

บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 นั้นได้ให้ความสำคัญในการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่นเป็นอย่างมาก โดยกำหนดไว้ในหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 78 “กำหนดให้รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเอง และตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น และระบบสาธารณูปโภค และสาธารณูปการ ตลอดจนโครงสร้างพื้นฐาน สารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น” นอกจากนี้ยังได้กำหนดไว้ใน หมวด 9 การปกครองส่วนท้องถิ่น จากมาตรา 282 ถึงมาตรา 290 รวม 9 มาตรา ซึ่งข้อความพอสรุปได้ คือ รัฐจะต้องให้ความสำคัญอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอิสระในการกำหนดนโยบายในการบริหารงานต่าง ๆ อย่างอิสระ ทั้งนี้รัฐจะเป็นผู้กำกับดูแลเท่าที่จำเป็นภายใต้กรอบของกฎหมายและจะต้องมีการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง

แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการถ่ายโอนอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นแผนที่เกิดขึ้นตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งอนุวัติตาม มาตรา 284 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2542 กำหนดให้กรมทะเบียนการค้า¹ ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบ “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการร่วมกับรัฐ” ได้แก่การแต่งตั้งให้พนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นนายตรวจชั่งตวงวัด โดยให้มีอำนาจหน้าที่

1. ภายหลังเปลี่ยนชื่อเป็น กรมพัฒนาธุรกิจการค้า ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2545 หมวด 12 มาตรา 29 และมอบหมายภารกิจด้านชั่งตวงวัด ไปสังกัดกรมการค้าภายใน.

ในการเข้าทำการตรวจสอบการใช้เครื่องชั่งตวงวัดและสินค้าหีบห่อ ตามพระราชบัญญัติมาตราชั่งตวงวัด พ.ศ. 2542 นอกจากนี้ยังมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบให้คำรับรอง ชั้นหลัง แก่เครื่องชั่งตวงวัดอีกด้วย และให้คงบางภารกิจที่ยังต้องดำเนินการเองอยู่ต่อไป คือ การตรวจสอบให้คำรับรองเครื่องชั่งตวงวัด “ชั้นแรก” การตรวจสอบการใช้เครื่องชั่งตวงวัดที่มีเทคนิคการตรวจสอบที่สูงกว่าศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสามารถที่จะเป็นผู้ประกาศให้เครื่องชั่งตวงวัดใด ๆ เป็นเครื่องชั่งตวงวัด ตามพระราชบัญญัติมาตราชั่ง พ.ศ. 2542 ซึ่งจะให้นายตรวจชั่งตวงวัดสามารถเข้าทำการตรวจสอบได้

แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้จัดกลุ่มภารกิจให้งานด้านชั่งตวงวัดเป็นภารกิจด้านการจัดระเบียบชุมชน/สังคมและการรักษาความสงบเรียบร้อย และให้เป็นภารกิจประเภท “หน้าที่ที่ต้องทำ” คือเป็นงานที่เกี่ยวกับการมอบอำนาจหรือเกี่ยวกับความจำเป็นพื้นฐาน หรือเกี่ยวกับชีวิตประจำวันของประชาชน ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำตามกฎหมายที่กำหนด โดยเริ่มดำเนินการตั้งแต่ปีงบประมาณ 2546 เรื่อยมา ซึ่งจากการดำเนินการต่าง ๆ ตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ เช่น การดำเนินการเตรียมความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงพาณิชย์โดยกรมการค้าภายใน² ได้ร่วมกับกรมการส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดการฝึกอบรมให้ความรู้เบื้องต้นแก่พนักงานเจ้าหน้าที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจนครบทั่วประเทศ นอกจากนี้กรมการค้าภายในก็ได้ดำเนินการแก้ไขข้อกฎหมาย พระราชบัญญัติมาตราชั่งตวงวัด พ.ศ.2542 มาตรา 4 ที่เป็นบทบัญญัติความหมายของนายตรวจชั่งตวงวัด จากเดิม หมายถึง “ข้าราชการพลเรือนซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้” เป็น “ข้าราชการพลเรือนหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้” จึงทำให้การรับมอบภารกิจงานด้านชั่งตวงวัดจากกรมการค้าภายใน ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นไปโดยไม่ขัดต่อกฎหมายเดิม

กรุงเทพมหานคร ถือว่าเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่ทั้งทางด้านขนาดของพื้นที่ 1,562.2 ตารางกิโลเมตร จำนวนประชากร 1,480,486 คน และมีความพร้อมมากที่สุดทั้งทางด้านงบประมาณและบุคลากร ซึ่งในปีงบประมาณ 2548 กรุงเทพมหานครมีบุคลากรที่เป็นข้าราชการประจำและลูกจ้าง รวม 83,724 คน³ โดยได้มีการดำเนินการตามขั้นตอนการรับมอบอำนาจดังกล่าวอย่างต่อเนื่อง และเป็นรูปธรรม เช่นการจัดฝึกอบรมบุคลากรให้มีความรู้ด้าน

² เรื่องเดียวกัน.

³ กรุงเทพมหานคร , “www.bangkok.go.th” , 2548 ,15 ก.พ.2550.

ซั้งตวงวัด และการเตรียมการจัดของงบประมาณต่อสภากรุงเทพมหานครในการซื้อครุภัณฑ์แบบ มาตรา พร้อมทั้งมอบหมายให้สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง สำนักงานการคลัง กรุงเทพมหานคร⁴ เป็น ผู้ประสานการปฏิบัติงานซั้งตวงวัด กับกรมการค้าภายใน หากพิจารณาเปรียบเทียบความพร้อมใน การปฏิบัติภารกิจที่รับมอบภารกิจจากการถ่ายโอนภารกิจจากหน่วยงานราชการส่วนกลาง ระหว่าง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ ของประเทศไทยแล้ว จะเห็นว่ากรุงเทพมหานครนั้นเป็นองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อมมากที่สุด ทั้งด้านบุคลากร งบประมาณ และมีการ ดำเนินการรับการถ่ายโอนภารกิจอย่างเป็นล้าหน้ากว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น โดยมีการ มอบหมายหน่วยงานของกรุงเทพมหานครเข้ามารับผิดชอบการดำเนินการรับมอบการถ่ายโอน ภารกิจ อีกทั้งเครื่องซั้งตวงวัดนั้นเป็นเครื่องมือชนิดหนึ่งในการกำหนดปริมาณสินค้าในการ ซื้อ - ขาย เพื่อให้ได้ปริมาณที่ต้องการตรงตามราคาที่กำหนดไว้ และเป็นงานด้านการคุ้มครอง ผู้บริโภคอีกประเภทหนึ่งที่จะเข้าไปสร้างความมั่นใจในเครื่องซั้งตวงวัดของประชาชนทั้งผู้ซั้งและผู้ขาย ที่เป็นงานที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องทำ โดยเฉพาะเครื่องซั้งสปริง ที่ใช้ซื้อขาย กันอย่างแพร่ในตลาดสด ในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานคร ทั้งที่เป็นตลาดสดของกรุงเทพมหานครเอง และตลาดสดของเอกชน ที่มีมากถึง 157 แห่ง⁵ (คาดว่าจะมีมากกว่านี้) แต่ในขณะที่เดียวกันความ คืบหน้าของการให้บริการสาธารณะด้านซั้งตวงวัดของกรุงเทพมหานคร กลับไม่คืบหน้าเท่าที่ควร คือยังไม่สามารถแต่งตั้งนายตรวจซั้งตวงวัด ตามพระราชบัญญัติมาตราซั้งตวงวัด พ.ศ.2542 ได้ ซึ่งเป็นสาเหตุที่น่าศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรครวมทั้งทิศทางการปฏิบัติงานด้านซั้งตวงวัดของ กรุงเทพมหานคร

2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

- (1) เพื่อศึกษาขั้นตอนการรับมอบภารกิจด้านซั้งตวงวัด และการปฏิบัติงานด้านซั้งตวง วัดของกรุงเทพมหานคร
- (2) เพื่อศึกษาปัญหาที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงานซั้งตวงวัดของกรุงเทพมหานคร
- (3) เพื่อศึกษาทิศทางการดำเนินงานอนาคตและแนวทางการให้การสนับสนุนการ ปฏิบัติงานด้านซั้งตวงวัดทั้งทางด้านวิชาการและการปฏิบัติของหน่วยงานกลางที่เกี่ยวข้องให้กับ กรุงเทพมหานคร

⁴ สัมภาษณ์, สิทธิเดช ฉวีวรรณ, นักวิชาการคลัง 5, 9 ก.พ.2550.

⁵ ส่วนเครื่องซั้ง สำนักซั้งตวงวัด สํารวจเมื่อปี 2549 โดยไม่รวมตลาดนัด.

3. วิธีการศึกษา

การศึกษาในครั้งนี้เป็นศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ เพื่อวิเคราะห์ผลการปฏิบัติงานด้านซ่งตวงวัดของกรุงเทพมหานคร ภายหลังจากรับมอบภารกิจ โดยมีขั้นตอนในการศึกษาดังนี้

(1) ศึกษา ค้นคว้า ขั้นตอนการรับมอบภารกิจ และขั้นตอนการรับมอบภารกิจด้านซ่งตวงวัด จากเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

(2) ศึกษาข้อมูลโดยการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้อง จากกรมการค้ำภายในและกรุงเทพมหานคร รวมทั้งเจ้าหน้าที่ระดับผู้ปฏิบัติงานซ่งตวงวัดของกรุงเทพมหานคร

(3) วิเคราะห์ข้อมูล เพื่อระบุสภาพปัญหา และนำเสนอแนวทางในการกำหนดทิศทางการปฏิบัติงานและการพัฒนางานให้สมบูรณ์ โดยใช้กรอบแนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นกรอบในการศึกษาวิเคราะห์

4. ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษาในครั้งนี้ประกอบด้วย

(1) กฎระเบียบ เทศบัญญัติ คำสั่ง ที่เกี่ยวข้องกับงานด้านซ่งตวงวัดของกรุงเทพมหานคร

(2) การปฏิบัติงานด้านซ่งตวงวัดของเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานคร

(3) การดำเนินงานของกรุงเทพมหานครด้านซ่งตวงวัดภายหลังจากรับมอบภารกิจการกระจายภารกิจจากกรมการค้ำภายใน

(4) สถานภาพและขีดความสามารถรวมทั้งการพัฒนางานด้านซ่งตวงวัดของกรุงเทพมหานครในอนาคต

(5) การให้การสนับสนุนงานด้านวิชาการและแนวทางการปฏิบัติงานของหน่วยงานกลางที่เกี่ยวข้องต่อกรุงเทพมหานครในด้านงานซ่งตวงวัด

(6) ข้อเสนอแนะในการปฏิบัติงานและการพัฒนางานซ่งตวงวัด

5. นิยามศัพท์

“กรุงเทพมหานคร” หมายถึง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

“กรมการค้าภายใน” หมายถึง หน่วยงานสังกัดกระทรวงพาณิชย์ ที่มีหน้าที่ดูแลเครื่องชั่งตวงวัดที่ใช้ในการซื้อขายสินค้า ตลอดจนเครื่องชั่งตวงวัดที่ใช้ในกิจการที่ต้องมีการคิดค่าตอบแทน การคำนวณภาษีอากร และการเก็บค่าธรรมเนียม

“งานด้านชั่งตวงวัด” หมายถึง งานกำกับดูแล การใช้เครื่องชั่งตวงวัดที่ใช้ในการซื้อขายสินค้า ตลอดจนเครื่องชั่งตวงวัดที่ใช้ในกิจการที่ต้องมีการคิดค่าตอบแทน การคำนวณภาษีและการเก็บค่าธรรมเนียม รวมทั้งการตรวจสอบความถูกต้องและการตรวจสอบให้คำรับรองเครื่องชั่งตวงวัดดังกล่าวด้วย

“นายตรวจชั่งตวงวัด” หมายถึง ข้าราชการพลเรือนหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติมาตราชั่งตวงวัด พ.ศ.2542

“แบบมาตรา”⁶ หมายถึง วิธีการ และเครื่องมือ ที่ได้รับการประกาศให้สามารถใช้ในการตรวจสอบเครื่องชั่งตวงวัดได้ โดยแบ่งเป็น 3 ชั้น คือ

1.แบบมาตราชั้น 1 เป็นแบบมาตราที่สำนักงานมาตราชั่งตวงวัดระหว่างประเทศ⁷ กำหนดให้ใช้หรือรับรองความเที่ยงแล้ว ส่วนมากสถาบันมาตรวิทยาแห่งชาติจะเป็นผู้เก็บรักษาเนื่องจากเป็นหน่วยงานที่เป็นตัวแทนของประเทศไทยในการเป็นสมาชิกสำนักงานมาตราชั่งตวงวัดระหว่างประเทศ⁸

2.แบบมาตราชั้น 2 ได้แก่แบบมาตราที่ได้รับการตรวจสอบความเที่ยงกับแบบมาตราชั้น 1 แล้ว ซึ่งส่วนมากจะอยู่ในห้องปฏิบัติการต่าง ๆ ของประเทศไทยเช่น ห้องปฏิบัติการของสถาบันมาตรวิทยาแห่งชาติ ห้องปฏิบัติการของสำนักชั่งตวงวัด และห้องปฏิบัติต่าง ๆ ที่ผ่านการรับรองจากสำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม เช่น ของบริษัทปูนซีเมนต์ไทย บริษัทการบินไทย เป็นต้น

⁶ พระราชบัญญัติมาตราชั่งตวงวัด พ.ศ. 2542 หมวด 2 ว่าด้วยแบบมาตรา มาตรา 12 – มาตรา 15.

⁷ Bureau International des Poids et Mesures (BIPM) ประเทศฝรั่งเศส.

⁸ พระราชบัญญัติพัฒนาระบบมาตรวิทยาแห่งชาติ พ.ศ. 2540 มาตรา 13 (11).

3.แบบมาตรฐานชั้น 3 ได้แก่แบบมาตรฐานที่ได้รับการสอบเทียบกับแบบมาตรฐานชั้น 2 แล้ว ซึ่งในการตรวจสอบเครื่องชั่งตวงวัดของนายตรวจมาตราชั่งตวงวัดจะใช้แบบมาตรฐานนี้ เช่น ค้อนน้ำหนัก เครื่องชั่งมาตรฐาน การชักตัวอย่างสินค้าหีบห่อเพื่อตรวจสอบ⁹ เป็นต้น

6. ประเด็นในการศึกษา

งานชั่งตวงวัดเป็นภารกิจหนึ่งที่กรมการค้าภายใน จะต้องกระจายภารกิจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดำเนินการในบางส่วน ซึ่งงานชั่งตวงวัดนั้นเป็นภารกิจที่จะต้องเป็นมาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศ ดังนั้นการกระจายภารกิจด้านชั่งตวงวัดให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์ที่เป็นอิสระในการปฏิบัติงาน จึงเป็นเรื่องที่น่าสนใจศึกษาขั้นตอนการปฏิบัติงาน วิธีการรวมทั้งการสอบเทียบย้อนกลับมายังแบบมาตรฐานแห่งชาติของประเทศไทย และการประสานงานการปฏิบัติงานทั้งทางด้านวิชาการและวิธีการใหม่ ๆ กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของรัฐบาลกลาง เพื่อพัฒนางานให้ทันสมัยและเป็นแบบเดียวกันทั่วประเทศ ทั้งด้านวิธีการ การบังคับใช้กฎหมาย และแบบมาตรฐานที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน

7. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- (1) ทราบแนวทางและวิธีการปฏิบัติงานด้านชั่งตวงวัดของกรุงเทพมหานคร ภายหลังจากรับมอบภารกิจ เพื่อให้ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนใน กรุงเทพมหานครได้อย่างมีประสิทธิภาพ
- (2) สามารถนำแนวทางการปฏิบัติงานของกรุงเทพมหานครไปประยุกต์ใช้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่ยังไม่เริ่มดำเนินงานด้านชั่งตวงวัด
- (3) สามารถนำปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นมาเป็นแนวทางในการพัฒนางานชั่งตวงวัดของประเทศไทยให้เป็นทิศทางเดียวกัน
- (4) กรุงเทพมหานครสามารถทราบทิศทางการปฏิบัติงานด้านชั่งตวงวัดและประสานงานการปฏิบัติงานกับหน่วยงานกลางในด้านการสอบเทียบย้อนกลับ กับแบบมาตรฐานแห่งชาติและการประสานงานด้านวิชาการ พัฒนาการด้านชั่งตวงวัด

⁹ ระเบียบสำนักงานกลางชั่งตวงวัด ว่าด้วยหลักเกณฑ์การตรวจสอบการแสดงผลปริมาณสุทธิของสินค้าหีบห่อ พ.ศ.2543.