

กรอบแนวคิดการจัดตั้งศูนย์รับคำขออนุญาตเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชน ในการขออนุญาต ณ จุดเดียว

โดย นายปรกรณ์ นิลประพันธ์

กรรมการร่างกฎหมายประจำ สำนักงานกฤษฎีกา

- ประเทศไทยถ้ามองในแง่ของกฎหมายปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุข ปฏิบัติตามหลักนิติรัฐ ซึ่งหมายถึงการยึดถือหลักกฎหมายเป็นใหญ่ ดังนั้นการเปลี่ยนแปลงระบบการให้บริการภาครัฐ จะเกิดขึ้นได้อาจต้องมีการปฏิรูปกฎหมายไปพร้อมๆ กัน ในทิศทางเดียวกัน มิเช่นนั้นจะดำเนินการได้ลำบาก เหตุผลเนื่องจากระบบราชการยึดตามกฎระเบียบที่ถูกสร้างขึ้นตามกฎหมาย

- จากการศึกษา International Trade Perspective ซึ่งมองว่าสถานะของกฎหมายของประเทศไทยอยู่ตรงไหนเมื่อเปรียบเทียบกับต่างชาติ จะสะท้อนออกมาในหลายเรื่องทั้งในเรื่องสิทธิเสรีภาพของประชาชน และระบบการบริหารจัดการภาครัฐ สรุปได้ว่ากฎหมายดั้งเดิมเป็นกฎหมายในระบบการควบคุม (Control System) ผ่านการอนุมัติ อนุญาต ซึ่งระบบควบคุมจะเหมาะกับสถานการณ์หนึ่ง เช่น สมัยสงครามโลก สงครามเย็น หลังจากนั้นเกิดการเปลี่ยนแปลงในโลก ระบบควบคุมถูกปล่อยวางลง มีแนวคิดของ Deregulations มาแทน คือการกำหนดกฎหมายให้น้อยที่สุด เท่าที่จำเป็น และ ส่งเสริม Self Regulations ปัญหาของ Deregulations และ Self Regulations คือไม่มีใครอยากจำกัดอำนาจการทำธุรกิจหรือการค้าตัวเองมากมาย มันก็เกิดคดีขึ้นมาในปี 2001 และเกิดวลีอมตะคือ “Too big to fail” และเป็นปัญหามาถึงปัจจุบัน ดังนั้นจึงเปลี่ยนวิธีคิดในการร่างกฎหมาย โดยเปลี่ยนจากแนวคิดการควบคุมเป็นการส่งเสริมและการกำกับกิจการ (Better Regulation) ซึ่งในการประชุมระดับนานาชาติ เช่น APEC ASEN OECD พบว่า Better Regulation ถือเป็นประเด็นสำคัญประเด็นหนึ่งในการพัฒนาระบบราชการ อย่างไรก็ตามกฎหมายของไทยยังอยู่ในรูปแบบดั้งเดิมคือระบบควบคุม

- ในระบบการควบคุม โดยผ่านการอนุมัติ อนุญาต ก่อให้เกิดปัญหา คือ การดำเนินการก่อให้เกิดต้นทุน ไม่ว่าจะเป็นต้นทุนของผู้ประกอบการหรือประชาชน ไม่ว่าจะเป็นต้นทุนค่าใช้จ่ายหรือเวลาที่ต้องใช้เพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายที่กำหนดขึ้นมา นอกจากนี้ภาครัฐก็มีต้นทุนเช่นเดียวกัน เนื่องจากการควบคุมต้องเข้มงวด ต้องใช้เจ้าหน้าที่จำนวนมาก มีต้นทุนของการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย เช่น ค่าใช้จ่ายด้านบุคลากร เครื่องมือในการดำเนินการ เป็นต้น ซึ่งต้นทุนในส่วนนี้สูงขึ้นทุกปี ประมาณ 80% ของงบประมาณ และหากรัฐมีการขยายภารกิจมากๆ ค่าใช้จ่ายก็จะเพิ่มขึ้นมากตามไปด้วย

- ระบบการอนุมัติ อนุญาตของหน่วยงานภาครัฐไทยเป็นการอนุมัติ อนุญาตโดยใช้อำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ เป็นหน่วยอนุมัติอนุญาต และเป็นการดำเนินการในแนวดิ่งไม่มีการบูรณาการการทำงานในระหว่างหน่วยงานของรัฐ ยิ่งทำให้เกิดปัญหาต้นทุนในการดำเนินการค่อนข้างมาก

- ตัวอย่างการคิดต้นทุน ในกรณีการยื่นคำขออนุญาตมีขั้นตอนที่เอกชนต้องดำเนินการจำนวน 5 ขั้นตอนได้แก่ 1) การแสดงเจตนาว่าจะยื่นขอรับอนุญาต 2) การรวบรวมข้อมูลและเอกสารหลักฐานต่าง ๆ เพื่อประกอบคำขอ 3) การจัดทำคำขอรับอนุญาต 4) การยื่นคำขอรับอนุญาตต่อผู้มีอำนาจ 5) การรอรับการอนุญาต แต่ละขั้นตอนสามารถคำนวณต้นทุนที่ภาคเอกชนต้องจ่ายได้

- ในการยกระดับพัฒนาระบบราชการเป็นสิ่งที่ได้ผลลัพท์กันมานานแล้วเริ่มตั้งรัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. 2540 มาตรา 87 กำหนดให้รัฐต้องสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีโดยอาศัยกลไกตลาด กำกับดูแลให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม ค้ำครองผู้บริโภค และป้องกันการผูกขาดตัดตอนทั้งทางตรงและทางอ้อม รวมทั้งยกเลิกและละเว้นการตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจและต้องไม่ประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาผลประโยชน์ส่วนรวม หรือการจัดให้มีการสาธารณูปโภค แต่อย่างไรก็ตามการดำเนินการมุ่งเน้นการไม่ประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชน มากกว่าเรื่องยกเลิกและละเว้นการตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ และต่อมามีการตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546
- รัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. 2550 รับหลักการรัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. 2540 และเพิ่มรายละเอียดการดำเนินการใน มาตรา 78 (4) และ (5) ดังนี้ (4) พัฒนาระบบงานภาครัฐ โดยมุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพ คุณธรรม และจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ควบคู่ไปกับการปรับปรุงรูปแบบและวิธีการทำงาน เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และส่งเสริมให้หน่วยงานของรัฐใช้หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการ และ (5) จัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่น เพื่อให้การจัดทำและการให้บริการสาธารณะเป็นไปอย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และตรวจสอบได้ โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน อย่างไรก็ตามสิ่งที่มุ่งเน้นยังเป็นเรื่องไม่ประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชน มากกว่าเรื่องยกเลิกและละเว้นการตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ
- แนวคิดกฎหมายปัจจุบันจะไม่นิยมระบบการควบคุม คือจะควบคุมเท่าที่จำเป็น แต่จะเป็นเรื่องการส่งเสริม และการกำกับดูแล แต่กฎหมายไทยยังเป็นเรื่องของการควบคุม ซึ่งกฎหมายไทยหลายฉบับก็ยังไม่ได้แก้ไขเช่นพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 นี้ใช้มา 14 ปีเศษแล้ว ยังไม่มีการแก้ไข ทั้งที่สภาพการแข่งขันทางการค้าในปัจจุบันทั้งในประเทศและระหว่างประเทศเปลี่ยนแปลงไปจากสภาพที่เป็นอยู่ในปี 2542 แล้วอย่างเห็นได้ชัด หรือพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ใช้มา 34 ปี มีการแก้ไขเพียง 3 ครั้งเท่า ในขณะที่อีก 2 ปี ประเทศไทยกำลังเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ซึ่งจะมีการไหลเวียนของสินค้า บริการ เงินทุน และแรงงานมีฝีมือจะไหลเข้าออกประเทศไทยได้ง่ายขึ้น ดังนั้นกฎหมายเรื่องการคุ้มครองผู้บริโภคต้องเข้มแข็ง
- ในเรื่องของการอำนวยความสะดวกธุรกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 พ.ศ. 2555 - 2559 เร่งปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ และสิทธิประโยชน์ เพื่อลดอุปสรรคและขั้นตอนในการดำเนินธุรกิจการค้าและการลงทุนทั้งในและนอกประเทศ สิ่งที่ตามมาคือรัฐบาลกำลังเร่งผลักดันการให้บริการแบบเบ็ดเสร็จจุดเดียว และคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีชุดปัจจุบันก็กล่าวถึงการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารราชการแผ่นดิน โดยให้บริการถึงตัวบุคคลผ่านศูนย์บริการร่วม และการให้บริการด้วยระบบรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ที่สมบูรณ์แบบ

- แนวคิดในการอำนวยความสะดวก หัวใจหลักคือ การลดต้นทุน และระยะเวลา โดยการนำปัจจัยต่างๆ เข้ามาใช้ เช่น การนำเทคโนโลยีเข้ามาใช้ในการให้บริการ สำหรับสิ่งที่จะต้องดำเนินการ ได้แก่ การจัดทำคู่มือ การกำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จของการให้บริการ ซึ่ง ก.พ.ร. ได้ดำเนินการแล้ว โดยให้ส่วนราชการกำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จของงานบริการและประกาศให้ประชาชนรับทราบ หลายหน่วยงานดำเนินการเรื่องนี้ได้ดีแล้ว แต่หลายหน่วยงานก็ยังไม่ดำเนินการ สิ่งที่ต้องดำเนินการต่อไปคือ Single Service Centre คือการจัดตั้งศูนย์บริการเบ็ดเสร็จ โดยหัวใจหลักคือ จะต้องให้บริการทันทีตอบสนองอย่างรวดเร็ว ในการดำเนินการมีหลายมาตรการที่ต้องดำเนินการ เช่น กฎหมายต้องมีการแก้ไขกฎหมาย เพราะถ้าหากยังใช้วิธีคิดเดิมคงไม่สามารถให้บริการได้ แต่หากเปลี่ยนแนวคิดใหม่เช่นที่หลายประเทศที่พัฒนาแล้วใช้ก็จะสามารถพัฒนาไปข้างหน้าได้ เช่น กรณีการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนของประเทศสิงคโปร์ไม่จำเป็นต้องทำอะไรเพิ่มเติม เนื่องจากสิงคโปร์ได้พัฒนาเพื่อรองรับในเรื่องดังกล่าวมานานแล้ว แต่ประเทศไทยยังมีอุปสรรคด้านกฎหมายอยู่ ดังนั้นจึงควรมีการปรับปรุงกฎหมายครั้งใหญ่เพื่อรองรับการพัฒนาเพื่ออำนวยความสะดวก

- ตัวอย่างของประเทศออสเตรเลียในรัฐนิวเซาท์เวลส์ ทุกอย่างสามารถดำเนินการได้บนเว็บไซต์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการยื่นสมัคร การขอใบอนุญาต เป็นต้น สิ่งที่ทำให้บริการคือให้บริการค้นหาธุรกิจ แนวคิดนี้คือจะนำข้อมูลของหน่วยงานทั้งหมดมาบูรณาการกัน สิ่งที่ออสเตรเลียทำก็คือจะถามผู้รับบริการว่าต้องการอะไร ตัวอย่างวิธีการ Apply for Hotel หรือ License คือจะมีข้อมูลให้ โดยสามารถเปิดจากเว็บไซต์ว่าใครที่มีคุณสมบัติที่สามารถยื่นคำขอได้โดยไม่ต้องเปิดในกฎหมาย การจ่ายค่า License ก็สามารถดำเนินการได้เลย มีให้บริการ Link ที่เกี่ยวข้องกับการทำธุรกิจ และมีข้อมูลต่างๆ ที่เกี่ยวข้องให้ด้วย ซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นสิ่งที่ประเทศไทยกำลังดำเนินการอยู่ ในด้านของกฎหมายพยายามทำเรื่องนี้มาตั้งแต่มีพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 แต่ก็ยังติดในเรื่องระบบกฎหมายและความเป็นระบบราชการค่อนข้างมาก

- จากรายงาน World Economic Forum (WEF) ที่แสดงให้เห็นขีดความสามารถทางการแข่งขันของประเทศใน ปี 2013 และ 2014 ประเทศไทยได้คะแนนความไม่มีประสิทธิภาพของระบบราชการสูงถึง 13.4 ซึ่งเป็นปัญหาลำดับ 4 รองจากการทุจริตคอร์รัปชัน ดังนั้นถ้าเราไม่พัฒนา หรือพัฒนาช้าประเทศไทยจะถูกทิ้งไว้ข้างหลัง

- ดังนั้นกรอบแนวคิดในการพัฒนาการให้บริการแบบเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียวต้องมี 3 เรื่อง คือ
 1. การให้ข้อมูล
 2. การให้บริการ ณ จุดเดียว
 3. Responsiveness รู้ว่าจะทำอะไร ที่ไหน อย่างไร

- สุดท้ายการยกระดับการพัฒนากระบวนการ เพื่อให้ภาครัฐให้บริการที่มีประสิทธิภาพมากขึ้นจะเกิดขึ้นได้ต้องมี 4 เรื่องที่สำคัญคือ 1) การปรับวิธีคิดที่มุ่งเน้นการพัฒนาไปในทิศทางเดียวกัน 2) การปรับกระบวนการทำงานโดยการบูรณาการทำงานร่วมกัน 3) การปรับปรุงกฎหมายให้เข้ากับบริบทการเปลี่ยนแปลง และ 4) การได้รับการสนับสนุนทางนโยบายอย่างจริงจังและต่อเนื่องจากรัฐบาล