

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ได้นำเสนอแนวความคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการถ่ายโอนภารกิจในด้านการกำกับดูแลโรงงานอุตสาหกรรม ตามพระราชบัญญัติโรงงานพ.ศ. 2535 ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจสู่การปกครองส่วนท้องถิ่น

2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจภายใต้กรอบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ.ศ. 2542

2.3 แนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตาม พ.ร.บ. โรงงาน พ.ศ. 2535

2.4 โครงสร้าง บทบาท และภารกิจของกรมโรงงานอุตสาหกรรม

2.5 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การบริหารปกครองประเทศในระยะ 50 กว่าปีมานี้มีลักษณะรวมศูนย์อำนาจ โดยใน พ.ศ. 2490 เกิดการรัฐประหารที่มีการอ้างคอมมิวนิสต์เป็นสาเหตุครั้งแรกชักนำให้ประเทศไทยเป็นพันธมิตรสหรัฐอเมริกาเข้าสู่สงครามเย็นอันยาวนานกว่า 40 ปี การรวมศูนย์อำนาจในช่วงเวลาดังกล่าวบางขณะสูงมาก เช่น ในขณะที่มีการใช้ธรรมนูญการปกครองประเทศในสมัยจอมพลสฤษดิ์ จอมพลถนอม และจอมพลประภาส ถึงขั้นที่อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจตุลาการบางส่วนถูกผนวกเข้าไปในอำนาจฝ่ายบริหารหรือรัฐบาล สงครามเย็นสิ้นสุดในราวปี พ.ศ. 2532 พร้อมกับความเข้มแข็งขึ้นของภาคธุรกิจเอกชนและการเมืองภาคประชาชน เช่นการเกิดศูนย์อำนาจใหม่ที่ประเทศจีน การพังทลายของศูนย์อำนาจเดิมของสหภาพโซเวียต และปัญหาใหม่เกิดขึ้น เช่น ความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมได้กลายระเบียบบวระโลก สถานการณ์ที่เปลี่ยนไปนี้จะทำให้ส่วนต่างๆ ในสังคมไทยเห็นว่า การรวมศูนย์อำนาจการบริหารปกครองประเทศในสมัยสงครามเย็นคงจะไม่เหมาะสมอีกต่อไปและเป็นการนำไปสู่การนองเลือดกลางเมืองถึง 2 ครั้ง ในกรณี 6 ตุลาคม 2519 และ “พฤษภาทมิฬ” 2535

ในปี พ.ศ. 2540 ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญซึ่งมีเจตนารมณ์สำคัญในการกระจายอำนาจของการบริหารปกครองประเทศออกไป ดังนั้นกล่าวได้ว่าความสำคัญของการปฏิรูปทางการเมืองของไทยอยู่ที่การกระจายอำนาจ การกระจายอำนาจบริหารอย่างเป็นรูปธรรม ได้แก่ (สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2545)

1. การเปิดให้เจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายโดยฝ่ายบริหารเป็นผู้กำหนดนโยบายติดตามประเมินผลและเข้าแทรกแซงให้น้อยที่สุด ซึ่งจะต้องมีการปฏิรูประบบราชการครั้งใหญ่
2. กระจายอำนาจไปสู่ฝ่ายตุลาการ ซึ่งหมายถึงจะต้องมีการปฏิรูประบบตุลาการ และกระบวนการยุติธรรมอย่างขนานใหญ่
3. การกระจายอำนาจสู่การปกครองส่วนท้องถิ่นหรือรัฐบาลท้องถิ่นซึ่งได้มีข้อกำหนดค่อนข้างชัดเจนในรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง
4. การกระจายอำนาจสู่ภาคธุรกิจเอกชนรวมทั้งองค์กรธุรกิจเอกชน ซึ่งดูจะกระจายได้มากกว่าภาคอื่นดูได้จากการเคลื่อนไหวแปรรูปรัฐวิสาหกิจ รวมทั้งการแก้กฎระเบียบและการเปิดเสรีอื่นๆ ซึ่งมักเป็นการกระจายอำนาจสู่ภาคธุรกิจ
5. การกระจายอำนาจสู่ชุมชนและองค์กรประชาชนรวมทั้งองค์กรพัฒนาเอกชน เหล่านี้ก็ได้มีการระบุไว้ในรัฐธรรมนูญเช่นกัน

การกระจายอำนาจทั้ง 5 ประการนี้เห็นได้ชัดว่าเป็นงานใหญ่และต้องใช้เวลา นอกจากนี้ยังต้องคำนึงถึงความพร้อมของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนสถานการณ์ทั่วไปทั้งภายในและภายนอกประเทศสิ่งหนึ่งที่ควรให้ความสนใจ นั่นคือความเคยชินเก่ามีแนวโน้มที่จะเป็นอุปสรรคสำคัญ ดังนั้นการเปลี่ยนกรอบความคิดและทัศนคติเดิมจึงเป็นจุดเริ่มต้นและเป็นพื้นฐานของการปฏิรูป การกระจายอำนาจไม่ได้มุ่งหมายให้มีรัฐขนาดเล็กลงเท่านั้น แต่จุดมุ่งหมายสำคัญอยู่ที่การทำให้การบริหารปกครองประเทศมีความเข้มแข็งขึ้น

นโยบายของรัฐบาลหลายรัฐบาลที่ผ่านมาได้สนับสนุนให้มีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นให้เพิ่มมากขึ้น การดำเนินการกระจายอำนาจโดยเฉพาะการกระจายอำนาจการคลังสู่ท้องถิ่นได้เริ่มกระทำอย่างเป็นรูปธรรมในสมัยรัฐบาล ฯพณฯ ชวน หลีกภัย (ช่วง 29 กันยายน 2535 ถึง 17 กรกฎาคม 2538) คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบหลักการของมาตรการปรับปรุงรายได้ของส่วนท้องถิ่นตามนโยบายรัฐบาล การดำเนินการตามมาตรการต่างๆ ยังไม่แล้วเสร็จ ก็มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลเสียก่อน สมัยรัฐบาล ฯพณฯ บรรหาร ศิลปอาชา (ช่วง 18 กรกฎาคม 2538 ถึง 28 พฤศจิกายน 2539) คณะกรรมการนโยบายการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น (กนภ.) ได้มีมติเมื่อวันที่ 18 ตุลาคม 2538 ให้แต่งตั้งคณะกรรมการกระจายอำนาจ จัดทำแผนแม่บทการ

คลังท้องถิ่นและบริหารงบประมาณ ซึ่งได้ทำการยกร่างแผนฯเป็นครั้งแรก เมื่อวันที่ 4 พฤศจิกายน 2539 แต่ยังไม่ได้นำเสนอต่อ ครม. ก็มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลเสียก่อน สมัยรัฐบาล ฯพณฯ พล.อ. ชวลิต ยงใจยุทธ (ช่วง 29 พฤศจิกายน 2539 ถึง 19 พฤศจิกายน 2540) ครม. ได้มีมติเมื่อวันที่ 7 มกราคม 2540 ให้แต่งตั้งคณะกรรมการกระจายอำนาจสู่ส่วนท้องถิ่น โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นประธานและมีอำนาจหน้าที่เสนอการปรับปรุงกฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการคลังและภาษีอากร เพื่อกระจายอำนาจการคลังให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ คณะกรรมการดังกล่าวได้พิจารณาร่างแผนแม่บทการคลังท้องถิ่นที่ดำเนินการมาตั้งแต่รัฐบาลชุดก่อน และได้ยกร่างพระราชบัญญัติรายได้ส่วนท้องถิ่นให้เป็นกฎหมายฉบับเดียว แต่ก็ยังไม่ทันได้เสนอให้ ครม. พิจารณา ก็มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลเสียก่อน ต่อมาเมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 11 ตุลาคม 2540 ได้บัญญัติเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจสู่ส่วนท้องถิ่นไว้หลายมาตรา ที่สำคัญได้แก่ มาตรา 78 ในหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และมาตรา 284 ในหมวด 9 การปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้ มาตรา 78 รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเอง และตัดสินใจในกิจการตัวเอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น มาตรา 284 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ การกำหนดอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติโดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ เพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นอย่างต่อเนื่องให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ซึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

1. การกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง
2. การจัดสรรสัดส่วนภาษีอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองเป็นสำคัญ
3. การจัดให้มีคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งมีหน้าที่ตามข้อ 1 และข้อ 2 ประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนองค์กรปกครองท้องถิ่นและผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยมีจำนวนเท่ากัน

การดำเนินงานตามรัฐธรรมนูญและการยกร่างพระราชบัญญัติ ในส่วนการดำเนินการตามรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐบาลในสมัย นายชวน หลีกภัย ได้แต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายและประสานงานงานการดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ 30 ธันวาคม 2540 ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการปรับปรุงกฎหมายปกครองท้องถิ่นและกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น การจัดระเบียบบริหารราชการและการปกครองท้องถิ่น ให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หมวด 9 การปกครองท้องถิ่นมาตรา 282 ถึงมาตรา 290 และในส่วนของกรการยกร่างพระราชบัญญัติตามรัฐธรรมนูญมาตรา 284 คณะกรรมการกระจายอำนาจให้บริการสาธารณะและกระจายอำนาจการเงินการคลังสู่ท้องถิ่น โดยยกร่าง พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้คณะกรรมการปรับปรุงกฎหมายปกครองส่วนท้องถิ่นและกระจายอำนาจไปสู่ส่วนท้องถิ่น พิจารณาเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติ ได้ผ่านความเห็นชอบจากกรม. เมื่อวันที่ 1 กันยายน 2541 และส่งให้คณะกรรมการได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติต่อไป สภาผู้แทนราษฎรมิได้รับหลักการ ร่างพระราชบัญญัติ วันที่ 31 มีนาคม 2542 ร่างพระราชบัญญัติได้ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญ และวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรสมบูรณ์ เมื่อวันที่ 8 ตุลาคม 2542 สาระสำคัญของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2542 ตามประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 116 ตอนที่ 114 ก หน้า 48 ถึง 66 ภาพรวมของพระราชบัญญัติฯ ประกอบด้วย บททั่วไป มาตรา 1-5- หมวด 1 คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (มาตรา6-15)- หมวด 2 การกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะ (มาตรา16-22) - หมวด 3 การจัดสรรสัดส่วนและภาษีอากร (มาตรา23-29) - หมวด 4 แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (มาตรา30-34) – บทเฉพาะกาล (มาตรา 35-37) (กรมการปกครอง, 2549: ระบบออนไลน์)

ความพยายามที่จะพัฒนาระบบประชาธิปไตย เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ส่วนหนึ่งคือการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นโดยการกระจายอำนาจทางการเมืองจากศูนย์กลางสู่ท้องถิ่น เริ่มมีการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นมีอำนาจการตัดสินใจมากขึ้น อย่างไรก็ตามการบริหารงานที่ผ่านมาเป็นเพียงนโยบายที่ยังไม่ได้มีการกระจายอำนาจอย่างเป็นจริงเป็นจัง เป็นแบบรวมศูนย์อยู่ที่ส่วนกลางเพื่อจะสามารถรองรับการกระจายอำนาจไปสู่ประชาชน จึงมีการตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตลอดจนขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งได้บัญญัติขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนขั้นตอนการกระจายอำนาจให้ชัดเจนยิ่งขึ้น

ความจริงอำนาจอธิปไตยนั้นเป็นของประชาชนชาวไทยตามรัฐธรรมนูญ แต่นักการเมืองและข้าราชการก็มาอ้างสิทธิการเป็นตัวแทนในการใช้อำนาจนั้นมาอย่างยาวนาน ซึ่งจะต้องทำการคืนอำนาจให้กับประชาชนถึงจะถูก การใช้อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนและถูกใช้แทนมานานถึงตอนนี้ประชาชนอยากได้คืน ถึงแม้จะมีการเลือกตั้งผู้แทนให้ไปใช้อำนาจต่างๆ แทน ก็จะต้องมีกลไกในการตรวจสอบผู้ใช้อำนาจแทนอย่างเข้มงวดและมีประสิทธิภาพกว่าเดิม จะเห็นได้ว่ามีองค์กรตามรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นมากมาย องค์กรเหล่านี้ไม่ว่าจะเป็น ปปช. ปปง. กกต. และอีกหลายองค์กรก็ล้วนแล้วแต่มีขึ้นเพื่อให้มีการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และนักการเมืองที่จะเข้ามาฉ้อฉลกันทั้งนั้น นักการเมืองท้องถิ่นก็หนีไม่พ้นจากการตรวจสอบเช่นเดียวกัน การกระจายอำนาจคราวนี้ไม่ควรเป็นเพียงแค่การถ่ายโอนอำนาจจากรัฐบาลส่วนกลางมาให้นักการเมืองท้องถิ่นเท่านั้น แต่ต้องใช้โอกาสแห่งการเปลี่ยนแปลงนี้ คืนอำนาจให้กับประชาชนต้องเปิดโอกาสให้ประชาชน และองค์กรชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย และการจัดบริการต่างๆ ที่จะเป็นประโยชน์กับประชาชนให้มากที่สุด รวมทั้งเรื่องการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลและองค์กรท้องถิ่นเพื่อให้เกิดความโปร่งในด้วยจึงจะเป็นไปตามเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญอย่างแท้จริง

2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจภายใต้กรอบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

ในปัจจุบันประชาชนในประเทศได้รับสิทธิให้มีบทบาทมากขึ้น เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปี พ.ศ. 2540 ได้ให้ความสำคัญต่อเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน และสนับสนุนให้มีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ผลของการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ตามมาตรา 284 ทำให้เกิด พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กฎหมายฉบับนี้ มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะและการจัดสรรสัดส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้มีคณะกรรมการซึ่งประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้ทรงคุณวุฒิ มีจำนวนฝ่ายละเท่ากันเพื่อทำหน้าที่ดังกล่าว

ตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองตามอำนาจและหน้าที่ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติดังกล่าวให้ชัดเจน โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทใดหรือแห่งใดมีความพร้อมในการรับถ่ายโอนอำนาจหน้าที่และภารกิจให้ดำเนินการถ่ายโอนภายใน 4 ปี สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทใดหรือแห่งใดที่มีความพร้อมในการรับถ่ายโอนอำนาจหน้าที่และภารกิจให้ดำเนินการถ่ายโอนภายใน 10 ปี

ในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จะยึดหลักการที่สำคัญ 3 ประการ ได้แก่ (กรมการปกครอง, 2545: ระบบออนไลน์)

ประการที่ 1 ความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการโดยท้องถิ่นมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหารจัดการ การบริหารงานบุคคล และการเงินการคลังของตนเอง

ประการที่ 2 การบริหารราชการแผ่นดินและการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นโดยกระจายอำนาจและเพิ่มบทบาทให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของตนเองได้มากขึ้น เพื่อให้ราชการบริหารส่วนกลางและภูมิภาครับผิดชอบในการถ่วงดุล และภารกิจที่เกินขีดความสามารถของท้องถิ่น โดยกำกับดูแลในด้านนโยบายและด้านกฎหมายเท่าที่จำเป็นให้การสนับสนุนส่งเสริมด้านวิชาการและตรวจสอบติดตามประเมินผล

ประการที่ 3 ด้านประสิทธิภาพการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการมีความโปร่งใสและรับผิดชอบต่อผู้ใช้บริการมากขึ้น เพื่อให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณะที่ดีขึ้น รวมทั้งส่งเสริมให้ประชาชนภาคประชาสังคม และชุมชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ดำเนินงานและติดตามตรวจสอบ

ดังนั้นการถ่ายโอนภารกิจการให้บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น รัฐจะต้องดำเนินการถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้ (สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย, 2545: 9-10)

1. ภารกิจที่เป็นการดำเนินการซ้ำซ้อนระหว่างรัฐองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือกระทบถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น หรือภารกิจที่เป็นการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาล ให้ดำเนินการเสร็จสิ้นภายใน 4 ปี

2. การถ่ายโอนภารกิจจะไม่ครอบคลุมงานหรือกิจกรรมที่เกี่ยวกับความมั่นคง การพิจารณาพิพากษาคดี การต่างประเทศ และการเงินการคลังของประเทศโดยรวม

3. การพิจารณาความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะพิจารณาจากรายได้บุคลากรจำนวนประชากร ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานคุณภาพในการให้บริการให้บริการและประสิทธิภาพในการบริหาร และโอกาสในการพัฒนาศักยภาพเหล่านั้น

4. การถ่ายโอนภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มุ่งให้ประชาชนพึงได้รับบริการที่รวดเร็ว มีคุณภาพตรงตามความต้องการ รวมทั้งการมีส่วนร่วมในการบริหารงาน

5. อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดในพระราชบัญญัติกำหนดแผนฯ หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดยังไม่พร้อมรับถ่ายโอน อาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นหรือร้องขอให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการแทนไปพลางก่อน หรือดำเนินการร่วมกับหน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น หรือร้องขอหน่วยงานของรัฐหรือมอบหมายให้ภาคเอกชนดำเนินการแทนได้

6. การถ่ายโอนช่วงแรกจะเป็นภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการยกระดับ และส่งเสริมคุณภาพชีวิตของประชาชนและชุมชน งาน โครงสร้างพื้นฐานของท้องถิ่น หากมีภารกิจอื่นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความพร้อมก็สามารถถ่ายโอนไปในช่วงแรกได้ หลังจากนั้นเป็นภารกิจตามความจำเป็นในด้านอื่นๆ เป็นลำดับต่อไป

7. การถ่ายโอนภารกิจโดยทั่วไปให้โอนทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย ยกเว้นเฉพาะทรัพย์สินที่เป็นที่ดินให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้ประโยชน์โดยไม่โอนกรรมสิทธิ์

8. รูปแบบการถ่ายโอน มี 3 ลักษณะ คือ ภารกิจที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการร่วมกับรัฐ ภารกิจที่รัฐยังคงดำเนินการอยู่แต่มอบอำนาจและหน้าที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการแทนได้ โดยระยะเวลาการถ่ายโอน แบ่งเป็น 2 ระยะ คือ

ระยะที่ 1 ระยะเวลา 1-4 ปี (พ.ศ. 2544-2547) โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อมสามารถดำเนินการได้ให้แล้วเสร็จภายใน 4 ปี

ระยะที่ 2 ระยะ 1-10 ปี (พ.ศ. 2544-2553) สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องเตรียมความพร้อมในการพัฒนาคุณภาพการให้บริการประชาชนอาจดำเนินการภายในระยะเวลา 10 ปี

9. การถ่ายโอนภารกิจบริการสาธารณะให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดไว้ 6 ด้านคือ ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต ด้านการจัดระเบียบชุมชนและสังคม รวมถึงการรักษาความสงบเรียบร้อย ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรมและการท่องเที่ยว ด้านการบริหารจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้านศิลปวัฒนธรรมจารีตประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่น

ความสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประเทศไทยจัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 3 ส่วนคือ (กรมการปกครอง, 2549: ระบบออนไลน์)

1. ราชการส่วนกลาง หมายถึง หน่วยงานที่มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายในการบริหารประเทศ ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม
2. ราชการส่วนภูมิภาค หมายถึง หน่วยงานของทางราชการที่ได้รับมอบอำนาจจากส่วนกลางให้ไปปฏิบัติงาน ในพื้นที่ส่วนต่าง ๆ ของประเทศและทำหน้าที่ในการกำกับ ดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ขัดต่อระเบียบ กฎหมาย หรือฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน ได้แก่ จังหวัด อำเภอ
3. ราชการส่วนท้องถิ่น หมายถึง หน่วยงานที่รัฐบาลกระจายอำนาจให้คนในท้องถิ่นบริหารงานเพื่อแก้ไขปัญหา พัฒนาและให้บริการแก่คนในท้องถิ่นเองปัจจุบันมี 5 รูปแบบ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายความว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา องค์การปกครองท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง (พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542, 2545) โดยในปัจจุบันมีจำนวน 7,855 แห่ง ประกอบด้วยองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) จำนวน 75 แห่ง องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) จำนวน 6,624 แห่ง และเทศบาล 1,156 แห่ง ส่วนองค์การปกครองรูปแบบพิเศษ ประกอบด้วยกรุงเทพมหานคร จำนวน 1 แห่ง และเมืองพัทยาจำนวน 1 แห่ง และได้มีการจัดลำดับขั้นของ องค์การบริหารส่วนตำบลออกเป็นระดับชั้นโดยอาศัยเกณฑ์งบประมาณที่จัดเก็บรายได้ ซึ่งมีอยู่ 5 ลำดับชั้น คือ (กรมโรงงานอุตสาหกรรม, 2545: 10)

ระดับหนึ่งมีรายได้ตั้งแต่	20,000,000 บาทขึ้นไป
ระดับสองมีรายได้ระหว่าง	12,000,000-20,000,000 บาท
ระดับสามมีรายได้ระหว่าง	6,000,000-12,000,000 บาท
ระดับสี่มีรายได้ระหว่าง	3,000,000-6,000,000 บาท
ระดับห้ามีรายได้ต่ำกว่า	3,000,000 บาทต่อปี

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นกลไกแกนกลางในการเสริมสร้างความเข้มแข็งแก่ชุมชน โดยสนับสนุนเวทีประชาคมหมู่บ้านและตำบล และส่งเสริมบทบาทประชาคมเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ พัฒนา และการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การพัฒนาที่ผ่านมาของกรมการปกครอง เน้นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม เพื่อให้การบริหารงานมีความโปร่งใส มีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง

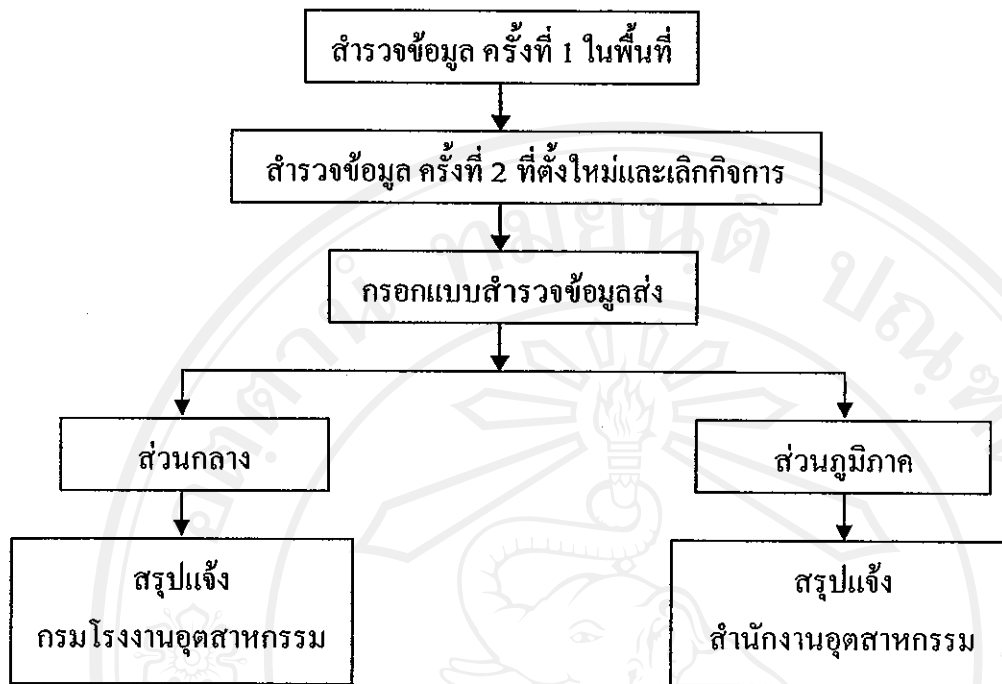
- โรงงานประกอบกิจการเกี่ยวกับผลิตผลทางเกษตรกรรม เช่น การเพาะเลี้ยงเห็ด กล้วยไม้ หรือถั่วงอกโรงพักไข่

- โรงงานประกอบกิจการเกี่ยวกับหิน กรวด ทราย หรือดิน สำหรับใช้ในการก่อสร้าง
- โรงงานประกอบกิจการเกี่ยวกับสัตว์
- โรงงานประกอบกิจการอาหารจากแป้ง เช่น ทำขนมปัง ขนมเค้ก เป็นต้น
- โรงงานประกอบกิจการเกี่ยวกับชา กาแฟ โกโก้ หรือขนมหวาน เป็นต้น
- ฯลฯ

ผู้ประกอบการโรงงานจำพวกที่ 1 ไม่ต้องขออนุญาต หรือแจ้งการประกอบกิจการต่อหน่วยงานของรัฐดังเช่นผู้ประกอบการโรงงานจำพวกที่ 2 หรือผู้ประกอบการโรงงานจำพวกที่ 3 แต่มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 และประกาศของรัฐมนตรีที่ออกตามกฎกระทรวงดังกล่าว

มีโรงงานทั่วประเทศจำนวน 122,312 โรงงาน ในจำนวนนี้เป็นโรงงานจำพวกที่ 1 จำนวน 43,583 โรงงาน (สำนักเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร, 2548) ซึ่งจำนวนโรงงานจำพวกที่ 1 ดังกล่าวยังอาจมีความคลาดเคลื่อนไปจากข้อเท็จจริง ทั้งนี้เนื่องจากโรงงานจำพวกที่ 1 เป็นโรงงานที่สามารถตั้งขึ้นได้ใหม่ หรือเลิกประกอบกิจการได้ทันทีโดยไม่ต้องแจ้งให้ทางราชการทราบ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีการสำรวจและจัดทำฐานข้อมูลโรงงานจำพวกที่ 1 ให้ทันสมัยอยู่เสมอ

ภารกิจที่ถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ การสำรวจและจัดทำข้อมูลโรงงานจำพวกที่ 1 การออกหนังสือรับรองการเป็นโรงงานจำพวกที่ 1 เมื่อผู้ประกอบการโรงงานร้องขอ และจากข้อมูลโรงงานเป็นโรงงานจำพวกที่ 1 จริง ให้ออกหนังสือรับรอง



ภาพที่ 2.1 ขั้นตอนการสำรวจและจัดทำข้อมูลโรงงานจำพวกที่ 1 ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1. สำรวจข้อมูลโรงงานจำพวกที่ 1 ในพื้นที่ โดยครั้งแรกจะสำรวจโรงงานทั้งหมดเทียบกับข้อมูลที่ได้รับ หลังจากนั้นจึงเป็นการสำรวจโรงงานจำพวกที่ 1 ที่ตั้งขึ้นใหม่และที่เลิกกิจการ
2. กรอกข้อมูลโรงงานจำพวกที่ 1 ในแบบสำรวจข้อมูล
3. ออกเลขทะเบียนโรงงานตามคู่มือการออกเลขทะเบียนสำหรับโรงงานที่ยังไม่มีเลขทะเบียนการส่งแบบสำรวจ

- ส่วนกลาง (เขตต่าง ๆ ของ กรุงเทพมหานคร) ส่งไปยังกรมโรงงานอุตสาหกรรม
- ส่วนภูมิภาค (เมืองพัทยา เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล) ส่งไปยังสำนักงาน

อุตสาหกรรมจังหวัด

การส่งแบบสำรวจครั้งแรกให้ส่งผลการสำรวจโรงงานจำพวกที่ 1 ทั้งหมดทั้งที่ประกอบกิจการและที่เลิกกิจการแล้ว หลังจากนั้นหากมีการเปลี่ยนแปลง ไม่ว่าจะเป็นการประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ 1 ใหม่ หรือเลิกกิจการ ให้สรุปข้อมูลการเปลี่ยนแปลงแต่ละเดือนแจ้งกรมโรงงานอุตสาหกรรม (เฉพาะเดือนที่มีการเปลี่ยนแปลง) และทุก ๆ สิ้นปี ให้มีการสรุปจำนวนโรงงานที่มีการเปลี่ยนแปลงในรอบปีไม่ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงหรือไม่ก็ตาม

2. การรับแจ้งการประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ 2

โรงงานจำพวกที่ 2 คือ โรงงานประเภท ชนิด และขนาดที่เมื่อจะประกอบกิจการจะต้องแจ้งให้ทางราชการทราบก่อน ดังนั้นผู้ประกอบการโรงงานจำพวกที่ 2 ที่อยู่นอกเขตประกอบการ

อุตสาหกรรมตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติโรงงานพ.ศ. 2535 หรืออยู่นอกเขตนิคมอุตสาหกรรมตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติโรงงานพ.ศ. 2535 หรืออยู่นอกเขตนิคมอุตสาหกรรมซึ่งจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย เมื่อจะเริ่มประกอบกิจการโรงงานให้แจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ทราบก่อน

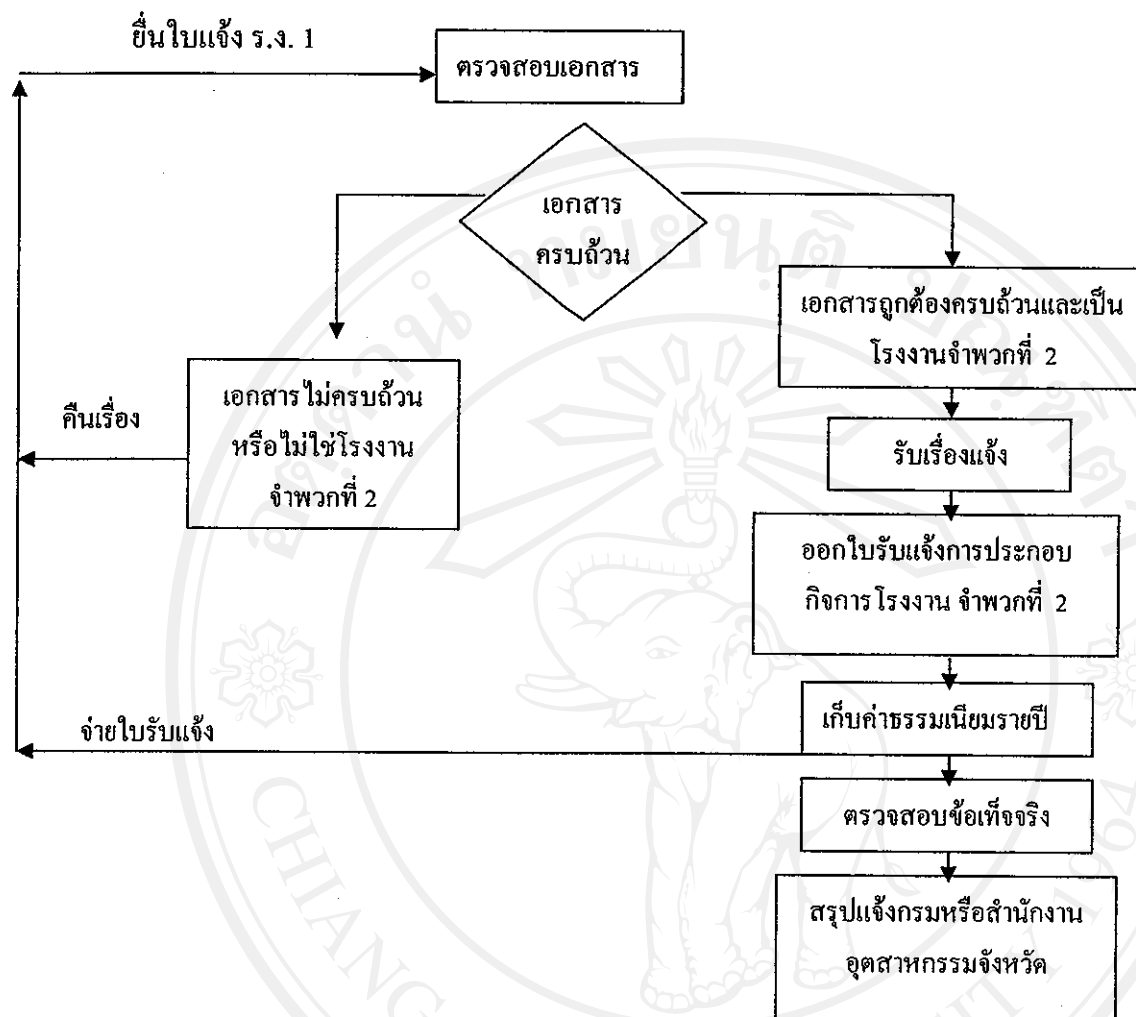
ประเภทหรือชนิดของโรงงานนั้นจะต้องมีขนาดเครื่องจักรไม่เกิน 50 แรงงานม้า หรือคนงานไม่เกิน 50 คน โรงงานประเภทที่ 2 นี้ จะมีประเภทของโรงงานที่เหมือนกับโรงงานประเภทที่ 1 แต่จะต่างกันที่ จำนวนแรงม้า ซึ่งโรงงานจำพวกที่ 2 จะกำหนดขนาดของเครื่องจักรไม่เกิน 50 แรงงาน และคนงานไม่เกิน 50 คน และไม่จัดอยู่ในจำพวกที่ 1 ประเภทหรือชนิดของโรงงาน เช่น

- โรงงานประกอบกิจการเกี่ยวกับการบ่มใบชาหรือใบยาสูบ
- โรงงานประกอบกิจการเกี่ยวกับนม
- โรงงานประกอบกิจการเกี่ยวกับสัตว์น้ำ
- โรงงานประกอบกิจการเกี่ยวกับผัก พืช หรือผลไม้
- โรงงานประกอบกิจการเกี่ยวกับเมล็ดพืช หรือหัวพืช
- โรงงานประกอบกิจการเกี่ยวกับอาหารจากแป้ง
- โรงงานประกอบกิจการเกี่ยวกับน้ำตาล
- ฯลฯ

นอกจากนั้น ผู้ประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ 2 มีภาระต้องชำระค่าธรรมเนียมรายปีตั้งแต่วันเริ่มประกอบกิจการตามที่ได้แจ้งไว้ และต้องชำระค่าธรรมเนียมรายปีต่อไปทุกปีเมื่อครบกำหนดวันเริ่มประกอบกิจการ โรงงานในปีถัดไป ทั้งนี้ถ้ามิได้เสียค่าธรรมเนียมภายในเวลาที่กำหนดให้เสียเงินเพิ่มอีกร้อยละ 5 ต่อเดือน

ปัจจุบันมีโรงงานจำพวกที่ 2 ที่กรมโรงงานอุตสาหกรรมออกใบรับแจ้งการประกอบกิจการโรงงานให้ทั่วประเทศทั้งสิ้นจำนวน 18,258 โรงงาน เป็นโรงงานที่ตั้งอยู่ในกรุงเทพมหานครจำนวน 6,339 โรงงาน และเป็นโรงงานที่ตั้งอยู่ในส่วนภูมิภาคจำนวน 11,919 โรงงาน (สำนักเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร, 2548)

ภารกิจที่ถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้แก่ การออกใบรับแจ้งการประกอบกิจการโรงงานและการรับชำระค่าธรรมเนียมรายปีโรงงานจำพวกที่ 2



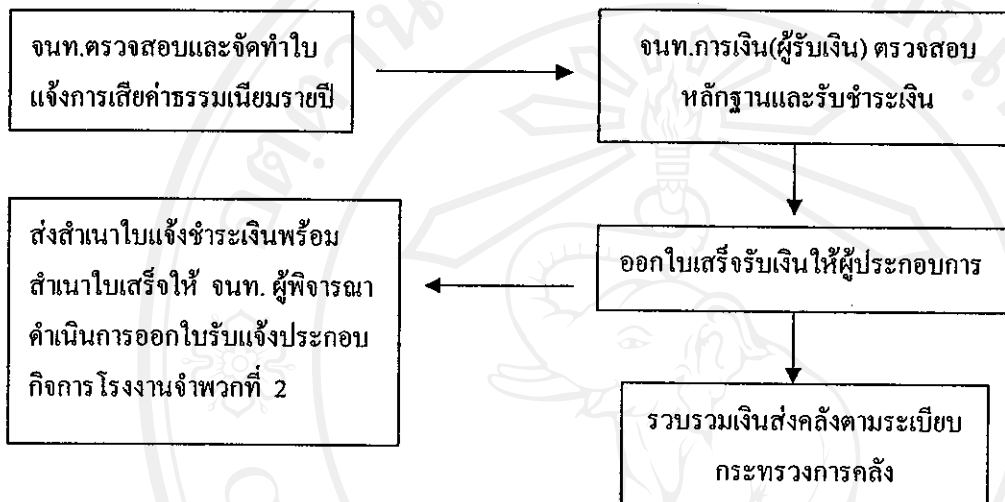
ภาพที่ 2.2 ขั้นตอนการออกใบรับแจ้งการประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ 2 ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1. ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ ผู้ได้รับมอบหมายพิจารณาตรวจสอบความครบถ้วนถูกต้องสมบูรณ์ของเอกสารและความถูกต้องของเอกสารการแจ้งประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ 2

- กรณีไม่เข้าข่ายโรงงานจำพวกที่ 2 หรือเป็นโรงงานจำพวกที่ 2 แต่เอกสารไม่ครบถ้วนถูกต้องให้คืนเรื่อง ทั้งนี้ในกรณีเป็นโรงงานจำพวกที่ 1 และต้องการหนังสือรับรองให้ออกหนังสือรับรองให้ด้วย

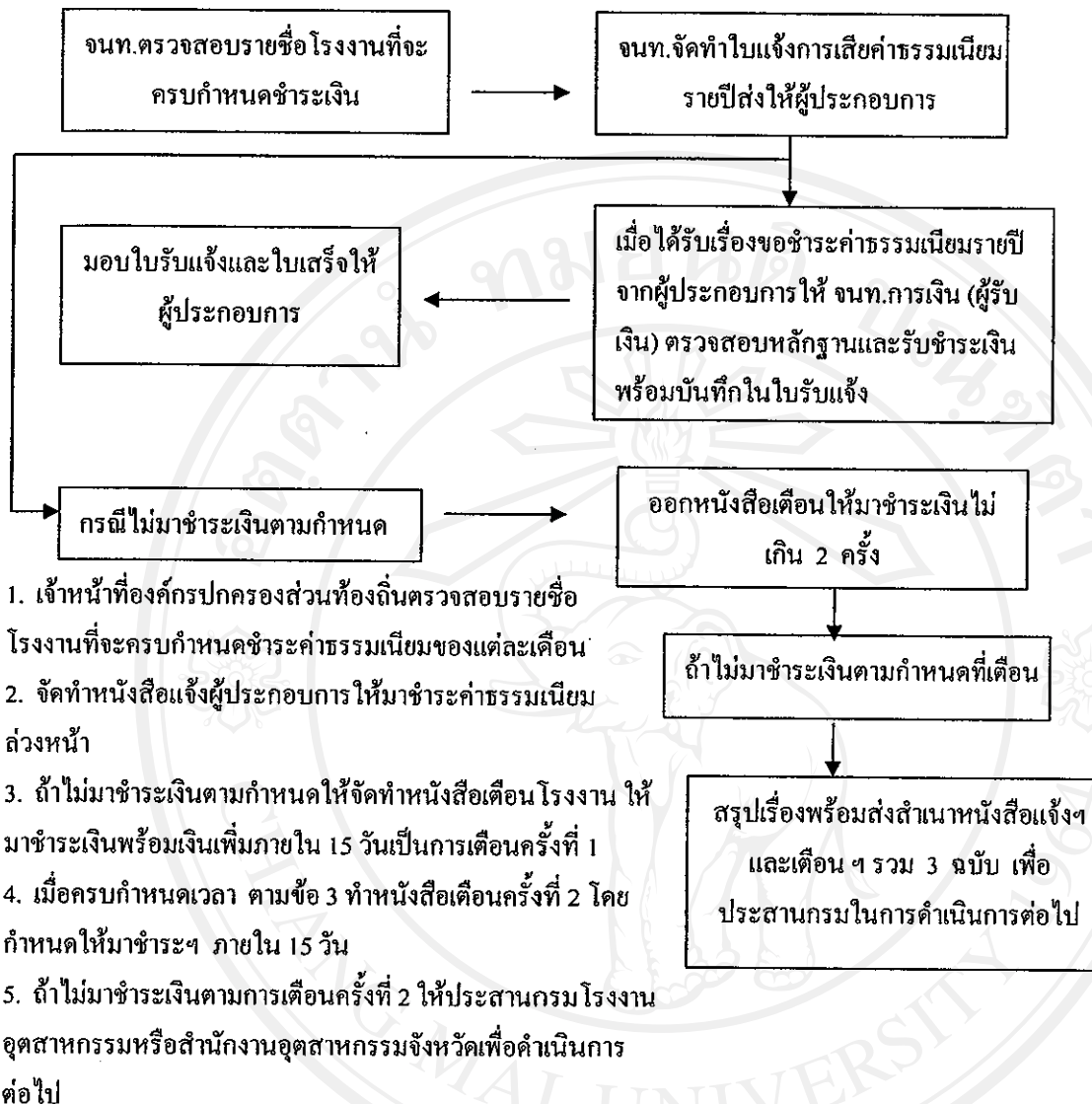
- กรณีพิจารณาแล้วใบแจ้งและเอกสารประกอบการแจ้งครบถ้วนสมบูรณ์ให้เจ้าหน้าที่ลงทะเบียนรับเรื่องแล้วส่งเรื่องให้พนักงานเจ้าหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการ จัดทำใบรับแจ้งตามแบบ ร.ง. 2 และลงนาม

2. ก่อนมอบใบรับแจ้งการประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ 2 ให้ผู้แจ้ง โปรดเรียกเก็บค่าธรรมเนียมรายปี และบันทึกการเสียค่าธรรมเนียมในใบรับแจ้งฯ ให้เรียบร้อยก่อน ทั้งนี้ มีขั้นตอนและระยะเวลาดำเนินการให้แล้วเสร็จโดยพลันภายในวันที่รับแจ้ง ตามตารางขั้นตอนงานรับแจ้งและออกใบรับแจ้งการประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ 2



ภาพที่ 2.3 ขั้นตอนการรับชำระค่าธรรมเนียมรายปีโรงงานจำพวกที่ 2 ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1. เจ้าหน้าที่ตรวจสอบข้อมูลใบแจ้งประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ 2 (แบบร.ง.1) กรณีแจ้งประกอบกิจการหรือตรวจสอบข้อมูลจากใบรับแจ้งการประกอบกิจการ โรงงานจำพวกที่ 2 กรณีชำระค่าธรรมเนียมรายปีในปีถัดไป
2. คัดค่าธรรมเนียมตามแรงม้าที่แจ้งหรือแรงม้าในใบรับแจ้งประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ 2 และจัดทำใบแจ้งชำระค่าธรรมเนียมรายปี
3. เจ้าหน้าที่คลังรับเงินตามใบแจ้งการเสียค่าธรรมเนียมในข้อ 2. ออกใบเสร็จรับเงินตามแบบที่กระทรวงการคลังกำหนด มอบใบเสร็จรับเงินให้ผู้ประกอบการ และเก็บใบแจ้งการเสียค่าธรรมเนียมพร้อมใบเสร็จรับเงินสีขาว/เหลืองไว้เพื่อเป็นหลักฐาน
4. ส่วนใบเสร็จรับเงินฉบับสีฟ้าพร้อมสำเนาใบแจ้งฯ ส่งคืนให้เจ้าหน้าที่บันทึกการชำระค่าธรรมเนียมรายปี ในใบรับแจ้งการประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ 2
5. รวบรวมเงินส่งคลังตามระเบียบกระทรวงการคลัง



ภาพที่ 2.4 ขั้นตอนการติดตามค่าธรรมนิยมรายปีโรงงานจำพวกที่ 2 ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3. การกำกับดูแลโรงงานจำพวกที่ 3

สำหรับการกำกับดูแลโรงงานจำพวกที่ 3 ที่จะต้องขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานเสียก่อน ซึ่งในเบื้องต้นนี้ กรมโรงงานอุตสาหกรรมได้กำหนดประเภทหรือชนิดของโรงงานจำพวกที่ 3 ที่ถ่ายโอนให้ท้องถิ่น จำนวน 25 ประเภทโรงงาน ซึ่งสามารถแจกแจงรายละเอียดขั้นตอนและวิธีปฏิบัติ ได้ดังนี้

1. มอบอำนาจการอนุญาตประกอบกิจการ โรงงานที่ไม่ก่อผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและชุมชนโดยรวม ตามประเภทที่ กรอ.กำหนด ปีที่ถ่ายโอนคือ พ.ศ. 2546 และท้องถิ่นที่รับการถ่ายโอน คือเทศบาลเมืองพญา กทม. และ อบต. ชั้น 1-2

2. กำหนดประเภทโรงงานที่จะมอบหมาย ปีที่ถ่ายโอน คือ พ.ศ. 2547 และท้องถิ่นที่รับการถ่ายโอนคือ อบต. ชั้น 3-5

3. แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ส่วนท้องถิ่นเป็นพนักงาน เจ้าหน้าที่และผู้อนุญาต
4. จัดการฝึกอบรม
5. ส่งมอบเอกสารและคู่มือปฏิบัติงาน

ประเภทหรือชนิดของโรงงานนั้นจะต้องมีขนาดเครื่องจักรเกิน 50 แรงงานม้า หรือคนงานเกิน 50 คน โรงงานประเภทที่ 3 นี้ จะมีประเภทของโรงงานที่เหมือนกับโรงงานประเภทที่ 1 และ 3 แต่จะต่างกันที่ จำนวนแรงม้า ซึ่งโรงงานจำพวกที่ 3 จะกำหนดขนาดของเครื่องจักรเกิน 50 แรงงาน และคนงานเกิน 50 คน และไม่จัดอยู่ในจำพวกที่ 1 และ 2 ประเภทหรือชนิดของโรงงาน เช่น

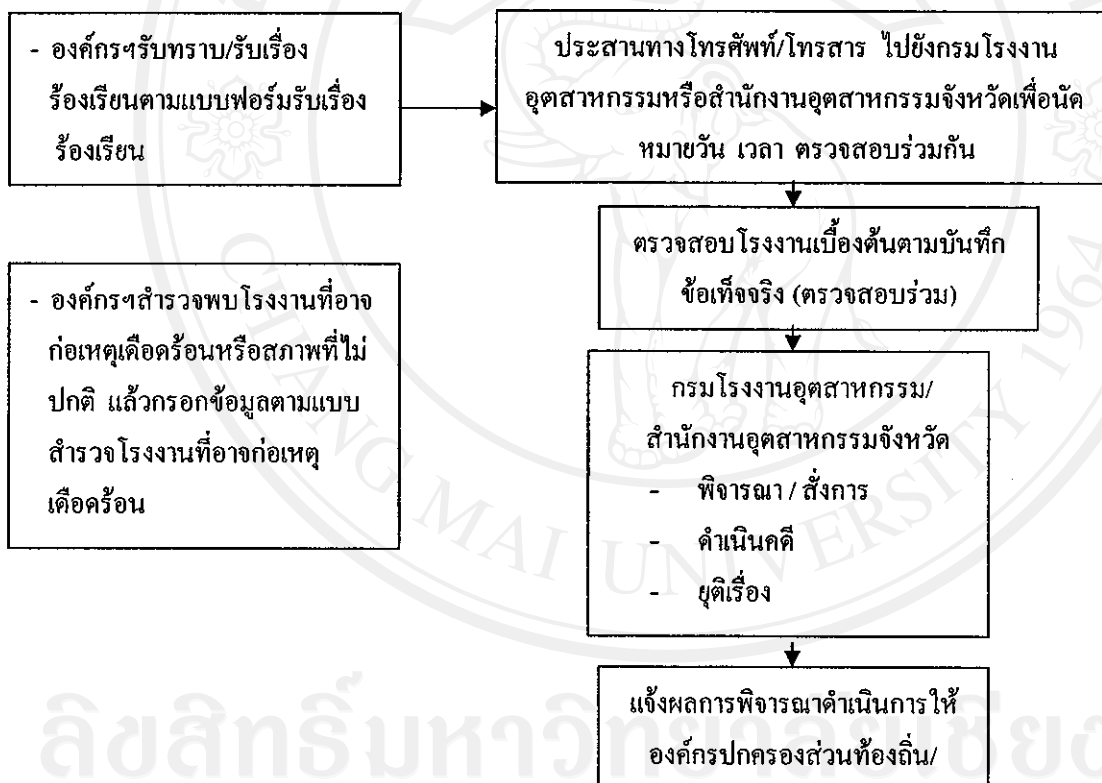
- โรงงานประกอบกิจการเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์จากสิ่งทอ ซึ่งไม่ใช่เครื่องนุ่งห่ม
- โรงงานถักผ้า ผ้าลูกไม้ หรือเครื่องนุ่งห่มด้านหรือเส้นใยหรือฟอกย้อมสีหรือแต่งสำเร็จผ้า
- โรงงานผลิตภัณฑ์หรือชิ้นส่วนของผลิตภัณฑ์ ซึ่งมีใช้เครื่องแต่งกายหรือรองเท้าจากหนังสัตว์ ขนสัตว์ เขาสัตว์ กระดุกสัตว์ หนังเทียม ใยแก้ว เป็นต้น
- โรงงานผลิตรองเท้า
- โรงงานประกอบกิจการเกี่ยวกับไม้
- โรงงานทำเครื่องเรือนหรือเครื่องตกแต่งภายในอาคาร
- ฯลฯ

4. การตรวจสอบกรณีโรงงานก่อเหตุเดือดร้อน

เมื่อมีบุคคลร้องเรียนการประกอบกิจการโรงงานต่อทางราชการ การดำเนินการในเบื้องต้นไม่ว่าจะเป็นการร้องเรียนด้วยวาจา ทางโทรศัพท์ หรือร้องเรียนเป็นจดหมาย หนังสือร้องเรียน ถือว่าเป็นการรับเรื่องร้องเรียนนั้นๆ จากนั้นจะเป็นกระบวนการสอบถามและรวบรวมข้อมูลเบื้องต้น ในกรณีร้องเรียนด้วยตนเองหรือทางโทรศัพท์ จะใช้แบบรับเรื่องร้องเรียนโดยมีการซักถามและกรอกข้อมูลรายละเอียดในแบบรับเรื่องร้องเรียนให้มากที่สุด โดยเฉพาะแผนที่ตั้งโรงงานและบ้านผู้ร้องลักษณะความเดือดร้อนช่วงระยะเวลาที่ได้รับความเดือดร้อนและจุดหรือบริเวณที่มีการกระทำให้เกิดความเดือดร้อนช่วงระยะเวลาที่ได้รับความเดือดร้อนและจุดหรือบริเวณที่มีการกระทำให้เกิดความเดือดร้อน เป็นต้น เมื่อได้รับเรื่องร้องเรียนแล้วจะมีการสอบประวัติจากเพิ่มเรื่องว่าโรงงานดังกล่าวเคยถูกร้องเรียนมาบ้างหรือไม่ รวมทั้งข้อมูลอื่นๆ เป็นโรงงานจำพวกที่เท่าใด ประกอบกิจการใด

ในบางกรณีอาจพบว่า การประกอบกิจการของโรงงานอาจก่อเหตุเดือดร้อนแก่ชุมชน หรือ มีสภาพที่ผิดปกติ เช่น มีการปล่อยน้ำทิ้งที่มีสีหรือกลิ่นผิดปกติ หรือมีการขนน้ำมันลอยอยู่ มีการปล่อยเขม่าควันดำ มีกลิ่นอันน่ารังเกียจออกมาจากโรงงาน เป็นต้น กรณีดังกล่าว จะจัดทำแบบสำรวจข้อมูลโรงงานที่อาจก่อเหตุเดือดร้อนเบื้องต้น โดยระบุรายละเอียดของโรงงานที่มีสภาพอันอาจก่อเหตุเดือดร้อน ได้แก่ ชื่อ ที่ตั้ง แผนผัง และลักษณะการก่อเหตุเดือดร้อน เป็นต้น

เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้จัดทำแบบรับเรื่องร้องเรียน หรือแบบสำรวจข้อมูลโรงงานที่อาจก่อเหตุเดือดร้อนแล้ว ให้ส่งเรื่องดังกล่าวให้กรมโรงงานอุตสาหกรรม กรณีโรงงานตั้งอยู่ในกรุงเทพมหานคร หรือที่สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดที่ตั้งอยู่ กรณีโรงงานในส่วนภูมิภาค เพื่อที่จะได้ประสานการตรวจโรงงานร่วมกันต่อไป



ภาพที่ 2.5 ขั้นตอนการรับและตรวจสอบข้อมูลการร้องเรียนโรงงานเบื้องต้นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1. เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับเรื่องร้องเรียนแล้ว หากเป็นเรื่องเร่งด่วนอันตรายร้ายแรงหรือปัญหามวลชน ให้ประสานส่งโทรสาร/โทรศัพท์ แจ้งกรมโรงงานอุตสาหกรรมหรือสำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด เพื่อตรวจสอบทันที

2. กรณีเป็นเรื่องราวร้องเรียนทั่วไปให้องค์กรฯ ส่งเรื่องราวร้องเรียน ภายใน 24 ชั่วโมง จากนั้นจะมีการนัดหมายเพื่อตรวจสอบโรงงานร่วมกัน

5. การอนุญาตให้ตั้งโรงงานขนาดเล็กในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การอนุญาตให้ตั้งโรงงานขนาดเล็กในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จะต้องไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น รวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องดำเนินการควบคุมดูแล ตรวจสอบการดำเนินกิจกรรมให้เป็นไปตามกฎหมาย ภายใต้หลักเกณฑ์ เงื่อนไข วิธีการและมาตรฐานที่กรมโรงงานอุตสาหกรรมกำหนด ดังในแผนการถ่ายโอนภารกิจของ กรมโรงงานอุตสาหกรรม ดังนี้

แนวทางการถ่ายโอนภารกิจของกรมโรงงานอุตสาหกรรมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตาม พ.ร.บ. โรงงาน พ.ศ. 2535 มีรายละเอียดดังนี้

1. การอนุญาตให้ตั้งโรงงานอุตสาหกรรมในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหนึ่งที่มีผลกระทบต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ ควรคงไว้ที่กรมโรงงานอุตสาหกรรม

2. กรณีโรงงานขนาดเล็กที่ไม่มีผลกระทบต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นให้ถ่ายโอนให้เทศบาล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนตำบล และกรุงเทพมหานครในเขตพื้นที่อนุญาตตั้งโรงงานรวมทั้งการควบคุม ดูแล ตรวจสอบการดำเนินกิจการให้เป็นไปตามกฎหมาย โดยกรมโรงงานอุตสาหกรรมอาจกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข วิธีการ และมาตรฐานการพิจารณาได้

นอกจากนั้นควรมอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควบคุม ดูแล ตรวจสอบ และแนะนำโรงงานที่ได้รับอนุญาตจากกรมโรงงานอุตสาหกรรมแล้ว ให้ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย ภายใต้หลักเกณฑ์ เงื่อนไข วิธีการและมาตรฐานที่กรมโรงงานกำหนดได้

3. กรณีนิคมอุตสาหกรรมตั้งอยู่ในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดให้ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดและผู้บริหารท้องถิ่นที่เป็นที่ตั้งของนิคมอุตสาหกรรมนั้น ร่วมเป็นคณะกรรมการบริหารของนิคมอุตสาหกรรมนั้นด้วย

จากแนวทางการถ่ายโอนภารกิจของกรมโรงงานอุตสาหกรรมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังกล่าวจึงกำหนดภารกิจ ขอบเขต และระยะเวลาดำเนินการ การถ่ายโอนให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 โดยการถ่ายโอนนั้นคำนึงถึงความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง ดังนี้

ตารางที่ 2.1 แผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ภารกิจที่ถ่ายโอน	ปีที่ถ่ายโอน	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับ การถ่ายโอน
1. การกำกับดูแลโรงงานจำพวกที่ 1 (โรงงานประเภท ชนิด และขนาดที่สามารถ ประกอบกิจการโรงงานได้ ทันทีตามความประสงค์ของผู้ประกอบกิจการโรงงาน ไม่ ต้องยื่นขออนุญาต แต่ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด ในกฎกระทรวง)	2546 2547	เทศบาล เมืองพญา กทม. อบต. ชั้น 1-2 อบต. ชั้น 3-5
2. การรับแจ้งการประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ 2 (โรงงานประเภทชนิด และขนาดที่เมื่อจะประกอบกิจการ โรงงานต้องแจ้งให้ผู้อนุญาตทราบก่อน ไม่ต้องขอ อนุญาต แต่ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดใน กฎกระทรวง)	2546 2547	เทศบาล เมืองพญา กทม. อบต. ชั้น 1-2 อบต. ชั้น 3-5
3. การกำกับดูแลโรงงานจำพวกที่ 3	2546 2547	เทศบาล เมืองพญา กทม. อบต. ชั้น 1-2 อบต. ชั้น 3-5
4. การตรวจสอบกรณีโรงงานก่อเหตุเดือดร้อน	2546 2547	เทศบาล เมืองพญา กทม. อบต. ชั้น 1-2 อบต. ชั้น 3-5
5. การอนุญาตให้ตั้งโรงงานขนาดเล็กในองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นหนึ่งที่ไม่มีผลกระทบกับองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นอื่นรวมทั้งการควบคุมดูแล ตรวจสอบการดำเนิน กิจกรรมให้เป็นไปตามกฎหมาย ภายใต้หลักเกณฑ์เงื่อนไข วิธีการและ มาตรฐานที่กรมโรงงานอุตสาหกรรมกำหนด	2546 2547	เทศบาล เมืองพญา กทม. อบต. ชั้น 1-2 อบต. ชั้น 3-5

ที่มา: กรมโรงงานอุตสาหกรรม, 2545

สำหรับแนวคิดที่เป็นความรู้ความเข้าใจและความคิดเห็นเกี่ยวกับกระบวนการถ่ายโอนการกำกับดูแลโรงงานอุตสาหกรรมตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัดลำพูน สามารถสรุปเป็นตารางได้ดังนี้

ตารางที่ 2.2 ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการรับถ่ายโอนกระบวนการถ่ายโอนการกำกับดูแลโรงงานอุตสาหกรรมตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535

	ความรู้ความเข้าใจ	ดัชนีชี้วัด
1.	รูปแบบการถ่ายโอนที่มี 3 ลักษณะ คือ - การกิจที่องค์กรฯดำเนินการเอง - การกิจที่องค์กรฯดำเนินการร่วมกับรัฐ - การกิจที่รัฐยังคงดำเนินการอยู่แต่มอบอำนาจให้องค์กรฯดำเนินการแทน	ภารกิจและระยะเวลา 4 ปี และ 10 ปี
2.	การสำรวจและจัดทำข้อมูลโรงงาน	ข้อมูลโรงงาน 3 จำพวก
3.	การแจ้งการประกอบกิจการและการชำระค่าธรรมเนียมประจำปี	ข้อมูลโรงงาน
4.	การตรวจสอบกรณีโรงงานก่อเหตุเดือดร้อน	แบบร้องเรียนหรือแบบสำรวจ
5.	ขั้นตอนการรับและตรวจสอบข้อมูลเบื้องต้น	การประสานงานทางโทรสารและโทรศัพท์

ที่มา: กรมโรงงานอุตสาหกรรม, 2545

ตารางที่ 2.3 ความคิดเห็นเกี่ยวกับการรับถ่ายโอนกระบวนการถ่ายโอนการกำกับดูแลโรงงานอุตสาหกรรมตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535

	ความคิดเห็น	ดัชนีชี้วัด
1.	การอนุญาตให้ตั้งโรงงาน	จำนวนโรงงานใหม่
2.	การถ่ายโอนโรงงานขนาดเล็กให้เทศบาล เมืองพัทยา องค์กรบริหารส่วนตำบล(อบต.) และกรุงเทพมหานคร	จำนวนโรงงานขนาดเล็ก
3.	องค์กรปกครองท้องถิ่นควบคุมดูแล ตรวจสอบและแนะนำโรงงานที่รับอนุญาตจากกรมโรงงานอุตสาหกรรมแล้ว	ข้อมูลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตารางที่ 2.3 (ต่อ)

	ความคิดเห็น	ดัชนีชี้วัด
4.	กรณีมีนิคมอุตสาหกรรมตั้งในเขตองค์กรปกครองท้องถิ่น ให้ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดและผู้บริหาร ท้องถิ่นนั้นร่วมเป็นคณะกรรมการบริหารของการนิคม อุตสาหกรรม	ข้อมูลองค์กรปกครองท้องถิ่น
5.	แผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น	ระดับการดำเนินการ
6.	ความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น - บุคลากร - งบประมาณ - สถานที่ - สภาพแวดล้อมของพื้นที่ - การประชาสัมพันธ์เผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร ฯลฯ	ผลการดำเนินการ

ที่มา: กรมโรงงานอุตสาหกรรม, 2545

2.4 โครงสร้าง บทบาท และภารกิจของกรมโรงงานอุตสาหกรรม

กรมโรงงานอุตสาหกรรมเป็นหน่วยงานระดับกรม สังกัดกระทรวงอุตสาหกรรม ได้มีการปรับปรุงโครงสร้างขององค์กรตลอดมา ตั้งแต่เริ่มแรกสถาปนาเมื่อวันที่ 5 พฤษภาคม 2485 โดยมีภารกิจในการควบคุม จัดดำเนินงานโรงงานอุตสาหกรรมของรัฐบาล วางโครงการจัดตั้งโรงงานอุตสาหกรรม โดยใช้ทุนของรัฐเมื่อเอกชนไม่สามารถดำเนินการได้ ควบคุมการผลิต จำหน่ายสุรา แอลกอฮอล์ และเบียร์ของเอกชนให้เป็นไปตามสัญญา กฎหมาย และนโยบายสุราของรัฐ ต่อมา มีการขยายตัวทางภาคอุตสาหกรรมมากขึ้น ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมและความปลอดภัยจากการประกอบกิจการเกิดขึ้นและส่งผลกระทบต่อชุมชนที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ จึงได้มีการปรับปรุงองค์กรให้มีหน้าที่ ควบคุมดูแล ผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากการประกอบกิจการอุตสาหกรรมด้วย

ต่อมาเมื่อปี พ.ศ. 2540 กรมโรงงานอุตสาหกรรมได้มีการปรับปรุงโครงสร้างของกรมใหม่เพื่อให้สอดคล้องกับทิศทางการปรับโครงสร้างของกระทรวงอุตสาหกรรม มีการส่งเจ้าหน้าที่ของกรมไปประจำอยู่ในสำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดทุกจังหวัด เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการปฏิบัติงานและการให้บริการประชาชนได้อย่างสะดวก รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

โครงสร้างใหม่นี้เน้นให้มีการพัฒนาบุคลากรอย่างจริงจังและต่อเนื่อง มีการเตรียมความพร้อมสำหรับการสร้างเครือข่ายและเตรียมการมอบหมายหน้าที่ความรับผิดชอบบางด้านให้แก่ท้องถิ่นและภาคเอกชน อันเป็นส่วนสำคัญในการส่งเสริมและพัฒนาการประกอบกิจการอุตสาหกรรมของประเทศ

อำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมโรงงานอุตสาหกรรมกระทรวงอุตสาหกรรม พ.ศ. 2540 มีดังนี้

1. ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน กฎหมายว่าด้วยวัตถุอันตราย กฎหมายว่าด้วยการป้องกันการใช้สารระเหย กฎหมายว่าด้วยการจดทะเบียนเครื่องจักร ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดตั้งศูนย์บริการเพื่อการลงทุน และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง
2. จัดทำและประสานแผนงานของกรมให้เป็นไปตามนโยบาย และแผนแม่บทของกระทรวงอุตสาหกรรม กำกับ เร่งรัด ติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานตามแผนงานของหน่วยงานในสังกัดกรม ควบคุม กำกับดูแลการดำเนินงานของโรงงานเอกชนและโรงงานอุตสาหกรรมในสังกัดของกรม เพื่อให้การปฏิบัติเป็นไปตามสัญญาหรือข้อบังคับ
3. ศึกษาและพัฒนาการประกอบกิจการโรงงาน ระบบความปลอดภัยในโรงงาน สุขอนามัย ระบบการใช้ประโยชน์และการกำจัดของเสีย การป้องกันและแก้ไขปัญหาล้างแวล้อมที่เกิดจากการประกอบกิจการโรงงาน
4. ดำเนินการเกี่ยวกับข้อมูลและสารสนเทศด้านโรงงานอุตสาหกรรม เครื่องจักร สารเคมี วัตถุอันตราย และสารระเหยของประเทศ
5. ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมหรือตามที่กระทรวง อุตสาหกรรมหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

กรมโรงงานอุตสาหกรรมมีภาระหน้าที่ที่ต้องดำเนินการตามกฎหมายและกฎระเบียบหลายฉบับ ได้แก่

1. พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535
2. พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535
3. พระราชกำหนดการป้องกันการใช้สารระเหย พ.ศ. 2533
4. พระราชบัญญัติจดทะเบียนเครื่องจักร พ.ศ. 2514
6. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดตั้งศูนย์บริการเพื่อการลงทุน พ.ศ. 2525

นอกจากนี้ยังมีภาระหน้าที่ที่ต้องดำเนินการตามอนุสัญญาและข้อตกลงระหว่างประเทศต่างๆ อาทิ อนุสัญญาเวียนนาว่าด้วยการป้องกันชั้นบรรยากาศโอโซน อนุสัญญาว่าด้วยการห้ามอาวุธเคมี อนุสัญญาว่าด้วยการควบคุมการขนย้ายกากสารพิษข้ามแดนและการกำจัด

กรมโรงงานอุตสาหกรรมมีการแบ่งส่วนราชการภายในสังกัดดังนี้

1. สำนักงานเลขานุการกรม
2. กองการเจ้าหน้าที่
3. กองคลัง
4. กองนิติการ
5. สำนักนโยบายและพัฒนาระบบบริหาร
6. สำนักเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร
7. สำนักสนธิสัญญาและยุทธศาสตร์
8. สำนักงานทะเบียนเครื่องจักรกลาง
9. สำนักควบคุมวัตถุอันตราย
10. สำนักโรงงานอุตสาหกรรมรายสาขา 1
11. สำนักโรงงานอุตสาหกรรมรายสาขา 2
12. สำนักโรงงานอุตสาหกรรมรายสาขา 3
13. สำนักโรงงานอุตสาหกรรมรายสาขา 4
14. สำนักโรงงานอุตสาหกรรมรายสาขา 5
15. สำนักโรงงานอุตสาหกรรมรายสาขา 6
16. สำนักเทคโนโลยีความปลอดภัย
17. สำนักเทคโนโลยีน้ำและการจัดการมลพิษโรงงาน
18. สำนักวิจัยและพัฒนาสิ่งแวดล้อมโรงงาน

พร้อมนี้ได้ส่งเจ้าหน้าที่ไปประจำในส่วนภูมิภาค โดยจัดอยู่ในฝ่ายโรงงานอุตสาหกรรม

สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดต่าง ๆ อีกด้วย

2.5 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ประกาศิต เศวตธรรม (2543) ได้ศึกษาเรื่อง การถ่ายโอนอำนาจจากรัฐบาลส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคสู่ท้องถิ่น: กรณีศึกษา ปฏิสัมพันธ์ระหว่างการควบคุมของส่วนกลาง ศักยภาพของท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมของประชาชน พบว่า สำหรับราชการส่วนกลางยังมีอำนาจมากในการกำหนดทิศทางการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีอำนาจในการออกระเบียบ และแนวทางการปฏิบัติให้ราชการส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ปฏิบัติ รวมทั้งส่วนกลางยังมอบอำนาจให้ส่วนภูมิภาคเป็นผู้ควบคุมดูแล การปฏิบัติตัวของสมาชิก การดำเนินงานและพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนการดำเนินงานของผู้บริหารส่วนท้องถิ่น พบว่ามีศักยภาพเพียงพอใน

การดำเนินงานตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย โดยใช้วิธีบริหารทั้งในรูปแบบที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ขาดความเข้มแข็งในการยืนยันสิทธิของตนและถึงเลที่จะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงาน ส่วนภาคประชาชนในท้องถิ่นเองยังคาดหวังที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้แก้ปัญหาให้ตนมากกว่าที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาของตนเอง

ข้อเสนอแนะสำหรับองค์กรปกครองให้มีประสิทธิภาพในการบริหารมากขึ้น คือ ควรมีการปรับปรุงให้มีการแยกฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติออกจากกันอย่างเด็ดขาด ควรให้มีผู้นำที่เป็นทางการในหมู่บ้านตำแหน่งเดียว ให้ประชาชนส่วนน้อยร้องขอให้เกิดกระบวนการถอดถอนสมาชิกได้ ให้ท้องถิ่นที่มีความพร้อมสามารถออกแนวทางเองได้ และให้กลุ่มประชาชนสามารถขอรับเงินอุดหนุนจากราชการส่วนท้องถิ่นได้ แม้มีใช้อำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นก็ตาม

กิตติพงษ์ หาญพล (2544) ได้ศึกษาเรื่อง การประเมินความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการรองรับการกระจายอำนาจ: ศึกษากรณีองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดตราด ผลการศึกษาพบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลยังขาดบุคลากร งบประมาณ เครื่องมือเครื่องใช้ที่เป็นเทคโนโลยีขั้นสูงในการรองรับงานขนาดใหญ่ ยังต้องพึ่งพาหน่วยงานส่วนภูมิภาคช่วยเหลือในด้านเทคนิคต่าง ๆ ทำให้ไม่มีอิสระที่แท้จริงในการดำเนินกิจกรรมการถ่ายโอน และองค์การบริหารส่วนตำบลยังไม่มีความพร้อมในการรองรับการกระจายอำนาจ ขณะเดียวกันก็พบว่าประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินงานในการรองรับการกระจายอำนาจในระดับสูง

จันทร์ภรณ์ โป้สมบุญ (2545) ได้ศึกษาเรื่อง รูปแบบและความพร้อมขององค์การบริหารส่วนตำบล ในการถ่ายโอนภารกิจการจัดการศึกษา: ศึกษากรณีจังหวัดนครปฐม ผลการศึกษาวิจัย พบว่า บุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดนครปฐมมีความรู้ความเข้าใจเรื่องพระราชบัญญัติการศึกษา ในระดับปานกลาง และมีทัศนคติต่อการกระจายอำนาจในการบริหารจัดการศึกษาในระดับปานกลาง และประสบปัญหาการเตรียมความพร้อมในการจัดการศึกษาอยู่ในระดับปานกลาง

วัชร ภาโนชิต (2546) ได้ศึกษาเรื่อง การถ่ายโอนการจัดการศึกษาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อำเภอเวียงป่าเป้า จังหวัดเชียงราย ได้พบว่า ผู้บริหารที่รับผิดชอบในการถ่ายโอนการจัดการศึกษาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อำเภอเวียงป่าเป้า จังหวัดเชียงราย มีทัศนคติในการถ่ายโอนการจัดการศึกษาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านลักษณะของหน่วยงาน ด้านการปฏิบัติตามนโยบายของนักปฏิบัติ ด้านการบังคับบัญชา ด้านการติดต่อ ด้านสภาพทางเศรษฐกิจและสังคม ด้านสภาพแวดล้อมทางการเมือง ด้านมาตรฐาน ด้านทรัพยากร และด้านความคิดอ่านและจิตใจของผู้ปฏิบัติอยู่ในระดับปานกลางทุกด้าน ส่วนข้อเสนอแนะพบว่า ควรมีทรัพยากร อาทิ เช่น งบประมาณบุคลากร เครื่องมือ อุปกรณ์และเทคโนโลยีที่ทันสมัยอย่างพอเพียง มีมาตรฐานในการ

บริหารงาน การวางแผนการดำเนินงานอย่างชัดเจน มีการติดต่อประสานงานอย่างเป็นระบบและมีคุณภาพ การบังคับบัญชาแบบมีส่วนร่วม ลักษณะของหน่วยงานควรมีโครงสร้างที่เอื้อ สอดคล้อง และพร้อมในการจัดการศึกษา มีการสนับสนุนจากกลุ่มผู้นำองค์กรเพิ่มขึ้น ส่งเสริมให้ชุมชนมีส่วนร่วมและรับผิดชอบ สร้างค่านิยมให้ครูและบุคลากรในการถ่ายโอนการจัดการศึกษาและกำกับ ติดตามการปฏิบัติงานของครู บุคลากรทางการศึกษาอย่างจริงจัง ต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพ

สุริยัน ขมภูษัญ (2548) ได้ศึกษาเรื่อง ความพร้อมในการรับถ่ายโอนการจัดการศึกษาของเทศบาล กรณีศึกษาเทศบาลตำบลบ้านโอง อำเภอบ้านโอง จังหวัดลำพูน ผลการศึกษาวิจัยพบว่า การถ่ายโอนการจัดการศึกษาของเทศบาลบ้านโอง มีความพร้อมในการรับถ่ายโอนการจัดการศึกษาในระดับปานกลาง และประสบปัญหาและอุปสรรคในการรับการถ่ายโอนการศึกษาในด้านการขาดการเตรียมแผนงานที่เกี่ยวข้องกับการถ่ายโอนการจัดการศึกษาที่ดี ขาดแคลนบุคลากรที่จะมาดำเนินการรับถ่ายโอนการจัดการศึกษา และขาดการประสานงานฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในการรับถ่ายโอนการจัดการศึกษา และนโยบายการถ่ายโอนการจัดการศึกษาไม่ชัดเจน

2.5 กรอบแนวคิดในการศึกษา

ตัวแปรอิสระ

ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการถ่ายโอนภารกิจการกำกับดูแลโรงงานอุตสาหกรรม

1. สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด
2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
 - องค์การบริหารส่วนจังหวัด
 - เทศบาลเมือง/เทศบาลตำบล
 - องค์การบริหารส่วนตำบล
3. ผู้ประกอบกิจการ โรงงาน

ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการถ่ายโอนภารกิจการกำกับดูแลโรงงานอุตสาหกรรม

1. ความรู้ความเข้าใจบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
2. ความพร้อมในการดำเนินงานตามภารกิจฯ
 - โครงสร้างหน่วยงาน
 - บุคลากร
 - งบประมาณ
 - วัสดุอุปกรณ์ และเครื่องมือเครื่องใช้ในการดำเนินงาน
 - การบริหารจัดการ
3. ความชัดเจนของขั้นตอนการดำเนินงาน และระเบียบวิธีการปฏิบัติงาน
4. การมีส่วนร่วมของประชาชนหรือผู้ประกอบกิจการ โรงงาน

ตัวแปรตาม

กระบวนการถ่ายโอนภารกิจการกำกับดูแลโรงงานอุตสาหกรรมให้ อปท.

- องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความพร้อมในการดำเนินงานตามภารกิจการกำกับดูแลโรงงานอุตสาหกรรมตาม พ.ร.บ. โรงงาน พ.ศ. 2535
- บุคลากรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกระบวนการถ่ายโอนเป็นอย่างดี
- ผู้ประกอบการกิจการมีส่วนร่วมปฏิบัติงานร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- ระเบียบขั้นตอนการดำเนินงาน กฎหมายและวิธีการปฏิบัติงานมีความชัดเจน ถูกต้อง เหมาะสม และพร้อมนำไปปฏิบัติ

ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานตามภารกิจการกำกับดูแลโรงงานอุตสาหกรรม

- ด้านโครงสร้างของหน่วยงาน
- ด้านบุคลากร
- ด้านงบประมาณ
- ด้านการประสานงาน
- ด้านวัสดุอุปกรณ์ และเครื่องมือเครื่องใช้ในการดำเนินงาน
- ด้านความชัดเจนของระเบียบ กฎหมาย และขั้นตอนการปฏิบัติงาน
- ด้านความอิสระในการดำเนินงาน