

โครงการแผนแม่บทกระทรวงพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๔๐-๒๕๔๙

การชั่งตวงวัด และ
ร่างพระราชบัญญัติมาตราชั่งตวงวัด พ.ศ....

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

โครงการแผนแม่บทกระทรวงพาณิชย์ พ.ศ. 2540-2549

การชั่งตวงวัด และ
ร่างพระราชบัญญัติมาตราชั่งตวงวัด พ.ศ...

(ส่วนหนึ่งของโครงการแผนแม่บทกระทรวงพาณิชย์ พ.ศ.2540-2549)

โดย

สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์
วีรวัฒน์ จันทโชติ

ฝ่ายการวิจัยเศรษฐกิจรายสาขา
สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

เสนอ

กระทรวงพาณิชย์

สารบัญ

หน้า

สารบัญตารางและภาพ	iii
บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	iv
การชั่งตวงวัด	1
1. ความสำคัญของการชั่งตวงวัด.....	1
2. ภารกิจของกองชั่งตวงวัดและสภาพปัญหาในปัจจุบัน	3
การควบคุมใบอนุญาตและทะเบียนหนังสือสำคัญ	4
การตรวจรับรองเครื่องชั่งตวงวัด	4
การตรวจสอบเครื่องชั่งตวงวัดและค้อนน้ำหนัก	4
การตรวจสินค้าหีบห่อ	6
3. สถานภาพของการชั่งตวงวัดของไทย	8
3.1 กฎหมาย.....	8
3.2 โครงสร้างพื้นฐานทางกายภาพ	9
3.3 บุคลากร	10
4. ปัญหาในการดำเนินงานและแนวโน้มของความต้องการในอนาคต	11
การเปลี่ยนรูปแบบของการค้าปลีก	11
การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ	11
5. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย	12
5.1 การยกระดับองค์กร.....	12
5.2 การส่งเสริมบทบาทของกลุ่มผู้บริโภค	13
5.3 การปรับเป้าหมายในการทำงาน	13
ร่างพระราชบัญญัติมาตราชั่งตวงวัด พ.ศ.	15
1. การให้คำรับรองเครื่องชั่งตวงวัด	15
2. การกำหนดสภาพบังคับในการกำกับดูแล.....	17
3. การให้ความคุ้มครองแก่ผู้บริโภค	19

สารบัญตาราง

หน้า

ตารางที่ 1 การดำเนินงานด้านชั่งตวงวัดในปีงบประมาณ 2540..... 7

ตารางที่ 2 แสดงวุฒิการศึกษาของเจ้าหน้าที่กองชั่งตวงวัด 10

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

การชั่งตวงวัดและกิจการด้านมาตรวิทยาเป็นกิจกรรมที่มีความสำคัญเป็นอย่างสูงต่อระบบเศรษฐกิจ อุตสาหกรรม และการพาณิชย์ของประเทศ เนื่องจาก การชั่งตวงวัดเกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวัน และการประกอบธุรกิจโดยทั่วไปในแทบทุกด้าน ทั้งในด้านการคุ้มครองผู้บริโภค การคุ้มครองเกษตรกร การตรวจสอบผู้ประกอบการเพื่อรักษาผลประโยชน์ของรัฐ การส่งเสริมการผลิตของผู้ประกอบการ การป้องกันอุบัติเหตุ และการสนับสนุนการวิจัยและพัฒนาทางวิทยาศาสตร์เทคโนโลยี

ภารกิจของกองชั่งตวงวัดในสังกัดของกระทรวงพาณิชย์คือ งานด้านมาตรวิทยาทางกฎหมาย (legal metrology) ซึ่งหมายถึงงานด้านการชั่งตวงวัดที่กฎหมายระบุให้ผู้ประกอบการพาณิชย์ต้องปฏิบัติในการทดสอบความถูกต้องของเครื่องมือด้านชั่งตวงวัดเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคและเกษตรกร

ในรายงานการวิจัย ผู้วิจัยได้ประเมินสถานภาพของกองชั่งตวงวัดและพบว่าหน่วยงานดังกล่าวยังขาดความพร้อมหลายประการ เช่น การมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องที่ล้าสมัยไม่ทันกับการเปลี่ยนแปลงของการพาณิชย์ในประเทศไทย การขาดความพร้อมในด้านของโครงสร้างพื้นฐานทางกายภาพเช่น ศูนย์ทดสอบต่างๆ และที่สำคัญที่สุดคือการขาดความพร้อมด้านบุคลากร เนื่องจากไม่สามารถดึงดูดบุคลากรด้านวิศวกรรมศาสตร์และวิทยาศาสตร์ที่มีความสามารถสูงได้อย่างเพียงพอ

นอกจากนี้ เมื่อมองไปในอนาคต กองชั่งตวงวัดจะต้องสามารถรับมือกับปัญหาของการพาณิชย์สมัยใหม่ เช่น การเปลี่ยนรูปแบบของการค้าปลีกจากร้านค้าแบบเดิมมาสู่ร้านค้าที่ใช้เทคโนโลยีและการจัดการสมัยใหม่ เช่น ร้านค้าสะดวก (convenient store) และซูเปอร์มาร์เก็ต ซึ่งจะทำให้รูปแบบในการตรวจสอบด้านชั่งตวงวัดต้องเปลี่ยนแปลงไป ในขณะเดียวกัน การแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่จะเกิดขึ้นในอนาคตอันใกล้ ยังจะทำให้เกิดความจำเป็นที่จะต้องมียุทธศาสตร์หน่วยงานที่ตรวจสอบเครื่องชั่งตวงวัดที่เกี่ยวข้องกับกิจการสาธารณูปโภค (utility meter) อีกด้วย

ผู้วิจัยได้เสนอให้กระทรวงพาณิชย์ปรับปรุงกองชั่งตวงวัด โดยยกระดับให้เป็นสำนักงานชั่งตวงวัด ซึ่งจะทำให้หน่วยงานดังกล่าวสามารถดึงดูดบุคลากรที่มีคุณภาพได้มากขึ้น เปลี่ยนบทบาทในการคุ้มครองผู้บริโภคโดยตรงมาสู่การส่งเสริมให้ผู้บริโภคคุ้มครองตนเองมากขึ้น และการปรับเป้าหมายในการทำงานให้กว้างขวางขึ้นเช่นเพิ่มภารกิจในการตรวจสอบการชั่งทองคำ เป็นต้น

การชั่งตวงวัด

สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์

1. ความสำคัญของการชั่งตวงวัด

การชั่งตวงวัด (weight and measure) และกิจการด้านมาตรวิทยา (metrology) เป็นกิจกรรมที่มีความสำคัญเป็นอย่างสูงต่อระบบเศรษฐกิจ อุตสาหกรรม และการพาณิชย์ของประเทศ เนื่องจากการชั่งตวงวัดเกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวัน และการประกอบธุรกิจโดยทั่วไปในแทบทุกด้าน เช่น ผู้บริโภคจะสนใจว่าสินค้าอุปโภคบริโภคที่ตนซื้อจากพ่อค้าคนกลาง เช่น สินค้าบรรจุหีบห่อ หรือแก๊สหุงต้มนั้นมีน้ำหนักหรือปริมาณตรงกับที่ระบุไว้หรือไม่ ผู้โดยสารรถแท็กซี่จะสนใจเรื่องความถูกต้องของมิเตอร์บอกราคา เจ้าของรถยนต์จะสนใจความถูกต้องของปริมาณน้ำมันที่เติมจากสถานีบริการน้ำมัน ประชาชนทั่วไปจะสนใจว่าความถูกต้องของค่าไฟฟ้า น้ำประปา และโทรศัพท์ ในขณะที่ผู้ผลิตสินค้าจะสนใจความถูกต้องแม่นยำในการผลิตสินค้าให้ได้ขนาดตามความต้องการของผู้สั่งซื้อสินค้า หรือตามที่กำหนดในมาตรฐานอุตสาหกรรม ในขณะที่นักวิทยาศาสตร์ทดลองจะสนใจความถูกต้องแม่นยำของเครื่องมือชั่งตวงวัดของตน เป็นต้น

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นว่า การชั่งตวงวัดและมาตรวิทยามีความสำคัญในด้านต่างๆ อย่างน้อย 5 ด้านดังต่อไปนี้คือ

1. การคุ้มครองผู้บริโภค การชั่งตวงวัดและมาตรวิทยาเกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภคอย่างน้อยในสองลักษณะคือ หนึ่ง การคุ้มครองไม่ให้ถูกเอารัดเอาเปรียบจากผู้ประกอบการทั้งผู้ผลิต และผู้จำหน่ายสินค้า และ สอง การคุ้มครองผู้บริโภคให้ได้รับบริการที่มีความถูกต้องน่าเชื่อถือ เช่น การตรวจวินิจฉัยของแพทย์ที่อาศัยเครื่องมือวัดต่างๆ
2. การคุ้มครองเกษตรกร การคุ้มครองเกษตรกรด้วยการตรวจสอบเครื่องชั่งฟ้าไร่ ณ บริเวณสถานที่รับซื้อฟ้าไร่เป็นบทบาทที่เป็นที่รู้จักกันดีอย่างหนึ่งของกระทรวงพาณิชย์ที่ช่วยป้องกันมิให้พ่อค้าคนกลาง ซึ่งเป็นเจ้าของเครื่องชั่งเหล่านี้ เอาเปรียบเกษตรกร
3. การตรวจสอบผู้ประกอบการ เพื่อรักษาผลประโยชน์ของรัฐ เช่น การตรวจสอบโรงงานอุตสาหกรรมต่างๆ เช่น โรงกลั่นน้ำมัน หรือโรงงานน้ำตาล ว่าได้จ่ายภาษีให้รัฐตรงตามปริมาณการผลิตหรือไม่

4. การส่งเสริมการผลิตของผู้ประกอบการ การชั่งตวงวัดและมาตรวิทยาจะช่วยให้การประกอบการเป็นไปตามข้อกำหนด (specification) ในการผลิต ช่วยให้การผลิตที่อาศัยชิ้นส่วนจากต่างโรงงานมาประกอบเป็นผลิตภัณฑ์สำเร็จรูปเป็นไปได้อย่างราบรื่น และช่วยให้สามารถผลิตสินค้าได้ตรงตามมาตรฐานต่างๆ และระบบมาตรฐาน เช่น อนุกรมมาตรฐาน 9000¹ และประหยัดวัตถุดิบในการผลิต
5. การป้องกันอุบัติเหตุ การชั่งตวงวัดและมาตรวิทยาที่ถูกต้องยังมีส่วนช่วยในการป้องกันอุบัติเหตุ เช่น การปรับตั้งเกจวัดความดัน (pressure gauge) ในโรงงานให้ถูกต้องจะช่วยลดอุบัติเหตุในโรงงาน เนื่องจากหม้อน้ำระเบิด เป็นต้น
6. กิจกรรมอื่นๆ เช่น การวิจัยและพัฒนา การชั่งตวงวัดและมาตรวิทยาที่ถูกต้อง จะช่วยให้ นักวิทยาศาสตร์ และวิศวกร สามารถมั่นใจว่า การวัดผลการทดลองมีความถูกต้องแม่นยำ

ในปัจจุบัน หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการชั่งตวงวัดหรือมาตรวิทยาในประเทศไทยที่สำคัญมีสองหน่วยงานคือ กองชั่งตวงวัด กรมทะเบียนการค้า กระทรวงพาณิชย์ และสถาบันมาตรวิทยาแห่งชาติ ซึ่งเป็นหน่วยงานนอกระบบราชการในการกำกับดูแลของกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม²

กล่าวโดยสรุป หน่วยงานแรกเป็นผู้ดูแลและให้บริการด้านการชั่งตวงวัดเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค ไม่ให้ถูกเอาเปรียบจากการได้รับสินค้าหรือบริการที่มีปริมาณ ไม่ตรงตามที่ผู้ผลิตได้โฆษณาไว้ (ตรงตามข้อ 1 ข้างต้น) และเพื่อคุ้มครองเกษตรกรไม่ให้ถูกพ่อค้าคนกลางเอาเปรียบ (ตรงตามข้อ 2 ข้างต้น) ในกรณีเหล่านี้ การชั่งตวงวัดจึงมีบทบาทในการส่งเสริมการค้าที่เป็นธรรม ส่วนหน่วยงานหลังเป็นผู้ให้บริการด้านมาตรวิทยา โดยเป็นผู้รักษามาตรฐานแห่งชาติ (primary national standard) ด้านมาตรวิทยาถ่ายทอดความถูกต้องด้านมาตรฐานแห่งชาติไปสู่หน่วยงานอื่นในประเทศด้วยการให้บริการสอบเทียบ (calibrate) ตลอดจนให้บริการปรับตั้ง (adjust) เครื่องมือชั่งตวงวัด เพื่อมุ่งส่งเสริมผู้ประกอบการอุตสาหกรรมในประเทศไทย ให้สามารถผลิตสินค้าที่มีคุณภาพสูง สอดคล้องตามมาตรฐานระหว่างประเทศ (ตรงตามข้อ 4 ข้างต้น) เกิดความปลอดภัย (ตรงตามข้อ 5 ข้างต้น) และช่วยให้การชั่งตวงวัดในการวิจัยและพัฒนา มีความถูกต้อง (ตรงตามข้อ 6 ข้างต้น)

กล่าวอีกอย่างหนึ่ง กองชั่งตวงวัดเป็นผู้รับผิดชอบในกิจการมาตรวิทยาทางกฎหมาย (Legal Metrology) ซึ่งกฎหมายได้กำหนดให้ผู้ประกอบการต้องปฏิบัติตาม (compulsory) เช่น การทดสอบความ

¹ ระบบมาตรฐานตามอนุกรมมาตรฐาน ISO 9000 กำหนดว่าโรงงานที่จะได้รับการรับรองมาตรฐานจะต้องมีเครื่องชั่งตวงวัดที่มีความถูกต้องแม่นยำ ผ่านการสอบเทียบ

² สถาบันดังกล่าวพัฒนามาจากโครงการพัฒนาระบบมาตรวิทยาของกรมวิทยาศาสตร์บริการ โดยได้ถูกจัดตั้งขึ้นเมื่อเดือนพฤศจิกายน 2540 จากการรวมหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอื่นๆ เช่น หน่วยงานด้านมาตรวิทยาของ สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย (วท.)

ถูกต้อง (verification) ของเครื่องมือชั่งตวงวัดที่ใช้ในการพาณิชย์ ในขณะที่กรมวิทยาศาสตร์บริการเป็นผู้รับผิดชอบหลักในด้านมาตรวิทยาทางด้านวิทยาศาสตร์ (Scientific Metrology) ซึ่งกฎหมายไม่ได้ระบุไว้ให้ปฏิบัติ แต่เป็นกิจกรรมที่ผู้ประกอบการสมัครใจทำเอง (voluntary) เช่น บริการสอบเทียบ (calibration) เครื่องมือชั่งตวงวัดต่างๆ³

รายงานฉบับนี้จะกล่าวถึงการชั่งตวงวัดในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภคและเกษตรกรเท่านั้น หรือมาตรวิทยาทางกฎหมายเท่านั้น เนื่องจากเป็นส่วนที่เกี่ยวข้องกับภารกิจของกระทรวงพาณิชย์ และจะกล่าวถึงการชั่งตวงวัดในส่วนที่เกี่ยวข้องกับมาตรวิทยาด้านวิทยาศาสตร์เท่าที่จำเป็น ในการศึกษานี้ ผู้วิจัยมุ่งที่จะตอบคำถามใน 2 ประเด็นต่อไปนี้คือ

1. สถานภาพและปัญหาของการชั่งตวงวัดของไทยในปัจจุบันเป็นอย่างไร และจะมีความต้องการบริการชั่งตวงวัดของกระทรวงพาณิชย์อย่างไร ในอนาคต
2. แนวทางที่เหมาะสมในการพัฒนาการชั่งตวงวัดเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคในประเทศไทยควรเป็นอย่างไร

2. ภารกิจของกองชั่งตวงวัดและสภาพปัญหาในปัจจุบัน

ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้นว่า ภารกิจของกองชั่งตวงวัดเกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภค และการคุ้มครองเกษตรกรเป็นสำคัญ ในทางปฏิบัติแล้ว กองชั่งตวงวัดดำเนินการกิจดังกล่าวโดยการจดทะเบียนการให้การรับรอง การตรวจสอบ และการควบคุมใบอนุญาตของเครื่องชั่งตวงวัดในประเทศไทย การตรวจสอบผู้ถืออาชญาบัตรทำ ล้าง ช่อม และขายเครื่องชั่งตวงวัด ตลอดจนการตรวจสอบสินค้าบรรจุหีบห่อ ทั้งนี้ ภารกิจที่ต้องใช้เวลาและบุคลากรมากที่สุดคือ การตรวจรับรองและการตรวจสอบเครื่องชั่งตวงวัดและตม้มน้ำหนัก และการตรวจสอบสินค้าหีบห่อ

³ หน่วยงานอื่นๆ ที่มีให้บริการด้านมาตรวิทยาทางด้านวิทยาศาสตร์ รวมถึง กองชั่งตวงวัด กระทรวงพาณิชย์ ศูนย์ทดสอบผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมและฝึกอบรมด้านมาตรฐาน สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม ห้องปฏิบัติการด้านมาตรฐานของการบินไทย และ สถาบันส่งเสริมเทคโนโลยี (ไทย-ญี่ปุ่น) โดยกองชั่งตวงวัด จะให้บริการมาตรวิทยาด้านวิทยาศาสตร์ เมื่อหน่วยงานอื่นๆ ไม่สามารถให้บริการได้อย่างทั่วถึงเท่านั้น

⁴ แม้ว่าในทางปฏิบัติแล้ว การชั่งตวงวัดที่เกี่ยวข้องกับกระทรวงพาณิชย์อาจมีขอบเขตที่กว้างกว่า การคุ้มครองผู้บริโภคและเกษตรกร เช่น ในด้านการค้าระหว่างประเทศ การชั่งตวงวัดสามารถใช้ในการกีดกันทางการนำเข้า โดยอ้างว่าสินค้านั้น มีปริมาณไม่ตรงตามกำหนด มีขนาดของหีบห่อหรือฉลากที่ไม่ตรงกับมาตรฐานได้ก็ตาม

การควบคุมใบอนุญาตและทะเบียนหนังสือสำคัญ

พ.ร.บ. ชั่งตวงวัดกำหนดไว้ว่า ผู้ประกอบธุรกิจใดๆ ที่เกี่ยวกับการชั่งตวงวัด จะต้องได้รับการอนุญาตให้เป็นผู้ถืออาชญาบัตร (ใบอนุญาตประกอบอาชีพ) ในการดำเนินธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการผลิต การนำเข้า การซ่อมแซม และจำหน่ายเครื่องชั่งตวงวัดที่ใช้ในการพาณิชย์ ในการปฏิบัติการกิจนี้ กองชั่งตวงวัดจะให้บริการในการจดทะเบียนกิจการ ที่ประสงค์จะดำเนินธุรกิจเกี่ยวข้องกับเครื่องชั่งตวงวัด การพิจารณาเอกสารคำขอและเอกสารประกอบ รวมทั้งการพิจารณาออกใบอนุญาตส่งปล่อยในการนำเข้าเครื่องชั่งตวงวัดจากต่างประเทศ เข้าสู่ประเทศไทย

การตรวจรับรองเครื่องชั่งตวงวัด

การตรวจรับรอง (verification) เครื่องชั่งตวงวัด เป็นการดำเนินงานเพื่อยืนยันความถูกต้องของเครื่องชั่งตวงวัด ก่อนที่เครื่องชั่งตวงวัดเหล่านั้นจะถูกนำไปใช้ในเชิงพาณิชย์ ในปัจจุบันกองชั่งตวงวัดดำเนินการใน 2 ลักษณะคือ การตรวจรับรองเครื่องชั่งตวงวัดที่ผลิต ซ่อมแซม หรือนำเข้ามาในประเทศตามที่กฎหมายกำหนด และการให้บริการตรวจรับรองเครื่องชั่งตวงวัดแก่ผู้ที่ต้องการใช้บริการ ซึ่งถือเป็นงานบริการ หลังจากการตรวจ กองชั่งตวงวัดจะประทับเครื่องหมายแสดงการรับรอง และออกหนังสือสำคัญประจำแต่ละเครื่องให้

การตรวจรับรองเป็นภาระกิจอย่างหนึ่งที่ใช้กำลังคนและเวลามาก นอกจากนี้บริการดังกล่าวยังเป็นบริการที่รัฐเก็บค่าธรรมเนียมต่ำ ทำให้การดำเนินการขาดทุน และเป็นการให้การอุดหนุน (subsidize) แก่เอกชน ในอนาคตทางกองชั่งตวงวัดจึงมีแนวความคิดในการโอนการดำเนินงานในการตรวจรับรองให้เอกชนดำเนินการแทน ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ

การตรวจสอบเครื่องชั่งตวงวัดและตม้มน้ำหนัก

การตรวจสอบ (inspection) เครื่องชั่งตวงวัดและตม้มน้ำหนัก เป็นภารกิจสำคัญที่สุดประการหนึ่งของกองชั่งตวงวัด โดยเฉพาะในพื้นที่ต่างจังหวัด เนื่องจาก เป็นภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภค และ เกษตรกรโดยตรง ในการปฏิบัติการกิจด้านนี้ เจ้าหน้าที่ของกองชั่งตวงวัด ที่เรียกว่า “นายตรวจชั่งตวงวัด” หรือ “นายตรวจ” จะออกตรวจสอบ และพิจารณาสภาพ คุณสมบัติและความเที่ยงตรงของเครื่องชั่งตวงวัดและตม้มน้ำหนัก ที่ใช้งานในท้องตลาด ร้านค้า และสถานรับซื้อสินค้า เพื่อป้องกันมิให้เกิดการทุจริตจากการแก้ไข ดัดแปลงเพิ่มเติมเครื่องใช้ ตลอดจนประชาสัมพันธ์ความรู้ที่เกี่ยวข้อง เพื่อมิให้ผู้บริโภคถูกเอารัดเอาเปรียบ นอกจากนี้ในช่วงที่เกษตรกรจะทำการเก็บเกี่ยวพืชไร่ในชนบท กองชั่งตวงวัดจะจัดนายตรวจออกไปตรวจสอบความถูกต้องของเครื่องชั่งตวงวัดตามสถานที่รับซื้อพืชไร่ โรงสี และโรงงาน

อุตสาหกรรมก่อนฤดูพืชไร่ออก 15 วัน และตรวจสอบเครื่องชั่งในจุดรับซื้อตลอดฤดูกาล เพื่อป้องกันมิให้พ่อค้าคนกลาง ซึ่งเป็นเจ้าของเครื่องชั่งเหล่านี้เอาเปรียบเกษตรกร

ในการตรวจสอบ เจ้าหน้าที่ของกองชั่งตวงวัดจะติดดวงตรา (สติ๊กเกอร์) ให้เครื่องชั่งตวงวัดที่ผ่านการตรวจสอบ ส่วนในกรณีพบว่า เครื่องชั่งตวงวัดหรือค้อนน้ำหนักที่ตรวจชำระหรือไม่ถูกต้อง นายตรวจจะดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งคือ ผูกบัตรห้ามใช้ ยึดเพื่อทำลายเสียในกรณีที่ไม่สามารถนำไปซ่อมแซมเพื่อใช้ใหม่ได้ หรือดำเนินคดี ตามแต่กรณี ทั้งนี้เพื่อให้เครื่องชั่งตวงวัดที่ใช้กันอยู่มีความถูกต้อง ไม่เป็นเครื่องมือในการทุจริต อันเป็นเหตุให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบในเชิงการค้า และเอาเปรียบผู้บริโภคได้

จากตารางที่ 1 จะเห็นว่า ในการตรวจสอบเครื่องชั่งตวงวัด จะพบเครื่องชั่งตวงวัดที่ไม่ถูกต้องทั่วประเทศอยู่ในระดับเฉลี่ยประมาณ ร้อยละ 2 ซึ่งไม่สูงนัก อย่างไรก็ตาม เมื่อดูในรายละเอียดแล้วจะพบว่า ในส่วนของเครื่องชั่ง เครื่องชั่งที่ไม่ถูกต้องมักกระจุกตัวอยู่ในเครื่องชั่งสามกลุ่มคือ เครื่องชั่งชนิดที่ 4 ที่ใช้ชั่งรถยนต์ (สัดส่วนเครื่องชั่งที่ผลิตลาดประมาณร้อยละ 5) เครื่องชั่งชนิดที่ 4 ธรรมดา ที่ใช้ชั่งสินค้าเกษตรกรรม (สัดส่วนเครื่องชั่งที่ผลิตลาดประมาณร้อยละ 9) และเครื่องชั่งชนิดที่ 6 ซึ่งเป็นเครื่องชั่งสปริงที่ใช้ในตลาดสด (สัดส่วนเครื่องชั่งที่ผลิตลาดประมาณร้อยละ 5) ส่วนหนึ่งของการที่ปัญหาในด้านชั่งตวงวัดเกิดขึ้นมากในการรับซื้อสินค้าการเกษตรค่อนข้างสูง น่าจะเนื่องมาจากการที่เกษตรกรโดยทั่วไปมีระดับการศึกษาต่ำ สินค้าเกษตรกรรมที่เกี่ยวข้องมีหลายชนิด แต่ละชนิดมีการกระจายการผลิตไปในหลายจังหวัด และเทคนิคที่ต้องใช้ในการตรวจสอบการชั่งตวงวัดสินค้าแต่ละรายการมีความแตกต่างกันมาก⁵ อย่างไรก็ตาม การที่เราไม่พบปัญหาเครื่องชั่งที่ไม่ถูกต้อง นอกจากเครื่องชั่งในตลาดสดเท่านั้น ก็ได้หมายความว่า ไม่มีปัญหาในการคุ้มครองผู้บริโภค ทั้งนี้ เนื่องจากปัญหาด้านการชั่งตวงวัดเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคส่วนหนึ่งจะปรากฏในรูปของสินค้าหีบห่อ ซึ่งจะกล่าวถึงในหัวข้อต่อไป และอีกส่วนหนึ่งเป็นปัญหาที่พบกับสินค้าเฉพาะอย่าง เช่น ทอง และทองรูปพรรณ ซึ่งกองชั่งตวงวัดยังไม่สามารถได้เข้าไปเกี่ยวข้องได้มากนัก

⁵ เครื่องชั่งตวงวัดและค้อนน้ำหนักที่ตรวจสอบเป็นประจำได้แก่ เครื่องชั่งชนิดที่ 1 (เครื่องชั่งที่มีคันชั่งยื่นออกไปจากศูนย์กลางเท่ากันสองข้าง และมีถาดห้อยอยู่ปลายคันชั่ง) เครื่องชั่งชนิดที่ 2 (เครื่องชั่งที่มีคันชั่งยื่นออกไปจากศูนย์กลางเท่ากันสองข้าง และมีถาดวางอยู่ที่ปลายคันชั่ง) เครื่องชั่งชนิดที่ 3 (เครื่องชั่งที่ต้องหิ้วด้วยมือหรือแขวนห้อยกับคาน) เครื่องชั่งชนิดที่ 4 (เครื่องชั่งขนาดใหญ่สำหรับชั่งรถ หรือของที่มีน้ำหนักมาก) ค้อนน้ำหนัก เครื่องชั่งรถยนต์ เครื่องชั่งชนิดที่ 6 (เครื่องชั่งสปริงที่ใช้ตามตลาดสด) เครื่องตวง เครื่องวัด ตลอดจนวัดน้ำมันเชื้อเพลิง มาตรวัดน้ำประปา และ มาตรวัดก๊าซ

⁶ เช่น ผลการชั่งมันสำปะหลังจะขึ้นอยู่กับความเป็นกรดค้างของน้ำ ในขณะที่ผลการชั่งกระเทียมจะขึ้นอยู่กับความชื้น เป็นต้น

การตรวจสอบสินค้าหีบห่อ

การตรวจสอบสินค้าหีบห่อ มีจุดประสงค์เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค โดยเฉพาะผู้บริโภคในเมือง ให้ได้รับความยุติธรรมจากการซื้อสินค้า เจ้าหน้าที่ของกองชั่งตวงวัดจะดำเนินการตรวจสอบเป็นประจำหมุนเวียนกันในแต่ละพื้นที่ โดยกรรมวิธีในการตรวจสอบหีบห่อแบ่งออกได้ตามลักษณะสินค้า กล่าวคือ สินค้าหีบห่อที่แสดงน้ำหนักสุทธิ จะใช้วิธีการสุ่มตรวจหาความเที่ยงตรง ด้วยวิธีการชั่งด้วยเครื่องชั่งมาตรฐาน สินค้าที่แสดงข้อความเป็นปริมาตรสุทธิจะใช้หลักในการตวงเพื่อตรวจสอบความเที่ยงตรง สินค้าที่แสดงปริมาณเป็นความยาวสุทธิจะตรวจด้วยวิธีการวัด ส่วนสินค้าที่แสดงปริมาณตามจำนวนนับก็จะมีการสุ่มตรวจนับอย่างละเอียด

ในทางปฏิบัติ สินค้าและบริการที่กองชั่งตวงวัดให้ความสนใจในการตรวจสอบเป็นพิเศษ ได้แก่ สินค้าอุปโภคบริโภคที่มีการบรรจุใหม่ ซึ่งมักจะพบว่าผู้ประกอบการมีการลดปริมาณการบรรจุ เช่น ผงชูรส แก๊สหุงต้ม ซึ่งการบรรจุใหม่ทำให้เกิดอันตราย หรือสินค้าที่กำลังมีราคาสูงขึ้น ซึ่งมักทำให้เกิดการฉวยโอกาส เช่น น้ำตาลทรายในช่วงที่ขาดแคลน เป็นต้น โดยวิธีในการตรวจนั้น จะแบ่งสินค้าหีบห่อออกเป็นสองชนิดใหญ่ๆ คือ สินค้าหีบห่อมาตรฐาน (standard package) ซึ่งมีการบรรจุหีบห่อมาจากโรงงานอุตสาหกรรมในขนาดตามมาตรฐานที่กำหนด เช่น ยาสิฟิน หรือแป้งเด็ก และสินค้าหีบห่อแบบสุ่ม (random package) ซึ่งแต่ละหีบห่ออาจมีปริมาณไม่เท่ากัน เช่น อาหารสด ในกรณีของสินค้าหีบห่อมาตรฐาน ทางกองชั่งตวงวัดจะเน้นตรวจสอบที่โรงงานของผู้ผลิต มากกว่าตรวจสอบในระดับค้าส่งและค้าปลีก ส่วนการตรวจสอบสินค้าหีบห่อแบบสุ่ม จะเน้นที่การตรวจสอบเครื่องชั่งของผู้ค้าปลีกเป็นหลัก

จากตารางที่ 1 จะเห็นว่า สัดส่วนของหีบห่อที่ไม่ถูกต้องมีค่อนข้างสูง โดยมีสัดส่วนทั่วประเทศสูงถึงร้อยละ 16 ที่เป็นเช่นนี้ส่วนหนึ่งเป็นเพราะวิธีการคำนวณ ซึ่งจะถือว่าสินค้าหีบห่อชนิดหนึ่งทุกชิ้นในร้านค้า ที่สุ่มพบว่ามีหีบห่อที่ไม่ถูกต้อง เป็นสินค้าหีบห่อที่ไม่ถูกต้องทั้งหมด นอกจากนี้การที่สัดส่วนสินค้าหีบห่อที่ไม่ถูกต้องอยู่ในระดับค่อนข้างสูงยังเป็นเพราะการตรวจสอบมักมุ่งไปยังจุดที่มีปัญหา ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น

ตารางที่ 1 การดำเนินงานด้านชั่งตวงวัดในปีงบประมาณ 2540

ภารกิจ	กรุงเทพ	ต่างจังหวัด	รวม
การอนุญาตให้ผู้ประกอบธุรกิจในการทำ สิ่ง ช่อม และ ขายเครื่องชั่งตวงวัด (ราย)	1,283	0	1,283
การตรวจรับรองเครื่องชั่งตวงวัดและตม้มน้ำหนัก (ราย)	2,120,875	456,409	2,577,284
จำนวนเครื่องถูก (สัดส่วน)	2,118,513 (99.9)	456,181 (99.9)	2,574,694 (99.9)
จำนวนเครื่องผิด (สัดส่วน)	2,362 (0.1)	228 (0.1)	2,590 (0.1)
การตรวจสอบเครื่องชั่งตวงวัดและตม้มน้ำหนัก (ราย)	35,011	495,538	530,549
จำนวนเครื่อง	54,988	711,979	766,967
จำนวนเครื่องถูก (สัดส่วน)	53,028 (96.4)	699,500 (98.2)	752,528 (98.1)
จำนวนเครื่องผิด (สัดส่วน)	1,960 (3.6)	12,297 (1.7)	14,257 (1.9)
การตรวจสอบผู้ถืออาชญาบัตรทำสิ่งช่อมขาย (ราย)	68	2,584	2,652
จำนวนเครื่อง	457,847	76,294	534,141
จำนวนเครื่องถูก	457,847	75,905	533,752
จำนวนเครื่องผิด	0	389	389
การตรวจสอบสินค้าหีบห่อ (ราย)	949	16,802	17,751
จำนวนหีบห่อ	21,336	323,319	344,655
จำนวนหีบห่อที่ถูก (สัดส่วน)	15,538 (72.8)	273,819 (84.7)	289,357 (84.0)
จำนวนหีบห่อที่ผิด (สัดส่วน)	5,798 (27.2)	49,500 (15.3)	55,298 (16.0)
งานมาตรฐานชั่งตวงวัด			
การค้นคว้าและพัฒนามาตรฐาน (เรื่อง)	5	0	5
การตรวจสอบมาตรฐานชั่งตวงวัด	9,646	0	9,646
ค่าธรรมเนียม (บาท)	28,480,841	10,760,954	39,241,795

ที่มา: กองชั่งตวงวัด และกองทะเบียนการค้าภูมิภาค กรมทะเบียนการค้า กระทรวงพาณิชย์

3. สถานภาพของการชั่งตวงวัดของไทย

ในด้านสถานภาพของ การชั่งตวงวัดในประเทศไทยนั้น ผู้วิจัยจะแบ่งออกเป็น 3 ด้าน คือ สถานภาพของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชั่งตวงวัด โครงสร้างพื้นฐานทางกายภาพ เช่น ห้องปฏิบัติการต่างๆ และเครื่องมือชั่งตวงวัดและความพร้อมด้านบุคลากร

3.1 กฎหมาย

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับมาตรวิทยาทางกฎหมายของไทยประกอบไปด้วย พ.ร.บ. มาตราชั่งตวงวัด พ.ศ. 2466 และกฎหมายประกอบ พ.ร.บ. ดังกล่าว กล่าวโดยสรุป พ.ร.บ. มาตราชั่งตวงวัด พ.ศ. 2466 และกฎระเบียบประกอบกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดวิธีมาตรชั่งตวงวัด และเครื่องชั่งตวงวัดที่ต้องทำตามกฎหมาย กำหนดให้กรมทะเบียนการค้า กระทรวงพาณิชย์ เป็นสำนักงานกลางชั่งตวงวัด ให้อำนาจแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ในการกำหนดหน่วยของสินค้า วิธีการบรรจุสินค้าที่ต้องมีการระบุปริมาณ และบังคับให้ผู้จำหน่ายสินค้าที่ต้องบรรจุสินค้าตามปริมาณที่ระบุ กฎหมายนี้ยังระบุให้ผู้ที่ทำ ขาย หรือซ่อม เครื่องชั่งตวงวัดต้องขอใบอนุญาตจากกระทรวงพาณิชย์ กำหนดให้เครื่องชั่งตวงวัดที่ใช้ในการพาณิชย์ต้องมีเครื่องหมายรับรองของกรมทะเบียนการค้า กำหนดให้พ่อค้าคนกลางต้องนำเครื่องชั่งตวงวัดมารับการรับรองจากกระทรวงพาณิชย์ ตลอดจนกำหนดบทลงโทษในกรณีที่มีการปฏิบัติที่ขัดกับกฎหมาย

แม้ว่า พ.ร.บ. ดังกล่าวได้รับการปรับปรุงแก้ไขในรายละเอียดในบางประเด็นแล้วก็ตาม สาระสำคัญของ พ.ร.บ. ดังกล่าวในหลายประเด็นก็ยังมีส่วนที่ล้าสมัย ไม่ทันกับการเปลี่ยนแปลงของสภาพการณ์พาณิชย์ในประเทศไทย เนื่องจากเนื้อหาส่วนใหญ่เป็นส่วนที่บัญญัติมานานเกินกว่า 70 ปี ทำให้ไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ด้านชั่งตวงวัดที่เปลี่ยนแปลงไป อาทิ การที่กระทรวงพาณิชย์มีอำนาจในการควบคุมเครื่องชั่งตวงวัดอย่างจำกัด เฉพาะเครื่องวัดมวล ความยาว และปริมาตรเท่านั้น การที่เอกชนไม่สามารถตรวจรับรองเครื่องชั่งตวงวัดที่ใช้ในกิจการของตนได้ ทำให้เป็นภาระแก่รัฐในการให้บริการที่เอกชนสมควรดำเนินการเอง เพราะเป็นผู้ได้รับประโยชน์ การที่เครื่องมือชั่งตวงวัดที่ผ่านการรับรองสามารถใช้ได้ตลอด โดยไม่มีการหมดอายุ ทั้งที่อาจเกิดความคลาดเคลื่อนไปแล้ว การที่อัตราค่าบริการที่จัดเก็บไม่มีความเหมาะสม และการที่นายตรวจไม่สามารถปรับหรือจับกุมผู้กระทำความผิดได้ด้วยตนเอง แต่ต้องแจ้งตำรวจอีกต่อหนึ่ง ทำให้ผู้กระทำความผิดสามารถหลบหนีไปได้ เป็นต้น

กระทรวงพาณิชย์จึงได้ดำเนินการปรับปรุงแก้ไข พ.ร.บ. มาตราชั่งตวงวัด โดยในขณะนี้ ร่าง พ.ร.บ. ดังกล่าวได้ผ่านการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีแล้ว และกำลังรอการพิจารณาของรัฐสภาอยู่ คาดว่าร่างดังกล่าวจะผ่านออกเป็นกฎหมายได้ภายในปี 2541 สาระสำคัญของร่าง พ.ร.บ. ดังกล่าวคือ

- เพิ่มอำนาจให้แก่สำนักงานกลางชั่งตวงวัด ให้สามารถควบคุมอุปกรณ์ชั่งและตวงทุกชนิด และเครื่องวัดที่รัฐมนตรีกำหนดในกฎกระทรวง
- ให้คำจำกัดความของหน่วย (unit) และมาตรฐาน (standard) ในด้านมาตรวิทยาทางกฎหมายใหม่ เพื่อให้สอดคล้องกับสากล
- อนุญาตให้เอกชน ซึ่งเป็นผู้ผลิตหรือผู้ซ่อมเครื่องชั่งตวงวัด สามารถตรวจสอบเครื่องมือชั่งตวงวัดที่ตนเป็นผู้ผลิตหรือซ่อมได้ ภายใต้การกำกับดูแลของสำนักงานกลางชั่งตวงวัด
- กำหนดระยะเวลา ที่จะต้องตรวจสอบเครื่องมือชั่งตวงวัดใหม่อีกครั้งหนึ่ง
- ปรับปรุงแก้ไขระบบค่าบริการให้สูงขึ้น
- ให้อำนาจแก่นายตรวจชั่งตวงวัด เป็นเสมือนเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา จากที่แต่เดิมไม่สามารถปรับหรือจับกุมผู้กระทำความผิดได้

ในขณะเดียวกัน กระทรวงพาณิชย์กำลังอยู่ในระหว่างเตรียมออกกฎกระทรวง เพื่อรองรับ พ.ร.บ. ฉบับใหม่ ในประเด็นต่างๆ ข้างต้น โดยยึดหลักตามข้อเสนอแนะขององค์การมาตรวิทยาระหว่างประเทศ (OIML)

3.2 โครงสร้างพื้นฐานทางกายภาพ

ในปัจจุบัน กรมทะเบียนการค้าได้ดำเนินการจัดตั้งสำนักงานชั่งตวงวัดจังหวัดครบทั้ง 76 จังหวัดทั่วประเทศไทยไปแล้วเมื่อปี 2540 และได้เสนอแผนดำเนินการในการจัดตั้งศูนย์ทดสอบเครื่องมือชั่งตวงวัด 4 แห่ง เพื่อเป็นศูนย์ทดสอบของภาคต่างๆ โดยในขณะนี้การก่อสร้างศูนย์ดังกล่าวกำลังอยู่ในระหว่างดำเนินการ โดยศูนย์ทดสอบในภูมิภาคแห่งแรก ในจังหวัดเชียงใหม่ มีกำหนดการที่จะเปิดให้บริการในปี 2541 และศูนย์อื่นๆ จะเปิดให้บริการในเวลา 2-3 ปีหลังจากนั้น หากไม่มีปัญหาเรื่องงบประมาณ ภารกิจหลักของศูนย์เหล่านี้คือ การบริหารและสนับสนุนสำนักงานชั่งตวงวัดในส่วนภูมิภาคในภาคที่ศูนย์นั้นตั้งอยู่

ในด้านของอุปกรณ์ทดสอบนั้น กองชั่งตวงวัด โดยเฉพาะศูนย์การดำเนินงานในต่างจังหวัด ยังมีปัญหาการขาดแคลนอุปกรณ์ที่ทันสมัยเป็นอย่างมาก จึงต้องขอความช่วยเหลือจากต่างประเทศ เช่น สาธารณรัฐเยอรมันในการจัดหาอุปกรณ์ต่างๆ ในขณะเดียวกัน กองชั่งตวงวัดเองกำลังอยู่ในระหว่างดำเนินการจัดทำแผนระยะยาว เพื่อจัดหาอุปกรณ์ทดสอบให้ได้ตามปริมาณงานที่จะขยายตัวขึ้น

3.3 บุคลากร

ในด้านบุคลากร งานชั่งตวงวัดต้องการเจ้าหน้าที่ที่มีขีดความสามารถสูง และมีพื้นฐานการศึกษา ด้านวิศวกรรมศาสตร์ หรือวิทยาศาสตร์ จึงจะสามารถผ่านการฝึกอบรมให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันเจ้าหน้าที่ของกองชั่งตวงวัด ยังมีพื้นฐานทางการศึกษาโดยเฉลี่ยต่ำกว่า เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานอื่นๆ ในกระทรวงพาณิชย์ กล่าวคือ ในบรรดาเจ้าหน้าที่ของกองประมาณ 150 คน ซึ่งส่วนใหญ่ทำหน้าที่เป็นนายตรวจมีเพียง 53 คน หรือประมาณร้อยละ 28 เท่านั้นที่มีระดับการศึกษาตั้งแต่ระดับปริญญาตรีขึ้นไป (ดูตารางที่ 2) และหากจะนับเฉพาะผู้ที่สำเร็จการศึกษาด้านวิทยาศาสตร์ หรือ วิศวกรรมศาสตร์สัดส่วนดังกล่าวก็จะยิ่งต่ำลงไปอีก ในขณะที่หน่วยงานอื่นที่ดำเนินงานในลักษณะใกล้เคียงกัน เช่น สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม (สมอ.) ซึ่งรับผิดชอบด้านมาตรฐาน อันเป็นงานที่เกี่ยวข้องกับมาตรวิทยา มีบุคลากรสำเร็จการศึกษาดั้งแต่ระดับปริญญาตรีขึ้นไปร้อยละ 79 ในขณะที่กรมโรงงานอุตสาหกรรม (กรอ.) ซึ่งรับผิดชอบงานตรวจสอบโรงงาน มีบุคลากรสำเร็จการศึกษาดั้งแต่ระดับปริญญาตรีขึ้นไปร้อยละ 68 เป็นต้น

ระดับพื้นฐานการศึกษาเฉลี่ยที่ไม่สูงนักนี้ จะเป็นอุปสรรคต่อการสร้างความเชี่ยวชาญเฉพาะทางให้เกิดขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากงานด้านชั่งตวงวัดต้องอาศัยการรับการถ่ายทอดเทคโนโลยีจากต่างประเทศและเรียนรู้จากตำรามาตรวิทยา ซึ่งส่วนใหญ่เป็นตำราภาษาอังกฤษ และ ต้องใช้เครื่องมือที่ทันสมัย

ตารางที่ 2 แสดงวุฒิการศึกษาของเจ้าหน้าที่กองชั่งตวงวัด

วุฒิการศึกษา	กรุงเทพ	ต่างจังหวัด	รวม
ปริญญาตรี	49	4	53
(ด้านวิทยาศาสตร์และวิศวกรรมศาสตร์)	(32)	(N.A.)	
(ด้านอื่นๆ)	(17)	(N.A.)	
ประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูงหรือต่ำกว่า	23	109	132
(ประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูง)	(8)	(N.A.)	
(ต่ำกว่า)	(15)	(N.A.)	
รวม	76	113	189
ร้อยละของผู้สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีขึ้นไป	64.4	3.5	28.0

หมายเหตุ: ในบรรดาเจ้าหน้าที่ 189 คนนี้ มีประมาณ 150 คน ซึ่งทำหน้าที่เป็นนายตรวจ

ที่มา: กองชั่งตวงวัด และกองทะเบียนการค้าภูมิภาค กรมทะเบียนการค้า

⁷ ในปัจจุบัน กองชั่งตวงวัด มีหลักสูตรในการฝึกอบรมหลายหลักสูตร อาทิ หลักสูตรผู้ตรวจ หลักสูตรการสอบเทียบเครื่องชั่งมาตรฐาน หลักสูตรการสอบเทียบเครื่องวัดปริมาตร และการไหลมาตรฐาน หลักสูตรการสอบเทียบน้ำหนักบรรทุก และหลักสูตรการตรวจปริมาณสุทธิผลิตภัณฑ์บรรจุหีบห่อ

4. ปัญหาในการดำเนินงานและแนวโน้มของความต้องการในอนาคต

ในอนาคต ลักษณะของปัญหาในการดำเนินงานด้านชั่งตวงวัดที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภค จะมีการเปลี่ยนแปลงไปด้วยเหตุผลอย่างน้อย 2 ประการคือ การที่รูปแบบของการค้าปลีกจะพัฒนาไปสู่ความทันสมัยมากขึ้น และการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่ให้บริการด้านสาธารณูปโภค

การเปลี่ยนรูปแบบของการค้าปลีก

เป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่า การค้าปลีกกำลังจะเปลี่ยนรูปแบบจากร้านค้าแบบเดิม เช่น ร้านโชห่วย และตลาดสด ไปสู่การค้าปลีกที่ใช้เทคโนโลยีและการจัดการสมัยใหม่ เช่น ร้านค้าสะดวก (convenient store) ร้านค้าราคาถูก (discount store) ซูเปอร์มาร์เก็ต (supermarket) จนมีการคาดการณ์ว่า ตลาดสดอาจจะสูญหายไปหมดภายใน 20 ปี⁸

การค้าปลีกแบบสมัยใหม่นี้ จะทำให้ลักษณะของปัญหาในการคุ้มครองผู้บริโภค ในด้านชั่งตวงวัดต้องเปลี่ยนแปลงไปหลายประการ ประการแรก การที่ร้านค้าปลีกสมัยใหม่เหล่านี้ มีลักษณะเป็นเครือข่าย (chain) ในระบบแฟรนไชส์ (franchise) ทำให้มีรูปแบบในการดำเนินงานที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน ซึ่งทำให้การตรวจสอบด้านชั่งตวงวัดสามารถทำได้ง่ายขึ้น ประการที่สอง รูปแบบการค้าปลีกสมัยใหม่จะทำให้ภารกิจด้านการชั่งตวงวัด เปลี่ยนแปลงจากการตรวจสอบเครื่องชั่งตวงวัด ไปสู่การตรวจสอบสินค้าหีบห่อ ทั้งสินค้าหีบห่อมาตรฐานและสินค้าหีบห่อประเภทสุ่ม การเปลี่ยนแปลงไปสู่สินค้าประเภทหีบห่อมาตรฐาน จะช่วยให้การตรวจสอบสามารถทำได้ง่ายขึ้น เนื่องจากสามารถทำได้ ณ จุดการผลิต ในขณะที่การเปลี่ยนแปลงไปสู่สินค้าหีบห่อประเภทสุ่ม ทำให้ยังคงต้องการการตรวจสอบอยู่ ประการที่สาม ความแพร่หลายของซูเปอร์มาร์เก็ตจะทำให้เครื่องชั่งสมัยใหม่แบบดิจิทัลที่สามารถคำนวณราคาและแสดงผลการชั่งเป็นตัวเลขที่เข้าใจง่าย เข้ามาแทนที่เครื่องชั่งแบบเดิมมากยิ่งขึ้น ในแง่หนึ่งการเปลี่ยนแปลงนี้จะทำให้ผู้บริโภคสามารถตรวจสอบผลการชั่งได้ง่ายยิ่งขึ้น ในอีกแง่หนึ่งการที่เครื่องชั่งเหล่านี้สามารถตั้งโปรแกรมในการคำนวณได้อย่างอัตโนมัติ ทำให้ผู้บริโภคจะต้องสนใจในการตรวจสอบการคำนวณด้วย

การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

คงไม่เป็นการเกินความจริงที่จะกล่าวว่า การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (privatization) ระลอกใหญ่ กำลังจะเกิดขึ้นในประเทศไทย จากกระแสการเปิดเสรี (liberalization) และการลดบทบาทของรัฐ (deregulation) ที่เป็นกระแสหลักของโลกในปัจจุบันนี้ ในอนาคตอันใกล้นี้ รัฐวิสาหกิจไทยที่มีแผนการจะ

⁸ จากการสัมภาษณ์ผู้บริหารเครือเจริญโภคภัณฑ์ โดยคณะผู้วิจัยจาก สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 31 ธันวาคม 2540

แปรรูปเป็นของเอกชนจะรวมถึงองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย การสื่อสารแห่งประเทศไทย การไฟฟ้าฝ่ายผลิต การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค และการไฟฟ้านครหลวง

ผลกระทบประการหนึ่งของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่ให้บริการด้านสาธารณูปโภคเหล่านี้ คือการเกิดความต้องการในการตรวจสอบมาตรวัดสาธารณูปโภค (utility meter) ทั้งหลาย เช่น มิเตอร์ไฟฟ้า มิเตอร์น้ำประปา มิเตอร์โทรศัพท์ เป็นต้น เนื่องจาก โดยทั่วไปแล้วงานด้านสาธารณูปโภคเป็นงานที่ต้องอาศัยการวัดมาก (measurement intensive)⁹ ในปัจจุบันยังไม่เป็นที่ทราบแน่ชัดว่า หน่วยงานใดจะเป็นผู้รับผิดชอบในการกิจเหล่านี้ ระหว่างหน่วยงานที่จะทำหน้าที่กำกับดูแล (regulator) บริการสาธารณูปโภคเหล่านี้ หรือ กองชั่งตวงวัด เนื่องจากหากกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งหน่วยงานกำกับดูแลในด้านต่างๆ ไม่ได้ให้อำนาจในการตรวจสอบมิเตอร์สาธารณูปโภคไว้อย่างชัดเจน กองชั่งตวงวัดก็จะต้องรับผิดชอบในการกิจนี้ ตามที่ระบุใน พ.ร.บ. ชั่งตวงวัดฉบับใหม่¹⁰

โดยสรุปแล้ว การเปลี่ยนแปลงในด้านการค้าปลีกจะทำให้การตรวจสอบด้านชั่งตวงวัดโดยรวมทำได้ง่ายขึ้น การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวและการโอนถ่ายการตรวจรับรองให้เอกชนดำเนินการเอง จะทำให้กองชั่งตวงวัดมีทรัพยากรเหลือมากขึ้นในการแก้ไขปัญหาที่ยังคงค้างอยู่ในปัจจุบัน คือ การตรวจสอบเครื่องชั่งตวงวัดของสินค้าเกษตรกรรม และ สินค้าเฉพาะอย่าง ที่มีความสำคัญต่อผู้มีรายได้น้อย เช่น ทอง เป็นต้น ในขณะเดียวกัน การแปรรูปรัฐวิสาหกิจให้เป็นของเอกชน อาจทำให้เกิดความต้องการการตรวจเครื่องมือชั่งตวงวัดในรูปแบบใหม่เกิดขึ้น

5. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

จากผลการวิจัยที่นำเสนอข้างต้น ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะทางนโยบาย เพื่อพัฒนากิจการด้านชั่งตวงวัดของประเทศไทย ที่เป็นไปได้ 3 ประการคือ การยกระดับขององค์กร การสร้างพันธมิตรกับผู้บริโภค และการปรับเป้าหมายในการทำงาน

5.1 การยกระดับองค์กร

โครงสร้างในระดับกองชั่งตวงวัด ที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ทำให้ไม่สามารถดึงดูดนายตรวจที่สำเร็จการศึกษาด้านวิทยาศาสตร์ และวิศวกรรมศาสตร์ที่มีความรู้ความสามารถเข้าร่วมงานได้ ด้วยสาเหตุ

⁹ มีการประมาณการว่า ต้นทุนในการดำเนินการกิจการสาธารณูปโภคในประเทศพัฒนาแล้ว ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการวัด สูงถึงร้อยละ 20 ของต้นทุนดำเนินการทั้งหมด

¹⁰ ในปัจจุบัน กองชั่งตวงวัด รับผิดชอบในการตรวจสอบมิเตอร์สาธารณูปโภค เฉพาะมิเตอร์น้ำประปา เท่านั้น

อย่างน้อย 2 ประการคือ ประการแรก เงินเดือนของบุคลากรเหล่านั้นอยู่ในระดับต่ำ ซึ่งเป็นปัญหาทั่วไปของระบบราชการไทย ประการที่สอง ความก้าวหน้าทางอาชีพ (career path) ของบุคลากรเหล่านี้ จะถูกจำกัดด้วยระดับขององค์กร ซึ่งเป็นหน่วยงานระดับกอง และไม่สามารถย้ายไปสู่หน่วยงานอื่นในกระทรวงเดียวกันได้ เพราะเป็นงานเฉพาะทาง

ในส่วนของปัญหาแรก ร่าง พ.ร.บ. ชั่งตวงวัดฉบับใหม่ จะช่วยแก้ปัญหาได้ในระดับหนึ่ง จากการเปิดช่องทางให้นายตรวจมีผลตอบแทนทางรายได้เพิ่มเติม ในรูปของ “ค่าทำการ” ในอัตราที่กำหนดโดยกฎกระทรวง จากการตรวจสอบเครื่องชั่งตวงวัดขนาดใหญ่นอกสถานที่ ในส่วนของปัญหาที่สอง ทางออกที่เป็นไปได้คือ การยกระดับกองชั่งตวงวัด ให้เป็นสำนักงานชั่งตวงวัด ซึ่งจะทำให้มีความก้าวหน้าในสายอาชีพมากยิ่งขึ้น

5.2 การส่งเสริมบทบาทของกลุ่มผู้บริโภค

การสร้างหุ้นส่วนร่วม (strategic alliance) ในการพัฒนากับกลุ่มผู้บริโภคเป็นหัวใจที่สำคัญประการหนึ่ง ในการกระจายความรับผิดชอบในการคุ้มครองผู้บริโภคในด้านการชั่งตวงวัดไปสู่ผู้บริโภคเอง นอกจากการเผยแพร่ให้ผู้บริโภค เข้าใจในด้านการป้องกันการโกงในเรื่องชั่งตวงวัด โดยการออกหนังสือคู่มือและการประชาสัมพันธ์แล้ว กระทรวงพาณิชย์ควรออกกฎระเบียบที่เอื้ออำนวยต่อการที่ผู้บริโภค จะสามารถเข้าไปตรวจสอบผู้ผลิตได้เอง เช่น

- กำหนดให้ซูเปอร์มาร์เก็ตหรือร้านค้าสมัยใหม่อื่นๆ จัดเตรียมเครื่องชั่งตวงวัดให้ผู้บริโภคสามารถตรวจสอบสินค้าหีบห่อแบบสุ่มได้ด้วยตนเอง โดยทางกองคอยตรวจสอบความถูกต้องของเครื่องชั่งตวงวัดที่จัดเตรียมไว้นั้นอีกต่อหนึ่ง
- กำหนดให้ร้านค้าสมัยใหม่ใช้เครื่องชั่งตวงวัดที่แสดงผลที่ครบถ้วน ในรูปแบบที่ผู้บริโภคเข้าใจง่าย เช่น เครื่องชั่งดิจิตอลที่คำนวณราคาได้ จะต้องแสดงผลทั้งน้ำหนักและราคาต่อหน่วยของสินค้า ทั้งในหน้าปัดและใบเสร็จรับเงิน เป็นต้น

5.3 การปรับเปลี่ยนในการทำงาน

ดังที่กล่าวมาข้างต้น ที่ผ่านมา กองชั่งตวงวัดได้ใช้ทรัพยากรกับการกิจในด้าน การตรวจรับรอง และการตรวจสอบเครื่องชั่งตวงวัดเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคและเกษตรกรค่อนข้างมาก ในอนาคต เมื่อเอกชนสามารถตรวจรับรองเครื่องชั่งตวงวัดเองได้ และการค้าปลีกสมัยใหม่ได้ช่วยทำให้การกิจในการตรวจสอบลดลง กองชั่งตวงวัดจะสามารถให้น้ำหนักกับการกิจที่ยังมีปัญหาในการดำเนินงานอยู่ได้มากขึ้น การกิจเหล่านี้ได้แก่ การตรวจสอบการชั่งตวงวัดของร้านค้าทอง และการตรวจสอบเครื่องชั่งตวงวัดสินค้าเกษตร

ในที่นี้ ผู้วิจัยจะขอเสนอเฉพาะแนวทางเบื้องต้น ในการตรวจสอบการชั่งตวงวัดของร้านค้าทอง ซึ่งเป็นกิจกรรมที่กองชั่งตวงวัด ยังคงมีบทบาทน้อยมากในปัจจุบัน

ปัญหาเกี่ยวกับการชั่งตวงวัดในการค้าทองที่พบบ่อย คือ การโกงน้ำหนักทอง¹¹ ปัญหาการโกงน้ำหนักทองเกี่ยวข้องกับ วิธีการชั่งทองในปัจจุบันซึ่งส่วนมากใช้เครื่องชั่งสองแขน ทำให้เข้าใจยาก วิธีการแก้ปัญหาที่เป็นไปได้คือ การออกกฎระเบียบให้ร้านทองต้องใช้เครื่องชั่งแบบดิจิตอล และให้ติดป้ายขนาดใหญ่มองเห็นได้ง่ายว่า ทองหนึ่งสลึงหรือหนึ่งบาทเทียบเท่ากับกี่กรัม ซึ่งจะทำให้ผู้บริโภคสามารถตรวจสอบน้ำหนักของทองด้วยตนเองได้

¹¹ ปัญหาในการค้าทองที่พบบ่อยอีกประการหนึ่งคือ การโกงความบริสุทธิ์ของทอง อย่างไรก็ตาม เนื่องจากปัญหานี้ไม่เกี่ยวข้องกับการชั่งตวงวัดโดยตรง ผู้วิจัยจึงไม่ขอกล่าวถึงปัญหานี้

ร่างพระราชบัญญัติมาตราชั่งตวงวัด พ.ศ. ...

วีรวัฒน์ จันทโชติ

เนื่องด้วยในขณะนี้ได้มีการจัดทำร่างกฎหมายว่าด้วยมาตราชั่งตวงวัดฉบับใหม่เสร็จสิ้นเป็นที่เรียบร้อยแล้ว ประกอบกับในรายงานของ ดร. สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ ในส่วนของการชั่งตวงวัด ได้มีการกล่าวถึงกฎหมายฉบับปัจจุบันไปตามสมควรแล้ว ผู้วิจัยจึงเห็นควรที่จะทำการศึกษาในส่วนของร่างพระราชบัญญัติมาตราชั่งตวงวัด พ.ศ. และนำเสนอเป็นข้อสังเกตบางประการที่มีต่อร่างกฎหมายฉบับดังกล่าวในการสัมมนาครั้งนี้

จากการศึกษาเปรียบเทียบระหว่างกฎหมายฉบับที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน (ซึ่งมีการแก้ไขครั้งสุดท้ายเมื่อปี พ.ศ. 2526) กับร่างกฎหมายฉบับใหม่ ผู้วิจัยมีความเห็นว่า ร่างกฎหมายฉบับใหม่จัดได้ว่ามีเนื้อหาสาระกับทั้งการจัดหมวดหมู่ที่ได้รับการพัฒนาและปรับปรุงไปมากจากกฎหมายเดิม ให้มีความทันสมัยและเหมาะสมยิ่งขึ้นกับสภาพการณ์ของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้คำนิยามต่าง ๆ กรณีสินค้าหีบห่อ การส่งออกเครื่องชั่งตวงวัด และการกำหนดอำนาจหน้าที่ของนายตรวจชั่งตวงวัด ให้มีความเหมาะสมชัดเจนยิ่งขึ้น

อย่างไรก็ดี ในร่างกฎหมายฉบับใหม่นี้ ยังมีบทบัญญัติบางส่วนที่ผู้วิจัยมีข้อสังเกตที่จะขอเสนอต่อเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบเกี่ยวข้อง ดังต่อไปนี้

1. การให้คำรับรองเครื่องชั่งตวงวัด

ตามหลักกฎหมายฉบับปัจจุบันการตรวจสอบและให้คำรับรองว่าเครื่องชั่งตวงวัดมีมาตรฐานที่ถูกต้องนั้น เป็นอำนาจของรัฐแต่เพียงฝ่ายเดียว ในขณะที่ร่างกฎหมายฉบับใหม่นี้ โดยหลักทั่วไปก็ยังคงให้มีการตรวจสอบและการรับรองจากรัฐ (มาตรา 29) แต่ก็ได้มีการเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนทำการตรวจสอบและให้คำรับรองได้ในบางกรณี (มาตรา 41) โดยได้มีการกำหนดเงื่อนไขในตัวกฎหมายแม่บทไว้ว่า ผู้ผลิตหรือผู้ซ่อมเครื่องชั่งตวงวัดมีสิทธิขออนุญาตเป็นผู้ตรวจสอบและให้คำรับรองเครื่องชั่งตวงวัดที่ตนเป็นผู้ผลิต โดยให้ยื่นขออนุญาตต่ออธิบดีกรมทะเบียนการค้า และได้ให้อำนาจรัฐมนตรีออกกฎหมายลูกบทกำหนดรายละเอียดในเรื่องหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขออนุญาตและออกใบอนุญาตในเรื่องดังกล่าวนี้

สำหรับการกำหนดให้เอกชนมีส่วนในการตรวจสอบและให้คำรับรองเช่นว่านี้ น่าจะเป็นการช่วยแบ่งเบาภาระงานของรัฐได้เป็นอย่างดี และสอดคล้องกับแนวโน้มในปัจจุบันที่จะมีการฟ้องถ่ายงานภาครัฐบางส่วนไปให้เอกชนดำเนินการ แต่การที่ร่างกฎหมายฉบับนี้อินยอมให้ผู้ผลิตหรือผู้ซ่อมทำการตรวจสอบและให้คำรับรองเครื่องซังตวงวัดที่ตนผลิตหรือซ่อม นั้น ในเบื้องต้นน่าจะเป็นที่สงสัยได้ว่า บุคคลย่อมทำการตรวจสอบและให้คำรับรองกับงานของตนเองนั้น จะได้รับความเชื่อถือจากบุคคลภายนอกเพียงไร ซึ่งถึงแม้จะข้อโต้แย้งได้ว่ามีบทบัญญัติให้อำนาจรัฐมนตรีกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับกระบวนการผลิตและวัสดุในการผลิตไว้แล้ว จึงไม่น่าจะเป็นกรณีที่ต้องเป็นห่วงก็ตาม

อันที่จริงแล้วการนำงานตรวจสอบหรือให้คำรับรองจากเดิมที่เป็นภารกิจของรัฐ โอนไปให้ภาคเอกชนไปรับผิดชอบนั้น ก็มีตัวอย่างให้เห็นที่ชัดเจนคือ การให้เอกชนดำเนินการตรวจสอบรถยนต์เพื่อการเสียภาษีรถยนต์ประจำปี ซึ่งหากนำมาพิจารณาปรับใช้กับกรณีของการตรวจสอบเครื่องซังตวงวัดแล้ว การจัดให้มีเอกชนซึ่งเป็นคนกลางเข้าทำการตรวจสอบและให้คำรับรอง น่าจะเป็นหลักประกันให้แก่ผู้มีส่วนได้เสียจากการใช้เครื่องซังตวงวัดได้มากกว่า ซึ่งหากจะนำระบบนี้มาใช้ทดแทนภาระการงานของรัฐ ก็จะต้องมีการกำหนดคุณสมบัติและเงื่อนไขการอนุญาตให้เอกชนทำหน้าที่ในการตรวจสอบและรับรองไว้ด้วยเช่นกัน

นอกจากวิธีการดังกล่าวมาในวรรคก่อนแล้ว อาจพิจารณาใช้วิธีการกำหนดมาตรฐานการผลิตหรือซ่อม และรัฐโดยหน่วยงานที่รับผิดชอบเข้าทำการตรวจสอบกระบวนการผลิตหรือซ่อมนั้นๆ หากการผลิตหรือการซ่อมนั้นๆ ได้มาตรฐานก็ให้รัฐออกคำรับรองสำหรับการผลิตหรือซ่อมที่ผู้ผลิตหรือซ่อมจะนำไปติดกับเครื่องซังตวงวัดได้ ซึ่งเป็นลักษณะของการให้คำรับรองโดยรัฐในมาตรฐานการผลิตหรือซ่อม ไม่ได้เป็นการตรวจสอบและให้คำรับรองโดยเอกชนซึ่งเป็นผู้ผลิตหรือซ่อมอย่างในกรณีตามวิธีการที่กำหนดในร่างกฎหมายฉบับใหม่นี้

สาเหตุหนึ่งที่ผู้วิจัยกังวลเกี่ยวกับประเด็นดังกล่าวนี้ ก็เนื่องมาจากว่า การตรวจสอบบรรดาเครื่องซังตวงวัดนั้น เป็นไปเพื่อผลประโยชน์ของผู้ที่อาจมีส่วนได้เสียจากการใช้ประโยชน์เครื่องซังตวงวัดนั้นๆ ไม่ว่าจะเป็นเกษตรกรที่นำผลผลิตมาขาย หรือผู้บริโภคที่ซื้อสินค้าอุปโภคบริโภคจากร้านค้าต่างๆ หากหลักการพื้นฐานกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเป็นเสมือนคนกลางที่จะทำหน้าที่ให้การคุ้มครองแก่ผู้ที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้อง การที่จะให้มีการถ่ายโอนงานไปยังภาคเอกชน ก็ควรจะให้เป็นบุคคลที่สามหรือคนกลางที่จะมาทำหน้าที่นี้แทนรัฐ ไม่ใช่ให้ผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงอย่างผู้ผลิตหรือผู้ซ่อมที่จะมาทำหน้าที่ดังกล่าวนี้แทนรัฐ

กล่าวโดยสรุป ผู้วิจัยเห็นด้วยกับการให้เอกชนเข้ามามีส่วนรับภาระงานในส่วนของการตรวจสอบและให้คำรับรอง แต่น่าที่จะให้บุคคลอื่นที่มีใจผู้ผลิตหรือผู้ซ่อมซึ่งมีส่วนได้เสียโดยตรงในฐานะผู้ทำงานนั้นขึ้นมา

2. การกำหนดสภาพบังคับในการกำกับดูแล

จากหลักการและเหตุผลตามที่ปรากฏในร่างกฎหมายฉบับใหม่ที่ว่า “...เพื่อลดมาตรการควบคุมของรัฐมาเป็นการกำกับดูแลให้ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ที่เหมาะสม อันเป็นการส่งเสริมและให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ประกอบการธุรกิจเกี่ยวกับเครื่องซึ่งดวงวัดมากยิ่งขึ้น...” นั้น จึงทำให้ในร่างกฎหมายฉบับนี้มีบทบัญญัติในหลายเรื่องที่มีลักษณะให้อำนาจฝ่ายบริหารไม่ว่าจะเป็นรัฐมนตรี หรืออธิบดีกรมทะเบียนการค้ามีอำนาจออกกฎหมายลูกบททางกฎเกณฑ์ในรายละเอียดให้ผู้ประกอบการธุรกิจต้องปฏิบัติตาม ซึ่งกฎเกณฑ์เหล่านี้ก็ปรากฏในหลายรูปแบบไม่ว่าจะเป็นกฎกระทรวง ประกาศ กระทรวง ข้อบังคับ ข้อปฏิบัติ และในขณะเดียวกันสภาพบังคับของกฎเกณฑ์แต่ละอัน (กล่าวคือ ผลทางกฎหมายที่จะเกิดขึ้นหากมีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์นั้นๆ) ก็แตกต่างกันไป ซึ่งในบางกรณีก็ไม่ปรากฏว่ามีการกำหนดสภาพบังคับไว้แต่อย่างใด

ในประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดสภาพบังคับให้แก่กฎเกณฑ์ต่างๆ อันเป็นกฎหมายลูกบทที่จะกล่าวในที่นี้จะมียุทธศาสตร์สองส่วนด้วยกันคือ ส่วนแรกเป็นประเด็นว่ากฎเกณฑ์ใดควรมีสภาพบังคับหรือไม่ และส่วนที่สองเป็นกรณีว่า ถ้าจะให้มีสภาพบังคับ ควรจะกำหนดสภาพบังคับอย่างไรจึงจะเหมาะสม

ในส่วนแรกที่ว่าด้วยกฎเกณฑ์ใดควรมีสภาพบังคับหรือไม่นั้น โดยทั่วไปแล้วเมื่อได้มีการออกกฎเกณฑ์ใดมาใช้บังคับแล้ว หากไม่มีการตรวจสอบดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์นั้น กับทั้งไม่มีการกำหนดสภาพบังคับที่ชัดเจนหากมีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามแล้ว ค่อนข้างจะเชื่อได้ว่ากฎเกณฑ์นั้นคงจะไม่ก่อให้เกิดผลอะไรขึ้นมาได้ และแม้จะมีการตรวจสอบให้มีการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์แต่ไม่มีสภาพบังคับกำหนดไว้ให้ชัดเจน ผู้วิจัยก็ยังเชื่อว่า กฎเกณฑ์นั้นแม้จะมีผลในทางปฏิบัติได้บ้าง แต่ก็คงจะไม่บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎเกณฑ์นั้นๆ เท่าใดนัก (แม้แต่ในกรณีที่มีสภาพบังคับชัดเจน ก็ยังปรากฏให้เห็นอยู่บ่อยครั้งถึงความไม่บรรลุวัตถุประสงค์ของการมีกฎเกณฑ์)

ในร่างกฎหมายฉบับใหม่ในเรื่องให้อำนาจอธิบดีกรมทะเบียนการค้าประกาศกำหนดข้อบังคับในการบำรุงรักษาเครื่องซึ่งดวงวัด และการให้บริการซึ่ง ดวง หรือวัด (มาตรา 21) ซึ่งมีวัตถุประสงค์วางข้อกำหนดให้ผู้ประกอบการธุรกิจการให้บริการซึ่ง ดวง หรือวัด หรือผู้ควบคุมการซึ่ง การดวง การวัด ถือปฏิบัติ นั้น กล่าวได้ว่ามีสภาพบังคับที่ไม่ชัดเจนเท่าใดนัก เพียงแต่กล่าวว่า หากมีการปฏิบัติผิดข้อบังคับ ให้อธิบดีสั่งเป็นหนังสือให้ทำการแก้ไขหรือปฏิบัติให้ถูกต้องภายในเวลาที่กำหนด แต่ไม่ได้มีการกล่าวหาว่าหากไม่ปฏิบัติตามในขั้นที่สุด ผลจะเป็นเช่นไร ซึ่งในกรณีของข้อบังคับให้ปฏิบัติตามในมาตรานี้ น่าจะมี

วัตถุประสงค์ส่วนหนึ่งเป็นการให้ความคุ้มครองแก่ผู้บริโภคด้วย จึงเป็นเรื่องสำคัญที่น่าจะมีการกำหนดสภาพบังคับให้ชัดเจน ซึ่งในทำนองเดียวกัน การกำหนดข้อปฏิบัติในมาตรา 25 วรรคสอง ที่ให้รัฐมนตรีมีอำนาจประกาศกำหนดข้อปฏิบัติเกี่ยวกับการใช้เครื่องดวงวัด แต่ก็ไม่ได้มีการกำหนดสภาพบังคับไว้แต่อย่างใด ทั้งๆ ที่เป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับการซื้อขายแลกเปลี่ยนสินค้ากับผู้อื่น หรือการให้บริการซึ่ง ดวง หรือวัด เป็นธุรกิจ ซึ่งข้อปฏิบัติเช่นนี้น่าที่จะเป็นสิ่งที่สำคัญที่ควรจะมีสภาพบังคับกำหนดไว้ด้วยเช่นกัน

ในส่วนที่สองอันว่าด้วยลักษณะของสภาพบังคับที่จะกำหนดไว้สำหรับกฎเกณฑ์แต่ละอันนั้น หากลองพิจารณาบรรดากฎหมายต่างๆ ที่อยู่ในอำนาจกำกับดูแลของกระทรวงทบวงกรมต่างๆ แล้ว จะพบว่า ส่วนใหญ่จะใช้สภาพบังคับทางอาญาเป็นมาตรการหลักในการใช้บังคับกฎหมาย กล่าวคือ หากมีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม ผู้กระทำจะได้รับโทษทางอาญาซึ่งมีทั้งที่เป็นการปรับ การจำคุก ซึ่งในร่างกฎหมายว่าด้วยมาตราซึ่งดวงวัดฉบับใหม่นี้ ก็จะมีแนวโน้มไปในทำนองเดียวกัน กล่าวคือ ใช้สภาพบังคับทางอาญาเป็นสำคัญ แต่อย่างไรก็ตาม ในร่างกฎหมายฉบับเดียวกันนี้ ยังแสดงให้เห็นถึงการใช้สภาพบังคับในลักษณะอื่นด้วยเช่นกัน ดังกรณีตามมาตรา 46 ซึ่งกำหนดสภาพบังคับเป็นการพักใช้ใบอนุญาตในช่วงระยะเวลาหนึ่ง เป็นต้น

เกี่ยวกับการกำหนดลักษณะสภาพบังคับนั้น ผู้วิจัยมีความเห็นว่า การนำสภาพบังคับทางอาญามาใช้นั้น ควรจะนำมาใช้อย่างจำกัดเฉพาะกรณีที่เป็นการจงใจหรือเจตนากระทำการอันเป็นการก่อให้เกิดความเสียหายต่อผู้อื่นหรือสาธารณะโดยตรงเท่านั้น ดังเช่น การปลอมแปลงหรือลบเครื่องหมายคำรับรอง (มาตรา 74) การออกหนังสือแสดงผลการซึ่ง ดวง วัด อันเป็นเท็จ (มาตรา 72) เป็นต้น ส่วนกรณีที่เป็นการกำหนดกฎเกณฑ์ต่างๆ ให้ปฏิบัติ และมีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามนั้น ก็น่าที่จะกำหนดสภาพบังคับเป็นอย่างอื่นโดยไม่ใช้สภาพบังคับทางอาญา ดังเช่นในกรณีของมาตรา 46 ซึ่งอาจจะเป็นการพักใช้ใบอนุญาตหรือให้ดำเนินการแก้ไขจนเสร็จสิ้น จึงจะให้ประกอบการต่อไป เป็นต้น

การที่ผู้วิจัยเสนอให้ใช้สภาพบังคับเป็นอย่างอื่นนั้น ประการหนึ่งเห็นว่าบทบาทของรัฐในการกำกับดูแลให้ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ที่สร้างขึ้นนั้น การใช้มาตรการดังเช่น การพักใช้ใบอนุญาต การให้หยุดประกอบกิจการชั่วคราวทั้งหมดหรือบางส่วน น่าจะเป็นสิ่งที่ทำให้ผู้ปฏิบัติมีความเกรงกลัวต่อผลเช่นนั้น และปฏิบัติตามกฎหมายมากกว่าการกำหนดสภาพบังคับทางอาญา เนื่องจากจะมีผลให้กิจการไม่อาจดำเนินไปได้โดยคำสั่งของผู้ควบคุมกำกับดูแลโดยตรง อีกประการหนึ่งในการกำหนดโทษทางอาญาในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง จะมีผลทำให้ต้องใช้และตีความบทบัญญัติแห่งกฎหมายมาตราที่เกี่ยวข้องในแบบธรรมเนียมของกฎหมายอาญา ซึ่งจะมีความเคร่งครัด และไม่ยืดหยุ่นเท่าใดนัก เมื่อเทียบกับการใช้ตีความกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจดังในกรณีของกฎหมายว่าด้วยมาตราซึ่ง ดวง วัด นอกจากนี้ การไม่นำสภาพบังคับทางอาญามาใช้ โดยใช้สภาพบังคับในลักษณะอื่น น่าจะทำให้เกิดบรรยากาศหรือความรู้สึกที่ดีต่อกันระหว่าง

เจ้าหน้าที่ของรัฐและภาคเอกชนผู้ประกอบการได้ในอีกทางหนึ่ง อันจะส่งผลให้เกิดความร่วมมือในการใช้บังคับกฎหมายให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

อย่างไรก็ดี ปัญหาที่สำคัญก็คือในกรณีที่เป็นกรขกร่างกฎหมายขึ้นใหม่ดังเช่นร่างกฎหมายฉบับนี้ ซึ่งแน่นอนว่ายังไม่มีกฎหมายลูกบทออกมาใช้ หรืออาจจะยังไม่ได้ร่างเตรียมไว้ แต่ก็จะต้องมาพิจารณา กำหนดลักษณะของสภาพบังคับเอาไว้เป็นการล่วงหน้า ซึ่งอาจจะมีการโต้แย้งได้ว่าเป็นกรณีที่ไม่อาจทำได้ง่าย ๆ แต่ผู้วิจัยก็เชื่อว่า ผู้ยกร่างกฎหมายเมื่อประสงค์จะให้มีการออกกฎหมายลูกบทตามมา อย่างน้อยจะต้องมีเนื้อหาสาระคร่าวๆ ของกฎหมายลูกบทนั้นไว้ในใจแล้วบ้าง ดังนั้นจึงน่าที่จะพิจารณากำหนดสภาพบังคับได้ในระดับหนึ่ง

3. การให้ความคุ้มครองแก่ผู้บริโภค

จากบทบัญญัติซึ่งกำหนดให้มีการออกกฎหมายลำดับรองในเรื่องของการให้บริการขัง ดวง หรือ (มาตรา 23) และข้อปฏิบัติเกี่ยวกับการใช้เครื่องขังดวงวัด (มาตรา 25) นั้น กล่าวได้ว่า เป็นไปเพื่อให้การคุ้มครองแก่ผู้ขอรับบริการขัง ดวง หรือวัด หรือผู้เข้าทำการซื้อขายที่มีการใช้เครื่องขังดวงวัด แล้วแต่กรณี ซึ่งลำพังเพียงแต่การสร้างกฎเกณฑ์ให้ผู้ประกอบการปฏิบัติ นั้น ย่อมไม่อาจเกิดผลทางปฏิบัติได้เท่าใดนัก ถ้าไม่มีการตรวจสอบให้มีการปฏิบัติอย่างจริงจัง และในทางเป็นจริงเจ้าหน้าที่ก็มีอัตรากำลังน้อยเกินกว่าที่จะดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ได้อย่างทั่วถึง ดังนั้น การให้ผู้บริโภคหรือผู้เข้ารับบริการ ซึ่งมีส่วนได้เสียโดยตรงเข้ามามีส่วนในการใช้บังคับกฎหมายหรือตรวจตราให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย น่าจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายในเรื่องดังกล่าวนี้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

ในกรณีดังกล่าวนี้ ผู้วิจัยจึงขอเสนอให้มีการติดประกาศข้อบังคับหรือกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องไว้ให้เห็นได้ชัดในบริเวณที่มีการใช้เครื่องขังดวงวัดนั้นๆ ด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้บริโภคหรือผู้เข้ารับบริการสามารถที่จะทำการตรวจสอบได้ในทันทีว่า ผู้ใช้เครื่องขังดวงวัดนั้นๆ มีหน้าที่ต้องปฏิบัติอย่างไรให้ถูกต้องและสามารถโต้แย้งหรือสอบถามได้ในทันที ซึ่งการให้ความรู้เกี่ยวกับเรื่องเครื่องขังดวงวัดอาจจะเป็นมาตรการป้องกันที่ดีที่สุด แต่การให้เขารับรู้ถึงมาตรฐานวิธีการที่ผู้ใช้เครื่องหรือผู้ให้บริการจะต้องปฏิบัติ ณ เวลาและสถานที่ขณะมีการใช้เครื่องในทันที ย่อมจะมีผลให้ผู้บริโภคหรือผู้เข้ารับบริการมีความตื่นตัวและตระหนักในสิทธิของตนได้อย่างชัดเจนและตรงไปตรงมาที่สุด



๕๖๕ ซอยรามคำแหง ๓๙ เขตวังทองหลาง กรุงเทพฯ ๑๐๓๑๐

โทร. ๗๑๘-๕๔๖๐ โทรสาร ๗๐๘-๕๔๖๑-๒

Internet: <http://www.info.tdri.or.th>