

แนวทางการกำหนดนโยบายส่งเสริมการบริโภคอาหาร  
เพื่อสุขภาพที่ดีของประชาชน

โดย

นายแพทย์ พูลลาภ ฉันทวิจิตรวงศ์  
รองเลขาธิการคณะกรรมการอาหารและยา  
สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร  
หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ 61  
ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช 2561-2562

## หนังสือรับรอง

วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ ได้อนุมัติให้เอกสารวิจัย เรื่อง “แนวทางการกำหนดนโยบายการส่งเสริมการบริโภคอาหารเพื่อสุขภาพที่ดีของประชาชน” ลักษณะวิทยายุทธศาสตร์ ของ นายแพทย์พูลลาภ ฉันทวิจิตรวงศ์ เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร การป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ 61 ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช 2561-2562

พลโท

(ขจรฤทธิ์ นิลกำแพง)

ผู้อำนวยการวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร  
สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ

## บทคัดย่อ

**เรื่อง** แนวทางการกำหนดนโยบายส่งเสริมการบริโภคอาหารเพื่อสุขภาพที่ดีของประชาชน  
**ลักษณะวิชา** ยุทธศาสตร์  
**ผู้วิจัย** นายแพทย์ พูลลาภ ฉันทวิจิตรวงศ์                      **หลักสูตร** วปอ.                      **รุ่นที่** 61

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดแนวนโยบายส่งเสริมการบริโภคอาหารเพื่อสุขภาพที่ดีของประชาชนให้สอดคล้องกับสถานการณ์และบริบทสังคมในปัจจุบัน โดยมีขอบเขตครอบคลุมแนวทางการพัฒนาด้านการมาตรฐานอาหารและด้านการบริหารจัดการข้อมูลการสื่อสาร การพัฒนาความรู้และการสร้างเครือข่ายเพื่อกระจายความรู้สู่ประชาชน วิธีการวิจัยเป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ โดยการศึกษาสถานการณ์ด้านการบริโภคอาหารจากการศึกษาเอกสารการประชุมระดมสมองและสัมภาษณ์เชิงลึกผู้บริหาร และวิเคราะห์ข้อมูลโดยวิธีการจัดกลุ่มความคิดเพื่อกำหนดแนวนโยบายตามวัตถุประสงค์ ผลการวิเคราะห์สภาพปัญหาที่สำคัญพบว่าประชาชนเข้าถึงข้อมูลได้อย่างรวดเร็วและหลากหลายช่องทางซึ่งอาจข้อมูลเท็จหรือชักนำให้เกิดพฤติกรรมกรรมการบริโภคไม่เหมาะสม ประชาชนซื้ออาหารผ่านระบบออนไลน์มากขึ้น ซึ่งอาจเป็นอาหารที่ยังไม่ได้รับการอนุญาตจากสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา นอกจากนี้ยังมีการปลอมปนสารห้ามใช้ในอาหาร เช่น การผสมยาในผลิตภัณฑ์เสริมอาหาร และมีการพัฒนานวัตกรรมอาหารมากขึ้น ซึ่งการกำหนดมาตรฐานอาหารอาจยังไม่ครอบคลุม สถานการณ์ดังกล่าวทำให้เกิดปัญหาที่สำคัญ 2 ด้าน ได้แก่ การเกิดโรคทางโภชนาการเนื่องจากสารอาหารที่ได้รับไม่สมดุล และการเจ็บป่วยจากอันตรายที่ปนเปื้อนในอาหาร ซึ่งการวิเคราะห์สาเหตุเชิงลึกพบว่า ปัญหาดังกล่าวเกิดจากประชาชนขาดรู้และความตระหนักด้านความปลอดภัยและคุณภาพทางโภชนาการอาหาร ทำให้เกิดพฤติกรรมกรรมการบริโภคอาหารที่ไม่เหมาะสม รวมทั้งผู้ประกอบการยังขาดความรู้ความตระหนักและความรับผิดชอบต่อคุณภาพและความปลอดภัยอาหาร อีกทั้งระบบการกำกับดูแลของรัฐที่ไม่สามารถรองรับกับบริบทสังคมปัจจุบันที่เปลี่ยนแปลงตลอดเวลาอย่างรวดเร็วจึงทำให้มีการละเมิดกฎหมาย ดังนั้น จึงเสนอแนะนโยบายส่งเสริมการบริโภคอาหารฯ คือ “คุณภาพและความปลอดภัยอาหารเป็นความรับผิดชอบร่วมกันของทุกภาคส่วน” กล่าวคือ ทั้งผู้ประกอบการ ผู้บริโภคและหน่วยงานรัฐต้องมีความรับผิดชอบต่อบทบาทและหน้าที่ของตนเองและมีการพัฒนาศักยภาพและความรอบรู้ให้เท่าทันเทคโนโลยี เพื่อให้อาหารที่ผลิตและบริโภคมีคุณภาพทางโภชนาการที่เหมาะสมและมีความปลอดภัยนำไปสู่การมีสุขภาพดี

## Abstract

**Title** Direction of Policy on Food Consumption for Promotion of Consumer's Health

**Field** Strategy

**Name** Poonlarp Chantavichitwong

**Course** NDC

**Class** 61

The main objective of this research was to formulate the directions of policy on food consumption for consumer's health promotion in a way that to be consistent with the current situations of food system and social context. The scopes of the policy direction to be proposed were food standard measurements, information management and communication, development of literacy and knowledge dissemination networking. The research methodology was qualitative study. Situation was reviewed by document study and brain storming in a group of implementer from all sectors in food system. In-depth interview was performed within executive level of stakeholders in food system to obtain the recommendations on policy direction. To formulate the policy direction, data analysis was performed by content analysis technique with application of affinity analysis. Results of situation review revealed the 4 most important issues that might affect consumer's health. Firstly, consumers can quickly receive information from multiple channels which some information might be fraud or misleading and hence could create inappropriate consumption behavior. Secondly, consumer purchased foods from the online market places in which the unauthorized food products may be sold. Thirdly, foods were adulterated with prohibited substances such as drugs in food supplements. Lastly, there was raising trend of food innovation and novel foods of which qualities and safety criteria might be not covered under the existing food standards. These issues caused two health problems, *i.e.* the nutrition related diseases due to imbalance of nutrient uptake and food safety related diseases due to exposure of health hazards. Root cause analysis showed that the root causes of these issues were the lack of knowledge and awareness on nutrition and food safety of stakeholders, both consumer and food producers. Additionally, unethical of some food business operators as well as low performance and impractical of the official food control system were the root causes of the violation of food regulations. To deal with the issues, therefore, the policy direction was proposed as "Food quality and safety is a shared responsibility". This policy direction proposed guides that all stakeholders in food system, *i.e.* consumer, producer and the authorities shall take part in ensuring food quality and safety based on its roles and responsibilities in order to obtain foods with appropriate nutritional quality and safe for consumption. It is envisaged that all stakeholders in food system would translate the proposed policy direction into actions in order to achieve the ultimate goal of good health for all.

## คำนำ

อาหารเป็นหนึ่งในปัจจัยสี่ที่จำเป็นเพื่อการดำรงชีวิต โดยอาหารที่มีความปลอดภัยและมีคุณค่าทางโภชนาการเหมาะสมนั้น จะช่วยเสริมสร้างให้ประชาชนมีสุขภาพที่ดี อย่างไรก็ตาม จากการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบัน ทำให้วิถีชีวิตของประชาชนและพฤติกรรมการบริโภคอาหารเปลี่ยนแปลงตามไปด้วย ซึ่งหากอาหารไม่มีคุณภาพหรือไม่ปลอดภัย ก็จะส่งผลกระทบต่อสุขภาพหรือเป็นภาวะคุกคามต่อสุขภาพประชาชน และยังเป็นภัยคุกคามต่อเศรษฐกิจของประเทศด้วย เนื่องจากรัฐต้องสูญเสียค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลประชาชนที่เจ็บป่วยจากการบริโภคอาหารที่ไม่ถูกต้อง ดังนั้น จึงมีความจำเป็นต้องศึกษาแนวทางการกำหนดนโยบายการส่งเสริมการบริโภคอาหารเพื่อสุขภาพที่ดีของประชาชน ให้มีความเหมาะสมกับสภาพการณ์ปัจจุบันและสามารถรับมือการสถานการณ์ด้านอาหารในอนาคต ทั้งนี้ มุ่งหมายว่าผลจากการวิจัยนี้ จะเป็นแนวทางให้เกิดการบูรณาการการดำเนินงานของหน่วยงานต่างๆ ตลอดห่วงโซ่อาหารให้ประชาชนได้บริโภคอาหารที่มีคุณค่าและปลอดภัย เพื่อการมีสุขภาพดี เป็นกลไกสำคัญในการพัฒนาประเทศสู่ความมั่นคง มั่งคั่งและยั่งยืน

(นายแพทย์ พูลลาภ ฉันทวิจิตรวงศ์)

นักศึกษาระดับปริญญาโท วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ 61

ผู้วิจัย

## กิตติกรรมประกาศ

ผู้วิจัยขอขอบคุณ พล.ต. สงคราม ชุมทอง ที่ปรึกษาหลักโครงการวิจัย ที่ได้กรุณาให้คำแนะนำ ข้อคิดเห็น และตรวจสอบแก้ไขเนื้อหางานวิจัยมาโดยตลอด ผู้วิจัยจึงขอกราบขอบพระคุณไว้ ณ โอกาสนี้

ผู้วิจัยขอขอบคุณผู้ทรงคุณวุฒิและผู้บริหารหน่วยงานต่างๆ ที่ได้กรุณาสละเวลาในการให้สัมภาษณ์ รวมทั้ง ภาศึเครือข่ายจากทุกภาคส่วนที่มีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลและให้ข้อเสนอแนะอันเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อแนวทางการกำหนดนโยบายในการศึกษานี้

ท้ายนี้ ผู้วิจัยขอขอบคุณเจ้าหน้าที่สำนักอาหาร สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา ที่ได้ช่วยอำนวยความสะดวกและประสานงานในการเก็บข้อมูลเพื่อใช้ในการจัดทำงานวิจัยครั้งนี้จนสำเร็จลุล่วงไปด้วยดี

(นายแพทย์ พูลลาภ ฉันทวิจิตรวงศ์)  
นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร  
หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ 61  
ผู้วิจัย

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	ก
คำนำ	ค
กิตติกรรมประกาศ	ง
สารบัญ	จ
สารบัญตาราง	ช
สารบัญแผนภาพ	ซ
<b>บทที่ 1 บทนำ</b>	<b>1</b>
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
วัตถุประสงค์ของการวิจัย	4
ขอบเขตของการวิจัย	4
วิธีการดำเนินงานวิจัย	5
ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย	7
คำจำกัดความ	7
<b>บทที่ 2 แนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวกับการบริโภคอาหารเพื่อสุขภาพที่ดีของประชาชน</b>	<b>8</b>
พัฒนาการและแนวความคิดด้านความมั่นคงทางอาหารและโภชนาการ	8
แนวความคิดด้านการบริโภคอาหารเพื่อสุขภาพที่ดี	10
การจัดการห่วงโซ่มูลค่าการผลิตภาคเกษตรและอาหาร	13
ทฤษฎีและงานวิจัยด้านพฤติกรรมผู้บริโภคและการสื่อสารการตลาดอาหาร	18
กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวกับการควบคุมและส่งเสริมคุณภาพและความปลอดภัยอาหาร และการส่งเสริมความมั่นคงทางอาหารและโภชนาการ	21
การกำหนดนโยบายหรือกลยุทธ์ และแนวทางการปฏิบัติที่ดีด้านการส่งเสริมความมั่นคงทางอาหารและโภชนาการ	26
งานวิจัยและองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องกับอาหารและโภชนาการ	30
กรอบแนวคิดการวิจัย	32
สรุป	33

## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
<b>บทที่ 3 สถานการณ์ด้านการบริโภคอาหารและภาวะสุขภาพประชาชนและ</b>	<b>34</b>
<b>ปัญหาและอุปสรรค</b>	
สถานการณ์ด้านการบริโภคอาหารและภาวะสุขภาพของประชาชนชาวไทย	34
หน่วยงานและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง	48
การดำเนินการที่ผ่านมา	56
ปัญหาและอุปสรรค	59
สรุป	63
<b>บทที่ 4 แนวทางการกำหนดนโยบายการส่งเสริมการบริโภคอาหารเพื่อสุขภาพที่</b>	<b>65</b>
<b>ดีของประชาชน</b>	
ผลการวิเคราะห์ประเด็นปัญหาสำคัญทางด้านการบริโภคอาหารของประชาชน	65
สาเหตุ และลำดับความสำคัญ	
เป้าประสงค์ของนโยบาย (End) และมาตรการเพื่อการพัฒนา (Way and Mean)	93
สรุปแนวทางการกำหนดนโยบายส่งเสริมการบริโภคอาหารเพื่อสุขภาพที่ดีของ	101
ประชาชน	
<b>บทที่ 5 สรุปและข้อเสนอแนะ</b>	<b>104</b>
ตอบวัตถุประสงค์ข้อที่ 1	104
ตอบวัตถุประสงค์ข้อที่ 2	105
ตอบวัตถุประสงค์ข้อที่ 3	106
ข้อเสนอแนะ	109
<b>บรรณานุกรม</b>	<b>112</b>
<b>ภาคผนวก</b>	<b>118</b>
รายชื่อผู้เข้าร่วมประชุมและผู้ให้สัมภาษณ์	119
<b>ประวัติย่อผู้วิจัย</b>	<b>123</b>



## สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
2-1 ตัวอย่างงานวิจัยเพื่อสร้างองค์ความรู้พื้นฐานด้านอาหาร ในประเด็นการพัฒนาระบบการควบคุมคุณภาพและความปลอดภัยอาหาร	31
3-1 สรุปผลการตรวจวิเคราะห์ตัวอย่างอาหาร ปีงบประมาณ 2559-2561	35
3-2 สรุปประเด็นปัญหา (Issue) ด้านคุณภาพและมาตรฐานของอาหารที่พบได้บ่อยจากผลการเฝ้าระวังประจำปีงบประมาณ 2559-2561	35
3-3 จำนวนผู้ป่วยโรคอาหารเป็นพิษและสาเหตุ	48
3-4 หน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแลในห่วงโซ่อาหาร และกฎหมายที่ให้อำนาจหน้าที่	50
3-5 ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการกำกับดูแลและส่งเสริมคุณภาพและความปลอดภัยอาหาร	53
3-6 สรุปประเด็นปัญหาในห่วงโซ่อาหารที่ส่งผลต่อความปลอดภัยอาหาร	61
4-1 ผลการการประชุมระดมสมองกลุ่มย่อยเพื่อค้นหาสาเหตุของประเด็นปัญหาสำคัญ (Root cause analysis)	73
4-2 สรุปผลการสัมมนาประเด็นด้านนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลและส่งเสริมการผลิตและบริโภคอาหาร	81
4-3 สรุปผลการสัมมนาประเด็นด้านกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลและส่งเสริมการผลิตและบริโภคอาหาร	84
4-4 สรุปผลการสัมมนาประเด็นด้านมาตรการที่ไม่ใช่กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลและส่งเสริมการผลิตและบริโภคอาหาร	88
4-5 สรุปผลการสัมมนาข้อคิดเห็นหรือคำแนะนำอื่นๆ เพื่อการพัฒนา	91
4-6 สรุปแนวทางการกำหนดนโยบายเพื่อส่งเสริมการบริโภคอาหารเพื่อสุขภาพที่ดีของประชาชน	95

## สารบัญแผนภาพ

แผนภาพที่	หน้า
2-1 หลัก 4 ประการของระบบ Nutrient, Hazard Analysis and Critical Control Point	11
2-2 ขั้นตอนการวิเคราะห์ตามระบบ HACCP	12
2-3 โซ่อุปทานสินค้าเกษตรและอาหารของประเทศไทย	14
2-4 โซ่อุปทานสุกรในประเทศไทย	15
2-5 โซ่อุปทานน้ำนมโค	15
2-6 โซ่อุปทานผักและผลไม้	16
2-7 โซ่อุปทานไก่เนื้อ	17
2-8 กรอบแนวคิดการพัฒนาข้อเสนอนโยบายส่งเสริมการบริโภคอาหารเพื่อสุขภาพ	32
3-1 สัดส่วนประชากรที่มีการบริโภคอาหารกลุ่มต่างๆ	38
3-2 สัดส่วนประชากรที่บริโภคอาหารรสชาติต่างๆ	39
3-3 สัดส่วนประชากรที่บริโภคอาหารมือต่างๆ ของวัน	39
3-4 ร้อยละของประชากรไทยจำแนกตามปัจจัยที่คำนึงถึงเป็นลำดับแรกเมื่อเลือกซื้ออาหาร	41
3-5 สัดส่วนสินค้าที่ผู้บริโภคซื้อจากสื่อออนไลน์ชนิดต่างๆ	43
3-6 สัดส่วนผู้บริโภคที่จะซื้อหรือไม่ซื้อผลิตภัณฑ์อาหารที่ติดสัญลักษณ์โภชนาการทางเลือกสุขภาพ จำแนกตามปัจจัยด้านรสชาติและราคา	44
3-7 สรุปปัจจัยด้านสังคมและวัฒนธรรมที่นำมาสู่พฤติกรรมบริโภคอาหาร	45
3-8 สภาพปัญหาการบริโภคอาหารที่ทำให้เกิดผลกระทบต่อภาวะสุขภาพ	60
4-1 การประชุมเชิงปฏิบัติการเรื่องแนวทางการกำหนดนโยบายการส่งเสริมการบริโภคอาหารเพื่อสุขภาพที่ดีของประชาชน วันที่ 22 เมษายน 2562	65
4-2 สรุปประเด็นสถานการณ์ที่มีผลกระทบต่อผู้บริโภคอาหารของประชาชน	68
4-3 สรุปประเด็นปัญหาสำคัญจากการบริโภคอาหาร	68
4-4 สรุปผลการวิเคราะห์สาเหตุของปัญหาการเกิดโรค NCD จากการบริโภคอาหาร	75
4-5 สรุปสาเหตุของปัญหาการเกิดความไม่ปลอดภัยในอาหาร (Food safety)	76

# บทที่ 1

## บทนำ

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

อาหารเป็นหนึ่งในปัจจัยสี่ที่จำเป็นเพื่อการดำรงชีวิต ซึ่งอาหารที่มีความปลอดภัยและมีคุณค่าทางโภชนาการเหมาะสมนั้น จะช่วยเสริมสร้างให้ประชาชนมีสุขภาพที่ดี แต่หากอาหารเจือปนด้วยสิ่งที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพหรือมีคุณค่าทางโภชนาการไม่เหมาะสมก็จะเป็นสาเหตุของการเจ็บป่วยได้ โดยปัจจัยที่มีผลต่อความปลอดภัยและคุณค่าของอาหาร อาจจำแนกเป็น 2 ปัจจัยหลักได้แก่ ปัจจัยด้านคุณภาพของตัวอาหารเอง (Food Quality) และปัจจัยด้านพฤติกรรมการบริโภคของประชาชน (Habitual Consumption)

จากการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบัน ทำให้วิถีชีวิตของประชาชนและพฤติกรรมการบริโภคอาหารเปลี่ยนแปลงตามไปด้วย ซึ่งการเปลี่ยนแปลงที่เห็นได้ชัดในปัจจุบันคือ ประชาชนพึ่งพิงอาหารนอกบ้านหรืออาหารสำเร็จรูปมากขึ้น ผลการสำรวจการบริโภคอาหารของประชาชนไทย โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ (2561 : 21) ที่แสดงให้เห็นว่า ประชาชนไทยมากกว่าครึ่ง (ร้อยละ 57.4) มีการบริโภคอาหารสำเร็จรูป ดังนั้น คุณภาพและความปลอดภัยของอาหารจากระบบตลาด (Commercial Foods) จึงเป็นปัจจัยสำคัญที่กำหนดภาวะสุขภาพของประชาชนในปัจจุบัน ซึ่งหากอาหารเหล่านั้นไม่มีคุณภาพหรือไม่ปลอดภัย ก็จะเป็นภาวะคุกคามต่อสุขภาพประชาชนในวงกว้าง ไม่ว่าจะเป็นวัตถุดิบเพื่อการประกอบอาหาร เช่น ผัก ผลไม้ เนื้อสัตว์ หรืออาหารพร้อมบริโภค ทั้งอาหารแปรรูปเชิงอุตสาหกรรม หรือมีอาหารปรุงสำเร็จที่จำหน่ายในตลาดหรือหาบเร่แผงลอยที่ต้องมีคุณภาพและความปลอดภัยเหมาะสมต่อการบริโภค

นอกจากคุณภาพและความปลอดภัยของอาหารแล้ว พฤติกรรมการบริโภคอาหารของประชาชนที่ไม่เหมาะสมก็เป็นปัจจัยเสริมให้การเจ็บป่วยอันเนื่องจากการบริโภคอาหารมีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น เช่น ประชาชนบริโภคอาหารที่หลากหลายน้อยลง หรือการรับประทานอาหารรสหวานหรือเค็มจัด หรือไขมันสูงจนขาดความสมดุลของสารอาหารที่ได้รับ ทำให้เกิดภาวะทุพโภชนาการ (Malnutrition) ทั้งขาดและเกิน ซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่งของการเกิดโรคไม่ติดต่อเรื้อรัง (Non-Communicable Disease; NCDs) เช่น เบาหวาน ความดันโลหิตสูง โรคหัวใจและหลอดเลือด และโรคไต เป็นต้น ที่เป็นสาเหตุการตายอันดับต้นๆของประชาชนไทย ทั้งนี้ ผลการสำรวจสุขภาพของคนไทยโดยการตรวจร่างกายครั้งที่ 3 (พ.ศ. 2546-2547) และครั้งที่ 4 (พ.ศ. 2551-2552) พบว่าประชาชนไทยยังมีพฤติกรรมการบริโภคอาหารที่ไม่เหมาะสม เช่น บริโภคนมและผักผลไม้ไม่เพียงพอ

ปริมาณที่แนะนำต่อวัน (< 400 กรัม) (สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข, 2549 : 12; สำนักงานสำรวจสุขภาพประชาชนไทย, 2554 : 2) นอกจากนี้ ข้อมูลการสำรวจพฤติกรรมการบริโภคอาหารของประชากร ครั้งที่ 4 (พ.ศ. 2560) โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ พบว่าประชากรไทยร้อยละ 51.6

รับประทานอาหารไขมันสูง 1-2 วัน/สัปดาห์ ประมาณร้อยละ 30 นิยมรับประทานอาหารจานด่วนแบบ ตะวันตก และประมาณร้อยละ 49 นิยมรับประทานขนมกรุบกรอบ ซึ่งกลุ่มเด็กและเยาวชน (อายุ 6-14 ปี) เป็นกลุ่มประชากรที่บริโภคอาหารไขมันสูงและขนมกรุบกรอบมากที่สุด (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2561 : 15-21) ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาปัจจัยที่ส่งผลต่อพฤติกรรมการบริโภคพบว่า ปัจจัยด้านราคาอาหาร เป็นปัจจัยหนึ่งที่กำหนดความสามารถในการเข้าถึงอาหารที่อาจส่งผลกระทบต่อสุขภาพ ซึ่งอาหารที่คนไทยมีกำลังซื้อเพิ่มมากขึ้น ได้แก่ น้ำอัดลม ส่วนอาหารกลุ่มเนื้อสัตว์มีกำลังซื้อน้อยที่สุดและค่อนข้างคงที่ และยังมีปัจจัยเสริม เช่น ความสะดวกในการซื้อหาและบริโภค มีการทำการตลาดที่ดึงดูดให้บริโภค และการกระจายตัวอย่างทั่วถึงในทุกพื้นที่ทำให้เข้าถึงได้ง่ายขึ้น ซึ่งล้วนเสริมให้ประชาชนสามารถเข้าถึงอาหารที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพได้ง่ายขึ้นจากในอดีต

ภาวะคุกคามภาวะสุขภาพประชาชนอันเนื่องมาจากการบริโภคอาหารในปัจจุบันดังกล่าว ไม่เพียงแต่ส่งผลกระทบต่อการใช้ชีวิตประจำวัน ยังเป็นภัยคุกคามต่อเศรษฐกิจของประเทศด้วย เนื่องจากรัฐต้องมีค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการรักษาสุขภาพ และรวมไปถึงการเกิดขึ้นของค่าใช้จ่ายจากการขาดงาน การสูญเสียผลผลิต ความพิการ การเกษียณก่อนวัยอันควร การเสียชีวิตก่อนวัยอันควร และค่าใช้จ่ายจากการต้องมีผู้ดูแล โดยข้อมูลการสำรวจในปี 2552 พบว่า คนไทย 14 ล้านคนที่เป็นโรคอันเกี่ยวเนื่องจากพฤติกรรมการบริโภคอาหาร เช่น NCDs ซึ่งมีประชากรเสียชีวิตจากกลุ่มโรค NCDs มากกว่า 300,000 คน หรือ คิดเป็น 73% ของการเสียชีวิต ของประชากรไทยทั้งหมด คิดเป็นมูลค่าความเสียหายทางเศรษฐกิจถึง 200,000 ล้านบาท (สสส, 2552)

เพื่อรับมือกับภาวะคุกคามดังกล่าว จึงได้มีการกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์ทั้งระดับประเทศและระดับรองลงมา เพื่อส่งเสริมให้อาหารที่บริโภคภายในประเทศมีคุณภาพและความปลอดภัย และเพื่อส่งเสริมพฤติกรรมการบริโภคอาหารเพื่อการมีสุขภาพที่ดี ที่สำคัญมีดังนี้

1. ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ.2561-2580) ได้กำหนดวิสัยทัศน์ว่า “ประเทศไทยมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็นประเทศพัฒนาแล้ว ด้วยการพัฒนาตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” ซึ่งได้กำหนดให้ประเด็นด้านคุณภาพและความปลอดภัยอาหารเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่จะช่วยส่งเสริมสุขภาพประชาชนและเกื้อหนุนเศรษฐกิจ โดยใช้มาตรการส่งเสริมคุณภาพและความปลอดภัยอาหารเป็นกลยุทธ์ขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน และยุทธศาสตร์ชาติด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์

2. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ.2560-2564) ยุทธศาสตร์ที่ 1 การเสริมสร้างและพัฒนาศักยภาพทุนมนุษย์ แนวทางที่ 3.4 ลดปัจจัยเสี่ยงด้านสุขภาพและให้ทุกภาคส่วนคำนึงถึงผลกระทบต่อสุขภาพ และยุทธศาสตร์ที่ 3 การสร้างความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจและแข่งขันได้อย่างยั่งยืน แนวทางการพัฒนาที่ 3.2.1 (3) ยกกระตือรือร้นการผลิตสินค้าเกษตรและอาหารเข้าสู่ระบบมาตรฐานและสอดคล้องกับความต้องการตลาดและการบริโภคอาหารเพื่อสุขภาพ 3.2.2 (1.4) ส่งเสริมการสร้างและพัฒนาตลาดสำหรับสินค้าที่มีคุณภาพ และ 3.2.4 การพัฒนาภาคการค้าและการลงทุน

ส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและกฎระเบียบเพื่อส่งเสริมการค้าที่เป็นธรรมและอำนวยความสะดวกด้านการค้าและการลงทุน

3. (ร่าง) กรอบยุทธศาสตร์การจัดการด้านอาหารของประเทศไทย ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2561-2580) ที่กำหนดขึ้น โดยคณะกรรมการอาหารแห่งชาติ ภายใต้พระราชบัญญัติคณะกรรมการอาหารแห่งชาติ พ.ศ.2551 มีวิสัยทัศน์คือ “ประเทศไทยมีความมั่นคงทางอาหารและโภชนาการ เป็นแหล่งอาหารที่มีคุณภาพสูง ปลอดภัยและมีคุณค่าทางโภชนาการเพื่อชาวไทยและชาวโลก” ประกอบด้วย 4 ประเด็นยุทธศาสตร์ คือ ประเด็นยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคงทางอาหาร ประเด็นยุทธศาสตร์ด้านคุณภาพและความปลอดภัยอาหาร ประเด็นยุทธศาสตร์ด้านอาหารศึกษา และประเด็นยุทธศาสตร์ด้านการบริหารจัดการในห่วงโซ่อาหาร และกำหนดตัวชี้วัดด้านคุณภาพและความปลอดภัยอาหาร คือ อาหารที่ผ่านมาตรฐาน และความเชื่อมั่นของผู้บริโภคต่อคุณภาพและความปลอดภัยอาหาร

4. ยุทธศาสตร์กระทรวงสาธารณสุข 20 ปี (พ.ศ.2560-2579) กระทรวงสาธารณสุขได้กำหนดยุทธศาสตร์กระทรวงระยะ 20 ปี (พ.ศ.2560-2579) เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาระบบสุขภาพให้ประชาชนมีสุขภาพและคุณภาพชีวิตที่ดี และลดค่าใช้จ่ายภาครัฐด้านสุขภาพ เพื่อความเข้มแข็ง มั่นคงและยั่งยืนของประเทศ มีวิสัยทัศน์คือ “เป็นองค์กรหลักด้านสุขภาพ ที่รวมพลังสังคมเพื่อประชาชนสุขภาพดี” ประกอบด้วย 4 ยุทธศาสตร์ ได้แก่ ยุทธศาสตร์ที่ 1 การส่งเสริมสุขภาพ ป้องกันโรค และคุ้มครองผู้บริโภคเป็นเลิศ (Promotion, Prevention & Protection (PPP) Excellence) ยุทธศาสตร์ที่ 2 การบริการเป็นเลิศ (Service Excellence) ยุทธศาสตร์ที่ 3 ด้านบุคลากรเป็นเลิศ (People Excellence) และยุทธศาสตร์ที่ 4 บริหารเป็นเลิศด้วยธรรมาภิบาล (Governance Excellence) ซึ่งยุทธศาสตร์และแผนงานที่เกี่ยวข้องกับสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาโดยตรง คือ ยุทธศาสตร์ที่ 1 การส่งเสริมสุขภาพ ป้องกันโรค และคุ้มครองผู้บริโภคเป็นเลิศ ในส่วนของแผนงานที่ 3 การป้องกันควบคุมโรคและลดปัจจัยเสี่ยงด้านสุขภาพ โครงการที่ 4 การส่งเสริมและพัฒนาความปลอดภัยด้านอาหาร และโครงการที่ 5 การคุ้มครองผู้บริโภคด้านผลิตภัณฑ์สุขภาพและบริการสุขภาพ

5. แผนยุทธศาสตร์สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ.2560-2579) กำหนดวิสัยทัศน์ คือ “องค์กรที่เป็นที่ยอมรับในระดับสากล ด้านการกำกับดูแลผลิตภัณฑ์สุขภาพให้มีคุณภาพ ปลอดภัย และมีประสิทธิผลเพื่อการคุ้มครองสุขภาพของประชาชน” ซึ่งประเด็นยุทธศาสตร์ อย. ที่มีส่วนสนับสนุนการบรรลุยุทธศาสตร์ชาติทั้งด้านสังคมและด้านเศรษฐกิจ ได้แก่ ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 1. พัฒนาระบบและกลไกการคุ้มครองผู้บริโภคด้านผลิตภัณฑ์สุขภาพ ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 2. พัฒนาศักยภาพและองค์ความรู้ให้แก่ผู้บริโภค ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 3. พัฒนาศักยภาพผู้ประกอบการเพื่อสร้างโอกาสด้านการแข่งขัน และประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 4. พัฒนาและยกระดับองค์การให้มีสมรรถนะสูง

จากสถานการณ์บริบทสังคมและทิศทางวิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์ของทั้งระดับชาติและระดับองค์กรดังกล่าว สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา ซึ่งถือเป็นองค์กรหลักของประเทศที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบควบคุมกำกับดูแลและส่งเสริมให้อาหารที่ผลิตและจำหน่ายมีคุณภาพและ

ปลอดภัย รวมทั้ง มีบทบาทด้านการส่งเสริมให้ความรู้และพัฒนาศักยภาพประชาชนด้านการบริโภคอาหารอย่างเหมาะสม เพื่อเป็นการคุ้มครองและส่งเสริมสุขภาพประชาชน จึงควรมีการจัดทำแนวทางการกำหนดนโยบายการส่งเสริมการบริโภคอาหารเพื่อสุขภาพที่ดีของประชาชน เพื่อขับเคลื่อนนโยบายและยุทธศาสตร์ระดับประเทศที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมสุขภาพประชาชนจากการบริโภคอาหารดังกล่าวมาสู่การปฏิบัติ และสอดคล้องกับสถานการณ์ของประเทศและของโลกที่เปลี่ยนแปลงอย่างเป็นพลวัต โดยหวังว่าหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องจะนำผลการศึกษานี้ไปเป็นแนวทางบูรณาการการดำเนินงานตลอดห่วงโซ่อาหาร เพื่อประชาชนได้บริโภคอาหารที่มีคุณค่าและปลอดภัย และมีพฤติกรรมบริโภคที่ถูกต้องเพื่อการมีสุขภาพดี ซึ่งจะเป็นกลไกสำคัญในการพัฒนาประเทศสู่ความมั่นคง มั่งคั่งและยั่งยืน

## วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาสถานการณ์เกี่ยวกับการบริโภคอาหารของประชาชน
2. เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญอันเกิดจากการบริโภคอาหารที่ไม่ถูกสุขลักษณะของประชาชน
3. เพื่อกำหนดแนวทางการบริโภคอาหารเพื่อส่งเสริมสุขภาพที่ดีของประชาชน

## ขอบเขตของการวิจัย

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา
  - 1.1 แนวทางการกำหนดนโยบายการส่งเสริมการบริโภคอาหารเพื่อสุขภาพที่ดีของประชาชนที่จะจัดทำขึ้นมีความครอบคลุมการพัฒนา (Area of Intervention) ใน 3 ด้าน ดังนี้
    - 1.1.1 ด้านการกำหนดมาตรฐานอาหาร ซึ่งจะมุ่งเน้นมาตรฐานส่วนประกอบอาหารที่ยกระดับความปลอดภัยและคุณค่าทางโภชนาการให้เหมาะสม
    - 1.1.2 ด้านการควบคุมการแสดงฉลากอาหาร เช่น การแสดงฉลากโภชนาการแบบมาตรฐาน ฉลากแบบ GDA และสัญลักษณ์ทางเลือกสุขภาพ
    - 1.1.3 ด้านการบริหารจัดการข้อมูล การสื่อสาร และการพัฒนาความรู้และเครือข่ายเพื่อกระจายความรู้สู่ประชาชน (Information, Education, Communication, Training and Networking)
  - 1.2 ศึกษาเรื่องพฤติกรรมกรรมการบริโภคอาหารของประชาชนที่ก่อให้เกิดปัญหาสุขภาพของประชาชน
2. ขอบเขตด้านหน่วยงาน
 

ศึกษาหน่วยงานต่างๆ ทั้งภาครัฐ เอกชนและประชาสังคมของประเทศไทย ดังนี้

  - 2.1 หน่วยงานภาครัฐ ภายใต้กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงอุตสาหกรรม สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค และหน่วยงานอื่นมีส่วนสนับสนุนการคุ้มครองผู้บริโภค เช่น กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม สำนักงานกองทุนสนับสนุนการส่งเสริมสุขภาพ (สสส.) เป็นต้น

2.2 หน่วยงานภาคเอกชน เช่น กลุ่มอุตสาหกรรมอาหาร สมาคมผู้ผลิตอาหารสำเร็จรูป เป็นต้น

2.3 องค์กรภาคประชาสังคม เช่น มูลนิธิเพื่อผู้บริโภค สถาบันส่งเสริมวิถีบริโภคอาหารเพื่อสุขภาพ เป็นต้น

2.4 องค์กรภาคการศึกษา เช่น สถาบันโภชนาการ มหาวิทยาลัยมหิดล ศูนย์วิชาการคุ้มครองผู้บริโภคด้านสุขภาพ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เป็นต้น

### 3. ขอบเขตด้านประชากร

ประชากรที่ใช้ในการศึกษานี้ ได้แก่ การสัมภาษณ์เชิงลึกผู้บริหารหรือผู้ที่รับผิดชอบด้านนโยบายของหน่วยงานหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องจำนวน 10-15 คน ดังนี้

- |                         |            |
|-------------------------|------------|
| 3.1 หน่วยงานภาครัฐ      | จำนวน 5 คน |
| 3.2 หน่วยงานภาคเอกชน    | จำนวน 3 คน |
| 3.3 องค์กรภาคการศึกษา   | จำนวน 2 คน |
| 3.4 องค์กรภาคประชาสังคม | จำนวน 2 คน |

### 4. ขอบเขตด้านเวลา

ดำเนินการศึกษาวิจัยตั้งแต่ เดือนธันวาคม 2561- เดือนมิถุนายน 2562

## วิธีการดำเนินงานวิจัย

รูปแบบการวิจัยเป็นวิธีการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ซึ่งประกอบด้วย การศึกษาข้อมูลจากเอกสาร (Document Research) การประชุมระดมสมองกลุ่มเป้าหมาย (Focus Group) และสัมภาษณ์ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายด้านอาหารและโภชนาการ และทำการวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้วิธีวิเคราะห์เชิงเนื้อหา (Content Analysis) ประกอบด้วยขั้นตอน ดังนี้

### 1. การรวบรวมข้อมูล

1.1 ข้อมูลทุติยภูมิ รวบรวมข้อมูลต่างๆ จากแหล่งข้อมูลที่สำรวจ เช่น ห้องสมุด วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร ห้องสมุดกระทรวงสาธารณสุข ห้องสมุดของหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง และเว็บไซต์ที่เกี่ยวข้อง โดยมีหัวข้อด้านข้อมูลที่จะรวบรวม ดังนี้

1.1.1 ข้อมูลด้านนโยบาย ยุทธศาสตร์ แผนงานและโครงการที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมความมั่นคงทางอาหารและโภชนาการ ทั้งระดับชาติและระดับหน่วยงาน

1.1.2 ข้อมูลสถานการณ์ความมั่นคงทางอาหารและโภชนาการ ตามขอบเขตการวิจัย ซึ่งสืบค้นจากผลการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและรายงานการวิจัยของหน่วยงานต่างๆ

ทั้งในและต่างประเทศ เช่น สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ กรมอนามัย กรมควบคุมโรค สถาบันการศึกษา นักวิจัย และข่าว

1.1.3 ข้อมูลผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholder Analysis) ที่ดำเนินงานด้านส่งเสริมการบริโภคอาหารที่มีคุณค่าทางโภชนาการ เช่น หน่วยงานภาครัฐ องค์กรภาคเอกชน องค์กรภาคประชาสังคม ภาคการศึกษาวิจัย

1.2 ข้อมูลปฐมภูมิ สัมภาษณ์เชิงลึกผู้เชี่ยวชาญที่เกี่ยวข้อง จำนวน 4 คน ดังนี้

1.2.1 ผู้เชี่ยวชาญด้านคุณภาพและความปลอดภัยอาหาร 1 คน

1.2.2 ผู้เชี่ยวชาญด้านอาหารและโภชนาการ 1 คน

1.2.3 ผู้เชี่ยวชาญด้านกลยุทธ์ ยุทธศาสตร์หรือนโยบายด้านอาหาร 1 คน

1.2.4 ผู้เชี่ยวชาญด้านระบบการคุ้มครองผู้บริโภค 1 คน

โดยสัมภาษณ์ข้อมูลที่เป็นข้อเสนอแนะหรือแนวคิด/หลักการการพัฒนานโยบายการส่งเสริมการบริโภคอาหารเพื่อสุขภาพที่ดีของประชาชน

## 2. การวิเคราะห์ข้อมูล

2.1 วิเคราะห์ประเด็นปัญหาสำคัญ (Issue Analysis) ทางด้านความมั่นคงทางอาหารและโภชนาการ เพื่อให้ได้ Root Cause โดยทำการวิเคราะห์ย้อนหลังจากผลที่เกิดขึ้น (Effect) ไปสู่ปัญหาที่ทำให้เกิดผล (Problem) และสาเหตุของปัญหา (Cause) และลำดับความสำคัญ

2.2 กำหนดเป้าประสงค์ของนโยบาย (End) เพื่อแก้ไขปัญหาที่วิเคราะห์จากขั้นตอนที่

2.1 โดยใช้ Objective tree

2.3 ยกร่างแนวทางการพัฒนานโยบายการส่งเสริมการบริโภคอาหารเพื่อสุขภาพที่ดีของประชาชน โดยใช้ Cause and Effect Analysis technique, SWOT และ Fishbone Diagram เพื่อสร้างทางเลือก Intervention ที่เป็นไปได้ทั้งหมด

3. การทวนสอบร่างแนวทางการพัฒนานโยบายการส่งเสริมการบริโภคอาหารเพื่อสุขภาพที่ดีของประชาชน โดยการประชุมกลุ่ม Focus Group และสัมภาษณ์ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายด้านอาหารและโภชนาการ เพื่อทวนสอบข้อมูลและปรับปรุงร่างนโยบายเพื่อการพัฒนาให้มีความเป็นไปได้ในการนำไปปฏิบัติให้มากที่สุด

## ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

1. ทำให้ทราบสภาพการณ์ด้านการบริโภคอาหารของประชาชน
2. ทำให้ทราบปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญในการส่งเสริมการบริโภคอาหารเพื่อสุขภาพที่ดีของประชาชน
3. ทำให้ได้แนวทางการกำหนดนโยบายการส่งเสริมสุขภาพที่ดีของประชาชน



## คำจำกัดความ

ความมั่นคงด้านอาหาร	หมายถึง	การเข้าถึงอาหารที่มีอย่างเพียงพอสำหรับการบริโภคของประชาชนในประเทศ อาหารมีความปลอดภัย และมีคุณค่าทางโภชนาการเหมาะสมตามความต้องการตามวัยเพื่อการมีสุขภาพที่ดี รวมทั้ง การมีระบบการผลิตที่เกื้อหนุน รักษาความสมดุลของระบบนิเวศวิทยาและความคงอยู่ของฐานทรัพยากรอาหารทางธรรมชาติของประเทศ ทั้งในภาวะปกติหรือเกิดภัยพิบัติ สาธารณภัย หรือการก่อการร้ายอันเกี่ยวเนื่องจากอาหาร
ความปลอดภัยด้านอาหาร	หมายถึง	การจัดการให้อาหารและสินค้าเกษตรที่นำมาเป็นอาหารบริโภคสำหรับมนุษย์มีความปลอดภัย โดยไม่มีลักษณะเป็นอาหารไม่บริสุทธิ์ตามกฎหมายว่าด้วยอาหาร และตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง
คุณภาพอาหาร	หมายถึง	อาหารที่มีคุณลักษณะทางกายภาพและส่วนประกอบที่พึงมี รวมถึงมีคุณค่าทางโภชนาการที่เหมาะสม
สุขภาพ	หมายถึง	ภาวะของมนุษย์ที่สมบูรณ์ทั้งทางกาย ทางจิต ทางปัญญา และทางสังคม เชื่อมโยงกันเป็นองค์รวมอย่างสมดุล

## บทที่ 2

# แนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวกับการบริโภคอาหาร เพื่อสุขภาพที่ดีของประชาชน

การศึกษาในบทที่ 2 เป็นการทบทวนวรรณกรรมโดยมีเนื้อหาที่ครอบคลุมเกี่ยวกับแนวความคิด ทฤษฎี วรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการบริโภคอาหารเพื่อสุขภาพที่ดีของประชาชน มีลำดับการศึกษาดังนี้

1. พัฒนาการและแนวความคิดด้านความมั่นคงทางอาหารและโภชนาการ
2. แนวความคิดด้านการบริโภคอาหารเพื่อสุขภาพที่ดี
3. การจัดการห่วงโซ่มูลค่าการผลิตภาคเกษตรและอาหาร
4. ทฤษฎีและงานวิจัยด้านพฤติกรรมผู้บริโภคและการสื่อสารการตลาดอาหาร
5. กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมและส่งเสริมคุณภาพและความปลอดภัยอาหารและการส่งเสริมความมั่นคงทางอาหารและโภชนาการ
6. การกำหนดนโยบายหรือกลยุทธ์ และแนวทางการปฏิบัติที่ดีด้านการส่งเสริมความมั่นคงทางอาหารและโภชนาการ
7. งานวิจัยและองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องกับอาหารและโภชนาการ
8. กรอบแนวคิดการวิจัย
9. สรุป

## พัฒนาการและแนวคิดด้านความมั่นคงทางอาหารและโภชนาการ

พระราชบัญญัติคณะกรรมการอาหารแห่งชาติ พ.ศ.2551 กำหนดนิยามความมั่นคงด้านอาหาร หมายความว่า “การเข้าถึงอาหารที่มีอย่างเพียงพอสำหรับการบริโภคของประชาชนในประเทศ อาหารมีความปลอดภัย และมีคุณค่าทางโภชนาการเหมาะสมตามความต้องการ ตามวัยเพื่อการมีสุขภาพที่ดี รวมทั้งการมีระบบการผลิตที่เกื้อหนุนรักษาความสมดุลของระบบนิเวศวิทยาและความคงอยู่ของฐานทรัพยากรอาหารทางธรรมชาติของประเทศ ทั้งในภาวะปกติหรือเกิดภัยพิบัติ สาธารณภัยหรือการก่อการร้ายอันเกี่ยวเนื่องจากอาหาร” (พระราชบัญญัติคณะกรรมการอาหารแห่งชาติ พ.ศ.2551, 2551 : 40)

จากนิยามดังกล่าวสะท้อนแนวคิดพื้นฐานด้านสิทธิของประชาชน กล่าวคือประชาชนมีสิทธิได้รับอาหารที่ปลอดภัยและมีคุณค่าทางโภชนาการ ในปริมาณที่เพียงพอต่อความต้องการ ในปริมาณที่เพียงพอต่อความต้องการในระดับปัจเจกบุคคล เพื่อให้มีสุขภาพที่ดี ซึ่งแนวคิดดังกล่าวสอดคล้องกับ

นิยามความมั่นคงด้านอาหารขององค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (Food and Agriculture Organization of the United Nation: FAO) ที่กำหนดว่า “**Food security** exists when all people, at all times, have physical, social and economic access to sufficient, safe and nutritious food that meets their dietary needs and food preferences for an active and healthy life” (FAO, 2003) อย่างไรก็ตาม นิยามความมั่นคงทางอาหารตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการอาหารแห่งชาติ พ.ศ.2551 ได้ให้นิยามที่ขยายนัยของการมีอาหารอย่างเพียงพอ นั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการผลิตบนพื้นฐานความยั่งยืนของฐานทรัพยากรด้วย และคำนึงถึงความมั่นคงทางอาหารทั้งในภาวการณ์ปกติและภาวะฉุกเฉิน

จากนิยามความมั่นคงทางอาหารดังกล่าว สามารถวิเคราะห์องค์ประกอบของความมั่นคงทางอาหารได้เป็น 4 องค์ประกอบ (FAO, 2006) ได้แก่

1. การมีอาหารที่เพียงพอ (Food Availability) คือ ปริมาณอาหารมีความเพียงพอต่อความต้องการของประชาชนทุกกลุ่ม ซึ่งอาหารอาจได้มาจากการผลิตภายในประเทศหรือการนำเข้า รวมถึงความช่วยเหลือด้านอาหาร

2. การเข้าถึงอาหาร (Food Accessibility) คือ ประชาชนมีความสามารถในการเข้าถึงอาหารได้โดยไม่ถูกจำกัดสิทธิ์ ไม่ว่าจะเป็นอาหารที่ผลิตเอง (Physical Accessibility) หรือการมีทรัพยากรที่พอเพียงของบุคคลเพื่อให้ได้มาซึ่งอาหารจากแหล่งอื่น เช่น การมีรายได้เพื่อซื้ออาหารจากตลาด (Economic Accessibility) หรืออาหารที่ได้รับจากชุมชน หรือตามประเพณีต่างๆ เช่น การเข้าถึงทรัพยากรหรืออาหารส่วนรวมของชุมชน การได้รับอาหารจากเครือญาติ (Social Accessibility)

3. การใช้ประโยชน์ด้านอาหารที่เหมาะสม (Food Utilization) คือ มีการแปรรูปอาหารให้มีความปลอดภัยและมีการบริโภคที่เหมาะสมเพื่อให้ได้ประโยชน์จากอาหารอย่างสูงสุด ซึ่งหมายรวมถึงการมีน้ำสะอาด การรักษาสุขภาพ และความต้องการทางกายภาพทั้งหมดได้รับการตอบสนองเพื่อให้เกิดสุขภาพ โดยนัยยะนี้ ความมั่นคงทางอาหารจึงสัมพันธ์กับปัจจัยนำเข้าที่ไม่ใช่อาหารด้วย

4. เสถียรภาพทางอาหาร (Food Stability) คือ การที่ประชาชน ครัวเรือนและบุคคลสามารถเข้าถึงอาหารที่เพียงพอได้ตลอดเวลา โดยไม่เสี่ยงกับการไม่มีอาหารบริโภคอันเป็นผลจากภาวะวิกฤตที่เกิดขึ้นอย่างกะทันหัน เช่น วิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจหรือสภาพภูมิอากาศ หรือเหตุการณ์ที่เป็นไปตามวัฏจักร เช่น ภาวะความไม่มั่นคงทางอาหารตามฤดูกาล

ในปี 2555 ที่ประชุมคณะกรรมการความมั่นคงอาหารโลก (Committee on World Food Security) ครั้งที่ 39 ณ กรุงโรม ประเทศอิตาลี ได้เห็นชอบในหลักการการขยายนิยามของความมั่นคงทางอาหาร ไปสู่ “ความมั่นคงด้านอาหารและโภชนาการ” หรือ “Food and Nutrition Security” โดยให้ความหมายว่า “Food and nutrition security exists when all people at all times have physical, social and economic access to food, which is consumed in sufficient quantity and quality to meet their dietary needs and food preferences, and is supported by an environment of adequate sanitation, health services and care, allowing for a healthy and active life” ซึ่งเหตุผลของการเสนอให้ขยายขอบเขตความมั่นคง

อาหารให้ครอบคลุมความมั่นคงด้าน โภชนาการนั้น เนื่องจากเห็นว่าอาหารและโภชนาการเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกันและส่งผลกระทบต่อสุขภาพประชาชน กล่าวคือ ต้องใช้โภชนาการเป็นจุดเชื่อมจากอาหารไปสู่ผลทางสุขภาพ เพื่อให้ประชาชนได้รับพลังงาน โปรตีน วิตามิน แร่ธาตุและสารอื่นให้เพียงพอและเหมาะสมกับที่ร่างกายต้องการในช่วงวัยต่างๆ ของมนุษย์ ดังนั้น ประเด็นความมั่นคงด้านอาหารจะต้องควบคู่กับความมั่นคงด้าน โภชนาการด้วยเสมอ

จากนิยามความมั่นคงด้านอาหารดังกล่าว ทั้งที่กำหนดในพระราชบัญญัติคณะกรรมการอาหารแห่งชาติ พ.ศ.2551 และนิยามของ FAO รวมทั้งทิศทางการพัฒนาด้านความมั่นคงทางโภชนาการในอนาคตจะเห็นว่า “ความมั่นคงด้านอาหารและโภชนาการ” เป็นเป้าหมายสูงสุดของการดำเนินงานด้านอาหารของประเทศ เพราะมีความครอบคลุมงานด้านอาหารเป็นองค์รวมทั้งตั้งแต่การผลิตในภาคเกษตร การแปรรูปอาหาร การกระจาย การบริโภค และการส่งเสริมโภชนาการและสุขภาพของประชาชน ตลอดจนมีความครอบคลุมมิติด้านการรักษาฐานทรัพยากรธรรมชาติเพื่อให้ระบบการผลิตอาหารมีเสถียรภาพและยั่งยืน

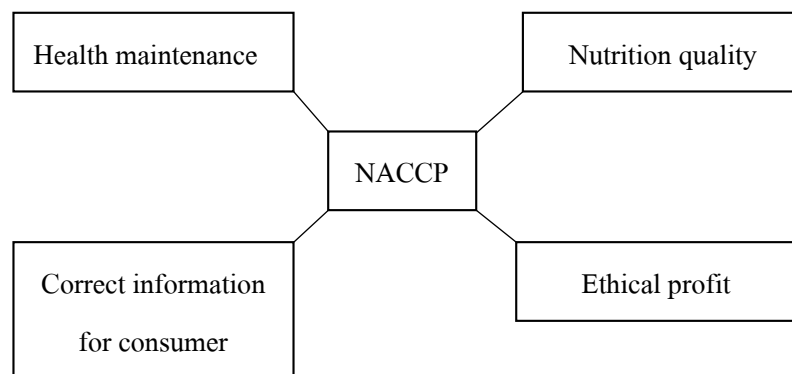
## แนวความคิดด้านการบริโภคอาหารเพื่อสุขภาพที่ดี

อาหารเป็นหนึ่งในปัจจัยสี่ที่จำเป็นเพื่อการดำรงชีวิต แต่ขณะเดียวกันหากอาหารนั้นมีการปนเปื้อนของอันตรายทั้งด้านจุลินทรีย์และเคมี หรืออาหารที่มีคุณค่าทางโภชนาการไม่เหมาะสมก็เป็นสาเหตุหรือเป็นปัจจัยเสี่ยงที่ทำให้เกิดการเจ็บป่วยหรือเกิดภาวะทุพโภชนาการ (Malnutrition) ซึ่งนำไปสู่การเกิดโรคอื่นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเกิดโรคไม่ติดต่อเรื้อรัง (Non-Communicable Diseases: NCDs) เช่น โรคเบาหวาน โรคหลอดเลือดและหัวใจ ความดันโลหิตสูง เป็นต้น ดังนั้น แนวคิดด้านการส่งเสริมการบริโภคอาหารเพื่อสุขภาพที่ดีของประชาชนจึงต้องคำนึงถึงมิติด้านความปลอดภัยของอาหาร (Safety Quality) มิติทางด้านคุณค่าทางโภชนาการอาหาร (Nutritional Quality) และพฤติกรรมผู้บริโภค (Consumer Behavior) ควบคู่กันเสมอ ทั้งนี้ มีข้อปฏิบัติ 9 ประการในการบริโภคอาหารเพื่อสุขภาพที่ดี คือ (กรมอนามัย, 2553)

1. กินอาหารครบ 5 หมู่ แต่ละหมู่ให้หลากหลายและหมั่นดูแลน้ำหนักตัว
2. กินข้าวเป็นอาหารหลักสลับกับอาหารประเภทแป้งเป็นบางมื้อ
3. กินพืชผักให้มากและกินผลไม้เป็นประจำ
4. กินปลา กินเนื้อไม่ติดมัน ไข่และถั่วเมล็ดแห้งเป็นประจำ
5. ดื่มนมให้เหมาะสมตามวัย
6. กินอาหารที่มีไขมันแต่พอควร
7. หลีกเลี่ยงการกินอาหารที่มีรสหวานจัดและเค็มจัด
8. กินอาหารที่สะอาดปราศจากการปนเปื้อน
9. งดหรือลดเครื่องดื่มที่มีแอลกอฮอล์

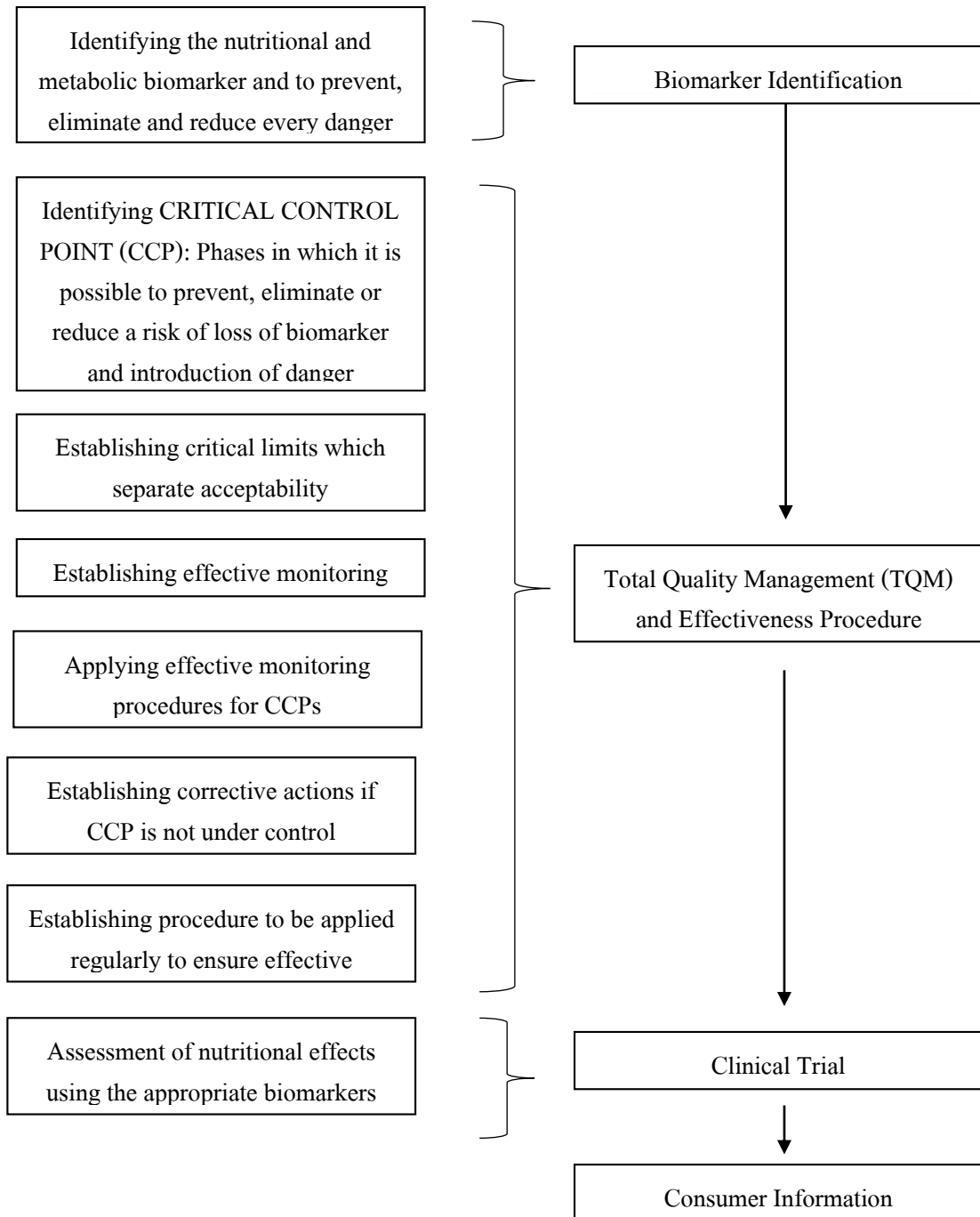
Di Renzo et al. (2015) ได้เสนอแนวคิดด้านการบริโภคอาหารเพื่อสุขภาพที่ดี โดยประยุกต์ใช้แนวคิดการวิเคราะห์อันตรายและจุดควบคุมวิกฤต (Hazard Analysis and Critical Control Point: HACCP) ในการวิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อการส่งเสริมให้เกิดการบริโภคอาหารที่ปลอดภัยและมีคุณค่าทางโภชนาการเหมาะสมเพื่อการมีสุขภาพดี โดยเรียกว่า “Nutrient, Hazard Analysis and Critical Control Point Process (NACCP)” ซึ่งเป็นแนวคิดแบบองค์รวม (Holistic Approach) ที่เชื่อมโยงระหว่างความปลอดภัยอาหารกับคุณค่าทางโภชนาการของอาหาร โดยมีเป้าหมายคือการมีสุขภาพที่ดีของประชาชน ทั้งนี้ระบบ NACCP มีหลักการทั่วไป 4 ประการที่ต้องคำนึงถึง ได้แก่ การบำรุงรักษาสุขภาพ (Health Maintenance) คุณภาพด้านโภชนาการ (Nutritional Quality) การให้ข้อมูลที่ถูกต้องแก่ประชาชน (Correct Information of Consumer) และจริยธรรมของการประกอบการ (Ethical profit) ตามที่แสดงในแผนภาพที่ 2-1 ทั้งนี้ กระบวนการวิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อส่งเสริมให้เกิดการบริโภคอาหารที่ปลอดภัยและมีคุณค่าทางโภชนาการเหมาะสมเพื่อการมีสุขภาพดีตามหลัก NACCP ประกอบด้วย 8 ขั้นตอนตามที่แสดงในแผนภาพที่ 2-2

แผนภาพที่ 2-1 หลัก 4 ประการของระบบ Nutrient, Hazard Analysis and Critical Control Point



ที่มา : Di Renzo et al., 2015. หน้า 5.

แผนภาพที่ 2-2 ขั้นตอนการวิเคราะห์ตามระบบ HACCP



ที่มา :Di Renzo et al., 2015. หน้า 6.

## การจัดการห่วงโซ่มูลค่าการผลิตภาคเกษตรและอาหาร

### 1. ความหมายของห่วงโซ่อุปทาน (Supply Chain)

ห่วงโซ่อุปทาน หมายถึง องค์กรหรือหน่วยย่อยที่มีกระบวนการและกิจกรรมที่แตกต่างกันแต่เชื่อมโยงกันด้านข้อมูล สินค้า บริการ หรือกิจกรรมต่างๆ ตั้งแต่ต้นทางของการผลิตจนถึงปลายทางการผลิต เพื่อสร้างและส่งต่อคุณค่าในรูปแบบของสินค้าหรือบริการให้แก่ผู้บริโภคคนสุดท้าย (รวีพิมพ์ ฌวีสุข, มปป.)

โดยทั่วไป องค์กรหรือหน่วยย่อยในห่วงโซ่อุปทานหนึ่งๆ มักจะประกอบไปด้วย ผู้ผลิตวัตถุดิบ (Upstream) ผู้ผลิตผลิตภัณฑ์ระหว่างกลาง (Midstream) ผู้ผลิตผลิตภัณฑ์ขั้นสุดท้าย ผู้ค้าส่งและกระจายสินค้า และผู้ค้าปลีก (Downstream) ไปยังลูกค้าหรือผู้บริโภค โดยผลผลิต (Output) จากหน่วยหนึ่งจะถูกเชื่อมต่อไปอีกหน่วยหนึ่งเพื่อเป็นปัจจัยนำเข้า (Input) โดยมีกิจกรรมการขนส่งและการจัดเก็บเป็นตัวเชื่อม ซึ่งผลผลิตที่เกิดขึ้นในแต่ละหน่วยนี้หมายรวมถึงข้อมูลสารสนเทศด้วย เช่น แผนการผลิต คำสั่งซื้อ เป็นต้น ทั้งนี้ ผลผลิตที่จะส่งต่อไปหน่วยต่างๆ ต้องมีความเหมาะสม ถูกต้อง ปริมาณที่ถูกต้อง พร้อมด้วยสารสนเทศที่ถูกต้อง ทันสมัย ไปยังสถานที่ถูกต้อง ในเวลาที่ถูกต้อง ภายใต้สภาพ เงื่อนไขและความเร็วที่เหมาะสมถูกต้อง (กนกวรรณ บัวศิริ, 2557 : 15-17) ดังนั้น การจัดการห่วงโซ่อุปทาน คือ กิจกรรมการจัดการหน่วยย่อยในห่วงโซ่อุปทานให้เกิดผลผลิตที่มีคุณภาพและตรงตามความต้องการของหน่วยย่อยที่เกี่ยวข้อง เพื่อจัดส่งให้ตรงตามความต้องการของลูกค้าหรือผู้บริโภค (นิพนธ์ พัวพงศ์กร และคณะ, 2553 : 3)

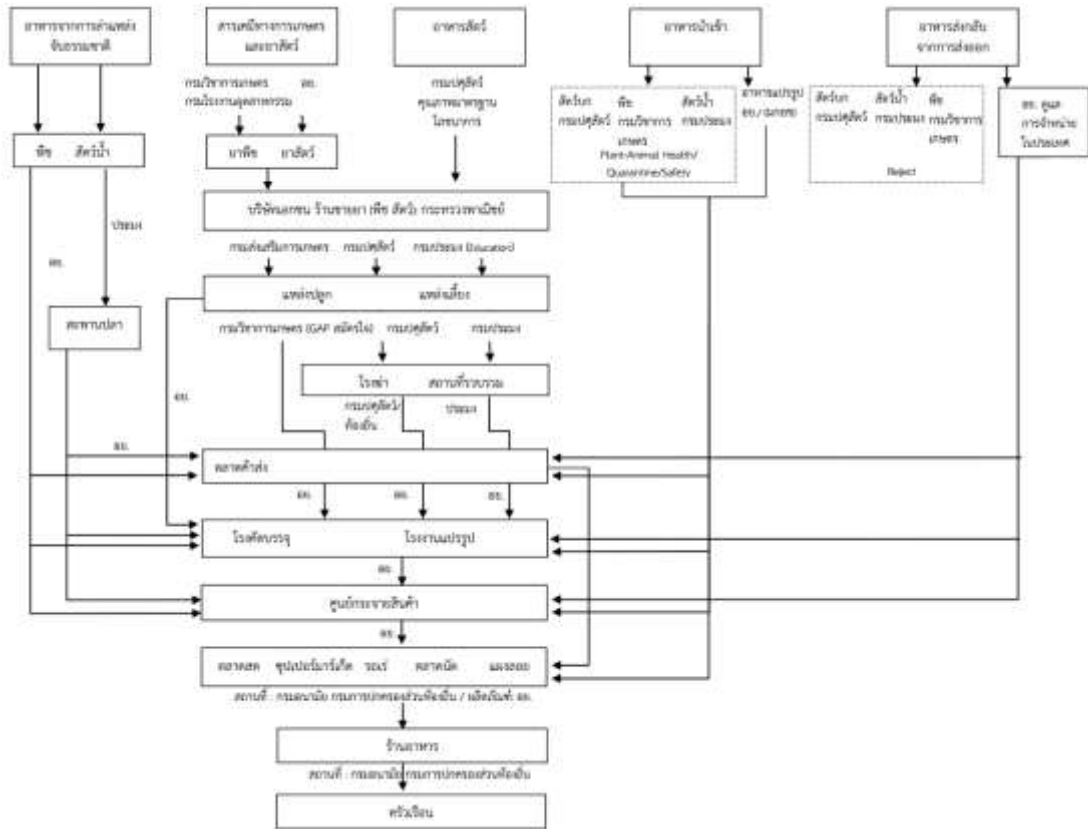
### 2. ลักษณะของห่วงโซ่อุปทานอาหาร

#### 2.1 ห่วงโซ่อุปทานสินค้าเกษตรและอาหารในภาพรวม

การกำหนดนโยบายหรือยุทธศาสตร์เพื่อพัฒนาในมิติต่างๆ ของห่วงโซ่อาหารนั้น จำเป็นต้องทำความเข้าใจลักษณะหรือกิจกรรมต่างๆ ที่เกิดขึ้นในห่วงโซ่อุปทานตั้งแต่ภาคผลิตการบริการจนถึงการบริโภค เพื่อเป็นข้อมูลพื้นฐานการกำหนดแนวทางการพัฒนาในแต่ละภาคส่วนของห่วงโซ่อุปทานสู่เป้าหมายที่กำหนดและมีความเป็นไปได้ในการนำไปปฏิบัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเพื่อการค้นหาจุดคานงัดที่จะทำให้เกิดการผลิตที่ได้สินค้าที่มีมาตรฐานและปลอดภัย

แผนภาพที่ 2-3 แสดงห่วงโซ่อุปทานสินค้าเกษตรและอาหารของประเทศไทยในภาพรวม ซึ่งสามารถจำแนกเป็นหน่วยย่อยได้เป็น 4 ส่วน คือ หน่วยปัจจัยนำเข้าหรือปัจจัยการผลิต หน่วยการผลิตในภาคเกษตร (Upstream) หน่วยการแปรรูปอาหาร (Midstream) และหน่วยจัดจำหน่ายและกระจายสินค้า เช่น ตลาด ร้านค้า ร้านอาหาร (Downstream)

แผนภาพที่ 2-3 โซ่อุปทานสินค้าเกษตรและอาหารของประเทศไทย



ที่มา : วิสิฐ จะวะสิต และคณะ, 2560. หน้า 91.

2.2 โซ่อุปทานอาหารจำแนกรายชนิดสินค้า (Commodity)

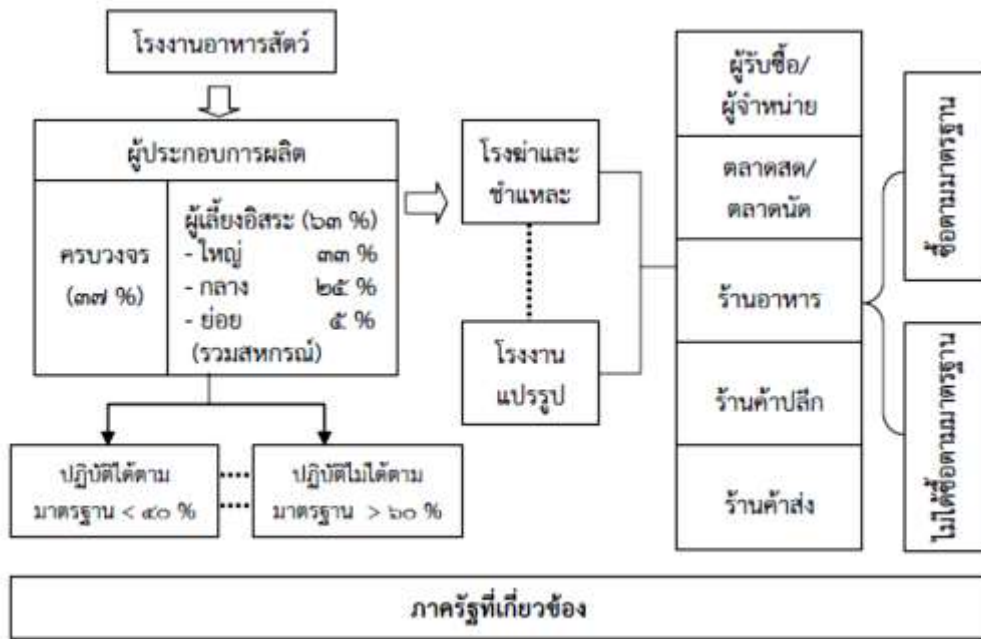
ได้มีผู้ศึกษาห่วงโซ่อุปทานอาหาร ทั้งภาคการผลิตในการเกษตรและการแปรรูป โดยจำแนกตามชนิดสินค้าเกษตรและอาหาร (Agricultural and Food Commodity) ที่สำคัญ ดังนี้

2.2.1 เนื้อสุกร

วนิดา สืบสายพรหม และคณะ (2556 : 28-33) ได้ศึกษาห่วงโซ่การผลิตสุกรของประเทศไทย พบว่าระบบการเลี้ยงสุกรของไทยมีการพัฒนามาโดยตลอดจากระบบการเลี้ยงแบบพื้นบ้านมาเป็นการเลี้ยงระบบฟาร์มเชิงการค้าหรืออุตสาหกรรมมากขึ้น ซึ่งการเลี้ยงระบบฟาร์มในปัจจุบันมีความหลากหลาย ทั้งขนาดเล็ก กลางและขนาดใหญ่ การเลี้ยงระบบปิดที่มีการควบคุมสิ่งแวดล้อม จนถึงการเลี้ยงเป็นโรงเรือนเปิด ตามแผนภาพที่ 2-4 แสดงโซ่อุปทานสุกรในประเทศไทย จะพบว่าประกอบด้วยหน่วยย่อย 5 หน่วย ได้แก่ โรงงานอาหารสัตว์ ฟาร์มเลี้ยงสุกร โรงฆ่าสัตว์ โรงงานแปรรูป และตลาด เมื่อพิจารณาที่หน่วยฟาร์มเลี้ยงสุกรจะพบว่าเป็นฟาร์มที่มีระบบการผลิตและควบคุมคุณภาพแบบครบวงจรเพียงร้อยละ 37 ขณะที่อีกร้อยละ 63 เป็นผู้เลี้ยงรายย่อย โดยกลุ่มผู้เลี้ยงรายย่อยเพียงร้อยละ 40 ที่สามารถปฏิบัติตามมาตรฐานฟาร์มได้ และในส่วนของตลาดมีทั้งที่รับซื้อโดยกำหนดมาตรฐานและไม่กำหนดมาตรฐานการรับซื้อ



แผนภาพที่ 2-4 โซ่อุปทานสุกรในประเทศไทย



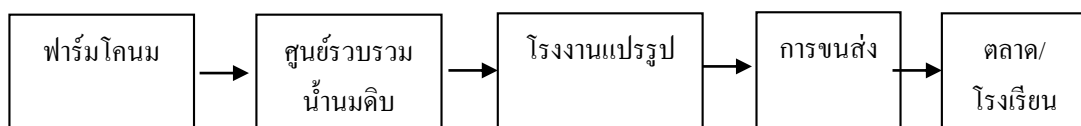
ที่มา : วนิตา สืบสายพรหม และคณะ, 2556. หน้า 33.

### 2.2.2 นำนมโค

สุณิรัตน์ เอี่ยมละมัย และคณะ (2556 : 1-12) ศึกษาโซ่อุปทานน้ำนมโคในประเทศไทยพบว่าการผลิตน้ำนมโคในประเทศไทยได้เริ่มดำเนินการมาประมาณ 50 ปี โดยส่วนใหญ่เป็นฟาร์มโคนมขนาดเล็กและขนาดกลางที่ผลิตน้ำนมดิบเพื่อรองรับการแปรรูปเป็นนมพร้อมดื่มสำหรับโครงการอาหารเสริมนมโรงเรียน และอีกส่วนแปรรูปเป็นผลิตภัณฑ์นมที่จำหน่ายเชิงพาณิชย์ภายในประเทศ ตามที่แสดงในแผนภาพที่ 2-5 โซ่อุปทานของน้ำนมโค ประกอบด้วย 5 หน่วยย่อย ได้แก่ ฟาร์มโคนม ศูนย์รวบรวมน้ำนมดิบ โรงงานแปรรูป การขนส่ง (สายส่งนม) และการจำหน่ายที่ตลาดหรือส่งให้โรงเรียน โดยจะเห็นว่าศูนย์รวบรวมน้ำนมดิบจะเป็นจุดเชื่อมระหว่างน้ำนมดิบจากฟาร์มมาสู่ภาคการแปรรูปในอุตสาหกรรม

ภาคการผลิตของน้ำนมโคในช่วงต้นน้ำ ส่วนใหญ่เป็นลักษณะการรวมกลุ่มเกษตรกรเป็นสหกรณ์ผู้เลี้ยงโคนม และในส่วนศูนย์รวบรวมน้ำนมดิบนั้น มีทั้งรูปแบบกลุ่มสหกรณ์รัฐวิสาหกิจ (องค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย) สถาบันการศึกษาด้านการเกษตรและศูนย์รวบรวมนมเอกชน

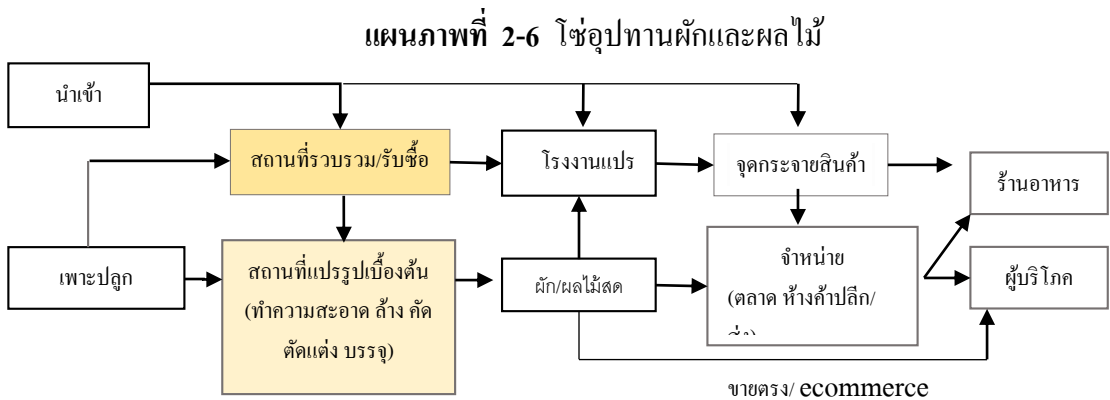
แผนภาพที่ 2-5 โซ่อุปทานน้ำนมโค



ที่มา : ดัดแปลงจาก สุณิรัตน์ เอี่ยมละมัย และคณะ, 2556. หน้า 12.

### 2.2.3 ผักและผลไม้

ทิพย์วรรณ ปริญญาศิริ และชนิพรรณ บุตรยี่ (2561 : 162) ได้ศึกษาห่วงโซ่อุปทานผักและผลไม้ที่บริโภคภายในประเทศไทย ตามที่แสดงในแผนภาพที่ 2-6 จะเห็นว่าผักและผลไม้มีทั้งที่ผลิตภายในประเทศและที่นำเข้าโดยส่วนใหญ่จะส่งผ่านสถานประกอบการรวบรวม ซึ่งอาจมีกระบวนการแปรรูปเบื้องต้น คือคัด ทำความสะอาด ตัดแต่ง และบรรจุ ก่อนจะจำหน่ายให้แก่ผู้บริโภค ดังนั้น สถานที่รวบรวมและ/หรือแปรรูปเบื้องต้นผักและผลไม้จึงเป็นจุดที่ทำให้เกิดการสร้างความต้องการสินค้าที่มีคุณภาพและปลอดภัยไปที่ต้นน้ำและส่งต่อผลิตภัณฑ์ที่มีคุณภาพและปลอดภัยไปที่ปลายน้ำ



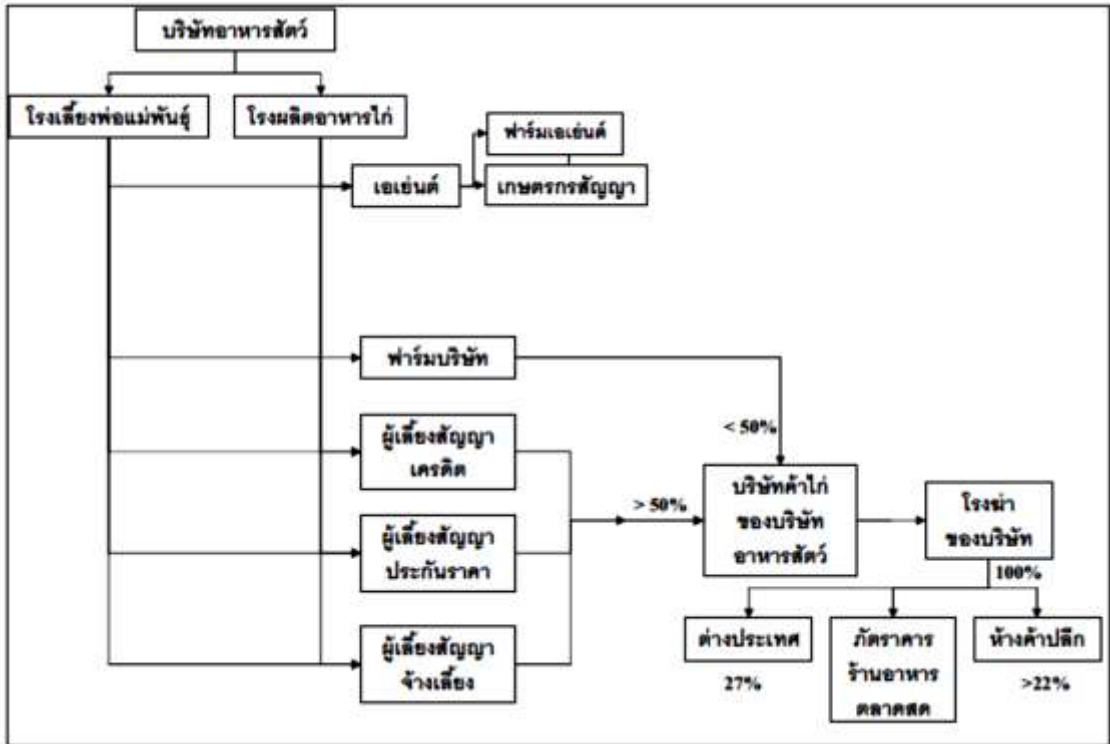
ที่มา : ทิพย์วรรณ ปริญญาศิริ และชนิพรรณ บุตรยี่, 2561. หน้า 162.

### 2.2.4 ไข่เนื้อ

นิพนธ์ พัววงศ์กร และคณะ (2553 : 43) ทำการศึกษาห่วงโซ่อุปทานของไข่เนื้อดังแสดงในแผนภาพที่ 2-7 พบว่าประกอบด้วย 4 หน่วยย่อย ได้แก่ หน่วยผลิตพ่อแม่พันธุ์และอาหารสัตว์ ฟาร์มไข่ โรงฆ่า และตลาด ทั้งนี้ ในปัจจุบันฟาร์มไข่ส่วนใหญ่เป็นรายใหญ่ในระบบพันธสัญญากับบริษัทค้าไข่ ซึ่งมักจะเป็นส่วนหนึ่งของบริษัทอาหารสัตว์และพ่อแม่พันธุ์ไข่ โดยฟาร์มเลี้ยงไก่อิสระได้ลดน้อยลงจากอดีตอย่างมากและเนื่องจากราคาเนื้อไข่มีความผันผวนสูง ดังนั้น เกษตรกรรายย่อยส่วนมากได้เข้าสู่ระบบพันธสัญญา

เป็นที่น่าสังเกตว่า การที่เกษตรกรเข้าสู่ระบบเกษตรพันธสัญญา ทำให้การควบคุมคุณภาพและความปลอดภัยของเนื้อไข่และมาตรฐานการเลี้ยงอยู่ภายใต้การควบคุมของบริษัทค้าไข่หรือบริษัทอาหารสัตว์ ซึ่งต้องมีการปรับตัวให้ได้ผลผลิตที่มีมาตรฐานตามความต้องการของลูกค้าทั้งภายในและภายนอกประเทศ ส่งผลให้เกษตรกรผู้เลี้ยงไข่ต้องปรับตัวพัฒนามาตรฐานการผลิตตามไปด้วย จึงเป็นกรณีตัวอย่างที่น่าสนใจในการใช้ตลาดนำการผลิต (Market driven) ทำให้เกิดการผลิตอาหารที่มีคุณภาพและปลอดภัยต่อผู้บริโภค

แผนภาพที่ 2-7 โซ่อุปทานไก่เนื้อ



ที่มา : นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ, 2553 หน้า 41.

### 3. การจัดการห่วงโซ่อุปทานเพื่อคุณภาพและความปลอดภัยอาหาร

การจัดการห่วงโซ่อุปทานการผลิตภาคเกษตรและอาหารเป็นกลวิธีหนึ่งที่สำคัญเพื่อให้ผลผลิตทางการเกษตรทั้งที่เป็นอาหารและเป็นวัตถุดิบสำหรับอุตสาหกรรมอาหารแปรรูปมีคุณภาพและปลอดภัยต่อการบริโภค โดยรววิพิมพ์ จวิสุข (มปพ.) ได้เสนอแนะแนวทางการจัดการห่วงโซ่อุปทานอาหาร ดังนี้

3.1 ให้ความสำคัญกับเทคโนโลยีการเกษตร ทั้งเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตและควบคุมคุณภาพและความปลอดภัยของผลผลิตจากภาคเกษตรที่เข้าสู่อุตสาหกรรมการแปรรูปอาหาร เช่น เทคโนโลยีการเก็บเกี่ยว เทคโนโลยีหรือการจัดการหลังการเก็บเกี่ยว เทคโนโลยีเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายหรือขนส่งสินค้า เช่น การจัดการอุณหภูมิตลอดห่วงโซ่อุปทาน (Cold Chain Management)

3.2 ต้องมีการพัฒนาศักยภาพเกษตรกรด้านการวางแผนผลิตตามความต้องการของตลาด รวมถึงการบริหารจัดการต้นทุนการผลิตและโลจิสติกส์ และส่งเสริมระบบเกษตรแบบพันธสัญญา (Contract Farming)

3.3 ต้องมีระบบการจัดการและแลกเปลี่ยนข้อมูลในห่วงโซ่ที่มีประสิทธิภาพ โดยต้องมีการจัดหา จัดเก็บและแลกเปลี่ยนข้อมูลสารสนเทศที่ถูกต้อง และทุกภาคส่วนสามารถเข้าถึงข้อมูลได้

3.4 ใช้ระบบคุณภาพ (Quality Management) ในการบริหารจัดการตลอดห่วงโซ่อุปทาน เพื่อประกันคุณภาพและความปลอดภัยของอาหาร

3.5 ปรับภาพลักษณ์ของงานสายอุตสาหกรรมเกษตรและอาหารให้ดีขึ้น รวมทั้งสิ่งแวดล้อมในการทำงาน เพื่อสร้างแรงจูงใจและความภาคภูมิใจในการทำงาน

## ทฤษฎีและงานวิจัยด้านพฤติกรรมผู้บริโภคและการสื่อสารการตลาดอาหาร

### 1. แนวคิดและทฤษฎีพฤติกรรมผู้บริโภค

วสุธร เมื่อปสี (2558 : 10) จำแนกประเภทผู้บริโภคเป็น 3 ประเภท ได้แก่

1.1 ผู้บริโภคที่เป็นบุคคลที่แท้จริง หมายถึง ผู้ที่ซื้อหรือใช้สินค้าจริงจากร้านค้าประจำอย่างสม่ำเสมอ

1.2 ผู้บริโภคที่มีศักยภาพในการซื้อ หมายถึง ผู้ที่พร้อมจะซื้อสินค้า หากได้รับการจูงใจหรือมีข้อมูลในการตัดสินใจที่มากพอ

1.3 ผู้บริโภคไม่แท้จริง หมายถึง ผู้ที่ไม่มีความต้องการในสินค้านั้น ไม่ว่าจะในช่วงเวลาหรือโอกาสใดทั้งในปัจจุบันหรืออนาคต

ความหมายของ “พฤติกรรมผู้บริโภค” นั้น ได้มีผู้ให้คำจำกัดความไว้หลากหลาย แต่มีนัยที่คล้ายกัน เช่น Walters (1974 : 7) ให้ความหมายของพฤติกรรมผู้บริโภค หมายถึง กระบวนการตัดสินใจของแต่ละบุคคลในการเลือกซื้อสินค้าและบริการ โดยพิจารณาว่าจะซื้อสินค้าและบริการหรือไม่ (Whether) ซื้ออะไร (What) ซื้อเมื่อไหร่ (When) ซื้อจากไหน (Where) ซื้ออย่างไร (How) และซื้อจากใคร (from Whom) ส่วน Engel, Blackwell and Miniard (1990 : 4) ให้ความหมายของพฤติกรรมผู้บริโภค หมายถึง การกระทำต่างๆ ที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการได้มา (Obtaining) การบริโภค (Consuming) และการปฏิเสธ (Disposing) สินค้าและบริการ ทั้งนี้ รวมถึงกระบวนการตัดสินใจที่นำไปสู่การกระทำนั้น ซึ่ง Schiffman and Kanuk (1997 : 648) ให้ความหมายของพฤติกรรมผู้บริโภค ไว้ในลักษณะเดียวกันคือ หมายถึงพฤติกรรมซึ่งผู้บริโภคแสดงออกถึงการค้นหา (Searching for) การซื้อ (Purchasing) การใช้ (Using) การประเมินค่า (Evaluating) และปฏิเสธ (Disposing) สินค้า บริการและผลงานสร้างสรรค์ (Idea)

จากการให้ความหมายของ “พฤติกรรมผู้บริโภค” ดังกล่าว อาจสรุปได้ว่าการพิจารณาว่าผู้บริโภคมีพฤติกรรมแบบใดนั้น ไม่เพียงแต่พิจารณาลักษณะการใช้หรือการบริโภคสินค้าหรือบริการเท่านั้น แต่ต้องพิจารณาตั้งแต่จุดที่ผู้บริโภคมีการค้นหาสินค้าหรือบริการเพื่อตอบสนองความต้องการ จนถึงการตัดสินใจซื้อหรือปฏิเสธสินค้าหรือบริการนั้น และอาจต้องพิจารณามูลเหตุจูงใจหรือแรงผลักดันที่ทำให้ผู้บริโภคเริ่มสนใจที่จะค้นหาเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการ และปัจจัยใดที่มีผลต่อการตัดสินใจเลือกซื้อหรือใช้บริการ ดังนั้น การออกแบบนโยบายหรือมาตรการต่างๆ เพื่อปรับเปลี่ยนพฤติกรรมผู้บริโภค จึงต้องคำนึงถึงความครอบคลุมมิติต่างๆ เหล่านี้

Jones (2014) ได้สรุปกระบวนการตัดสินใจซื้อของผู้บริโภค 6 ขั้นตอน ดังนี้

1. มีการรับรู้ถึงความต้องการหรือปัญหา (Problem/Need Recognition) เป็นขั้นตอนแรกที่ทำให้ผู้บริโภคสนใจหรือเริ่มค้นหาข้อมูลเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการ โดยสามารถเกิดขึ้นจากสิ่ง

กระตุ้นจากความต้องการภายในของผู้บริโภคเอง (Internal Stimulation) เช่น ความรู้สึกหิวอาหาร และ/หรือเกิดจากสิ่งกระตุ้นจากภายนอก (External Stimulation) เช่น กลยุทธ์ทางการตลาด หรือ ส่วนประสมทางการตลาด (Marketing Mix) เช่น การโฆษณาสินค้าที่กระตุ้นให้เกิดความรู้สึกหิวหรือต้องการใช้สินค้า หรือกิจกรรมส่งเสริมการตลาดที่ใช้ราคาและของแถมเป็นเครื่องดึงดูดให้มีการซื้อสินค้า เป็นต้น นอกจากนี้ สิ่งกระตุ้นภายนอกอาจเกิดจากปัจจัยทางสังคม เช่น คำแนะนำจากเพื่อน หรือการเห็นตัวอย่างจากบุคคลรอบตัวในการบริโภคสินค้าและบริการ

2. การแสวงหาข้อมูล (Information Search) เป็นขั้นตอนที่เกิดขึ้นเมื่อผู้บริโภคถูกกระตุ้นจากปัจจัยต่างๆ ให้เกิดความต้องการแล้ว ก็จะทำการค้นหาข้อมูลเกี่ยวกับสินค้า ซึ่งแหล่งข้อมูลนั้น มีหลายช่องทาง ได้แก่

2.1 แหล่งข้อมูลจากบุคคล (Personal Sources) เช่น การสอบถามจากผู้ที่มีประสบการณ์ในการใช้สินค้านั้น หรือจากเพื่อน

2.2 แหล่งข้อมูลทางการค้า (Commercial Sources) เช่น โฆษณา ตัวแทนจำหน่ายร้านค้า เป็นต้น

2.3 แหล่งข้อมูลสาธารณะ (Public Sources) เช่น ข้อมูลเผยแพร่จากสื่อมวลชน หรือองค์กรด้านการคุ้มครองผู้บริโภค

2.4 แหล่งข้อมูลจากประสบการณ์ที่ผ่านมา (Experiential Sources) ซึ่งจะเป็นประสบการณ์ส่วนตัวของผู้บริโภคที่อาจเคยใช้ผลิตภัณฑ์นั้น

3. การประเมินทางเลือก (Evaluation of Alternatives) เป็นขั้นตอนที่ผู้บริโภคกำหนดเกณฑ์ด้านคุณลักษณะของสินค้าหรือบริการที่สนใจ เช่น ราคา ยี่ห้อ รูปแบบ มาตรฐาน ส่วนผสมหรือประกอบอาหาร การบริการหลังการขาย เป็นต้น

4. การตัดสินใจซื้อ (Purchase Decision) เป็นขั้นตอนที่เกิดขึ้นเมื่อผู้บริโภคได้พบว่ามีสินค้าหรือบริการที่ตรงกับเกณฑ์ที่กำหนดไว้ ก็จะทำการตัดสินใจซื้อสินค้าซึ่งจะเกิดการกำหนดตราหรือยี่ห้อที่ซื้อ ร้านค้า ปริมาณที่ซื้อ เวลาที่ซื้อ และวิธีการชำระเงิน

5. การซื้อ (Purchase) เป็นขั้นตอนที่ผู้บริโภคไม่มีข้อสงสัยในตัวสินค้าที่ต้องการและที่ได้ตัดสินใจซื้อแล้ว อย่างไรก็ตาม ในบางกรณีอาจทำให้ผู้บริโภคเปลี่ยนใจปฏิเสธการซื้อสินค้าได้ เช่น ขั้นตอนการชำระค่าสินค้าที่ยุ่งยาก หรือการบริการ ณ จุดขายที่ไม่เป็นมิตร

6. การประเมินผลหลังการซื้อ (Post-Purchase Evaluation) เป็นขั้นตอนที่ผู้บริโภคประเมินความพึงพอใจของสินค้า ซึ่งทำให้เกิดการซื้อซ้ำหรือปฏิเสธสินค้าในครั้งถัดไป

จากกระบวนการตัดสินใจซื้อของผู้บริโภคทั้ง 6 ขั้นตอนดังกล่าว จะเห็นได้ว่าการกำหนดนโยบายหรือแนวทางการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมผู้บริโภคหรือการใช้สินค้า จำเป็นต้องดำเนินการอยู่ในระหว่างกระบวนการที่ไม่เกินขั้นตอนการประเมินทางเลือก (ขั้นตอนที่ 3 Evaluation of Alternatives) ซึ่งหากผู้บริโภคเข้าสู่ระยะตัดสินใจแล้ว ก็จะเป็นการยากที่จะปรับเปลี่ยนพฤติกรรม

บริโภคได้ โดยอาจใช้มาตรการแทรกแซงการตัดสินใจของผู้บริโภคโดยการสร้างทางเลือก เช่น การสร้างทางเลือกอื่นเกี่ยวกับอาหารเพื่อสุขภาพ เพื่อให้ผู้บริโภคมีทางเลือกที่มากขึ้นร่วมกับการสร้างช่องทางสื่อสารข้อมูลที่น่าเชื่อถือและครอบคลุมทุกช่องทาง เป็นต้น

## 2. แนวคิดและทฤษฎีการสื่อสารการตลาด

การบริโภคอาหารในปัจจุบันได้ปรับเปลี่ยนจากการเพาะปลูกเลี้ยงสัตว์ภายในครัวเรือนหรือชุมชนเพื่อเป็นแหล่งอาหารหลัก ไปสู่การพึ่งพิงอาหารจากระบบตลาดมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นวัตถุดิบอาหารหรืออาหารแปรรูป ดังนั้น การสื่อสารการตลาดจึงมีอิทธิพลอย่างยิ่งต่อพฤติกรรมการบริโภคอาหารของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในยุคปัจจุบันที่เทคโนโลยีการติดต่อสื่อสารได้พัฒนาไปอย่างรวดเร็ว ทำให้การสื่อสารการตลาดทำได้ง่าย รวดเร็วและกระจายครอบคลุมผู้บริโภคในวงกว้าง ดังนั้น การทำความเข้าใจแนวคิดและทฤษฎีการสื่อสารการตลาดจึงมีความสำคัญต่อการกำหนดนโยบายเพื่อปรับเปลี่ยนพฤติกรรมการบริโภคอาหารของประชาชน (ศรุดา นิติวรรณ, 2557 : 177; อัมพร จันทวิบูลย์, 2560 : 11)

การสื่อสารการตลาด (Marketing Communication) เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการติดต่อสื่อสารระหว่างผู้ผลิตสินค้ากับผู้บริโภค การติดต่อสื่อสารที่มีประสิทธิภาพจะสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ในการสื่อสารการตลาด ซึ่งมุ่งหมายให้ผู้บริโภคซื้อสินค้าหรือบริการ โดยเริ่มตั้งแต่การให้ข้อมูลเพื่อสร้างความรู้จัก (Creating Awareness) ต่อสินค้าหรือบริการ จากนั้นสร้างความเข้าใจที่ดี (Creating understanding) จนเกิดการเปลี่ยนทัศนคติและการรับรู้ (Creating Changes in Attitudes and Perceptions) ต่อตัวสินค้าหรือบริการ กระทั่งเกิดการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม (Creating Changes in Behavior) และกระตุ้นให้ตัดสินใจซื้อ (Reinforcing Previous Decision and Attitudes) ในที่สุด (ศิริวรรณ เสรีรัตน์, 2537 : 157)

การสื่อสารการตลาดประกอบด้วยส่วนประสมทางการสื่อสารการตลาดที่หลากหลาย (Marketing Communication Mix) เช่น การโฆษณา (Advertising) เป็นรูปแบบการสื่อสารที่เน้นให้ข้อมูลตราสินค้า เพื่อสร้างความแตกต่างในผลิตภัณฑ์ (Differentiate Product) อย่างรวดเร็ว กว้างขวางและมีผลกระทบ (Impact) ที่ยิ่งใหญ่ หรือเพื่อสร้างตำแหน่งของตราสินค้าในตลาด (Brand Positioning) ซึ่งหากเป็นกรณีที่ตราสินค้าเป็นที่รู้จักอยู่แล้ว ก็มักจะใช้การโฆษณาเพื่อตอกย้ำตำแหน่งของสินค้านั้นหรือออกข่าวความแตกต่าง ส่วนการประชาสัมพันธ์ (Publicity and Public Relations) โดยทั่วไปเป็นกลยุทธ์การตลาดเพื่อสร้างภาพลักษณ์ (Image) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่เมื่อเปรียบเทียบกับคู่แข่งแล้ว ลักษณะสินค้าหรือผลิตภัณฑ์มีความเท่าเทียมกับคู่แข่งหรือไม่สามารถหาคุณสมบัติใดที่เหนือกว่าได้ กลยุทธ์การประชาสัมพันธ์จะถูกใช้เพื่อสร้างภาพลักษณ์ให้เหนือกว่าได้ เช่น การสร้างเรื่องราวความเป็นมา (Story) หรือการสร้างตำนาน (Legend) ขององค์กรหรือตัวสินค้า นอกจากนี้ การประชาสัมพันธ์มักถูกใช้เพื่อข้อมูลแก่ประชาชนเพื่อให้ทราบรายละเอียดเกี่ยวกับสินค้าที่ไม่สามารถบรรจุไว้ในโฆษณาได้ นอกจากนี้ยังมีการสื่อสารการตลาดด้วยกลวิธีอื่นๆ เช่น การขายโดยใช้บุคคลหรือพนักงานขาย (Personal Selling) การส่งเสริมการขาย (Sale Promotion) การตลาดทางตรงหรือขายตรง (Direct Marketing) การใช้บรรจุภัณฑ์ดึงดูดใจ (Packaging) เป็นต้น

## กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวกับการควบคุมและส่งเสริมคุณภาพและความปลอดภัยอาหาร และการส่งเสริมความมั่นคงทางอาหารและโภชนาการ

ระบบการควบคุมกำกับดูแลและส่งเสริมให้อาหารที่ผลิตและบริโภคภายในประเทศมีความคุณภาพและปลอดภัย มีลักษณะเป็นการดำเนินงานร่วมกันของหลายหน่วยงาน (Multiple Agency System) โดยหน่วยงานหลักจะอยู่ภายใต้ 2 กระทรวง คือ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และ กระทรวงสาธารณสุข และมีหน่วยงานสนับสนุนการดำเนินงานที่อยู่ภายใต้กระทรวงหลักดังกล่าว ร่วมกับกระทรวงอื่นทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ซึ่งแบ่งหน้าที่และความรับผิดชอบตามอำนาจที่บัญญัติไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้อง (วิสิฐ จะวะสิต และคณะ, 2559 : 71-88) ดังนี้

### 1. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีบทบาทและอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการกำกับดูแลและส่งเสริมด้านวิชาการในกระบวนการผลิตสินค้าเกษตร (พืช สัตว์บก สัตว์น้ำ) ที่บริโภคเป็นอาหารโดยตรง และเพื่อเป็นวัตถุดิบสำหรับอุตสาหกรรมอาหาร นอกจากนี้ยังทำหน้าที่เฝ้าระวังการค้ากับประเทศคู่ค้าเพื่อแก้ไขปัญหาทางการค้าเชิงเทคนิค เช่น การปรับปรุงและยกระดับคุณภาพสินค้าเกษตรและอาหารไทยให้มีคุณภาพได้มาตรฐานเพื่อการส่งออก โดยกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกอบด้วยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับระบบการควบคุมความปลอดภัยอาหารดังต่อไปนี้

#### 1.1 กรมวิชาการเกษตร

มีภารกิจเกี่ยวกับการส่งเสริมวิชาการด้านพืช โดยมีหน้าที่หลักด้านการศึกษาวิจัยและพัฒนาเกี่ยวกับพืช และงานอารักขาพืช (Plant Protection) ตลอดจนการส่งเสริมเทคโนโลยีเครื่องจักรกลการเกษตรและควบคุมปัจจัยการผลิต เช่น การให้คำแนะนำเกี่ยวกับพันธุ์พืช ดิน น้ำ ปุ๋ย ศัตรูพืช สารเคมีป้องกันและกำจัดศัตรูพืช และพัฒนาระบบตรวจรับรองสินค้าการเกษตรด้านพืชให้เป็นที่ยอมรับในระดับสากล

กฎหมายซึ่งกำกับดูแลโดยกรมวิชาการเกษตร ได้แก่ พระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2542 และ พ.ศ. 2551 พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. 2518 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2550 และพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 และกฎหมายอื่นที่ได้รับมอบอำนาจ เช่น การรับมอบอำนาจจากสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาให้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522

#### 1.2 กรมส่งเสริมการเกษตร

กรมส่งเสริมการเกษตรมีบทบาทหน้าที่หลักในการพัฒนาศักยภาพเกษตรกรและวิสาหกิจชุมชนให้สามารถผลิตสินค้าเกษตรและสินค้าเกษตรแปรรูปเบื้องต้นที่มีคุณภาพและปลอดภัยตามมาตรฐานที่กำหนด โดยการถ่ายทอดเทคโนโลยี ข้อมูลทางการเกษตร สถิติ ผลการศึกษา วิจัย และพัฒนาให้แก่เกษตรกรและวิสาหกิจชุมชน ให้มีความเข้มแข็งสามารถพึ่งพาตนเองได้ นอกจากนี้ยังมี

บทบาทหน้าที่ในการผลิตปัจจัยทางการเกษตรเพื่อสนับสนุนและจำหน่ายให้แก่เกษตรกรและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

กฎหมายที่รับผิดชอบ โดยกรมส่งเสริมการเกษตร คือ พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 ซึ่งบัญญัติขึ้นเพื่อให้มีการส่งเสริมความรู้และภูมิปัญญาท้องถิ่น การสร้างรายได้ การช่วยเหลือ การพัฒนาความสามารถในการจัดการและการพัฒนารูปแบบของวิสาหกิจชุมชนให้สามารถพึ่งพาตนเองได้และมีความเข้มแข็งพร้อมสำหรับการแข่งขันทางการค้าในระดับที่สูงขึ้น และในส่วนการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่กรมส่งเสริมการเกษตรในพื้นที่นั้น ได้มีการกำหนดระเบียบกรมส่งเสริมการเกษตรว่าด้วยแนวทางการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่กรมส่งเสริมการเกษตรระดับตำบล พ.ศ. 2552 ซึ่งออกตามความในมาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 และกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมส่งเสริมการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ.2545 เพื่อเป็นการสร้างมาตรฐานการปฏิบัติงานให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน

### 1.3 สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ

สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ (มกอช.) เป็นหน่วยกำหนดมาตรฐานที่เกี่ยวข้องกับสินค้าเกษตรทั้งที่เป็นอาหารและไม่เป็นอาหาร ให้เป็นไปตามความต้องการของประเทศและสอดคล้องกับแนวทางสากล รวมทั้งมีบทบาทหน้าที่ด้านการสร้างระบบตรวจสอบและรับรองสินค้าเกษตรและอาหาร และส่งเสริมการนำมาตรฐานไปสู่การปฏิบัติ นอกจากนี้ ยังเป็นองค์กรกลางในการกำหนดทำที่และเจรจาในเวทีระหว่างประเทศเกี่ยวกับมาตรฐานอาหารระหว่างประเทศ มาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช (Sanitary and Phytosanitary Measures) และเป็นหน่วยงานที่ให้การรับรองและกำกับดูแล (Accreditation Body : AB) หน่วยรับรองมาตรฐาน หรือระบบงาน (Certification Body : CB) การวิเคราะห์อันตรายและควบคุมจุดวิกฤต (Hazard Analysis and Critical Control Point : HACCP) ของโรงงานอุตสาหกรรมอาหารเพื่อการส่งออก

กฎหมายที่กำกับดูแลโดยสำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ ได้แก่ พระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ.2551 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2561 ซึ่งเป็นกฎหมายหลักที่ให้อำนาจในการกำหนดมาตรฐานผลผลิตการเกษตร มาตรฐานการผลิตในฟาร์ม และระบบการตรวจสอบและรับรองมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารเฉพาะด้านการส่งออก

### 1.4 กรมปศุสัตว์

กรมปศุสัตว์ มีภารกิจเกี่ยวกับการกำหนดทิศทางและนโยบาย การควบคุม การกำกับ การส่งเสริม การวิจัย การถ่ายทอดเทคโนโลยี และการพัฒนาเทคโนโลยีเกี่ยวกับการปศุสัตว์ รวมทั้งบริหารจัดการทรัพยากรพันธุกรรมและความหลากหลายทางชีวภาพด้านการปศุสัตว์ เพื่อให้มีปริมาณสัตว์เพียงพอ และมีมาตรฐาน ถูกสุขอนามัย ปราศจากโรค สารถค้ำ และสารปนเปื้อน มีความปลอดภัยต่อผู้บริโภคและสิ่งแวดล้อม และสามารถแข่งขันได้ในระดับสากล



กฎหมายที่กำกับดูแลโดยกรมปศุสัตว์ ที่เกี่ยวข้องกับห่วงโซ่อาหาร ได้แก่ พระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2558 พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2559 พระราชบัญญัติควบคุมคุณภาพอาหารสัตว์ พ.ศ. 2525 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจในการตรวจสอบและรับรองคุณภาพสินค้าปศุสัตว์ พันธุ์สัตว์ พันธุ์พืชอาหารสัตว์ ชีวภัณฑ์ ชีววัตถุสำหรับสัตว์ ยาสัตว์ วัตถุอันตรายด้านการปศุสัตว์ ระบบการผลิต ปศุสัตว์และสินค้าปศุสัตว์เพื่อให้ได้มาตรฐานและมีความปลอดภัย

### 1.5 กรมประมง

มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลและควบคุมการผลิตสัตว์น้ำและผลิตภัณฑ์จากการทำประมงธรรมชาติหรือการเพาะเลี้ยงให้มีคุณภาพและปลอดภัย และมีปริมาณเพียงพอต่อการบริโภคภายในประเทศ รวมทั้งทำหน้าที่ศึกษาวิจัยและพัฒนาเพื่อการจัดการทรัพยากรด้านการประมง ทั้งนี้กฎหมายที่กำกับดูแลโดยกรมประมง ได้แก่ พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2558

### 1.6 กรมการข้าว

กรมการข้าวทำหน้าที่รับผิดชอบดูแลเรื่องข้าวโดยเฉพาะในทุกมิติ ครอบคลุมการส่งเสริมสนับสนุนการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและคุณภาพผลิตข้าว การตรวจสอบรับรองมาตรฐานข้าว การพัฒนาศักยภาพชาวนาและองค์กรชาวนาให้เข้มแข็ง พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานการผลิตข้าว และเครื่องจักรกลการเกษตร และส่งเสริมมูลค่าข้าวและผลิตภัณฑ์แปรรูปข้าว

## 2. กระทรวงสาธารณสุข

กระทรวงสาธารณสุข มีบทบาทและอำนาจหน้าที่หลักเกี่ยวกับการส่งเสริมสุขภาพอนามัย การป้องกัน ควบคุม และรักษาโรคภัยของประชาชน ซึ่งด้านอาหารและโภชนาการนั้น กระทรวงสาธารณสุขมีบทบาทหน้าที่ด้านการส่งเสริมและกำกับดูแลให้อาหารที่ผลิตและบริโภคภายในประเทศมีคุณภาพและปลอดภัยเหมาะสมต่อการบริโภค และมีคุณค่าทางโภชนาการที่เหมาะสมตามวัยเพื่อการมีสุขภาพดี โดยการดำเนินงานจะมีความต่อเนื่องจากการดำเนินงานของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งกำกับดูแลในช่วงต้นของห่วงโซ่อุปทานอาหาร และกระทรวงสาธารณสุขรับผิดชอบในช่วงกลางถึงปลายของห่วงโซ่อุปทานอาหาร คือ ตั้งแต่การแปรรูปอาหาร การกระจายหรือจำหน่ายอาหารในสถานที่ต่างๆ และการส่งเสริมประชาชนให้มีพฤติกรรมการบริโภคอาหารที่ถูกต้อง มีหน่วยงานหลักที่เกี่ยวข้องดังนี้

### 2.1 สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา

เป็นหน่วยงานหลักในการปกป้องและคุ้มครองสุขภาพของประชาชนจากการบริโภคผลิตภัณฑ์สุขภาพ ซึ่งอาหารทั้งสดและแปรรูปจัดประเป็นผลิตภัณฑ์สุขภาพประเภทหนึ่ง ที่ต้องมีคุณภาพและปลอดภัยตามมาตรฐานที่กำหนด ดังนั้น สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา จึงได้กำหนดมาตรการกำกับดูแลที่ครอบคลุมตั้งแต่การผลิตหรือแปรรูปอาหาร การนำเข้า และการจำหน่ายอาหาร ตลอดจนควบคุมการโฆษณาอาหาร ไม่ให้มีการให้ข้อมูลที่เป็นเท็จหรือหลอกลวงผู้บริโภคเกี่ยวกับ

สรรพคุณและคุณประโยชน์ของอาหาร นอกจากนี้ยังมีบทบาทหน้าที่ด้านการส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพผู้ประกอบการและผู้บริโภคด้วย

กฎหมายที่รับผิดชอบ โดยสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา ได้แก่ พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ.2522 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจในการควบคุมกำกับดูแล และเฝ้าระวังความปลอดภัยผลิตภัณฑ์อาหารที่ผลิต นำเข้า และจำหน่ายภายในประเทศให้มีคุณภาพ ปลอดภัย และสมประโยชน์ในการบริโภค โดยมีมาตรการการดำเนินงานที่สำคัญ คือ (1) การกำหนดมาตรฐานอาหารและมาตรฐานกระบวนการผลิต ตลอดจนหลักเกณฑ์ด้านการโฆษณาอาหารและการแสดงฉลากอาหารให้ เป็นไปตามหลักวิชาการและข้อมูลทางวิทยาศาสตร์และสอดคล้องหลักการสากล เช่น Codex (2) การกำกับดูแลก่อนออกสู่ตลาด (Premarketing) ซึ่งเป็นกระบวนการพิจารณาอนุญาตให้มีการผลิตหรือนำเข้าอาหารเพื่อจำหน่ายภายในประเทศ โดยมีการควบคุมคุณภาพของอาหาร มาตรฐานกรรมวิธีการผลิตและสถานที่ผลิตอาหาร รวมทั้งการควบคุมนำเข้าหรือสั่งเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งอาหาร และ (3) การกำกับดูแลหลังออกสู่ตลาด (Post Marketing) คือการตรวจสอบเฝ้าระวังและควบคุมให้ผู้ประกอบการปฏิบัติตามที่ได้รับอนุญาตไว้ โดยมีการตรวจสอบ ณ สถานที่ผลิตอาหาร และตรวจสอบผลิตภัณฑ์ที่จำหน่ายในท้องตลาด (Monitoring and Surveillance) รวมทั้งการตรวจสอบการโฆษณาอาหาร นอกจากนี้ ยังมีการควบคุมและกำกับดูแลอาหารที่นำเข้าจากต่างประเทศ ณ ด่านนำเข้าอาหาร เช่น ท่าอากาศยาน ท่าเรือ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานตามภารกิจหลักเพียงด้านเดียว อาจไม่เพียงพอต่อการคุ้มครองผู้บริโภคในบริบทของสังคมปัจจุบันที่มีการพัฒนาทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาด้านการสื่อสารและการขยายตัวของธุรกิจอาหาร ทำให้ประชาชนสามารถหาซื้ออาหารได้สะดวก รวดเร็วและหลากหลาย รวมทั้งได้รับข้อมูลข่าวสาร การโฆษณาอาหารในหลากหลายช่องทางมากขึ้น ดังนั้น สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาจึงมีการดำเนินงานเชิงรุกและสร้างเครือข่ายทั้งภาครัฐ เอกชนและภาคประชาสังคมในการดำเนินงานด้านการส่งเสริมองค์ความรู้และศักยภาพผู้บริโภค ให้มีองค์ความรู้ที่สามารถเลือกซื้อและบริโภคอาหารที่ถูกต้อง ปลอดภัยและมีโภชนาการเหมาะสมกับตนเอง

## 2.2 สำนักส่งเสริมและสนับสนุนอาหารปลอดภัย

สำนักส่งเสริมและสนับสนุนอาหารปลอดภัย สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข เป็นศูนย์ประสานความร่วมมือหน่วยงานในสังกัดกระทรวงสาธารณสุขส่วนกลางและส่วนภูมิภาคให้มีการขับเคลื่อนงานส่งเสริมความปลอดภัยอาหารไปในทิศทางเดียวกัน รวมทั้งการกำกับติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามนโยบายและแผนพัฒนาที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยอาหาร ตลอดจนการประเมินสมรรถนะระบบความปลอดภัยอาหารตามที่กำหนดในกฎอนามัยระหว่างประเทศ พ.ศ. 2548 (International Health Regulation: IHR) นอกจากนี้ ยังเป็นศูนย์ประสานงานข้อมูลข่าวสารความปลอดภัยด้านอาหารระหว่างประเทศ (National INFOSAN Emergency Contact Point)

### 2.3 กรมอนามัย

กรมอนามัยเป็นหน่วยงานทำหน้าที่กำหนดนโยบาย ระเบียบปฏิบัติ แนวทางการดำเนินงาน และสนับสนุนด้านวิชาการด้านการส่งเสริมโภชนาการและการสุขาภิบาลอาหาร ตามอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีลักษณะการกระจายอำนาจให้ราชการส่วนท้องถิ่นน่านโยบาย ระเบียบปฏิบัติและแนวทางการดำเนินงานที่กำหนดขึ้นไปถ่ายทอดสู่การปฏิบัติในท้องถิ่นของตน โดยราชการส่วนท้องถิ่นน่านโยบาย ระเบียบปฏิบัติและแนวทางการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องไปปฏิบัติผ่านการออกกฎหมายลำดับรองให้มีความเหมาะสมกับบริบทของพื้นที่ที่รับผิดชอบ เช่น เทศบัญญัติว่าด้วยการกำกับดูแลสภาพแวดล้อมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพเทศบัญญัติว่าด้วยสุขลักษณะของตลาดสถานที่จำหน่ายอาหารและสถานที่เสวยอาหาร รวมทั้งการจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ เป็นต้น นอกจากนี้กรมอนามัยยังมีบทบาทด้านการสร้างองค์ความรู้และประสานเครือข่ายความร่วมมือเพื่อพัฒนางานด้านโภชนาการและการสุขาภิบาลของประเทศ

### 2.4 กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์

กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์มีภารกิจหลักด้านการวิจัยและพัฒนากระบวนการตรวจวิเคราะห์และให้บริการตรวจวิเคราะห์ทางห้องปฏิบัติการด้านอาหาร รวมทั้งเป็นห้องปฏิบัติการอ้างอิงด้านการตรวจสอบรับรองคุณภาพและความปลอดภัยของอาหาร นอกจากนี้ยังทำหน้าที่ด้านการศึกษา วิจัยและพัฒนาองค์ความรู้และเทคโนโลยีทางการแพทย์และการสาธารณสุข เช่น งานวิจัยเพื่อประเมินความเสี่ยงของอันตรายในอาหาร การวิจัยและพัฒนาวิธีทดสอบที่เป็นวิธีทางห้องปฏิบัติการและวิธีการทดสอบเบื้องต้นเพื่อสนับสนุนการเฝ้าระวังความปลอดภัยด้านอาหาร เป็นต้น

### 2.5 สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด

สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดเป็นหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคของกระทรวงสาธารณสุข มีบทบาทหน้าที่ดำเนินการภารกิจของกระทรวงสาธารณสุขในภาพรวมระดับจังหวัด ซึ่งรวมถึงการบริหารจัดการและการดำเนินงานด้านความปลอดภัยด้านคุณภาพและอาหารระดับจังหวัด เช่น การอนุญาตผลิตอาหารก่อนออกสู่ตลาดตามที่ได้รับมอบอำนาจจากสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา การตรวจติดตามการเฝ้าระวังความปลอดภัยอาหาร การคุ้มครองและพัฒนาสุขภาพผู้บริโภคด้านผลิตภัณฑ์สุขภาพ และการพัฒนาสุขภาพผู้ประกอบการในพื้นที่

## 3. กระทรวงมหาดไทย

กระทรวงมหาดไทยมีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งต่อการคุ้มครองสุขภาพและคุณภาพชีวิตประชาชน เพราะเป็นส่วนราชการที่ปฏิบัติหน้าที่ใกล้ชิดประชาชนในพื้นที่ โดยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่ในการบริหารจัดการบริการสาธารณะตามกฎหมาย เพื่อประโยชน์สุขของชุมชนในท้องถิ่นนั้น ปัจจุบันราชการส่วนท้องถิ่นมีอยู่ 4 รูปแบบ คือ เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ได้แก่ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

กฎหมายหลักที่รับผิดชอบโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ซึ่งเป็นกฎหมายเพื่อควบคุมการสุขาภิบาลสิ่งแวดล้อมและควบคุมกิจการประเภทต่างๆ ที่อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพอนามัยของประชาชน เช่น หาบเร่ แผงลอย สถานที่จำหน่ายอาหาร สถานที่สะสมอาหาร ตลาดสด กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพต่าง ๆ รวมทั้งการควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์ นอกจากนี้ยังทำหน้าที่เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ.2522 โดยรับมอบอำนาจจากสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา

## การกำหนดนโยบายหรือกลยุทธ์ และแนวทางการปฏิบัติที่ดีด้านการส่งเสริมความมั่นคงทางอาหารและโภชนาการ

### 1. นโยบายและยุทธศาสตร์ระดับชาติด้านอาหาร

ประเด็นคุณภาพและความปลอดภัย รวมถึงความมั่นคงทางอาหารและโภชนาการมีปรากฏอยู่ในนโยบายและยุทธศาสตร์ระดับประเทศหลายระดับ ที่สำคัญมีดังนี้

#### 1.1 ยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี (พ.ศ.2561-2580)

ยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปีเป็นแผนหลักของการพัฒนาประเทศได้กำหนดให้ประเด็นด้านคุณภาพและความปลอดภัยอาหารเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่จะช่วยส่งเสริมสุขภาพประชาชนและเกื้อหนุนเศรษฐกิจและการค้า ซึ่งตามกรอบยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี (พ.ศ.2561-2580) ได้กำหนดประเด็นคุณภาพและความปลอดภัยอาหารเป็นหนึ่งในประเด็นการพัฒนาภายใต้ยุทธศาสตร์ที่ 2 ด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน และยุทธศาสตร์ที่ 3 ด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ ซึ่งกระทรวงสาธารณสุขและสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาได้นำแนวทางดังกล่าว มากำหนดเป็นนโยบายและยุทธศาสตร์ระดับกระทรวงและระดับกรมตามลำดับ โดยได้พิจารณาบนพื้นฐานความสมดุลระหว่างการคุ้มครองสุขภาพประชาชนและมิติการส่งเสริมการค้า เพื่อให้เกิดการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติไปสู่เป้าหมาย ความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน (ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ.2561-2580), 2561)

#### 1.2 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ.2560-2564)

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ.2560-2564) ได้ถ่ายทอดยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี มาสู่การปฏิบัติเพื่อเตรียมความพร้อมและวางรากฐานของประเทศในทุกด้านให้รองรับการพัฒนาอย่างต่อเนื่องไปตลอด 20 ปี ประกอบด้วย 10 ยุทธศาสตร์ โดยยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับประเด็นอาหารและโภชนาการเพื่อการมีสุขภาพที่ดีคือยุทธศาสตร์ที่ 1 การเสริมสร้างและพัฒนาศักยภาพทุนมนุษย์ และยุทธศาสตร์ที่ 3 ยุทธศาสตร์การสร้างเสริมความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจและแข่งขันได้อย่างยั่งยืน โดยมีสาระสำคัญสรุปได้ว่า ยุทธศาสตร์ที่ 1 การเสริมสร้างและพัฒนาศักยภาพทุนมนุษย์ มีส่วนเกี่ยวข้องกับแนวทางการพัฒนาที่ 3.4 ลดปัจจัยเสี่ยงด้านสุขภาพและให้ทุกภาค

ส่วนค่านึงถึงผลกระทบต่อสุขภาพ ได้แก่ 3.4.1 พัฒนาให้คนมีความรู้ในการดูแลสุขภาพ มีจิตสำนึกสุขภาพที่ดีและมีการคัดกรองพฤติกรรมสุขภาพด้วยตนเอง และ 3.4.3 ปรับปรุงมาตรการด้านกฎหมาย และ ด้านภาษีที่ส่งเสริมผู้ประกอบการให้มีนวัตกรรมการผลิตอาหารและเครื่องดื่มที่มีประโยชน์ต่อสุขภาพและเป็นทางเลือกแก่ผู้บริโภค การติดฉลากโภชนาการบนบรรจุภัณฑ์อาหารที่เข้าใจง่าย รวมทั้งควบคุมการโฆษณาประชาสัมพันธ์ผลิตภัณฑ์ที่มีผลเสียต่อสุขภาพ และยุทธศาสตร์ที่ 3 ยุทธศาสตร์การสร้างเสริมความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจและแข่งขันได้อย่างยั่งยืน มีความเกี่ยวข้องกับแนวทางการพัฒนาที่ 3.2 การเสริมสร้างและพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของภาคผลิตและบริการ ได้แก่ แนวทางการพัฒนาที่ 3.2.1 การพัฒนาภาคการเกษตร ยกกระตือรือร้นการผลิตสินค้าเกษตรและอาหารเข้าสู่ระบบมาตรฐาน และสอดคล้องกับความต้องการของตลาดและการบริโภคอาหารเพื่อสุขภาพ แนวทางการพัฒนาที่ 3.2.2 การพัฒนาภาคอุตสาหกรรม โดยพัฒนาต่อยอดความเข้มแข็งของอุตสาหกรรมที่มีศักยภาพปัจจุบัน เพื่อยกระดับไปสู่อุตสาหกรรมที่ใช้เทคโนโลยีขั้นสูง และแนวทางการพัฒนาที่ 3.2.4 การพัฒนาภาคการค้า และการลงทุน ส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและกฎระเบียบเพื่อส่งเสริมการค้าที่เป็นธรรมและอำนวยความสะดวกด้านการค้าและการลงทุน (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2560 : 65-106)

### 1.3 (ร่าง) กรอบยุทธศาสตร์การจัดการด้านอาหารของประเทศไทย ฉบับที่ 2

(พ.ศ.2561-2580)

พระราชบัญญัติคณะกรรมการอาหารแห่งชาติ พ.ศ.2551 กำหนดให้คณะกรรมการอาหารแห่งชาติเป็นผู้ทำหน้าที่จัดทำยุทธศาสตร์การจัดการด้านอาหารของประเทศไทยในด้านความมั่นคงอาหาร คุณภาพอาหาร ความปลอดภัยอาหาร และอาหารศึกษา ซึ่ง (ร่าง)กรอบยุทธศาสตร์การจัดการด้านอาหารของประเทศไทย (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2561-2580 ได้เชื่อมโยงทุกมิติ ที่เกี่ยวข้องกับอาหาร จากภาคการเกษตร การแปรรูป การบริการ ผู้โภชนาการ สุขภาพผู้บริโภค ตลอดจนถึงวัฒนธรรม การท่องเที่ยวการบริการและการค้า

(ร่าง) กรอบยุทธศาสตร์การจัดการด้านอาหารของประเทศไทย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561-2580 กำหนดวิสัยทัศน์คือ “ประเทศไทยมีความมั่นคงด้านอาหารและ โภชนาการเป็นแหล่งอาหารที่มีคุณภาพสูง ปลอดภัย และมีคุณค่าทางโภชนาการเพื่อชาวไทยและชาวโลกอย่างยั่งยืน” มีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดการบริหารจัดการฐานทรัพยากรการผลิตอย่างมีประสิทธิภาพตลอดจนเสริมสร้างองค์ความรู้ตลอดห่วงโซ่อาหาร เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและพัฒนาผู้ที่เกี่ยวข้องกับตลอดห่วงโซ่รวมถึงผู้บริโภค และก่อให้เกิดความมั่นคงด้านอาหารและ โภชนาการในทุกระดับทั้งในภาวะปกติและวิกฤติ ประกอบด้วย 4 ยุทธศาสตร์หลัก ดังนี้

ยุทธศาสตร์ที่ 1 ด้านความมั่นคงอาหาร มีเป้าประสงค์เพื่อก่อให้เกิดความมั่นคงด้านอาหารและ โภชนาการอย่างยั่งยืน อันเป็นพื้นฐานเศรษฐกิจชีวภาพ ด้วยการบริหารจัดการทรัพยากรเพื่อการผลิตอาหารอย่างมีประสิทธิภาพและการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน

ยุทธศาสตร์ที่ 2 ด้านคุณภาพและความปลอดภัยอาหาร มีเป้าประสงค์เพื่อสร้างความมั่นใจในอาหารที่มีคุณภาพสูง ปลอดภัยและมีคุณค่าทางโภชนาการ เพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคและการค้าทั้งในและต่างประเทศ

ยุทธศาสตร์ที่ 3 ด้านอาหารศึกษา มีเป้าประสงค์เพื่อส่งเสริมการพัฒนาและวิจัยให้เกิดความรู้ ความตระหนัก แก่ผู้ที่เกี่ยวข้องตลอดห่วงโซ่อาหารเพื่อให้เกิดการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพ และสร้างความตระหนักในการบริโภคอาหารเพื่อให้เกิดพฤติกรรมที่พึงประสงค์ในการบริโภคอาหารเพื่อสุขภาพ

ยุทธศาสตร์ที่ 4 ด้านการบริหารจัดการ มีเป้าประสงค์เพื่อพัฒนาการจัดการด้านอาหารของประเทศตลอดห่วงโซ่อาหารอย่างเป็นระบบ สร้างความเข้มแข็งของการดำเนินงานทุกภาคส่วนให้สามารถรองรับการเปลี่ยนแปลงและภัยคุกคามต่างๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพประสิทธิผล และสอดคล้องกับกติกาการค้าสากล

ประเด็นยุทธศาสตร์ทั้ง 4 ด้านดังกล่าว มุ่งสู่การบรรลุวิสัยทัศน์ของร่างกรอบยุทธศาสตร์ซึ่งมีจุดเน้นที่สำคัญ 2 ด้าน ได้แก่ ด้านที่หนึ่ง “ประเทศไทยมีความมั่นคงทางด้านอาหารและโภชนาการ” กล่าวคือ นอกจากจะมีอาหารอย่างเพียงพอและประชาชนสามารถเข้าถึงได้แล้ว อาหารนั้นต้องมีคุณค่าทางโภชนาการที่เหมาะสมเพื่อให้ประชาชนมีสุขภาพดี และด้านที่สอง “เป็นแหล่งอาหารคุณภาพสูง ปลอดภัย และมีคุณค่าโภชนาการ เพื่อชาวไทยและชาวโลกอย่างยั่งยืน” โดยนัยของคำว่า “แหล่งอาหาร” นี้ หมายความว่าประเทศไทยจะไม่เพียงแต่เป็นประเทศผู้ผลิตอาหารเท่านั้น แต่จะเป็นผู้ดำเนินการกิจกรรมใดๆ ก็ตาม เพื่อให้เป็นแหล่งอาหารที่สำคัญของโลก และวิสัยทัศน์นี้ได้แสดงความมุ่งมั่นสู่การเป็นแหล่งอาหารที่มีคุณภาพสูงเพื่อผู้บริโภคและเพิ่มรายได้ให้แก่ประเทศ นำไปสู่การอยู่ดีกินดี มีสุข มั่งคั่ง และยั่งยืน

#### **1.4 แผนยุทธศาสตร์สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ.2560-2564)**

สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาได้กำหนดวิสัยทัศน์ว่า “องค์กรที่เป็นที่ยอมรับในระดับสากล ด้านการกำกับดูแลผลิตภัณฑ์สุขภาพให้มีคุณภาพ ปลอดภัย และมีประสิทธิภาพเพื่อการคุ้มครองสุขภาพของประชาชน” โดยมีเป้าประสงค์ภายใน 5 ปี (พ.ศ.2560-2564) ได้แก่ (1) ประชาชนได้บริโภคผลิตภัณฑ์สุขภาพที่มีคุณภาพและปลอดภัย (2) ประชาชนสามารถดูแลตนเองได้ในการบริโภคผลิตภัณฑ์สุขภาพ และ (3) ผู้ประกอบการสามารถยกระดับมาตรฐานการประกอบการและมีโอกาสในการแข่งขันในระดับสากล ประกอบด้วย 4 ประเด็นยุทธศาสตร์ ดังนี้

**ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 1 พัฒนาระบบและกลไกการคุ้มครองผู้บริโภคด้านผลิตภัณฑ์สุขภาพ** ประกอบด้วย 4 กลยุทธ์ ได้แก่ (1) พัฒนาระบบการควบคุม กำกับดูแล และส่งเสริมผลิตภัณฑ์สุขภาพให้ได้มาตรฐานและเอื้อต่อการส่งเสริมเศรษฐกิจของประเทศ (2) ส่งเสริมให้ผู้ประกอบการรับผิดชอบต่อการประกอบการของตนเองให้มีมาตรฐานและความปลอดภัย (3) ถ่ายโอน

ภารกิจงานคุ้มครองผู้บริโภคด้านผลิตภัณฑ์สุขภาพไปให้หน่วยงานภาครัฐและภาคส่วนอื่น และ (4) สร้างและพัฒนาเครือข่ายการดำเนินงานคุ้มครองผู้บริโภคด้านผลิตภัณฑ์สุขภาพ รวมทั้งประสานความร่วมมือในการดำเนินงานตรวจสอบเฝ้าระวังให้มีประสิทธิภาพ

**ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 2 พัฒนาศักยภาพและองค์ความรู้ให้แก่ผู้บริโภค**  
ประกอบด้วย 3 กลยุทธ์ ได้แก่ (1) พัฒนาศักยภาพให้ผู้บริโภคมีความรู้ ความเข้าใจในการบริโภคผลิตภัณฑ์สุขภาพที่ถูกต้อง (2) ส่งเสริมให้ผู้บริโภคมีพฤติกรรมการบริโภคผลิตภัณฑ์สุขภาพที่ถูกต้องและเหมาะสม และ (3) พัฒนาและขยายเครือข่ายภาคประชาชนและภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง เพื่อพัฒนาศักยภาพผู้บริโภค

**ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 3 พัฒนาศักยภาพผู้ประกอบการเพื่อสร้างโอกาสด้านการแข่งขัน** ประกอบด้วย 2 กลยุทธ์ ได้แก่ (1) พัฒนาศักยภาพผู้ประกอบการให้สามารถยกระดับมาตรฐานและมีความสามารถในการแข่งขัน และ (2) พัฒนาคูณภาพงานบริการให้มีความรวดเร็ว มีมาตรฐาน โปร่งใสและเป็นธรรม

**ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 4 พัฒนาและยกระดับองค์การให้มีสมรรถนะสูง**  
ประกอบด้วย 4 กลยุทธ์ ได้แก่ (1) พัฒนาการดำเนินงานระหว่างประเทศ (International Strategy) ด้านการกำกับดูแลผลิตภัณฑ์ สุขภาพ (2) พัฒนาให้เป็นองค์การอิเล็กทรอนิกส์ (e-Government) (3) พัฒนาการบริหารทรัพยากรบุคคลให้สามารถสนับสนุนเป้าหมายขององค์การ และ (4) พัฒนาเป็นองค์การแห่งการเรียนรู้อย่างยั่งยืน (สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา, 2560)

## 2. การขับเคลื่อนทางนโยบายอาหารในระดับท้องถิ่นผ่านกลไกการกระจาย

### อำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.)

การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือการให้ท้องถิ่นและชุมชนมีความเป็นอิสระในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชน และให้ความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลังและมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ (วุฒิสภา ดัน ไชย, มปป.) โดยพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ได้บัญญัติให้มีคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกำหนดหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการให้บริการสาธารณะที่จำเป็นแก่ท้องถิ่น และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ได้กำหนดรูปแบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นที่มีความเป็นอิสระมากขึ้น ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน จึงมีอำนาจหน้าที่ให้บริการสาธารณะพื้นฐานแก่ประชาชนในท้องถิ่นที่ครอบคลุมถึงการพัฒนาคุณภาพชีวิตและเศรษฐกิจของท้องถิ่นให้มีความยั่งยืน สามารถพึ่งพาตนเองได้ โดยเปิดโอกาสให้ประชาคมท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการบริหารและการตรวจสอบการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาคุณภาพชีวิต เศรษฐกิจ และสังคม ทั้งนี้ ตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจ ปี พ.ศ.2544-2553 กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการอาหารและ

ยา ต้องถ่ายโอนภารกิจด้านการคุ้มครองผู้บริโภคด้านผลิตภัณฑ์สุขภาพประเภทอาหาร เครื่องมือแพทย์ เครื่องสำอาง และวัตถุอันตราย ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 4 ภารกิจ ได้แก่ ภารกิจด้านการสื่อสาร และเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ข้อมูลและองค์ความรู้ผลิตภัณฑ์สุขภาพดังกล่าว ภารกิจการพัฒนาศักยภาพ ผู้บริโภคในการเลือกบริโภคและเรียกร้องสิทธิผู้บริโภค ภารกิจด้านการสร้างและขยายเครือข่ายการมีส่วนร่วมในการคุ้มครองผู้บริโภคด้านสาธารณสุขของผู้บริโภคในท้องถิ่น และภารกิจด้านการตรวจสอบ ติดตาม คุ้มครองผู้บริโภคด้านผลิตภัณฑ์สุขภาพในสถานที่จำหน่าย เช่น ตลาด ซูเปอร์มาร์เก็ต ในพื้นที่ (สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา, 2555 : 8-9)

จากนโยบายการกระจายอำนาจดังกล่าว กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้พัฒนา ศักยภาพองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความเข้มแข็งในการให้บริการสาธารณะในทุกด้านเพื่อ ประโยชน์สุขของประชาชน และให้เป็นองค์กรที่มีสมรรถนะสูง (High Performance Organization : HPO) โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสร้างเครือข่ายความร่วมมือกับทุกภาคส่วนและการมีส่วนร่วมของภาค ประชาชนในการพัฒนาแผนปฏิบัติการส่วนท้องถิ่นให้มีความเหมาะสมตรงกับความต้องการของ พื้นที่และทันต่อสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป โดยมีกลไกการดำเนินงานสำคัญที่ผ่านมา คือ การแต่งตั้ง คณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.น.จ.) และจัดทำ ยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัด (Positioning) ซึ่งประเด็นการพัฒนาคุณภาพและความปลอดภัยของผลผลิต การเกษตรและอาหาร เป็นวาระหนึ่งที่ปรากฏอยู่ในยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด เช่น แผนพัฒนาจังหวัดและ แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด 4 ปี พ.ศ. 2557–2560 มีการกำหนดจุดยืนทางยุทธศาสตร์ หรือ Positioning ของ กลุ่มจังหวัด 18 กลุ่ม ตามศักยภาพและทิศทางการพัฒนาเชิงพื้นที่ เช่น กลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบน กำหนดวาระให้เป็น Gateway and Logistic Hub สินค้าการเกษตรคุณภาพดีและปลอดภัย กลุ่มจังหวัดภาค กลางตอนบน กำหนดวาระให้เป็นเมืองอาหารปลอดภัยของผลผลิตทางการเกษตรแปรรูป กลุ่มจังหวัด ภาคกลางตอนล่าง กำหนดวาระให้เป็นเกษตรปลอดภัยรองรับการค้าชายแดนและฐานการผลิตอาหารสู่ ครัวโลกเป็นต้น ทั้งนี้ ในปัจจุบันแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด 4 ปี (พ.ศ.2561-2564) ของหลายกลุ่มจังหวัด ยังคงมีประเด็นคุณภาพและความปลอดภัยอาหารเป็นหนึ่งในยุทธศาสตร์พัฒนากลุ่มจังหวัด (สำนัก พัฒนาและส่งเสริมการบริหารราชการจังหวัด, 2560)

## งานวิจัยและองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องกับอาหารและโภชนาการ

พระราชบัญญัติคณะกรรมการอาหารแห่งชาติ พ.ศ. 2551 บัญญัติให้การวิจัยและองค์ความรู้ ด้านอาหารและโภชนาการเป็นส่วนหนึ่งของอาหารศึกษา (Food Education) อันหมายถึงการมี กระบวนการส่งเสริม พัฒนาและวิจัยเพื่อให้ความรู้ ความตระหนักและพฤติกรรมที่ถูกต้องในห่วงโซ่ อาหาร และการบริโภคอาหารทุกมิติ ส่งเสริมให้มีการทำวิจัยที่ครอบคลุมเกี่ยวกับอาหารทั้งระบบ ตั้งแต่ กระบวนการ ผลิตวัตถุดิบ กระบวนการผลิตอาหาร กระบวนการบรรจุภัณฑ์ กระบวนการกระจายสินค้า อาหาร และกระบวนการจัดเก็บอาหาร (พระราชบัญญัติคณะกรรมการอาหารแห่งชาติ พ.ศ.2551, 2551)



หน่วยงานวิจัยด้านอาหารของประเทศไทยในปัจจุบันมีหลายแห่ง เช่น สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ (วช.) สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) สำนักงานพัฒนาวิจัยเกษตร (องค์การมหาชน) (สวท.) สำนักงานวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ (สวทช.) สำนักงานวิจัยเทคโนโลยีและนวัตกรรม (สวทน.) และสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา (สกอ.) เป็นต้น โดยรัฐบาลไทยจัดสรรงบประมาณสนับสนุนการวิจัยด้านอาหารครบทุกมิติประมาณร้อยละ 0.21 ของมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา 2556: 53) โดยมีตัวอย่างผลงานวิจัยและองค์ความรู้บางส่วนที่เกี่ยวข้องและเป็นประโยชน์กับการกำหนดนโยบายส่งเสริมการบริโภคอาหารเพื่อสุขภาพที่ดีตามที่แสดงในตารางที่ 2-1 ซึ่งจะเห็นว่าผลงานวิจัยและองค์ความรู้มีความหลากหลาย ทั้งการวิจัยองค์ความรู้พื้นฐานด้านการพัฒนาผลิตภัณฑ์อาหารให้มีความปลอดภัยและมีคุณค่าทางโภชนาการที่ดีขึ้น การวิจัยเชิงเพื่อการพัฒนากระบวนการดำเนินงานภาครัฐในห่วงโซ่อาหารและการวิจัยเชิงพื้นที่เพื่อส่งเสริมการบริโภคอาหารในชุมชนและบุคคล

ตารางที่ 2-1 ตัวอย่างงานวิจัยเพื่อสร้างองค์ความรู้พื้นฐานด้านอาหาร ในประเด็นการพัฒนากระบวนการควบคุมคุณภาพและความปลอดภัยอาหาร

หัวข้อวิจัย หรือองค์ความรู้	นักวิจัย
การศึกษามาตรฐานความปลอดภัยอาหารตลอดห่วงโซ่การผลิต เพื่อสนับสนุน การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ความปลอดภัยอาหาร กรณีน้ำนม	สุณีรัตน์ เอี่ยมละมัย และคณะ มหาวิทยาลัยขอนแก่น
มาตรฐานความปลอดภัยสินค้าตลอดห่วงโซ่การผลิต เพื่อเป็น ข้อมูลสนับสนุนการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ความปลอดภัยอาหาร: ผัก	ชวานพิศ อรุณสังสิกุล และคณะ นักโภชนาการ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
การศึกษาพฤติกรรมกรรมการบริโภคอาหารกล่องสำเร็จรูปแช่แข็งของผู้สูงวัยในประเทศไทย	ดวงสมร มะโนวรรณ
การศึกษาศานาการณ์การบริโภคอาหารหลักเพื่อนำไปสู่ การกำหนดนโยบายความมั่นคงด้านอาหารหลักของชุมชน ตำบลสำนักตะคร้อ อำเภอเทพารักษ์ จังหวัดนครราชสีมา	ก้อง เต็มกระโทก และคณะ
การศึกษาคุณค่าโภชนาการของผลไม้ไทยเพื่อสุขภาพและมูลค่าเพิ่ม	รัชณี คงกาญจนาย และคณะ
การศึกษาศานาภาพของประเทศไทยและแนวทางในการปรับปรุง เพื่อจัดทำระบบควบคุมอาหารและแห่งชาติตามหลักการและข้อเสนอแนะของโคเด็กซ์	วิสิฐ จະวะสิต และคณะ

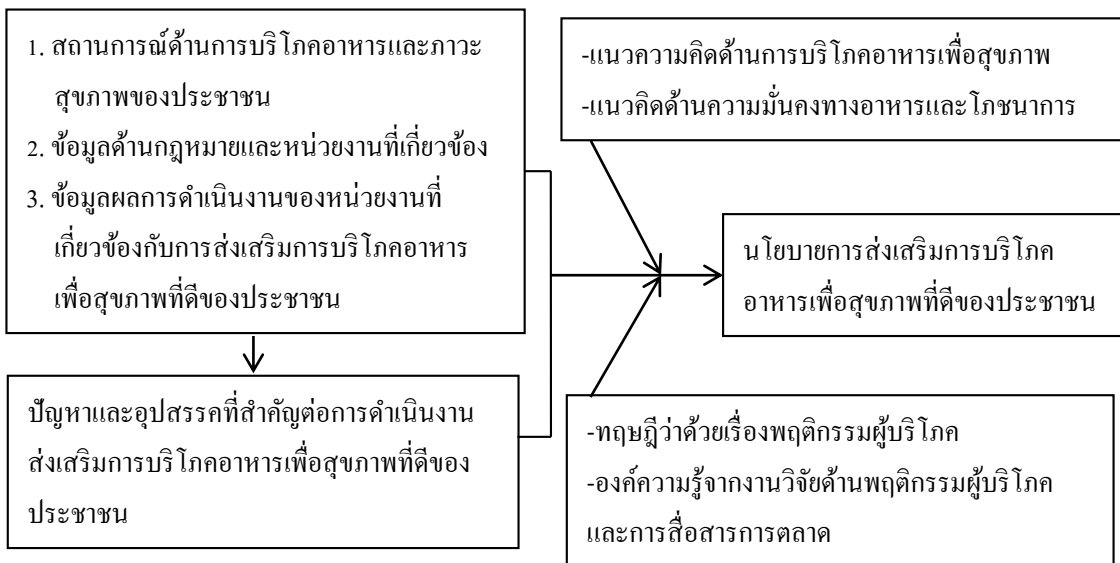
ตารางที่ 2-1 ตัวอย่างงานวิจัยเพื่อสร้างองค์ความรู้พื้นฐานด้านอาหาร ในประเด็นการพัฒนาระบบการควบคุมคุณภาพและความปลอดภัยอาหาร (ต่อ)

หัวข้อวิจัย หรือองค์ความรู้	นักวิจัย
การสร้างช่องทางตลาดเพื่อการเข้าถึงอาหารที่ปลอดภัยของชุมชนที่เมืองจังหวัดมหาสารคาม	วัลภา รินทรีก
การพัฒนารูปแบบตลาดชุมชน เพื่อสร้างความปลอดภัยด้านการผลิต และการบริโภคอาหาร กรณีตำบลนาทอง อำเภอเชียงยืน จังหวัดมหาสารคาม	บัวขาว สีเต่า
แนวทางการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมกรรมการบริโภคอาหารเพื่อการพึ่งตนเองด้านอาหารของชาวบ้านคู ตำบลบ้านคู อำเภอยางสีสุราช จังหวัดมหาสารคาม	ศศิณีภา อำนวยครุฑ และคณะ
รูปแบบองค์กรผู้บริโภคที่เหมาะสมสำหรับอาหารปลอดภัยพิช ในระบบเกษตรกรรมยั่งยืน	ประสงค์ อยู่สุขสำราญ

ที่มา : สืบค้นจากฐานข้อมูลงานวิจัยของสำนักงานพัฒนาการวิจัยการเกษตร (องค์การมหาชน) และสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย

### กรอบแนวคิดการวิจัย

แผนภาพที่ 2-8 กรอบแนวคิดการพัฒนาข้อเสนอ นโยบายส่งเสริมการบริโภคอาหารเพื่อสุขภาพ



ที่มา : ประมวลและจัดทำโดยนักวิจัย

## สรุป

การทบทวนวรรณกรรมสำหรับการวิจัยนี้ ได้สืบค้นและทำความเข้าใจแนวคิดและหลักการสำคัญของการส่งเสริมการบริโภคอาหารเพื่อสุขภาพที่ดี ตลอดจนแนวคิดเรื่องความมั่นคงทางอาหารและโภชนาการ รวมทั้งหลักการหรือทฤษฎีพื้นฐานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการผลิตและปัจจัยที่มีผลต่อพฤติกรรมบริโภคอาหาร เช่น หลักการจัดการห่วงการผลิดอาหาร ทฤษฎีการตลาดและพฤติกรรมผู้บริโภค รวมทั้ง ข้อกฎหมายและแนวโนบบายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องที่เกี่ยวกับการควบคุมและส่งเสริมคุณภาพและความปลอดภัยอาหาร ซึ่งเป็นข้อมูลพื้นฐานสำคัญในการกำหนดกรอบแนวคิดในการสร้างนโยบายส่งเสริมการบริโภคอาหารเพื่อสุขภาพที่ดีของประชาชนให้มีความครอบคลุมและสมบูรณ์มากที่สุด

## บทที่ 3

# สถานการณ์ด้านการบริโภคอาหารและภาวะสุขภาพประชาชน และปัญหาและอุปสรรค

การศึกษาในบทที่ 3 จะศึกษาอยู่ในบริบทของวัตถุประสงค์ของการวิจัยข้อที่ 1. เพื่อศึกษาสถานการณ์เกี่ยวกับการบริโภคอาหารของประชาชน และวัตถุประสงค์ของการวิจัยข้อที่ 2. เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญอันเกิดจากการบริโภคอาหารที่ไม่ถูกสุขลักษณะของประชาชน โดยมีลำดับการศึกษา ดังนี้

1. สถานการณ์ด้านการบริโภคอาหารและภาวะสุขภาพของประชาชนชาวไทย
2. หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
3. กฎหมายที่เกี่ยวข้อง
4. การดำเนินการที่ผ่านมา
5. ปัญหาและอุปสรรค
6. สรุป

## สถานการณ์ด้านการบริโภคอาหารและภาวะสุขภาพประชาชนชาวไทย

### 1. สถานการณ์ด้านคุณภาพและความปลอดภัยอาหาร

จากการเฝ้าระวังคุณภาพและความปลอดภัยอาหาร ในช่วงปีงบประมาณ 2559-2561 โดยสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาได้สุ่มเก็บตัวอย่างอาหารที่จำหน่ายในท้องตลาดและตรวจวิเคราะห์คุณภาพและมาตรฐานตามประกาศกระทรวงสาธารณสุขที่เกี่ยวข้อง ซึ่งตัวอย่างอาหารที่เก็บเพื่อตรวจวิเคราะห์คุณภาพและมาตรฐาน ได้แก่ กลุ่มเนื้อสัตว์ทั้งสัตว์บกและสัตว์น้ำ กลุ่มพืช/ผักและผลไม้สดและผลิตภัณฑ์แปรรูป กลุ่มธัญพืช/ถั่วเมล็ดแห้งและผลิตภัณฑ์แปรรูป กลุ่มเครื่องเทศ กลุ่มนมและผลิตภัณฑ์แปรรูป กลุ่มเครื่องดื่ม/น้ำดื่ม/ชาสมุนไพร กลุ่มเครื่องปรุงรส กลุ่มน้ำมันและไขมัน กลุ่มอาหารในภาชนะบรรจุที่ปิดสนิท กลุ่มอาหารดัดแปลงพันธุกรรม (GMO) อาหารพร้อมบริโภคทันที และกลุ่มผลิตภัณฑ์เสริมอาหาร นอกจากนี้ยังมีอาหารที่เก็บตัวอย่างเป็นกรณีพิเศษตามอุบัติการณ์ที่เกิดขึ้น เช่น ผลิตภัณฑ์เสริมอาหารผสมยา เป็นต้น ซึ่งตามที่แสดงในตารางที่ 3-1สรุปผลการตรวจสอบคุณภาพและมาตรฐานอาหารกลุ่มดังกล่าวในภาพรวม จะพบว่าตัวอย่างอาหารผ่านมาตรฐานอาหารตามประกาศกระทรวงสาธารณสุขที่เกี่ยวข้องโดยเฉลี่ย 3 ปี ประมาณร้อยละ 87 และ

ไม่ผ่านประมาณร้อยละ 13 ซึ่งถือว่ามีความเสี่ยงค่อนข้างสูงที่ ซึ่งเมื่อวิเคราะห์สภาพปัญหาของอาหารที่ไม่ผ่านมาตรฐานในแต่ละปี สามารถสรุปได้ตามที่แสดงในตารางที่ 3-2 โดยเป็นสถานการณ์ประเด็นปัญหาที่ยังพบว่ามีผลิตภัณฑ์ไม่ผ่านมาตรฐาน

ตารางที่ 3-1 สรุปผลการตรวจวิเคราะห์ตัวอย่างอาหาร ปีงบประมาณ 2559-2561

ปีงบประมาณ	จำนวนตัวอย่างที่เก็บ (ตัวอย่าง)	ผ่านมาตรฐาน		ไม่ผ่านมาตรฐาน	
		จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
2559	4,548	3,911	86	639	14
2560	4,397	3,820	87	570	13
2561	4,048	3,627	90	241	10

ที่มา : รฐานข้อมูลผลการเฝ้าระวังความปลอดภัยด้านอาหารปี 2559-2561 สำนักอาหาร สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา

ตารางที่ 3-2 สรุปประเด็นปัญหา (Issue) ด้านคุณภาพและมาตรฐานของอาหารที่พบได้บ่อยจากผลการเฝ้าระวังประจำปีงบประมาณ 2559-2561

กลุ่มอาหาร*	ตัวอย่างชนิดอาหาร	ประเด็นปัญหา
กลุ่มเนื้อสัตว์	เนื้อสุกร (สด)	สารเร่งเนื้อแดง (Salbutamol)
	เนื้อสุกร/ ไก่/ เครื่องใน/ กุ้ง (สด)	ยาปฏิชีวนะ (Nitrofurans)
	ผลิตภัณฑ์เนื้อสัตว์ (ตามประกาศกระทรวงฯ ฉบับที่ 243) ได้แก่ กุนเชียง แหนม ไส้กรอก ลูกชิ้น หมูยอ	- ไข่วัตถุเจืออาหารไม่ถูกต้อง (สารไนเตรท ไนไตรท์ กรดเบนโซอิก กรดซอร์บิก ลีอริโทรซิน ลีตาร์ตาซิน ลีซันเซต-ยลโล, และสีโปงโซโฟอาร์) - จุลินทรีย์เกินมาตรฐาน ( <i>Bacillus cereus</i> )
กลุ่มพืช/ผักและผลไม้	ผักและผลไม้สด	สารเคมีป้องกันและกำจัดศัตรูพืช
	สาหร่ายแห้ง	สารปรอท, ตะกั่ว
กลุ่มธัญพืช/ถั่วเมล็ดแห้ง	ถั่วเมล็ดแห้ง	อฟาท็อกซิน

ตารางที่ 3-2 สรุปประเด็นปัญหา (Issue) ด้านคุณภาพและมาตรฐานของอาหารที่พบได้บ่อยจากผล  
การเฝ้าระวังประจำปีงบประมาณ 2559-2561 (ต่อ)

กลุ่มอาหาร*	ตัวอย่างชนิดอาหาร	ประเด็นปัญหา
กลุ่มเครื่องดื่ม/น้ำดื่ม/ ชาสมุนไพร	ใบชาแห้ง	ใช้วัตถุเจือปนอาหารไม่ถูกต้อง (สีสังเคราะห์ผสมอาหาร)
	ใบชาสมุนไพร	ตะกั่ว, แคดเมียม, อาร์เซนิก, สีผสมอาหาร
กลุ่มเครื่องปรุงรส	ซอสถั่วเหลือง (ที่ผลิตจากการย่อยถั่วเหลือง)	กรดเบนโซอิก
	เครื่องดื่มน้ำจืด	บีฮักและรา
กลุ่มอาหารพร้อมบริโภค	ไข่เยี่ยวม้า	ตะกั่ว
	แซนวิช, ข้าวปั้น, สลัด, ไข่ต้ม, ไข่ตุ๋น	<i>Bacillus cereus</i>
	น้ำพริก	<i>Bacillus cereus</i> กรดเบนโซอิก กรดซอร์บิก
	ขนมปังโฮลฟ	วัตถุกันเสีย (กรดเบนโซอิก)
	น้ำดื่มบรรจุขวด	จุลินทรีย์ทั้งหมดแบบ MPN, <i>Coliform</i> , <i>E. coli</i>
กลุ่มผลิตภัณฑ์เสริมอาหาร	ผลิตภัณฑ์เสริมอาหารที่กล่าวอ้างเกินจริง	การปลอมปนยาแผนปัจจุบัน และสารห้ามใช้ (Sibutamine, Sildenafil)

หมายเหตุ \*หมายความว่า อาหารที่บริโภคโดยสภาพนั้น ไม่ว่าจะเป็นอย่างสดหรือแห้ง และรวมถึงผลิตภัณฑ์ที่แปรรูปจากอาหารนั้น

ที่มา: ฐานข้อมูลผลการเฝ้าระวังความปลอดภัยอาหาร ปีงบประมาณ 2559-2561 สำนักอาหารสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา

## 2. สถานการณ์ด้านพฤติกรรมการบริโภคอาหารในปัจจุบัน

### 2.1 แหล่งที่มาของอาหาร

สังคมไทยในปัจจุบันได้เปลี่ยนแปลงจากสังคมเกษตรกรรมไปสู่สังคมเมือง ซึ่งส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการดำรงชีวิตของประชาชนรวมถึงลักษณะหรือรูปแบบการบริโภคอาหารด้วย ทั้งในแง่วัตถุดิบที่ใช้ในการปรุงอาหารและรูปแบบปรุงอาหาร รวมถึงอาหารที่หาซื้อจากภายนอกครัวเรือนก็เปลี่ยนแปลงไปตามตัวเลือก (Food Choices) ที่มีในท้องตลาดและการรับอิทธิพลของอาหารจากต่างประเทศด้วย

การเปลี่ยนแปลงที่เห็นได้ชัดในปัจจุบันคือ การบริโภคอาหารของครัวเรือนไทยได้เปลี่ยนแปลงจากการบริโภคอาหารที่เป็นสารซึ่งมีอาหารหลากหลายไปเป็นอาหารจานเดียวที่มีสัดส่วนของไขมันและเนื้อสัตว์มากขึ้น แต่ปริมาณผักและผลไม้ลดน้อยลง โดยเฉพาะ ประชากรที่อาศัยในเขตเมืองกับกลุ่มที่มีรายได้สูงและคนรุ่นใหม่ จะมีการบริโภคอาหารพร้อมปรุง (Ready-to-Cook) หรืออาหารพร้อมบริโภค (Ready-to-Eat) ที่ซื้อจากซูเปอร์มาร์เก็ตหรือร้านค้าขนาดใหญ่มากขึ้น อย่างไรก็ตาม จากการวิเคราะห์รายจ่ายเพื่อซื้ออาหาร (Food Expenditure) ซึ่งให้เห็นว่า ประชากรในเขตชนบทเริ่มมีแนวโน้มที่จะซื้ออาหารพร้อมบริโภคจากซูเปอร์มาร์เก็ตหรือร้านค้าขนาดใหญ่มากขึ้นเช่นกัน (Kosulwat, 2002)

## 2.2 ประเภทอาหารที่นิยมบริโภค

การจัดประเภทอาหารสามารถจัดกลุ่มได้หลายหลากตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดขึ้น เช่น จำแนกตามชนิดวัตถุดิบหลัก (กลุ่มเนื้อสัตว์ อาหารทะเล กลุ่มพืชผักผลไม้ กลุ่มน้ำมันและไขมัน กลุ่มนมและผลิตภัณฑ์นม กลุ่มเครื่องดื่ม) จำแนกตามกรรมวิธีการผลิตหรือการประกอบอาหาร (อาหารทอด อาหารต้ม อาหารปิ้งย่าง อาหารนึ่ง) จำแนกตามคุณค่าทางโภชนาการ (คาร์โบไฮเดรต โปรตีน ไขมัน กลุ่มวิตามินและเกลือแร่) จำแนกตามมื้ออาหาร (อาหารมื้อหลักตอนเช้า ตอนเที่ยงและตอนเย็น อาหารว่างระหว่างมื้อ ขนมขบเคี้ยว) หรือจำแนกตามรสชาติ เช่น อาหารรสจืด รสเค็ม รสหวาน

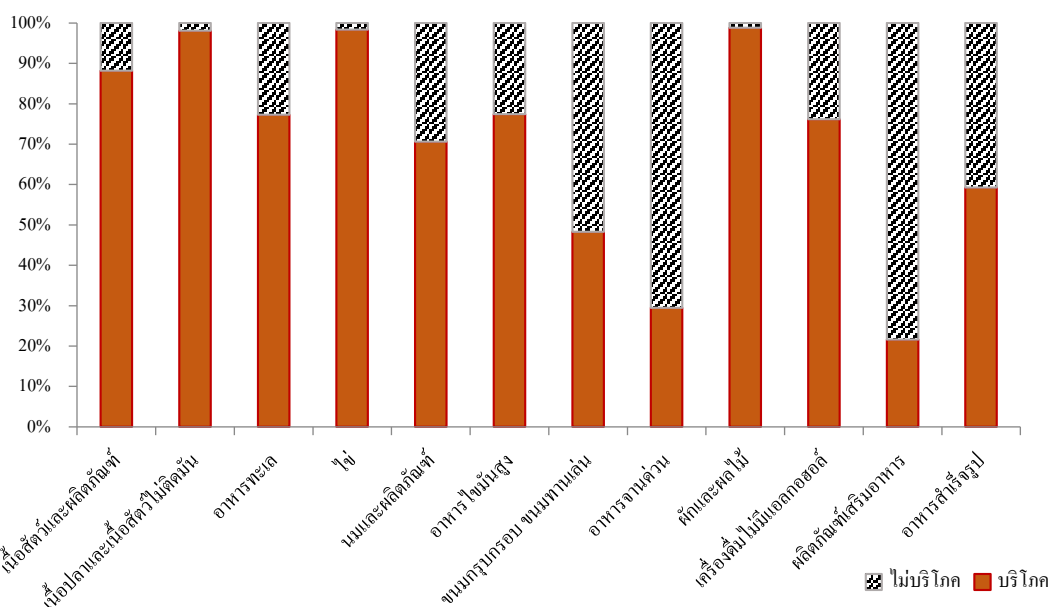
จากการสำรวจพฤติกรรมการบริโภคอาหารของประชากรไทยในปี พ.ศ. 2560 โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2561) และการสำรวจภาวะสุขภาพประชากรไทยโดยการตรวจสุขภาพ ครั้งที่ 5 พ.ศ. 2557 (วิชัย เอกพลากร, 2557) ได้รายงานสถานการณ์ด้านประเภทอาหารที่มีการบริโภคโดยประชาชนไทย ดังนี้

### 2.2.1 จำแนกตามชนิดวัตถุดิบหลัก

แผนภาพที่ 3-1 แสดงสัดส่วนประชากรที่บริโภคและไม่บริโภคอาหารกลุ่มต่างๆ ซึ่งพบว่าประชากรได้บริโภคผักและผลไม้สดมีสัดส่วนมากที่สุด (สัดส่วนร้อยละ 98.8) รองลงมา ได้แก่ ไข่ (สัดส่วนร้อยละ 98.4) เนื้อปลาและเนื้อสัตว์ไม่มีมัน (สัดส่วนร้อยละ 98.1) และเนื้อสัตว์และผลิตภัณฑ์จากเนื้อสัตว์ (สัดส่วนร้อยละ 88.2) ส่วนกลุ่มอาหารที่มีการบริโภคในสัดส่วนที่น้อยกว่าร้อยละ 80 ได้แก่ อาหารไขมันสูง (สัดส่วนร้อยละ 77.4) อาหารทะเล (สัดส่วนร้อยละ 77.4) เครื่องดื่มไม่มีแอลกอฮอล์ (สัดส่วนร้อยละ 76.2) นมและผลิตภัณฑ์นม (สัดส่วนร้อยละ 70.6) อาหารสำเร็จรูป (สัดส่วนร้อยละ 59.3) ขนมกรุบกรอบ (สัดส่วนร้อยละ 48.3) อาหารจานด่วนแบบตะวันตก (สัดส่วนร้อยละ 29.5) และผลิตภัณฑ์เสริมอาหาร (สัดส่วนร้อยละ 21.6) (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2561 : 15)

แม้ว่าประชากรส่วนใหญ่จะมีการบริโภคผักและผลไม้ในสัดส่วนที่มากที่สุดเมื่อเทียบกับอาหารชนิดอื่น แต่ผลจากการสำรวจภาวะสุขภาพประชาชนไทยจากการตรวจสุขภาพ ครั้งที่ 5 (พ.ศ. 2557) พบว่า ปริมาณผักและผลไม้สดที่ประชาชนรับประทานต่อวันยังต่ำกว่าข้อเสนอแนะ คือประชาชนรับประทานผักเฉลี่ยวันละ 2.2 ส่วน ซึ่งต่ำกว่าคำแนะนำที่ให้รับประทานอย่างน้อยวันละ 3 ส่วนของมื้ออาหารในแต่ละวัน (วิชัย เอกพลากร, 2557 : 106)

แผนภาพที่ 3-1 สัดส่วนประชากรที่มีการบริโภคอาหารกลุ่มต่างๆ



ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2561. หน้า 15.

### 2.2.2 จำแนกตามรสชาติ

พบว่าประชากรส่วนใหญ่บริโภคอาหารรสจืด (สัดส่วนร้อยละ 35-42) ตามด้วยรสเผ็ด (สัดส่วนร้อยละ 23-34) รสหวาน (สัดส่วนร้อยละ 12-18) รสเค็ม (สัดส่วนร้อยละ 11-15) รสเปรี้ยว (สัดส่วนร้อยละ 3-7) และอื่นๆ (สัดส่วนร้อยละ 0.6-5) ซึ่งเมื่อพิจารณารูปแบบรสชาติที่ประชาชนนิยมในแต่ละภูมิภาคจะเห็นว่ามีส่วนประชากรที่บริโภคอาหารรสชาติหลัก คือ จืด หวาน เค็ม และเปรี้ยว ก่อนข้างไม่แตกต่างกัน ยกเว้นภาคใต้ที่มีสัดส่วนประชากรบริโภคอาหารรสเผ็ดสูงที่สุด และภาคกลางมีการบริโภคอาหารรสหวานมากที่สุด รายละเอียดตามที่แสดงในแผนภาพที่ 3-2 (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2561 : 13)

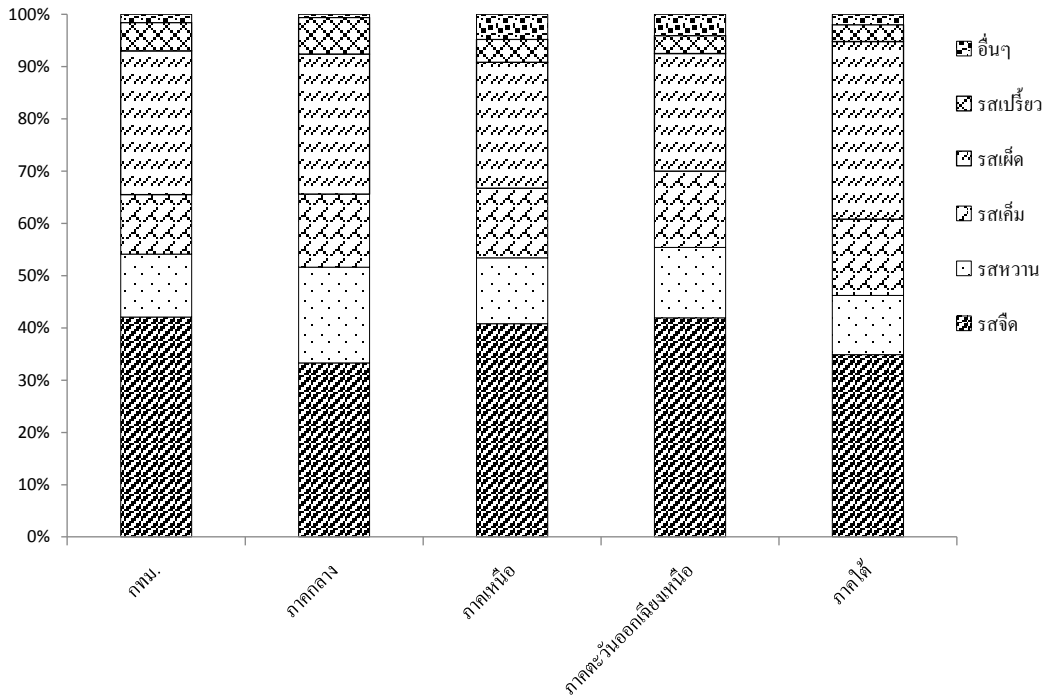
### 2.2.3 จำแนกตามมื้ออาหาร

พบว่าประชากรทุกช่วงอายุบริโภคอาหารครบ 3 มื้อ (สัดส่วนร้อยละ 88-92) อย่างไรก็ตาม ยังมีประชากรบางส่วนที่อดอาหารเช้า โดยกลุ่มประชากรวัยทำงานช่วงอายุ 25-



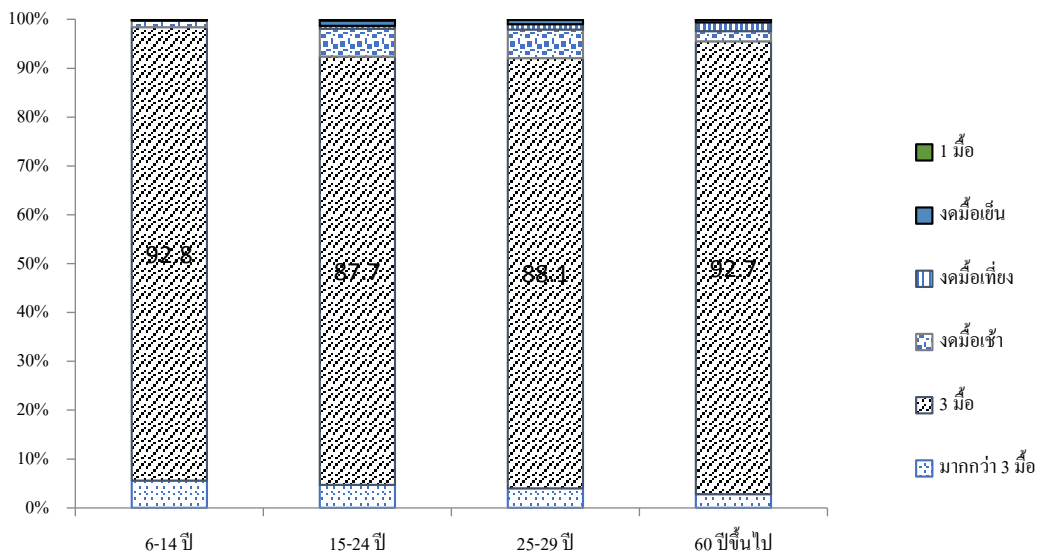
29 ปี และกลุ่มเยาวชนอายุ 15-24 ปี มีสัดส่วนของผู้ที่อดอาหารเข้ามากที่สุดคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 5.8 และ 5.7 ตามลำดับ รายละเอียดตามที่แสดงในแผนภาพที่ 3-3 (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2561 : 12)

แผนภาพที่ 3-2 สัดส่วนประชากรที่บริโภคอาหารรสชาติต่างๆ



ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2561. หน้า 13.

แผนภาพที่ 3-3 สัดส่วนประชากรที่บริโภคอาหารมือต่างๆ ของวัน



ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2561. หน้า 12.

## 2.2.4 การบริโภคอาหารนอกบ้าน

การสำรวจในกลุ่มประชากรไทยอายุตั้งแต่ 15 ปีขึ้นไป ปี พ.ศ. 2557 พบว่าร้อยละ 83.7 รับประทานอาหารมื้อเย็นที่ตนเองที่บ้าน และร้อยละ 12 รับประทานอาหารนอกบ้าน โดยประชากรในเขตเทศบาลมีการซื้ออาหารนอกบ้านมากกว่าผู้ที่อยู่นอกเขตเทศบาล 3 เท่า (ร้อยละ 26.3 และร้อยละ 8.1 ตามลำดับ) และประชากรที่อาศัยในกรุงเทพฯ มีสัดส่วนการรับประทานอาหารเย็นนอกบ้านมากที่สุด (ร้อยละ 43.5) รองลงมาคือภาคกลาง (ร้อยละ 19.4) และภาคอื่นๆ ร้อยละ 8-9 นอกจากนี้ยังพบว่า ประชากรโดยส่วนใหญ่ (ร้อยละ 67.2) จะรับประทานอาหารนอกบ้านในช่วงวันเสาร์หรืออาทิตย์ (วิชัย เอกพลากร, 2557 : 92, 102)

## 2.2.5 การบริโภคผลิตภัณฑ์เสริมอาหาร

การสำรวจในกลุ่มประชากรไทยอายุตั้งแต่ 15 ปีขึ้นไป เกี่ยวกับพฤติกรรมการบริโภคผลิตภัณฑ์เสริมอาหาร (Food Supplements) ปี พ.ศ. 2557 พบว่า ประชากรไทย ร้อยละ 33.3 รับประทานผลิตภัณฑ์เสริมอาหาร ซึ่งประชากรเพศหญิงมีความชุกในการบริโภคมากกว่าเพศชาย (ร้อยละ 34.1 และ 32.5 ตามลำดับ) โดยเป็นผลิตภัณฑ์ประเภทซูปไก่สกัด (ร้อยละ 16.0) แคลเซียม (ร้อยละ 8.7) น้ำมันปลา (ร้อยละ 4.7) นมผง (ร้อยละ 2.9) เครื่องดื่มเปปไทด์จากถั่วเหลือง (ร้อยละ 2.3) และอื่นๆ เช่น สารสกัดจากพืช กลูตาไทโอน Co-Enzyme Q10 สำหรับสไปรูลิना เป็นต้น ซึ่งแหล่งที่มาของผลิตภัณฑ์เสริมอาหารส่วนใหญ่ซื้อจากร้านค้าทั่วไป (ร้อยละ 44.8) ร้านยา (ร้อยละ 17.8) เพื่อน ญาติหรือคนรู้จัก (ร้อยละ 15.2) และธุรกิจขายตรง (ร้อยละ 12.4)

การบริโภคผลิตภัณฑ์ลดน้ำหนัก พบว่าประชากรสัดส่วนร้อยละ 1.5 บริโภคผลิตภัณฑ์ประเภทนี้ และพบมากในประชากรเพศหญิงอายุ 15-29 ปี (ร้อยละ 5.3) โดยส่วนใหญ่ซื้อจากร้านค้าทั่วไป ร้อยละ 31.3 จากธุรกิจขายตรง ร้อยละ 30.3 และร้านยา ร้อยละ 11.3 และประชากรในภาคเหนือมีความชุกการรับประทานลดความอ้วนมากที่สุด (วิชัย เอกพลากร, 2557 : 116-124)

## 2.3 ปัจจัยที่ผลต่อพฤติกรรมการบริโภคอาหาร

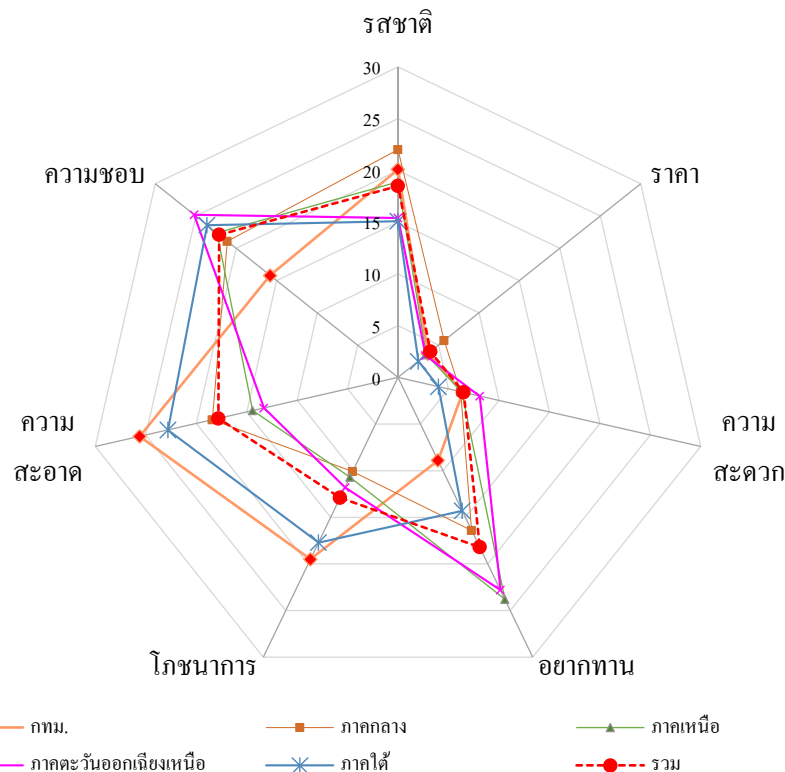
### 2.3.1 ปัจจัยด้านความต้องการภายในของผู้บริโภค

จากการสำรวจปัจจัยที่ประชาชนคำนึงถึงเป็นลำดับแรกในการเลือกซื้ออาหาร (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2561) ตามที่แสดงในแผนภาพที่ 3-3 พบว่าประชาชนเพียงร้อยละ 12.9 ที่คำนึงถึงคุณค่าทางโภชนาการของอาหารเป็นลำดับแรกก่อนซื้อ และร้อยละ 17.8 เลือกซื้ออาหารโดยพิจารณาจากความสะอาดของอาหาร ทั้งนี้ ประชาชนส่วนใหญ่ (ร้อยละ 22.1) เลือกซื้ออาหารโดยใช้ความชอบเป็นหลัก รองลงมาคือเลือกซื้อตามรสชาติ (ร้อยละ 18.5) ความอยากทาน (ร้อยละ 18.2) ความสะดวกรวดเร็ว (ร้อยละ 12.9) และราคา (ร้อยละ 10.5)

เมื่อพิจารณาเป็นรายภาค พบว่าประชากรในกรุงเทพมหานครและภาคใต้ส่วนใหญ่จะคำนึงถึงความสะดวกเป็นอันดับแรกก่อนการเลือกซื้ออาหาร คิดเป็นร้อยละ 25.6 และ 22.8 ตามลำดับ และประชากรในกรุงเทพมหานครและภาคใต้ยังคำนึงถึงปัจจัยด้านคุณค่าทางโภชนาการอาหารในสัดส่วนที่สูงกว่าภาคอื่นด้วย คิดเป็นร้อยละ 19.5 และ 17.7 ตามลำดับ

สำหรับการใช้ปัจจัยด้านความชอบเพื่อเลือกซื้ออาหารพบมากในประชากรภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคใต้ คิดเป็นร้อยละ 25.2 และ 23.6 ตามลำดับ ปัจจัยด้านรสชาติพบสูงสุดในภาคกลาง (ร้อยละ 22.0) และกรุงเทพมหานคร (ร้อยละ 20.1) ปัจจัยด้านความอยากทานพบมากในภาคเหนือ (ร้อยละ 23.8) และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (ร้อยละ 22.8) ส่วนปัจจัยด้านราคาและความสะดวกพบว่าเป็นปัจจัยรองในการเลือกซื้ออาหารของประชากรในทุกภาค ซึ่งจะพบว่าประชากรไม่ถึงร้อยละ 10 ที่คำนึงถึงปัจจัยเหล่านี้ในการการเลือกซื้ออาหาร (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2561 : 14)

แผนภาพที่ 3-4 ร้อยละของประชากรไทยจำแนกตามปัจจัยที่คำนึงถึงเป็นลำดับแรก  
เมื่อเลือกซื้ออาหาร



ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2561. หน้า. 14.

### 2.3.2 ผู้ที่มีบทบาทในการจัดหาหรือทำให้เกิดการซื้อหาอาหารของครัวเรือน

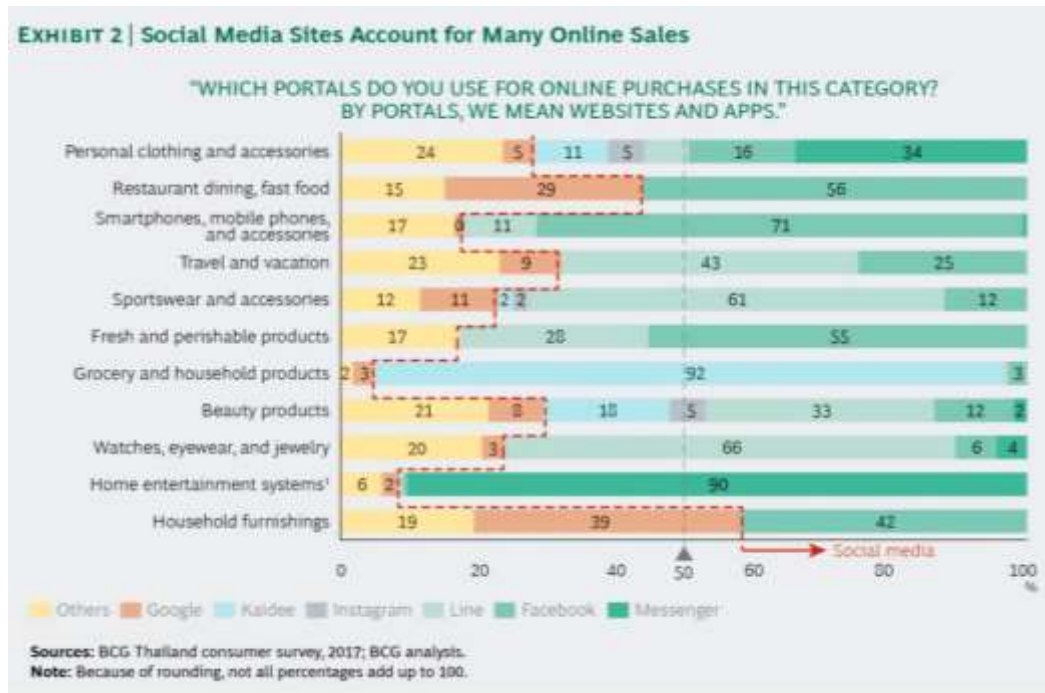
ผู้หญิงเป็นผู้มีบทบาทหลักในการจัดหาอาหารให้แก่สมาชิกในครอบครัว (รพีพัฒน์ นาคีภัย, 2558) ซึ่งในด้านการบริโภคอาหารเพื่อสุขภาพ พบว่าเพศหญิงมีพฤติกรรมการบริโภคอาหารเพื่อสุขภาพคิดเป็นค่าใช้จ่ายในการบริโภค (บาท/ครั้ง) มากกว่าเพศชาย เนื่องจากมีความใส่ใจเรื่องสุขภาพและความงามมากกว่าเพศชาย รวมถึงเป็นผู้จัดหาอาหารเพื่อการบริโภคในครัวเรือน (ณัฐกฤตา นันทะสิน, 2558) นอกจากนี้ ผู้หญิงจะมีแนวโน้มในการเป็นผู้สืบค้นหาข้อมูลสินค้าและชื่อของออนไลน์มากกว่าผู้ชายด้วย (Bharadwaj et al., 2017) จึงมีสมมติฐานว่าประชากรเพศหญิงโดยเฉพาะอย่างยิ่งสตรีที่เป็นแม่หรือที่ต้องดูแลงานบ้าน จะเป็นผู้มีบทบาทในการกำหนดคุณภาพและความปลอดภัยอาหาร รวมถึงมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมการบริโภคของสมาชิกในครอบครัว เช่น ความคุ้นชินกับรสชาติอาหาร ชนิดอาหารที่รับประทานเป็นประจำ จนเกิดเป็นพฤติกรรมการบริโภคอาหารที่ติดตัวแต่ละบุคคล

### 2.3.3 การค้าและสื่อสังคมออนไลน์

ปัจจัยด้านแหล่งที่มาของอาหารในปัจจุบันเป็นประเด็นหนึ่งที่ต้องคำนึงถึงในการกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์ ซึ่งในปัจจุบันจะพบว่าผลิตภัณฑ์อาหารรวมทั้งสินค้าอื่นๆ มีช่องทางหรือรูปแบบการจัดจำหน่ายที่หลากหลายและแตกต่างจากอดีต ทำให้ประชาชนสามารถซื้อหาได้ง่ายขึ้น ดังนั้น ระบบการกำกับดูแลจึงต้องปรับเปลี่ยนและพัฒนาให้ทันต่อยุคสมัยด้วย

ในปัจจุบัน การค้าออนไลน์ (E-Commerce) เป็นอีกหนึ่งช่องทางการซื้อขายผลิตภัณฑ์อาหารที่เติบโตและได้รับความนิยมอย่างมาก โดยในประเทศไทยพบว่ามีการใช้ Online Marketplaces เช่น Lazada ในการขายผลิตภัณฑ์อาหาร ซึ่งผู้บริโภคสามารถค้นหาและสั่งซื้อสินค้าได้จากทั่วโลก นอกจากนี้ สื่อสังคมออนไลน์ เช่น Facebook, Instagram ก็มีบทบาทอย่างมากในการค้าออนไลน์ โดยสื่อสังคมออนไลน์นี้จะเป็นทั้ง Marketplaces และเป็นพื้นที่โฆษณาสินค้าด้วย ดังแผนภาพที่ 3-5 แสดงสัดส่วนสินค้าประเภทต่างๆ ที่ประชาชนไทยเลือกซื้อจากสื่อออนไลน์ต่างๆ ซึ่งแพลตฟอร์มประเภทสื่อสังคมออนไลน์ได้รับความนิยมในการซื้อขายสินค้ามากที่สุด (Bharadwaj et al., 2017)

แผนภาพที่ 3-5 สัดส่วนสินค้าที่ผู้บริโภคซื้อจากสื่อออนไลน์ชนิดต่างๆ



ที่มา : Bharadwaj et al, 2017.

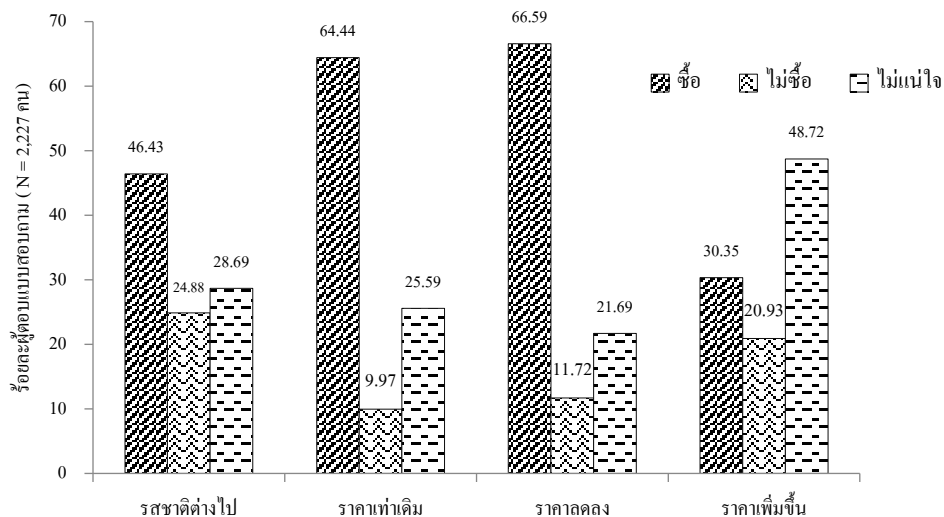
### 2.3.4 การรับรู้ต่อเลขสารบบอาหาร หรือเลข อย. บนฉลากอาหาร

การสำรวจความคิดเห็นและพฤติกรรมของประชาชนผู้บริโภคเรื่องฉลากอาหารและยา โดยสำนักวิจัย บริษัท ซูเปอร์โพล จำกัด (2561 : 22) ซึ่งสำรวจในตัวอย่างประชาชนทุกสาขาอาชีพ จำนวนทั้งสิ้น 2,112 ตัวอย่าง ระหว่าง วันที่ 1-26 มีนาคม พ.ศ.2562 พบว่า ร้อยละ 44.1 สังเกตเลข อย. ก่อนซื้อ และร้อยละ 55.9 ไม่ได้สังเกตเลข อย. ก่อนซื้อ ทั้งนี้ ร้อยละ 55.4 ไม่ทราบความแตกต่างของเลข อย. ในแต่ละผลิตภัณฑ์ และการศึกษาของฉลากพิมพ์มิลิกรัมเมืองและคณะ (2555) พบว่า เลข อย. เป็นสัญลักษณ์หนึ่งที่ประชาชนใช้สังเกตเมื่อซื้ออาหาร แต่ก็ยังเป็นสัญลักษณ์ที่ประชาชนมีความเข้าใจผิดในความหมายมากที่สุด

การสำรวจความคิดเห็นประชาชนต่อการแสดงสัญลักษณ์โภชนาการทางเลือกสุขภาพ (Healthier Choice) ซึ่งเป็นผลิตภัณฑ์อาหารที่มีปริมาณน้ำตาล เกลือโซเดียมและไขมันลดลงต่ำกว่าสูตรปกติ โดยสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาร่วมกับนิด้าโพล (2560) ทำการสำรวจความต้องการซื้ออาหารที่ติดสัญลักษณ์โภชนาการทางเลือกสุขภาพจากปัจจัยด้านรสชาติและราคา ในช่วงวันที่ 6-13 มิถุนายน 2560 ในกลุ่มตัวอย่างประชาชนทั่วไป จำนวน 2,227 คน พบว่า (1) ปัจจัยด้านรสชาติอาหาร กลุ่มตัวอย่างร้อยละ 46.43 จะซื้อผลิตภัณฑ์อาหารที่มีสัญลักษณ์โภชนาการทางเลือกสุขภาพแม้ว่ารสชาติจะเปลี่ยนไปจากเดิม ร้อยละ 24.88 ไม่ซื้อ และร้อยละ 28.69 ไม่แน่ใจ และ (2) ปัจจัยด้านราคาพบว่า ในกรณีที่หากผลิตภัณฑ์อาหารทางเลือก

สุขภาพมีราคาถูกลง ผู้ตอบแบบสอบถามร้อยละ 66.59 ตอบว่าจะซื้อ ร้อยละ 11.72 ไม่ซื้อ และร้อยละ 21.69 ตอบไม่แน่ใจ โดยผู้ที่ตอบไม่ซื้อให้เหตุผลว่ามีความกังวลเรื่องคุณภาพอาหารที่อาจลดลงตามราคา ซึ่งในกรณีที่ราคาอาหารเท่าเดิมพบว่าผลการสำรวจมีทิศทางในลักษณะเดียวกัน แต่ในกรณีที่หากผลิตภัณฑ์ทางเลือกสุขภาพมีราคาสูงขึ้น กลุ่มตัวอย่างร้อยละ 30.35 ตอบว่าจะซื้อ ร้อยละ 20.93 ไม่ซื้อ และร้อยละ 48.72 ไม่แน่ใจ (แผนภาพที่ 3-6) จากผลการสำรวจนี้ จะเห็นว่าการใช้มาตรการผลิตภัณฑ์ทางเลือกสุขภาพเพื่อสร้างทางเลือกให้ผู้บริโภคได้บริโภคอาหารที่ลดปริมาณน้ำตาล โซเดียมและไขมัน นั้น ปัจจัยด้านรสชาติอาหารอาจเป็นปัจจัยสำคัญที่สุดที่มีผลต่อการตัดสินใจซื้อ โดยที่ปัจจัยด้านราคาที่ลดลงไม่มีความแตกต่างกันระหว่างราคาปกติและราคาที่ถูกลง ดังนั้น มาตรการนี้จึงจำเป็นต้องดำเนินการควบคู่กับการปรับเปลี่ยนนิสัยการบริโภคและความคุ้นชินกับรสชาติอาหาร และการรณรงค์ให้ประชาชนให้ความสำคัญกับคุณค่าทางโภชนาการมากกว่ารสชาติ

แผนภาพที่ 3-6 สัดส่วนผู้บริโภคที่จะซื้อหรือไม่ซื้อผลิตภัณฑ์อาหารที่ติดสัญลักษณ์โภชนาการทางเลือกสุขภาพ จำแนกตามปัจจัยด้านรสชาติและราคา



ที่มา : กองพัฒนาศักยภาพผู้บริโภค, 2560.

### 2.3.5 ปัจจัยทางสังคมและวัฒนธรรม

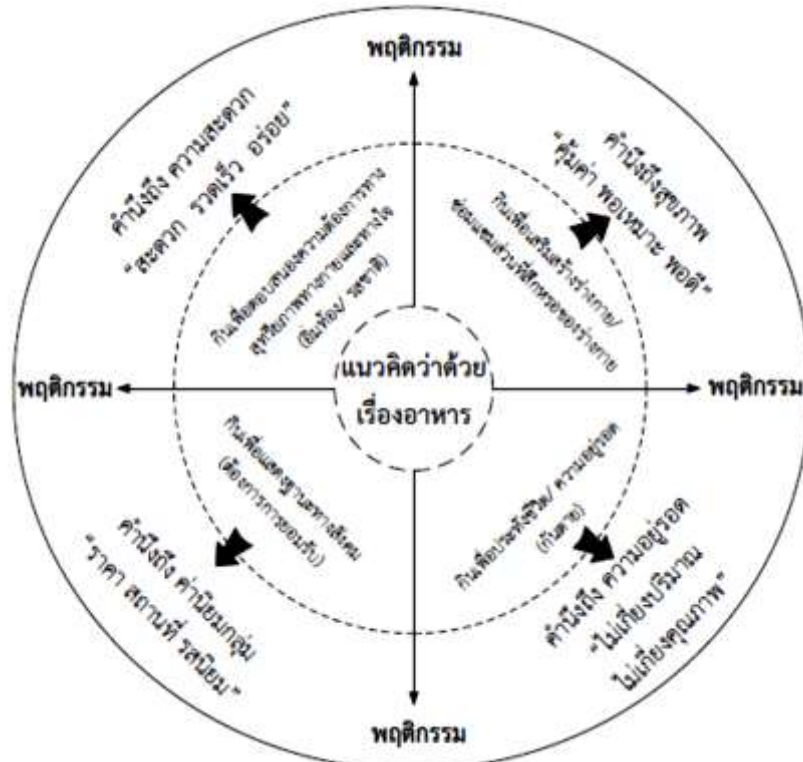
ปัจจัยหนึ่งที่มีผลอย่างมากต่อพฤติกรรมการบริโภคอาหารคือเงื่อนไขทางสังคมและวัฒนธรรมของแต่ละพื้นที่ จนก่อให้เกิดเป็นนิสัยการบริโภคหรืออาจเรียกว่าวัฒนธรรมการบริโภคอาหารที่เป็นอัตลักษณ์ประจำพื้นที่ ซึ่งการกำหนดนโยบายเพื่อปรับเปลี่ยนพฤติกรรมการบริโภคอาหารนั้น จึงควรทำความเข้าใจวัฒนธรรมการบริโภคอาหารและปัจจัยทางสังคมด้วย ทั้งนี้ สุพรรณิ ไชยอำพร และวิไลลักษณ์ รุ่งเมืองทอง (2557) ได้จำแนกเงื่อนไขทางสังคมและวัฒนธรรมที่มีผลต่อพฤติกรรมหรือนิสัยการบริโภคอาหาร (แผนภาพที่ 3-7) สรุปได้ดังนี้

2.3.5.1 เงื่อนไขทางนิเวศวิทยา ทำให้วัตถุดิบหรือเครื่องปรุงอาหารที่หาได้ในพื้นที่ซึ่งมีความแตกต่างกันไปในแต่ละภูมิภาค ก่อให้เกิดรสชาติอาหารและลักษณะการปรุงอาหารที่แตกต่างกัน เช่น อาหารภาคเหนือ อาหารภาคอีสาน อาหารภาคกลาง และอาหารภาคใต้ ซึ่งล้วนมีรสชาติและวัตถุดิบที่เป็นเอกลักษณ์แตกต่างกัน และประชาชนในแต่ละภูมิภาคก็มีความนิยมในรสชาติอาหารที่แตกต่างกันด้วย

2.3.5.2 เงื่อนไขด้านสถานภาพทางสังคม คือการบริโภคอาหารเพื่อแสดงคุณค่าหรือศักดิ์ศรีตามค่านิยมของแต่ละสังคม หรือแสดงสถานภาพทางเศรษฐกิจหรือฐานะทางสังคม เช่น การรับประทานอาหารที่หายาก ราคาแพง มีวิธีการปรุงที่พิถีพิถัน รวมถึงสถานที่รับประทานอาหาร และคำนึงถึงคุณภาพและความปลอดภัยอาหาร แต่ในทางตรงข้ามประชากรบางกลุ่มที่มีรายได้ต่ำหรือยากจน การรับประทานอาหารจะเป็นเพียงเพื่อความอยู่รอดโดยไม่คำนึงถึงคุณภาพและความปลอดภัยของอาหาร

2.3.5.3 เงื่อนไขด้านค่านิยมส่วนบุคคล เช่น ผู้รับประทานอาหารเพื่อสุนทรียภาพทางกายและทางใจจะคำนึงถึงความสะดวก รวดเร็วและรสชาติอร่อยเป็นหลัก ส่วนผู้ที่คำนึงถึงการรักษาสุขภาพจะเน้นที่ความคุ้มค่า ความพอเหมาะพอของปริมาณอาหารและคุณค่าทางโภชนาการ

แผนภาพที่ 3-7 สรุปปัจจัยด้านสังคมและวัฒนธรรมที่นำมาสู่พฤติกรรมกรรมการบริโภคอาหาร



ที่มา : สุพรรณณี ไชยอำพร และวิไลลักษณ์ รุ่งเมืองทอง, 2557.

### 3. สถานการณ์ด้านภาวะสุขภาพของประชาชน

จากรายงานการสำรวจสุขภาพประชาชนไทย อายุ 15 ปีขึ้นไป โดยการตรวจร่างกาย ครั้งที่ 5 พ.ศ.2557 (วิจัย เอกพลากร, 2557) และจากรายงานเฝ้าระวังโรค 506 ของสำนักกระบวนาวิทยากรมควบคุมโรค สามารถสรุปภาวะสุขภาพที่มีความเกี่ยวเนื่องกับการบริโภคอาหาร ดังนี้

#### 3.1 ภาวะอ้วน

ความชุกของภาวะอ้วน (ค่าดัชนีมวลกาย  $BMI \geq 25 \text{ kg/cm}^2$ ) ในประชากรไทย ในภาพรวมมีร้อยละ 37.5 ซึ่งในชายมีร้อยละ 32.9 และหญิงมีร้อยละ 41.8 ที่มีภาวะอ้วน เมื่อเปรียบเทียบภายในและภายนอกเขตเทศบาล พบว่าความชุกของประชากรภาวะอ้วนในเขตเทศบาลมีความชุกที่สูงกว่านอกเขตเทศบาล และผู้ชายในกรุงเทพฯ มีสัดส่วนสูงสุด แต่ผู้หญิงทุกภาคมีสัดส่วนไม่ต่างกันมาก

ความชุกของภาวะอ้วนลงพุง (รอบเอวมากกว่า 90 ซม. ในผู้ชาย และมากกว่า 80 ซม. ในผู้หญิง) พบว่ามีร้อยละ 26.0 สำหรับผู้ชาย และร้อยละ 51.3 สำหรับผู้หญิง ซึ่งความชุกในเขตเทศบาล (ชายร้อยละ 29.3 และหญิงร้อยละ 52.6) สูงกว่านอกเขตเทศบาล (ชายร้อยละ 23.3 และหญิงร้อยละ 50.2)

เมื่อเปรียบเทียบกับผลการสำรวจฯ ครั้งที่ 4 เมื่อปี 2552 ความชุกของภาวะอ้วนมีแนวโน้มสูงขึ้นภายใน 5 ปี โดยเฉพาะผู้หญิงมีความชุกภาวะอ้วนเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 40.7 ในปี 2552 เป็นร้อยละ 41.8 ในปี 2557 ส่วนความชุกของภาวะอ้วนในผู้ชายเพิ่มจากร้อยละ 28.4 เป็นร้อยละ 32.9 นอกจากนี้ ภาวะอ้วนลงพุงของประชากรมีความชุกเพิ่มขึ้นอย่างชัดเจนเช่นเดียวกัน ซึ่งผู้หญิงเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 45 เป็นร้อยละ 51.3 และผู้ชายเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 18.6 เป็นร้อยละ 26.0

#### 3.2 โรคเบาหวาน

ความชุกของโรคเบาหวานสำหรับประชากรไทยในภาพรวมมีความชุกร้อยละ 8.9 โดยประชากรเพศหญิงมีความชุกมากกว่าเพศชาย (ร้อยละ 9.8 และ 7.9 ตามลำดับ) ซึ่งความชุกของโรคเบาหวานมีแนวโน้มขึ้นตามอายุและสูงสุดในกลุ่มประชากรอายุ 60-69 ปี และเมื่อเปรียบเทียบระหว่างประชากรในและนอกเขตเทศบาลพบว่า ความชุกของโรคเบาหวานของประชากรในเขตเทศบาลสำหรับผู้ชายมีสูงกว่านอกเขตเทศบาล ส่วนความชุกโรคเบาหวานในผู้หญิงนอกเขตเทศบาลจะสูงกว่าผู้หญิงในเขตเทศบาล

เมื่อเปรียบเทียบกับผลการสำรวจฯ ครั้งที่ 4 ในปี 2552 พบว่าความชุกของโรคเบาหวานเพิ่มสูงขึ้นอย่างเห็นได้ชัดจากร้อยละ 6.9 (พ.ศ.2552) เป็นร้อยละ 8.9 (พ.ศ.2557)



### 3.3 โรคความดันโลหิตสูง

ความชุกของภาวะความดันโลหิตสูงในประเทศไทยในภาพรวมพบว่า มีร้อยละ 24.7 โดยผู้ชายมีความชุกมากกว่าเพศหญิง (ร้อยละ 25.6 และร้อยละ 23.9 ตามลำดับ) และมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นตามอายุจนถึงอายุ 80 ปีขึ้นไป และเมื่อเปรียบเทียบระหว่างประชากรในและนอกเขตเทศบาลพบว่ามีความชุกที่ใกล้เคียงกัน

เมื่อเปรียบเทียบกับผลการสำรวจฯ ครั้งที่ 4 ในปี พ.ศ. 2552 พบว่า ความชุกของโรคความดันโลหิตสูงมีเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 22.0 (พ.ศ. 2552) เป็นร้อยละ 24.7 (พ.ศ. 2557)

### 3.4 ภาวะไขมันในโลหิตผิดปกติ

ภาวะไขมันในโลหิตผิดปกติ โดยใช้คอเลสเตอรอลรวม (Total Cholesterol) ที่มากกว่า 240 มก./ดล. เป็นดัชนีชี้วัดความผิดปกติ พบว่าประเทศไทยโดยรวมมีความชุกของภาวะผิดปกติร้อยละ 16.4 โดยเพศหญิงพบความชุกที่สูงกว่าเพศชาย (ร้อยละ 17.7 และ 14.9 ตามลำดับ) และมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นจนถึงอายุช่วง 45-59 ปี ทั้งนี้เมื่อเปรียบเทียบระหว่างประชากรในและนอกเขตเทศบาล จะพบว่าประชากรในเขตเทศบาลมีความชุกของภาวะไขมันในโลหิตผิดปกติสูงกว่านอกเขตเทศบาล

เมื่อเปรียบเทียบกับผลการสำรวจภาวะสุขภาพ ครั้งที่ 4 ในปี พ.ศ. 2552 พบว่าระดับคอเลสเตอรอลรวม ในโลหิต มีแนวโน้มลดลงในปี 2557 โดยลดลงจาก 208.6 มก./ดล. เป็น 199.5 มก./ดล. ในเพศหญิง และจาก 199.2 มก./ดล. เป็น 192.7 มก./ดล. ในเพศชาย

### 3.5 โรคอาหารเป็นพิษ (Food Poisoning)

ตารางที่ 3-3 แสดงข้อมูลเฝ้าระวังโรคอาหารเป็นพิษ โดยกรมควบคุมโรค ปี พ.ศ.2560 พบผู้ป่วยโรคอาหารเป็นพิษ 108,153 ราย จาก 77 จังหวัด คิดเป็นอัตราป่วย 165.30 ต่อประชากร 1 แสนคน อย่างไรก็ตาม ร้อยละ 99.4 ของจำนวนผู้ป่วยไม่สามารถสืบสวนหาสาเหตุได้ โดยมีเพียงร้อยละ 0.6 ของจำนวนผู้ป่วยทั้งหมด พบว่าเกิดจากการบริโภคอาหารที่ปนเปื้อนเชื้อจุลินทรีย์ ได้แก่ *Staphylococcus spp.*, *Vibrio parahaemolyticus*, *Salmonella spp.*, *Clostridium perfringens* และมีกรณี Botulism จำนวน 7 รายด้วย (กรมควบคุมโรค, 2560)

ปี พ.ศ. 2561 (กรมควบคุมโรค, 2561) พบผู้ป่วยโรคอาหารเป็นพิษ 122,006 ราย จาก 77 จังหวัด คิดเป็นอัตราป่วย 186.48 ต่อประชากร 1 แสนคน และปี 2562 ซึ่งรายงานข้อมูลช่วงเดือนมกราคม-มีนาคม 2562 พบผู้ป่วย 24,028 ราย จาก 77 จังหวัด คิดเป็นอัตราป่วย 36.72 ต่อประชากร 1 แสนคน (กรมควบคุมโรค, 2562) ทั้งนี้ จะเห็นว่าสาเหตุการเกิดโรคอาหารเป็นพิษของทั้งสามปีดังกล่าว เกิดจากการปนเปื้อนเชื้อจุลินทรีย์ในอาหารที่มีลักษณะแนวโน้มที่คล้ายคลึงกัน

ตารางที่ 3-3 จำนวนผู้ป่วยโรคอาหารเป็นพิษและสาเหตุ

ปี พ.ศ.	จำนวนผู้ป่วย (ราย)	สาเหตุของโรค		
		ชนิดเชื้อ/สารเคมี	จำนวน (ราย)	ร้อยละ
2560	108,153	<i>Vibrio parahaemolyticus</i>	181	0.2
		<i>Salmonella spp.</i>	141	0.1
		<b><i>Staphylococcus</i></b>	<b>202</b>	<b>0.2</b>
		<i>Botulism</i>	3	0.0
		<i>Clostridium perfringens</i>	7	0.0
		Unknown	107,619	99.5
2561	122,006	<i>Vibrio parahaemolyticus</i>	146	0.1
		<i>Salmonella spp.</i>	140	0.1
		<b><i>Staphylococcus</i></b>	<b>455</b>	<b>0.4</b>
		<i>Botulism</i>	7	0.0
		<i>Clostridium perfringens</i>	7	0.0
		Unknown	121,251	99.4
2562 (ม.ค.- มี.ค.)	24,028	<i>Vibrio parahaemolyticus</i>	49	0.2
		<i>Salmonella spp.</i>	6	0.0
		<b><i>Staphylococcus</i></b>	<b>83</b>	<b>0.3</b>
		<i>Botulism</i>	2	0.0
		<i>Clostridium perfringens</i>	1	0.0
		Unknown	23,887	99.4

หมายเหตุ : สรุปจากฐานข้อมูลรายงานการเฝ้าระวังโรค 504 สำนักระบาดวิทยา กรมควบคุมโรค

ที่มา : สำนักระบาดวิทยา กรมควบคุมโรค

## หน่วยงานและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

### 1. หน่วยงานภาครัฐและกฎหมาย

ประเทศไทยมีระบบการควบคุมความปลอดภัยอาหาร (Food Safety Control System) ที่อยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของหลายหน่วยงาน (Multiple Agency System) โดยแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานต่างๆ ตามข้อกำหนดของกฎหมาย ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาตามบทบาท

หน้าที่ของแต่ละหน่วยงานตลอดห่วงโซ่อาหาร อาจจำแนกออกเป็นหน่วยงานหลัก และหน่วยงานสนับสนุนซึ่งสรุปได้ ดังนี้ (ประภาพร ขอไพบูลย์ และคณะ, 2551)

### 1.1 หน่วยงานหลัก

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์และกระทรวงสาธารณสุขเป็น 2 หน่วยงานหลักที่ทำหน้าที่ควบคุมกำกับดูแลการผลิตอาหาร ตั้งแต่การเพาะปลูก เพาะเลี้ยง เก็บเกี่ยว แปรรูปเบื้องต้น การแปรรูประดับอุตสาหกรรม การจำหน่าย การนำเข้าอาหาร ตลอดจนการส่งเสริมศักยภาพผู้บริโภคนในการบริโภคอาหาร ซึ่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ทำหน้าที่ดูแลการผลิตสินค้าเกษตร ตั้งแต่พันธุ์พืช/พันธุ์สัตว์ ปัจจัยการผลิต ระบบมาตรฐานการผลิตในฟาร์มทั้งการเพาะเลี้ยง เพาะปลูก พืช และคุณภาพของผลผลิตสัตว์/พืช และกระทรวงสาธารณสุข ทำหน้าที่ดูแลคุณภาพและความปลอดภัยของอาหารเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคภายในประเทศ โดยกำกับดูแลอุตสาหกรรมการผลิตอาหารสำหรับการบริโภคภายในประเทศ และการนำเข้าของผลิตภัณฑ์อาหาร ตลอดจนควบคุมการโฆษณาอาหารเพื่อไม่ให้มีการหลอกลวงผู้บริโภค

### 1.2 หน่วยงานสนับสนุน

หน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องและทำหน้าที่สนับสนุนการดำเนินงานของหน่วยงานหลักตลอดห่วงโซ่อาหารมีหลายหน่วยงาน ซึ่งที่เกี่ยวข้องโดยตรง ได้แก่

กระทรวงอุตสาหกรรม โดยกรมโรงงานอุตสาหกรรมทำหน้าที่ควบคุมโรงงานตามกำหนดว่าด้วยโรงงานอุตสาหกรรม และสำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม ทำหน้าที่กำหนดมาตรฐานที่เกี่ยวข้องกับอาหารและการผลิตอาหารที่เป็นภาคสมัครใจ สนับสนุนงานด้านห้องปฏิบัติการและสอบเทียบเครื่องมือซึ่งตั้งวัดในอุตสาหกรรมอาหาร นอกจากนี้ยัง ส่งเสริมสนับสนุนการนำแนวทางการปฏิบัติที่ดีในการผลิต (Good Manufacturing Practice: GMP) และระบบการวิเคราะห์อันตรายและควบคุมจุดวิกฤต (Hazard Analysis and Critical Control Point: HACCP) มาใช้ในระบบการผลิตภาคอุตสาหกรรม และการฝึกอบรมพัฒนาศักยภาพผู้ประกอบการทุกระดับ กระทรวงมหาดไทย โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำกับดูแลการประกอบการด้านอาหารและการจำหน่ายอาหาร/สถานที่จำหน่ายอาหาร (ตลาด) ในท้องถิ่นโดยมุ่งเน้นที่การรักษาสุขลักษณะ ความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของการประกอบการ สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค มีหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิผู้บริโภค การจัดการเรื่องราวร้องทุกข์จากผู้บริโภคที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายอันเนื่องมาจากการบริโภคอาหาร รวมทั้งการควบคุมการประกอบการการค้าทางตรงและตลาดทางตรง

สรุปบทบาทความรับผิดชอบของแต่ละหน่วยงานและกฎหมายที่เกี่ยวข้องในห่วงโซ่อาหาร ได้ตามตารางที่ 3-4 (วิสิฐ จະวะสิต และคณะ, 2560)

ตารางที่ 3-4 หน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแลในห่วงโซ่อาหาร และกฎหมายที่ให้อำนาจหน้าที่

ห่วงโซ่อาหาร	หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง	พระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้อง
1) การผลิตวัตถุดิบ 1.1) เพาะปลูก	- กรมวิชาการเกษตร - กรมส่งเสริมการเกษตร - สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา	- พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ.2535 - พระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ.2507
1.2) เพาะเลี้ยง - สัตว์น้ำ - สัตว์ครึ่งบกครึ่งน้ำ - สัตว์บก	- กรมปศุสัตว์ - กรมประมง - กรมวิชาการเกษตร - กรมส่งเสริมการเกษตร - สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา - ราชการส่วนท้องถิ่น เช่น อบต. - กรมการค้าต่างประเทศ - สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค	- พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ.2535 - พระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ.2499 - พระราชบัญญัติควบคุมคุณภาพอาหารสัตว์ พ.ศ.2525 - พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ.2490 - พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 - พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค - พระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าขาออก พ.ศ.2503 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2522 - พระราชบัญญัติการส่งออกป็นอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ.2522
2) การผลิตเบื้องต้น Primary Food Processing ได้แก่ โรงอบรมควัน เคลือบซีฟี่ อบรังสี โรงสีข้าว การแกะเนื้อปู กุ้งต้มสุก	- กรมโรงงานอุตสาหกรรม - กระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ - สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา - กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ - กรมอนามัย - กรมวิชาการเกษตร	- พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535 - พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพ สิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535 - พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ.2522 - พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 - พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ.2522

ตารางที่ 3-4 หน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแลในห่วงโซ่อาหาร และกฎหมายที่ให้อำนาจหน้าที่ (ต่อ)

ห่วงโซ่อาหาร	หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง	พระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้อง
2) การผลิตเบื้องต้น Primary Food Processing ได้แก่ โรงอบรมควัน เคลือบซีฟิ่ง อบรังสี โรงสีข้าว การแกะ เนื้อปู กุ้งต้มสุก	<ul style="list-style-type: none"> <li>- กรมส่งเสริมการเกษตร</li> <li>- กระทรวงมหาดไทย</li> <li>- สำนักงานมาตรฐาน ผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม</li> <li>- ราชการส่วนท้องถิ่น เช่น เทศบาลเมือง</li> <li>- สำนักงานสาธารณสุข จังหวัด</li> <li>- สำนักงานประมงเพื่อสันติ</li> </ul>	
โรงฆ่าสัตว์	<ul style="list-style-type: none"> <li>- กระทรวงมหาดไทย</li> <li>- กรมปศุสัตว์</li> <li>- กรมอนามัย</li> <li>- ราชการส่วนท้องถิ่น เช่น เทศบาล กทม.</li> <li>- กรมโรงงานอุตสาหกรรม</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- พระราชบัญญัติควบคุม การฆ่าสัตว์และ จำหน่าย เนื้อสัตว์ พ.ศ.2559</li> <li>- พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535</li> </ul>
3) การแปรรูปอาหาร (Secondary Food Processing)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- สำนักงานคณะกรรมการ อาหารและยา</li> <li>- กรมโรงงานอุตสาหกรรม</li> <li>- สำนักงานมาตรฐาน ผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม</li> <li>- ราชการส่วนท้องถิ่น เช่น เทศบาล กทม.</li> <li>- กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์</li> <li>- กรมวิทยาศาสตร์บริการ</li> <li>- สำนักงานสาธารณสุข จังหวัด</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ.2522</li> <li>- พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535</li> </ul>
4) ขั้นตอนการ กระจายและขนส่ง อาหาร	<ul style="list-style-type: none"> <li>- กรมการขนส่งทางบก</li> <li>- กรมประมง</li> <li>- กรมควบคุมโรคติดต่อ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- พระราชบัญญัติการขนส่ง ทางบก พ.ศ.2522</li> <li>- พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ.2490</li> </ul>

ตารางที่ 3-4 หน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแลในห่วงโซ่อาหาร และกฎหมายที่ให้อำนาจหน้าที่ (ต่อ)

ห่วงโซ่อาหาร	หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง	พระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้อง
4) ขั้นตอนการกระจายและขนส่งอาหาร	<ul style="list-style-type: none"> <li>- กรมปศุสัตว์</li> <li>- สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา</li> <li>- สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด</li> <li>- กรมเจ้าท่า</li> <li>- กรมศุลกากร</li> <li>- กรมการค้าภายใน</li> <li>- กรมการค้าต่างประเทศ</li> <li>- กระทรวงการต่างประเทศ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- พระราชบัญญัติจัดระเบียบกิจการแพปลา</li> <li>- พระราชบัญญัติการรับขนของทางทะเล พ.ศ.2534</li> <li>- พระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ.2523</li> </ul>
5) ขั้นตอนการปรุงและจำหน่ายอาหาร	<ul style="list-style-type: none"> <li>- กรมอนามัย</li> <li>- สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา</li> <li>- สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด</li> <li>- กระทรวงมหาดไทย</li> <li>- ราชการส่วนท้องถิ่น เช่น กทม., เทศบาลเมือง</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535</li> <li>- พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522</li> <li>- พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535</li> <li>- พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ.2522</li> <li>- พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535</li> </ul>
6) ขั้นตอนการบริโภค	<ul style="list-style-type: none"> <li>- สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค</li> <li>- สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา</li> <li>- กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์</li> <li>- สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด</li> <li>- กรมอนามัย</li> <li>- กระทรวงศึกษาธิการ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522</li> <li>- พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ.2522</li> <li>- พระราชบัญญัติความรับผิดชอบต่อความเสียหายจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ.2551</li> <li>- พระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำ ความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ.2550</li> </ul>

ตารางที่ 3-4 หน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแลในห่วงโซ่อาหาร และกฎหมายที่ให้อำนาจหน้าที่ (ต่อ)

ห่วงโซ่อาหาร	หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง	พระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้อง
6) ขั้นตอนการ บริโภค	- กระทรวงมหาดไทย - สำนักงาน กสทช. - องค์กรเอกชน	

ที่มา : วิสิฐ จະวะสิต และคณะ, 2560

## 2. การวิเคราะห์ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง (Stakeholder Analysis)

ตามตารางที่ 3-5 แสดงผลการประมวลข้อมูลเกี่ยวกับผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการกำกับดูแลและส่งเสริมคุณภาพและความปลอดภัยอาหาร โดยจะพบว่าผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหลายภาคส่วน ได้แก่ ภาคเอกชน ภาครัฐและองค์กรในกำกับของรัฐ ภาคการศึกษา องค์กรเอกชนไม่แสวงหาผลกำไร (NGO) และผู้บริโภค ซึ่งองค์กรหรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเหล่านี้มีบทบาทในมิติต่างๆ ทั้งโดยตรงและโดยอ้อม ดังนั้น การกำหนดนโยบายจึงได้คำนึงถึงศักยภาพ ทรัพยากรและความสำคัญของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ให้การดำเนินงานกำกับดูแลและส่งเสริมความปลอดภัยของอาหารบรรลุเป้าหมายของการมีสุขภาพที่ดี

ตารางที่ 3-5 ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการกำกับดูแลและส่งเสริมคุณภาพและความปลอดภัยอาหาร

องค์กร	ลักษณะ	ทรัพยากรที่มี	ความสำคัญต่อนโยบายนี้
1. ผู้นำเข้า/ จำหน่ายปัจจัยการ ผลิตทาง การเกษตร	เอกชน	- ปัจจัยการผลิตทางการเกษตร เพื่อจำหน่าย - เงินลงทุน	นำเข้าและจำหน่ายปัจจัยการ ผลิตทางการเกษตรที่มีผลต่อ ความปลอดภัยของอาหารตลอด ห่วงโซ่
2. เกษตรกร	เอกชน	- ปัจจัยการผลิต เช่น ที่ดิน - บุคคลากรทำการเกษตร	เป็นผู้ผลิตผลผลิตทางการเกษตรที่ เป็นปัจจัยนำเข้าสู่ห่วงโซ่อาหาร ทั้งเพื่อการแปรรูปและจำหน่าย เพื่อการบริโภค
3. ผู้ประกอบการ หลังการเก็บเกี่ยว	เอกชน	- โครงสร้างโลจิสติกส์ การเก็บรักษาและขนส่ง ผลผลิต	เป็นตัวกลางระหว่างเกษตรกร และภาคการแปรรูปหรือการ จำหน่าย

ตารางที่ 3-5 ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการกำกับดูแลและส่งเสริมคุณภาพและความปลอดภัยอาหาร (ต่อ)

องค์กร	ลักษณะ	ทรัพยากรที่มี	ความสำคัญต่อนโยบายนี้
4. ผู้ประกอบการแปรรูปอาหาร	เอกชน	- โรงงานผลิต - บุคลากรด้านการวิจัยพัฒนาและการผลิตอาหาร - งบประมาณ	ผลิตและจำหน่ายผลิตภัณฑ์ที่มีคุณภาพและปลอดภัยต่อผู้บริโภค
5. ผู้จำหน่ายอาหาร	เอกชน	- บุคลากรด้านการค้า - ตลาด/สถานที่จำหน่าย - งบประมาณ	จำหน่ายผลิตภัณฑ์ที่มีคุณภาพและปลอดภัยต่อผู้บริโภค
6. ผู้โฆษณา	เอกชน	- บุคลากรด้านการสื่อสาร - สื่อ - งบประมาณ	โฆษณาที่ไม่หลอกลวง หรือละเมิดกฎหมาย
7. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์	ภาครัฐ (ส่วนกลางและส่วนภูมิภาค)	- กรมวิชาการเกษตร - กรมส่งเสริมการเกษตร - กรมปศุสัตว์ - กรมประมง - มกอช.	เป็นองค์กรรัฐกำกับดูแลการผลิตภาคเกษตรในช่วงต้นน้ำและการกำหนดมาตรฐานผลิตผลทางการเกษตรทั้งพืช สัตว์ (บก/ประมง)
8. กระทรวงสาธารณสุข	ภาครัฐ ส่วนกลาง	- อย.	เป็นองค์กรหลักทำหน้าที่ควบคุมอาหาร และคุ้มครองผู้บริโภคด้านอาหาร ตาม พรบ. อาหาร พ.ศ.2522
		- กรมอนามัย	เป็นหน่วยงานด้านการส่งเสริมโภชนาการของประชาชน และการสุขาภิบาลอาหาร
		- กรมวิทยาศาสตร์ การแพทย์	เป็นหน่วยงานด้านการตรวจวิเคราะห์ และวิจัยด้านวิทยาศาสตร์การแพทย์
	ส่วนภูมิภาค	- สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด	เป็นหน่วยงานปฏิบัติหน้าที่ในภาพรวมของกระทรวงสาธารณสุขที่ระดับจังหวัด



ตารางที่ 3-5 ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการกำกับดูแลและส่งเสริมคุณภาพและความปลอดภัยอาหาร (ต่อ)

9.กระทรวง มหาดไทย	ภาครัฐ ส่วน ภูมิภาค	- กรมส่งเสริมการปกครอง ส่วนท้องถิ่น  - องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (จังหวัด อำเภอ ตำบล พื้นที่ พิเศษฯลฯ)	เป็นหน่วยงานรัฐที่ดำเนินการ ขับเคลื่อนในพื้นที่
10. สคบ.	ราชการ ส่วนกลาง	- นักวิชาการ  - งบประมาณแผ่นดิน  - ระบบงานการควบคุมการ ขายตรง	มีอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครอง ผู้บริโภค ตาม พรบ.คุ้มครอง ผู้บริโภค พ.ศ. 2522 (การขาย ตรงและตลาดทางตรง)  และ พรบ.ความรับผิดทาง ละเมิดสำหรับสินค้าที่ไม่ ปลอดภัย)
11. กสทช.	องค์กรรัฐ ที่เป็น อิสระ	- เจ้าหน้าที่ด้านโทรคมนาคม  - เครื่องมือและอุปกรณ์ ควบคุมเครือข่ายการสื่อสาร  - งบประมาณ	มีทรัพยากรและความเชี่ยวชาญ ด้านระบบการสื่อสาร และมี อำนาจตามกฎหมายควบคุม กิจการโทรคมนาคม
12. บก.ปคบ.	ราชการ ส่วนกลาง	- เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง  - ระบบงานการสืบสวน สอบสวน และปราบปราม  - งบประมาณแผ่นดิน	มีอำนาจหน้าที่และความ เชี่ยวชาญในการปราบปรามการ กระทำความผิดเกี่ยวกับการ คุ้มครองผู้บริโภค
13. ภาคการศึกษา/ มหาวิทยาลัย	หน่วยงาน ในกำกับ รัฐ	- นักวิจัย และนักการศึกษา  - ผลงานวิจัยและพัฒนา	เป็นองค์กรที่สร้างองค์ความรู้ และสร้างคนเพื่อเข้าสู่ห่วงโซ่ อาหาร
14. มูลนิธิเพื่อ ผู้บริโภค	NGO	- นักวิชาการอิสระ  - เครือข่ายภาคประชาชน	เป็นเครือข่ายเฝ้าระวังและแจ้ง ข่าวเมื่อพบการกระทำผิด
15. สภา อุตสาหกรรม	เอกชน	- เครือข่ายผู้ประกอบการที่ เป็นสมาชิก  - องค์ความรู้ งบประมาณ	- การกำกับดูแลกันเองภายใน กลุ่มอุตสาหกรรมเดียวกัน

ตารางที่ 3-5 ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการกำกับดูแลและส่งเสริมคุณภาพและความปลอดภัยอาหาร (ต่อ)

16. Blogger หรือ Facebook pages	เอกชน/ กลุ่ม เอกชน (บุคคล สาธารณะ)	- Social Media Platform - ผู้ที่ติดตามเพจหรือ Blog	- เป็นเครือข่ายเฝ้าระวังและแจ้ง เตือนเมื่อพบการกระทำผิด - กระตุ้นความสนใจจากสังคม และสามารถสร้างกระแสได้เร็ว และแรง
17. สสส.	องค์กรรัฐ ที่เป็น อิสระ	- เงินทุน - เครือข่ายภาคประชาชน	- การสนับสนุนโครงการด้าน การสร้างเสริมสุขภาพ
18. ผู้บริโภค	ประชาชน	สิทธิและเสรีภาพที่รองรับโดย รัฐธรรมนูญ	- เป็นเครือข่ายเฝ้าระวังและแจ้ง เมื่อพบการกระทำผิด - การรักษาสิทธิผู้บริโภคเมื่อถูก ละเมิดจะช่วยสร้างความ ตระหนักให้แก่ผู้ประกอบการ

ที่มา : ประมวลและจัดทำโดยนักวิจัย

## การดำเนินงานที่ผ่านมา

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับอาหาร ทั้งที่เป็นหน่วยงานหลักและหน่วยงานสนับสนุน ได้มีการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งหน่วยงานที่มีบทบาทหลักได้มีการดำเนินงานที่สำคัญสรุปได้ดังต่อไปนี้

### 1. กระทรวงสาธารณสุข

#### 1.1 สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา

สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา โดยสำนักอาหารได้ออกแบบระบบงานเพื่อรองรับอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ.2522 ในการควบคุมอาหารโดยกำหนดห้ามผู้ใดผลิต นำเข้าเพื่อจำหน่ายหรือจำหน่ายอาหารเว้นแต่จะได้รับอนุญาต นอกจากนี้ยังห้ามมิให้ผลิต นำเข้าหรือจำหน่ายอาหารไม่บริสุทธิ์ อาหารปลอม และอาหารผิดมาตรฐาน ดังนั้น จึงได้มีระบบงานควบคุมการผลิตก่อนออกสู่ท้องตลาด (Premarketing Control) โดยควบคุมทั้งสถานที่ผลิตอาหารและคุณภาพความปลอดภัยอาหารที่จะผลิตขึ้น และการขออนุญาตโฆษณาและใช้น้ำตาลอาหาร และมีระบบงานตรวจสอบเฝ้าระวังคุณภาพและความปลอดภัยอาหารหลังจากอาหารวางขาย

ในตลาดแล้ว รวมทั้งการตรวจสอบเฝ้าระวังสถานที่ผลิตอาหาร (Post Marketing Control) นอกจากนี้ยังมีระบบงานการกำหนดมาตรฐานอาหารให้สอดคล้องกับสถานการณ์ภายในประเทศ ข้อมูลทางวิทยาศาสตร์และแนวทางของสากล (Codex)

นอกจากนี้ สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา ยังทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการอาหารแห่งชาติ ซึ่งเป็นคณะกรรมการระดับชาติทำหน้าที่กำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์ด้านอาหารที่ครอบคลุมตลอดทั้งห่วงโซ่อาหารให้มีความเป็นเอกภาพ เพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคและส่งเสริมการค้าด้านอาหาร

## 1.2 กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์

กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ได้ดำเนินการให้บริการการตรวจวิเคราะห์อาหารทางห้องปฏิบัติการ โดยการตรวจวิเคราะห์คุณภาพและความปลอดภัยอาหารตามวิธีการที่เป็นมาตรฐานสากล รวมทั้ง จัดทำระบบการตรวจสอบและรับรองห้องปฏิบัติการตามมาตรฐานสากล อีกทั้งยังเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าพัฒนาวิธีการตรวจวิเคราะห์อ้างอิงเพื่อรองรับประกาศกระทรวงสาธารณสุข ว่าด้วยเรื่องกำหนดคุณภาพและความปลอดภัยอาหาร นอกจากงานบริการด้านห้องปฏิบัติการแล้ว กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ยังดำเนินงานวิจัยและพัฒนาเพื่อสร้างองค์ความรู้สนับสนุนภารกิจด้านการสาธารณสุขของประเทศ ทั้งด้านการป้องกัน รักษา ควบคุมโรคติดเชื้อ และโรคไม่ติดเชื้อ การส่งเสริมสุขภาพของประชาชน และการคุ้มครองผู้บริโภคด้านการสาธารณสุข

## 1.3 กรมอนามัย

กรมอนามัยดำเนินการร่วมกับราชการส่วนท้องถิ่นดำเนินการกำกับดูแลอนามัยสิ่งแวดล้อม สุขลักษณะของโรงฆ่าสัตว์ กิจกรรมที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ สุขลักษณะทั้งในส่วนของตลาด สถานที่จำหน่ายอาหาร และสถานที่สะสมอาหาร รวมทั้งการจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ ซึ่งมีผลทั้งต่อความสะอาด ปลอดภัย คุณภาพของผลิตภัณฑ์ และการป้องกันมลภาวะที่เกิดจากสถานที่ผลิต และมีการดำเนินงานด้านการสนับสนุนให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีศักยภาพทางวิชาการที่เพียงพอต่อการปฏิบัติงานในพื้นที่

## 2. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

### 2.1 กรมวิชาการเกษตรและกรมส่งเสริมการเกษตร

ดำเนินการหลักด้านการพัฒนา ปรับปรุงและคัดเลือกพันธุ์พืช และแจกจ่ายให้เกษตรกร รวมทั้งดำเนินการด้านส่งเสริมการเพาะปลูกพืชให้ได้ผลผลิตที่มีคุณภาพและปลอดภัย ตลอดจนให้ข้อมูล ความรู้และคำปรึกษาเกี่ยวกับการป้องกันกำจัดและควบคุมศัตรูพืชหรือโรคระบาดในพืช

## 2.2 กรมประมง

ดำเนินงานส่งเสริมการผลิตสัตว์น้ำและผลิตภัณฑ์ประมง ทั้งที่มาจาก การประมงธรรมชาติ จากการเพาะเลี้ยง และจากการนำเข้า นอกจากนี้ กรมประมงยังดำเนินการควบคุม การใช้สารเคมีในการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ ในส่วนการดำเนินการด้านอื่นของกรมประมง ได้ดำเนินการ โดยอาศัยการมอบอำนาจจากหน่วยงานอื่น เช่น การนำเข้าสัตว์น้ำและผลิตภัณฑ์ใช้อำนาจการ ควบคุมชนิดสัตว์น้ำและซากสัตว์น้ำที่จะนำเข้าและออก โดยผ่านทางพระราชบัญญัติการส่งออก ไปนอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522 ของกระทรวงพาณิชย์ แต่ในส่วนของการ นำเข้าอาหาร เช่น ปลาสดแช่เยือกแข็งหรืออาหารผลิตภัณฑ์ประมงนั้น ยกเว้นปลาทูน่า และกุ้ง เป็น อำนาจของกระทรวงสาธารณสุข ภายใต้พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ.2522 การควบคุมอาหารสัตว์น้ำ ภายใต้พระราชบัญญัติควบคุมคุณภาพอาหารสัตว์ พ.ศ. 2525 ของกรมปศุสัตว์ ในส่วนของทำเทียบ เรือ สะพานปลา ขององค์กรสะพานปลา ดำเนินการตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบกิจการแพปลา ใน การควบคุมดูแลด้านความสะอาด สุขอนามัย และความเป็นระเบียบในกิจกรรมต่างๆ สำหรับกรณี สัตว์น้ำมีชีวิตเพื่อการส่งออก กรมประมงมีหน้าที่รับผิดชอบในการตรวจรับรองสัตว์น้ำ สุขภาพสัตว์ น้ำ ภายใต้พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติการส่งออกไปนอกและนำเข้ามาในพระราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522 ของกระทรวงพาณิชย์

## 2.3 กรมปศุสัตว์

ดำเนินการควบคุมการผลิตสัตว์บกเพื่อเป็นอาหาร รวมถึงการควบคุมอาหาร สัตว์และการใช้ยาสัตว์ นอกจากนี้ยังเป็นผู้ดำเนินการในการควบคุมโรคระบาดสัตว์ กฎหมายว่าด้วย การควบคุมการบำบัดโรคสัตว์ และมีการดำเนินงานด้านการศึกษาวิจัยเพื่อปรับปรุงและขยายพันธุ์สัตว์ ด้านสุขภาพสัตว์ และด้านบำบัดโรคสัตว์ สำหรับกรณีการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ เป็นการ ดำเนินงานร่วมกับกระทรวงมหาดไทย ในการควบคุมโรงฆ่าสัตว์และสถานที่จำหน่ายเนื้อสัตว์ให้มี การปฏิบัติที่ถูกต้องสุขลักษณะเพื่อความปลอดภัยต่อผู้บริโภคภายในประเทศและเพื่อการส่งออก

## 2.4 สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ (มกอช.)

มกอช. ดำเนินงานด้านการกำหนดมาตรฐานสินค้าเกษตรและผลิตผล การเกษตรที่ใช้เป็นอาหารเพื่อสร้างความเข้มแข็งแก่อุตสาหกรรมสินค้าเกษตรและอาหารของไทย รวมถึงการกำหนดมาตรฐานการปฏิบัติที่ดีในการเกษตร ระบบการตรวจสอบและรับรองมาตรฐาน สินค้าเกษตรและอาหาร ตลอดจนเป็นหน่วยงานด้านการเจรจาเพื่อแก้ปัญหาทางการค้าเชิงเทคนิค เพื่อปรับปรุงและยกระดับคุณภาพสินค้าเกษตรและอาหารของไทยให้มีคุณภาพได้มาตรฐาน และ

สอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศทำให้มีกระบวนการควบคุมคุณภาพจากไร่จนถึงโต๊ะอาหาร (From Farm to Table) สามารถแข่งขันในเวทีโลกได้

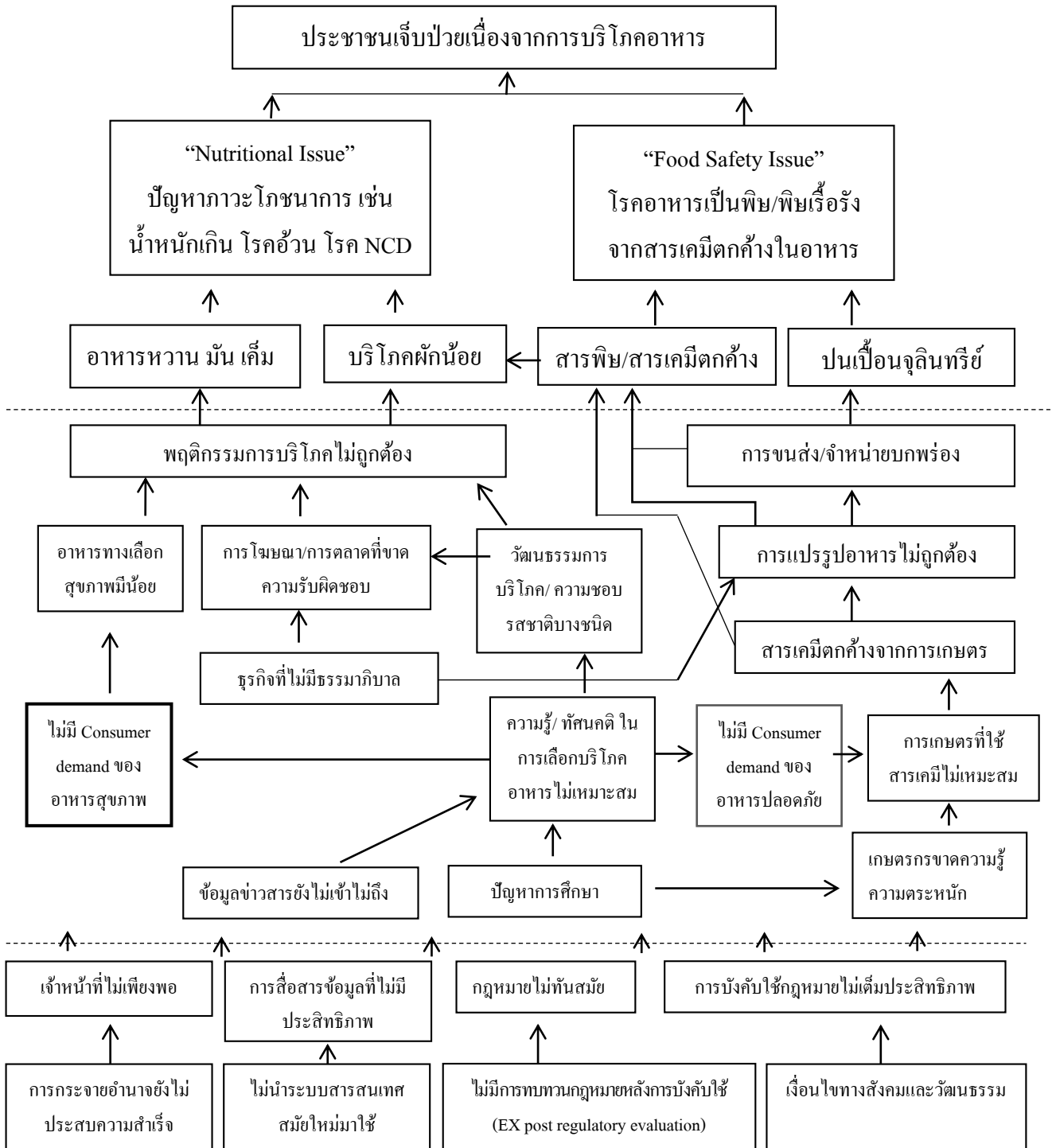
### 3. กระทรวงมหาดไทย

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นผู้ดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายต่างๆ ที่กล่าวในข้างต้น ภายในเขตท้องที่ที่รับผิดชอบ เช่น เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา โดยการดำเนินงานในส่วนที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยอาหาร ได้แก่ การควบคุมและกำกับดูแลสถานที่จำหน่ายอาหาร ทั้งที่เป็นตลาดและอาหารริมบารวิถี หาบเร่และแผงลอย นอกจากนี้ ยังทำหน้าที่กำกับดูแลสุขลักษณะของผู้ปรุงอาหารเพื่อให้บริการหรือเพื่อจำหน่ายในร้านอาหาร บนถนนหรือในสถานสาธารณะ การใช้รถยนต์หรือล้อเลื่อนเป็นที่ปรุงอาหาร เพื่อขายหรือจำหน่ายให้แก่ประชาชนบนถนนหรือในที่สาธารณะ การขายหรือจำหน่ายสินค้าซึ่งบรรทุกบนรถยนต์ รถจักรยานยนต์หรือล้อเลื่อนบนถนนหรือในที่สาธารณะ ยกเว้นในบริเวณที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ด้วยความเห็นชอบของเจ้าพนักงานจราจร ประกาศผ่อนผันให้ทำได้ในระหว่างวัน เวลาที่กำหนด

### ปัญหาและอุปสรรค

จากการศึกษาสถานการณ์ที่เกี่ยวข้องกับการบริโภคอาหารที่แสดงในข้างต้น ตลอดจนข้อมูลเกี่ยวกับหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องในห่วงโซ่อาหาร จะพบว่า ปัญหาการเจ็บป่วยของประชาชนอันเนื่องมาจากการบริโภคอาหารสามารถจำแนกได้เป็น 2 กรณี คือ กรณีที่ 1 ภาวะสุขภาพด้านภาวะโภชนาการ เช่น การเกิดโรคอ้วน ภาวะน้ำหนักเกิน เป็นต้น ซึ่งเกิดการบริโภคอาหารที่มีโภชนาการไม่เหมาะสม เช่น อาหารหวาน มัน และเค็ม และเกิดจากพฤติกรรมกรรมการบริโภคของประชาชน และกรณีที่ 2 การเจ็บป่วยอันเนื่องจากการปนเปื้อนอันตรายในอาหารทั้งทางเคมีและจุลินทรีย์ทำให้เกิดโรคอาหารเป็นพิษ ซึ่งมักเกิดจากข้อบกพร่องในกระบวนการผลิตอาหารตั้งแต่ต้นน้ำถึงปลายน้ำ ทั้งนี้ สามารถสรุปประเด็นปัญหาและอุปสรรคที่อาจมีผลต่อคุณภาพและความปลอดภัยอาหารดังที่แสดงในแผนภาพที่ 3-8 และตารางที่ 3-6

แผนภาพที่ 3-8 สภาพปัญหาการบริโภคอาหารที่ทำให้เกิดผลต่อภาวะสุขภาพ



ที่มา : ประมวลและจัดทำโดยนักวิจัย

ตารางที่ 3-6 สรุปประเด็นปัญหาในห่วงโซ่อาหารที่ส่งผลต่อความปลอดภัยอาหาร

ห่วงโซ่อาหาร	ประเด็นปัญหา
1) การผลิตวัตถุดิบ (Primary Production) 1.1 การเพาะปลูก	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การสารเคมีกำจัดศัตรูพืช ปุ๋ย สอร์โมนที่ไม่ถูกต้อง ทำให้เกิดการตกค้างในผลผลิต</li> <li>- การไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การผลิตที่ดีทางการเกษตร</li> </ul>
1.2 การเพาะเลี้ยง	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การใช้อาหารสัตว์ผสมยา สำหรับสัตว์ สอร์โมน สารเคมี เกี่ยวกับการเลี้ยงสัตว์ ทำให้เกิดการตกค้างในผลผลิต</li> <li>- การไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การผลิตที่ดีทางการเกษตร</li> </ul>
2) การจัดการหลังการเก็บเกี่ยว/ การแปรรูปเบื้องต้น (Primary Food Processing) เช่น โรงอบรมควัน เคลือบขี้ผึ้ง อาบรังสี โรงสีข้าว การแกะ เนื้อปู กุ้งต้มสุก โรงฆ่าสัตว์ โรงคัดและบรรจุ ผักผลไม้	<ul style="list-style-type: none"> <li>- สุขลักษณะสถานที่ไม่เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนด</li> <li>- ไม่สามารถสืบย้อนกลับไปที่แหล่งผลิตได้ทั้งหมด</li> <li>- การเก็บรักษาผลิตภัณฑ์ไม่เหมาะสมทำให้เสื่อมสภาพและปนเปื้อนอันตราย</li> </ul>
3) การแปรรูปอาหาร (Secondary Food Processing)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- วัตถุดิบหรือส่วนประกอบอาหารที่ไม่ได้มาตรฐาน หรือมีการปนเปื้อน</li> <li>- การใช้วัตถุดิบหรือส่วนประกอบอาหารที่ไม่ได้รับอนุญาตหรือใช้สารห้ามใช้</li> <li>- สุขลักษณะของสถานที่ผลิตกระบวนการผลิตที่ไม่ดี</li> <li>- การเก็บรักษาผลิตภัณฑ์ไม่ถูกต้อง</li> </ul>
4) ขั้นตอนการกระจายและขนส่งอาหาร (การขนส่ง การเก็บรักษา การนำเข้า)	การเก็บรักษาขณะขนส่งไม่เหมาะสมทำให้เกิดการปนเปื้อนและการเสื่อมสภาพของอาหาร

ตารางที่ 3-6 สรุปประเด็นปัญหาในห่วงโซ่อาหารที่ส่งผลต่อความปลอดภัยอาหาร (ต่อ)

ห่วงโซ่อาหาร	ประเด็นปัญหา
5) ขั้นตอนการปรุงและจำหน่ายอาหาร - ซูปเปอร์มาร์เก็ต - ตลาดสด - ร้านขายของชำ - ภัตตาคาร - ร้านอาหาร - หาบเร่ แผงลอย	การขาดสุขลักษณะของสถานที่จำหน่ายอาหาร และสถานที่ปรุงประกอบจำหน่ายอาหาร และความรู้ของผู้ปฏิบัติงานทำให้อาหารพร้อมบริโภคและผลิตภัณฑ์อาหารแปรรูปไม่ปลอดภัย
6) ขั้นตอนการบริโภค	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การโฆษณาหรือการตลาดอาหารที่หลอกลวง หรือชักจูงให้บริโภคที่ไม่เหมาะสม</li> <li>- พฤติกรรมการบริโภคไม่ถูกต้อง เนื่องจากผู้บริโภคขาดความรู้ที่เพียงพอในการเลือกซื้อเลือกบริโภคอาหารให้ปลอดภัยและมีคุณค่าทางโภชนาการเหมาะสมกับภาวะสุขภาพ</li> <li>- ความปลอดภัยอาหารและคุณค่าทางโภชนาการไม่ใช่ปัจจัยแรกในการตัดสินใจบริโภคอาหาร</li> </ul>
7) การตรวจสอบ ควบคุม และเฝ้าระวังคุณภาพความปลอดภัยของอาหาร 7.1) การกำกับดูแลก่อนออกสู่ตลาด - ผลิตภัณฑ์ที่จำหน่ายภายในประเทศ - ผลิตภัณฑ์ส่งออก 7.2) การกำกับดูแลหลังออกสู่ท้องตลาด - ผลิตภัณฑ์ที่จำหน่ายภายในประเทศ - ผลิตภัณฑ์ส่งออก 7.3) ห้องปฏิบัติการ	<ul style="list-style-type: none"> <li>- มีการจำหน่ายอาหารที่แสดงฉลากไม่ถูกต้องตามกฎหมาย</li> <li>- สถานที่ผลิตอาหารหย่อนการควบคุมดูแลให้ เป็นไปตาม GMP</li> <li>- มีการจำหน่ายอาหารไม่บริสุทธิ์ อาหารปลอมอาหารไม่ได้มาตรฐานตามประกาศฯ</li> <li>- มีการโฆษณาอาหารที่เป็นเท็จ หลอกลวงผู้บริโภคให้หลงเชื่อโดยไม่สมควร</li> <li>- การพัฒนาห้องปฏิบัติการยังไม่ครอบคลุมความต้องการ</li> </ul>

ที่มา : ประมวลและจัดทำโดยนักวิจัย



## สรุป

การศึกษาในบทที่ 3 เพื่อตอบวัตถุประสงค์ของวิจัยข้อที่ 1 และ 2 ผลการศึกษาสรุปได้ดังนี้

ตอบวัตถุประสงค์ของการวิจัยข้อที่ 1 (เพื่อศึกษาสถานการณ์เกี่ยวกับการบริโภคอาหารของประชาชน) สรุปได้ว่า ปัจจุบันประชาชนมีรูปแบบการบริโภคอาหารที่เปลี่ยนไปจากอดีต ซึ่งสถานการณ์ที่เห็นได้ชัดคือการพึ่งพิงอาหารจากระบบตลาดหรือการบริโภคอาหารนอกบ้านมากขึ้น เป็นผลให้เกิดการขยายตัวของการผลิตอาหาร ทั้งการขยายตัวของภาคเกษตรและภาคการแปรรูปอาหารหรืออุตสาหกรรมเกษตร จนทำให้ประเทศไทยเป็นประเทศผู้ผลิตและส่งออกอาหารในระดับต้นๆ ของโลก

การขยายตัวของการทำงานเกษตรเพื่อการค้าและอุตสาหกรรมการแปรรูปอาหารส่งผลให้เกิดการผลิตที่มุ่งเน้นตอบสนองปริมาณตามความต้องการที่เพิ่มขึ้น ซึ่งมีข้อดีในแง่ก่อให้เกิดความมั่นคงทางอาหารเชิงปริมาณอาหาร (Food Availability) ที่มีมากพอต่อความต้องการทั้งการบริโภคภายในประเทศและเพื่อการส่งออก แต่ขณะเดียวกันระบบการผลิตที่ละเลยการควบคุมที่เหมาะสมทำให้เกิดประเด็นปัญหาด้านความปลอดภัยอาหาร (Food Safety Issue) ซึ่งเกิดหลายปัญหาเกิดขึ้นจากอดีตและยังคงมีอยู่ในปัจจุบันตามที่แสดงในผลการเฝ้าระวังความปลอดภัยอาหาร เช่น ปัญหาสารเคมีตกค้างในผลิตผลการเกษตรเกินมาตรฐาน ปัญหาสุขลักษณะโรงงานผลิตอาหารและร้านอาหาร การปลอมปนสารห้ามใช้ในอาหาร การปนเปื้อนของสารพิษและจุลินทรีย์ เป็นต้น ประเด็นปัญหาเหล่านี้ก่อให้เกิดการเจ็บป่วยที่มีลักษณะเป็นโรคเรื้อรังเนื่องจากบริโภคอาหาร เช่น มะเร็งจากสารพิษปนเปื้อน และการเจ็บป่วยแบบเฉียบพลัน เช่น โรคอุจจาระร่วง โรคอาหารเป็นพิษ หรืออาการตอบสนองต่อสารก่อภูมิแพ้ในอาหาร เป็นต้น

นอกจากปัญหาด้านความปลอดภัยอาหารแล้ว การแข่งขันทางการค้าในตลาดอาหารได้นำไปสู่ปัญหาการโฆษณาอาหารหลอกลวงหรือเกินจริง และการโฆษณาหรือการตลาดที่ชักจูงให้เกิดการรับประทานอาหารเกินสมดุลจนเกิดโรคทางโภชนาการ โดยจะพบว่าปัจจุบันประชาชนมีแนวโน้มการเกิดภาวะน้ำหนักเกินหรือโรคอ้วนมากขึ้น ซึ่งเป็นผลจากการขยายตัวของอุตสาหกรรมอาหารและระบบการค้ายุคใหม่ ทำให้อาหารหาซื้อได้ง่าย สะดวกและราคาไม่แพง อีกทั้งมีการตลาดที่จูงใจให้เกิดการบริโภคในปริมาณที่มากเกินความจำเป็น อีกทั้ง พฤติกรรมประชาชนที่มักเลือกบริโภคตามความชอบในรสชาติ มากกว่าจะพิจารณาความจำเป็นตามความต้องการสารอาหารของร่างกาย หรือกล่าวได้ว่าสิ่งแวดล้อมด้านอาหาร (Food Environment) ในปัจจุบันล้วนเอื้อให้เกิดการบริโภคที่มากเกินความต้องการของร่างกายนำไปสู่การเกิดโรคทางโภชนาการต่างๆ

เมื่อวิเคราะห์ข้อมูลทิศทางอาหารในอนาคต (Food Trend) สามารถคาดการณ์ได้ว่าประชาชนจะบริโภคอาหารเพื่อวัตถุประสงค์อื่นที่ไม่ใช่การรับประทานเพื่อการดำรงชีพเพียงอย่างเดียวมากขึ้น เช่น การรับประทานอาหารเพื่อหวังผลด้านความงาม การลดน้ำหนัก การเสริมสมรรถภาพทางเพศ หรือการคาดหวังผลทางการรักษาบำบัดโรค เป็นต้น ซึ่งการคาดหวังผลจากอาหารในลักษณะนี้จะเป็นต้นทางให้เกิดการหลอกลวงหรือการผลิตผลิตภัณฑ์ที่ปลอมปนสารห้ามใช้ นอกจากนี้การเพิ่มขึ้นของรูปแบบการค้าอาหารออนไลน์ ทำให้การซื้ออาหารทำได้ง่ายและหลากหลายมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นอาหารที่ผลิตภายในประเทศและต่างประเทศ ซึ่งบางกรณีอาหารนั้นอาหารที่ซื้อจากช่องทางออนไลน์อาจยังไม่ผ่านการอนุญาตตามกฎหมาย จึงมีความเสี่ยงที่ประชาชนจะได้รับอาหารที่ไม่มีคุณภาพและไม่ปลอดภัย อีกทั้ง การพัฒนาของการสื่อสารผ่านระบบอินเทอร์เน็ตทำให้มีการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารและการโฆษณาที่มากขึ้น และผู้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้อย่างรวดเร็วและหลากหลายช่องทางมากขึ้น อาจทำให้เกิดการสับสนระหว่างข้อมูลจริงและข้อมูลเท็จ นำไปสู่การบริโภคที่ไม่เหมาะสมได้อย่างรวดเร็ว

ตอบวัตถุประสงค์ของการวิจัยข้อที่ 2 (เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญอันเกิดจากการบริโภคอาหารที่ไม่ถูกสุขลักษณะของประชาชน) สรุปได้ว่า ประเด็นปัญหาและอุปสรรคสามารถจัดจำแนกได้เป็น 3 กรณี ได้แก่

1. ปัญหาความรู้หรือขาดความตระหนักของบุคคลากรในภาคการผลิตทั้งภาคเกษตรและอุตสาหกรรม เช่น การใช้สารเคมีในการเกษตรที่ไม่ถูกต้อง การใช้วัตถุเจือปนอาหารไม่ถูกต้อง รวมถึงข้อบกพร่องด้านสุขลักษณะการผลิตที่ทำให้เกิดการปนเปื้อนจุลินทรีย์ในอาหาร และปัญหาด้านจริยธรรมในการประกอบธุรกิจที่ทำให้เกิดการโฆษณาหลอกลวงหรือเกินจริง

2. ปัญหาความรู้หรือขาดความตระหนักของผู้บริโภคในการเลือกซื้อและบริโภคอาหารที่มีคุณภาพและปลอดภัย และในบางกรณีความต้องการของผู้บริโภคเองที่เป็นต้นทางให้เกิดการผลิตสินค้าที่มีการหลอกลวงด้านสรรพคุณหรือการผลิตผลิตภัณฑ์ที่ปลอมปนสารห้ามใช้ นอกจากนี้ผู้บริโภคยังมีพฤติกรรมเลือกซื้ออาหารตามความชอบเป็นหลัก ทำให้ผู้ผลิตอาหารขาดแรงผลักดันให้ผลิตอาหารที่ดีต่อสุขภาพ

3. ปัญหาระบบกฎหมายและองค์การภาครัฐในการกำกับดูแลตลอดห่วงโซ่อาหารที่มีจำนวนมากแต่ขาดประสิทธิภาพในการดำเนินงาน อีกทั้ง กฎหมายที่ส่วนใหญ่ไม่ทันสมัยหรือไม่สอดคล้องกับบริบทสังคมปัจจุบัน ทำให้ไม่สามารถบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

## บทที่ 4

# แนวทางการกำหนดนโยบายการส่งเสริมการบริโภคอาหาร เพื่อสุขภาพที่ดีของประชาชน

ผลการวิเคราะห์ประเด็นปัญหาสำคัญทางการบริโภคอาหารของประชาชน  
สาเหตุและลำดับความสำคัญ

### 1. ประเด็นปัญหาสำคัญและสาเหตุ

การประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อระดมสมองผู้มีส่วนได้เสียในห่วงโซ่อาหาร ในวันที่ 22 เมษายน 2562 ณ โรงแรมริชมอนด์ จ.นนทบุรี (แผนภาพที่ 4-1) มีผู้เข้าร่วมประชุมประกอบด้วย ตัวแทนหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคการศึกษาและวิจัย และองค์กรด้านการคุ้มครองผู้บริโภค (รายชื่อผู้เข้าร่วมประชุมตามที่แสดงในภาคผนวก) ซึ่งขั้นตอนการประชุมเชิงปฏิบัติการ ประกอบด้วย 3 ขั้นตอนหลัก ได้แก่ ขั้นตอนที่ 1 การนำเสนอสรุปผลการศึกษาศถานการณ์ปัจจุบันที่เกี่ยวข้องกับการบริโภคอาหารที่ได้จากการศึกษาเอกสาร (Situation Review ตามที่แสดงในบทที่ 3) ขั้นตอนที่ 2 การประชุมกลุ่มย่อยเพื่อวิเคราะห์ประเด็นปัญหาสำคัญทั้งในปัจจุบันและอนาคต (Issue Analysis) และขั้นตอนที่ 3 การประชุมกลุ่มย่อยเพื่อวิเคราะห์สาเหตุของปัญหา (Root Cause Analysis) และข้อเสนอแนวทางแก้ไขปัญหา ทั้งนี้ ผลการประชุมเชิงปฏิบัติการดังกล่าว สรุปได้ดังนี้

แผนภาพที่ 4-1 การประชุมเชิงปฏิบัติการเรื่องแนวทางการกำหนดนโยบายการส่งเสริมการบริโภคอาหารเพื่อสุขภาพที่ดีของประชาชน วันที่ 22 เมษายน 2562



## 1.1 สรุปสถานการณ์ที่น่าเสนอต่อที่ประชุม

จากการทบทวนสถานการณ์ในห่วงโซ่อาหาร โดยการศึกษาจากเอกสารและรายงานการศึกษาต่างๆ ที่เกี่ยวข้องสถานการณ์ประเด็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อความปลอดภัยอาหารมีประเด็นที่สำคัญสรุปได้ตามแผนภาพที่ 4-2 และมีรายละเอียดโดยสังเขปดังนี้

**ประเด็นปัญหาเรื้อรัง (Chronic Issues)** คือปัญหาเดิมที่เกิดขึ้นในอดีตและยังคงมีอยู่ในปัจจุบัน เช่น ปัญหาสารเคมีตกค้างในผลิตภัณฑ์ที่เป็นอาหาร ปัญหาสุขลักษณะสถานที่ผลิตอาหารและร้านอาหาร การปลอมปนสารห้ามใช้ในอาหาร การตกค้างของสารพิษและจุลินทรีย์ในอาหารเกินมาตรฐาน ปัญหาการโฆษณาอาหารหลอกลวงหรือเกินจริง การรับประทานอาหารเกินสมควรจนเกิดโรคทางโภชนาการ เป็นต้น ซึ่งแม้ว่าภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้องต่างมีมาตรการเพื่อรับมือและแก้ไขปัญหาย่างต่อเนื่องทำให้สถานการณ์คงที่หรือดีขึ้นมาตามลำดับ แต่ก็ยังมีบางประเด็นปัญหาที่พบอย่างต่อเนื่อง ซึ่งส่วนใหญ่เกิดความไม่รู้หรือความไม่ตระหนักของบุคลากรในภาคการผลิต เช่น การใช้สารเคมีในการเกษตรที่ไม่ถูกต้อง การใช้วัตถุเจือปนอาหารไม่ถูกต้อง รวมถึงข้อบกพร่องด้านสุขลักษณะการผลิตที่ทำให้เกิดการปนเปื้อนจุลินทรีย์ในอาหาร ทำให้เกิดผลกระทบต่อสุขภาพทั้งการเจ็บป่วยด้วยโรคอาหารเป็นพิษ และการเกิดโรคไม่ติดต่อเรื้อรังที่เกี่ยวข้องกับอาหาร เช่น โรคอ้วน น้ำหนักเกิน ซึ่งมีอัตราการเกิดเพิ่มสูงขึ้นทุกปี

**ประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นใหม่ (New Emerging Issues)** ประเด็นสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในปัจจุบันและกำลังเป็นกระแสสังคมหรือเริ่มส่งผลกระทบต่อประชาชน เช่น

1. ประชาชนมีการรับประทานอาหารเพื่อวัตถุประสงค์อื่นที่ไม่ใช่การรับประทานเพื่อการดำรงชีวิตเพียงอย่างเดียว เช่น การรับประทานอาหารเพื่อหวังผลด้านความงาม การลดน้ำหนัก การเสริมสมรรถภาพทางเพศ หรือการคาดหวังผลทางการรักษาบำบัดโรค เป็นต้น ซึ่งการคาดหวังผลจากอาหารในลักษณะนี้จะเป็ต้นทางให้เกิดการหลอกลวงหรือการผลิตผลิตภัณฑ์ที่ปลอมปนสารห้ามใช้ เช่น การผสมยาในผลิตภัณฑ์เสริมอาหาร การผลิตอาหารที่มีสรรพคุณจำเพาะ (Functional Foods) นอกจากนี้ผู้บริโภคยังมีพฤติกรรมการเลือกซื้ออาหารตามความชอบเป็นหลัก โดยมีส่วนน้อยที่คำนึงความปลอดภัยและคุณค่าทางโภชนาการก่อนซื้อ

2. มีอันตราย ในอาหารบางชนิด (Unidentified Hazards) ที่ยังไม่มีการกล่าวถึงมากนัก ซึ่งอาจจะเป็นประเด็นปัญหาในอนาคต โดยบางชนิดก็เกิดขึ้นจากการกระทำของมนุษย์และบางชนิดก็เกิดขึ้นโดยธรรมชาติ เช่น การสะสมตัวของอนุภาคพลาสติกขนาดเล็กมาก (Micro-Plastic) ในสัตว์น้ำ การใช้ภาชนะบรรจุอาหารชนิดใหม่ การเกิดขึ้นของจุลินทรีย์ก่อโรคในห่วงโซ่อาหารที่เป็นผลจากเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและเชื้อโรคที่แพร่กระจายตามการเคลื่อนย้ายของผู้คนระหว่างพรมแดน

3. การค้าอาหารออนไลน์ ได้รับความนิยมมากขึ้น ทำให้การซื้อหาอาหารทำได้ง่ายและหลากหลายมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นอาหารที่ผลิตภายในประเทศและต่างประเทศ ซึ่งบางกรณีอาหารนั้นอาจยังไม่ผ่านการอนุญาตตามกฎหมาย

4. ข้อมูลข่าวสารและการโฆษณาที่มากเกินไป (Data Obesity) ผู้บริโภคสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้อย่างรวดเร็วและหลากหลายช่องทางมากขึ้น จนอาจทำให้เกิดการสับสนระหว่างข้อมูลจริงและข้อมูลเท็จ นำไปสู่การบริโภคที่ไม่เหมาะสมได้อย่างรวดเร็ว

**ประเด็นปัญหาในอนาคต (Future Trends)** ซึ่งเป็นประเด็นที่มีแนวโน้มจะเกิดขึ้น ซึ่งส่วนใหญ่ได้จากการคาดการณ์บนพื้นฐานของข้อมูลปัจจุบัน เช่น

1. การเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุตามข้อมูลสถิติประชากรการคาดการณ์ว่า ภาพรวมประเทศไทยจะอยู่ในภาวะสังคมผู้สูงวัยในช่วงปี 2558-2573 โดยประมาณการว่าในปี 2573 จะมีจำนวนผู้สูงอายุประมาณ 17 ล้านคน ขณะที่วัยเด็กมีประมาณ 9 ล้านคน ถือเป็นสังคมผู้สูงอายุสมบูรณ์รองมาจากญี่ปุ่นและจีน การเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุทำให้เกิดความต้องการสินค้าและบริการที่จำเพาะมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งสินค้าและบริการทางสุขภาพซึ่งรวมถึงอาหารสำหรับผู้สูงอายุ วัตถุดิบอาหารใหม่

2. การลดลงของฐานทรัพยากรการผลิตอาหารและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศจะทำให้การผลิตอาหารต่างออกไป เช่น การพัฒนาโปรตีนพืชที่ใกล้เคียงเนื้อสัตว์มากขึ้น (Plant-based Protein) การผลิตเนื้อสัตว์จากการเพาะเลี้ยง (Cell-cultured Meat) การผลิตสารสกัดเพื่อเป็นอาหารที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะด้าน เป็นต้น

3. เทคโนโลยีการผลิตแบบใหม่ที่เกิดขึ้นจากการพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีอาหารอย่างต่อเนื่อง ทำให้การแปรรูปและการถนอมรักษาอาหารแบบดั้งเดิมไปสู่การผลิตด้วยเทคโนโลยีแบบใหม่ ทั้งเพื่อสร้างความแปลกใหม่ให้แก่ผลิตภัณฑ์และเพื่อยืดอายุการเก็บรักษา รวมทั้งคงคุณค่าของอาหารไว้ให้มากที่สุด อย่างไรก็ตามประเด็นด้านความปลอดภัยอาหารจากเทคโนโลยีการผลิตเหล่านี้ยังคงต้องมีพิจารณาอย่างรอบคอบ เช่น การพิมพ์อาหารด้วยเทคโนโลยีการพิมพ์สามมิติ (3D Food Printing) เทคโนโลยีการฆ่าเชื้อแบบใหม่ เช่น Pulsed Electric Field (PEF), High Pressure Thermal Sterilization (HPTS), Low Shear Extrusion (LS-Extrusion)

4. ความยั่งยืนของการผลิตและการบริโภค (Sustainable Production and Consumption) ซึ่งกล่าวถึงการคำนึงถึงความยั่งยืนของการผลิตและการบริโภคส่งผลให้ภาคส่วนต่างๆ ในห่วงโซ่อาหาร ไม่ว่าจะเป็นภาคการผลิต ภาครัฐที่ทำหน้าที่ส่งเสริมและกำกับดูแล รวมถึงผู้บริโภคต้องมีการปรับตัวเพื่อหาจุดสมดุลระหว่างการผลิตและการบริโภค ซึ่งผู้บริโภคจะให้ความสนใจในรายละเอียดที่มาของสินค้ามากขึ้น รวมถึงความโปร่งใสและความรับผิดชอบต่อสังคมและ

สิ่งแวดล้อมในการผลิต นอกจากนี้วาระด้านการลดขยะและการสูญเสียของอาหาร (Food Loss and Food Waste) จะเป็นแรงกระตุ้นให้เกิดการพัฒนาเทคโนโลยีการผลิตที่เน้นการลดขยะหรือของเสียจากภาคผลิตและการบริโภค รวมถึงการนำเศษอาหารเหลือใช้มาแปรรูปเป็นอาหารอีกครั้ง ซึ่งนับว่าเป็นความท้าทายอย่างยิ่งที่จะหาความสมดุลระหว่างความยั่งยืนกับการรักษาคุณภาพและความปลอดภัยอาหาร

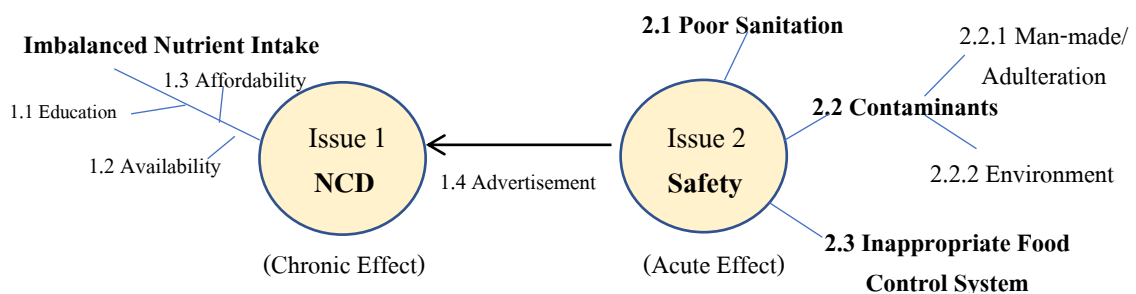
ภาพที่ 4-2 สรุปประเด็นสถานการณ์ที่มีผลกระทบต่อกรบริโภคอาหารของประชาชน



### 1.2 ประเด็นปัญหาสำคัญของการบริโภคอาหาร (Issue)

ผู้เข้าร่วมประชุมได้วิเคราะห์สถานการณ์ปัจจุบันตามที่น่าเสนอและมีความเห็นร่วมกันว่าประเด็นปัญหาการเจ็บป่วยของประชาชนเนื่องจากการบริโภคอาหารที่สำคัญสามารถสรุปจำแนกได้เป็น 2 กรณี ตามที่แสดงในแผนภาพที่ 4-3

แผนภาพที่ 4-3 สรุปประเด็นปัญหาสำคัญจากการบริโภคอาหาร



**กรณีที่ 1** ปัญหาการเกิดโรคที่เกี่ยวข้องกับภาวะโภชนาการและโรคไม่ติดต่อเรื้อรัง (Non-Communicable Diseases: NCDs) เนื่องจากการอาหารที่บริโภคมีสารอาหารไม่เหมาะสมหรือบริโภคอาหารในปริมาณไม่สอดคล้องกับความต้องการของร่างกาย ทำให้เกิดผลกระทบต่อสุขภาพในระยะยาว (Chronic Effect) โดยสาเหตุหลักที่ทำให้เกิดปัญหาด้านนี้คือพฤติกรรมผู้บริโภคเอง เช่น การบริโภคน้ำตาล เกลือ และไขมัน ในปริมาณมากเกินไปเกินความต้องการของร่างกาย ซึ่งเป็นผลจากขาดความรู้ในการบริโภคอาหารที่ถูกต้อง (Food Education) โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาชนส่วนใหญ่ยังขาดความรู้ความเข้าใจในการอ่านโภชนาการและฉลากอาหาร รวมทั้ง ขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการเตรียมหรือปรุงประกอบมื้ออาหารให้มีคุณค่าทางโภชนาการที่เหมาะสมกับความต้องการของร่างกาย จึงทำให้มีการบริโภคอาหารที่มากเกินไปจนเกินไป นอกจากนี้ ในท้องตลาดยังไม่มีอาหารสุขภาพเพื่อเป็นทางเลือกที่มากพอ (Availability) และอาหารทางเลือกสุขภาพในท้องตลาดเท่าที่มีอยู่นั้น ประชาชนส่วนใหญ่ไม่ไม่สามารถเข้าถึงได้ไม่ว่าจะโดยการซื้อหรือหามาด้วยวิธีการใดๆ (Affordability/ Accessibility) เนื่องจากมีราคาแพง หรือประชาชนยังไม่ทราบว่ามี หรือไม่มีข้อมูลเพื่อตัดสินใจเลือกซื้อ อีกทั้ง อาหารที่ปรุงรับประทานที่บ้านหรือที่ซื้อจากร้านอาหารหรือร้านค้ายังมีคุณค่าทางโภชนาการไม่เหมาะสมด้วย

**กรณีที่ 2** ปัญหาด้านความปลอดภัยอาหาร (Food Safety) หมายถึงการเจ็บป่วยอันเนื่องจากการปนเปื้อนอันตรายในอาหารทั้งทางเคมีและจุลินทรีย์ทำให้เกิดการเจ็บป่วยซึ่งโดยส่วนใหญ่เป็นการเจ็บป่วยแบบเฉียบพลัน (Acute Effect) หรือเป็นอุบัติการณ์การเจ็บป่วยในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง เช่น โรคอาหารเป็นพิษ อุจจาระร่วง เป็นต้น โดยมีสาเหตุหลักจากการขาดสุขลักษณะที่ดีในการผลิตหรือปรุงประกอบอาหาร (Sanitary) ทำให้เกิดการปนเปื้อนระหว่างกระบวนการผลิต และการปนเปื้อนของสารเคมีหรือสารพิษ (Contaminant) ซึ่งมีที่มาจากจากธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อมและการกระทำของมนุษย์ทั้งโดยจงใจหรืออุบัติเหตุ และมีการปลอมปนสารห้ามใช้ในอาหาร เช่น การปลอมยาในผลิตภัณฑ์เสริมอาหาร อย่างไรก็ตาม แม้ว่าอาหารจะมีความปลอดภัยปราศจากการปนเปื้อนแล้ว แต่หากมีการโฆษณา (Advertisement) ชักจูงให้บริโภคในปริมาณอาหารในปริมาณที่มากเกินไปจนขาดสมดุลแล้ว ก็จะนำไปสู่การเกิด NCD ได้ นอกจากนี้ การมีระบบควบคุมความปลอดภัยอาหาร (Food Control System) ที่ไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์หรือไม่มีประสิทธิภาพในการป้องกัน ระวังและแก้ไขปัญหาในห่วงโซ่การผลิตก็เป็นส่วนที่ทำให้ไม่สามารถจัดการกับปัญหาความปลอดภัยอาหารให้หมดไปได้

### 1.3 การวิเคราะห์เชิงลึกถึงสาเหตุ (Root-Cause Analysis)

จากประเด็นปัญหาสำคัญ 2 ประการดังกล่าวข้างต้น ที่ประชุมได้มีการระดมสมองเพื่อวิเคราะห์เชิงลึกถึงสาเหตุของปัญหา ซึ่งได้ดำเนินการเป็น 2 ขั้นตอน คือ ขั้นที่ 1 แบ่งกลุ่ม

ผู้เข้าร่วมเป็นกลุ่มย่อย 5 กลุ่ม และอภิปรายถึงสาเหตุที่ทำให้เกิดประเด็นด้าน NCD และความปลอดภัยอาหาร (Food Safety) และนำเสนอข้อสรุปที่ได้ต่อที่ประชุม ซึ่งปรากฏผลตามที่แสดงในตารางที่ 4-1 และขั้นที่ 2 ผู้เข้าร่วมประชุมทั้งหมดอภิปรายร่วมกัน เพื่อหาข้อสรุปเป็นชุดข้อมูลเพียง 1 ชุด ซึ่งปรากฏผลตามที่แสดงในแผนภาพที่ 4-4 และ 4-5 โดยสรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

### **กรณีที่ 1 ประเด็นปัญหาด้านการเกิดโรค NCD**

ที่ประชุมมีความเห็นว่าเกิดจากการปัญหาด้านคุณภาพอาหารที่ไม่เหมาะสมต่อการส่งเสริมสุขภาพ และปัญหาด้านพฤติกรรมการบริโภคที่ทำให้ขาดสมดุลของสารอาหารที่ร่างกายได้รับ จนเกิดเป็นโรค NCD

จากการอภิปรายถึงสาเหตุของปัญหาดังกล่าว (Root-causes) มีข้อสรุปว่าสาเหตุหลักเกิดจากการขาดการให้การศึกษา (Education) ที่เหมาะสมแก่ผู้บริโภค ทำให้ผู้บริโภคขาดความตระหนักรู้ในการบริโภคอาหารที่ถูกต้อง นอกจากนี้ยังมีสาเหตุจากประชาชนขาดทางเลือกในบริโภค กล่าวคือในท้องตลาดมีตัวเลือกอาหารทางเลือกเพื่อสุขภาพน้อย (Food Availability) และอาหารทางเลือกสุขภาพส่วนใหญ่ยังมีราคาแพงซึ่งประชาชนส่วนใหญ่ไม่สามารถซื้อได้ (Affordability) อีกทั้ง มีการโฆษณาสร้างกระแสชักจูงให้เกิดการบริโภคที่ไม่เหมาะสม (Advertisement) และอาหารที่ปรุงรับประทานที่บ้านหรือที่ซื้อจากร้านอาหารหรือร้านค้ายังมีคุณค่าทางโภชนาการไม่เหมาะสมด้วย จึงทำให้ประชาชนส่วนใหญ่ยังบริโภคอาหารที่อาจมีสารอาหารไม่เหมาะสมและบริโภคในปริมาณมากจนขาดสมดุลของสารอาหารที่ได้รับและเกิดโรคทางโภชนาการในที่สุด

### **กรณีที่ 2 ประเด็นด้านความปลอดภัยอาหาร (Food Safety)**

ที่ประชุมมีความเห็นตรงกันว่าความไม่ปลอดภัยอาหารเกิดจากปัญหาการปนเปื้อนของอันตรายทั้งเคมีและชีวภาพ ซึ่งมีทั้งการปนเปื้อนจากธรรมชาติและการกระทำของมนุษย์ ที่อาจตั้งใจปลอมปนหรือเกิดจากข้อบกพร่องในการผลิตเนื่องจากขาดความรู้และความตระหนัก

จากการอภิปรายถึงสาเหตุของปัญหาดังกล่าว (Root-Causes) มีข้อสรุปว่าสาเหตุเกิดจากข้อบกพร่องของกระบวนการผลิตตลอดห่วงโซ่อาหาร ประกอบกับการกำกับดูแลของภาครัฐยังขาดประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเฝ้าระวังความปลอดภัยอาหารและการแจ้งเตือนภัยด้านอาหารยังไม่ทันต่อสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว และกฎหมายที่ใช้กำกับดูแลในห่วงโซ่อาหารนั้น แม้ว่าจะมีความครอบคลุมตลอดห่วงโซ่อาหาร แต่หลายฉบับไม่ทันสมัยจึงไม่รองรับกับบริบทสังคมในปัจจุบัน ทำให้การบังคับใช้กฎหมายในภาพรวมจึงยังขาดประสิทธิภาพ อีกทั้ง แม้ว่าจะในปัจจุบันจะมีความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีสารสนเทศและวิทยาการด้านข้อมูล



ข่าวสาร เช่น Big Data แต่ยังไม่ถูกนำมาใช้สนับสนุนการดำเนินงานเพื่อการควบคุมอาหาร จึงทำให้ไม่สามารถป้องกันและจัดการปัญหาได้อย่างทันการณ์

สาเหตุของปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ ผู้บริโภคยังขาดความตระหนัก เรื่องความปลอดภัยอาหารและมีพฤติกรรมบริโภคตามกระแส โดยเฉพาะอย่างยิ่งอิทธิพลของสื่อออนไลน์ที่อาจชักนำให้เกิดการบริโภคอาหารที่ไม่ปลอดภัย ซึ่งประเด็นนี้มีสาเหตุจากการขาดความรู้พื้นฐานที่จำเป็นและเพียงพอที่ผู้บริโภคจะสามารถตัดสินใจเลือกบริโภคอาหารให้ปลอดภัยได้ด้วยตนเอง อีกทั้ง ยังไม่มีแหล่งข้อมูลกลางด้านคุณภาพและความปลอดภัยอาหารตลอดทั้งห่วงโซ่ที่เปิดเผยต่อสาธารณะเพื่อให้ประชาชนใช้ในการตัดสินใจเลือกซื้ออาหารได้ด้วยตนเอง

ปัญหาด้านความรู้ ความตระหนัก ความรับผิดชอบ และจริยธรรมของผู้ประกอบการตลอดห่วงโซ่อาหารเป็นอีกหนึ่งสาเหตุที่ทำให้เกิดการผลิตอาหารที่ไม่ปลอดภัย ซึ่งแรงจูงใจที่ทำให้ผู้ประกอบการละเมิดกฎหมายหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานการผลิตอาหาร อาจเกิดจากการประกอบกิจการที่มุ่งเน้นผลกำไรเป็นหลักมากกว่าความรับผิดชอบต่อสังคม และ/หรือ จากความต้องการของผู้บริโภคเองที่ต้องการอาหารที่มีลักษณะภายนอกสวยงามหรือต้องการสรรพคุณอาหารที่ไม่ถูกต้อง เช่น ต้องการอาหารที่ลดความอ้วน จึงเป็นแรงผลักดันให้ผู้ประกอบการผลิตอาหารลักษณะดังกล่าว

นอกจากนี้ ที่ประชุมเห็นว่าในระดับนโยบายของประเทศ ยังไม่ให้ความสำคัญกับประเด็นด้านอาหารมากนักและการจัดการด้านอาหารของประเทศอยู่ภายใต้หลายหน่วยงานในห่วงโซ่อาหาร ทำให้การจัดการขาดเอกภาพและความสมดุลของการกำกับดูแลและส่งเสริม จึงทำให้ระบบการจัดการด้านอาหารของประเทศยังไม่เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลเท่าที่ควร

#### สรุปสาเหตุของปัญหา

จากผลการวิเคราะห์สาเหตุของปัญหา (Root-Causes) ของทั้งสองกรณีดังกล่าวจะเห็นว่าสาเหตุของปัญหาสุขภาพจากการบริโภคอาหารมีประเด็นร่วมกันที่เป็นสาเหตุนำไปสู่ปัญหาทั้งการเกิดโรค NCD และปัญหาความปลอดภัยอาหาร (Food Safety) ซึ่งสามารถจัดกลุ่มได้เป็น 4 กลุ่มประเด็น ได้แก่

1. ผู้บริโภคขาดความรู้และความตระหนักในการบริโภคอาหาร
2. ระบบการควบคุมอาหารและการสื่อสารข้อมูลไม่มีประสิทธิภาพ
3. ระบบการจัดการคุณภาพและปลอดภัยอาหารไม่มีประสิทธิภาพ
4. ผู้ประกอบการตลอดห่วงโซ่อาหารขาดความรับผิดชอบต่อ

ตารางที่ 4-1 ผลการการประชุมระดมสมองกลุ่มย่อยเพื่อค้นหาสาเหตุของประเด็นปัญหาสำคัญ (Root Cause Analysis)

Issues	Root-causes *				
	กลุ่มที่ 1	กลุ่มที่ 2	กลุ่มที่ 3	กลุ่มที่ 4	กลุ่มที่ 5
<b>1: NCD</b> 1.1 Education 1.2 Availability 1.3 Affordability 1.4 Advertisement	-ประชาชนบริโภคอาหารหวานมันเค็มมาก (1.2) -ประชาชนขาดความรู้ด้านสุขภาพ (1.1) -มีแรงจูงใจจากสื่อและการโฆษณาหรือการส่งเสริมการตลาดอาหาร-มาตรการ/นโยบายภาครัฐขาดการบูรณาการกัน (1.4)	-ขาดความตระหนัก(1.1) -ตามใจตัวเองในการบริโภคอาหารซึ่งส่วนหนึ่งเกิดจากการเลี้ยวคูแบบตามใจ (1.1) -เข้าถึงสื่อช่องทางต่างๆ ได้ง่าย (1.4)	- การบริโภคตามกระแส ตามใจและเกินจำเป็น (1.4) - มีอาหารรับประทานได้ตลอด 24 ชม. (1.2) -รูปแบบการให้ความรู้ไม่เหมาะสม (1.1) -ผู้บริโภคไม่รู้เท่าทันสื่อ/การโฆษณา	- การให้ความรู้ด้านการบริโภคอาหารไม่ต่อเนื่องจากวัยเด็กจนถึงผู้ใหญ่ (1.1) - ปัญหาเศรษฐกิจและรายได้ประชนทำให้อาหารมีคุณภาพดีเข้าถึงได้ยาก (1.3) -ประชาชนเข้าถึงข้อมูลได้ยาก	- ประชาชนบริโภคอาหารนอกบ้านมากขึ้น ทำให้ติดรสชาติอาหารรสจัด (1.2) - ผู้ผลิตผลิตโดยหวังผลกำไรเป็นหลักโดยไม่คำนึงถึงสุขภาพ (1.2) - อาหารที่ดีต่อสุขภาพหายากและราคาแพง (1.3) -วัฒนธรรมการบริโภคเปลี่ยนไปนิยมอาหารต่างประเทศมากขึ้น (1.4) - ไม่มีแหล่งข้อมูลสำหรับผู้บริโภคที่น่าเชื่อถือ (1.1) -ผู้บริโภคยังขาดความตระหนักเรื่องสุขภาพในการบริโภคอาหาร (1.1)

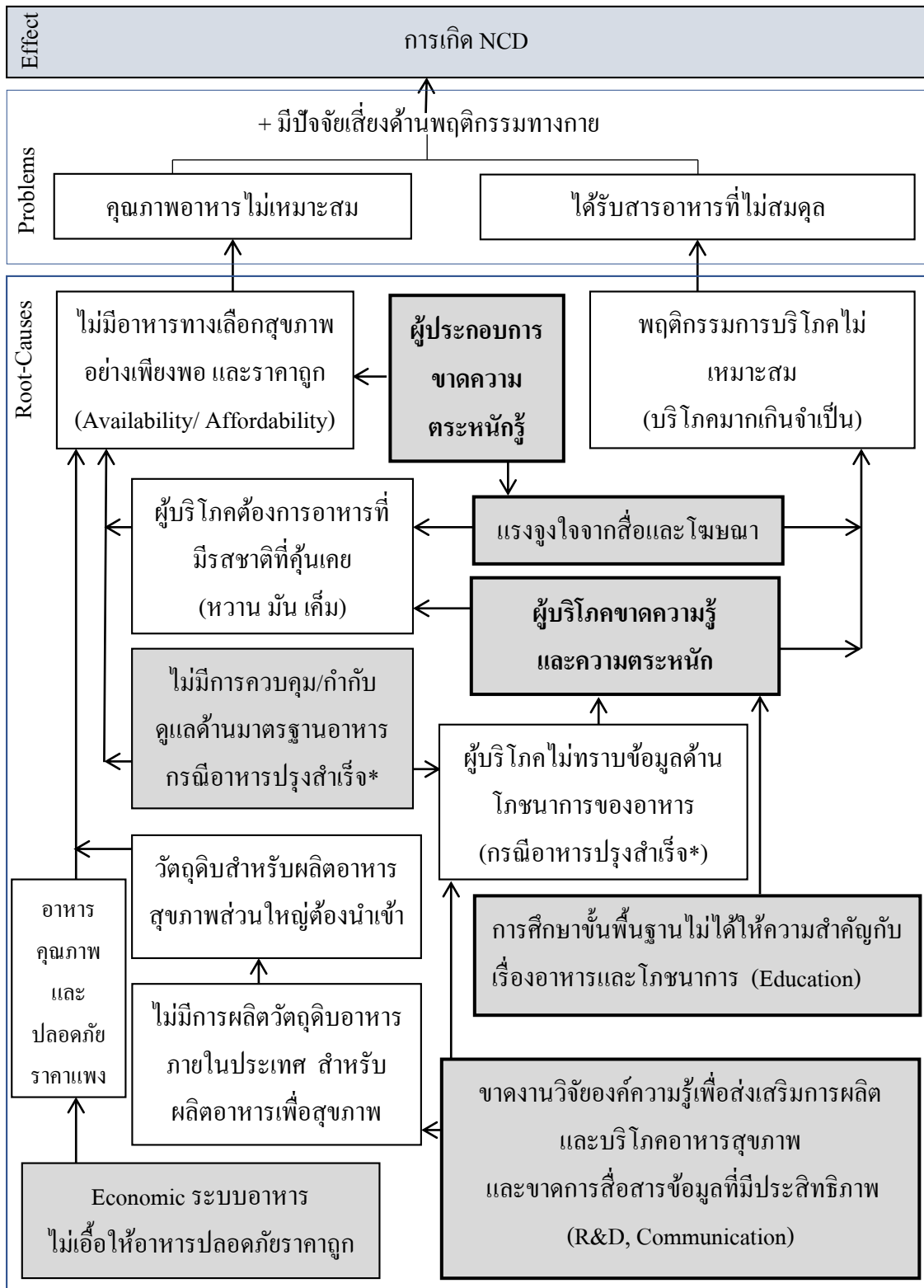
ตารางที่ 4-1 ผลการการประชุมระดมสมองกลุ่มย่อยเพื่อค้นหาสาเหตุของประเด็นปัญหาสำคัญ (ต่อ)

Issues	Root-causes *				
	กลุ่มที่ 1	กลุ่มที่ 2	กลุ่มที่ 3	กลุ่มที่ 4	กลุ่มที่ 5
<b>2: Food Safety</b> 2.1 Sanitary 2.2 Contaminant 2.2.1 Man-made 2.2.2 Environment 2.3 Food Control System 2.3.1 Information, Education, Communication 2.3.2 Surveillance 2.3.3 Standard and Regulation 2.3.4 Laboratory 2.3.4 Policy 2.3.5 Operation/ Decentralization	- กระบวนการผลิตไม่เหมาะสม (2.1) - SME ยังต้องมีการพัฒนาให้ได้มาตรฐาน - ปัญหาความรับผิดชอบและจริยธรรมผู้ผลิตอาหาร - ปัญหาการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น (2.3.5) - ประชาชนและท้องถิ่นขาดการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการความเสี่ยง/การแก้ไขปัญหาในพื้นที่ (2.3.5)	- การขาดความสมดุลระหว่างการเพิ่มผลผลิต/ผลกำไรกับความปลอดภัยอาหาร (2.3) - การเกิดขึ้นของโรคอุบัติใหม่ แต่การจัดการความเสี่ยงยังใช้ระบบเดิม จึงไม่สามารถป้องกันและแก้ไขปัญหาได้ (2.2)	- ระบบกำกับดูแลหลังออกสู่ตลาดและการเฝ้าระวังไม่เพียงพอ (2.3.2) - ประชาชนเข้าถึงข้อมูลเฝ้าระวังจึงไม่มีข้อมูลสำหรับการเลือกซื้อสินค้า (2.3.1) - ผู้ผลิตที่ขาดความรับผิดชอบทำให้เกิดสารเคมีตกค้าง (2.2.1)	- ขาดการจัดการข้อมูลระบบการเฝ้าระวังตลอดห่วงโซ่ที่เป็น Big Data ทำให้ข้อมูลกระจาย (2.3.1) - ขาดระบบแจ้งเตือนภัยที่มีประสิทธิภาพ (2.3.1) - กฎหมายและบทลงโทษไม่เข้มแข็ง (2.3.3) - การดำเนินงานด้านอาหารกระจายอยู่หลายหน่วยงานซึ่งยากต่อการบูรณาการ (2.3.4) - ประเด็นด้านอาหารไม่ได้รับความสนใจให้เป็นประเด็นระดับชาติ จึงขาดความต่อเนื่องทางนโยบาย (2.3.4) - การผลิตต้นน้ำยังไม่บังคับใช้ GAP ทั้งหมด (2.3.1)	- ผู้ผลิต ผลิตโดยหวังผลกำไรเป็นหลักโดยไม่คำนึงถึงสุขภาพ (2.1/ 2.2.1) - ไม่มีแหล่งข้อมูลสำหรับผู้บริโภคที่น่าเชื่อถือ (2.3.1)

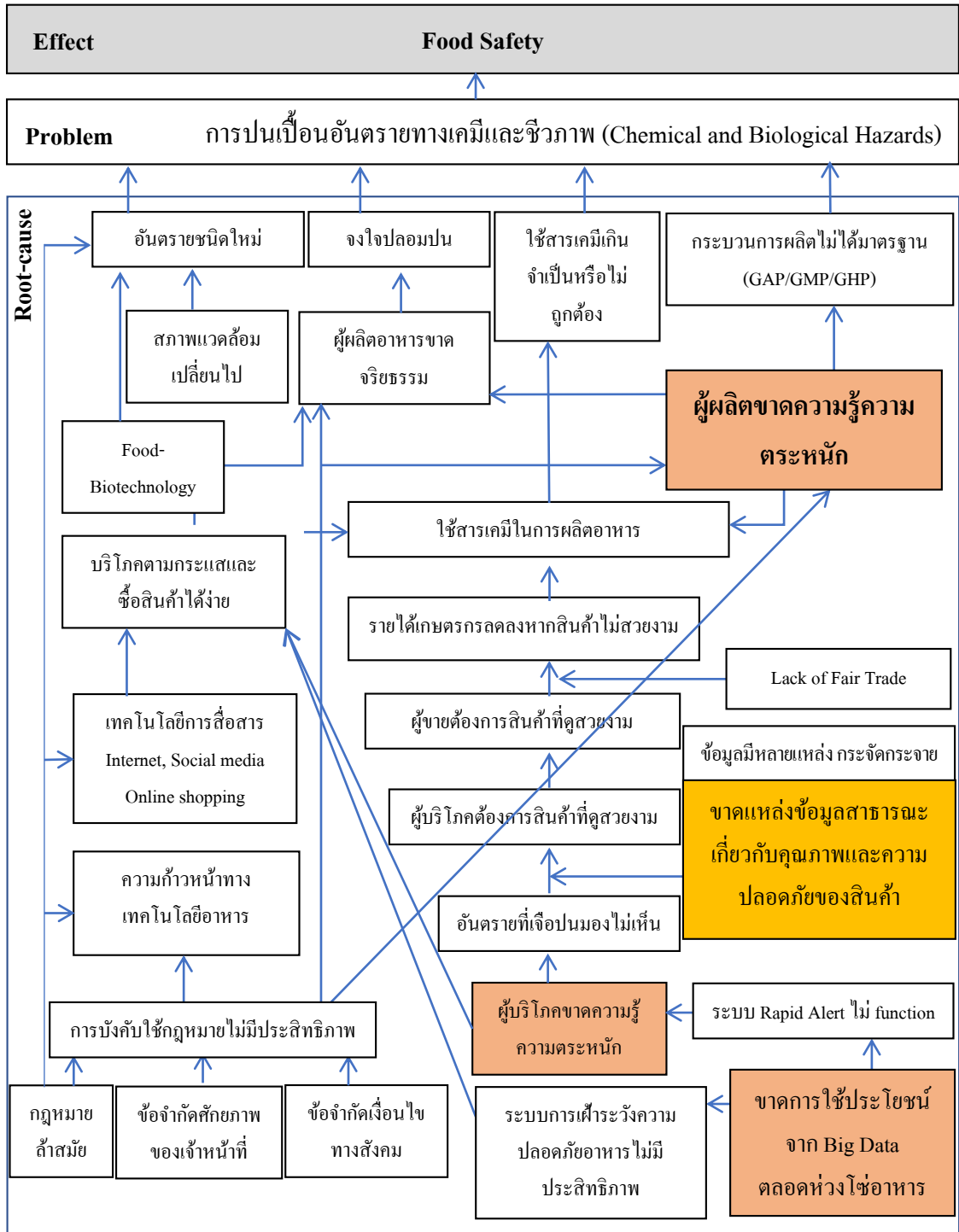
หมายเหตุ \* ตัวเลขในวงเล็บ หมายถึง สาเหตุของประเด็นปัญหาย่อย

ที่มา : ข้อสรุปจากการประชุมระดมสมอง วันที่ วันที่ 22 เมษายน 2562

แผนภาพที่ 4-4 สรุปผลการวิเคราะห์สาเหตุของปัญหาการเกิดโรค NCD จากการบริโภคอาหาร



แผนภาพที่ 4-5 สรุปสาเหตุของปัญหาการเกิดความปลอดภัยในอาหาร (Food safety)



## 2. ข้อเสนอแนะทางการพัฒนาเพื่อแก้ไขปัญหาที่สาเหตุ

จากผลการวิเคราะห์ประเด็นปัญหาและสาเหตุ (Root Causes) ที่มีส่วนทำให้เกิดปัญหาการเจ็บป่วยจากการบริโภคอาหารทั้งด้านการเกิดโรค NCD และโรคจากความปลอดภัยอาหาร (Food Safety) ที่ประชุมระดมสมองได้เสนอแนะแนวทางการพัฒนาเพื่อไขที่สาเหตุของปัญหาซึ่งจำแนกออกเป็น 4 ประเด็น ได้แก่ ประเด็นที่ 1. ผู้บริโภคขาดความรู้และความตระหนักในการบริโภคอาหาร ประเด็นที่ 2. ระบบการควบคุมอาหารและการสื่อสารข้อมูลไม่มีประสิทธิภาพ ประเด็นที่ 3. ระบบการจัดการคุณภาพและปลอดภัยอาหารไม่มีประสิทธิภาพและประเด็นที่ 4. ผู้ประกอบการตลอดห่วงโซ่อาหารขาดความรับผิดชอบ ซึ่งสรุปได้ดังนี้

### ประเด็นที่ 1. ผู้บริโภคขาดความรู้และความตระหนักในการบริโภคอาหาร

**เป้าประสงค์:** ประชาชนทุกคนมีความรู้อย่างเพียงพอจนเกิดความตระหนักและพฤติกรรมที่พึงประสงค์ในการผลิตและบริโภคอาหารเพื่อสุขภาพ

#### แนวทางการพัฒนา:

1. สร้างองค์ความรู้ที่ถูกต้องและเข้าถึงได้
2. มีหลักสูตรการเรียนการสอนด้านอาหารเพื่อสุขภาพในทุกระดับ
3. รณรงค์ให้ความรู้แก่สาธารณะชนจนถึงระดับพื้นที่อย่างต่อเนื่อง
4. มีกฎหมายควบคุมการส่งเสริมการตลาดอาหาร
5. มีหน่วยงานหลักกำกับดูแลสื่อทุกรูปแบบ
6. มีนโยบายหรือมาตรการชุมชนเพื่อสร้างความเข้มแข็งของชุมชน

### ประเด็นที่ 2. ระบบการควบคุมอาหารและการสื่อสารข้อมูลไม่มีประสิทธิภาพ

**เป้าประสงค์:** เพิ่มประสิทธิภาพระบบการควบคุมอาหารและการสื่อสารข้อมูลด้วยเทคโนโลยีสารสนเทศ

#### แนวทางการพัฒนา:

1. มีองค์กรกลางหรือผู้รับผิดชอบหลักที่มีอำนาจกำหนดทิศทางระบบควบคุมอาหารของประเทศ ให้เป็นเอกภาพ (Common National Food Control System) หรือตั้งกระทรวงอาหาร
2. ใช้ Big Data และเทคโนโลยีสารสนเทศให้เกิดประโยชน์สูงสุด
3. ผลักดันการกระจายอำนาจและทรัพยากรให้ท้องถิ่น พร้อมกับสร้างความเข้มแข็งของ อปท.

### ประเด็นที่ 3. ระบบการจัดการคุณภาพและปลอดภัยอาหารไม่มีประสิทธิภาพ

**เป้าประสงค์:** เพิ่มประสิทธิภาพระบบการจัดการคุณภาพและปลอดภัยอาหารและระบบการค้าที่เป็นธรรม

**แนวทางการพัฒนา:**

1. ปฏิรูปกฎหมายพื้นฐานทุกมิติในห่วงโซ่อาหาร
2. เชื่อมโยงข้อมูลทุก Sectors ตลอดห่วงโซ่เป็นศูนย์กลางข้อมูลกลาง (Big Data) และมีระบบประมวลผล/จัดการข้อมูลที่ทันสมัยที่ตอบวัตถุประสงค์ของแต่ละ Sector
3. ตัด Supply Chain ให้สั้นลง โดยส่งเสริมให้เกิดการเชื่อมโยงอุปสงค์และอุปทานให้สั้นที่สุด เพื่อสร้างสมดุลของอุปสงค์และอุปทาน ลดต้นทุนการผลิต และลดการสูญเสียในห่วงโซ่การผลิต เพื่อคุณภาพและความปลอดภัยอาหาร และราคาที่เป็นธรรม
4. Who Did Who Pay ผู้ที่ก่อให้เกิดค่าใช้จ่ายสาธารณะในห่วงโซ่อาหาร ต้องเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายนั้น

**ประเด็นที่ 4. ผู้ประกอบการตลอดห่วงโซ่อาหารขาดความรับผิดชอบ**

**เป้าประสงค์:** สร้างความรับผิดชอบผู้ประกอบการตลอดห่วงโซ่อาหาร

**แนวทางการพัฒนา:**

1. ทุก Sectors ในห่วงโซ่อาหารมีหน้าที่ความรับผิดชอบต่อคุณภาพและความปลอดภัยอาหารตามบทบาทของตน
2. ทุก Sectors ในห่วงโซ่การผลิตต้องสามารถสืบย้อนกลับแหล่งที่มาของผลผลิต/ผลิตภัณฑ์
3. ภาครัฐมีมาตรการจูงใจสนับสนุนผู้ประกอบการที่มีความรับผิดชอบต่อหน้าที่

### 3. ผลการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้บริหาร

การสัมภาษณ์เชิงลึกผู้บริหารองค์กรต่างๆ ทั้งรัฐ เอกชนและองค์กรเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค รวม 11 คน ประกอบด้วย ผู้บริหารหน่วยงานภาครัฐ 4 คน จากกระทรวงเกษตรและกระทรวงสาธารณสุข นักวิชาการด้านเกษตรและอาหาร 3 คน องค์กรด้านการคุ้มครองผู้บริโภค 2 คน และองค์กรภาคเอกชนด้านการผลิตและจำหน่ายอาหาร 2 คน โดยมีวัตถุประสงค์การสัมภาษณ์เชิงลึกคือ เพื่อรับทราบมุมมองและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับนโยบาย มาตรการกฎหมาย และการดำเนินงานด้านการส่งเสริมการบริโภคอาหารเพื่อสุขภาพที่ดีของประชาชนที่มีความเหมาะสมกับสถานการณ์และสามารถรับมือกับอนาคต

การสัมภาษณ์ได้ใช้แบบสัมภาษณ์ที่เป็นข้อคำถามปลายเปิดเพื่อสอบถามข้อคิดเห็นต่อสิ่งที่ภาครัฐดำเนินการอยู่ในปัจจุบันใน 3 ประเด็น คือ ประเด็นด้านนโยบายภาพรวมด้านการส่งเสริมการบริโภคอาหาร ประเด็นด้านกฎหมายและประเด็นด้านมาตรการที่ไม่ใช่กฎหมายที่ใช้กำกับ

ดูแลและส่งเสริมในห่วงโซ่อาหาร และได้ขอข้อคิดเห็นหรือวิสัยทัศน์เพื่อการพัฒนาในอนาคต มีผลการสัมภาษณ์ตามที่แสดงในตารางที่ 4-2, 4-3, 4-4 และ 4-5 ตามลำดับ ซึ่งสรุปประเด็นที่สำคัญโดยวิธีการจัดกลุ่มความคิดได้ ดังนี้

### 3.1 ด้านนโยบาย

ข้อคิดเห็นส่วนใหญ่เห็นว่าปัจจุบันและอนาคตเป็นยุคที่การสื่อสารข้อมูลข่าวสารเป็นไปอย่างรวดเร็ว ดังนั้น การเชื่อมโยงและแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างองค์กรทั้งภาครัฐและเอกชน และการเปิดเผยข้อมูลที่เป็นข้อเท็จจริงสู่สาธารณะเป็นสิ่งที่สำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องคำนึงถึงสำหรับการกำหนดนโยบายส่งเสริมการบริโภคอาหารฯ ซึ่งการดำเนินงานขององค์กรต่างๆ จำเป็นต้องวางอยู่บนพื้นฐานข้อมูลเดียวกันและเป็นข้อมูลที่เป็นปัจจุบันที่สุด นอกจากนี้การแลกเปลี่ยนและสื่อสารข้อมูลจากทุกภาคเกิคว่าจะช่วยให้เกิดการพัฒนาไปพร้อมกันทั้งผู้บริโภค ผู้ประกอบการและรัฐ กล่าวคือ ผู้บริโภคมีข้อมูลที่เป็นข้อเท็จจริงเพื่อการตัดสินใจเลือกซื้ออาหารได้ด้วยตนเอง ผู้ประกอบการทราบสถานะหรือสมรรถนะของตนเองเพื่อการปรับปรุงพัฒนาการผลิตให้ได้อาหารที่มีคุณภาพและปลอดภัย และภาครัฐมีข้อมูลรอบด้านและเป็นปัจจุบันเพื่อการวางแผนงานเชิงรุกที่สามารถป้องกันและรับมือกับปัญหาได้อย่างทันการณ์ ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าทุกภาคส่วนต้องมีความรับผิดชอบต่อคุณภาพและความปลอดภัยอาหารบนเงื่อนไขที่ต้องมีข้อมูลและองค์ความรู้ที่เท่ากัน

### 3.2 ด้านกฎหมายและการบังคับใช้

ส่วนใหญ่มีความเห็นว่ากฎหมายที่ใช้กำกับดูแลในห่วงโซ่อาหารในปัจจุบันมีอยู่จำนวนมาก และครอบคลุมเกือบทุกกิจกรรมในห่วงโซ่การผลิตและกระจายอาหาร แต่กฎหมายส่วนใหญ่เหล่านั้น ยังล้าสมัยไม่ทันต่อสถานการณ์โลกที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ดังนั้น กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดคุณภาพและมาตรฐานอาหารควรต้องมีการทบทวนและปรับปรุงให้มีความยืดหยุ่นและครอบคลุมสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงตลอดเวลา และต้องมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการกำกับดูแล และในส่วนการบังคับใช้กฎหมายนั้น มีความเห็นว่ายังบังคับใช้กฎหมายไม่มีประสิทธิภาพหรือไม่เข้มงวด และมีความเหลื่อมล้ำในการบังคับใช้กฎหมาย จึงทำให้ผู้ประกอบการบางกลุ่มไม่เกิดความตระหนักในการพัฒนาปรับปรุงตนเอง ทั้งนี้ ควรมีการทบทวนโครงสร้างกฎหมายอาหารทั้งระบบและปรับปรุงขึ้นใหม่ให้มีความเหมาะสมกับบริบทสังคมปัจจุบันให้มากที่สุด ตลอดจนบังคับใช้กฎหมายอย่างเท่าเทียม

### 3.3 ด้านมาตรการที่ไม่ใช่กฎหมาย

ควรมีมาตรการพัฒนาศักยภาพผู้บริโภค โดยต้องสื่อสารข้อมูลอย่างเหมาะสมและเพียงพอให้ผู้บริโภคทราบ เพื่อใช้เฝ้าระวังตนเอง มีข้อมูลเพื่อเลือกซื้อและบริโภคได้ด้วยตนเอง



อย่างถูกต้องเหมาะสมกับภาวะสุขภาพ โดยข้อมูลที่เกี่ยวข้องต้องเข้าใจง่าย และชัดเจนไม่คลุมเครือ

ในภาคการผลิตและจำหน่ายอาหาร ควรมีมาตรการเชิงบวกเพื่อสร้างแรงจูงใจให้ผู้ผลิตและจำหน่ายอาหารนำมาตรฐานไปสู่การปฏิบัติเพื่อให้ได้อาหารที่มีคุณภาพและปลอดภัยเหมาะสมต่อการบริโภคเพื่อการมีสุขภาพดี เช่น มาตรการส่งเสริมเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต การลดต้นทุนการผลิตเพื่อให้ผู้ผลิตมีรายได้เพียงพอและแข่งขันได้ จะเป็นการสร้างแรงจูงใจให้เข้าสู่มาตรฐานมากขึ้น หรือสร้างกลไกตลาดรับซื้อสินค้าปลอดภัย/อาหารสุขภาพด้วยราคาที่เป็นธรรม มาตรการลดภาษีสำหรับสินค้าที่ดีต่อสุขภาพ หรือการลดภาษีกรณีของผู้ประกอบการมีใฝ่ระวังคุณภาพและความปลอดภัยอาหารด้วยตนเอง ทั้งนี้ การมีมาตรการเชิงบวกจะช่วยลดข้อจำกัดภาครัฐในการบังคับใช้กฎหมายและเป็นการพัฒนาผู้ประกอบการให้เห็นข้อดีของการผลิตอาหารที่ปลอดภัยและดีต่อสุขภาพอย่างยั่งยืน

### 3.4 ข้อเสนอแนะเพื่อการพัฒนา

จุดที่จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างยั่งยืน ทั้งระบบอาหารคือ การปรับเปลี่ยนค่านิยม ผ่านการให้การศึกษาด้านอาหารและโภชนาการแก่ประชาชน ซึ่งต้องผนวกเรื่องนี้ในการศึกษาทุกช่วงวัย เพื่อให้เกิดการปรับเปลี่ยนค่านิยมและพฤติกรรมทั้งการผลิตและบริโภคอาหาร จะทำให้เกิดความยั่งยืนทั้งการผลิตและการบริโภคในระยะยาว นอกจากนี้ ยังมีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการนำข้อมูลขนาดใหญ่ หรือ Big Data มาใช้ประโยชน์ให้มากที่สุด ควรมีการกำหนดมาตรการความเสี่ยงที่ควรออกแบบตามวิถีชีวิต (Lifestyle) ของกลุ่มคน ซึ่งต้องอาศัยการวิเคราะห์ข้อมูลจาก Big Data เพื่อออกแบบระบบกำกับดูแลที่เหมาะสมมากที่สุด

ตารางที่ 4-2 สรุปผลการสัมภาษณ์ประเด็นด้านนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลและส่งเสริมการผลิตและบริโภคอาหาร

องค์กรภาครัฐ (4 คน)	นักวิชาการ (3 คน)	องค์กรผู้บริโภค (2 คน)	องค์กรผู้ประกอบการ (2 คน)
<p>1. ควรมุ่งเน้นนโยบายให้การผลิตทุกระดับและทุกส่วนในห่วงโซ่การผลิต มีมาตรฐานทั้งด้านคุณภาพและความปลอดภัย ตั้งแต่การผลิต วัตถุดิบ การแปรรูป การบริการอาหาร และต่อยอดให้ถึงสินค้าเกรดพรีเมียม</p> <p>2. ควรมีนโยบายส่งเสริมให้ทุกภาคส่วนในห่วงโซ่อาหารมี food safety mind โดยต้องสร้างจิตสำนึกให้มีความต้องการนำมาตรฐานไปปฏิบัติด้วยตนเองมากกว่าเป็นการบังคับจากรัฐ</p> <p>3. นโยบายต้องเกิดจากกระบวนการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน และวางอยู่บนพื้นฐานข้อมูลเดียวกัน</p>	<p>1. นโยบายต้องมีการแปลงเป็นข้อความที่สื่อสารได้เข้าใจง่าย และสื่อสารให้ทุกภาคส่วนได้รับทราบและเข้าใจ</p> <p>2. ควรมีนโยบายด้านข้อมูลกลางของประเทศ โดยให้มีการเชื่อมโยงหรือรวมศูนย์ข้อมูลที่มีลักษณะคล้ายกันของหน่วยงานต่างๆ เป็นฐานข้อมูลกลางของประเทศ (Big Data) เพื่อใช้อ้างอิงเป็นข้อมูลของประเทศ หรือประมวลผลเพื่อใช้ประโยชน์อย่างสูงสุด</p> <p>3. นโยบายด้านอาหารของประเทศควรครอบคลุมและเชื่อมโยงภาคการผลิตในการเกษตร การแปรรูปอาหารและภาวะสุขภาพเข้าด้วยกัน</p>	<p>1. สิ่งที่สำคัญอย่างยิ่งในยุคปัจจุบันคือต้องมีการให้ข้อมูลที่ถูกต้องแก่ประชาชนเพื่อสามารถอย่างเหมาะสม เพียงพอและรวดเร็ว เพื่อให้ประชาชนใช้ตัดสินใจในการบริโภคได้ด้วยตนเอง ดังนั้นนโยบายการเปิดเผยและสื่อสารข้อมูล จึงมีความจำเป็น และข้อมูลที่เปิดเผยต้องมีลักษณะ Proactive คือเพื่อป้องกันการเกิดปัญหา ไม่ใช่เพื่อตั้งรับหรือแก้ไขปัญหาเพียงอย่างเดียว</p> <p>2. การกำหนดนโยบาย กฎหมายหรือมาตรการต่างๆนั้น ควรให้ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมพิจารณาและให้ข้อคิดเห็น โดยต้องกำหนดสัดส่วน</p>	<p>1. ภาคเอกชนยังไม่ทราบแน่ชัดจนกว่าภาครัฐมีนโยบายด้านอาหารเป็นอย่างไร ส่วนนโยบาย/วิสัยทัศน์ด้านการคุ้มครองผู้บริโภคของ อย. นั้น เห็นว่ามีเนื้อหาที่กว้างแต่ยังขาดความจำเพาะเจาะจงว่าจะมุ่งเน้นส่วนใด</p> <p>2. ควรมีนโยบายให้มีการรวมศูนย์การบริการของรัฐที่เป็นกระบวนการที่ต่อเนื่องกันไว้ที่จุดเดียว โดยบริษัทเอกชนรวมทั้งประชาชนทั่วไป ไม่จำเป็นต้องเดินทางไปหลายหน่วยงาน เช่น การมี Single Window เพื่อให้เกิดความรวดเร็วและลดค่าใช้จ่ายในการติดต่อกับภาครัฐ</p>

ตารางที่ 4-2 สรุปผลการสัมภาษณ์ประเด็นด้านนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลและส่งเสริมการผลิตและบริโภคอาหาร (ต่อ)

องค์กรภาครัฐ (4 คน)	นักวิชาการ (3 คน)	องค์กรผู้บริโภค (2 คน)	องค์กรผู้ประกอบการ (2 คน)
<p>4. ระดับประเทศจำเป็นต้องมีนโยบายที่เชื่อมโยงทุกหน่วยงานให้ดำเนินงานในทิศทางเดียวกัน</p> <p>5. นโยบายการส่งเสริมคุณภาพและความปลอดภัยสินค้าเกษตรและอาหาร จำเป็นต้องมีมาตรการจูงใจหรือส่งเสริมการผลิตให้ได้มาตรฐาน เช่น มาตรการส่งเสริมเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต การลดต้นทุนการผลิต เพื่อให้ผู้ผลิตมีรายได้เพียงพอและแข่งขันได้ จะเป็นการสร้างแรงจูงใจให้เข้าสู่มาตรฐานมากขึ้น หรือสร้างกลไกตลาดรับซื้อสินค้าปลอดภัย/อาหารสุขภาพด้วยราคาที่เป็นธรรม</p>	<p>4. ควรปรับเปลี่ยนนโยบายจากกำกับเป็นส่งเสริมให้มีการนำมาตรฐานไปสู่การปฏิบัติ</p> <p>5. ในภาพรวมทิศทางการดำเนินงานภาครัฐควรผ่อนคลายเรื่องการกำกับดูแลโดยใช้กฎหมาย เป็นการกำกับดูแลผ่านการกำหนดมาตรฐานให้เป็นแนวปฏิบัติ อ่างอิง ที่ผู้ผลิตอาหารมีหน้าที่และความรับผิดชอบที่ต้องนำมาตรฐานไปสู่การปฏิบัติ ให้ได้ Outcome คือ อาหารที่มีคุณภาพและปลอดภัย</p>	<p>ของภาคส่วนต่างๆ ที่จะเข้ามามีส่วนร่วมให้มีสัดส่วนที่สมดุล ไม่เกิดการผูกขาดกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง</p> <p>3. การกำหนดนโยบายอาจพิจารณา กำหนดเป็นนโยบายระยะสั้นคือ ลดการเจ็บป่วยของประชาชนจากการบริโภคอาหาร การส่งเสริมให้ประชาชนเข้าถึงอาหารที่มีคุณภาพและปลอดภัย และนโยบายระยะยาวคือ ประชาชนมีสุขภาพดี ซึ่งอาหารเพียงองค์ประกอบหนึ่งที่จะทำให้ประชาชนสุขภาพดี</p>	<p>3. ในอนาคตเมื่อมีความพร้อม กระบวนการกำกับดูแล บางอย่างที่ภาครัฐดำเนินการอยู่ อาจมอบให้ภาคเอกชนกำกับดูแลกันเอง (Self-regulation) โดยรัฐทำหน้าที่กำกับดูแลระบบงาน ธรรมชาติ จริยธรรมและความโปร่งใสของระบบ Self-regulation นั้น (GS) เพื่อลดข้อจำกัดด้านทรัพยากรภาครัฐ</p> <p>4. นโยบายการกำกับดูแลในห่วงโซ่อาหาร ต้องเอื้อให้มีการวิจัยและพัฒนานวัตกรรมด้านอาหาร และส่งเสริมความสามารถในการแข่งขันของภาคธุรกิจ</p>

ตารางที่ 4-2 สรุปผลการสัมภาษณ์ประเด็นด้านนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลและส่งเสริมการผลิตและบริโภคอาหาร (ต่อ)

องค์กรภาครัฐ (4 คน)	นักวิชาการ (3 คน)	องค์กรผู้บริโภค (2 คน)	องค์กรผู้ประกอบการ (2 คน)
<p>6. อย. ควรสร้างความชัดเจนระหว่างการกำกับดูแลที่ดำเนินการอยู่จริง กับสิ่งที่สังคมเข้าใจ เช่น เครื่องหมาย อย. ที่สังคมเข้าใจว่าเป็น การรับรองผลิตภัณฑ์จาก อย. แต่ในความเป็นจริง อย. ไม่ได้รับรองเพียงแค่แสดงว่าสินค้านั้นอยู่ในความควบคุม ดังนั้น อย. ควรมีนโยบายการสื่อสารบทบาทหน้าที่องค์กรที่ชัดเจน เพื่อป้องกันความเข้าใจผิดที่อาจนำไปสู่การทะเลาะที่จะปกป้องตนเองของประชาชน</p> <p>7. ควรมีนโยบายที่กำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของภาคส่วนต่างๆ ในห่วงโซ่อาหาร รวมทั้งผู้บริโภคที่ต้องมีความรับผิดชอบต่อตนเองด้วย</p>	<p>6. ควรมีนโยบาย Open Data เพราะการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะ เช่น ผลการเฝ้าระวังสินค้า ผลการตรวจประเมินสถานที่ผลิตอาหาร แม้ว่าอาจมีผลกระทบ ต่อผู้ประกอบการในช่วงระยะเริ่มต้น แต่จะเป็นประโยชน์ระยะยาวต่อการพัฒนาและเฝ้าระวังตนเองของผู้ประกอบการ และประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลเพื่อใช้ในการตัดสินใจเลือกซื้อและบริโภคอาหารได้ด้วยตนเอง</p>	<p>4. ควรมีนโยบายส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนด้านการเฝ้าระวังและแจ้งเตือนภัยด้านอาหาร</p>	

ตารางที่ 4-3 สรุปผลการสัมภาษณ์ประเด็นด้านกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลและส่งเสริมการผลิตและบริโภคอาหาร

องค์กรภาครัฐ (4 คน)	นักวิชาการ (3 คน)	องค์กรผู้บริโภค (2 คน)	องค์กรผู้ประกอบการ (2 คน)
<p>1. กฎหมายในห่วงโซ่อาหารมีหลายฉบับ ทั้งในภาคเกษตร การแปรรูป การบริการ/จำหน่ายอาหาร การสุขาภิบาลอาหาร และการสื่อสาร ดังนั้น กฎหมายในห่วงโซ่อาหารทั้งหมดต้องมีการทบทวนและปรับปรุงให้เสริมการทำงานซึ่งกันและกัน โดยอาจจัดทำเป็นกฎหมายหลักที่กำหนดบทบาทหน้าที่ของแต่ละหน่วยงาน ส่วนการปฏิบัติให้ใช้กฎหมายเดิมที่มีอยู่ได้</p> <p>2. กฎหมาย Product liability ควรมีความครอบคลุมเกษตรกร ซึ่งต้องร่วมรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัยเช่นเดียวกับภาคส่วนอื่นในห่วงโซ่การผลิต ทั้งนี้ ต้องมีระบบการสืบย้อนกลับที่มาของสินค้า</p>	<p>1. การบังคับใช้กฎหมายยังไม่เข้มงวดและมีความเหลื่อมล้ำ อย่างไรก็ตามการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจังยังคงเป็นไปได้ยาก จึงต้องใช้พลังทางสังคมหรือกระแสสังคมช่วยเสริมการบังคับใช้กฎหมายให้มีความเข้มงวด</p> <p>2. แม้ว่าจะมีกฎหมายอยู่หลายฉบับที่กำกับดูแลในห่วงโซ่อาหารแล้ว แต่กฎหมายส่วนใหญ่ยังล้าสมัย ไม่ทันต่อสถานการณ์โลก เช่น การค้าออนไลน์ ที่อาจยังไม่ครอบคลุมการใช้บุคคลในการโฆษณาแฝง นอกจากนี้กฎหมายบางเรื่องยังก่อให้เกิดการตีความที่ขัดแย้งกันในทางปฏิบัติ ดังนั้น ควรต้องมี</p>	<p>1. กฎหมายที่ใช้กำกับดูแลในห่วงโซ่อาหาร อาจกำหนดเป็นสิ่งที่ให้ปฏิบัติ (Positive List) ส่วนที่ไม่ได้บัญญัติไว้เป็นสิ่งห้ามปฏิบัติ</p> <p>2. กฎหมายยังมีช่องว่างในบางจุด เช่น ควบคุมสารเคมีที่ใช้ทางการเกษตร</p> <p>3. การเฝ้าระวังคุณภาพและความปลอดภัยอาหารตามกฎหมายต้องมีความเข้มแข็งและดำเนินการร่วมกับภาคประชาชน</p> <p>4. การบังคับใช้กฎหมายควบคุมการโฆษณาหรือการให้ข้อมูลแก่ผู้บริโภคยังไม่เข้มงวด และบทกำหนดโทษยังไม่เหมาะสมกับปัญหาที่เกิดขึ้น</p>	<p>1. การบังคับใช้กฎหมายไม่เท่าเทียม ซึ่งผู้ประกอบการทุกรายควรได้รับการปฏิบัติจากภาครัฐอย่างเท่าเทียม กล่าวคือการพิจารณากำหนดโทษอาจแตกต่างกันได้ตามสภาพการณ์ แต่การชี้ความผิดควรต้องปฏิบัติให้เหมือนกันไม่ว่าจะเป็นรายเล็กหรือรายใหญ่</p> <p>2. อาหารริมบาทวิถี ไม่มีการควบคุมที่เข้มงวดเหมือนอาหารสำเร็จรูป ไม่ว่าจะเป็นด้านคุณภาพและความปลอดภัยอาหาร และสุขลักษณะการผลิต และแม้ว่าหน่วยงานที่รับผิดชอบจะมีมาตรการควบคุมสุขลักษณะและมาตรฐานผู้สัมผัสอาหารแล้ว</p>

ตารางที่ 4-3 สรุปผลการสัมภาษณ์ประเด็นด้านกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลและส่งเสริมการผลิตและบริโภคอาหาร (ต่อ)

องค์กรภาครัฐ (4 คน)	นักวิชาการ (3 คน)	องค์กรผู้บริโภค (2 คน)	องค์กรผู้ประกอบการ (2 คน)
<p>3. ควรมีการปรับแก้ไขกฎหมายให้มีความทันสมัย สอดคล้องกับสภาพสังคมในปัจจุบัน เช่น การควบคุมคุณภาพสินค้าออนไลน์ และความรับผิดชอบของเจ้าของพื้นที่ตลาดออนไลน์</p> <p>4. กฎหมายควรมีความครอบคลุมตลอดห่วงโซ่อาหารและรวมถึงการจำหน่ายอาหาร เช่น ความรับผิดชอบของเจ้าของตลาดหรือเจ้าของสถานที่ที่จัดให้มีการจำหน่ายอาหารควรต้องร่วมกับผิชอบกรณีมีสินค้าที่วางจำหน่ายไม่ได้มาตรฐานหรือไม่ปลอดภัย</p>	<p>การทบทวนกฎหมายทุกฉบับตลอดห่วงโซ่อาหารในคราวเดียวกัน แล้วปรับปรุงหรือจัดระเบียบขึ้นใหม่ โดยอาจจัดทำเป็นประมวลกฎหมายอาหาร หรืออาจจัดทำกฎหมายกลางว่าด้วยระบบอาหารของประเทศ (National Food System Act) ที่กำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบแต่ละภาคส่วนให้ชัดเจน โดยการปฏิบัติให้อ้างอิงนำกฎหมายเดิมที่ปรับปรุงแล้วมาใช้ได้</p>	<p>5. กฎหมายที่กำหนดมาตรฐานความปลอดภัยของอาหารควรต้องมีลักษณะป้องกันก่อนเกิดเหตุหรือ proactive และหากเป็นไปได้ควรนำมาตรฐานนานาชาติ (โคเด็กซ์) เป็นบรรทัดฐานในการกำหนดมาตรฐานอาหารภายในประเทศ</p>	<p>แต่การบังคับใช้หลักเกณฑ์ดังกล่าว ยังไม่ครอบคลุมผู้ประกอบการทุกระดับ</p> <p>3. กฎหมายการควบคุมราคาสินค้า ทำให้เกิดการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรม ทำให้การผลิตมีต้นทุนสูงและเฉพาะผู้ประกอบการรายใหญ่เท่านั้นที่สามารถรับต้นทุนได้ ผู้ประกอบการย่อยจะขาดศักยภาพในการแข่งขัน รวมทั้ง การพัฒนาตนเอง ดังนั้น การคำนวณราคาสินค้าต้องสะท้อนโครงสร้างราคาแท้จริง และมีความยืดหยุ่น จะช่วยส่งเสริมการผลิตสินค้าที่มีคุณภาพและปลอดภัย และมีการต่อยอดเป็นสินค้าพรีเมียมได้</p>

ตารางที่ 4-3 สรุปผลการสัมภาษณ์ประเด็นด้านกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลและส่งเสริมการผลิตและบริโภคอาหาร (ต่อ)

องค์กรภาครัฐ (4 คน)	นักวิชาการ (3 คน)	องค์กรผู้บริโภค (2 คน)	องค์กรผู้ประกอบการ (2 คน)
			<p>4. มาตรการภาษี ไม่เห็นด้วยกับการเก็บภาษีน้ำตาลหรือส่วนผสมอาหารอื่นที่อาจจะมีเพิ่มเติม เพราะทำให้การพัฒนาด้านอาหารหยุดชะงัก และอาหารบางอย่างที่อาจดีต่อสุขภาพก็ถูกเหมารวมด้วย เช่น น้ำผลไม้ และอาหารบางประเภทไม่ได้มีตลาดสำหรับคนไทย เช่น อาหารที่มีกลุ่มเป้าหมายเป็นนักท่องเที่ยว ดังนั้น การเหมารวมสินค้าทุกประเภทจึงเป็นอุปสรรคทางการค้าแบบหนึ่ง อย่างไรก็ตาม หากมีมาตรการลดภาษีให้บริษัทที่รับผิดชอบการเฝ้าระวัง เห็นว่าสามารถเป็นแรงจูงใจให้แก่ผู้ประกอบการได้</p>

ตารางที่ 4-3 สรุปผลการสัมภาษณ์ประเด็นด้านกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลและส่งเสริมการผลิตและบริโภคอาหาร (ต่อ)

องค์กรภาครัฐ (4 คน)	นักวิชาการ (3 คน)	องค์กรผู้บริโภค (2 คน)	องค์กรผู้ประกอบการ (2 คน)
			5. กรณีการเพิ่มค่าธรรมเนียมการอนุญาต และแบ่งสัดส่วนชัดเจนว่าใช้เป็นการเผื่อระวางเป็นสัดส่วนเท่าไรถือเป็นมาตรการที่ดีและเป็นไปได้ แต่อาจพิจารณาค่าใช้จ่ายด้านอื่นที่รัฐต้องรับผิดชอบด้วย และจัดเก็บไปในคราวเดียว และยกเลิกค่าใช้จ่ายอื่นที่ภาคเอกชนต้องจ่ายให้ (เช่น ภาษีน้ำตาล)



ตารางที่ 4-4 สรุปผลการสัมภาษณ์ประเด็นด้านมาตรการที่ไม่ใช่กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลและส่งเสริมการผลิตและบริโภคอาหาร

องค์กรภาครัฐ (4 คน)	นักวิชาการ (3 คน)	องค์กรผู้บริโภค (2 คน)	องค์กรผู้ประกอบการ (2 คน)
<p>1. ตามหลัก Who Did Who Pay ควรพิจารณาการจูงใจที่ทำให้ผู้ประกอบการรับผิดชอบการเฝ้าระวังความปลอดภัยอาหาร ทั้งสินค้าเกษตรและอาหารแปรรูป รวมทั้งที่จำหน่ายในตลาด เช่น</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- มีมาตรการลดหย่อนภาษี โดยลดสัดส่วนค่าใช้จ่ายของบริษัทในการตรวจวิเคราะห์คุณภาพและความปลอดภัยอาหารเพื่อการเฝ้าระวังตนเอง (ตรวจวิเคราะห์จากห้องปฏิบัติการมาตรฐานที่ อย.หรือ หน่วยงานรัฐรับรอง)</li> <li>- การมีบัญชีสินค้าคุณภาพและปลอดภัย และสินค้าส่งเสริมโภชนาการ สำหรับการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐ</li> </ul>	<p>1. การผลิตสินค้าเกษตรคุณภาพและปลอดภัย แบ่งเป็น 2 กรณี <u>กรณีรายใหญ่</u> ควรส่งเสริมให้เกิดการผลิตแบบแม่นยำ ( Precision Agriculture) โดยใช้เทคโนโลยีการเกษตรสมัยใหม่ เช่น AI ซึ่งจะช่วยให้การผลิตมีความแม่นยำ ผลผลิตมีคุณภาพและปลอดภัยจากสารตกค้าง เนื่องจากจะมีการบริหารจัดการที่จำเพาะกับปัญหามากขึ้นจึงลดการใช้สารเคมีต่างๆ และ<u>กรณีรายย่อย</u> ควรส่งเสริมการเกษตรผสมผสาน ลดการใช้ปัจจัยการผลิตจากภายนอก พัฒนาพันธุ์ให้เหมาะสมกับพื้นที่ และใช้เทคโนโลยี การเกษตรที่</p>	<p>1. ต้องมีมาตรการพัฒนาศักยภาพผู้บริโภคโดยต้องสื่อสารข้อมูลให้ผู้บริโภคทราบเพื่อใช้เฝ้าระวังตนเอง มีข้อมูลเพื่อชั่งน้ำหนักในการเลือกซื้อและบริโภคได้ด้วยตนเอง โดยข้อมูลที่สื่อสารต้องเข้าใจง่าย และชัดเจนไม่คลุมเครือ ทั้งนี้ ต้องสื่อสารให้ผู้บริโภคเข้าใจความเสี่ยงและต้องเรียนรู้การรับความเสี่ยงกับสิ่งที่เลือก แต่ทั้งนี้ผู้บริโภคต้องทราบข้อมูลที่เป็นข้อเท็จจริงทั้งหมด รวมทั้งทราบสิทธิผู้บริโภคที่พึงมีด้วย</p> <p>2. ควรสร้างเครือข่ายการเฝ้าระวังความปลอดภัยอาหารร่วมกับองค์กรผู้บริโภค โดยสร้าง</p>	<p>1. ไม่เห็นด้วยกับภาษีเกลือ ซึ่งหากภาครัฐจะควรต้องศึกษาจากภาษีน้ำตาลและนำมาปรับใช้ และภาครัฐควรมองเอกชนเป็นภาคี Partnership ในการดำเนินงานมาตรการต่างๆ</p> <p>2. มาตรการส่งเสริม Healthier Choice ถือว่าเป็นมาตรการที่ดี แต่ต้องมีการประชาสัมพันธ์ให้เป็นที่รู้จักในวงกว้างให้มากขึ้น</p> <p>3. การเพิ่มข้อความต่างๆ ลงไปบนฉลาก (ที่เป็นตัวหนังสือ) เห็นว่าเป็นมาตรการที่ไม่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากคนไทยไม่ได้มีนิสัยชอบอ่าน</p>

ตารางที่ 4-4 สรุปผลการสัมภาษณ์ประเด็นด้านมาตรการที่ไม่ใช่กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลและส่งเสริมการผลิตและบริโภคนอกอาหาร (ต่อ)

องค์กรภาครัฐ (4 คน)	นักวิชาการ (3 คน)	องค์กรผู้บริโภค (2 คน)	องค์กรผู้ประกอบการ (2 คน)
<p>2. การพัฒนาการผลิตในภาคเกษตรให้ได้มาตรฐาน ยังคงต้องใส่ใจแรงจูงใจเป็นเรื่องรายได้ โดยต้องสร้างแหล่งรับซื้อที่แน่นอน การประกันรายได้และราคาให้เกษตรกรอย่างเหมาะสม และต้องแก้ปัญหาด้านจริยธรรมในการประกอบอาชีพ</p> <p>3. ต้องส่งเสริมความรู้ผู้บริโภค โดยต้องสร้างแหล่งข้อมูลที่น่าเชื่อถือที่ผู้บริโภคสามารถเข้าถึงได้ และควรสอดแทรกองค์ความรู้ด้านเกษตรและอาหารในระบบการศึกษา เพื่อให้ประชาชนมีความรู้และความตระหนักที่เป็นนิสัย ซึ่งการปรับพฤติกรรมที่</p>	<p>เหมาะสมกับศักยภาพ (Appropriate Technology)</p> <p>2. ควรมีการจัดระเบียบสื่อสังคมออนไลน์ไม่ให้มีการเผยแพร่ข้อมูลที่เป็นเท็จหรือทำให้เกิดความเข้าใจผิดจนเกิดการบริโภคอาหารที่ไม่เหมาะสม และควรมาตรการสื่อสารความเสี่ยงบนสื่อสังคมออนไลน์โดยสร้างสื่อที่ประชาชนเชื่อถือและเข้าถึงได้ง่าย ซึ่งหากประชาชนมีข้อสงสัยในข่าวหรือข้อมูลที่อาจเป็นข้อมูลเท็จ ก็ต้องสามารถทราบว่าจะตรวจสอบข้อมูลจริงได้จากแหล่งใด</p>	<p>ช่องทางสื่อสารข้อมูลระหว่างองค์กร</p> <p>3. การสื่อสารข้อมูลบนฉลากอาหารควรต้องเข้าใจง่าย และให้ข้อมูลสำคัญที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยเป็นหลัก และอาจประยุกต์ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศช่วยในการให้ข้อมูลบนฉลากอาหาร</p>	<p>มีลักษณะบอกปากต่อปาก ดังนั้น สิ่งที่อยู่บนฉลากควรเป็นสัญลักษณ์ให้สังเกตและบอกปากต่อปากได้ง่าย</p>

ตารางที่ 4-4 สรุปผลการสัมภาษณ์ประเด็นด้านมาตรการที่ไม่ใช่กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลและส่งเสริมการผลิตและบริโภคอาหาร (ต่อ)

องค์กรภาครัฐ (4 คน)	นักวิชาการ (3 คน)	องค์กรผู้บริโภค (2 คน)	องค์กรผู้ประกอบการ (2 คน)
<p>ได้ผลที่สุดคือการปลูกฝังค่านิยมตั้งแต่เด็ก</p> <p>4. มาตรการสื่อสารข้อมูลเพื่อพัฒนาศักยภาพผู้บริโภคต้องเป็นข้อมูลที่เข้าใจง่าย โดยต้องใส่ใจให้มากขึ้นในการออกแบบข้อความต่างๆ เช่น รูปแบบฉลากโภชนาการที่ต้องปรับปรุงให้ประชาชนทั่วไปเข้าใจได้ง่าย และข้อความคำเตือนต่างๆ ที่ควรเป็นภาษาที่เข้าใจได้ง่ายไม่ต้องตีความ</p>			

ตารางที่ 4-5 สรุปผลการสัมภาษณ์ ข้อคิดเห็นหรือคำแนะนำอื่นๆ เพื่อการพัฒนา

องค์กรภาครัฐ (4 คน)	นักวิชาการ (3 คน)	องค์กรผู้บริโภค (2 คน)	องค์กรผู้ประกอบการ (2 คน)
<p>1. เนื่องจากปัจจุบันมีหลายหน่วยงานในห่วงโซ่อาหาร แต่ปัญหาคือบางครั้งไม่ทราบว่ามีใครเจ้าภาพในจุดใด ทำให้การส่งต่อข้อมูลมีความล่าช้า หรือไม่สามารถหาเจ้าภาพได้ การบูรณาการข้อมูลเพื่อการดำเนินงานจึงทำได้ยาก เช่น ประเด็นคุณภาพความปลอดภัยของภาชนะที่อาจจะใช้บรรจุอาหาร ยังไม่มีหน่วยงานรับผิดชอบที่ชัดเจน</p> <p>2. ในภาพรวม การบูรณาการข้อมูลและการแผนการดำเนินงานยังไม่เกิดขึ้น ดังนั้นในระยะเริ่มต้น จึงควรต้องมีการผลักดันให้มีการวางแผนเฟ้าระวังร่วมกัน รวมถึงการพัฒนาศักยภาพห้องปฏิบัติการให้สามารถตรวจวิเคราะห์ได้ด้วยมาตรฐานเดียวกัน</p>	<p>1. ควรผลักดันให้เกิด Single Agency ด้านอาหาร เพื่อเป็นเจ้าภาพรับผิดชอบงานด้านอาหารทั้งระบบในภาพรวมของประเทศ</p> <p>2. จุดที่จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างยั่งยืนทั้งระบบอาหาร คือ การปรับเปลี่ยนค่านิยม ผ่านการให้การศึกษาด้านอาหารและโภชนาการแก่ประชาชน ซึ่งต้องผนวกเรื่องนี้ในการศึกษาทุกช่วงวัย เพื่อให้เกิดการปรับเปลี่ยนค่านิยมและพฤติกรรมทั้งการผลิตและ</p>	<p>1. ภาครัฐต้องปรับเปลี่ยนมุมมองที่ต้องเชื่อมั่นในผู้บริโภคมากขึ้นว่าสามารถดูแลตนเองได้ในระดับหนึ่ง และต้องพัฒนาอย่างเป็นขั้นตอนเพื่อสร้างให้เป็นผู้บริโภคที่เข้มแข็ง</p> <p>2. ขอให้ทบทวนการให้สิทธิยกเว้นภาษีนำเข้าสารเคมีเพื่อการเกษตร ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้การเข้าถึงสารเคมีทำได้ง่ายขึ้น ซึ่งหากราคาสารเคมีเป็นไปตามกลไกตลาดอาจเป็นแรงผลักดันให้เกษตรกรพัฒนาการผลิตที่ลด เลิกใช้สารเคมี</p>	<p>1. การมีฐานข้อมูลหรือแหล่งข้อมูลกลางสำหรับสาธารณะที่สามารถเข้าถึงได้เพื่อการเฟ้าระวังตนเองนั้น ยินดีให้มีการเปิดเผยข้อมูลการตรวจวิเคราะห์อาหารที่ใช้ประกอบการขึ้นทะเบียนอาหาร แต่สำหรับการเปิดเผยข้อมูลที่อาจเป็นผลเสียกับผู้ประกอบการ เช่น ผลการตรวจวิเคราะห์ที่ไม่ผ่านมาตรฐาน หรือผลการตรวจเฟ้าระวังสถานที่ผลิตที่อาจพบข้อบกพร่อง อาจเปิดเผยได้แต่ต้องควบคู่กับการสื่อสารข้อมูลที่รวดเร็วและ update ข้อมูลแบบ real time เช่น เมื่อตรวจพบข้อบกพร่องและมีการแสดงข้อมูลบนระบบ ต้องระบบแจ้งเตือนให้ผู้ประกอบการ</p>

ตารางที่ 4-5 สรุปผลการสัมภาษณ์ ข้อคิดเห็นหรือคำแนะนำอื่นๆ เพื่อการพัฒนา (ต่อ)

องค์กรภาครัฐ (4 คน)	นักวิชาการ (3 คน)	องค์กรผู้บริโภค (2 คน)	องค์กรผู้ประกอบการ (2 คน)
<p>3.ควรมีฐานข้อมูลกลางของประเทศ เพื่อให้หน่วยงานต่างๆ สามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์ข้อมูลร่วมกัน และเมื่อมีการพัฒนาศักยภาพผู้บริโภคให้สามารถวิเคราะห์และทำความเข้าใจในข้อมูลข่าวสารได้ด้วยตนเองแล้ว ก็สามารถเปิดข้อมูลด้านต่างๆ เป็นข้อมูลสาธารณะเต็มรูปแบบ โดยอาจเป็นข้อมูลที่ผ่านการประมวล จัดระเบียบและสรุปเป็นข่าวสารที่เข้าใจได้ง่าย โดย Food Authority เป็นหน่วยงานบริหารจัดการฐานข้อมูลกลาง (ต้องผลักดันที่ระดับนโยบาย เพื่อให้เกิดการรวมศูนย์ข้อมูล)</p> <p>4. ควรมีระบบตรวจจับข้อมูลบนอินเทอร์เน็ตเพื่อให้สามารถตอบโต้หรือจัดการปัญหาได้อย่างทันการณ์</p>	<p>บริโภคอาหาร จะทำให้เกิดความยั่งยืนทั้งการผลิตและการบริโภคในระยะยาว</p>	<p>3. ตัวกลางทุกช่วงในห่วงโซ่การผลิตและกระจายอาหารต้องมีส่วนรับผิดชอบหากเกิดการจำหน่ายหรือกระจายอาหารที่ไม่ปลอดภัย</p> <p>4. การบูรณาการภาครัฐควรต้องพิจารณา</p>	<p>ทราบเพื่อแก้ไข และแจ้งเตือนผู้บริโภค หากมีการปรับปรุงแก้ไขแล้ว</p> <p>2. ปัจจุบัน Disruptive Technology เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว ภาครัฐจำเป็นต้องพัฒนาศักยภาพให้สามารถออกแบบระบบกำกับดูแลได้ทันสถานการณ์ และไม่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนา</p> <p>5. Big Data เป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ในอนาคต ต้องมีการนำมาใช้ประโยชน์ให้มากที่สุด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเฝ้าระวังความเสี่ยงที่ควรออกแบบตามวิถีชีวิต (Lifestyle) ของกลุ่มคน ซึ่งต้องอาศัยการวิเคราะห์ข้อมูลจาก Big Data เช่น พฤติกรรมการซื้อสินค้า หรือพฤติกรรมการเชื่อข่าวลวง</p>

## เป้าประสงค์ของนโยบาย (End) และมาตรการเพื่อการพัฒนา (Way and Mean)

**End:** “คุณภาพและความปลอดภัยอาหารเป็นความรับผิดชอบร่วมกันของทุกภาคส่วน  
(Food Quality and Safety is a Shared Responsibility)”

### **Ways:**

1. **ผู้ประกอบการ** กำกับและส่งเสริมให้ผู้ประกอบการมีความรับผิดชอบในการส่งมอบผลผลิตที่มีคุณภาพและปลอดภัย และให้ข้อมูลที่ถูกต้อง ไม่เกินจริงหรือหลอกลวง สามารถสืบย้อนกลับที่มาของสินค้าได้

2. **ผู้บริโภค** ส่งเสริมให้ผู้บริโภคมีความรับผิดชอบต่อตนเองในการบริโภคอาหารที่เหมาะสม มีวิจารณญาณในการรับข้อมูลจากแหล่งต่างๆ สามารถเลือกซื้อและบริโภคอาหารที่เหมาะสมกับภาวะสุขภาพ

3. **ภาครัฐ** สนับสนุนหน่วยงานรัฐให้สร้างสภาวะแวดล้อมทางอาหารของประเทศ (Food Environment) ที่เอื้อต่อการผลิตและบริโภคอาหารที่เหมาะสมและพัฒนาอย่างต่อเนื่อง และเชื่อมโยงข้อมูลเพื่อประมวลผลสร้างองค์ความรู้ และสื่อสารข้อมูล/องค์ความรู้ที่ถูกต้องสู่สาธารณะอย่างต่อเนื่อง

### **Means:**

1. พัฒนาการศึกษาด้านอาหารให้ครอบคลุมทุกกลุ่มประชากรอย่างเหมาะสมและต่อเนื่อง โดยผนวกเข้ากับระบบการศึกษาขั้นพื้นฐานและต่อเนื่องตลอดชีวิต ทั้งการศึกษาในระบบและนอกระบบ เพื่อให้เป็นประชากรที่มีคุณภาพและมีความรับผิดชอบต่อตนเองและสังคมตามบทบาทของตน

2. พัฒนาประสิทธิภาพระบบควบคุมอาหาร โดยใช้เทคโนโลยีการจัดการข้อมูลสารสนเทศ (Data Driven Food Control System) ในการจัดวางแผนงานและจัดสภาวะแวดล้อมด้านอาหารให้เหมาะสมสอดคล้องกับบริบทสังคมที่เปลี่ยนแปลงตลอดเวลา รวมทั้ง สร้างเครือข่ายกับภาคส่วนต่างๆ เพื่อเสริมพลังระบบการควบคุมอาหาร การเฝ้าระวังความปลอดภัยอาหารและการบังคับใช้กฎหมาย

3. พัฒนาประสิทธิภาพระบบประกันคุณภาพและความปลอดภัยอาหาร โดยปรับปรุงหลักการและวิธีการกำหนดมาตรฐานอาหาร รวมทั้งการให้ข้อมูลบนฉลากอาหารและการโฆษณาบนสื่อต่างๆ ให้มีความยืดหยุ่นและมีความครอบคลุมกิจกรรมต่างๆ ที่เกิดขึ้นในห่วงโซ่อาหารได้อย่างทันการ

4. สร้างมาตรการเชิงบวก (Incentives) เพื่อจูงใจให้เกิดการผลิตและจำหน่ายอาหารที่ดีต่อสุขภาพ และการประกอบธุรกิจที่มีความรับผิดชอบต่อสังคม เช่น การลดหย่อนภาษีสินค้าอาหารเพื่อสุขภาพ การให้สิทธิพิเศษสำหรับธุรกิจที่รับผิดชอบต่อสังคม

5. ประยุกต์ใช้เทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์เพื่อประมวลผลข้อมูลจาก Big Data เพื่อให้เกิดการใช้ประโยชน์ข้อมูลให้สูงสุดในการปฏิบัติงานทุกด้าน และสื่อสาร/แลกเปลี่ยนข้อมูลสู่สาธารณะผ่านช่องทางต่างๆ เพื่อการใช้ประโยชน์ร่วมกันระหว่าง รัฐ-ประชาชน-เอกชน

โดยมีรายละเอียดตามที่แสดงในตารางที่ 4-6

ตารางที่ 4-6 สรุปแนวทางการกำหนดนโยบายเพื่อส่งเสริมการบริโภคอาหารเพื่อสุขภาพที่ของประชาชน

END: คุณภาพและความปลอดภัยอาหารเป็นความรับผิดชอบร่วมกันของทุกภาคส่วน (Food Quality and Safety is a Shared Responsibility)			
Stakeholder	ผู้ประกอบการ	ผู้บริโภค	ภาครัฐ
Ways  Means	กำกับและส่งเสริมให้ผู้ประกอบการมีความรับผิดชอบในการส่งมอบผลผลิตที่มีคุณภาพและปลอดภัย และให้ข้อมูลที่ถูกต้องไม่เกินจริงหรือหลอกลวง สามารถสืบย้อนกลับที่มาของสินค้าได้	ส่งเสริมให้ผู้บริโภคมีความรับผิดชอบต่อตนเองในการบริโภคอาหารที่เหมาะสม มีวิจารณญาณในการรับข้อมูลจากแหล่งต่างๆ สามารถเลือกซื้อและบริโภคอาหารที่เหมาะสมกับภาวะสุขภาพ	สนับสนุนหน่วยงานรัฐให้สร้างสภาพแวดล้อมทางอาหารของประเทศ (Food Environment) ที่เอื้อต่อการผลิตและบริโภคอาหารที่เหมาะสมและพัฒนาอย่างต่อเนื่อง และเชื่อมโยงข้อมูลเพื่อประมวลผลสร้างองค์ความรู้ และสื่อสารข้อมูล/องค์ความรู้ที่ถูกต้องสู่สาธารณะอย่างต่อเนื่อง
1. พัฒนาการศึกษาด้านอาหารให้ครอบคลุมทุกกลุ่มประชากรอย่างเหมาะสมและต่อเนื่อง โดยผนวกเข้ากับระบบการศึกษาขั้นพื้นฐานและต่อเนื่องตลอดชีวิต ทั้งการศึกษาในระบบและนอกระบบ เพื่อให้เป็นประชากรที่มีคุณภาพและมีความรับผิดชอบต่อตนเองและสังคมตามบทบาทของตน	ให้การศึกษาด้านอาหารแก่ประชาชนตั้งแต่ขั้นพื้นฐานและพัฒนาทักษะชีวิตอย่างต่อเนื่องให้มีสมรรถนะที่เพียงพอต่อการประกอบการและมีจริยธรรม	ให้การศึกษาด้านอาหารแก่ประชาชนตั้งแต่ระดับขั้นพื้นฐานและต่อเนื่องตลอดชีวิต ผู้การเป็นผู้บริโภคที่มีคุณภาพ และความตระหนักรู้ในการบริโภคอาหาร	สนับสนุนและพัฒนาศักยภาพเจ้าหน้าที่อย่างต่อเนื่อง ให้ความรู้เท่าทันเทคโนโลยี สามารถนำเทคโนโลยีมาประยุกต์ใช้พัฒนางานให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของโลก



ตารางที่ 4-6 สรุปแนวทางการกำหนดนโยบายเพื่อส่งเสริมการบริโภคอาหารเพื่อสุขภาพที่ของประชาชน (ต่อ)

END: คุณภาพและความปลอดภัยอาหารเป็นความรับผิดชอบร่วมกันของทุกภาคส่วน (Food Quality and Safety is a Shared Responsibility)			
Stakeholder	ผู้ประกอบการ	ผู้บริโภค	ภาครัฐ
Ways  Means	กำกับและส่งเสริมให้ผู้ประกอบการมีความรับผิดชอบในการส่งมอบผลผลิตที่มีคุณภาพและปลอดภัย และให้ข้อมูลที่ต้องไม่เกินจริงหรือหลอกลวง สามารถสืบย้อนกลับที่มาของสินค้าได้	ส่งเสริมให้ผู้บริโภคมีความรับผิดชอบต่อตนเองในการบริโภคอาหารที่เหมาะสม มีวิจารณญาณในการรับข้อมูลจากแหล่งต่างๆ สามารถเลือกซื้อและบริโภคอาหารที่เหมาะสมกับภาวะสุขภาพ	สนับสนุนหน่วยงานรัฐให้สร้างสภาพแวดล้อมทางอาหารของประเทศ (Food Environment) ที่เอื้อต่อการผลิตและบริโภคอาหารที่เหมาะสมและพัฒนาอย่างต่อเนื่อง และเชื่อมโยงข้อมูลเพื่อประมวลผลสร้างองค์ความรู้ และสื่อสารข้อมูล/องค์ความรู้ที่ถูกต้องสู่สาธารณะอย่างต่อเนื่อง
2. พัฒนาประสิทธิภาพระบบควบคุมอาหาร โดยใช้เทคโนโลยีการจัดการข้อมูลสารสนเทศ (Data Driven Food Control System) ในการจัดวางแผนงานและจัดสถานะแวดล้อมด้านอาหารให้เหมาะสมสอดคล้องกับบริบทสังคมที่เปลี่ยนแปลงตลอดเวลา รวมทั้ง สร้างเครือข่ายกับภาคส่วนต่างๆ เพื่อเสริม	เชื่อมต่อและแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างผู้ประกอบการและรัฐ เพื่อนำข้อมูลไปสู่การวางแผนควบคุมอาหารที่ทันสมัย และสามารถสืบย้อนกลับที่มาของสินค้าได้ (Traceability)	สร้างการมีส่วนร่วมภาคประชาชนในระบบควบคุมความปลอดภัยอาหาร โดยสร้างช่องทางการสื่อสารข้อมูลที่สะดวกกับการรับส่งข้อมูลให้ผู้บริโภคเป็นเครือข่ายเป็นผู้แจ้งเบาะแสในการเฝ้าระวัง และแจ้งเตือนภัย	นำเทคโนโลยีสารสนเทศและการบริหารจัดการข้อมูลข่าวสารมาใช้เพื่อประสิทธิภาพประสิทธิภาพระบบงานอย่างต่อเนื่องและสื่อสารข้อมูลทุกภาคส่วน <ul style="list-style-type: none"> <li>● การป้องกันความเสี่ยงก่อนเกิดเหตุ (Prevention of Risk)</li> <li>● การพัฒนาระบบควบคุมความปลอดภัยอาหารที่ทันสมัย (Up-to-Date</li> </ul>

ตารางที่ 4-6 สรุปแนวทางการกำหนดนโยบายเพื่อส่งเสริมการบริโภคอาหารเพื่อสุขภาพที่ของประชาชน (ต่อ)

END: คุณภาพและความปลอดภัยอาหารเป็นความรับผิดชอบร่วมกันของทุกภาคส่วน (Food Quality and Safety is a Shared Responsibility)			
Stakeholder	ผู้ประกอบการ	ผู้บริโภค	ภาครัฐ
Ways  Means	กำกับและส่งเสริมให้ผู้ประกอบการมีความรับผิดชอบในการส่งมอบผลผลิตที่มีคุณภาพและปลอดภัย และให้ข้อมูลที่ถูกต้องไม่เกินจริงหรือหลอกลวง สามารถสืบย้อนกลับที่มาของสินค้าได้	ส่งเสริมให้ผู้บริโภคมีความรับผิดชอบต่อตนเองในการบริโภคอาหารที่เหมาะสม มีวิจารณญาณในการรับข้อมูลจากแหล่งต่างๆ สามารถเลือกซื้อและบริโภคอาหารที่เหมาะสมกับภาวะสุขภาพ	สนับสนุนหน่วยงานรัฐให้สร้างสภาพแวดล้อมทางอาหารของประเทศ (Food Environment) ที่เอื้อต่อการผลิตและบริโภคอาหารที่เหมาะสมและพัฒนาอย่างต่อเนื่อง และเชื่อมโยงข้อมูลเพื่อประมวลผลสร้างองค์ความรู้ และสื่อสารข้อมูล/องค์ความรู้ที่ถูกต้องสู่สาธารณะอย่างต่อเนื่อง
พลังระบบการควบคุมอาหาร การเฝ้าระวังความปลอดภัยอาหารและการบังคับใช้กฎหมาย			Food Control System) <ul style="list-style-type: none"> <li>ปรับปรุงโครงสร้างกฎหมายให้ยืดหยุ่นต่อสถานการณ์</li> </ul>
3. พัฒนาประสิทธิภาพระบบประกันคุณภาพและความปลอดภัยอาหารโดยปรับปรุงหลักการและวิธีการกำหนดมาตรฐานอาหาร รวมทั้งการให้ข้อมูลบนฉลากอาหารและการโฆษณาบนสื่อ	<ul style="list-style-type: none"> <li>สนับสนุนให้มีระบบการกำกับดูแลตัวเอง (Self-Regulation) ผ่านระบบการประกันคุณภาพตลอดห่วงโซ่การผลิต และการรับรองระบบงาน</li> </ul>	สร้างช่องทางให้ผู้บริโภคสามารถทราบหรือทวนสอบ (Verify) ประสิทธิภาพของระบบประกันคุณภาพและความปลอดภัยของระบบการผลิต	<ul style="list-style-type: none"> <li>ทบทวนโครงสร้างกฎหมาย ทั้งกฎหมายหลักและกฎหมายรอง และปรับปรุงให้มีความยืดหยุ่นครอบคลุมสถานการณ์ได้ทันการณ์มากขึ้น</li> <li>ปรับปรุงมาตรฐานวิธีการแสดงข้อมูลฉลาก</li> </ul>

ตารางที่ 4-6 สรุปแนวทางการกำหนดนโยบายเพื่อส่งเสริมการบริโภคอาหารเพื่อสุขภาพที่ของประชาชน (ต่อ)

END: คุณภาพและความปลอดภัยอาหารเป็นความรับผิดชอบร่วมกันของทุกภาคส่วน (Food Quality and Safety is a Shared Responsibility)			
Stakeholder	ผู้ประกอบการ	ผู้บริโภค	ภาครัฐ
Ways  Means	กำกับและส่งเสริมให้ผู้ประกอบการมีความรับผิดชอบในการส่งมอบผลผลิตที่มีคุณภาพและปลอดภัย และให้ข้อมูลที่ถูกต้องไม่เกินจริงหรือหลอกลวง สามารถสืบย้อนกลับที่มาของสินค้าได้	ส่งเสริมให้ผู้บริโภคมีความรับผิดชอบต่อตนเองในการบริโภคอาหารที่เหมาะสม มีวิจารณญาณในการรับข้อมูลจากแหล่งต่างๆ สามารถเลือกซื้อและบริโภคอาหารที่เหมาะสมกับภาวะสุขภาพ	สนับสนุนหน่วยงานรัฐให้สร้างสภาพแวดล้อมทางอาหารของประเทศ (Food Environment) ที่เอื้อต่อการผลิตและบริโภคอาหารที่เหมาะสมและพัฒนาอย่างต่อเนื่อง และเชื่อมโยงข้อมูลเพื่อประมวลผลสร้างองค์ความรู้ และสื่อสารข้อมูล/องค์ความรู้ที่ถูกต้องสู่สาธารณะอย่างต่อเนื่อง
ต่างๆ ให้มีความยืดหยุ่นและมีความครอบคลุมกิจกรรมต่างๆ ที่เกิดขึ้นในห่วงโซ่อาหารได้อย่างทันการณ์	<ul style="list-style-type: none"> <li>สนับสนุนให้ใช้ระบบตลาดนำการผลิต โดยมีเงื่อนไขด้านระบบการประกันคุณภาพและความปลอดภัยเป็นเงื่อนไขการซื้อขายหรือกำหนดราคา</li> </ul>	อาหารที่จะเลือกซื้อหรือบริโภค รวมทั้ง การทวนสอบความถูกต้องของข้อมูลบนฉลากและโฆษณาได้ด้วยตนเอง	<p>อาหารให้เข้าใจง่ายและเป็นประโยชน์ต่อการปรับ โดยเน้นให้ข้อมูลที่เชื่อมโยงกับมาตรฐานด้านคุณภาพและความปลอดภัย</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศสื่อสารข้อมูลอาหารทั้งฉลากและโฆษณา และข้อมูลการเกี่ยวกับระบบการผลิต</li> </ul>
4. สร้างมาตรการเชิงบวก (Incentives) เพื่อจูงใจให้เกิดการผลิตและจำหน่าย	<ul style="list-style-type: none"> <li>ส่งเสริม Creating Shared Values Business Model</li> </ul>	สร้างความต้องการผู้บริโภค (Consumer demand) เป็นแรงผลักดัน	<b>สร้างสภาพแวดล้อมที่คนทำได้ รับรางวัลที่จับต้องได้ โดย:</b>

ตารางที่ 4-6 สรุปแนวทางการกำหนดนโยบายเพื่อส่งเสริมการบริโภคอาหารเพื่อสุขภาพที่ของประชาชน (ต่อ)

END: คุณภาพและความปลอดภัยอาหารเป็นความรับผิดชอบร่วมกันของทุกภาคส่วน (Food Quality and Safety is a Shared Responsibility)			
Stakeholder	ผู้ประกอบการ	ผู้บริโภค	ภาครัฐ
Ways  Means	กำกับและส่งเสริมให้ผู้ประกอบการมีความรับผิดชอบในการส่งมอบผลผลิตที่มีคุณภาพและปลอดภัย และให้ข้อมูลที่ถูกต้องไม่เกินจริงหรือหลอกลวง สามารถสืบย้อนกลับที่มาของสินค้าได้	ส่งเสริมให้ผู้บริโภคมีความรับผิดชอบต่อตนเองในการบริโภคอาหารที่เหมาะสม มีวิจารณญาณในการรับข้อมูลจากแหล่งต่างๆ สามารถเลือกซื้อและบริโภคอาหารที่เหมาะสมกับภาวะสุขภาพ	สนับสนุนหน่วยงานรัฐให้สร้างสภาพแวดล้อมทางอาหารของประเทศ (Food Environment) ที่เอื้อต่อการผลิตและบริโภคอาหารที่เหมาะสมและพัฒนาอย่างต่อเนื่อง และเชื่อมโยงข้อมูลเพื่อประมวลผลสร้างองค์ความรู้ และสื่อสารข้อมูล/องค์ความรู้ที่ถูกต้องสู่สาธารณะอย่างต่อเนื่อง
อาหารที่ดีต่อสุขภาพ และการประกอบธุรกิจที่มีความรับผิดชอบต่อสังคม เช่น การลดหย่อนภาษีสินค้าอาหารเพื่อสุขภาพ การให้สิทธิพิเศษสำหรับธุรกิจที่รับผิดชอบต่อสังคม	<ul style="list-style-type: none"> <li>ส่งเสริมโมเดลธุรกิจเพื่อสังคม</li> <li>ส่งเสริมกำหนดให้การทำธุรกิจที่รับผิดชอบต่อสังคม การผลิตสินค้ามีมาตรฐานและความปลอดภัยอาหารเป็นเงื่อนไขในการซื้อขายระหว่าง Sector</li> </ul>	ของตลาด (Demand Pull) ให้มีการผลิตอาหารคุณภาพและปลอดภัย และความยั่งยืน/รับผิดชอบต่อสังคม	<ol style="list-style-type: none"> <li>สร้างมาตรฐานใจด้านภาษีให้มีการผลิตอาหารที่มีโภชนาการที่ดี และมีความปลอดภัย (ลดภาษีค่าใช้ใช้การเฝ้าระวัง)</li> <li>มีมาตรฐานอาหาร (ภาคสมัครใจ) ที่เอื้อต่อการพัฒนา</li> </ol>

ตารางที่ 4-6 สรุปแนวทางการกำหนดนโยบายเพื่อส่งเสริมการบริโภคอาหารเพื่อสุขภาพที่ของประชาชน (ต่อ)

END: คุณภาพและความปลอดภัยอาหารเป็นความรับผิดชอบร่วมกันของทุกภาคส่วน (Food Quality and Safety is a Shared Responsibility)			
Stakeholder	ผู้ประกอบการ	ผู้บริโภค	ภาครัฐ
Ways  Means	กำกับและส่งเสริมให้ ผู้ประกอบการมีความ รับผิดชอบในการส่งมอบ ผลผลิตที่มีคุณภาพและ ปลอดภัย และให้ข้อมูลที่ ถูกต้องไม่เกินจริงหรือ หลอกลวง สามารถสืบ ย้อนกลับที่มาของสินค้าได้	ส่งเสริมให้ผู้บริโภคมีความ รับผิดชอบต่อตนเองในการ บริโภคอาหารที่เหมาะสม มี วิจารณญาณในการรับข้อมูล จากแหล่งต่างๆ สามารถ เลือกซื้อและบริโภคอาหารที่ เหมาะสมกับภาวะสุขภาพ	สนับสนุนหน่วยงานรัฐให้สร้างสภาวะ แวดล้อมทางอาหารของประเทศ (Food Environment) ที่เอื้อต่อการผลิตและ บริโภคอาหารที่เหมาะสมและพัฒนาอย่าง ต่อเนื่อง และเชื่อมโยงข้อมูลเพื่อ ประมวลผลสร้างองค์ความรู้ และสื่อสาร ข้อมูล/องค์ความรู้ที่ถูกต้องสู่สาธารณะ อย่างต่อเนื่อง
5. ประยุกต์ใช้เทคโนโลยี ปัญญาประดิษฐ์เพื่อประมวลผลข้อมูล จาก Big Data เพื่อให้เกิดการใช้ ประโยชน์ข้อมูลให้สูงสุดในการ ปฏิบัติงานทุกด้าน และสื่อสาร/ แลกเปลี่ยนข้อมูลสู่สาธารณะผ่าน ช่องทางต่างๆ เพื่อการใช้ประโยชน์ ร่วมกันระหว่าง รัฐ-ประชาชน-เอกชน	สร้างช่องทางสื่อสารและ แลกเปลี่ยนข้อมูลกับภาครัฐ-เอกชน เพื่อการวางแผนพัฒนาการผลิตให้ ได้ผลิตภัณฑ์ที่มีคุณภาพและ ปลอดภัย และทวนสอบระบบ ประกันคุณภาพและความปลอดภัย อาหาร (Food Safety Assurance System verification)	สร้างเครือข่ายข้อมูลข่าวสารกับ กลุ่มผู้บริโภคหรือองค์กรภาค ประชาสังคมเพื่อสร้างความ เข้มแข็งระบบเฝ้าระวัง และแจ้ง เตือนภัย	เชื่อมโยงข้อมูลจากแหล่งต่างๆ และใช้ เทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์ในการประมวล ผลข้อมูลเพื่อใช้ประโยชน์ เช่น งานเฝ้าระวัง สถานการณ์ความปลอดภัย การทำนายแผนเฝ้า ระวังสำหรับอนาคต การกำหนดมาตรฐาน อาหารเชิงรุก การคาดการณ์แนวโน้ม (Trend) และอื่นๆ

## สรุปแนวทางการกำหนดนโยบายส่งเสริมการบริโภคอาหารเพื่อสุขภาพที่ดีของประชาชน

จากการศึกษาเอกสารและการประชุมระดมสมอง รวมทั้งการสัมภาษณ์เชิงลึก สามารถสรุปประเด็นปัญหาสำคัญได้ว่า การบริโภคอาหารที่ไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสมก่อให้เกิดปัญหาสุขภาพ 2 ด้าน คือ ประเด็นการเกิดโรคทางโภชนาการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งโรคไม่ติดต่อเรื้อรังหรือ Non-Communicable Diseases (NCDs) และประเด็นด้านความปลอดภัยอาหาร (Food Safety) คือ การเจ็บป่วยจากการได้รับอันตรายที่อยู่ในอาหาร หรืออาหารที่ปลอมปนสารห้ามใช้ เช่น การปลอมปนยา หรือวัตถุออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท จนก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพ

เมื่อพิจารณาสาเหตุ (Root Causes) ของปัญหาทั้งปัญหาด้าน NCDs และปัญหาด้าน Food Safety คือ การขาดความรู้และความตระหนักเรื่องคุณภาพและความปลอดภัยอาหารของบุคคลในห่วงโซ่อาหาร ไม่ว่าจะเป็นบุคคลนั้นจะเป็น ผู้ผลิตอาหาร ผู้บริโภค หรือเจ้าหน้าที่ผู้กำกับดูแล ที่จำเป็นต้องมีความรู้พื้นฐานด้านอาหารที่เพียงพอเพื่อให้เกิดความตระหนักในหน้าที่ความรับผิดชอบ และต้องรับผิดชอบต่อบทบาทของตนเอง ดังนั้น การบรรลุเป้าหมายสูงสุด (Ultimate Goal) คือ “ประชาชนไม่เจ็บป่วยจากการบริโภคอาหาร” จะต้องอาศัยความร่วมมือของทุกคนในห่วงโซ่อาหาร ไม่ว่าจะอยู่ในบทบาทสถานะใด จึงมีข้อเสนอแนวทางการกำหนดนโยบายฯ คือ “คุณภาพและความปลอดภัยอาหารเป็นความรับผิดชอบร่วมกันของทุกภาคส่วน (Food Quality and Safety is a Shared Responsibility)

การวิจัยนี้เป็นการกำหนดแนวทางนโยบายส่งเสริมการบริโภคอาหารเพื่อสุขภาพที่ดีของประชาชน ได้พิจารณาอยู่บนพื้นฐานข้อมูลสถานการณ์ปัจจุบันในห่วงโซ่อาหารของประเทศ และได้คาดการณ์ทิศทางการพัฒนาในอนาคต ซึ่งการนำแนวนโยบายไปสู่การปฏิบัตินั้น ภาคส่วนต่างๆ สามารถนำผลการศึกษานี้ไปเป็นแนวทางในการกำหนดมาตรการหรือวิธีการดำเนินงานในรายละเอียดภายใต้บทบาทและอำนาจหน้าที่ของตน เพื่อให้การดำเนินงานมีความเป็นเอกภาพ สามารถพัฒนาที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบันให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น และจะเป็นการเตรียมการรับมือกับอนาคตที่อาจจะเกิดขึ้นด้วย

### สรุป

ตอบวัตถุประสงค์ของการวิจัยข้อที่ 1 (เพื่อศึกษาสถานการณ์เกี่ยวกับการบริโภคอาหารของประชาชน) สรุปได้ว่า ปัจจุบันประชาชนมีรูปแบบการบริโภคอาหารที่เปลี่ยนไปจากอดีต ซึ่งสถานการณ์ที่เห็นได้ชัดคือประชาชนพึ่งพิงอาหารจากระบบตลาดและบริโภคอาหารนอกบ้านมากขึ้น เป็นผลให้เกิดการขยายตัวของการทำงานเกษตรเชิงการค้าและอุตสาหกรรมแปรรูปอาหาร

ซึ่งหากระบบการผลิตมีข้อบกพร่องในการควบคุมคุณภาพและความปลอดภัยจะทำให้เกิดประเด็นปัญหาด้านความปลอดภัยอาหารที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนในวงกว้าง ทั้งการเจ็บป่วยเรื้อรังและการเจ็บป่วยแบบเฉียบพลัน

นอกจากปัญหาด้านความปลอดภัยอาหารแล้ว ยังมีการโฆษณาหรือการตลาดอาหารที่ชักจูงให้บริโภคอาหารที่เกินสมควรจนเกิดโรคทางโภชนาการ โดยจะพบว่าปัจจุบันประชาชนมีแนวโน้มการเกิดภาวะน้ำหนักเกินหรือโรคอ้วนมากขึ้น ซึ่งเป็นผลจากการระบบการค้ายุคใหม่ทำให้อาหารหาซื้อได้ง่าย สะดวกและราคาไม่แพง อีกทั้งมีการตลาดที่จูงใจให้เกิดการบริโภคในปริมาณที่มากเกินไปจนเกินไป อีกทั้งพฤติกรรมประชาชนที่มักเลือกบริโภคตามความชอบในรสชาติ มากกว่าจะพิจารณาความจำเป็นตามความต้องการสารอาหารของร่างกาย หรือกล่าวได้ว่าสิ่งแวดล้อมด้านอาหาร (Food Environment) ในปัจจุบันส่วนหนึ่งทำให้เกิดการบริโภคที่มากเกินไปจนเกินความต้องการของร่างกายนำไปสู่การเกิดโรคทางโภชนาการต่างๆ

เมื่อวิเคราะห์ข้อมูลทิศทางอาหารในอนาคต สามารถคาดการณ์ได้ว่าประชาชนจะบริโภคอาหารเพื่อวัตถุประสงค์อื่นที่ไม่ใช่เพื่อการดำรงชีวิตเพียงอย่างเดียว เช่น การรับประทานอาหารเพื่อหวังผลด้านความงาม การลดน้ำหนัก การเสริมสมรรถภาพทางเพศ หรือการคาดหวังผลทางการรักษาบำบัดโรค เป็นต้น ซึ่งการคาดหวังผลจากอาหารในลักษณะนี้จะเป็นต้นทางให้เกิดการหลอกลวงหรือการผลิตผลิตภัณฑ์ที่ปลอมปนสารห้ามใช้ในอาหาร เช่น ยาแผนปัจจุบัน นอกจากนี้การเพิ่มขึ้นของรูปแบบการค้าอาหารออนไลน์ ทำให้การซื้อหาอาหารทำได้ง่ายและหลากหลายมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นอาหารที่ผลิตภายในประเทศและต่างประเทศ ซึ่งบางกรณีอาหารนั้น อาหารที่ซื้อจากช่องทางออนไลน์อาจยังไม่ผ่านการอนุญาตตามกฎหมาย จึงมีความเสี่ยงที่ประชาชนจะได้รับอาหารที่ไม่มีคุณภาพและไม่ปลอดภัย อีกทั้ง การพัฒนาของการสื่อสารผ่านระบบอินเทอร์เน็ตทำให้มีการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารและการโฆษณาที่มากขึ้น และผู้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้อย่างรวดเร็วและหลากหลายช่องทางมากขึ้น อาจทำให้เกิดการสับสนระหว่างข้อมูลจริงและข้อมูลเท็จ นำไปสู่การบริโภคที่ไม่เหมาะสมได้อย่างรวดเร็ว

**ตอบวัตถุประสงค์ของการวิจัยข้อที่ 2** (เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญอันเกิดจากการบริโภคอาหารที่ไม่ถูกสุขลักษณะของประชาชน) สรุปได้ว่าสามารถจัดจำแนกประเด็นปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญเป็น 3 กรณี ได้แก่

**กรณีที่ 1** ปัญหาความรู้หรือขาดความตระหนักของบุคคลากรในภาคการผลิตทั้งภาคเกษตรและอุตสาหกรรม เช่น การใช้สารเคมีในการเกษตรที่ไม่ถูกต้อง การใช้วัตถุเจือปนอาหารที่ไม่ถูกต้อง รวมถึงข้อบกพร่องด้านสุขลักษณะการผลิตที่ทำให้เกิดการปนเปื้อนจุลินทรีย์ในอาหาร และปัญหาด้านจริยธรรมในการประกอบธุรกิจที่ทำให้เกิดการโฆษณาหลอกลวงหรือเกินจริง

**กรณีที่ 2** ปัญหาความไม่รู้หรือขาดความตระหนักของผู้บริโภคในการเลือกซื้อและบริโภคอาหารที่มีคุณภาพและปลอดภัย และในบางกรณีความต้องการของผู้บริโภคเองที่เป็นต้นทางให้เกิดการผลิตสินค้าที่มีการหลอกลวงด้านสรรพคุณหรือการผลิตผลิตภัณฑ์ที่ปลอมปนสารห้ามใช้ นอกจากนี้ผู้บริโภคยังมีพฤติกรรมการเลือกซื้ออาหารตามความชอบเป็นหลัก ทำให้ผู้ผลิตอาหารขาดแรงผลักดันให้ผลิตอาหารที่ดีต่อสุขภาพ

**กรณีที่ 3** จำนวนกฎหมายและองค์การภาครัฐทำหน้าที่กำกับดูแลตลอดห่วงโซ่อาหารที่มีจำนวนมากแต่ขาดประสิทธิภาพในการดำเนินงาน อีกทั้ง กฎหมายที่มีส่วนใหญ่มิทันสมัยหรือไม่สอดคล้องกับบริบทสังคมปัจจุบัน ทำให้ไม่สามารถบังคับใช้ได้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

**ตอบวัตถุประสงค์ของการวิจัยข้อที่ 3** (เพื่อกำหนดแนวทางการบริโภคอาหารเพื่อส่งเสริมสุขภาพที่ดีของประชาชน) สรุปได้ว่าการส่งเสริมให้อาหารที่ผลิตและบริโภคมีคุณภาพและความปลอดภัยอาหารนั้น ต้องเกิดจากความรับผิดชอบร่วมกันของทุกภาคส่วน ทั้งภาครัฐ ผู้ประกอบการและผู้บริโภค ดังนั้น แนวทางการกำหนดนโยบายส่งเสริมการบริโภคอาหารเพื่อสุขภาพที่ดีของประชาชนจึงต้องคำนึงถึงบทบาทการมีส่วนร่วมของ Stakeholders ทั้ง 3 ส่วนนี้ คือ

กำกับและส่งเสริมให้ผู้ประกอบการมีความรับผิดชอบในการผลิตและส่งมอบอาหารที่มีคุณภาพและปลอดภัย มีคุณค่าทางโภชนาการที่เหมาะสม และให้ข้อมูลที่ถูกต้องไม่เกินจริงหรือหลอกลวง สามารถสืบย้อนกลับที่มาของสินค้าได้

ส่งเสริมความรู้และข้อมูลที่เหมาะสมอย่างเพียงพอให้ผู้บริโภคมีความรับผิดชอบต่อตนเองในการบริโภคอาหารอย่างถูกต้อง เป็นผู้มีความรอบรู้ทางสุขภาพ (Health Literacy) และมีวิจารณญาณในการรับข้อมูลจากแหล่งต่างๆ สามารถเลือกซื้อและบริโภคอาหารที่เหมาะสมกับภาวะสุขภาพตนเองและครอบครัว

สนับสนุนหน่วยงานรัฐในระบบอาหารให้สร้างระบบกำกับดูแลและสภาวะแวดล้อมทางอาหารของประเทศ (Food Environment) ที่เอื้อต่อการผลิตและบริโภคอาหารที่เหมาะสม และเชื่อมโยงข้อมูลเพื่อประมวลผลสร้างองค์ความรู้ สื่อสารข้อมูลและองค์ความรู้ที่ถูกต้องสู่สาธารณะอย่างต่อเนื่อง



## บทที่ 5

### สรุปและข้อเสนอแนะ

บทที่ 5 เป็นสรุปผลภาพรวมของการวิจัยนี้ โดยเนื้อหาประกอบด้วยผลการศึกษาที่สำคัญ ได้แก่

1. สรุปผลการวิเคราะห์สภาพอุปสรรคที่สำคัญ
2. การกำหนดนโยบายการส่งเสริมการบริโภคอาหารเพื่อสุขภาพที่ดีของประชาชน
3. ข้อเสนอแนะ

#### สรุป

ตอบวัตถุประสงค์ของการวิจัยข้อที่ 1 (เพื่อศึกษาสถานการณ์เกี่ยวกับการบริโภคอาหารของประชาชน) สรุปได้ว่า จากการศึกษาเอกสารและประชุมระดมสมองเพื่อทบทวนสถานการณ์ปัจจุบัน พบว่าจากการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีอย่างก้าวกระโดด ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมซื้อและบริโภคอาหาร ไปอย่างเห็นได้ชัด และผู้ประกอบการก็มีลักษณะการประกอบธุรกิจด้านอาหารที่แตกต่างไปจากอดีตเพื่อสนองต่อความต้องการของผู้บริโภค ดังนั้น การกำกับดูแลและส่งเสริมในระบบอาหารของประเทศด้วยระบบเดิม อาจจะไม่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเพียงพอหรือไม่ทันต่อสถานการณ์ โดยการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ ได้แก่

1. ประชาชนพึ่งพิงอาหารนอกบ้านหรือจากตลาดเป็นหลักและซื้ออาหารผ่านระบบออนไลน์มากขึ้น โดยสามารถสั่งซื้ออาหารจากทั้งภายในและภายนอกประเทศได้โดยตรงและส่งถึงบ้านอย่างรวดเร็ว หรืออาจเรียกว่า “Hyper Convenience” ซึ่งอาหารบางส่วนอาจเป็นอาหารที่ยังไม่ได้รับการพิจารณาคุณภาพและความปลอดภัยจากสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา (อย.) หรือหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง เพราะการซื้อขายในอินเทอร์เน็ตยังไม่สามารถควบคุมโดยใช้ระบบกำกับดูแลที่มีอยู่ในปัจจุบันได้อย่างทั่วถึง ดังนั้น การเข้าถึงอาหารจากช่องทางที่ง่ายและหลากหลายมากขึ้นนี้ จึงเป็นความเสี่ยงที่ประชาชนจะได้รับอาหารที่ไม่มีคุณภาพโภชนาการและไม่ปลอดภัย ตลอดจนมีการโฆษณาอวดอ้างสรรพคุณที่เกินจริงหรือเป็นเท็จ ดังนั้น ภาครัฐจำเป็นต้องออกแบบระบบการกำกับดูแลให้มีความเหมาะสมกับความเสี่ยง และทันต่อบริบทสังคมที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว

2. การปลอมปนสารห้ามใช้ในอาหาร เช่น การผสมยาในผลิตภัณฑ์เสริมอาหาร เพื่อสนองต่อความต้องการของผู้บริโภคที่นอกเหนือจากคุณประโยชน์ของอาหารตามปกติ เช่น ความต้องการควบคุมน้ำหนัก ความต้องการผิวขาว รวมทั้ง มีการออกแบบอาหารเพื่อให้ได้สรรพคุณที่

จำเพาะ (Functional Foods) ตรงกับความต้องการเฉพาะกลุ่ม เช่น อาหารที่มีโปรไบโอติก อาหารที่มีสารต้านอนุมูลอิสระ เป็นต้น โดยอาหารเหล่านี้มักจะมีการโฆษณาที่หลอกลวงหรือเกินจริง นอกจากนี้ รูปแบบอาหารมีการเปลี่ยนแปลงจากรูปแบบปกติเป็นนวัตกรรมอาหาร เช่น การเพาะเลี้ยงเซลล์สัตว์เพื่อทำเป็นเนื้อสัตว์ การพัฒนาอาหารใหม่ หรือที่เรียกว่า Novel Foods ที่มีการใช้วัตถุดิบชนิดใหม่หรือกระบวนการผลิตแบบใหม่เพื่อเพิ่มความหลากหลายให้มากขึ้น ดังนั้น ระบบกำกับดูแลของภาครัฐจะต้องมีการปรับปรุงพัฒนาให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ขณะที่ต้องสร้างสมดุลระหว่างการคุ้มครองความปลอดภัยของผู้บริโภคกับการพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และการขับเคลื่อนเศรษฐกิจ รวมทั้ง ต้องมีการส่งเสริมด้านจริยธรรมการประกอบธุรกิจ ให้มีความรับผิดชอบต่อผู้บริโภคให้มากขึ้นด้วย

3. ประชาชนเข้าถึงและรับรู้ข้อมูลได้อย่างรวดเร็วและหลากหลายช่องทางมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อมูลจากสื่อสังคมออนไลน์ ซึ่งบางส่วนก็ชักนำให้เกิดพฤติกรรมผู้บริโภคที่ไม่เหมาะสม เช่น การบริโภคโดยหลงเชื่อตามคำเชิญชวนของบล็อกเกอร์ หรือกลยุทธ์การตลาดรูปแบบต่างๆ ดังนั้น ความยั่งยืนของการคุ้มครองผู้บริโภคในสังคมข้อมูลข่าวสารไร้พรมแดน จึงเป็นประเด็นด้านความรวดเร็วของการสื่อสารข้อมูลที่เป็นข้อเท็จจริง และให้องค์ความรู้แก่ประชาชนอย่างเหมาะสมและเพียงพออย่างต่อเนื่อง เพื่อให้ประชาชนทุกกลุ่มมีความรอบรู้ทางสุขภาพ (Health Literacy) มีวิจารณญาณในการคัดกรองข้อมูลต่างๆ ได้ด้วยตัวเอง ไม่หลงเชื่อต่อข้อมูลที่เป็นเท็จ สามารถสืบค้นข้อมูลและดูแลตนเองได้

ตอบวัตถุประสงค์ของการวิจัยข้อที่ 2 (เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญอันเกิดจากการบริโภคอาหารที่ไม่ถูกสุขลักษณะของประชาชน) สรุปได้ว่า สภาพปัญหาสำคัญและสาเหตุมีดังนี้

1. ปัญหาการเกิดโรคที่เกี่ยวข้องกับภาวะโภชนาการและโรคไม่ติดต่อเรื้อรัง (Non-Communicable Diseases: NCDs) เนื่องจากการอาหารที่บริโภคมีสารอาหาร ไม่เหมาะสมหรือบริโภคอาหารในปริมาณ ไม่สมดุลกับความต้องการของร่างกาย ทำให้เกิดผลกระทบต่อสุขภาพในระยะยาว (Chronic Effect) โดยสาเหตุหลักที่ทำให้เกิดปัญหาด้านนี้คือพฤติกรรมผู้บริโภคเอง เช่น การบริโภคน้ำตาล เกลือ และไขมัน ในปริมาณมากเกินความต้องการของร่างกาย ซึ่งเป็นผลจากขาดความรู้ในการบริโภคอาหารที่ถูกต้อง (Food Education) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ประชาชนส่วนใหญ่ยังขาดความรู้ความเข้าใจในการอ่านโภชนาการและฉลากอาหาร รวมทั้ง ขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการเตรียมหรือปรุงประกอบมื้ออาหารให้มีคุณค่าทางโภชนาการที่เหมาะสมกับความต้องการของร่างกาย จึงทำให้มีการบริโภคอาหารที่มากเกินไปจนเกินความจำเป็น นอกจากนี้ ในท้องตลาดยังไม่มีอาหารสุขภาพเพื่อเป็นทางเลือกที่มากพอ (Availability) และอาหารทางเลือกสุขภาพในท้องตลาดเท่าที่มีอยู่นั้น ประชาชนส่วนใหญ่ไม่ไม่สามารถเข้าถึงได้ไม่ว่าจะ โดยการซื้อหรือหามาด้วยวิธีการใดๆ (Affordability/

Accessibility) เนื่องจากมีราคาแพง หรือประชาชนยังไม่ทราบว่า มี หรือไม่มีข้อมูลเพื่อตัดสินใจเลือกซื้อ อีกทั้ง อาหารที่ปรุงรับประทานที่บ้านหรือที่ซื้อจากร้านอาหารหรือร้านค้ายังมีคุณค่าทางโภชนาการไม่เหมาะสมด้วย

**2. ปัญหาด้านความปลอดภัยอาหาร (Food Safety)** หมายถึงการเจ็บป่วยอันเนื่องจากการปนเปื้อนอันตรายในอาหารทั้งสารเคมีและจุลินทรีย์ ซึ่งโดยส่วนใหญ่เป็นการเจ็บป่วยแบบเฉียบพลัน (Acute Effect) หรือเป็นอุบัติการณ์การในช่วงเวลาหนึ่ง เช่น โรคนิ่วเป็นพิษ เนื่องจากการขาดสุขลักษณะที่ดีในการผลิตหรือปรุงประกอบอาหาร ทำให้เกิดการปนเปื้อนจุลินทรีย์ สารเคมี หรือสารพิษในกระบวนการผลิต รวมถึงการใช้วัตถุเจือปนอาหารที่ไม่ถูกต้องทำให้มีการตกค้างของวัตถุเจือปนอาหารที่เกินมาตรฐาน ซึ่งมีสาเหตุจากการขาดความรู้และความตระหนักของผู้ผลิตอาหาร นอกจากนี้ การขาดจริยธรรมและความรับผิดชอบต่อความปลอดภัยอาหารของผู้ผลิตอาหารยังทำให้เกิดการจงใจปลอมปนสารเคมีห้ามใช้ในอาหาร ซึ่งจะพบมากในผลิตภัณฑ์เสริมอาหาร

**3. ระบบควบคุมความปลอดภัยอาหารในปัจจุบันไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์** การบังคับใช้กฎหมายที่ไม่เข้มงวดหรือมีช่องว่างในระบบกฎหมายเนื่องจากมีประเด็นใหม่ที่อยู่นอกขอบเขตกฎหมาย จึงทำให้ไม่สามารถจัดการกับปัญหาความไม่ปลอดภัยอาหารให้หมดไปได้อย่างยิ่ง

**4. ขาดการเชื่อมโยงและแลกเปลี่ยนข้อมูลของหน่วยงานต่างๆ** ทำให้ไม่สามารถประมวลผลข้อมูลเพื่อการวางแผนเชิงรุกได้ นอกจากนี้ ยังขาดการสื่อสารความเสี่ยงสู่สาธารณะที่เหมาะสม จึงทำให้ประชาชนไม่มีข้อมูลที่เพียงพอเฝ้าระวังตนเองได้

**ตอบวัตถุประสงค์ของการวิจัยข้อที่ 3** (เพื่อกำหนดแนวทางการบริโภครักษาเพื่อส่งเสริมสุขภาพที่ดีของประชาชน) สรุปได้ว่า สาเหตุ (Root Causes) ของปัญหาทั้งปัญหาด้าน NCDs และปัญหาด้าน Food Safety คือ การขาดความรู้และความตระหนักเรื่องคุณภาพและความปลอดภัยอาหารของบุคคลในห่วงโซ่อาหาร ไม่ว่าจะบุคคลนั้นจะเป็น ผู้ผลิตอาหาร ผู้บริโภค หรือเจ้าหน้าที่ผู้กำกับดูแล ที่จำเป็นต้องมีความรู้พื้นฐานด้านอาหารที่เพียงพอเพื่อให้เกิดความตระหนักในหน้าที่ความรับผิดชอบและต้องรับผิดชอบต่อบทบาทของตนเอง ดังนั้น การบรรลุเป้าหมายสูงสุด (Ultimate Goal) คือ “ประชาชนไม่เจ็บป่วยจากการบริโภครักษา” จะต้องอาศัยความร่วมมือขอทุกคนในห่วงโซ่อาหารไม่ว่าจะอยู่ในบทบาทสถานะใด จึงมีข้อเสนอแนวทางการกำหนดนโยบายฯ ดังนี้

**End : “คุณภาพและความปลอดภัยอาหารเป็นความรับผิดชอบร่วมกันของทุกภาคส่วน  
(Food Quality and Safety is a Shared Responsibility)”**

**Ways :**

1. **ผู้ประกอบการ** กำกับและส่งเสริมให้ผู้ประกอบการมีความรับผิดชอบในการส่งมอบผลผลิตที่มีคุณภาพและปลอดภัย และให้ข้อมูลที่ถูกต้อง ไม่เกินจริงหรือหลอกลวง สามารถสืบย้อนกลับที่มาของสินค้าได้
2. **ผู้บริโภค** ส่งเสริมให้ผู้บริโภคมีความรับผิดชอบต่อตนเองในการบริโภคอาหารที่เหมาะสม มีวิจารณญาณในการรับข้อมูลจากแหล่งต่างๆ สามารถเลือกซื้อและบริโภคอาหารที่เหมาะสมกับภาวะสุขภาพ
3. **ภาครัฐ** สนับสนุนหน่วยงานรัฐให้สร้างสภาวะแวดล้อมทางอาหารของประเทศ (Food Environment) ที่เอื้อต่อการผลิตและบริโภคอาหารที่เหมาะสมและพัฒนาอย่างต่อเนื่อง และเชื่อมโยงข้อมูลเพื่อประมวลผลสร้างองค์ความรู้ และสื่อสารข้อมูล/องค์ความรู้ที่ถูกต้องสู่สาธารณะอย่างต่อเนื่อง

**Means :**

1. พัฒนาการศึกษาด้านอาหารให้ครอบคลุมทุกกลุ่มประชากรอย่างเหมาะสมและต่อเนื่อง โดยผนวกเข้ากับระบบการศึกษาขั้นพื้นฐานและต่อเนื่องตลอดชีวิต ทั้งการศึกษาในระบบและนอกระบบ เพื่อให้เป็นประชากรที่มีคุณภาพและมีความรับผิดชอบต่อตนเองและสังคมตามบทบาทของตน
  - 1.1 ให้การศึกษาด้านอาหารแก่ประชาชนตั้งแต่ขั้นพื้นฐานและพัฒนาทักษะชีวิตอย่างต่อเนื่องให้มีสมรรถนะที่เพียงพอต่อการประกอบการและมีจริยธรรม
  - 1.2 ให้การศึกษาด้านอาหารแก่ประชาชนตั้งแต่ระดับขั้นพื้นฐาน และต่อเนื่องตลอดชีวิต ส่งการเป็นผู้บริโภคที่มีคุณภาพ และความตระหนักรู้ในการบริโภคอาหาร
  - 1.3 สนับสนุนและพัฒนาศักยภาพเจ้าหน้าที่อย่างต่อเนื่อง ให้รู้เท่าทันเทคโนโลยีสามารถนำเทคโนโลยีมาประยุกต์ใช้พัฒนางานให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของโลก
2. พัฒนาประสิทธิภาพระบบควบคุมอาหาร โดยใช้เทคโนโลยีการจัดการข้อมูลสารสนเทศ (Data Driven Food Control System) ในการจัดวางแผนงานและจัดสภาวะแวดล้อมด้านอาหารให้เหมาะสมสอดคล้องกับบริบทสังคมที่เปลี่ยนแปลงตลอดเวลา รวมทั้ง สร้างเครือข่ายกับภาคส่วนต่างๆ เพื่อเสริมพลังระบบการควบคุมอาหาร การเฝ้าระวังความปลอดภัยอาหารและการบังคับใช้กฎหมาย
  - 2.1 เชื่อมต่อและแลกเปลี่ยนข้อมูล ระหว่างผู้ประกอบการและรัฐ เพื่อนำข้อมูลไปสู่การวางแผนควบคุมอาหารที่ทันสถานการณ์ และสามารถสืบย้อนกลับที่มาของสินค้าได้ (Traceability)

2.2 สร้างการมีส่วนร่วมภาคประชาชนในระบบควบคุมความปลอดภัยอาหาร โดยสร้างช่องทางการสื่อสารข้อมูลที่สะดวกกับการรับส่งข้อมูลให้ผู้บริโภคเป็นเครือข่ายเป็นผู้แจ้งเบาะแสในการเฝ้าระวัง และแจ้งเตือนภัย

2.3 นำเทคโนโลยีสารสนเทศและการบริหารจัดการข้อมูลข่าวสารมาใช้เพื่อประสิทธิภาพประสิทธิผลระบบงานอย่างต่อเนื่องและสื่อสารข้อมูลทุกภาคส่วน เพื่อการป้องกันความเสี่ยงก่อนเกิดเหตุ (Prevention of Risk) เพื่อพัฒนาระบบควบคุมความปลอดภัยอาหารที่ทันสมัย (Up-to-date Food Control System) และเพื่อปรับปรุงโครงสร้างกฎหมายให้ยืดหยุ่นต่อสถานการณ์

3. พัฒนาประสิทธิภาพระบบประกันคุณภาพและความปลอดภัยอาหาร โดยปรับปรุงหลักการและวิธีการกำหนดมาตรฐานอาหาร รวมทั้งการให้ข้อมูลบนฉลากอาหารและการโฆษณาบนสื่อต่างๆ ให้มีความยืดหยุ่นและมีความครอบคลุมกิจกรรมต่างๆ ที่เกิดขึ้นในห่วงโซ่อาหารได้อย่างทันการณ์

3.1 สนับสนุนให้มีระบบการกำกับดูแลตัวเอง (Self-Regulation) ผ่านระบบการประกันคุณภาพตลอดห่วงโซ่การผลิต และการรับรองระบบงาน

3.2 สนับสนุนให้ใช้ระบบตลาดนำการผลิต โดยมีเงื่อนไขด้านระบบการประกันคุณภาพและความปลอดภัยเป็นเงื่อนไขการซื้อขายหรือกำหนดราคา

3.3 สร้างช่องทางให้ผู้บริโภคสามารถทราบหรือสามารถทวนสอบ (Verify) ประสิทธิภาพของระบบประกันคุณภาพการผลิตอาหารและความปลอดภัยของอาหาร รวมทั้งการทวนสอบความถูกต้อง (Validity) และความแท้ (Genuine) ของข้อมูลบนฉลากและโฆษณาได้ด้วยตนเอง

3.4 ทบทวนโครงสร้างกฎหมาย ทั้งกฎหมายหลักและกฎหมายรอง และปรับปรุงให้มีความยืดหยุ่นครอบคลุมสถานการณ์ได้ทันการณ์มากขึ้น

3.5 ปรับปรุงมาตรฐานวิธีการแสดงข้อมูลฉลากอาหารให้เข้าใจง่ายและเป็นประโยชน์ต่อการปรับ โดยเน้นให้ข้อมูลที่เชื่อมโยงกับมาตรฐานด้านคุณภาพและความปลอดภัย

3.6 ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศสื่อสารรายละเอียดข้อมูลอาหารและข้อมูลเกี่ยวกับระบบการผลิตอาหาร ที่ไม่สามารถนำเสนอบนฉลากอาหารได้

4. สร้างมาตรการเชิงบวก (Incentives) เพื่อจูงใจให้เกิดการผลิตและจำหน่ายอาหารที่ดีต่อสุขภาพ และการประกอบธุรกิจที่มีความรับผิดชอบต่อสังคม เช่น การลดหย่อนภาษีสินค้าอาหารเพื่อสุขภาพ การให้สิทธิพิเศษสำหรับธุรกิจที่รับผิดชอบต่อสังคม

4.1 ส่งเสริมการดำเนินธุรกิจที่แบ่งปันผลประโยชน์และคุณค่าสู่สังคม (Creating Shared Values Business Model) และโมเดลธุรกิจเพื่อสังคม (Social Enterprise)

4.2 ส่งเสริมกำหนดให้การทำธุรกิจที่รับผิดชอบต่อสังคม การผลิตสินค้ามีมาตรฐานและความปลอดภัยอาหารเป็นเงื่อนไขในการซื้อขายระหว่าง Sector

4.3 สร้างความต้องการผู้บริโภค (Consumer Demand) เป็นแรงผลักดันของตลาด (Demand Pull) ให้มีการผลิตอาหารคุณภาพและปลอดภัย และความยั่งยืน/รับผิดชอบต่อสังคม

4.4 สร้างสภาพแวดล้อมที่คนทำได้ได้รับรางวัลที่จับต้องได้ โดยสร้างมาตรฐานใจด้าน ภาษีให้มีการผลิตอาหารที่มีโภชนาการที่ดี และมีความปลอดภัย (ลดภาษีค่าใช้ใช้การเฝ้าระวัง)

4.5 กำหนดมาตรฐานอาหารภาคสมัครใจ ที่เอื้อต่อการพัฒนา

5. ประยุกต์ใช้เทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์เพื่อประมวลผลข้อมูลจาก Big Data เพื่อให้เกิดการใช้ประโยชน์ข้อมูลให้สูงสุดในการปฏิบัติงานทุกด้าน และสื่อสาร/แลกเปลี่ยนข้อมูลสู่ สาธารณะผ่านช่องทางต่างๆ เพื่อการใช้ประโยชน์ร่วมกันระหว่าง รัฐ-ประชาชน-เอกชน

5.1 สร้างช่องทางสื่อสารและแลกเปลี่ยนข้อมูลกับภาครัฐ-เอกชน เพื่อการวางแผน พัฒนาการผลิตให้ได้ผลิตภัณฑ์ที่มีคุณภาพและปลอดภัย และทวนสอบระบบประกันคุณภาพและ ความปลอดภัยอาหาร (Food Safety Assurance System Verification)

5.2 สร้างเครือข่ายข้อมูลข่าวสารกับกลุ่มผู้บริโภค โภคหรือองค์กรภาคประชาสังคมเพื่อ สร้างความเข้มแข็งระบบเฝ้าระวังและแจ้งเตือนภัย

5.3 เชื่อมโยงข้อมูลจากแหล่งต่างๆ และใช้เทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์ในการการ ประมวลผลข้อมูลเพื่อใช้ประโยชน์ เช่น งานเฝ้าระวังสถานการณ์ความปลอดภัย การทำนายแผนเฝ้า ระวังสำหรับอนาคต การกำหนดมาตรฐานอาหารเชิงรุก การคาดการณ์แนวโน้ม (Trend) และอื่นๆ

## ข้อเสนอแนะ

การวิจัยนี้เป็นการกำหนดแนวทางนโยบายส่งเสริมการบริโภคอาหารเพื่อสุขภาพที่ดี ของประชาชน ซึ่งได้พิจารณาอยู่บนพื้นฐานข้อมูลสถานการณ์ปัจจุบันในห่วงโซ่อาหารของประเทศ ไทยและได้คาดการณ์ทิศทางการพัฒนาในอนาคต ซึ่งมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

### 1. ข้อเสนอแนะระดับนโยบาย

ประชาชนเป็นหัวใจสำคัญในการพัฒนาในทุกด้าน ดังนั้น จึงควรให้ความสำคัญกับ การพัฒนาศักยภาพประชาชนให้มีความรู้อย่างเพียงพอในการทำหน้าที่ตามบทบาทของตน ไม่ว่าจะ บุคคลนั้นจะอยู่ในบทบาทผู้บริโภค ผู้ผลิตอาหาร หรือเจ้าหน้าที่รัฐ อีกทั้ง ควรให้ความสำคัญกับการ เชื่อมโยงบูรณาการข้อมูลสารสนเทศของหน่วยงานต่างๆ ที่มีอยู่แล้ว ให้เกิดการนำมาใช้ประโยชน์ อย่างสูงสุด และควรมีการสร้างมาตรการเชิงบวกในการส่งเสริมให้มีการผลิตอาหารที่มีความ ปลอดภัยและมีคุณค่าทางโภชนาการที่เหมาะสมออกสู่ท้องตลาดให้มากขึ้น

องค์กรระดับนโยบายที่เกี่ยวข้อง เช่น คณะกรรมการอาหารแห่งชาติ และ คณะรัฐมนตรี จะเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาให้ความเห็นชอบเป็นนโยบายด้านอาหารของประเทศ (Political Commitment) และมอบหมายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ (Implementation) ซึ่งมีหน่วยงานที่สำคัญก่อนนโยบายนี้ ดังนี้

1.1 กระทรวงศึกษาธิการ และกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและ นวัตกรรม ควรผนวกอาหารศึกษาเข้ากับระบบการศึกษาขั้นพื้นฐานและอุดมศึกษาเพื่อเป็นพื้นฐาน

ชีวิต และสนับสนุนการศึกษาอย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต โดยออกแบบหลักสูตรที่ครอบคลุมและเหมาะสมกับทุกกลุ่มประชากร ทั้งการศึกษาในระบบและนอกระบบ เพื่อให้เป็นประชากรที่มีคุณภาพ มีภูมิคุ้มกันต่อการเปลี่ยนแปลงของโลก มีความรับผิดชอบต่อตนเองและสังคมตามบทบาทของตน

**1.2 กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม** ควรเป็นเจ้าภาพสนับสนุนการนำเทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์เพื่อเชื่อมโยงข้อมูลของหน่วยงานต่างๆ และสร้างระบบประมวลผลข้อมูลจาก Big Data ให้ได้องค์ความรู้หรือข้อมูลที่น่าไปใช้ประโยชน์ได้ร่วมกัน และกำกับดูแลการโฆษณาบนดิจิทัลแพลตฟอร์มให้เข้มงวดมากขึ้น

**1.3 กระทรวงการคลัง** ควรสร้างมาตรการเชิงบวกด้านการเงินและภาษี (Financial and Tax Incentives) เพื่อจูงใจให้เกิดการผลิตและจำหน่ายอาหารที่ดีต่อสุขภาพ และเกิดการประกอบธุรกิจที่มีความรับผิดชอบต่อสังคม เช่น การลดหย่อนภาษีสินค้าอาหารเพื่อสุขภาพ การลดหย่อนภาษีที่เกิดจากค่าใช้จ่ายเพื่อการเฝ้าระวังความปลอดภัยอาหารด้วยตนเอง การให้สิทธิพิเศษด้านการเงินสำหรับธุรกิจที่รับผิดชอบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อม

## 2. ข้อเสนอแนะเพื่อการพัฒนา

**2.1 สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา** เป็นหน่วยงานหลักตามกฎหมายทำหน้าที่ส่งเสริม ควบคุมและกำกับดูแลให้ผลิตภัณฑ์อาหารที่ผลิตและบริโภคภายในประเทศมีความปลอดภัยและเหมาะสมต่อการบริโภค ดังนั้น สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาจึงควรนำเทคโนโลยีสารสนเทศและการบริหารจัดการข้อมูลข่าวสารมาใช้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิภาพระบบงานอย่างต่อเนื่อง และสร้างช่องทางที่มีประสิทธิภาพในการสื่อสารแลกเปลี่ยนข้อมูลกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย โดยระยะแรกควรมุ่งเน้นการพัฒนาในด้านต่างๆ ดังต่อไปนี้

2.1.1 พัฒนาประสิทธิภาพระบบควบคุมอาหารด้วยเทคโนโลยีสารสนเทศและเทคโนโลยีดิจิทัล ให้มีความทันสมัยและสอดคล้องกับสถานการณ์ของสังคมปัจจุบัน (Modernized Data-driven Food control system)

2.1.2 ปรับปรุงโครงสร้างกฎหมายให้ยืดหยุ่น สามารถรองรับกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว (Modernized Law Structure)

2.1.3 ปรับปรุงหลักการและวิธีการกำหนดมาตรฐานอาหาร รวมทั้งหลักเกณฑ์การแสดงข้อมูลบนฉลากอาหารและการโฆษณาบนสื่อต่างๆ ให้มีความยืดหยุ่นและทันกับสถานการณ์ หรือบริบทของสังคมปัจจุบัน (Modernized Food Standards and Regulations)

2.1.4 จัดทำแผนป้องกันความเสี่ยงก่อนเกิดอุบัติการณ์ด้านอาหาร (Planning for Prevention of Risk) โดยการเฝ้าระวังสัญญาณบ่งชี้ความเสี่ยงจากการประมวลผลข้อมูล Big Data

**2.2 ผู้ประกอบการ** เป็นหนึ่งในปัจจัยสำคัญที่จะทำให้ผู้บริโภคได้รับอาหารที่มีความปลอดภัยและมีคุณภาพทางโภชนาการที่เหมาะสมต่อการส่งเสริมสุขภาพ ดังนั้น จึงควรมีส่วนรับผิดชอบต่อคุณภาพและความปลอดภัยอาหาร ดังนี้

2.2.1 สร้างระบบการกำกับดูแลตัวเอง (Self-Regulation) ผ่านระบบการประกันคุณภาพตลอดห่วงโซ่การผลิตและใช้ระบบตลาดนำการผลิตสินค้าที่มีคุณภาพและปลอดภัย เช่น กำหนดให้ระบบการประกันคุณภาพ (food Safety Assurance System) และความปลอดภัยอาหารเป็นเงื่อนไขการซื้อขายหรือกำหนดราคา

2.2.2 สื่อสารข้อมูลแก่ผู้บริโภคอย่างตรงไปตรงมา ไม่ให้ข้อมูลที่หลอกลวงหรือเกินจริงจนทำให้เกิดการบริโภคที่ไม่เหมาะสม และร่วมรับผิดชอบต่อสินค้าที่ไม่มีคุณภาพหรือไม่ปลอดภัย

**2.3 ผู้บริโภค** เป็นปัจจัยสำคัญสูงสุดต่อความสำเร็จของนโยบายส่งเสริมการบริโภคอาหารเพื่อการมีสุขภาพที่ดี โดยในระยะสั้นผู้บริโภคควรมีความรับผิดชอบต่อตนเอง ครอบครัว และชุมชน โดย:

2.3.1 ศึกษาหาความรู้จากแหล่งต่างๆ เพื่อปรับพฤติกรรมการบริโภคอาหาร เลือกซื้อและบริโภคอาหารได้อย่างเหมาะสมด้วยตนเอง ซึ่งจะเป็นการสร้างให้ความต้องการอาหารปลอดภัย ( food Safety Demand) อันเป็นแรงผลักดันของตลาด (Demand Pull) ให้เกิดการผลิตอาหารคุณภาพและปลอดภัย และการผลิตที่มีความยั่งยืนและรับผิดชอบต่อสังคม

2.3.2 ร่วมมือสร้างเครือข่ายความร่วมมือกับภาครัฐเพื่อการเฝ้าระวังความปลอดภัยอาหาร และร่วมกับภาครัฐในการทวนสอบ (Verify) ประสิทธิภาพของระบบประกันคุณภาพการผลิตอาหารและความปลอดภัยของอาหาร รวมทั้งการทวนสอบความถูกต้อง (Validity) และความแท้ (Genuine) ของข้อมูลบนฉลากและโฆษณาได้ด้วยตนเอง

### 3. ข้อเสนอแนะด้านการศึกษาเพิ่มเติม

เพื่อให้ได้แนวทางการกำหนดนโยบายฯ ที่มีความสมบูรณ์ทั้งในเชิงหลักการและรายละเอียดที่มีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ และให้มีการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ จึงควรดำเนินการเพิ่มเติม ดังนี้

3.1 การประชุมรับฟังความคิดเห็นผู้มีส่วนได้เสียหน่วยงานและที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ที่จะได้รับผลกระทบโดยตรงจากนโยบาย (Policy Validation) และวิเคราะห์ความสอดคล้องกับนโยบายอื่นที่เกี่ยวข้อง (Alignment)

3.2 ศึกษาวิเคราะห์ความเป็นไปได้ของนโยบาย (Policy Feasibility Analysis)

3.3 ศึกษาผลกระทบของนโยบาย (Prioritization and Impact assessment)

3.4 ศึกษาและจัดทำระบบประเมินผลนโยบายเพื่อการพัฒนา (Monitoring and Evaluation for Improvement)



## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

#### หนังสือ

วิชัย เอกพลากร (บรรณาธิการ). รายงานการสำรวจสุขภาพประชาชนไทยโดยการตรวจร่างกาย ครั้งที่ 5 พ.ศ. 2557. นนทบุรี : สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข, 2557.

ศิริวรรณ เสรีรัตน์. การบริหารการโฆษณาและการส่งเสริมการขาย. กรุงเทพฯ : พัฒนาศึกษา, 2537.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่สิบสอง พ.ศ.2560-2564. กรุงเทพฯ, 2560.

สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา. แผนยุทธศาสตร์สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ.2560-2564). กรุงเทพฯ : อักษรกราฟฟิกแอนดี้ไซน์, 2560.

สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา. อปท. ก้าวไกลร่วมใจคุ้มครองความปลอดภัยผลิตภัณฑ์สุขภาพ. กรุงเทพฯ : กองส่งเสริมงานคุ้มครองผู้บริโภคด้านผลิตภัณฑ์สุขภาพในส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น, 2555.

สำนักงานพัฒนาการวิจัยการเกษตร (องค์การมหาชน). ARDA's IP for Utilization จากเกษตรกรสู่นวัตกรรม. กรุงเทพฯ : วี พรินท์ (1991) จำกัด, 2561.

#### วารสารและหนังสือพิมพ์

ณัฐกฤตา นันทะสิน. “ปัจจัยที่ส่งผลต่อพฤติกรรมการบริโภคและความภักดีต่ออาหารเพื่อสุขภาพของผู้บริโภคในเขตกรุงเทพมหานคร”, วารสารกระแสวัฒนธรรม. 16 (29), 2558. หน้า 3-18.

ณัฐพิมพ์ ภิรมย์เมือง, เรวดี จงสุวัฒน์ และดวงใจ มาลัย. “การรับรู้เครื่องหมายบนฉลากอาหารและการใช้ข้อมูลบนฉลากอาหารในการเลือกซื้อผลิตภัณฑ์อาหารของผู้ที่มาใช้บริการแผนกผู้ป่วยนอก โรงพยาบาลรามารัชชิตี”, วารสารสาธารณสุขศาสตร์. 42 (2), 2555. หน้า 17-28.

ทิพย์วรรณ ปริญญาศิริ และชนิพรรณ บุตรยี่. “การวิเคราะห์พหุหลักเกณฑ์สำหรับมาตรการควบคุมวัตถุอันตรายทางการเกษตรในผักและผลไม้”, วารสารกรมวิทยาศาสตร์การแพทย์. 60 (3), 2561. หน้า 155-167.

- รพีพัฒน์ นาคิภัย. “พฤติกรรมการณ์ซื้ออาหารของประชาชนในระดับครัวเรือน ตำบลสาละวิน อำเภอเมือง จังหวัดขอนแก่น”, วารสารบัณฑิตศึกษา. 12 (56), 2558. หน้า 115-124.
- ศรดา นิติวรการ. “อาหารไทย: มรดกทางวัฒนธรรมของชาติ”, วารสารวิชาการมหาวิทยาลัยราชภัฏพระนคร. 5 (1), 2557. หน้า 171-179.
- สุพรรณิ ไชยอำพร และวิไลลักษณ์ รุ่งเมืองทอง. “แนวคิดที่ว่าด้วยเรื่องอาหาร...ความท้าทายต่อนโยบายด้านอาหารมนุษย์ของรัฐ”, วารสารพัฒนาสังคม. 16 (2), 2557. หน้า 103-117.
- อัมพร จันทวิบูลย์. “การพัฒนาอาหารริมบาทวิถีเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิต ส่งเสริมเศรษฐกิจและการท่องเที่ยวไทย”, วารสารการส่งเสริมสุขภาพและอนามัยสิ่งแวดล้อม. 40 (4), 2560. หน้า 11-19.

### วิทยานิพนธ์ รายงานการวิจัย เอกสารวิจัย

- กนกวรรณ บัวศิริ. “การศึกษากระบวนการจัดการโซ่อุปทานของอุตสาหกรรมแพะในจังหวัดสตูล”. วิทยานิพนธ์วิศวกรรมศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชาวิศวกรรมอุตสาหกรรมและระบบ, มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์, 2557.
- ชนินทร์ เจริญพงศ์. “โครงสร้างและระบบงาน Nation Food Safety Agency”. (รายงานเสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา กระทรวงสาธารณสุข, 2548).
- ชวนพิศ อรุณรังสิกุล และรุ่งนภา ก่อประดิษฐ์สกุล. “มาตรฐานความปลอดภัยสินค้าตลอดห่วงโซ่การผลิตเพื่อเป็นข้อมูลสนับสนุนการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ความปลอดภัยอาหาร: ผัก”. (รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ภายใต้ชุดโครงการความมั่นคงทางด้านอาหาร, สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2556).
- นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ. “โครงการศึกษาแนวทางการจัดการห่วงโซ่อุปทานและโลจิสติกส์ของสินค้าเกษตร”. (รายงานภายใต้โครงการการศึกษาวิจัยตลอดจนติดตามประเมินผลเพื่อเสนอแนะทางนโยบายและการปรับโครงสร้างภาคการผลิต การค้าและการลงทุน, สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2553).
- บริษัทซูเปอร์โพล จำกัด (SUPER POLL). “โครงการจัดทำโพลมาตรฐานเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์สุขภาพ”. (รายงานขั้นต้น เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา, 2561). หน้า 22.
- ปัทมา ระตะนะอาพร, จุฑา มุกดาสนิท และจิรวรรณ มณีโรจน์. “มาตรฐานความปลอดภัยอาหารตลอดห่วงโซ่การผลิตเพื่อสนับสนุนการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ความปลอดภัยอาหาร: กุ้งขาว”. (รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ภายใต้ชุดโครงการความมั่นคงทางด้านอาหาร, สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2556). หน้า 23-25.

- ประภาพร ขอไพบุลย์ และคณะ. “โครงการ “สถานการณ์ ปัญหา และอุปสรรคที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัย คุณภาพ ความมั่นคงและการศึกษาทางด้านอาหาร พร้อมแนวทางการแก้ไข”. (รายงานการวิจัย สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนงานวิจัย (สกว.), 2551).
- วนิดา สืบสายพรหม และคณะ. “มาตรฐานความปลอดภัยอาหารตลอดห่วงโซ่การผลิตเพื่อสนับสนุนการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ความปลอดภัยอาหาร: สุกกร”. (รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ภายใต้ชุดโครงการความมั่นคงทางด้านอาหาร, สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2556). หน้า 28-33.
- วสุธร เมือบสี. “ปัจจัยส่วนประสมทางการตลาดที่มีผลต่อพฤติกรรมผู้บริโภคไอศกรีมปั่นร้านสเวน เช่นส์ เดอะมอลล์ท่าพระ”. สารนิพนธ์บริหารธุรกิจมหาบัณฑิต, สาขาการตลาด, มหาวิทยาลัยสยาม, 2558.
- วิสิฐ จะวะสิต และคณะ. “สถานภาพของประเทศไทยและแนวทางในการปรับปรุงเพื่อจัดทำระบบควบคุมอาหารแห่งชาติตามหลักการและข้อเสนอแนะของโคเด็กซ์”. (รายงานการวิจัย, สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2559). หน้า 71-91.
- เขวภา ไหวพริก และคณะ. “มาตรฐานความปลอดภัยอาหารตลอดห่วงโซ่การผลิตเพื่อสนับสนุนการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ความปลอดภัยอาหาร: ปลอดภัย”. (รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ภายใต้ชุดโครงการความมั่นคงทางด้านอาหาร, สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2556). หน้า 97-101.
- สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข. “การสำรวจสถานะสุขภาพอนามัยของประชาชนไทย โดยการตรวจร่างกาย ครั้งที่ 3 พ.ศ.2546-2547”. รายงานการสำรวจสุขภาพประชาชนไทย, สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข, 2549.
- สุธีรัตน์ เอี่ยมละมัย, อุดลย์ ว่างตาล และจุไรรัตน์ ถนอมกิจ. “มาตรฐานความปลอดภัยอาหารตลอดห่วงโซ่การผลิตเพื่อสนับสนุนการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ความปลอดภัยอาหาร: น้านม”. (รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ภายใต้ชุดโครงการความมั่นคงทางด้านอาหาร, สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2556). หน้า 1-12.
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ. “การสำรวจพฤติกรรมการบริโภคอาหารของประชากร พ.ศ. 2560 (The 2017 Food Consumption Behavior Survey)”. รายงานการสำรวจด้านสังคม สาขาสุขภาพ, กองสถิติสังคม สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2561.
- สำนักงานสำรวจสุขภาพประชาชนไทย สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข. “รายงานการสำรวจการบริโภคอาหารของประชาชนไทย การสำรวจสุขภาพประชาชนไทยโดยการตรวจ

ร่างกายครั้งที่ 4 พ.ศ.2551-2552”. รายงานการสำรวจสุขภาพประชาชนไทย, สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข, 2554.

### กฎหมาย

- “ประกาศ เรื่อง แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ.2560 -2564)”. ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 133, 30 ธันวาคม 2559, หน้า 1 – 215.
- “ประกาศ เรื่อง ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561 – 2580)”. ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 135, 13 ตุลาคม 2561, หน้า 1-70.
- “พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ.2558”. ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 132 ตอนที่ 34 ก, 28 เมษายน 2559, หน้า 1-26.
- “พระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507”. ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 81 ตอนที่ 27, 21 มีนาคม 2507, หน้า 1-11.
- “พระราชบัญญัติกักพืช (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542”. ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 116 ตอนที่ 39 ก, 18 พฤษภาคม 2542, หน้า 1-9.
- “พระราชบัญญัติกักพืช (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2551”. ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 125 ตอนที่ 40 ก, 1 มีนาคม 2551, หน้า 28-37.
- “พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542”. ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 116 ตอนที่ 114 ก, 17 พฤศจิกายน 2542, หน้า 48-66.
- “พระราชบัญญัติคณะกรรมการอาหารแห่งชาติ พ.ศ.2551”. ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 125 ตอนที่ 31 ก, 8 กุมภาพันธ์ 2551, หน้า 39-46.
- “พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542”. ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 116 ตอนที่ 118ก, 25 พฤศจิกายน 2542, หน้า 15-35.
- “พระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ.2551”. ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 125 ตอนที่ 37 ก, 22 กุมภาพันธ์ 2551, หน้า 1-24.
- “พระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2561”. ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 135 ตอนที่ 112 ก, 28 ธันวาคม 2561, หน้า 21-26.
- “พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ.2535”. ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 109 ตอนที่ 39, 6 เมษายน 2535, หน้า 21-43.
- “พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ.2548”. ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 112 ตอนที่ 6ก, 18 มกราคม 2548, หน้า 1-12.
- “พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522”. ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 96 ตอนที่ 79 (ฉบับพิเศษ), 13 พฤษภาคม 2522, หน้า 1-28.

“ประกาศ เรื่อง ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ.2561-2580)”. ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 135 ตอนที่ 82ก, 13 ตุลาคม 2561, หน้า 1-74.

“ระเบียบกรมส่งเสริมการเกษตรว่าด้วยแนวทางการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่กรมส่งเสริมการเกษตรระดับตำบล”. ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 126 ตอนพิเศษ 31ง, 25 กุมภาพันธ์ 2552, หน้า 8-25.

### ฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์

กรมควบคุมโรค. “รายงานโรคในระบบเฝ้าระวัง 506: อาหารเป็นพิษ 1 ม.ค.-24 ธ.ค. 2560”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก

[http://www.boe.moph.go.th/boedb/surdata/506wk/y60/d03\\_5360.pdf](http://www.boe.moph.go.th/boedb/surdata/506wk/y60/d03_5360.pdf)

กรมควบคุมโรค. “รายงานโรคในระบบเฝ้าระวัง 506: อาหารเป็นพิษ 1 ม.ค.-24 ธ.ค. 2561”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก :

[http://www.boe.moph.go.th/boedb/surdata/506wk/y61/d03\\_5261.pdf](http://www.boe.moph.go.th/boedb/surdata/506wk/y61/d03_5261.pdf)

กรมควบคุมโรค. “รายงานโรคในระบบเฝ้าระวัง 506: อาหารเป็นพิษ 1 ม.ค.- 18 มี.ค. 2562”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก :

[http://www.boe.moph.go.th/boedb/surdata/506wk/y62/d03\\_1062.pdf](http://www.boe.moph.go.th/boedb/surdata/506wk/y62/d03_1062.pdf)

กรมอนามัย. “หลักการกินอาหารให้มีสุขภาพดี”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก

[https://www.anamai.moph.go.th/ewt\\_news.php?nid=1736,2553](https://www.anamai.moph.go.th/ewt_news.php?nid=1736,2553)

กองพัฒนาศักยภาพผู้บริโภค สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา. “ความคิดเห็นและค่านิยมของประชาชนที่ส่งผลต่อพฤติกรรมการบริโภคผลิตภัณฑ์สุขภาพ (ฉลาดโภชนาการมีอิทธิพลต่อการเลือกซื้อผลิตภัณฑ์สุขภาพหรือไม่)”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก :

[https://db.oryor.com/databank/uploads/fda/0533999001514360173\\_file.pdf](https://db.oryor.com/databank/uploads/fda/0533999001514360173_file.pdf)

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ. “กลุ่มโรค NCDs”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก:

<http://www.thaihealth.or.th/microsite/categories/5/ncds/2/173/176->

[%E0%B8%81%E0%B8%A5%E0%B8%B8%E0%B9%88%E0%B8%A1%E0%B9%82%E0%B8%A3%E0%B8%84+NCDs.htm](http://www.thaihealth.or.th/microsite/categories/5/ncds/2/173/176-%E0%B8%81%E0%B8%A5%E0%B8%B8%E0%B9%88%E0%B8%A1%E0%B9%82%E0%B8%A3%E0%B8%84+NCDs.htm), 2561

สำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารราชการจังหวัด. “แผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดปี 2561-2564”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก:

[http://www.pad.moi.go.th/index.php?option=com\\_content&task=view&id=216&Itemid=439](http://www.pad.moi.go.th/index.php?option=com_content&task=view&id=216&Itemid=439)

รวิพิมพ์ ฌวีสุข ภาควิชาเทคโนโลยีอุตสาหกรรมเกษตร คณะอุตสาหกรรมเกษตร  
มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์. “การจัดการโลจิสติกส์และโซ่อุปทานอาหาร”.  
(ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://www.foodfocusthailand.com/content/r11/01.pdf>  
วุฒิสาร ตันไชย. “การกระจายภารกิจหน้าที่ไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยุคใหม่”. (ออนไลน์).  
เข้าถึงได้จาก: <http://www.local.moi.go.th/webst/botfam1.htm>.

## ภาษาต่างประเทศ

### Books

James, F Engel., Roger, D Blackwell. and Paul, W Miniard. Consumer Behavior. Chicago :  
Dryden Press, 1990.

Schiffman, Leon G. and Kanuk, Leslie L. Consumer Behavior. Chicago : Prentice Hall, 1997.

Walters, C Glend. Consumer Behavior : theory and practice. Homewood : Richard D Irwin, 1974.

Bharadwaj, A., Chaudhary, A., Kittikachorn, P. and Rastogi, V. Five Consumer Trends to Watch  
in Thailand. The Boston Consulting Group, 2017.

<https://www.bcg.com/publications/2017/globalization-go-to-markets-five-consumer-trends-watch-thailand.aspx>

FAO. Trade Reforms and Food Security. Rome : FAO, 2003.

<http://www.fao.org/3/y4671e/y4671e06.htm>

Jones, Shane. March 18, 2014. The Six Stages of the Consumer Buying Process and How to  
Market to Them.

<https://www.business2community.com/consumer-marketing/six-stages-consumer-buying-process-market-0811565>.

FAO. Food Security. Policy Brief. June 2006 Issue 2.

[http://www.fao.org/fileadmin/templates/faoitally/documents/pdf/pdf\\_Food\\_Security\\_Cocept\\_Note.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/templates/faoitally/documents/pdf/pdf_Food_Security_Cocept_Note.pdf)

### Journal

Di Renzo, Laura. et al. “Food safety and nutritional quality for the prevention of non-communicable diseases: the Nutrient, hazard Analysis and Critical Control Point process (NACCP)”, Journal of Translational Medicine. 13(128), 2015. 1-13.

Kosulwat, V. “The nutrition and health transition in Thailand”, Public Health Nutrition 5(1A), 2002. 183-189.

**ภาคผนวก**

## รายชื่อผู้เข้าร่วมประชุมและผู้ให้สัมภาษณ์

### 1. การประชุมระดมสมองเรื่อง แนวทางการพัฒนานโยบายการส่งเสริมการบริโภคอาหารเพื่อสุขภาพที่ดีของประชาชน

รายชื่อผู้เข้าร่วมประชุมระดมสมองวันจันทร์ที่ 22 เมษายน 2562 เวลา 8.30 – 16.00 น. ณ โรงแรมริชมอนด์ รวม 44 คน ดังนี้

#### สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา

- |                                   |                                      |
|-----------------------------------|--------------------------------------|
| 1. นายแพทย์พูลลาภ ฉันทวิจิตรวงศ์  | รองเลขาธิการคณะกรรมการอาหารและยา     |
| 2. นางสาวอรสุรางค์ ชีระวัฒน์      | รักษาการผู้เชี่ยวชาญด้านมาตรฐานอาหาร |
| 3. นางสาวพัชณี อินทรลักษณ์        | ที่ปรึกษาสำนักอาหาร                  |
| 4. นายสายันต์ รวดเร็ว             | นักวิชาการอาหารและยาชำนาญการ         |
| 5. นางสาวจุไรรัตน์ ถนอมกิจ        | นักวิชาการอาหารและยาชำนาญการ         |
| 6. นางสาวจิฎาภาภรณ์ พงศ์อนันต์เดช | นักวิชาการอาหารและยาชำนาญการ         |
| 7. นางสาวศิษญา กิตติชนวิมล        | นักวิชาการอาหารและยาปฏิบัติการ       |
| 8. นางสาวรรดา อ่ำบุญ              | นักวิชาการอาหารและยาปฏิบัติการ       |
| 9. นางสาวปรีชาฉัตร สังข์พระกร     | นักวิชาการ สำนักอาหาร                |
| 10. นางสาวราลี ไพโรจน์พุทธิคุณ    | นักวิชาการ สำนักอาหาร                |
| 11. นางสาวประชุมพร สองบาง         | นักวิชาการ สำนักอาหาร                |
| 12. นางสาวภัทรา กลิ่นคำหอม        | นักวิชาการ สำนักอาหาร                |

#### ผู้แทนหน่วยงานภายในกระทรวงสาธารณสุข

- |                                 |  |
|---------------------------------|--|
| 1. นางสาวกัลยาณี ดิประเสริฐวงศ์ | (ที่ปรึกษา) ผู้เชี่ยวชาญด้านพัฒนาระบบคุณภาพงานอาหารปลอดภัย<br>สำนักส่งเสริมและสนับสนุนอาหารปลอดภัย<br>สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข |
| 2. นางสาวจินฉัตรพัชร ภูมิชัยศรี | พยาบาลวิชาชีพชำนาญการ<br>สำนักส่งเสริมและสนับสนุนอาหารปลอดภัย<br>สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข                                      |



- |                            |   |
|----------------------------|---|
| 3. นางสาวนิตา ชุรญาติ      | นักวิทยาศาสตร์การแพทย์ชำนาญการพิเศษ<br>สำนักคุณภาพและความปลอดภัยอาหาร<br>กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ |
| 4. นางสาวสุนทรี เสรีสุชาติ | นักโภชนาการชำนาญการพิเศษ<br>สำนักโภชนาการ กรมอนามัย   |
| 5. นางสาวเพียว ผ่องสุข     | ผู้จัดการแผนงานวิจัยนโยบายอาหารและโภชนาการ<br>เพื่อการสร้างเสริมสุขภาพ                          |
| 6. นางสาวณัฐณิชา แปงการिया | ผู้ช่วยนักวิจัยแผนงานวิจัยนโยบายอาหารและโภชนาการ<br>เพื่อการสร้างเสริมสุขภาพ                    |

#### ผู้แทนหน่วยงานภายนอกกระทรวงสาธารณสุข

- |                               |  |
|-------------------------------|--|
| 1. นางสาวกัลยาณี จันทระเจ็ด   | วิทยาการกระบวนการ  |
| 2. ศ.ดร.วิสิฐ จະวะสิต         | มหาวิทยาลัยมหิดล   |
| 3. นางสาวยุพา เหล่าจินดาพันธ์ | ผู้เชี่ยวชาญด้านมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร<br>สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ         |
| 4. นายประยูร ลีกลางวงศา       | ผู้เชี่ยวชาญด้านการตรวจประเมินระบบงานรับรองมาตรฐาน<br>สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ |
| 5. นางสาวพรศิริ บุญพุ่ม       | พนักงานจ้างเหมาฯด้านห้องปฏิบัติการและการอนุญาต<br>สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ     |
| 6. นายศิษฏพงษ์ รัตนกิจ        | นักวิเคราะห์อาวุโส ศูนย์พันธุวิศวกรรมแห่งชาติ  |
| 7. นางสาวรุ่งทิพา รอดจันทร์   | นักวิทยาศาสตร์ชำนาญการพิเศษ<br>กรมวิชาการเกษตร   |
| 8. นายพยุห์ แก้วคูณ           | นักวิชาการเกษตรชำนาญการ<br>กรมส่งเสริมการเกษตร   |
| 9. นางสุคนธ์ ท่วมมา           | หัวหน้ากลุ่มพัฒนาการแปรรูปและพัฒนาผลิตภัณฑ์<br>กรมการข้าว  |
| 10. สพ.ญ.สุภาณันท์ บุญญาญจน์  | นายสัตวแพทย์ชำนาญการพิเศษ<br>กรมปศุสัตว์   |

- |                                   |   |
|-----------------------------------|---|
| 11. นางวรสิณีย์ ลิรัฐพงศ์         | นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ<br>กรมประมง  |
| 12. นางสาวสุริสาร์ นุสุข          | นักวิชาการพาณิชย์ปฏิบัติการ<br>สำนักงานนโยบายและยุทธศาสตร์การค้า                      |
| 13. นางอรุณศรี นิ้วกั๊กดี         | นักโภชนาการชำนาญการพิเศษ<br>สำนักอนามัย กรุงเทพมหานคร                                 |
| 14. นางสาวยุวภา ใจบุญ             | ผู้อำนวยการฝ่ายยุทธศาสตร์<br>สถาบันอาหาร  |
| 15. นายฉัตรวิชัย ภัทรธำรงค์พัฒน์  | เจ้าหน้าที่อาวุโส<br>สถาบันอาหาร  |
| 16. รศ.ดร.ชงชัย สุวรรณสิขณณ์      | รักษาการผู้อำนวยการฝ่ายเกษตร<br>สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย                        |
| 17. นางสาวกนกวรรณ ขับนบ           | นักวิเคราะห์อาวุโส 1<br>สำนักงานพัฒนาการวิจัยการเกษตร                                 |
| 18. นายแพทย์ไพโรจน์ เสาแก้ว       | ผู้อำนวยการสำนักส่งเสริมวิถีชีวิตสุขภาวะ<br>สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ |
| 19. นายวุฒิพงษ์ ปรีดาภัทรพงษ์     | นักบริหารแผนงานชำนาญการพิเศษ<br>สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ             |
| 20. นายธีระวัฒน์ อภิปรัชญาธุดิกุล | นักวิเคราะห์และบริหารโครงการ<br>สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ             |
| 21. นางสาวปรกชล อู๋ทรัพย์         | ผู้ประสานงานเครือข่ายเตือนภัยสารเคมีกำจัดศัตรูพืช                                     |
| 22. ศ.ดร.ภาวิณี ชินะโชติ          | ที่ปรึกษาสมาคมวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีทางอาหาร<br>แห่งประเทศไทย                        |
| 23. ดร.ขวัญทวี พ้อคำทอง           | สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย  |
| 24. นายพัฒนา สุธีระกุลชัย         | สมาคมผู้ค้าปลีกไทย  |
| 25. นางจุฑารัตน์ พัฒนาการ         | ผู้อำนวยการฝ่ายประกันคุณภาพ บริษัท สยามแม็คโคร จำกัด (มหาชน)                          |
| 26. นางสาวพิชญ์สินี กลัดเข็มเพชร  | บริษัท สยามแม็คโคร จำกัด (มหาชน)  |

## 2. รายชื่อระดับผู้บริหารที่ให้สัมภาษณ์

### ส่วนราชการ

- |                                |   |
|--------------------------------|---|
| 1. นายแพทย์พิศิษฐ์ ศรีประเสริฐ | รองปลัดกระทรวงสาธารณสุข   |
| 2. นายพิศาล พงศาพิชณ์          | ผู้ตรวจราชการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์                                  |
| 3. นางสาวปรียานุช ทิพย์วัฒน์   | ผู้อำนวยการกองพัฒนาระบบและรับรองมาตรฐานสินค้าพืช<br>กรมวิชาการเกษตร |
| 4. นายนพพร ชื่นกลิ่น           | ผู้อำนวยการสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข                                 |

### นักวิชาการ

- |                               |  |
|-------------------------------|--|
| 5. นสพ. ยุคล ลิ้มแหลมทอง      | อดีตรองนายกรัฐมนตรี<br>ประธานคณะกรรมการเฉพาะความมั่นคงทางอาหาร |
| 6. รศ.ดร.ทรงศักดิ์ ศรีอนุชาติ | ศูนย์ประเมินความเสี่ยงความปลอดภัยด้านอาหาร (TRACT)             |

### เอกชน

- |                            |   |
|----------------------------|---|
| 7. นายวิศิษฐ์ ลิ้มลือชา    | นายกสมาคมผู้ผลิตอาหารสำเร็จรูป<br>สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย                            |
| 8. คุณพรเพ็ญ นาถพิริยรัตน์ | รองประธานกรรมการ ฝ่ายกำกับดูแลคุณภาพสินค้า<br>บริษัท เอก-ชัย ดีสทริบิวชั่น ซิสเทม จำกัด |

### องค์กรผู้บริโภค

- |                            |  |
|----------------------------|--|
| 9. นางสาวมลฤดี โพธิ์อินทร์ | มูลนิธิเพื่อผู้บริโภค                                |
| 10. นางสาวปรกชล อู๋ทรัพย์  | เครือข่ายเตือนภัยสารเคมีกำจัดศัตรูพืช มูลนิธิชีววิถี |

## ประวัติย่อผู้วิจัย

**ชื่อ** นายแพทย์พูลลาภ ฉันทวิจิตรวงศ์

**วัน เดือน ปีเกิด** 27 ตุลาคม 2505

### การศึกษา

1. ปริญญาแพทยศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยมหิดล (พ.ศ. 2530)
2. วุฒิบัตรสาขากุมารเวชศาสตร์ แพทยสภา (พ.ศ. 2536)
3. อนุมัติบัตรสาขาเวชศาสตร์ป้องกัน แพทยสภา (พ.ศ. 2538)
4. อนุมัติบัตร สาขาเวชศาสตร์ครอบครัว แพทยสภา (พ.ศ. 2546)
5. ประกาศนียบัตรหลักสูตรนักรับราชการระดับสูง (พ.ศ. 2548)
6. ประกาศนียบัตรสาขาเวชศาสตร์ป้องกัน กรมสุขภาพจิต ( พ.ศ. 2556)
7. นักรับราชการระดับสูง รุ่นที่ 81 สำนักงานข้าราชการพลเรือน (พ.ศ. 2558)

### ประวัติการทำงานโดยย่อ

1. ผู้อำนวยการโรงพยาบาล (นายแพทย์ 8 ด้านเวชกรรม) รพ.คอยเต่า จ.เชียงใหม่
2. ผู้อำนวยการโรงพยาบาล (นายแพทย์ 9 ด้านเวชกรรม) รพ.คอยเต่า จ.เชียงใหม่
3. ผู้อำนวยการโรงพยาบาล (นายแพทย์ เชี่ยวชาญ) รพ.คอยเต่า จ.เชียงใหม่
4. นายแพทย์ เชี่ยวชาญ (ด้านเวชกรรมป้องกัน) สสจ. เชียงใหม่
5. นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัดตาก จังหวัดตาก

**ตำแหน่งปัจจุบัน** รองเลขาธิการคณะกรรมการอาหารและยา

# สรุปย่อ

ลักษณะวิชา ยุทธศาสตร์

เรื่อง แนวทางการกำหนดนโยบายการส่งเสริมการบริโภคอาหารเพื่อสุขภาพที่ดีของประชาชน

ผู้วิจัย นายแพทย์ พูลลาภ ฉันทวิจิตรวงศ์ หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ 61

ตำแหน่ง รองเลขาธิการคณะกรรมการอาหารและยา

## ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบัน และการพัฒนาทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีทำให้วิถีชีวิตของประชาชนและพฤติกรรมบริโภคอาหารเปลี่ยนแปลงไปจากอดีตอย่างมาก จนทำให้เกิดปัญหาสุขภาพจากการบริโภคอาหาร ทั้งปัญหาภาวะโภชนาการเกิน เช่น น้ำหนักเกิน โรคอ้วน ซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่งของโรคไม่ติดต่อเรื้อรัง (Non-Communicable Disease; NCDs) เช่น เบาหวาน ความดันโลหิตสูง และโรคไต เป็นต้น และปัญหาอาหารที่ปนเปื้อนเป็นจุลินทรีย์ และสารเคมีที่ทำให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพทั้งความเป็นพิษเฉียบพลันและโรคเรื้อรัง ซึ่งความเจ็บป่วยจากการบริโภคอาหารไม่เพียงแต่ส่งผลกระทบต่อการใช้ชีวิตประจำวันแล้ว ยังเป็นภัยคุกคามต่อเศรษฐกิจของประเทศด้วย เนื่องจากรัฐต้องมีค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการรักษาสุขภาพ และรวมไปถึงการเกิดขึ้นของค่าใช้จ่ายจากการขาดงาน การสูญเสียผลผลิต ความพิการ และการเสียชีวิตก่อนวัยอันควร

สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาเป็นองค์กรที่มีบทบาทหน้าที่หลักประการหนึ่งคือการควบคุมกำกับดูแลคุณภาพและความปลอดภัยอาหาร รวมทั้ง มีบทบาทด้านการส่งเสริมให้ความรู้แก่ประชาชนในการบริโภคอาหารอย่างเหมาะสมเพื่อการมีสุขภาพที่ดี จึงจำเป็นต้องศึกษาแนวทางการกำหนดนโยบายการส่งเสริมการบริโภคอาหารที่สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบันและรองรับทิศทางในอนาคต ทั้งนี้ มีความมุ่งหมายให้แนวทางการกำหนดนโยบายนี้เป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานต่างๆ ตลอดห่วงโซ่อาหารในการที่จะพัฒนาปรับปรุงงานที่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ให้ประชาชนได้บริโภคอาหารที่มีคุณค่าและปลอดภัย นำไปสู่การมีสุขภาพที่ดี เป็นกลไกสำคัญในการพัฒนาประเทศสู่ความมั่นคง มั่งคั่งและยั่งยืน

## วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาสถานการณ์ด้านมาตรการส่งเสริมการบริโภคอาหารเพื่อสุขภาพที่ดีของประชาชน

2. เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญในการส่งเสริมการบริโภคอาหารเพื่อสุขภาพที่ดีของประชาชน

3. เพื่อกำหนดแนวทางการกำหนดนโยบายการส่งเสริมสุขภาพที่ดีของประชาชน

### ขอบเขตของการวิจัย

1. **ขอบเขตด้านเนื้อหา :** ครอบคลุมการพัฒนาใน 3 ด้าน ได้แก่ ด้านการกำหนดมาตรฐานอาหาร ด้านการควบคุมการแสดงฉลากอาหาร และด้านการบริหารจัดการข้อมูลที่ครอบคลุมการสื่อสาร การพัฒนาความรู้ และเครือข่ายเพื่อกระจายความรู้สู่ประชาชน

2. **ขอบเขตด้านหน่วยงาน :** ครอบคลุมองค์กรที่มีบทบาทในการกำกับดูแลในห่วงโซ่อาหาร องค์กรด้านการส่งเสริมการบริโภคอาหารและการคุ้มครองผู้บริโภค ภาคเอกชนด้านการผลิตและจำหน่ายอาหาร และองค์กรภาคการศึกษาและวิจัย

3. **ขอบเขตด้านประชากร :** ผู้บริหารหรือผู้ที่รับผิดชอบด้านนโยบายของหน่วยงานหรือองค์กรที่แสดงในข้างต้น (10-15 คน)

4. **ขอบเขตด้านเวลา :** ธันวาคม 2561-มิถุนายน 2562

### วิธีดำเนินงานวิจัย

การวิจัยนี้เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ประกอบด้วย 3 ขั้นตอนหลัก ได้แก่ ขั้นตอนที่ 1 การศึกษาสถานการณ์ที่เกี่ยวข้องกับการบริโภคอาหารในปัจจุบัน โดยการศึกษาเอกสารและการประชุมระดมสมองเพื่อทบทวนสภาพปัญหาและวิเคราะห์สาเหตุ (Root Cause) ขั้นตอนที่ 2 สัมภาษณ์ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในห่วงโซ่อาหารเพื่อรับความคิดเห็นเกี่ยวกับทิศทางการพัฒนาด้านอาหารทั้งระยะสั้นและระยะยาว และขั้นตอนที่ 3 วิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้วิธีวิเคราะห์เชิงเนื้อหาและจัดกลุ่มความคิด เพื่อกำหนดเป้าประสงค์ของนโยบาย (End) และกำหนดแนวทางการกำหนดนโยบายการส่งเสริมการบริโภคอาหารเพื่อสุขภาพที่ดีของประชาชน โดยใช้วิธีการวิเคราะห์เชิงเหตุและผล (Cause and Effect Analysis)

### ผลการวิจัย

ผลการวิจัยซึ่งจำแนกตามวัตถุประสงค์ทั้ง 3 ข้อมีสาระสำคัญ ดังนี้

**วัตถุประสงค์ข้อที่ 1 การศึกษาสถานการณ์ด้านการบริโภคอาหารของประชาชน**

จากการศึกษาเอกสารและการประชุมระดมสมองเพื่อทบทวนสถานการณ์ปัจจุบัน พบว่าจากการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาด้าน

วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีอย่างก้าวกระโดด ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมซื้อและบริโภคอาหารไปอย่างเห็นได้ชัด และผู้ประกอบการก็มีลักษณะการประกอบธุรกิจด้านอาหารที่แตกต่างไปจากอดีตเพื่อสนองต่อความต้องการของผู้บริโภค ดังนั้น การกำกับดูแลและส่งเสริมในระบบอาหารของประเทศด้วยระบบเดิม อาจจะไม่มีความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเพียงพอหรือไม่ทันต่อสถานการณ์ โดยการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ ได้แก่

1. ประชาชนพึ่งพิงอาหารนอกบ้านหรือจากตลาดเป็นหลักและซื้ออาหารผ่านระบบออนไลน์มากขึ้น โดยสามารถสั่งซื้ออาหารจากทั้งภายในและภายนอกประเทศได้โดยตรงและส่งถึงบ้านอย่างรวดเร็ว หรืออาจเรียกว่า “Hyper Convenience” ซึ่งอาหารบางส่วนอาจเป็นอาหารที่ยังไม่ได้รับการพิจารณาคุณภาพและความปลอดภัยจากสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา (อย.) หรือหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง เพราะการซื้อขายในอินเทอร์เน็ตยังไม่สามารถควบคุมโดยใช้ระบบกำกับดูแลที่มีอยู่ในปัจจุบันได้อย่างทั่วถึง ดังนั้น การเข้าถึงอาหารจากช่องทางที่ง่ายและหลากหลายมากขึ้นนี้ จึงเป็นความเสี่ยงที่ประชาชนจะได้รับอาหารที่ไม่มีคุณภาพโภชนาการและไม่ปลอดภัย ตลอดจนมีการโฆษณาอวดอ้างสรรพคุณที่เกินจริงหรือเป็นเท็จ ดังนั้น ภาครัฐจำเป็นต้องออกแบบระบบการกำกับดูแลให้มีความเหมาะสมกับความเสี่ยง และทันต่อบริบทสังคมที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว

2. การปลอมปนสารห้ามใช้ในอาหาร เช่น การผสมยาในผลิตภัณฑ์เสริมอาหาร เพื่อสนองต่อความต้องการของผู้บริโภคที่นอกเหนือจากคุณประโยชน์ของอาหารตามปกติ เช่น ความต้องการควบคุมน้ำหนัก ความต้องการผิวขาว รวมทั้ง มีการออกแบบอาหารเพื่อให้ได้สรรพคุณที่จำเพาะ (Functional Foods) ตรงกับความต้องการเฉพาะกลุ่ม เช่น อาหารที่มีโปรไบโอติก อาหารที่มีสารต้านอนุมูลอิสระ เป็นต้น โดยอาหารเหล่านี้มักจะมีการโฆษณาที่หลอกลวงหรือเกินจริง นอกจากนี้ รูปแบบอาหารมีการเปลี่ยนแปลงจากรูปแบบปกติเป็นนวัตกรรมอาหาร เช่น การเพาะเลี้ยงเซลล์สัตว์เพื่อทำเป็นเนื้อสัตว์ การพัฒนาอาหารใหม่ หรือที่เรียกว่า Novel Foods ที่มีการใช้วัตถุดิบชนิดใหม่หรือกระบวนการผลิตแบบใหม่เพื่อเพิ่มความหลากหลายให้มากขึ้น ดังนั้น ระบบกำกับดูแลของภาครัฐจะต้องมีการปรับปรุงพัฒนาให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ขณะที่ต้องสร้างสมดุลระหว่างการคุ้มครองความปลอดภัยของผู้บริโภคกับการพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และการขับเคลื่อนเศรษฐกิจ รวมทั้ง ต้องมีการส่งเสริมด้านจริยธรรมการประกอบธุรกิจให้มีความรับผิดชอบต่อผู้บริโภคให้มากขึ้นด้วย

3. ประชาชนเข้าถึงและรับรู้ข้อมูลได้อย่างรวดเร็วและหลากหลายช่องทางมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อมูลจากสื่อสังคมออนไลน์ ซึ่งบางส่วนก็ชักนำให้เกิดพฤติกรรมบริโภคที่ไม่เหมาะสม เช่น การบริโภคโดยหลงเชื่อตามคำเชิญชวนของบล็อกเกอร์ หรือกลยุทธ์การตลาดรูปแบบต่างๆ ดังนั้น ความยั่งยืนของการคุ้มครองผู้บริโภคในสังคมข้อมูลข่าวสารไร้พรมแดน จึงเป็นประเด็นด้านความรวดเร็วของการสื่อสารข้อมูลที่เป็นข้อเท็จจริง และในห้วงค์ความรู้แก่ประชาชนอย่างเหมาะสมและเพียงพออย่างต่อเนื่อง เพื่อให้ประชาชนทุกกลุ่มมีความรอบรู้ทาง

สุขภาพ (Health Literacy) มีวิจรรย์ญาณในการคัดกรองข้อมูลต่างๆ ได้ด้วยตัวเอง ไม่หลงเชื่อต่อข้อมูลที่เห็นเท็จ สามารถสืบค้นข้อมูลและดูแลตนเองได้

### วัตถุประสงค์ข้อที่ 2 ปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญในการส่งเสริมการบริโภคอาหาร

จากการประชุมระดมสมองสามารถสรุปสภาพปัญหาและสาเหตุ สามารถสรุปผลได้ดังนี้

1. ปัญหาการเกิดโรคที่เกี่ยวข้องกับภาวะโภชนาการและโรคไม่ติดต่อเรื้อรัง (Non-Communicable Diseases: NCDs) เนื่องจากการอาหารที่บริโภคมีสารอาหารไม่เหมาะสมหรือบริโภคอาหารในปริมาณไม่สมดุลกับความต้องการของร่างกาย ทำให้เกิดผลกระทบต่อสุขภาพในระยะยาว (Chronic Effect) โดยสาเหตุหลักที่ทำให้เกิดปัญหาด้านนี้คือพฤติกรรมผู้บริโภคเอง เช่น การบริโภคน้ำตาล เกลือ และไขมัน ในปริมาณมากเกินความต้องการของร่างกาย ซึ่งเป็นผลจากขาดความรู้ในการบริโภคอาหารที่ถูกต้อง (Food Education) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ประชาชนส่วนใหญ่ยังขาดความรู้ความเข้าใจในการอ่าน โภชนาการและฉลากอาหาร รวมทั้ง ขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการเตรียมหรือปรุงประกอบมื้ออาหารให้มีคุณค่าทางโภชนาการที่เหมาะสมกับความต้องการของร่างกาย จึงทำให้มีการบริโภคอาหารที่มากเกินไปจนเกินความจำเป็น นอกจากนี้ ในท้องตลาดยังไม่มียอาหารสุขภาพเพื่อเป็นทางเลือกที่มากพอ (Availability) และอาหารทางเลือกสุขภาพในท้องตลาดเท่าที่มีอยู่นั้น ประชาชนส่วนใหญ่ไม่ไม่สามารถเข้าถึงได้ไม่ว่าจะโดยการซื้อหรือหามาด้วยวิธีการใดๆ (Affordability/ Accessibility) เนื่องจากมีราคาแพง หรือประชาชนยังไม่ทราบว่ามิหรือไม่มีข้อมูลเพื่อตัดสินใจเลือกซื้อ อีกทั้ง อาหารที่ปรุงรับประทานที่บ้านหรือที่ซื้อจากร้านอาหารหรือร้านค้ายังมีคุณค่าทางโภชนาการไม่เหมาะสมด้วย

2. ปัญหาด้านความปลอดภัยอาหาร (Food Safety) หมายถึงการเจ็บป่วยอันเนื่องจากการปนเปื้อนอันตรายในอาหารทั้งสารเคมีและจุลินทรีย์ ซึ่งโดยส่วนใหญ่เป็นการเจ็บป่วยแบบเฉียบพลัน (Acute Effect) หรือเป็นอุบัติการณ์การในช่วงเวลาหนึ่ง เช่น โรคอาหารเป็นพิษ เนื่องจากการขาดสุขลักษณะที่ดีในการผลิตหรือปรุงประกอบอาหาร ทำให้เกิดการปนเปื้อนจุลินทรีย์ สารเคมีหรือสารพิษในกระบวนการผลิต รวมถึงการใช้วัตถุเจือปนอาหารที่ไม่ถูกต้องทำให้มีการตกค้างของวัตถุเจือปนอาหารที่เกินมาตรฐาน ซึ่งมีสาเหตุจากการขาดความรู้และความตระหนักของผู้ผลิตอาหาร นอกจากนี้ การขาดจริยธรรมและความรับผิดชอบต่อความปลอดภัยอาหารของผู้ผลิตอาหารยังทำให้เกิดการจงใจปลอมปนสารเคมีห้ามใช้ในอาหาร ซึ่งจะพบมากในผลิตภัณฑ์เสริมอาหาร

3. ระบบควบคุมความปลอดภัยอาหารในปัจจุบันไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ การบังคับใช้กฎหมายที่ไม่เข้มงวดหรือมีช่องว่างในระบบกฎหมายเนื่องจากมีประเด็นใหม่ที่อยู่นอกขอบเขตกฎหมาย จึงทำให้ไม่สามารถจัดการกับปัญหาความไม่ปลอดภัยอาหารให้หมดไปได้เลย



4. ขาดการเชื่อมโยงและแลกเปลี่ยนข้อมูลของหน่วยงานต่างๆ ทำให้ไม่สามารถประมวลผลข้อมูลเพื่อการวางแผนเชิงรุกได้ นอกจากนี้ ยังขาดการสื่อสารความเสี่ยงสู่สาธารณะที่เหมาะสม จึงทำให้ประชาชนไม่มีข้อมูลที่เพียงพอเฝ้าระวังตนเองได้

### วัตถุประสงค์ข้อที่ 3 การกำหนดแนวทางการกำหนดนโยบายฯ

จากการศึกษาและสรุปประเด็นปัญหาและสาเหตุที่แสดงในข้างต้น จะเห็นว่าสาเหตุ (Root Causes) ของปัญหาทั้งปัญหาด้าน NCDs และปัญหาด้าน Food Safety คือ การขาดความรู้และความตระหนักเรื่องคุณภาพและความปลอดภัยอาหารของบุคคลในห่วงโซ่อาหาร ไม่ว่าจะบุคคลนั้นจะเป็น ผู้ผลิตอาหาร ผู้บริโภค หรือเจ้าหน้าที่ผู้กำกับดูแล ที่จำเป็นต้องมีความรู้พื้นฐานด้านอาหารที่เพียงพอเพื่อให้เกิดความตระหนักในหน้าที่ความรับผิดชอบและต้องรับผิดชอบต่อบทบาทของตนเอง ดังนั้น การบรรลุเป้าหมายสูงสุด (Ultimate Goal) คือ “ประชาชนไม่เจ็บป่วยจากการบริโภคอาหาร” จะต้องอาศัยความร่วมมือของ ทุกคนในห่วงโซ่อาหาร ไม่ว่าจะอยู่ในบทบาทสถานะใด จึงมีข้อเสนอแนวทางการกำหนดนโยบายฯ ดังนี้

**End :** “คุณภาพและความปลอดภัยอาหารเป็นความรับผิดชอบร่วมกันของทุกภาคส่วน (Food Quality and Safety is a Shared Responsibility)”

#### Ways :

1. ผู้ประกอบการ กำกับและส่งเสริมให้ผู้ประกอบการมีความรับผิดชอบในการส่งมอบผลผลิตที่มีคุณภาพและปลอดภัย และให้ข้อมูลที่ถูกต้องไม่เกินจริงหรือหลอกลวง สามารถสืบย้อนกลับที่มาของสินค้าได้

2. ผู้บริโภค ส่งเสริมให้ผู้บริโภคมีความรับผิดชอบต่อตนเองในการบริโภคอาหารที่เหมาะสม มีวิจารณญาณในการรับข้อมูลจากแหล่งต่างๆ สามารถเลือกซื้อและบริโภคอาหารที่เหมาะสมกับภาวะสุขภาพ

3. ภาครัฐ สนับสนุนหน่วยงานรัฐให้สร้างสภาวะแวดล้อมทางอาหารของประเทศ (Food Environment) ที่เอื้อต่อการผลิตและบริโภคอาหารที่เหมาะสมและพัฒนาอย่างต่อเนื่อง และเชื่อมโยงข้อมูลเพื่อประมวลผลสร้างองค์ความรู้ และสื่อสารข้อมูล/องค์ความรู้ที่ถูกต้องสู่สาธารณะอย่างต่อเนื่อง

#### Means :

1. พัฒนาการศึกษาด้านอาหารให้ครอบคลุมทุกกลุ่มประชากรอย่างเหมาะสมและต่อเนื่อง โดยผนวกเข้ากับระบบการศึกษาขั้นพื้นฐานและต่อเนื่องตลอดชีวิต ทั้งการศึกษาในระบบและนอกระบบ เพื่อให้เป็นประชากรที่มีคุณภาพและมีความรับผิดชอบต่อตนเองและสังคมตามบทบาทของตน

2. พัฒนาประสิทธิภาพระบบควบคุมอาหาร โดยใช้เทคโนโลยีการจัดการข้อมูลสารสนเทศ (Data Driven Food Control System) ในการจัดวางแผนงานและจัดสภาวะแวดล้อมด้านอาหารให้เหมาะสมสอดคล้องกับบริบทสังคมที่เปลี่ยนแปลงตลอดเวลา รวมทั้ง สร้างเครือข่ายกับภาค

ส่วนต่างๆ เพื่อเสริมพลังระบบการควบคุมอาหาร การเฝ้าระวังความปลอดภัยอาหารและการบังคับใช้กฎหมาย

3. พัฒนาประสิทธิภาพระบบประกันคุณภาพและความปลอดภัยอาหาร โดยปรับปรุงหลักการและวิธีการกำหนดมาตรฐานอาหาร รวมทั้งการให้ข้อมูลบนฉลากอาหารและการโฆษณาบนสื่อต่างๆ ให้มีความยืดหยุ่นและมีความครอบคลุมกิจกรรมต่างๆ ที่เกิดขึ้นในห่วงโซ่อาหารได้อย่างทันการ

4. สร้างมาตรการเชิงบวก (Incentives) เพื่อจูงใจให้เกิดการผลิตและจำหน่ายอาหารที่ดีต่อสุขภาพ และการประกอบธุรกิจที่มีความรับผิดชอบ เช่น การลดหย่อนภาษีสินค้าอาหารเพื่อสุขภาพ การให้สิทธิพิเศษสำหรับธุรกิจที่รับผิดชอบต่อสังคม

5. ประยุกต์ใช้เทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์เพื่อประมวลผลข้อมูลจาก Big Data เพื่อให้เกิดการใช้ประโยชน์ข้อมูลให้สูงสุดในการปฏิบัติงานทุกด้าน และสื่อสาร/แลกเปลี่ยนข้อมูลสู่สาธารณะผ่านช่องทางต่างๆ เพื่อการใช้ประโยชน์ร่วมกันระหว่าง รัฐ-ประชาชน-เอกชน

## ข้อเสนอแนะ

การวิจัยนี้เป็นการกำหนดแนวทางนโยบายส่งเสริมการบริโภคอาหารเพื่อสุขภาพที่ดีของประชาชน ซึ่งได้พิจารณาอยู่บนพื้นฐานข้อมูลสถานการณ์ปัจจุบันในห่วงโซ่อาหารของประเทศและได้คาดการณ์ทิศทางการพัฒนาในอนาคต ซึ่งการนำแนวโน้มไปสู่การปฏิบัตินั้น ภาคส่วนต่างๆ สามารถนำผลการศึกษาไปเป็นแนวทางในการกำหนดมาตรการหรือวิธีการดำเนินงานในรายละเอียดภายใต้บทบาทและอำนาจหน้าที่ของตน เพื่อให้การดำเนินงานมีความเป็นเอกภาพสามารถพัฒนางานที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบันให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น และจะเป็นการเตรียมการรับมือกับอนาคตที่อาจจะเกิดขึ้นด้วย

### 1. ข้อเสนอแนะระดับนโยบาย

ประชาชนเป็นหัวใจสำคัญในการพัฒนาในทุกด้าน ดังนั้น จึงควรให้ความสำคัญกับการพัฒนาศักยภาพประชาชนให้มีความรู้เพียงพอในการทำหน้าที่ตามบทบาทของตน ไม่ว่าจะบุคคลนั้นจะอยู่ในบทบาทผู้บริโภค ผู้ผลิตอาหาร หรือเจ้าหน้าที่รัฐ อีกทั้ง ควรให้ความสำคัญกับการเชื่อมโยงบูรณาการข้อมูลสารสนเทศของหน่วยงานต่างๆ ที่มีอยู่แล้ว ให้เกิดการนำมาใช้ประโยชน์อย่างสูงสุด และควรมีการสร้างมาตรการเชิงบวกในการส่งเสริมให้มีการผลิตอาหารที่มีความปลอดภัยและมีคุณค่าทางโภชนาการที่เหมาะสมออกสู่ท้องตลาดให้มากขึ้น

องค์กรระดับนโยบายที่เกี่ยวข้อง เช่น คณะกรรมการอาหารแห่งชาติ และคณะรัฐมนตรี จะเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาให้ความเห็นชอบเป็นนโยบายด้านอาหารของประเทศ (Political Commitment) และมอบหมายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ (Implementation) ซึ่งมีหน่วยงานที่สำคัญต่อนโยบายนี้ ดังนี้

1.1 กระทรวงศึกษาธิการ และกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม ควรผนวกอาหารศึกษาเข้ากับระบบการศึกษาขั้นพื้นฐานและอุดมศึกษาเพื่อเป็นพื้นฐาน

ชีวิต และสนับสนุนอาหารศึกษาอย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต โดยออกแบบหลักสูตรที่ครอบคลุมและเหมาะสมกับทุกกลุ่มประชากร ทั้งการศึกษาในระบบและนอกระบบ เพื่อให้เป็นประชากรที่มีคุณภาพ มีภูมิคุ้มกันต่อการเปลี่ยนแปลงของโลก มีความรับผิดชอบต่อตนเองและสังคมตามบทบาทของตน

1.2 กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม ควรเป็นเจ้าภาพสนับสนุนการนำเทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์เพื่อเชื่อมโยงข้อมูลของหน่วยงานต่างๆ และสร้างระบบประมวลผลข้อมูลจาก Big Data ให้ได้องค์ความรู้หรือข้อมูลที่นำไปใช้ประโยชน์ได้ร่วมกัน และกำกับดูแลการโฆษณาบนดิจิทัลแพลตฟอร์มให้เข้มงวดมากขึ้น

1.3 กระทรวงการคลัง ควรสร้างมาตรการเชิงบวกด้านการเงินและภาษี (Financial and Tax Incentives) เพื่อจูงใจให้เกิดการผลิตและจำหน่ายอาหารที่ดีต่อสุขภาพ และเกิดการประกอบธุรกิจที่มีความรับผิดชอบต่อสังคม เช่น การลดหย่อนภาษีสินค้าอาหารเพื่อสุขภาพ การลดหย่อนภาษีที่เกิดจากค่าใช้จ่ายเพื่อการเฝ้าระวังความปลอดภัยอาหารด้วยตนเอง การให้สิทธิพิเศษด้านการเงินสำหรับธุรกิจที่รับผิดชอบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อม

## 2. ข้อเสนอแนะเพื่อการพัฒนา

2.1 สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา เป็นหน่วยงานหลักตามกฎหมายทำหน้าที่ส่งเสริม ควบคุมและกำกับดูแลให้ผลิตภัณฑ์อาหารที่ผลิตและบริโภคภายในประเทศมีความปลอดภัยและเหมาะสมต่อการบริโภค ดังนั้น สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาจึงควรนำเทคโนโลยีสารสนเทศและการบริหารจัดการข้อมูลข่าวสารมาใช้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิภาพระบบงานอย่างต่อเนื่อง และสร้างช่องทางที่มีประสิทธิภาพในการสื่อสารแลกเปลี่ยนข้อมูลกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย โดยระยะแรกควรมุ่งเน้นการพัฒนาในด้านต่างๆ ดังต่อไปนี้

2.1.1 พัฒนาประสิทธิภาพระบบควบคุมอาหารด้วยเทคโนโลยีสารสนเทศและเทคโนโลยีดิจิทัล ให้มีความทันสมัยและสอดคล้องกับสถานการณ์ของสังคมปัจจุบัน (Modernized Data-driven Food Control System)

2.1.2 ปรับปรุงโครงสร้างกฎหมายให้ยืดหยุ่น สามารถรองรับกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว (Modernized Law Structure)

2.1.3 ปรับปรุงหลักการและวิธีการกำหนดมาตรฐานอาหาร รวมทั้งหลักเกณฑ์การแสดงข้อมูลบนฉลากอาหารและการโฆษณาบนสื่อต่างๆ ให้มีความยืดหยุ่นและทันสมัยกับสถานการณ์ หรือบริบทของสังคมปัจจุบัน (Modernized Food Standards and Regulations)

2.1.4 จัดทำแผนป้องกันความเสี่ยงก่อนเกิดอุบัติการณ์ด้านอาหาร (Planning for Prevention of Risk) โดยการเฝ้าระวังสัญญาณบ่งชี้ความเสี่ยงจากการประมวลข้อมูล Big Data

2.2 ผู้ประกอบการ เป็นหนึ่งในปัจจัยสำคัญที่จะทำให้ผู้บริโภคได้รับอาหารที่มีความปลอดภัยและมีคุณภาพทางโภชนาการที่เหมาะสมต่อการส่งเสริมสุขภาพ ดังนั้น จึงควรมีส่วนรับผิดชอบต่อคุณภาพและความปลอดภัยอาหาร ดังนี้

2.2.1 สร้างระบบการกำกับดูแลตัวเอง (Self-Regulation) ผ่านระบบการประกันคุณภาพตลอดห่วงโซ่การผลิตและใช้ระบบตลาดนำการผลิตสินค้าที่มีคุณภาพและปลอดภัย

เช่น กำหนดให้ระบบการประกันคุณภาพ (food Safety Assurance System) และความปลอดภัยอาหาร เป็นเงื่อนไขการซื้อขายหรือกำหนดราคา

2.2.2 สื่อสารข้อมูลแก่ผู้บริโภคอย่างตรงไปตรงมา ไม่ให้ข้อมูลที่หลอกลวงหรือเกินจริงจนทำให้เกิดการบริโภคที่ไม่เหมาะสม และร่วมรับผิดชอบต่อสินค้าที่ไม่มีคุณภาพหรือไม่ปลอดภัย

2.3 ผู้บริโภค เป็นปัจจัยสำคัญสูงสุดต่อความสำเร็จของนโยบายส่งเสริมการบริโภคอาหารเพื่อการมีสุขภาพที่ดี โดยในระยะสั้นผู้บริโภคควรมีความรับผิดชอบต่อตนเอง ครอบครัว และชุมชน โดย:

2.3.1 ศึกษาหาความรู้จากแหล่งต่างๆ เพื่อปรับพฤติกรรมการบริโภคอาหาร เลือกซื้อและบริโภคอาหารได้อย่างเหมาะสมด้วยตนเอง ซึ่งจะเป็นการสร้างให้ความต้องการอาหารปลอดภัย ( food Safety Demand) อันเป็นแรงผลักดันของตลาด (Demand Pull) ให้เกิดการผลิตอาหารคุณภาพและปลอดภัย และการผลิตที่มีความยั่งยืนและรับผิดชอบต่อสังคม

2.3.2 ร่วมมือสร้างเครือข่ายความร่วมมือกับภาครัฐเพื่อการเฝ้าระวังความปลอดภัยอาหาร และร่วมกับภาครัฐในการทวนสอบ (Verify) ประสิทธิภาพของระบบประกันคุณภาพการผลิตอาหารและความปลอดภัยของอาหาร รวมทั้งการทวนสอบความถูกต้อง (Validity) และความแท้ (Genuine) ของข้อมูลบนฉลากและโฆษณาได้ด้วยตนเอง

### 3. ข้อเสนอแนะด้านการศึกษาเพิ่มเติม

3.1 การประชุมรับฟังความคิดเห็นผู้มีส่วนได้เสียหน่วยงานและที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ที่จะได้รับผลกระทบโดยตรงจากนโยบาย (Policy Validation) และวิเคราะห์ความสอดคล้องกับนโยบายอื่นที่เกี่ยวข้อง (Alignment)

3.2 ศึกษาวิเคราะห์ความเป็นไปได้ของนโยบาย (Policy Feasibility Analysis)

3.3 ศึกษาผลกระทบของนโยบาย (Prioritization and Impact assessment)

3.4 ศึกษาและจัดทำระบบประเมินผลนโยบายเพื่อการพัฒนา (Monitoring and Evaluation for Improvement)