

การกระจายอำนาจให้หน่วยงานท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535

ดร.ปัทมวรรณ คุณประเสริฐ* สันติ สิทธิเลิศพิศาล** วรรณิ พฤทธิถาวร***

พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายว่าด้วยการควบคุมและกำกับดูแลการตั้งและประกอบกิจการโรงงานเพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจและรักษาสิ่งแวดล้อม ความมั่นคง ความปลอดภัยของประเทศ หรือของสาธารณชน การป้องกันเหตุเดือดร้อน รำคาญ การป้องกันความเสียหาย การป้องกันอันตรายที่อาจจะเกิดแก่ประชาชนหรือสิ่งแวดล้อม โดยมีกรมโรงงานอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม เป็นหน่วยงานควบคุมและกำกับดูแลการประกอบกิจการโรงงาน ตามพระราชบัญญัตินี้

ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2552 กระทรวงอุตสาหกรรม ได้ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจ ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเรียบร้อยแล้ว จำนวน 3 ภารกิจ คือ

ภารกิจที่ 1 การกำกับดูแลโรงงาน จำพวกที่ 1

ภารกิจที่ 2 การกำกับดูแลและการรับแจ้งการประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ 2

ภารกิจที่ 3 การตรวจสอบกรณีโรงงานก่อเหตุเดือดร้อน

ภาพจาก : www.tja.or.th

* นักวิทยาศาสตร์ชำนาญการพิเศษ สำนักเทคโนโลยีความปลอดภัย กรมโรงงานอุตสาหกรรม

** หัวหน้ากลุ่มสนับสนุนและบริการงานสารสนเทศ ศูนย์สารสนเทศโรงงานอุตสาหกรรม กรมโรงงานอุตสาหกรรม

*** สถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

1. พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 กับการถ่ายโอนภารกิจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การถ่ายโอนภารกิจตาม พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เป็นการดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) ซึ่งได้กำหนดภารกิจที่ถ่ายโอนให้แก่ท้องถิ่นและระยะเวลาดำเนินการ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2546-2553 โดยกระทรวงอุตสาหกรรมรับผิดชอบด้านการวางแผนการส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว ข้อ 4.2 แผนภารกิจด้านการพัฒนาอุตสาหกรรม ข้อ 4.2.1 กลุ่มภารกิจการดูแลโรงงาน ซึ่งมีภารกิจที่จะทำการถ่ายโอนจำนวน 5 ภารกิจ ได้แก่

- 1) ภารกิจที่ 1 การกำกับดูแลโรงงานจำพวกที่ 1
- 2) ภารกิจที่ 2 การกำกับดูแลและการรับแจ้งการประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ 2
- 3) ภารกิจที่ 3 การกำกับดูแลโรงงานจำพวกที่ 3 ประเภทโรงงานที่ไม่ก่อผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและชุมชน
- 4) ภารกิจที่ 4 การตรวจสอบกรณีโรงงานก่อเหตุเดือดร้อนรำคาญ
- 5) ภารกิจที่ 5 การอนุญาตให้ตั้งโรงงานขนาดเล็กในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหนึ่งที่ไม่แสดงผลกระทบกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

ทั้ง 5 ภารกิจนี้จัดอยู่ในประเภทของกลุ่มงาน “หน้าที่ที่ต้องทำ” หมายความว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องรับผิดชอบดำเนินการต่อไปแทนการปฏิบัติงานของกรมโรงงานอุตสาหกรรมและสำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดให้รับการถ่ายโอนภารกิจ ได้แก่ กรุงเทพมหานคร พัทยา เทศบาลนครเทศบาลเมือง เทศบาลตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัดและองค์การบริหารส่วนตำบล

จนถึงปัจจุบันกระทรวงอุตสาหกรรม ได้ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจ ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเรียบร้อยแล้ว จำนวน 3 ภารกิจ คือ

- 1) ภารกิจที่ 1 การกำกับดูแลโรงงาน จำพวกที่ 1

ถึงแม้ว่าผู้ประกอบการโรงงานจำพวกที่ 1 จะไม่ต้องขออนุญาตหรือแจ้งประกอบกิจการต่อหน่วยงานของรัฐ แต่ก็มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 และประกาศของรัฐมนตรีที่ออกตามกฎกระทรวงดังกล่าว

สำหรับภารกิจที่ถ่ายโอนให้กับท้องถิ่นในการกำกับดูแลโรงงานจำพวกที่ 1 ประกอบด้วย การสำรวจและจัดทำข้อมูลโรงงานจำพวกที่ 1 และการออกหนังสือรับรองการเป็นโรงงานจำพวกที่ 1 เมื่อผู้ประกอบการโรงงานร้องขอ

- 2) ภารกิจที่ 2 การกำกับดูแลและการรับแจ้งการประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ 2

สำหรับโรงงานจำพวกที่ 2 เมื่อจะเริ่มประกอบกิจการต้องแจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทราบก่อน และมีภาระต้องชำระค่าธรรมเนียมรายปี ตั้งแต่วันเริ่มประกอบกิจการตามที่ได้แจ้งไว้ และต้องชำระค่าธรรมเนียมรายปีต่อไปทุกปีเมื่อครบกำหนดวันเริ่มประกอบกิจการโรงงานในปีถัดไป ทั้งนี้ ถ้าไม่ได้เสียค่าธรรมเนียมในเวลาที่กำหนดให้เสียเงินเพิ่มอีกร้อยละ 5 ต่อเดือน

สำหรับภารกิจในการกำกับดูแลโรงงานจำพวกที่ 2 ที่ถ่ายโอนให้แก่ท้องถิ่น ประกอบด้วยการออกใบรับแจ้งการประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ 2 ซึ่งรวมถึงการแจ้งโอน เปลี่ยนแปลงสาระสำคัญในใบรับแจ้ง การแจ้งเลิกประกอบกิจการ และแจ้งเรื่องต่าง ๆ และการรับชำระค่าธรรมเนียมรายปีโรงงานจำพวกที่ 2

3) ภารกิจที่ 4 การตรวจสอบกรณีโรงงานก่อเหตุเคื่อดรื้อน

โดยภารกิจการตรวจสอบกรณีโรงงานก่อเหตุเคื่อดรื้อน ที่ถ่ายโอนให้แก่ท้องถิ่น ประกอบด้วย การรับเรื่องร้องเรียน และจัดทำแบบรับเรื่องร้องเรียน การจัดทำแบบสำรวจข้อมูลโรงงานที่อาจก่อเหตุเคื่อดรื้อน และการส่งเรื่องให้กรมโรงงานอุตสาหกรรมหรือที่สำนักงานอุตสาหกรรมในพื้นที่ที่โรงงานก่อเหตุเคื่อดรื้อนตั้งอยู่ เพื่อจะได้ประสานการตรวจโรงงานร่วมกัน ต่อไป

ในการถ่ายโอนภารกิจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น กระทรวงอุตสาหกรรมได้มีขั้นตอนในการดำเนินการ โดยมีการจัดทำแผนการถ่ายโอนภารกิจโดยกำหนดภารกิจฯ ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 จัดตั้งคณะกรรมการดำเนินการถ่ายโอนภารกิจดูแลโรงงานตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 และแต่งตั้งคณะกรรมการรวม 3 คณะ ได้แก่ คณะอนุกรรมการฯ ถ่ายโอนภารกิจให้กรุงเทพมหานคร คณะอนุกรรมการฯ ถ่ายโอนภารกิจให้เมืองพัทยา และ คณะอนุกรรมการฯ ถ่ายโอนภารกิจให้องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด

เพื่อเตรียมความพร้อมในการดำเนินการตามภารกิจที่ถ่ายโอนให้กับหน่วยงานท้องถิ่น กระทรวงอุตสาหกรรมได้จัดการฝึกอบรมให้เจ้าหน้าที่ ดำเนินการจัดทำคู่มือขั้นตอนการดำเนินงานและวิธีปฏิบัติงานตาม พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 และส่งมอบเอกสารที่จำเป็นต่อการปฏิบัติตามภารกิจ พร้อมทั้งได้ดำเนินการแก้ไขกฎหมายเพื่อรองรับการดำเนินงานโดยแต่งตั้งเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 มอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้มีอำนาจตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 และออกประกาศส่งมอบภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยได้มอบอำนาจตามมาตรา 11 มาตรา 33 เฉพาะโรงงานจำพวกที่ 2 มาตรา 35 มาตรา 37 วรรคหนึ่ง เฉพาะโรงงานจำพวกที่ 1 และ 2 มาตรา 38 และมาตรา 43 เฉพาะโรงงานจำพวกที่ 2

กระทรวงอุตสาหกรรมได้ถ่ายโอนภารกิจดังกล่าวให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 3 องค์กร ได้แก่

- (1) กรุงเทพมหานคร โดยโอนภารกิจดังกล่าวไปตั้งแต่วันที่ 1 พฤศจิกายน พ.ศ. 2552
- (2) เมืองพัทยา โดยโอนภารกิจดังกล่าวไปตั้งแต่วันที่ 1 พฤศจิกายน พ.ศ. 2552
- (3) เทศบาล โดยโอนภารกิจดังกล่าวไปตั้งแต่วันที่ 1 ธันวาคม พ.ศ. 2552

ทั้งนี้ ให้กรมโรงงานอุตสาหกรรมและสำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแนะนำแก่ กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยาและเทศบาล เพื่อให้การปฏิบัติงานตามภารกิจที่ถ่ายโอนเป็นไปด้วยความถูกต้อง

ขณะเดียวกันกระทรวงอุตสาหกรรมจะดำเนินการติดตามประเมินผลในด้านประสิทธิภาพการถ่ายโอนภารกิจให้ท้องถิ่นทั้งในเรื่องของการกำกับดูแลโรงงานจำพวกที่ 1 (ภารกิจที่ 1) และ 2 (ภารกิจที่ 2) และการตรวจสอบกรณีโรงงานก่อเหตุเคื่อดรื้อน (ภารกิจที่ 4) ที่ถ่ายโอนอำนาจไปเรียบร้อยแล้วเพื่อนำมาประกอบการพิจารณาตัดสินใจในเรื่องของการถ่ายโอนภารกิจการกำกับดูแลโรงงานจำพวกที่ 3 (ภารกิจที่ 3 และ ภารกิจที่ 5) ต่อไป

ปัจจุบันโรงงานตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 แบ่งเป็น 107 ประเภทลำดับ ซึ่งปัจจุบันมีเพียง 74 ประเภทลำดับเท่านั้นที่ถ่ายโอนให้แก่ท้องถิ่น เนื่องจากในการถ่ายโอนอำนาจในระยะเริ่มต้นนี้ทำการถ่ายโอนอำนาจเฉพาะโรงงานจำพวกที่ 1 และ 2 เท่านั้น ดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1 การจำแนกประเภทหรือชนิดของโรงงาน 107 ประเภท ลำดับตามจำพวกโรงงาน

รายละเอียด	รวมประเภทลำดับ
1. เฉพาะโรงงานจำพวกที่ 1	3
2. เฉพาะโรงงานจำพวกที่ 1 และ 2	64
3. เฉพาะโรงงานจำพวกที่ 2 และ 3	7
4. เฉพาะโรงงานจำพวกที่ 3	33
รวมโรงงานจำพวกที่ 1 และ 2	74
รวมโรงงานจำพวกที่ 1 , 2 และ 3	107

2. กรณีศึกษาการถ่ายโอนภารกิจตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ผลการดำเนินการถ่ายโอนภารกิจตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เฉพาะกรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และเทศบาล) จำนวน 3 ภารกิจ ดังกล่าวข้างต้นพบว่า หน่วยงานท้องถิ่นที่ได้รับการถ่ายโอนอำนาจประสบปัญหาเกี่ยวกับเรื่องข้อมูลในการปฏิบัติงาน คือ ไม่ทราบว่าโรงงานจำพวกที่ 1 ที่แต่ละท้องถิ่นรับผิดชอบนั้นมีจำนวนเท่าไรและตั้งอยู่ที่ใด เนื่องจากโรงงานจำพวกที่ 1 เป็นโรงงานประเภทที่ไม่ต้องขออนุญาตหรือแจ้งประกอบการ ดังนั้น ที่ผ่านมาในฐานข้อมูลของกรมโรงงานอุตสาหกรรมจึงมีข้อมูลโรงงานจำพวกที่ 1 เพียงบางส่วนเท่านั้น

คณะผู้วิจัยจึงได้นำกลับมาพิจารณาพบว่าหน่วยงานท้องถิ่นจะสามารถหาข้อมูลโรงงานจำพวกที่ 1 ได้จากแหล่งข้อมูลใด และเมื่อพิจารณาจากขอบเขตอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นในการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับภารกิจนี้ พบว่าข้อมูลโรงงานจำพวกที่ 1 ในแต่ละพื้นที่นั้น หน่วยงานท้องถิ่นต้องมีข้อมูลเดิมอยู่แล้วก่อนการถ่ายโอนภารกิจ เพียงแต่ทางหน่วยงานท้องถิ่นจะเรียกว่า “กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ” ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 แทนที่จะใช้ว่า “โรงงาน” ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535

2.1 การดำเนินการของหน่วยงานท้องถิ่น ตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข

เพื่อให้การควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ในท้องถิ่นเป็นไปด้วยความเรียบร้อย ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 และกฎกระทรวงฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2536) ออกตามความในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 หน่วยงานท้องถิ่นท้องถิ่นจึงต้องออกกฎหมายท้องถิ่นมารองรับ เพื่อการควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพในพื้นที่ซึ่งหน่วยงานท้องถิ่นแต่ละแห่งจะต้องกำหนดประเภทกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ที่หน่วยงานท้องถิ่นแต่ละแห่งต้องการจะควบคุม (ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ได้กำหนด “กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ” ซึ่งประกอบด้วย 13 ประเภทหลัก รวม 135 ประเภทย่อย) และกำหนดหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขทั่วไปเพื่อการดูแลสภาพหรือสุขลักษณะของสถานที่ที่ใช้ดำเนินการ และต้องปฏิบัติตามมาตรการเพื่อป้องกันอันตรายต่อสุขภาพ

2.2 เปรียบเทียบการดำเนินงานของท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานและกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข

การเปรียบเทียบการดำเนินงานของท้องถิ่น ในการกำกับดูแลโรงงานจำพวกที่ 1 ตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน และการกำกับดูแลกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข จะพิจารณาใน 2 ส่วน คือ

2.2.1 การเปรียบเทียบประเภทของกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพและประเภทลำดับที่ของโรงงาน

เมื่อนำประเภทของกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาเปรียบเทียบกับ ประเภทลำดับที่ของโรงงาน ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ดังแสดงกรอบแนวคิดการซ้อนทับข้อมูลกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ 135 ประเภทและโรงงาน 107 ประเภทลำดับ ดังรูปที่ 1 พบว่า โรงงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานส่วนใหญ่ (มากกว่าร้อยละ 80) เข้าข่ายเป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข และพบว่า เฉพาะกิจการที่เกี่ยวกับการบริการ จำนวน 17 ประเภท เท่านั้นที่ไม่เข้าข่ายเป็นโรงงานอุตสาหกรรม แต่เนื่องจากโรงงานตามกฎหมายโรงงานแบ่งเป็น 3 จำพวก ตามแรงม้า จำนวนคนงาน และประเด็นการก่อให้เกิดมลพิษ ดังนั้น หากมีการนำกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ มาพิจารณาจัดประเภทตามกฎหมายโรงงาน ก็จะสามารถใช้เป็นฐานข้อมูลโรงงานในเบื้องต้นของแต่ละท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี



รูปที่ 1 รูปแบบการซ้อนทับข้อมูลกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพและโรงงาน

2.2.2 การเปรียบเทียบรายละเอียดการจัดเก็บข้อมูล

การเปรียบเทียบความสอดคล้องในการดำเนินงานตามภารกิจและรายละเอียดการจัดเก็บข้อมูล โดยทำการเปรียบเทียบข้อมูลที่ระบุในเอกสารคำขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ (แบบ อก. 1⁴) และข้อมูลที่ระบุในแบบสำรวจโรงงานจำพวกที่ 1

จากการเปรียบเทียบข้อมูลทั้ง 2 ส่วนพบว่า มีข้อมูลที่ตรงกันเพียงบางส่วน ซึ่งจะเป็นข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับสถานประกอบการ จำนวนคนงาน จำนวนเครื่องจักร และกำลังการผลิต

สำหรับข้อมูลที่แตกต่างกันนั้น จะพบว่า คำขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพจะมีรายละเอียดในส่วนของการผลิต ที่ตั้ง กระบวนการผลิต มลพิษและการจัดการมลพิษ ในขณะที่แบบสำรวจโรงงานประเภทที่ 1 จะมุ่งเน้นในประเด็นหากเกิดเหตุเดือดร้อนรำคาญเป็นสำคัญ

จากการวิเคราะห์ข้อมูลในส่วนนี้จะเห็นได้ว่าข้อมูลที่จัดเก็บใน 2 คำขอ คือ แบบ อก. 1 และแบบสำรวจโรงงานจำพวกที่ 1 มีความเหมือนและแตกต่างกัน หากจะพิจารณาเพียงประเด็นที่ว่าท้องถิ่นขาดข้อมูลว่าโรงงานจำพวกที่ 1 ตั้งอยู่ที่ใด ข้อมูลกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพที่ท้องถิ่นจัดเก็บก็เพียงพอที่จะตอบคำถามนี้ได้ นอกจากนี้แล้วเมื่อนำเอาแบบการแจ้งประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ 2 มาเปรียบเทียบเพิ่ม จะพบว่าการเก็บข้อมูลเพิ่มเติมอีกหลายส่วน ซึ่งน่าจะสามารถตอบสนองการมีข้อมูลของท้องถิ่นด้านสารเคมีและของเสียที่ครบถ้วนและสมบูรณ์สำหรับใช้งานของท้องถิ่นต่อไปได้

⁴ ผู้ขออนุญาตยื่นคำขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ (แบบ อก.1)

2.3 การวิเคราะห์และจับคู่ (Matching) ระหว่างกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพและประเภทโรงงาน

จากการเปรียบเทียบประเภทกิจการและการจัดเก็บข้อมูลของภารกิจดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน และกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข พบว่า กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพบางส่วนเป็นโรงงานอุตสาหกรรม โดยข้อมูลที่จัดเก็บมีข้อมูลที่ตรงกันเพียงบางส่วนเท่านั้น ซึ่งจะเป็นข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับสถานประกอบการ จำนวนคนงาน จำนวนเครื่องจักร และกำลังการผลิต แต่อย่างไรก็ตาม ข้อมูลส่วนนี้ก็เพียงพอที่จะใช้ตอบโจทย์ข้อมูลที่ตั้งของโรงงานจำพวกที่ 1 ในพื้นที่ของแต่ละหน่วยงานท้องถิ่น เพียงแต่ว่าหน่วยงานท้องถิ่นจะสามารถนำข้อมูลส่วนนี้มาใช้ได้ก็ต่อเมื่อทราบว่ากิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพแต่ละประเภทนั้นตรงกับประเภทโรงงานใด

ดังนั้น เพื่อให้ท้องถิ่นมีเครื่องมือในการตรวจสอบว่าประเภทโรงงานในพื้นที่ของแต่ละท้องถิ่นนั้นตรงกับประเภทกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพประเภทใด คณะผู้วิจัยจึงได้ดำเนินการพัฒนาเครื่องมือในการจับคู่ (Matching) ระหว่างกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพและประเภทโรงงานขึ้น และเพื่อให้มั่นใจได้ว่าเครื่องมือนี้มีความถูกต้องจึงได้เชิญผู้แทนจากกรมโรงงานอุตสาหกรรมและผู้แทนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมพิจารณา และได้เผยแพร่ข้อมูลนี้บนเว็บไซต์ เพื่อให้แต่ละหน่วยงานท้องถิ่นสามารถนำไปใช้ในการตรวจสอบได้

เครื่องมือการจับคู่ (Matching) ระหว่างกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพและประเภทโรงงาน ประกอบด้วยฟังก์ชันการทำงาน 5 แบบ ดังนี้

- (1) การค้นหากิจการ ซึ่งใช้สำหรับค้นหาว่าประเภทกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตรงกับประเภทโรงงานใด โดยใส่คำที่ต้องการค้นหา
- (2) เปรียบเทียบประเภทโรงงานกับประเภทกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ซึ่งจะเห็นหน้าจอสรุปผลว่าการประกอบกิจการโรงงานแต่ละลำดับการประกอบกิจการตรงกับกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพประเภทใด
- (3) เปรียบเทียบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพกับประเภทโรงงาน ซึ่งจะเห็นหน้าจอสรุปผลว่ากิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตรงกับประเภทประกอบกิจการโรงงานแต่ละลำดับการประกอบกิจการประเภทใด
- (4) ประเภทโรงงานที่ไม่เข้าข่ายกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ซึ่งจะเห็นหน้าจอสรุปผลว่าประเภทโรงงานใดบ้างที่ไม่เข้าข่ายเป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ซึ่งมีเพียง 1 ประเภทโรงงาน คือ ลำดับที่ 102 โรงงานประกอบกิจการเกี่ยวกับการผลิตและหรือจำหน่ายไอน้ำ (Steam Generating)
- (5) กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพที่ไม่เข้าข่ายประเภทโรงงาน ซึ่งจะเห็นหน้าจอสรุปผลว่าประเภทกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพใดบ้างที่ไม่เข้าข่ายเป็นโรงงาน

2.4 การใช้เครื่องมือการจับคู่ (Matching) ระหว่างกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพและประเภทโรงงาน

เครื่องมือการจับคู่ (Matching) ระหว่างกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพและประเภทโรงงานที่พัฒนาขึ้นนี้เป็นเพียงการตรวจสอบเบื้องต้นว่า กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพในพื้นที่เป็นประเภทโรงงานหรือไม่เท่านั้น แต่เนื่องจาก พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 กำหนดคำนิยามของ “โรงงาน” หมายความว่า อาคาร สถานที่ หรือยานพาหนะที่ใช้เครื่องจักรมีกำลังรวมตั้งแต่ 5 แรงม้าหรือใช้คนงานตั้งแต่ 7 คนขึ้นไปโดยใช้เครื่องจักรหรือไม่ก็ตาม สำหรับทำ ผลิต ประกอบ บรรจุ ซ่อม ซ่อมบำรุง ทดสอบ ปรับปรุง แปรสภาพ ลำเลียง เก็บรักษา หรือทำลายสิ่งใดๆ ทั้งนี้ ตามประเภทหรือชนิดของโรงงานที่กำหนดในกฎกระทรวง

ดังนั้น เมื่อจับคู่ประเภทโรงงานกับประเภทของกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพได้แล้ว จากนั้นจะต้องพิจารณาว่าประเภทการประกอบการดังกล่าวเป็นโรงงานหรือไม่ โดยพิจารณาจากเงื่อนไข “แรงม้า 5 แรงม้า และ คนงาน 7 คน” หากการประกอบการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพนั้นมี “แรงม้า 5 แรงม้า และ คนงาน 7 คน” ก็เข้าข่ายเป็นโรงงาน

เนื่องจากภารกิจในการกำกับดูแลโรงงานที่ถ่ายโอนให้กับท้องถิ่น คือ การกำกับดูแลโรงงานจำพวกที่ 1 และจำพวกที่ 2 ดังนั้นจะต้องพิจารณาต่อว่าเป็นโรงงานจำพวก 1 หรือ โรงงานจำพวก 2 หรือ โรงงานจำพวก 3 โดยพิจารณาจากเงื่อนไขแรงม้า จำนวนคนงาน และประเด็นการก่อให้เกิดมลพิษ ตามที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายกฎกระทรวงออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ทั้งนี้สามารถทำการวิเคราะห์การจำแนกจำพวกโรงงานได้ที่ระบบที่กรมโรงงานอุตสาหกรรมจัดทำขึ้น (<http://hawk.diw.go.th/data/factype.php>)

ภายหลังจากการตรวจสอบข้อมูลกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพที่หน่วยงานท้องถิ่นมีข้อมูลอยู่ว่าเป็นโรงงานหรือไม่และเป็นโรงงานจำพวกใด ท้องถิ่นก็จะสามารถนำข้อมูลที่ได้ไปใช้เป็นฐานข้อมูลโรงงานจำพวกที่ 1 ได้

เมื่อหน่วยงานท้องถิ่นได้สำรวจและจัดทำข้อมูลบูรณาการกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพและโรงงานเรียบร้อยแล้วก็จะสามารถรับทราบได้ว่ามีผู้ประกอบการในพื้นที่จำนวนเท่าใด และในจำนวนนี้เป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพจำนวนเท่าใด เป็นโรงงานจำพวกที่ 1 และ 2 จำนวนเท่าใดด้วยและเมื่อนำข้อมูลนี้มาเปรียบเทียบกับข้อมูลจากกรมโรงงานอุตสาหกรรม (ได้มาโดย Export ในรูปแบบ Excel) แล้ว ก็จะพบว่ายังมีโรงงานบางส่วนยังไม่ได้เข้าสู่ระบบ และอาจมีบางส่วนเป็นกิจการที่เลิกกิจการไปแล้ว

ทั้งนี้ การดำเนินการในส่วนที่ยังไม่ได้เข้าสู่ระบบ ถ้าเป็นโรงงานจำพวกที่ 1 ก็สามารถบันทึกเพิ่มเข้าสู่ระบบได้ทันที ถ้าเป็นโรงงานจำพวกที่ 2 ต้องแจ้งให้ผู้ประกอบการยื่นใบแจ้งประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ 2 โดยหน่วยงานท้องถิ่นเป็นผู้รับแจ้ง แต่ถ้าเป็นโรงงานจำพวกที่ 3 ต้องแจ้งให้ผู้ประกอบการยื่นขออนุญาตประกอบกิจการต่ออุตสาหกรรมจังหวัดต่อไป และในส่วนกิจการที่เลิกกิจการไปแล้ว แต่ยังคงอยู่ในระบบหน่วยงานท้องถิ่นก็สามารถบันทึกการเลิกกิจการเพื่อตัดออกจากระบบได้เช่นกัน

อนึ่งการดำเนินการบันทึกข้อมูลโรงงานและการแจ้งเลิกกิจการจำพวกที่ 1 และโรงงานจำพวกที่ 2 สามารถดำเนินการตาม คู่มือการออกเลขทะเบียนโรงงานผ่านเครือข่ายอินเทอร์เน็ต

นอกจากข้อมูลพื้นฐานของโรงงานแล้ว เพื่อความสมบูรณ์ ควรมีการสำรวจสารเคมีและกากของโรงงานอุตสาหกรรมด้วย โดยสามารถเข้าไปใช้งานในระบบสารเคมีและมลพิษโรงงานของสำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด ซึ่งจะมีข้อมูลเดิมอยู่บ้างแล้ว โดยสามารถนำกลับมابันทึกในฐานข้อมูลบูรณาการกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพและโรงงานได้ หรือในทางกลับกัน หากมีการสำรวจได้ข้อมูลเพิ่มเติม ก็สามารถนำไปบันทึกในระบบสารเคมีและมลพิษโรงงานของสำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดได้เช่นกัน

3. ข้อเสนอแนะแนวทางการดำเนินการ

จากผลการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายหลังจากได้รับการถ่ายโอนภารกิจตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน เมื่อพิจารณาข้อมูลการออกเลขทะเบียนโรงงานอุตสาหกรรมทั่วประเทศ ในปี พ.ศ. 2554-2556 ดังตารางที่ 2 พบว่า มีโรงงานจำพวกที่ 1 และ 2 ที่ดำเนินการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศจำนวน 278, 355 และ 416 โรงงาน จากโรงงานจำพวกที่ 1 และจำพวกที่ 2 ทั้งสิ้น 462, 508 และ 632 โรงงาน หรือคิดเป็นร้อยละ 60.2, 69.9 และ 65.8 ตามลำดับ ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีการดำเนินการตามภารกิจที่ได้รับถ่ายโอนแล้ว และการดำเนินการภายหลังจากการถ่ายโอนภารกิจมีแนวโน้มที่เพิ่มขึ้นเป็นลำดับ

ตารางที่ 2 เปรียบเทียบการดำเนินการออกเลขทะเบียนโรงงานที่ได้รับการถ่ายโอนอำนาจ ปี พ.ศ. 2554 - 2556

หน่วยงานที่ออกเลขทะเบียนโรงงาน	พ.ศ. 2554	พ.ศ. 2555	พ.ศ. 2556
1. สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด			
- โรงงานจำพวกที่ 1	25	16	11
- โรงงานจำพวกที่ 2	159	209	205
- โรงงานจำพวกที่ 3	3,570	3,495	4,106
2. องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (กทม. พัทยา และ เทศบาล)			
- โรงงานจำพวกที่ 1	14	21	147
- โรงงานจำพวกที่ 2	264	334	269
- โรงงานจำพวกที่ 3	-	-	-

ที่มา : ศูนย์สารสนเทศโรงงานอุตสาหกรรม กรมโรงงานอุตสาหกรรม, มีนาคม 2557

ที่ผ่านมามองเห็นได้ว่ากรมโรงงานอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม ได้มีการดำเนินการเพื่อสนับสนุนการดำเนินการตามภารกิจถ่ายโอนอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานให้กับองค์กรส่วนท้องถิ่นในหลายรูปแบบ อาทิ

- 1) การฝึกอบรมถ่ายทอดความรู้การดำเนินงานตามภารกิจและข้อกำหนดที่เกี่ยวข้อง
- 2) เอกสารกฎหมายและระเบียบปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งในรูปเอกสารและอิเล็กทรอนิกส์ไฟล์
- 3) คู่มือแนวทางการดำเนินการต่างๆ ทั้งในรูปเอกสารและอิเล็กทรอนิกส์ไฟล์ เช่น คู่มือการออกเลขทะเบียนโรงงานผ่านเครือข่ายอินเทอร์เน็ต
- 4) การปฏิบัติงานโดยใช้ระบบสารสนเทศอุตสาหกรรม ผ่านเว็บไซต์กรมโรงงานอุตสาหกรรม (www.diw.go.th) เช่น การลงข้อมูลโรงงานอุตสาหกรรม การเข้าถึงข้อมูลโรงงานอุตสาหกรรม การวิเคราะห์การจำแนกจำพวกโรงงาน (<http://hawk.diw.go.th/data/factype.php>) รวมถึงระบบการจับคู่ (Matching) ระหว่างกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพและประเภทโรงงาน (<http://reg.diw.go.th/moph>)

ถึงแม้จะมีการเตรียมเครื่องมือมากมายโดยเฉพาะในส่วนของระบบสารสนเทศอุตสาหกรรม เพื่อสนับสนุนการดำเนินการตามภารกิจถ่ายโอนอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานให้กับองค์กรส่วนท้องถิ่น แต่ก็พบว่ายังมีหน่วยงานท้องถิ่นเพียงส่วนน้อยเท่านั้นที่สามารถเข้าถึงข้อมูลและใช้งานระบบสารสนเทศที่จัดเตรียมไว้ได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ ดังนั้นจึงควรมีการจัดทำเอกสารหรือคู่มือการเข้าถึงข้อมูลและการใช้งานระบบสารสนเทศโรงงานอุตสาหกรรม เพื่อประชาสัมพันธ์เผยแพร่ให้แต่ละท้องถิ่นสามารถเข้าไปใช้งานระบบสารสนเทศอุตสาหกรรมได้มากขึ้น

ขอขอบคุณ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย ในการสนับสนุนการดำเนินงานโครงการวิจัยการวิเคราะห์ศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคีเครือข่ายในการจัดการสารเคมีและของเสียอันตรายในพื้นที่ กรณีศึกษาอำเภอแก่งคอย จังหวัดสระบุรี. ศึกษาโดย วรณี พงษ์ฉวีวาร, สันติ สิทธิเลิศพิศาล, ปัทมวรรณ คุณประเสริฐ และคณะ. (2555)

เอกสารอ้างอิง

พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535

กาญจนา ทัพป้อม. 2546. ความรู้ความเข้าใจและความคิดเห็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อการรับการถ่ายโอนภารกิจ การกำกับดูแลโรงงานอุตสาหกรรม ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535, หลักสูตรปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยบูรพา.

ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง การถ่ายโอนภารกิจตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ให้แก่เทศบาล พ.ศ. 2552

ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม ฉบับที่ 24 (พ.ศ. 2530) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2512 เรื่อง หน้าที่ของผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน

คำสั่งกระทรวงอุตสาหกรรม ที่ 130/2551 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินการถ่ายโอนภารกิจการดูแลโรงงานตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535

ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง การถ่ายโอนภารกิจตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ให้แก่กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2552 ลงวันที่ 1 กันยายน 2552

คำสั่งกระทรวงอุตสาหกรรม ที่ 196/2552 ลงวันที่ 1 กันยายน 2552 เรื่อง แต่งตั้งข้าราชการกรุงเทพมหานครเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535

คำสั่งกระทรวงอุตสาหกรรม ที่ 201/2552 ลงวันที่ 4 กันยายน 2552 เรื่อง มอบหมายให้ข้าราชการกรุงเทพมหานคร มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535

ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง การถ่ายโอนภารกิจตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ให้แก่เมืองพัทยา พ.ศ. 2552 ลงวันที่ 19 ตุลาคม 2552

คำสั่งกระทรวงอุตสาหกรรม ที่ 234/2552 ลงวันที่ 19 ตุลาคม 2552 เรื่อง แต่งตั้งข้าราชการเมืองพัทยาเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535

คำสั่งกระทรวงอุตสาหกรรม ที่ 235/2552 ลงวันที่ 19 ตุลาคม 2552 เรื่อง มอบหมายให้ข้าราชการเมืองพัทยามีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535

ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง การถ่ายโอนภารกิจตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ให้แก่เทศบาล พ.ศ. 2552 ลงวันที่ 30 ตุลาคม 2552

คำสั่งกระทรวงอุตสาหกรรม ที่ 253/2552 ลงวันที่ 30 ตุลาคม 2552 เรื่อง แต่งตั้งข้าราชการเทศบาลเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535

คำสั่งกระทรวงอุตสาหกรรม ที่ 254/2552 ลงวันที่ 30 ตุลาคม 2552 เรื่อง มอบหมายให้ข้าราชการเทศบาลมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 และฉบับที่ 2 พ.ศ. 2550

ประกาศกระทรวงสาธารณสุข ที่ 5/2538 เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. 2538

ประกาศกระทรวงสาธารณสุข ที่ 12/2542 เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542

ประกาศกระทรวงสาธารณสุข ที่ 13/2543 เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2543

ประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2546

ประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2550

ประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2553

สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดสระบุรี และกรมโรงงานอุตสาหกรรม. 2553. เอกสารประกอบการประชุม “การนำเสนอผลการดำเนินงานตามมาตรการ EIA ในจังหวัดสระบุรี” ณ ห้องประชุมพหลธิน บริษัท เอส ไอ แอล ที่ดินอุตสาหกรรม จำกัด อำเภอหนองแค จังหวัดสระบุรี. 27 กันยายน 2553.

วรรณิ พฤฒิตาวร, สันติ สิทธิเลิศพิศาล, ปัทมวรรณ คุณประเสริฐ และ คณะ. การวิเคราะห์ศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคีเครือข่ายในการจัดการสารเคมีและของเสียอันตรายในพื้นที่ กรณีศึกษาอำเภอแก่งคอย จังหวัดสระบุรี. สนับสนุนโดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย 2555.