



รูปแบบองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

The Model of Independent Organization for Consumer Protection

in Local Government

สมชาย ละอองพันธุ์

Somchai Laongphan

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาเภสัชศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชาเภสัชศาสตร์สังคมและการบริหาร

มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Pharmacy in Social and Administrative Pharmacy

Prince of Songkla University

2554

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์

ชื่อวิทยานิพนธ์ รูปแบบองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ผู้เขียน นายสมชาย ละอองพันธุ์
สาขาวิชา เกษศาสตร์สังคมและการบริหาร

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

คณะกรรมการสอบ

.....
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พงศ์เทพ สุธีรัฐดี)

.....ประธานกรรมการ
(ดร.ศิริพา อุดมอักษร)

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม

.....กรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปาริชาติ วิสุทธิสมาจาร) (รองศาสตราจารย์ ดร.วิทยา กุลสมบูรณ์)

.....กรรมการ
(นายจิรัชย์ มูลทองโร่ย)

บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ อนุมัติให้นับวิทยานิพนธ์ฉบับนี้
เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา ตามหลักสูตรปริญญาเกษตรศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาเกษตรศาสตร์
สังคมและการบริหาร

.....
(ศาสตราจารย์ ดร.อมรรัตน์ พงศ์ดารา)

คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย

ชื่อวิทยานิพนธ์	รูปแบบองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ผู้เขียน	นายสมชาย ละอองพันธุ์
สาขาวิชา	เกศาสตรศาสตรบัณฑิตและการบริหาร
ปีการศึกษา	2554

บทคัดย่อ

การวิจัยเรื่องรูปแบบองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษารูปแบบและการจัดการงานคุ้มครองผู้บริโภคควรมีลักษณะอย่างไร โดยผู้วิจัยได้ศึกษาในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สนใจและมีความพร้อมด้านงานคุ้มครองผู้บริโภคในจังหวัดสงขลา จำนวน 3 แห่ง ด้วยกัน ประกอบด้วย เทศบาลตำบลปรีก องค์การบริหารส่วนตำบลท่าข้าม และองค์การบริหารส่วนตำบลควนรู ซึ่งผลการวิจัยจะนำเสนอเป็นชุดความรู้สำคัญเพื่อการพัฒนางานคุ้มครองผู้บริโภคในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง

วิธีการศึกษาเป็นการวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม โดย 1) การศึกษาบริบทของพื้นที่เกี่ยวกับสถานการณ์ปัญหาคุ้มครองผู้บริโภค ทิศทางสังคมและบริบทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันเป็นปัจจัยที่มีผลต่อการกำหนดรูปแบบองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค 2) การจัดกิจกรรมเพื่อการมีส่วนร่วม เพื่อสร้างกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภค จำนวน 3 กิจกรรม คือ 2.1) การจัดสมัชชาผู้บริโภคนครราชสีมา 2.2) การลงนามในบันทึกความร่วมมือว่าด้วยการพัฒนาระบบงานคุ้มครองผู้บริโภคในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2.3) การจัดทำแผนยุทธศาสตร์และแผนปฏิบัติการด้านคุ้มครองผู้บริโภค 3) การพัฒนารูปแบบที่เหมาะสมขององค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผ่านการจัดสนทนากลุ่มและการสังเคราะห์รูปแบบ บทเรียนและการเรียนรู้ที่เกิดขึ้นตลอดเส้นทางของการพัฒนารูปแบบองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ผลการศึกษาสรุปได้ดังนี้

1) ประชาชนผู้บริโภคในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังคงประสบปัญหาคุ้มครองผู้บริโภค แต่ขาดกลไกหรือระบบด้านคุ้มครองผู้บริโภค ส่งผลให้การดำเนินงานคุ้มครองผู้บริโภคในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่มีประสิทธิผลเท่าที่ควร แม้จะมีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามคำสั่งถ่ายโอนภารกิจงานคุ้มครองผู้บริโภคแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2) กระบวนการสมัชชาผู้บริโภค เป็นกิจกรรมที่ทำให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภคในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งในส่วนภาคประชาสังคม ภาคการเมือง และภาควิชาการ

ร่วมกันรับรู้ ร่วมกันพัฒนานโยบายสาธารณะด้านคุ้มครองผู้บริโภค เพื่อนำมาแก้ไขปัญหาคุ้มครองผู้บริโภค

3) บันทึกความร่วมมือว่าด้วยการพัฒนาระบบงานคุ้มครองผู้บริโภคของจังหวัดสงขลา เป็นเครื่องมือสร้างความร่วมมือระหว่างกัน โดยมีการจัดตั้งศูนย์พิทักษ์สิทธิผู้บริโภคขึ้นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสามแห่ง ใน 3 รูปแบบ คือ 1) ศูนย์พิทักษ์สิทธิผู้บริโภคดำเนินงานคุ้มครองผู้บริโภคภายใต้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2) ศูนย์พิทักษ์สิทธิผู้บริโภคในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำงานแบบ กึ่งอิสระ 3) ศูนย์พิทักษ์สิทธิผู้บริโภคในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำงานในลักษณะองค์การอิสระ โดย 3.1) คณะทำงานศูนย์พิทักษ์สิทธิผู้บริโภคมีที่มาจากภาคประชาชนจากทุกกลุ่มในชุมชน ด้วยจิตอาสา 3.2) บทบาทและหน้าที่ ดำเนินงานตามแผนยุทธศาสตร์ด้านคุ้มครองผู้บริโภค โดยอาศัยทุนทางสังคมในการขับเคลื่อนงานภายใต้กรอบภารกิจซึ่งได้รับถ่ายโอนงานจากสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (สคบ.) สร้างกลไกด้านคุ้มครองผู้บริโภคในพื้นที่ ประกอบด้วย กลไกโรงเรียน กลไกเครือข่าย กลไกพัฒนาศักยภาพผู้บริโภค แกนนำ กลไกการชดเชยค่าเสียหาย เป็นต้น 3.3) งบประมาณ เน้นการพึ่งตนเองอาศัยเงินจากกองทุนสุขภาพระดับพื้นที่และกองทุนสัจจะออมทรัพย์ในพื้นที่ และควรต้องมีระบบการตรวจสอบที่ชัดเจน

4) ข้อเสนอแนะเพื่อการพัฒนากระบวนการคุ้มครองผู้บริโภคในระยะต่อไป ควรเน้น 1) ส่งเสริมมีส่วนร่วมของกลุ่ม ชุมชนและเครือข่ายผู้บริโภคในการแก้ไขปัญหาผู้บริโภคในพื้นที่ 2) ควรมีแผนงานที่ชัดเจนเป็นรูปธรรมในการทำงานร่วมและประสานกับหน่วยงานรัฐ 3) การสร้างองค์ความรู้จากการสรุปบทเรียน ถอดประสบการณ์ที่สำเร็จและประสบการณ์ที่เป็นปัญหา 4) ข้อยกเว้นเรื่องการบริหารองศาจากหน่วยงานรัฐและข้อจำกัดในบทบาทบางอย่าง

Thesis Title	The Model of Independent Organization for Consumer Protection in Local Government
Author	Mister Somchai Laongphan
Major Program	Social and Administrative Pharmacy
Academic Year	2011

ABSTRACT

The research aim to study patterns and establish management plan about Consumer Protection in the community. The researcher has studied and has helped three interested local governments to develop plans, concerned the issues of Consumer Protection. Those local authorities are Prik municipal area, Takham Tambon Administration Organization area, and Kuanroo Tambon Administration Organization area. The report findings will be presented as a set of knowledge essential to the development of consumer protection in the local government for further development.

The research method is a participatory research and could be summarized as follows,

1. To study and figure out the problems related to Consumer Protection in the area, social capital and any activities with the local governments. These are influential factors of establishing the independent organizations to protect consumers.

2. To host three activities and invite the community to participate. To summarize the learning process of those who related to this subject matter.
 - 2.1 To hold a conference about smart consumers
 - 2.2 To sign a memorandum of cooperation on the development of consumer protection of the local government.
 - 2.3 To prepare strategy and action plan on consumer protection.

3. To develop an appropriate form of independent organization for the protection of consumers in local government, through focused group discussion and other learning process due to the studies of the development of independent organization.

The results are summarized as follows,

1. Local consumers in three focused area had consumer protection problems, as a result of the lack of systems in local government who work on the Consumer Protection regulations, the

problems can't be solved effectively. Even though the Consumer Protection committee and panel have been appointed by the local government committee transferred order, the problems are still remained.

2. To hold an assembly about smart purchase and smart consumers. This activity was involved by local government and political sector and academic sectors who obviously share common perceptions on such issue. They work together to develop public policy on consumer protection and solve problems on Consumer Protection issues.

3. The three local government organizations have used a memorandum of cooperation on the development of consumer protection as a tool to create cooperation. To establish the centers of Consumer Protection in three systems. 1) The consumer protection center work under mission of local government (Under local government) 2) The Consumer Protection Centre in the local government (partially -independent) 3) The Consumer Protection Centre operates as the independent organization.(Absolutely independent organization) 3.1) To have local volunteer working as a group of Consumer Protection 3.2) To give roles and responsibilities to the working group according to Consumer Protection strategy based on social capital to operate the mission which has been transferred from the Office of Consumer Protection (Consumer Protection Board). To organize a mechanism of Consumer Protection in resolving complaints, including the dispute management, compromise method, develop leadership of potential consumers and mechanism of compensation. 3.3) To create a self-reliance Fund and Health Fund for the local in the area.

4. Recommendation for the development of consumer protections is as follows,

1) To encourage and support the local to participate in events and activities in the considered area.

2) To demonstrate a clear concrete plan to work together and coordinate with government agencies

3) To achieve knowledge from different lessons and experiences

4) To figure out the limitation on the certified status of the government agency and other restrictions

กิตติกรรมประกาศ

ผู้วิจัยขอขอบพระคุณบุคลากรหลายๆ ฝ่ายที่ให้ความอนุเคราะห์ และสนับสนุนอย่างต่อเนื่องจนทำให้วิทยานิพนธ์เรื่องนี้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี บุคลากรที่เกี่ยวข้องมีดังนี้

คณะผู้บริหาร เจ้าหน้าที่ คณะทำงานของศูนย์พิทักษ์สิทธิผู้บริโภค และประชาชนผู้บริโภค ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 3 พื้นที่ของจังหวัดสงขลา ประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนตำบลท่าข้าม อำเภอหาดใหญ่ องค์การบริหารส่วนตำบลควนรู อำเภอรัตภูมิและเทศบาล ที่ให้ความอนุเคราะห์ข้อมูล ช่วยเหลือในการเก็บข้อมูลวิจัยครั้งนี้

ผู้อำนวยการโรงพยาบาลระโนด หัวหน้าฝ่ายเภสัชกรรมชุมชน และเจ้าหน้าที่งานบริการเภสัชกรรมทุกท่านที่ให้การสนับสนุนผู้วิจัยเข้าศึกษาต่อในระดับปริญญาโทและช่วยอำนวยความสะดวกในการเก็บข้อมูลวิจัย

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พงศ์เทพ สุธีรวุฒิ อาจารย์ที่ปรึกษาสารนิพนธ์ และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปาริชาติ วิสุทธิสมาจาร อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม ที่ให้แนวคิด คำแนะนำ กำลังใจ และตรวจสอบวิทยานิพนธ์จนเสร็จสมบูรณ์ รวมถึงขอขอบคุณทีมงานจากสถาบันการจัดการระบบสุขภาพ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ (สจรส.ม.อ.) คุณมฤคมาศ หงส์ทอง เลขานุการหลักสูตรวิชาที่ได้ อำนวยความสะดวก และช่วยเหลือให้วิทยานิพนธ์สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี

งานวิจัยนี้ได้รับการสนับสนุนทุนอุดหนุนการศึกษา ประเภททุนผู้ช่วยวิจัย จากกองทุนวิจัย คณะเภสัชศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ ประจำปีการศึกษา 2552 และ 2553 เงินทุนวิจัยจากแผนงานคุ้มครองผู้บริโภคด้านสุขภาพ (คคส.) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ท้ายสุดนี้ผู้วิจัยขอขอบพระคุณบิดา มารดา ภรรยา พี่ เพื่อน และผู้ที่เกี่ยวข้องทุกท่านที่มีส่วนสนับสนุน เป็นกำลังใจ และช่วยเหลือผู้วิจัยในทุกๆด้านมาโดยตลอด

สมชาย ละอองพันธุ์

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	(3)
Abstract	(5)
ประกาศนุญการ	(7)
สารบัญ	(8)
สารบัญตาราง	(10)
สารบัญรูปภาพ	(11)
บทที่ 1 บทนำ	1
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
วัตถุประสงค์การวิจัย	2
คำถามวิจัย	2
นิยามศัพท์	2
ความสำคัญของงานวิจัย	3
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	3
บทที่ 2 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	4
แนวคิดเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค	4
ที่มาและแนวคิดการจัดตั้งองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค	6
รูปแบบและกลไกขององค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค	8
ปัจจัยที่มีผลต่อการทำงานคุ้มครองผู้บริโภคในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	28
การดำเนินกิจกรรมงานคุ้มครองผู้บริโภคในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผ่านมา	31
การตรวจสอบความถูกต้องเทคนิคการตรวจสอบสามเส้า	50
การวิเคราะห์เนื้อหา	51
บทที่ 3 วิธีดำเนินการวิจัย	53
รูปแบบการศึกษา	53
ขอบเขตการวิจัย	53

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย	54
ขั้นตอนการวิจัย	57
ระยะเวลาในการรวบรวมข้อมูล	64
การพิทักษ์สิทธิ์ผู้ให้ข้อมูล	64
การวิเคราะห์ข้อมูล	64
บทที่ 4 ผลการศึกษาวิจัย และการอภิปรายผล	67
ส่วนที่ 1 ข้อมูลบริบทของพื้นที่และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	
อันเป็นปัจจัยที่มีผลต่อรูปแบบองค์การ อิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค	
ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	68
ส่วนที่ 2 ผลการจัดกิจกรรมเพื่อการมีส่วนร่วม (Participatory Activities)	92
ส่วนที่ 3 ลักษณะรูปแบบระบบงานคุ้มครองผู้บริโภคขององค์กรปกครอง	
ส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน	100
ส่วนที่ 4 การระดมความคิดเห็น(Focus group) เรื่อง รูปแบบองค์การอิสระ	
เพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	106
ผลการวิเคราะห์เชิงเนื้อหา (Content Analysis)	106
บทที่ 5 สรุปผลการวิจัยและข้อเสนอแนะ	117
สรุปผลการวิจัย	117
ข้อเสนอแนะที่ได้จากการวิจัย	123
 บรรณานุกรม	 125
ภาคผนวก	128
ประวัติผู้เขียน	161

สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
2.1 ประเด็นเปรียบเทียบโครงสร้าง บทบาทหน้าที่ สถานภาพทางกฎหมายและงบประมาณขององค์กรต่างๆ	20
2.2 การเปรียบเทียบตามกลไกด้านคุ้มครองผู้บริโภคขององค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค	23
2.3 แสดงผลงานสถิติรับเรื่องร้องเรียนปัญหาผู้บริโภคของจังหวัดสงขลา 4 ปีย้อนหลัง	32
2.4 แสดงผลการรับเรื่องร้องเรียนปัญหาผู้บริโภคของศูนย์พิทักษ์สิทธิผู้บริโภคจังหวัดสงขลา	39
2.5 แสดงสถิติการรับเรื่องร้องเรียนของศูนย์คุ้มครองผู้บริโภคจังหวัดสงขลา สมาคมผู้บริโภคจังหวัดสงขลา ระหว่างปี 2552-2553	40
2.6 แสดงสถิติคดีผู้บริโภคของศาลแขวงจังหวัดสงขลา ปี 2553	41
2.7 แสดงสถิติคดีผู้บริโภคของศาลแขวงจังหวัดสงขลา ระหว่างปี 2551-2553	41
4.1 แสดงสถานการณ์ปัญหาคุ้มครองผู้บริโภคในพื้นที่	69
4.2 แสดง ข้อมูลทุนทางสังคมด้านทรัพยากรธรรมชาติ วัฒนธรรม ประเพณี ประวัติศาสตร์ วิถีชีวิต ภูมิปัญญา นวัตกรรมท้องถิ่นและระบบเศรษฐกิจที่เอื้อต่อการทำงานคุ้มครองผู้บริโภคในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	75
4.3 แสดงการปฏิสัมพันธ์กับองค์กร เครือข่าย กลุ่มชมรม หรือหน่วยบริการสุขภาพในชุมชน	82
4.4 แสดงข้อมูลพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป้าหมาย	86
4.5 แสดงวิสัยทัศน์ นโยบายหลัก นโยบายด้านคุ้มครองผู้บริโภคและผลงาน/กิจกรรมด้านคุ้มครองผู้บริโภคที่ผ่านมาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	88
4.6 แสดงสถานการณ์คุ้มครองผู้บริโภค แนวทางแก้ไข จากการสัมภาษณ์ผู้บริโภคในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป้าหมาย	93
4.7 แสดงลักษณะรูปแบบงานคุ้มครองผู้บริโภคขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน	100
4.8 รูปแบบลักษณะองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำแนกตามรายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	110

สารบัญรูปภาพ

ภาพที่	หน้า
2.1 การจัดแบ่งโครงสร้างของสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดสงขลา	34
3.1 กรอบแนวคิดในการวิจัย	66
4.1 รูปแบบองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	116
5.1 แสดงรูปแบบที่มีความเป็นไปได้ขององค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	118