

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

ในปัจจุบันโลกมีความเจริญทางด้านอุตสาหกรรมเพิ่มมากขึ้น กระบวนการผลิตมีความสลับซับซ้อนมากขึ้นและสินค้าที่ผลิตก็มีจำนวนเพิ่มขึ้นส่งผลให้ระบบเศรษฐกิจมีการขยายตัวอย่างต่อเนื่อง ผู้ประกอบธุรกิจจึงต้องนำกลยุทธ์ทางการตลาดมาใช้โดยเฉพาะทางด้านการโฆษณาเพื่อส่งเสริมการขายสินค้าและบริการ ทำให้ผู้บริโภคที่เดิมถือว่าเป็นผู้กำหนดตลาด ชนิดและราคาของสินค้าและบริการต่างๆ โดยมีรัฐเป็นผู้ใช้อำนาจกำหนดรูปแบบหรือพฤติกรรมของผู้ผลิตควบคู่กันไปตกอยู่ในภาวะเสียเปรียบผู้ประกอบการ เพราะผู้บริโภคไม่อาจทราบคุณภาพ ปริมาณราคา และแหล่งผลิตของสินค้าและบริการที่แท้จริงและถูกต้องชัดเจน (สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค, 2536) เมื่อผู้บริโภคไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการดำเนินงานของผู้ประกอบธุรกิจและขาดความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องจึงเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องเข้ามารับผิดชอบดูแลและดำเนินการคุ้มครองผู้บริโภค

การคำนึงถึงสิทธิผู้บริโภคมีขึ้นครั้งแรกในประเทศไทยโดยการออกพระราชบัญญัติ หางานนม พ.ศ. 2470 เพื่อป้องกันความเสียหายอันเกิดจากการบริโภคหางานนม ในระยะต่อมาหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองแผ่นดินมาเป็นระบอบประชาธิปไตยได้เริ่มมีการใช้ประมวลกฎหมายที่มีแบบอย่างจากอารยประเทศ เช่น ประมวลกฎหมายอาญาหรือประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และรัฐมีการบัญญัติกฎหมายเฉพาะซึ่งมีลักษณะเป็นกฎหมายมหาชนที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อดำรงไว้ซึ่งความปลอดภัยและป้องกันความเสียหายอันเนื่องจากการบริโภคของประชาชนทั่วไป โดยกำหนดอำนาจหน้าที่ของรัฐให้สามารถควบคุมกำกับผู้ประกอบการในกิจการที่เกี่ยวข้องกับเครื่องอุปโภคบริโภคของประชาชนให้ต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ที่กำหนดไว้ แต่ยังไม่มีการบัญญัติถึงการเยียวยาผู้ใช้หากเกิดความเสียหายเนื่องจากการบริโภค (สุขุม สุภณิตย์, 2545)

การพยายามให้มีกฎหมายรับรองคุ้มครองสิทธิผู้บริโภคเริ่มเด่นชัดขึ้นเมื่อประมาณปี พ.ศ. 2512 โดยมีสภาสตรีแห่งชาติในพระบรมราชินูปถัมภ์เป็นองค์กรแรกที่ได้ริเริ่มเคลื่อนไหวในเรื่องการรวมพลังผู้บริโภค (Consumer Movement) ขึ้นหลังจากที่ประเทศไทยเข้าเป็นสมาชิกสหพันธ์องค์การผู้บริโภคระหว่างประเทศ (International Organization of Consumer Unions หรือ

IOCU) ในปี พ.ศ. 2517 และได้เริ่มทำเอกสารเผยแพร่ด้านที่ให้ข้อมูลแก่ผู้บริโภคที่เรียกว่า “ฉลาดบริโภค” ขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2518 ซึ่งเป็นวารสารฉบับแรกเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค ต่อมารัฐบาลในสมัยพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ได้เล็งเห็นความสำคัญของการคุ้มครองผู้บริโภค จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคขึ้นเมื่อวันที่ 30 เมษายน พ.ศ. 2522 และประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม พ.ศ. 2522 มีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายตั้งแต่วันที่ 5 พฤษภาคม พ.ศ. 2522 เป็นต้นมา (แหล่งที่มา www.thiaconsumer.net)

หลังจากที่ผู้บริโภคได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาเป็นเวลากว่า 20 ปี จึงมีการปรับปรุงกฎหมายครั้งใหญ่ในปี พ.ศ. 2541 โดยเพิ่มเติมและยกเลิกความบางตอนของฉบับที่ 1 กระทั่งมาเป็นพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคฉบับที่ 2 การเปลี่ยนแปลงครั้งนี้เพื่อจำกัดเสรีภาพบางประการจากการค้าเสรีและคาดว่าจะก่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้บริโภคเพิ่มขึ้น (อรรถโชติ ระดินัย, 2541)

พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ได้กำหนดสิทธิของผู้บริโภคไว้ 4 ประการ ซึ่งครอบคลุมถึงสิทธิของผู้บริโภคที่พึงจะได้รับการคุ้มครองจากการบริโภคผลิตภัณฑ์สุขภาพทั้ง 8 ประเภท คือ อาหาร ยา เครื่องสำอาง วัตถุมีพิษหรือวัตถุอันตราย ยาเสพติดให้โทษ วัตถุออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท สารระเหย และเครื่องมือแพทย์ตามวัตถุประสงค์สำคัญของการคุ้มครองผู้บริโภคด้านสาธารณสุข (กระทรวงสาธารณสุข, 2540) ดังนี้

1. สิทธิที่จะได้รับข้อมูลข่าวสารและคำพรรณนาเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์สุขภาพที่ถูกต้องเพียงพอ และครบถ้วน
2. สิทธิที่จะมีอิสระในการเลือกซื้อผลิตภัณฑ์สุขภาพ
3. สิทธิที่จะได้รับผลิตภัณฑ์สุขภาพที่ปลอดภัยต่อสุขภาพ
4. สิทธิที่จะได้รับการชดเชยความเสียหายหรืออันตรายจากการใช้ผลิตภัณฑ์สุขภาพ

การดำเนินงานคุ้มครองผู้บริโภคด้านสาธารณสุขแบ่งเป็น 2 ด้าน คือ ด้านบริการสาธารณสุขและด้านผลิตภัณฑ์สุขภาพซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงสาธารณสุขทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ด้านบริการสาธารณสุข ในส่วนกลางดำเนินงานโดยกองการประกอบโรคศิลป์ สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข กระทรวงสาธารณสุข และในส่วนภูมิภาค 75 จังหวัดดำเนินงานโดยกลุ่มงานคุ้มครองผู้บริโภคและเภสัชสาธารณสุข สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด และในระดับอำเภออยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานสาธารณสุขอำเภอ ส่วนในด้านการคุ้มครองผู้บริโภคด้านผลิตภัณฑ์สุขภาพส่วนกลางดำเนินงานโดยสำนักงานคณะกรรมการ

อาหารและยา กระทรวงสาธารณสุข และในส่วนภูมิภาค 75 จังหวัดดำเนินงานโดยกลุ่มงาน
คุ้มครองผู้บริโภคและเภสัชสาธารณสุข สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด ซึ่งรับผิดชอบในเขตพื้นที่
รับผิดชอบจังหวัดนั้น ๆ และมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายแพทย์สาธารณสุขจังหวัด
ดำเนินการในฐานะเป็นผู้อนุญาตในบางราย นอกจากนี้ยังได้กระจายอำนาจให้หน่วยงานราชการ
ส่วนภูมิภาคในระดับอำเภอ ได้แก่ สำนักงานสาธารณสุขอำเภอและกิ่งอำเภอ โรงพยาบาลทั่วไป
โรงพยาบาลชุมชน สถานีอนามัย (แหล่งที่มา www.fda.moph.go.th)

งานคุ้มครองผู้บริโภคด้านสาธารณสุขจังหวัดเชียงใหม่ทั้งด้านบริการสาธารณสุขและ
ด้านผลิตภัณฑ์สุขภาพอยู่ในความรับผิดชอบของกลุ่มงานคุ้มครองผู้บริโภคและเภสัชสาธารณสุข
สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดเชียงใหม่ ในด้านการคุ้มครองผู้บริโภคด้านผลิตภัณฑ์สุขภาพมีกลวิธี
ในการดำเนินงานตามแนวทางของกระทรวงสาธารณสุขดังนี้

1. การควบคุมก่อนที่ผลิตภัณฑ์สุขภาพจะออกสู่ท้องตลาด (Pre-marketing Control)
เพื่อกำกับดูแลให้ผลิตภัณฑ์มีคุณภาพที่ได้มาตรฐานและมีความปลอดภัยต่อการบริโภค
2. การติดตามตรวจสอบเมื่อผลิตภัณฑ์สุขภาพออกสู่ท้องตลาดแล้ว (Post-marketing
Control) เป็นการดำเนินการติดตามตรวจสอบการดำเนินการของผู้ประกอบธุรกิจหลังจากได้รับใบ
อนุญาตแล้ว
3. การเฝ้าระวังความปลอดภัย (Surveillance) เป็นการเฝ้าระวังเพื่อป้องกันปัญหาหรือ
อันตรายจากการบริโภค เพื่อทำให้เกิดประโยชน์โดยตรงต่อผู้บริโภคและแก้ไขปัญหาได้อย่างทัน
ทั่วถึง
4. การเผยแพร่ความรู้และพัฒนาพฤติกรรมกรรมการบริโภค เพื่อให้ประชาชนรู้จักพิทักษ์
สิทธิของตนเองในการบริโภค โดยการเผยแพร่ความรู้สู่ประชาชนผ่านสื่อต่างๆ เช่น เอกสารทาง
วิชาการ วิทยู โททัศน์ สื่อสิ่งพิมพ์ต่าง ๆ และโครงการรณรงค์ต่างๆ
5. การส่งเสริมและประสานงานทางวิชาการ เป็นการดำเนินงานด้านการวิจัยเพื่อส่งเสริม
คุณภาพของผลิตภัณฑ์สุขภาพให้มีมาตรฐานที่ดียิ่งขึ้น

ในสถานการณ์ปัจจุบันที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วตามภาวะเศรษฐกิจ สังคม
การเมือง และสิ่งแวดล้อมทำให้ผู้บริโภคส่วนใหญ่ไม่ได้บริโภคผลิตภัณฑ์สุขภาพที่ปลอดภัยโดย
เฉพาะผลิตภัณฑ์อาหาร ยาและเครื่องสำอางซึ่งถือว่าเป็นผลิตภัณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันมาก
ที่สุด เนื่องจากผู้บริโภคยังคงได้รับข้อมูลข่าวสารที่ไม่ถูกต้อง หลงเชื่อคำโฆษณาที่เกินความเป็น
จริง อีกทั้งยังคงมีผลิตภัณฑ์ที่มีคุณภาพไม่ได้มาตรฐาน สำนักงานสาธารณสุขจึงต้องเข้ามา

ดำเนินการให้การคุ้มครองผู้บริโภคเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคตามสิทธิของผู้บริโภคที่พึงได้รับ
4 ประการดังกล่าวข้างต้น

จากปัญหาดังกล่าวทำให้ผู้ศึกษาสนใจที่จะศึกษาระดับประสิทธิผลการดำเนินงานคุ้มครองผู้บริโภคด้านผลิตภัณฑ์สุขภาพของกลุ่มงานคุ้มครองผู้บริโภค สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดเชียงใหม่ ในเขตอำเภอเมืองเชียงใหม่ และปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ต่อระดับประสิทธิผลการดำเนินงานคุ้มครองผู้บริโภคด้านผลิตภัณฑ์สุขภาพ ตลอดจนศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานคุ้มครองผู้บริโภคด้านผลิตภัณฑ์สุขภาพเพื่อจะได้ประโยชน์ในการพัฒนางานคุ้มครองผู้บริโภคด้านผลิตภัณฑ์สุขภาพของสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดเชียงใหม่ต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์ดังนี้

1. เพื่อวิเคราะห์ถึงระดับประสิทธิผลการดำเนินงานคุ้มครองผู้บริโภคด้านผลิตภัณฑ์สุขภาพของสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดเชียงใหม่
2. เพื่อวิเคราะห์ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ต่อประสิทธิผลการดำเนินงานคุ้มครองผู้บริโภคด้านผลิตภัณฑ์สุขภาพของสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดเชียงใหม่
3. เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานคุ้มครองผู้บริโภคด้านผลิตภัณฑ์สุขภาพของสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดเชียงใหม่

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

1. การดำเนินงานคุ้มครองผู้บริโภคด้านผลิตภัณฑ์สุขภาพของสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดเชียงใหม่ยังไม่มีประสิทธิผลเท่าที่ควร
2. พฤติกรรมการบริโภคของผู้บริโภคมีความสัมพันธ์ต่อประสิทธิผลการดำเนินงานคุ้มครองผู้บริโภคด้านผลิตภัณฑ์สุขภาพของสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดเชียงใหม่
3. ลักษณะส่วนบุคคลของผู้บริโภคที่แตกต่างกันมีผลทำให้ความคิดเห็นต่อประสิทธิผลการดำเนินงานคุ้มครองผู้บริโภคด้านผลิตภัณฑ์สุขภาพของสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดเชียงใหม่แตกต่างกัน
4. ลักษณะส่วนบุคคลของผู้บริโภคที่แตกต่างกันมีผลทำให้พฤติกรรมการบริโภคของผู้บริโภคแตกต่างกัน

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษานี้เป็นการศึกษาถึงประสิทธิผลการดำเนินงานคุ้มครองผู้บริโภคด้านผลิตภัณฑ์สุขภาพของสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดเชียงใหม่ โดยกำหนดขอบเขตการศึกษา ดังนี้

1. ขอบเขตด้านพื้นที่

ศึกษาเฉพาะการคุ้มครองผู้บริโภคด้านผลิตภัณฑ์สุขภาพในเขตอำเภอเมืองเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ โดยกำหนดเขตพื้นที่ศึกษา 4 แห่ง ได้แก่ ย่านธุรกิจ ห้างสรรพสินค้า ห้างซูเปอร์สโตร์ และตลาดสด

2. ขอบเขตด้านประชากร

ประชากรที่ใช้ในการศึกษานี้ คือ

1. เจ้าหน้าที่รัฐ
2. ผู้บริโภค

3. ขอบเขตด้านเนื้อหา

ศึกษาประสิทธิผลการดำเนินงานการดำเนินงานคุ้มครองผู้บริโภคด้านผลิตภัณฑ์สุขภาพของกลุ่มงานคุ้มครองผู้บริโภค สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดเชียงใหม่ ตามวัตถุประสงค์สำคัญของการคุ้มครองผู้บริโภคด้านสาธารณสุขที่ผู้บริโภคพึงจะได้รับการคุ้มครองจากการบริโภคผลิตภัณฑ์สุขภาพทั้ง 8 ประเภทตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ที่กำหนดสิทธิผู้บริโภค 4 ประการ ดังนี้

1. สิทธิที่จะได้รับข้อมูลข่าวสารและคำพรรณนาเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์สุขภาพที่ถูกต้องเพียงพอ และครบถ้วน
2. สิทธิที่จะมีอิสระในการเลือกซื้อผลิตภัณฑ์สุขภาพ
3. สิทธิที่จะได้รับผลิตภัณฑ์สุขภาพที่ปลอดภัยต่อสุขภาพ
4. สิทธิที่จะได้รับการชดเชยความเสียหายหรืออันตรายจากการใช้ผลิตภัณฑ์สุขภาพ

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ผู้ศึกษาทราบถึงการดำเนินงานคุ้มครองผู้บริโภคด้านผลิตภัณฑ์สุขภาพของกลุ่มงานคุ้มครองผู้บริโภค สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดเชียงใหม่
2. เพื่อนำผลการศึกษาไปใช้ในการวางแผนและปรับปรุงการดำเนินงานคุ้มครองผู้บริโภคด้านผลิตภัณฑ์สุขภาพของกลุ่มงานคุ้มครองผู้บริโภค สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดเชียงใหม่ เพื่อให้การดำเนินงานบรรลุประสิทธิผลยิ่งขึ้น

1.6 นิยามศัพท์ทั่วไป

1. การคุ้มครองผู้บริโภคด้านสาธารณสุข หมายถึง การป้องกัน ปกป้อง ระวัง ดูแล พิทักษ์รักษา กันไว้ไม่ให้ผู้บริโภคเกิดภัยอันตรายบาดเจ็บหรือเกิดความเสียหายในด้านสุขภาพอนามัยทั้งทางร่างกายและจิตใจ ได้แก่ การคุ้มครองผู้บริโภคด้านบริการสาธารณสุขและการคุ้มครองผู้บริโภคด้านผลิตภัณฑ์สุขภาพ เพื่อคุ้มครองผู้บริโภคจากการบริโภคผลิตภัณฑ์สุขภาพตามสิทธิของผู้บริโภคที่พึงได้รับตามที่กฎหมายบัญญัติ ได้แก่

- (1) สิทธิที่จะได้รับข้อมูลข่าวสารและคำพรรณนาเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์สุขภาพที่ถูกต้องเพียงพอ และครบถ้วน
- (2) สิทธิที่จะมีอิสระในการเลือกซื้อผลิตภัณฑ์สุขภาพ
- (3) สิทธิที่จะได้รับผลิตภัณฑ์สุขภาพที่ปลอดภัยต่อสุขภาพ
- (4) สิทธิที่จะได้รับการชดเชยความเสียหายหรืออันตรายจากการใช้ผลิตภัณฑ์สุขภาพ

2. ผลิตภัณฑ์สุขภาพ หมายถึง ผลิตภัณฑ์ที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตและผลิตภัณฑ์ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อสุขภาพอนามัย รวมทั้งผลิตภัณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการประกอบวิชาชีพด้านการแพทย์ ตลอดจนผลิตภัณฑ์ที่อาจมีผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยได้แก่ อาหาร ยา เครื่องสำอาง วัตถุมีพิษ หรือวัตถุอันตราย ยาเสพติดให้โทษ วัตถุออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท สารระเหย และเครื่องมือแพทย์

3. เจ้าหน้าที่รัฐ หมายถึง บุคลากรของรัฐที่ดำเนินงานเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคด้านสาธารณสุข ได้แก่ เจ้าหน้าที่กลุ่มงานคุ้มครองผู้บริโภค สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดเชียงใหม่

4. ผู้บริโภค หมายถึง ประชาชนทั่วไปที่ซื้อผลิตภัณฑ์อาหาร ยา และเครื่องสำอางในเขตพื้นที่ 4 แห่ง ซึ่งได้แก่ ย่านธุรกิจ ห้างสรรพสินค้า ห้างซูเปอร์สโตร์ และตลาดสด