

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

จากสภาพปัญหาของการบริหารราชการที่เกิดจากการผูกขาดโดยรัฐ การรวมศูนย์อำนาจ การควบคุมซ้ำซ้อนหลายหน่วยงาน ทำให้ไม่มีหลักประกันอันใดที่จะรับรองได้ว่าภารกิจต่างๆ ของราชการจะมีประสิทธิภาพเสมอไป หากการดำเนินงานภาครัฐขาดประสิทธิภาพ ไม่มีคุณภาพ ไม่มีวิสัยทัศน์กว้างไกล ประชาชนคนไทยและสังคมก็ไม่อาจดำรงอยู่ได้อย่างสงบสุขและยังขึ้นการ บริหารงานบริการสาธารณะด้านต่าง ๆ ของรัฐที่ผ่านมา ไม่ว่าจะเป็นงานด้านการศึกษา การพัฒนา ท้องถิ่น การสาธารณสุข ปลอดภัยต่าง ๆ ล้วนแต่รวมศูนย์อยู่ที่ส่วนกลาง การกำกับดูแลโรงงาน อุตสาหกรรมก็เช่นกัน การบริหารราชการที่ผ่านมาเป็นการรวมศูนย์อยู่ที่ส่วนกลางโดยขึ้นตรงกับ กรมโรงงานอุตสาหกรรมในระดับท้องถิ่นนั้นการบริหารงานจะผ่านสำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้ให้ความสำคัญกับการกระจาย อำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่นโดยมาตรา 78 กำหนดให้รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึงตนเอง และตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณสุข ปลอดภัยและ สาธารณูปการ ตลอดจน โครงสร้างสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึง เจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น และความพยายามที่จะพัฒนาระบบประชาธิปไตยเพื่อให้ สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ส่วนหนึ่งคือการปฏิรูปการ ปกครองท้องถิ่นโดยการกระจายอำนาจทางการเมืองจากศูนย์กลางสู่ท้องถิ่น เริ่มมีการกระจาย อำนาจให้ท้องถิ่นมีอำนาจการตัดสินใจมากขึ้น อย่างไรก็ตามการบริหารงานที่ผ่านมาเป็นเพียง นโยบายที่ยังไม่ได้มีการกระจายอำนาจอย่างเป็นจริงเป็นจัง เป็นแบบรวมศูนย์อยู่ที่ส่วนกลางเพื่อจะ สามารถรองรับการกระจายอำนาจไปสู่ประชาชน จึงมีการตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและ ขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตลอดจนขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งได้บัญญัติขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นตลอดจนขั้นตอนการกระจายอำนาจให้ชัดเจนยิ่งขึ้น ตามแผนดังกล่าวได้ กำหนดการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ 6 ด้าน ดังนี้

ตารางที่ 1.1 จำนวนภารกิจที่ถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นตัวอย่างของการศึกษา

ภารกิจ	การถ่ายโอนภารกิจ				รวม	
	ได้รับการถ่ายโอน		ยังไม่ได้รับถ่ายโอน			
	จำนวน (ภารกิจ)	ร้อยละ	จำนวน (ภารกิจ)	ร้อยละ	จำนวน (ภารกิจ)	ร้อยละ
1.ด้าน โครงสร้างพื้นฐาน	8,380	34.73	22,533	39.32	30,913	37.96
2.ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต	11,776	48.81	18,815	32.83	30,591	37.57
3.ด้านการจัดระเบียบชุมชนและ สังคม	1,165	4.82	4,684	8.17	5,849	7.18
4.ด้านการวางแผนส่งเสริมการลงทุน	1,476	6.11	5,258	9.17	6,734	8.27
5.การบริหาร จัดการสิ่งแวดล้อม	1,326	5.49	6,005	10.48	7,331	9.00
ภาพรวมของภารกิจ.	24,123	29.62	57,295	70.37	81,418	100.00

ที่มา: ศูนย์พัฒนาการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2548

ระยะเวลาการถ่ายโอน ได้แบ่งเป็น 2 ระยะ คือ ระยะที่ 1 ระยะเวลา 1-4 ปี ตั้งแต่ พ.ศ. 2544-2547 โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อม สามารถดำเนินการได้ และแล้วเสร็จภายใน 4 ปี โดยเป็นการถ่ายโอนตามมาตรา 30 (1) ของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระยะที่ 2 ระยะเวลา 1-10 ปี ตั้งแต่ พ.ศ. 2544-2553 เป็นการถ่ายโอนเนื่องจากการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่แตกต่างกันในระยะ 10 ปีแรก ตามมาตรา 30 (2) ของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542

ในอนาคตการปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นเสาหลักสำคัญในการเสริมสร้างระบอบประชาธิปไตยของประเทศ และจะสร้างความหลากหลายในรูปแบบการให้บริการภาครัฐ รากฐานทางด้านกฎหมายและการบริหารที่รัฐบาลได้วางไว้จะต้องอาศัยความร่วมมือของทุกฝ่าย ดังนั้นการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นจะต้องดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง และเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประเทศชาติอย่างแท้จริง

ปัจจุบันนี้การตรวจสอบติดตามกำกับดูแลการทำงานของโรงงานอุตสาหกรรมเป็นหน้าที่หลักของกรมโรงงานอุตสาหกรรม และมีสำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดเป็นผู้รับผิดชอบในการดูแลโรงงานอุตสาหกรรมในแต่ละจังหวัด แต่เนื่องจากข้อจำกัดทางด้านอัตรากำลังของเจ้าหน้าที่และงบประมาณในการดูแลโรงงานอุตสาหกรรมไม่ทั่วถึง ดังนั้นเพื่อการดูแลโรงงานอุตสาหกรรมเป็นไปอย่างใกล้ชิดมากยิ่งขึ้น กรมโรงงานอุตสาหกรรมมีแผนการที่จะถ่ายโอนภารกิจให้องค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นในการกำกับดูแลโรงงานอุตสาหกรรม ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เพราะการบริหารจัดการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีส่วนสร้างเสริมสังคมประชา (Civil Society) เพื่อให้มีการประสานกับชุมชนได้มากขึ้น ดังนั้นการกระจายอำนาจในการกำกับดูแลโรงงานอุตสาหกรรมตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงเป็นแนวทางหนึ่งที่จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเข้มแข็งในเรื่องของการบริหารจัดการในการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่น

การถ่ายโอนภารกิจตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 จัดอยู่ในกลุ่มภารกิจข้อ 4.5 การพัฒนาอุตสาหกรรม กำหนดภารกิจที่ถ่ายโอนจำนวน 5 ภารกิจ ปีที่ถ่ายโอนตั้งแต่ปี 2546 ถึงปี 2547 ท้องถิ่นที่รับการถ่ายโอน ได้แก่ เทศบาลเมืองพัทยา กรุงเทพมหานคร อบต. ชั้น 1-2 และ อบต. ชั้น 3-5 การดำเนินการถ่ายโอนภารกิจดังกล่าวท้องถิ่นที่รับการถ่ายโอนมีจำนวนมาก ประกอบกับระยะเวลาที่กำหนดให้ดำเนินการ ระยะที่ 1 (พ.ศ. 2544 – 2547) ระยะที่ 2 (พ.ศ. 2544-2553) ภายใน 4 ปี และ 10 ปี ซึ่งแล้วแต่ความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงมีข้อถกเถียงกันอยู่ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความพร้อมมากน้อยเพียงใดในการรับโอนภารกิจการกำกับดูแลโรงงานอุตสาหกรรมทั้งในด้านความสามารถในการบริหาร ด้านบุคลากร งานทาง ด้านเทคนิค ซึ่งต้องอาศัยทั้งความรู้และประสบการณ์หรือความชำนาญเฉพาะด้าน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจะทำอย่างไรที่จะก้าวข้ามปัญหานี้ ภารกิจเหล่านี้เป็นเรื่องที่ย่างยากซับซ้อนและอาจทำให้ผู้ปฏิบัติงานเกิดความไม่แน่ใจและไม่กล้าตัดสินใจ จนกระทั่งอาจนำไปสู่การละเลยต่อภารกิจในด้านนี้ไป ซึ่งปัจจุบันปี 2549 นี้การดำเนินการถ่ายโอนภารกิจตาม พ.ร.บ. โรงงาน พ.ศ. 2535 นั้นยังไม่สำเร็จ ซึ่งติดขัดกับปัญหาและกฎหมายและความพร้อมในด้านต่างๆ อีกมาก ซึ่งมีปัจจัยของปัญหานานับประการที่จะต้องดำเนินการหาคำตอบให้ได้ต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษาระดับความรู้ความเข้าใจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกระบวนการถ่ายโอนการกำกับดูแลโรงงานอุตสาหกรรมตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ในเขตจังหวัดลำพูน

1.2.2 เพื่อศึกษาความคิดเห็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีต่อกระบวนการถ่ายโอนการกำกับดูแลโรงงานอุตสาหกรรมตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ในเขตจังหวัดลำพูน

1.5 นิยามศัพท์ทั่วไป

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายความว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา องค์กรปกครองท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง

ราชการส่วนท้องถิ่น หมายถึง หน่วยงานที่รัฐบาลกระจายอำนาจให้คนในท้องถิ่นบริหารงานเพื่อแก้ไขปัญหา พัฒนา และให้บริการแก่คนในท้องถิ่นเองปัจจุบันมี 5 รูปแบบได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา

โรงงานอุตสาหกรรม หมายความว่า อาคาร สถานที่หรือยานพาหนะที่ใช้เครื่องจักรมีกำลังรวมหรือตั้งแต่ห้าแรงม้าหรือกำลังเทียบเท่าตั้งแต่ห้าแรงม้าขึ้นไป หรือใช้คนงานตั้งแต่เจ็ดคนขึ้นไป โดยใช้เครื่องจักรหรือไม่ก็ตาม สำหรับการผลิต ประกอบ บรรจุ ซ่อม ซ่อมบำรุง ทดสอบ ปรับปรุง แปรสภาพ ถิ่นเลี้ยง เก็บรักษา หรือทำลายสิ่งใดๆ ทั้งนี้ ตามประเภทหรือชนิดของโรงงานที่กำหนดในกฎกระทรวง

โรงงานจำพวกที่ 1 ได้แก่ โรงงานประเภท ชนิด และขนาดที่สามารถประกอบกิจการโรงงานได้ทันทีตามความประสงค์ของผู้ประกอบกิจการโรงงาน

โรงงานจำพวกที่ 2 ได้แก่ โรงงานประเภท ชนิด และขนาดที่เมื่อจะประกอบกิจการโรงงานต้องแจ้งให้ผู้อนุญาตทราบก่อน

โรงงานจำพวกที่ 3 ได้แก่ โรงงานประเภท ชนิด และขนาดที่การตั้งโรงงานจะต้องได้รับใบอนุญาตก่อนจึงจะดำเนินการได้