

รูปแบบที่เหมาะสมในการบริหารจัดการความปลอดภัยด้านอาหารของประเทศไทย

A Study of the Suitability of Food Safety Control System in Thailand

ศักดิ์ณรงค์ ศรีพร ณ ราชสีมา / Saknarong Siriporn na Rajasima

โครงการปรัชญาดุษฎีบัณฑิตทางสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง / Doctor of Philosophy Program in Social Sciences, Ramkhamhaeng University

E-mail: saknarong199@gmail.com

ประวัติบทความ

ได้รับบทความ 21 ตุลาคม 2563 แก้ไข 18 พฤศจิกายน 2563 ตีพิมพ์ 4 ธันวาคม 2563

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัญหา อุปสรรคและรูปแบบที่เหมาะสมในระบบการบริหารจัดการ ความปลอดภัยด้านอาหารของไทย เปรียบเทียบกับต่างประเทศ โดยการค้นคว้าเชิงเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึก และการอ้างอิงรับรองผลการศึกษจากผู้ทรงคุณวุฒิ ผลการศึกษารูปได้ดังนี้ 1) ระบบการบริหารจัดการความปลอดภัยด้านอาหารและระบบตรวจสอบรับรองการนำเข้า-ส่งออกสินค้าอาหารของไทยในปัจจุบันยังไม่สามารถสนับสนุน และสนองต่อการดำเนินการทางการค้า และการคุ้มครองผู้บริโภคภายในประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ ขาดการประสานความร่วมมือในเชิงลึกระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศโดยรวม 2) การเปรียบเทียบระบบการบริหารจัดการความปลอดภัยด้านอาหารระหว่างประเทศไทยกับต่างประเทศ โดยใช้หลักการของระบบการควบคุมอาหารแห่งชาติ พบว่า สหรัฐอเมริกา สาธารณรัฐประชาชนจีน และไทย มีระบบการบริหารจัดการเป็นแบบหลายหน่วยงาน ขณะที่สหภาพยุโรปเป็นแบบบูรณาการ ทั้งนี้แต่ละประเทศต่างก็มีกฎหมายความปลอดภัยด้านอาหารเป็นการเฉพาะ ขณะที่ประเทศไทยใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องจำนวน 25 ฉบับเป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการ 3) รูปแบบที่เหมาะสมในการบริหารจัดการความปลอดภัยด้านอาหารของไทย คือ การคงอำนาจ บทบาท หน้าที่ของหน่วยงานที่มีอยู่เดิม แต่ปรับปรุงระบบการตรวจสอบรับรองการนำเข้า-ส่งออกสินค้าอาหารให้มีลักษณะหน่วยงานเดียว ภายใต้การดูแลรับผิดชอบของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

คำสำคัญ: ระบบการควบคุมอาหารแห่งชาติ, ความปลอดภัยด้านอาหาร, ประเทศไทย

Abstract

The objective of this study is primarily to examine problems in managing, controlling, and supervising Thailand's food safety system compared with those implemented in major foreign trading partners. The sources of the information provided are of academic research, interviews, and surveys from workers in various food organizations through the revisions of the expertise. The findings indicate as follow: 1) The structure of Thailand's food safety operation and the inspection process in certifying food imports and exports are neither sufficient to support the requirements of trading activities nor to protect domestic consumers. It lacks effective collaboration between trading organizations, affecting the lucrativeness of the food industry. As a result, it may cause a business loss which also leads to a declining overall economic growth. 2) The results

of the comparative analysis of the food safety management, control, and supervision between Thailand and foreign countries suggest that the US and the PRC have implemented a “Multiple Agency System”, which is also adopted by Thailand, while the EU uses a system called “Integrated Agency System”. Despite the specific food safety regulations in these countries, Thailand still has no rules on food safety, yet only relying on 25 related laws enforced by various authoritative institutions. 3) The appropriate proposal for managing Thai food safety is to maintain the power, roles, and duties of the current food security authorities. Also, the development of an ongoing trading system needs to employ the Single Inspection Body System under the supervision of the Ministry of Agriculture and Cooperatives.

Key words: National Food Control, Food Safety, Thailand

บทนำ

อุตสาหกรรมอาหารเป็นอุตสาหกรรมที่มีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศในระดับสูง คิดเป็นร้อยละ 28.3 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (Gross Domestic Product : GDP) โดยมีมูลค่าการส่งออกสินค้าอาหาร 1,120,000 ล้านบาท ในปี 2561 หรือร้อยละ 13.4 ของมูลค่าการส่งออกผลิตภัณฑ์รวมทั้งหมดของประเทศ (สถาบันอาหาร, 2562) และมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ทั้งยังก่อให้เกิดผลเชื่อมโยงไปสู่กิจกรรมการผลิตอื่นๆ และเป็นแหล่งการจ้างงานจำนวนมากทั้งในภาคอุตสาหกรรมอาหาร และอุตสาหกรรมต่อเนื่อง อันนำไปสู่รายได้ประชาชาติที่สูงขึ้น

นับตั้งแต่แผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ.2504-2509)¹ ถึงปัจจุบัน ภาครัฐได้กำหนดนโยบายเพื่อการพัฒนาอุตสาหกรรมอาหารอย่างต่อเนื่องรวมถึงนโยบายความปลอดภัยด้านอาหาร ขณะที่ภาคอุตสาหกรรมอาหารได้ปรับตัวเพื่อรองรับกับการเปลี่ยนแปลงของกระแสโลกาภิวัตน์ การค้าเสรีภายใต้กฎ กติกาการค้าโลกใหม่ที่ยังระบบการควบคุมคุณภาพอย่างเคร่งครัด รวมถึงการเกิดวิกฤตการณ์ด้านความปลอดภัยในการบริโภคอาหารที่นับวันจะทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น ทำให้ผู้บริโภคต้องการบริโภคอาหารที่มีความปลอดภัย (Consumer's Food Safety) มากขึ้น ดังนั้นประเทศต่างๆ จึงให้ความสำคัญอย่างจริงจังกับการพัฒนาระบบการบริหารจัดการ ควบคุม ดูแลความปลอดภัยด้านอาหาร โดยการปรับปรุงและพัฒนาระบบ / โครงสร้างการบริหารจัดการ (Management Restructuring) หรือจัดตั้งหน่วยงานด้านความปลอดภัยอาหาร ควบคู่ไปกับการดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ (Scientific Information) การปรับปรุงระบบการตรวจสอบการนำเข้า-ส่งออกสินค้าอาหารที่มีประสิทธิภาพ การเพิ่มขีดความสามารถทางการแข่งขันทางการค้า การคุ้มครองผู้บริโภค

ปัญหาความปลอดภัยด้านอาหารของประเทศไทยในปัจจุบัน ได้แก่ การควบคุมการนำเข้าปัจจัยการผลิตและวัตถุดิบยังไม่มีประสิทธิภาพ โรงงานแปรรูปอาหารจำนวนมากยังไม่เข้าสู่ระบบมาตรฐาน การรับรองคุณภาพและความปลอดภัยผลผลิตยังมีขีดจำกัดทั้งปริมาณและคุณภาพ ระบบการบริหารจัดการ ควบคุม ดูแลสินค้าอาหารรับผิดชอบโดยหลายหน่วยงานก่อให้เกิดการทำงานที่ซ้ำซ้อน ขาดความชัดเจน และความเข้าใจที่สับสนของประเทศคู่ค้าที่มีต่อประเทศไทย ซึ่งในระยะที่ผ่านมาผู้ประกอบการภาคอุตสาหกรรมได้ตระหนักถึงปัญหาและเรียกร้องให้มีการจัดตั้งหน่วยงาน “เจ้าภาพ” ที่ชัดเจน เพื่อเร่งแก้ไขปัญหจากระบบการบริหารจัดการ ควบคุม ดูแลสินค้าอาหารของไทย และผลักดันเรื่องการปฏิรูประบบ / โครงสร้างการบริหารกำกับดูแลสินค้าอาหารของไทยที่อยู่ในหลายกรม กระทรวงให้มาอยู่ในที่เดียวกัน ในลักษณะของการรวมศูนย์อำนาจการบริหารจัดการ (Single Agency) ดังนั้น การปฏิรูปโครงสร้าง/ระบบราชการของประเทศในปี พ.ศ.2545 จึงจัดตั้งหน่วยงานใหม่ คือ สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ: มกอช. เป็นหน่วยงานระดับกรม ภายใต้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และมีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 4 มีนาคม 2546 แบ่งแยกอำนาจหน้าที่งานความรับผิดชอบความปลอดภัยด้านอาหาร (Food Safety) ระหว่างกระทรวงเกษตรและ

¹ ตั้งแต่ปี พ.ศ.2510 เป็นต้นมา ได้เพิ่มแนวทางการพัฒนาด้านสังคม และใช้ชื่อแผนว่า แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม

สหกรณ์ และกระทรวงสาธารณสุข (จักรพันธ์ วงษ์บุญนวาทย์, 2560) อย่างไรก็ตาม หน่วยงานที่เกี่ยวข้องบางแห่งยังไม่เห็นด้วย ซึ่งเปรียบเทียบแรงดิ่งที่ทำให้การปฏิรูปโครงสร้างระบบราชการที่ผ่านมายังไม่สามารถบรรลุผลตามเจตนารมณ์ได้เท่าที่ควร ปัจจุบันจึงยังคงมีการแบ่งแยกหน้าที่และความรับผิดชอบ โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายและระเบียบที่หน่วยงานต่างๆ มีอยู่ รวมถึงอำนาจและผลประโยชน์ทางการเมืองที่เกี่ยวข้อง ทำให้การบริหารขาดความเป็นเอกภาพ และก่อให้เกิดปัญหาหลายประการที่ส่งผลกระทบต่อโครงสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันและการคุ้มครองผู้บริโภค ดังนั้น จึงทำการศึกษาวิจัยเพื่อให้ได้รูปแบบที่เหมาะสมของระบบการบริหารจัดการความปลอดภัยด้านอาหารของไทย เพื่อเป็นทางเลือกนำไปสู่การปรับปรุงโครงสร้าง /ระบบการบริหารจัดการความปลอดภัยด้านอาหารของรัฐบาลต่อไป

วัตถุประสงค์

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคการบริหารจัดการ ควบคุม ดูแล ความปลอดภัยด้านอาหารของประเทศไทย 2) เพื่อเปรียบเทียบความปลอดภัยด้านอาหารระหว่างประเทศไทยกับต่างประเทศ และ 3) เพื่อศึกษารูปแบบที่เหมาะสมในการบริหารจัดการความปลอดภัยด้านอาหารของประเทศไทย

วิธีการวิจัย

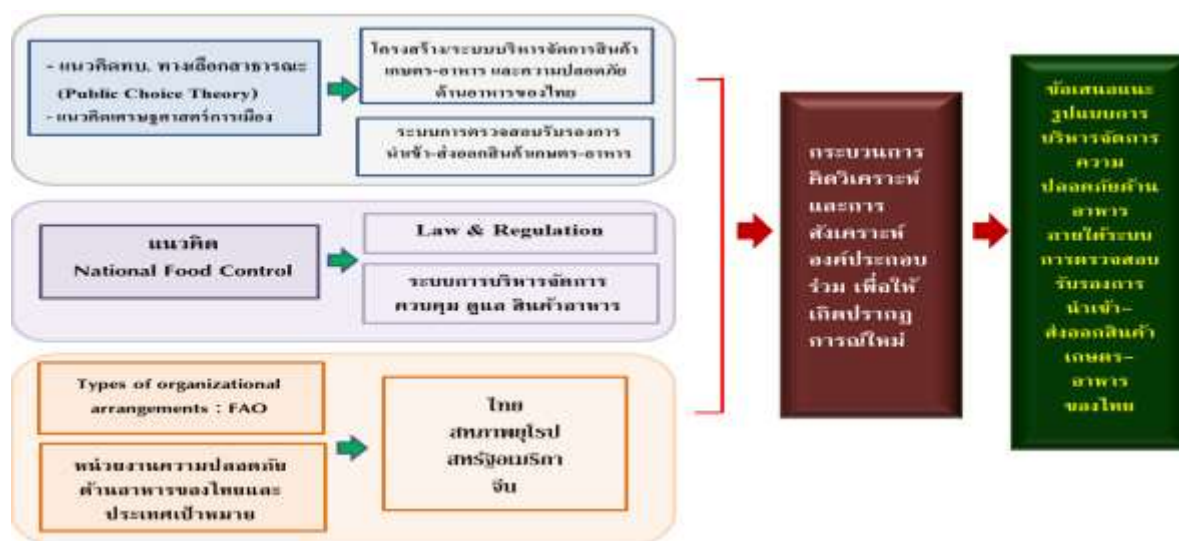
ประชากรและตัวอย่าง

ประชากรตัวอย่าง ได้แก่ ผู้บริหารระดับสูง นักวิชาการ และผู้เชี่ยวชาญในของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการ ควบคุมดูแลความปลอดภัยด้านอาหารทั้งภาครัฐและเอกชน ประเทศเป้าหมายที่ศึกษา 3 ประเทศ คือ สหภาพยุโรป สหรัฐอเมริกา และสาธารณรัฐประชาชนจีน เนื่องจากเป็นประเทศคู่ค้าสินค้าอาหารที่สำคัญของไทย และเป็นประเทศที่ให้ความสำคัญและมีระบบบริหารจัดการความปลอดภัยด้านอาหารอย่างชัดเจน

การเก็บรวบรวมและการวิเคราะห์ข้อมูล

- 1) การศึกษาปัญหาและอุปสรรคของระบบการบริหารจัดการ ควบคุม ดูแลความปลอดภัยด้านอาหารของประเทศไทย โดยรวบรวมข้อมูลอย่างเจาะจงและครอบคลุมภาพรวมในประเด็นศึกษา (Holistic) เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ถูกต้อง (Valid) ลุ่มลึก (Rich) และทำความเข้าใจกับปรากฏการณ์และบริบทของการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น เพื่อนำไปสู่ข้อเสนอแนะแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการความปลอดภัยด้านอาหารของไทยให้สอดคล้องตามนโยบายของรัฐ โดยการศึกษาค้นคว้าเชิงเอกสาร (Documentary Research) และการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview)
- 2) การศึกษาเปรียบเทียบระบบการบริหารจัดการความปลอดภัยด้านอาหาร (Food Safety System) ระหว่างประเทศไทยกับประเทศเป้าหมาย ภายใต้แนวคิดระบบควบคุมอาหารแห่งชาติ (Food Control) โดยการศึกษาค้นคว้าเชิงเอกสาร การทบทวนแนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับระบบการบริหารจัดการ ควบคุม ดูแลความปลอดภัยด้านอาหารของแต่ละประเทศ
- 3) การศึกษาระบบการบริหารจัดการตรวจสอบการนำเข้า-ส่งออกสินค้าอาหารของไทย อันเป็นส่วนหนึ่งในกระบวนการห่วงโซ่อุปทานอาหาร (Food Supply Chain) ที่มีความสำคัญต่อการดำเนินการทางการค้า และการคุ้มครองประชาชน ให้ได้รับความปลอดภัยในการบริโภคสินค้าอาหาร โดยการศึกษาค้นคว้าเชิงเอกสาร และการสัมภาษณ์เชิงลึก เพื่อให้ได้ภาพปัญหา อุปสรรค และความต้องการของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย อันนำไปสู่ข้อเสนอแนะเพื่อหารูปแบบที่เหมาะสมต่อไป

กรอบแนวคิดการวิจัย



ผลการวิจัย

ปัญหาและอุปสรรคของระบบการบริหารจัดการ ควบคุม ดูแล ความปลอดภัยด้านอาหารและระบบตรวจสอบรับรองการนำเข้า-ส่งออกสินค้าอาหารของประเทศไทย

1) ความปลอดภัยด้านอาหารเป็นประเด็นในระดับสากล เป็นการดำเนินงานที่มีลักษณะเฉพาะทางเทคนิควิชาการสูง โดยใช้หลักการทางวิทยาศาสตร์ และการประเมินความเสี่ยง (Risk Assessment) ในการกำหนดนโยบายความปลอดภัยด้านอาหารระดับประเทศ หน่วยงานหลักที่มีบทบาทสำคัญ คือกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงสาธารณสุข และหน่วยงานสนับสนุน เช่น กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงพาณิชย์ ซึ่งรูปแบบการบริหารจัดการความปลอดภัยด้านอาหารเช่นนี้พบได้ในประเทศคู่ค้าที่สำคัญของไทย เช่น สหรัฐอเมริกา สาธารณรัฐประชาชนจีน ญี่ปุ่น เป็นต้น

2) องค์การระหว่างประเทศและคู่ค้าที่สำคัญของไทยต่างก็มีบทบาทสำคัญต่อการกำหนดนโยบายและมาตรฐานความปลอดภัยด้านอาหารของไทย ดังจะเห็นได้จาก การกำหนดค่ามาตรฐานสินค้าอาหารของประเทศไทยในระยะแรก ใช้การอ้างอิงจากองค์การระหว่างประเทศ (Codex) เป็นหลัก มากกว่าการวิจัยและพัฒนาด้วยตนเอง แต่ปัจจุบันประเทศไทยเริ่มมีการศึกษาวิจัยและประเมินความเสี่ยง เพื่อนำข้อมูลทางวิทยาศาสตร์มาใช้ประกอบการกำหนดนโยบายความปลอดภัยด้านอาหาร การจัดทำมาตรฐานอาหาร และการเจรจาการค้าระหว่างประเทศให้เกิดการยอมรับร่วมเพิ่มมากขึ้น อย่างไรก็ตาม หน่วยงานของไทยจะยังคงยึดแนวทางขององค์การระหว่างประเทศเป็นพื้นฐาน เนื่องจาก เป็นแนวทางที่ประเทศไทยสามารถนำมาใช้อ้างอิงเพื่อกำหนดเป็นมาตรฐานขั้นต่ำในการเจรจาการค้าระหว่างประเทศ การคุ้มครองผู้บริโภค รวมทั้งเพื่อเป็นข้อต่อรอง หากประเทศคู่ค้ามีความพยายามที่จะใช้มาตรฐานความปลอดภัยด้านอาหารของตนมาเป็นข้อกีดกันทางการค้า (พิศาล พงศาพิชญ์, สัมภาษณ์)

3) ระบบตรวจสอบการนำเข้า-ส่งออกสินค้าอาหาร ยังคงแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบระหว่าง 2 หน่วยงานหลัก คือ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รับผิดชอบการตรวจสอบสินค้าอาหารส่งออกทั้งหมด (Certification for Export) ทั้งด้านความปลอดภัยอาหาร (Food Safety) และการตรวจสอบกักกัน (Export Quarantine Inspection) ซึ่งเกี่ยวข้องกับศัตรูพืช โรคสัตว์และโรคสัตว์น้ำ และดูแลเฉพาะการตรวจสอบ กักกันสินค้านำเข้าเท่านั้น โดยไม่เกี่ยวกับเรื่องความปลอดภัยด้านอาหาร ขณะที่กระทรวงสาธารณสุข รับผิดชอบการตรวจสอบสินค้านำเข้าด้านความปลอดภัยอาหารทั้งหมด ยกเว้นสินค้าเนื้อสัตว์ กุ้ง และปลาหูฉลาม การแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ดังกล่าวทำให้ไม่สามารถสนับสนุนและ

อำนวยความสะดวกต่อการดำเนินการทางการค้าของผู้ประกอบการ เกษตรกร รวมถึงการคุ้มครองผู้บริโภคภายในประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ ยังคงเกิดปัญหาและอุปสรรค ที่ส่งผลให้การขับเคลื่อนธุรกิจการค้าสินค้าอาหารซึ่งเปรียบเสมือนอุตสาหกรรมที่เป็นหลังอิงของประเทศ (Backbone Industry) ไม่สามารถดำเนินไปได้โดยสะดวกและราบรื่น เกิดความเสียหายและเสียโอกาสทางธุรกิจ ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศโดยรวม ได้แก่

3.1) การแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบความปลอดภัยด้านอาหารนำเข้าและส่งออก ทำให้ประเทศไทยขาดเอกภาพของข้อมูลในการเจรจา และขาดอำนาจในการเจรจาต่อรองทางการค้า (Lack of Leverage) ในประเด็นเรื่องมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช (SPS)² เนื่องจากกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่กำกับดูแลการตรวจสอบและเปิดตลาดส่งออกไม่มีอำนาจควบคุมการตรวจสอบความปลอดภัยด้านอาหารนำเข้า ทำให้ไม่มีอำนาจต่อรองในการเจรจากับประเทศผู้นำเข้าเพื่อขอเปิดตลาดสินค้าอาหารของไทย หรือเพื่อการแก้ไขปัญหา อุปสรรค หรือขอผ่อนคลายมาตรการตรวจสอบของประเทศผู้นำเข้า หรือมีพลังในการต่อรองน้อยที่จะผลักดันให้ประเทศผู้นำเข้ายอมรับตามข้อเสนอของไทย

3.2) การตรวจสอบความปลอดภัยด้านอาหารนำเข้าแบ่งความรับผิดชอบออกเป็น 2 กระทรวง / 5 กรม ก่อให้เกิดภาระด้านต้นทุนและเวลาในการดำเนินธุรกิจของผู้ประกอบการ เป็นการใช้ทรัพยากรจากภาครัฐที่ไม่ก่อให้เกิดประสิทธิภาพ ไม่สามารถสนองตอบต่อปริมาณการค้าที่เพิ่มขึ้นได้ ส่งผลกระทบต่อการสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ

3.3) ปัญหาการตรวจสอบสินค้าอาหารส่งออกของไทยที่ถูกนำกลับเข้าสู่ราชอาณาจักร ซึ่งต้องถูกตรวจสอบความปลอดภัยด้านอาหารซ้ำ (เนื่องจากการตรวจสอบต่างหน่วยงาน) และใช้ระยะเวลายาวนาน เป็นการสร้างภาระต้นทุนให้แก่ผู้ประกอบการ เกิดค่าเสียโอกาสและความสูญเสียทางธุรกิจ

การศึกษาเปรียบเทียบระบบการบริหารจัดการระหว่างประเทศไทยกับประเทศเป้าหมาย

จากการศึกษาเปรียบเทียบระบบการบริหารจัดการ ควบคุม ดูแลความปลอดภัยด้านอาหารระหว่างประเทศไทยกับประเทศเป้าหมายที่เป็นคู่ค้าสำคัญของไทย 3 ประเทศ คือ สหภาพยุโรป สหรัฐอเมริกา และสาธารณรัฐประชาชนจีน ผู้วิจัยได้เห็นถึงแนวคิด รูปแบบ วิธีการแก้ไขปัญหาและพัฒนาระบบการบริหารจัดการสินค้าอาหารของประเทศดังกล่าว โดยอาศัยกลไกแห่งรัฐที่มาจากฐานทางการเมืองเป็นตัวจักรสำคัญในการขับเคลื่อนให้บังเกิดผลสมบูรณ์ต่อการบริหารจัดการสินค้าอาหารและการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมของประเทศ ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดทางด้านเศรษฐศาสตร์การเมือง (Political Economics) และแนวคิด / วิธีการบริหารจัดการภายใต้โครงสร้างที่เหมาะสมในการให้บริการสาธารณะของภาครัฐ (Public Choice) ที่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาโครงสร้างทางสังคมทั้งหมดอย่างเป็นระบบองค์รวม ทั้งทางเศรษฐกิจ การค้า การลงทุน และความเป็นอยู่ของประชาชนในฐานะผู้ผลิตและผู้บริโภค โดยมองว่า ระบบเศรษฐกิจไม่ใช่เป็นสิ่งที่คงที่ หากแต่มีการเปลี่ยนแปลงไปได้ตามสถานการณ์เมื่อวิถีชีวิตความคิดและสังคมโลกได้เปลี่ยนไป

ผลการศึกษาวิจัย พบว่า โครงสร้างองค์กร บทบาทหน้าที่และภารกิจของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการความปลอดภัยด้านอาหารของต่างประเทศ โดยรวมแล้วมีลักษณะเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ดังนี้

1) แต่ละหน่วยงานมีภารกิจและหน้าที่ความรับผิดชอบที่ชัดเจน โดยมุ่งเน้นเรื่องความปลอดภัยด้านอาหารเป็นหลัก

² มาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช (Sanitary and Phytosanitary Measures: SPS) ถือเป็นกรอบกติกาที่ประเทศสมาชิกสามารถใช้ในการควบคุมการนำเข้าสินค้าเกษตรและอาหารได้ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันความเสี่ยงหรืออันตรายที่จะเกิดขึ้นกับมนุษย์ สัตว์ หรือพืชในประเทศของตนเอง ซึ่งหลักการสำคัญของ SPS คือ อยู่บนพื้นฐานทางวิทยาศาสตร์ (Scientific based) ไม่เลือกปฏิบัติ (Non-discrimination) กระทบการค้าน้อยที่สุด (Least trade restriction) หลักการความเท่าเทียมกัน (Equivalency) มีความโปร่งใส (Transparency) และสอดคล้องกับมาตรฐานระหว่างประเทศ (Compliance with International Standard) ของ 3 องค์กร คือ CODEX OIE และ IPPC

2) โครงสร้างการบริหารหน่วยงานใช้รูปแบบคณะกรรมการบริหาร ที่ปรึกษา ทั้งยังมีกฎหมายรองรับการดำเนินงานตามภารกิจของหน่วยงานที่ชัดเจน ทำให้ได้รับการยอมรับถึงความน่าเชื่อถือและนำไปสู่ความร่วมมือที่เข้มแข็งจากภาคเอกชน

3) หน่วยงานความปลอดภัยด้านอาหารของต่างประเทศได้รับการสนับสนุนทั้งทางด้านการเงิน และนโยบายอย่างต่อเนื่องจากรัฐบาล โดยเฉพาะกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการประเมินความเสี่ยงความปลอดภัยด้านอาหาร การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงลึก และการสื่อสารความเสี่ยงต่อสาธารณะ

4) รูปแบบการบริหารจัดการ ควบคุม ดูแลความปลอดภัยด้านอาหาร บทบาทหน้าที่และภารกิจของหน่วยงานในต่างประเทศ พบว่า

4.1) สหภาพยุโรป มีรูปแบบการบริหารจัดการควบคุม ดูแลความปลอดภัยด้านอาหารแบบบูรณาการ (Integrated System) คือ มีการประสานความร่วมมือในการทำงานระหว่างหน่วยงานอย่างเข้มข้น และแบ่งบทบาทและความรับผิดชอบอย่างชัดเจน ระหว่าง Directorate-General for Health and Food Safety: DG SANTE ซึ่งเป็นหน่วยงานระดับกระทรวง มีหน้าที่หลักด้านการออกกฎหมาย ระเบียบปฏิบัติ และ กำหนดนโยบายความปลอดภัยด้านอาหาร ขณะที่ The European Food Safety Authority : EFSA เป็นหน่วยงานอิสระทำหน้าที่รับผิดชอบตามกฎหมาย และ กรอบแนวทางที่กำหนดไว้ (EFSA, 2018) คือ ให้ข้อมูลความเห็นทางด้านวิทยาศาสตร์ในประเด็นเกี่ยวกับความปลอดภัยด้านอาหาร ดำเนินการในระบบเตือนภัยเร่งด่วน (Rapid Alert System) การประเมินความเสี่ยง (Risk Assessment) และการสื่อสารความเสี่ยง (Risk Communication) ไปยังผู้บริโภค รวมทั้งความร่วมมือกับหน่วยงานทั้งในและต่างประเทศ เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานความปลอดภัยด้านอาหาร (Kottenstede, 2012)

4.2) ประเทศสหรัฐอเมริกา มีรูปแบบการบริหารจัดการควบคุม ดูแลความปลอดภัยด้านอาหารแบบหลายหน่วยงาน (Multiple Agency System) คือ มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจำนวน 15 หน่วยงาน ภายใต้กฎหมาย กฎระเบียบข้อบังคับอย่างน้อย 30 ฉบับ และยังกระจายอำนาจการบริหารจัดการไปยังหน่วยงานระดับรัฐ (State) และท้องถิ่น (Local) (Dyckman, 1999) แต่มีหน่วยงานรับผิดชอบหลัก 2 หน่วยงาน คือ องค์การอาหารและยา (The Food and Drug Administration: FDA) ภายใต้กระทรวงสาธารณสุข และ หน่วยบริการตรวจสอบและรับรองความปลอดภัยด้านอาหาร (Food Safety and Inspection Services: FSIS) ภายใต้กระทรวงเกษตร

4.3) ประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน มีรูปแบบการบริหารจัดการ ควบคุม ดูแลความปลอดภัยด้านอาหารแบบหลายหน่วยงาน (Multiple Agency System) คือ มีสภาแห่งชาติ (The State Council) เป็นหน่วยงานสูงสุดที่ได้รับมอบอำนาจจากสภาประชาชนแห่งชาติ (National People's Congress: NPC) ทำหน้าที่กำกับ ดูแล ควบคุมความปลอดภัยด้านอาหารของประเทศ และสั่งการมายังคณะกรรมการความปลอดภัยด้านอาหาร (The State Food Safety Committee) เพื่อประสานงานกับทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการความปลอดภัยของอาหาร ได้แก่ กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงเกษตร กระทรวงอุตสาหกรรมและพาณิชย์ และกระทรวงความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการค้าระหว่างประเทศ แต่ใช้ระบบ Single Inspection Agency System ในการค้าระหว่างประเทศ หรือมาตรการพรมแดน (Border Control) ภายใต้ความรับผิดชอบของกระทรวงควบคุมคุณภาพ ตรวจสอบ และกักกันโรคแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน (AQSIQ, 2018)

5) ระบบการบริหารจัดการ ควบคุม ดูแลความปลอดภัยด้านอาหารของไทยในปัจจุบันเป็นระบบหลายหน่วยงาน (Multiple Agency System) รับผิดชอบโดย 2 หน่วยงานหลัก คือ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และ กระทรวงสาธารณสุข และหน่วยงานสนับสนุนอีกหลายหน่วยงาน ภายใต้กฎหมายที่เกี่ยวข้องมากกว่า 30 ฉบับ แต่การดำเนินงานบางส่วนยังมีความซ้ำซ้อนภายใต้กฎระเบียบ ข้อบังคับของแต่ละหน่วยงานมีอยู่ ซึ่งก่อให้เกิดปัญหา อุปสรรคที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการ ควบคุม ดูแล ความปลอดภัยด้านอาหารของประเทศไทย ดังนี้

5.1) บทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบในงานความปลอดภัยด้านอาหารของหน่วยงานที่รับผิดชอบยังไม่ชัดเจน ขาดการบูรณาการ การประสานงานระหว่างหน่วยงาน มีการทำงานซ้ำซ้อนระหว่างหน่วยงาน ทรัพยากรไม่เพียงพอต่อการ

ปฏิบัติงาน การทำงานขาดความคล่องตัวและซับซ้อนอันเนื่องจากระบบราชการ ทั้งยังไม่สามารถตอบสนองความต้องการของภาคเอกชนได้ตามที่คาดหวัง โดยเฉพาะบทบาทที่สนับสนุนการพัฒนาความปลอดภัยด้านอาหาร และการตรวจสอบรับรองการนำเข้า-ส่งออกสินค้าอาหารที่มีศักยภาพเพื่อให้เข้าสู่การแข่งขันในระดับโลก

5.2) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยด้านอาหารของไทย ล้วนเป็นหน่วยงานราชการ ซึ่งนโยบาย และการบริหารหน่วยงานมาจากภาคการเมือง และส่วนใหญ่ถูกกำหนดขึ้นโดยมีผลประโยชน์ทางการเมืองแอบแฝง จึงไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของธุรกิจภาคเอกชนได้มากเท่าที่ควร

5.3) การกำหนดนโยบาย การวางแผน การกำหนดตัวชี้วัดในภาพรวมด้านความปลอดภัยอาหารไม่ได้ดำเนินการร่วมกันระหว่างหน่วยงาน ทำให้การวางกลยุทธ์ / แผนงานที่มักคำนึงถึงความเป็นเจ้าของ และไม่มีการจัดลำดับความสำคัญของภาระงานตามความเสี่ยงในแต่ละสภาพปัญหา การดำเนินงานส่วนใหญ่เป็นไปตามกระแสสังคมที่ขาดพื้นฐานทางวิทยาศาสตร์เข้ามาสนับสนุนอย่างชัดเจน และไม่สามารถสนองตอบกับความจำเป็นของชาติอย่างแท้จริงได้ (วิสิฐ, 2558)

6) การเปรียบเทียบระบบตรวจสอบการนำเข้า-ส่งออกสินค้าอาหารกับประเทศเป้าหมาย พบว่า

6.1) การตรวจสอบสินค้าอาหารนำเข้าสหภาพยุโรป เป็นหน้าที่ของแต่ละประเทศสมาชิกในการตรวจสอบสินค้าอาหาร ณ จุดนำเข้าตามที่คณะกรรมการการสหภาพยุโรปกำหนด โดยใช้ระเบียบกลางของสหภาพยุโรปในการควบคุม และเมื่อสินค้าอาหารผ่านการตรวจสอบของประเทศใดประเทศหนึ่งแล้วก็ถือว่าผ่านการตรวจสอบของสหภาพยุโรป และสามารถเคลื่อนย้ายจำหน่ายยังประเทศสมาชิกทั้งหมดได้

6.2) ประเทศจีนมีกระทรวงควบคุมคุณภาพ ตรวจสอบและกักกันโรคแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน (AQSIQ) เป็นหน่วยงานหลักที่มีอำนาจเต็มในระบบการตรวจสอบการนำเข้า-ส่งออกสินค้า

6.3) องค์การอาหารและยาแห่งสหรัฐอเมริกา (USFDA) เป็นหน่วยงานเดียวที่มีอำนาจพิจารณาสินค้าที่นำเข้าถูกต้องตามข้อกำหนดของกฎหมายความปลอดภัยด้านอาหารอาหาร และตัดสินว่าสินค้าที่ฝ่าฝืนกฎหมาย สามารถที่จะแก้ไขให้ถูกต้องได้หรือไม่ รวมถึงมีอำนาจสั่งการให้แก้ไขหรือทำลายสินค้าที่ฝ่าฝืนกฎหมายให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด

6.4) แต่ละประเทศต่างมีบุคลากร เครื่องมือ งบประมาณ เพื่อการดำเนินงานในระบบตรวจสอบการนำเข้า-ส่งออกสินค้าอาหารอย่างเต็มที่และมีประสิทธิภาพ ขณะที่ประเทศไทยมีปัญหาอุปสรรคจากการทำงานที่ซ้ำซ้อน ไม่ชัดเจน มีข้อจำกัดด้านอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ และอุปกรณ์ เครื่องมือการตรวจสอบสินค้าอาหารนำเข้าไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติงานที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องทุกปี รวมทั้งมีงบประมาณไม่เพียงพอสำหรับการตรวจสอบและวิเคราะห์ผลิตภัณฑ์อาหารที่มีความเสี่ยงต่อผู้บริโภคได้อย่างครบถ้วนและทั่วถึง (สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, 2560)

รูปแบบที่เหมาะสมในระบบการบริหารจัดการ ควบคุมดูแลความปลอดภัยด้านอาหารของไทย

ผู้วิจัยเสนอรูปแบบที่เหมาะสมใน 2 ทางเลือก คือ

รูปแบบที่ 1 การจัดตั้งหน่วยงานบริหารจัดการควบคุม ดูแล ความปลอดภัยด้านอาหารของไทยในลักษณะหน่วยงานเบ็ดเสร็จ (Single Agency) ในรูปแบบ “คณะกรรมการนโยบายความปลอดภัยด้านอาหารแห่งชาติ” เช่นเดียวกับสหภาพยุโรป เพื่อทำหน้าที่กำหนดนโยบาย วางแผนและดำเนินการตามแผนร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในลักษณะการประสานงานตามแนวนอนตลอดห่วงโซ่

รูปแบบที่ 2 คงอำนาจ บทบาท หน้าที่ของหน่วยงานรับผิดชอบความปลอดภัยด้านอาหารที่มีอยู่เดิมในลักษณะหลายหน่วยงาน แต่ปรับปรุงระบบตรวจสอบการนำเข้า-ส่งออกสินค้าอาหารให้มีลักษณะหน่วยงานเดียว ประกอบด้วย 2 ส่วน คือ

ส่วนที่ 1 ระบบการบริหารจัดการความปลอดภัยด้านอาหารในภาพรวมของประเทศ ยังคงรูปแบบเดิม คือ แบบหลายหน่วยงาน ภายใต้การดูแลรับผิดชอบของหน่วยงานหลักคือ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกระทรวงสาธารณสุข และหน่วยงานสนับสนุนอีกหลายกระทรวง

ส่วนที่ 2 ระบบตรวจสอบการนำเข้า-ส่งออกสินค้าอาหารของประเทศ จากเดิมที่แบ่งแยกอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบรับรองสินค้าอาหารนำเข้าและส่งออก ภายใต้การดูแลรับผิดชอบของ 2 กระทรวง ซึ่งในข้อเสนอรูปแบบใหม่นี้ เสนอให้ปฏิรูประบบให้มีลักษณะหน่วยงานเดียว

สรุปและอภิปรายผลการวิจัย

จากผลการวิจัยที่เสนอรูปแบบที่เหมาะสมในระบบการบริหารจัดการ ควบคุมดูแล ความปลอดภัยด้านอาหารของประเทศไทย ใน 2 ทางเลือก ซึ่งแต่ละรูปแบบมีข้อดี และจุดอ่อนที่แตกต่างกัน ดังนั้น ผู้วิจัยจึงจัดการประชุมกลุ่มย่อย (Focus Group) ระหว่างผู้ทรงคุณวุฒิจากหน่วยงานทั้งภาครัฐ และเอกชนที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการ ควบคุมดูแล ความปลอดภัยด้านอาหารของประเทศไทย เพื่อการอ้างอิงรับรองผลการศึกษารูปแบบการบริหารจัดการความปลอดภัยด้านอาหารของประเทศไทยที่เหมาะสมจากผู้ทรงคุณวุฒิ (Connoisseurship) และเพื่อยืนยันความถูกต้องเหมาะสมของระบบที่ผู้วิจัยพัฒนาขึ้น ซึ่งที่ประชุมเห็นความจำเป็นที่จะต้องมีความปลอดภัยด้านอาหารของประเทศไทย และมีความคาดหวังต่อบทบาทของหน่วยงาน โดยมีข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะ ดังนี้

- 1) ต้องสร้างความมั่นใจได้ว่า การบริหารจัดการความปลอดภัยด้านอาหารในระบบใหม่สามารถควบคุม ดูแลความปลอดภัยด้านอาหารได้ตลอดห่วงโซ่การผลิต ตามแนวคิดจากแหล่งผลิตถึงโต๊ะอาหาร (From Farm-to-Table) และดำเนินการวิเคราะห์ความเสี่ยง (Risk Analysis)³ ตามหลักสากลได้อย่างมีประสิทธิภาพ
- 2) ในการปรับปรุงระบบการบริหารจัดการความปลอดภัยด้านอาหารของประเทศให้เป็นแบบ Single Agency จำเป็นต้องดำเนินการทั้งด้านกฎหมายและด้านโครงสร้างของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ต้องจัดทำนโยบายและแผนการดำเนินการของประเทศ ซึ่งใช้เวลานานภายใต้เงื่อนไขรัฐบาลที่เข้มแข็ง มีเสถียรภาพ นอกจากนี้ การดำเนินงานของหน่วยงานความปลอดภัยด้านอาหารจะเกิดประสิทธิผลได้จะต้องประสานความร่วมมือกับหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น การอยู่ภายใต้สังกัดกระทรวงใดกระทรวงหนึ่ง ถึงแม้จะทำให้ครบวงจรเบ็ดเสร็จ แต่ทำให้กระทรวงนั้นมียุทธศาสตร์มากเกินไป ซึ่งอาจก่อผลเสียได้ภายใต้บริบทการเมืองไทยปัจจุบัน เมื่อเทียบกับข้อเสนอในรูปแบบที่ 2 คือ คงรูปแบบปัจจุบันในลักษณะหลายหน่วยงาน แต่ปรับปรุงระบบตรวจสอบการนำเข้า-ส่งออกสินค้าอาหารให้มีลักษณะหน่วยงานเดียว (Single Inspection Body) จะเห็นผลสำเร็จอย่างเป็นรูปธรรมได้เร็วและเป็นไปได้ง่ายกว่า
- 3) หน่วยงานความปลอดภัยด้านอาหารควรมีส่วนในการกำหนดกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยด้านอาหาร และการเจรจาเพื่อป้องกันมิให้เกิดปัญหาที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยด้านอาหาร หรือบรรเทาผลกระทบในตลาดคู่ค้า โดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับสินค้าอาหารส่งออก และควรให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ผู้บริโภค มีโอกาสเข้าร่วมในการพิจารณาปรับปรุงกฎหมายให้มากขึ้น โดยคำนึงถึงปัจจัยด้านสังคม วัฒนธรรม และเศรษฐกิจด้วย
- 4) ควรมีหน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่กำหนดนโยบายและแผนงานความปลอดภัยด้านอาหารของประเทศ เพื่อให้แต่ละหน่วยงานรับนโยบายไปปฏิบัติ และในอนาคตควรพยายามให้เกิดระบบการดำเนินงานแบบหน่วยงานเดียว (Single Agency) ที่ดูแลด้านนโยบาย ทรัพยากร และติดตามการทำงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีการทำงานร่วมกัน และส่งเสริมไปในทิศทางเดียวกันตลอดทั้งระบบความปลอดภัยด้านอาหารของประเทศ
- 5) ควรมีหน่วยงานกลางที่ไม่มีส่วนได้ส่วนเสียกับหน่วยงานความปลอดภัยด้านอาหาร ทำหน้าที่ประเมินผลการดำเนินงานตามระบบการบริหารจัดการความปลอดภัยอาหารในภาพรวมของประเทศในระยะที่ผ่านมา เพื่อนำข้อมูลที่ได้ไปใช้ในการปรับปรุงระบบให้สอดคล้องกับสถานการณ์ความปลอดภัยด้านอาหารทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ และจัดทำระบบสารสนเทศออนไลน์ในระบบการติดตามประเมินผล เพื่อให้เกิดความโปร่งใส

³ องค์ประกอบของวิเคราะห์ความเสี่ยง (Risk Analysis) ประกอบด้วย ประเมินความเสี่ยง (Risk Assessment) การจัดการความเสี่ยง (Risk Management) และการสื่อสารความเสี่ยง (Risk Communication)

6) การกำหนดบทบาท ภารกิจ หน้าทีระหว่างกระทรวงกับหน่วยปฏิบัติ นั้น กระทรวงควรมีบทบาทเฉพาะการกำหนดนโยบายความปลอดภัยด้านอาหาร เช่นเดียวกับ DG SANTE ของสหภาพยุโรป ซึ่งผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงานความปลอดภัยด้านอาหาร ควรต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ ความสามารถ และความเชี่ยวชาญในความปลอดภัยด้านอาหารเป็นอย่างดี สามารถนำพาหน่วยงานให้ปรับตัวได้ทันต่อสถานการณ์ใหม่ๆ ที่เกิดขึ้นอยู่เสมอ (Turnaround Strategist) รวมถึงต้องมีบทบาทและบารมีมากเพียงพอต่อการได้รับความเชื่อถือและความร่วมมือจากภาคเอกชน และผู้รับบริการทุกฝ่าย

7) ควรให้ความสำคัญกับการสร้างเครือข่ายเชื่อมโยงการทำงานระหว่างหน่วยงานความปลอดภัยด้านอาหาร หน่วยงานด้านการวิจัยและพัฒนา สถาบันการศึกษา รวมถึงภาคอุตสาหกรรมอาหาร เพื่อให้การดำเนินงานมีลักษณะเป็นบูรณาการมากขึ้น ทั้งนี้ การสร้างเครือข่ายจะต้องได้รับการสนับสนุนจากกลไกระดับนโยบายหลัก เพื่อให้การประสานงานและผลักดันการปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพมากขึ้น

8) งบประมาณดำเนินงานของหน่วยงานความปลอดภัยด้านอาหาร ควรประกอบด้วย 3 ส่วน คือ 1) งบประมาณอุดหนุนทั่วไปจากภาครัฐ เพื่อดำเนินการด้านการศึกษา วิจัย และพัฒนาองค์ความรู้ของหน่วยงานตามความคาดหวังของผู้รับบริการ 2) งบประมาณสนับสนุนเฉพาะกิจเพื่อแก้ไขปัญหาเร่งด่วนที่เกิดขึ้นเฉพาะด้านที่ได้รับมอบหมายในลักษณะบูรณาการ 3) งบประมาณจากภาคเอกชน ทั้งการสนับสนุนโดยตรง และรายได้จากผู้รับบริการ

9) ภาคเอกชนเห็นด้วยกับข้อเสนอที่ให้มีการเปลี่ยนแปลงหน่วยงานตรวจสอบ ออกใบอนุญาตนำเข้าสินค้าอาหารจากสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา กระทรวงสาธารณสุขเป็นกรม/หน่วยงานภายใต้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ทั้งนี้ควรต้องชี้แจงแนวทางการปฏิบัติในการขอใบอนุญาตให้กับผู้ประกอบการก่อนด้วย และเห็นด้วยกับข้อเสนอที่ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ดำเนินการตรวจสอบการนำเข้า-ส่งออกสินค้าอาหารครบวงจร เนื่องจากปัจจุบันกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ดำเนินการตรวจสอบกักกัน (Quarantine) ศัตรูพืชและโรคระบาดสัตว์ รวมทั้งตรวจสอบความปลอดภัยด้านอาหาร (Food Safety) อยู่แล้ว ดังนั้นการโอนย้ายภารกิจจะช่วยลดความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติงาน และอำนวยความสะดวกแก่ผู้ประกอบการ อีกทั้งยังเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพ และความเชื่อมั่นในการตรวจสอบสินค้าอาหารนำเข้าให้กับผู้บริโภค ทั้งนี้ การตรวจสอบความปลอดภัยด้านอาหารนำเข้า จะต้องอยู่บนมาตรฐานเดียวกันกับการตรวจสอบความปลอดภัยด้านอาหารที่ผลิตและจำหน่ายในประเทศด้วย เพื่อป้องกันข้อร้องเรียนในการเลือกปฏิบัติ (Discrimination) อย่างไม่เป็นธรรมภายใต้ข้อตกลงทางการค้าสากล

10) การปรับลดขั้นตอนเอกสารและระยะเวลาในการขอ/ออกใบรับรอง ใบอนุญาตของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการนำเข้า การส่งออก และโลจิสติกส์ จะทำให้ภาคเอกชนสามารถลดต้นทุนได้อย่างแท้จริง รวมถึงเพิ่มขีดความสามารถด้านการค้ากับต่างประเทศ ทำให้สินค้าและบริการมีต้นทุนถูกลง มูลค่าการค้าระหว่างประเทศขยายตัว และก่อให้เกิดการลงทุน การจ้างงาน ส่งผลให้ประเทศมีการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่ดีขึ้น นอกจากนี้ ควรให้หน่วยตรวจสอบเอกชน (Certify Body : CB) ที่ได้รับการรับรอง (Accredit) หรือ หน่วยตรวจรับรองในองค์กรอิสระ สถาบันการศึกษามหาวิทยาลัยที่มีความพร้อมด้านเครื่องมือ ห้องปฏิบัติการและบุคลากรการตรวจสอบรับรองให้เข้ามาอยู่ในระบบตรวจสอบการนำเข้า-ส่งออกสินค้าอาหารภายใต้การรับรองและควบคุม ดูแลของรัฐด้วย เพื่อแบ่งเบาภาระด้านการตรวจสอบวิเคราะห์ของรัฐ

ดังนั้น ข้อเสนอแนะของการวิจัย คือ คงอำนาจ บทบาท หน้าทีของหน่วยงานรับผิดชอบความปลอดภัยด้านอาหารที่มีอยู่เดิมในลักษณะหลายหน่วยงาน (Multiple Agency System) แต่ปรับปรุงระบบตรวจสอบการนำเข้า-ส่งออกสินค้าอาหาร ให้มีลักษณะหน่วยงานเดียว (Multiple agency system with Single Inspection Body) เนื่องจากมีความเหมาะสมกับระบบการบริหารจัดการ ควบคุม ดูแลความปลอดภัยด้านอาหารของประเทศไทย และสอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน สามารถปรับปรุงโครงสร้างในการให้บริการจากภาครัฐได้ง่าย ไม่ต้องใช้เวลาในการดำเนินงานนานมากเกินไป อีกทั้งยังเป็นการแก้ไขปัญหาให้กับผู้ประกอบการได้อย่างตรงประเด็น และเป็นประโยชน์ต่อผู้บริโภคโดยรวม ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าเป็นแนวทางที่สอดคล้องกับแนวคิดทางเลือกสาธารณะ (Public Choice) ที่ภาครัฐจะได้

นำมาใช้ในการปรับปรุงการบริหารราชการเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ สนองต่อความต้องการของประชาชนต่อไป นอกจากนี้ การผลักดันทางเลือกที่ 1 จะมีแรงต้านจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมากกว่าทางเลือกที่ 2 และต้องอาศัยการผลักดันจากผู้นำ /รัฐบาลภายใต้การเมืองที่มีเสถียรภาพ ซึ่งเป็นเงื่อนไขที่เป็นไปได้ยากยิ่งสำหรับประเทศไทยในปัจจุบัน ทั้งนี้ หากการขับเคลื่อนทางเลือกที่ 2 ประสบความสำเร็จแล้ว ในระยะยาวอาจมีการพิจารณาขับเคลื่อนทางเลือกที่ 1 ต่อไปอีกด้วย

เอกสารอ้างอิง

- จักรพันธ์ วงษ์บูรณาวิทย. (2560). *บททวนการปฏิรูประบบราชการของไทย*. (เอกสารประกอบการประชุมวิชาการระดับชาติ ด้านการบริหารกิจการสาธารณะ ครั้งที่ 4 พ.ศ.2560).
- ไพจิตร วิบูลย์ธนสาร. (2557). *ความปลอดภัยของอาหาร ... วิกฤตระลอกใหม่* ของจีน. สืบค้นจาก pcoc.moc.go.th/wappPCOC/57/upload/File_IPD_FILE57162995.pdf.
- วิสิฐ จະวะสิต. (2559). *สถานภาพของประเทศไทยและแนวทางในการปรับปรุงเพื่อจัดทำระบบควบคุมอาหารและแห่งชาติตามหลักการและข้อเสนอแนะของโคเด็กซ์*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- ศูนย์วิจัยวิจัยภาพเพื่ออุตสาหกรรม สถาบันอาหาร กระทรวงอุตสาหกรรม. (2562). *บทสรุปอุตสาหกรรมไทยปี 2562*. กรุงเทพฯ: สถาบันอาหาร กระทรวงอุตสาหกรรม.
- สภานิติบัญญัติแห่งชาติ. (2560). *การแก้ไขกฎหมายเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการตรวจสอบการนำเข้า-ส่งออกสินค้าเกษตรและอาหาร*. (เอกสารเสนอคณะรัฐมนตรี สิงหาคม 2560)
- AQSIQ (2018). (online). *About AQSIQ*. Retrieved from english.aqsiq.gov.cn/AboutAQSIQ/.
- EFSA. (2018). *The European Food Safety Authority at a glance*. Retrieved from www.efsa.europa.eu/.
- Kottenstede, K. (2012). *Introduction to the European Union's Food Safety System*. Retrieved from www.irgc.org/wp-content/uploads/2012/10/3.-Kai-KOTTENSTEDE_EU-food-safety-system-v1.1.pdf.
- Dyckman, L. (1999). *Food Safety: U.S. Need a Single Agency to Administer a Unified, Risk-Based Inspection System*. Washington, D.C.: United States Government Accountability Office.