

บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

เนื่องจากสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงทั่วโลก ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และเทคโนโลยีเป็นไปอย่างรวดเร็วและต่อเนื่อง ประเทศไทยก็เช่นเดียวกัน จากการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวทำให้ส่งผลกระทบต่อการผลิตสินค้าและบริการต่างๆ โดยเฉพาะสินค้าและบริการทางด้านสุขภาพ อาหารเป็นสินค้าทางด้านสุขภาพ และมีความสำคัญต่อการดำรงชีวิต ซึ่งถ้าผู้บริโภคได้บริโภคอาหารที่มีคุณภาพได้มาตรฐาน มีประโยชน์ต่อร่างกาย จะทำให้การทำงานของระบบต่างๆ ในร่างกายทำงานเป็นปกติ ส่งผลถึงสภาวะสุขภาพที่ดี แต่ถ้าบริโภคอาหารที่ไม่มีคุณภาพมาตรฐาน มีการปนเปื้อนของเชื้อก่อโรค สารเคมีและสิ่งปลอมปนทางกายภาพ ก็จะส่งผลให้เกิดความเจ็บป่วยได้ทั้งแบบเฉียบพลัน และเกิดการสะสมในร่างกาย แต่เนื่องจากปัจจุบันสภาวะการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม ทำให้วิถีชีวิตของประชาชนเปลี่ยนแปลงไป ใช้ชีวิตท่ามกลางความเร่งรีบส่งผลให้ประชาชนมีพฤติกรรมและค่านิยมบริโภคอาหารที่แปรรูป ประสุก หรือมีกรรมวิธีการปรุงที่ไม่ยุ่งยาก จนกลายเป็นการบริโภคที่ผิดหลักโภชนาการได้ ประกอบกับภาวะเศรษฐกิจปัจจุบันที่มีการแข่งขันกันทางการตลาดสูง ทำให้ผู้ผลิตผลิตสินค้าประเภทอาหารมีความจำเป็นที่จะต้องหาวิถีในการผลิตอาหารให้ได้ตรงตามความต้องการของผู้บริโภค และต้องลดต้นทุนการผลิตเพื่อให้มีความได้เปรียบกับคู่แข่งทางการค้า ทำให้ผลิตภัณฑ์อาหารบางประเภทมีแนวโน้มที่จะไม่ได้มาตรฐาน และก่อให้เกิดความเสี่ยงต่อผู้บริโภคได้

ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2546 กระทรวงสาธารณสุขได้มีนโยบายความปลอดภัยด้านอาหาร (Food Safety) เพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค และให้ประชาชนได้บริโภคอาหารที่ปลอดภัย โดยยุทธศาสตร์การดำเนินงาน ประกอบด้วย การพัฒนามาตรฐานกฎหมายให้เป็นสากล สร้างความเข้มแข็งในการกำกับดูแลให้อาหารปลอดภัย จากยุทธศาสตร์ดังกล่าวมีส่วนช่วยกระตุ้นให้เกิดการตอบสนองให้มีระบบคุณภาพการดูแลความปลอดภัยของอาหารในทุกขั้นตอนการผลิต ตั้งแต่วัตถุดิบจนถึงผู้บริโภค ซึ่งในขั้นตอนการแปรรูปมีมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมผู้ผลิตมาก่อนแล้ว และพบว่าสถานการณ์อาหารปลอดภัยในปีงบประมาณ 2548 ในภาพรวมมีแนวโน้มที่ดีขึ้น โดยมีการพัฒนาและรับรองมาตรฐานตามหลักเกณฑ์ GMP กฎหมาย ตามประกาศกระทรวงสาธารณสุข

(ฉบับที่ 193) พ.ศ. 2543 ครอบคลุมอาหาร 54 ประเภท ในสถานที่ผลิตอาหารทั่วประเทศกว่า 11,216 แห่ง คิดเป็น ร้อยละ 99.29 ซึ่งเพิ่มขึ้นจากปี 2547 และก่อนเริ่มโครงการความปลอดภัยในอาหาร (ร้อยละ 86.8 และร้อยละ 45.5 ตามลำดับ) ซึ่งยกเว้นอาหารสำเร็จรูปพร้อมบริโภคทันที ดังนั้นเพื่อเป็นการลดปัจจัยเสี่ยงด้านความปลอดภัยของอาหารสำเร็จรูปพร้อมบริโภคทันที สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา กระทรวงสาธารณสุข จึงแก้ไขประกาศกระทรวงสาธารณสุข (ฉบับที่ 193) พ.ศ. 2543 โดยการออกประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง แก้ไขเพิ่มเติมประกาศกระทรวงสาธารณสุข (ฉบับที่ 193) พ.ศ. 2543 (ฉบับที่ 2) เพิ่มอาหารสำเร็จรูปพร้อมบริโภคทันที เป็นอาหารที่ต้องปฏิบัติตามวิธีการผลิต เครื่องมือเครื่องใช้ ในการผลิต และการเก็บรักษาอาหาร

จังหวัดสมุทรสาคร จัดได้ว่าเป็นจังหวัดที่มีศักยภาพเอื้อต่อการประกอบอุตสาหกรรม และธุรกิจหลายประเภท รวมถึงอุตสาหกรรมและธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการผลิตอาหาร ซึ่งเห็นได้จากจำนวนที่เพิ่มขึ้นของสถานที่ผลิตอาหารที่ได้รับอนุญาตในจังหวัดสมุทรสาคร ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2552 – พ.ศ. 2556 ดังนี้ ปี พ.ศ. 2552 จำนวน 517 แห่ง ปี พ.ศ. 2553 จำนวน 353 แห่ง ปี พ.ศ. 2554 จำนวน 585 แห่ง ปี พ.ศ. 2555 จำนวน 640 แห่ง และปี พ.ศ. 2556 จำนวน 664 แห่ง ตามลำดับ (ฝ่ายกฎหมายอาหารและยา สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดสมุทรสาคร, 2552, 2553, 2554, 2555, 2556) ดังคำขวัญของจังหวัดสมุทรสาคร “เมืองประมง ดงโรงงาน ลานเกษตร เขตประวัติศาสตร์” และได้มีการกำหนดวิสัยทัศน์ ในการพัฒนาจังหวัดสมุทรสาครไว้ว่า “เป็นศูนย์กลางการผลิตอาหารทะเลเพื่อความเป็นหนึ่งในฐานะครัวโลก เป็นแหล่งท่องเที่ยวทางเลือกใหม่ ท่ามกลางสภาพแวดล้อมที่น่าอยู่อาศัย” (สถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ, ม.ป.ป., น. 16-29) ซึ่งเป็นไปในทิศทางเดียวกันกับความต้องการของผู้บริโภค และนโยบายความปลอดภัยด้านอาหาร ของกระทรวงสาธารณสุข

ปัจจุบันแนวโน้มของอาหารสำเร็จรูปพร้อมบริโภคทันที ได้รับความนิยมมากขึ้น ดังเช่น การสำรวจของบริษัท ACNielsen เมื่อต้นปี 2007 โดยทำการสำรวจทางอินเทอร์เน็ตเกี่ยวกับความเห็นและพฤติกรรมในการบริโภคอาหารพร้อมบริโภคทันที หรือ Ready to eat เช่น อาหารแช่แข็งในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก ซึ่งแสดงผลการตอบรับอาหารพร้อมบริโภคของผู้บริโภคในย่านประเทศแถบเอเชียแปซิฟิก ซึ่งรวมถึงประเทศไทยด้วย โดยผลการสำรวจได้ชี้ให้เห็นว่าคนไทยให้ความนิยมอาหารพร้อมบริโภคอย่างมาก โดยติดอันดับ 1 ใน 10 ของตลาดใหญ่ของอาหารพร้อมบริโภค (ชูศักดิ์ เอกชน และคณะ, 2552: 35-27) และจากรายงานการศึกษาพฤติกรรมการบริโภคขนมและอาหารว่างของเด็กอายุ 3-15 ปี พบว่าความถี่ในการบริโภคขนมประเภทแป้งสาลีเนื้อมัน (เค้ก โดนัท ขนมปังสอดไส้ ขนมปังทาแยม) ขนมกรุบกรอบ (แป้งกรุบกรอบ มันฝรั่งทอดกรอบ บะหมี่กรอบ และกลุ่มปลาเส้น ซึ่งจัดเป็นอาหารสำเร็จรูปพร้อมบริโภคประเภทหนึ่ง เป็นขนมที่เด็กส่วนใหญ่บริโภค

จากการบันทึกการกินขนมในรอบ 24 ชั่วโมง มีความถี่อยู่ในช่วง 134-148 ครั้ง คิดเป็นร้อยละ 9-10 (อุไรพร จิตต์แจ้ง, ประไพศรี ศิริจักรวาล, กิตติ สรณเจริญพงศ์, ปิยะดา ประเสริฐสม และผุสดี จันทร์บาง, 2547: 13) จากสถานการณ์การได้รับความนิยมนมากในการบริโภคอาหารสำเร็จรูปพร้อมบริโภคทันทีในประชาชนทุกเพศทุกวัย โดยเฉพาะในเด็ก ผลิตภัณฑ์อาหารสำเร็จรูปพร้อมบริโภคทันทีจึงต้องมีความจำเป็นที่ได้จะได้รับการพัฒนาในด้านการผลิตให้มีความปลอดภัยและมีคุณภาพตามนโยบายของกระทรวงสาธารณสุข และสอดคล้องกับวิสัยทัศน์การพัฒนาจังหวัดสมุทรสาคร ซึ่งก่อนปี พ.ศ. 2556 สถานที่ผลิตอาหารสำเร็จรูปพร้อมบริโภคทันทีในจังหวัดสมุทรสาครยังไม่มี การบังคับใช้กฎหมายให้สถานที่ผลิตอาหารต้องปฏิบัติตามวิธีการผลิต เครื่องมือเครื่องใช้ในการผลิต และการเก็บรักษาอาหารที่ดี ตามหลักเกณฑ์ GMP กฎหมาย เป็นเพียงความสมัครใจของผู้ผลิตอาหาร ในการพัฒนาระดับสถานที่ผลิตอาหารให้ได้มาตรฐาน ดังนั้นเมื่อมีประกาศกระทรวงสาธารณสุข ในการบังคับใช้หลักเกณฑ์ GMP ในสถานที่ผลิตอาหารสำเร็จรูปพร้อมบริโภคทันที ผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษาการพัฒนาความพร้อมของสถานที่ผลิตอาหารสำเร็จรูปพร้อมบริโภคทันทีในการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ GMP กฎหมาย ในจังหวัดสมุทรสาคร ก่อนประกาศกระทรวงสาธารณสุขจะมีผล บังคับใช้ในปี พ.ศ. 2556 เพื่อนำข้อมูลและรูปแบบการพัฒนาความพร้อมของสถานที่ผลิตอาหาร สำเร็จรูปพร้อมบริโภคทันทีไปใช้ในการวางแผนการดำเนินการพัฒนาศักยภาพสถานที่ผลิตอาหาร สำเร็จรูปพร้อมบริโภคทันทีให้สามารถผลิตอาหารตามหลักเกณฑ์ GMP กฎหมาย ที่ใช้บังคับเป็น กฎหมายอย่างยั่งยืน และลดปัญหาความขัดแย้งระหว่างเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานกับสถานที่ผลิตอาหาร ภายหลังการบังคับใช้เป็นกฎหมาย ซึ่งเป็นบทบาทและหน้าที่หนึ่งของผู้วิจัย และกลุ่มงานคุ้มครอง ผู้บริโภค สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดสมุทรสาคร

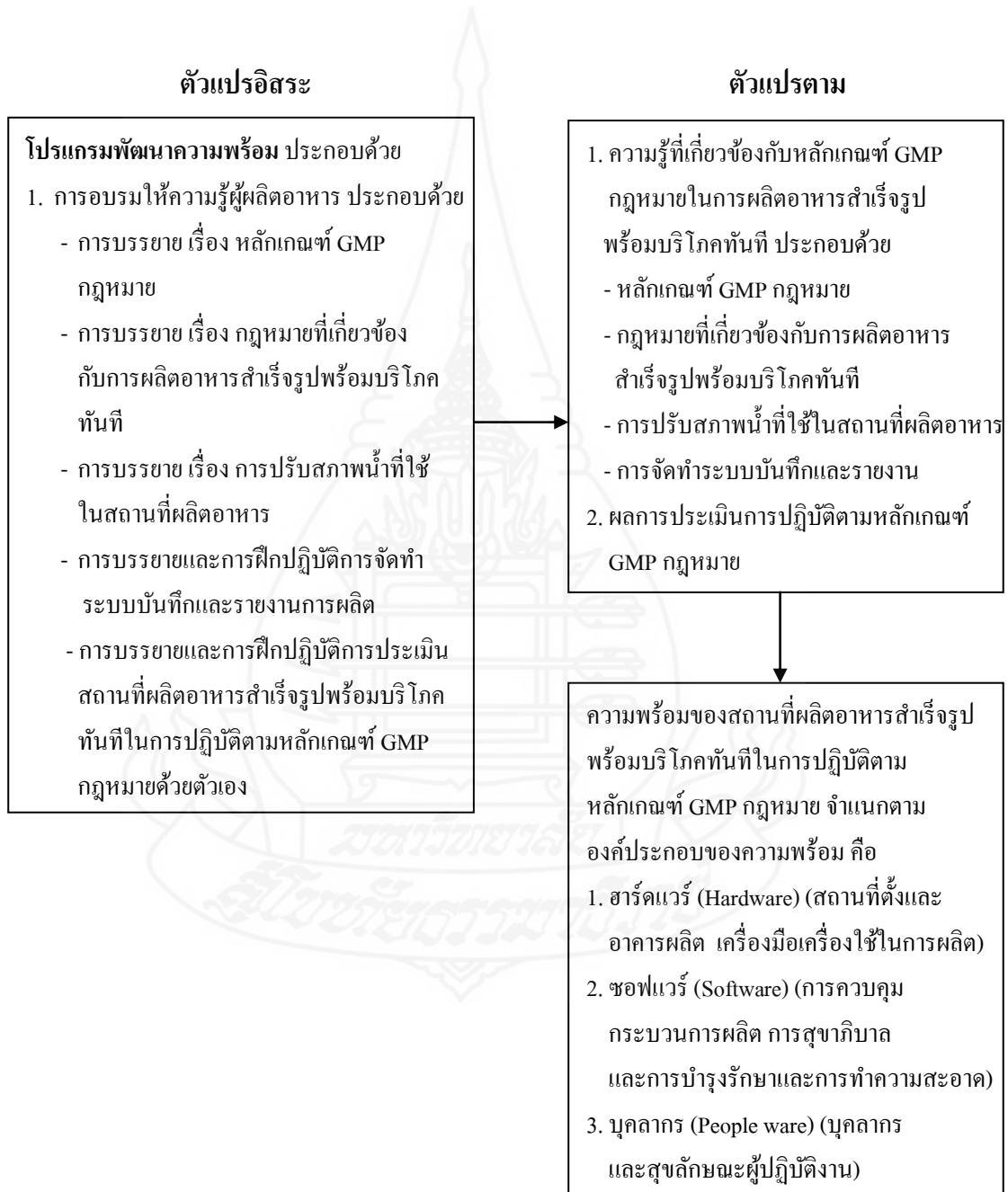
2. วัตถุประสงค์การวิจัย

2.1 เพื่อศึกษาการพัฒนาความพร้อมของสถานที่ผลิตอาหารสำเร็จรูปพร้อมบริโภคทันที ในการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ GMP กฎหมายของสถานที่ผลิตอาหารที่เข้าร่วม โปรแกรมพัฒนาความ พร้อม ในจังหวัดสมุทรสาคร

2.2 เพื่อศึกษาเปรียบเทียบการพัฒนาความพร้อมของสถานที่ผลิตอาหารสำเร็จรูปพร้อม บริโภคทันทีในการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ GMP) กฎหมาย ก่อนและหลังการเข้าร่วมโปรแกรมพัฒนา ความพร้อม ในจังหวัดสมุทรสาคร

2.3 เพื่อศึกษาปัญหา และอุปสรรคของสถานที่ผลิตอาหารสำเร็จรูปพร้อมบริโภคทันที ในการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ GMP กฎหมาย ในจังหวัดสมุทรสาคร

3. กรอบแนวคิดการวิจัย



ภาพที่ 1.1 กรอบแนวคิดการวิจัย

4. สมมติฐานการวิจัย

4.1 ผู้ผลิตอาหารสำเร็จรูปพร้อมบริโภคทันที มีความรู้ที่เกี่ยวข้องกับหลักเกณฑ์ GMP กฎหมาย ก่อนและหลังเข้าร่วมโปรแกรมพัฒนาความพร้อม แตกต่างกัน

4.2 การประเมินผลการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ GMP กฎหมายของสถานที่ผลิตอาหารสำเร็จรูปพร้อมบริโภคทันทีด้วยตนเองของผู้ผลิตอาหาร ก่อนและหลังเข้าร่วมโปรแกรมพัฒนาความพร้อมแตกต่างกัน

4.3 การประเมินผลการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ GMP กฎหมายของสถานที่ผลิตอาหารสำเร็จรูปพร้อมบริโภคทันที ด้วยตนเองของผู้ผลิตอาหาร กับเจ้าหน้าที่จากสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดสมุทรสาคร ภายหลังเข้าร่วมโปรแกรมพัฒนาความพร้อมไม่แตกต่างกัน

4.4 การประเมินผลการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ GMP กฎหมายของสถานที่ผลิตอาหารสำเร็จรูปพร้อมบริโภคทันทีโดยเจ้าหน้าที่จากสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดสมุทรสาคร ก่อนและหลังเข้าร่วมโปรแกรมพัฒนาความพร้อมแตกต่างกัน

5. ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยนี้เป็นการศึกษาในสถานที่ผลิตอาหารสำเร็จรูปพร้อมบริโภคทันที ที่มีสถานที่ตั้งอยู่ในจังหวัดสมุทรสาคร โดยเป็นการศึกษาผลของโปรแกรมพัฒนาความพร้อมของสถานที่ผลิตอาหารสำเร็จรูปพร้อมบริโภคทันทีในการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ GMP กฎหมาย

6. ข้อตกลงเบื้องต้น

การวิจัยครั้งนี้ เป็นการเก็บข้อมูลในสถานที่ผลิตอาหารสำเร็จรูปพร้อมบริโภคทันที ประเภทขนมอบ ขนมขบเคี้ยว ผลิตภัณฑ์จากเนื้อสัตว์ สัตว์ทะเลสำเร็จรูปพร้อมบริโภคทันที ที่มีสถานที่ผลิตตั้งอยู่ในจังหวัดสมุทรสาคร เฉพาะที่ได้รับใบอนุญาตผลิตอาหาร หรือได้รับเลขสถานที่ผลิตอาหารประเภทอาหารสำเร็จรูปพร้อมบริโภคทันที จากสำนักงานสาธารณสุขจังหวัด สมุทรสาคร หรือสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา แล้ว

7. นิยามศัพท์เฉพาะ

7.1 ความพร้อมของสถานที่ผลิตอาหารสำเร็จรูปพร้อมบริโภคทันทีในการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ GMP กฎหมาย หมายถึง ผู้ผลิตอาหารสำเร็จรูปพร้อมบริโภคทันทีที่มีความรู้เรื่อง หลักเกณฑ์ GMP กฎหมาย กฎหมายการผลิตอาหารสำเร็จรูปพร้อมบริโภคทันที การปรับสภาพน้ำที่ใช้ในการผลิต การจัดทำระบบบันทึกและรายงานการผลิต และการประเมินผลการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ GMP กฎหมายของสถานที่ผลิตอาหารสำเร็จรูปพร้อมบริโภคทันทีผ่านเกณฑ์ตามที่กฎหมายกำหนด

7.2 โปรแกรมพัฒนาความพร้อม หมายถึง การอบรมให้ความรู้ผู้ผลิตอาหารสำเร็จรูปพร้อมบริโภคทันที ซึ่งประกอบด้วยการอบรมให้ความรู้ ดังนี้

7.2.1 หลักเกณฑ์ GMP กฎหมาย

7.2.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการผลิตอาหารสำเร็จรูปพร้อมบริโภคทันที

7.2.3 การปรับสภาพน้ำที่ใช้ในการผลิตอาหาร

7.2.4 การจัดทำระบบบันทึกและรายงานการผลิต

7.2.5 การประเมินสถานที่ผลิตอาหารสำเร็จรูปพร้อมบริโภคทันทีตามหลักเกณฑ์ GMP กฎหมายด้วยตนเอง

7.3 หลักเกณฑ์ GMP กฎหมาย หมายถึง หลักเกณฑ์วิธีการที่ดีในการผลิตอาหารที่ใช้บังคับเป็นกฎหมาย ตามประกาศกระทรวงสาธารณสุข (ฉบับที่ 193) พ.ศ. 2543 เรื่อง วิธีการผลิต เครื่องมือเครื่องใช้ในการผลิต และการเก็บรักษาอาหาร ประกาศกระทรวงสาธารณสุข (ฉบับที่ 239) พ.ศ. 2544 เรื่อง แก้ไขเพิ่มเติมประกาศกระทรวงสาธารณสุข (ฉบับที่ 193) พ.ศ. 2543 และประกาศกระทรวงสาธารณสุข พ.ศ. 2553 เรื่อง แก้ไขเพิ่มเติมประกาศกระทรวงสาธารณสุข (ฉบับที่ 193) พ.ศ. 2543 ประกอบด้วยหลักเกณฑ์ทั้งหมด 6 หมวด จำแนกตามองค์ประกอบของความพร้อม 3 ด้าน ดังนี้

7.3.1 ด้านที่ 1 ฮาร์ดแวร์ (Hardware) ประกอบด้วย 2 หมวด คือ สถานที่ตั้งและอาคารผลิต และเครื่องมือ เครื่องจักรและอุปกรณ์การผลิต

7.3.2 ด้านที่ 2 ซอฟต์แวร์ (Software) ประกอบด้วย 3 หมวด คือ การควบคุมกระบวนการผลิต การสุขาภิบาล และการบำรุงรักษาและการทำความสะอาด

7.3.3 ด้านที่ 3 บุคลากร (Peopleware) ประกอบด้วย 1 หมวด คือ บุคลากรและสุขลักษณะผู้ปฏิบัติงาน

7.4 ผู้ผลิตอาหาร หมายถึง ผู้บริหาร หรือ เจ้าของกิจการ หรือผู้ควบคุมการผลิตของสถานที่ผลิตอาหารสำเร็จรูปพร้อมบริโภคทันที

7.5 การผ่านเกณฑ์การประเมิน หมายถึง คะแนนที่ได้จากการประเมินผลการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ GMP กฎหมาย แต่ละหมวดและคะแนนรวมทั้งหมด 6 หมวดไม่น้อยกว่าร้อยละ 60 และต้องไม่พบข้อบกพร่องรุนแรง

7.6 ประเภทสถานที่ผลิตอาหาร หมายถึง สถานที่ผลิตอาหารที่ได้รับใบอนุญาตผลิตอาหาร (อ.2) หรือได้รับเลขสถานที่ผลิตอาหารแบบไม่เข้าข่ายโรงงาน (สบ.1) ประเภทอาหารสำเร็จรูปพร้อมบริโภคทันทีแบ่งเป็น 2 ประเภท คือ

7.6.1 สถานที่ผลิตอาหารประเภทเข้าข่ายโรงงาน คือ สถานที่ผลิตอาหารที่มีกำลังเครื่องจักรตั้งแต่ 5 แรงม้าขึ้นไป หรือมีพนักงานตั้งแต่ 7 คนขึ้นไป

7.6.2 สถานที่ผลิตอาหารประเภทไม่เข้าข่ายโรงงาน คือ สถานที่ผลิตอาหารที่มีกำลังเครื่องจักรไม่ถึง 5 แรงม้า หรือมีพนักงานไม่ถึง 7 คน

7.7 ชนิดของผลิตภัณฑ์อาหาร หมายถึง ชนิดของผลิตภัณฑ์อาหารได้รับการอนุญาตให้ผลิตอาหารตามใบอนุญาตผลิตอาหาร (อ.2) หรือได้รับเลขสถานที่ผลิตอาหารแบบไม่เข้าข่ายโรงงาน (สบ.1)

7.6 ระยะเวลาดำเนินการผลิตอาหาร หมายถึง ระยะเวลาตั้งแต่เริ่มมีการผลิตอาหารหรือได้รับอนุญาตผลิตอาหารจนถึงปัจจุบัน

7.7 บุคลากร หมายถึง บุคลากรของสถานที่ผลิตที่เกี่ยวข้องกับการผลิตอาหาร

8. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

8.1 เพื่อใช้เป็นแนวทางในการเพิ่มศักยภาพสถานที่ผลิตอาหารสำเร็จรูปพร้อมบริโภคทันทีตามหลักเกณฑ์ GMP กฎหมาย

8.2 เพื่อให้ผู้ผลิตอาหารสำเร็จรูปพร้อมบริโภคทันทีได้ทราบถึงข้อดีข้อเสียของสถานที่ผลิตของตนเอง และพร้อมที่จะพัฒนาสถานที่ผลิตตามหลักเกณฑ์ GMP กฎหมาย

8.3 เพื่อใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงานควบคุมกำกับ สถานที่ผลิตอาหารสำเร็จรูปพร้อมบริโภคทันทีให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ GMP กฎหมาย และเพื่อลดปัญหาความขัดแย้งระหว่างพนักงานเจ้าหน้าที่กับสถานที่ผลิต

8.4 ลดความเสี่ยงด้านความปลอดภัยของอาหารสำเร็จรูปพร้อมบริโภคทันที แก่ผู้บริโภคจากการนำหลักเกณฑ์ GMP กฎหมายมาใช้ในการจัดการการผลิตอาหาร