

กระบวนการการโฆษณาผลิตภัณฑ์สุขภาพของผู้ประกอบการวิสาหกิจ : มุมมองเชิงคุณภาพ

กฤษฎา วิทยารัฐ¹, สงวน ลือเกียรติบัณฑิต², สุนทรี ท.ชัยสัมฤทธิ์โชค³

¹ นักศึกษาปริญญาโท ภาควิชาบริหารเภสัชกิจ คณะเภสัชศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์

² ภาควิชาบริหารเภสัชกิจ คณะเภสัชศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์

³ ภาควิชาเภสัชศาสตร์สังคมและบริหาร คณะเภสัชศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทคัดย่อ

วัตถุประสงค์: เพื่อศึกษาถึงกระบวนการโฆษณาผลิตภัณฑ์สุขภาพในวิสาหกิจ และอธิบายถึงเงื่อนไขที่ทำให้ผู้ประกอบการวิสาหกิจเผยแพร่โฆษณาผลิตภัณฑ์สุขภาพที่ผิดกฎหมาย **วิธีการวิจัย:** การศึกษาค้นคว้าเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ผู้ให้ข้อมูลประกอบด้วย เจ้าของสถานีวิสาหกิจ 8 รายและนักจัดรายการ 10 รายจาก 10 สถานีในจังหวัดแห่งหนึ่งในภาคใต้ โดยเป็นสถานีที่มีใบอนุญาตทดลองประกอบกิจการ 4 สถานีส่วนอีก 6 สถานีเป็นสถานีที่ไม่ได้รับอนุญาต การเก็บข้อมูลใช้การสัมภาษณ์เจาะลึกถึงกระบวนการโฆษณาผลิตภัณฑ์สุขภาพ และเงื่อนไขที่เอื้อให้เกิดการโฆษณาที่ผิดกฎหมาย **ผลการวิจัย:** กระบวนการเผยแพร่โฆษณามี 3 ขั้นตอน คือ 1. การติดต่อสถานีและนักจัดรายการที่มีชื่อเสียงในพื้นที่จากผู้แทนผลิตภัณฑ์ 2. การโฆษณาผลิตภัณฑ์ในวิสาหกิจหลังการว่าจ้าง และ 3) การตรวจสอบการออกอากาศโดยผู้ว่าจ้าง เจ้าของผลิตภัณฑ์สุขภาพควบคุมการโฆษณาของสถานีโดยว่าจ้างชาวบ้านและตัวแทนจำหน่ายผลิตภัณฑ์ในพื้นที่ให้คอยดักฟัง เงื่อนไข 7 ประการส่งผลให้มีการโฆษณาที่ผิดกฎหมาย คือ 1. ความเชื่อว่าเจ้าหน้าที่ไม่บังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง 2. การมีวิธีการรับมือกับการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ 3. ผู้ประกอบการวิสาหกิจเชื่อว่าประชาชนไม่รู้เท่าทันสื่อและไม่กล้าร้องเรียน 4. การต้องการกำไรและการอยู่รอดทางธุรกิจ 5. ผลดีในเรื่องการยอมรับนับถือจากผู้อื่น 6. การขาดความรู้-ทักษะที่เกี่ยวข้องกับการโฆษณาอย่างถูกกฎหมาย และ 7. ความเชื่อว่าการโฆษณาที่ไม่ถูกกฎหมายเป็นเรื่องปกติในสังคมไทย **สรุป:** หน่วยงานภาครัฐสามารถใช้เงื่อนไขที่พบในการศึกษานี้เพื่อกำหนดมาตรการในการจัดการกับปัญหาการโฆษณาผลิตภัณฑ์สุขภาพที่ผิดกฎหมายของวิสาหกิจ

คำสำคัญ: โฆษณาผลิตภัณฑ์สุขภาพที่ผิดกฎหมาย ผู้ประกอบการวิสาหกิจ กระบวนการโฆษณา การคุ้มครองผู้บริโภค วิสาหกิจ

บทนำ

มูลค่าการบริโภคยาของคนไทยบ่งชี้ถึงปัญหาการบริโภคที่ไม่เหมาะสมและเกินความจำเป็นโดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มยาปฏิชีวนะ สาเหตุหนึ่งของปัญหาดังกล่าวเกิดจากอิทธิพลของการโฆษณา (1) วิทยุเป็นสื่อโฆษณาที่สำคัญ คนไทยกว่า 18.7 ล้านคนรับฟังวิทยุ ชาวไทยอายุมากกว่า 10 ปีขึ้นไปฟังวิทยุวันละ 1.7 ชั่วโมงโดยเฉลี่ย (2) งบโฆษณาทางวิทยุของธุรกิจต่าง ๆ มีมูลค่ารวมสูงถึง 6,114 พันล้านบาทในปี พ.ศ. 2553 และมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นทุกปี (3)

ในปี พ.ศ. 2547 สถานีวิทยุในประเทศไทยขยายตัวอย่างรวดเร็วจาก 500 กว่าสถานีเป็นกว่า 2,000 สถานี ภายในระยะเวลา 3 เดือนหลังจากที่รัฐบาลอนุญาตให้สถานีวิทยุชุมชนสามารถโฆษณาได้ไม่เกิน 6 นาทีต่อชั่วโมง แต่การขยายตัวดังกล่าวเกิดอย่างไร้ระเบียบ (4) ในปี พ.ศ. 2556 มีสถานีวิทยุ 7,000-8,000 แห่งในประเทศ (5) ต่อมาเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) เข้าควบคุมอำนาจในการปกครองประเทศ (6) และกำหนดเงื่อนไขว่า สถานีวิทยุต้องได้รับอนุญาตให้ทดลองประกอบกิจการและใช้เครื่องส่งที่ผ่านการตรวจสอบและเป็นไปตามมาตรฐานทางเทคนิคตามประกาศของคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) (7) ดังนั้น สถานีวิทยุที่ไม่ได้รับอนุญาตฯ ต้องหยุดออกอากาศเป็นการถาวร เว็บไซต์ของ กสทช. ในเดือนกันยายน พ.ศ. 2558 ระบุว่า ผู้รับใบอนุญาตฯ ที่สามารถออกอากาศได้แบ่งเป็นประเภทกิจการบริการทางธุรกิจ 3,295 สถานี กิจการบริการสาธารณะ 700 สถานี และกิจการบริการชุมชน 219 สถานี (8)

ปัญหาสำคัญประการหนึ่งที่พบในวิทยุตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน คือ การเผยแพร่โฆษณาผลิตภัณฑ์สุขภาพอย่างผิดกฎหมาย ในยุคก่อนการขยายตัวของจำนวนสถานีวิทยุ (ก่อน พ.ศ. 2547) มีการสำรวจสำมะโนโฆษณา ยาและอาหารในวิทยุกระจายเสียงทั่วประเทศปี พ.ศ. 2536 จำนวน 351 วันสถานี พบการโฆษณา “ยา” และ “อาหาร” ผ่าฝืนกฎหมายสูงถึงประมาณร้อยละ 90 และ 89 ของจำนวนชิ้นโฆษณา ตามลำดับ (9) การศึกษาในช่วงปี พ.ศ. 2547-2556 (ยุคก่อน คสช.) จากทุกภูมิภาคของไทย (10-14) พบการโฆษณา ยา อาหาร เครื่องสำอาง และ

ผลิตภัณฑ์อื่น ๆ (เช่น เครื่องมือแพทย์) ที่ละเมิดกฎหมายร้อยละ 50-64, 46-84, 30-56 และ 68 ของจำนวนชิ้นโฆษณา ตามลำดับ (10-13)

ในยุค คสช. มีการจัดระเบียบวิทยุตั้งที่กล่าวมาแล้ว แต่เป็นที่น่าประหลาดใจว่า การโฆษณาผลิตภัณฑ์สุขภาพอย่างผิดกฎหมายกลับไม่ลดลงเลย การวิจัย 4 เรื่องที่ลพบุรี สระบุรี และลำปาง (15-18) หลังการเข้ามาบริหารประเทศของ คสช. พบการโฆษณาที่ผิดกฎหมาย ยา อาหาร เครื่องสำอาง และเครื่องมือแพทย์ร้อยละ 63-100, 84-96, 42-100, และ 100.0 ของจำนวนชิ้นโฆษณา ตามลำดับ (15, 17-18) โครงการสร้างเครือข่ายผู้บริโภคในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์โดยความร่วมมือระหว่าง กสทช. มูลนิธิเพื่อผู้บริโภค และเครือข่ายผู้บริโภค 10 จังหวัดทั่วประเทศ ได้สำรวจการโฆษณาผลิตภัณฑ์ยา อาหาร และเครื่องสำอางทางสื่อวิทยุระหว่างเดือนมิถุนายน-กันยายน พ.ศ. 2557 พบสถานีวิทยุที่โฆษณาอย่างผิดกฎหมาย 29 คลื่น จากทั้งหมด 33 คลื่นที่ติดตามคิดเป็นร้อยละ 88 (19)

การศึกษาถึงกลไกการควบคุมการโฆษณาผลิตภัณฑ์สุขภาพในประเทศไทย พบว่า สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา (อย.) มีกฎหมายซึ่งรัดกุมและครอบคลุมดี กลไกการพิจารณาโฆษณาก่อนออกอากาศทำได้ดี แต่กลไกการตรวจสอบโฆษณาที่ออกอากาศของ อย. ยังไม่เข้มแข็งเพราะขาดกำลังคน การตรวจสอบมักทำเมื่อมีการร้องเรียนซึ่งส่วนใหญ่เป็นการร้องเรียนจากองค์กรเอกชนและคู่แข่งทางการค้า การร้องเรียนจากประชาชนมีน้อยมาก (10) งานวิจัยเดียวกันนี้ได้สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่สาธารณสุขจังหวัดและพบว่า การตรวจสอบโฆษณาที่ออกอากาศทางวิทยุถือเป็นงานรองที่สำคัญไม่มากเท่างานอื่น จึงมักดำเนินการแบบตั้งรับ คือ เป็นการรับเรื่องร้องเรียนจากผู้บริโภคหรือองค์กรภาคเอกชน เจ้าหน้าที่สาธารณสุขจังหวัดยังไม่แน่ใจว่าโฆษณาที่ออกอากาศนั้นได้รับอนุญาตจาก อย. หรือไม่ หรือมีการดัดแปลงหลังจากที่ได้รับอนุญาตหรือไม่ หากส่งไปยัง อย. เพื่อตรวจสอบต้องใช้เวลายาวนานถึง 6 เดือน (10)

การแก้ไขปัญหานี้ให้ลุล่วงอย่างยั่งยืนจำเป็นต้องเข้าใจถึงเงื่อนไขที่ทำให้ผู้ประกอบการกระทำผิดอย่างต่อเนื่อง งานวิจัยที่ศึกษาปัญหานี้ในมุมมองของ

ผู้ประกอบการสื่อมีน้อยมาก งานวิจัยของ Kitisopee และคณะ (10) พบว่า บริษัทฯ ส่งมอบข้อมูลเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์และกฎหมายควบคุมโฆษณาแก่บริษัทจัดทำโฆษณา เพื่อจัดทำสเปคและส่งเข้ารับการพิจารณาจากออย. บริษัทจัดทำโฆษณามักเป็นผู้ซื้อเวลาการกระจายเสียงให้ด้วยโดยเลือกเวลาออกอากาศและสถานีวิทยุตามงบประมาณที่ได้รับจากบริษัทฯ หากสถานีวิทยุทราบในภายหลังว่า โฆษณาที่ออกอากาศผิดกฎหมาย สถานีมักแจ้งผู้ซื้อเวลาแทนที่จะให้นักจัดรายการหยุดออกอากาศทันที ทั้งนี้เพื่อรักษาความสัมพันธ์ระหว่างกับผู้ซื้อเวลา การหยุดออกอากาศจะกระทำเมื่อมีหลักฐานที่ชัดเจนหรือได้รับการติดต่อจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ อย่างไรก็ตาม บริบทในปัจจุบันแตกต่างอย่างมากจากสภาพในปี พ.ศ. 2547 ซึ่ง Kitisopee และคณะ (10) ทำวิจัยทั้งในเรื่องจำนวนสถานีวิทยุชุมชน จำนวนและชนิดผลิตภัณฑ์ การเปลี่ยนแปลงกฎและระเบียบในการควบคุมการโฆษณา ฯลฯ นอกจากนี้การวิจัยดังกล่าวยังศึกษาเฉพาะการโฆษณาเท่านั้น

การศึกษาเกี่ยวกับสาเหตุและวิธีการแก้ไขการโฆษณาอย่างผิดกฎหมายในผู้ประกอบการวิทยุท้องถิ่นมีน้อยมาก การวิจัยโดยเพลิน จำแนกพล (20) พบว่า ผู้เกี่ยวข้องกับการดำเนินรายการวิทยุชุมชนมีความรู้ด้านการโฆษณาและอาหารในภาพรวม ร้อยละ 61.75 หากวิเคราะห์เฉพาะประเด็นที่จำเป็นต้องรู้พบว่า ตัวอย่างเพียงร้อยละ 15.40 ที่มีความรู้ การไม่มีความรู้ในประเด็นที่จำเป็นจึงอาจเป็นสาเหตุของการโฆษณาที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย อย่างไรก็ตาม ดุริพัช แจงใจ และ สงวน ลือเกียรติบัณฑิต (21) พบว่าการให้ความรู้ผู้ประกอบการวิทยุไม่สามารถแก้ปัญหาได้ ส่วนการเดินทางไปพบผู้ประกอบการวิทยุที่กระทำผิดเพื่อชี้แจงให้ความรู้ในประเด็นที่พบว่าผิด ตลอดจนขอความร่วมมือนั้น สามารถลดปริมาณการโฆษณาที่ผิดกฎหมายได้ แต่การใช้วิธีการดังกล่าวเพียงวิธีเดียวในการแก้ปัญหาไม่เพียงพอ อาจเพิ่มการเผชิญหน้าระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้ประกอบการสื่อ และต้องใช้มาตรการกำลังเจ้าหน้าที่อย่างมากในการตรวจจับ โฆษณาที่ผิดกฎหมายและการไปพบผู้ประกอบการ

งานวิจัยในผู้ประกอบการที่ผ่านมายังมีข้อจำกัดในเรื่องบริบทที่แตกต่างจากปัจจุบันและผลการวิจัยที่แคบและจำกัดทำให้ไม่อาจนำเสนอมาตรการในการแก้ไข

ปัญหาได้อย่างเป็นรูปธรรม ดังนั้นการศึกษานี้จึงมีขึ้นเพื่อค้นหาเงื่อนไขสำคัญที่ทำให้ผู้ประกอบการวิทยุเผยแพร่โฆษณาที่ผิดกฎหมาย ผู้เกี่ยวข้องสามารถนำเงื่อนไขที่สำคัญที่ค้นพบมาปรับปรุงและสร้างมาตรการในการแก้ไขปัญหาการโฆษณาผลิตภัณฑ์สุขภาพต่อไป

วิธีการวิจัย

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพซึ่งได้ผ่านการพิจารณาจากคณะกรรมการจริยธรรมในมนุษย์ของคณะเภสัชศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์แล้ว

พื้นที่ศึกษา

จังหวัดที่เป็นสถานที่ตั้งของสถานีวิทยุที่ศึกษาเป็นจังหวัดหนึ่งทางตอนใต้ของไทย ในอดีตอาชีพหลักของประชาชน คือ การทำนาและการทำสวนผลไม้ ต่อมา การทำสวนยางพาราได้รับความนิยม ทำให้นาข้าวและสวนผลไม้บางส่วนถูกเปลี่ยนเป็นสวนยางพารา แต่การทำนาก็ยังเป็นอาชีพหลักของประชาชนในจังหวัด การศึกษาของประชาชนในจังหวัดอยู่ในระดับค่อนข้างต่ำ เกษตรกรส่วนใหญ่มีที่ดินเป็นของตนเองและมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน รายได้ของประชาชนส่วนใหญ่อยู่ในระดับปานกลางและค่อนข้างต่ำ สภาพสังคมในจังหวัดพัฒนามาจากชุมชนเกษตรกรรม ประชาชนยังมีความผูกพันในระดับเครือญาติ มีวัฒนธรรมได้แก่ การยึดพรรคพวก ยึดติดกับตัวบุคคล ให้ความสนใจในกฎหมายและข้อบังคับของภาครัฐน้อย (22)

ผู้วิจัยเลือกจังหวัดนี้เป็นสถานที่ศึกษาเพราะมีการโฆษณาที่ผิดกฎหมายเป็นจำนวนมาก ซึ่งได้รับการยืนยันโดยข้อมูลจากเจ้าหน้าที่ของกลุ่มงานคุ้มครองผู้บริโภค สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดในพื้นที่และการสุ่มฟังโฆษณาทางสถานีวิทยุโดยผู้วิจัย นอกจากนี้ยังเป็นพื้นที่ซึ่งผู้วิจัยมีความคุ้นเคยกับบุคคลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการวิทยุท้องถิ่น จึงมีโอกาสสูงที่ผู้วิจัยจะได้รับข้อมูลตามสภาพจริง

ผู้ให้ข้อมูล

ผู้ให้ข้อมูล คือ เจ้าของสถานีวิทยุท้องถิ่น 8 ท่าน และนักจัดรายการวิทยุอีก 10 ท่านในจังหวัดแห่งหนึ่งในภาคใต้ เจ้าของสถานีวิทยุที่สมัครใจให้ข้อมูลต้องดำเนินกิจการมาไม่ต่ำกว่า 5 ปี และมีการโฆษณาผลิตภัณฑ์สุขภาพที่ผิดกฎหมาย คือ มีเอกสารแจ้งความร้องทุกข์กล่าวโทษผู้ต้องสงสัยของกลุ่มงานคุ้มครองผู้บริโภค

สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดที่ทำวิจัย ส่วนนักจัดรายการวิทยุที่สมัครใจให้ข้อมูลต้องเป็นผู้จัดรายการที่มีการโฆษณาผลิตภัณฑ์สุขภาพที่ผิดกฎหมาย และมีประสบการณ์การจัดรายการไม่น้อยกว่า 2 ปี นอกจากนี้ผู้วิจัยยังได้สัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลกลุ่มอื่น ๆ เพิ่มเติม ได้แก่ ผู้อำนวยการสถานีวิทยุที่เป็นรัฐวิสาหกิจ 2 ราย พนักงานเจ้าหน้าที่ของกลุ่มงานเภสัชสาธารณสุขและการคุ้มครองผู้บริโภค 1 ราย ประชาสัมพันธ์จังหวัด 1 ราย และเจ้าหน้าที่ กสทช.เขต 4 สงขลา 1 ราย

ผู้วิจัย

ในการวิจัยเชิงคุณภาพ ผู้วิจัยคือเครื่องมือที่สำคัญที่สุด ดังนั้นจึงขอกล่าวถึงภูมิหลังของนักวิจัยเพื่อให้มั่นใจว่าสามารถเข้าถึงข้อมูลได้ตามสภาพจริงและมีความไวทางทฤษฎี ผู้วิจัยชื่อแรกเป็นผู้เก็บข้อมูลด้วยตนเอง ผู้วิจัยชื่อแรกเป็นเภสัชกรที่เคยฝึกงานในกลุ่มงานกำกับยาหลังออกสู่ตลาดและกลุ่มงานโฆษณา สำนักยา อย. ผู้วิจัยมีภูมิลำเนาในจังหวัดที่ทำวิจัย จึงคุ้นเคยกับคนในพื้นที่และผู้ประกอบการวิทยุท้องถิ่นบางสถานีเป็นอย่างดี ผู้วิจัยชื่อแรกยังเป็นสมาชิกสโมสรโรดารีประจำจังหวัดในตำแหน่งผู้ช่วยกรรมการฝ่ายการประชาสัมพันธ์และภาพลักษณ์องค์กร และยังเป็นสมาชิกหอการค้าประจำจังหวัด ทำให้มีความสนิทสนมคุ้นเคยกับนักธุรกิจด้านการท่องเที่ยว โฆษณา และประชาสัมพันธ์บางท่านในพื้นที่ นอกจากนี้ผู้วิจัยเป็นอดีตผู้ช่วยคณะกรรมการนายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองภายในจังหวัด ฝ่ายประสานงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสันนิบาตเทศบาลประจำจังหวัด ทำให้คุ้นเคยกับผู้นำท้องถิ่นบางคนในพื้นที่ที่ผู้ประกอบการสื่อให้ความนับถือ ในการวิจัยนี้ ผู้นำท้องถิ่นแนะนำผู้วิจัยให้ผู้ประกอบการสื่อบางรายรู้จัก ทำให้ได้รับความร่วมมือจากผู้ให้ข้อมูลอย่างดียิ่ง ส่วนผู้วิจัยชื่อที่สองเป็นนักวิจัยที่ศึกษาเรื่องการโฆษณาผลิตภัณฑ์ที่ผิดกฎหมายทางวิทยุท้องถิ่นมานานกว่า 5 ปี

การสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูล

ผู้วิจัยเข้าพบเจ้าของสถานีวิทยุและนักจัดรายการวิทยุตามนัดหมาย เมื่อแนะนำตนเองแล้ว ผู้วิจัยชี้แจงวัตถุประสงค์ รายละเอียดของการวิจัย และระยะเวลาในการสัมภาษณ์ หลังจากนั้นสอบถามความสมัครใจในการเข้าร่วมการวิจัย ผู้วิจัยสัมภาษณ์เชิงลึกตามแนวคำถามที่กำหนดไว้ และจดบันทึกข้อมูลอื่น ๆ เช่น การแสดงกิริยา

ท่าทาง สีหน้าขณะให้สัมภาษณ์ การสัมภาษณ์ใช้เวลา 1 ชั่วโมงโดยประมาณ ผู้วิจัยขออนุญาตจากผู้ให้ข้อมูลในการบันทึกเทปการสัมภาษณ์ หากไม่ได้รับอนุญาต ผู้วิจัยใช้การจดบันทึกย่อแทน ซึ่งผู้วิจัยจะนำไปทบทวนและเขียนขยายความทันทีเมื่อมีโอกาส

หลังการสัมภาษณ์ ผู้วิจัยขอให้ผู้ให้ข้อมูลตอบแบบวัดความรู้เรื่องการโฆษณาผลิตภัณฑ์สุขภาพซึ่งดัดแปลงมาจากแบบวัดของ ดุริพัช แจงใจ และ สงวน ลือเกียรติบัณฑิต (21) นอกจากนี้ผู้วิจัยยังเก็บข้อมูลเพิ่มเติมโดยขอสังเกตการจัดรายการวิทยุ การติดต่อสถานีขอผู้แทนผลิตภัณฑ์เพื่อขอลงโฆษณา (ในบางรายที่มีโอกาส) การตรวจเอกสาร (เช่น สัญญาการโฆษณา คำบรรยายการโฆษณาจากผู้ว่าจ้างโฆษณา เป็นต้น) และการรับฟังโฆษณาทางวิทยุ

ผู้วิจัยวิเคราะห์ข้อมูลพร้อมกับการเก็บข้อมูล นั่นคือ หลังการสัมภาษณ์แต่ละครั้ง ผู้วิจัยถอดเทปการสัมภาษณ์และวิเคราะห์ข้อมูลร่วมกับผลคะแนนจากการวัดความรู้ ข้อมูลจากการสังเกต และผลการตรวจสอบการโฆษณา หลังจากการวิเคราะห์ข้อมูลเสร็จแล้ว ผู้วิจัยจึงเริ่มเก็บข้อมูลในผู้ให้ข้อมูลรายต่อไป การเก็บข้อมูลและการวิเคราะห์จะดำเนินการไปเรื่อย ๆ และสิ้นสุดเมื่อข้อมูลมีความอิ่มตัวนั่นคือ ผู้ให้ข้อมูลรายใหม่ไม่ได้ให้ข้อมูลที่แตกต่างไปจากข้อสรุปที่นักวิจัยค้นพบ และผู้วิจัยเข้าใจเงื่อนไขหรือคำอธิบายของการเกิดการโฆษณาที่ผิดกฎหมายเป็นที่แจ่มแจ้ง ผู้วิจัยเก็บข้อมูลในช่วงปี พ.ศ. 2556-ปลายปี พ.ศ. 2557 การเข้ายึดอำนาจของ คสช. เกิดขึ้นในขณะที่การเก็บข้อมูลยังไม่เสร็จสิ้น ซึ่งทำให้ผู้วิจัยเห็นการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของผู้ประกอบการและนักจัดรายการเมื่อสมดุลงแห่งการบังคับใช้กฎหมายเปลี่ยนไป

การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลใช้วิธีวิเคราะห์เนื้อหาตามคำแนะนำของ Miles และ Huberman (23) ซึ่งแบ่งการวิเคราะห์เป็น 3 ช่วง คือ 1) การจัดระเบียบข้อมูล คือ การถอดเทปคำสัมภาษณ์อย่างละเอียดทุกคำพูด ตลอดจนเสียงที่ไม่ใช่คำพูด หลังจากนั้น พิจารณาความหมายของข้อความนั้น ๆ พร้อมทั้งกำหนดรหัสบ่งบอกความหมายให้กับข้อความ การกำหนดรหัสทำควบคู่ไปกับการเก็บข้อมูล นั่นคือหลังการสัมภาษณ์แต่ละครั้ง ผู้วิจัยจะถอดเทปและกำหนดรหัสให้ พร้อมทั้งดำเนินการในขั้นที่สอง

และสามของการวิเคราะห์ข้อมูล (การแสดงข้อมูล และการสรุปผล) การวิเคราะห์ข้อมูลจะต้องเสร็จสิ้นก่อนที่จะเริ่มสัมภาษณ์ตัวอย่างรายต่อไป ทำให้ทราบว่าข้อมูลที่รวบรวมได้นั้นตรงกับเรื่องที่เราศึกษาเพียงพอหรือไม่ หากไม่ ผู้วิจัยจะปรับเปลี่ยนแนวคำถามก่อนการสัมภาษณ์ครั้งต่อไปในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยป้องกันอคติส่วนตัวในการกำหนดรหัสโดยนำข้อความจากการสัมภาษณ์ช่วงแรก ๆ มากำหนดรหัสร่วมกับผู้วิจัยชื่อที่สองโดยกำหนดรหัสแบบเป็นอิสระต่อกัน หลังจากนั้นนำรหัสที่ได้มาตรวจสอบความแตกต่างและอภิปรายเพื่อลดความไม่ลงรอย และแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเพื่อหาข้อสรุปที่ดีที่สุดในการกำหนดรหัส 2) การแสดงข้อมูล ในขั้นนี้ผู้วิจัยเชื่อมโยงข้อมูลที่จัดระเบียบแล้วเข้าด้วยกันตามความหมาย (หรือรหัส) ที่สัมพันธ์กันของข้อความเหล่านั้นเพื่อจัดกลุ่มรหัสที่มีความหมายที่สามารถบอกถึงคำอธิบายเกี่ยวกับการโฆษณาผลิตภัณฑ์สุขภาพที่ผิดกฎหมาย และ 3) การหาข้อสรุปและการตีความถึงเงื่อนไขที่สำคัญของการโฆษณาผลิตภัณฑ์สุขภาพที่ผิดกฎหมาย

ผู้วิจัยใช้การตรวจสอบสามเส้าด้วยการใช้วิธีการรวบรวมข้อมูลทั้งการสัมภาษณ์เจาะลึก การสังเกต การทดสอบความรู้ และการตรวจสอบเอกสารที่เกี่ยวข้อง ข้อมูลยังได้มาจากหลายแหล่งข้อมูล เช่น ผู้ประกอบการ นักจัดรายการ พนักงานเจ้าหน้าที่ และประชาสัมพันธ์จังหวัด ข้อสรุปที่ได้ผ่านการสอบทานระหว่างข้อมูลจากหลายแหล่งและหลายวิธีการ ผู้วิจัยยังให้ผู้ให้ข้อมูลตรวจสอบข้อสรุปที่ได้เพื่อให้ความเห็น ว่า ข้อสรุปตรงกับสิ่งที่ตนต้องการสื่อหรือไม่

ผลการวิจัย

ผู้ให้ข้อมูล

ผู้ให้ข้อมูลหลัก ประกอบด้วย เจ้าของสถานีวิทยุท้องถิ่น 8 ราย และนักจัดรายการ 10 ราย จาก 10 สถานี โดยเป็นสถานีที่มีใบอนุญาตทดลองประกอบกิจการ 4 สถานี ส่วนอีก 6 สถานีไม่ได้รับใบอนุญาต แต่ลักลอบออกอากาศ ทั้งหมดมีอายุระหว่าง 39-55 ปี เป็นหญิง 5 ราย เป็นโสด 8 ราย นับถือศาสนาอิสลาม 1 ราย ที่เหลือนับถือศาสนาพุทธ การศึกษาของผู้ให้ข้อมูลอยู่ในระดับที่สูง คือ จบปริญญาโท 7 ราย ปริญญาตรี 11 ราย และ ปวส. 1 ราย ทั้งหมดมีประสบการณ์ในวงการวิทยุ 5-18 ปี

ผู้ประกอบการวิทยุท้องถิ่น (ผวท.1- ผวท.8) เป็นทั้งเจ้าของสถานีวิทยุและเป็นนักจัดรายการวิทยุที่มีชื่อเสียงและได้รับความนิยมจากประชาชนในพื้นที่ค่อนข้างมาก จัดรายการวันละประมาณไม่เกิน 2 ชั่วโมง โดยเป็นรายการข่าวสำหรับท้องถิ่นและข่าวเกี่ยวกับสุขภาพเป็นหลัก ส่วนใหญ่จะจัดรายการช่วง 05.00-07.00 น.หรือ 17.00-19.00 น.ของทุกวันและจัดเพียงสถานีวิทยุเดียวเท่านั้น

นักจัดรายการวิทยุท้องถิ่น (นวท.1- นวท.10) เป็นนักจัดรายการอิสระในพื้นที่ที่มีประสบการณ์มากกว่า 5 ปีในงานและจัดรายการประมาณ 2-4 ชั่วโมงต่อวัน โดยเป็นรายการบันเทิงทั่วไป ส่วนใหญ่จะจัดช่วงเวลา 10.00-12.00 น.หรือ 13.00-16.00 น. ของทุกวันโดยจัดรายการมากกว่า 1 สถานี

บริบทของสถานีวิทยุท้องถิ่นในจังหวัดที่วิจัย

จำนวนสถานีวิทยุท้องถิ่น (เมื่อเริ่มการวิจัยในปี พ.ศ. 2556)

ข้อมูลของกสทช. เขต 4 จังหวัดสงขลา ณ วันที่ 20 กรกฎาคม พ.ศ. 2556 ระบุว่า วิทยุท้องถิ่นในจังหวัดที่วิจัยเพียง 4 สถานีจากทั้งหมด 76 สถานีที่ได้รับใบอนุญาตทดลองประกอบกิจการอย่างถูกต้อง เจ้าหน้าที่ของสำนักงานประชาสัมพันธ์จังหวัด ระบุว่า ณ วันที่ 17 มิถุนายน พ.ศ. 2556 มีสถานีวิทยุท้องถิ่นเพียงแค่ 4 สถานีเท่านั้นที่มาแสดงตนตามหนังสือขอความอนุเคราะห์แสดงตน ข้อมูลนี้บ่งชี้ว่า ผู้ประกอบการจำนวนมากไม่ให้ความร่วมมือกับหน่วยงานภาครัฐที่มีหน้าที่กำกับดูแลวิทยุท้องถิ่น

รูปแบบความเป็นเจ้าของ

สถานีวิทยุท้องถิ่นในจังหวัดมีรูปแบบความเป็นเจ้าของ 2 แบบ คือ 1) แบบเจ้าของคนเดียว: เจ้าของอาจเป็นนักจัดรายการวิทยุหรือบุคคลทั่วไปก็ได้ อำนาจการตัดสินใจรับโฆษณาผลิตภัณฑ์สุขภาพขึ้นกับเจ้าของเพียงคนเดียว ระบบการทำงานในสถานีเป็นแบบครอบครัว มีการบริหารจัดการแบบง่าย ๆ มีพนักงานในสถานีไม่เกิน 2 คน สถานีที่ตั้งสถานีเป็นบ้านพักอาศัยทั่วไปที่แบ่งพื้นที่เป็นสัดส่วนสำหรับสถานี และ 2) แบบหุ้นส่วน: เจ้าของสถานีมีหลายคน แต่ละคนอาจเป็นนักจัดรายการวิทยุหรือบุคคลทั่วไปก็ได้ หุ้นส่วนแต่ละคนแบ่งชั่วโมงออกอากาศ

กันเพื่อดูแล อำนาจการตัดสินใจรับโฆษณาในแต่ละ
ช่วงเวลาเป็นของหุ้นส่วนแต่ละคน การบริหารจัดการสถานี
ใช้การตั้งกรรมการผู้จัดการขึ้นมาหนึ่งคน และมีระบบการ
ทำงานเหมือนบริษัทขนาดเล็ก ๆ มีพนักงาน 3-5 คน การ
ดำเนินการมีการจัดเก็บรายได้จากหุ้นส่วนแต่ละคนตามที่
ได้ตกลงกันไว้ในแต่ละเดือน พอครบปีจะมีการจ่ายเงินปัน
ผลแก่หุ้นส่วน สถานีที่ตั้งมักเป็นอาคารพาณิชย์

บทบาทของภาครัฐที่กำกับโฆษณา

หน่วยงานภาครัฐที่มีอำนาจกำกับควบคุมสถานี
วิทยุท้องถิ่น คือ กสทช. หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการเฝ้า
ระวังโฆษณาผลิตภัณฑ์สุขภาพที่ผิดกฎหมายในวิทยุ
ได้แก่ อย. กสทช. และกองบังคับปราบปรามการกระทำ
ความผิดเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค (บก.ปคบ.)
สำนักงานตำรวจแห่งชาติ แต่ละหน่วยงานมอบหมายให้
หน่วยงานในส่วนภูมิภาครับผิดชอบในแต่ละพื้นที่ของตน
สำหรับในพื้นที่ที่ศึกษา สำนักงาน กสทช.เขต 4 จังหวัด
สงขลา (ในปี พ.ศ. 2556) มีเขตพื้นที่รับผิดชอบ 7 จังหวัด
ภาคใต้ตอนล่าง ได้แก่ จังหวัดตรัง พัทลุง สตูล สงขลา
ปัตตานี ยะลา และนราธิวาส โดยทำงานเป็นภาคี
เครือข่ายกับสำนักงานประชาสัมพันธ์ประจำจังหวัดในแต่ละ
จังหวัด อย่างไรก็ตาม ด้วยเขตพื้นที่รับผิดชอบที่กว้าง
และการขาดแคลนบุคลากร ทำให้สำนักงาน กสทช. เขต4
ไม่สามารถทำงานได้เต็มที่ ส่งผลให้สำนักงาน
ประชาสัมพันธ์จังหวัดเป็นฝ่ายช่วยทำงานตั้งรับอยู่ในพื้นที่
เมื่อพบปัญหาข้อร้องเรียนเกี่ยวกับสื่อทั้งวิทยุท้องถิ่นหรือ
เคเบิลทีวี ก็ส่งต่อข้อมูลมายังสำนักงาน กสทช. เขต4 เพื่อ
ตรวจสอบและระงับการออกอากาศของสถานีวิทยุดังกล่าว
ต่อไป แต่เนื่องจาก กสทช.ในพื้นที่ต้องใช้เวลาในการ
เดินทางเพื่อเข้าตรวจสอบและดำเนินการ ผู้ประกอบการ
วิทยุจึงสามารถไหวตัวได้ทันก่อนเสมอ การดำเนินการของ
กสทช. ในพื้นที่จึงเน้นกรณีที่เกิดการร้องเรียน

สำนักงานประชาสัมพันธ์จังหวัด มีบทบาทในการ
ช่วยกำกับดูแลสถานีวิทยุท้องถิ่นในพื้นที่ แต่กระบวนการ
ทำงานเป็นเพียงการตั้งรับในพื้นที่และขอความร่วมมือ
ผู้ประกอบการวิทยุท้องถิ่นให้ปฏิบัติตามกฎหมายเท่านั้น
โดยไม่มีอำนาจในการตรวจสอบ ป้องปราม และจับกุม
ผู้กระทำความผิดที่เกี่ยวกับการโฆษณาผลิตภัณฑ์สุขภาพ
ที่ผิดกฎหมาย ภาระงานส่วนใหญ่ของสำนักงาน

ประชาสัมพันธ์จังหวัดเป็นเรื่องการประสานความร่วมมือ
โดยส่งเอกสาร การรวบรวมข้อมูลพื้นฐานสถานีวิทยุ
ท้องถิ่น และการอบรมให้ความรู้แก่ผู้ประกอบการวิทยุ
ท้องถิ่นเท่านั้น ผู้ประกอบการในพื้นที่ส่วนใหญ่จึงไม่เกรง
กลัว และไม่ ค่อยให้ความร่วมมือกับสำนักงาน
ประชาสัมพันธ์

ถึงแม้ว่า กสทช. จะตั้งศูนย์รับเรื่องร้องเรียนใน
ระดับประเทศแล้วก็ตาม แต่พบว่า ผู้ร้องเรียนเรื่องโฆษณา
ผลิตภัณฑ์สุขภาพที่ผิดกฎหมายในพื้นที่วิจัย จะแจ้งไปที่
สำนักงานสาธารณสุขประจำจังหวัดก่อนเสมอ ผู้วิจัยสุ่มฟัง
รายการของสถานีวิทยุท้องถิ่นที่เข้าร่วมการวิจัยทั้ง 10
สถานี (ช่วงวันที่ 1-15 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2557) พบว่า ทุก
สถานีมีการโฆษณาผลิตภัณฑ์สุขภาพที่ผิดกฎหมาย
จำนวนมาก ทั้งหมดนี้แสดงให้เห็นว่าการณรงค์และ
กวดขันของสำนักงานสาธารณสุขจังหวัด สำนักงาน
ประชาสัมพันธ์จังหวัด และสำนักงาน กสทช.เขต 4 ในอดีต
ไม่ประสบผลสำเร็จแม้แต่่น้อย

บริบทหลังการเข้ายึดอำนาจการปกครองของ คสช.

ประกาศ คสช. ฉบับที่ 15/2557 ส่งผลให้สถานี
วิทยุที่ไม่ได้รับอนุญาตให้จัดตั้งขึ้นตามที่กฎหมายกำหนด
ไม่สามารถออกอากาศได้ หลังจากนั้นได้มีประกาศฯ ฉบับ
ที่ 23/2557 (ลงวันที่ 23 พฤษภาคม พ.ศ. 2557) ทำให้
สถานีวิทยุที่ได้รับอนุญาตทดลองประกอบกิจการไม่
สามารถออกอากาศได้เช่นกัน นั่นคือ สถานีวิทยุท้องถิ่น
ทุกสถานีถูกระงับการออกอากาศโดยสิ้นเชิง ปัญหาการ
โฆษณาผลิตภัณฑ์สุขภาพที่ผิดกฎหมายในวิทยุท้องถิ่นจึง
ยุติไปโดยปริยาย ณ ช่วงเวลานั้น ผู้วิจัยสุ่มฟังรายการวิทยุ
ในระหว่างวันที่ 1-14 มิถุนายน พ.ศ. 2557 พบว่า ไม่
ปรากฏคลื่นจากสถานีวิทยุท้องถิ่นใด ๆ มีเพียงสถานีวิทยุ
ที่เป็นของภาครัฐเท่านั้นที่ออกอากาศ

หลังจากนั้นได้มีประกาศฯ ฉบับที่ 66 /2557 (ลง
วันที่ 14 มิถุนายน พ.ศ. 2557) และฉบับที่ 79 /2557 (ลง
วันที่ 9 กรกฎาคม พ.ศ. 2557) ระบุว่า สถานีวิทยุที่เคย
ได้รับอนุญาตให้ทดลองออกอากาศได้จากภาครัฐ ต้องนำ
เครื่องส่งมาตรวจสอบสภาพเครื่องให้เป็นไปตามมาตรฐานทาง
เทคนิคตามประกาศของ กสทช. หากผ่านการตรวจสอบ
สถานีวิทยุดังกล่าวก็สามารถออกอากาศได้ตามปกติได้
สำหรับสถานีวิทยุที่ผู้ประกอบการได้ยื่นขออนุญาตฯ และ

คำขออยู่ในระหว่างการพิจารณา ก็ต้องนำเครื่องส่งมาตรวจสอบสภาพก่อน และดำเนินการขออนุญาตตามขั้นตอน เมื่อได้รับอนุญาตและเครื่องส่งได้ผ่านการตรวจสอบแล้ว ก็สามารถออกอากาศได้ ส่วนสถานีวิทยุที่ไม่ได้ยื่นคำขอตั้งแต่ต้น จะถูกระงับการออกอากาศและไม่สามารถกลับมาออกอากาศได้อีกต่อไป ประกาศฉบับนี้ทำให้สถานีวิทยุท้องถิ่นในพื้นที่ต้นตัวกันอีกครั้งและได้ปรับตัวในหลายรูปแบบ ผู้ประกอบการวิทยุท้องถิ่นที่ไม่ได้ยื่นขอใบอนุญาต ได้หยุดออกอากาศ ดังคำกล่าว

“พี่ก็ทำใจแล้วนะ ไอ้สถานีของเรามันไม่ได้ขอใบอนุญาตไง ยิ่งยุค คสช.นะ ยอมเลยพี่ นี่ก็หยุดทุกอย่างแล้ว เมื่อเค้าเอาจริง เราก็ต้องรู้ตัวเองนะ ทำอะไรไปตอนนี้ก็เท่ากับรันทาที่ถูกไหม เค้ายังจับจ้องเราอยู่ด้วย” (ผวท.8)

ประกาศฯ ฉบับที่ 79 /2557 ทำให้ผู้ประกอบการบางแห่งกลับมาออกอากาศได้อีกครั้ง ข้อมูลจากสำนักงาน กสทช. เขต 4 จังหวัดสงขลา ณ วันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2557 ระบุว่า สถานีวิทยุท้องถิ่นในจังหวัดที่เป็นสถานที่วิจัย ได้รับอนุญาตให้ทดลองออกอากาศจำนวน 7 สถานี โดยมีสถานีที่อยู่ระหว่างยื่นขอใบอนุญาตและนำเครื่องส่งมาตรวจสอบสภาพตามมาตรฐานทางเทคนิคอีก 15 สถานี ซึ่งคาดว่าจะได้รับอนุญาตให้ออกอากาศได้ในเร็ววัน สำหรับสถานีที่ได้รับอนุญาตให้ออกอากาศแล้วนั้น มี 4 สถานี ซึ่งทั้งหมดเป็นผู้ให้ข้อมูลในการวิจัยครั้งนี้ด้วย กลุ่มนี้ปรับตัวโดยหยุดโฆษณาผลิตภัณฑ์ที่ผิดกฎหมาย และคืนเงินค่าจ้างโฆษณาให้กับผู้ว่าจ้างเพื่อเป็นการรักษาฐานลูกค้าของตนเอาไว้ เจ้าของผลิตภัณฑ์สุขภาพเองก็เข้าใจในบริบทที่เปลี่ยนไป และเปลี่ยนแนวทางการตลาดจากโฆษณาในวิทยุมาเป็นการให้ตัวแทนจำหน่ายเดินเคาะประตูบ้านลูกค้าและหาฐานลูกค้าแบบเครือข่ายมากขึ้น ผู้ประกอบการวิทยุก็หันมาเช่าช่วงเวลาจัดรายการในสถานีวิทยุที่ถูกกฎหมายหรือหาทางอื่นทำไปพลางก่อน ผู้ประกอบการยังคงรักษาความสัมพันธ์กับผู้ว่าจ้างโฆษณาและ “รอโอกาส” กลับมาโฆษณาผลิตภัณฑ์สุขภาพที่ผิดกฎหมายเพื่อหารายได้อีกเมื่อสถานการณ์เหมาะสม

กระบวนการเผยแพร่โฆษณาผลิตภัณฑ์สุขภาพที่ผิดกฎหมายในวิทยุท้องถิ่น

การสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลก่อนยุค คสช. เกี่ยวกับกระบวนการเผยแพร่โฆษณาผลิตภัณฑ์สุขภาพพบว่ามี 3 ขั้นตอน คือ 1) การติดต่อผู้ประกอบการวิทยุท้องถิ่นจากเจ้าของผลิตภัณฑ์สุขภาพหรือตัวแทน 2) การโฆษณาผลิตภัณฑ์ในวิทยุท้องถิ่นหลังการว่าจ้าง และ 3) การตรวจสอบการออกอากาศโดยผู้ว่าจ้างและการต่อสัญญาดังมีรายละเอียดดังนี้

การติดต่อผู้ประกอบการวิทยุท้องถิ่นจากเจ้าของผลิตภัณฑ์สุขภาพ

ในขั้นตอนนี้ผู้แทนผลิตภัณฑ์ของบริษัทที่อยู่นอกพื้นที่เข้ามาพบนักจัดรายการที่มีชื่อเสียงในพื้นที่ เพื่อขอให้นำสถานีวิทยุท้องถิ่นที่ “มีเรทที่ดี” และแนะนำนักจัดรายการที่มีชื่อเสียง ประมาณ 5 อันดับแรก โดยมีค่าตอบแทนให้ประมาณ 500-1000บาท สถานีและนักจัดรายการดังกล่าวจะเป็นเป้าหมายในการเข้าไปติดต่อของโฆษณาผลิตภัณฑ์ต่อไป จากนั้นตัวผู้แทนผลิตภัณฑ์จะสอบถามข้อมูลจากร้านค้าที่จำหน่ายผลิตภัณฑ์ในพื้นที่และตรวจสอบข้อมูลที่ได้จากกลุ่มผู้แทนผลิตภัณฑ์ด้วยกันอีกครั้งหนึ่ง จากนั้นเริ่มการติดต่อโดยอาศัยความใกล้ชิดกับบุคคลรอบข้างนักจัดรายการเป้าหมาย ทุกคนที่สามารถทำให้เข้าถึงผู้จัดรายการที่ถูกคัดเลือก จะได้ค่าตอบแทนในรูปของเงินหรือตัวอย่างผลิตภัณฑ์ให้ทดลองใช้อย่างใดอย่างหนึ่ง ผู้แทนทำสมุดบันทึกข้อมูลเหล่านี้ไว้ด้วยเป็นเล่มเล็ก ๆ เพื่อส่งต่อข้อมูลต่อไปแก่ผู้แทนคนอื่นคล้าย ๆ กับผู้แทนยา หรือเรียกว่า “ส่งเขต” เนื่องจากผู้แทนผลิตภัณฑ์เหล่านั้น มีการเข้าออกงานบ่อย

ต่อมาผู้แทนผลิตภัณฑ์เข้าพบเจ้าของสถานีวิทยุท้องถิ่นหรือนักจัดรายการวิทยุโดยตรง เพื่ออธิบายข้อมูลผลิตภัณฑ์เบื้องต้นและขอบเขตของความต้องการที่เจ้าของผลิตภัณฑ์ต้องการจะโฆษณา รูปแบบการว่าจ้างโฆษณา มี 2 แบบ คือ 1) การอ่านสปอตโฆษณาต้นชั่วโมง โดยบริษัทเจ้าของผลิตภัณฑ์มีเอกสารให้นักจัดรายการและผู้ประกอบการสถานีวิทยุเป็นข้อมูลบรรยายสรรพคุณของผลิตภัณฑ์ และข้อความคำพูดรับรองจากผู้ให้ อยู่ในกระดาษขนาด A4 ประมาณ 3-7 แผ่นและมีแผ่นสรุปข้อมูลทั้งหมดเป็น ข้อความสั้น ๆ กระชับได้ใจความสำหรับให้นักจัดรายการพูดสด ประมาณ 6-7 บรรทัด ใช้เวลาพูดประมาณ 35 วินาทีถึง 1 นาทีต่อการพูดสปอตโฆษณา 1

ครึ่งสปีดชั่วโมงมีจุดหมายเพื่อกระตุ้นให้ผู้ฟังซื้อผลิตภัณฑ์ สรรพคุณ และสถานที่จำหน่ายในพื้นที่ และ 2) การเปิดแผ่น CD ซึ่งบรรยายสรรพคุณผลิตภัณฑ์และการพูดกล่าวอ้างสรรพคุณรักษาโรคจากผู้บริโภคในพื้นที่ในจังหวัดต่าง ๆ ทั่วประเทศ ระยะเวลาประมาณ 3-5 นาที สำหรับแบบสั้น (สปีด) และแบบยาวประมาณ 20-50 นาทีซึ่งมีลักษณะคล้ายกับการจัดรายการสด

อัตราค่าตอบแทนที่บริษัทต้องจ่ายให้กับผู้ประกอบการสถานีวิทยุและนักจัดรายการวิทยุมีรายละเอียด ดังนี้

ก. กรณีที่ว่าจ้างนักจัดรายการวิทยุ 1.1) การอ่านสปีดโฆษณาต้นชั่วโมง มีอัตราค่าจ้างพูดโฆษณา 25-40 บาทต่อครึ่งสปีดโฆษณาที่มีความยาวประมาณ 6-7 บรรทัด ใช้เวลาพูดประมาณ 35 วินาที ถึง 1 นาที 1.2) การเปิดแผ่น CD แบบสั้นเวลาประมาณ 3-5 นาที นักจัดรายการมีหน้าที่ตั้งเวลาเปิดโฆษณาเป็นช่วง ๆ บริษัทให้ค่าตอบแทนประมาณ 5000-7000 บาทต่อเดือน ส่วนใหญ่ตกลงกันว่า เปิดไม่เกิน 3 ครั้งต่อชั่วโมง หากนักจัดรายการทำงานในหลายช่วงเวลาผู้แทนผลิตภัณฑ์มักเป็นผู้เลือกช่วงเวลาที่ผู้ฟังมากที่สุด

ข. กรณีว่าจ้างนายสถานีวิทยุท้องถิ่นหรือผู้ประกอบการสถานีวิทยุ 2.1) การอ่านสปีดโฆษณาต้นชั่วโมง การพูดโฆษณา 1 ครั้งมีอัตราค่าจ้าง 10-40 บาท เมื่อสถานีได้สปีดโฆษณาจากผู้แทนผลิตภัณฑ์ ผู้ประกอบการจะสั่งให้นักจัดรายการที่มาเช่าช่วงเวลาคาดสดให้ โดยแบ่งค่าตอบแทนกันถือเป็นการช่วยนักจัดรายการหารายได้แล้วแบ่งส่วนรายได้กัน 2.2) การเปิดแผ่น CD แบบสั้น ระยะเวลาประมาณ 3-5 นาที จะมีการแบ่งค่าตอบแทนให้นักจัดรายการคล้าย ๆ การพูดสปีดโฆษณาแต่จะคิดค่าตอบแทนเป็นรายเดือน เดือนละประมาณ 5000-12000 บาท นักจัดรายการวิทยุท้องถิ่นมีหน้าที่ตั้งเวลาเปิดโฆษณาเป็นช่วงตามที่ตกลงกันกับบริษัทเจ้าของผลิตภัณฑ์โดยผ่านทางผู้แทนผลิตภัณฑ์ที่รับผิดชอบในเขตจังหวัดนั้นๆ 2.3) การเปิดแผ่น CD แบบยาว ซึ่งคล้ายกับการจัดรายการสด ณ ช่วงเวลานั้น ประมาณ 20-50 นาที มักเปิดตั้งแต่ 20.00-04.00 น. โดยเปิดซ้ำจนเหมือนกับการพูดหมุนเวียนไปเวียนมาตลอดอัตราค่าโฆษณายู่ที่ 25,000-60,000 บาทต่อเดือน

ผู้ประกอบการวิทยุท้องถิ่นเข้าใจดีว่าในแต่ละพื้นที่มีอัตราค่าจ้างโฆษณาที่แตกต่างกัน อาทิเช่น อัตราค่าจ้างโฆษณาในจังหวัดที่ศึกษาจะต่ำกว่าอำเภอหาดใหญ่ เกือบ 2-3 เท่าตัว ส่วนพื้นที่ของจังหวัดที่ศึกษามีอัตราค่าตอบแทนใกล้เคียงกันกับจังหวัดสตูลหรือสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ เจ้าของผลิตภัณฑ์ที่มีงบเพื่อการโฆษณามาก จะทุ่มงบประมาณไปกับการโฆษณาในเคเบิลทีวี และวิทยุท้องถิ่นโดยเน้นลูกค้าซึ่งเป็นชาวบ้านในชนบทเป็นหลัก และให้ความสำคัญกับการเลือกนักจัดรายการวิทยุหรือสถานีวิทยุที่ชาวบ้านชื่นชอบ เนื่องจากมองว่าการโฆษณาช่วยให้ทำการตลาดในกลุ่มลูกค้าหรือเครือข่ายในชุมชนง่ายขึ้น และส่งผลต่อยอดขายโดยตรง

หากผู้ประกอบการวิทยุหรือนักจัดรายการไม่รับโฆษณา ผู้แทนผลิตภัณฑ์จะเข้าหาคนใกล้ชิดซึ่งอาจเป็นภรรยา เพื่อนนักจัดรายการญาติสนิท เป็นต้น ให้ช่วยติดต่อให้โดยมีข้อเสนอเพิ่มขึ้น ได้แก่ เพิ่มค่าโฆษณ่อีก 1-2 เท่า หรือตามที่ผู้จัดรายการหรือผู้ประกอบการต้องการ โดยตกลงเป็นราย ๆ ไป ถ้าหากว่าบุคคลดังกล่าวมีชื่อเสียงในพื้นที่มาก ก็จะมีค่าตอบแทนให้บุคคลใกล้ชิดที่ทำหน้าที่ช่วยติดต่อประสานงานให้เป็นแต่ละรายไป ตั้งแต่ 300-5000 บาท

การโฆษณาผลิตภัณฑ์ในวิทยุท้องถิ่นหลังการว่าจ้าง

หลังจากเผยแพร่โฆษณาตามเงื่อนไขในสัญญาว่าจ้าง หากยอดขายของผลิตภัณฑ์สุขภาพดังกล่าวอยู่ในระดับสูง ผู้ว่าจ้างอาจจ่ายค่าตอบแทนเพิ่มขึ้นให้กับผู้ประกอบการหรือนักจัดรายการ คือ มากกว่าที่ระบุในสัญญา ดังกล่าวต่อไปนี้

“รอบหนึ่งก็เคลียร์กันทีหนึ่ง บางทีนะพี่ก็ไม่รู้ อยู่ ๆ เงินโอนเข้าบัญชีแล้ว ส่วนใหญ่จะได้เยอะกว่าในสัญญา นะ ในสัญญา 5000 พอดูในบัญชีได้ 6000-7000 เลย สูงสุดนะ ค่าโอนให้พี่ 12000 เลยแหละ พี่ต้องโทรศัพท์ไปขอบคุณ ค่าเลย ให้เยอะมาก ๆ” (นทท.1)

“ของพี่มันทำร่วมกันเป็นทีมใหม่ 5 สถานีก็ 26000 ต่อเดือนอะ พอเอาเข้าจริง เราก็ลุยให้เค้านะ โหมกระแสเลย ปรากฏว่าเค้าโอนมาให้ 35000 ต่อเดือนเป็น

อย่างต่ำนะ พวกพีดีใจกันเลย คิดดูได้เพิ่มกันตั้งคนละ 2000 ถือว่าโอเคเลยนะ” (นาท. 6)

ส่วนเงื่อนไขที่ทำให้เกิดการตัดสินใจรับโฆษณา อย่างผิดกฎหมายแสดงอยู่ในหัวข้อถัดไป

การตรวจสอบการออกอากาศโดยผู้ว่าจ้าง

เจ้าของผลิตภัณฑ์สุขภาพควบคุมการโฆษณา ตามสัญญาโดยว่าจ้างชาวบ้านในพื้นที่ให้คอยส่งตักฟังการ ออกอากาศ ร่วมกับการส่งตักฟังโดยตัวแทนจำหน่าย ผลิตภัณฑ์ในพื้นที่ ทั้ง 2 ฝ่ายตักฟังอย่างเป็นอิสระต่อกัน และต้องรายงานผลแก่เจ้าของผลิตภัณฑ์โดยตรงทุกเดือน ในลักษณะของแบบบันทึกจำนวนครั้งของการเผยแพร่สปอตโฆษณาต้นชั่วโมงที่เป็นการพูดสดและการเปิด CD แบบสั้น ส่วน CD แบบยาวนั้นสถานีหรือนักจัดรายการ และผู้แทนผลิตภัณฑ์ใช้วิธีอัดเทปไว้เป็นหลักฐานและส่งให้ เจ้าของผลิตภัณฑ์ เจ้าของผลิตภัณฑ์ว่าจ้างประชาชนและ ตัวแทนจำหน่ายในพื้นที่ให้ “ตักฟัง” อย่างเป็นทางการนั้น นั่นคือ ผู้แทนผลิตภัณฑ์ ผู้ประกอบการ และนักจัดรายการต่าง ก็ไม่รู้ว่ามีผู้ตักฟังคือใคร วิธีการดังกล่าวได้ผลอย่างไรทำให้ ผู้แทนผลิตภัณฑ์ผู้ประกอบการและนักจัดรายการต่างไม่ กล้าที่จะสมรู้ร่วมคิดกันโกงค่าโฆษณาจากเจ้าของ ผลิตภัณฑ์ (โดยไม่เผยแพร่โฆษณาหรือทำผิดสัญญา) ทุก ฝ่ายจึงต้องปฏิบัติตามหน้าที่และเงื่อนไขที่ตกลงกันไว้ใน สัญญา ซึ่งส่งผลดีต่อเจ้าของผลิตภัณฑ์โดยตรง

“บริษัทมันก็รู้ช่องทางนี้ ว่าโกงตรงไหนได้บ้าง ถ้า ผู้แทนมันฮั้วกับสถานี มันก็จบ เบิกเงินมาก็แบ่งกัน เราก็ พุดบ้างไม่พุดบ้าง ช่างผู้แทนก็รายงานแต่ละเดือนมั่ว ๆ ไป สุดท้ายก็ไม่ได้อะไรจริงไหม ค่าจ้างมือที่มองไม่เห็นแบบนี้ ก็เท่ากับตัดหลังเรากับพวกผู้แทนอยู่แล้ว ใครจะกล้าล่ะ พี ดีว่าค่าจ้างชาวบ้านตักฟังเดือนหนึ่งก็หลายบาทอยู่นะ แต่ก็มี คุ่มค่าอยู่” (นาท.4)

“เห็นผู้แทนเค้าพูดนะ ทำงานให้เจ้านายมา 2 ปี กว่าแล้วยังไม่รู้เลยว่า ใครเป็นคนตักฟังในจังหวัด แต่มี รายงานส่งเข้าบริษัททุกเดือนเลยนะ รายงานเป็นวัน ๆ ไป เลยละเอียดมาก เค้าก็กลัวเหมือนกันว่า ข้อมูลจะตรงกับ ของเค้าที่ทำรายงานส่งเข้าไปไหม เค้าพูดให้พีดีฟัง พีดีก็ยัง

โฆษณาให้เค้าเลย แสดงว่ามีคนตรวจสอบเราอยู่ด้วย รับ เงินเค้าแล้วก็ไม่ใช่ว่าสักแต่ลงโฆษณาส่ง ๆ ไปนะ..เจอแบบนี้ ดีไม่ได้ดีแยะเลย พีดีระวังตัวมากขึ้นนะ” (นาท.3)

“พี่บอกเด็กที่สถานีไว้เลย เปิดช่วงไหน.....

ยังงี้ถ้าวันไหนพีดีไม่อยู่ ต้องไม่พลาด เกิดไอพวกที่มันตัก ฟังอยู่มันรายงานไป ช่วยเลยสถานีเรา ไม่ได้นะ ต้องให้ เป็นไปตามที่เราตกลงกับเค้า ถ้ารู้ว่ามือที่มองไม่เห็นเป็น ใคร ค่อยว่ากัน ไอนี้พีดีกับผู้แทนก็หากันจ้ะแล้ว ยังไม่รู้เลย ใครสักที.... มีตัวตนแน่ แต่ไม่รู้” (นาท.1)

ผู้ประกอบการและนักจัดรายการยังมีแนวโน้ม เผยแพร่โฆษณามากกว่าที่ระบุไว้ในสัญญา เพราะมองว่า โฆษณาผลิตภัณฑ์สุขภาพเป็นแหล่งรายได้ที่เป็นกอบเป็น กำ สามารถทำให้ธุรกิจอยู่รอดได้ในระยะยาว และคุ้มทุนได้ เร็วขึ้น นอกจากนี้ ผู้ประกอบการและนักจัดรายการกลัว ผลเสียหากทำผิดสัญญา เพราะมีตัวอย่างการยกเลิกการ ว่าจ้างกับสถานีที่ทำผิดสัญญาและการบอกต่อกันในหมู่ผู้ ว่าจ้างโฆษณาให้ “บอยคอต” สถานีที่ไม่ทำตามสัญญา

“พีดีอย่างนี้ละ งานที่พีดีโฆษณาเนี่ย ผิด กฎหมายใหม่ก็รู้ว่าจะผิดเต็มประตู แต่เราถ้าไม่ทำก็อยู่ ไม่ได้ พอเรามาโฆษณาให้เค้า เราก็ต้องทำให้ดีที่สุด คุณกัน ว่างังก็ทำให้ได้ตามนั้น ไอพวกนี้มันมีคนตักฟังนะ ลอง ลงให้มันไม่ครบสิ เป็นเรื่องแน่ เงินก็ไม่ได้ แถมยกเลิก ขึ้นมาดีไม่ดี หมดที่ทำมาหากินกันเลยทีเดียว พวกนี้มันปากถึง กันหมดนะ จะว่าไป” (นาท.1)

“มันมีคนตักฟังทั้งนั้นแหละ ใครว่าเค้าเชื่อเรา เพื่อนพีดีโดนมาแล้ว นึกว่ามันไม่รู้ ที่ไหนได้โดนแกล้งกลับ เล่นจนเจ็บไปเลย ไม่มีใครเอาแถมพอจะมาพ่วงกับเพื่อน ปรากฏว่า พวกที่จะจ้างพูดต่อหน้าเลยว่ะ ไม่เอาสถานีนี้ ถ้า เอามาพ่วงก็ไม่จ้างยกทีม เอาสิทีนี้ อายไหม แยะเลย ตั้งแต่ นั้นมา ในจังหวัดกลัวกันมาก ลงให้ครบตามสัญญากัน ทั้งนั้น แต่ก็ได้เงินคุ้มด้วยแหละ เค้าเหมือนลูกค้ารายใหญ่ ใครจะกล้าต่อกรว่าไหมหละ เป็นผู้สนับสนุนอย่างเป็นทางการเลย...” (นาท. 4)

การต่อสัญญา

เจ้าของผลิตภัณฑ์สุขภาพจะต่อสัญญาการโฆษณาทันทีหากยอดขายผลิตภัณฑ์ในรอบสัญญาที่ผ่านมาเป็นไปตามเป้าหมาย หากยอดขายไม่เป็นไปตามเป้าหมายก็จะมีผลการเจรจาขอลดค่าโฆษณาหรือขอต่อสัญญาโฆษณาเป็นลักษณะเดือนต่อเดือน ส่วนใหญ่แล้วผู้ประกอบการและนักจัดรายการจะยอมลดค่าโฆษณา เพื่อนำมำให้เจ้าของผลิตภัณฑ์ยินยอมโฆษณาต่อไปโดยไม่ไปติดต่อผู้ประกอบการวิทยุท้องถิ่นรายใหม่ ในขณะที่เดียวกันผู้ประกอบการอาจมีข้อเสนอเพิ่มความถี่ของการออกอากาศให้มากขึ้น

เงื่อนไขที่ส่งผลให้เกิดการโฆษณาผลิตภัณฑ์สุขภาพที่ผิดกฎหมายในสถานีวิทยุท้องถิ่น

การวิจัยพบ 7 เงื่อนไขสำคัญซึ่งส่งผลให้ผู้ประกอบการและนักจัดรายการโฆษณาผลิตภัณฑ์สุขภาพที่ผิดกฎหมายในสถานีวิทยุท้องถิ่น คือ 1. ความเชื่อว่าเจ้าหน้าที่ไม่บังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง 2. การมีวิธีการรับมือกับการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ 3. ผู้ประกอบการวิทยุท้องถิ่นเชื่อว่าประชาชนไม่รู้เท่าทันสื่อและไม่กล้าร้องเรียน 4. การต้องการกำไรและการอยู่รอดทางธุรกิจ 5. ผลดีในเรื่องการยอมรับนับถือจากผู้อื่น 6. การขาดความรู้ทักษะที่เกี่ยวข้องกับการโฆษณาอย่างถูกกฎหมาย และ 7. ความเชื่อว่าการโฆษณาที่ไม่ถูกกฎหมายเป็นเรื่องปกติในสังคมไทย

1. ความเชื่อว่าเจ้าหน้าที่ไม่บังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจังกับวิทยุท้องถิ่น

ผู้ประกอบการและนักจัดรายการมองว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กลุ่มงานคุ้มครองผู้บริโภคและเภสัชสาธารณสุข สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด สำนักงานประชาสัมพันธ์จังหวัด และสำนักงาน กสทช. เขต ไม่ได้บังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง แม้จะมีการออกตรวจสถานีวิทยุท้องถิ่นในพื้นที่บ้าง แต่จะทำเฉพาะเมื่อเกิดเรื่องร้องเรียนและจะลงพื้นที่เพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงเท่านั้น โดยไม่ได้ดำเนินการในระดับที่มีผลกระทบต่อสถานี

“ที่รู้ ๆ นะ เค้าก็ไม่อยากจะมาตรวจอะไรเรามากหรอก วันก่อนเจอกัน บอกพี่เองเลยว่าอย่าให้มีเรื่องร้องเรียนเลย ตอนนี้จะทำอะไรก็ทำ ๆ ไปเถอะ มีเรื่อง

ร้องเรียนที่ไรเหนื่อยมาก ตามจับใครก็ได้หนีหายกันหมด” (นท.8)

จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ของรัฐพบข้อมูลที่สอดคล้องกัน เจ้าหน้าที่ไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจังด้วยเหตุผล 4 ประการ คือ ก) ภาระงานที่มากและอัตราเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอ ข) ผู้ดำเนินงานในพื้นที่ไม่มีอำนาจบังคับใช้กฎหมาย ค) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ได้ทำงานแบบบูรณาการกัน และ ง) พนักงานเจ้าหน้าที่กังวลในเรื่องผลกระทบจากการบังคับใช้กฎหมาย ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

ก) ภาระงานที่มากและอัตราเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอ: ถึงแม้ว่าเจ้าหน้าที่จะมีแผนการสุ่มตรวจสถานีวิทยุเป็นประจำทุก 1 เดือน 3 เดือนหรือ 6 เดือน แต่การสุ่มตรวจมักไม่เป็นไปตามแผนดังกล่าวเนื่องจากภาระงานที่มากและอัตราเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอ ด้วยเหตุผลดังกล่าวทำให้หน่วยงานภาครัฐเน้นแก้ไขปัญหาเมื่อเกิดข้อพิพาทหรือการร้องเรียนเท่านั้น จำนวนสถานีวิทยุที่กระจายไปทั่วประเทศก็เป็นสาเหตุที่ทำให้เจ้าหน้าที่ดูแลเรื่องการโฆษณาได้ไม่ทั่วถึง

“ฝ่ายพี่นะ งานก็ล้นมืออยู่แล้ว ไลน์จะร้านยา โรงงาน รณรงค์เอเยอะไรเอเย เยอะแยะไปหมดเอาไม่ทันเรื่องวิทยุพี่ก็ทำแผนตรวจเฝ้าระวังเอาไว้นะ แต่เอาเข้าจริงก็ไม่ค่อยจะตามแผนสักเท่าไรหรอกนะ ส่วนใหญ่เลยก็คือถ้ามีเรื่องถึงจะลงไปจับ ไปดูกันที่หนึ่ง เอาไม่ทันหรอกขนาดพี่เป็นหัวหน้า แบ่งหน้าที่แต่ละคนไปแล้วนะ คน ๆ หนึ่งก็ดูหลาย พรบ. เหมือนกันไม่ใช่ว่าจะง่ายนะ ทำงานด้านนี้ กระทบไปหมดแหละ พอเป็นเรื่องเป็นราวขึ้นมากก็ต้องมาช่วยกันนะ ไม่ใช่ว่าของใครของมันนะ” (สสจ. 1)

“ของพี่นะ พี่ให้ทำแผนงานประจำปีไว้เรียบร้อยแล้ว....ถามว่ามันทำให้ตรงตามกรอบที่วางไว้ได้ทั้งหมดไหม ก็ต้องบอกว่าไม่นะ เราต้องเอาความจริงมาพูดกัน ตอนนี้เอาอย่างเรื่องวิทยุ...เรื่องนั้นพี่บอกลูกน้องไปเลยไว้เจอเรื่องร้องเรียนค่อยว่ากัน เอาไม่ทันแต่ละวัน ก็ทำตามแผนกรอบงานที่กำหนดไว้ แต่หน่วยงานพี่มันจะมีปัญหาเฉพาะหน้าเข้ามาอีก เดี่ยวผู้ว่าเรียกไปตรวจหน้าตรวจนี้ไม่ทันจริง ๆ” (สสจ. 1)

ข) ผู้ดำเนินงานในพื้นที่ไม่มีอำนาจบังคับใช้กฎหมาย

กสทช. เขต 4 เป็นหน่วยงานที่ผู้ประกอบการให้ความสำคัญมากกว่าหน่วยงานอื่น ๆ เพราะเป็นผู้มีอำนาจในการอนุญาตให้ดำเนินกิจการของสถานี แต่ด้วยข้อจำกัดเรื่องกำลังคน ระยะเวลา และความคุ้นเคยกับพื้นที่สำนักงาน กสทช.เขต 4 จึงขอความร่วมมือให้สำนักงานประชาสัมพันธ์จังหวัดช่วยกำกับดูแลสถานีวิทยุในพื้นที่ อย่างไรก็ตาม สำนักงานประชาสัมพันธ์ไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายได้เนื่องจากไม่มีอำนาจตามกฎหมาย โดยทำได้เพียงแค่ขอความร่วมมือจากผู้ประกอบการให้ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือจัดการอบรมให้ความรู้ ถึงแม้ว่าทางสำนักงานประชาสัมพันธ์จังหวัดเองจะพยายามเป็นแกนนำในการจัดระเบียบสถานีวิทยุ แต่ผู้ประกอบการวิทยุท้องถิ่นไม่ให้ความสำคัญและไม่ให้ความร่วมมือนักเพราะถือว่าไม่ใช่หน่วยงานที่มีอำนาจบังคับใช้กฎหมายโดยตรง

“ประชาสัมพันธ์เราจะทำอะไรได้ เราทำได้แค่ขอความร่วมมือนะ อย่างลิ้มสิ...เราไม่ใช่คนบังคับใช้กฎหมายนะ เราเชิญไปพวกนั้นมันก็เป็นพิธีเท่านั้น ไม่เห็นจะมีอะไรดีขึ้น นี่พี่พูดเลยนะ เรื่องจริงเลย อยากให้เห็นเวลาแต่ละคนพูดมาก พูดดีมากเลย เราต้องยกระดับมาตรฐานสื่อบ้างละ มีคุณธรรม จริยธรรมบ้างละ สารพัดสารเพโหเหมือนละครช่อง 7 เลย สุดท้ายกลับไปผีทั้งจอ ไม่มีอะไรทั้งนั้น ลงรูปเต็ม มันไม่เห็นผลอะไรเลย เสียตายงบบมาก สูญปล่าวจริง ๆ” (ปชส.1)

ค. หน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ได้ทำงานแบบบูรณาการกัน: ด้วยภาระงานที่มาก ทำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในพื้นที่มุ่งทำงานในส่วนของตน โดยไม่ได้ทำงานแบบบูรณาการกัน จึงขาดพลังในการแก้ปัญหา

“...ที่สำคัญเลยก็คือ แต่ละหน่วยงานไปคนละทิศละทางเลย ปชส.เราก็เชิญมาอบรม ให้ข้อมูล แนะนำสารพัด ถ้าให้จับมือไปขออนุญาตได้คงทำไปแล้ว พวกเกสซท์ สสจ.ก็ออกตรวจไปวัน ๆ ใครร้องเรียนก็ตามไปแล้วจะทันไหมล่ะเอาจริง จับไม่ได้ไล่ไม่ทันหรอก ไปก็ไม่เห็นไม่รู้อะไรทั้งนั้น ข้างตำรวจที่โรงพักก็ไม่ได้ไปอยู่แล้ว

ต้องมีเรื่องดัง ๆ จริง ๆ ถึงจะไปถูกใหม่ ข้างบ่นบอกให้ทำงานร่วมกัน ผู้ว่าก็สั่งมาแต่ความจริงมันไม่ทันหรอก ร่วมกันยากมาก แต่ละวันงานล้นมือ” (ปชส.1)

ง) พนักงานเจ้าหน้าที่กังวลในเรื่องผลกระทบจากการบังคับใช้กฎหมาย: วิทยุท้องถิ่นเป็นธุรกิจที่มักมีผู้มีอิทธิพลหรือนักการเมืองในพื้นที่หนุนหลังทำให้พนักงานเจ้าหน้าที่รู้สึกว่าคุณมีความเสี่ยงในการบังคับใช้กฎหมาย

“จะไปกลัวทำไม ก็แค่ผู้หญิงคนเดียวนั่งรถตู้ สสจ. มาตรวจ ตัวเล็ก ๆ ทั้งนั้นแหละที่มาดู มาเจอเราชุกกลับไปก็หน้าเสียแล้ว ให้มันรู้บ้าง ไม่ใช่หัวเดียวกระเทียมลีบนะ ทำมาหากินแบบนี้ก็ต้องมีคนหนุนหลังถูกใหม่ เกิดอะไรขึ้นมาพอได้ช่วยกัน เอาอะไรกันหนักหนา อยู่ให้สบาย ๆ เกอะอย่าหาเรื่องใส่ตัวดีกว่าพี่ว่า” (ผวท.7)

เจ้าหน้าที่ของรัฐจึงหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้า และมุ่งเป้าการทำงานไปที่การรณรงค์ให้ผู้บริโภครู้เท่าทันสื่อ และรู้จักตรวจสอบโฆษณาด้วยตัวเอง กระบวนการดังกล่าวไม่ได้ช่วยให้โฆษณาผลิตภัณฑ์สุขภาพที่ผิดกฎหมายในพื้นที่ลดน้อยลง แต่กลับกลายเป็นว่าผู้ประกอบการวิทยุไม่ถูกดำเนินการในเชิงรุก ทำให้ไม่เกรงกลัวอำนาจรัฐ ผู้ประกอบการวิทยุมองว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ต้องการเผชิญหน้ากับผู้ประกอบการ จึงพยายามเลี่ยงที่จะลงพื้นที่ตรวจสถานี แต่กลับไปรณรงค์ในกลุ่มนักเรียนมัธยม อาสาสมัครสาธารณสุข และชาวบ้านทั่วไป ซึ่งกลุ่มเหล่านี้ไม่ใช่เป้าหมายหลักของการโฆษณาผลิตภัณฑ์สุขภาพ ดังคำกล่าวที่ว่า

“ลูกน้องมันบอกพี่ว่า เราผู้หญิงกันทั้งนั้น อย่าไปเสี่ยงเลยดีกว่า พี่ก็เข้าใจนะ แต่ละคนก็มีครอบครัว น้องเค้าก็บอกว่า งั้นเราไปทำเชิงรณรงค์ น่าจะโอเคกว่าไหม พี่ก็เลยให้ไปทำในนักเรียน อสม. และก็ชาวบ้านตามอนามัยเลย จริง ๆ มันก็ไม่ใช้กลุ่มเป้าหมายของไอ้พวกที่โฆษณาหรอกนะ แต่ก็ดีกว่าที่เราไม่ได้ทำอะไรบ้างเลย” (สสจ.1)

2. การมีวิธีการรับมือกับการดำเนินการของเจ้าหน้าที่

เหตุผลอีกประการที่ทำให้ผู้ประกอบการและนักจัดรายการกล้าโฆษณาอย่างผิดกฎหมาย คือ ความเชื่อว่า

และปรับเปลี่ยนพฤติกรรมกรรมการโฆษณาของตน เหตุการณ์นี้เป็นหลักฐานบ่งชี้ว่า เหตุผลทั้งสองข้อที่กล่าวมาสามารถอธิบายพฤติกรรมกรรมการโฆษณาอย่างผิดกฎหมายได้ดี ดังรายละเอียดคำพูดต่อไปนี้

“อะนะพอพวกที่มีอำนาจมันเอาจริงขึ้นมา เห็นใหม่ พวกเจ้าหน้าที่ที่ใส่เกียร์ว่าง ทำงานกันไม่ทันเลยช่วงนี้เห็นใหม่...เราก็ต้องระวังตัวด้วยไง พี่ก็หยุดเลยนะ ดูท่าทีก่อน สักพัก เดี่ยวค่อยว่ากัน” (ผวท.5)

“พวกพี่ ช่วงนี้ก็หยุด ๆ ออกอากาศกันก่อน ยุค คสช. อย่าพึ่งทำอะไรเลย เจียบ ๆ กันไว้ก่อน เดี่ยวมีปัญหาขึ้นมาไม่รู้ใครจะช่วย” (ผวท.1)

“ตอนนี้พี่ประชุมดีเจทุกคนเลยนะ ปรับผังรายการกันใหม่เลย คัดโฆษณามาลงด้วย ไอ้ที่ลักไก่กันออกอากาศเอาออกให้หมด เกิดเที่ยวออกอากาศบ้าง ๆ ไปถูกจับได้ผิดกฎหมายขึ้นมา มันได้ไม่คุ้มเสียหรอกนะตอนนี้ อย่างว่าแต่มีเส้นมีสายเลย หาใครจะช่วยคุ้มครอง เส้นสายที่ไหนยังหาไม่ได้เลยตอนนี้ ไม่มีใครกล้ากับพวกทหารหอก พี่พูดเลยเอาซิลองกะมัน เดี่ยวได้สนุกแน่ ไม่มีใครกล้าหอกน้อง” (ผวท.8)

อย่างไรก็ตาม ผู้ประกอบการและนักจัดรายการยังรอดอยโอกาสที่จะสามารถโฆษณาผิดกฎหมายเพื่อหารายได้อีกครั้ง โดยคาดว่าเมื่อหมดยุค คสช. การบังคับใช้กฎหมายจะอ่อนลง ตนจะสามารถทำเช่นนั้นได้

“สถานีพี่ก็กลับมาออกอากาศได้แล้วนะ..... อะไรที่เค้าห้าม พี่ก็หยุดไว้ก่อน....เค้าจ้องเรากันอยู่ทั้งนั้นแหละอาหารเสริม ยา ผลิตภัณฑ์น้ำมันงาคุดอะไรพี่จะหยุดไว้ก่อนเลย พี่รับแต่พวกร้านวัสดุก่อสร้าง ร้านอาหาร อะไรเสียมากกว่า สบายใจด้วย เดี่ยวต่อไปพอเลือกตั้งค่อยว่ากันอีกที” (ผวท.5)

“พวกเจ้าของผลิตภัณฑ์สุขภาพ เค้าก็เข้าใจเรานะ ก็ยังติดต่อกันอยู่เหมือนเดิมแหละไม่ได้หายหน้าหายตาไปไหน เดี่ยวให้ผ่านช่วงจัดระเบียบไปก่อนนะ ค่อยว่ากันอีกที” (ผวท.6)

“คงหมดยุค คสช. นั่นแหละ ถึงคงทำอะไรได้เหมือนเดิมนะ” (นาท.9)

“เดี๋ยวให้ผ่านช่วงจัดระเบียบไปก่อนนะ ค่อยว่ากันอีกที นี่สถานีพี่ก็ออกอากาศได้แล้วนะ ดีที่เราได้ใบอนุญาตไว้แล้วด้วยตอนนั้นไม่มัน....ลำบากแน่ ๆ เลย พี่ก็ต้องระวังตัวมากขึ้นเดี๋ยวนี้นะ ทั้งจากพวกเดียวกันเองบ้าง เจ้าหน้าที่ กสทช. ที่สงขลาด้วยอีก พูดอะไรออกไปโดนอัดไว้หมดแหละ ถ้าพลาดขึ้นมาโดนรุมกินโต๊ะแน่สถานีเรา” (ผวท.6)

การสุ่มฟังรายการวิทยุของคลื่นที่ได้รับอนุญาตให้กลับมาออกอากาศอีกครั้งในพื้นที่โดยผู้วิจัย ไม่พบการเผยแพร่โฆษณาผลิตภัณฑ์สุขภาพที่ผิดกฎหมาย ซึ่งสอดคล้องกับข้อมูลการให้สัมภาษณ์ ผลจากสถานการณ์ของประเทศที่ผู้มีอำนาจในภาครัฐเอาจริงเอาจังในการทำงานทำให้สามารถแก้ปัญหาดังกล่าวได้อย่างเด็ดขาดแต่ในอนาคตปัญหาดังกล่าวอาจกลับมาอีกได้

3. ผู้ประกอบการวิทยุท้องถิ่นเชื่อว่าประชาชนไม่รู้เท่าทันสื่อและไม่กล้าร้องเรียน

ผู้ประกอบการวิทยุท้องถิ่นกล่าวว่า ผลิตภัณฑ์สุขภาพส่วนใหญ่ที่โฆษณาอย่างผิดกฎหมายในพื้นที่ ได้แก่ ยาเพิ่มสมรรถภาพทางเพศและน้ำสมุนไพรรักษาโรคมะเร็ง โดยมีกลุ่มเป้าหมายเป็นกลุ่มผู้ชาย อายุ 45 ปีขึ้นไปและกลุ่มผู้สูงอายุที่อายุมากกว่า 60 ปี อาศัยอยู่นอกเขตเทศบาลเมืองและมีระดับศึกษาไม่สูง

“คนฟังแถวบ้านเรา ก็ชาวบ้านทั้งนั้นแหละ คนในเมืองเค้าไม่ค่อยฟังกันหรอก เปิดเคเบิลกัน ส่วนใหญ่จะเป็นเสาร์อาทิตย์โน้น จันทร์ถึงศุกร์ก็ชาวบ้านทั้งนั้น ส่วนใหญ่ก็ทำยางไปฟังไป เปิดตอนออกนาออกสวนอะไรแบบนี้ นะ.....ถึงทำให้วิทยุมีผลต่อคนกลุ่มนี้ไง พี่ถึงเลือกให้มาลงโฆษณาช่วงจันทร์ถึงศุกร์ มันหนักินได้ง่ายกว่า ไม่ตกเป็นเป้าสายตาเจ้าหน้าที่ด้วย” (นาท.1)

ผู้ให้ข้อมูลมีความคิดเห็นว่า กลุ่มคนเหล่านี้มีการศึกษาที่ไม่มากและไม่รู้ชอกกฎหมายต่าง ๆ ทำให้ไม่สามารถทราบได้ด้วยตัวเองว่า โฆษณาดังกล่าวได้รับ

อนุญาตจากหน่วยงานรัฐหรือไม่ หรือหากทราบว่า
โฆษณาดังกล่าวผิดกฎหมายก็ไม่กล้าหรือไม่รู้ช่องทางการ
ร้องเรียนต่อหน่วยงานของรัฐ ทั้งหมดนี้ทำให้
ผู้ประกอบการและนักจัดรายการรู้สึกที่ตนเองมีโอกาส
น้อยมากที่จะได้รับผลกระทบเชิงลบจากการโฆษณาที่ผิด
กฎหมาย

“หาย...คนที่ฟังก็พวกบ้าน ๆ ทั้งนั้น พวกนี้ไม่รู้
เรื่องหรอกว่า จริงไม่จริง ยังไงเชื่อทั้งนั้น ไม่ว่าพี่จะพูดอะไร
ไปนะ พี่ว่านะ พวกนี้ไม่ค่อยรู้หนังสือด้วย เวลาจะร้องเรียน
อะไรก็ยาก ทำอะไรไม่ถูก แล้วใครจะมาเอาเรื่องพี่จริง
ไหม” (นาท. 6)

ผู้ให้ข้อมูลมองว่า นักจัดรายการวิทยุที่มีชื่อเสียง
มักมีอิทธิพลทางความคิดต่อกลุ่มเป้าหมายข้างต้นด้วย นั่น
คือ เมื่อนักจัดรายการวิทยุพูดแนะนำผลิตภัณฑ์ใด ๆ ผู้ฟัง
มักจะคล้อยตามเชื่อถือในตัวผลิตภัณฑ์และสนใจทดลองใช้
ผลิตภัณฑ์ดังกล่าว การโฆษณาที่ประสบผลสำเร็จ คือ ทำ
ให้ยอดขายเพิ่มขึ้น จะชักนำให้มีการว่าจ้างต่อหรือมีการ
ว่าจ้างโดยเจ้าของผลิตภัณฑ์ชนิดใหม่ จึงเป็นช่องทาง
นำมาซึ่งรายได้แก่เหล่าผู้ประกอบการและนักจัดรายการ
และ ยังทำให้เกิดการยอมรับในสังคมและท้องถิ่น ทั้งหมด
นี้ก่อให้เกิดแรงจูงใจในการโฆษณาอย่างผิดกฎหมาย

การวิจัยพบว่า แม้ว่าผู้ให้ข้อมูลจะเป็นผู้เผยแพร่
โฆษณาที่ผิดกฎหมายผ่านสื่อของตนเองแก่ประชาชนที่ให้ความ
เชื่อถือต่อตนเอง แต่ผู้ให้ข้อมูลกลับไม่เชื่อถือในตัว
ผลิตภัณฑ์ดังกล่าวเลย โดยมองว่าเป็นผลิตภัณฑ์ที่ไม่มี
คุณภาพ ไม่สามารถรักษาโรคให้หายขาดได้ ไม่มีความ
ปลอดภัย และอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ อีกทั้งไม่
ต้องการใช้กับตนเอง นักจัดรายการบางคนถึงกับกล่าวว่า
“ให้ฟรีพี่ก็ไม่เอา” หรือ “ไม่ใช่เด็ดขาด” คำพูดที่บ่งบอกถึง
ความคิดนี้ได้แก่

“ไปดูเถอะ คนฟังรายการแต่ละคนก็ชาวบ้าน
ทั้งนั้น ของที่ลงโฆษณามันถึงขายได้ไง ขนาดพี่โฆษณาไป
เอง พี่ยังไม่อยากจะใช้เลย อะไรไม่รู้ มันจะรักษาได้ดีขนาด
นั้น ว่าปะ แต่ทำไม่ได้ เรารับเงินเข้ามาแล้ว ก็ต้องทำไป ไม่
มีใครอยากทุบหม้อข้าวตัวเองหรอกน้อง จริงไหม” (นาท.4)

“ผลิตภัณฑ์ของมันที่เอามาโฆษณา พี่อ่าน ๆ ดู
แล้ว พี่ว่ามันดูดีเกินไปนะ เป็นไปได้หรือกิน 3, 4 กล่อง
อาการจะดีขึ้น หายขาดบ้างอะไรบ้าง ยาโรงพยาบาลยังไม่
ขนาดนั้นเลย เป็นไปไม่ได้ว่าไหม พี่เองนะ ให้ฟรีพี่ก็ไม่เอา
หรอก ไม่ใช่เด็ดขาด” (นาท. 7)

“จริง ๆ แล้วพี่ก็ลองสมมุติตัวเองว่าเป็นคนทั่วไป
มาสนใจเหมือนกันนะ พออ่านฉลากกับกระดาษแนะนำก็
รู้สึกขัด ๆ นะ มันยังงี้ ๆ ไม่รู้เป็นตัวเองก็คงไม่ซื้อแน่ แต่
ลองคิดว่าถ้าชาวบ้านทั่วไปหลง พอมีดีเจพูดแล้วพูดอีก
บางทีมันก็คล้อยตามว่าไหม บางคนเค้าก็ไม่รู้หรอกว่าจะ
ตรวจสอบยังไง เห็นออกอากาศได้ก็ถูกไปหมด คิดว่าเชื่อ
ได้ด้วย ก็คนไม่รู้แต่ถ้าเป็นคนที่มีการศึกษานะ พี่ว่าเอาเต
ยยังงั้นก็ไม่ซื้อแน่ ไปหาหมอที่โรงพยาบาล มอ. ไม่ดีกว่า
หรือ” (นาท. 3)

ผู้ให้ข้อมูลมองว่า ประชาชนที่ทราบช่องทางการ
ร้องเรียน มักไม่กล้าร้องเรียนการกระทำผิดในพื้นที่ของตน
เนื่องจากเกรงกลัวว่า การร้องเรียนจะไม่เป็นความลับและผู้
ถูกร้องเรียนจะทราบตัวผู้ร้องเรียน ซึ่งอาจจะส่งผลเสียถึง
ตนเองและครอบครัวได้

“คนที่ร้องเรียนเข้าไปทั้งที่ สสจ. หรือผู้ว่าราชการ
ก็ย่ำยีกันนะว่าพี่จะไม่รู้ พี่ทำงานกับท้องถิ่นมาตลอดเกือบ
20 ปี พี่รู้จักทั้งนั้นแหละ พรรคพวกกันทั้งนั้น ทำอะไรพี่
ไม่ได้หรอก ถ้าพี่รู้นะไอ้คนที่โทรเข้าไปเดือดร้อนแน่ ๆ”
(นาท.8)

“ที่พี่รู้มานะ อาจารย์โรงเรียนนั้นแกโดนชู้ด้วยนะ
แกทำแกงแหละ แกโทรไปเลยที่..... (ชื่อหน่วยงาน) แจ้งนั่น
แจ้งนี่ ร้องเรียนเพื่อนพี่ที่เป็นเจ้าของสถานี่นี้แหละว่า
โฆษณาผิดบ้าง ขยายของอ่างสรรพคุณบ้างสารพัดสารเพ ที่
นี้คนที่รับโทรศัพท์ก็ญาติเพื่อนพี่นี่แหละ สนุกแหละงานนี้
มันโทรไปบอกเพื่อนพี่เองเลย ที่นี้คงรู้ว่าจะเกิดไรขึ้น
เรียบร้อย หลาบ ๆ ๆ เลย เล่นกับใครไม่เล่น แกไม่รู้หรือว่า
ไง เห็นว่าตอนนี่เรียบไปแล้ว อยู่เฉย ๆ ๆ ๆ” (นาท.3)

4. ความต้องการกำไรและการอยู่รอดทางธุรกิจ

ในช่วงก่อนการยึดอำนาจการปกครองโดย คสช. การแข่งขันในวงการวิทยุท้องถิ่นมีสูงมาก เพราะมีการตั้งสถานีวิทยุท้องถิ่นจำนวนมาก

“จะว่าไปแล้วเดี๋ยวนี้ โฆษณาในคลื่นวิทยุเราก็มีไม่กี่ประเภทหรอก ร้านอาหาร ร้านวัสดุก่อสร้าง ร้านมินิมาร์ทและก็พวกยาอะไรแบบนี้ สินค้าที่เอามาโฆษณามีไม่กี่อย่างหรอก ถึงได้แย่งกันจะเป็นจะตายไป คลื่นก็เยอะขึ้น แต่งานมีเท่าเดิม” (ผวท.4)

ผู้ให้ข้อมูลกล่าวว่า สาเหตุที่ทำให้มีจำนวนสถานีวิทยุมากมาย คือ 1) การตั้งสถานีวิทยุท้องถิ่นใช้เงินลงทุนที่ไม่สูงมาก ค่าบริหารจัดการรายเดือนต่ำ แต่สามารถหารายได้อย่างยาวนานจากการเผยแพร่โฆษณา 2) การเปิดโอกาสให้เปิดสถานีได้โดยขอกฎหมาย 3) การแข่งขันกันหาเสียงเลือกตั้งของนักการเมืองท้องถิ่น ทำให้มีความต้องการใช้สื่อเพื่อเข้าถึงชาวบ้านในชุมชน “เจ้าของตอนนั้นลงสมัครเลือกตั้งไง แกล้งเปิดสถานีวิทยุไปด้วยเลยไว้แนะนำ เหมือนอวยตัวกันนั่น พอเลือกตั้งเสร็จก็กินชนะตอนนั้นนะสถานีก็คอยประกาศผลงานให้แก๊ง ชาวบ้านชอบมาก พี่บอกเลย ไร่พวกโฆษณายาต่าง ๆ วึ่งเข้าหาเลยในช่วงปลายถึงจะลงโฆษณาให้ละ ถือว่าคุ้มนะ ตอนนั้นรายได้ก็ดีด้วย พวกพี่อยู่กับสบายเลย กลายเป็นว่าได้ค่าโฆษณาจากพวกยาอะไรนี่แหละ เป็นรายได้หลักเรา ลูกน้องก็ยิ้มออกกันเลยแหละ” (นวท. 6) 4) ผู้ประกาศวิทยุหรือนักจัดรายการวิทยุที่เคยทำงานกับหน่วยงานของรัฐ (เช่น อสมท., สวท.) หันมาเปิดสถานีวิทยุท้องถิ่นเสียเอง เนื่องจากรัฐช่องทางจัดตั้งและแหล่งเงินสนับสนุนสถานีเป็นอย่างดี และ 5) กสทช. ไม่มีเจ้าหน้าที่มากพอในการกำกับดูแลสถานีวิทยุท้องถิ่น จึงมีการลักลอบเปิดสถานีโดยไม่ถูกต้อง ไม่มีการเสียภาษี และไม่สามารถตรวจสอบตำแหน่งที่ตั้งสถานีและบุคคลผู้เป็นเจ้าของสถานี

จำนวนสถานีวิทยุท้องถิ่นที่มากมาย ก่อให้เกิดการแข่งขันทางธุรกิจที่สูง สถานีจึงต้องชวนขววยเพื่อความอยู่รอด ผู้ให้ข้อมูลที่เป็นเจ้าของสถานีวิทยุทั้ง 8 คน ให้ข้อมูลในทิศทางเดียวกัน คือ การเผยแพร่โฆษณาที่ผิดกฎหมายมีสาเหตุมาจากความต้องการอยู่รอดทางธุรกิจหรือหารายได้มาอุดหนุนสถานีวิทยุให้เกิดสภาพคล่องและ

เลี้ยงตัวเองได้ รายได้จากค่าเช่าชั่วโมงให้นักจัดรายการเพียงอย่างเดียวไม่เพียงพอกับค่าใช้จ่าย

“พี่ให้เค้าเอาโฆษณามาลง ก็ไม่ไหวแล้วอะ ถ้าจะรอดแต่โฆษณาในพื้นที่ เพื่อนมันก็แย่งไปหมด ได้ก็ไม่ได้ก็บาทหรือสองบาทแต่ละเดือนก็จะตายอยู่แล้ว เห็นแค่นี้ เดือนหนึ่ง 30,000-40,000 บาทเลยนะ ได้พวกโฆษณานั้นมาลงก็อยู่ได้เลยไม่ต้องเอาอะไรแหละ เราก็แค่ดูสัญญาฉบับให้ตีอย่าให้หลุดเป็นพอ” (นวท. 3)

“เรื่องเงินไม่ต้องห่วง พวกนี้เงินดีมาก จ่ายเต็มที่ให้ขายได้นี่ ยิ่งเราลงโฆษณาให้มาก ๆ ติดปากชาวบ้านนะพอโหมกระแสใช้ใหม่ ยอดพุ่งเราก็เงินเพิ่มทันที ต้องยอมรับนะตอนนี้ พวกนี้แหละพาพวกเรา ที่มงานเราเองรอด เอาแต่โฆษณาร้านอาหาร ร้านไฟฟ้า ไปไม่รอดหรอก พี่พูดจริง วงการนี้ตอนนี้หาที่ยืนยากนะ ตัดราคาแข่งกันจะตาย” (ผวท. 5)

สถานีที่ได้รับความนิยมในพื้นที่หรือมีนักจัดรายการที่มีชื่อเสียง มักไม่มีปัญหาขาดสภาพคล่องทางการเงิน แต่สถานีวิทยุที่ไม่ค่อยมีชื่อเสียงหรือไม่มีนักจัดรายการที่เป็นที่รู้จักมักประสบปัญหาขาดสภาพคล่องและไม่สามารถเลี้ยงตัวเองได้ จึงเป็นกลุ่มเป้าหมายที่เจ้าของผลิตภัณฑ์สุขภาพส่งผู้แทนผลิตภัณฑ์เข้ามาติดต่อเพื่อลงโฆษณาผลิตภัณฑ์ โดยเสนอให้ค่าตอบแทนที่สูงเป็นที่น่าพอใจแก่ผู้ประกอบการสถานี

“ทำไงได้ เราพลาดตั้งแต่คิดมาตั้งสถานีแล้ว พี่ก็ไม่ว่ามันหากินยากขนาดนี้ ไม่มีใครมาติดต่อเลยเชื่อไหมตอนนี้ของพี่นะ พี่ให้เค้ามาเหมารายเดือนรายปีไปแล้ว พี่คิดว่าแค่เอาให้ได้แค่พอหลุดทุน หรือเท่าทุนก็พอแล้ว เจ็บมาก ๆ พวกสินค้ายาที่เข้ามาจะ ยอดเค้าบอกว่าดีมาก นี่เห็นว่ากลางปีจะขึ้นค่าเช่าเหมาให้พี่อีก พี่ก็โอเคนะของเราไม่ได้ขึ้นทะเบียนอะไรนี้ แอบ ๆ เอา ได้กำไรนิด ๆ หน่อย ๆ ถือว่า ได้ค่าเช่าก็ดีใจแล้ว ไม่เจ๊งก็บุญเท่าไรแล้ว” (นวท. 5)

5. ผลดีในเรื่องการยอมรับนับถือจากผู้อื่น

ผู้ให้ข้อมูลส่วนหนึ่งมองว่า การเป็นนักจัดรายการวิทยุที่ได้รับการยอมรับนับถือจากสังคมหรือมีชื่อเสียง นำมาซึ่ง

คำตอบแทนที่สูงขึ้น การโฆษณาผลิตภัณฑ์สุขภาพทาง
วิทยุเป็นหนทางหนึ่งที่ทำให้เกิดการยอมรับ

“ดีเจต้ง ๆ แจ้งเกิดจากยาที่เยอะนะ พุดจนได้ดี
เลยก็มี” (นพท. 2)

ผู้ให้ข้อมูลคิดว่า โฆษณาผลิตภัณฑ์สุขภาพที่
นำมาเผยแพร่ นั้น ถึงแม้จะมีสรรพคุณไม่ค่อน่าเชื่อถือ แต่
ก็อาจมีผู้ที่ทดลองใช้บางรายที่ได้ผล ในสังคมชนบท มักจะ
มีการบอกปากต่อปากเกิดเป็นกระแส ทำให้มีการถามหา
ผลิตภัณฑ์มากขึ้นและยอดขายผลิตภัณฑ์สูงขึ้น ผลพลอย
ได้จะตกกับนักจัดรายการวิทยุด้วยคือ เกิดการยอมรับจาก
ชาวบ้านในพื้นที่ สิ่งเหล่านี้เป็นคำอธิบายอันหนึ่งของการ
ยอมรับเผยแพร่โฆษณาผลิตภัณฑ์สุขภาพที่ผิดกฎหมาย
ของสถานีวิทยุท้องถิ่น

“อย่างน้อยก็คงมีคนที่ใช้ของที่พี่โฆษณาบ้าง ถ้า
ใช้แล้วได้ผล พี่ก็ได้หน้าได้ตาไปด้วย ก็รู้ใช้ไหม ชาวบ้าน
เค้าปากต่อปาก มันก็ทำให้เรามีชื่อเสียงขึ้น ต่อไปก็ไม่ต้อง
ไปขอเค้าจัดแล้ว เค้าเชิญไปเลย” (นพท. 8)

6. การขาดความรู้ทักษะที่เกี่ยวข้องกับการโฆษณาอย่าง ถูกกฎหมาย

งานวิจัยนี้ใช้แบบทดสอบเพื่อประเมินความรู้ใน
เรื่องการโฆษณาผลิตภัณฑ์สุขภาพของผู้ประกอบการทั้ง 8
รายและนักจัดรายการวิทยุรวม 15 ราย (จาก 18 ราย) โดย
นักจัดรายการ 3 คนปฏิเสธหรือบ่ายเบี่ยงการทดสอบ การ
วิเคราะห์คำตอบสามารถจำแนกคำถามในการทดสอบได้
สามแบบ

1) คำถามที่ผู้ให้ข้อมูลตอบได้เกือบทุกคนหรือ
ตอบได้อย่างน้อย 2 ใน 3 คน เช่น “สามารถจัดรายการให้
คนไข้โทรมาเล่าสรรพคุณของยาที่ใช้รักษาหรือไม่”
(คำถามแบบถูกผิด) หรือ “สามารถรับรองผลการรักษา
หายขาดจากการใช้ยาตามโฆษณาได้หรือไม่” (คำถามแบบ
ถูกผิด) เป็นต้น แสดงว่า ผู้ให้ข้อมูลมีความรู้ดีในประเด็น
เหล่านี้ เป็นที่น่าสังเกตว่าคำถามในกลุ่มนี้มุ่งวัดความรู้
ไม่ได้วัดทักษะโดยตรง

2) คำถามที่ผู้ให้ข้อมูลเพียงครั้งเดียวที่ตอบได้
ถูกต้อง เช่น “การโฆษณาในข้อใดสามารถกระทำได้

ตามกฎหมาย” “ข้อใดจัดเป็นยา” หรือ “ข้อใดไม่ถูกต้อง
เกี่ยวกับการโฆษณาเครื่องสำอาง” (มี 4 ตัวเลือก) คำถาม
ในกลุ่มนี้เป็นคำถามที่ไม่ได้วัดความรู้โดยตรง แต่เป็นการ
ประยุกต์ใช้ความรู้หรือทักษะซึ่งยากกว่าคำถามที่วัดความรู้
ตรง ๆ จึงอาจบ่งชี้ว่า ผู้ให้ข้อมูลอาจมีปัญหาในเรื่องการ
ประยุกต์ใช้ความรู้

3) คำถามที่ผู้ให้ข้อมูลเกือบทั้งหมดตอบผิด มี 2
ข้อ คือ การประเมินเนื้อความโฆษณาว่าผิดกฎหมายใน
ประเด็นใด และบทกำหนดโทษในเรื่องเครื่องสำอาง แสดง
ว่า ผู้ให้ข้อมูลอาจมีปัญหาในการประเมินเนื้อความโฆษณา
และจดจำบทลงโทษในเรื่องเครื่องสำอางไม่ได้ การขาด
ทักษะการประเมินโฆษณาที่ผิดกฎหมายอาจนำมาซึ่ง
พฤติกรรมกรรมการโฆษณาผลิตภัณฑ์สุขภาพที่ผิดกฎหมาย

7. ความเชื่อว่าการโฆษณาที่ไม่ถูกกฎหมายเป็นเรื่องปกติ ในสังคมไทย

ผู้ประกอบการและนักจัดรายการมองว่าการ
โฆษณาผลิตภัณฑ์สุขภาพที่ผิดกฎหมายนั้นเป็นเรื่อง
ธรรมดา บางรายถึงกับกล่าวว่า “สังคมไทยยังไม่ชินอีก
หรือ” ผู้ให้ข้อมูลรายหนึ่งกล่าวว่า การกระทำดังกล่าว “ผิด
กฎหมาย แต่เป็นงานที่สุจริต” ในทางนิตินัย การกระทำ
ดังกล่าวเป็นสิ่งต้องห้าม แต่ในทางพฤตินัยนั้น สถานีที่มี
เอกชนเป็นผู้ประกอบการ มักเผยแพร่โฆษณาที่ผิด
กฎหมายด้วยกันทั้งสิ้น

“เอาตรง ๆ นะ พี่ก็ยอมรับว่ามันเป็นเรื่องธรรมดา
ของบ้านเราไปแล้วนะ เรื่องโฆษณายาทั้งหลายใคร ๆ เค้าก็
ทำกันหมดแหละ แต่มันผิดไหม ผิดแน่ ๆ ถ้าพูดกันเรื่องข้อ
กฎหมาย แต่ก็ป็นงานที่สุจริตถูกไหม แค่มันผิดกฎหมาย
จะทำไ้ได้หละ ก็ต้องยอมรับในจุด ๆ นี้ละ” (นพท. 6)

ผู้ให้ข้อมูลบางรายมองว่า การออกอากาศ
โฆษณาต่าง ๆ เป็นสิทธิเสรีภาพที่ชอบธรรมขององค์กร
สื่อสารมวลชนหรือวิทยุท้องถิ่น การจำกัดสิทธิในการ
โฆษณาเป็นเรื่องที่ไม่สมควรอย่างยิ่ง ไม่ว่าโฆษณานั้นจะ
ได้รับอนุญาตจากหน่วยงานภาครัฐหรือไม่ก็ตาม เพราะสื่อ
มีหน้าที่นำเสนอข้อมูลต่อสาธารณชนเพื่อสร้างทางเลือกให้
ผู้บริโภค การตัดสินใจบริโภคผลิตภัณฑ์สุขภาพที่ผิด
กฎหมายนั้น กระทำโดยผู้บริโภคแต่เพียงผู้เดียว และถือ

เป็นความรับผิดชอบต่อของ ผู้บริโภคเอง โดยผู้ประกอบการสื่อไม่มีส่วนต้องรับผิดชอบใด ๆ ด้วย ดังนั้น การที่ทุกสถานีวิทยุท้องถิ่นมีการโฆษณาผลิตภัณฑ์สุขภาพที่ผิดกฎหมายจึงเป็นเรื่องปกติหรือเป็นเรื่องที่สมควรแล้ว เพราะสื่อต้องมีเสรีภาพในการแสดงออกซึ่งความคิดหรือความเห็น โฆษณาก็เป็นหนึ่งในความคิดหรือความเห็นนั้นด้วย

“เราก็โฆษณาไป เอาค่าจ้างเค้ามาแล้ว ชาวบ้าน เค้าก็เลือกเองถูกไหม ผลิตภัณฑ์ต่าง ๆ ก็เลือกเอาเองเลย แต่ถ้าเราไม่ลงโฆษณาสินค้านั้นคือเราไม่รับผิดชอบ” (นพท.3)

“พี่ว่า พวกพี่...หมายถึงนี่พูดแทนสื่อทุกคนนะ เรามืดตรงไหนอะ เราก็ลงโฆษณาให้ผู้บริโภคตัดสินใจ เลือกบริโภคกันเองเอง จริงไหม เราส่งเสริมให้มีการแข่งขันกันโดยเสรี ผลประโยชน์ก็ตกกับชาวบ้าน ได้ยาดี ของดีไว้ใช้ มาห้ามก็ไม่ถูกนะ พวกพี่มืดอะไร กฎหมายเมืองไทยก็อย่างนี้แหละแย่มาก ประเทศอื่นเค้าทำตามสบายเลยนะ บ้านเรานี่แหละ อะไร ๆ ก็ว่าพวกพี่มืด ไม่มีจรรยาบรรณบ้าง เห็นแก่เงินบ้าง พูดมาได้ คิดแล้วก็แย่นะ” (นพท. 8)

อย่างไรก็ตาม ผู้ให้ข้อมูลบางรายเห็นว่า การนำเรื่องสิทธิเสรีภาพของสื่อในการแสดงความคิดเห็นหรือโฆษณาต่าง ๆ มาอ้างนั้นเป็นเพียงเหตุผลที่ใช้บังหน้า เหตุผลที่แท้จริง คือ เพื่อรักษาผลประโยชน์ด้านธุรกิจและไม่รักษาจรรยาบรรณวิชาชีพสื่อสารมวลชนดังกล่าวต่อไป

“เรื่องโฆษณายาที่ผิดกฎหมาย...เค้าจะอ้างเหมือน ๆ กันว่า เป็นสิทธิเสรีภาพของสื่อ มาบังคับสื่อไม่ได้ ผู้บริโภคต้องตัดสินใจเอาเอง จริง ๆ นะเค้าก็อ้างไปนั้น ๆแหละ ข้ออ้างว่าไปต่าง ๆ นา ๆ แท้จริงคือ อายุกันไง ถ้าถามว่าเป็นเพราะพวกพี่ใช้ใหม่ พวกพี่ก็ไม่มีจรรยาบรรณรับรองมันเถียงกันไม่ขึ้นแล้ว เจ็บกันหมดแหละ แต่พี่ยอมรับนะ พี่เลยเล่าให้ฟัง” (นพท. 5)

การอภิปรายและสรุปผลการวิจัย

การโฆษณาผลิตภัณฑ์สุขภาพที่ผิดกฎหมายในวิทยุท้องถิ่น มีลักษณะคล้ายกับอาชญากรรมโดยผู้มีสถานะทางสังคม (white collar crime) ตามนิยามของ

Sutherland (24) กล่าวคือ 1) เป็นการกระทำผิดในการประกอบอาชีพ และ 2) เป็นการกระทำโดยผู้มีสถานะที่ดีทางสังคม ผู้ประกอบการวิทยุหรือนักจัดรายการเป็นอาชีพที่มีเกียรติ ได้รับการยกย่องทางสังคม และมีอิทธิพลต่อความคิดเห็นของประชาชน ดังจะเห็นได้ว่า ประชาชนบางส่วนเชื่อว่าสิ่งที่โฆษณาออกอากาศเป็นสิ่งที่ถูกต้องเสมอ หากไม่ถูกต้องคงออกอากาศไม่ได้ ความเชื่อนี้สะท้อนความไว้วางใจของประชาชนบางส่วนต่อบุคคลในอาชีพสื่อ อย่างไรก็ตาม บุคคลในอาชีพสื่อกลับเป็นผู้กระทำผิดในการประกอบอาชีพภายหลังผ่านแห่งความไว้วางใจ อันเป็นการทรยศต่อศรัทธาของประชาชน การอภิปรายต่อไปนี้อาศัยทฤษฎีอาชญาวิทยาเพื่อทำความเข้าใจข้อค้นพบในการศึกษานี้

วัฒนธรรมในการโฆษณาของวิทยุท้องถิ่น

วัฒนธรรมการโฆษณาผลิตภัณฑ์สุขภาพอย่างผิดกฎหมายเป็นสิ่งที่ปรากฏเด่นชัดจากการวิจัยนี้ วัฒนธรรมนี้แพร่หลายและมีผลครอบงำพฤติกรรมดังกล่าว ซึ่งเป็นไปตามทฤษฎีการคบค้าสมาคมที่แตกต่าง (differential association) ของ Sutherland (24) ผู้ประกอบอาชีพเกี่ยวกับวิทยุท้องถิ่นอาจไม่ใช่คนเลวร้ายแต่ดั้งเดิม แต่เมื่อก้าวเข้าสู่การวิทยุท้องถิ่น เขาถูกแยกตัวออกจากสังคมเดิม วิถีคิดหรือวัฒนธรรมแบบเก่าถูกแทนที่ด้วยวัฒนธรรมชุดใหม่ที่ได้รับการถ่ายทอดจากวงการวิทยุท้องถิ่น นั่นคือเขาประสบความสำเร็จกับการคบค้าสมาคมใหม่ที่ต่างออกไปจากเดิม (differential association) วัฒนธรรมดังกล่าวประกอบด้วยการให้นิยามแก่สถานการณ์ต่าง ๆ (definition of situations) ซึ่งคือ ค่านิยมและบรรทัดฐานในเรื่องการโฆษณาที่ผิด กฎหมาย ตลอดจนบทบาทหน้าที่ของผู้เกี่ยวข้องที่สนับสนุนการกระทำผิดกฎหมาย เช่น การบอกว่า ไม่ต้องสนใจกฎหมายใด หน่วยงานใด กฎหมายอะไรฝ่าฝืนได้โดยไม่โดนลงโทษหรือการโฆษณาผิดไม่ใช่เรื่องอัปยศ ผู้ร่วมอาชีพเป็นผู้สอนถึงสถานการณ์และวิธีการที่ใช้กระทำผิด ไม่ว่าจะเป็นการสั่งให้ทำโดยเจ้าของสถานี การเรียนรู้จากผู้ประกอบการด้วยกัน หรือผู้แทนผลิตภัณฑ์ที่มาติดต่อเรื่องโฆษณาที่ผิดกฎหมายนอกจากนี้ ยังมีการถ่ายทอดวัฒนธรรมย่อยนี้เป็นสิ่งค้ำและยืนยันความถูกต้องเหมาะสมของการละเมิดกฎหมายในวงการต่อไปเรื่อย ๆ เช่น กล่าวว่ามันเป็นงานที่ผิดกฎหมายแต่

สุจริต สังคมยังไม่ชินกันอีกหรือ ต่างประเทศทำได้ในเรื่องแบบนี้ ฯลฯ ผู้ที่ทำงานกับวิทยุท้องถิ่นจะเบี่ยงวิธีคิดไปเรื่อย ๆ จนมองข้ามอันตรายที่เกิดจากโฆษณาที่ผิดกฎหมาย จนทำให้รู้สึกว่าเป็นเรื่องปกติธรรมดาจึงนำไปสู่การโฆษณาที่ผิดกฎหมาย (25)

ธรรมเนียมเรื่องโฆษณาที่ผิดกฎหมายอุบัติเหตุและถูกถ่ายทอดได้ดีในสภาวะที่ไร้ความเป็นระเบียบ (anomie) นั่นคือ สภาวะที่อ่อนแอของจริยธรรมและกฎหมายที่ต่อต้านโฆษณาที่ผิด และสภาวะที่องค์กรผู้กระทำผิดมีความเข้มแข็งในการส่งเสริมโฆษณาที่ผิด สาเหตุที่ทำให้แรงต้านการโฆษณาที่ผิดกฎหมายอ่อนแอได้แก่ 1) ด้วยความมีสถานะทางสังคมของผู้ประกอบการและดีเจ ทำให้ประชาชนไม่คิดว่ามีมลทิน จึงไม่เกิดการลุกขึ้นมาร้องเรียน 2) ผู้ทำงานเกี่ยวกับวิทยุท้องถิ่นมีเครือข่ายที่สามารถรับมือกับการควบคุมธุรกิจของรัฐเช่น ทราบกำหนดการมาตรวจสถานี การคุกคามผู้ร้องเรียน การใช้เครือข่ายของตนในการ "เคลียร์" เมื่อเกิดปัญหาต่าง ๆ และ 3) เหลือผู้ถูกกระทำหรือผู้บริหารท้องถิ่นขาดการรวมตัว ขาดความรู้ในการประเมินโฆษณา และไม่อาจคุ้มครองตนเองได้ ในทางตรงข้าม ผู้ทำงานในวิทยุท้องถิ่นมีความร่วมมือกันอย่างเข้มแข็งในลักษณะเครือข่ายและพยายามทำให้ผู้บังคับใช้กฎหมายอ่อนแอ

ความบีบคั้นและการมีโอกาสนำโฆษณาย่างผิดกฎหมาย

วิทยุท้องถิ่นเป็นองค์กรธุรกิจที่ต้องการกำไรเพื่อการอยู่รอด ซึ่งผิดกับหลักการเริ่มแรกของการกำเนิดวิทยุท้องถิ่นในประเทศไทย การบิดเบี้ยวของปรัชญานี้ส่งผลให้เกิดปัญหาในการโฆษณา จำนวนของสถานีวิทยุที่มีมากทำให้ผู้ประกอบการวิทยุพยายามอยู่รอดและสร้างกำไร จึงมีแรงบีบคั้น ต่อเนื่องตลอดเวลาในการหารายได้ ผู้ประกอบการต้องเลือกว่าจะทำตามแรงกดดันเพื่อให้สถานีมีกำไรหรือยอมรับการปิดกิจการ บุคคลมักรู้สึกต้องเมื่อเปรียบเทียบกับผู้ร่วมงานที่ก้าวหน้ากว่า (26) จึงก่อแรงบีบคั้นให้โฆษณาย่างผิดกฎหมาย งานวิจัยในอดีตชี้ว่า ปัญหาทางการเงินขององค์กรมีความสัมพันธ์กับการฝ่าฝืนกฎหมายของบริษัท (27) การกระทำผิดกฎหมายของบริษัทจะพบมากในบริษัทที่หวังผลกำไร (เมื่อเทียบกับองค์กรที่ไม่หวังผลกำไร) บริษัทที่มีกำไรค่อนข้างน้อย

บริษัทที่ผลประกอบการแย่ง และบริษัทในอุตสาหกรรมที่กำลังตกต่ำ

การมุ่งเน้นความสำเร็จทางการเงินก่อให้เกิดทั้งแรงบีบคั้นและภาวะไร้กฎเกณฑ์ (anomie) นั่นคือ ภาวะที่บรรทัดฐานในการบรรลุเป้าหมายด้วยวิธีการที่ชอบธรรมนั้นเกิดอ่อนแอและไม่มีผลในทางปฏิบัติ ในภาวะเช่นนี้บุคคลสามารถใช้วิธีการใด ๆ ก็ได้ที่สามารถทำให้ถึงเป้าหมายได้เร็วที่สุด อาชญากรรมของผู้ประกอบธุรกิจจึงเกิดขึ้นง่าย (28) วิทยุท้องถิ่นอยู่ในบริษัทที่มีทั้งแรงบีบคั้นและภาวะไร้กฎเกณฑ์

แต่การกระทำผิดจะไม่เกิดขึ้นได้หากไม่มีโอกาสแรงบีบคั้นและโอกาสจึงเป็น 2 ปัจจัยที่ประกอบกันและก่อให้เกิดการกระทำผิด โอกาสดังกล่าวในวิทยุท้องถิ่นสอดคล้องกับแนวคิดของ Benson และ Simpson (29) ที่ว่า ได้แก่ โอกาสต่อความผิดมีสององค์ประกอบ 1) เป้าหรือเหยื่อที่นำลงมือ เช่น การที่ประชาชนยังไม่รู้เท่าทันสื่อ 2) การไร้ซึ่งสิ่งคุ้มกันที่มีความสามารถเช่น การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่บังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง การโฆษณาอย่างผิดกฎหมายจึงมีโอกาสดังกล่าว

การหาข้ออ้างว่าไม่ได้ทำผิด

ผู้มีสถานะทางสังคมมีความสามารถและความเชี่ยวชาญสูงในการอ้างคำพูดที่ใช้เข้าข้างตนเอง (30) ผู้ที่ทำงานในวิทยุท้องถิ่นก็เช่นกัน เขาเหล่านี้แก้ตัวว่า ตนไม่ได้ทำผิด สิ่งที่ทำไปไม่ได้ก่อความเสียหายเป็นเพียงแค่การนำเสนอข้อมูลซึ่งใคร ๆ ก็ทำ การตัดสินใจซื้อเป็นของผู้บริโภค ไม่เกี่ยวกับตน และยังมองเจ้าหน้าที่ของรัฐว่าแทรกแซงสื่อ และกฎหมายไม่เหมาะสม เหตุผลเหล่านี้ถูกนำมาใช้ประโยชน์ในการลบล้างไม่ให้เกิดความรู้สึกผิด และสามารถทำผิดได้ เหตุผลเหล่านี้มีรูปแบบซ้ำ ๆ เหมือนเดิมในผู้ให้ข้อมูลทุกคนและยังไม่ต่างจากที่รายงานในการศึกษาที่ผ่านมาเกี่ยวกับการกระทำผิดอื่น ๆ (30) ผลการศึกษาชี้ว่า ข้ออ้างที่ใช้มีรากลึกในระบบเศรษฐกิจทุนนิยมและความเชื่อที่ผูกติดกับระบบนั้น โลกธุรกิจเต็มไปด้วยค่านิยมและอุดมคติที่สามารถใช้เพื่อนิยามการกระทำที่ผิดให้ดูไม่เลวร้ายหรือเป็นสิ่งดี (29) บรรทัดฐานและธรรมเนียมเหล่านี้ทำให้ผู้ทำงานในวิทยุท้องถิ่นตีความความผิดที่ตนทำในลักษณะอื่น ๆ ที่ไม่ใช่อาชญากรรม เช่น เป็นเพียงการให้ข้อมูล

การโฆษณาที่ผิดกฎหมายทำให้ได้ประโยชน์มากกว่าความเสี่ยง

การโฆษณาอย่างผิดกฎหมายเกิดจากการขังข้อดีและข้อเสียของการกระทำดังกล่าวโดยผู้ประกอบการและนักจัดรายการ ซึ่งสอดคล้องกับทฤษฎีของ Paternoster และ Simpson (31) ข้อดี คือ ผลตอบแทนที่มากและการได้รับชื่อเสียงเป็นปัจจัยที่ทำให้เกิดการโฆษณาอย่างผิดกฎหมาย เพราะสิ่งเหล่านี้มีน้ำหนักมากกว่าความเสี่ยงหรือข้อเสียซึ่ง คือ โอกาสและความรุนแรงของการถูกลงโทษตามกฎหมาย การลงโทษทางสังคม และการลงโทษตนเอง (เช่น การสูญเสียความเคารพในตนเอง) ข้อเสียเหล่านี้ถือว่ามีน้อยมากในความคิดของผู้ประกอบการและนักจัดรายการ เพราะเขาไม่เชื่อว่า จะมีการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง ไม่คิดว่าการกระทำแบบนี้เป็นเรื่องอัปยศหน้าอับอายเพราะเป็นเรื่องปกติของสังคมไทย และไม่รู้สึกผิดเมื่อกระทำผิดกฎหมาย นอกจากนี้ ยังมีการประเมินข้อเสียของการทำตามกฎหมายว่าไม่อาจทำให้ธุรกิจอยู่รอด การวิจัยในอดีตพบว่า ผู้ที่เคยกระทำผิดมักกระทำผิดซ้ำอีก (32) ผู้กระทำผิดในการศึกษานี้ก็มีลักษณะเช่นเดียวกัน คือ ก่อการกระทำผิดซ้ำ ๆ มาเป็นเวลานาน

การวิจัยนี้พบว่า การเข้มงวดของ คสช. ในการจัดระเบียบสถานีวิทยุ ทำให้การโฆษณาที่ผิดกฎหมายหมดไป เพราะผู้กระทำผิดเล็งเห็นว่าความเสี่ยงอาจมากกว่าประโยชน์ที่ได้รับ งานวิจัยนี้เก็บข้อมูลถึงช่วงปลายปี พ.ศ. 2557 ผลที่พบจึงเป็นผลระยะสั้นของการจัดระเบียบฯ อย่างไรก็ตาม งานวิจัยในเวลาต่อมา (ต้นปี พ.ศ. 2558) ในหลายพื้นที่ (15-18) พบการโฆษณาผลิตภัณฑ์สุขภาพที่ผิดกฎหมายจำนวนมาก ปัญหาที่พบอาจเป็นปัญหาเดิมที่มีอยู่ต่อเนื่องมาจากยุคก่อน คสช. หรืออาจเป็นไปได้อีกว่าปัญหาได้หมดไปแล้วเกิดขึ้นใหม่ เพราะพนักงานเจ้าหน้าที่ไม่ได้จัดการปัญหาอย่างจริงจัง

หน่วยงานภาครัฐมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหา

ทฤษฎีอาชญากรรมที่รัฐและบริษัทเอกชนมีส่วนร่วมก่อ (state-corporate crime) (33) ตรงกับสถานการณ์ในงานวิจัยนี้ ถึงแม้จะมีกฎหมายที่ควบคุมการโฆษณาผลิตภัณฑ์สุขภาพอย่างรัดกุม แต่ผู้บังคับใช้กฎหมายไม่ได้ยับยั้งการกระทำผิดด้วยสาเหตุต่าง ๆ เช่น การขาดแคลน

เจ้าหน้าที่ ภาระงานที่ล้นมือ การทำงานเชิงตั้งรับเพียงประการเดียว เป็นต้น งานวิจัยของ Hongsamoot (34) พบผลเช่นเดียวกับงานวิจัยนี้ว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐส่วนใหญ่รู้สึกว่าการประกอบการธุรกิจมีอิทธิพลต่อการบังคับใช้กฎหมายในงานวิจัยนี้เจ้าหน้าที่ได้รับแรงกดดันจากผู้ประกอบการวิทยุท้องถิ่นในพื้นที่ ในอดีตพบว่า ผู้บริหารระดับสูงของอย. ไม่เห็นด้วยกับการดำเนินคดีอย่างเข้มงวดกับผู้กระทำผิด แต่ให้ปฏิบัติตามคำนิ่งถึงปรัชญาการทำงานของกระทรวงสาธารณสุขว่าเป็นงานที่ให้คุณมากกว่าให้โทษแนวทางการทำงานโดยรวมจึงมุ่งเน้นเรื่องให้การศึกษาและการป้องปรามผู้กระทำความผิด (34) ในมุมมองของทฤษฎีอาชญากรรมที่รัฐและบริษัทเอกชนมีส่วนร่วมก่อ (33) ภาครัฐไม่อาจปฏิเสธว่า ตนมีส่วนทำให้การกระทำผิดนี้ดำรงคงอยู่อย่างต่อเนื่องยาวนาน เพราะเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการกระทำผิด

ข้อเสนอแนะ

หน่วยงานภาครัฐสามารถนำผลการวิจัยเพื่อจัดการความเสี่ยงในเรื่องการโฆษณาผลิตภัณฑ์สุขภาพที่ผิดกฎหมายในวิทยุท้องถิ่นดังนี้

1. การค้นหาและสื่อสารความเสี่ยง

การค้นหาความเสี่ยง คือ การทำให้ภาครัฐหรือประชาชนค้นพบด้วยตนเองว่ามีปัญหาในเรื่องนี้เกิดขึ้นในพื้นที่อย่างทันต่อสถานการณ์ ส่วนการสื่อสารความเสี่ยง คือ การที่ผู้ค้นพบปัญหาส่งต่อข้อมูลให้บุคคลอื่น การค้นหาและสื่อสารความเสี่ยงทำได้โดย

1.1 อาชีพเฝ้าระวัง: การทำให้ภาครัฐทราบปัญหาที่เกิด อาจทำโดยสร้างอาชีพ “เฝ้าระวัง” คือ ให้ประชาชนหรือองค์กรเพื่อสังคม (social enterprises) ตรวจสอบโฆษณาที่ออกอากาศในพื้นที่ของตนเอง รวบรวมหลักฐานที่จำเป็นและครบถ้วนเพื่อแจ้งต่อเจ้าหน้าที่ โดยอาจได้รับค่าตอบแทนในสองลักษณะ คือ การได้รับค่าตอบแทนรายเดือน หรือ ผู้แจ้งข้อมูลได้รับสินบนนำจับเมื่อภาครัฐดำเนินการปรับผู้กระทำผิดกฎหมายแล้ว กฎระเบียบของภาครัฐได้เอื้อในการดำเนินการในลักษณะดังกล่าว แต่กลไกนี้ยังไม่ได้ถูกใช้ในเชิงรุกมากเท่าที่ควร นักเรียนเรียนอิสระที่มาจากภาคประชาชน ทำให้ค้นหาปัญหาได้เร็วขึ้นและถือเป็นการให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา ส่งผลให้เกิดการตระหนักถึงความสำคัญของปัญหา

และร่วมมือหาแนวทางแก้ไขปัญหาร่วมกัน ไม่ใช่เพียงแค่
รอกการแก้ไขปัญหากจากภาครัฐแต่เพียงฝ่ายเดียว

วิธีการนี้เป็นการเลียนแบบวิธีการที่เจ้าของ
ผลิตภัณฑ์จ้างประชาชนในพื้นที่เพื่อตรวจสอบวิทยุท้องถิ่น
ว่าได้ออกอากาศโฆษณาตามสัญญาหรือไม่ ซึ่งงานวิจัย
พบว่า วิธีการนี้มีประสิทธิภาพในการควบคุมพฤติกรรม
ผู้ประกอบการวิทยุท้องถิ่นอย่างมาก การใช้ข้อมูลการ
ร้องเรียนเพื่อดำเนินการทางกฎหมายจะเปลี่ยนความเชื่อ
ของผู้ประกอบการที่ว่า เจ้าหน้าที่ไม่บังคับใช้กฎหมาย
อย่างจริงจัง ประชาชนไม่รู้เท่าทันสื่อและไม่กล้าร้องเรียน
หรือการโฆษณาที่ไม่ถูกกฎหมายเป็นเรื่องปกติใน
สังคมไทย ซึ่งจะช่วยเปลี่ยนวัฒนธรรมการโฆษณา ปิด
โอกาสการโฆษณาอย่างผิดกฎหมาย ทำให้เชื่อว่า
ประโยชน์น้อยกว่าความเสี่ยงที่เกิดในการโฆษณาอย่างผิด
กฎหมาย

อย่างไรก็ตาม ภาครัฐต้องทำให้ระบบการแจ้ง
ข้อมูลเป็นความลับเพื่อให้ประชาชนกล้าร้องเรียน เช่น มี
ศูนย์การรับเรื่องร้องเรียนเฉพาะส่วนกลางที่ปกปิดชื่อผู้
ร้องเรียนแทนที่จะเป็นศูนย์รับเรื่องในพื้นที่ การมีระบบชั้น
ของการเข้าถึงข้อมูลของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง นอกจากนี้
ระบบดังกล่าวต้องมีประสิทธิภาพในการดำเนินการอย่าง
รวดเร็ว

1.2 การสื่อสารความเสี่ยงสู่ประชาชนเพื่อการ
คุ้มครองตนเอง: ภาครัฐควรทำให้ประชาชนสามารถค้นหา
ความเสี่ยงในเรื่องการโฆษณาที่ผิดกฎหมายได้ด้วยตนเอง
เช่น การจัดทำฐานข้อมูลออนไลน์ที่ประชาชนสามารถ
ค้นหาได้เองว่า ข้อความที่พบเห็นนั้นได้รับอนุญาตให้
โฆษณาตามกฎหมายหรือไม่ รวมทั้งควรจัดให้มีระบบการ
สื่อสารความเสี่ยงสู่ประชาชน โดยใช้สื่อที่เข้าถึงประชาชน
ได้เป็นจำนวนมาก เช่น กลุ่มไลน์ ซึ่งบางบริษัท เช่น ทรู มี
สมาชิกในกลุ่มถึง 8 ล้านบัญชี ทำให้การสื่อสารความเสี่ยง
ทรงพลัง การสื่อสารเช่นนี้จำเป็นสำหรับโฆษณาผลิตภัณฑ์
ผิดกฎหมายขึ้นที่เป็นปัญหาในวงกว้าง หรือเป็นโฆษณาที่
เกิดขึ้นใหม่และมีแนวโน้มที่ปัญหาจะขยายวงออกไป

นอกจากนี้ ยังต้องรณรงค์ในประชาชนกลุ่มที่
อาจจะตกเป็นเหยื่อของโฆษณาผลิตภัณฑ์สุขภาพที่ผิด
กฎหมายให้สามารถคุ้มครองตัวเองได้ เช่น ใช้สปอต
โฆษณาวิทยุเป็นภาษาถิ่นสั้น ๆ สอนให้สังเกตข้อความ
หรือโรคที่ห้ามไม่ให้โฆษณาตามประกาศกระทรวง

สาธารณสุข ผลดีผลเสียต่อสุขภาพที่เกิดจากการใช้
ผลิตภัณฑ์สุขภาพที่ผิดกฎหมายตลอดจนทำให้ประชาชน
กล้าร้องเรียนเพื่อปกป้องสิทธิ์ของตน

2. การแก้ไขความเสี่ยงที่พบ

2.1 การดำเนินการกับ “คดีตัวอย่าง” เพื่อเปลี่ยน
วัฒนธรรมการทำผิด: หน่วยงานผู้บังคับใช้กฎหมายทุก
หน่วยต้องประสานความร่วมมือกันดำเนินการกับ “คดี
ตัวอย่าง” ซึ่งอาจเป็นผลิตภัณฑ์ที่โฆษณาอย่างผิด
กฎหมายในวงกว้างทั่วประเทศ หรือเป็นผู้ประกอบการที่
ทำผิดกฎหมายซ้ำ ๆ การดำเนินคดีดังกล่าวต้องเป็นความ
ร่วมมือกันหรือเป็นเครือข่ายในระดับประเทศอย่างพร้อม
เพียงที่ “ลงมือ” ในเวลาเดียวกัน เช่น สำนักงาน
สาธารณสุขในหลายจังหวัดร่วมดำเนินงานกับ อย. กสทช
และ บก. ปคบ. ทั้งนี้เพราะผลการวิจัยพบว่า เจ้าหน้าที่
ระดับจังหวัดกังวลใจอย่างมากกับผลกระทบต่อตนเอง
เนื่องจากการดำเนินคดีกับผู้กระทำผิดตามกฎหมาย การ
ทำงานในรูปแบบที่เป็นเครือข่ายของพนักงานเจ้าหน้าที่จะ
สร้างความรู้สึกถึงความปลอดภัยในการทำงาน และ
เสริมสร้างศักยภาพของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่จะเรียนรู้ซึ่ง
กันและกัน

การดำเนินการกับ “คดีตัวอย่าง” จะเปลี่ยนความ
เชื่อผู้ประกอบการที่ว่า เจ้าหน้าที่ไม่บังคับใช้กฎหมาย
อย่างจริงจัง การมีวิธีการรับมือกับการดำเนินการของ
เจ้าหน้าที่ซึ่งได้ผล การโฆษณาที่ไม่ถูกกฎหมายเป็นเรื่อง
ปกติในสังคมไทย ซึ่งจะช่วยเปลี่ยนวัฒนธรรมการโฆษณา
ปิดโอกาสการโฆษณาอย่างผิดกฎหมาย ทำให้เชื่อว่า
ประโยชน์น้อยกว่าความเสี่ยงที่เกิดในการโฆษณาอย่างผิด
กฎหมาย

ข้อค้นพบที่สำคัญในการวิจัยนี้ คือ การโฆษณา
อย่างผิดกฎหมายคือวัฒนธรรมย่อยในหมู่ผู้ประกอบการ
และวัฒนธรรมนี้ถูกถ่ายทอดสืบต่อมานาน การดำเนินการ
กับ “คดีตัวอย่าง” จะเปลี่ยนวัฒนธรรมเดิมสู่วัฒนธรรมใหม่
ซึ่งหมายความว่า การดำเนินการของเจ้าหน้าที่จะเหนื่อย
มากในช่วงแรก แต่เมื่อดำเนินการอย่างต่อเนื่องและจริงจัง
ระยะหนึ่ง วัฒนธรรมที่เปลี่ยนไปจะถูกส่งต่อทำให้ปัญหา
ลดลงและงานการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ก็จะเบา
ลงเมื่อเวลาผ่านไป

ปัจจัยแห่งความสำเร็จของเรื่องอยู่ที่เครือข่ายของเจ้าหน้าที่ภาครัฐที่เหนียวแน่น ซึ่งเสริมสร้างศักยภาพในการบังคับใช้กฎหมายจากการเรียนรู้แลกเปลี่ยนกันและการปฏิบัติจริง (เสริมจากการอบรมแบบชั้นเรียน) โดย“คดีตัวอย่าง” จะเป็นบทเรียนที่ดีสำหรับเจ้าหน้าที่ การเผยแพร่ความสำเร็จของการบังคับใช้กฎหมายในบางพื้นที่สู่พื้นที่อื่น ๆ จะเป็น “ตัวเร่งปฏิกิริยา” ให้ภคัสกรหรือผู้บังคับใช้กฎหมายในพื้นที่ตระหนักว่า ปัญหานี้แก้ไขได้

2.2 การเสริมสร้างศักยภาพของผู้ประกอบการวิทย์ท้องถิ่น: ผลการทดสอบความรู้และทักษะของผู้ประกอบการวิทย์พบว่า ยังขาดทักษะในการประยุกต์ใช้ความรู้ ประกอบกับความเชื่อของผู้ประกอบการว่าเจ้าหน้าที่ไม่บังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง ทำให้เกิดความไม่ใส่ใจความรู้ในประเด็นเรื่องโทษที่จะได้รับหากฝ่าฝืนกฎหมาย ดังนั้นการแก้ไขปัญหาดังกล่าวมาแล้ว ต้องควบคู่กับการเสริมสร้างศักยภาพของผู้ประกอบการวิทย์ท้องถิ่นในประเด็นทักษะที่จำเป็นต่อการโฆษณาอย่างถูกกฎหมาย เช่น การตรวจสอบโฆษณาขึ้นต้น เป็นต้น

2.3 ส่งเสริมให้เกิดมาตรการลงโทษในแบบอื่นร่วมกับมาตรการทางกฎหมาย: ผู้ประกอบการไม่เชื่อว่าเจ้าหน้าที่จะบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง และไม่ให้ความสำคัญใด ๆ เลยกับการลงโทษทางสังคมและการรู้สึกผิดต่อตนเองการเสียชื่อเสียงหรือ ภาครัฐควรส่งเสริมให้เกิดมาตรการลงโทษในแบบอื่นร่วมกับมาตรการทางกฎหมาย ตัวอย่าง เช่น มาตราที่ 39 ในพระราชบัญญัติประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 บัญญัติให้ กสทช. ส่งเสริมการรวมกลุ่มของผู้รับใบอนุญาตเป็นองค์กรเพื่อจัดทำมาตรฐานทางจริยธรรมของการประกอบอาชีพและควบคุมกันเองภายใต้มาตรฐานนั้น การจัดทำมาตรฐานทางจริยธรรมต้องคำนึงถึงการคุ้มครองการได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารสาธารณะของประชาชน และการคุ้มครองผู้บริโภครวมทั้งการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ประกอบอาชีพและวิชาชีพขององค์กร ขณะนี้ กสทช. ได้จัดทำคู่มือจริยธรรมการกำกับดูแลกันเองในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์เป็นที่เรียบร้อยแล้ว กสทช. ควรเร่งทำให้เกณฑ์จริยธรรมที่กำหนดมีผลเป็นรูปธรรมโดยเร็ว ตลอดจนส่งเสริมกลุ่มของผู้รับใบอนุญาตที่รวมเป็นองค์กรให้สามารถควบคุมกันเองอย่างเข้มแข็งภายใต้มาตรฐานจริยธรรมที่กำหนด

มาตรการดังกล่าวมีความสำคัญมาก เพราะเป็นที่ทราบดีว่า กฎหมายอาญาหรือโทษที่รุนแรงได้ผลไม่มากในการควบคุมอาชญากรรมทั้งอาชญากรรมทั่วไปและอาชญากรรมโดยผู้มีสถานะทางสังคม (35) จึงควรชักจูงหรือบังคับให้วิทย์ท้องถิ่นมีการควบคุมตนเอง การลงโทษทำเพื่อประณามหรือตีตราในผู้ประกอบการที่เกลียดการควบคุมของรัฐอยู่ก่อนแล้วมักส่งผลลบ ผู้ประกอบการเหล่านี้มักแข็งขืน หาเหตุผลมาหักล้างความรู้สึกผิด ผู้ประกอบการที่รู้สึกเสียหน้ามักรวมกลุ่มกัน สร้างความเป็นเอกภาพในหมู่ผู้กระทำผิด และเกิดการคบค้าสมาคมกันในลักษณะที่ช่วยสนับสนุนให้เกิดการโฆษณาที่ผิดกฎหมายมากขึ้นไปอีก ทั้งยังทำลายและฟ้องร้องการทำงานบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ (35)

2.4 กลไกที่ชัดเจนและมีประสิทธิภาพในการปกป้องเจ้าหน้าที่: ภาครัฐควรกำหนดกลไกที่ชัดเจนและมีประสิทธิภาพในการปกป้องเจ้าหน้าที่ในระดับปฏิบัติการจากการข่มขู่และประทุษร้ายโดยผู้ประกอบการที่กระทำผิดหรือที่สูญเสียผลประโยชน์ ผู้มีอำนาจต้องประชาสัมพันธ์ให้ผู้ได้บังคับบัญชาในระดับปฏิบัติการทราบว่าจะเข้าถึงกลไกนี้ได้อย่างไรเมื่อเกิดปัญหา หรือเหตุการณ์ฉุกเฉินที่อาจจะเกิดขึ้น เมื่อได้รับการข่มขู่ ระบบหรือกลไกดังกล่าวต้องดำเนินการอย่างจริงจัง รวดเร็วและมีประสิทธิภาพ ที่สำคัญต้องมีผลงานเป็นที่ประจักษ์ในการปกป้องเจ้าหน้าที่ผู้ได้บังคับบัญชาและประชาชนทั่วไปซึ่งเป็นผู้ร้องเรียนเพื่อให้รู้สึกว่ามีที่พึ่งพิงและไม่ถูกโดดเดี่ยวเมื่อเกิดปัญหาจากการบังคับใช้กฎหมาย

3. การติดตามปัญหาโฆษณาผลิตภัณฑ์สุขภาพที่ผิดกฎหมาย

ภาครัฐควรจัดให้มีผู้รับผิดชอบที่เป็นอิสระเพื่อติดตามผลสำเร็จของการดำเนินการแก้ปัญหาโฆษณาที่ผิดกฎหมาย โดยไม่ควรให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานรัฐเพียงแห่งเดียว เพราะหน่วยงานเหล่านี้จะถูกประเมินผลงานด้วยความสำเร็จจากการดำเนินงาน ทำให้มีแนวโน้มจะเลือกรายงานเฉพาะบางแง่มุมของปัญหานี้ หน่วยงานส่วนกลางจึงไม่ทราบสภาพจริงของปัญหาและประสิทธิภาพของวิธีการที่ใช้

กิตติกรรมประกาศ

ผู้วิจัยขอขอบคุณเจ้าของสถานีวิทยุและนักจัดรายการในจังหวัดที่ศึกษา ตลอดจนเจ้าหน้าที่จากสำนักงานประชาสัมพันธ์จังหวัด สำนักงาน กสทช. เจ้าหน้าที่ อสมท. และเจ้าหน้าที่ สวท. ที่กรุณาให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการวิจัย รวมทั้งขอขอบคุณอดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประจำจังหวัดที่ศึกษา นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองประจำจังหวัด และผู้อำนวยการปกครองส่วนท้องถิ่นที่กรุณาอำนวยความสะดวกในการลงพื้นที่เก็บข้อมูล

เอกสารอ้างอิง

1. Bureau of Policy and Strategy, Ministry of Public Health. Thai Public Health 2005-2007. Bangkok: Publishing House of War Veterans Organization; 2007.
2. National Statistics Office. Mass media (radio, television, and press) in 2008 [online]. 2008 [cited 2015 Mar 19]. Available from: URL: <http://service.nso.go.th/nso/web/survey/surpop2-1-9.html>.
3. The Nielsen Company. Estimated total advertising expenditure by medium [online]. 2012 [cited 2012 Sept 25]. Available from: URL: http://www.adassothai.com/index.php/main/ad_expenditure.
4. Chaiyotha C, Thamrongtithikul C, Suriyarungsri N, Suriyarungsri T, Techprasertkul N, et al. The study on basic information of non-governmental community radios. Chiangmai: Wanida Press; 2551.
5. Thai PBS News. NBTC prepared to disclose auction plan for digital radios [online]. 2013 [cited 2014 Nov 25]. Available from: URL: news.thaipbs.or.th/content/กสทชเตรียมเปิดแผนประมูลคลื่นวิทยุดิจิทัล.
6. Chan-O-Cha P. Announcement of the National Peace and Order Maintaining Council No.1/2014: on the control of national administration [online]. 2014 [cited 2015 Mar 16]. Available from: URL:<http://www.most.go.th/main/index.php/ncpo/ncpo-declare.html>.
7. Chan-O-Cha P. Announcement of the National Peace and Order Maintaining Council No. 79/2014: Conditions on the broadcasting of radios with temporary licenses [online].2014 [cited 2015 Mar 16]. Available from: URL: <http://www.most.go.th/main/index.php/ncpo/ncpo-declare.html>
8. National Broadcasting and Telecommunications Commission. List of radio licensees who are legally allowed to broadcast [online].2015 [cited 2015 Sept 30]. Available from: URL:<https://broadcast.nbtc.go.th/radio/index.php?type=NTYwNDAwMDAwMDAw>.
9. Tangchroensathien V, Kongsawat S, Wadwongtham A, Eurchaikul C, Eupamayun Y, Taruekachong S, et al. Survey on radio advertisement of food, drug and cosmetics, 1993 [online]. 1993 [cited 2014 Sept 24]. Available from: URL:<http://kb.hsri.or.th/dspace/>.
10. Kittisopee T, Anantachoti P, Tangcharoensathien V. Radio drug advertisement situation and regulation in Thailand [online]. 2005 [cited 2014 Sept 20]. Available from: URL:<http://kb.hsri.or.th/dspace/>.
11. Suwanmanee O, Lerkiatbundit S. Illegal advertising of products classified as drugs by law among local radios. Thai Journal of Pharmacy Practice 2011; 3: 41-55.
12. Chandrawongse M. Situation and impacts of drug and health product advertisements with legal problems on community radio broadcasts toward consumers in Chiang Mai province [independent study]. Chiang Mail: Chiang Mai University; 2011.
13. Lomas K, Chanthapasa K. The situation of radio advertisement of drug and food claimed as drug in phraibueng municipality, Sisaket province. Isan Journal of Pharmaceutical Sciences 2012; 8: 55-60.

14. Ampant P. Situations, problems and solutions to problems of the broadcasting radio station of Sisaket province in advertising health products. *Research and Development Health System Journal* 2015; 8: 26-37.
15. Rujirayunyong T. Situation of illegal advertising of health products among local radios in Lopburi in the era of the National Council for Peace and Order (NCPO). *Thai Journal of Pharmacy Practice* 2015; 7: 189-99.
16. Wongsao L. Risk management for reducing the problems of unlawful advertisings of health products by local radios: the case of Saraburi. In: *The College of Pharmaceutical and Health Consumer Protection (CPHCP) of Thailand and Health Consumer Protection Program*, editors. *Proceedings of the conference for presenting academic work in the training program for board certificates in pharmaceutical and health consumer protection in the second semester; 2015 May 27-29; Bangkok, Thailand: CPHCP; 2015. p 28-9.*
17. Surin N Surveillance of illegal advertisings of health products among community radios in Muangpan subdistrict, Pan district in Lumpang. In: *The College of Pharmaceutical and Health Consumer Protection (CPHCP) of Thailand and Health Consumer Protection Program*, editors. *Proceedings of the conference for presenting academic work in the training program for board certificates in pharmaceutical and health consumer protection in the second semester; 2015 May 27-29; Bangkok, Thailand: CPHCP; 2015. p 45-6.*
18. Wiriyantai P. Situation of advertisings of health products among community radios in Ngao district in Lumpang. In: *The College of Pharmaceutical and Health Consumer Protection (CPHCP) of Thailand and Health Consumer Protection Program*, editors. *Proceedings of the conference for presenting academic work in the training program for board certificates in pharmaceutical and health consumer protection in the second semester; 2015 May 27-29; Bangkok, Thailand: CPHCP; 2015. p 54-5.*
19. Foundation for Consumers. *Reveal unlawful advertising in the era of NCPO* [online]. 2014 [cited 2015 Jan 8]. Available from: <http://www.consumerthai.org/2015/index.php/news/ffc-news/19-571106001.html>.
20. Chumnakpol P. Knowledge of pharmaceuticals and food advertising: the study in the local radio station personnel in Zone area 1 at Fiscal Year 2009. *FDA Journal* 2010; 17: 33-40.
21. Jangjai D, Lerkiatbundit S. Effectiveness of the interventions for reducing illegal advertising of health products among local radio stations. *Thai Journal of Pharmacy Practice* 2014; 6: 22-40.
22. U-thong J. *Way of life of the locals*. Songkhla: Thaksin University; 2004.
23. Mile MB, Huberman AM. *Qualitative data analysis: an expanded sourcebook*. 2nd ed. Thousand Oaks, CA: Sage; 1994.
24. Sutherland EH. *White-collar crime: the uncut version*. New Haven, CT: Yale University Press; 1983.
25. Vaughan D. *Controlling unlawful organizational behavior: social structure and corporate misconduct*. Chicago: University of Chicago Press; 1996.
26. Passas N. Anomie and white-collar crime. In: Cullen F, Wilcox P, editors. *Encyclopedia of criminological theory*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications; 2010. p. 57-9.
27. Yeager CP, Simpson S. Environmental crime. In: Tonry M, editor. *The handbook of crime and public policy*. New York: Oxford University Press; 2009. P. 325-55.

28. Messner SF, Rosenfeld R. Crime and the American dream. 3rd ed. Belmont, CA: Wadsworth; 2001.
29. Benson ML, Simpson SS. White collar crime. Abingdon, Oxon: Routledge; 2009.
30. Shover N, Hunter BW. Blue-collar, white-collar: crimes and mistakes. In: Bernasco W, editor. Offenders on offending: learning about crime from criminals. Collompton, UK: Willan; 2010. P. 205-27.
31. Paternoster R, Simpson S. A rational choice theory of corporate crime. In: Clarke RV, Felson M, editors. Advances in criminological theory vol 5: Routine activity and rational choice. New Brunswick, NJ: Transaction Books; 1993.
32. Paternoster R, Simpson S. Sanction threats and appeals to morality: testing a rational choice model of corporate crime. Law Soc Rev 1996; 30: 549-83.
33. Kramer RC, Michalowski RJ, Kauzlarich D. The origins and development of the concept and theory of state-corporate crime. Crime Delinq 2002; 48: 263-82.
34. Hongsamoot D. Pharmacy regulation in Thailand :roles and reflections of inspectors [dissertation]. London: University of London; 2002.
35. Braithwaite J. White collar crime. Annu Rev Sociol 1985; 11,1-25.

Process of Health Product Advertising among the Operators of Local Radios: a Qualitative Approach

Kritsada Vittayarat¹, Sanguan Lerkiatbundit², Suntharee T. Chaisumritchoke³

¹ Master Student, Department of Pharmacy Administration, Prince of Songkla University

²Department of Pharmacy Administration, Prince of Songkla University

³Department of Social and Administrative Pharmacy, Faculty of Pharmaceutical Sciences, Chulalongkorn University

Abstract

Objective: To study the process of health product advertising in local radios and explain the conditions leading to illegal advertising of health products among the operators of local radios. **Method:** This research was a qualitative study. The informants were eight owners of local radio stations and 10 disc jockeys from 10 radio stations. Four of which operated with a license, while six of them had no licenses. Data collection method was in-depth interview on the process of health product advertising and conditions facilitating illegal advertising. **Results:** Process of health product advertising involved three stages: 1. product representatives contacted radio stations and famous disc jockeys in the areas, 2. broadcasting of advertising after signing the contract, and 3. monitoring of advertising by contractors: health product owners controlled broadcasting by hiring residents in the area and product representatives to check advertising on air. Seven conditions facilitating the broadcasting of illegal health product advertisements included; 1. the perception of the absence of strict law enforcement by regulators 2. having the measures to handle with the action of regulators 3. the perception among local radio operators that the consumers were media-illiterate and dared not to file the complaint 4. profit seeking and survival on business operation 5. being respected by the others as a result of broadcasting the ads 6. inadequate knowledge and skill in lawful advertising and 7. the perception that illegal advertising was a normal and widespread practice in Thai society. **Conclusion:** The regulators could use the conditions found in this study to set the measures to curb with the problems of illegal advertising of health products among local radios.

Keywords: illegal advertising of health products, operators of local radios, process of advertising, consumer protection, local radios