

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

โดยทั่วไปก่อนที่จะสินค้าหรือบริการจะมาถึงผู้บริโภค จำเป็นต้องมีผู้ก่อให้เกิดสินค้าหรือบริการเสียก่อนซึ่งได้แก่ ผู้ผลิตหรือผู้นำเข้าสินค้า ผู้ผลิตหรือผู้นำเข้าสินค้าจะทำการผลิตและนำเข้ามาสินค้าไปสู่ผู้บริโภคโดยตรงหรืออาจผ่านผู้ขายส่งและหรือ ผู้ขายรายย่อยก่อนไปสู่ผู้บริโภค ในขั้นตอนการนำสินค้า บริการ ไปสู่ผู้บริโภคนั้น หากผู้ผลิต ผู้นำเข้า ผู้ขาย มีความรู้และไม่เอาใจเอาเปรียบผู้บริโภค สินค้าหรือบริการที่จะไปสู่ผู้บริโภคจะมีคุณภาพดี มีราคาเหมาะสมยุติธรรม ซึ่งจะ ทำให้ผู้บริโภค ได้รับความพึงพอใจและใช้บริการที่มีคุณภาพ ราคายุติธรรม แต่ในทางตรงกันข้ามถ้า ผู้ผลิต ผู้นำเข้า ผู้ขาย ขาดความรู้ หรือมีจิตใจเอาใจเอาเปรียบผู้บริโภค สินค้า และ บริการที่ไปสู่ผู้บริโภค อาจจะมีคุณภาพไม่ดี หรือมีราคาที่ไม่ยุติธรรมต่อผู้บริโภค ส่วนใหญ่กระบวนการในการผลิตสินค้าและบริการ มักจะเป็นไปตามหลักของ อุปสงค์ - อุปทาน (Demand - Supply) กล่าวคือถ้า อุปสงค์ - อุปทาน อยู่ในภาวะสมดุล สินค้า และบริการ ที่ผลิตออกมาจะมีคุณภาพที่เหมาะสมกับราคาสินค้า และบริการ ในขณะนั้น ก่อให้เกิดความพอใจทั้งผู้ผลิตและผู้บริโภค แต่ถ้าอุปสงค์ - อุปทาน ไม่อยู่ในภาวะสมดุล เช่น สินค้า และบริการ ขาดแคลน อุปสงค์จะมากกว่าอุปทาน สินค้าจะมีราคาแพง ผู้ผลิตจะพอใจเพราะมีรายได้มาก แต่ผู้บริโภคจะไม่พอใจเพราะต้องใช้จ่ายมากขึ้น หรือเมื่อเกิดกรณีสินค้า และบริการ ล้นตลาดเนื่องจากการผลิตมากขึ้น อุปทานจะมากกว่าอุปสงค์ สินค้าจะมีราคาถูก ผู้ผลิตจะไม่พอใจเพราะราคาสินค้าถูกลง ในขณะที่ผู้บริโภคจะพอใจในการที่ได้บริโภคสินค้าที่มีราคาต่ำลง ซึ่งจะประหยัดได้มากขึ้น ในปัจจุบันความเจริญทางด้านเทคโนโลยีมากขึ้น การผลิตสินค้าจำนวนมากทำได้ง่าย ปัญหาเรื่องสินค้าขาดแคลนเกิดขึ้นน้อยมาก แต่จะเกิดปัญหาสินค้าล้นตลาดมากกว่า ดังนั้นเพื่อจะให้มีรายได้เท่าเดิมหรือเพิ่มมากขึ้น ผู้ผลิต ผู้นำเข้า ผู้ขาย จึงมักพยายามสร้างอุปสงค์ของผู้บริโภคให้เกิดขึ้นหรือเกิดเพิ่มมากขึ้น เรียกว่า “อุปสงค์เทียม(Induced Demand)” โดยใช้กลวิธีทางการค้า เช่น การโฆษณา การลดราคา การแจกแถมของสมนาคุณ การจับฉลากชิงรางวัล หรือการสร้างสิ่งแปลกใหม่ในตัวสินค้าหรือบริการนั้นๆให้ผู้บริโภคพอใจ แต่บางครั้งก็มีผู้ผลิตบางรายเอาเปรียบผู้บริโภคโดยการลด

คุณภาพสินค้า เพื่อลดต้นทุนการผลิตสร้างผลกำไรให้มากขึ้น ทำให้ผู้บริโภคได้รับสินค้าที่ด้อยคุณภาพ ไม่สมราคา และอาจเกิดอันตรายจากการบริโภคสินค้านั้น ๆ ได้ (สำลี ใจดี และคณะ , 2533 หน้า 11)

จากเหตุผลดังกล่าวจึงได้มีการดำเนินงานคุ้มครองผู้บริโภคด้านผลิตภัณฑ์สุขภาพขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อให้ประชาชนได้บริโภคผลิตภัณฑ์หรือสินค้าเกี่ยวกับสุขภาพ อาทิ ผลิตภัณฑ์อาหาร ยา เครื่องสำอาง เครื่องมือแพทย์ วัตถุอันตราย และ วัตถุออกฤทธิ์ และ สารเสพติด ที่มีคุณภาพมาตรฐาน มีความปลอดภัย มีประสิทธิภาพและประหยัด ซึ่งในการวางแผนการคุ้มครองผู้บริโภคในภาพรวมระดับประเทศได้จัดทำเป็นแผนงานคุ้มครองผู้บริโภคด้านสาธารณสุข ภายใต้แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยการดำเนินงานคุ้มครองผู้บริโภคเป็นนโยบายสำคัญของรัฐบาลทุกรัฐบาลที่ผ่านมา จะเห็นว่า มีหน่วยงานที่รับผิดชอบการคุ้มครองผู้บริโภคอย่างชัดเจนและโดยเฉพาะอย่างยิ่งการคุ้มครองผู้บริโภคด้านผลิตภัณฑ์สุขภาพเป็นภารกิจหลักของสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา มีความสำคัญอย่างยิ่งเพราะผลิตภัณฑ์ต่างๆ ในปัจจุบันล้วนมีผลต่อสุขภาพทั้งสิ้น แต่การดำเนินงานการคุ้มครองผู้บริโภคที่ผ่านมาตั้งแต่เริ่มมีการจัดทำแผนพัฒนาการสาธารณสุขนั้น จะพบว่าในแผนพัฒนาการสาธารณสุข ฉบับที่ 1-3 (2504 – 2519) ไม่ได้กำหนดแนวทางการดำเนินงานการคุ้มครองผู้บริโภคไว้ชัดเจน ต่อมาในแผนพัฒนาสาธารณสุขฉบับที่ 4 (2520 – 2524) พบว่า สถิติเกี่ยวกับอัตราการตายของประชาชนด้วยโรคติดเชื้อซึ่งมีอาหารเป็นทางของพาหะสูงถึง 118 / 100,000 ของประชาชน และประชาชนซื้อยาใช้เองเมื่อเจ็บป่วยสูงถึงร้อยละ 51 กระทรวงสาธารณสุขได้มีการจัดทำเป็นโครงการควบคุมอาหารและยาขึ้นเป็นครั้งแรกเพื่อให้สอดคล้องกับการแก้ไขปัญหาสาธารณสุขที่เกี่ยวกับอาหารและยาที่นับวันจะรุนแรงยิ่งขึ้นและในแผนพัฒนาสาธารณสุขฉบับที่ 5 ได้เปลี่ยนจากโครงการควบคุมอาหารและยา

มาเป็นแผนงานคุ้มครองผู้บริโภคด้านอาหาร ยา เครื่องสำอาง และวัตถุมีพิษ ซึ่งจากการดำเนินงานคุ้มครองผู้บริโภคด้านสาธารณสุขตั้งแต่แผนพัฒนาการสาธารณสุขฉบับที่ 1 ถึง 7 ยังไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการอย่างแท้จริง คือ ทั้งในด้านคุณภาพมาตรฐาน ประสิทธิภาพ ความปลอดภัย และการปฏิบัติตามระเบียบและข้อกฎหมายต่าง ๆ ทั้งนี้เนื่องจากสภาพของงานคุ้มครองผู้บริโภคด้านผลิตภัณฑ์สุขภาพมีความครอบคลุมในผลิตภัณฑ์ต่าง ๆ มากมายตั้งแต่ระบบของการผลิต จำหน่าย การโฆษณา การปฏิบัติตามกฎหมายและ พฤติกรรมกรบริโภคของประชาชน ในขณะที่อัตราค่าจ้างของเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบมีจำกัดอุปกับอุตสาหกรรมมีอัตราการขยายตัวสูง (บรรพต ดันธีรวงศ์ และคณะ, 2540 หน้า 1, 7-9)

ตามแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 - 2544) ได้ระบุถึงสถานการณ์และแนวโน้มของปัญหาในการคุ้มครองผู้บริโภคด้านผลิตภัณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับสุขภาพ

ดังนั้น ผู้บริโภคในเขตชนบทมีความรู้ไม่เพียงพอในการบริโภคผลิตภัณฑ์สุขภาพที่เหมาะสม เนื่องจากมีข้อจำกัดในด้านการกระจายของข้อมูลข่าวสารและมีการบริโภคยาที่ฟุ่มเฟือยเกินความจำเป็น ผู้บริโภคในเขตเมืองยังมีการบริโภคผลิตภัณฑ์ส่งเสริมสุขภาพอย่างไม่จำเป็น ส่วนผู้ประกอบการมีแนวโน้มฝ่าฝืนหรือละเลยการปฏิบัติตามกฎหมายมากขึ้น อาทิ การผลิตผลิตภัณฑ์สุขภาพ ที่ขาดคุณภาพ สำหรับตัวผลิตภัณฑ์จะมีปัญหาเรื่องจุลินทรีย์และวัตถุเจือปนที่เกินมาตรฐาน ทางด้านภาครัฐเองจะมีปัญหาของกฎหมายมีข้อบกพร่องและล่าสมัย ขาดบุคลากรที่มีคุณภาพ และระบบการบริหารจัดการยังซับซ้อน (สุนัญญา หุตังคบดี และคณะ, 2543 หน้า 1)

จากปัญหาที่กล่าวมาข้างต้น งานวิจัยชิ้นนี้ศึกษาถึงเนื้อหาสาระ บทเรียน ประสบการณ์ต่าง ๆ ที่ได้จากการปฏิบัติงานตามนโยบายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคด้านอาหารและยาในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 โดยศึกษาจากความคิดเห็น 3 ด้านคือ ด้านผู้กำหนดนโยบาย ด้านผู้ปฏิบัติงานและด้านผู้บริโภค โดยพิจารณาถึงความสอดคล้องของผลการปฏิบัติงานและนโยบาย สิ่งที่ผู้บริโภคได้รับจากการปฏิบัติงาน ปัญหาและอุปสรรคที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งศึกษาเนื้อหาสาระเกี่ยวกับนโยบายและแผนงานในการคุ้มครองผู้บริโภคด้านอาหารและยาตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 แล้วนำข้อมูลที่ได้มากำหนดเป็นแนวทาง และ ข้อเสนอแนะไปสู่การพัฒนา ปรับปรุง สำหรับการปฏิบัติงานการคุ้มครองผู้บริโภคด้านอาหารและยาของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 ต่อไป

วัตถุประสงค์การศึกษา

1. เพื่อศึกษานโยบายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคด้านอาหารและยาในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 และการนำไปปฏิบัติ
2. เปรียบเทียบนโยบายและแผนงานการคุ้มครองผู้บริโภคด้านอาหารและยา ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 และ ฉบับที่ 9

ขอบเขตการศึกษา

การศึกษารั้ครั้งนี้เป็นการศึกษาข้อมูลจากแหล่งข้อมูลต่าง ๆ ดังนี้

1. ข้อมูลจาก เอกสาร งานวิจัย ผลการศึกษา สรุปผลจากการประชุม และ ข้อมูลต่าง ๆ เกี่ยวกับนโยบายและการปฏิบัติงาน สิ่งที่ผู้บริโภคได้รับจากการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคด้านอาหารและยาในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 และ ฉบับที่ 1-7 ที่

เกี่ยวข้อง รวมถึงนโยบาย แผนงานเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคด้านอาหารและยาในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9

2. ข้อมูลจากการสัมภาษณ์กลุ่มงานคุ้มครองผู้บริโภคและเภสัชสาธารณสุข สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคด้านอาหารและยาในด้านต่าง ๆ ต่อไปนี้

2.1 ความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติงานตามนโยบายการคุ้มครองผู้บริโภคด้านอาหารและยาในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 ในด้านความสอดคล้องของนโยบายและการปฏิบัติงาน ประสิทธิภาพของการปฏิบัติงาน ปัญหา อุปสรรคที่เกี่ยวข้อง รวมถึงข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหา

2.2 การปฏิบัติงานตามนโยบายการคุ้มครองผู้บริโภค ด้านอาหารและยาในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 ในประเด็นที่ไม่มีรายงานในเอกสาร งานวิจัย ผลการศึกษา สรุปผลจากการประชุมต่าง ๆ

3. ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ผู้แทนองค์กรเอกชนที่เป็นตัวแทนของผู้บริโภคในจังหวัดเชียงใหม่ในด้านต่อไปนี้

3.1 ความคิดเห็นของผู้บริโภคเกี่ยวกับนโยบายและการปฏิบัติงาน สิ่งที่ผู้บริโภคได้รับจากการปฏิบัติงาน เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคด้านอาหารและยาในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

3.2 ความต้องการและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับทิศทางในด้านนโยบายและการปฏิบัติงานคุ้มครองผู้บริโภคด้านอาหารและยาของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9

คำจำกัดความที่ใช้ในการศึกษา

การวิเคราะห์นโยบายและการปฏิบัติงาน หมายถึง การแยกแยะประเด็นเนื้อหาสาระ ประมวล สรุปบทเรียน ประสบการณ์ที่ได้จากนโยบายและการปฏิบัติงาน และ พิจารณาผลของการปฏิบัติงานตามนโยบาย สิ่งที่ผู้บริโภคได้รับจากการปฏิบัติงานรวมถึง ปัญหาและอุปสรรค ที่เกี่ยวข้อง

การคุ้มครองผู้บริโภคด้านอาหารและยา หมายถึง กลยุทธ์ของหน่วยงานภาครัฐในการดูแลคุ้มครองประชาชนให้ได้รับความปลอดภัยในการบริโภคอาหารและยาและ พิทักษ์ประโยชน์ของประชาชนผู้บริโภคมิให้ต้องถูกเอารัดเอาเปรียบหรือตกอยู่ภายใต้การแสวงประโยชน์จากฝ่ายผู้

ประกอบธุรกิจด้านอาหารและยาโดยไม่เป็นธรรม

Compliance Policy คือข้อตกลงร่วมที่ใช้ในการดำเนินงานตามนโยบายเพื่อลดหรือจัดการกระทำผิดกฎหมายของหน่วยงานภาครัฐในแต่ละจังหวัด เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปในรูปแบบเดียวกันทั่วประเทศ

ประโยชน์ที่จะคาดว่าจะได้รับ

นำข้อมูลที่ได้จากการศึกษาไปใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาและปรับใช้ในการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคด้านอาหารและยาในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright© by Chiang Mai University
All rights reserved