

# บทที่ 1

## บทนำ

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 (มาตรา 78) ได้ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่นในส่วนของภาพรวมของประเทศและในส่วนของกระทรวงสาธารณสุขมีการเปลี่ยนแปลงว่าด้วยการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้น

สำหรับการคุ้มครองผู้บริโภคด้านผลิตภัณฑ์สุขภาพตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของกระทรวงสาธารณสุข สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา (อย.) ได้กำหนดกรอบภารกิจที่จะถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ 1) การผลิตสื่อ และเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ ข้อมูลข่าวสารด้านผลิตภัณฑ์สุขภาพ 2) การเสริมสร้างศักยภาพผู้บริโภคทั้งด้านความรู้ในการบริโภค และเรียกร้องสิทธิอันชอบธรรม 3) การสร้างและขยายเครือข่ายการมีส่วนร่วมในงานคุ้มครองผู้บริโภคด้านผลิตภัณฑ์สุขภาพของผู้บริโภคในท้องถิ่น และ 4) การตรวจสอบ ควบคุม กำกับ ผลิตภัณฑ์ อาหาร ยา เครื่องมือแพทย์ เครื่องสำอาง และ วัตถุอันตราย ซึ่งปัจจุบันได้ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจเฉพาะการตรวจสอบอาหาร ณ สถานที่จำหน่าย

สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา ได้ดำเนินการงานถ่ายโอนภารกิจให้แก่เทศบาลมาตั้งแต่ปี 2542 โดยมีกิจกรรมการอบรมเทศบาลนครและเทศบาลเมือง และได้ขยายผลในการเตรียมความพร้อมองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อรองรับการกระจายอำนาจด้านอาหาร ในปี 2549 สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาได้มีการทำบันทึกข้อตกลงร่วมมือเรื่องการถ่ายโอนภารกิจงานคุ้มครองผู้บริโภคด้านผลิตภัณฑ์สุขภาพกับเทศบาลเมืองท่องเที่ยว 8 แห่ง ได้แก่ เทศบาลพิทยา เทศบาลนครเชียงใหม่ เทศบาลนครขอนแก่น เทศบาลนครอุดรธานี เทศบาลนครหาดใหญ่ เทศบาลเมืองป่าตอง เทศบาลเมืองพิบูลมังสาหาร และเทศบาลตำบลเกาะสมุย อีกทั้งได้มีการจัดอบรมเทศบาลทุกระดับ เรื่องการตรวจสอบฉลากอาหาร ณ สถานที่จำหน่าย โดยหลังการอบรมเจ้าหน้าที่จากเทศบาลได้มีการฝึกปฏิบัติการตรวจสอบอาหาร ณ สถานที่จำหน่ายในพื้นที่ร่วมกับเจ้าหน้าที่จากสำนักงานสาธารณสุขจังหวัด สาธารณสุขอำเภอและโรงพยาบาลชุมชน ส่วนในปี 2550 สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาได้แต่งตั้งเจ้าหน้าที่เทศบาลเมืองและเทศบาลนครทั่ว

ประเทศเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายอาหาร และได้โอนงบประมาณให้ทุกจังหวัด ยกเว้น กรุงเทพมหานคร เพื่อใช้ในการพัฒนาศักยภาพเจ้าหน้าที่ เทศบาลในเรื่องการตรวจสอบอาหารและเครื่องสำอาง

การถ่ายโอนภารกิจจากกระทรวงสาธารณสุขระยะที่ 1 (พ.ศ. 2544-2547) เมืองพัทยามีความพร้อมในการรองรับการถ่ายโอนภารกิจการให้บริการสาธารณสุข มีเพียงบางภารกิจเท่านั้นที่ยังไม่ดำเนินการหรือยังไม่มีถ่ายโอนภารกิจมาอย่างเด่นชัดจากกระทรวงสาธารณสุข เช่น ภารกิจการผลิตสื่อประชาสัมพันธ์ด้านอาหารและยา ภารกิจการเสริมสร้างศักยภาพผู้บริหารท้องถิ่นด้านความรู้และการเรียกร้องสิทธิอันชอบธรรม ภารกิจการสร้างและขยายเครือข่ายการมีส่วนร่วมในการคุ้มครองผู้บริโภค(พจนวรรณ ต้นดิวัฒน์,2547)

ณ ปัจจุบันการถ่ายโอนภารกิจจากกระทรวงสาธารณสุขอยู่ในช่วงระยะที่ 2 (พ.ศ. 2548-2553) หลังจากสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาได้ดำเนินการตามกิจกรรมดังกล่าวข้างต้น พบว่า มีเทศบาลนำร่องเพียงไม่กี่แห่งที่ดำเนินการอย่างเป็นทางการ ตัวอย่างเช่น เทศบาลนครขอนแก่นมีการกำหนดเป็นโครงสร้างการบริหารงาน ยุทธศาสตร์และมีตัวชี้วัดชัดเจน (KPI) ([www.kkmuni.go.th](http://www.kkmuni.go.th), 8 พ.ย 2551) ,เทศบาลเมืองพัทยาได้กำหนดเป็น โครงสร้างการบริหารงาน กรอบบุคคลใหม่ในแผน 3 ปี(2548-2550)([www.pattaya.go.th](http://www.pattaya.go.th), 8 พ.ย 2551) ,เทศบาลนครเชียงใหม่ปี 2550 ได้ดำเนินการคุ้มครองผู้บริโภคโดยกำหนดงบประมาณในเรื่อง การรณรงค์ สื่อประชาสัมพันธ์ สร้างความเข้มแข็งให้กลุ่มอสม.และนักเรียนในเขต([www.cmcity.go.th](http://www.cmcity.go.th) , 8 พ.ย 2551)

ที่ผ่านมาเทศบาลส่วนใหญ่รวมทั้งเทศบาลเมืองสตูลมีการดำเนินงานคุ้มครองผู้บริโภคที่ไม่ชัดเจนนัก และเมื่อมีนโยบายถ่ายโอนภารกิจทำให้เทศบาลไม่สามารถรับการถ่ายโอนได้ การเตรียมความพร้อมในด้านต่างๆ เพื่อวางแผนรองรับการถ่ายโอนภารกิจและพัฒนารูปแบบงานคุ้มครองผู้บริโภคที่เหมาะสมกับภารกิจ จึงเป็นสิ่งสำคัญต่อการถ่ายโอนภารกิจ การศึกษานี้จึงเป็นการศึกษาความพร้อมของเทศบาล ปัญหาและอุปสรรค เพื่อนำไปสู่การพัฒนารูปแบบและการวางแผนงานต่อไป

### วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาความพร้อมของเทศบาลเมืองสตูลในการถ่ายโอนภารกิจการคุ้มครองผู้บริโภค ด้านผลิตภัณฑ์สุขภาพจากสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา
2. ปัญหาและอุปสรรคของการถ่ายโอนภารกิจด้านผลิตภัณฑ์สุขภาพ

## คำถ้อยที่ใช้ในการศึกษา

“เทศบาลเมืองสตูลมีความพร้อมเพียงใดในการรับการถ่ายโอนภารกิจการคุ้มครองผู้บริโภคด้านผลิตภัณฑ์สุขภาพจากสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา”

## นิยามคำศัพท์

**ความพร้อม** หมายถึง สภาพความพร้อมที่มีอยู่เดิมหรือได้จัดเตรียมขึ้นจนมีองค์ประกอบที่ต้องการเพียงพอต่อการดำเนินการหรือปฏิบัติกิจกรรมเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้

**เทศบาล** หมายถึง องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นแบบหนึ่ง เป็นการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นดำเนินการปกครองตนเอง

**เทศบาลเมือง** หมายถึง ท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัดหรือท้องถิ่นชุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่หนึ่งหมื่นคนขึ้นไป ทั้งมีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

**ผลิตภัณฑ์สุขภาพ** หมายถึง ยา อาหาร เครื่องสำอาง เครื่องมือแพทย์ วัตถุออกฤทธิ์ต่อจิตประสาทและยาเสพติดให้โทษ

**การคุ้มครองผู้บริโภค** หมายถึง กระบวนการปกป้อง คุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคเพื่อให้ผู้บริโภคมีความปลอดภัยและได้รับความเป็นธรรม

**การคุ้มครองผู้บริโภคด้านผลิตภัณฑ์สุขภาพ** หมายถึง การป้องกันและคุ้มครองสุขภาพของประชาชนจากการบริโภคผลิตภัณฑ์สุขภาพโดยผลิตภัณฑ์เหล่านี้ต้องมีคุณภาพและปลอดภัย มีการส่งเสริมพฤติกรรมการบริโภคที่ถูกต้อง ด้วยข้อมูลทางวิชาการที่มีหลักฐานเชื่อถือได้และมีความเหมาะสม เพื่อให้ประชาชนได้บริโภคผลิตภัณฑ์สุขภาพที่ปลอดภัยและสมประโยชน์

**การถ่ายโอนภารกิจด้านผลิตภัณฑ์สุขภาพ** หมายถึง การที่ราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาคจะลดหรือยุติบทบาทจากผู้ปฏิบัติและเปลี่ยนผ่านไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ปฏิบัติแทน การถ่ายโอนภารกิจจะต้องเชื่อมโยงกับเรื่องการเงิน การคลัง งบประมาณและการแบ่งรายได้ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำหรับงานวิจัยนี้จะศึกษาเฉพาะการถ่ายโอนภารกิจด้านผลิตภัณฑ์สุขภาพ

**กรอบภารกิจ** หมายถึง หมายถึง กรอบภารกิจที่จะถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ 1) การผลิตสื่อ และเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ ข้อมูลข่าวสารด้านผลิตภัณฑ์สุขภาพ 2) การเสริมสร้างศักยภาพผู้บริโภคทั้งด้านความรู้ในการบริโภค และเรียกร้องสิทธิอันชอบธรรม 3) การ

สร้างและขยายเครือข่ายการมีส่วนร่วมในงานคุ้มครองผู้บริโภคด้านผลิตภัณฑ์สุขภาพของผู้บริโภค ในท้องถิ่น และ 4) การตรวจสอบ ควบคุม กำกับ ผลิตภัณฑ์ อาหาร ยา เครื่องมือแพทย์ เครื่องสำอาง และ วัตถุอันตราย ซึ่งปัจจุบันได้ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจเฉพาะการตรวจสอบ อาหาร ณ สถานที่จำหน่าย

**ช่วงการถ่ายโอนภารกิจ** หมายถึง ระยะเวลาของการถ่ายโอนภารกิจตามกรอบของ กฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยแบ่งเป็น 3 ระยะดังนี้

1. ช่วง 4 ปีแรก (พ.ศ. 2544-2547) จะเป็นช่วงของการปรับปรุงระบบการบริหารงาน ภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การบริหารส่วนกลางและการบริหารส่วน ภูมิภาค รวมทั้งการพัฒนายุทธศาสตร์ การสร้างความพร้อมในการรองรับการถ่ายโอน ภารกิจ บุคลากร งบประมาณ และทรัพย์สินรวมทั้งการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง
2. ช่วงที่ 2 (พ.ศ. 2548-2553) เป็นช่วงเปลี่ยนผ่าน มีการปรับบทบาทของราชการบริหาร ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคประชาสังคม(ภาค ประชาชนที่จะเรียนรู้ร่วมกันในการถ่ายโอนภารกิจ รวมทั้งปรับปรุงกฎหมายที่ เกี่ยวข้อง
3. ช่วงเวลาหลังจากปีที่ 10 ( พ.ศ. 2554 เป็นต้นไป) ประชาชนในท้องถิ่นจะมีคุณภาพ ชีวิตที่ดีขึ้นสามารถเข้าถึงบริการสาธารณะได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ประชาชนจะมี บทบาทในการตัดสินใจ การกำกับดูแลและการตรวจสอบ ตลอดจนการสนับสนุนการ ดำเนินกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเต็มที่

### **ความสำคัญของการวิจัย**

เพื่อเป็นชุดความรู้ให้กับหน่วยงานที่ถ่ายโอนภารกิจ(สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดสตูลและ สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา) และหน่วยงานที่รับการถ่ายโอนภารกิจ(เทศบาล สตูล) ว่ามีความพร้อมในประเด็นใด ขาดความพร้อมในส่วนใด เกิดความร่วมมือ ประสานงานกับเครือข่าย หน่วยงานใดได้บ้าง ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งระดับบริหารและระดับ ปฏิบัติทราบปัญหาและอุปสรรค และเป็นข้อมูลทางอ้อมให้กับเทศบาลอื่นๆเพื่อเตรียม ความพร้อมกับการกิจด้านนี้

### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เพื่อนำผลการศึกษาไปวางแผนถ่ายโอนภารกิจงานคุ้มครองผู้บริโภค
2. เป็นกรณีศึกษาให้กับหน่วยงานส่วนท้องถิ่นอื่นเช่น เทศบาลตำบล, อบต. ในการเตรียมความพร้อมเพื่อรับการถ่ายโอนภารกิจ
3. ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องสามารถเลือกประเด็นปัญหาและอุปสรรคในการถ่ายโอนภารกิจนี้มาวิเคราะห์ หาแนวทางแก้ไข ปรับใช้ตามความเหมาะสม