



บทวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวก ในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ.

อิสรกุล อุดมทเขตต์

1. บทนำ

กฎหมายและกฎระเบียบต่างๆ นั้นมีความสำคัญในฐานะที่เป็นเครื่องมือของรัฐในการกำกับควบคุมกิจกรรมทางสังคมเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตาม หากมีการกำกับควบคุมโดยใช้กฎหมายและกฎระเบียบมากเกินไป (overregulation) ย่อมสร้างภาระต้นทุนแก่สังคม และส่งผลกระทบต่อขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ โดยเฉพาะขั้นตอนทางกฎหมายและกฎระเบียบที่ยุ่งยากซับซ้อน และใช้เวลานานเกินความจำเป็น หรือที่เรียกกันว่า ‘เทปสีแดง’(red tape) ตัวอย่างที่สำคัญคือ กระบวนการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ ซึ่งในหลายๆ กรณีนั้น กระบวนการพิจารณาอนุญาตเป็น ‘เทปสีแดง’ ที่ชะลอรั้งการประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะการประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจของประชาชนในภาคธุรกิจ ในทางหนึ่ง ขั้นตอนการพิจารณาอนุญาตเหล่านี้ยุ่งยากซับซ้อนและใช้เวลานาน จึงสร้างต้นทุนมากเกินความจำเป็น ในอีกทางหนึ่ง การให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ในการใช้ดุลพินิจมีแนวโน้มที่จะนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชัน

ร่างพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. เป็นความพยายามหนึ่งในการลด ‘เทปสีแดง’ ในระบบราชการไทย โดยคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 4 มกราคม 2555 มอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาปรับปรุงกฎหมายและกฎระเบียบ เพื่อลดขั้นตอนและลดการขออนุญาตที่ไม่จำเป็นเพื่อให้เหมาะสมกับภาคธุรกิจ ต่อมา คณะกรรมการพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา จึงได้ยกร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวขึ้น และเปิดรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนในช่วงกลางปี 2556

บทวิเคราะห์ฉบับนี้จะแบ่งเนื้อหาออกเป็น 5 ส่วน *ส่วนแรก* คือ บทนำตามที่ได้กล่าวมาข้างต้น *ส่วนที่สอง* จะอภิปรายถึงความสำคัญของการลดปัญหา ‘เทปสีแดง’ รวมถึงยกตัวอย่างกรณีศึกษาของประเทศจอร์เจีย *ส่วนที่สาม* จะอธิบายปัญหาดังกล่าวของประเทศไทย *ส่วนที่สี่* จะสรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. และ *ส่วนสุดท้าย* เป็นบทวิเคราะห์และข้อเสนอแนะ

2. ความสำคัญของการลดปัญหา ‘เทพสีแดง’

รายงาน Doing Business เป็นรายงานซึ่งธนาคารโลกจัดทำขึ้นเป็นประจำทุกปี เพื่อสร้างดัชนีความง่ายในการประกอบธุรกิจ (Ease of Doing Business Index) โดยสำรวจกฎหมายและกฎระเบียบที่ใช้ควบคุมและกำกับกิจกรรมทางเศรษฐกิจของประเทศต่างๆ ในหลายมิติ เช่น การเริ่มต้นประกอบธุรกิจ การขออนุญาตก่อสร้าง การขอสินเชื่อ และการคุ้มครองนักลงทุน เป็นต้น ดัชนีดังกล่าวเป็นตัวชี้วัดบรรยากาศการลงทุนของแต่ละประเทศที่สำคัญ

รายงาน Doing Business ประจำปี ค.ศ. 2004 พยายามชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของการลดปัญหา ‘เทพสีแดง’ โดยเปรียบเทียบขั้นตอนของกฎหมายและกฎระเบียบ รวมถึงเวลาที่ใช้ในการดำเนินการตามกฎหมายของประเทศต่างๆ พบว่า กฎหมายและกฎระเบียบที่มากเกินไปเพิ่มความจำเป็นเพิ่มเติมทุน และก่อให้เกิดความล่าช้าในการประกอบธุรกิจ และในหลายๆ กรณี กฎหมายและกฎระเบียบเหล่านี้นำไปสู่การประกอบธุรกิจในภาคเศรษฐกิจนอกระบบ และการทุจริตคอร์รัปชัน ขณะที่รายงานประจำปี ค.ศ. 2005 มีข้อค้นพบเพิ่มเติมว่า การพัฒนาปรับปรุงระบบกฎหมายและกฎระเบียบเพื่อให้ง่ายต่อการประกอบธุรกิจ จะส่งผลดีต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ เนื่องจากเหตุผลสองประการ *ประการแรก* ภาคธุรกิจจะใช้ทั้งเงินและเวลาไปกับการดำเนินการตามขั้นตอนทางกฎหมายน้อยลง และเหลือทรัพยากรสำหรับการประกอบธุรกิจมากขึ้น และ *ประการที่สอง* รัฐบาลจะสูญเสียงบประมาณไปกับการกำกับควบคุมน้อยลง และสามารถใช้จ่ายเพื่อการบริการสาธารณะได้มากขึ้น

กรณีศึกษา: จอร์เจีย

จอร์เจียเป็นประเทศหนึ่งที่สามารถลดปัญหา ‘เทพสีแดง’ ได้ด้วยการพัฒนาปรับปรุงระบบกฎหมายและกฎระเบียบ เพื่อให้ง่ายต่อการประกอบธุรกิจ ก่อนเริ่มการพัฒนาระบบกฎหมายและกฎระเบียบนั้น จอร์เจียมีขั้นตอนทางกฎหมายและกฎระเบียบที่ยุงยากซับซ้อน ตัวอย่างเช่น การขออนุญาตก่อสร้างคลังสินค้าแต่ละแห่งต้องขออนุมัติรวม 9 ครั้งจากหน่วยงานต่างๆ ซึ่งรวมถึงการอนุมัติแบบโครงการซึ่งอาจใช้เวลาหลายเดือน เป็นต้น ผลที่ตามมาคือการหลีกเลี่ยงการปฏิบัติตามกฎหมายของบริษัทก่อสร้าง รวมไปถึงการให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่รัฐ

ในปี ค.ศ. 2005 รัฐบาลจอร์เจียประกาศใช้มาตรการที่สำคัญสองฉบับ *มาตรการแรก* คือ กฎหมายว่าด้วยใบอนุญาตและการอนุญาต (Law on Licensing and Permits) และ *มาตรการที่สอง* คือ มติ 140 ว่าด้วยกระบวนการอนุญาตการก่อสร้างและเงื่อนไขการอนุญาต (Resolution 140 on the Procedures of Issuance of Construction Permits and Permit Conditions) มาตรการทั้งสองมาตรการนี้ส่งผลอย่างสำคัญต่อความง่ายในการประกอบธุรกิจในจอร์เจียในเวลาต่อมา

- **กฎหมายว่าด้วยใบอนุญาตและการอนุญาต**

กฎหมายว่าด้วยใบอนุญาตและการอนุญาตมีสาระสำคัญ ดังนี้

- ลดจำนวนการขอใบอนุญาตเพื่อประกอบธุรกิจ
- เปลี่ยนระบบการออกใบอนุญาตบางประเภทเป็นการแจ้งข้อมูล โดยให้ผู้ประกอบธุรกิจสามารถเริ่มดำเนินการได้ก่อน แล้วจึงแจ้งให้หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบทราบภายหลัง
- ริเริ่มศูนย์บริการออกใบอนุญาต ณ จุดเดียว (one-stop shop for licensing)
- ใช้กฎ ‘เงียบคือยินยอม’(silence-is-consent rules) กล่าวคือ หากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ร้องขอข้อมูลหรือเอกสารเพิ่มเติมจากผู้ขออนุญาตภายใน 30 วัน ให้ถือว่าหน่วยงานนั้นๆ ได้รับข้อมูลและเอกสารที่จำเป็นครบถ้วนแล้ว
- จำกัดเวลาในการดำเนินการออกใบอนุญาตและการพิจารณาอนุญาต

ทั้งนี้ กฎหมายฉบับดังกล่าวลดจำนวนกิจกรรมทางธุรกิจที่ต้องขอใบอนุญาตลงจาก 909 ชนิดเหลือเพียง 159 ชนิดในระยะเวลาราว 2 ปี

- **มติ 140 ว่าด้วยกระบวนการอนุญาตการก่อสร้างและเงื่อนไขการอนุญาต**

สาระสำคัญของมติ 140 ว่าด้วยกระบวนการอนุญาตการก่อสร้างและเงื่อนไขการอนุญาต คือ การลดจำนวนและประเภทการก่อสร้างที่ต้องขออนุญาต และกระชับกระบวนการขออนุญาต ตัวอย่างเช่น การขออนุญาตก่อสร้างคลังสินค้ามีชั้นตอนลดลงจาก 29 ชั้นตอนเหลือ 17 ชั้นตอน และใช้เวลาลดลงจาก 285 วันเหลือ 137 วัน เป็นต้น

การออกมติดังกล่าวทำให้มีการอนุญาตก่อสร้างในกรุงเทพมหานคร เมืองหลวงของจอร์เจีย เพิ่มขึ้นจาก 4.6 แสนครั้งในปี ค.ศ. 2004 เป็น 2.2 ล้านครั้งในปี ค.ศ. 2006 และส่งผลให้สัดส่วนของภาคก่อสร้างต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 6.4 ในปี ค.ศ. 2003 เป็นเกินกว่าร้อยละ 9 ในปี ค.ศ. 2006

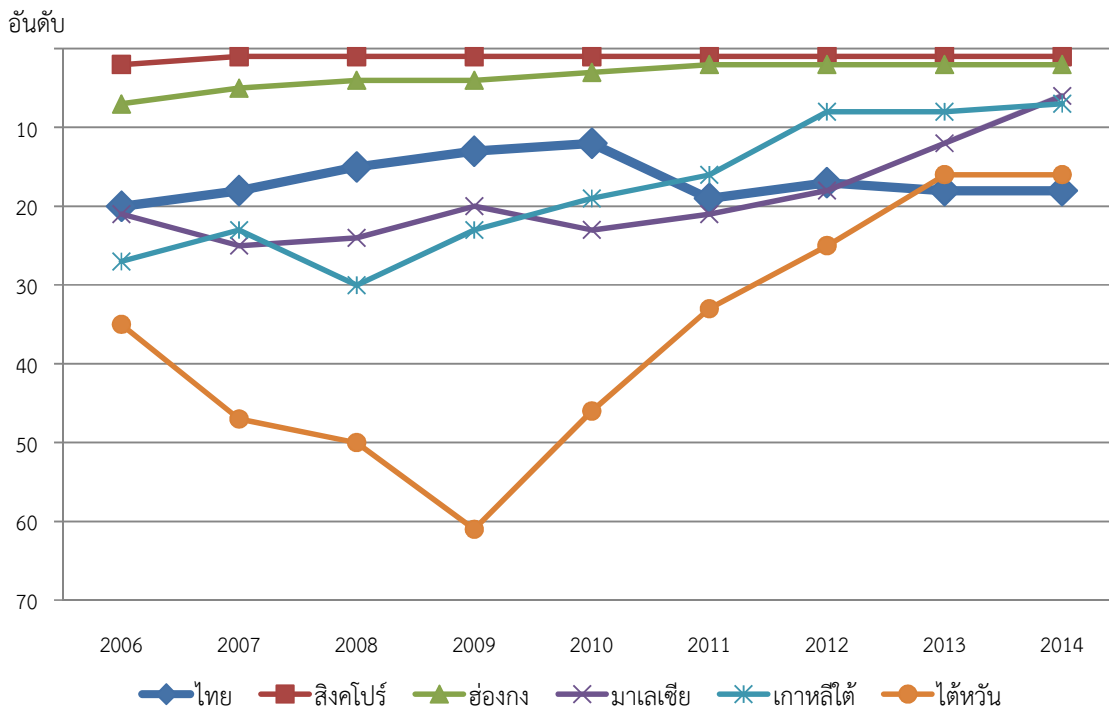
การลดปัญหา ‘เทปสีแดง’ ด้วยการพัฒนาปรับปรุงระบบกฎหมายและกฎระเบียบของจอร์เจียสะท้อนออกมาในดัชนีความง่ายในการประกอบธุรกิจ โดยอันดับความง่ายในการประกอบธุรกิจของจอร์เจียขึ้นจากอันดับที่ 100 จาก 155 ประเทศตามรายงาน Doing Business ประจำปี ค.ศ. 2006 เป็นอันดับที่ 8 จาก 189 ประเทศตามรายงานประจำปี ค.ศ. 2014

3. ปัญหา ‘เทปสีแดง’ ในประเทศไทย

ตามรายงาน Doing Business ประจำปี ค.ศ. 2014 นั้น อันดับความง่ายในการประกอบธุรกิจของไทยอยู่ที่อันดับที่ 18 จาก 189 ประเทศซึ่งสูงที่สุดเป็นอันดับที่ 6 ในเอเชีย รองจากสิงคโปร์ (อันดับที่ 1 ของโลก) ฮองกง (2) มาเลเซีย (6) เกาหลีใต้ (7) และไต้หวัน (16) อย่างไรก็ตาม อันดับของประเทศไทยนั้นไม่

เปลี่ยนแปลงมากนักรายงานประจำปี ค.ศ. 2006 ซึ่งไทยอยู่อันดับที่ 20 จาก 155 ประเทศ¹ ต่างจาก มาเลเซีย เกาหลีใต้ และไต้หวันที่มีแนวโน้มดีขึ้นอย่างเห็นได้ชัด (ดูภาพที่ 1)

ภาพที่ 1 อันดับความง่ายในการประกอบธุรกิจของไทยและประเทศอื่นๆ ค.ศ. 2006-2014



ที่มา: Doing Business (2006-2014)

หากพิจารณาความง่ายในการประกอบธุรกิจในแต่ละมิติแล้ว มิติที่ไทยได้อันดับต่ำกว่าอันดับในภาพรวม (อันดับที่ 18 ของโลก) มากคือ การเริ่มต้นประกอบธุรกิจ (อันดับที่ 91) การขอสินเชื่อ (อันดับที่ 73) การชำระภาษี (อันดับที่ 70) และการชำระบัญชีเพื่อเลิกกิจการ (อันดับ 58) ซึ่งสาเหตุสำคัญประการหนึ่งเกิดขึ้นเนื่องจากระบบการควบคุมการประกอบกิจการหรือการดำเนินการต่างๆ ของประชาชนนั้น ต้องดำเนินการผ่านการอนุมัติ การอนุญาต การออกใบอนุญาต การขึ้นทะเบียน และการแจ้ง โดยที่กฎหมายหลายฉบับมิได้กำหนดระยะเวลาและขั้นตอนการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ไว้อย่างชัดเจน นอกจากนี้ การขออนุญาตดำเนินการต่างๆ ของประชาชนจะต้องติดต่อกับหน่วยงานหลายแห่ง

ตัวอย่างของการขอใบอนุญาตที่ใช้เวลานาน เช่น การขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานหรือใบอนุญาตขยายโรงงานจำพวกที่ 3 ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 หรือการขอรับใบอนุญาต ร.ง. 4 ซึ่งมีขั้นตอนหลังจากการยื่นคำขอ ดังนี้²

¹แม้ว่ารายงาน Doing Business ฉบับแรกจะเริ่มจัดทำขึ้นในปี ค.ศ. 2004 แต่การจัดอันดับอันดับความง่ายในการประกอบธุรกิจอย่างเป็นทางการเกิดขึ้นในรายงานประจำปี ค.ศ. 2006

- (1) ขั้นตอนการตรวจสอบทำเลสถานที่ตั้งโรงงาน อาคาร โรงงาน เครื่องจักร ความถูกต้องของเอกสาร และจัดทำรายงานการตรวจสอบ ขั้นตอนนี้ใช้เวลาไม่เกิน 30 วัน
- (2) ขั้นตอนการพิจารณาอนุญาต ใช้เวลาไม่เกิน 50 วัน
- (3) ขั้นตอนการแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ยื่นคำขอทราบ ใช้เวลาไม่เกิน 10 วัน

การขอรับใบอนุญาต ร.ง. 4 ใช้ระยะเวลารวมไม่เกิน 90 วัน แต่ยังไม่รวมระยะเวลาในการสั่งให้ผู้ยื่นคำขอจัดการเอกสารและหลักฐานให้ถูกต้องครบถ้วน และไม่รวมเวลาในการขออนุมัติจากหน่วยงานอื่นๆ ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ การกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาอนุญาตไว้นานย่อมสร้างต้นทุนให้แก่ประชาชนผู้ยื่นขอใบอนุญาต นอกจากนี้ การให้อำนาจในการใช้ดุลพินิจแก่เจ้าหน้าที่ที่ยังอาจเปิดช่องให้มีการเรียกรับสินบนเพื่อเร่งรัดกระบวนการออกใบอนุญาตด้วย

การพัฒนาปรับปรุงระบบกฎหมายและกฎระเบียบจะช่วยแก้ปัญหา ‘เทพสีแดง’ ดังกล่าวได้ ดังเช่นตัวอย่างกรณีของจอร์เจียที่ได้กล่าวมาในหัวข้อข้างต้น ทั้งนี้ เมื่อเปรียบเทียบความง่ายในการเริ่มต้นประกอบธุรกิจและการขออนุญาตก่อสร้างระหว่างจอร์เจียกับไทยจะพบว่า การลดขั้นตอนการขออนุญาตให้เหลือเท่าที่จำเป็นจะช่วยลดทั้งเวลาและต้นทุนที่ใช้ในการดำเนินการได้ (ดูตารางที่ 1) ดังนั้น ร่างพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. จึงเป็นก้าวสำคัญที่จะช่วยให้การประกอบธุรกิจเป็นไปได้ง่ายขึ้น

ตารางที่ 1 เปรียบเทียบความง่ายในการเริ่มต้นประกอบธุรกิจและการขออนุญาตก่อสร้างระหว่างจอร์เจียกับไทย ปี ค.ศ. 2006 และ 2014

ปีที่รายงาน	ประเทศ	การเริ่มต้นประกอบธุรกิจ			การขออนุญาตก่อสร้าง		
		จำนวนกระบวนการ	เวลาที่ใช้ (วัน)	ต้นทุน (% ต่อรายได้ต่อหัว)	จำนวนกระบวนการ	เวลาที่ใช้ (วัน)	ต้นทุน (% ต่อรายได้ต่อหัว)
2006	จอร์เจีย	8	21	13.7	24	196.5	32.5
	ไทย	8	33	8.1	8	157	9.5
2014	จอร์เจีย	2	2	3.5	9	73.5	14.9
	ไทย	4	27.5	6.7	8	157	8.3

ที่มา: <http://www.doingbusiness.org/data>

² กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์การขออนุญาตและการอนุญาตเกี่ยวกับโรงงานจำพวกที่ 3 พ.ศ. 2549 ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535

4. สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ³

ร่างพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. เป็นความพยายามหนึ่งในการลด ‘เทปสีแดง’ ในระบบราชการไทย โดยคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 4 มกราคม 2555 มอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาปรับปรุงกฎหมายและกฎระเบียบ เพื่อลดขั้นตอนและลดการขออนุญาตที่ไม่จำเป็นเพื่อให้เหมาะสมกับภาคธุรกิจ ต่อมา คณะกรรมการพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา จึงได้ยกร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวขึ้น และเปิดรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนในช่วงกลางปี 2556

ร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว ประกอบด้วยสาระสำคัญ 3 ประเด็น ได้แก่ (1) หน้าที่ของผู้อนุญาต และการพิจารณาอนุญาต (2) หน้าที่ของคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ และคณะรัฐมนตรี และ (3) ศูนย์รับคำขออนุญาต

หน้าที่ของผู้อนุญาตและการพิจารณาอนุญาต

ร่างพระราชบัญญัติฯ กำหนดหน้าที่ของผู้อนุญาตไว้หลายประการ โดยหน้าที่ที่สำคัญมีดังนี้

- จัดทำคู่มือสำหรับประชาชน (ร่างมาตรา 7) ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วย
 - หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไข (ถ้ามี) ในการขออนุญาต
 - ขั้นตอนและระยะเวลาในการพิจารณาอนุญาตและ
 - รายการเอกสารหรือหลักฐานที่ต้องใช้ประกอบการขออนุญาต

ทั้งนี้ ผู้อนุญาตต้องจัดทำคู่มือสำหรับประชาชนดังกล่าวให้เสร็จภายใน 180 วันนับตั้งแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ประกาศใช้ (ร่างมาตรา 17)

- พิจารณาปรับปรุงกฎหมายที่ให้อำนาจในการอนุญาตทุก 5 ปี เพื่อยกเลิกการอนุญาตหรือจัดให้มีมาตรการอื่นแทนการอนุญาต และเสนอผลการพิจารณานั้นต่อคณะรัฐมนตรี (ร่างมาตรา 6)

ในขั้นตอนการขออนุญาตนั้น เจ้าหน้าที่รับคำขอต้องตรวจสอบคำขอและรายการเอกสารหรือหลักฐาน หากไม่ถูกต้องครบถ้วนต้องแจ้งผู้ขออนุญาตทันที (ร่างมาตรา 8 วรรคแรก)

- ถ้าแก้ไขหรือเพิ่มเติมได้ในขณะนั้น ให้ผู้ขออนุญาตดำเนินการให้ครบถ้วน

³ในรายงานฉบับนี้จะศึกษาร่างฉบับที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สามารถเข้าถึงได้ที่ http://www.lawreform.go.th/lawreform/index.php?option=com_content&task=view&id=665&Itemid=1

⁴มาตรา 4 แห่งร่างพระราชบัญญัติฯ นิยามคำว่า “อนุญาต” และ “ผู้อนุญาต” ดังนี้

“อนุญาต” หมายความว่า การที่เจ้าหน้าที่ยินยอมให้บุคคลใดกระทำการใดที่มีกฎหมายกำหนดให้ต้องได้รับความยินยอมก่อนกระทำการนั้น และให้หมายความรวมถึงการออกใบอนุญาต อนุมัติ การจดทะเบียน การขึ้นทะเบียน การแจ้ง การให้ประทับตรา และการให้อาชญาบัตรด้วย

“ผู้อนุญาต” หมายความว่า ผู้ซึ่งกฎหมายกำหนดให้อำนาจในการอนุญาตกำหนดหน้าที่ของผู้อนุญาต

- ถ้าไม่สามารถแก้ไขหรือเพิ่มเติมได้ในขณะนั้น ให้บันทึกรายการเอกสารที่จะต้องยื่นเพิ่มเติม และกำหนดระยะเวลาที่จะต้องแก้ไขหรือเพิ่มเติมไว้และมอบสำเนาให้ผู้ขออนุญาตเก็บไว้เป็นหลักฐาน

เมื่อผู้ขออนุญาตยื่นคำขอและรายการเอกสารหรือหลักฐานถูกต้องครบถ้วนตามที่กำหนดไว้ในคู่มือสำหรับประชาชนแล้ว เจ้าหน้าที่ไม่สามารถเรียกเอกสารเพิ่มเติมหรือปฏิเสธคำขอนั้น โดยอ้างว่าเอกสารหรือหลักฐานไม่ครบถ้วน เว้นแต่เกิดจากความประมาทเลินเล่อ หรือทุจริตของเจ้าหน้าที่ ซึ่งผู้อนุญาตจะต้องดำเนินการทางวินัยหรือดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่นั้น (ร่างมาตรา 8 วรรคสาม)⁵

ผู้อนุญาตต้องดำเนินการอนุญาตตามกำหนดเวลาที่ระบุไว้ในคู่มือสำหรับประชาชน และแจ้งผู้ขออนุญาตภายใน 7 วันนับแต่พิจารณาแล้วเสร็จ หากครบตามกำหนดเวลายังพิจารณาไม่แล้วเสร็จ ต้องแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้ขออนุญาต และคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการทราบทุก 7 วัน (ร่างมาตรา 10)

หน้าที่ของคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ และคณะรัฐมนตรี

ร่างพระราชบัญญัติฯ กำหนดหน้าที่ของคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) และคณะรัฐมนตรีไว้หลายประการ หน้าที่ที่สำคัญมีดังนี้

หน้าที่ของคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ

- ตรวจสอบขั้นตอนและระยะเวลาในการพิจารณาอนุญาตในคู่มือสำหรับประชาชน และเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการหากเห็นว่าควรดำเนินการแก้ไข (ร่างมาตรา 7 วรรคสาม)
- รายงานต่อคณะรัฐมนตรี พร้อมทั้งเสนอแนะการพัฒนาหรือปรับปรุงหน่วยงานหรือระบบการปฏิบัติราชการ ในกรณีที่ผู้อนุญาตดำเนินการพิจารณาอนุญาตล่าช้ากว่าที่กำหนดในคู่มือสำหรับประชาชน เกินสมควร หรือล่าช้าเพราะขาดประสิทธิภาพ (ร่างมาตรา 10 วรรคสาม)
- หาหรือเรื่องการชำระค่าธรรมเนียมต่อใบอนุญาตแทนการยื่นคำขอต่อใบอนุญาตกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการออกใบอนุญาต เพื่อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี (ร่างมาตรา 12 วรรคสี่)
- ให้ความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อยกเลิกการอนุญาต หรือจัดให้มีมาตรการอื่นแทนการอนุญาต (ร่างมาตรา 6 วรรคสอง)

หน้าที่ของคณะรัฐมนตรี

- ออกพระราชกฤษฎีกาเพื่อกำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตชำระค่าธรรมเนียมต่อใบอนุญาตแทนการยื่นคำขอต่อใบอนุญาต (ร่างมาตรา 12 วรรคแรกและวรรคสอง)
- พิจารณายกเลิกการอนุญาตหรือจัดให้มีมาตรการอื่นแทนการอนุญาต (ร่างมาตรา 6 วรรคสอง)
- จัดตั้งศูนย์รับคำขออนุญาต (ร่างมาตรา 14) ซึ่งรายงานฉบับนี้จะอธิบายรายละเอียดในหัวข้อต่อไป

⁵ คณะกรรมการพัฒนากฎหมายเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เพื่อให้สอดคล้องกันด้วย

ศูนย์รับคำขออนุญาต

ศูนย์รับคำขออนุญาตเป็นหน่วยงานใหม่ที่ออกแบบมาเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในการขออนุญาตจากหน่วยงานราชการ ร่างพระราชบัญญัติฯ กำหนดให้คณะรัฐมนตรีสามารถออกพระราชกฤษฎีกาเพื่อจัดตั้งศูนย์รับคำขออนุญาต (ร่างมาตรา 14) ซึ่งทำหน้าที่คล้ายตัวกลางระหว่างผู้ขออนุญาตกับหน่วยงานผู้อนุญาต เช่น การรับคำขออนุญาตและค่าธรรมเนียม การให้ข้อมูล ชี้แจง และแนะนำเกี่ยวกับหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขในการอนุญาต เป็นต้น (ร่างมาตรา 16) โดยประชาชนสามารถยื่นคำขอ ส่งเอกสารหลักฐาน หรือค่าธรรมเนียม ณ ศูนย์รับคำขออนุญาต แทนหน่วยงานผู้อนุญาตได้ (ร่างมาตรา 15)

5. บทวิเคราะห์และข้อเสนอแนะ

รายงานฉบับนี้จะวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. ใน 2 ประเด็น ได้แก่ การลดต้นทุนและประสิทธิภาพ และความโปร่งใสและความรับผิดชอบ

การลดต้นทุนและเพิ่มประสิทธิภาพ

ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้นว่า ระบบการควบคุมการประกอบกิจการหรือการดำเนินการต่างๆ ของประชาชนภายใต้กฎหมายปัจจุบันนั้น ต้องดำเนินการผ่านการอนุมัติ การอนุญาต การออกใบอนุญาต การขึ้นทะเบียน และการแจ้ง โดยที่กฎหมายหลายฉบับมิได้กำหนดระยะเวลาและขั้นตอนการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ไว้อย่างชัดเจน คู่มือสำหรับประชาชนตามมาตรา 7 แห่งร่างพระราชบัญญัติฯ จึงเป็นกลไกสำคัญที่จะให้ข้อมูลแก่ประชาชนเกี่ยวกับระยะเวลาและขั้นตอนการดำเนินการซึ่งจะช่วยลดต้นทุนในการจัดเตรียมเอกสารและหลักฐานของประชาชน

ทั้งนี้ เนื่องจากมาตรา 7 วรรคสามแห่งร่างพระราชบัญญัติฯ ให้อำนาจแก่ ก.พ.ร. ในการตรวจสอบขั้นตอนและระยะเวลาในการพิจารณาอนุญาตในคู่มือสำหรับประชาชน ดังนั้น เพื่อเป็นการลดต้นทุนในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ ก.พ.ร. จึงควรดำเนินการประเมินต้นทุนที่ใช้ในการพิจารณาอนุญาตต่างๆ ภายใต้มาตรฐานเดียวกัน ในลักษณะของ Standard Cost Model โดยประเมินต้นทุนของการพิจารณาอนุญาตแต่ละแบบจากต้นทุนที่ประชาชนต้องรับภาระ ทั้งต้นทุนที่เป็นตัวเงินและเวลา รวมถึงความถี่หรือปริมาณการขออนุญาตนั้นๆ และเปิดเผยข้อมูลต้นทุนดังกล่าวให้ประชาชนโดยทั่วไปรับทราบ

นอกจากนี้ มาตรา 10 วรรคสามแห่งร่างพระราชบัญญัติฯ ยังพยายามเพิ่มประสิทธิภาพในการพิจารณาอนุญาตของหน่วยงานต่างๆ โดยกำหนดให้ ก.พ.ร. รายงานต่อคณะรัฐมนตรี พร้อมทั้งเสนอแนะการพัฒนาหรือปรับปรุงหน่วยงานหรือระบบการปฏิบัติราชการ ในกรณีที่ผู้อนุญาตดำเนินการพิจารณาอนุญาตล่าช้ากว่าที่กำหนดในคู่มือสำหรับประชาชนเกินสมควร หรือล่าช้าเพราะขาดประสิทธิภาพ

อย่างไรก็ตาม มาตรา 6 แห่งร่างพระราชบัญญัติฯ กำหนดให้ผู้อนุญาตแต่ละหน่วยงานเป็นผู้พิจารณาปรับปรุงกฎหมายเพื่อยกเลิกการอนุญาตหรือจัดให้มีมาตรการอื่นแทนการอนุญาต การกำหนดให้เป็นหน้าที่

ของแต่ละหน่วยงานเช่นนี้อาจทำให้มองไม่เห็นภาพรวมของการพิจารณาอนุญาต โดยเฉพาะความซ้ำซ้อนในการพิจารณาอนุญาตของหน่วยงานต่างๆ และไม่สามารถลดการออกไปอนุญาตที่เกินความจำเป็นได้ ดังนั้นจึงควรปรับเปลี่ยนให้ ก.พ.ร. ซึ่งมีหน้าที่ในการตรวจสอบขั้นตอนและระยะเวลาในการพิจารณาอนุญาตของทุกหน่วยงานอยู่แล้ว เป็นผู้พิจารณาปรับปรุงกฎหมาย โดยรับฟังความเห็นจากหน่วยงานผู้อนุญาตและผู้มีส่วนได้เสียประกอบการพิจารณา

ขณะที่ศูนย์รับคำขออนุญาตนั้นจะช่วยลดต้นทุนจากปัญหาการขออนุญาตดำเนินการต่างๆ ของประชาชนที่ต้องติดต่อกับหน่วยงานหลายแห่ง ในลักษณะคล้ายกันกับศูนย์บริการออกไปอนุญาต ณ จุดเดียวของจอร์เจียที่ได้กล่าวมาข้างต้น อย่างไรก็ตาม มาตรา 14 แห่งร่างพระราชบัญญัติฯ ระบุไว้แต่เพียงให้คณะรัฐมนตรีสามารถออกพระราชกฤษฎีกาเพื่อจัดตั้งศูนย์รับคำขออนุญาตได้ แต่ไม่ได้กำหนดบังคับให้คณะรัฐมนตรี ‘ต้อง’ ออกพระราชกฤษฎีกาเพื่อจัดตั้งศูนย์รับคำขออนุญาต⁶ จึงควรกำหนดให้ชัดเจนว่าต้องมีการจัดตั้งศูนย์รับคำขออนุญาตดังกล่าว รวมถึงกำหนดระยะเวลาในการจัดตั้งศูนย์รับคำขออนุญาตที่ชัดเจน

ร่างพระราชบัญญัติฯ ยังช่วยลดต้นทุนของประชาชน ด้วยการส่งเสริมให้ใช้สื่ออิเล็กทรอนิกส์ในการเผยแพร่คู่มือสำหรับประชาชน และการยื่นคำขออนุญาตอีกด้วย

ความโปร่งใสและความรับผิดชอบ

ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เพิ่มความโปร่งใสในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการหลายประการ โดยเฉพาะการกำหนดให้มีการจัดทำคู่มือสำหรับประชาชนตามมาตรา 7 แห่งร่างพระราชบัญญัติฯ ซึ่งนอกจากจะช่วยลดต้นทุนของประชาชนแล้ว ยังเพิ่มความโปร่งใสอีกทางหนึ่ง เนื่องจากความชัดเจนของขั้นตอนและระยะเวลาจะช่วยปิดช่องทางการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ เช่นเดียวกับกับมาตรา 8 แห่งร่างพระราชบัญญัติฯ ที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องแจ้งผู้ขออนุญาตทันที หากรายการเอกสารหรือหลักฐานไม่ถูกต้องครบถ้วน และไม่สามารถเรียกเอกสารเพิ่มเติมหรือปฏิเสธคำขอได้ หากรายการเอกสารหรือหลักฐานถูกต้องครบถ้วนแล้ว

ร่างพระราชบัญญัติฯ ยังเพิ่มความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ต่อหน่วยงานผู้อนุญาต โดยมาตรา 8 วรรคสาม กำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบทางวินัย หรือต้องถูกดำเนินคดี หากตรวจสอบคำขอและรายการเอกสารหรือหลักฐาน โดยประมาทเลินเล่อ หรือโดยทุจริต

⁶มาตรา 14 แห่งร่างพระราชบัญญัติฯ วรรคแรกบัญญัติว่า “เพื่อประโยชน์ในการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน คณะรัฐมนตรีจะมีมติให้จัดตั้งศูนย์รับคำขออนุญาต เพื่อทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการรับคำขอตามกฎหมายว่าด้วยการอนุญาตขั้นก็ได้” และวรรคสามบัญญัติว่า “การจัดตั้งศูนย์รับคำขออนุญาตตามวรรคหนึ่งให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาในพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวให้กำหนดรายชื่อกฎหมายว่าด้วยการอนุญาตที่จะให้อยู่ภายใต้การดำเนินการของศูนย์รับคำขออนุญาต”

ข้อเสนอแนะ

รายงานฉบับนี้มีข้อเสนอแนะ 3 ประการ ดังต่อไปนี้

- (1) แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 6 แห่งร่างพระราชบัญญัติฯ โดยกำหนดให้ ก.พ.ร. เป็นผู้พิจารณาปรับปรุงกฎหมาย เพื่อยกเลิกการอนุญาตหรือจัดให้มีมาตรการอื่นแทนการอนุญาต โดยรับฟังความเห็นจากหน่วยงานผู้อนุญาตและผู้มีส่วนได้เสียประกอบการพิจารณา และเสนอผลการพิจารณานั้นต่อ คณะรัฐมนตรีและควรกำหนดระยะเวลาให้สั้นลงกว่า 5 ปี
- (2) แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 14 แห่งร่างพระราชบัญญัติฯ โดยกำหนดให้คณะรัฐมนตรี ‘ต้อง’ ออกพระราชกฤษฎีกาเพื่อจัดตั้งศูนย์รับคำขออนุญาต ภายในกำหนดระยะเวลาที่ชัดเจน
- (3) ส่งเสริมให้ ก.พ.ร. ใช้ Standard Cost Model เพื่อประเมินต้นทุนของการพิจารณาอนุญาตแต่ละแบบจากต้นทุนที่ประชาชนต้องรับภาระ ทั้งต้นทุนที่เป็นตัวเงินและเวลา รวมถึงความถี่หรือปริมาณการขออนุญาตนั้นๆ และเปิดเผยข้อมูลต้นทุนดังกล่าวให้ประชาชนโดยทั่วไปรับทราบ โดยอาจกำหนดให้ต้องรายงานผลเป็นประจำทุกปี