที่ออกโดยองค์กรมาตรฐานอาหารระหว่างประเทศ หรือ Codex รวมถึงการให้ความสำคัญกับงานด้านการวิจัยประเมินความเสี่ยง (Risk Assessment) ด้วยการจัดตั้งหน่วยงานเพื่อปฏิบัติการกิจนี้เป็นภาระเฉพาะ ซึ่งจะแสดงให้เห็นว่าประเทศไทยเป็นแหล่งผลิตและส่งมอบสินค้าอาหารที่มีความปลอดภัย

3. รูปแบบของหน่วยงานที่จะจัดตั้งขึ้น เพื่อรับผิดชอบในเรื่องการวิจัยประเมินความเสี่ยงภายใต้ระบบการบริหารจัดการความปลอดภัยด้านอาหาร ซึ่งตามแนวทางของ FAO กำหนดไว้เป็น 3 รูปแบบ คือ แบบหลายหน่วยงาน แบบหน่วยงานเดียว และแบบบูรณาการ ซึ่งแนวโน้มที่เกิดขึ้นอย่างเห็นได้ชัดในการศึกษาคั้งนี้ คือ ประเทศต่าง ๆ ยังคงความพยายามจัดรูปหน่วยงานให้มีลักษณะ Single Agency หรือแบบหน่วยงานเดียวด้วยเห็นว่าสามารถดำเนินการจัดการบริหารและควบคุมสินค้าเกษตรและอาหารได้อย่างครบวงจร และลดภาระการแก้ปัญหาด้านการจัดการในเรื่องที่เกี่ยวกับความปลอดภัยด้านอาหาร (Food Safety) ได้เป็นอย่างดี แม้แต่ประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งปัจจุบันมี

รูปแบบการบริหารจัดการความปลอดภัยอาหารเป็นแบบหลายหน่วยงาน ก็ยังมีความพยายามปรับโครงสร้างให้มีลักษณะเป็นหน่วยงานเดียว

สำหรับบางประเทศการใช้ระบบหน่วยงานเดียว (Single Agency) ยังไม่สามารถทำได้ จึงมีแนวโน้มการจัดการองค์กรให้เป็นไปในลักษณะของระบบบูรณาการ (Integrated System) มากยิ่งขึ้น ทั้งนี้การจับบทบาทขององค์กรที่เกี่ยวข้องในระดับต่าง ๆ ภายใต้ระบบบูรณาการอย่างเหมาะสม จะยังคงเป็นประเด็นที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องของแต่ละประเทศให้ความสำคัญ โดยร่วมกันหลายฝ่ายหลายระดับ และใช้ข้อมูลทางวิทยาศาสตร์เป็นหลัก

4. การบริหารจัดการของหลายหน่วยงานอยู่บนพื้นฐานความโปร่งใส ตรวจสอบควบคุมได้ และมีวิทยาศาสตร์รองรับ เพื่อให้ระบบการจัดการความปลอดภัยของอาหารและการป้องกันวิกฤตการณ์ความไม่ปลอดภัยของอาหารเป็นไปอย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ และครบวงจร ซึ่งประเทศไทยควรนำแนวคิดดังกล่าวนี้มาประยุกต์ใช้เพื่อให้เกิดเป็นระบบที่เชื่อถือ ตรวจสอบได้ของนานาชาติ และเกิดความปลอดภัยต่อผู้บริโภคในประเทศอย่างยั่งยืนต่อไป

5. องค์ประกอบหนึ่งซึ่งเป็นหัวใจที่สำคัญของระบบการบริหารจัดการด้านความปลอดภัยอาหาร คือ ข้อมูล โดยการวิจัยประเมินความเสี่ยงเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลทางวิทยาศาสตร์เป็นสิ่งที่รัฐบาลจะต้องผลักดันให้บังเกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม โดยถือว่าการวิจัยและพัฒนาการประเมินความเสี่ยงเป็นการลงทุนที่ไม่หวังผลกำไรในรูปของตัวเงินตอบแทน แต่จะเป็นผลประโยชน์ที่ประเทศชาติจะได้รับกลับมามากมาย ในรูปของการเจริญเติบโตของภาคอุตสาหกรรมอาหารในระยะยาว การวิจัยประเมินความเสี่ยง (Risk Assessment) จะนำมาซึ่งข้อมูลเพื่อสนับสนุนการเจรจาต่อรองทางการค้ากับประเทศคู่ค้า และเป็นข้อมูลที่สำคัญเพื่อใช้สนับสนุนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการกำกับดูแลให้อาหารที่บริโภคในประเทศมีความปลอดภัย กลุ่มค้า และสมประโยชน์ แต่ในปัจจุบันข้อมูลด้านงานวิจัย และการประเมินความเสี่ยง ความปลอดภัยด้านอาหารของประเทศไทย ยังมีไม่เพียงพอ ไม่ทันต่อสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงและขาดความเชื่อมโยง ซึ่งสถานการณ์ข้อมูลความเสี่ยงด้านความปลอดภัยของอาหารในประเทศไทยมีดังนี้

5.1 การจัดเก็บข้อมูลยังไม่เป็นระบบและยากแก่การสืบค้น ข้อมูลที่จำกัดกระจายอยู่ตามหน่วยงานต่างๆ ที่มีความรับผิดชอบและเกี่ยวข้องตลอดห่วงโซ่อาหาร ยังขาดความเชื่อมโยง โดยเฉพาะข้อมูลที่จำเป็น ทำให้ข้อมูลประกอบการวิเคราะห์ไม่เพียงพอ และระบบข้อมูลสารสนเทศในด้านความปลอดภัยของอาหารยังไม่สมบูรณ์ เนื่องจากเทคโนโลยีคอมพิวเตอร์ในระบบการจัดเก็บข้อมูลและเชื่อมโยงข้อมูลขาดแคลน ไม่ทันสมัย โดยเฉพาะการเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างหน่วยงานทั้งจากภายในส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นเอง รวมถึงการขาดความร่วมมือในการสร้างระบบฐานข้อมูล และจัดเก็บหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ของประเทศ ขาดข้อมูลและขาดการติดตามตรวจสอบผลกระทบ

ที่ตกค้าง ทั้งต่อผู้บริโภคและสิ่งแวดล้อมในเชิงระบาดวิทยาเพื่อใช้ในการทำนายผลกระทบและการกำหนดมาตรการกำกับดูแลที่เหมาะสม อีกทั้งเพื่อสนับสนุนข้อมูลในการวิเคราะห์ความเสี่ยงอีกด้วย

5.2 การจัดการฐานองค์ความรู้ และฐานข้อมูลผู้เชี่ยวชาญ ยังไม่เป็นระบบ และขาดความสมบูรณ์ครอบคลุมปัญหาและสถานการณ์ของประเทศ ทำให้ไม่เป็นที่ยอมรับในระดับสากล ดังนั้นจึงควรมีการศึกษา วิเคราะห์ วิจัยและพัฒนาองค์ความรู้ เทคโนโลยี และระบบงานคุ้มครองผู้บริโภคให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

5.3 การศึกษาวิจัยด้านการประเมินความเสี่ยงยังไม่เพียงพอ เช่น งานวิจัยสารตกค้างทางเคมี พบว่าไม่มีข้อมูลการศึกษาสารเคมีบางชนิด ที่มีการนำเข้ามาใช้กับผักผลไม้ แต่เป็นสารที่ Codex ยังไม่ได้มีการกำหนดค่า MRL ในขณะที่บางประเทศได้มีการกำหนดค่า MRL แล้ว ดังนั้นการที่ไทยยังไม่มีข้อมูลการศึกษาเหล่านี้ จึงเป็นข้อเสียเปรียบทางการค้า ทำให้ไม่มีข้อโต้แย้งที่มีน้ำหนักมากพอในการปฏิเสธสินค้า ดังนั้น ควรจะสนับสนุนส่งเสริมให้มีการทำการศึกษาวิจัยด้านการประเมินความเสี่ยง รวมถึงการประสานงานระหว่างหน่วยงานด้านความปลอดภัยของอาหาร และจัดลำดับความสำคัญแรกให้กับการวิจัยที่จะนำไปสู่การได้ข้อมูลที่จำเป็นในการจัดการให้อาหารมีความปลอดภัย

5.4 การประเมินความเสี่ยงของอาหารและการดำเนินงานตรวจสอบเฝ้าระวังที่ผ่านมา ไม่มีการวางแผนร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อเก็บข้อมูลอย่างเป็นระบบ ที่จะนำไปใช้เป็นข้อมูลสถานการณ์ประเมินความเสี่ยงของประเทศ ในอดีตที่ผ่านมาข้อมูลถูกแยกส่วนตามความรับผิดชอบของหน่วยงานต่างๆ ซึ่งขาดความเชื่อมโยง และยังขาดข้อมูลการประเมินความเสี่ยงรวมทั้งผู้เชี่ยวชาญที่มีความสามารถในการประเมินความเสี่ยงยังมีอยู่อย่างจำกัด ทำให้สามารถทำวิจัยได้น้อยเรื่อง และผลงานประเมินความเสี่ยงที่มีอยู่ในปัจจุบันก็ยังไม่สามารถใช้ยืนยันได้ในระดับสากล เนื่องจากเป็นแค่เพียงการทำ Risk Identified ยังไม่ใช่อะไรการประเมินความเสี่ยงเต็มรูปแบบ เป็นผลมาจากการที่ไม่ได้เก็บข้อมูลอย่างเป็นระบบ ซึ่งมีต้นทุนในการเก็บข้อมูลที่สูง และต้องใช้เวลาเนื่องจากไม่สามารถสืบหาข้อมูลย้อนหลังได้ ทั้งนี้สาเหตุสำคัญเนื่องมาจากขาดการกำหนดหน่วยงานที่จะรับผิดชอบทางด้านการประเมินความเสี่ยง หรือการบริหารความเสี่ยงอย่างชัดเจน ทำให้ปัจจุบันยังไม่มีเจ้าภาพที่จะพัฒนาศักยภาพในด้านการประเมินความเสี่ยงอย่างจริงจัง และขาดกระบวนการวางแผนอย่างเป็นระบบ และยังไม่ได้รับการสนับสนุนอย่างจริงจัง

ด้วยเหตุที่ได้กล่าวมาทั้งหมดนี้ จึงเป็นเหตุปัจจัยที่ทำให้ประเทศไทยจะต้องมีหน่วยงานประเมินความเสี่ยงในระดับชาติ ที่รับผิดชอบงานด้านการประเมินความเสี่ยงทั้งทางด้านเคมีและจุลินทรีย์ เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการเจรจาต่อรองทางการค้า หรือตอบโต้กับต่างประเทศในกรณีเกิดข้อพิพาทหรือการกีดกันทางการค้า การจัดทำมาตรฐาน หรือใช้เป็นเกณฑ์ในการตั้งข้อกำหนด เข้มงวด

ในเรื่องของการตรวจสอบการนำเข้า เพื่อคุณภาพชีวิตของคนไทย และเศรษฐกิจการค้าของไทย รวมทั้งมีหน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่กำหนดทิศทาง ลำดับความสำคัญของความเสี่ยงและการวิจัย รวมทั้งการวางแผนการเก็บข้อมูล จัดหางบประมาณด้านการประเมินความเสี่ยงอย่างเพียงพอและพัฒนาผู้เชี่ยวชาญ เพื่อเพิ่มศักยภาพในการประเมินความเสี่ยงของประเทศไทยให้ทัดเทียมกับสากล โดยดำเนินการจัดตั้งหน่วยงานประเมินความเสี่ยงในรูปแบบของสถาบัน ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ ซึ่งเกี่ยวข้องกับความปลอดภัยด้านอาหาร

2. การจัดตั้งหน่วยงานประเมินความเสี่ยงความปลอดภัยด้านอาหาร

2.1 ชื่อหน่วยงาน สถาบันประเมินความเสี่ยงด้านความปลอดภัยของอาหาร (National Institute for Food Safety Risk Assessment)

2.2 สถานภาพของหน่วยงาน

1. เป็นองค์กรอิสระด้านการประเมินความเสี่ยง และการวิจัยการประเมินความเสี่ยงความปลอดภัยด้านอาหาร

2. จัดตั้งขึ้นตามมติคณะรัฐมนตรี ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาล

2.3 วัตถุประสงค์ เป็นหน่วยงานที่ได้รับการยอมรับทั้งในประเทศและต่างประเทศด้านการประเมินความเสี่ยงความปลอดภัยของอาหาร

2.4 วัตถุประสงค์ เพื่อเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการกิจ “การประเมินความเสี่ยงความปลอดภัยด้านอาหาร” บนหลักการพื้นฐานทางวิทยาศาสตร์ และการดำเนินการเชิงรุกในเรื่องการคุ้มครองผู้บริโภค

2.5 อำนาจที่ได้รับมอบหมาย (Mandate)

1. ประเมินความเสี่ยงความปลอดภัยด้านอาหารบนพื้นฐานหลักการทางวิทยาศาสตร์
2. ให้คำแนะนำทางด้านวิทยาศาสตร์ และสนับสนุนการดำเนินงานตามกฎหมาย / นโยบายของประเทศในเรื่องต่างๆ ที่กระทบต่อความปลอดภัยของผู้บริโภคอันเนื่องมาจากอาหาร
3. การให้สารสนเทศอย่างเป็นอิสระในเรื่องที่เกี่ยวข้อง
4. การสื่อสารความเสี่ยง (Risk Communication)

2.6 เป้าหมาย มุ่งสู่ความเป็นเลิศด้านการประเมินความเสี่ยงของประเทศ โดยเน้นการสร้างองค์ความรู้และเทคโนโลยีเพื่อความเข้มแข็งทางวิชาการและเป็นฐานในการพัฒนาประเทศ ตลอดจนการแข่งขันในเวทีโลก รวมทั้งการเตรียมความพร้อมในการก้าวสู่ประชาคมอาเซียน

2.7 บทบาทหลักของสถาบัน ดำเนินการใน 3 ด้านหลัก คือ



2.8 ภารกิจ

1. การสนับสนุนข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ เพื่อนำไปสู่การจัดทำมาตรฐาน ทั้งในส่วนของมาตรฐานสินค้า และมาตรฐานระบบ รวมถึงการสนับสนุนข้อมูลเพื่อการเจรจาทางการค้า และการคุ้มครองผู้บริโภค
2. สนับสนุนการกำหนดนโยบายการวิจัยและพัฒนาด้านการประเมินความเสี่ยงของประเทศ รวมถึงการพัฒนากระบวนการบริหารจัดการ การกำกับดูแลและประเมินความปลอดภัยด้านอาหาร ให้ได้มาตรฐานสากล บนพื้นฐานของการศึกษาวิจัยและการดำเนินการบนหลักวิชาการทางวิทยาศาสตร์และข้อมูลที่ถูกต้อง
3. ส่งเสริมการมีส่วนร่วมระหว่างนักวิจัยและภาคการผลิต (Real Sector) ในการพัฒนาโครงการวิจัยด้านการประเมินความเสี่ยง ที่มีความชัดเจนในวัตถุประสงค์ เป้าหมาย ผลผลิต และผลลัพธ์
4. การรับเรื่อง /ข้อร้องเรียนและทำการประเมินความเสี่ยงเมื่อเกิดกรณีด้านความปลอดภัยอาหาร
5. การให้ข้อมูลและคำปรึกษาด้านความปลอดภัยอาหาร และการประเมินความเสี่ยงความปลอดภัยด้านอาหารแก่หน่วยงานอื่นๆ ผู้บริโภค ผู้ประกอบการ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

6. การวิจัยเชิงบูรณาการด้าน การประเมินความเสี่ยง การจัดการป้องกันการปนเปื้อนตลอดห่วงโซ่การผลิตอาหาร และเทคนิคการตรวจวิเคราะห์สาร และชิ้นส่วนสิ่งมีชีวิตชั้นละเอียด

2.9 หลักการทำงาน หลักการทำงานของสถาบัน คือ การทำงานอย่างเปิดเผยกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลายฝ่ายทั้งภาครัฐ เอกชน และผู้บริโภค และทำงานเชิงรุกที่สนับสนุนต่อการดำเนินการแก้ไขปัญหาและการพัฒนางานด้านการประเมินความเสี่ยงความปลอดภัยของอาหารร่วมกับหน่วยงานอื่นๆ รวมถึงการทำงานอย่างใกล้ชิดกับหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ระดับชาติ โดยกำหนดค่านิยมหลัก (Core Values) เป็นหลักพื้นฐานในการดำเนินงาน 4 ประการ คือ

2.9.1 ความเป็นเลิศทางวิทยาศาสตร์ (Scientific Excellence) เพื่อให้ข้อมูลสารสนเทศ คำแนะนำบนพื้นฐานทางวิทยาศาสตร์อย่างเป็นอิสระ เป็นปัจจุบันและเชื่อถือได้ต่อผู้จัดการความเสี่ยง (Risk Manager) ซึ่งข้อมูลที่ได้รับมาจากการดำเนินงานร่วมกับคณะกรรมการที่ปรึกษาทางวิทยาศาสตร์ ประกอบด้วย นักวิทยาศาสตร์ชั้นแนวหน้าในเรื่องการประเมินความเสี่ยงบนพื้นฐานทางวิทยาศาสตร์ ซึ่งเป็นการพิสูจน์ว่าสถาบันมีความเป็นเลิศทางวิทยาศาสตร์ รวมถึงประสบการณ์ในการประเมินความเสี่ยง และ/หรือการให้ข้อแนะนำทางวิทยาศาสตร์ในเรื่องที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการทบทวนงานด้านวิทยาศาสตร์ที่เผยแพร่แล้ว

องค์ประกอบของการสร้างความเป็นเลิศทางวิทยาศาสตร์ มี 3 เรื่อง คือ

1. การคัดเลือกผู้แทนเป็นกรรมการในคณะกรรมการที่ปรึกษาทางวิทยาศาสตร์ และผู้เชี่ยวชาญในคณะทำงานชุดต่างๆ และวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล
2. การพัฒนาวิธีการประเมินความเสี่ยงและจัดทำคู่มือ รวมถึงการสัมมนา /การสัมมนาเชิงปฏิบัติการ
3. การประกันคุณภาพ โดยให้มีการทบทวนโดยคณะผู้ดำเนินงานภายในสถาบัน และทบทวนโดยหน่วยงานภายนอก

2.9.2 ความเป็นอิสระ (Independence) เป็นองค์ประกอบที่สถาบันจะนำมาใช้เพื่อสร้างความมั่นใจและการยอมรับของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และสร้างความเชื่อมั่นที่มีต่อการตัดสินใจของผู้จัดการความเสี่ยงได้ ความเป็นอิสระของสถาบัน คือ การแยกงานด้านการประเมินความเสี่ยงออกจากการจัดการความเสี่ยง ทำให้ความเห็นทางวิทยาศาสตร์ที่เกิดขึ้นเป็นผลมาจากกระบวนการตัดสินใจของคณะกรรมการที่ปรึกษาทางวิทยาศาสตร์แต่ละคน ซึ่งข้อแนะนำทางวิทยาศาสตร์ที่สถาบันเสนอต่อผู้จัดการความเสี่ยงจะเป็นการวางรากฐานในการจัดทำมาตรฐาน การเจรจาทางการค้า การคุ้มครองผู้บริโภค การปกป้องสุขอนามัยของชุมชน และการรักษาไว้ซึ่งตลาดภายในประเทศและการค้าระหว่างประเทศ

2.9.3 ความเปิดเผยและโปร่งใส (Openness and Transparency) เป็นแนวคิดพื้นฐานของหน่วยงานด้านความปลอดภัยอาหารและการประเมินความเสี่ยงที่ได้รับการยอมรับเป็นสากล

รูปแบบของความเปิดเผยและโปร่งใสของสถาบัน มีหลากหลายรูปแบบและครอบคลุมการปฏิบัติงานประจำวัน เช่น การเผยแพร่ข้อคิดเห็นทางวิทยาศาสตร์ วาระการประชุมและรายงานการประชุม เอกสารและสิ่งพิมพ์ผ่านทาง website ของสถาบัน

ความโปร่งใสในงานด้านประเมินความเสี่ยง คือ การดำเนินงานโดยคณะกรรมการที่ปรึกษาทางวิทยาศาสตร์ โดยให้ความเห็นในรูปแบบของเอกสารที่ชัดเจนเข้าใจง่าย มีเนื้อหาที่ครอบคลุมถึงวัตถุประสงค์และขอบเขตการดำเนินงาน ข้อมูล แหล่งที่มาของข้อมูล การใช้ประโยชน์ และการตีความข้อมูล วิธีการวิเคราะห์ และสรุปผล

2.9.4 ความสามารถในการตอบสนองต่อสภาพปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้น (Responsiveness) โดยเป็นแหล่งสนองตอบและเชื่อถือได้ให้แก่ผู้มีหน้าที่ตัดสินใจ ซึ่งต้องการสารสนเทศทางวิทยาศาสตร์ที่สมบูรณ์ ทันสมัย และทันเวลา โดยดำเนินงานเรียงตามลำดับความสำคัญก่อนหลัง และกำหนดกรอบแนวคิดเรื่องความสามารถในการตอบสนอง 3 ประการคือ

1. มีลักษณะการทำงานที่ชัดเจนและเป็นไปได้
2. ใช้เวลาอย่างเพียงพอ โดยกำหนดระยะเวลาสิ้นสุดของงาน การพัฒนาวิธีการประเมินความเสี่ยงเชิงรุก และการตอบสนองอย่างรวดเร็ว (fast-track)
3. มีทรัพยากรที่เหมาะสม ได้แก่ คณะผู้เชี่ยวชาญทางวิทยาศาสตร์ คณะทำงาน บุคลากรของหน่วยงาน และหน่วยงานภายนอก

2.10 รูปแบบการบริหารงาน สถาบันประเมินความเสี่ยงด้านความปลอดภัยของอาหาร แบ่งองค์กรเป็น 3 ส่วน คือ

2.10.1 คณะกรรมการบริหาร (The Management Board) เป็นหน่วยบริหารสูงสุดขององค์กร ทำหน้าที่กำหนดงบประมาณ อนุมัติแผนการดำเนินงานประจำปี และสร้างความมั่นใจว่าสำนักงานจะปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และประสบความสำเร็จ

คณะกรรมการ ประกอบด้วยผู้แทนจากหลากหลายสาขา เช่น ผู้บริโภค ภาครัฐ เกษตรกรรม อุตสาหกรรม ค้าปลีก และนักวิทยาศาสตร์ ซึ่งมีประสบการณ์การทำงานในหน่วยงานที่มีหน้าที่รักษาผลประโยชน์ของผู้บริโภคและกลุ่มผลประโยชน์อื่นที่เกี่ยวข้องในห่วงโซ่อาหาร คณะกรรมการมีบทบาทหน้าที่ ดังนี้

- กำกับ ดูแลการดำเนินงานของสำนักงานฯ เพื่อสร้างความมั่นใจว่า สำนักงานฯ คงอยู่ภายใต้พื้นฐานกฎระเบียบที่กำหนด และดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล
- พิจารณางบประมาณ อนุมัติแผนงาน/โครงการ และ ติดตามประเมินผล
- ตรวจสอบประเมิน (Audit) การดำเนินงานของสำนักงาน

2.10.2 คณะที่ปรึกษาทางวิทยาศาสตร์ (The Advisory Forum)

ประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญอิสระที่มีความรู้ด้านการประเมินความเสี่ยงในระดับสูง และมีประสบการณ์ในการประเมินความเสี่ยง การทบทวนงาน และสิ่งพิมพ์ด้านวิทยาศาสตร์ที่มีอยู่เดิม (Peer Review) ซึ่งเป็นผู้แทนจากหน่วยงานต่างๆ เช่น มหาวิทยาลัย สถาบันวิจัย และหน่วยงานความปลอดภัยอาหารระดับชาติ โดยผ่านการคัดเลือกจากผู้มีความเป็นเลิศทางวิทยาศาสตร์

บทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบงานและการให้ข้อคิดเห็นทางวิทยาศาสตร์

1. ด้านการประเมินความเสี่ยง และให้คำแนะนำทางด้านวิทยาศาสตร์ ในการทำงาน การเรียงลำดับความสำคัญของความเสี่ยงที่เกิดขึ้นใหม่
2. แก้ไขปัญหาทางวิทยาศาสตร์ที่ยังเป็นที่ถกเถียงหรือมีความเห็นที่แตกต่างกันในเรื่องความปลอดภัยด้านอาหารและอาหารสัตว์
3. เพิ่มความร่วมมือทางวิทยาศาสตร์ระหว่างประเทศ ในรูปของเครือข่าย (Networking)
4. มีบทบาทหลักเรื่องการใช้ข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ร่วมกัน การรวมทรัพยากร และการประสานการดำเนินงานตามโครงการ ได้แก่ การแลกเปลี่ยนข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ การประสานงานด้านกิจกรรมการสื่อสารความเสี่ยง และข่าวสาร ระบุเรื่องที่ยังเป็นข้อโต้แย้ง หรือมีความเห็นแตกแยก
5. จัดทำข้อแนะนำทางวิทยาศาสตร์ในแนวคิดการประเมินความเสี่ยงด้านอาหารและอาหารสัตว์ที่เกิดขึ้นใหม่ๆ ให้สอดคล้องต้องกัน
6. จัดตั้งคณะทำงานเพื่อดำเนินการเฉพาะเรื่อง และประสานการทำงานเพื่อหลีกเลี่ยงความซ้ำซ้อนในการดำเนินงาน

2.11 โครงสร้างหน่วยงาน

2.11.1 ผู้อำนวยการสถาบันฯ (General Director) เป็นผู้บริหาร

สูงสุดของหน่วยงานรับผิดชอบเรื่อง การบริหารงานทั่วไปของหน่วยงาน การจัดทำแผนงาน/โครงการรายปี การปฏิบัติตามแผนงาน/งบประมาณ

2.11.2 หน่วยงานภายใน (EFSA Directorates) แบ่งโครงสร้างการดำเนินงานออกเป็นฝ่าย รวม 5 ฝ่าย ภายใต้การบริหารของผู้บริหารหน่วยงาน คือ เลขานุการ ประกอบด้วย

2.11.3 ฝ่ายประเมินความเสี่ยง และสนับสนุนด้านวิทยาศาสตร์ (Risk Assessment and Scientific Assistance) มีบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบ ดังนี้

- ประเมินความเสี่ยงเกี่ยวกับสุขอนามัยและความปลอดภัยของประชาชนเป็นหลัก ทั้งด้านอันตรายทางชีวภาพ การปนเปื้อนทางเคมี สุขอนามัยพืช สุขภาพและสวัสดิภาพสัตว์ สารเจือปนและผลิตภัณฑ์ที่ใช้ในห่วงโซ่อาหารเพื่อคุ้มครองประชาชน สุขอนามัยพืชและสัตว์ รวมถึงสิ่งแวดล้อม

- กำหนดกลยุทธ์ในกิจกรรมทางวิทยาศาสตร์และการนำกลยุทธ์ไปปฏิบัติ ประสานงาน (Coordinate) ในกิจกรรมการประเมินความเสี่ยง และการจัดการ (Manage) ในเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

- รับผิดชอบด้านการจัดการ และสนับสนุนการดำเนินงานของคณะกรรมการที่ปรึกษาทางวิทยาศาสตร์ (Scientific Advisory Committee)

- ประสานงานกับหน่วยงานรวมทั้งในประเทศและระหว่างประเทศ การหารือกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในเรื่องความร่วมมือทางวิทยาศาสตร์และความเสี่ยงที่เกิดขึ้นใหม่ (Emerging Risk)

- จัดทำกระบวนการในการติดตาม การเก็บรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อกำหนดความเสี่ยงที่เกิดขึ้นใหม่ด้านความปลอดภัยอาหารและอาหารสัตว์

- สร้างความเข้มแข็งในความร่วมมือทางวิทยาศาสตร์ และสร้างเครือข่าย เพื่อสร้างความมั่นใจในการทำงานร่วมกัน และการแลกเปลี่ยนข้อมูลและสารสนเทศทางวิทยาศาสตร์ รวมถึงอำนวยความสะดวกในการทำงานระหว่างองค์กรความปลอดภัยด้านอาหารระดับชาติกับหน่วยงาน

2.11.4 ฝ่ายสื่อสารความเสี่ยง (Risk Communication) รับผิดชอบเรื่อง

- การสื่อสารความเสี่ยงที่สัมพันธ์กับห่วงโซ่อาหารให้กับผู้จัดการความเสี่ยง หน่วยงานระดับชาติ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และสาธารณะ

- ดำเนินการอย่างเปิดเผยและโปร่งใสบนพื้นฐานคำแนะนำของคณะที่ปรึกษาทางวิทยาศาสตร์ เพื่อให้มีการปรับปรุงด้านความปลอดภัยอาหารของประเทศ และสร้างความเชื่อมั่นด้านการประเมินความเสี่ยงของหน่วยงาน

- ใช้เครื่องมือสื่อสารทั้งในรูปแบบของ Online และ Offline เช่น Website ของสำนักงานฯ หนังสือเผยแพร่ และสิ่งพิมพ์ สื่อข้อมูล

2.11.5 ศูนย์ประสานงาน (Focal Points) ทำหน้าที่

- ติดต่อสื่อสารระหว่างสำนักงานกับหน่วยงานด้านความปลอดภัยอาหารของประเทศ สถาบันวิจัย ผู้บริโภค และผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

- เป็นหน่วยสนับสนุนคณะกรรมการที่ปรึกษาทางวิทยาศาสตร์ในการปฏิบัติงานเฉพาะด้านที่เกี่ยวข้องกับเครือข่าย และความร่วมมือทางวิทยาศาสตร์ การสร้างความเชื่อมั่นในการแลกเปลี่ยนข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ระหว่างหน่วยงานต่างๆ

2.11.6 ฝ่ายแผนงาน (Planning and Monitoring)

- รวบรวม วิเคราะห์ กลั่นกรอง นโยบายรัฐบาล แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

นโยบายและยุทธศาสตร์ของหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยด้านอาหาร เพื่อประมวลเป็นนโยบาย ทิศทางและกลยุทธ์การดำเนินงานของสถาบันฯ

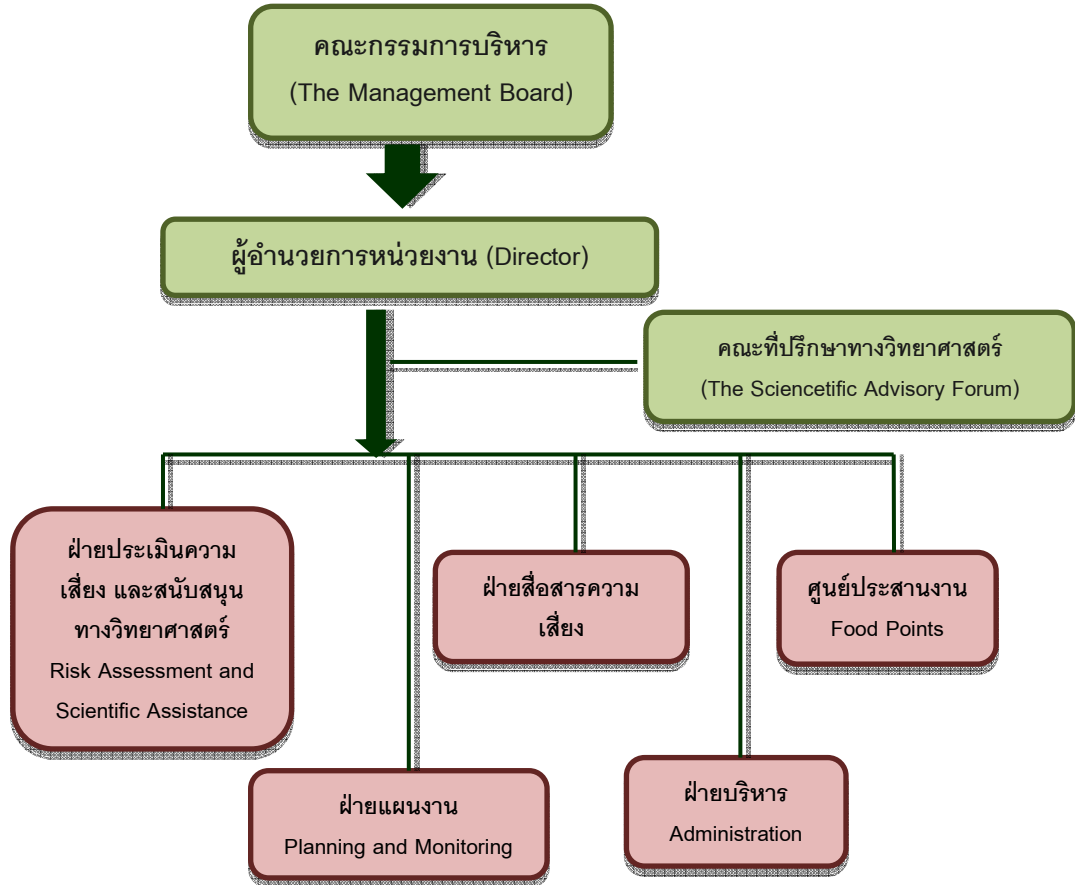
- กำหนดแผนงานและแนวทางในการประสานความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน เพื่อแก้ไขปัญหาอุปสรรคต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการความปลอดภัยด้านอาหาร และการประเมินความเสี่ยงในเชิงวิชาการและเชิงนโยบาย เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันให้กับสินค้าเกษตร-อาหารของไทย รวมทั้งการประสานเพื่อให้เกิดความร่วมมือในการสนับสนุนด้านเทคนิควิชาการและการรับรองคุณภาพ เพื่อยกระดับมาตรฐานของสินค้าเกษตร-อาหาร ไทย

- จัดทำและติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานตามแผนยุทธศาสตร์ แผนปฏิบัติงาน และงานนโยบายต่างๆ ของสำนักงาน

- จัดทำรายงานประจำปี (Annual) รายงานแผนและผลการปฏิบัติงาน และรายงานอื่นๆ

2.11.7 ฝ่ายบริหาร (Administration) เป็นหน่วยงานสนับสนุน (back office) การดำเนินงานของสถาบัน ได้แก่ งานบุคคล/ทรัพยากรมนุษย์ การจัดการความรู้ การพัฒนาประสิทธิภาพระบบสารสนเทศเพื่อการสนับสนุนงานด้านวิทยาศาสตร์ งานบัญชี การเงินงบประมาณการจัดซื้อ งานบริการภายในองค์กร กฎหมายและกฎระเบียบ

แผนภาพที่ 6-1 โครงสร้างองค์กรของสถาบันการประเมินความเสี่ยงด้านความปลอดภัยอาหาร



3. ปัจจัยแห่งความสำเร็จในการจัดตั้งสถาบัน

จากการรวบรวมข้อมูลศึกษาและวิเคราะห์ปัญหา ตลอดจนสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชน สามารถประเมินได้ว่าความสำเร็จและประสิทธิภาพของสถาบันที่จะจัดตั้งขึ้นจะขึ้นกับปัจจัยหลัก ดังนี้

3.1 การเป็นที่ยอมรับ สถาบันที่จัดตั้งขึ้นจำเป็นที่จะต้องได้รับการยอมรับจากทั้งภายในและภายนอกประเทศ กล่าวคือ สถาบันจะต้องได้รับการยอมรับและสนับสนุนจากรัฐและสถาบันของรัฐ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการกำกับดูแลกิจกรรมด้านความปลอดภัยอาหารในระดับต่างๆ โดยต้องมีกลไกสร้างความเข้าใจถึงความจำเป็นของประเทศในการจัดตั้งสถาบันดังกล่าว รวมทั้งจะต้องเป็นที่ยอมรับของผู้ประกอบการอุตสาหกรรมอาหารของประเทศเอง ในฐานะแกนนำ

ในการพัฒนางานด้านการวิจัยประเมินความเสี่ยงความปลอดภัยของอาหารควบคู่กับการแก้ไขปัญหาของผู้ประกอบการและภาครัฐ ตลอดจนข้อพิพาทต่างๆ และที่สำคัญที่สุดสถาบันจะต้องสามารถรักษาความเที่ยงตรง เป็นกลาง และรักษาภาพลักษณ์เชิงวิชาการไว้ให้ได้ นอกจากการยอมรับภายในประเทศแล้ว สถาบันจะต้องเป็นที่ยอมรับในระดับนานาชาติ โดยเฉพาะจากประเทศคู่ค้าและกลุ่มของประเทศคู่ค้า ดังนั้น สถาบันจะต้องมีความสามารถทางวิชาการในระดับสูง และความสามารถดังกล่าวจะต้องสอดคล้องกับการพัฒนาและการเปลี่ยนแปลงข้อกำหนดด้านการส่งออกอาหารของโลก

3.3 สภาพขององค์กร สถาบันจะต้องมีขีดความสามารถในการประเมินอิทธิพลของการเปลี่ยนแปลง และวิกฤตการณ์ด้านความปลอดภัยของอาหาร ตลอดจนความต้องการด้านคุณภาพและมาตรฐานของอุตสาหกรรมอาหารของโลกอยู่ตลอดเวลา ซึ่งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว อาจส่งผลถึงการเปลี่ยนแปลงการจรรยาบรรณของสถาบันเองเพื่อรองรับสถานการณ์อันจกัฟงเกิดขึ้นด้วย ดังนั้น องค์กรของสถาบันต้องมีลักษณะพลวัตร นอกจากนี้ สถาบันจะต้องมีปรัชญาเชิงโครงสร้างซึ่งพร้อมจะปรับเปลี่ยน ซึ่งปรัชญาดังกล่าวจะสะท้อนไปยังลักษณะการจัดจ้างบุคลากรด้วย อีกทั้งสถาบันต้องมีระบบบริหารที่มีความคล่องตัว ยืดหยุ่น และมีประสิทธิภาพเชิงธุรกิจสูงมิใช่เพียงเพื่อความอยู่รอดของสถาบันเอง แต่รวมไปถึงเพื่อตอบสนองความต้องการของภาคอุตสาหกรรมอาหารอย่างมีประสิทธิภาพ

3.3 ปัจจัยด้านบุคลากร บุคลากรของสถาบันจำเป็นต้องเป็นบุคลากรที่มีคุณภาพสูงในระดับนำ ซึ่งนอกจากเหตุผลในด้านขีดความสามารถในการทำงานแล้ว บุคลากรในระดับนำจะช่วยให้เกิดการยอมรับของอุตสาหกรรมและของสถาบันต่างๆ ทั้งในประเทศและต่างประเทศอีกด้วย ขณะเดียวกันขนาดหรือจำนวนบุคลากรจะต้องอยู่ในระดับที่ทำให้สถาบันสามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่ไม่เป็นภาระทางการเงิน ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการเตรียมการด้านบุคลากรของสถาบันเป็นสิ่งที่จะต้องดำเนินการเป็นการล่วงหน้า เพื่อให้ได้บุคลากรที่มีคุณภาพภายใต้สภาพการณ์ที่มีการขาดแคลนบุคลากรอย่างมากในปัจจุบัน

4. แนวทางการจัดตั้งสถาบัน

นอกจากปัจจัยแห่งความสำเร็จในการจัดตั้งสถาบัน อันได้แก่ การเป็นที่ยอมรับ พลวัตรขององค์กร ตลอดจนคุณภาพของบุคลากรอันได้กล่าวแล้ว การจัดตั้งสถาบันจำเป็นต้องพิจารณาถึงความเป็นไปได้ ตลอดจนผลดีและผลเสียของทางเลือกต่างๆ ในการจัดตั้งสถาบัน ดังนี้

4.1 สถาบันส่วนราชการ การตั้งสถาบันส่วนราชการสามารถดำเนินการได้โดยกระทรวงเจ้าของเรื่องจัดตั้งสถาบันเป็นส่วนหรือหน่วยราชการ ซึ่งหมายความว่าค่าใช้จ่ายงบประมาณ การขออัตรากำลัง ระบบบริหารต่างๆ รวมถึงอัตรากำลังอยู่ในระบบราชการ การตั้งสถาบันในลักษณะดังกล่าวแม้จะทำให้สถาบันอยู่ในระบบราชการเต็มรูปแบบ ทำให้เกิดความไม่คล่องตัวทั้งทางด้านบริหารและบริการเป็นที่ทราบกัน โดยทั่วไปอยู่แล้ว อย่างไรก็ตาม สถาบันในลักษณะดังกล่าวก็มีคุณลักษณะอันเป็นประโยชน์บางประการ ได้แก่

- การเป็นส่วนราชการทำให้สถาบันมีภาพลักษณ์ของความเป็นกลางสูง ดังได้กล่าวแล้วว่าความเป็นกลางเป็นคุณสมบัติอันสำคัญและเป็นปัจจัยหนึ่งแห่งความสำเร็จขององค์กร นอกจากนี้โดยทั่วไปหากบริการที่ให้เป็นการเพื่อประโยชน์อันเป็นสาธารณะ องค์กรที่ให้บริการดังกล่าวก็ควรจะอยู่ในกรอบหน้าที่ของรัฐ

- สามารถมีส่วนโดยตรงในด้านการกำหนดและรองรับนโยบายของรัฐในด้านที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนการบริหารจัดการด้านความปลอดภัยของอาหาร

- การจัดตั้งในลักษณะดังกล่าวสามารถทำได้ค่อนข้างสะดวกและรวดเร็ว เนื่องจากสามารถทำได้ในระดับกระทรวงเอง โดยอาศัยอำนาจฝ่ายบริหารไม่ว่าจะในระดับกระทรวงหรือในระดับคณะรัฐมนตรี ซึ่งหากเงื่อนไขด้านเหตุผลความจำเป็นและด้านทรัพยากร ตลอดจนรายละเอียดของแผนงานในการจัดตั้งบริบูรณ์และอยู่ในกรอบหน้าที่ตามกฎหมายของเจ้ากระทรวง ก็คาดได้ว่าการจัดตั้งในลักษณะดังกล่าวก็อาจพึงกระทำได้โดยไม่เกิดอุปสรรคมากนัก

หน่วยงานซึ่งได้มีการจัดตั้งในลักษณะดังกล่าวมีอยู่มากมายในกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ สำหรับหน่วยงานซึ่งจัดตั้งขึ้นในระยะหลังๆ และเป็นหน่วยงานซึ่งเกี่ยวข้องกับกาให้บริการภาคอุตสาหกรรม ได้แก่ ศูนย์บริการการออกแบบในสังกัดกรมส่งเสริมการส่งออก เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ภายหลังกการออกพระราชบัญญัติองค์การมหาชนเมื่อ ปี พ.ศ. 2542 ผู้วิจัยเห็นว่า รูปแบบการจัดตั้งหน่วยงาน/สถาบันดังกล่าวสามารถดำเนินการจัดตั้งเป็นหน่วยงานองค์การมหาชนภายใต้พระราชบัญญัติดังกล่าวได้ ซึ่งถือเป็นหน่วยงานของรัฐและเป็นนิติบุคคล ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความคล่องตัวและมีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรและบุคลากรให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด ตลอดจนเพื่อบูรณาการให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งหมดได้เข้ามาร่วมกันทำงานอย่างมีเอกภาพและประสานงานกันเพื่อความรวดเร็วในการดำเนินงาน

4.2 สถาบันอิสระในฐานะหน่วยงานทางการปกครองของรัฐ สถาบันอิสระในที่นี้หมายถึง สถาบันที่จัดตั้งขึ้นโดยอาศัยทรัพยากรทั้งหมดหรือบางส่วนจากภาครัฐ การจัดตั้งสถาบันอิสระดังกล่าวอาจกระทำได้ในระดับต่างๆ ซึ่งมีข้อแตกต่างในด้านของอำนาจในการดำเนินการและขั้นตอนในการจัดตั้ง ได้แก่

- การจัดตั้งสถาบันอิสระโดยอำนาจนิติบัญญัติ การจัดตั้งสถาบันโดยอาศัยอำนาจนิติบัญญัติในการออกพระราชบัญญัติรองรับ ทำให้สถาบันมีภารกิจและอำนาจดำเนินการต่างๆ ตามกฎหมายตามที่กำหนดขึ้นอย่างกว้างขวางเพียงไรก็ได้ อย่างไรก็ตาม การออกกฎหมายจักประกอบด้วยขั้นตอนหลายขั้นตอนและใช้เวลาในการดำเนินการมาก สถาบันที่ได้จัดตั้งขึ้นในลักษณะดังกล่าว ได้แก่ สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ เป็นต้น

- การจัดตั้งสถาบันอิสระโดยอำนาจบริหาร ในกรณีที่สถาบันที่ต้องการจัดตั้งมีขอบเขตการทำงานหรือให้บริการที่มีขอบเขตที่จำเพาะชัดเจน และการดำเนินงานมิได้ต้องอาศัยอำนาจทางกฎหมายในอันที่จะบังคับหน่วยงานหรือสาธารณชนให้ปฏิบัติตาม หากอยู่ในลักษณะที่สนับสนุนและให้บริการเพื่อเสริมประสิทธิภาพและคุณภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาคเอกชน และเป็นสถาบันที่ต้องการความคล่องตัวเชิงบริหารการจัดการ ก็มีความเป็นไปได้ที่รัฐด้วยความร่วมมือกับภาคเอกชนจะตั้งสถาบันที่มีลักษณะอิสระและอยู่ภายใต้การบริหารการจัดการโดยคณะกรรมการร่วมรัฐและเอกชน ตัวอย่างของสถาบันลักษณะดังกล่าวซึ่งได้จัดตั้งขึ้น ได้แก่ สถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติ สถาบันอาหาร ซึ่งจัดตั้งเป็นมูลนิธิโดยกระทรวงอุตสาหกรรม

จากการวิเคราะห์และจำแนกสถาบันในลักษณะต่างๆ ที่รัฐหรือรัฐร่วมเอกชนจะสามารถจัดตั้งขึ้นได้ อาจสรุปได้ว่าการจะจัดตั้งสถาบันในลักษณะใดจำเป็นต้องคำนึงถึงปัจจัยในความสำเร็จขององค์กรดังที่ได้วิเคราะห์ไว้แล้วนั้น นอกจากปัจจัยข้างต้นดังกล่าวยังจำเป็นต้องคำนึงถึง

- ความต้องการอำนาจทางกฎหมายของสถาบันในการปฏิบัติงาน
- ระยะเวลา ความซับซ้อน และความสำเร็จในการจัดตั้งสถาบันในลักษณะต่างๆ

ซึ่งเมื่อพิจารณาโดยรวมแล้วจะเห็นว่า การจัดตั้งสถาบันอิสระโดยใช้อำนาจบริหาร ในลักษณะอาทิเช่น สถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติ น่าจะเป็นลักษณะการจัดตั้งที่สอดคล้องกับปัจจัยและข้อพิจารณาที่ได้กล่าวไว้แล้วข้างต้น อย่างไรก็ตาม หากมีความจำเป็นต้องอาศัยอำนาจทางกฎหมายรองรับการจัดตั้ง ก็อาจพิจารณาดำเนินการได้ต่อเมื่อมีความจำเป็นเกิดขึ้น ประเด็นสำคัญคือ ไม่ว่าระดับอำนาจในการจัดตั้งในเริ่มแรกจะอยู่ในระดับใด และจะจัดตั้งขึ้นในลักษณะใด สถาบันที่จะจัดตั้งจำเป็นต้องเป็นสถาบันอันเกิดขึ้นจากความร่วมมือระหว่างรัฐและเอกชน เพื่อจะได้มี

ผลประโยชน์จากการพัฒนาาร่วมกัน และเป็นการผสมผสานภาพลักษณ์ของความเป็นกลางของภาครัฐ เข้ากับความมีประสิทธิภาพในการบริหารของภาคเอกชน

4.3 รูปแบบของการจัดการ ควรมีลักษณะของการจัดการแบบภาครัฐแนวใหม่

(New Public Management : NPM) คือ การลดสภาพความเป็นระบบราชการ (De-bureaucratization) ของกลไกทางการบริหารของรัฐ เนื่องจากมีข้อสมมติฐานสำคัญว่า รูปแบบการจัดองค์กรในแบบ “ระบบราชการ” (Bureaucracy) ที่มีความใหญ่โตเทอะทะ มีโครงสร้างแบบปิรามิด มีสายการบังคับบัญชาที่ยาว และอยู่ภายใต้กฎ-ระเบียบต่างๆ มากมายนั้น ทำให้ระบบบริหารงานภาครัฐไม่อาจตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลงในทาง เศรษฐกิจ-สังคม ได้อย่างที่ควรจะเป็น อีกทั้ง ยังนำมาซึ่งปัญหาทั้งในเชิงโครงสร้างและพฤติกรรมมากมาย อาทิ ความไม่ยืดหยุ่นในเชิงการจัดการ การสร้างอาณาจักรของตนเอง การรวมศูนย์อำนาจแต่ขาดความเป็นเอกภาพในเชิงนโยบาย การไม่สนองตอบต่อความต้องการของประชาชน เป็นต้น

ในการลดทอนความเป็นระบบราชการตามแนวทางของ NPM คือ “Agencification” อันเป็นแนวคิดตามทฤษฎี “เศรษฐศาสตร์สถาบันใหม่” (New Institutional Economics) ซึ่งเสนอว่า ในการจัดทำบริการสาธารณะของภาครัฐนั้น ควรแยกกระบวนการด้าน “การจัดหา” (provision) กับ “การผลิต” (production) สิ้นค้าหรือบริการสาธารณะออกจากกัน และแนวคิดหนึ่งที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างการจัดหาและการผลิตก็ได้แก่ “ทฤษฎีผู้ว่าจ้าง-ตัวแทน” (Principal-Agency Theory) ซึ่งมุ่งปรับระบบการบริการสาธารณะไปสู่ “สัมพันธ์ภาพภายใต้สัญญาว่าจ้าง” (contractual relationships) อันต่างจากความสัมพันธ์ภายในระบบราชการดั้งเดิมที่เป็นแบบสายการบังคับบัญชา ลดหลั่นเป็นชั้นๆ ไปตามอำนาจหน้าที่ และถูกรอบห้อมอีกชั้นหนึ่งด้วยภารกิจที่กำหนดไว้ในตัวบทกฎหมาย

ในทางปฏิบัติแล้ว Agencification คือ การจัดรูปแบบขององค์กรทางการบริหารของรัฐที่ “แยกออกเป็นอิสระ” (Separateness) จากโครงสร้างในระบบราชการ ไม่อยู่ภายใต้สายการบังคับบัญชาแบบราชการ ไม่อยู่ภายใต้กฎ-ระเบียบราชการ ไม่อยู่ภายใต้ระบบงบประมาณ-การบริหารงานบุคคลแบบราชการ ดังนั้น หน่วยงานประเมินความเสี่ยงของไทยภายใต้แนวคิด Agencification จึงมีคุณลักษณะสำคัญ 2 ประการ คือ

4.3.1 ด้านโครงสร้าง องค์กรแบบนี้จะแยกออกเป็นอิสระจากโครงสร้างในระบบ

ราชการแบบกระทรวง ทบวง กรม มีการจัดโครงสร้างภายในคล้ายคลึงกับบริษัทเอกชน ซึ่งมีองค์ประกอบสำคัญได้แก่ คณะกรรมการบริหาร (Governing board) ทำหน้าที่กำหนดนโยบาย และผู้บริหารสูงสุด (Chief executive) ทำหน้าที่บริหารงาน ทั้งนี้ องค์กรดังกล่าวก็ยังเป็นองค์กรของรัฐ จึงต้องมีผู้บริหารงานองค์กรทำหน้าที่บริหารกำกับดูแลให้องค์กรดำเนินงานไปตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง แต่ความสัมพันธ์ระหว่างผู้กำกับดูแลและองค์กรชนิดนี้มีได้วางอยู่บนหลักสายการบังคับ

บัญชา แต่วางอยู่บนแนวคิด “ระบบกึ่งสัญญา” (Quasi-contractual relationships) คือ มิได้มีลักษณะเป็นสัญญาทางกฎหมายระหว่างนิติบุคคลเต็มรูป หากแต่มีลักษณะเป็น “ข้อตกลงในการปฏิบัติงาน” (Performance Agreement) กล่าวคือ ฝ่ายองค์กรก็จะต้องดำเนินงานจัดทำบริการสาธารณะไปตามข้อตกลงที่กำหนดไว้ร่วมกัน ส่วนฝ่ายผู้กำกับดูแลก็จะต้องให้การสนับสนุนการดำเนินงานขององค์กรดังกล่าวให้บรรลุภารกิจที่ตั้งไว้

4.3.2 ด้านระบบบริหารจัดการ เพื่อให้การดำเนินงานมีความยืดหยุ่นและคล่องตัว ความเป็นอิสระในเชิงการบริหารจัดการจึงเป็นหัวใจสำคัญทั้งในด้านการบริหาร เงินงบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการวางระบบบริหารงานภายในองค์กรได้ด้วยตนเอง ไม่จำเป็นต้องกระทำตามกฎหมายหรือระเบียบต่างๆ ดังเช่นหน่วยงานราชการทั่วไป เช่น เงินงบประมาณนั้นจะได้รับมาเป็น “ก้อน” ซึ่งอาจจะเป็นรายปี หรือราย 3 ปี และสามารถกำหนดยุทธศาสตร์ในการบริหารงบประมาณ รวมถึงการกำหนดอัตราเงินเดือน / ค่าจ้างในระบบการบริหารงานบุคคล และการวางระเบียบต่างๆ ภายในองค์กร เป็นต้น

ตัวอย่าง องค์กรภาครัฐของไทยที่เกิดขึ้นภายใต้แนวคิดดังกล่าว ได้แก่ หน่วยงานในกำกับของรัฐ (เช่น มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย เป็นต้น) องค์กรมหาชน (เช่น โรงพยาบาลบ้านแพ้ว โรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร เป็นต้น) หรือหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ (Special Delivery Unit – SDU) ที่อยู่ระหว่างการจัดตั้ง

การจัดองค์กรตามแนวคิด Agencification เป็นรูปแบบการจัดองค์กรภาครัฐที่มีปรากฏมาอย่างยาวนานแล้ว และเก่าแก่กว่าการจัดองค์กรแบบระบบราชการ (Bureaucracy) แม้แต่กรณีของไทยเองก็มีปรากฏมานานแล้ว เช่น ธนาคารแห่งประเทศไทย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ซึ่งในอดีตเมื่อแรกตั้งก็มีสถานะเป็นหน่วยงานในลักษณะนี้ก่อนที่จะเปลี่ยนสถานะเป็นหน่วยงานราชการในสังกัดกระทรวง ซึ่งในระยะ 2 ทศวรรษที่ผ่านมาแนวคิดของ NPM และกระแสการปฏิรูประบบราชการทำให้แนวคิดนี้ถูกนำมาใช้ใหม่ในรูปแบบของ องค์กรมหาชน เป็นต้น

การจัดตั้งองค์กรดังกล่าวจะเป็นประโยชน์และสอดคล้องกับนโยบายความปลอดภัยด้านอาหารแห่งชาติ ทั้งด้านการสนับสนุนงานคุ้มครองผู้บริโภคไทยด้านสาธารณสุข และทำให้ระบบการควบคุมอาหารของไทยได้รับการยอมรับในระดับนานาชาติ

ภายใต้การแข่งขันทางการค้าที่รุนแรงและรวดเร็วที่เป็นอยู่ในขณะนี้ อาจกล่าวได้ว่าประเทศไทยกำลังเผชิญอยู่กับสถานะ “สงครามทางการค้า” ที่มีการชิงชิงความได้เปรียบภายใต้การใช้ประโยชน์จากข้อตกลงทางการค้าของโลก และความก้าวหน้าทางด้านเทคโนโลยี / วิทยาศาสตร์ เพื่อเป็นกลไกสนับสนุนการดำเนินการทางการค้าในรูปแบบต่างๆ รวมถึงความสามารถในการเก็บ

เกี่ยวผลประโยชน์จากความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีพร้อมๆ กับกระแสความต้องการบริโภคสินค้าอาหารที่มีคุณภาพและปลอดภัย ประเด็นดังกล่าวได้ทำให้ประเทศต่างๆ ใช้เป็นเหตุผลและข้อมูลอ้างอิงนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงด้านกฎระเบียบการค้า เพื่อสร้างมาตรฐานและความปลอดภัยของสินค้าอาหารสูงขึ้น หรือแฝงไว้ซึ่งผลประโยชน์ทางการเมืองและการค้าในรูปแบบต่างๆ ซึ่งกรณีดังกล่าวนี้จะส่งผลให้การค้าขายสินค้าเกษตร-อาหารของไทยมีความยุ่งยากและซับซ้อนมากขึ้น

ปัญหาการกีดกันทางการค้าและความไม่สอดคล้องกันของการกำหนดคุณภาพ มาตรฐาน รวมถึงกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับสินค้าเกษตร-อาหารนั้น ยังเกิดขึ้นอยู่อย่างสม่ำเสมอ การค้าในอนาคตภายใต้การแสวงหากำไรของระบบเศรษฐกิจทุนนิยมโลกนับวันจะยิ่งเพิ่มความเข้มข้นมากขึ้นเรื่อยๆ ด้วยรูปแบบการใช้มาตรการด้านสุขอนามัย มาเป็นข้ออ้างเพื่อการกีดกันทางการค้า หากประเทศไทยสามารถวางรากฐานที่เข้มแข็งทั้งในด้านของการพัฒนาและปรับปรุงคุณภาพในขบวนการผลิตทุกขั้นตอน รวมถึงการศึกษาวิจัย การประเมินความเสี่ยงเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ และข้อมูลด้านกฎระเบียบการค้าในเชิงลึกเพื่อสนับสนุนการเจรจาทางการค้าและการกำหนดมาตรฐานของสินค้าเกษตร-อาหารไทย จะช่วยให้การพัฒนาและการค้าสินค้าเกษตร-อาหารของไทยอยู่บน “ความสมดุล” และ “ความสมจริง” สามารถสร้างความได้เปรียบทางการแข่งขัน โดยใช้จุดแข็งที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์สูงสุดได้ รวมถึงการคุ้มครองผู้บริโภคให้ปลอดภัยจากความเสี่ยงในการบริโภคอาหารที่ไม่ปลอดภัยได้อย่างแน่นอน

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

สถาบันอาหาร, กระทรวงอุตสาหกรรม. “โครงการศึกษากฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวกับมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร”. เอกสารวิจัย, สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ, 2547.

นพดล อุดมวิศวกุล “การเข้าสู่วาระและการกำหนดนโยบายสาธารณะ : ศึกษากรณีนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในประเทศไทย”. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548

สถาบันคลังสมองของชาติ. การศึกษาสถานการณ์และระบบการจัดการความปลอดภัยด้านอาหารของประเทศไทย ระยะที่ 1. พิมพ์ครั้งที่ 1, บริษัทมาจลิ่งคูณ-ซี เอส บี จำกัด, กรุงเทพฯ. 2548.

สำนักพัฒนาระบบและรับรองมาตรฐานสินค้าพืช, กลุ่มพัฒนาระบบความปลอดภัยสินค้าพืช. “กฎหมายความปลอดภัยอาหารสาธารณสุขประชาชนจีน”. 2552

วารสาร

สถาบันอาหาร, กระทรวงอุตสาหกรรม “EU White Paper ประเด็นที่ไทยต้องเตรียมการ”. วารสารสถาบันอาหาร. ปีที่ 4 ฉบับที่ 21 มกราคม-กุมภาพันธ์ 2545.

ข้อมูล/สารนิเทศอื่นๆ บนอินเทอร์เน็ต

ศศิชา สืบแสง, ดร.. “นโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก www.geocities.ws/worawut47/policy

ไพจิตร วิบูลย์ชนสาร. “ความปลอดภัยของอาหาร ... วิฤติระลอกใหม่ของจีน”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก http://pcoc.moc.go.th/wappPCOC/57/upload/File_IPD_FILE57162995.pdf

ภาษาต่างประเทศ

A joint FAO/WHO expert consultation, Application of risk analysis to food standards issues.

Geneva, Switzerland, 13-17 March 1995

AQSIQ , Full Text: White Paper on Food Quality and Safety updated 18 July 2007

Daphane Dernison. Introduction to VWA Netherlands Food and Consumer Product Authority.

VWA presentation Krakow, 8 May 2003.

EFSA. Strategic Plan of the European Food Safety Authority for 2009-2013.

Freija van Duijne and Food and Consumer Product Safety Authority. Precaution for Food and Consumer Product Safety. April 2011.

Freek van Zoeren, Food Safety and International Trade. Presentation Document, 2011

Food and Agriculture Organization of the United Nations/World Health Organization

(FAO/WHO). Assurance Food Safety and Quality : Guidelines for Strengthening National Food Control Systems. Joint FAO/WHO Publication. 2004.

Gabriele Abels, Prof. Dr., Alexander Kobusch, M.A. Regulation of food safety in the

EU: Changing patterns of multi-level governance. Paper presented at the Conference of the ECPR Standing Group on Regulatory Governance, June 17-19, 2010, University College Dublin

Global Food Safety Forum (GFSF). The China Path to Global Food Safety. 2011

Guo Nan. "Improvement of Food Safety in China". Presentation document for A Sino-German cooperation project of the Ministry of Health and GIZ. 2012

Leon Bornemann, Dr. Markus Haverland and Dr. Peter W.A. Scholten. NonCompliance as an Issue on EU Food Safety Regulations. 2010.

M. Melinda Meador and MA Jie. The Food Safety Management System in China. GAIN Report number CH13020, 2013

Mark Petry and Bao Liting. Rules for Food Inspection . Gain Report Number CH9136, 2009

Mark Petry and Wu Bugang. Final Food Safety Law Implementation Measures . Gain Report Number CH9066, 2009

Roland-Holst, David. China's Agro-food Development and Implication for Thailand.

July 2008

- Trygve Ugland and Frode Veggeland. Food Inspection Reforms in Canada and the European Union. Stanford University. April 2005.
- United Nations in China. “Advancing Food Safety in China”. Occasional Paper. March 2008
- United States Government Accountability Office. FOOD SAFETY : Experiences of Four Countries in Consolidating Their Food Safety Systems. April 1999
- United States Government Accountability Office. Selected Countries’ Systems Can Offer Insights into Ensuring Import Safety and Responding to Foodborne Illness. June 2008
- USDA Foreign Agricultural Service. GAIN Report, China, Peoples Republic of FAIRS Subject Report Food Safety Law Implementation Regulation 2009.
- Wu Bugang. Agricultural Situation Draft Regulation on Risk Assessment. Gain Report Number CH9055, 2009
- Xiumei Liu. Principles and guidelines for incorporating quantitative risk assessment in the development of microbiological food hygiene standards, guidelines and related texts, Country Experience – China. FAO/WHO document.

Journals

- Alomirah, H.F., S.F. Al-Zenki, W.N. Sawanya, Faten Jabsheh, Adnan J. Husain, Hani M. Al-Mazeedi, Dina Al-Kandari, David Jukes. “Assessment of the Food Control System in the State of Kuwait”. Food Control, Volume 21, Issue 4, Pages 496-504
- EMILIE H. LEIBOVITCH. “Food Safety Regulation in the European Union: Toward an Unavoidable Centralization of Regulatory Powers”. Texas International Law Journal, VOL. 43:429 page 429- 450.
- J. Ettinger and Eric Gu, David “China Restructures its Food Regulatory Regime: Will it Improve Food Safety?”. Food Chemical News Week in Review, July 26, 2013
- Jiang Yi. “Analysis of the Development of Food Safety Risk Assessment System”. US-CHINA Law Review, Vol. 8:866, 2010 p.866-873
- Rita Török. “THE NEW INSTITUTIONAL APPROACH”. European Integration Studies, Miskolc, Volume 4. Number 1. (2005) pp. 53—59.
- YU Li-yan, REN Yan, WANG Dian-hua. “Food Safety Regulatory System of Developed Countries and the Implication for China”. Management Science and Engineering, Vol. 4, No. 1, 2010, pp. 34-38

Online

“AQSIQ” (online). Available : <http://english.aqsiq.gov.cn/AboutAQSIQ/>

“As U.K. Agency Divides, Food Safety Is Conquered”. (online). Available :

<http://www.theatlantic.com/food/archive/2010/09/as-uk-agency-divides-food-safety-is-conquered/62581/>, 8 September 2010

CAIQ. “China Will Establish A National Food Safety Risk Assessment Centers”. (online).

Available : <http://www.articlesbase.com/corporate-articles/china-will-establish-a-national-food-safety-risk-assessment-centers-3268891.html>

EFSA. “The European Food Safety Authority at a glance”. (online). Available :

<http://www.efsa.europa.eu/>, 2010

“Food Safety in China - From a Regulatory Perspective”. (online). Available :

<http://www.nortonrosefulbright.com/knowledge/publications/76080>. March 2013.

Kottenstede, Kai. “Introduction to the European Union's Food Safety System”. (online).

Available : http://www.irgc.org/wp-content/uploads/2012/10/3.-Kai-KOTTENSTED_EU-food-safety-system-v1.1.pdf

Netherlands Food and Consumer Product Safety Authority. (online). Available :

<http://www.vwa.nl/english/about-the-netherlands-food-and-consumer-product-safety-authority>

Olmos, David. “Food Regulation Needs Single U.S. Agency for Greater Safety”. (online).

Available : <http://forex-tools.asia/2010/10/14/food-regulation-needs-single-u-s-agency-for-greater-safety-report-says/>. , October 14, 2010

Siwei , Cheng. “China forms food safety risk assessment center”. Xinhua, October 14, 2011.

(online). Available : http://www.china.org.cn/china/2011-10/14/content_23623904.htm

Takis Daskaleros, Nancy Beck, Shane Morris and John Giraldez. “Regulatory Risk Analysis in the European Union, United States, and Canada”. (online). Available :

http://ec.europa.eu/health/archive/ph_risk/documents/ev_20081113_co03_en.pdf

ประวัติย่อผู้วิจัย

| | |
|------------------|---|
| ชื่อ | นายศักดิ์ณรงค์ ศิริพร ณ ราชสีมา |
| วัน เดือน ปีเกิด | 14 มิถุนายน 2507 |
| การศึกษา | ปริญญาตรีสาขาบริหารธุรกิจเกษตร มหาวิทยาลัยแม่โจ้ Master of Science in Agricultural Economics Texas A&M University, Prairie View Texas,U.S.A. |
| ประวัติการทำงาน | ที่ปรึกษาผู้แทนการค้าไทยด้านการค้าและการลงทุนระหว่างประเทศ รองผู้อำนวยการสถาบันอาหาร กระทรวงอุตสาหกรรม ผู้อำนวยการฝ่ายวิจัย นโยบายและพัฒนาอุตสาหกรรม สถาบันอาหาร กระทรวงอุตสาหกรรม ผู้จัดการฝ่ายเทคโนโลยีสารสนเทศ บมจ. กะรัตสุขภัณฑ์ ในเครือ บมจ. ปูนซีเมนต์นครหลวง ผู้ช่วยผู้อำนวยการโครงการความร่วมมือทางวิชาการรัฐบาลไทย-เยอรมัน (GTZ) นักวิชาการ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) |
| ตำแหน่งปัจจุบัน | ที่ปรึกษารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ที่ปรึกษาสถาบันอาหาร กระทรวงอุตสาหกรรม |