

Original Article

นิพนธ์ต้นฉบับ

ยุทธศาสตร์การจัดการด้านอาหารของประเทศ

สบุญญา หุตังคบดี*

ทิพย์วรรณ ปริญาศิริ**

พัชนี อินทรลักษณ์**

*สำนักวิชาการสาธารณสุข

**สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา

บทคัดย่อ

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดทำข้อเสนอยุทธศาสตร์การจัดการด้านอาหารของประเทศในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการอาหารแห่งชาติ ระยะเวลาในการศึกษา 8 เดือน (กุมภาพันธ์ - กันยายน 2551) โดยมีรูปแบบการศึกษาเชิงพรรณนาโดยใช้ mixed method คือกระบวนการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) วิธีการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลทั้งจากแหล่งปฐมภูมิและทุติยภูมิ โดยการจัดประชุมระดมสมองเพื่อประมวลปัญหาด้านอาหาร จุดแข็งและจุดอ่อนของระบบอาหารของไทยทั้งในอดีตและปัจจุบัน รวมทั้งโอกาสและอุปสรรคของปัจจัยภายนอกและภายในประเทศที่มีผลกระทบต่อระบบอาหาร ขั้นตอนการศึกษาประกอบด้วย การวิเคราะห์ห่วงโซ่อุปทาน (supply chain analysis) การวิเคราะห์สถานการณ์และปัญหา (situation analysis) ในระบบการจัดการด้านอาหารของประเทศไทย การวิเคราะห์สภาพแวดล้อม (environmental analysis) โดยใช้หลักการทางทฤษฎี SWOT analysis และ TOWS matrix เพื่อจัดทำ (ร่าง) ยุทธศาสตร์การจัดการด้านอาหารและแผนนโยบายในการปรับเปลี่ยนโครงสร้างการจัดการด้านอาหารของประเทศ เพื่อประมวลผลจากการทบทวนวรรณกรรมข้อมูล รวมทั้งการประชุมระดมสมองผู้เชี่ยวชาญ ผู้บริหารระดับประเทศและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง สามารถวิเคราะห์และกำหนดเป็นวิสัยทัศน์ คือ “ประเทศไทยมีความมั่นคงด้านอาหารด้วยระบบการจัดการที่เป็นเลิศระดับสากล” ซึ่งมองในลักษณะขององค์รวมในทุกมิติ ประกอบด้วย 9 ยุทธศาสตร์ ได้แก่ 1. พัฒนาระบบและกลไกการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน 2. สร้างระบบการจัดการภาวะวิกฤตด้านอาหาร 3. พัฒนาระบบการจัดการข้อมูลสารสนเทศด้านอาหาร 4. เสริมสร้างความเข้มแข็งภาคการผลิต และการกระจายอาหาร 5. พัฒนาและปรับปรุงกฎหมายและการบังคับใช้ 6. พัฒนาและใช้องค์ความรู้ในห่วงโซ่อุปทาน 7. สร้างระบบการติดตามและประเมินผลการดำเนินงาน 8. เสริมสร้างความเข้มแข็งของธุรกิจอาหาร และ 9. พัฒนาการกำหนดมาตรฐานเพื่อคุณภาพและความปลอดภัย

คำสำคัญ:

ยุทธศาสตร์, การจัดการด้านอาหาร, ประเทศไทย, คณะกรรมการอาหารแห่งชาติ

บทนำ

องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) รายงานว่าในปี 1996-1998 ประชากรโลกมากกว่า 826 ล้านคน ต้องประสบปัญหาขาดสารอาหาร (un-

dernourished) ซึ่งในจำนวนนี้อยู่ในประเทศกำลังพัฒนา 792 ล้านคน และอยู่ในประเทศพัฒนาแล้ว 34 ล้านคน สถานการณ์ดังกล่าวถือว่าไม่เปลี่ยนแปลงเมื่อเปรียบเทียบกับช่วงปี 1995-1997⁽¹⁾ และเนื่องจากจากราคา

อาหารที่เพิ่มสูงขึ้นทำให้ในปี 2007 มีผู้ที่อยู่ในภาวะขาดแคลนอาหารเพิ่มขึ้นจากประมาณ 71 ล้านคนเป็น 923 ล้านคน⁽²⁾ ซึ่งแม้ว่าประเทศไทยจะมีความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติ มีความหลากหลายทางชีวภาพ พืชพันธุ์ธัญญาหารมีปริมาณตลอดปี เหมาะสมต่อการเป็นครัวของโลก เพราะนอกจากจะสามารถผลิตอาหารได้เพียงพอต่อการบริโภคภายในประเทศแล้วยังมีเหลือเพื่อส่งออกต่างประเทศทำรายได้สำคัญให้กับประเทศ ซึ่งตามรายงานของสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร ระบุว่าในปี 2550 ประเทศไทยส่งออกสินค้าเกษตรมูลค่ารวมกว่าสี่แสนล้านบาท⁽³⁾ แต่จากการเปลี่ยนแปลงของสังคม กระแสโลกาภิวัตน์ และปัจจัยต่าง ๆ ในปัจจุบัน อาจส่งผลกระทบต่อความสามารถในการผลิตอาหารของประเทศ ทำให้เกิดปัญหาความไม่เพียงพอหรือขาดแคลนอาหารในอนาคตอันใกล้ได้หากขาดระบบการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ

การขยายตัวของเมืองที่ขาดการวางแผนการใช้พื้นที่ ทำให้ต้องปรับเปลี่ยนและรื้อถอนพื้นที่ซึ่งเดิมที่ใช้ปลูกพืชอาหารไปใช้ประโยชน์ด้านอื่น โดยหลังปี 2534 ที่อยู่อาศัยมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นจาก 3.5 ล้านไร่ เป็น 3.6 ล้านไร่ ใน พ.ศ. 2544 ขณะที่การใช้ประโยชน์จากที่ดินเพื่อการเกษตรมีแนวโน้มลดลง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ที่นาปลูกข้าวลดลงจาก 69.2 ล้านไร่ เป็น 65.2 ล้านไร่ ใน พ.ศ. 2544 และที่ปลูกพืชไร่ลดลงจาก 33.5 ล้านไร่ เป็น 28.2 ล้านไร่ ใน พ.ศ. 2544⁽⁴⁾

ความต้องการพลังงานทดแทนที่เพิ่มขึ้น ส่งผลให้เกิดการแย่งชิงวัตถุดิบที่จะผลิตเป็นอาหารไปผลิตเป็นพลังงานทดแทน เช่น เอทานอล หรือ ไบโอดีเซล เป็นต้น รวมทั้งการแย่งชิงพื้นที่เพาะปลูกและ/หรือปัจจัยการผลิต เช่น แหล่งน้ำ เป็นต้น โดยพืชที่ได้รับผลกระทบมากที่สุดได้แก่ พืชที่เป็นทั้งอาหารมนุษย์ อาหารสัตว์และเป็นวัตถุดิบของพลังงานทดแทน เช่น ปาล์มน้ำมัน หรือถั่วเหลือง เป็นต้น เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวจึงจำเป็นต้องหาวิธีการเพิ่มปริมาณผลผลิตต่อพื้นที่เพาะปลูก (productivity)

ให้มากขึ้น⁽⁵⁾

ภาวะวิกฤติทางด้านอาหาร ไม่ว่าจะเป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นโดยธรรมชาติหรือโดยการกระทำของมนุษย์ สิ่งเหล่านี้อาจส่งผลกระทบต่อสังคมในวงกว้างได้ หากไม่มีการกำหนดแผนป้องกัน เตรียมการรับมือหรือควบคุมสถานการณ์ไว้ล่วงหน้า เช่น การก่อกองการร้ายโดยใช้อาหารเป็นเครื่องมือ เพราะอาจส่งผลกระทบต่อความไม่ปลอดภัยต่อชีวิตประชาชน ทำให้อาหารขาดแคลนและเกิดโรคภัยในวงกว้าง แม้ว่าเหตุการณ์ดังกล่าวจะยังไม่เกิดขึ้น แต่ในระดับนานาชาติ โดยองค์การอนามัยโลกได้กำหนดแนวทางในการจัดตั้งและพัฒนาศักยภาพในการป้องกันตนเองและระบบตอบสนอง (guidance for establishing and strengthening prevention and response system)⁽⁶⁾ เพื่อให้ประเทศต่าง ๆ นำไปประยุกต์ใช้ จัดระบบสื่อสาร และเชื่อมโยงข้อมูลด้านอาหาร เพื่อเตรียมรับมือกับภัยคุกคามอันเนื่องมาจากภาวะวิกฤต แต่ประเทศไทยยังไม่เคยมีแผนการรองรับมาก่อน แต่เหตุการณ์ที่เคยเกิดขึ้นแล้ว เช่น การระบาดของโรคต่าง ๆ การระบาดของโรคไข้หวัดนก⁽⁷⁾ โรควัวบ้า⁽⁸⁾ หรือเหตุการณ์การปลอมปนสารเมลามีนในนมผงจากจีน⁽⁹⁾ เป็นกรณีตัวอย่างที่พบว่าได้ก่อให้เกิดความเสียหายต่อชีวิตคนและเศรษฐกิจอย่างมาก เนื่องจากอุตสาหกรรมผลิตอาหารเพื่อสนองความต้องการของตลาดโลก

นอกจากนี้ ภาวะวิกฤติทางด้านอาหารยังอาจเกิดขึ้นจากภาวะโลกร้อน (global warming) ภูมิอากาศแปรปรวน (climate change) และภัยพิบัติตามธรรมชาติที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อแหล่งเพาะปลูกเลี้ยงสัตว์ ทำให้ไม่สามารถผลิตอาหารได้เพียงพอต่อความต้องการบริโภค ซึ่งจากการประเมินผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงอุณหภูมิโลกต่อการผลิตภาคเกษตรโดยใช้แบบจำลอง แสดงให้เห็นว่าหากอุณหภูมิของโลกสูงขึ้นประเทศกำลังพัฒนาในแถบเส้นละติจูดต่ำ ๆ ได้รับผลกระทบมากที่สุด โดยเกิดภาวะแห้งแล้งทำให้ผลผลิตต่ำลง นอกจากนี้ อุณหภูมิโลกที่สูงขึ้นจะทำให้เกิดการเพิ่ม

ขึ้นของแมลงศัตรูพืชและวัชพืช ซึ่งไม่เพียงแต่ส่งผลให้พืชถูกทำลายมากขึ้น แต่ยังส่งผลทางอ้อมให้เกษตรกรใช้ยาฆ่าแมลงและวัชพืชมากขึ้นด้วย จากแบบจำลองของการค้าอาหารโลก (The World Food Trade Model) คาดการณ์ว่า หากไม่เกิดการเปลี่ยนแปลงของสภาพอากาศ จำนวนคนที่อยู่ในภาวะหิวโหย (hunger) ในปี ค.ศ. 2060 จะมีประมาณ 640 ล้านคน ในทางกลับกัน ถ้าเกิดการเปลี่ยนแปลงสภาพอากาศ ปริมาณผลผลิตอาหารของประเทศกำลังพัฒนาในแถบเส้นละติจูดต่ำ ๆ จะลดลง ทำให้ความต้องการนำเข้าธัญพืชของประเทศเหล่านี้จะเพิ่มขึ้น ส่งผลให้ราคาสูงขึ้น และส่งผลต่อการเข้าถึงอาหารของคนยากไร้ในประเทศเหล่านี้ ทั้งนี้ หากประมาณการว่า เมื่อมีการเพิ่มขึ้นของราคาทุก ๆ ร้อยละ 2-2.5 จะมีการเพิ่มขึ้นของคนที่อยู่ในภาวะหิวโหยประมาณร้อยละ 1 ดังนั้น จำนวนคนที่อยู่ในภาวะหิวโหยจะเพิ่มประมาณ 10-60% หรือประมาณ 60-350 ล้านคน^(10,11)

นอกจากปัญหาภัยคุกคามต่าง ๆ แล้ว ยังเกิดปัญหาการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมกรรมการบริโภค เนื่องจากสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงตามเทคโนโลยี และข้อมูลข่าวสารแบบไร้พรมแดน ก่อให้เกิดปัญหาด้านสุขภาพจากการบริโภคที่ไม่เหมาะสมและขาดโภชนาการที่ดี สถานการณ์นี้เกิดขึ้นเพราะปัจจัยต่าง ๆ ที่สำคัญคือ กระแสการค้าโลกและการพัฒนาการของเทคโนโลยี การเกษตรและการแปรรูปอาหาร ซึ่งส่งผลให้ประชาชนในประเทศต่าง ๆ สามารถเข้าถึงอาหารที่มีแคลอรีสูงได้ไม่แตกต่างจากประชากรในแถบตะวันตก⁽¹²⁾

จากที่กล่าวถือเป็นปัจจัยที่ส่งผลกระทบกับประเทศไทย ในขณะที่เดียวกันจากการศึกษาสถานการณ์ปัญหาด้านการจัดการอาหารของประเทศ พบว่าการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในระบบการจัดการด้านอาหารมีหลายหน่วยงาน ขาดการบูรณาการขาดความเป็นเอกภาพและประสิทธิภาพ ในการกำกับดูแลตลอดห่วงโซ่อาหารเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค ประกอบกับขาดนโยบายและยุทธศาสตร์การจัดการ

ด้านอาหาร ทั้งในยามปกติและยามฉุกเฉิน รวมทั้ง การให้การศึกษาด้านอาหารให้ทันต่อสถานการณ์ของสังคมโลกที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว⁽¹³⁾

จากสถานการณ์ปัญหา ภัยคุกคามต่าง ๆ และ กติกาการค้าสากลที่กระทบต่อระบบอาหารของไทย ทั้งทางด้านความปลอดภัยของอาหาร ความเพียงพอของอาหาร และคุณภาพอาหาร ตลอดจนความสามารถในการผลิตอาหาร ซึ่งนอกจากกระทบต่อภาวะสุขภาพของประชาชนแล้ว ยังส่งผลกระทบต่อภาวะเศรษฐกิจ และความมั่นคงของชาติโดยรวม เพราะฉะนั้นจะต้องมีการบูรณาการการทำงานร่วมกันของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องภายในห่วงโซ่อาหาร เพื่อให้การดำเนินการแก้ไขปัญหาด้านอาหารของประเทศเป็นไปในทิศทางเดียวกัน เกิดประโยชน์อย่างสูงสุดต่อประชาชนในประเทศ ในการเข้าถึงอาหารได้อย่างเพียงพอ อาหารมีความปลอดภัย มีคุณค่าทางโภชนาการ มีระบบรองรับในภาวะวิกฤต และรักษาสมดุลของระบบนิเวศวิทยา อันเป็นฐานทรัพยากรอาหารของประเทศ ดังนั้น จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติคณะกรรมการอาหารแห่งชาติ พ.ศ. 2551⁽¹⁴⁾ ขึ้น เพื่อให้เกิดกลไกที่ดูแลภาพรวมในเรื่องความมั่นคงด้านอาหารของประเทศ เพื่อให้เกิดองค์รกรกลางทำหน้าที่กำหนดนโยบายด้านอาหาร ตลอดจนประสานบูรณาการการดำเนินงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง สร้างความเข้มแข็งของการดำเนินงานทุกภาคส่วนให้สามารถรองรับปัญหาและรองรับภัยคุกคามต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การจัดทำยุทธศาสตร์ด้านอาหารของประเทศจึงมีความจำเป็น เพื่อเป็นแนวทางการพัฒนาและปรับเปลี่ยนโครงสร้างด้านการจัดการด้านอาหารของประเทศให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายและต้องสอดคล้องกับบริบทของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป โดยยุทธศาสตร์ที่จัดทำจะต้องทำให้มั่นใจได้ว่ายุทธศาสตร์ถูกผลักดันนำไปสู่การปฏิบัติได้จริง การศึกษานี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาจุดแข็งและจุดอ่อนของระบบอาหารของไทยทั้งในอดีตและปัจจุบัน รวมทั้งโอกาส

และอุปสรรคของปัจจัยภายนอกและภายในประเทศที่มีผลกระทบต่อระบบอาหาร เพื่อนำมาวิเคราะห์และจัดทำเป็น (ร่าง) ยุทธศาสตร์การจัดการด้านอาหาร เพื่อเป็นข้อเสนอในการปรับเปลี่ยนโครงสร้างการจัดการด้านอาหารของประเทศต่อไป

ในการศึกษาครั้งนี้มีขอบเขตการศึกษาโดยมีความครอบคลุมห่วงโซ่อาหารตามนิยามที่กำหนดในพระราชบัญญัติคณะกรรมการอาหารแห่งชาติ พ.ศ. 2551 คือ วงจรการผลิตอาหารตั้งแต่วัตถุดิบ ปัจจัยการผลิต การเพาะปลูก การเพาะเลี้ยง การตัดแต่ง การแปรรูป การขนส่ง การปรุง การประกอบ การบรรจุ การเก็บรักษา การจัดจำหน่าย การกระจาย จนถึงผู้บริโภค รวมทั้งการนำเข้า การนำผ่าน และการส่งออก ตลอดจนการจัดทำข้อเสนอยุทธศาสตร์จะพิจารณาในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการอาหารแห่งชาติ ตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติคณะกรรมการอาหารแห่งชาติ พ.ศ. 2551

วิธีการศึกษา

การศึกษามีรูปแบบการวิจัยทั้งเชิงปริมาณ (quantitative research) และการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) โดยใช้วิธีการทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ (quantitative and qualitative method) ในการเก็บข้อมูลเชิงปริมาณใช้วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลจากแหล่งแหล่งข้อมูลทุติยภูมิ (secondary data) และวิเคราะห์จากเอกสารที่เกี่ยวข้องที่ทำการสืบค้นจากห้องสมุดหน่วยงานราชการและผ่านทางเครือข่ายอินเทอร์เน็ต

ในการเก็บข้อมูลเชิงคุณภาพใช้วิธีการเก็บข้อมูลโดยวิธีการระดมความคิดเห็นผู้แทนหน่วยงานและนักวิชาการที่เกี่ยวข้องในห่วงโซ่อาหารทั้งภาครัฐ ภาคการผลิต สถาบันการศึกษา จำนวน 200 คน เพื่อรวบรวมประเด็นสถานการณ์ปัญหาและแนวทางการแก้ไข ข้อ

*การศึกษานี้ทำแค่เพียงการวิเคราะห์เชิงคุณภาพ โดยข้อมูลจากการระดมสมอง และการศึกษาเอกสาร โดยไม่ได้มีการใช้หรือวิเคราะห์เชิงปริมาณแต่อย่างใด

เสนอแนะต่อแนวคิดและหลักการการแก้ไขปัญหาด้านอาหารของประเทศไทย

ส่วนการสนทนากลุ่ม กลุ่มตัวอย่างคือผู้บริหาร ผู้ทรงคุณวุฒิที่มีประสบการณ์สูงในด้านที่เกี่ยวข้องกับอาหาร รวมทั้งผู้ทรงคุณวุฒิในเรื่องอาหารที่เป็นตัวแทนของประเทศ และกลุ่มผู้เชี่ยวชาญด้านการจัดการทำยุทธศาสตร์ จากหน่วยงานราชการและภาคเอกชน จำนวน 10 คน เพื่อทวนสอบและให้ข้อเสนอแนะในการจัดทำข้อเสนอ (ร่าง) ยุทธศาสตร์การจัดการด้านอาหารของประเทศไทยให้ถูกต้องตามหลักวิชาการและปรับปรุงแก้ไขเป็นข้อเสนอที่สมบูรณ์ต่อไป ระยะเวลาในการศึกษา 8 เดือน (กุมภาพันธ์-กันยายน 2551)

ขั้นตอนการศึกษาประกอบด้วย

ก. การวิเคราะห์ห่วงโซ่อุปทาน (supply chain analysis) โดยศึกษาข้อมูลจากการเก็บรวบรวมข้อมูลจากหน่วยราชการ เอกสารวิชาการ เอกสารงานวิจัย บทความวิชาการ ชาวที่เกี่ยวข้องกับระบบความปลอดภัยอาหารของประเทศไทย เพื่อให้ทราบบทบาทของหน่วยงานและกฎหมายที่เกี่ยวข้องตลอดห่วงโซ่อาหาร

ข. การวิเคราะห์สถานการณ์และปัญหา (situation analysis) ในระบบการจัดการด้านอาหารของประเทศไทย โดยการทบทวนสถานการณ์ปัญหาที่เกี่ยวข้อง และจัดประชุมระดมสมองตัวแทนจากภาครัฐ ภาคการผลิต สถาบันการศึกษา และองค์กรผู้บริโภค รวมทั้งผลการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ค. การวิเคราะห์สภาพแวดล้อม (environmental analysis) โดยใช้หลักการทางทฤษฎี SWOT analysis และ TOWS matrix มาใช้ในการวิเคราะห์เพื่อประเมินสมรรถนะประเทศไทยและผลกระทบจากสภาพแวดล้อม ซึ่งจะช่วยให้ทราบถึงตำแหน่ง (position) ของประเทศไทยเมื่อต้องเผชิญกับสภาวะแวดล้อมต่าง ๆ

ง. การสร้างยุทธศาสตร์ (strategy creation) ในการบริหารและจัดการด้านอาหารที่เหมาะสมกับสถานการณ์ปัญหาของประเทศไทย และสภาพ

แวดล้อมด้านต่าง ๆ ที่ต้องเผชิญ โดยใช้ข้อมูลจากทั้ง 3 ขั้นตอนข้างต้น มาวิเคราะห์และศึกษาแนวทางการจัดการด้านอาหารของต่างประเทศ ได้แก่ EU white paper และ Japan Food Basic Law มาสังเคราะห์จัดทำ (ร่าง) ข้อเสนอยุทธศาสตร์การจัดการด้านอาหารของประเทศไทย

ผลการศึกษา

ห่วงโซ่อุปทาน (Supply Chain Analysis) และสถานการณ์ปัญหา (Situation Analysis)

ผลการรวบรวมและศึกษาสถานการณ์ปัญหาด้านอาหารในปัจจุบันตลอดห่วงโซ่อุปทาน จากรายงานและเอกสารทางวิชาการต่าง ๆ และจัดประชุมระดมสมองหน่วยงานและนักวิชาการที่เกี่ยวข้องในห่วงโซ่อุปทานทั้งภาครัฐ ภาคการผลิต สถาบันการศึกษาและองค์กรผู้บริโภคมากกว่า 200 คน เมื่อวันที่ 19 มีนาคม 2551 และ 24 เมษายน 2551 และการประชุมหารือในกลุ่มผู้บริหารและผู้ทรงคุณวุฒิที่มีประสบการณ์สูงด้านอาหารและการบริหารจัดการ ทั้งภาครัฐและเอกชนบริหารของประเทศ รวมทั้งผู้ทรงคุณวุฒิในเรื่องอาหารที่เป็นตัวแทนของประเทศ เมื่อวันที่ 20 มิถุนายน 2551 ซึ่งได้ร่วมแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและระดมสมองในมิติต่าง ๆ

พบว่าระบบการจัดการด้านอาหารของประเทศไทยในปัจจุบันเป็นแบบ Multiple Agency System คือเป็นระบบที่แบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบของการควบคุมความปลอดภัยอาหารด้านต่าง ๆ ไปหลายหน่วยงาน ตามข้อกำหนดของกฎหมายและบทบาทหน้าที่ของแต่ละหน่วยงาน ประกอบด้วยหน่วยงานหลักซึ่งมีอยู่ 2 หน่วยงานคือ กระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และหน่วยงานสนับสนุน ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องและทำหน้าที่สนับสนุนส่งเสริมรวมกว่า 30 หน่วยงาน มีกฎหมายมากกว่า 20 ฉบับ มีสภาพปัญหาและปัจจัยที่กระทบต่อระบบอาหาร ซึ่งมีปฏิสัมพันธ์กันที่ส่งกระทบต่อระบบการผลิตอาหารใน

ทุกช่วง และส่งผลกระทบต่อถึงความมั่นคงทางอาหาร อันมีนัยครอบคลุมทั้งมิติความปลอดภัยด้านอาหาร คุณภาพอาหาร และอาหารศึกษา ดังนี้

1) ภาคการผลิต

การผลิตสินค้าเกษตรในปัจจุบันจะเห็นได้ว่าการเปลี่ยนแปลงของพื้นที่เพาะปลูก ผลผลิตและผลผลิตต่อไร่ค่อนข้างผันผวน ทั้งภาวะสินค้าขาดแคลนและสินค้าล้นตลาดที่เกษตรกรไม่สามารถระบายผลผลิตสู่ตลาดได้

สาเหตุที่ทำให้เกิดความผันผวนของผลผลิตทางการเกษตรมีหลายประการ ที่สำคัญพบว่า เนื่องจากขาดการวางแผนภาพรวมของประเทศในการกำหนดพื้นที่เพาะปลูกให้เหมาะสมกับความต้องการของตลาด ทำให้บางช่วงสินค้าเกษตรขาดตลาด ในขณะที่บางช่วงเกิดภาวะสินค้าล้นตลาด และจากภาวะการขาดแคลนพลังงานน้ำมันทำให้ต้องใช้พลังงานทดแทนมากขึ้น จึงเปลี่ยนพื้นที่เพาะปลูกพืชอาหารไปเป็นพืชพลังงานรวมทั้งการนำพืชอาหารไปเป็นวัตถุดิบเพื่อผลิตเป็นพลังงาน นอกจากนี้ สภาพอากาศที่แปรปรวนและภาวะโลกร้อนทำให้ในบางพื้นที่ประสบภัยแล้งและน้ำท่วมในช่วงการเพาะปลูกและเก็บเกี่ยวผลผลิต รวมทั้งการขยายตัวของเมืองอย่างรวดเร็วทำให้การใช้ประโยชน์จากที่ดินเพื่อการเกษตรมีแนวโน้มลดลง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ที่นาปลูกข้าวลดลงจาก 69.2 ล้านไร่ ในปี พ.ศ. 2534 เป็น 65.2 ล้านไร่ ในปี พ.ศ. 2544 และที่ปลูกพืชไร่ลดลงจาก 33.5 ล้านไร่ (ปี พ.ศ. 2534) เป็น 28.2 ล้านไร่ ใน พ.ศ. 2544 ส่วนที่ปลูกไม้ผลและไม้ยืนต้นมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นจาก 20.2 ล้านไร่ เป็น 26.6 ล้านไร่ ใน พ.ศ. 2544 ส่วนที่อยู่อาศัยมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นจาก 3.5 ล้านไร่ เป็น 3.6 ล้านไร่ ใน พ.ศ. 2544⁽⁴⁾ ในขณะที่ กระบือ ไคโนม และไก่เนื้อ มีอัตราการขยายตัวที่ลดลง⁽¹⁵⁾

นอกจากนี้ ยังพบปัญหาความเสื่อมโทรมของระบบนิเวศน์และปัจจัยการผลิตได้ เช่น ดิน น้ำ ป่าไม้ เนื่องจากปลูกพืชเชิงเดี่ยวที่เกิดจากการปลูกพืชเศรษฐกิจชนิดใดชนิดหนึ่งแต่เพียงอย่างเดียวเป็นเวลานาน จน

ทำลายความหลากหลาย⁽¹⁶⁾ รวมทั้งปัญหาการแย่งชิงปัจจัยการผลิต เช่น น้ำ ทั้งในพื้นที่ชลประทานและในเขตพื้นที่ดินน้ำจะเกิดขึ้น หากไม่มีการบริหารและจัดการที่ดีแล้ว มีแนวโน้มว่าการใช้น้ำจะถูกใช้อย่างไม่มีประสิทธิภาพ แทนที่จะเป็นประโยชน์ต่อเกษตรกรรายย่อย และการลงทุนด้านการชลประทานที่ไม่มีการปฏิรูปที่ดินรองรับจะเป็นผลประโยชน์ให้กับกลุ่มทุนและสร้างความเหลื่อมล้ำให้มากยิ่งขึ้นไปอีก อาจก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างชุมชน⁽¹⁷⁾

นอกจากการผลิตในภาคการเกษตรแล้ว ปัจจุบันพบว่าในภาคอุตสาหกรรมโดยเฉพาะการส่งออกประสพปัญหาการใช้มาตรการด้านความปลอดภัยอาหารเพื่อการกีดกันทางการค้า เช่น กรณีการตรวจสอบสารไดออกซิน (dioxin) ในสินค้าที่ประเทศไทยส่งออกไปสหภาพยุโรปทุกรุ่น (Lot)⁽¹⁸⁾ แต่ประเทศไทยไม่สามารถตรวจสอบได้ด้วยตนเอง เนื่องจากมีราคาสูงมาก ทำให้เพิ่มต้นทุนและยังเป็นอุปสรรคทางการค้าอีกด้วย ดังจะเห็นได้จากมูลค่าการส่งออกสินค้าอาหาร มีอัตราที่ลดลงอย่างเห็นได้ชัดจากร้อยละ 18 ในปี 2540 เป็นร้อยละ 13.8 ในปี 2546⁽¹⁹⁾ อันเป็นผลมาจากการตั้งมาตรฐานความปลอดภัยด้านอาหารในระดับที่สูงขึ้น และนำมาเป็นเครื่องมือในการกีดกันสินค้านำเข้า (Non-Tariff Barriers หรือ NTB) ทำให้มูลค่าการส่งออกสินค้าอาหารของไทยเริ่มประสบปัญหา

ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีการจัดการวางแผนการผลิต ควบคู่กับพัฒนาการตลาด รวมไปถึงการวางแผนใช้ต้นทุนทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่จำกัดให้เหมาะสมโดยไม่ก่อให้เกิดภาวะการเสื่อมสลายของระบบนิเวศและการเสื่อมโทรมของที่ดินและแหล่งน้ำ

2) การดำเนินงานของภาครัฐ

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการตรวจสอบ เฝ้าระวัง และส่งเสริมตามอำนาจหน้าที่ภายใต้กฎหมายที่มีอยู่ ยังพบว่ายังมีปัญหาในบางประเด็น ที่สำคัญคือปัญหาด้านนโยบายและการบูรณาการการดำเนินงาน ได้แก่

ปัญหาด้านนโยบายพบว่า การเชื่อมโยงนโยบายแผนการปฏิบัติและข้อมูลยังไม่มีประสิทธิภาพ และการประสานงานเพื่อกำหนดแผนงานและนโยบายในด้านต่าง ๆ ให้สอดคล้องกัน สิ่งสะท้อนปัญหาที่เห็นได้ชัดคือ Road Map ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่กำหนดให้ครอบคลุมการดำเนินงานของทุกกระทรวง แต่ในทางปฏิบัติไม่สามารถบูรณาการได้อย่างแท้จริง เนื่องจากสายบังคับบัญชาไม่ขึ้นแก่กัน ขาดการยอมรับซึ่งกันและกัน⁽¹³⁾ รวมทั้งพบว่า การแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติงานจริงในระดับส่วนกลาง จังหวัด และท้องถิ่นยังไม่เป็นรูปธรรม หรือยังไม่สามารถปฏิบัติได้ และการติดตามและการประเมินผลของบางหน่วยงานยังไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ ทำให้ข้อมูลที่ได้ยังไม่สามารถนำไปวางแผนหรือวางมาตรการต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การขาดการบูรณาการระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ทำให้เกิดช่องว่างและความซ้ำซ้อนในการดำเนินงาน เนื่องจากการแบ่งบทบาทหน้าที่ยังไม่ชัดเจน ทำให้เกิดช่องว่างในการกำกับดูแลในบางช่วงของห่วงโซ่อาหาร เช่น ไม่มีหน่วยงานที่ควบคุมดูแลการขนส่งระหว่างโรงฆ่าไปยังจุดจำหน่าย ทำให้ตรวจสอบจุลินทรีย์ เช่น *Salmonella spp.*⁽²⁰⁾ หรือปัญหาช่องว่างของการกำกับดูแลที่ยังพบอยู่ในช่วงการผลิตขั้นที่สอง (secondary production) หรือ การผลิตหลังการเก็บเกี่ยว เช่น ที่ล้าง สะพานปลา แพปลา ศูนย์รับนมดิบ ยังมีปัญหาในด้านสุขลักษณะที่ไม่สามารถเข้าไปดำเนินการได้อย่างเข้มงวดเนื่องจากยังไม่มีกฎหมายเฉพาะ จึงเป็นการขอความร่วมมือในการปฏิบัติตามมาตรฐานแบบสมัครใจ

ปัญหาความซ้ำซ้อนในการดำเนินงาน เช่น การออกเครื่องหมายรับรองความปลอดภัยของผลิตภัณฑ์อาหารที่มีหลายตราทำให้เกิดความสับสนแก่ผู้บริโภค และเป็นภาระของผู้ประกอบการ หรือความซ้ำซ้อนในด้านบทบาทการตรวจสอบสถานประกอบการผลิตอาหารแปรรูปที่ผลิตเพื่อจำหน่ายในประเทศและเพื่อการส่งออก ซึ่งจะมีเจ้าหน้าที่เข้าไปตรวจสอบจากหลายหน่วยงานทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้ง ขอร้องเรียน และ

ทรัพยากรบุคคลถูกใช้ไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ เป็นต้น สิ่งเหล่านี้สะท้อนให้เห็นว่าการดำเนินงานยังขาดการบูรณาการอย่างแท้จริง เป็นผลให้การใช้ทรัพยากรทั้งด้านบุคลากร และงบประมาณ ขาดประสิทธิภาพ และไม่เกิดประโยชน์เท่าที่ควร

ดังนั้น จึงต้องสร้างกลไกการเชื่อมโยงระหว่างองค์กรและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ให้เกิดการมีส่วนร่วม การประสานงาน การดำเนินการกำกับดูแลในด้านของความปลอดภัยและความมั่นคงของอาหารได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อลดช่องว่างและการซ้ำซ้อนในการดำเนินงาน เกิดความเชื่อมั่น และบรรลุวัตถุประสงค์ในการแก้ปัญหาได้อย่างแท้จริง อีกทั้งสามารถใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ เช่น งบประมาณ กำลังคน ฯลฯ ให้เกิดประโยชน์สูงสุด

3) มาตรการรองรับภาวะวิกฤต

ในปัจจุบันจะพบว่า มีการเกิดขึ้นของภัยคุกคามใหม่ ๆ ที่เกิดขึ้นจากอาหารทั้งที่เกิดโดยธรรมชาติหรือการระบาดของโรคใหม่ที่เกิดขึ้นในวัตถุดิบทางการเกษตร เช่น โรคใช้หวัดนก ในปี 2547 เมื่อพิจารณามูลค่าความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการกำจัดสัตว์ปีกที่ต้องสงสัยว่าจะเป็นพาหะในการระบาดของโรคจำนวน 25,914,783 ตัว จากจำนวนฟาร์ม 24,955 ฟาร์ม นั้นทำให้เกิดมูลค่าความเสียหายต่อทั้งระบบของอุตสาหกรรมที่มีความเชื่อมโยงเกี่ยวกับอุตสาหกรรมสัตว์ปีก เช่น อาหารสัตว์ การปลูกข้าวโพด โรงฆ่าสัตว์ และภัตตาคาร มีมูลค่าความเสียหายรวมประมาณ 5,486.28 ล้านบาท (0.08% ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศปี 2547 (GDP) นอกจากนี้ยังกระทบถึงความเชื่อมั่นของผู้บริโภคทั้งในประเทศและต่างประเทศ ซึ่งจากการพยากรณ์เศรษฐกิจและธุรกิจคาดการณ์ว่าหากการบริโภคในประเทศลดลงประมาณร้อยละ 80 60 50 ในเดือนที่ 1 2 และ 3 ตามลำดับ และคงระดับการบริโภคที่ร้อยละ 50 จนถึงเดือนที่ 9 และจะกลับเข้าสู่ระดับปรกติในเดือนที่ 10 ในขณะที่การส่งออกไก่ของไทยไปยังประเทศต่าง ๆ ถูกกระทบเป็นระยะเวลาประมาณ

9 เดือน แต่ยังสามารถส่งออกไก่สุกได้ ในกรณีนี้ จะเกิดความสูญเสียประมาณ 46,186 ล้านบาทหรือร้อยละ 0.71 ของ GDP ปี 2547⁽⁷⁾ และกรณีที่เกิดจากการกระทำของมนุษย์ เช่น การก่อการร้าย (bioterrorism) โดยการใช้อาหารเป็นอาวุธ เช่น การผสมสารพิษในอาหารนำเข้า

ซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อความเชื่อมั่นและความปลอดภัยของผู้บริโภค ซึ่งแม้ว่าบางเหตุการณ์ เช่น การก่อการร้าย จะยังไม่เกิดขึ้นในประเทศไทยก็ตาม ตัวอย่างผลกระทบเช่นกรณีที่สหภาพยุโรปไม่เชื่อมั่นหรือมั่นใจว่าเกษตรกรไทยจะไม่มีอาการลักลอบใช้สารต้องห้ามดังกล่าวในการเลี้ยงสัตว์ที่นำมาผลิตเป็นสินค้าเพื่อส่งเข้าสหภาพยุโรป เนื่องจากในประเทศการเลี้ยงปศุสัตว์อื่น ๆ เช่น สุกร โคเนื้อ ไก่เนื้อ ยังมีการลักลอบใช้กันอยู่ ซึ่งจะทำให้สหภาพยุโรปเกิดข้อสงสัยในประเด็นของความโปร่งใสในการบริหารจัดการ และการมี double standard ของประเทศไทย อาจส่งผลกระทบต่อภาคการส่งออกสินค้าเนื้อสัตว์ และผลิตภัณฑ์ของไทย ไทยอาจสูญเสียส่วนแบ่งในตลาดสหภาพยุโรป ซึ่งมีมูลค่าการส่งออกสินค้าเนื้อสัตว์ และผลิตภัณฑ์ของไทย ในแต่ละปีไม่ต่ำกว่า 1 หมื่นล้านบาท การส่งสินค้าเข้าสหภาพยุโรป ต่อไปอาจมีการตรวจสอบเข้มงวดมากขึ้น หรืออาจมีการตรวจทั้งหมด (100%) ซึ่งทำให้ผู้ส่งออกของไทยต้องเสียทั้งเวลา เกิดความสูญเสียในการออกสินค้าล่าช้า เนื่องจากต้องรอการตรวจสอบและเสียค่าใช้จ่ายในการตรวจวิเคราะห์สินค้า หรือค่าใช้จ่ายในการส่งสินค้ากลับ หรือค่าใช้จ่ายในการทำลายสินค้าดังกล่าวเพิ่มขึ้น⁽²¹⁾

ประเทศไทย จึงจำเป็นต้องมีกลไกและแผนการในการรับมือกับปัญหาเหล่านี้ เพื่อให้สามารถจัดการและควบคุมสถานการณ์ได้อย่างมีประสิทธิภาพและลดความสูญเสียให้น้อยที่สุด

ตามที่กล่าวในข้างต้น ที่ผ่านมามีประเทศไทยยังไม่มีแผนรับมือกับภาวะฉุกเฉินด้านอาหารอย่างชัดเจน ดังนั้น จึงควรมีแผนรับมือกับสถานการณ์ต่าง ๆ ที่อาจ

เกิดขึ้นในกรณีฉุกเฉินหรือเกิดภาวะวิกฤติที่มีผลต่อความมั่นคงทางอาหาร ไม่ว่าจะเป็นการเกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติ การเกิดโรคระบาดกับแหล่งอาหาร หรือแม้แต่เกิดสงครามและการก่อการร้ายได้อย่างมีประสิทธิภาพโดยต้องมีระบบการจัดการ การซักซ้อมประจำปี การประชุมหน่วยงานและมีแผนเตรียมพร้อมว่าหน่วยงานสนับสนุนด้านใด มีปัญหาด้านใด วัตถุประสงค์อาหารเป็นอย่างไร การจัดเก็บสินค้าและอาจมีความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน และต้องพิจารณาถึงภาคเอกชน โรงงานที่ผลิตอาหาร โกดังที่ใช้ในการเก็บอาหาร ห้องเย็นเตรียมความพร้อมในการแก้ปัญหาในกรณีภาวะฉุกเฉิน ซึ่งต้องมีข้อมูลว่าแต่ละหน่วยงานมีอาหารหรือวัตถุดิบของอาหารอยู่ที่ใดบ้างในประเทศไทย ปริมาณเท่าไร ปริมาณที่มีเพียงพอหรือไม่ สามารถรองรับประชากรได้ในระยะเวลาเท่าใด ข้อมูลเหล่านี้จะทำให้สามารถจัดการกับปัญหาที่เกิดขึ้นได้และสามารถใช้ระบบ GIS มาประยุกต์ใช้ได้

4) การเข้าถึงอาหารและภาวะโภชนาการ

สถานการณ์ด้านการเข้าถึงอาหารและภาวะโภชนาการในปัจจุบัน หากมองในภาพรวมของทั้งประเทศถือว่ามียุทธยาน้อยลงกว่าในอดีต อย่างไรก็ตามหากพิจารณาลงไปในแต่ละส่วนของสังคมหรือชุมชนแล้วพบว่ายังมีปัญหาอยู่และแตกต่างกันไปในแต่ละพื้นที่ เช่นยังพบปัญหาการเข้าถึงอาหารประเภทเนื้อสัตว์ในชุมชนชนบทที่ห่างไกล⁽²²⁾ สาเหตุที่ประชากรบางกลุ่มยังอยู่ในภาวะอดอยากและทุพโภชนาการนั้น อาจไม่ได้เกิดจากปัญหาการผลิตอาหารเหมือนเช่นในอดีต แต่เกิดจากการที่ประชากรไม่สามารถเข้าถึงอาหารได้อย่างทั่วถึง พฤติกรรม รวมทั้งปัญหาความขัดแย้ง ภัยพิบัติทั้งจากธรรมชาติและจากมนุษย์ การทำลายของศัตรูพืชและสัตว์ และการเอารัดเอาเปรียบของระบบการค้าโลก⁽²³⁾ ซึ่งปัญหาความยากจนของประชาชน จะเป็นปัจจัยกำหนดความสามารถในซื้อหาอาหารเพื่อการบริโภคในครัวเรือน โดยหลังวิกฤติเศรษฐกิจใน พ.ศ. 2540 พบว่าสัดส่วนคนจนในชนบทยังคงมากกว่าในเขตเมืองถึง 3 เท่า⁽²⁴⁾

การสำรวจการย้ายถิ่นในปี 2550 พบว่าผู้ที่ย้ายถิ่นเข้าสู่กรุงเทพมหานครร้อยละ 55.1 เป็นประชากรจากเขตชนบท⁽²⁵⁾ การอพยพย้ายถิ่นจากชนบทเข้าสู่เมือง ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงวิถีการดำรงชีวิตที่อาจมีผลให้ลักษณะการบริโภคและภาวะโภชนาการเปลี่ยนแปลงไป ซึ่งในอดีตวิถีการผลิตแบบดั้งเดิมจะเป็นระบบเกษตรชุมชนที่พึ่งพาแหล่งอาหารจากธรรมชาติและการเพาะปลูก/เลี้ยงสัตว์เพื่อบริโภคเอง ต่อมาเมื่ออพยพย้ายถิ่นจากชุมชนชนบทมาอยู่ในเขตเมืองมากขึ้น รูปแบบการบริโภคจึงเปลี่ยนเป็นการพึ่งพาระบบตลาดมากขึ้น เช่น ร้านชำ ตลาด ร้านอาหาร แผงลอย รถเร่ และเนื่องจากราคาสินค้าเป็นเครื่องกำหนดความสามารถในการเข้าถึงอาหารของผู้บริโภค ทำให้กลุ่มประชากรที่ยากจนที่สุดเป็นกลุ่มที่มีกำลังซื้อต่ำ ต้องซื้อหาอาหารที่ราคาแพงและด้อยคุณค่า ส่วนชุมชนเมืองที่มีกำลังซื้อสูง แต่การได้มาซึ่งอาหารนั้นผ่านระบบตลาดโดยสิ้นเชิง เช่น ตลาด หาบเร่ แผงลอย ร้านอาหาร ศูนย์การค้า ซูเปอร์มาร์เก็ต ทำให้คนในเมืองไม่สามารถควบคุมชนิด คุณภาพ และความปลอดภัยของอาหารได้ด้วยตนเอง⁽²⁶⁾

นอกจากนี้ยังพบว่า สภาพปัญหาทางโภชนาการมีการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม เช่น การเปลี่ยนแปลงจากภาวะทุพโภชนาการเป็นภาวะโภชนาการเกิน เป็นต้น โดยจะเห็นได้จากรายงานการสำรวจภาวะอาหารและโภชนาการของประเทศไทย ครั้งที่ 3-5 พบว่า อัตราความชุกของภาวะอ้วนในคนไทยมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะกลุ่มอายุ 20-29 ปี 30-39 ปี และ 60 ปีขึ้นไป และจากการศึกษาสถานการณ์ปัจจัยเสี่ยงที่สำคัญต่อการเกิดโรคหัวใจและหลอดเลือดของประชากรไทยอายุระหว่าง 35-59 ปี พบว่า มีแนวโน้มของไขมันคอเลสเตอรอลระดับน้ำตาลในเลือด ภาวะน้ำหนักเกินและอ้วนเพิ่มขึ้น⁽²⁷⁾ ซึ่งเป็นผลที่มาจากปัจจัยด้านคุณภาพอาหารที่ประชาชนบริโภค ซึ่งพบว่าเกิดจากกระแสการบริโภคอาหารแบบตะวันตกที่เน้นอาหารเนื้อสัตว์และนม แต่มีคาร์โบไฮเดรตเชิงซ้อน (complex carbohydrates)

ต่ำลง และการบริโภคผักและผลไม้ลดลง ดังนั้น พลังงานจากการบริโภคอาหารจึงมีเพิ่มขึ้น⁽²⁸⁾ สถานการณ์นี้เกิดขึ้นเพราะปัจจัยต่าง ๆ ที่สำคัญคือ กระแสการค้าโลกและการพัฒนาการของเทคโนโลยีการเกษตรและการแปรรูปอาหาร ซึ่งส่งผลให้ประชาชนในประเทศต่าง ๆ สามารถเข้าถึงอาหารที่มีแคลอรีสูงได้ไม่แตกต่างจากประชากรในแถบตะวันตก⁽⁹⁾

การวิเคราะห์สภาพแวดล้อม (Environmental Analysis)

จากการประชุมระดมสมองหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในห่วงโซ่อาหาร รวมทั้งผู้บริหารหน่วยงานและองค์กรต่าง ๆ ตามที่กล่าวในข้างต้น เพื่อหาข้อมูลปฐมภูมิด้านความคิดเห็นต่อสภาวะแวดล้อมในการจัดการด้านอาหารของไทย โดยมีผลการวิเคราะห์ปรากฏตามตารางการวิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และอุปสรรคดังตารางที่ 1 หลังจากนั้นได้นำไปวิเคราะห์ความสัมพันธ์โดยใช้หลักการ TOWS matrix ซึ่งในกรณีที่มีจุดแข็งและอยู่ในส่วนที่จะได้ประโยชน์จากการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมก็จะกำหนดยุทธศาสตร์เชิงรุกและรักษาจุดแข็งเอาไว้ ในกรณีที่มีจุดอ่อนก็อาจต้องกำหนดยุทธศาสตร์ปรับจุดอ่อนหรือแก้จุดอ่อนให้เป็นจุดแข็งเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมภายนอก ในกรณีที่ไม่สามารถเปลี่ยนแปลงจุดอ่อนได้ก็ต้องกำหนดยุทธศาสตร์ให้สามารถแข่งได้ สรุปได้ดังตารางที่ 2 โดยมีรายละเอียดข้อเสนอ (ร่าง) ยุทธศาสตร์การจัดการด้านอาหารของประเทศ ในหัวข้อต่อไป

การสร้างยุทธศาสตร์ (Strategy Creation)

จากการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลจากรายงานการศึกษาต่าง ๆ รวมทั้งผลจากการประชุมระดมสมองผู้เชี่ยวชาญ ผู้บริหารระดับประเทศ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และการวิเคราะห์ SWOT analysis และ TOWS matrix สามารถนำมาวิเคราะห์จัดทำ (ร่าง) ยุทธศาสตร์การจัดการด้านอาหารของประเทศ ซึ่งเป็นการมองในลักษณะขององค์รวม โดยกำหนด

ยุทธศาสตร์ความมั่นคงด้านอาหารที่ครอบคลุมในทุกมิติ เพื่อให้การดำเนินการแก้ไขปัญหาด้านอาหารของประเทศเป็นไปในทิศทางเดียวกันและเกิดประโยชน์สูงสุด จึงควรกำหนดวิสัยทัศน์คือ “ประเทศไทยมีความมั่นคงด้านอาหารด้วยระบบการจัดการที่เป็นเลิศระดับโลก”

เป้าหมายหลักของวิสัยทัศน์ดังกล่าวคือ เพื่อความมั่นคงทางอาหาร กล่าวคือ การที่ประชาชนมีอาหารอย่างเพียงพอต่อการบริโภค และสามารถเข้าถึงอาหารได้ในทุกพื้นที่ โดยอาหารต้องมีความปลอดภัยและคุณค่าทางโภชนาการที่เหมาะสมตามความต้องการของร่างกาย ไม่เป็นโรคจากภาวะทุพโภชนาการและโรคอื่น ๆ นอกจากนี้ ยังได้ขยายขอบเขตให้ครอบคลุมถึง “การมีระบบที่ช่วยเกื้อหนุนและรักษาสมดุลของระบบนิเวศน์วิทยา ตลอดจนความคงอยู่ของฐานทรัพยากรอาหารทางธรรมชาติของประเทศ ทั้งในภาวะปกติหรือเกิดภัยพิบัติ สาธารณภัย หรือการก่อการร้ายอันเกี่ยวเนื่องมาจากอาหาร” และเมื่อพิจารณาร่วมกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการอาหารแห่งชาติตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติฯ แล้ว ยุทธศาสตร์การจัดการด้านอาหารของประเทศ ควรแบ่งออกเป็น 4 พันธกิจ (mission) ที่ประกอบด้วย 4 เป้าประสงค์ (goal) 5 วัตถุประสงค์ (objective) และ 9 ยุทธศาสตร์ (strategy) ดังนี้

1) พันธกิจที่ 1 เสนอนโยบาย ยุทธศาสตร์และแผนอาหารของชาติด้านคุณภาพ ความปลอดภัย ความมั่นคง และอาหารศึกษา

มีเป้าประสงค์ คือ มีทิศทางและกรอบการทำงานที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลทั้งภาวะปกติและภาวะวิกฤต โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกำหนดแผนการดำเนินงาน อย่างบูรณาการสอดคล้องกับสถานการณ์ และความต้องการด้านอาหารทั้งในและต่างประเทศ เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว จึงควรมียุทธศาสตร์รองรับ 3 ยุทธศาสตร์ คือ

ยุทธศาสตร์ที่ 1 พัฒนาระบบและกลไกการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กำหนดให้มีกลไกการมีส่วนร่วม

ตารางที่ 1 SWOT analysis: การจัดการด้านอาหารของประเทศไทย ภายใต้ พระราชบัญญัติคณะกรรมการอาหารแห่งชาติ พ.ศ. 2551

สภาวะแวดล้อมภายใน	สภาวะแวดล้อมภายนอก
<p style="text-align: center;">จุดแข็ง (strengths; S)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1 ประเทศไทยมีหน่วยงานวิจัย และนักวิจัยที่สามารถศึกษาวิจัย เพื่อเป็นเครื่องมือสำคัญในการแก้ไขและพัฒนาการจัดการด้านอาหาร 2 ปัจจุบันมีหน่วยงานภาครัฐและเอกชน ที่ทำหน้าที่ส่งเสริมสนับสนุนการให้ความรู้ให้แก่ ผู้บริโภค ผู้ประกอบการ และบุคคลที่เกี่ยวข้องในห่วงโซ่อาหาร จำนวนมาก 3 พ.ร.บ. คณะกรรมการอาหารแห่งชาติ พ.ศ. 2551 ระบุถึงการนำอาหารศึกษามาเป็นกลไกสำคัญที่จะทำให้ผู้ที่เกี่ยวข้องมีความรู้ ตระหนัก และปรับพฤติกรรมได้อย่างถูกต้องและเหมาะสม 4 ประเทศไทยมีความสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติ มีศักยภาพในการผลิตด้านเกษตรกรรม และอุตสาหกรรมอาหาร สามารถผลิตอาหารเพื่อเลี้ยงประชากรภายในประเทศได้อย่างเพียงพอ และเหลือส่งออกนำรายได้สู่ประเทศ 	<p style="text-align: center;">โอกาส (opportunities; O)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1 องค์การสหประชาชาติ และองค์การระหว่างประเทศ (CODEX, IPPC และ OIE) กำหนดให้ทุกประเทศทั่วโลกร่วมมือกันในการจัดระบบสื่อสาร และเชื่อมโยงข้อมูลด้านอาหารตามแนวทางสากลเพื่อเตรียมรับมือกับภาวะวิกฤต 2 การค้าระหว่างประเทศ มาตรฐานเป็นสิ่งสำคัญในการสร้างความเชื่อมั่น และยอมรับให้กับอาหารส่งออก 3 การกำหนดมาตรฐานคุณภาพ และเอกลักษณ์มาใช้ให้เกิดประโยชน์ เพื่อเพิ่มมูลค่าให้กับอาหารส่งออก และสามารถขยายโอกาสทางการตลาดของอาหารไทยสู่ต่างประเทศ 4 ภายใต้หลักการขององค์การการค้าโลก การออกกฎระเบียบและมาตรฐาน คุณภาพ ความปลอดภัยที่เกี่ยวข้องกับอาหารทั้งอาหารนำเข้าและส่งออกในปัจจุบัน จำเป็นต้องใช้อาศัยข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ งานวิจัย โดยเฉพาะการประเมินความเสี่ยง (risk assessment) 5 การพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศ และการสื่อสารแบบไร้พรมแดน
<p style="text-align: center;">จุดอ่อน (weaknesses; W)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1 ขาดระบบงานรองรับภาวะวิกฤติจากภัยคุกคามซึ่งไม่อาจคาดการณ์ได้ล่วงหน้า ที่อาจส่งผลให้เกิดความขาดแคลนอาหาร ความไม่ปลอดภัย และโรคร้ายจากอาหารในวงกว้าง 2 การดำเนินงานด้านกฎหมายอาหารของประเทศไทยหลายหน่วยงาน ขาดความเชื่อมโยงและประสานงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และพบกฎหมายยังมีช่องว่าง 3 ข้อมูลที่มีอยู่ในหน่วยงานยังกระจุกกระจาย ไม่ได้มีการจัดเก็บในระบบที่สามารถประสาน เชื่อมโยง และใช้ประโยชน์ได้อย่างเหมาะสม 4 ไม่มีหน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่เพื่อผลักดัน ประสานเชื่อมโยง และใช้ประโยชน์จากข้อมูล เพื่อแก้ไขปัญหา ด้านอาหารของประเทศอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล 5 ระบบการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของหน่วยงานต่าง ๆ ไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน และพบบางส่วนมีความซ้ำซ้อน บางส่วนขาดหน่วยงานเจ้าภาพ 	<p style="text-align: center;">อุปสรรค (threats; T)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1 การเปลี่ยนแปลงของกระแสโลกาภิวัตน์ 2 การเปลี่ยนแปลงทางธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม เช่น ภาวะโลกร้อน การเปลี่ยนแปลงของสภาพอากาศอย่างฉับพลัน ภัยพิบัติทางธรรมชาติ และการระบาดของโรค เช่น ไข้หวัดนก โรควัวบ้า เป็นต้น 3 การเกิดวิกฤตการณ์ด้านพลังงานในปัจจุบัน 4 แนวโน้มการก่อการร้าย โดยใช้อาหารเป็นเครื่องมือ (bioterrorism) 5 การเปลี่ยนแปลงเศรษฐกิจและสังคม 6 การแข่งขันทางการค้าระดับโลกทวีความรุนแรงจากการเปิดเสรีทางการค้า (FTA) และการใช้มาตรการด้านความปลอดภัยอาหาร เพื่อการกีดกันทางการค้า ตลอดจนการปนเปื้อนอาหารจากการแสวงหาผลกำไร 7 การเปลี่ยนแปลงวิถีการดำรงชีวิตและวัฒนธรรมในภูมิภาคเอเชีย รวมทั้งประเทศไทย ทำให้ลักษณะการบริโภคและภาวะโภชนาการเปลี่ยนแปลงไป

ตารางที่ 2 TOWS matrix: การจัดการด้านอาหารของประเทศไทย ภายใต้ พระราชบัญญัติคณะกรรมการอาหารแห่งชาติ พ.ศ. 2551

W	O
<p>WO strategies (ลดล้างข้อจำกัดโดยอาศัยโอกาสที่เกิดขึ้น)</p> <ul style="list-style-type: none"> - ยุทธศาสตร์ที่ 3 พัฒนาระบบการจัดการข้อมูลสารสนเทศด้านอาหาร {W3,4 : O5} - ยุทธศาสตร์ที่ 7 สร้างระบบการติดตามและประเมินผลการดำเนินงาน {W4,5 : O5} 	<p>SO strategies (ใช้ประโยชน์จากโอกาสโดยอาศัยจุดแข็งภายในองค์กร)</p> <ul style="list-style-type: none"> - ยุทธศาสตร์ที่ 6 พัฒนาและใช้องค์ความรู้ในห่วงโซ่อาหาร {S1,2,3 : O4,5} - ยุทธศาสตร์ที่ 9 พัฒนาการกำหนดมาตรฐานเพื่อคุณภาพและความปลอดภัย {S1,2,4 : O2,3}
T	S
<p>WT strategies (ลดจุดอ่อนและหลีกเลี่ยงข้อจำกัด)</p> <ul style="list-style-type: none"> - ยุทธศาสตร์ที่ 1 พัฒนาระบบและกลไกการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน {W5 : T1,5,6,7} - ยุทธศาสตร์ที่ 2 สร้างระบบการจัดการภาวะวิกฤตด้านอาหาร {W1 : T2,3,4} - ยุทธศาสตร์ที่ 5 พัฒนาและปรับปรุงกฎหมายและการบังคับใช้ {W2 : T1,4,5,6} 	<p>ST strategies (หลีกเลี่ยงข้อจำกัดโดยอาศัยจุดแข็ง)</p> <ul style="list-style-type: none"> - ยุทธศาสตร์ที่ 4 เสริมสร้างความเข้มแข็งภาคการผลิต และการกระจายอาหาร {S4 : T1,2,3} - ยุทธศาสตร์ที่ 8 เสริมสร้างความเข้มแข็งของธุรกิจอาหาร {S1,2,3,4 : T1,4,5,6,7}

การบูรณาการการดำเนินงานของทุกภาคส่วนทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ผู้บริโภค และองค์กรต่างประเทศ โดยที่หน่วยงานภาครัฐมีการบูรณาการด้านแผนงานและกำกับดูแลกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ภาคเอกชนมีการพัฒนาศักยภาพเพื่อช่วยเหลือเกื้อกูลกัน ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในด้านการคุ้มครองผู้บริโภค และเชื่อมโยงกับองค์กรต่างประเทศในการนำกติกาสากลมาใช้ เพื่อการพัฒนาและแก้ไขปัญหาทั้งภาวะปกติและภาวะวิกฤติในด้านความปลอดภัยและความมั่นคงของอาหารได้อย่างเหมาะสม ดังนั้น ยุทธศาสตร์ที่ 1 จึงเน้นการสร้างกลไกการเชื่อมโยงระหว่างองค์กรและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ให้เกิดการมีส่วนร่วม การประสานงาน การดำเนินการกำกับดูแลในด้านของความปลอดภัยและความมั่นคงของอาหารได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อลดช่องว่างและการซ้ำซ้อนในการดำเนินงาน เกิดความเชื่อมั่น และบรรลุวัตถุประสงค์ในการแก้ปัญหาได้อย่างแท้จริง อีกทั้งสามารถใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ เช่น งบ

ประมาณ กำลังคน ให้เกิดประโยชน์สูงสุด

ยุทธศาสตร์ที่ 2 สร้างระบบการจัดการภาวะวิกฤตด้านอาหาร ภัยคุกคามจากภาวะโลกร้อน การระบาดของโรคต่าง ๆ การก่อการร้าย และสิ่งที่เกิดขึ้นอย่างคาดไม่ถึง เช่น กรณีพายุไต้ฝุ่นพัดมา ไร่ไร่ หวัดนกและโรควัวบ้า จากวิกฤตดังกล่าว ประเทศต่าง ๆ รวมทั้งประเทศไทย ต่างก็ได้รับผลกระทบนี้ด้วย ในขณะที่ยังไม่มีแผนการรองรับภาวะวิกฤต ทั้งแผนเผชิญเหตุและระบบเตือนภัย การฟื้นฟูและบรรเทาความเสียหาย และระบบสำรองอาหารมาก่อน ยุทธศาสตร์นี้จึงมุ่งเน้นให้เกิดการบริหารจัดการภาวะวิกฤตด้านอาหาร เพื่อพัฒนาให้เกิดแผน ระบบงาน เครือข่ายความร่วมมือ และองค์กรที่รับผิดชอบอย่างเป็นทางการและแก้ไขปัญหามาภาวะวิกฤตด้านอาหารอย่างเหมาะสม ทันทกรณีลดการสูญเสียทางด้านสุขภาพ เศรษฐกิจและสังคมโดยรวมให้ได้มากที่สุด และสามารถทำให้ประเทศคู่ค้าและผู้บริโภคมั่นใจในการเตรียมรับมือกับภาวะวิกฤตที่

จะเกิดขึ้น

ยุทธศาสตร์ที่ 3 พัฒนาระบบการจัดการข้อมูลสารสนเทศด้านอาหาร เนื่องจากปัจจุบันยังไม่มี การเชื่อมโยงข้อมูลและการนำข้อมูลของหน่วยงานที่ เกี่ยวข้องมาใช้ให้เกิดประโยชน์อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้ง ในเรื่องของการปลอดภัย การนำเข้า การส่งออก ทั้ง เชิงรุกและเชิงรับ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมียุทธศาสตร์นี้ เพื่อ จัดตั้งศูนย์สารสนเทศเป็นหน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่ใน การวิเคราะห์ สังเคราะห์ ประมวลผล ประสานงาน เชื่อม โยงเครือข่าย จัดการข้อมูล และใช้ประโยชน์ข้อมูลด้าน อาหารในมิติต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น กรณี เรื่องเมลามีน สามารถติดตาม ตรวจสอบได้ตั้งแต่ด้าน นำเข้าว่า “สินค้าอาหารหรือผลิตภัณฑ์ใดมีการปนเปื้อน สารเมลามีน” เกิดการรวบรวมข้อมูลในที่เดียวกัน สามารถตัดสินใจและแก้ไขปัญหาได้อย่างทันที่ ระบบ นี้สามารถเชื่อมโยงข้อมูลเครือข่ายได้ทุกจุดทั้งในและ ต่างประเทศ เช่น ในกรณีพืชเกษตรและพืชพาณิชย์ใน ต่างประเทศ เนื่องจากประเทศไทยประสบกับปัญหา การส่งออกสินค้าไปบางประเทศ ซึ่งมีกฎระเบียบและ ข้อปฏิบัติที่ผู้ประกอบการไม่สามารถรับรู้ได้โดยตรง นอกจากนี้ยังก่อให้เกิดช่องทางการสื่อสาร และสามารถพัฒนาการส่งออกได้อย่างเป็นระบบ สอดคล้อง กับสถานการณ์ในปัจจุบัน

2) พันธกิจที่ 2 ส่งเสริมและสนับสนุนการดำเนินการผลิตและกระจายอาหารของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตลอดห่วงโซ่อาหาร

มีเป้าประสงค์ คือ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีการ ดำเนินงานแบบบูรณาการ เกิดความมั่นคงด้านอาหาร โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้อาหารมีความปลอดภัย มี คุณภาพได้มาตรฐานระดับสากล และประชาชน สามารถเข้าถึงอาหารได้อย่างเพียงพอ แบ่งออกเป็น 3 ยุทธศาสตร์ คือ ยุทธศาสตร์ที่ 4 เสริมสร้างความ เข้ม แข็งภาคการผลิต และการกระจายอาหาร ยุทธศาสตร์ที่ 5 พัฒนาและปรับปรุงกฎหมาย และการบังคับใช้ และ ยุทธศาสตร์ที่ 6 พัฒนาและใช้องค์ความรู้ในห่วงโซ่อาหาร

ยุทธศาสตร์ที่ 4 เสริมสร้างความเข้มแข็งภาค

การผลิต และการกระจายอาหาร มุ่งหมาย เพื่อ ป้องกันและแก้ไขปัญหาการขาดแคลนอาหารและการ สูญเสียทางเศรษฐกิจอันเนื่องมาจากสถานการณ์ต่าง ๆ เช่น วิกฤตอาหารและพลังงาน การเปลี่ยนแปลง อุณหภูมิของโลก (climate change) หรือแม้กระทั่ง การเกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติ ในขณะที่พื้นที่เพาะปลูก และทรัพยากรทางการเกษตรที่มีอยู่อย่างจำกัด ดังนั้น จึงควรดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างเชิงรุก โดย การพัฒนาประสิทธิภาพการผลิตใช้เทคโนโลยีและ นวัตกรรมทางการเกษตร เพื่อผลิตอาหารให้เพียงพอ และมีคุณค่าทางโภชนาการเพิ่มขึ้น เช่น การปรับปรุง พันธุ์พืช พันธุ์สัตว์ รวมทั้งควรบริหารจัดการทรัพยากร การเกษตรไม่ว่าจะเป็น ดิน น้ำ พื้นที่เพาะปลูก รวมทั้ง การชลประทานให้เหมาะสม เพื่อให้เกิดความมั่นคงทาง อาหารในระยะยาว นอกจากนี้ยังพบว่า จากภาวะ สินค้าเกษตรมีความผันผวนสูง ผลผลิตล้นตลาดอยู่เป็น ประจำ หรือบางฤดูกาลก็ขาดแคลน จึงควรมีมาตรการ ป้องกันโดยการปรับปรุงการวางแผนการผลิตรวมทั้ง พัฒนาสินค้าเกษตรให้ตรงกับความต้องการของผู้ บริโภคซึ่งจะเอื้อประโยชน์ทั้งกับเกษตรกร ผู้ผลิต และ ผู้บริโภค และสามารถส่งเสริมเศรษฐกิจโดยรวมของ ชาติได้

ยุทธศาสตร์ที่ 5 พัฒนาและปรับปรุงกฎหมาย และการบังคับใช้ ยุทธศาสตร์นี้กำหนดขึ้นเพื่อให้เกิด

การพัฒนากฎหมายให้มีความสมบูรณ์ ครอบคลุม เท่า ทันต่อกระแสการเปลี่ยนแปลงในด้านต่าง ๆ ทั้งวิกฤต เศรษฐกิจการค้าโลก เทคโนโลยีใหม่ ๆ ที่เกิดขึ้น และ ช่องว่างของกฎหมายที่ยังมีอยู่ ให้สามารถบังคับใช้ กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากกฎหมายเป็น เครื่องมือสำคัญในการดำเนินการด้านความปลอดภัย ดัง นั้น เพื่อให้สอดคล้องกับสภาวการณ์ปัจจุบัน และภัย คุกคามใหม่ ๆ จึงจำเป็นต้องมีการปรับปรุงกฎหมาย เพื่อลดช่องว่าง และให้มีความครอบคลุมยิ่งขึ้น ยก ตัวอย่างเช่น กฎหมายอาหารที่กำลังมีการปรับปรุง เพื่อ

ให้มีผลหรือมาตรการที่จะสามารถเพิ่มความเข้มแข็งหรือพัฒนาประสิทธิภาพการคุ้มครองผู้บริโภคให้มากขึ้น ทั้งยังส่งผลให้ประเทศคู่ค้ามั่นใจว่า มีกฎหมายรองรับตลอดทั้ง food chain เพื่อความมั่นใจและความเชื่อมั่นในความปลอดภัยด้านอาหารของประเทศไทย โดยควรศึกษา ทบทวน และจัดลำดับความสำคัญของกฎหมายต่าง ๆ ที่ควรแก้ไข จากนั้น ควรดำเนินการปรับปรุงกฎหมายให้มีความครอบคลุมและทันสมัยยิ่งขึ้น ซึ่งจะก่อให้เกิดความสมบูรณ์และความเชื่อมั่นในทุกจุดของห่วงโซ่อาหาร ทำให้เกิด traceability ได้ง่าย และในการค้าระหว่างประเทศ ก็จะทำให้ประเทศคู่ค้ามีความเชื่อมั่น ยอมรับ ลดข้อโต้แย้งทางการค้า นอกจากนี้ควรมีการติดตามประเมินปัญหาและอุปสรรคจากการใช้กฎหมาย

ยุทธศาสตร์ที่ 6 พัฒนาและใช้องค์ความรู้ในห่วงโซ่อาหาร ในการดำเนินการเรื่องความมั่นคงด้านอาหารทั้ง 9 ยุทธศาสตร์ หรือการดำเนินการทุกอย่าง ล้วนมีมนุษย์เป็นตัวขับเคลื่อน ซึ่งต้องอาศัยองค์ความรู้เป็นเครื่องนำทาง ไม่ว่าจะเป็นเจ้าหน้าที่ ผู้ประกอบการ โดยเฉพาะผู้บริโภคที่ต้องเผชิญกับกระแสความไม่ปลอดภัยต่าง ๆ ของอาหาร ดังนั้น จึงจำเป็นต้องพัฒนาและใช้องค์ความรู้ในห่วงโซ่อาหาร เพื่อให้ทั้งหน่วยงานและเจ้าหน้าที่มีความรู้เพียงพอในการดำเนินการ มีองค์รกรกลางในการประสานและบูรณาการองค์ความรู้และหลักวิชาการ รวมทั้งมีองค์รกรกลางในการประเมินความเสี่ยง (risk assessment) เพื่อลดข้อโต้แย้งทางการค้าในเวทีโลก และนำความรู้มาใช้เป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาได้อย่างเหมาะสม ตลอดจนจูงใจชาวจังหวัดเพื่อพัฒนาความรู้ ความเข้าใจของผู้บริโภคให้เท่าทันต่อกระแสโลกาภิวัตน์ที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วในปัจจุบัน ทั้งนี้ เพื่อประสิทธิภาพการดำเนินการในภาพรวม เพราะความรู้หรืออาหารศึกษาเป็นมิติสำคัญที่กฎหมายกำหนดให้เป็นฐานรองรับการดำเนินงานทุกอย่าง สร้างความเชื่อมั่น ความเข้มแข็ง และความมั่นคงด้านอาหาร แสดงให้เห็นถึงความปลอดภัย

ของสินค้าอาหารที่ส่งไปยังต่างประเทศ

3) พันธกิจที่ 3 ติดตาม กำกับ ประเมินผล และแก้ไขปัญหาการดำเนินงานตามนโยบาย ยุทธศาสตร์ และแผนอาหารของชาติ

มีเป้าประสงค์ คือ ระบบการจัดการด้านอาหารของประเทศมีการพัฒนาและปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง (continuous improvement) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อปรับปรุงกระบวนการดำเนินงานให้สอดคล้องกับนโยบาย ยุทธศาสตร์ และแผนที่กำหนด อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ทันท่วงทีต่อสถานการณ์ ที่เปลี่ยนแปลง ซึ่งมียุทธศาสตร์ 1 ข้อ คือ ยุทธศาสตร์ที่ 7 สร้างระบบการติดตามและประเมินผลการดำเนินงาน

ยุทธศาสตร์ที่ 7 สร้างระบบการติดตามและประเมินผลการดำเนินงาน เนื่องจากที่ผ่านมากระบวนการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของหน่วยงานต่าง ๆ ไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน และขาดตัวชี้วัดในการประเมินประสิทธิภาพประสิทธิผลการควบคุมกำกับดูแลด้านอาหารของประเทศว่าดำเนินการได้มากน้อยเพียงใด ดังนั้น ยุทธศาสตร์นี้จึงมุ่งหมายในการสร้างระบบการติดตามและประเมินผล เพื่อให้หน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องสามารถทราบถึงสถานภาพการดำเนินงาน และนำมาปรับปรุงแผนและกระบวนการต่าง ๆ ให้เหมาะสม ตรงตามวัตถุประสงค์และยุทธศาสตร์ที่ตั้งไว้เพื่อรองรับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลง ซึ่งการมีระบบการติดตามและประเมินผลกำกับดูแลด้านอาหารของประเทศ จะทำให้เล็งเห็นโอกาสในการพัฒนา (opportunity for improvement) ระบบได้ดีขึ้น และสามารถรองรับการดำเนินงานอื่น ๆ นอกจากนี้ ยังเป็นเครื่องมือในการแสดงต่อสังคมโลกหรือประเทศคู่ค้าว่าประเทศไทยมีระบบการดำเนินงานที่สม่ำเสมอ (consistency) เป็นการสร้างความเชื่อมั่นได้อีกทางหนึ่ง โดยมีคณะกรรมการอาหารแห่งชาติเป็นผู้ติดตามผลการดำเนินงานในลักษณะ management review ของประเทศได้อย่างต่อเนื่อง เพื่อให้ทันต่อสถานการณ์ที่

เปลี่ยนแปลง และใช้ระบบสารสนเทศในการประสานงาน โดยเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์ที่ 3

4) พันธกิจที่ 4 ส่งเสริมและสนับสนุนระบบการค้าด้านอาหารอย่างครบวงจร

มีเป้าประสงค์ คือ ความมั่นคงและเป็นธรรมทางเศรษฐกิจ และสังคมของประเทศ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มศักยภาพในการแข่งขันด้านอาหารของประเทศ เพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจการค้า และการคุ้มครองผู้บริโภค และเพื่อเพิ่มอำนาจต่อรอง และขยายโอกาส โดยการใช้มาตรฐานการค้า สร้างความมั่นใจในคุณภาพและความปลอดภัย ประกอบด้วย 2 ยุทธศาสตร์ คือ ยุทธศาสตร์ที่ 8 เสริมสร้างความเข้มแข็งของธุรกิจอาหาร และยุทธศาสตร์ที่ 9 พัฒนาการกำหนดมาตรฐานเพื่อคุณภาพและความปลอดภัย

ยุทธศาสตร์ที่ 8 เสริมสร้างความเข้มแข็งของธุรกิจอาหาร เนื่องจากธุรกิจอาหารมีความสำคัญกับภาคเศรษฐกิจและความอยู่รอดของผู้ประกอบการ ซึ่งปัจจุบันธุรกิจอาหารมีการแข่งขันที่ทวีความรุนแรงขึ้น จึงจำเป็นต้องมีการกำหนดยุทธศาสตร์นี้เพื่อสร้างความเข้มแข็งของธุรกิจอาหารเพื่อทำให้เกิดความมั่นคงในภาคการผลิตและการกระจายอาหาร ยุทธศาสตร์นี้จะส่งเสริมให้ผู้ประกอบการมีศักยภาพและความสามารถในการผลิตและกระจายอาหารที่สามารถแข่งขันได้ในตลาดโลก และสามารถเปิดตลาดการค้าใหม่ ๆ ที่จะทำให้เศรษฐกิจดีขึ้น รวมทั้งเพิ่มมูลค่าการส่งออก

ในยุคที่เศรษฐกิจทั่วโลกผันผวน ประเทศไทยต้องแข่งขันกับทุกประเทศทั่วโลก จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ประเทศไทยจะพลิกวิกฤตให้เป็นโอกาส โดยนำจุดแข็งของระบบอาหารไทยไปสู่การส่งออกมากขึ้น จึงควรผลักดันยุทธศาสตร์นี้ให้เป็นยุทธศาสตร์เบื้องต้น เพื่อให้เศรษฐกิจของประเทศอยู่รอด โดยต้องส่งเสริมให้ผู้ประกอบการธุรกิจอาหารมีมาตรฐานการผลิตเป็นไปตามข้อกำหนดสากล ทั้งในเรื่องของกฎหมาย กฎระเบียบต่าง ๆ อย่างเหมาะสม และเพิ่มโอกาสการลงทุนให้แก่ผู้ประกอบการธุรกิจอาหารในประเทศ รวมทั้งส่งเสริม

และสนับสนุนการรวมตัวกันของกลุ่มธุรกิจอาหารเพื่อสร้างอำนาจการต่อรอง และผลักดันในเรื่องของการส่งออกให้เพิ่มขึ้น สามารถแข่งขันได้ในตลาดโลกรองรับเศรษฐกิจที่ผันผวนในปัจจุบันได้

ยุทธศาสตร์ที่ 9 พัฒนาการกำหนดมาตรฐานเพื่อคุณภาพและความปลอดภัย มาตรฐานเป็นสิ่งสำคัญในการสร้างความเชื่อมั่นให้กับอาหารภายในประเทศ และอาหารส่งออก และองค์การการค้าโลก (WTO) ได้กำหนดมาตรการกีดกันทางการค้าที่ไม่ใช่ภาษีมาเป็นมาตรการเพื่อสร้างให้เกิดความปลอดภัยกับอาหาร เพราะฉะนั้นประเทศไทยจึงจำเป็นต้องพัฒนามาตรฐานระบบคุณภาพและความปลอดภัยด้านอาหารให้สอดคล้องกับสากล และเป็นเครื่องมือในการป้องกันอาหารด้อยคุณภาพ เพื่อสุขภาพอนามัยของผู้บริโภคในประเทศ รวมทั้งยังสร้างความเชื่อมั่นในอาหารส่งออก ในกรณีเกิดข้อโต้แย้งทางการค้า และเพิ่มศักยภาพและโอกาสทางการตลาดของประเทศไทย ซึ่งจะต้องบูรณาการหน่วยงานต่าง ๆ ที่กำหนดมาตรฐาน (harmonization of standard) และกำกับดูแลระบบตรวจสอบรับรองให้มีการประสานและบูรณาการร่วมกันอย่างเหมาะสมสอดคล้องกับสากล เพื่อลดความซ้ำซ้อนในการดำเนินงาน และนำข้อมูลงานวิจัยในเรื่องของการประเมินความเสี่ยง (risk assessment) มากำหนดมาตรฐาน โดยจะสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ที่ 6 คือ พัฒนาและใช้องค์ความรู้ในห่วงโซ่อาหาร เพื่อลดข้อโต้แย้งทางการค้า และลดต้นทุนค่าใช้จ่ายในการดำเนินการเรื่องมาตรฐาน นอกจากนี้ควรมีการส่งเสริมการนำเอกลักษณ์ของอาหารไทยในเรื่องของวัฒนธรรม และคุณค่าทางโภชนาการมาเป็นจุดขาย เพื่อเพิ่มมูลค่า (value addition) และขยายโอกาสทางการตลาดของอาหารไทยไปต่างประเทศ

วิจารณ์

ระบบการผลิตอาหารชั้นปฐมภูมิและทุติยภูมิสามารถแบ่งได้เป็น 3 ช่วงหลัก ได้แก่ เกษตรกรและผู้

ประกอบการ (providers) การเพาะปลูกหรือเพาะเลี้ยง (farming) และการแปรรูปอาหาร (manufacturing) ซึ่งมีเป้าหมายคือดำเนินการผลิตอาหารเพื่อผู้บริโภคอย่างเพียงพอ มีความปลอดภัย มีคุณภาพและหลากหลาย และสามารถจัดการกับภัยคุกคามด้านอาหารที่ระบบควบคุมกำกับปรกติไม่สามารถจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิภาพ โดยปัจจัยที่กระทบต่อระบบการผลิตอาหารในแต่ละช่วงและส่งผลต่อความมั่นคงทางอาหารมีทั้งปัจจัยภายใน ซึ่งควบคุมได้ (controllable factors) เช่น นโยบายและการจัดการของภาครัฐ เป็นต้น และปัจจัยภายนอก ซึ่งควบคุมไม่ได้ (uncontrollable factors) เช่น การเปลี่ยนแปลงของกระแสโลก (globalization) การเกิดขึ้นของภาวะคุกคามใหม่ ๆ (new emerging threats) ภัยธรรมชาติ เป็นต้น ปัจจัยเหล่านี้มีปฏิสัมพันธ์กันที่มีผลกระทบต่อระบบการผลิตอาหารในช่วงและส่งผลต่อไปยังความมั่นคงทางด้านอาหารด้วย

จากการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึก การประชุมระดมความคิด และการสัมภาษณ์แบบเฉพาะกลุ่ม (focus group) ผู้วิจัยได้ประมวลเป็นยุทธศาสตร์การจัดการด้านอาหารของประเทศไทย 9 ยุทธศาสตร์ตามที่กล่าวไปแล้ว โดยมีเป้าหมายสูงสุดเพื่อให้ประเทศไทยมีความมั่นคงด้านอาหารด้วยระบบการจัดการที่เป็นเลิศระดับสากล โดยยุทธศาสตร์ทั้ง 9 ด้านนี้ ถือเป็นกรอบการดำเนินงานในภาพรวมของประเทศ ซึ่งจะมีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ นโยบาย และแผนอื่น ๆ ที่มีอยู่แล้วในขณะนี้ โดยพิจารณาจากผลการทวนสอบจากผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการอาหารแห่งชาติจากการประชุมผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการอาหารแห่งชาติ เมื่อวันที่ 25 พฤศจิกายน 2551 พบว่าทุกคนให้ความเห็นว่ายุทธศาสตร์มีความครอบคลุมค่อนข้างมาก สามารถใช้เป็นกรอบในการดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้ประชาชนมีสุขภาพที่ดี (healthy) มีความมั่งคั่ง (wealthy) จากการเป็นครัวของโลก และเกิดความสมดุลทางนิเวศวิทยา (ecology) เพื่อรักษาฐานทรัพยากรอาหารที่สำคัญของประเทศไว้

ให้เกิดความยั่งยืน (sustainability)

เมื่อพิจารณายุทธศาสตร์ทั้ง 9 ยุทธศาสตร์ จะเห็นว่าต่างมีความเกี่ยวพันกัน ประกอบกับโดยเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติฉบับนี้ มุ่งเน้นให้เกิดการดำเนินงานอย่างบูรณาการโดยทุกหน่วยงานในห่วงโซ่อาหาร ดังนั้น ยุทธศาสตร์ที่ 1 พัฒนาระบบและกลไกการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน ยุทธศาสตร์ที่ 2 สร้างระบบการจัดการภาวะวิกฤตด้านอาหาร ยุทธศาสตร์ที่ 4 เสริมสร้างความเข้มแข็งภาคการผลิตและการกระจายอาหาร ยุทธศาสตร์ที่ 8 เสริมสร้างความเข้มแข็งของธุรกิจอาหาร และยุทธศาสตร์ที่ 9 พัฒนาการกำหนดมาตรฐานเพื่อคุณภาพและความปลอดภัย จึงเป็นยุทธศาสตร์ที่มุ่งเน้นให้เกิดระบบงานเพื่อรองรับเหตุการณ์ต่าง ๆ ทั้งในภาวะปรกติและภาวะฉุกเฉิน ซึ่งมีเป้าหมายสูงสุดเพื่อให้ประเทศไทยมีความมั่นคงด้านอาหารด้วยระบบการจัดการที่เป็นเลิศระดับสากล

โดยมียุทธศาสตร์ที่ 3 พัฒนาระบบการจัดการข้อมูลสารสนเทศด้านอาหาร ยุทธศาสตร์ที่ 5 พัฒนาและปรับปรุงกฎหมายและการบังคับใช้ และยุทธศาสตร์ที่ 6 พัฒนาและใช้องค์ความรู้ในห่วงโซ่อาหาร เป็นยุทธศาสตร์ที่เป็นเสมือนรากฐานที่ช่วยสนับสนุนให้ยุทธศาสตร์ที่ 1 2 4 8 และ 9 บรรลุผลอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ ยุทธศาสตร์ที่ 7 สร้างระบบการติดตามและประเมินผลการดำเนินงาน จะเป็นตัวกำกับและติดตามผลการดำเนินงาน ทำให้เกิดการดำเนินงานที่ต่อเนื่องสม่ำเสมอและเกิดการพัฒนาย่างต่อเนื่องด้วย

อย่างไรก็ตามควรมีการศึกษาเพิ่มเติมเพื่อจัดลำดับความสำคัญของแต่ละยุทธศาสตร์ตามความเร่งด่วนของสถานการณ์และความเหมาะสม และกำหนดตัวชี้วัดที่ชัดเจนเพื่อการจัดสรรทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพ และเกิดประสิทธิผลสูงสุดต่อประเทศไทย ซึ่งต้องอาศัยการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนตลอดห่วงโซ่อาหารในการขับเคลื่อนนโยบายและยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ โดยต้องกำหนดหน่วยงานรับผิดชอบหลักในการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ และจัดทำแผนกลยุทธ์ที่มีความชัดเจน

กำหนดเป้าหมายที่สามารถวัดผลได้ ซึ่งควรพิจารณาคัดเลือกหน่วยงานที่ปฏิบัติงานอยู่แล้วในปัจจุบันตามบทบาทและอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย

ทั้งนี้ควรสร้างระบบและกลไกในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ที่เหมาะสม เช่น การแต่งตั้งคณะกรรมการเฉพาะเพื่อกำกับดูแลแต่ละยุทธศาสตร์ เพื่อให้แก้ไขปัญหาภายใต้ข้อจำกัดด้านความหลากหลายของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ให้สามารถดำเนินการได้อย่างรวดเร็ว มีการผลักดันยุทธศาสตร์ให้สัมฤทธิ์ผลอย่างเป็นรูปธรรมและต่อเนื่อง

นอกจากนี้ควรมีการปรับเปลี่ยนองค์กรในการบริหารจัดการด้านอาหารของประเทศไทย โดยเสนอให้จัดตั้งสำนักงานเลขานุการคณะกรรมการอาหารแห่งชาติ เพื่อดำเนินการภายใต้พระราชบัญญัติคณะกรรมการอาหารแห่งชาติ ซึ่งจะเป็นกลไกขับเคลื่อนที่สำคัญ

ซึ่งข้อเสนอที่กล่าวข้างต้น เป็นระบบและกลไกที่สอดคล้องกับการบริหารจัดการด้านอาหารของประเทศ ญี่ปุ่นที่ใช้ระบบบูรณาการบนฐานทรัพยากรเดิมของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยมีการแต่งตั้งคณะกรรมการความปลอดภัยด้านอาหาร (Food Safety Commission) ตามมาตรา 22-38 ของ Japan Food Basic Law⁽²⁹⁾ โดยสำนักนายกรัฐมนตรี เพื่อกำหนดนโยบาย บูรณาการการทำงาน และกำกับการดำเนินงานตามนโยบาย และมีการแต่งตั้งคณะกรรมการเฉพาะทาง เพื่อพิจารณาโดยตรงเนื้อหาที่มีความจำเพาะ ตามมาตรา 36 อีกทั้งคณะกรรมการฯ สามารถจัดตั้งสำนักงานเลขานุการเพื่อรองรับการทำงานได้ ตามมาตรา 37 ซึ่งมีความเป็นไปได้ค่อนข้างมากเนื่องจากใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ เพียงการสร้างความร่วมมือและการดำเนินการให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ตามข้อเสนอยุทธศาสตร์ทั้ง 9 ข้อ ซึ่งสอดคล้องกับข้อเสนอแนวคิดการสร้าง ระบบ/หน่วยงาน ความปลอดภัยอาหารของประเทศไทยของ ทรงศักดิ์ ศรีอนุชาติ และคณะ⁽²⁰⁾ ให้มีการกำหนดนโยบายร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยจัดตั้งเป็นระบบคณะกรรมการความปลอดภัยอาหารของประเทศ

หรือข้อเสนอการสร้างระบบและกลไกในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์อีกวิธีหนึ่งคือ การปรับปรุงโครงสร้างการบริหารงานของประเทศ โดยการตั้งองค์กรกลางใช้ระบบบริหารจัดการแบบหน่วยงานเดียว (Single Agency System) ในลักษณะเดียวกับการตั้งหน่วยงานด้านอาหารแห่งสหภาพยุโรป (European Food Authority) เป็นหน่วยงานอิสระ เพื่อทำหน้าที่บริหารจัดการด้านอาหาร โดยจัดทำระบบการแจ้งเตือนภัยเร่งด่วน การสื่อสารและการแจ้งต่อผู้บริโภคเกี่ยวกับความปลอดภัยอาหารและประเด็นด้านสุขภาพ และการสร้างเครือข่ายกับองค์กรระดับชาติและหน่วยงานทางวิทยาศาสตร์ และเสนอนโยบายและมาตรการด้านความปลอดภัยด้านอาหารของสหภาพยุโรปที่เหมาะสมภายใต้บทบัญญัติในสมุดปกขาว (EU White Paper)⁽³⁰⁾ ทั้งนี้รูปแบบของหน่วยงานตามทางเลือกนี้ ควรชัดเจนและมีความเป็นเอกภาพในการจัดการด้านอาหารเป็นอย่างมาก แต่ในระยะสั้นคงจะมีความเป็นไปได้ยาก เนื่องจากจะต้องมีการปฏิรูปหน่วยงานต่าง ๆ รวมถึงระเบียบข้อบังคับอีกหลายประการ แต่อย่างไรก็ตามก็เป็นข้อเสนอแนะหนึ่งที่จะนำไปสู่การศึกษาในรายละเอียดเพื่อพิจารณาถึงความเป็นไปได้ในการปรับปรุงโครงสร้างเพื่อให้สอดคล้องกับเงื่อนไขและประเด็นปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น ในกรณีของประเทศไทยต่อไป

สรุป

ปัจจุบันประเทศไทยกำลังประสบกับปัญหาและภัยคุกคามต่าง ๆ รวมทั้งกติกากการค้าสากลที่กระทบต่อระบบอาหารของไทย ทั้งทางด้านความปลอดภัยของอาหาร ความเพียงพอของอาหาร และคุณภาพอาหารตลอด ซึ่งนอกจากจะกระทบต่อสุขภาพของประชาชนแล้ว ยังส่งผลกระทบต่อภาวะเศรษฐกิจ และความมั่นคงของชาติโดยรวม จึงมีการตราพระราชบัญญัติคณะกรรมการอาหารแห่งชาติ พ.ศ. 2551 เพื่อเป็นองค์กรกลางในการกำหนดนโยบายด้านอาหาร ตลอดจนประสานบูรณาการการดำเนินงานร่วมกันระหว่าง

หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และวางแผนรองรับภาวะวิกฤต
ในกรณีเกิดภัยพิบัติหรือการก่อการร้ายอันเกี่ยว
เนื่องจากอาหาร ซึ่งจากการวิเคราะห์สถานการณ์ปัญหา
จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาสและอุปสรรค ตามหลัก SWOT
analysis แล้ว สามารถสังเคราะห์เป็นยุทธศาสตร์การ
จัดการด้านอาหารของประเทศ 9 ยุทธศาสตร์ ได้แก่
1) พัฒนาระบบและกลไกการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน
2) สร้างระบบการจัดการภาวะวิกฤตด้านอาหาร
3) พัฒนาระบบการจัดการข้อมูลสารสนเทศด้านอาหาร
4) เสริมสร้างความเข้มแข็งภาคการผลิตและการ
กระจายอาหาร 5) พัฒนาและปรับปรุงกฎหมาย และ
การบังคับใช้ 6) พัฒนาและใช้องค์ความรู้ในห่วงโซ่อาหาร
7) สร้างระบบการติดตามและประเมินผลการดำเนินงาน
8) เสริมสร้างความเข้มแข็งของธุรกิจอาหาร และ
9) พัฒนาการกำหนดมาตรฐานเพื่อคุณภาพและความ
ปลอดภัย

เอกสารอ้างอิง

1. Food and Agriculture Organization of the United Nations. Food insecurity: when people live with hunger and fear starvation. State of food insecurity in the world. Rome: FAO, 2000 [serial online] 2000 [cited 20 May 2008]; Available from: URL <http://www.fao.org/docrep/x8200e/x8200e00.htm>
2. Food and Agriculture Organization of the United Nations. The State of food insecurity in the world 2008. [serial online] 2008 [cited 18 Dec 2008]; [56 pages]. Available from: URL : <http://ftp.fao.org/docrep/fao/011/i0291e/i0291e00.pdf>.
3. สำนักนโยบายและแผนพัฒนาการเกษตร. สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร. ภาวะเศรษฐกิจการเกษตร ปี 2550 และแนวโน้ม ปี 2551. [online] 2550 [สืบค้นเมื่อ 18 พ.ค. 2551]: [34 หน้า]. แหล่งข้อมูล: URL: <http://www.oae.go.th/mis/Forecast/>
4. สุวิทย์ วัฒนผลประเสริฐ. การสาธารณสุขไทย พ.ศ. 2544-2547. กรุงเทพมหานคร: องค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์; 2548. หน้า 97.
5. Food and Agriculture of the United Nations. The State of Food and Agriculture 2008; PART I - BIOFUELS: PROSPECTS RISKS AND OPPORTUNITIES SER-

- VICES. [serial online] 2008. [cited 18 Dec 2008]; [128 pages]. Available from: URL : <http://ftp.fao.org/docrep/fao/011/i0100e/i0100e02.pdf>
6. World Health Organization. Terrorism threats to food: guidance for establishing and strengthening prevention and response systems (Food safety issue). [serial online] 2008 [cited 18 Dec 2008]; [62 pages]. Available from: URL : <http://www.who.int/foodsafety/publications/general/en/terrorist.pdf>
7. ศูนย์พยากรณ์เศรษฐกิจและธุรกิจ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย. ผลกระทบทางเศรษฐกิจจากโรคไข้หวัดนก (Bird Flu). [online] 2547 [สืบค้นเมื่อ 18 ธ.ค. 2551] แหล่งข้อมูล: URL: <http://utcc2.utcc.ac.th/localuser/cebf/download/analysis/Bird%20Flu.pdf>
8. Yeboah O-A, Kebede E, Ofori-Boadu V, Allen A. BSE and the US economy: input-output model perspective. [online] 2006 [cited 2008 May 21]; [16 pages]; Available from: URL: www.ag.ncat.edu/centers/int-trade/docs/6.%20BSE%20Input-output%20model.doc
9. World Health Organization. Melamine-contaminated powdered infant formula in China. [online] 2008 [cited 29 Sep 2008]. Available from: URL: http://www.who.int/csr/don/2008_09_19/en/
10. Rosenzweig C, Parry ML. Potential impact of climate change on world food supply. Nature 1994; 367:133-8.
11. Sacks L, Rosenzweig C. Climate change and food security. [serial online] 2007 [cited 4 June 2007]. Available from: URL : <http://www.climate.org/topics/agricul/index.shtml>
12. Schaefer-Elinder L. Obesity, hunger, and agriculture: the damaging role of subsidies. Br Med J 2005; 331:1333-6.
13. อรสา จงรกุล. ระบบการบริหารจัดการความปลอดภัยด้านอาหารของประเทศไทย กรณีศึกษา: ในมุมมองของผู้บริหารหน่วยงานหลัก (การค้นคว้าอิสระ ปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต). วิทยาลัยนวัตกรรมการศึกษา, บัณฑิตวิทยาลัย. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์; 2549.
14. พระราชบัญญัติคณะกรรมการอาหารแห่งชาติ 2551. ราชกิจจานุเบกษาเล่มที่ 125, ตอนที่ 31 ก. (ลงวันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2551).
15. ศูนย์สารสนเทศการเกษตร สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร. ตัวชี้วัดทางเศรษฐกิจการเกษตรของประเทศไทย 2550 [Serial Online] 2551 [สืบค้นเมื่อ 15 พฤษภาคม 2551]. แหล่งข้อมูล: URL: <http://www.oae.go.th/indicator/indicator50/>
16. พันธุ์ศักดิ์ ธาตา, ศุภธิดา อ้าทอง. อิทธิพลของการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินและรูปแบบการใช้ที่ดินต่อคุณภาพดินหมู่บ้านละบ้ายา ตำบลสะเนียง อำเภอเมือง จังหวัดน่าน (Influence of land use change and land use practices on soil quality at Labouya Village, Sanean Subdistric, Muang Distric, Nan Province). วารสารเกษตร 2550; 23 (2):91-8.

17. ปราโมทย์ ผลภิญโญ. การปฏิรูปที่ดินในสังคมไทย ตอน 1: มูลเหตุของปัญหาความขัดแย้งที่ดิน. [online] 2551 [สืบค้นเมื่อ 20 พ.ค. 2551]; แหล่งข้อมูล: URL: <http://www.food-resource.org/news/>
18. Commission Regulation (EC) Amendment of 2006. Pub L No. 1883. (Dec 19, 2006).
19. สำนักงานที่ปรึกษาการเกษตรต่างประเทศประจำสหภาพยุโรป. EU กำหนดวิธีการสุ่มตรวจและการตรวจวิเคราะห์สารตกค้าง Dioxins และ Dioxin-like PCBs. 2550 [Serial Online] 2551 [สืบค้นเมื่อ 15 พฤษภาคม 2551]. แหล่งข้อมูล: URL: <http://news.thaieurope.net/content/view/2057/214/>
20. ทรงศักดิ์ ศรีอนุชาติ, เทพณรงค์ นพกรวิเศษ, เสาวภา ขววุฒ-โฒ, พัชยา มาสมบูรณ์, บรรณาธิการ. การศึกษาสถานการณ์และระบบการจัดการความปลอดภัยด้านอาหารของประเทศไทย ระยะที่ 1. กรุงเทพมหานคร: มาจลอง-ซีเอสบี; 2548.
21. สิทธิศักดิ์ วรธนศิริพันธ์. การปรับเปลี่ยนกฎระเบียบด้านความปลอดภัยอาหารของสหภาพยุโรปภายใต้ White paper on Food Safety. 2548 [Serial Online] 2551 [สืบค้นเมื่อ 15 พฤษภาคม 2551]. แหล่งข้อมูล: URL: <http://www.nfi.or.th/stat/file/anl017.pdf>
22. Smitasiri S., Chotiboriboon S. Experience with programs to increase animal source food intake in Thailand. 1st ed. Journal of Nutrition (Supplement); 2003.
23. FAO. The world food summit five years later. 1st ed. Mobilizing the political will and resources to banish world hunger: Rome; 2004.
24. สุวิทย์ วิบูลผลประเสริฐ, บรรณาธิการ. การสาธารณสุขไทย พ.ศ. 2548-2550. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร: องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก; 2551.
25. สำนักงานสถิติแห่งชาติ. รายงานฉบับสมบูรณ์ผลการสำรวจการย้ายถิ่นของประชากรปี 2550. [serial online] 2550 [สืบค้นเมื่อ 18 ธันวาคม 2551]: [65 หน้า]. แหล่งข้อมูล: URL: http://service.nso.go.th/nso/nsopublish/themes/theme_2-1-5.html
26. สุนันท์ธนา แสนประเสริฐ. ความมั่นคงทางอาหารกับเกษตรกรรมในไทย ตอนที่ 1. 2545 [Serial Online] 2551 [สืบค้นเมื่อ 15 พฤษภาคม 2551]. แหล่งข้อมูล: URL: http://www.thaico.net/b_thaiact/n_15apr45_1.html
27. ปิยะมิตร ศรีธรา, ธาดา ยิบอินซอย, จิตร สิทธิอมร, วีระศักดิ์ จงสู่วิวัฒน์วงศ์, ไพบุลย์ สุริยะวงศ์ไพศาล. การวิจัยโรคหัวใจและหลอดเลือดในโครงการทบทวนและปรับเปลี่ยนแผนกลยุทธ์การวิจัยสุขภาพของประเทศไทย. ใน: สุวิทย์ วิบูลผลประเสริฐ, บรรณาธิการ. การสาธารณสุขไทย พ.ศ. 2548-2550. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร: องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก; 2551. หน้า 100-10.
28. Mendez M, Popkin B. Globalization, urbanization and nutritional change in the developing world. 1st ed. Electronic Journal of Agricultural and Development Economics; 2004.
29. The Japan Food Safety Basic Law (Tentative Translation) Amendment of 2003. Pub L No. 74. (Jun 11, 2003).
30. Commission of the European Communities. White Paper on food safety. White Papers (Commission) [serial online] 2000 Jan [cited 2800 May 15]; 719: [52]. Available from: URL : http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ /site/en/com/1999/com1999_0719en01.pdf

**Abstract Strategies of Food Management System of Thailand
Suboonya Hutangkabodee*, Tipvon Parinyasiry**, Patchanee Intaraluk****

*Health Technical Office, Ministry of Public Health,

**Food and Drug Administration, Ministry of Public Health

Journal of Health Science 2008; 17:SVII1887-905.

A national food management strategy under the authorization of the National Food Commission was proposed. The qualitative research was conducted during February - September 2008, by gathering, reviewing and analyzing the data for primary and secondary sources covering a whole food chain. The brainstorming' meeting had been carried out to evaluate the problems in all food aspects with the participation of experts, government administrators and all sectors related to food. The SWOT analysis had been applied to analyze strength and weakness in Thailand's food system from past to present. In addition, the opportunities and threats had been evaluated from internal and external factors affecting the national food system in all aspects. After that, the national food management strategies and policies have been proposed including the concept of reorganizing a national food management framework. The vision was defined as "Thailand had food security with the excellent management at the international level." The nine strategies were proposed as follows; 1. promotion a system and mechanism for encouraging participation of all sectors, 2. establishment of a food crisis management system, 3. systematical organizing of food information, 4. strengthening the producing sector and food distribution, 5. amendment of laws and regulations and their enforcement, 6. development and application knowledge in food supply chain, 7. establishment of monitoring and evaluation the implementation of measures 8. consolidation of food business and 9. formulation of standard criteria of food quality and safety.

Key words: strategy, food management system, Thailand, National Food Commission