



สำนักงาน ป.ย.ป.
Strategic Transformation Office

รายงานฉบับสมบูรณ์ (Final Report)

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร และประสบการณ์ของต่างประเทศในการทบทวนการอนุญาต

โครงการศึกษาวิเคราะห์ทบทวนกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับและ
กระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการอนุญาต เพื่อลดขั้นตอนการดำเนินการและการอนุญาตที่ไม่
จำเป็นหรือเป็นอุปสรรคต่อการประกอบอาชีพและการดำเนินธุรกิจของประชาชน

เสนอต่อ

สำนักงานขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ยุทธศาสตร์ชาติและการสร้างความสามัคคีปรองดอง
(สำนักงาน ป.ย.ป.)

โดย

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

ธันวาคม ๒๕๖๒

ร่วมสนับสนุนโดย



คณะกรรมการร่วม
สภาการค้าต่างประเทศไทย สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย สภาธนาคารไทย
The Joint Standing Committee on Commerce, Industry and Banking

สารบัญ

หน้า

ส่วนที่ ๑

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร..... ๑

ส่วนที่ ๒

ผลการศึกษากระบวนการเกี่ยวกับการทบทวนกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ และกระบวนการ
เกี่ยวกับการอนุญาตของประเทศที่มีประสบการณ์ในเรื่องดังกล่าวและประสบความสำเร็จในการนำไป
ดำเนินการได้จริง อย่างน้อย ๓ ประเทศ ซึ่งสามารถนำมาปรับใช้กับบริบทของประเทศไทยได้อย่าง
เหมาะสมและเกิดประโยชน์ต่อระบบเศรษฐกิจ สังคม และการบริหารราชการแผ่นดิน

๒.๑ เกาหลีใต้.....	๔๑
๒.๒ เวียดนาม.....	๕๐
๒.๓ โครเอเชีย	๕๖
๒.๔ สรุป	๖๓

ส่วนที่ ๓

รายชื่อคณะทำงานทบทวนการอนุญาตของทางราชการ..... ๖๗

ส่วนที่ ๑

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

๑. ความเป็นมา

สืบเนื่องจากรัฐบาลมีนโยบายในการอำนวยความสะดวกการประกอบธุรกิจของประชาชนเพื่อพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศและเพื่อดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศ จึงแต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินการปฏิรูปกฎหมายในระยะเร่งด่วน และต่อมาคณะกรรมการได้แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงหรือยกเลิกกฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการประกอบอาชีพและการดำเนินธุรกิจของประชาชนตามลำดับ โดยมีนายอภิรักษ์ โกษะโยธิน เป็นประธานอนุกรรมการฯ ตามคำสั่งที่ ๐๐๑/๒๕๖๐ ลงวันที่ ๗ มิถุนายน ๒๕๖๐

คณะกรรมการฯ ได้กำหนดให้มีโครงการศึกษาการปรับปรุงหรือยกเลิกกฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการประกอบอาชีพและการดำเนินธุรกิจของประชาชน ตามแผนการปฏิรูปกฎหมาย ซึ่งแบ่งการดำเนินงานออกเป็น ๒ ระยะ

ระยะที่ ๑ การปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประกอบอาชีพและการดำเนินธุรกิจของประชาชน โดยใช้รายการจัดอันดับ Ease of Doing Business ของธนาคารโลกเป็นเป้าหมายสำคัญ เพื่อเพิ่มอันดับโดยรวมของประเทศไทยให้ดีขึ้น

กำหนดระยะเวลาการดำเนินการ ๔ เดือน โครงการศึกษาเสร็จสมบูรณ์แล้วเมื่อเดือน ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๖๐

ระยะที่ ๒ การปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอนุญาตในการประกอบธุรกิจ โดยมีเป้าหมายคือการยกเลิกการอนุญาตให้ได้อย่างน้อยครึ่งหนึ่ง และสำหรับการอนุญาตที่ผ่านการคัดเลือกให้ใช้ต่อไปได้ จะลดความยุ่งยากในการขอใบอนุญาตนั้นๆ ให้มีเท่าที่จำเป็นเท่านั้น

กำหนดระยะเวลาการดำเนินการ ๘ เดือน คือการดำเนินโครงการนี้ภายใต้หัวข้อ “โครงการศึกษา วิเคราะห์ ทบทวนกฎหมาย กฎ ระเบียบและข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับการอนุญาต เพื่อลดขั้นตอนที่ไม่จำเป็นหรือที่เป็นอุปสรรคต่อการประกอบอาชีพและการดำเนินธุรกิจของประชาชน”

โครงการทั้ง ๒ ระยะ ได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากทั้งภาครัฐผ่านทางสำนักงานขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ยุทธศาสตร์ชาติและการสร้างความสามัคคีปรองดอง (สำนักงาน ป.ย.ป.)^๑ และภาคเอกชนผ่านทางคณะกรรมการร่วมภาคเอกชน ๓ สถาบัน (กกร.) ในการจัดตั้งคณะทำงานและการจ้างผู้เชี่ยวชาญจากต่างประเทศในด้านการกำกับดูแลที่ดี

โครงการในระยะที่ ๒ นี้ มีการจัดตั้งคณะทำงานทบทวนการอนุญาต ซึ่งประกอบไปด้วยบุคลากรทำงานเต็มเวลา ๕๐ คน และมีผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้เชี่ยวชาญในสาขากฎหมายและเศรษฐศาสตร์อีก ๑๐ คน มีเป้า

^๑ โครงการระยะที่ ๑ ผ่านทางสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย (สำนักงาน คปก.)

ประสงค์ที่จะทบทวนกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการอนุญาตจำนวนไม่ต่ำกว่า ๑,๐๐๐ กระบวนการ^๒ โดยใช้วิธีการทบทวน แบบ “checklist” ซึ่งเป็นวิธีการที่พัฒนาโดยองค์การเพื่อความร่วมมือและพัฒนาทางเศรษฐกิจ (OECD) ซึ่งได้นำไปใช้ในการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายครั้งใหญ่ (regulatory guillotine) ในหลายประเทศมาแล้ว อาทิ เช่น เกาหลีใต้ เม็กซิโก โครเอเชีย เวียดนาม และ บัลแกเรีย เป็นต้น

๒. หลักเกณฑ์ที่ใช้ในการทบทวน

การทบทวนความเหมาะสมของกระบวนการของการอนุญาต^๓ จะแบ่งเป็น ๒ ส่วน ส่วนแรกคือการทบทวนด้านกฎหมาย ซึ่งมีการนำกรอบการทบทวน หรือ check list มาใช้ ส่วนที่สองคือการวิเคราะห์เชิงเศรษฐศาสตร์ ซึ่งเป็นการประเมินต้นทุนในการปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอนุญาต ซึ่งมีหลักเกณฑ์และขั้นตอนที่ชัดเจน มีความเป็นระบบ (systematic) โดยการทบทวนทุกกระบวนการจะต้องใช้ checklist ที่เป็นมาตรฐานเดียวกันทั้งหมด

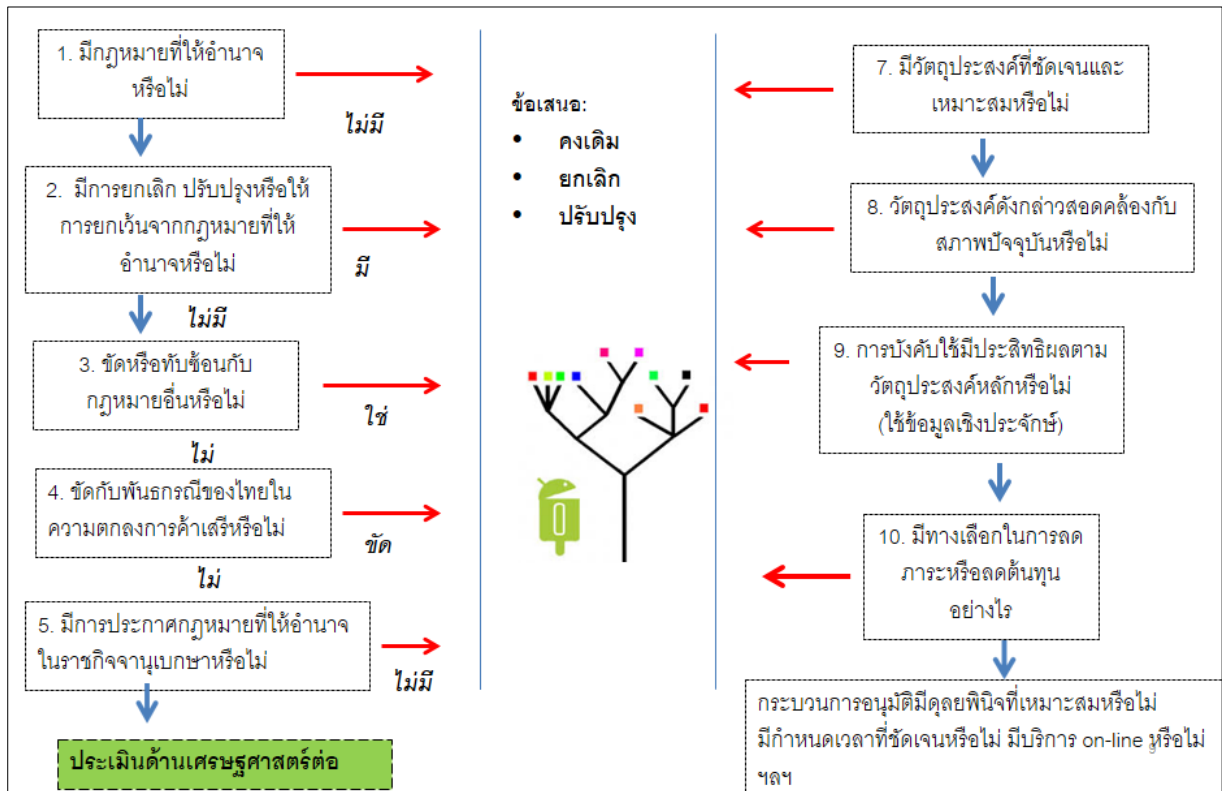
การทบทวนโดยใช้ checklist จะแบ่งเป็น ๓ ส่วน ส่วนแรกจะเป็นการถามถึงความเหมาะสมในมิติของกฎหมาย โดยเริ่มจากคำถามข้อแรก ซึ่งจะถามว่ากระบวนการดังกล่าวมีฐานอำนาจทางกฎหมายที่รองรับหรือไม่ หากกระบวนการใด ไม่ผ่านข้อ ๑ ก็จะถูกตัดทิ้งไปตั้งแต่แรก แต่ถ้าผ่านก็จะไปสู่อีกข้อ ๒ ที่จะถามว่ากระบวนการดังกล่าวขัดแย้ง หรือ ขัดซ้อนกับกฎหมายอื่นๆ หรือไม่ ซึ่งหากขัดแย้งหรือขัดซ้อนก็อาจจะต้องพิจารณาตัดหรือยกเลิก ซึ่งจะทำให้การทบทวนสิ้นสุดลงเช่นกัน แต่ถ้าผ่านทั้ง ๒ คำถาม การทบทวนก็จะไปที่คำถามที่ ๓ ตามแผนภาพที่ ๑ วิธีการทบทวนที่มีลำดับขั้นตอนที่ชัดเจนดังกล่าวทำให้การทบทวนมีความโปร่งใส โดยมีคำถามต่างๆ ที่ใช้ในการทบทวนความเหมาะสมของกระบวนการในการอนุญาตแต่ละขั้นตอนแสดงไว้ในตารางที่ ๑

กระบวนการที่ผ่านการประเมินทางด้านกฎหมาย กล่าวคือ (๑) มีฐานอำนาจทางกฎหมายรองรับ (๒) ไม่ขัดแย้งหรือขัดซ้อนกับกฎหมายอื่น (๓) ไม่มีกฎหมายอื่นที่มีผลในการยกเว้น หรือ ผ่อนผัน (๔) มีการประกาศกฎหมายที่ให้อำนาจในราชกิจจานุเบกษาแล้ว และ (๕) ไม่ขัดกับพันธกรณีของประเทศไทยกับประเทศอื่นๆ หรือองค์การระหว่างประเทศแล้ว จะถูกทบทวนในส่วนที่สองในมิติทางเศรษฐศาสตร์

^๒ กระบวนการ หมายถึง งานบริการที่หน่วยงานของภาครัฐกำหนดขึ้นเพื่อให้ประชาชนมายื่นคำขอ เช่น การขออนุญาตทำใบขับขี่รถยนต์ส่วนบุคคล การออกใบรับรองการแปรรูปสัตว์น้ำ การขอคัดสำเนาทะเบียนบ้าน เป็นต้น โดยในแต่ละ กระบวนการจะประกอบไปด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการเงื่อนไขในการยื่นคำขอ ขั้นตอน ระยะเวลาแต่ละขั้นตอน รายการเอกสารที่ต้องใช้ ค่าธรรมเนียม ฯลฯ ตามที่พระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘ กำหนดให้หน่วยงานของภาครัฐต้องจัดเตรียมคู่มือสำหรับประชาชน และเผยแพร่ใน เว็บไซต์ www.info.go.th

^๓ พระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๔ กำหนดให้ อนุญาต หมายความว่า การที่เจ้าหน้าที่ยินยอมให้บุคคลใดกระทำการใดที่มีกฎหมายกำหนดให้ต้องได้รับความยินยอมก่อนกระทำการนั้น และให้หมายความรวมถึงการออกใบอนุญาต การอนุมัติ การจดทะเบียน การขึ้นทะเบียน การรับแจ้ง การให้ประทานบัตรและการให้อำนาจบัตรด้วย

แผนภาพที่ ๑ กรอบการทบทวนโดยใช้ Checklist



การทบทวนในส่วนที่สอง หรือในมิติเศรษฐศาสตร์นั้นจะพิจารณาว่ากระบวนการงานในการอนุญาตที่ทบทวนนั้น มีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนหรือไม่ และวัตถุประสงค์ดังกล่าวเหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบันหรือไม่ เช่น การอนุญาตผลิตซีดีเพื่อป้องกันการละเมิดลิขสิทธิ์เพลงนั้นไม่สอดคล้องกับสภาพปัจจุบันที่การละเมิดมีได้อยู่ในรูปแบบของซีดีแล้วหากเป็นในรูปแบบของข้อมูลดิจิทัลเป็นต้น นอกจากนี้แล้ว การทบทวนจะรวบรวมหลักฐานข้อมูลเชิงประจักษ์ประกอบการประเมิน เช่น ปริมาณการผลิตซีดีทั้งนี้ สถิติปริมาณการผลิตซีดีในแต่ละปีที่ลดลงอย่างต่อเนื่องจนเกือบเป็นศูนย์แสดงให้เห็นว่าการอนุญาตไม่มีความจำเป็นแล้ว คำถามข้อสุดท้ายในส่วนนี้ จะพิจารณาว่ามีวิธีการในการกำกับดูแลที่ง่ายกว่าการอนุญาตหรือไม่ เช่น การอนุญาตบางครั้งมีไว้เพียงเพื่อการเก็บข้อมูลเท่านั้น ซึ่งสามารถใช้วิธีการแจ้งเตือนได้ซึ่งจะช่วยประหยัดเวลาในการต่อรองการอนุญาต เป็นต้น หากกระบวนการงานในการอนุญาตผ่านการประเมินในส่วนที่สอง จะมีการทบทวนในส่วนสุดท้าย คือ ประสิทธิภาพของขั้นตอนและวิธีการในการอนุญาต

การประเมินในส่วนที่สามจะเริ่มจากการพิจารณาความเหมาะสมของบทลงโทษ เนื่องจากมีกฎหมายหลายฉบับที่กำหนดให้การดำเนินการโดยไม่ขออนุญาตมีโทษทางอาญา แม้การไม่ขออนุญาตดังกล่าวมิได้ผลกระทบในเชิงเศรษฐกิจหรือสังคมในวงกว้างแต่อย่างใด ทั้งนี้ มาตรา ๕ วรรค ๔ แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายพ.ศ. ๒๕๖๒ กำหนดให้ใช้โทษอาญาเฉพาะในกรณีของความผิดร้ายแรงเท่านั้น จากนั้นจะเป็นการประเมินว่าการอนุญาตมีปัญหาในทางปฏิบัติหรือไม่ เช่น การกำหนดให้ผู้นำเข้าสินค้าต้องแจ้งรายละเอียดเกี่ยวกับท่าเรือที่สินค้าจะขึ้นเมื่อเข้ามาในน่านน้ำไทยแล้วนั้น ในทางปฏิบัติเป็นปัญหาเนื่องจากบางครั้งมีความจำเป็นในการเปลี่ยนท่าเทียบเรือแบบกะทันหันเนื่องจากความแออัดเป็นต้น นอกจากนี้ การประเมินในส่วนนี้จะพิจารณาประสิทธิภาพในการอนุญาต เช่น

ความเหมาะสมของเอกสาร ความสะดวกในการขออนุญาตออนไลน์ ระยะเวลา แบบฟอร์ม ค่าธรรมเนียม เป็นต้น

ตารางที่ ๑ หลักเกณฑ์ในการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย

ขั้นตอนที่ ๑ : ประเมินความเหมาะสมในมิติของกฎหมาย	๑. การอนุญาตมีอำนาจกฎหมายรองรับหรือไม่
	๒. เนื้อหาของกฎหมายที่ให้อำนาจเข้าซ้อนหรือขัดแย้งกับกฎหมายอื่นๆ หรือไม่
	๓. กฎหมายที่ให้อำนาจมีการแก้ไขเพิ่มเติม ยกเว้น หรือ ผ่อนผันโดยกฎหมายอื่นหรือไม่
	๔. กฎหมายที่ให้อำนาจในการอนุญาต มีประกาศในราชกิจจานุเบกษาหรือไม่
	๕. กฎหมายที่ให้อำนาจขัดกับพันธกรณีตามความตกลงทางการค้าระหว่างประเทศหรือสนธิสัญญา อนุสัญญาที่ไทยเป็นภาคีหรือไม่
ขั้นตอนที่ ๒: กระบวนการมีเหตุผลรองรับในเชิงเศรษฐศาสตร์หรือไม่	๖. กระบวนการในการอนุญาตที่ทบทวนมีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนและเหมาะสมหรือไม่
	๗. วัตถุประสงค์หลักดังกล่าวยังสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจในปัจจุบันหรือไม่ หรือ ยังมีความจำเป็นหรือไม่
	๘. มีข้อมูลสนับสนุนว่าการกระบวนการดังกล่าวบรรลุวัตถุประสงค์หรือไม่
	๙. มีทางเลือกอื่นๆ ที่สามารถลดต้นทุนและลดภาระในการอนุญาต โดยยังสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้หรือไม่ (เช่น การใช้ระบบการรายงานแทนการอนุญาตหากวัตถุประสงค์เพียงเพื่อการเก็บข้อมูลเท่านั้น)
ขั้นตอนที่ ๓: กระบวนการในการอนุญาตมีประสิทธิภาพหรือไม่	๑๐. กระบวนการในการอนุญาตมีบทลงโทษหรือไม่ และเหมาะสมหรือไม่
	๑๑. กระบวนการสอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ชาติหรือไม่
	๑๒. กระบวนการมีปัญหาในทางปฏิบัติหรือไม่
	๑๓. กระบวนการเป็นอุปสรรคต่อการลงทุน การสร้างงาน และเติบโตของเศรษฐกิจหรือไม่
	๑๔. การอนุญาตมีความชัดเจนและปฏิบัติตามได้ง่ายหรือไม่
	๑๕. การอนุญาตต้องใช้เอกสารเกินความจำเป็นหรือไม่
	๑๖. การอนุญาตมีกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาอย่างชัดเจนและเหมาะสมหรือไม่
	๑๗. หากการอนุญาตต้องมีแบบฟอร์ม แบบฟอร์มดังกล่าวสามารถดาวน์โหลดทางคอมพิวเตอร์ได้หรือไม่ (สอดคล้องกับเป้าหมายในการส่งเสริม e-government)

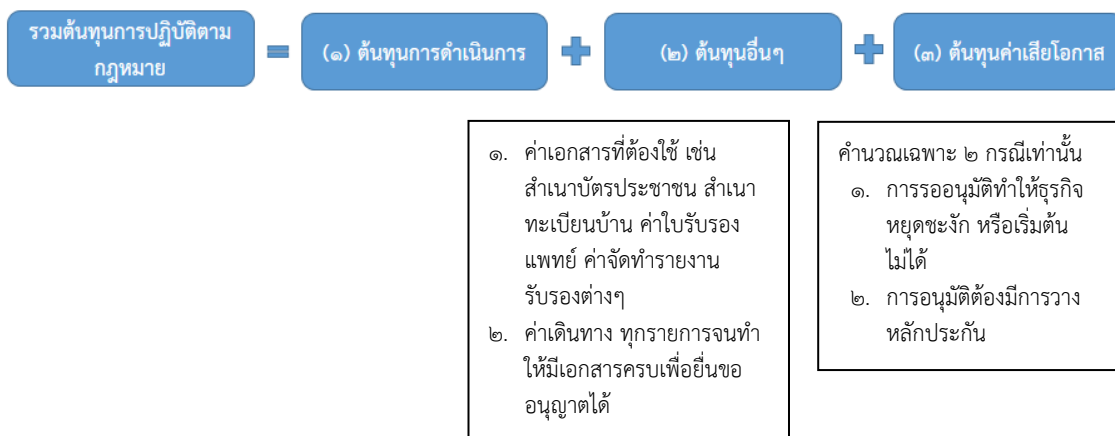
	๑๘. การอนุญาตเกี่ยวข้องกับการอนุญาตอื่นๆ หรือไม่ ที่อาจทำให้ไม่สะดวก (เกี่ยวข้องกับ one-stop service)
	๑๙. การอนุญาตเปิดให้เจ้าหน้าที่รัฐใช้อำนาจดุลยพินิจเกินควร ส่งผลให้เสี่ยงต่อการทุจริตคอร์รัปชันหรือไม่
	๒๐. การอนุญาตมีค่าใช้จ่ายที่เหมาะสมหรือไม่

เมื่อผู้ทบทวนได้วิเคราะห์ตามแนวทางในตารางที่ ๑ เรียบร้อยแล้ว จึงจัดทำข้อเสนอซึ่งจำแนกออกเป็น ๕ ทางเลือก (5C) ดังนี้

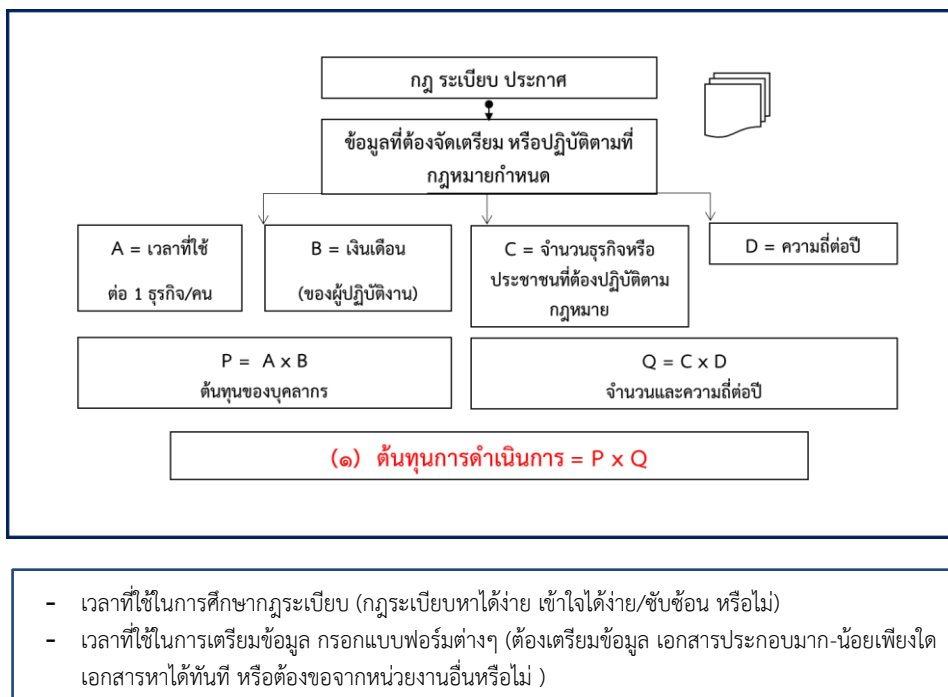
๑. CUT (Cut-in-whole, Cut-in-part) คือ ข้อเสนอให้ยกเลิกกระบวนการงานหรือการอนุญาตทั้งหมดหรือบางส่วน ในกรณีที่ทบทวนแล้วพบว่าไม่มีกฎหมายรองรับ หรือพบว่ามี ความขัดหรือทับซ้อนกับกระบวนการงานหรือการอนุญาตอื่น หรือล้าสมัย หรือไม่เหมาะสมกับบริบททางสังคมและเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไปแล้ว เป็นต้น
๒. CHANGE คือ ข้อเสนอให้เปลี่ยนรูปแบบการอนุญาต เช่น การเปลี่ยนจากระบบอนุญาตเป็นระบบจดแจ้ง หรือการเปลี่ยนจากระบบ pre-audit ให้เป็น post audit หรือข้อเสนอให้ลดขั้นตอน ลดเอกสาร ตัวอย่างเช่นเอกสารราชการที่ส่วนราชการควรใช้วิธีเชื่อมโยงข้อมูลกันเอง แทนการกำหนดให้ผู้ใช้บริการต้องจัดเตรียมไปให้ เป็นต้น
๓. COMBINE คือ ข้อเสนอให้รวมกระบวนการงานเข้าด้วยกัน ในกรณีที่ทบทวนแล้วมีความเห็นว่าการรวมกระบวนการงานจะช่วยลดขั้นตอนการปฏิบัติตามกฎหมายได้
๔. CONTINUE คือ ข้อเสนอที่ทบทวนแล้วเห็นว่ายังมีความจำเป็นหรือเหมาะสมแล้ว จึงให้คงกระบวนการงานหรือการอนุญาตไว้เช่นเดิม ไม่มีการเปลี่ยนแปลงใดๆ
๕. CREATE คือ ข้อเสนอให้เพิ่มกระบวนการงานหรือบัญญัติกฎหมาย กฎ ระเบียบขึ้นใหม่ โดยมักเกี่ยวข้องกับกิจกรรมที่เกิดจากการความก้าวหน้าของการพัฒนาของเทคโนโลยี เช่น การเรียกบริการแท็กซี่ผ่านแอปพลิเคชัน หรือการใช้โดรน เป็นต้น

นอกจากการทบทวนในด้านกฎหมายแล้ว คณะผู้ทบทวนจะประเมินต้นทุนที่สามารถประหยัดได้หากมีการแก้ไขตามข้อเสนอจากการทบทวนโดยใช้ checklist การประเมินต้นทุนจะแบ่งประเภทต้นทุนที่นำมาคำนวณออกเป็นสามส่วน ส่วนแรก คือต้นทุนค่าดำเนินการ ตามแผนภาพที่ ๒ ซึ่งมีรายการสำคัญคือค่าจ้างบุคลากร จำนวนคำขอต่อปี (จำนวนธุรกิจหรือประชาชนที่ขอรับบริการ) และความถี่ที่ต้องติดต่อหน่วยงาน ส่วนที่สองคือ ต้นทุนอื่นๆ ได้แก่ ค่าใช้จ่ายการเตรียมเอกสารทุกรายการ (เช่น หนังสือรับรองแพทย์ ใบรับรองผลการทดสอบต่างๆ) ค่าเดินทางในการติดต่อหน่วยงาน ค่าใช้จ่ายในการรับและส่งเอกสาร เป็นต้น สำหรับ ต้นทุนส่วนที่สามคือ ต้นทุนค่าเสียโอกาส จะคำนวณในกรณีที่การอนุญาตที่กำหนดให้ต้องมีการวางหลักทรัพย์ค้ำประกันที่เป็นเงินสดเท่านั้น ซึ่งจะมีค่าเสียโอกาสที่เป็นดอกเบี้ยของเงินหลักประกัน และกรณีที่ต้องรอเวลาการพิจารณาอนุมัติทำให้ไม่สามารถเริ่มธุรกิจได้ หรือทำให้ธุรกิจต้องหยุดชะงัก ค่าเสียโอกาสคือกำไรที่สูญเสียไปในระหว่างที่รอการอนุมัติ

แผนภาพที่ ๒ การคำนวณต้นทุนรวมของการปฏิบัติตามกฎหมาย



แผนภาพที่ ๓ การคำนวณต้นทุนค่าดำเนินการ



อนึ่ง การคำนวณต้นทุนดังกล่าวยังไม่รวมต้นทุนที่ภาครัฐต้องรับภาระในการการออกใบอนุญาต เช่น เงินเดือนเจ้าหน้าที่ที่ต้องรับเรื่อง เบี้ยประชุมกรรมการที่ต้องพิจารณาอนุมัติ ค่าเช่าสถานที่ในการรับคำขออนุญาต ฯลฯ เป็นต้น จึงอาจมองได้ว่าตัวเลขต้นทุนที่สามารถประหยัดได้ในรายงานนี้เป็นตัวเลขขั้นต่ำ

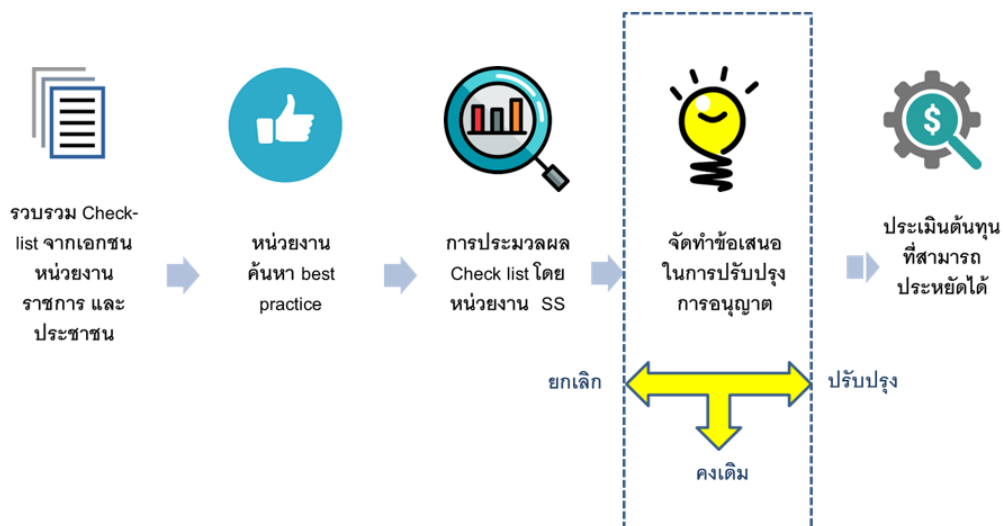
๓. ขั้นตอนและวิธีการทบทวน

การดำเนินการจะเริ่มจากการหา “pain point” หรือกระบวนการในการอนุญาตที่เป็นปัญหาจากทั้งภาครัฐและภาคเอกชน โดยการสอบถามความเห็นและข้อเสนอแนะทางการแก้ไขปัญหาจากทั้งหน่วยงานรัฐ

และสมาคมธุรกิจ ในการเลือกประเภทของธุรกิจที่จะมีการทบทวนนั้น คณะผู้ทบทวนได้เลือก ธุรกิจหรือกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อประเทศในเชิงเศรษฐกิจและสังคม ได้แก่ ธุรกิจการนำเข้าส่งออก การท่องเที่ยว การค้าปลีก และ ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ สำหรับกิจกรรมในเชิงสังคมนั้นได้เลือกธุรกิจการศึกษาของภาคเอกชน นอกจากนี้แล้ว คณะผู้ทบทวนยังได้เลือกกระบวนการในการอนุญาตที่ช่วยส่งเสริมปัจจัยที่มีนัยสำคัญต่อเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ได้แก่ การลงทุนระหว่างประเทศ การทำนวัตกรรม และประกอบธุรกิจหรืออาชีพของ ธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ผู้พิการ และ ผู้มีรายได้น้อยอีกด้วย

เมื่อมีรายชื่อของกระบวนการที่ต้องการทบทวนแล้ว จึงเข้าสู่ขั้นตอนการทบทวนตามแผนภาพที่ ๓ โดยคณะผู้ทบทวนจะทบทวนกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง สัมภาษณ์และประชุมร่วมกับทั้งหน่วยงานภาครัฐ และภาคเอกชน และศึกษาตัวอย่างในการอนุญาตในประเทศที่เป็นมาตรฐานสากลเพื่อใช้ประกอบในการจัดทำข้อเสนอแนะ และเมื่อมีข้อเสนอแนะแล้ว จะมีการจัดประชุมอีกครั้งเพื่อให้ทั้งภาครัฐและเอกชนแสดงความคิดเห็นต่อข้อเสนอแนะดังกล่าว

แผนภาพที่ ๔ วิธีการทบทวน



SS คือ Thailand's Simple and Smart License (คณะทำงานทบทวนการอนุญาต)

๔. ผลการทบทวน

คณะผู้ทบทวนได้ทบทวนกระบวนการรวมทั้งสิ้น ๑,๐๙๔ กระบวนการ เกี่ยวข้องกับการอนุมัติอนุญาต เงื่อนไข หลักเกณฑ์ต่างๆ จำนวน ๑๙๘ เรื่อง ครอบคลุมหน่วยงานระดับกรม ๕๐ หน่วยงาน (๑๕ กระทรวง) หน่วยงานที่ไม่สังกัดกระทรวง ๓ หน่วยงาน และสภาวิชาชีพ ๒ หน่วยงาน แบ่งหมวดหมู่เรื่องที่น่ามาทบทวนได้ ๑๑ เรื่อง รายละเอียดตามตารางที่ ๒ และตารางที่ ๓ ตามลำดับ

ตารางที่ ๒ หมวดหมู่ของเรื่องที่น่าสนใจมาทบทวน

หมวดหมู่ของเรื่องที่น่าสนใจมาทบทวน	จำนวนกระบวนการ
๑. การส่งเสริมผู้ประกอบการรายย่อย	๒๓๐
๒. การส่งเสริมนวัตกรรมและธุรกิจบริการ	๑๒๘
๓. การส่งเสริมธุรกิจอสังหาริมทรัพย์	๑๒๗
๔. การส่งเสริมการท่องเที่ยวและธุรกิจที่เกี่ยวข้อง	๑๒๓
๕. การส่งออกและการนำเข้าสินค้า	๙๗
๖. การจ้างงานคนต่างด้าวและสวัสดิการแรงงาน	๘๖
๗. การอนุญาตที่ล้ำสมัย	๘๔
๘. การส่งเสริมธุรกิจค้าปลีก	๕๙
๙. การส่งเสริมสวัสดิการและส่งเสริมอาชีพสำหรับผู้ด้อยโอกาสและผู้สูงอายุ	๕๖
๑๐. การส่งเสริมธุรกิจการศึกษา	๓๒
๑๑. การอนุญาตอื่นๆ	๗๒
รวม	๑,๐๙๔

ที่มา: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ)

ตารางที่ ๓ เรื่องที่ทบทวนจำแนกตามกระทรวง และกรม

ลำดับ	กระทรวง	กรม	เรื่องที่ทบทวน
๑.	กระทรวงพาณิชย์	กรมทรัพย์สินทางปัญญา	เครื่องหมายการค้า
			การขึ้นทะเบียนสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์
			สิทธิบัตร
			ผลิตภัณฑ์ชีดี
		กรมพัฒนาธุรกิจการค้า	การจดทะเบียนพาณิชย์
			การประชุมคณะกรรมการของบริษัทผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ เงื่อนไขการจดทะเบียนแก้ไขข้อบังคับบริษัทจำกัด
			หนังสือบริคณห์สนธิ
			การขอรับอนุญาตใบประกอบธุรกิจคนต่างด้าว
		กรมการค้าต่างประเทศ	ธุรกิจส่งออกข้าว
			การนำเข้าเครื่องพิมพ์ ๓ มิติ
			การนำเข้าพัดลม/หลอดไฟ/หม้อหุงข้าว
			การนำเข้าเครื่องทำน้ำอุ่น
			การนำเข้าเครื่องผลิตแผ่นซีดี

		กรมการค้าภายใน	ธุรกิจส่งออกข้าว
๒.	สำนักงานตำรวจแห่งชาติ	สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง	การตรวจลงตรา Visa
			การทำงานของคนต่างด้าว
			การรายตัวของคนต่างด้าว
		กองบังคับการฝึกอบรมตำรวจกลาง	ธุรกิจรักษาความปลอดภัย
๓.	กระทรวงแรงงาน	กรมการจัดหางาน	การทำงานของคนต่างด้าว
			คนพิการ
		กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน	พนักงานนวดแผนไทย
		กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน	สวัสดิการแรงงาน และประกันสังคม
		สำนักงานประกันสังคม	สวัสดิการแรงงาน และประกันสังคม
๔.	กระทรวงท่องเที่ยวและกีฬา	กรมศิลปากร	การถ่ายทำภาพยนตร์ต่างประเทศ
		กรมการท่องเที่ยว	การถ่ายทำภาพยนตร์ต่างประเทศ
			ธุรกิจนำเที่ยว
๕.	กระทรวงสาธารณสุข	กรมสนับสนุนบริการสุขภาพ	ธุรกิจสปา
			คลินิก
			โรงพยาบาลเอกชน
			Telemedicine
		แพทยสภา	Telemedicine
		กรมอนามัย	ใบอนุญาตกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ
		สภากาชาดไทย	ธุรกิจสปา
		สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา	Retail
			ตำรับอาหาร
			เครื่องสำอาง/CFS
			ใบอนุญาตผลิตอาหาร
			การอนุญาตผลิตอาหารเป็นการเฉพาะคราว (อ.๑๑)
๖.	กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์	กรมสวัสดิการเด็กและเยาวชน	ธุรกิจหอพักเอกชน
		กรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ	คนพิการ
		กรมกิจการผู้สูงอายุ	โครงการสนับสนุนผู้สูงอายุ
๗.	สำนักนายกรัฐมนตรี	สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน	พ.ร.บ.ส่งเสริมการลงทุน
		คณะกรรมการนโยบายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์แห่งชาติ	ใบอนุญาตขายสุราประเภทที่ ๑ และประเภทที่ ๒
			การห้ามจำหน่ายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในเวลาอื่นนอกเหนือจากที่กำหนด
๘.	กระทรวงศึกษาธิการ	สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน	โรงเรียนเอกชน
		สำนักงานเลขาธิการคุรุสภา	คุรุสภา
		สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา	มหาวิทยาลัย

		สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา	อาชีวศึกษาเอกชน
๙.	กระทรวงการคลัง	กรมสรรพากร	การอนุมัติใช้เครื่องบันทึกการเก็บเงิน
			DUTY FREE
			การจดทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่ม กรณีแจ้งการย้ายสถานประกอบการ
		กรมศุลกากร	DUTY FREE
		กรมสรรพสามิต	การถ่ายลำผ่านแดน
			การอนุญาตผลิตสุรา กรณีสุราแช่ ชนิดเบียร์ (เงื่อนไขที่ต้องเงินทุนจดทะเบียน ๑๐ ล้านบาท)
๑๐.	กระทรวงเกษตรและสหกรณ์	กรมปศุสัตว์	การห้ามจำหน่ายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในเวลาอื่นนอกเหนือจากที่กำหนด
			แจ้งการส่งออกอาหารสัตว์
			Certificate of Health
			Certificate of free sale
			การตรวจสถานที่ผลิตอาหาร
			ซากสัตว์ (ไข่)
			ผลิตอาหารสัตว์ควบคุมเฉพาะ
			ขึ้นทะเบียนอาหารสัตว์ควบคุมเฉพาะ
		กรมประมง	การขอใบอนุญาตโฆษณาคุณภาพหรือสรรพคุณของอาหารสัตว์
			Certificate of free sale
			นำเข้าสัตว์น้ำ/ผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำ
			ส่งออกสัตว์/ซากสัตว์
			Health Certificate
			การขึ้นทะเบียนอาหารสัตว์ควบคุมเฉพาะ (อาหารสัตว์น้ำ)
			การขายอาหารสัตว์ควบคุมเฉพาะ (อาหารสัตว์น้ำ)
			การผลิตอาหารสัตว์ควบคุมเฉพาะ (อาหารสัตว์น้ำ)
		กรมวิชาการเกษตร	ปุ๋ย
๑๑.	กระทรวงอุตสาหกรรม	กรมโรงงานอุตสาหกรรม	การดำเนินการโรงงานอยู่ซ่อมรถ
			การนำเข้าวัตถุดิบรายใหม่ชนิดที่ ๒
			การนำเข้าวัตถุดิบรายใหม่ชนิดที่ ๓
๑๒.	กระทรวงมหาดไทย	สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม	ผลิตภัณฑ์ที่แตกต่างจากมาตรฐานของไทย
		กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น	การศึกษา
			หอพัก
๑๓.	กระทรวงมหาดไทย	กรมโยธาและผังเมือง	ก่อสร้างอาคาร
			ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์
		กรมที่ดิน	ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์

		กรมการปกครอง	การจดทะเบียนและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดิน
			จัดตั้งสำนักงานช่างรังวัดเอกชน
			ธุรกิจโรงแรม
			การพนัน
			ค้าของเก่า
			Sharing Economy ที่พักที่ไม่เป็นโรงแรม
๑๓.	กระทรวงวัฒนธรรม	กรมส่งเสริมวัฒนธรรม	การขอเลขประจำบ้าน
			ตรวจพิจารณาภาพยนตร์
๑๔.	กระทรวงคมนาคม	สำนักงานพระพุทธศาสนา	การถ่ายทำภาพยนตร์ต่างประเทศ
		กรมการบินพลเรือน	Drone
		กรมเจ้าท่า	กิจการท่าเรือเดินทะเล
		กรมการขนส่งทางบก	TNC Car
๑๕.	กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	TNC รถจักรยานยนต์
			EIA
			สัตว์ป่าคุ้มครอง
		กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช	ท่องเที่ยว
		สำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	การถ่ายทำภาพยนตร์ต่างประเทศ
๑๖.	กระทรวงพลังงาน	กรมธุรกิจพลังงาน	โซยนต์
			สถานีบริการน้ำมัน
			ป้ายห้ามโทรศัพท์
๑๗.	กระทรวงยุติธรรม	กรมบังคับคดี	ใบอนุญาตการประกอบกิจการควบคุม (กรณีก๊าซธรรมชาติ)
			การทำแผนฟื้นฟู
๑๘.	หน่วยงานที่ไม่สังกัดกระทรวง	การกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ	ใบอนุญาตให้ค้า และค้าเพื่อการซ่อมแซมเครื่องวิทยุคมนาคม
		กรุงเทพมหานคร - สำนักอนามัย	ใบอนุญาตจัดตั้งสถานที่จำหน่ายอาหาร หรือสถานสะสมอาหาร

ผลการทบทวนกระบวนการตามแนวทางการทบทวนการอนุญาตโดยใช้ checklist พบว่าการอนุญาตของประเทศไทยมีลักษณะปัญหาที่สำคัญสรุปได้ดังนี้

การประเมินในด้านกฎหมาย

- การอนุญาตที่ไม่มีกฎหมายรองรับหรือเคยมีแต่ถูกยกเลิกไปแล้วแต่กระบวนการไม่ยกเลิกตามไปด้วย เช่น ระเบียบกรมศาสนาว่าด้วยการถ่ายทำภาพยนตร์ในเขตวัดและศาสนสถาน พ.ศ. ๒๕๐๖ ซึ่งกำหนดให้ผู้ที่ต้องการถ่ายทำภาพยนตร์ในเขตวัดและศาสนสถานต้องขออนุญาตจากกรมศาสนา ก่อน ระเบียบดังกล่าวไม่มีฐานอำนาจทางกฎหมายรองรับ

- การอนุญาตที่มีกฎหมายกำกับดูแลซ้ำซ้อนในเรื่องเดียวกัน โดยอาจเกิดจากการมีกฎหมายฉบับใหม่ ขึ้นมาดูแลในเรื่องเดิม แต่ไม่ได้ยกเลิกการใช้กฎหมายเดิม เช่น การขออนุญาตการก่อสร้างอาคารเรียนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารซ้ำซ้อนกับการกำกับดูแลมาตรฐานของอาคารเรียนภายใต้ พรบ. โรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ ในกรณีที่มีลักษณะเช่นนี้ คณะผู้ทบทวนจะเสนอให้ยกเลิกการอนุญาตของหน่วยงานที่มีได้เป็นผู้กำกับโดยตรง ในลักษณะเดียวกันการที่โรงแรมต้องรายงานชื่อผู้เข้าพักต่อทั้งสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองและต่อกรมการปกครอง (สำนักงานเขตหรืออำเภอ) ในกรณีดังกล่าวคณะผู้ทบทวนได้เสนอให้โรงแรมรายงานข้อมูลการเข้าพักของคนต่างด้าวโดยตรงต่อสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองในพื้นที่แทนการรายงานต่อกรมการปกครอง
- การอนุญาตที่ไม่มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษา จากการศึกษาพบปัญหานี้สำหรับกฎหมายในระดับอนุบัญญัติ เช่น ระเบียบกรมตำรวจ ลงวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๒๒ ที่กำหนดให้ยกเลิกภาระในการแจ้งสถานพำนักภายใน ๒๔ ชั่วโมง ของคนต่างด้าวชั่วคราวเกือบทุกประเภทแล้ว ยกเว้น สื่อมวลชน และ ผู้เผยแพร่ศาสนา เนื่องจากระเบียบดังกล่าวมาปรากฏในเว็บไซต์ หรือ เอกสารที่มีการเผยแพร่ใดๆ ทำให้คนต่างด้าวที่ไม่รายงานการเปลี่ยนสถานที่พักใน ๒๔ ชั่วโมงอาจถูกเจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินคดีได้ เป็นต้น

สำหรับการอนุญาตใดๆที่ขัดกับพันธกรณีของประเทศไทยต่อต่างประเทศหรือองค์ระหว่างประเทศจากการทบทวนยังไม่พบว่ามีอนุญาตใดที่มีปัญหาในเรื่องนี้

การประเมินในด้านเศรษฐศาสตร์

- มีใบอนุญาตจำนวนมากที่มีลักษณะเป็นพิธีกรรม มิได้มีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน หรือมีเพียงเพื่อการเก็บข้อมูลหรือการบันทึกเท่านั้น
- การต่อใบอนุญาตหลายรายการต้องยื่นเอกสารจำนวนมากซ้ำกับเอกสารที่เคยยื่นไปแล้วในครั้งแรกทั้งที่ไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงใดๆ อีก ในกรณีเหล่านี้ คณะผู้ทบทวนมีข้อเสนอให้ยกเลิกการอนุญาตหรือเสนอให้เปลี่ยนจากการอนุญาตเป็นเพียงการแจ้งเท่านั้น หรือยืดอายุของใบอนุญาตเพื่อลดภาระความถี่ในการต่อใบอนุญาต หากไม่เห็นความจำเป็นและหากการศึกษาแบบอย่างในต่างประเทศพบว่า ใบอนุญาตในลักษณะเดียวกันนั้นมีอายุที่นานกว่า รวมทั้งเสนอให้การต่อใบอนุญาตไม่จำเป็นต้องใช้เอกสารเดิม และถ้าเป็นไปได้ควรเป็นการต่ออายุแบบอัตโนมัติ โดยผู้ที่มีใบอนุญาตอยู่แล้วเพียงจ่ายค่าธรรมเนียมการต่ออายุเท่านั้น ข้อเสนอเหล่านี้จะสามารถลดระยะเวลาในการดำเนินการ ลดปริมาณเอกสารที่ต้องยื่น และแก้ปัญหาการใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาอนุญาตได้ ตัวอย่างเช่น การขอต่ออายุใบประกอบวิชาชีพครูทุก ๒ ปี การจ้างแรงงานคนพิการโดยการขอใช้สิทธิตามมาตรา ๓๕
- มีกระบวนการในการอนุญาตที่มีวัตถุประสงค์ชัดเจนหากแต่ไม่มีหลักฐานที่สามารถแสดงได้ว่ากระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการอนุญาตดังกล่าวบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ เช่น ในกรณีของการกำหนดให้คนต่างด้าวและเจ้าของบ้านต้องรายงานการเข้าพักของคนต่างด้าวภายใน ๒๔ ชั่วโมง มีเป้าประสงค์เพื่อที่จะติดตามผู้ที่อาจจะกระทำความผิดกฎหมายหรือผู้ก่อการร้าย หากแต่ไม่มีหลักฐาน

ใดๆ จากหน่วยงานที่เป็นผู้อนุญาตว่าได้มีการใช้ข้อมูลที่มีการรายงานในการติดตามคนร้าย เนื่องจากคนที่มีความสนใจจะทำผิดกฎหมายจะไม่แจ้งรายละเอียดที่ต้องการและในทางปฏิบัติทั้งเจ้าของบ้านและคนต่างด้าวเองก็ไม่ได้รายงานข้อมูลตามข้อบังคับของกฎหมายอาจเนื่องจากหลายปัจจัยเช่น ขาดการประชาสัมพันธ์ทำให้เจ้าบ้านทราบ ไม่มีการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจังสำหรับกลุ่มนี้ ทำให้กฎดังกล่าวเป็นเพียงช่องทางในการหาผลประโยชน์ของผู้ที่รู้กฎหมาย

- การทบทวนความเหมาะสมในเชิงเศรษฐกิจของการอนุญาตบางเรื่องไม่สอดคล้องกับสภาพปัจจุบัน เช่น กฎหมายที่กำหนดให้ต้องแจ้งการผลิต จำหน่าย ย้าย และเลิกกิจการผลิตซีดี การจดทะเบียนหนังสือบริคณห์สนธิซึ่งซ้อนกับการจดทะเบียนนิติบุคคล หรือ การจดทะเบียนประกอบพาณิชย์กิจ สำหรับธุรกิจประมาณ ๓๐ ประเภทเพื่อเข้าประสงค์เพียงการเก็บข้อมูลเกี่ยวกับผู้ประกอบการซึ่งไม่มีความจำเป็นอีกต่อไปเนื่องจากมีแหล่งข้อมูลอื่นๆ เป็นต้น สำหรับการอนุญาตเหล่านี้คณะผู้ทบทวนจะเสนอให้ยกเลิก หากการอนุญาตที่ทบทวนผ่านการประเมินในสองส่วนแรก คณะผู้ทบทวนจะประเมินประสิทธิภาพของกระบวนการและขั้นตอนในการอนุญาต

การประเมินในด้านการบริหารจัดการและอื่นๆ

- การอนุญาตจำนวนมากใช้เวลานานเกินควรเนื่องจากการพิจารณาใช้ระบบคณะกรรมการที่มีตัวแทนจากบุคคลและหน่วยงานภายนอกจำนวนมาก ทำให้ใช้เวลาในการนัดประชุมกรรมการอย่างน้อย ๑ เดือน ทั้งนี้ มาตรา ๕ แห่ง พระราชบัญญัติ หลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ ได้กำหนดไว้ว่า *หน่วยงานของรัฐพึงใช้ระบบอนุญาตและระบบคณะกรรมการเฉพาะกรณีที่เหมาะสม* คณะผู้ทบทวนเห็นว่า ระบบคณะกรรมการเหมาะสมสำหรับภารกิจในเชิงนโยบายที่ต้องการความหลากหลายของมุมมองและแนวคิด หากแต่การพิจารณาอนุญาตนั้นเป็นงานในระดับปฏิบัติที่ไม่จำเป็นต้องใช้ระบบกรรมการ โดยหน่วยงานที่มีอำนาจในการอนุญาตควรดำเนินการได้เองตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ชัดเจนซึ่งสอดคล้องกับความใน มาตรา ๕ แห่ง พระราชบัญญัติ หลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ ที่กำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้อนุญาตจะต้อง “ *พึงกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและระยะเวลา* ” ในกรณีเหล่านี้ คณะผู้ทบทวนจะมีข้อเสนอให้ยกเลิกระบบคณะกรรมการ ออกเกณฑ์ในการพิจารณาที่มีความชัดเจน และ ลดระยะเวลาในการพิจารณาอย่างน้อย ๓๐ วัน
- การขาดการเชื่อมโยงข้อมูลกันระหว่างหน่วยงานราชการเอง แม้แต่กรมที่อยู่ภายในกระทรวงเดียวกัน ปัญหาการใช้เอกสารที่มากเกินไปจนมีความจำเป็นมีสาเหตุส่วนหนึ่งมาจากการขาดการเชื่อมโยงข้อมูลกัน โดยหลักการให้ประชาชนเป็นผู้เตรียมเอกสารแทนโดยอ้างว่าจะได้รับการบริการที่รวดเร็วขึ้น จากการทบทวนพบว่าการอนุญาตจำนวนมากที่ยังต้องการสำเนาเอกสารที่หน่วยงานราชการอื่นเป็นผู้ออก ซึ่งไม่สอดคล้องกับประกาศ คสช. ที่กล่าวถึงกระบวนการทำงานของหน่วยงานภาครัฐโดยทั่วไปว่า หากต้องการเอกสารทางราชการของประชาชน (เช่น สำเนาทะเบียนบ้าน สำเนาบัตรประชาชน สำเนาใบขับขี่ หนังสือจดทะเบียนบริษัท) เป็นหน้าที่ของหน่วยงานนั้นในการประสานงานเพื่อขอเอกสารดังกล่าว แทนแบบเดิมที่ประชาชนต้องเป็นฝ่าย

เตรียมมาให้ นอกจากนี้แล้ว ในแบบฟอร์มในการขออนุญาตหลายฉบับยังระบุรายชื่อ “เอกสารอื่นๆ” ตามที่เจ้าหน้าที่จะกำหนด ซึ่งทำให้การอนุญาตไม่ชัดเจน ในกรณีดังกล่าว คณะผู้ทบทวนจะเสนอให้ตัดรายการเอกสารที่เป็นเอกสารของหน่วยงานราชการและคำว่า “เอกสารอื่นๆ” ออก ตัวอย่างการอนุญาตที่มีปัญหาในเรื่องนี้เช่น

- การใช้สิทธิตามมาตรา ๓๕ ของคนพิการ เป็นการทำงานเชื่อมโยงระหว่างกระทรวงแรงงาน กับกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ แต่ไม่มีการเชื่อมโยงข้อมูลกัน ทำให้คนพิการ บริษัทผู้ต้องการจ้างงานคนพิการ มีภาระการจัดเตรียมเอกสารจำนวนมาก โดยต้องเตรียมมากกว่าที่กฎหมายกำหนดเพื่อให้ได้รับการอนุมัติที่เร็วขึ้น นอกเหนือไปจากปัญหาการรออนุมัติการจ้างงานคนพิการเนื่องจากต้องมีเจ้าหน้าที่ไปตรวจเยี่ยมคนพิการและสถานประกอบการก่อนจึงจะจ้างได้ ปัญหานี้คณะผู้ทบทวนมีข้อเสนอให้เปลี่ยนเป็นระบบ post audit แทน
- การแจ้งการส่งออกอาหารสัตว์ หนังสือรับรองสุขภาพอาหารสัตว์ กำหนดให้ต้องแสดงเอกสารประกอบ โดยมี “เอกสารอื่นๆ” ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ คณะผู้ทบทวนเสนอให้ เรียกเอกสารอื่นๆ ได้ แต่ขอให้ชี้แจงเหตุผลประกอบการเรียกเอกสารอื่นๆ เพิ่มเติม เพื่อเพิ่มความระมัดระวังในการสร้างภาระที่เกินความจำเป็น
- การออกแบบการบริหารจัดการที่ซับซ้อน โยงหลายหน่วยงาน หรือต้องอาศัยบุคลากรของอีกหน่วยงานหนึ่ง โดยไม่มีทรัพยากรจัดสรรไปให้ เช่น การอนุมัติการจ้างงานคนพิการตาม มาตรา ๓๕ มีความล่าช้ามาก เนื่องจากต้องกรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการต้องอาศัยให้กรมการจัดหางานตรวจเยี่ยมสถานประกอบการและเยี่ยมคนพิการในพื้นที่ก่อนจึงอนุมัติการจ้างได้ ในกรณีที่เป็นพื้นที่ห่างไกลไม่สามารถไปตรวจเยี่ยมได้บ่อย และภารกิจประจำมากอยู่แล้ว จึงต้องรออนุมัติดินาน
- ข้อบัญญัติทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการอนุญาตบางเรื่องยากต่อการปฏิบัติตามได้ เช่น การกำหนดให้ต้องแจ้งขอเปลี่ยนทำนุเข้าล่วงหน้า ในกรณีที่ไม่สามารถใช้ทำเดิมที่ได้ขออนุญาตไว้แล้วได้ ซึ่งในทางปฏิบัติ ธุรกิจก็ไม่ต้องการให้เปลี่ยนแปลงแต่อย่างใด แต่จำเป็นต้องเปลี่ยนเนื่องจากเหตุผลวิสัย เช่น การล่ำเลียงสินค้าล่าช้า ทำให้ทำเรือที่แจ้งไว้ยังไม่ว่าง ผู้ประกอบการไม่สามารถล่อลารออยู่ในทะเลจนกว่าจะได้รับอนุญาตให้เปลี่ยนทำได้เพราะจะผิตนัดคิวการล่ำเลียงสินค้าซึ่งอาจทำให้มีค่าใช้จ่ายอื่นเพิ่มเติม จึงต้องนำเรือเข้าท่าก่อนแล้วแจ้งเปลี่ยนภายหลัง ทำให้เป็นความผิต เป็นต้น

๕. ข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูปการอนุญาต

ผลการทบทวนกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการอนุญาตจำนวนรวมทั้งสิ้น ๑,๐๙๔ กระบวนการ คณะผู้ทบทวนมีข้อเสนอแนะโดยสรุปได้ตามตารางที่ ๔ โดยมีจำนวนกระบวนการที่คณะผู้ทบทวนมีข้อเสนอให้ปรับปรุงแก้ไข (CHANGE) และยกเลิก (CUT) จำนวน ๔๗๒ กระบวนการ (ร้อยละ ๔๓) และจำนวน ๔๒๔ (ร้อยละ ๓๙) ตามลำดับ

ตารางที่ ๔ สรุปผลข้อเสนอจากการทบทวน ๑,๐๙๔ กระบวนงาน

ข้อเสนอจากการทบทวน	CHANGE	CUT	CONTINUE	COMBINE	CREATE	รวม
จำนวน	๔๗๒	๔๒๔	๑๖๑	๓๐	๗	๑,๐๙๔
ร้อยละ	๔๓	๓๙	๑๕	๓	๑	๑๐๐

ที่มา: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ)

ข้อเสนอให้ปรับปรุงหมายถึงเปลี่ยนจากระบบอนุญาตให้เป็นระบบจดทะเบียน เปลี่ยนจากระบบ pre-audit ให้เป็น post-audit เปลี่ยนวิธีการพิจารณาอนุญาตจากรูปแบบคณะกรรมการให้เป็นระดับหน่วยงาน หรือปรับลดรายการเอกสาร และความถี่ในการติดต่อ เป็นต้น

คณะผู้ทบทวนมีตัวอย่างข้อเสนอแนะโดยจัดกลุ่มปัญหาที่นำมาทบทวนออกเป็น ๑๑ ด้าน ดังต่อไปนี้

๕.๑ การจ้างงานคนต่างด้าวและสวัสดิการแรงงาน

การทบทวนในหมวดนี้ครอบคลุมกระบวนงาน เงื่อนไข และหลักเกณฑ์รวมทั้งสิ้น ๘๖ กระบวนงาน โดยมีเรื่องที่เป็นปัญหาสำคัญคือ การจ้างงานคนต่างด้าว จากการสัมภาษณ์สมาคมการค้าทั้งไทยและต่างประเทศพบว่า อุปสรรคที่สำคัญมากที่สุดในการลงทุนจากต่างประเทศ คือ การนำเข้าแรงงานที่มีทักษะเข้ามาในประเทศไทย และเมื่อเข้ามาแล้วยังมีกฎระเบียบที่สร้างภาระที่ไม่จำเป็นจำนวนมากต่อแรงงานต่างชาติที่มีทักษะและนายจ้าง ความเดือดร้อนที่เกิดจากการปฏิบัติตามกฎระเบียบเกี่ยวกับการจ้างแรงงานต่างด้าวไม่ได้เกิดขึ้นเฉพาะกับภาคธุรกิจเท่านั้น แต่ยังเกิดกับครัวเรือนทั่วไปที่จ้างแรงงานต่างด้าวไร้ทักษะอีกด้วย

จากการศึกษาแนวปฏิบัติที่ดีในหลายประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น และ สิงคโปร์ คณะผู้ทบทวนมีข้อเสนอในการปรับปรุงปัญหาสำคัญๆ ของการจ้างงานคนต่างด้าวดังนี้

ตารางที่ ๕ ตัวอย่างข้อเสนอจากการทบทวนหมวดการจ้างงานคนต่างด้าวและสวัสดิการแรงงาน

ข้อเสนอ	หน่วยงานที่อนุญาต	ผู้ที่ได้รับผลประโยชน์
ยกเลิก การรายงานการเปลี่ยนสถานที่พักของคนต่างด้าวโดยเจ้าของบ้านและคนต่างด้าวภายใน ๒๔ ชั่วโมง ตาม พ.ร.บ. คนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒	- สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง (สตม.) - สำนักงานตำรวจแห่งชาติ	แรงงานต่างด้าวที่ทำงานในประเทศไทย และเจ้าของบ้านที่ให้คนต่างด้าวพักอาศัย
ยกเลิก การรายงานตัวทุก ๙๐ วัน ของแรงงานต่างด้าวตาม พ.ร.บ. คนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒	- สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง (สตม.) - สำนักงานตำรวจแห่งชาติ	คนต่างด้าวที่ทำงานในประเทศไทย
ยกเลิก เกณฑ์ทุนจดทะเบียน ๒-๓ ล้านบาทในการจ้างแรงงานต่างด้าว ๑ คน ตามระเบียบกรมการจัดหางานว่าด้วยหลักเกณฑ์การพิจารณาการอนุญาต	กรมการจัดหางาน	บริษัทขนาดกลางและขนาดย่อมที่ต้องการจ้างผู้เชี่ยวชาญจาก

ข้อเสนอ		หน่วยงานที่อนุญาต	ผู้ที่ได้รับผลประโยชน์
	ทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๕๒ หากคนต่างด้าวยังมีรายได้ไม่น้อยกว่า ๑ แสนบาท (เกณฑ์รายได้ตามระบบ Smart visa)		ต่างประเทศแต่ทุนจดทะเบียนไม่ถึงเกณฑ์
ยกเลิก	เกณฑ์สัดส่วนแรงงานไทยต่อต่างด้าวที่ ๔ ต่อ ๑ ในการจ้างแรงงานต่างด้าวตามระเบียบกรมการจัดหางานว่าด้วยหลักเกณฑ์การพิจารณาการอนุญาตทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๕๓ ในกรณีคนต่างด้าวยังมีรายได้ไม่น้อยกว่า ๑ แสนบาท (เกณฑ์รายได้ตามระบบ Smart visa)	กรมการจัดหางาน	บริษัทต่างชาติที่จำเป็นต้องนำเข้าผู้เชี่ยวชาญจากต่างประเทศเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะในช่วงก่อตั้งกิจการ
เปลี่ยน	กระบวนการในการขอ non-immigrant B visa และ work permit ให้กระชับมากขึ้น โดยการให้นายจ้างยื่นขอใบอนุญาตการทำงานชั่วคราวจากกระทรวงแรงงานให้คนต่างด้าวที่อยู่ในต่างประเทศก่อนเพื่อใช้เป็นหลักฐานในการยื่นขอ non-immigrant B visa จากกระทรวงการต่างประเทศ และเมื่อคนต่างด้าวดังกล่าวเข้ามาในประเทศไทยแล้วสามารถดำเนินการเพื่อขอใบอนุญาตการทำงานฉบับจริงได้	- สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง (สตม.) - สำนักงานตำรวจแห่งชาติ	คนต่างด้าวที่ต้องการเข้ามาทำงานในประเทศไทย และ ธุรกิจที่ต้องการจ้างงานคนต่างด้าว

๕.๒ การส่งเสริมการท่องเที่ยวและธุรกิจที่เกี่ยวข้อง

ธุรกิจท่องเที่ยวเป็นธุรกิจที่สร้างรายได้ให้แก่ประเทศที่สำคัญมาก ข้อมูลจากการรับฟังปัญหาจากผู้ประกอบการในหมวดนี้ครอบคลุมกระบวนการที่นำมาทบทวนทั้งสิ้น ๑๒๓ กระบวนการ ผลการทบทวนพบว่า ยังมีกฎและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการอนุญาตจำนวนมากที่เป็นอุปสรรคต่อการประกอบธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยว ได้แก่ (๑) พิธีการตรวจคนเข้าเมืองยังต้องกรอกแบบฟอร์ม ตม. ๖ (๒) ธุรกิจการถ่ายทำภาพยนตร์ต่างประเทศซึ่งมีกฎระเบียบจำนวนมากที่ทำให้การถ่ายทำภาพยนตร์ในประเทศไทยมีต้นทุนสูงและไม่สะดวก (๓) ธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ซึ่งยังขาดแคลนมัคคุเทศก์ที่สามารถพูดภาษาต่างชาติได้ (๔) ธุรกิจนวดเพื่อสุขภาพ (สปา) ที่ยังต้องขอต่อใบอนุญาตทุก ๕ ปีและเมื่อต้องแจ้งเลิกกิจการ และ (๕) ธุรกิจโรงแรมที่ยังมีที่พักนักท่องเที่ยวจำนวนมากที่ไม่สามารถได้ขึ้นทะเบียนอย่างถูกต้องตามกฎหมายอันเนื่องมาจากกฎระเบียบที่กำหนดมาตรฐานโรงแรมที่ไม่สอดคล้องกับบริบทในปัจจุบัน ตัวอย่างข้อเสนอสำหรับปัญหาสำคัญของหมวดนี้มีรายละเอียดตามตารางต่อไปนี้

ตารางที่ ๖ ตัวอย่างข้อเสนอจากการทบทวนหมวดการส่งเสริมการท่องเที่ยวและธุรกิจที่เกี่ยวข้อง

ข้อเสนอ		หน่วยงานที่อนุญาต	ผู้ที่ได้รับผลประโยชน์
ยกเลิก	แบบฟอร์ม ตม. ๖	- สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง (สตม.) - สำนักงานตำรวจแห่งชาติ	คนต่างด้าวที่เดินทางเข้ามาในประเทศไทย
เปลี่ยน	เปลี่ยนระบบการอนุญาตการถ่ายทำภาพยนตร์ต่างประเทศเป็นการจัดแจ้ง	กรมการท่องเที่ยว	ผู้ถ่ายทำภาพยนตร์ต่างชาติที่ต้องการถ่ายทำในประเทศไทย
เปลี่ยน	เปลี่ยนจากการกำหนดให้ผู้ถ่ายทำภาพยนตร์ต่างประเทศต้องยื่นบทภาพยนตร์ต้นฉบับ เป็นเพียงการยื่นเค้าโครงเรื่องที่ต้องแปลเป็นภาษาไทย	กรมการท่องเที่ยว	
เปลี่ยน	ให้ภาพยนตร์ทุกประเภทสามารถใช้บริการ one stop service (ศูนย์บริการอนุญาตถ่ายทำภาพยนตร์ต่างประเทศในประเทศไทยแบบเบ็ดเสร็จ) ได้	กรมการท่องเที่ยว	
ยกเลิก	ยกเลิกข้อกำหนดให้การติดต่อประสานงานขออนุญาตถ่ายทำภาพยนตร์ต้องดำเนินการผ่าน "ผู้ประสานงาน" ที่ขึ้นทะเบียนกับกรมการท่องเที่ยวเท่านั้น	กรมการท่องเที่ยว	ผู้ประสานงานในการขออนุญาตถ่ายทำภาพยนตร์
เปลี่ยน	เปลี่ยนการขึ้นทะเบียนผู้ประสานงานการถ่ายทำภาพยนตร์จากระบบอนุญาตเป็นการจัดแจ้ง	กรมการท่องเที่ยว	
ยกเลิก	ยกเลิกการขออนุญาตเปลี่ยนแปลงเนื้อหาสถานที่ หรือบทภาพยนตร์ที่ไม่มีนัยสำคัญ	กรมการท่องเที่ยว	ถ่ายทำภาพยนตร์ต่างชาติที่ต้องการถ่ายทำในประเทศไทย
เปลี่ยน	เปลี่ยนข้อกำหนดให้การถ่ายทำภาพยนตร์ต้องมี "เจ้าหน้าที่กำกับดูแลถ่ายทำ" จากเดิมสำหรับภาพยนตร์ทุกรายมาเป็นเฉพาะภาพยนตร์ที่เนื้อหาที่มีความอ่อนไหว	กรมการท่องเที่ยว	ผู้ถ่ายทำภาพยนตร์ต่างชาติที่ต้องการถ่ายทำในประเทศไทย
เปลี่ยน	ปรับเงื่อนไขในการที่ผู้ถ่ายทำภาพยนตร์ต่างชาติที่มีค่าใช้จ่ายเกิน ๕๐ ล้านบาทสามารถขอรับสิทธิประโยชน์ cash rebate หลังจากการถ่ายทำหนังได้	กรมการท่องเที่ยว	
เปลี่ยน	ให้กองถ่ายภาพยนตร์สามารถแสดงกรมธรรม์ประกันภัยแทนการวางเงิน	กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช	

ข้อเสนอ		หน่วยงานที่อนุญาต	ผู้ที่ได้รับผลประโยชน์
	ประกันในการขออนุญาตถ่ายทำภาพยนตร์ในอุทยานแห่งชาติ		
ยกเลิก	ยกเลิกการตรวจเนื้อหาภาพยนตร์ของสำนักอุทยานแห่งชาติในการขออนุญาตถ่ายทำภาพยนตร์ในอุทยานแห่งชาติ (เนื่องจากซ้ำซ้อนกับกรมการท่องเที่ยว)	กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช	
เปลี่ยน	เปลี่ยนระบบการขออนุญาตเปลี่ยนสถานที่เลื่อนการถ่ายทำ เพิ่มจำนวนวันถ่ายทำ หรือ แก้ไขบทภาพยนตร์ในอุทยานแห่งชาติ เป็นการแจ้งทราบแทน (เพราะซ้ำซ้อนกับกรมการท่องเที่ยว)	กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช	
เปลี่ยน	เปลี่ยนระบบการขออนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยว ให้เป็นระบบขึ้นทะเบียนแทน	กรมการท่องเที่ยว	ธุรกิจนำเที่ยว
เปลี่ยน	ให้กรมการท่องเที่ยวประกาศขึ้นทะเบียน "ผู้นำเที่ยวต่างชาติที่สามารถพูดภาษาที่ขาดแคลน"	กรมการท่องเที่ยว	นักท่องเที่ยวต่างชาติที่ไม่สามารถหาผู้นำเที่ยวไทยที่พูดภาษาตนเองได้
เปลี่ยน	เปลี่ยนระบบการอนุญาตบริการลูกหาบของกรมอุทยานแห่งชาติเป็นระบบจดทะเบียนแทน	กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช	ลูกหาบในอุทยานแห่งชาติ
เปลี่ยน	เปลี่ยนระบบการขออนุญาตเป็นผู้ดำเนินการในสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ ให้เป็นระบบขึ้นทะเบียนแทน	กรมสนับสนุนบริการสุขภาพ	ธุรกิจสปา
เปลี่ยน	เสนอให้ใช้การกำหนดข้อห้ามโดยทั่วไป ซึ่งหากผู้ประกอบการสามารถทำได้ตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้ ก็สามารถขอขึ้นทะเบียนเป็นสถานประกอบการเพื่อสุขภาพกับกรม สบส. แทนการขอใบอนุญาตประกอบกิจการ	กรมสนับสนุนบริการสุขภาพ	
ยกเลิก	การขอต่ออายุใบอนุญาตประกอบธุรกิจสปาทุก 5 ปี และ การขออนุญาตเลิกกิจการ	กรมสนับสนุนบริการสุขภาพ	
ยกเลิก	ยกเลิกโทษจำคุกผู้ประกอบการที่ไม่มีใบอนุญาต	กรมสนับสนุนบริการสุขภาพ	
เปลี่ยน	การพิจารณาอนุญาตประกอบกิจการโรงแรมจากระบบคณะกรรมการเป็นนายทะเบียนอนุมัติโดยอาจมอบหมายให้	กรมการปกครอง	ผู้ประกอบการโรงแรม

ข้อเสนอ		หน่วยงานที่อนุญาต	ผู้ที่ได้รับผลประโยชน์
	เจ้าหน้าที่ดำเนินการ เพื่อลดเวลาพิจารณาอนุญาตจาก ๖๖ วัน เหลือเพียง ๗ วัน		
เปลี่ยน	มาตรการผ่อนผันมาตรฐานอาคารจากปัจจุบันที่มีอายุเพียง ๕ ปี ให้สามารถบังคับใช้ตลอดไปเพื่อเปิดให้โรงแรมขนาดเล็กได้ขึ้นทะเบียนโรงแรม	กรมการปกครอง	
เพิ่ม	ให้ออก "ร่างกฎกระทรวงกำหนดประเภทและมาตรฐานของสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรม" เพื่อใช้เป็นเกณฑ์ขึ้นทะเบียน "ที่พักที่ไม่เป็นโรงแรม" แทน "หนังสือสั่งการมท. เพื่อกำหนดขั้นตอนการจดทะเบียน (ไม่ใช่การอนุญาต) โฮมสเตย์"	กรมการปกครอง	ผู้ใช้บริการที่พักที่ไม่ใช่โรงแรม
เพิ่ม	ให้ที่พักสำหรับนักท่องเที่ยวที่ไม่สามารถขอใบอนุญาตมาตรฐานตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบกิจการโรงแรมในปัจจุบันสามารถขึ้นทะเบียนเป็น "ที่พักที่ไม่เป็นโรงแรม" ซึ่งรวมถึง โฮมสเตย์ เกสเฮาส์ โฮสเทล	กรมการปกครอง	ผู้ประกอบการธุรกิจที่พักอาศัยระยะสั้นที่ไม่เข้านิยาม "โรงแรม" ตามกฎหมายปัจจุบัน
เพิ่ม	ให้มีการขึ้นทะเบียนการนำที่อยู่อาศัยส่วนบุคคลและห้องชุดออกให้เช่าระยะสั้น โดยจำกัดให้บุคคลหนึ่งมีสิทธิขึ้นทะเบียนให้เช่าที่พักระยะสั้นเพียงหลังเดียวหรือห้องเดียวไม่เกิน ๑๘๐ วันต่อปี และต้องมีหนังสือยินยอมจากนิติบุคคลบ้านจัดสรรหรืออาคารชุด	กรมการปกครอง	ผู้ที่ให้เช่าบ้านหรือห้องพักอาศัยเพื่อเป็นรายได้เสริมผ่าน platform
ยกเลิก	กำหนดให้ผู้จัดการโรงแรมต้องส่งสำเนาทะเบียนผู้พักต่อนายทะเบียนทุกสัปดาห์ และให้ต้องขอคัดสำเนาทะเบียนผู้พักจากนายทะเบียน หากทำสำเนาที่เก็บไว้หายหรือชำรุด	กรมการปกครอง	ผู้จัดการโรงแรม

๕.๓ การส่งเสริมวัฒนธรรมและธุรกิจบริการ

ผลการจัดอันดับขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศโดย IMD พบว่าประเทศไทยยังด้อยในด้านการสร้างสรรงานนวัตกรรม ซึ่งเป็นปัจจัยที่ทำให้เราไม่สามารถหลุดพ้นจากการติดกับดักของประเทศที่มีรายได้ปานกลาง (middle-come trap) ได้ ปัญหาที่พบในหมวดนี้ครอบคลุมกระบวนการรวม ๑๒๘ กระบวนการ แบ่งเป็น ๓ เรื่อง คือ กระบวนการในการจดทะเบียนทรัพย์สินทางปัญญายังมีปัญหาลุ่ปรรรคทำ

ให้ผู้คิดค้นงานนวัตกรรมได้รับการคุ้มครองค่าจ้างมาก กฎหมายหลายฉบับยังกีดกันการนำเทคโนโลยีใหม่มาใช้ ในการเพิ่มมูลค่าสินค้าหรือบริการหรือในการให้บริการที่มีคุณภาพแก่ประชาชน โดยคณะผู้ทบทวนมีข้อเสนอ สำหรับเรื่องที่สำคัญในหมวดนี้ดังต่อไปนี้

ตารางที่ ๗ ตัวอย่างข้อเสนอจากการทบทวนหมวดการส่งเสริมนวัตกรรมและธุรกิจบริการ

ข้อเสนอ		หน่วยงานที่อนุญาต	ผู้ที่ได้รับผลประโยชน์
การส่งเสริมการสร้างทรัพย์สินทางปัญญา			
เปลี่ยน	ให้กรมทรัพย์สินทางปัญญาสามารถ outsource งานตรวจสอบคำขอสิทธิบัตรได้	กรมทรัพย์สินทางปัญญา	ผู้ขอสิทธิบัตร
เปลี่ยน	ปรับปรุงคุณภาพของตัวแทนสิทธิบัตรโดยการจำกัดอายุในการขึ้นทะเบียน และการยื่นหลักฐานการปฏิบัติงานตัวแทนสิทธิบัตร และการพัฒนาองค์ความรู้อย่างต่อเนื่อง	กรมทรัพย์สินทางปัญญา	
ยกเลิก	การจดทะเบียนสัญญาอนุญาตให้ใช้เครื่องหมายการค้าเนื่องจากเป็นสัญญาทางแพ่ง หรือหากต้องการให้คงอยู่ ควรเปลี่ยนเป็นระบบจดทะเบียน	กรมทรัพย์สินทางปัญญา	ผู้ที่เป็นเจ้าของเครื่องหมายการค้า
เปลี่ยน	การต่ออายุทะเบียนเครื่องหมายการค้า เปลี่ยนจากระบบอนุญาตเป็นระบบจดทะเบียน	กรมทรัพย์สินทางปัญญา	
เปลี่ยน	เพิ่ม "นายทะเบียน" ที่สามารถปฏิบัติหน้าที่ในการตรวจเครื่องหมายการค้าโดยการลดจำนวนปีของประสบการณ์ในการปฏิบัติหน้าที่และนำระบบการทดสอบมาตรฐานตามหลักสูตรมาเสริมแทน	กรมทรัพย์สินทางปัญญา	ผู้ที่ต้องการจดทะเบียนเครื่องหมายการค้า
การส่งเสริมการนำเทคโนโลยีทันสมัยมาใช้			
ยกเลิก	การขออนุญาตการนำเข้าเครื่องพิมพ์สามมิติ	กรมการค้าต่างประเทศ	ผู้ประกอบการที่ต้องใช้เครื่องพิมพ์สามมิติ เช่น ผู้ผลิตชิ้นส่วนยานยนต์ เป็นต้น
เพิ่ม	ทำให้การให้เริ่มการรักษาพยาบาลระบบโทรเวชกรรม (telemedicine) ถูกกฎหมาย	- แพทย์สภา - สภาเภสัชกรรม - กรมสนับสนุนบริการสุขภาพ	ผู้ป่วยที่ต้องการคำปรึกษาจากแพทย์ที่มีความเชี่ยวชาญในต่างประเทศ

ข้อเสนอ		หน่วยงานที่อนุญาต	ผู้ที่ได้รับผลประโยชน์
		(สบส.) กระทรวงสาธารณสุข	
เปลี่ยน	การขึ้นทะเบียนเครื่องโดรนของจากหน่วยงานเดียว คือ สำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย (CAAT)	สำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย	ผู้ที่ต้องการใช้งานโดรน
เปลี่ยน	การทำให้บริการขนส่งคนโดยสารรถยนต์ส่วนบุคคลผ่านระบบแอปพลิเคชันถูกกฎหมาย	กรมการขนส่งทางบก	ผู้ใช้บริการรถยนต์สาธารณะ
เปลี่ยน	การทำให้บริการขนส่งคนโดยสารรถยนต์ส่วนบุคคลผ่านระบบแอปพลิเคชันถูกกฎหมาย	กรมการขนส่งทางบก	ผู้ใช้บริการรถยนต์สาธารณะ
บริการดูแลผู้สูงอายุที่บ้าน			
เปลี่ยน	ยกเลิกข้อกำหนดให้การให้บริการดูแลผู้สูงอายุที่บ้านเป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ และให้มาอยู่ภายใต้พ.ร.บ. สถานประกอบการเพื่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๖๐	กรมสนับสนุนบริการสุขภาพ	ธุรกิจดูแลผู้สูงอายุซึ่งจะมีมาตรฐานด้านสุขภาพที่สอดคล้องกับสถานพยาบาล
การจัดตั้งสถานพยาบาล			
ยกเลิก	อำนาจดุลยพินิจของอธิบดีในการประเมินความต้องการในพื้นที่ในการพิจารณาอนุญาตขอจัดตั้งและขอประกอบกิจการสถานพยาบาล	กรมสนับสนุนบริการสุขภาพ	ผู้ประกอบการสถานพยาบาลเอกชน
เปลี่ยน	เปลี่ยนระบบพิจารณาแผนการจัดตั้งและการอนุญาตประกอบกิจการโรงพยาบาลเอกชนจากระบบคณะกรรมการเป็นอธิบดีอนุมัติตามเกณฑ์ในการพิจารณาความเหมาะสมที่ชัดเจน	กรมสนับสนุนบริการสุขภาพ	
เปลี่ยน	กระบวนการแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิเพื่อเป็นกรรมการสถานพยาบาลของรัฐให้โปร่งใสมากขึ้น โดยมีเกณฑ์ที่ชัดเจน	กรมสนับสนุนบริการสุขภาพ	

๕.๔ การส่งเสริมผู้ประกอบการรายย่อย

ความแข็งแกร่งของเศรษฐกิจขึ้นอยู่กับ การขยายตัวของธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม โดยเฉพาะผู้ประกอบการรายย่อยที่มีนวัตกรรมในการผลิตสินค้าหรือบริการใหม่ๆ โดยธรรมชาติของธุรกิจนั้น ผู้ประกอบการรายย่อยมีความเสียเปรียบผู้ประกอบการรายใหญ่อยู่แล้ว ทั้งด้านเงินทุนและบุคลากร ดังนั้นการส่งเสริมหรือสร้างโอกาสให้ผู้ประกอบการรายย่อยได้เติบโตหรือแข่งขันได้จึงเป็นสิ่งที่ภาครัฐควรให้ความสำคัญ

เนื่องจากธุรกิจของผู้ประกอบการรายย่อยครอบคลุมหลายประเภทธุรกิจ ทำให้กระบวนการที่นำมาทบทวนในหมวดนี้มีมากถึง ๒๓๐ กระบวนการ ตัวอย่างธุรกิจที่นำมาทบทวน เช่น การผลิตคราฟท์เบียร์ การเปิดตู้ซ่อมรถ การขนย้ายไข่ไก่ เป็นต้น ปัญหาที่น่าสนใจในหมวดนี้ เช่น พบว่ามีกฎระเบียบบางฉบับที่กีดกันการประกอบธุรกิจของ SME หรือสร้างภาระในการที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายในการกำกับดูแลโดยมาจําเป็น ผู้ทบทวนมีตัวอย่างข้อเสนอในหมวดนี้ดังต่อไปนี้

ตารางที่ ๘ ตัวอย่างข้อเสนอจากการทบทวนหมวดการส่งเสริมผู้ประกอบการรายย่อย

ข้อเสนอ		หน่วยงานที่อนุญาต	ผู้ที่ได้รับผลประโยชน์
เปลี่ยน	ยกเลิกเงื่อนไขในการขออนุญาตผลิตสุราแช่ประเภทเบียร์ ๑. ต้องเป็นนิติบุคคล ๒. ต้องมีทุนจดทะเบียนไม่ต่ำกว่า ๑๐ ล้านบาท ๓. ต้องมีขนาดกำลังการผลิตไม่ต่ำกว่า ๑ แสนลิตรต่อปี เพื่อเป็นให้บุคคลทั่วไปและธุรกิจขนาดเล็กสามารถขออนุญาตผลิตคราฟท์เบียร์ได้	กรมสรรพสามิต	ผู้ผลิตเบียร์รายย่อย
เปลี่ยน	กำหนดให้การขออนุญาตค้าซากสัตว์ประเภทไขบังคับเฉพาะกับผู้ค้ารายใหญ่หรือ "ล้งไข่" ที่มีจำนวนไขในครอบครองตั้งแต่ ๒๐,๐๐๐ ฟองขึ้นไป เพื่อลดภาระของผู้จำหน่ายรายย่อย	กรมปศุสัตว์	ผู้ค้าไขรายย่อย
ยกเลิก (โดยให้ ยกเว้น)	การขออนุญาตเคลื่อนย้ายไขเพื่อบริโภคเป็นรายครึ่งและรายวันไม่ว่าใน จว. เดียวกันหรือในต่าง จว. และต้องแจ้งให้สัตวแพทย์ในพื้นที่ทราบด้วยเนื่องจากไขไม่ได้เป็นพาหะของโรคที่เกี่ยวกับสัตว์	กรมปศุสัตว์	ผู้ค้าไข
ยกเลิก	แก้ไขนิยามของ พ.ร.บ. โรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ ให้กิจการประเภทอยู่ซ่อมรถ ไม่ต้องอยู่ภายใต้การปฏิบัติตาม พ.ร.บ. โรงงานฯ (หมายเหตุ ปัญหานี้ได้รับการแก้ไขแล้วเนื่องจาก รัฐบาลประกาศแก้ไขนิยามของ พ.ร.บ. โรงงานฯ แล้ว	กรมโรงงาน	เจ้าของอู่รถยนต์

๕.๕ การส่งเสริมธุรกิจค้าปลีก

การจำหน่ายปลีกสินค้าและบริการยังมีกฎระเบียบบางประการที่เป็นอุปสรรคในการประกอบกิจการ เช่น การต้องขออนุญาตประกอบกิจการ การกำหนดข้อจำกัดเวลาและสถานที่ในการจำหน่ายสินค้า เป็นต้น การศึกษาในหมวดนี้ได้ทบทวนเฉพาะการค้าปลีกในธุรกิจการจำหน่ายอาหารสัตว์ สุรา และ น้ำมันเชื้อเพลิง ซึ่งครอบคลุม ๕๙ กระบวนงาน คณะผู้ทบทวนมีตัวอย่างข้อเสนอสำหรับปัญหาที่น่าสนใจของหมวดนี้ดังนี้

ตารางที่ ๙ ตัวอย่างข้อเสนอจากการทบทวนหมวดการส่งเสริมธุรกิจค้าปลีก

ข้อเสนอ		หน่วยงานที่อนุญาต	ผู้ที่ได้รับประโยชน์
เปลี่ยน	เปลี่ยนจากการขออนุญาตขึ้นทะเบียนอาหารสัตว์ควบคุมเฉพาะ ประเภทอาหารสัตว์เลี้ยง ชนิดอาหารสัตว์เลี้ยงที่มีโภชนาการครบถ้วน และ ชนิดอาหารขบเคี้ยว/อาหารว่างสำหรับสัตว์เลี้ยง เป็นการแจ้งเตือน (Self-Notification)	กรมปศุสัตว์	ผู้ประกอบการจำหน่ายอาหารสัตว์ (ค่าส่ง-ค้าปลีก)
ยกเลิก	การกำหนดเวลาจำหน่ายแอลกอฮอล์	กรมสรรพสามิต	ร้านค้าปลีก ร้านอาหาร โรงแรม ภัตตาคาร และสถานที่ให้บริการอื่นๆ ที่มีการจำหน่ายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์
ยกเลิก	การจำกัดสถานที่ในการจำหน่ายแอลกอฮอล์เนื่องจากมีกฎหมายห้ามจำหน่ายสุราแก่ผู้ที่มีอายุต่ำกว่า ๑๘ ปีอยู่แล้ว ควรบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวให้มีประสิทธิภาพ การห้ามดังกล่าวมีผลกระทบต่อร้านค้า โรงแรม ร้านอาหารที่อยู่ในเขตต้องห้าม	กรมสรรพสามิต	ร้านค้าปลีก ร้านอาหาร โรงแรม ภัตตาคาร และสถานที่ให้บริการอื่นๆ ที่มีการจำหน่ายเครื่องดื่มที่มีแอลกอฮอล์ที่อยู่ใกล้โรงเรียน วัด และสถานที่อื่นๆ ที่ห้ามการจำหน่ายในบริเวณโดยรอบ
เปลี่ยน	การปิดป้ายห้ามใช้โทรศัพท์มือถือในสถานบริการน้ำมันเชื้อเพลิงเป็นการให้ใช้ได้เฉพาะในอาคารเพื่อจ่ายค่าน้ำมันผ่าน mobile banking	กรมธุรกิจพลังงาน	สถานบริการน้ำมัน
เปลี่ยน	เปลี่ยนจากการขอใบอนุญาตขายยาแผนปัจจุบัน เป็นการแจ้งเตือน ทั้งนี้ ภาครัฐสามารถตรวจสอบย้อนหลัง (post audit) ได้ว่าสถานที่ใหม่เป็นไปตามแบบแปลน	สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา (อย.)	ร้านขายยาแผนปัจจุบัน

	แผนผังสิ่งปลูกสร้างของสถานที่ตามที่ได้แจ้งไว้หรือไม่)		
--	---	--	--

๕.๖ การส่งออกและการนำเข้าสินค้า

การส่งออกและการนำเข้าของประเทศไทยยังมีกระบวนการในการอนุญาตจำนวนมาก ซึ่งไม่พบเจอในประเทศที่ให้ความสำคัญแก่การส่งออก เช่น เกาหลีใต้ ใต้หวัน หรือ สิงคโปร์ คณะผู้ทบทวนได้รับปัญหาจากทบทวนจำนวน ๙๗ กระบวนงาน โดยมีข้อเสนอให้ยกเลิกการอนุญาต การขึ้นทะเบียนหรือการรายงานการส่งออกและสำหรับรายการที่ไม่พบเหตุผลความจำเป็นที่ชัดเจน นอกจากนี้แล้ว ยังพบว่าระยะเวลาหรือเงื่อนไขที่กำหนดในการแจ้งหรือขออนุญาตบางข้อนั้น เอกชนไม่สามารถปฏิบัติตามได้ โดยธุรกิจที่ได้ศึกษาได้แก่ ธุรกิจส่งออกและนำเข้าข้าว อาหารสัตว์ (เนื่องจากประเทศไทยเป็นแหล่งผลิตอาหารสัตว์ที่ใหญ่ที่สุดในโลกแห่งหนึ่ง) และ ธุรกิจอาหารที่ต้องนำเข้าสัตว์น้ำ ตารางที่ ๑๐ แสดงตัวอย่างข้อเสนอในหมวดนี้คือ

ตารางที่ ๑๐ ตัวอย่างข้อเสนอจากการทบทวนหมวดการส่งออกและการนำเข้าสินค้า

ข้อเสนอ		หน่วยงานที่อนุญาต	ผู้ที่ได้รับผลประโยชน์
การส่งออก			
เปลี่ยน	การต่ออายุใบอนุญาตค้าข้าว ประเภทผู้ส่งออกทั่วไป เปลี่ยนจากการขออนุญาตเป็นการจดทะเบียน	กรมการค้าต่างประเทศ	ผู้ส่งออกข้าว
เปลี่ยน	การขออนุญาตส่งออกข้าวหอมมะลิเป็นการจดทะเบียน	กรมการค้าต่างประเทศ	
เปลี่ยน	เปลี่ยนระบบการแจ้งการส่งออกอาหารสัตว์ (ทั้งกรณีที่ไม่ใช่สัตว์น้ำ (สัตว์เลี้ยงและปศุสัตว์) และสัตว์น้ำ) จากการอนุญาตเป็นการจดทะเบียน	กรมปศุสัตว์ กรมประมง	ผู้ส่งออกอาหารสัตว์
ยกเลิก	ยกเลิกการขออนุญาตทำผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมที่แตกต่างจากมาตรฐานของไทยเพื่อการส่งออก	สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม (สมอ.)	ผู้ส่งออกสินค้าที่มาตรฐานแตกต่างจากมาตรฐานในประเทศ
การนำเข้า			
ยกเลิก	การรายงานการนำเข้าแผ่นซีดี วิดีโอ	กรมการค้าต่างประเทศ	ผู้นำเข้าแผ่นซีดี วิดีโอ
ยกเลิก	การขึ้นทะเบียนเป็นผู้นำเข้าเครื่องทำน้ำอุ่น น้ำร้อนระบบก๊าซ	กรมการค้าต่างประเทศ	ผู้นำเข้าเครื่องทำน้ำอุ่น น้ำร้อนระบบก๊าซ
ยกเลิก	การยกเลิกการตรวจโรงงานผลิตอาหารสัตว์ในประเทศนำเข้าในประเทศที่ไม่มีปัญหา	กรมปศุสัตว์	ผู้นำเข้าอาหารสัตว์

ข้อเสนอ		หน่วยงานที่อนุญาต	ผู้ที่ได้รับผลประโยชน์
	โรคระบาดใช้หวัดนกสายพันธุ์รุนแรง หรือโรควัวบ้าตามที่ประกาศโดย OIE (World Organization for Animal Health)		
ยกเลิก	การแจ้งการส่งออกอาหารสัตว์เนื่องจากมีเป้าประสงค์เพียงการเก็บข้อมูลซึ่งกรมศุลกากรสามารถดำเนินการได้	กรมปศุสัตว์	ผู้ส่งออกอาหารสัตว์
เปลี่ยน	แก้ไขระยะเวลาที่กำหนดให้ยื่นใบอนุญาตหนังสือรับรองสุขภาพอาหารสัตว์ (Certificate of Health) ล่วงหน้า ๓ วันทำการ เป็นให้ยื่นล่วงหน้าก่อนเรือออก เนื่องจากผู้ประกอบการไม่สามารถคาดคะเนเวลาที่เรือจะเทียบท่าได้	กรมปศุสัตว์	
เปลี่ยน	ให้ผู้ที่น่าเข้าสัตว์น้ำหรือผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำสามารถเปลี่ยนแปลงชื่อท่าเรือในคำขออนุญาตนำเข้าได้แม้จะเข้ามาในน่านน้ำไทยแล้ว เพื่ออำนวยความสะดวกในกรณีที่เรือไม่สามารถเทียบท่าได้เนื่องจากความแออัด ทำให้ต้องเปลี่ยนท่าเทียบ	กรมประมง	ผู้ที่น่าเข้าสัตว์น้ำหรือผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำ

๕.๗ การส่งเสริมธุรกิจอสังหาริมทรัพย์

การประกอบธุรกิจอสังหาริมทรัพย์เกี่ยวข้องกับการขออนุญาตหลายอย่าง คณะผู้ทบทวนได้ศึกษาเฉพาะกฎระเบียบบางข้อที่ผู้ประกอบการได้ระบุว่าเป็นปัญหาอุปสรรค ทั้งนี้คณะผู้ทบทวนตระหนักว่า การขออนุญาตเรื่องสำคัญบางเรื่องที่เป็นอุปสรรคต่อผู้ประกอบการ แต่คณะผู้ทบทวนยังไม่หลักฐานเพียงพอที่จะเสนอให้มีการแก้ไขกฎหมายได้ อาทิ การจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) ก่อนการก่อสร้างอสังหาริมทรัพย์ ที่พบว่ามีข้อร้องเรียนที่สำคัญจากผู้ประกอบการอีกหลายเรื่อง ซึ่งคณะผู้ทบทวนยังไม่มีข้อเสนอแนะเพื่อแก้ไขอุปสรรค ดังนี้ (๑) คณะกรรมการผู้ชำนาญการมีแนวโน้มสั่งให้ผู้ประกอบการแก้ไขการก่อสร้างตามที่อยู่อาศัยในชุมชนร้องเรียนทุกครั้ง เพื่อหลีกเลี่ยงการฟ้องร้องคณะกรรมการฯ ต่อศาลปกครอง แม้การก่อสร้างจะเป็นไปตามกฎหมายทุกประการ และ (๒) ความถี่ในการต้องจัดทำรายงานผลการปฏิบัติตามมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมและมาตรการติดตามตรวจสอบผลกระทบสิ่งแวดล้อม (monitoring report) หลังเสร็จสิ้นการก่อสร้าง ไม่สอดคล้องกับสภาพการดำเนินการจริง

กระบวนการที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ที่นำมาทบทวนในครั้งนี้มีจำนวนทั้งสิ้น ๑๒๗ กระบวนการ ผู้ทบทวนคัดเลือกข้อเสนอมาแสดงสำหรับปัญหาที่น่าสนใจดังต่อไปนี้

ตารางที่ ๑๑ ตัวอย่างข้อเสนอจากการทบทวนหมวดการส่งเสริมธุรกิจอสังหาริมทรัพย์

ข้อเสนอ		หน่วยงานที่อนุญาต	ผู้ที่ได้รับผลประโยชน์
EIA			
เปลี่ยน	การเปิดเผยผลการพิจารณาของคณะกรรมการ EIA รอบ และมีเกณฑ์ในการพิจารณาที่ชัดเจนมากขึ้น	สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สผ.)	ผู้ประกอบการธุรกิจอสังหาริมทรัพย์และธุรกิจอื่น ๆ ที่ต้องทำ EIA
ที่ดินและการจัดสรรที่ดิน			
เปลี่ยน	การอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดินด้วยระบบคณะกรรมการจัดสรรที่ดินจังหวัดเป็นการให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดเป็นผู้อนุญาต และให้คณะกรรมการจัดสรรที่ดินจังหวัดเป็นผู้ออกระเบียบและเกณฑ์การพิจารณาอนุญาตให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด	กรมที่ดิน	ธุรกิจบ้านจัดสรรและก่อสร้างอาคารพาณิชย์
ยกเลิก	ยกเลิกอำนาจในการพิจารณา “ค่าใช้จ่ายบริการ” และ “ค่าบำรุงรักษาบริการสาธารณะ” ของของผู้ให้อนุญาตซึ่งในปัจจุบัน คือ คณะกรรมการจัดสรรที่ดินจังหวัด	กรมที่ดิน	ธุรกิจบ้านจัดสรรและก่อสร้างอาคารพาณิชย์
ยกเลิก	การอนุญาตดูตรวจโดยกรมที่ดินเนื่องจากซ้ำซ้อนกับการอนุญาตของกรมเจ้าท่า	กรมที่ดิน	ธุรกิจดูตรวจเพื่อจำหน่ายแก่ผู้ประกอบการกิจการก่อสร้าง
ยกเลิก	การอนุญาตการใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐของกรมที่ดินเนื่องจากซ้ำซ้อนกับ พ.ร.บ. แร่ พ.ศ. ๒๕๖๐	กรมที่ดิน	ธุรกิจเหมืองแร่หรือเหมืองหิน
การก่อสร้างอาคาร			
ยกเลิก	การอนุญาตเคลื่อนย้ายอาคารเนื่องจากซ้ำซ้อนกับการอนุญาตรื้อถอนและก่อสร้างอาคาร	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	ธุรกิจจำหน่ายบ้านสำเร็จรูป (prefabs)

๕.๘ การส่งเสริมธุรกิจการศึกษาเอกชน

การศึกษาที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศในอนาคต แต่กฎระเบียบในปัจจุบันไม่ส่งเสริมให้มีครูที่มีคุณภาพที่เพียงพอต่อความต้องการ ให้สถาบันการศึกษามีความคล่องตัวในการบริหารกิจการการเรียนการสอน และให้มีการจัดตั้งสถาบันอุดมการศึกษา กระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาที่นำมาทบทวนทั้งสิ้น ๒๙ กระบวนการ คณะผู้ทบทวนมีตัวอย่างข้อเสนอดังต่อไปนี้

ตารางที่ ๑๒ ตัวอย่างข้อเสนอจากการทบทวนหมวดการส่งเสริมธุรกิจการศึกษา

ข้อเสนอ		หน่วยงานที่อนุญาต	ผู้ที่ได้รับผลประโยชน์
ส่งเสริมให้มีครูที่มีคุณภาพที่เพียงพอต่อความต้องการ			
ยกเลิก	การออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครูแบบตลอดชีพเพื่อให้ผู้ประกอบการอาชีพต้องพัฒนาทักษะอย่างต่อเนื่อง	สำนักงานเลขาธิการคุรุสภา	ระบบการศึกษาไทยที่มีครูที่มีคุณภาพ
เปลี่ยน	ระบบการขออนุญาตให้ประกอบอาชีพครูโดยไม่มีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพเป็นการชั่วคราว เป็นระบบจดทะเบียน โดยให้เป็นความรับผิดชอบของสถานศึกษานั้นๆ ในการพิจารณาบุคคลดังกล่าวเป็นผู้ทำการสอน	สำนักงานเลขาธิการคุรุสภา	ผู้ประกอบการอาชีพครูเป็นการชั่วคราว
เปลี่ยน	อายุใบอนุญาตการประกอบวิชาชีพครูชั่วคราวจาก ๒ ปี ต่อได้ ๒ ครั้ง รวมเป็น ๖ ปีสูงสุด เป็นการออกใบอนุญาตที่มีอายุ ๖ ปีครั้งเดียวโดยไม่สามารถต่ออายุได้อีกเพื่อลดภาระในการต่ออายุใบอนุญาตซึ่งเป็นเพียงขั้นตอนด้านเอกสารเท่านั้น	สำนักงานเลขาธิการคุรุสภา	ผู้ประกอบการอาชีพครูเป็นการชั่วคราว
เปลี่ยน	ให้ผู้บริหารสถานศึกษาฝ่ายวิชาการเท่านั้นที่ต้องมีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครู ผู้บริหารที่รับผิดชอบด้านการบริหารจัดการการเงิน ฯลฯ ไม่จำเป็นต้องมีใบประกอบวิชาชีพครู เพื่อให้เจ้าของโรงเรียนสามารถเป็นผู้บริหารโรงเรียนได้	สำนักงานเลขาธิการคุรุสภา	สถานศึกษาเอกชน
เปลี่ยน	ให้การก่อสร้างอาคารเรียนไม่ต้องขออนุญาตจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารเนื่องจากเข้าซ้อนกับการกำกับดูแลภายใต้ พ.ร.บ. โรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐	สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน	โรงเรียนเอกชน

ข้อเสนอ		หน่วยงานที่อนุญาต	ผู้ที่ได้รับผลประโยชน์
เปลี่ยน	การเปลี่ยนประเภทสถาบันอุดมศึกษาเอกชนต้องได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากรัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการอุดมศึกษาทำให้มีขั้นตอนมากเกินไป จึงควรเปลี่ยนจากระบบอนุญาตมาเป็นระบบจดทะเบียน	สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา	สถาบันอุดมศึกษาเอกชน
เปลี่ยน	ระบบการอนุญาตการโอนกิจการเป็นระบบการจดทะเบียน	สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา	
ยกเลิก	การกำหนดพื้นที่อย่างน้อย ๑๐๐ ไร่ในการประกอบกิจการสถาบันอุดมศึกษาเอกชน	สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา	
ยกเลิก	การยื่นเอกสารการประเมินความเป็นไปได้ในการจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาเอกชนเนื่องจากเป็นไปตามกลไกตลาด	สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา	
เปลี่ยน	ให้โรงเรียนสามารถบริหารจัดการพื้นที่ห้องเรียนได้โดยกำกับเฉพาะสัดส่วนจำนวนนักเรียนต่อห้องเรียน จากเดิมที่มีข้อกำหนดจำนวนห้องเรียนต่อหลักสูตร	สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน	โรงเรียนเอกชน
เปลี่ยน	การขออนุญาตเข้าร่วมกิจกรรมนอกสถานศึกษาของนักเรียนแบบที่ต้องค้างคืนจากระบบอนุญาตเป็นระบบรายงานแทน	สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน	โรงเรียนเอกชน
เปลี่ยน	ยกเลิกเงื่อนไขที่กำหนดให้โรงเรียน ปวส. สามารถรับเฉพาะผู้ที่จบการศึกษามาแล้วไม่เกิน ๑ ปีในการเข้าเรียนเทอม ๒ โดยจัดให้มีการทดสอบความรู้แทน	สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา	โรงเรียนอาชีวศึกษาเอกชน
เปลี่ยน	การขออนุญาตเปิดการเรียนการสอนภาคฤดูร้อนมาเป็นระบบแจ้งให้ทราบหากหลักสูตรที่สอนได้รับการอนุญาตแล้ว	สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา	โรงเรียนอาชีวศึกษาเอกชน
เพิ่ม	ให้กระทรวงศึกษาธิการออกประกาศกระทรวงเพื่อให้คณะกรรมการอุดมศึกษาไม่ต้องตรวจสอบความสอดคล้องและมาตรฐานของหลักสูตรที่ผ่านการอนุมัติโดยสภา	สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา	สถาบันอุดมศึกษาเอกชน

ข้อเสนอ		หน่วยงานที่อนุญาต	ผู้ที่ได้รับผลประโยชน์
	มหาวิทยาลัยแล้ว เพียงรับทราบเท่านั้น ทั้งนี้ คณะกรรมการฯ ควรกำหนดมาตรฐาน หลักสูตรที่ชัดเจนเพื่อให้มหาวิทยาลัยปฏิบัติ ตามได้โดยไม่ต้องตรวจสอบซ้ำ		
เปลี่ยน	กระบวนการรับรองวิทยฐานะทำเพียงครั้ง เดียวก่อนเปิดการศึกษาในระดับชั้นที่ขอรับ รองเท่านั้น แทนการทำซ้ำทุก ๕ ปี	สำนักงาน คณะกรรมการการ อุดมศึกษา	สถาบันอุดมศึกษา เอกชน
ยกเลิก	การขออนุมัติการเปิดหลักสูตรภาษาอังกฤษ ให้ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการ ส่งเสริมการศึกษาเอกชนเท่านั้นไม่ต้องให้ รมว. ลงนาม	สำนักงาน คณะกรรมการ ส่งเสริมการศึกษา เอกชน	โรงเรียนเอกชน
เปลี่ยน	ปรับลดความถี่การรายงานจำนวนนักเรียน เข้าออกทุก ๓๐ วัน ของ โรงเรียนเอกชน และโรงเรียนอาชีวศึกษาเอกชนเป็นปีละ ๒ ครั้งเช่นเดียวกับโรงเรียนรัฐ	- สำนักงาน คณะกรรมการ ส่งเสริม การศึกษาเอกชน - สำนักงาน คณะกรรมการ การอาชีวศึกษา	โรงเรียนเอกชนและ โรงเรียนอาชีวศึกษา เอกชน
เปลี่ยน	กฎระเบียบห้ามอาจารย์พิเศษสอนได้ไม่เกิน ร้อยละ ๕๐ ของจำนวนชั่วโมงสอนใน รายวิชา เป็นไม่เกินร้อยละ ๕๐ ของ หลักสูตรเพื่อแก้ปัญหาการขาดแคลนครู	สำนักงาน คณะกรรมการการ อุดมศึกษา	สถาบันอุดมศึกษา เอกชน

๕.๙ การส่งเสริมสวัสดิการและส่งเสริมอาชีพสำหรับผู้ด้อยโอกาสและผู้สูงอายุ

ประเทศไทยมีปัญหาเรื่องความเหลื่อมล้ำของรายได้ของประชาชนทำให้รัฐบาลมีมาตรการที่
หลากหลายเพื่อที่จะช่วยเสริมรายได้หรือลดค่าใช้จ่ายของผู้ที่มีรายได้น้อย และมีการส่งเสริมการประกอบ
อาชีพของผู้พิการ เป็นต้น การทบทวนการอนุญาตพบว่า การส่งเสริมการประกอบอาชีพของผู้พิการยังมี
ข้อจำกัดที่ทำให้ผู้ประกอบการไม่สามารถจ้างผู้พิการแม้ต้องการจะจ้างได้ และ มีกฎหมายบางฉบับที่มีลักษณะ
กีดกันการประกอบอาชีพของผู้ด้อยโอกาส เช่น ผู้ที่เคยต้องคดี หรือ ผู้ที่มีการศึกษาน้อย โดยไม่จำเป็น ตารางที่
๑๑ แสดงตัวอย่างข้อเสนอสำหรับเรื่องที่สำคัญในหมวดนี้ จากเรื่องที่น่าสนใจทั้งหมด ๕๖ กระบวนงาน

ตารางที่ ๑๑ ตัวอย่างข้อเสนอจากการทบทวนหมวดการส่งเสริมสวัสดิการและส่งเสริมอาชีพสำหรับผู้ด้อยโอกาสและผู้สูงอายุ

ข้อเสนอ		หน่วยงานที่อนุญาต	ผู้ที่ได้รับผลประโยชน์
ผู้พิการ			
เปลี่ยน	ให้ธุรกิจเอกชนสามารถใช้เงินกองทุนในการฝึกอบรมผู้พิการได้เพื่อส่งเสริม on the job training โดยมีเงื่อนไขการจ้างงานหลังการฝึกอบรม	กรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ	ธุรกิจเอกชนที่ต้องการจ้างงานผู้พิการ และผู้พิการ
เปลี่ยน	ให้ธุรกิจเอกชนสามารถใช้เงินกองทุนในการฝึกอบรมผู้พิการได้เพื่อส่งเสริม on the job training โดยมีเงื่อนไขการจ้างงานหลังการฝึกอบรม	กรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ	
ผู้ที่เคยต้องคดี			
เปลี่ยน	ให้ผู้ที่ต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่าเป็นผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับเพศ ยาเสพติด การค้ามนุษย์ หรือ การค้าประเวณีสามารถขออนุญาตประกอบกิจการถาวรประกอบการเพื่อสุขภาพได้หากพ้นโทษมาแล้วไม่น้อยกว่า ๕ ปีหลังจากขอ	สำนักงานตำรวจแห่งชาติ	ผู้ที่เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่าเป็นผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับเพศ ยาเสพติด การค้ามนุษย์ หรือ การค้าประเวณี
เปลี่ยน	ให้ผู้ที่ต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่าเป็นผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับเพศ ยาเสพติด การค้ามนุษย์ หรือ การค้าประเวณีสามารถขออนุญาตเป็นผู้ดำเนินการในสถานประกอบการเพื่อสุขภาพได้หากพ้นโทษมาแล้วไม่น้อยกว่า ๕ ปีหลังจากขอ	สำนักงานตำรวจแห่งชาติ	
เปลี่ยน	ให้ผู้ที่ต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่าเป็นผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับเพศ ยาเสพติด การค้ามนุษย์ หรือ การค้าประเวณีสามารถขออนุญาตเป็นผู้ให้บริการในสถานประกอบการเพื่อสุขภาพได้หากพ้นโทษมาแล้วไม่น้อยกว่า ๕ ปีหลังจากขอ	สำนักงานตำรวจแห่งชาติ	
ยกเลิก	ยกเลิกเงื่อนไขเกี่ยวกับคุณสมบัติการศึกษาขั้นต่ำของผู้ประกอบอาชีพพนักงานรักษา	สำนักงานตำรวจแห่งชาติ	พนักงานรักษาความปลอดภัยที่มีการศึกษาไม่ถึงเกณฑ์ตามกฎหมาย

ข้อเสนอ		หน่วยงานที่อนุญาต	ผู้ที่ได้รับผลประโยชน์
	ความปลอดภัย และคุณสมบัติต้องห้ามสำหรับบุคคลที่ต้องโทษคำพิพากษาถึงที่สุด		กำหนดและผู้ที่เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่าเป็นผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับเพศ ยาเสพติด การค้ามนุษย์ หรือการค้าประเวณี
ผู้ที่มีรายได้น้อย			
เปลี่ยน	ยกเลิกข้อกำหนดที่ให้ผู้ที่จะปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้รักษาความปลอดภัยต้องสำเร็จการศึกษาภาคบังคับตามกฎหมายเนื่องจากผู้ที่จะปฏิบัติหน้าที่ต้องผ่านหลักสูตรการฝึกอบรมด้านการรักษาความปลอดภัยที่ภาครัฐรับรองแล้ว	สำนักงานตำรวจแห่งชาติ	ผู้ที่ต้องการประกอบอาชีพพนักงานรักษาความปลอดภัยที่ไม่จบการศึกษาภาคบังคับขั้นต่ำ

๕.๑๐ การอนุญาตที่ล้าสมัย

กฎหมาย กฎ ระเบียบ คำสั่ง ต่างๆ จำเป็นต้องมีการปรับเปลี่ยนไปตามพัฒนาการทางเศรษฐกิจ เทคโนโลยี สภาพแวดล้อมของแต่ละประเทศ แนวคิดสำคัญประการหนึ่งของการปฏิรูปด้านกฎหมายคือการกำหนดให้มีการทบทวนกฎหมายอย่างเป็นระบบ จากการศึกษาประสบการณ์ของประเทศที่ได้รับการยอมรับในด้านการปฏิรูปกฎหมายพบว่าแนวทางหนึ่งที่สำคัญคือการกำหนดให้ส่วนราชการผู้เสนอกฎหมายต้องมีการทบทวนความจำเป็นของการมีอยู่ของกฎหมาย กฎ ระเบียบ คำสั่ง ของตนเอง เป็นประจำทุกระยะเวลาที่พิจารณาว่าสมควรจะเหมาะสมเช่น ๕ ปี หรือ ๑๐ ปี เป็นต้น โดยหน่วยงานต้องมีข้อมูลหรือหลักฐานที่แสดงได้ว่าหากยกเลิกกฎหมายดังกล่าวไปจะทำให้เกิดความเสียหายแก่ส่วนรวมอย่างร้ายแรง เป็นต้น ตัวอย่างบทบัญญัติในกฎหมายที่คณะผู้ทบทวนเห็นว่าควรมีการทบทวนให้ยกเลิกดังนี้

ตารางที่ ๑๒ ตัวอย่างข้อเสนอจากการทบทวนการอนุญาตที่ล้าสมัย

ข้อเสนอ		หน่วยงานที่อนุญาต	ผู้ที่ได้รับผลประโยชน์
ยกเลิก	การแจ้งการผลิต จำหน่าย ย้าย เลิกกิจการผลิตซีดี	กรมทรัพย์สินทางปัญญา	ผู้ประกอบการธุรกิจการผลิตหรือ จำหน่ายซีดี
ยกเลิก	การจดทะเบียนหนังสือบริคณห์สนธิ	กรมพัฒนาธุรกิจการค้า	บริษัททั่วไป
ยกเลิก	การจดทะเบียนประกอบพาณิชย์กิจ สำหรับธุรกิจประมาณ ๓๐ ประเภท	กรมพัฒนาธุรกิจการค้า	ผู้ประกอบการที่ต้องจดทะเบียนประกอบ

			พาณิชย์กิจ เช่น ประกันภัย
ยกเลิก	ยกเลิกการขออนุญาตขายไฟ	กรมสรรพสามิต	ผู้นำเข้าและผู้จำหน่ายไฟ
ยกเลิก	ยกเลิกการอนุมัติใช้เครื่องบันทึกการเก็บเงิน	กรมสรรพากร	ผู้ประกอบการทั่วไป
ยกเลิก	การกำกับดูแลธุรกิจก๊าซโดยสำนักนโยบายและแผนพลังงาน (สนผ.) เนื่องจากซ้ำซ้อนกับอำนาจหน้าที่ของสำนักงานกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) ซึ่งเป็นองค์กรกำกับดูแล	สำนักนโยบายและแผนพลังงาน (สนผ.)	ผู้ประกอบการเกี่ยวกับการขนส่งและจำหน่ายก๊าซธรรมชาติ

๕.๑๑ การอนุญาตอื่นๆ

ตารางที่ ๑๓ ตัวอย่างข้อเสนอจากการทบทวนการอนุญาตอื่นๆ

ข้อเสนอ		หน่วยงานที่อนุญาต	ผู้ที่ได้รับผลประโยชน์
เปลี่ยน	เปลี่ยนระบบการขออนุญาตเป็นผู้ทำแผนและผู้บริหารแผนฟื้นฟูกิจการ และให้ใช้วิธีการจดทะเบียนแทนโดยผู้ยื่นคำขอต้องยืนยันคุณสมบัติ และความถูกต้องของเอกสารตามที่กฎกระทรวงกำหนด เมื่อเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ตรวจสอบแล้วพบว่าเอกสารดังกล่าวครบถ้วนจะดำเนินการจดทะเบียนต่อไป	กรมบังคับคดี	ผู้ทำแผนฟื้นฟูกิจการและผู้บริหารแผนฟื้นฟูกิจการ
เปลี่ยน	ปรับปรุงระบบการอนุญาตบางส่วน สำหรับใบอนุญาตครอบครองซึ่งสัตว์ป่าสงวน สัตว์ป่าคุ้มครอง ซากของสัตว์ป่าสงวนหรือซากของสัตว์ป่าคุ้มครอง ตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.๒๕๓๕ โดยใช้ระบบ Risk base approach ช่วยทำให้การจัดสรรทรัพยากรในการดูแลและคุ้มครองสัตว์ป่ามีประสิทธิภาพมากขึ้น กล่าวคือ คงระบบใบอนุญาตสำหรับสัตว์ป่าที่มีความเสี่ยงสูงและมีความจำเป็นในการติดตามตรวจสอบ สำหรับสัตว์บางประเภทที่มีความเสี่ยงน้อยลงมาหน่วยงานอาจพิจารณาการจดทะเบียนก็เพียงพอแล้ว	กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช	- กรมอุทยานฯ ไม่ต้องสิ้นเปลืองทรัพยากรสำหรับสัตว์ที่มีความเสี่ยงต่ำ - ผู้ครอบครองสัตว์เสี่ยงเฉพาะสัตว์ที่มีความเสี่ยงสูง - สัตว์ได้รับการคุ้มครองดีขึ้น เนื่องจากการจัดสรรทรัพยากรที่ดีขึ้น

เพิ่ม	การยกเว้นให้ธุรกิจของคนต่างด้าวในประเทศไทย ที่เป็นการให้บริการแก่บริษัทในกลุ่มในเครือเดียวกัน ไม่ต้องขออนุญาตใบประกอบธุรกิจคนต่างด้าว ตามบัญชีสาม	กรมพัฒนาธุรกิจการค้า	ธุรกิจของคนต่างด้าว เฉพาะประเภทการให้บริการแก่บริษัทภายในกลุ่มหรือเครือเดียวกัน
เปลี่ยน	ปรับปรุงเงื่อนไขการขอเลขประจำบ้านให้ชัดเจน โดยให้เจ้าบ้านสามารถขอเลขที่บ้านในขณะที่บ้านอยู่ระหว่างก่อสร้างก็ได้ เพื่อลดการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่	กรมการปกครอง	เจ้าบ้าน

๖. ผลการประเมินต้นทุนก่อนและหลังการปรับปรุง

ผลการประเมินภาระที่เกิดจากการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการอนุญาต พบว่าการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการอนุญาตรวม ๑,๐๙๔ กระบวนงาน ทำให้เกิดต้นทุนแก่ภาคประชาชนและภาคธุรกิจเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการอนุญาตที่นำมาทบทวนเท่ากับ ๒๔๒,๑๓๔ ล้านบาทต่อปี โดยหากมีการปรับปรุงตามข้อเสนอของคณะผู้ทบทวนจะประหยัดต้นทุนรวมได้ถึงร้อยละ ๔๔ หรือเท่ากับมูลค่าที่ประหยัดได้ประมาณ ๑๓๓,๘๑๖ ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ ๐.๘ ของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติในปี ๒๕๖๑ โดยมีรายละเอียดต้นทุนและส่วนที่ประหยัดได้ต่อปีสำหรับแต่ละข้อเสนอตามตารางที่ ๑๔

ตารางที่ ๑๔ ต้นทุนและประโยชน์ของภาคประชาชน

หน่วย: ล้านบาทต่อปี

ข้อเสนอการปรับปรุง	จำนวนกระบวนงานที่ทบทวน	ประมาณการต้นทุนขั้นต่ำ (ก่อนการปรับปรุง)			ประมาณการต้นทุนที่ประหยัดได้ขั้นต่ำ (หากมีการปรับปรุงตามข้อเสนอ)			ร้อยละที่ประหยัดได้
		ต้นทุนค่าเสียโอกาส	ต้นทุนอื่น	รวม	ต้นทุนค่าเสียโอกาส	ต้นทุนอื่น	รวม	
ยกเลิก CUT	๔๒๔	๘๕๒	๑๑,๗๕๑	๑๒,๖๐๓	-๘๕๒	-๑๑,๓๙๗	-๑๒,๒๔๙	๙๗
ปรับปรุง CHANGE	๔๗๒	๒๒,๙๒๗	๑๗๗,๙๕๔	๒๐๐,๘๘๑	-๑๖,๑๐๑	-๗๙,๘๔๓	-๙๕,๙๔๔	๔๕
รวมกัน COMBINE	๓๐	๑,๘๘๘	๑๗,๗๖๔	๑๙,๖๕๒	-๘๔๐	-๔,๓๐๒	-๕,๑๔๒	๒๔
คงเดิม CONTINUE	๑๓๑	๑๗๓	๘,๘๒๕	๘,๙๙๘	-๙	-๔๗๑	-๔๘๐	๕
สร้างใหม่ CREATE	๗	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
รวม	๑,๐๙๔	๒๕,๘๔๐	๒๑๖,๒๙๔	๒๔๒,๑๓๔	๑๗,๘๐๓	๙๖,๑๐๓	-๑๓๓,๘๑๖	๔๔

ต้นทุนอื่น ได้แก่ ค่าศึกษากฎหมาย ค่าเวลาในการเตรียมเอกสาร ค่าเดินทาง ค่าธรรมเนียม เป็นต้น

n.a. หมายถึง ไม่สามารถประเมินได้

ที่มา: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ)

ในส่วนของภาครัฐ คณะผู้ทบทวนประเมินเฉพาะค่าใช้จ่ายบุคลากรสำหรับผู้ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการที่นำมาทบทวนพบว่ามีต้นทุนบุคลากรรวมทั้งสิ้น ๓๖,๗๐๕ ล้านบาท หากมีการปรับปรุงตามข้อเสนอจากการทบทวน ภาครัฐจะลดต้นทุนบุคลากรได้ร้อยละ ๒๔ หรือคิดเป็นมูลค่าที่ประหยัดได้ประมาณ ๘,๙๗๔ ล้านบาท โดยมีรายละเอียดตามตารางที่ ๑๕

ตารางที่ ๑๕ ต้นทุนและประโยชน์ของภาครัฐ

หน่วย: ล้านบาท

ข้อเสนอการปรับปรุง	จำนวนกระบวนการที่ทบทวน	ประมาณการต้นทุนขั้นต่ำ (ก่อนการปรับปรุง)	ประมาณการต้นทุนที่ประหยัดได้ขั้นต่ำ (หลังการปรับปรุง)	ร้อยละที่ประหยัดได้
ยกเลิก (CUT)	๔๒๔	๒,๘๔๔	-๒,๕๖๐	๙๐
ปรับปรุง (CHANGE)	๔๗๒	๓๑,๗๒๗	-๖,๐๘๘	๑๙
รวมกัน (COMBINE)	๓๐	๑,๗๐๑	-๓๒๖	๑๙
คงเดิม (CONTINUE)	๑๖๑	๔๓๓	๐	๐
สร้างใหม่ (CREATE)	๗	n.a.	n.a.	n.a.
รวม	๑,๐๙๔	๓๖,๗๐๕	-๘,๙๗๔	๒๔

n.a. หมายถึง ไม่สามารถประเมินได้

ที่มา: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ)

อนึ่ง ต้นทุนที่ประมาณการในการศึกษานี้คณะผู้ทบทวนมีข้อสังเกตต่อการนำข้อมูลไปใช้คือ

- ข้อมูลจำนวนคำขออนุญาตบางรายการน่าจะต่ำกว่าความเป็นจริง เช่น การแจ้งขอย้ายทำภาพยนตร์ต่างประเทศในประเทศไทย การตรวจเนื้อหาโฆษณาในภาพยนตร์และในสื่อวิดีโอ (เกม) ซึ่งอาจเกิดได้จากหลายสาเหตุ เช่น ผู้ประกอบการไม่ทราบว่าต้องขออนุญาต หรือการบังคับใช้กฎหมายไม่จริงจังทำให้ผู้ประกอบการไม่เห็นความสำคัญของการขออนุญาต
- คณะผู้ทบทวนมีข้อมูลสถิติคำขอร้อยละ ๓๐ ของกระบวนการที่นำมาทบทวน ที่เหลือเป็นมูลค่าที่เกิดจากการประมาณการ

ตารางที่ ๑๖ แสดงตัวอย่างกระบวนการที่สามารถประหยัดต้นทุนได้สูงสุด ๑๐ อันดับแรก หากมีการปรับปรุงตามข้อเสนอของคณะผู้ทบทวน

ตารางที่ ๑๖ ตัวอย่างของกระบวนการที่สามารถประหยัดต้นทุนสูงสุด ๑๐ อันดับแรก
หากปรับปรุงตามข้อเสนอจากการทบทวน

หน่วย: ล้านบาท/ปี

	ชื่อกระบวนการ	ต้นทุนดำเนินงานและต้นทุนอื่นๆ	ต้นทุนค่าเสียโอกาส	ต้นทุนรวม	ต้นทุนที่ประหยัดได้
๑	การขึ้นทะเบียนเป็นผู้ให้บริการในสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ (หมอนวด) <u>ข้อเสนอ:</u> ยกเลิกการขึ้นทะเบียน โดยให้สถานศึกษาผู้ฝึกอบรมหลักสูตรหมอนวดส่งชื่อและหลักฐานการสำเร็จการศึกษาอบรมแทน	๒๐๗	๖,๔๒๒	๖,๖๓๐	(๖,๖๓๐) ๑๐๐%
๒	การขออนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรม <u>ข้อเสนอ:</u> - แก้ไขมาตรฐานอาคารสำหรับโรงแรมขนาดเล็กให้สามารถขอใบอนุญาตได้ตลอดไป แทนการพิจารณาให้ชั่วคราวเพียง ๕ ปี - แก้ไขประเภทโรงแรม โดยยกเลิกการนำบริการร้านอาหารและสถานบริการ และขนาดห้องมาเป็นส่วนหนึ่งของการแบ่งประเภทโรงแรม - ยกเลิกคณะกรรมการกลั่นกรองพิจารณาการขออนุญาตและขอต่ออายุใบอนุญาต - รวมการโอนใบอนุญาตกรณีผู้ประกอบการธุรกิจโรงแรมเสียชีวิต กับการโอนใบอนุญาตกรณีปกติเข้าด้วยกัน (มีปัญหาล้ำซ้อนกัน)	๑๑๒	๓,๓๗๖	๓,๔๘๘	(๓,๔๑๘) ๙๘%
๓	การแจ้งขอเลขประจำบ้าน* <u>ข้อเสนอ:</u> แก้ไขให้เจ้าบ้านสามารถขอเลขประจำบ้านได้แม้จะยังไม่ก่อสร้างไม่เสร็จ โดย	๓,๘๔๙	๑,๖๗๖	๕,๕๒๕	(๓,๒๐๒) ๖๒%

	ชื่อกระบวนการ	ต้นทุนดำเนินงานและต้นทุนอื่นๆ	ต้นทุนค่าเสียโอกาส	ต้นทุนรวม	ต้นทุนที่ประหยัดได้
	มีเงื่อนไขต้องไม่ปลูกสร้างในที่สาธารณะ ไม่บุกรุกป่าสงวน และต้องถูกต้องตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการก่อสร้างอาคาร *เนื่องจากการขอเลขประจำบ้านเป็นเงื่อนไขของการขอติดตั้งไฟฟ้าและประปาชั่วคราวด้วย ซึ่งเป็นปัญหาที่ภาคธุรกิจประสบ (ต้องขอติดตั้ง ๒ ครั้ง คือขอชั่วคราวระหว่างก่อสร้าง และต้องขอใหม่อีกครั้งเป็นแบบถาวร เมื่อก่อสร้างเสร็จ) หากแก้ไขปัญหานี้ได้ จะช่วยลดต้นทุนของการขอไฟฟ้าและประปาชั่วคราว (ซึ่งมีค่าใช้จ่ายสูงกว่าการขอแบบถาวรมาก) ได้โดยอัตโนมัติ ดังนั้นการคำนวณต้นทุนจึงรวมต้นทุนของการขอติดตั้งไฟฟ้าและประปาชั่วคราวไว้ด้วย				
๔	การตรวจลงตราให้กับคนต่างด้าวที่เดินทางเข้ามาในราชอาณาจักร กรณีที่มีเหตุจำเป็นทางธุรกิจ (Non-Immigrant Visa “B”) และการขอรับใบอนุญาตทำงานของคนต่างด้าว (Work permit) <u>ข้อเสนอ:</u> ลดความซ้ำซ้อนของการยื่นเอกสาร และปรับขั้นตอนการขอ Non-Immigrant Visa “B” และ work permit ให้กระชับมากขึ้น โดยให้นายจ้างยื่นขอ temporary work permit เพื่อใช้เป็นหลักฐานยื่นขอ Non-Immigrant Visa “B” เมื่อคนต่างด้าวเดินทางเข้ามาในประเทศแล้ว จึงขอเปลี่ยนเป็น work permit ฉบับจริงให้	๗๘๗	๓,๔๗๗	๔,๒๔๖	(๓,๒๑๑) ๗๖%

	ชื่อกระบวนการ	ต้นทุนดำเนินงานและต้นทุนอื่นๆ	ต้นทุนค่าเสียโอกาส	ต้นทุนรวม	ต้นทุนที่ประหยัดได้
๕	เงื่อนไขสำหรับการจ้างแรงงานต่างด้าวที่มีรายได้ไม่น้อยกว่าหนึ่งแสนบาทต่อเดือน -ต้องมีทุนจดทะเบียน ๒-๓ ล้านบาท ต่อการจ้างแรงงานต่างด้าว ๑ คน และ -ต้องจ้างแรงงานไทย ๔ คน ต่อการจ้างแรงงานต่างด้าว ๑ คน <u>ข้อเสนอ:</u> ยกเลิกเงื่อนไขทั้งหมด	๒๐,๓๑๐ -	- ๗,๐๕๒	๒๐,๓๑๐ ๗,๐๕๒	(๕,๐๕๙) (๑,๗๕๗) ๒๕%
๖	การรับแจ้งที่พักอาศัยของคนต่างด้าวกรณีอยู่ในราชอาณาจักรเกิน ๙๐ วัน <u>ข้อเสนอ:</u> ยกเลิก	๑,๒๙๒	๐	๑,๒๙๒	(๑,๒๙๒) ๑๐๐%
๗	การขออนุญาตดัดแปลงอาคาร <u>ข้อเสนอ:</u> คงเดิม แต่ปรับลดเอกสาร และปรับให้สามารถยื่นขออนุญาตผ่านระบบออนไลน์ได้	๓,๑๑๗	๑,๘๗๙	๔,๙๙๖	(๙๙๙) ๒๐%
๘	แบบรายการบุคคลซึ่งเดินทางเข้ามาในหรือออกไปนอกราชอาณาจักร (ตม. ๖) <u>ข้อเสนอ:</u> ยกเลิก ตม. ๖ โดยปรับวิธีการเก็บข้อมูลคนต่างชาติด้วยระบบอัตโนมัติ เช่น ใช้เครื่องอ่านแถบข้อมูลหนังสือเดินทาง ทำให้ลดเวลาการรอคิว	๑,๗๖๒	๐	๑,๗๖๒	(๙๕๑) ๕๔%
๙	การขึ้นทะเบียนเป็นผู้นำเที่ยว <u>ข้อเสนอ:</u> ยกเลิก	๔๙๗	๑๐๘	๖๐๕	(๖๐๕) ๑๐๐%
๑๐	การออกใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ <u>ข้อเสนอ:</u> เปลี่ยนจากระบบใบอนุญาตเป็นระบบรับจดแจ้ง หากยื่นเอกสารครบตามที่กำหนด	๕๑๗	๑๑๑	๖๒๘	(๖๐๔) ๙๖%

๗. ข้อเสนอร่างกฎหมายตามผลจากการทบทวนการอนุญาต

การศึกษานี้มีการจัดทำร่างกฎหมายสำหรับข้อเสนอแนะในการปรับปรุงกระบวนการที่ต้องมีการปรับปรุง แก้ไข หรือยกเลิกกฎหมาย กฎ ระเบียบและข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับการอนุญาตทั้งนี้ การจัดทำร่างกฎหมายในรายงานฉบับนี้เป็นการจัดทำขึ้นจากข้อเสนอแนะของคณะผู้ทบทวนเท่านั้น ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมาย (Legal Advisor) ซึ่งเป็นผู้ร่างกฎหมายไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยกับข้อเสนอดังกล่าว

โดยสรุปจำนวนกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการทั้งหมด ๑๐๙๓ กระบวนการที่ได้มีการทบทวนมีทั้งสิ้น ๕๒๓ ฉบับ แบ่งเป็น กฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ ๑๑๒ ฉบับ พระราชกำหนด ๑ ฉบับและอนุบัญญัติ ๔๑๐ ฉบับ จากจำนวนดังกล่าว คณะผู้ทบทวนมีข้อเสนอแนะให้มีการปรับปรุงทั้งหมด ๑๖๐ ฉบับ

ตารางที่ ๑๙ สรุปจำนวนกฎหมายที่นำมาทบทวนและมีข้อเสนอแนะให้ปรับปรุง

	พระราชบัญญัติ	พระราชกำหนด	อนุบัญญัติ
ก. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่น่ามาทบทวน (ฉบับ)	๑๑๒	๑	๔๑๐
ข. ผู้ทบทวนมีข้อเสนอแนะให้ปรับปรุง (ฉบับ)	๓๙	๑	๑๒๐

ส่วนที่ ๒

ผลการศึกษากระบวนการเกี่ยวกับการทบทวนกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ และกระบวนการงานเกี่ยวกับการอนุญาตของประเทศที่มีประสบการณ์ ในเรื่องดังกล่าวและประสบความสำเร็จในการนำไปดำเนินการได้จริง อย่างน้อย ๓ ประเทศ ซึ่งสามารถนำมาปรับใช้กับบริบทของประเทศไทยได้ อย่างเหมาะสมและเกิดประโยชน์ต่อระบบเศรษฐกิจ สังคม และ การบริหารราชการแผ่นดิน

การศึกษาในบทนี้เป็นการศึกษากระบวนการเกี่ยวกับการทบทวนกฎหมายของประเทศที่มีประสบการณ์ในเรื่องดังกล่าว และประสบความสำเร็จในการนำไปดำเนินการได้จริง โดยจะศึกษาใน ๓ ประเทศ ได้แก่ เกาหลีใต้ เวียดนาม และโครเอเชีย ในประเด็นหลัก ๔ ประเด็น ประกอบด้วย สภาพปัญหา กฎหมายที่มีการทบทวน ขั้นตอนและกระบวนการของการทบทวนกฎหมาย ปัจจัยความสำเร็จและอุปสรรคของการทบทวนกฎหมาย และตัวอย่างที่เป็นรูปธรรมไม่ว่าจะเป็นการลดต้นทุน ค่าใช้จ่าย ระยะเวลา และเอกสารต่างๆ เป็นต้น

๒.๑ เกาหลีใต้

ประเทศสาธารณรัฐเกาหลีหรือ เกาหลีใต้ เป็นประเทศที่ประสบความสำเร็จในการพัฒนาเศรษฐกิจสู่การเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ อีกทั้งได้รับการยอมรับเข้าเป็นสมาชิกกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้ว (OECD) ในปี ๒๕๓๙ อย่างไรก็ตาม เกาหลีใต้ประสบวิกฤติทางเศรษฐกิจและการเงินในปี ๒๕๔๐ หรือ วิกฤติต้มยำกุ้ง แรก เช่นเดียวกับอีกหลายประเทศในภูมิภาคเอเชียรวมทั้งประเทศไทย จนทำให้เกาหลีใต้ต้องกู้ยืมเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) แต่เกาหลีใต้ก็สามารถแก้ปัญหา และฟื้นฟูเศรษฐกิจ รวมทั้งชำระคืนเงินกู้ทั้งหมดให้แก่ IMF เมื่อปลายปี ๒๕๔๔ ซึ่งถือว่าเป็นระยะเวลาที่ค่อนข้างรวดเร็วในการฟื้นตัวเมื่อเทียบกับประเทศอื่น

รัฐบาลเกาหลีใต้หาวิธีแก้ปัญหาในหลายด้านเพื่อความอยู่รอดของเศรษฐกิจของประเทศในช่วงหลังวิกฤตการเงินในเอเชียปี ๒๕๔๐ วิธีการหนึ่งที่เกาหลีใต้นำมาใช้และช่วยให้ประเทศผ่านพ้นวิกฤตครั้งนั้นมาได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ คือการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายของตนเองครั้งใหญ่ในปี ๒๕๔๑ โดยมีการทบทวนกฎหมายการกำกับดูแลของภาครัฐถึง ๑๑,๐๐๐ ฉบับ ในช่วงเวลา ๑๑ เดือน การทบทวนกฎหมายครั้งนั้นช่วยให้เกาหลีใต้ “โล่ง” กฎหมายที่ไม่มีประโยชน์ทิ้งไปได้ประมาณครึ่งหนึ่งของที่มีอยู่ทั้งหมด และปรับปรุงกฎหมายอีกบางส่วนเพื่อให้เอื้อต่อการพัฒนาประเทศมากขึ้น ผลลัพธ์อีกด้านหนึ่งจากการทบทวนกฎหมายอย่างต่อเนื่องของเกาหลีใต้ทำให้อันดับว่าด้วยเรื่องความสะดวกในการทำธุรกิจ (ease of doing business) ของประเทศเกาหลีใต้ที่ธนาคารโลกจัดทำจึงดีขึ้นอย่างเห็นได้ชัดจากอันดับที่ ๒๓ ของโลกในปี ๒๕๕๓ ขึ้นเป็นอันดับที่ ๔ ในปี ๒๕๕๙ เกาหลีใต้จึงเป็นหนึ่งในกรณีตัวอย่างที่เหมาะสมแก่การศึกษากการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายในครั้งนี้

๒.๑.๑ สภาพปัญหากฎหมายที่มีการทบทวน

ในช่วงปลายปี ๒๕๔๐ ประเทศเกาหลีใต้เป็นหนึ่งในประเทศที่ประสบกับวิกฤติเศรษฐกิจเช่นเดียวกับประเทศในภูมิภาคเอเชียอีกหลายประเทศ ปัจจัยหลักที่นำไปสู่การเกิดวิกฤติเศรษฐกิจการเงินของเกาหลีใต้ประกอบด้วยสาเหตุหลายประการ อาทิ การขาดระบบการกำกับดูแลที่ดีทั้งด้านระบบการเมือง โครงสร้างของสถาบันการเงิน โครงสร้างการบริหารจัดการภาคเอกชน โดยสถาบันการเงินและการธนาคารถูกควบคุมอย่างเข้มงวดด้วยกฎระเบียบต่างๆ มากมายแต่กลับไม่มีการกำกับดูแลและการให้คำแนะนำในการบริหารจัดการที่ดี ส่งผลให้เกิดการเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของหนี้ภาคธุรกิจและหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ การขาดสภาพคล่องของสถาบันการเงิน การขยายตัวทางธุรกิจอย่างรวดเร็วของภาคเอกชนอย่างไร้ประสิทธิภาพ อีกทั้งกลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่ที่มีบทบาทสำคัญทางด้านการค้าการลงทุนในเกาหลีใต้ ที่เรียกว่า แชโบล (Chaebol) มีการพึ่งพาเงินกู้ยืมอย่างไร้ขีดจำกัด ในขณะที่ภาครัฐดำเนินนโยบายเปิดเสรีทางการเงินโดยขาดระบบการกำกับดูแลที่มีประสิทธิภาพ^๔

ปัญหาต่างๆ ข้างต้นถูกสะสมมาอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ช่วงทศวรรษ ๑๙๘๐ แต่รัฐบาลเกาหลีใต้และผู้นำทางการเมืองในขณะนั้นไม่สามารถจัดการกับปัญหาเหล่านี้ได้จนกระทั่งเกิดวิกฤติเศรษฐกิจ การเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่เกิดขึ้นในยุครัฐบาลประธานาธิบดีคิม แทจุง ที่เข้ารับตำแหน่งในช่วงต้นปี ๒๕๔๑ โดยการริเริ่มปฏิรูปกฎหมายของประเทศที่ให้ความสำคัญกับการวิเคราะห์กระบวนการออกกฎหมาย (Regulatory Impact Analysis: RIA) โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะใช้เป็นเครื่องมือในการปฏิรูปเศรษฐกิจของประเทศในภาพรวมและระบบการเงินในลักษณะเฉพาะเจาะจง การนำ RIA มาใช้ดำเนินการไปพร้อมกับการปฏิรูประบบราชการครั้งใหญ่ของเกาหลีใต้ซึ่งต้องการจะเปลี่ยนทัศนคติเดิมๆ ของข้าราชการจากการมองว่าตนเป็นผู้ปกครอง มาเป็นผู้ที่อำนวยความสะดวกแก่ภาคธุรกิจซึ่งเป็นหัวใจของการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ

ด้วยเหตุผลดังกล่าว การทบทวนกฎหมายจึงให้ความสำคัญแก่กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประกอบธุรกิจ และการเปิดเสรีตลาดสินค้า บริการและการลงทุนมากกว่าที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมหรือประเด็นทางสังคมอื่นๆ โดยการพิจารณาทบทวนกฎระเบียบต่างๆ ที่เป็นอุปสรรคกีดขวางการเปิดเสรีและการแข่งขันในตลาด โดยเน้นส่งเสริมธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อมและการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืนและยึดหลักการว่ากฎระเบียบของรัฐจะต้องไม่เป็นการแทรกแซงการตัดสินใจของภาคเอกชน ทั้งนี้ สาขาหลักที่ถูกกำหนดสำหรับการปฏิรูปและทบทวนกฎหมายในครั้งนี้ประกอบด้วย สาขาการเงิน ตลาดแรงงาน ภาคเอกชน และภาครัฐ

๒.๑.๒ ขั้นตอนและกระบวนการของการทบทวนกฎหมาย

เกาหลีใต้ได้ตราพระราชบัญญัติ Basic Act on Administrative Regulations ๑๙๙๗ (BAAR) ขึ้นเพื่อวางรากฐานในการปฏิรูปกฎหมายและเป็นหนึ่งในมาตรการสำคัญในการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจของประเทศ เป้าหมายเริ่มแรกของพระราชบัญญัติ BAAR คือการเสริมสร้างบรรยากาศการลงทุน และเพิ่มความมั่นใจของนักลงทุนทั้งจากภายในและภายนอกประเทศ โดยการพัฒนากฎหมายให้มีความทันสมัย และแก้ไขหรือยกเลิกกฎหมายที่สร้างภาระต้นทุนในการปฏิบัติตามกฎหมายที่มากเกินไป (Administrative burdens)^๕

⁴ Jong Seok Kim, 2000, *Regulatory reform in Korea: Visions and Strategies for Better Governance*, Hongik University, Korea.

^๕ สัจจรัตน์ พิชิตปัจจา และใจใส วงศ์พิเชษฐ ๒๕๖๐ การพัฒนาคูณภาพของกฎหมายของเกาหลีใต้ กองพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

BAAR กำหนดให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย Regulatory Reform Committee (RRC) และหน่วยงานธุรการ Regulatory Reform Office (RRO) ขึ้น เพื่อทำหน้าที่เป็นหน่วยงานหลักในการกำกับดูแลและขับเคลื่อนการปฏิรูปกฎหมายของประเทศมาจนถึงปัจจุบัน พระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ต้องทำการทบทวนกฎหมายในความดูแลของตนเองเพื่อพิจารณาปรับปรุงหรือยกเลิกกฎหมายที่ล้าสมัยหรือหมดความจำเป็น และในกรณีที่หน่วยงานใดต้องการจะเสนอร่างกฎหมายใหม่ หน่วยงานนั้นจะต้องรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องก่อนจะดำเนินการวิเคราะห์เหตุผลความจำเป็นในการออกกฎหมายและผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการออกกฎหมายนั้น ทั้งนี้ กฎหมายที่หน่วยงานเสนอจะต้องไม่ละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน และมีเป้าหมายเพื่อปกป้องชีวิต สิทธิมนุษยชน สิ่งแวดล้อม และสาธารณสุขของสังคม นอกจากนี้ ยังได้กำหนดให้มีการจัดทำและเผยแพร่ฐานข้อมูลกฎหมายของประเทศ ทั้งในรูปแบบการรวบรวม (Compilation) และการจำแนกตามหมวดหมู่เนื้อหา (Codification) เพื่อให้หน่วยงานของรัฐและประชาชนทุกภาคส่วนสามารถเข้าถึงและทำความเข้าใจกฎหมายได้โดยง่าย

ทั้งนี้ พระราชบัญญัตินี้ยังกล่าวถึงแก้ไขเพิ่มเติมหลายครั้ง โดยครั้งล่าสุดเมื่อปี ๒๕๖๐ เป็นการแก้ไขเพื่อรับรองสิทธิของประชาชนในการเรียกร้องต่อคณะกรรมการ RRC ให้ดำเนินการแก้ไขหรือยกเลิกกฎหมายได้

หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

เกาหลีใต้เริ่มปฏิรูปกฎหมายของประเทศ โดยการแต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย หรือ RRC โดยมีการกึ่งในการกำหนดทิศทางนโยบายเกี่ยวกับการพัฒนากฎหมายของประเทศ และเป็นศูนย์กลางในการประสานงานเกี่ยวกับการดำเนินการตามนโยบายดังกล่าว RRC มีอำนาจในการพิจารณาเกี่ยวกับการพัฒนากฎหมายของฝ่ายบริหารทั้งหมดและรายงานโดยตรงต่อประธานาธิบดี ภารกิจหลักของ RRC สามารถจำแนกได้ดังนี้^๖

- การศึกษาทบทวนกฎหมายที่มีอยู่ประกอบกับการรับฟังความคิดเห็นและข้อร้องเรียนจากประชาชนเกี่ยวกับกฎหมายที่ควรได้รับการปรับปรุงหรือยกเลิก
- จัดทำหลักเกณฑ์การวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการออกกฎหมาย
- ตรวจสอบและประเมินคุณภาพรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการออกกฎหมายรวมทั้งกลไกการบังคับใช้กฎหมายที่หน่วยงานจัดทำเสนอ
- รับจดทะเบียนกฎหมายทั้งหมดในประเทศเกาหลีใต้ ทั้งในกรณีที่มีการออกกฎหมายใหม่ มีการแก้ไขปรับปรุง หรือในกรณีที่มีการยกเลิกกฎหมาย เพื่อจัดทำและเผยแพร่ฐานข้อมูลกฎหมายของประเทศ
- ตรวจสอบประเมินผลการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนากฎหมายโดยหน่วยงานอื่นๆ ของรัฐในทุกระดับชั้น

^๖ สัจจรัตน์ พิชิตปัจจา และไฉไล วงศ์พิเชษฐ ๒๕๖๐ การพัฒนาคุณภาพของกฎหมายของเกาหลีใต้ กองพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำหรับหน่วยงานธุรการ หรือ RRO ดำเนินงานภายใต้สังกัดสำนักงานประสานนโยบายของรัฐ (Office for Government Policy Coordination) ซึ่งอยู่ในการกำกับดูแลของสำนักนายกรัฐมนตรี โดยทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการให้แก่ RRC รวมทั้งเป็นฝ่ายประสานงานกับหน่วยงานรัฐ เพื่อให้คำแนะนำในการดำเนินการตามนโยบายพัฒนากฎหมายของ RRC และให้ความช่วยเหลือแก่หน่วยงานในการวิเคราะห์ผลกระทบจากการออกกฎหมาย รวมไปถึงจัดทำรายงานประจำปีเกี่ยวกับการพัฒนากฎหมายของทุกกระทรวงบนพื้นฐานของแผนการพัฒนากฎหมายตามที่แต่ละกระทรวงได้กำหนดไว้

โครงสร้างของ RRC ประกอบด้วยกรรมการทั้งหมด ๒๒ คน โดยเป็นตัวแทนจากภาครัฐ ๖ คน และภาคประชาชน ๑๔ คน และมีประธานร่วมเป็นนายกรัฐมนตรีและตัวแทนจากภาคเอกชน ๑ คน (ดูแผนภาพที่ ๒.๑ ประกอบ) ส่วน RRO มีบุคลากรทั้งหมดประมาณ ๙๐ คนในปี ๒๕๕๙

แผนภาพที่ ๒.๑ โครงสร้างของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายของเกาหลีใต้



ที่มา: Dae Yong Choi. et al., ๒๐๑๔, The Regulatory Reform System and Policy Coordination in Korea: A Guillotine Rule of Regulatory Clearance for Economic Crisis Management, KDI School of Public Policy and Management.

นอกจากการดำเนินงานของ RRC และ RRO แล้ว เกาหลีใต้ยังมีการจัดตั้งหน่วยงาน และการออกมาตรการต่างหรือกลไกอื่นๆ สำหรับการปฏิรูปกฎหมาย ได้แก่

- มีการจัดตั้ง Business Difficulties Resolution Centre ซึ่งเป็นศูนย์ที่รับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับกฎระเบียบของภาครัฐ
- มีการออกมาตรการเพื่อผ่อนปรนการบังคับใช้กฎระเบียบที่เป็นอุปสรรคต่อการประกอบธุรกิจ เป็นการชั่วคราว Temporary Regulatory Relief เพื่อเป็นการลดต้นทุนของการประกอบธุรกิจและส่งเสริมการลงทุน
- มีการจัดตั้ง Regulatory Reform Task Force (RRTF) ภายใต้สำนักนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นหน่วยปฏิบัติงานร่วมระหว่างภาครัฐและเอกชนที่มีภารกิจในการเชื่อมโยงปัญหาที่ภาคธุรกิจ

ประสบการณ์การปรับปรุงแก้ไขกฎระเบียบของหน่วยงานราชการภายใต้กระทรวงต่างๆ รวมทั้งให้ความช่วยเหลือแก่หน่วยงานของรัฐในการจัดทำ RIA เฉพาะในด้านที่เกี่ยวกับความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจ วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) และเทคโนโลยี

- มีการจัดตั้ง Regulatory Reform and Legal Affair Division ซึ่งมีหน้าที่กำกับดูแลการดำเนินการเกี่ยวกับนโยบายการพัฒนากฎหมาย และให้ความช่วยเหลือเกี่ยวกับการจัดทำ RIA รวมทั้งการทบทวนกฎหมายที่อยู่ในความดูแลของแต่ละหน่วยงานโดยเฉพาะ

การดำเนินการในการวิเคราะห์และทบทวนการออกกฎหมาย

ขั้นตอนการจัดทำ RIA ของเกาหลีใต้เริ่มต้นจากการเสนอร่างกฎหมาย โดยกำหนดให้หน่วยงานผู้เสนอเรื่องจะต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบเบื้องต้น (Preliminary Review) เพื่อเสนอต่อ RRC พิจารณาร่างกฎหมายนั้นมีความสำคัญเพียงพอที่จะต้องจัดทำรายงานผลการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย (รายงานการจัดทำ RIA) หรือไม่ โดยรายงานฉบับเบื้องต้นนี้จะต้องประกอบไปด้วย ร่างกฎหมาย ผลการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง เหตุผลความจำเป็นในการตรากฎหมาย และผลการวิเคราะห์ผลกระทบเบื้องต้น โดยหน่วยงานผู้เสนอเรื่องจะต้องเผยแพร่ข้อมูลทั้งหมดผ่านเว็บไซต์เมื่อดำเนินการแล้วเสร็จ

จากนั้นจะเป็นขั้นตอนการประเมินผลกระทบ โดยเกาหลีใต้ได้ออกแนวทางปฏิบัติในการทำรายงาน RIA ซึ่งระบุว่า กฎหมายที่มี “ผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคมอย่างมีนัยสำคัญ” เท่านั้นที่ต้องทำ RIA ซึ่งหมายถึงกฎหมายที่มีผลกระทบดังต่อไปนี้⁷

- มีผลกระทบที่มีมูลค่าเกิน ๑๐,๐๐๐ ล้านบาท หรือ ประมาณ ๓๐๐ ล้านบาทต่อปี
- มีผลกระทบต่อประชาชนตั้งแต่ ๑ ล้านคนขึ้นไป
- มีผลในการจำกัดการแข่งขันในตลาด
- มีลักษณะที่ไม่สอดคล้องกับกฎระเบียบที่เป็นมาตรฐานสากล

หาก RRC เห็นว่าร่างกฎหมายดังกล่าวไม่มีความจำเป็นจะต้องดำเนินการจัดทำ RIA เพิ่มเติม รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบเบื้องต้น ที่จัดทำโดยหน่วยงานจะถือว่าเป็นขั้นสุดท้ายของกระบวนการ RIA สำหรับร่างกฎหมายนั้น ในกรณีนี้ RRC จะต้องดำเนินการพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน ๑๐ วัน แต่หาก RRC มีมติว่า ร่างกฎหมายดังกล่าวจำเป็นจะต้องจัดทำ RIA เพิ่มเติม RRC จะเป็นผู้นำดำเนินการทบทวนและจัดทำรายงาน RIA เพิ่มเติมตามที่เห็นสมควร และจะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน ๔๕ วัน^๘

รายงาน RIA ของเกาหลีใต้ค่อนข้างมีความครบถ้วนสมบูรณ์ เนื่องจากมีคู่มือการจัดทำรายงาน RIA ซึ่งกำหนดให้มีการประเมินผลประโยชน์และต้นทุนของการกำกับดูแลของภาครัฐที่ครอบคลุมทางเลือกอื่นๆ ด้วยเพื่อที่จะสามารถใช้ในการพิจารณาเปรียบเทียบกับทางเลือกที่มีการนำเสนอ อย่างไรก็ตาม รายงานดังกล่าวไม่มีข้อกำหนดว่าจะต้องมีการประเมินผลประโยชน์และต้นทุนของทางเลือกในกรณีที่รัฐไม่ออกกฎหมายด้วยหรือที่เรียกว่า baseline assessment ซึ่งมีความสำคัญอย่างยิ่งในการพิจารณาความจำเป็นและความคุ้มค่าในการที่

⁷ OECD (2012) Sustainability in Impact Assessments: A Review of Impact Assessment System: selected OECD countries and the European Union. สามารถดาวน์โหลดได้ที่ [http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Sustainability%20in%20impact%20assessment%20SG-SD\(2011\)6-FINAL.pdf](http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Sustainability%20in%20impact%20assessment%20SG-SD(2011)6-FINAL.pdf)

^๘ สัจจรัตน์ พิชิตปัจจา และใจใส วงศ์พิเชษฐ ๒๕๖๐ การพัฒนาคุณภาพของกฎหมายของเกาหลีใต้ กองพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

รัฐเข้าไปแทรกแซงก่อนที่จะมีการประเมินและเปรียบเทียบความคุ้มค่าของรูปแบบต่างๆ ของการแทรกแซงของภาครัฐ

ขั้นตอนและกระบวนการในการทบทวนกฎหมาย

โครงสร้างของ RRC ในช่วงเริ่มต้นในปี ๒๕๔๑ นั้นถูกกำหนดให้สอดคล้องกับภารกิจในการไล่กฎหมายที่มีอยู่เป็นสำคัญ ดังนั้น คณะทำงานจะต้องเป็นทีมที่เข้มแข็งและมีความเชี่ยวชาญ RRC จึงดำเนินการสรรหาผู้เชี่ยวชาญทั้งที่เป็นนักวิจัย นักวิชาการจากสถาบันนโยบาย หรือองค์กรที่ทำงานวิจัยในสาขาต่างๆ มาร่วมทีม โดยอาศัยการสนับสนุนอย่างจริงจังจากสำนักนายกรัฐมนตรีทั้งทางด้านการประสานงานและการเชื่อมโยงกับกระทรวงทั้งหมดเพื่อให้การปฏิรูปเกิดผลตามเป้าหมายที่กำหนด

RRC ได้จัดตั้งคณะอนุกรรมการ (sub-committee) ขึ้นมา ๓ คณะ ประกอบด้วยกรรมการผู้เชี่ยวชาญจำนวน ๑๐ คน เพื่อมาวิจัยและทบทวนแผนการปฏิรูปที่จัดทำโดยแต่ละกระทรวง คณะอนุกรรมการทั้ง ๓ คณะได้แก่ คณะอนุกรรมการด้านเศรษฐศาสตร์ ๑ (การทบทวนด้านนโยบายการคลัง การเงิน อุตสาหกรรมการก่อสร้าง) คณะอนุกรรมการด้านเศรษฐศาสตร์ ๒ (การทบทวนด้านการเกษตร การเดินเรือ สิ่งแวดล้อม สารสนเทศ) คณะอนุกรรมการด้านการบริหาร (การทบทวนด้านการบริหารทั่วไป สถิติการสังคม การศึกษา วัฒนธรรม แรงงาน) ทั้งนี้ RRC กำหนดให้มีการประชุมคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการจำแนกตามหน้าที่และรายสาขา โดยกำหนดให้จัดการประชุมคณะกรรมการก่อนการประชุมคณะกรรมการ การประชุมคณะอนุกรรมการจะเป็นเวทีของการแสดงความคิดเห็นและการประสานงานในขั้นตอนต่างๆ ในขณะที่การประชุมคณะกรรมการจะเป็นเนื้อหาเกี่ยวกับการแสดงความคิดเห็น กระบวนการตัดสินใจ โดยพิจารณาจากมติการประชุมของคณะอนุกรรมการ ในกรณีที่กฎหมายที่พิจารณาเป็นกฎหมายที่มีความสำคัญ (ส่งผลกระทบทางการเงินมากกว่า ๑๐,๐๐๐ ล้านบาทต่อปี และมีผลกระทบต่อประชาชนตั้งแต่ ๑ ล้านคนขึ้นไป) จะต้องเข้าสู่ที่ประชุมทั้งคณะอนุกรรมการและคณะกรรมการ แต่หากเป็นกฎหมายที่ไม่เข้าข่ายว่ามีความสำคัญ จะเข้าสู่ที่ประชุมเฉพาะของคณะอนุกรรมการเท่านั้น^๙

สำหรับกระบวนการในการทบทวนกฎหมายนั้น ทุกกระทรวงและหน่วยงานจะต้องนำกฎหมายในความรับผิดชอบของตนเข้าสู่กระบวนการทบทวนกฎหมายของ RRC โดย RRC จะต้องทบทวนกฎหมายไม่ต่ำกว่าปีละ ๑,๐๐๐ ฉบับ ทุกปี RRC จะดำเนินการรวบรวมและจัดระเบียบกฎหมายทั้งหมดของประเทศ และตรวจสอบสถานะของกฎหมาย จากนั้นจะจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของภาคส่วนที่เกี่ยวข้องรวมทั้งรับข้อร้องเรียนของประชาชนเกี่ยวกับกฎหมายที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน ทั้งนี้ RRC จะดำเนินการตามหลักการการทบทวนกฎหมาย ดังนี้

- ความโปร่งใสของกฎหมายจะต้องเพิ่มขึ้น
- กฎหมายที่มีการประเมินว่าสัดส่วนต้นทุนมากกว่าประโยชน์จะถูกลบเลิก
- กฎหมายที่ซ้ำซ้อนจะถูกปรับปรุงควบรวมให้เป็นกฎหมายเดียวกัน
- กฎหมายที่ขัดต่อความตกลงระหว่างประเทศและมาตรฐานระดับสากลจะถูกลบเลิก

⁹ Dae Yong Choi. et al., 2014, The Regulatory Reform System and Policy Coordination in Korea: A Guillotine Rule of Regulatory Clearance for Economic Crisis Management, KDI School of Public Policy and Management.

แต่ละกระทรวงจะต้องดำเนินการทบทวนกฎหมายของตนเองที่มีอยู่โดยยึดตามหลักการการทบทวนกฎหมายของ RRC และส่งให้กับ RRC ในเดือนพฤษภาคม ๒๕๔๑ RRC จัดส่งหลักการการทบทวนกฎหมายให้กับหน่วยงานรัฐในส่วนกลางจำนวน ๓๕ หน่วยงาน และกำหนดให้กระทรวงที่เกี่ยวข้องต้องดำเนินการปฏิรูปกฎหมายของตนภายในเดือนมิถุนายน ผลการดำเนินการทบทวนกฎหมายสามารถไล่กฎหมายได้เพียงร้อยละ ๑๘ จากกฎหมายจำนวน ๑๐,๙๑๑ ฉบับ และปรับปรุงกฎหมายอีกร้อยละ ๒๕ ในช่วงปลายเดือนกรกฎาคม ต่อมาในเดือนสิงหาคมถึงตุลาคม RRC ตรวจสอบและทบทวนงานจากแต่ละกระทรวงที่จัดส่งมา ซึ่งสามารถไล่กฎหมายได้ร้อยละ ๓๔ จึงนำผลการดำเนินงานเสนอต่อประธานาธิบดี แต่ถูกตีกลับเนื่องจากไม่สามารถบรรลุผลตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ในการไล่กฎหมายให้ได้อีกร้อยละ ๕๐ อย่างไรก็ตาม ประธานาธิบดีได้ติดตามการดำเนินงานอย่างใกล้ชิดกับสำนักนายกรัฐมนตรีและเข้าใจถึงความยากลำบากในการดำเนินการปฏิรูปกฎหมายของ RRC ทั้งทางด้านการเมืองและการประสานงานกับภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น จึงให้การสนับสนุนอย่างเต็มที่ เพื่อผลักดันให้การดำเนินงานสามารถบรรลุผลตามเป้าหมายที่ตั้งไว้โดยเร็วที่สุด โดยการจ้างผู้เชี่ยวชาญเพิ่มมากขึ้นเพื่อเข้ามาช่วยในขั้นตอนการทบทวนกฎหมาย

ผลจากการดำเนินการทบทวนกฎหมายอย่างต่อเนื่องทั้งการจัดทำ RIA การไล่กฎหมาย การปรับปรุงกฎหมาย กอปรกับการเอาจริงเอาจังของภาครัฐตลอดช่วง ๑๑ เดือน ทำให้ช่วงปลายปี ๒๕๔๑ เกาหลีใต้สามารถทบทวนกฎหมายและกฎระเบียบได้สำเร็จจำนวน ๑๑,๑๒๕ ฉบับ ประกอบด้วยกฎหมายและกฎระเบียบที่ถูกไล่ ร้อยละ ๔๘.๘ กฎหมายที่ต้องปรับปรุงแก้ไขร้อยละ ๒๑.๗ และอีกร้อยละ ๒๙.๕ เป็นกฎหมายที่ยังใช้ได้และไม่ต้องปรับปรุง จากนั้นในปี ๒๕๔๕ มีการออกกฎหมายใหม่เพิ่มเติม แต่กฎหมายที่ถูกทบทวนและไล่ทิ้งมีสัดส่วนน้อยลงเมื่อเทียบกับปี ๒๕๔๑ ตารางที่ ๒.๑ แสดงให้เห็นถึงจำนวนของการพิจารณาทบทวนกฎหมายในภาพรวม และจำแนกตามรายการกระทรวงที่มีจำนวนกฎหมายมากกว่า ๕๐๐ ฉบับขึ้นไปก่อนการปฏิรูปกฎหมาย

ตารางที่ ๒.๑ การพิจารณาทบทวนกฎหมายในช่วงปี ๒๕๔๑-๒๕๔๕

จำนวน (ฉบับ)	ทุก กระทรวง	MOW	MOCT	MOMA	MOA	MOCIE	FSC	MOE	MOFE
กฎหมายที่ถูก ทบทวนในปี ๒๕๔๑	๑๑๑๒๕	๑๗๐๓	๙๑๗	๗๗๘	๗๐๑	๖๖๗	๖๓๐	๖๔๓	๕๐๙
กฎหมายที่ถูกไล่ ปี ๒๕๔๑	๕๔๓๐	๘๕๗	๔๖๗	๔๒๒	๓๖๒	๓๔๕	๓๑๕	๒๒๔	๒๕๕
กฎหมายที่ถูก ปรับปรุง ปี ๒๕๔๑	๒๔๑๑	๒๕๖	๒๓๒	๑๖๙	๑๖๕	๑๗๔	๑๓๑	๑๗๐	๑๓๗
ปลายปี ๒๕๔๑	๖๘๒๐	๘๘๓	๖๐๖	๕๓๕	๔๒๓	๓๕๕	๔๐๗	๕๓๖	๓๓๖
กฎหมายที่ถูกไล่ ปี ๒๕๔๒	๕๐๓	๙๐	๒๓	๕๓	๒๓	๑๖	๓๕	๒๕	๑๒
กฎหมายที่ถูก ปรับปรุง ปี ๒๕๔๒	๕๗๐	๓๖	๓๓	๓๘	๑๕	๒๕	๖๔	๖๗	๒๘
ปลายปี ๒๕๔๒	๖๓๐๘	๗๙๓	๕๘๓	๔๘๒	๔๐๐	๓๓๙	๓๗๒	๕๑๑	๓๒๔
ปลายปี ๒๕๔๕	๗๔๓๕	๗๖๕	๗๕๔	๕๖๗	๔๙๑	๔๑๐	๕๔๑	๕๗๖	๔๓๔
สัดส่วนการลดลง ช่วงปี ๒๕๔๑- ๒๕๔๕	๓๓.๑๗%	๕๕.๐๘ %	๑๗.๗๘%	๒๗.๑๒%	๒๙.๙๖ %	๓๘.๕๓%	๑๔.๑๓ %	๑๐.๔๒ %	๑๔.๗๓ %

ที่มา : Scott Jacobs, ๒๐๐๖, **Effective and Sustainable Regulatory Reform: The Regulatory Guillotine in Three Transition and Developing Countries**, Jacobs and Associates Inc.

หมายเหตุ: MOW กระทรวงสวัสดิการ, MOCT กระทรวงการก่อสร้างและขนส่ง, MOMA กระทรวงการเดินเรือ, MOA กระทรวงเกษตร, MOCIE กระทรวงพาณิชย์ อุตสาหกรรม และพลังงาน, FSC คณะกรรมการกำกับดูแลตลาดการเงิน, MOE กระทรวงสิ่งแวดล้อม, MOFE กระทรวงการคลัง

การปฏิรูปกฎหมายให้มีประสิทธิภาพและโปร่งใส นั้น RRC ตระหนักถึงกระบวนการในการจดทะเบียนกฎหมายทั้งหมดของประเทศ ซึ่งภายใต้กฎหมาย BAAR กระทรวงต่างๆ ต้องจดทะเบียนกฎหมาย กฎระเบียบต่างๆ กับ RRC และเปิดเผยต่อสาธารณะ โดยรายละเอียดที่ต้องแสดงในการจดทะเบียน ได้แก่ ชื่อกฎหมาย เนื้อหา โครงสร้างกฎหมาย หน่วยงานที่รับผิดชอบ วันที่บังคับใช้กฎหมาย ซึ่งการจดทะเบียนกฎหมายนี้จะป็นฐานข้อมูลในการบริหารจัดการปริมาณและคุณภาพของกฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพและโปร่งใสมากขึ้นในอนาคต นอกจากนี้ รัฐบาลยังได้จัดทำระบบฐานข้อมูลออนไลน์สำหรับการจำแนกหมวดหมู่กฎหมายอย่างเป็นระบบ (systematic classification) โดยจำแนกตามหน่วยงานที่รับผิดชอบ ประเภท และลักษณะของกฎหมาย รวมทั้งกำหนดรหัสการจดทะเบียน (registration code) ตามลักษณะการดำเนินการโดยจำแนกเป็น ๓ ประเภท ได้แก่ การดำเนินการของกฎหมายเกี่ยวกับมาตรฐาน และข้อกำหนดต่างๆ เช่น ใบอนุญาต การทดสอบ การตรวจสอบ เป็นต้น การดำเนินงานของกฎหมายเกี่ยวกับการติดตามประเมินผล เช่น การยกเว้น การยกเลิก การลงโทษ การบังคับใช้ เป็นต้น และการดำเนินงานของกฎหมายเกี่ยวกับภาระผูกพัน และข้อผูกมัด เช่น การจดทะเบียน การจดทะเบียน เป็นต้น

จะเห็นได้ว่า เกาหลีใต้ให้ความสำคัญกับโครงสร้างสถาบันภายใต้กระบวนการและขั้นตอนในการจัดทำ RIA และการทบทวนกฎหมาย โดยมีการจัดตั้งหน่วยงานกลางอย่าง RRC ขึ้นมาเพื่อผลักดัน ติดตามและตรวจสอบคุณภาพของการทำ RIA ของหน่วยงานราชการ นอกจากการตรวจสอบเอกสารที่เกี่ยวกับ RIA ทั้งหมดแล้ว RRC ยังเป็นศูนย์กลางข้อมูลการวิเคราะห์ผลกระทบของการออกกฎหมายอีกด้วย ทั้งนี้ตั้งแต่ปี ๒๕๔๙ เกาหลีใต้เปิดเผยเอกสารที่เกี่ยวกับ RIA และการทบทวนกฎหมายทั้งหมดต่อสาธารณชนเพื่อให้การดำเนินการมีความโปร่งใสมากขึ้น โดยเปิดเผยเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการร่างกฎหมายทั้งหมดต่อสาธารณชนในเว็บไซต์

๒.๑.๓ ปัจจัยความสำเร็จและอุปสรรคของการทบทวนกฎหมาย

การปฏิรูปกฎหมายในเกาหลีใต้ไม่ได้เกิดจากวิกฤติเศรษฐกิจการเงิน แต่วิกฤติเศรษฐกิจการเงินก่อให้เกิดโอกาสที่ดีในการบังคับให้รัฐบาลต้องดำเนินการปฏิรูปอย่างเร่งด่วนโดยการออกมาตรการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องมาบังคับใช้ ซึ่งส่งผลให้เกาหลีใต้สามารถดำเนินการทบทวนกฎหมายอย่างต่อเนื่องทั้งการจัดทำ RIA การละกฎหมาย การปรับปรุงกฎหมาย และการกำหนดการหมดอายุของกฎหมาย

ปัจจัยความสำเร็จที่สำคัญที่สุดคือ การสนับสนุนจากฝ่ายการเมือง (political will) รัฐบาลประธานาธิบดีคิม แดจุง ที่เพิ่งเข้ารับตำแหน่งในช่วงที่ประเทศประสบวิกฤติเศรษฐกิจการเงิน กำหนดให้การปฏิรูปกฎหมายเป็นนโยบายสำคัญของประเทศเพื่อใช้ในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและการคอร์รัปชัน โดยการรณรงค์ผ่านสื่อเพื่อให้ทุกภาคส่วนเห็นความสำคัญและรับทราบถึงนโยบายของรัฐบาลในการใช้การปฏิรูปกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและการคอร์รัปชันที่เป็นปัญหาหลักของประเทศในขณะนั้น

รายงานผลการประเมินระบบการบริหารการกำกับดูแลของภาครัฐของ OECD ในปี ๒๕๕๒^{๑๐} จัดให้เกาหลีใต้เป็นประเทศสมาชิกที่มีสถาบันที่มีศักยภาพในการบริหารจัดการการปฏิรูปการกำกับดูแลเป็นที่ ๗ จากสมาชิกทั้งหมด ๓๐ ประเทศ การศึกษาในรายละเอียดของการนำ RIA มาใช้ในประเทศนี้พบว่าความสำเร็จเกิดจากการมีเป้าหมายที่ชัดเจนและมีแรงสนับสนุนจากการเมืองซึ่งเป็นผู้กำหนดนโยบายอย่างชัดเจนและต่อเนื่อง

นอกจากการสนับสนุนจากฝ่ายการเมืองในระดับนโยบายแล้ว จะต้องมีความหมายเฉพาะมาบังคับใช้เพื่อรองรับและสนับสนุนนโยบายการปฏิรูปกฎหมายของประเทศ ซึ่งเกาหลีใต้ได้บัญญัติกฎหมายกลางเพื่อการพัฒนากฎหมาย หรือ Basic Act on Administrative Regulations ๑๙๙๗ ขึ้นเพื่อวางรากฐานในการปฏิรูปกฎหมาย รวมทั้งจัดตั้งหน่วยงานหรือองค์กรที่เป็นอิสระ และมีฐานะเป็นหน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมาย (legal body) ที่มีอำนาจชัดเจนในการดำเนินการตามนโยบายการปฏิรูปกฎหมาย มากกว่าเป็นเพียงหน่วยงานหรือคณะที่ปรึกษาเท่านั้น (advisory body) ซึ่งเกาหลีใต้ได้จัดตั้งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย (RRC) เป็นผู้กำหนดทิศทางและการประสานงานโดยรวม รวมถึงการกำกับดูแลเกี่ยวกับความซ้ำซ้อนของกฎระเบียบ และความไม่สอดคล้องกันของกฎระเบียบ และนโยบายระหว่างกระทรวง ด้วยการจัดทำร่างกฎหมายขึ้นมาใหม่ทั้งหมด

อำนาจหน้าที่ของ RRC ที่ชัดเจนเห็นได้จากการที่กระทรวงต้องร้องขอให้ RRC ดำเนินการตรวจสอบกฎระเบียบของกระทรวง โดยผ่านการรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้เสีย รวมถึงประเมินผลกระทบด้านกฎระเบียบ (RIA) และประเมินผลการดำเนินงานของตนเอง ในกระบวนการดังกล่าว ประชาชน และองค์กรภาคเอกชน สามารถส่งความเห็นไปยัง RRC ได้ เพื่อมีส่วนร่วมในกระบวนการตรวจสอบกฎระเบียบของกระทรวง จากนั้น RRC จะนำเสนอประเด็นการตรวจสอบทั้งหมดไปยังคณะรัฐมนตรี สภา และสมาชิกแห่งชาติเพื่อร่วมพิจารณา ทั้งนี้ RRC จะดำเนินการสำรวจความคิดเห็นทุกปี เพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และผู้เชี่ยวชาญในการปฏิรูปกฎหมาย เพื่อนำผลที่ได้จากการสำรวจไปใช้ในการกำหนดทิศทาง นโยบายในการดำเนินงานในปีต่อไป

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการปฏิรูปกฎหมายของเกาหลีใต้ให้ความสำคัญกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประกอบธุรกิจ และการเปิดเสรีตลาดสินค้า บริการและการลงทุนมากกว่าที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมหรือประเด็นทางสังคมอื่นๆ ทำให้การทบทวนกฎหมายคำนึงถึงการแก้ปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจการเงินซึ่งส่งผลโดยตรงต่อภาคธุรกิจเป็นหลัก ส่งผลให้ผลลัพธ์ที่ได้ถึงแม้จะเป็นประโยชน์ต่อระบบเศรษฐกิจในภาพรวม แต่ประชาชนในระดับล่างอาจไม่เห็นผลกระทบโดยตรงต่อตนเอง ทำให้การสนับสนุนของภาคประชาชนลดลง^{๑๑}

นอกจากนี้ การทบทวนกฎหมายของเกาหลีใต้เน้นที่การปรับลดตัวกฎหมายเป็นหลัก แต่ยังไม่ได้ให้ความสำคัญกับการปรับกระบวนการดำเนินการในทางปฏิบัติในระดับล่าง อีกทั้งการปฏิรูปกฎหมายเน้นที่การลดจำนวนกฎหมายโดยไม่ค่อยให้ความสำคัญกับต้นทุนการดำเนินการ และยังไม่ให้ความสำคัญกับกฎหมายในระดับรัฐบาลท้องถิ่น

¹⁰ OECD Regulatory Policy Committee, 2009, *Indicators of Regulatory Management Systems*.

¹¹ Scott Jacobs et al., 2005, *Case studies of reform implementation experience: Regulatory transformation in Korea*, Jacobs and Associates Inc.

๒.๑.๔ ตัวอย่างที่เป็นรูปธรรมไม่ว่าจะเป็นการลดต้นทุน ค่าใช้จ่าย ระยะเวลา และ เอกสารต่างๆ เป็นต้น

การดำเนินการในการทบทวนกฎหมายของเกาหลีใต้ตั้งแต่ช่วงต้นปี ๒๕๔๑ ส่งผลให้เกาหลีใต้สามารถลดภาระกฎระเบียบต่างๆ ที่ไม่จำเป็นและเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินธุรกิจได้ถึงร้อยละ ๕๐ ของจำนวนกฎระเบียบที่ทบทวนทั้งหมด ๑๑,๑๒๕ ฉบับในปี ๒๕๔๑ ซึ่งเป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ตั้งแต่เริ่มการดำเนินการที่จะให้ลดกฎระเบียบลงร้อยละ ๕๐

ผลลัพธ์ที่เห็นได้ชัดหากเปรียบเทียบกับประเทศอื่นๆ พบว่า อันดับว่าด้วยเรื่องความสะดวกในการทำธุรกิจ (ease of doing business) ของเกาหลีใต้ที่จัดทำโดยธนาคารโลกเพิ่มขึ้นจากอันดับที่ ๒๓ ของโลกในปี ๒๕๕๓ เป็นอันดับที่ ๔ ในปี ๒๕๕๙ นอกจากนี้ ในปี ๒๕๕๒ เกาหลีใต้มีอัตราการเติบโตของ GDP สูงสุดในกลุ่มประเทศสมาชิก OECD (ร้อยละ ๒.๓ ในช่วงไตรมาสที่ ๒ และร้อยละ ๒.๙ ในช่วงไตรมาสที่ ๓)^{๑๒}

ประโยชน์ที่เกาหลีใต้ได้รับการทบทวนกฎหมายมีหลายด้าน อาทิ อัตราการสร้างงานเพิ่มขึ้นเป็น ๖๘๐,๐๐๐ ตำแหน่ง ในช่วงปี ๒๕๔๒-๒๕๔๗ ความสามารถในการลดต้นทุนทางธุรกิจ (compliance cost) ลงประมาณ ๑๕ ล้านดอลลาร์ หรือร้อยละ ๔.๔ ของ GDP ความสามารถในการลดต้นทุนการดำเนินการ (administrative cost savings) ประมาณ ๕ ล้านดอลลาร์ รวมทั้งมูลค่าการลงทุนทางตรงจากต่างประเทศเพิ่มขึ้นเป็น ๓.๖๕ หมื่นล้านดอลลาร์

๒.๑.๕ บทสรุป

ประสบการณ์ของเกาหลีใต้ในการทบทวนกฎหมายชี้ให้เห็นว่า ความสำเร็จในการปฏิรูปกฎหมายของประเทศเกาหลีใต้เกิดขึ้นจากการสนับสนุนของทุกภาคส่วน ไม่ว่าจะเป็นภาคธุรกิจ การเมือง และกลุ่มประชาชนที่มีส่วนร่วมในการกำหนดเป้าหมาย รูปแบบ และวิธีการในการดำเนินการของภาครัฐที่ชัดเจน อีกทั้ง การดำเนินการจัดทำ RIA และการทบทวนกฎหมายจะต้องได้รับการสนับสนุนจากฝ่ายการเมืองเป็นสำคัญ โดยการผลักดันให้เป็นนโยบายระดับประเทศ และมีหน่วยงานที่เป็นอิสระทำหน้าที่ในการกำหนดทิศทางและกำกับดูแลการดำเนินงานของหน่วยงานต่างๆ ให้เป็นไปตามกระบวนการที่กำหนด อย่างไรก็ตาม การปฏิรูปกฎหมายควรคำนึงถึงทั้งจำนวนและคุณภาพของการทบทวนกฎหมาย รวมทั้งต้นทุนในการดำเนินการ และผลประโยชน์ที่จะได้รับสำหรับทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง

๒.๒ เวียดนาม

ประเทศเวียดนามเป็นกรณีศึกษาที่น่าสนใจเพราะเป็นประเทศสมาชิกอาเซียนประเทศเดียวที่มีการทบทวนกฎหมายครั้งใหญ่ภายใต้โครงการทบทวนกฎหมายที่เรียกว่า “Project ๓๐” ซึ่งได้จัดทำขึ้นในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๕๐-๒๕๕๓ การทบทวนกฎหมายครั้งดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของแผนการปฏิรูประบบการบริหารจัดการของภาครัฐ ซึ่งมีเป้าหมายในการ “โล่” กระบวนการและขั้นตอนทางราชการประมาณ ๑ ใน ๓ ลดค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติตามกระบวนการและขั้นตอนทางราชการของประชาชนและภาคธุรกิจลงร้อยละ ๓๐^{๑๓} และ

¹² Gil Hong-Keun, 2016, *Overcoming the Challenges: Lessons from Regulatory Reform in Korea*, Prime Minister’s Office, Republic of Korea.

¹³ Vo Tri Thanh and Cuong Van Nguyen (2016), ‘Regulatory Coherence: The Case of Viet Nam’, in Gill, D. and P. Intal, Jr. (eds.), *The Development of Regulatory Management Systems in East Asia: Country Studies*. ERIA Research Project Report 2015-4, Jakarta: ERIA, pp. 259-391.

เพื่อที่จะปรับปรุงสภาพแวดล้อมในการประกอบธุรกิจให้สะดวกรวดเร็วยิ่งขึ้น สำหรับงบประมาณในการดำเนินงานโครงการ Project ๓๐ นั้นส่วนใหญ่มาจากรัฐบาลของเวียดนามเอง และ มีบางส่วนได้รับการสนับสนุนจากองค์กรระหว่างประเทศ อาทิ USAID, UNDP, ADB, สหภาพยุโรป (European Union) เป็นต้น ผลการดำเนินงานของโครงการ Project ๓๐ ทำให้เกิดการทบทวนกฎระเบียบและขั้นตอนของราชการทั้งหมดกว่า ๕,๐๐๐ ฉบับ โดยได้มีการยกเลิกกฎระเบียบหรือขั้นตอนที่ทบทวนประมาณร้อยละ ๙ และ ปรับปรุงให้สะดวกรวดเร็วมากขึ้นร้อยละ ๗๗^{๑๔} นอกจากนี้ โครงการ Project ๓๐ ยังช่วยสร้างความตระหนักให้แก่ประชาชนและความตื่นตัวในกลุ่มข้าราชการประจำซึ่งเป็นผู้เสนอร่างกฎระเบียบอีกด้วย

๒.๒.๑ สภาพปัญหากฎหมายที่มีการทบทวน

ในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๕๐ เวียดนามถูกจัดให้อยู่ในอันดับ ๙๑ ในรายงาน Ease of Doing Business ของธนาคารโลก^{๑๕} ซึ่งนับว่าเป็นอันดับที่ต่ำกว่าหลายประเทศในอาเซียน อาทิ สิงคโปร์ ไทย และ มาเลเซีย เป็นต้น อันดับดังกล่าวของเวียดนามส่งผลให้นักลงทุนต่างชาติขาดความเชื่อมั่นในการลงทุนและทำการค้ากับเวียดนาม โดยเลือกที่จะหันไปลงทุนในประเทศเพื่อนบ้านแทน อนึ่ง สาเหตุหลักที่ทำให้เวียดนามถูกจัดอยู่ในอันดับดังกล่าว เกิดจากกระบวนการและขั้นตอนทางราชการ (administrative procedure) ที่มีความซับซ้อน และ ยุ่งยาก โดยนายกรัฐมนตรี Nguyen Yan Dung ของเวียดนามขณะนั้น ก็ได้เห็นด้วยกับข้อสรุปของรายงานดังกล่าวและเห็นว่าถ้ากระบวนการและขั้นตอนทางราชการยังมีความซับซ้อน ไม่สามารถเข้าใจได้ และ ยากที่จะนำมาปฏิบัติใช้ได้จริง ดังที่เป็นอยู่ ณ ขณะนั้น กระบวนการเหล่านี้จะเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศต่อไปในอนาคต

โดยภาพรวม รัฐบาลเวียดนามเห็นว่า สภาพปัญหากฎหมายภายในที่มีอยู่ที่เป็นอุปสรรคสำคัญต่อการบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นประชาธิปไตยในขณะนั้น มีดังต่อไปนี้

๑. ทั้งรัฐบาลกลางและองค์กรท้องถิ่นมีการออกกฎหมายมาเป็นจำนวนมาก แต่กลับไม่มีการพัฒนาฐานข้อมูลกลางเพื่อใช้ในการเก็บรวบรวมกฎหมายเหล่านี้ ซึ่งสร้างภาระ ความสับสน และ ความยุ่งยากให้กับประชาชน และ ธุรกิจที่จะต้องศึกษาว่ามีกฎหมายใดบ้างที่ตนต้องปฏิบัติตามเมื่อมีความจำเป็นต้องเข้าไปติดต่อหรือขออนุญาตในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ จากภาครัฐ อีกทั้งยังเปิดช่องว่างให้เจ้าหน้าที่ฉวยโอกาสคอร์รัปชัน บนพื้นฐานความไม่รู้กฎหมายของประชาชน

๒. กระบวนการและขั้นตอนทางราชการต่างๆมักมีความยุ่งยาก ยืดเยื้อ ทับซ้อน ขัดแย้ง และ ไม่สมเหตุสมผล ซึ่งเป็นผลมาจากการที่มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องจำนวนมากและกฎหมายเหล่านี้มักไม่ทันสมัยกับสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป

๓. รัฐบาลกลางขาดกลไกในการตรวจสอบและควบคุมการออกกระบวนการและขั้นตอนทางราชการใหม่ๆ ให้สอดคล้องกับกฎระเบียบเดิมที่มีอยู่

๒.๒.๒ ขั้นตอนและกระบวนการงานของการทบทวนกฎหมาย

ขั้นตอนและกระบวนการงานของการทบทวนกฎหมายของโครงการปฏิรูปกฎหมาย Project ๓๐ ประกอบด้วย ๔ ขั้นตอน โดยแต่ละขั้นตอนมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

¹⁴ Report No. 5/BC-BTP dated 12 January 2015.

¹⁵ World Bank (2008), Doing Business 2007, <http://www.doingbusiness.org/en/reports/global-reports/doing-business-2008>.

๑. ขั้นตอนการจัดทำคลังข้อมูลกฎหมาย (Inventory) หรือ การรวบรวมรายชื่อกระบวนการและขั้นตอนทางราชการที่เกี่ยวข้องกับประชาชนและภาคธุรกิจที่ควรทบทวน

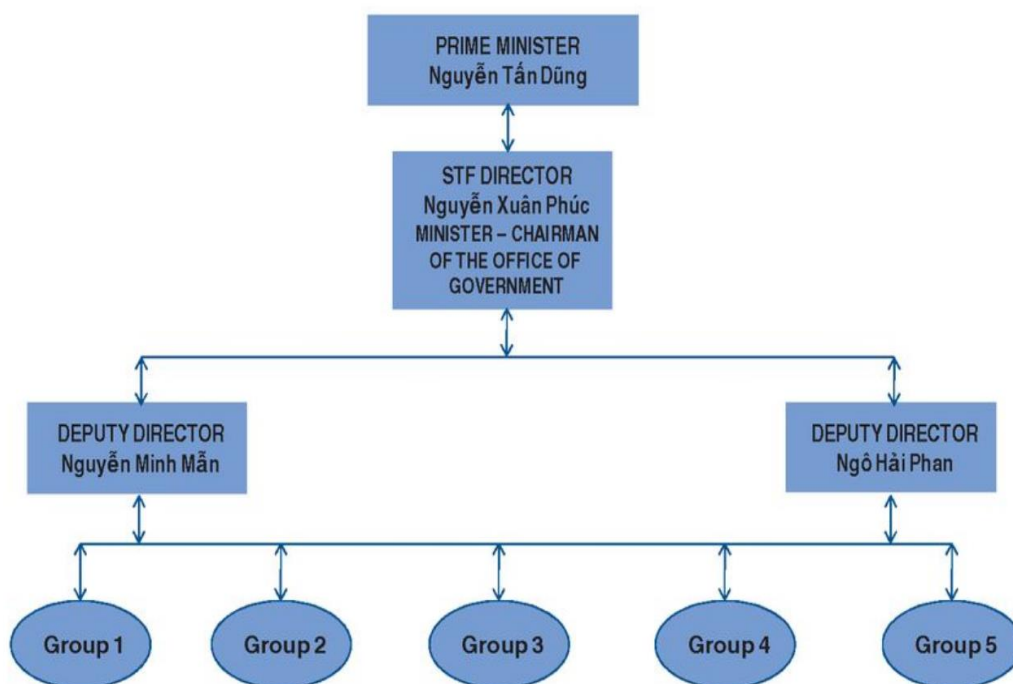
ในขั้นตอนนี้ กระทรวงทั้งหมด ๒๑ กระทรวงและรัฐบาลระดับจังหวัด (provincial government) ทั้งหมด ๖๓ หน่วยงาน มีหน้าที่จัดตั้งคณะทำงานเฉพาะกิจ (Task Force) ประจำหน่วยงานของตนเพื่อทำหน้าที่จัดเตรียมและรวบรวมรายชื่อกระบวนการและขั้นตอนทางราชการที่ควรทบทวน สำหรับการบันทึกรายละเอียดกระบวนการงานนั้นจะต้องกรอกลงบนแบบฟอร์มมาตรฐาน (Standardised form) โดยข้อมูลที่ต้องกรอก ประกอบด้วย ลักษณะ ขั้นตอนของกระบวนการงาน แบบฟอร์มใบขออนุญาต ค่าธรรมเนียม ชื่อของบุคคลที่สามารถติดต่อได้ หรือ ชื่อตำแหน่งของบุคคลผู้รับขอกระบวนการงานนั้นๆ ระยะเวลาที่ใช้ในการปฏิบัติตามกระบวนการงาน เป็นต้น โดยภายหลังจากที่ได้มีการบันทึกรายละเอียดแต่ละกระบวนการงานลงบนแบบฟอร์มมาตรฐานแล้ว ข้อมูลเหล่านี้จะมีการเปิดเผยต่อสาธารณะเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็นที่มีต่อการปฏิบัติตามกระบวนการและขั้นตอนทางราชการนั้นๆ โดยความเห็นดังกล่าวจะถูกรวบรวมและนำมาใช้ในการทบทวนแก้ไขคลังข้อมูลกฎหมาย (inventory) ต่อไป ก่อนที่จะมีการบันทึกลงระบบฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์กลางของรัฐ (Central Electronic Database) ที่ จะทำหน้าที่เก็บรวบรวมกระบวนการงาน และ แบบฟอร์มต่างๆที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการงานนั้นๆ โดยประชาชนสามารถเข้าถึงได้ผ่านทางอินเทอร์เน็ต

๒. ขั้นตอน self review หรือ การประเมินกระบวนการและขั้นตอนทางราชการที่ได้เก็บรวบรวมไว้จากขั้นตอนแรก

สำหรับขั้นตอนนี้คณะทำงานเฉพาะกิจมีหน้าที่ประเมินกระบวนการงานที่อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของหน่วยงานของตนตามประเด็นคำถามหลัก ๓ คำถาม ดังนี้

๑. กระบวนการนั้นชอบด้วยกฎหมาย (legitimate) หรือไม่
๒. กระบวนการนั้น มีความจำเป็น (necessary) หรือไม่
๓. กระบวนการนั้นเหมาะสม (suitable) หรือ มีความสมเหตุสมผล (reasonable) จากมุมมองของประชาชนและภาคธุรกิจหรือไม่

เมื่อคณะทำงานได้ทำการประเมินกระบวนการงานตามแนวคำถามข้างต้นเสร็จเป็นที่เรียบร้อยแล้ว คณะทำงานเฉพาะกิจจะต้องรวบรวมผลการประเมินที่ได้เพื่อส่งต่อให้แก่คณะทำงานเฉพาะกิจพิเศษ (Special Task Force) ทบทวนต่อไป โดยคณะทำงานเฉพาะกิจพิเศษนั้นประกอบไปด้วยข้าราชการที่ได้รับการแต่งตั้งโดยนายกรัฐมนตรี ซึ่งทำหน้าที่เป็นหน่วยประสานงานกลางในการปฏิรูปกฎหมาย และ รายงานความก้าวหน้าในการการดำเนินงานต่อนายกรัฐมนตรีโดยตรง โดยโครงสร้างของคณะทำงานเฉพาะกิจพิเศษ (Special Task Force) เป็นดังแผนภาพที่ ๒.๒



แผนภาพที่ ๒.๒ โครงสร้างของคณะกรรมการเฉพาะกิจพิเศษ (Special Task Force)

ที่มา : Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) (๒๐๑๑), Cutting Red Tape: Administrative Simplification in Vietnam - Supporting the Competitiveness of the Vietnamese Economy. Paris: OECD Publishing.
<http://browse.oecdbookshop.org/oecd/pdfs/product/๔๒๑๑๓๐๑๑.pdf>

๓. ขั้นตอนการปรึกษากับผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้อง

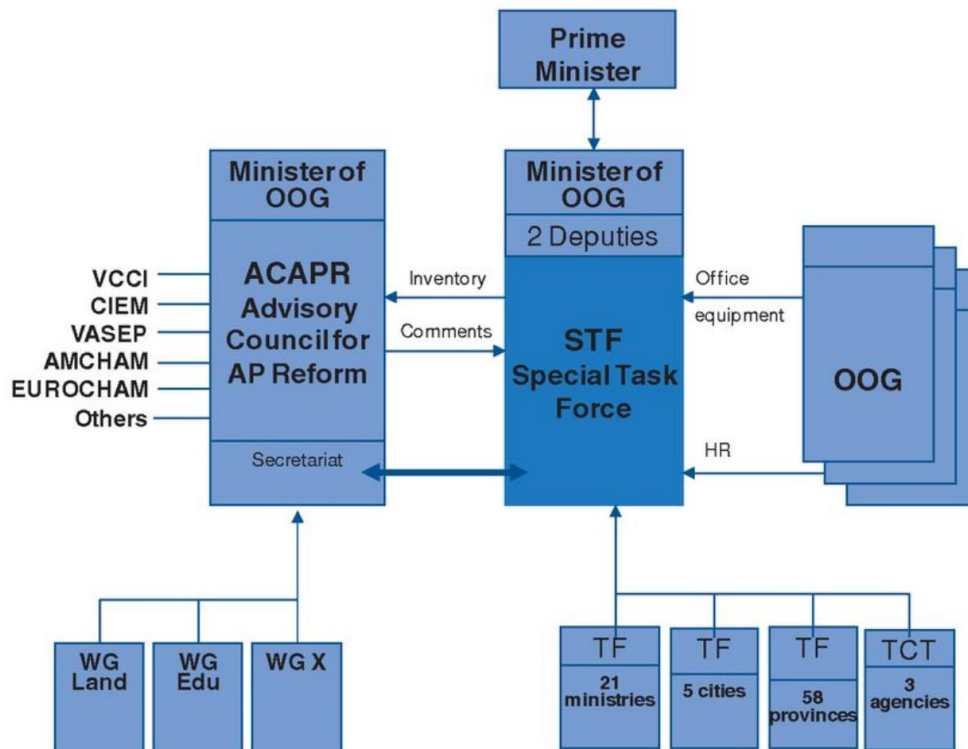
คณะกรรมการเฉพาะกิจพิเศษ (Special Task Force) ร่วมกับ สภาที่ปรึกษา (Advisory Council) ซึ่งประกอบไปด้วยนักวิชาการ สมาคมธุรกิจ และ ตัวแทนภาคประชาชน เป็นต้น ทำหน้าที่ ทบทวนกระบวนการ และขั้นตอนทางราชการตามที่แต่ละกระทรวงและรัฐบาลจังหวัดได้เสนอมา เพื่อวิเคราะห์ปัญหาที่เกิดขึ้นจากกระบวนการนั้นๆ หนึ่ง เพื่อให้การประเมินเป็นไปอย่างมีระบบรัฐบาลได้มีการจัดทำบันทึก (Dossiers) ที่ออกแบบมาเพื่อให้สมาคมธุรกิจ พลเมือง และ องค์กรต่างๆ สามารถ ๑. ระบุปัญหาของกระบวนการ ๒. อธิบายว่าทำไมกระบวนการนั้นจึงไม่จำเป็น ไม่สมเหตุผล ผลแพลงเกินไป หรือ ไม่สอดคล้องกับกฎระเบียบที่มีอยู่ และ ๓. เสนอแนวทางแก้ไขที่จะช่วยให้กระบวนการง่ายขึ้นและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

๔. ขั้นตอนการจัดทำข้อเสนอแนะ

คณะกรรมการเฉพาะกิจพิเศษ (Special Task Force) รวบรวมความเห็นที่ได้รับ และ นำไปปรึกษาหารือเพิ่มเติมกับเจ้าหน้าที่กระทรวงและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยภายหลังจากที่ได้มีการหารือเป็นที่เรียบร้อยแล้ว คณะกรรมการเฉพาะกิจพิเศษ (Special Task Force) จะจัดทำข้อเสนอแนะสำหรับแต่ละกระบวนการเพื่อเสนอต่อนายกรัฐมนตรี โดยอาจเสนอให้คงไว้ หรือ ลดความซับซ้อน หรือ อาจให้มีการยกเลิก หนึ่ง ข้อเสนอที่น่าเสนอต่อนายกรัฐมนตรีนั้น จะต้องผ่านการหารือกับกระทรวงที่รับผิดชอบมาเป็นที่เรียบร้อยแล้ว

จากขั้นตอนต่างๆ ที่อธิบายมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า โดยภาพรวมการประสานงานระหว่างหน่วยงานภายใต้โครงการ Project ๓๐ เป็นไปดังแผนภาพที่ ๒.๓

แผนภาพที่ ๒.๓ โครงสร้างการประสานงานระหว่างหน่วยงานภายใต้โครงการ Project ๓๐



ที่มา : Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) (๒๐๑๑), Cutting Red Tape: Administrative Simplification in Vietnam - Supporting the Competitiveness of the Vietnamese Economy. Paris: OECD Publishing.
<http://browse.oecdbookshop.org/oecd/pdfs/product/๔๒๑๐๓๐๑๑e.pdf>

๒.๒.๓ ปัจจัยความสำเร็จและอุปสรรคของการทบทวนกฎหมาย

การศึกษาพบว่า ปัจจัยความสำเร็จของการทบทวนกฎหมายของโครงการ Project ๓๐ มีดังต่อไปนี้

๑. ความมุ่งมั่นทางการเมือง (political will) เป็นปัจจัยหลักอันดับที่สำคัญที่สุดที่ทำให้กระบวนการปฏิรูปกฎหมายประสบความสำเร็จ ในกรณีของประเทศเวียดนาม นายกรัฐมนตรีได้แสดงความมุ่งมั่นอย่างชัดเจนที่จะดำเนินการปฏิรูปกฎหมายโดยให้คณะทำงานเฉพาะกิจพิเศษ (Special Task Force) ที่ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นหน่วยงานกลางในการทำหน้าที่ดำเนินการปฏิรูปกฎหมายนั้นต้องรายงานโดยตรงต่อนายกรัฐมนตรี ส่งผลต่อเนื่องเป็นนัยให้เจ้าหน้าที่ระดับกระทรวงและท้องถิ่นต้องให้ความร่วมมือและปฏิบัติตามคำแนะนำของคณะทำงานเฉพาะกิจพิเศษ ในขณะเดียวกัน ความมุ่งมั่นทางการเมืองของนายกรัฐมนตรียังช่วยสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชน ภาคเอกชน และ ผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องอีกด้วย

๒. ความสามารถของหน่วยงานที่ปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีของโครงการ Project ๓๐ คณะทำงานเฉพาะกิจพิเศษ (Special Task Force) นั้นไม่เพียงจะประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ที่มีศักยภาพ แต่ยังได้รับมอบ

อำนาจที่เพียงพอและเหมาะสมเพื่อให้สามารถทำงานร่วมกับกระทรวงและองค์กรท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๓. การมีส่วนร่วมอย่างแข็งขันของผู้มีส่วนได้เสียโดยเฉพาะอย่างยิ่งชุมชนธุรกิจและประชาชนเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับความสำเร็จของโครงการปฏิรูปกฎหมาย Project ๓๐ ทั้งนี้เป็นเพราะว่าผู้มีส่วนได้เสียเหล่านี้มักให้ข้อมูลที่มีประโยชน์เกี่ยวกับกระบวนการและขั้นตอนทางราชการที่มีปัญหาและข้อเสนอแนะที่สามารถนำไปปฏิบัติจริงได้เพื่อให้กระบวนการเหล่านั้นสามารถปฏิบัติตามได้ง่ายขึ้น

๔. การสื่อสารกับสาธารณะที่เหมาะสมเพื่อช่วยให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้ทราบถึงความสำเร็จและอุปสรรคในการดำเนินการและเพื่อรวบรวมความเห็นร่วมกันของประชาชนที่มีต่อการปฏิรูปได้มากขึ้นโดยความเห็นเหล่านี้ล้วนเป็นประโยชน์ต่อการนำไปปรับใช้ต่อไป

๕. การตั้งเป้าหมายและมีการกำหนดเวลาในการปฏิรูปกฎหมายไว้อย่างชัดเจนตั้งแต่ต้น ดังเช่นกรณีนี้ที่ รัฐบาลเวียดนามได้ประกาศว่าโครงการ Project ๓๐ ต้องสามารถลดค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติตามกระบวนการและขั้นตอนทางราชการของประชาชนและภาคธุรกิจลงอย่างน้อยร้อยละ ๓๐ เป็นต้น โดยเป้าหมายที่ชัดเจนนอกจากจะสามารถนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการควบคุม ติดตาม และ ประเมินผลการปฏิบัติงานของรัฐบาลได้แล้ว ยังเป็นเสมือนสัญญาทางสังคมที่ผูกมัดให้รัฐบาลต้องปฏิบัติตามและบรรลุผลดังที่ได้ประกาศสัญญาไว้กับประชาชน

อย่างไรก็ดี การศึกษาพบว่า การทบทวนกฎหมายภายใต้โครงการ Project ๓๐ ของเวียดนามมีอุปสรรค ดังต่อไปนี้

๑. ความขัดแย้งระหว่างกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นระหว่างกฎหมายหลักและกฎหมายย่อย หรือระหว่างกฎหมายกลางและกฎหมายท้องถิ่นทำให้เกิดการขัดกันทางอำนาจระหว่างหน่วยงานราชการต่างๆ เช่น ความขัดแย้งทางอำนาจระหว่างกระทรวงที่รับผิดชอบด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม มาตรฐานความปลอดภัยอาหาร การโฆษณา และการคุ้มครองผู้บริโภค เป็นต้น

๒. การทับซ้อนของหน่วยงานที่รับผิดชอบ ส่งผลให้เกิดความไม่แน่ชัดว่าหน่วยงานใดกันแน่ที่มีหน้าที่รับผิดชอบต่อกระบวนการเหล่านั้นๆ เนื่องจากเวียดนามมีกฎระเบียบจำนวนมาก

๓. การขาดแคลนข้อมูล สถิติ และ หลักฐานต่างๆที่เกี่ยวข้องทำให้การประเมินผลกระทบด้านกฎระเบียบ (Regulatory Impact Assessment: RIA) ในบางกระบวนการยังไม่ได้ผลเท่าที่ควร นอกจากนี้ ยังขาดแคลนเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความชำนาญในการทำ RIA

๔. แรงต้านภายในจากกระทรวงและรัฐบาลระดับจังหวัด ส่งผลให้จำนวนกระบวนการและขั้นตอนทางราชการที่ถูกตัดทอนมีจำนวนค่อนข้างน้อย โดยกระบวนการส่วนใหญ่มักจะถูกแก้ไขและปรับปรุงแทน ทั้งนี้เนื่องจากคณะทำงานพิเศษผู้ทำหน้าที่รวบรวมกระบวนการและขั้นตอนทางราชการที่จะต้องมีการทบทวนนั้นเป็นข้าราชการของกระทรวงหรือรัฐบาลระดับจังหวัดเอง การตัดสินใจที่จะไล่กระบวนการนั้นมีผลเป็นการลดอำนาจของหน่วยงานตนเอง

๒.๒.๔ ตัวอย่างที่เป็นรูปธรรมไม่ว่าจะเป็นการลดต้นทุน ค่าใช้จ่าย ระยะเวลา และ เอกสารต่างๆ เป็นต้น

การศึกษาพบว่า โครงการ Project ๓๐ ของประเทศเวียดนาม ได้ส่งผลกระทบทางบวกต่อประเทศดังต่อไปนี้

๑. ผลการดำเนินงานของโครงการกระบวนการปฏิรูปกฎหมาย ส่งผลให้มีการแก้ไขปรับปรุงกระบวนการและขั้นตอนทางราชการจำนวน ๔,๘๑๘ กระบวนงาน ตัดออกจำนวน ๔๘๔ กระบวนงาน และแทนที่กระบวนการเดิมที่มีอยู่จำนวน ๑๙๒ กระบวนงาน โดยภาพรวมโครงการ Project ๓๐ ช่วยให้ภาคธุรกิจของเวียดนามประหยัดต้นทุนไปกว่า ๑.๔๕ พันล้านดอลลาร์สหรัฐ ต่อปี^{๑๖}

๒. โครงการปฏิรูปกฎหมายช่วยลดภาระ ขั้นตอน เวลา และ ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการและขั้นตอนทางราชการ ให้กับภาคธุรกิจและประชาชน ตัวอย่างเช่น ในอุตสาหกรรมก่อสร้าง การยกเลิกค่าธรรมเนียมก่อสร้างและการต่อใบอนุญาตก่อสร้างช่วยลดต้นทุนของธุรกิจไปกว่า ๗๐ ล้านดอลลาร์สหรัฐ เช่นเดียวกัน การยกเลิกกระบวนการซับซ้อนต่างๆ ที่เกี่ยวกับแรงงาน ประกันสังคม และการรักษาความปลอดภัยสาธารณะช่วยประหยัดเงินให้กับภาคธุรกิจไปกว่า ๕๐ ล้านดอลลาร์สหรัฐ^{๑๗}

๓. โครงการ Project ๓๐ ก่อให้เกิดการพัฒนากระบวนการฐานข้อมูลกลางอิเล็กทรอนิกส์เป็นครั้งแรกของเวียดนาม ซึ่งได้เก็บรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับกระบวนการและขั้นตอนทางราชการไว้กว่า ๕,๐๐๐ กระบวนงาน โดยประชาชนสามารถเข้าถึงได้ผ่านระบบอินเทอร์เน็ต ระบบฐานข้อมูลดังกล่าวช่วยส่งเสริมให้สภาพแวดล้อมทางกฎหมายของเวียดนามมีความโปร่งใส ลดการคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่ อีกทั้งยังอำนวยความสะดวกต่อประชาชน และ ผู้ประกอบการในการค้นหา และ ปฏิบัติตามกระบวนการและขั้นตอนทางราชการด้วย

๒.๓ โครเอเชีย

๒.๓.๑ สภาพปัญหากฎหมายที่มีการทบทวน

การทบทวนกฎหมายครั้งใหญ่ในโครเอเชียมีแรงกดดันจากการที่โครเอเชียจะเข้าเป็นส่วนหนึ่งของสหภาพยุโรป ซึ่งหมายความว่า การเคลื่อนย้ายเงินทุนและแรงงานระหว่างโครเอเชียและประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปอีก ๒๗ ประเทศจะเป็นไปโดยเสรี ด้วยเหตุผลดังกล่าว โครเอเชียจึงมีความจำเป็นที่จะต้องปรับปรุงขีดความสามารถในการแข่งขันให้เท่าเทียมกับประเทศสมาชิกอื่นๆ เพื่อป้องกันปัญหาการไหลออกของเงินทุนและแรงงานไปยังต่างประเทศ

รายงาน Global Competitiveness Report ๒๐๐๖-๒๐๐๗ ที่จัดทำโดย World Economic Forum จัดให้โครเอเชียมีขีดความสามารถเป็นที่ ๕๑ จาก ๑๒๕ ประเทศ และจากการสอบถามภาคธุรกิจที่ประกอบกิจการในโครเอเชียพบว่า ปัจจัยที่เป็นอุปสรรคมากที่สุดคือความไร้ประสิทธิภาพของระบบราชการ (government bureaucracy)^{๑๘} ในปีเดียวกันนั้น โครเอเชียได้รับการจัดลำดับ Cost of Doing Business^{๑๙} ของธนาคารโลก เป็นที่ ๑๑๘ จาก ๑๕๕ ประเทศ

ก่อนที่จะมีการทบทวนกฎหมายครั้งใหญ่ โครเอเชียมีกฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการประกอบธุรกิจจำนวนมาก โดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับใบอนุญาต มีขั้นตอนจำนวนมาก รวมทั้งกระบวนการในการพิจารณาอนุญาตใช้เวลานาน เกี่ยวข้องกับหน่วยงานที่หลากหลาย ตัวอย่าง เช่น การขอใบอนุญาตก่อสร้างอาคารเก็บของ

¹⁶ Vo Tri Thanh and Cuong Van Nguyen (2016), 'Regulatory Coherence: The Case of Viet Nam', in Gill, D. and P. Intal, Jr. (eds.), *The Development of Regulatory Management Systems in East Asia: Country Studies*. ERIA Research Project Report 2015-4, Jakarta: ERIA, pp. 259-391.

¹⁷ Vietnam Competitiveness Initiative, <http://dai.com/stories/project-helps-vietnam-cut-red-tape-hone-competitiveness-and-boost-economic-growth>.

¹⁸ http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2006-07.pdf

¹⁹ ในปัจจุบัน การจัดอันดับดังกล่าวได้เปลี่ยนมาใช้คือ Ease of Doing Business

(warehouse) ขนาดเล็กมีถึง ๒๔ ขั้นตอนตั้งแต่ก่อนการก่อสร้าง ระหว่างการก่อสร้างและหลังจากการก่อสร้าง ซึ่งใช้เวลาทั้งหมดถึง ๓๙๐ วัน และมีต้นทุนที่เกิดจากทั้งค่าธรรมเนียมและค่าเสียเวลารวมกันทุกขั้นตอนที่สูงถึง ๑๐ เท่าของรายได้ประชาชาติต่อหัว (income per capita) ตัวอย่างของกระบวนการที่เป็นอุปสรรคได้แก่ การขอใบอนุญาตในการเข้าพักอาศัยในสิ่งปลูกสร้าง (occupation permit) ซึ่งใช้เวลาถึง ๙๐ วัน ในส่วนของการจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ โครเอเชียเดิมที่ใช้เวลาถึง ๑๗๔ วันในขณะที่ประเทศแนวหน้าคือ นิวซีแลนด์ใช้เวลาเพียง ๒ วัน ความล่าช้าเกิดจากขั้นตอนในการยื่นสัญญาหลักฐานเกี่ยวกับการซื้อขายที่ดินเพื่อที่จะเสียภาษีท้องถิ่นซึ่งใช้เวลานานถึง ๑ เดือน และการโอนที่ดินซึ่งต้องดำเนินการที่ศาลซึ่งใช้เวลานานกว่า ๓ เดือน^{๒๐}

๒.๓.๒ ขั้นตอนและกระบวนการทบทวนกฎหมาย

ในปี พ.ศ. ๒๕๔๙ กรม โครเอเชียได้มีมติให้มีการจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะกิจที่ทำหน้าที่ในการทบทวนกฎหมายขึ้นมาที่มีชื่อเรียกว่า “Hitrorez” โดยการจัดตั้งและการดำเนินการของหน่วยงานดังกล่าวได้รับเงินสนับสนุนจากองค์กรพัฒนาระหว่างประเทศที่หลากหลาย ได้แก่ USAID UNDP และ FIAS (องค์กรในเครือธนาคารโลก) หน่วยงานดังกล่าวอยู่ภายใต้การดูแลของสำนักงาน e-Croatia ซึ่งอยู่ภายใต้สำนักนายกรัฐมนตรี ขึ้นตรงกับนายกรัฐมนตรี หน่วยงานดังกล่าวประกอบด้วยพนักงานเจ้าหน้าที่ ๑๒ คนและผู้อำนวยการสำนักงาน ๑ คน ในการดำเนินการทบทวนกฎหมาย Hitrorez จะรายงานทุก ๒ สัปดาห์ต่อคณะกรรมการของผู้ให้ทุนสนับสนุน และ รายงานทุก ๒ เดือนต่อสภาที่ปรึกษาธุรกิจซึ่งประกอบไปด้วยตัวแทนของธุรกิจจากหลากหลายสาขา (Business Advisory Council) ซึ่งมีหน้าที่ในการเสนอแนะกฎระเบียบที่เป็นอุปสรรคต่อการประกอบธุรกิจที่ควรมีการทบทวนและให้ข้อมูลและหลักฐานเกี่ยวกับกฎระเบียบหรือกระบวนการขั้นตอนในการบังคับใช้กฎระเบียบดังกล่าวในทางปฏิบัติซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการทบทวนกฎหมาย

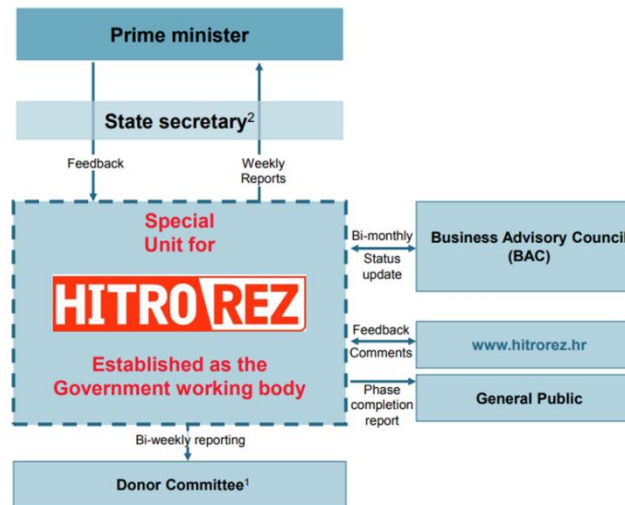
ในการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายนั้น ในขั้นตอนแรกจะเป็นการรวบรวมกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลธุรกิจและประชาชนทั่วไปของทุกหน่วยงาน โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับการอนุญาตโดยมีการรวบรวมแบบฟอร์มและค่าธรรมเนียมของทุกกระบวนการที่เกี่ยวข้องในรูปแบบของข้อมูลดิจิทัลที่สามารถสืบค้นได้ตามรหัสหน่วยงาน รหัสประเภทของธุรกิจ หรือ รหัสใบอนุญาต ทั้งนี้ได้มีการออกแบบฟอร์มมาตรฐานที่ใช้ในการให้หน่วยงานของรัฐกรอรายละเอียดเกี่ยวกับกฎระเบียบต่างๆ ที่เรียกว่า Form ๑ ข้อมูลดังกล่าวนำไปสู่การพัฒนาฐานข้อมูลกฎระเบียบในการกำกับดูแลที่ครบถ้วนสมบูรณ์ พร้อมทั้งจะใช้ในการคัดเลือกกฎหมายที่ต้องการจะทบทวนได้ กระบวนการในการเก็บรวบรวมกระบวนการในการกำกับดูแลต่างๆ เหล่านี้มีความสำคัญอย่างยิ่งและใช้เวลากว่า ๑๐ เดือนในการดำเนินการ

ขั้นตอนที่สองจะเป็นการนำฐานข้อมูลเกี่ยวกับกฎหมายที่จะทบทวนขึ้นเว็บไซต์ และจัดทำซอฟต์แวร์ที่อำนวยความสะดวกให้ประชาชนทั่วไปสามารถติดตามกระบวนการในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและสามารถเขียนแสดงความเห็นและข้อเสนอแนะได้ในเว็บไซต์ที่มีชื่อว่า www.hitrorez.hr ด้วยตามแผนภาพที่ ๒.๔ ด้านล่าง

ขั้นตอนที่สามเป็นการจัดตั้งคณะทำงานย่อยตามกลุ่มของกฎหมายที่จะทบทวน ขั้นตอนที่สี่ จะเป็นการรับฟังความคิดเห็นจากผู้เชี่ยวชาญ ผู้มีส่วนได้เสีย และประชาชนทั่วไป ขั้นตอนที่ทำและขั้นตอนสุดท้ายเป็นการทบทวนกฎหมายโดย Hitrorez

²⁰ World Bank และ IFC (2011). Doing Business 2011: Croatia. Making a Difference for Entrepreneurs

แผนภาพที่ ๒.๔ โครงสร้างการรายงานความคืบหน้าของ HitroRez



ที่มา: Antoljak, Vedran (๒๐๑๒) Sense Consulting. Croatian Case of Regulatory Reform

วิธีการในการทบทวนกฎหมายจะใช้รูปแบบของการตรวจสอบความเหมาะสมของกฎหมาย ๑๒ ด้าน ได้แก่

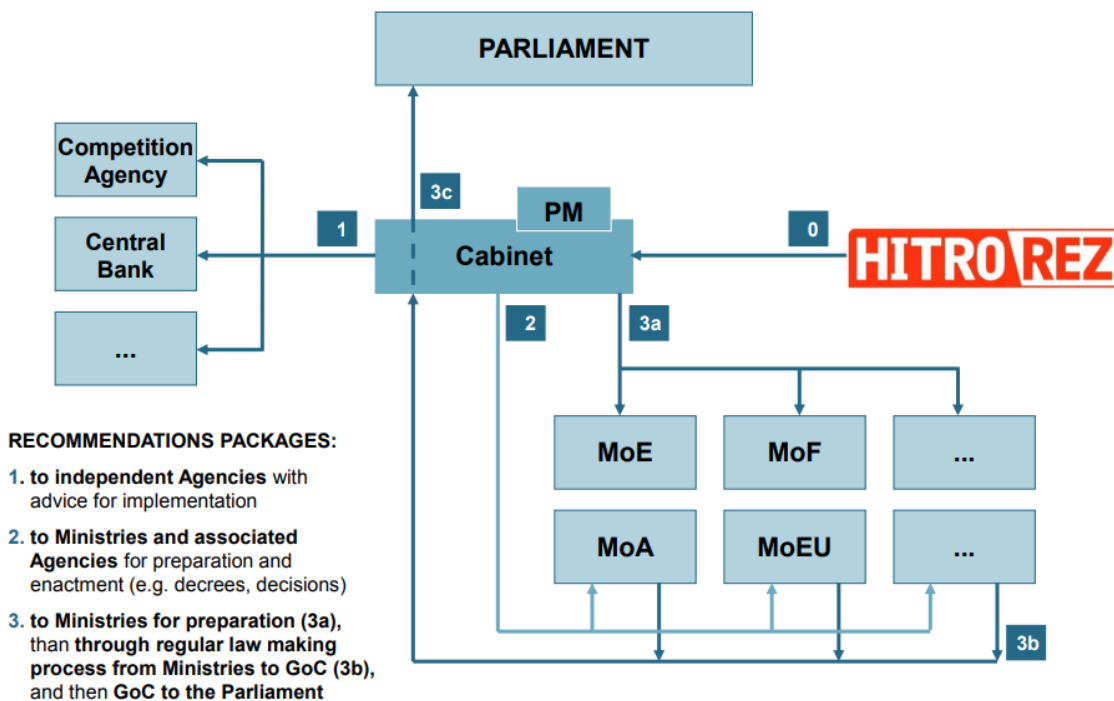
- (๑) กฎระเบียบดังกล่าวมีฐานอำนาจตามกฎหมายหรือไม่
- (๒) กฎระเบียบดังกล่าวซ้ำซ้อนกับกฎหมายอื่นหรือไม่
- (๓) กฎระเบียบดังกล่าวมีความจำเป็นทางเศรษฐกิจหรือไม่
- (๔) กฎระเบียบดังกล่าวมีลักษณะที่เป็นการเลือกปฏิบัติต่อธุรกิจในมิติของสัญชาติที่ขัดกับพันธกรณีระหว่างประเทศหรือไม่
- (๕) กฎระเบียบดังกล่าวสอดคล้องกับมาตรฐานของที่เข้าเป็นสมาชิกสหภาพยุโรปหรือไม่
- (๖) กฎระเบียบดังกล่าวส่งเสริมธุรกิจที่ใหม่หรือไม่
- (๗) กฎระเบียบดังกล่าวสร้างข้อจำกัดที่เกิดความจำเป็นหรือไม่
- (๘) กฎระเบียบดังกล่าวมีระยะเวลาที่หน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จในกรณีที่ต้องมีการขออนุญาตหรือการอนุมัติหรือไม่
- (๙) กฎระเบียบดังกล่าวสร้างเงื่อนไขในการยื่นเอกสารที่เกินความจำเป็นหรือไม่
- (๑๐) ในกรณีที่ต้องมีการยื่นขออนุญาต แบบฟอร์มที่ต้องใช้ในการขออนุญาตสามารถดาวน์โหลดได้จากเว็บไซต์ทั้งหมดหรือไม่
- (๑๑) กฎระเบียบดังกล่าวมีผลกระทบต้องงบประมาณอย่างไรหากมีการยกเลิก (เช่น ค่าธรรมเนียม)

ดังนั้น ในการรับฟังความเห็นจากบุคคลหรือหน่วยงานภายนอก จะใช้กรอบในการพิจารณาทั้ง ๑๒ ด้านนี้เป็นมาตรฐานเพื่อให้การพิจารณามีความชัดเจนและโปร่งใสเนื่องจากประชาชนสามารถรับทราบวิธีการประเมินที่ชัดเจนและสามารถเข้าไปดูรายละเอียดของข้อวิเคราะห์ทั้ง ๑๒ ข้อของกฎหมายที่ทบทวนได้ตลอดเวลาจนกระทั่งมีการจัดทำข้อเสนอแนะต่อรัฐบาลเพื่อให้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายซึ่งมักจะจัดเป็น

“กลุ่มข้อเสนอแนะ” (recommendation packages) ตามเรื่องที่มีการทบทวน เช่น กลุ่มกฎหมายเกี่ยวกับภาษี กลุ่มกฎหมายเกี่ยวกับการค้าระหว่างประเทศ หรือ กลุ่มกฎหมายเกี่ยวกับธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ เป็นต้น

ข้อเสนอของ Hitrorez จะได้รับการพิจารณาและอนุมัติ (หรือไม่อนุมัติแล้วแต่กรณี) โดยคณะรัฐมนตรี กฎหมายที่ได้รับการอนุมัติให้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกจะถูกส่งต่อไป ๓ ช่องทาง ช่องทางแรกคือ ไปยังองค์กรอิสระซึ่งสามารถดำเนินการได้เลยเนื่องจากเป็นกฎระเบียบในระดับประกาศที่ไม่ต้องผ่านกระบวนการทางนิติบัญญัติ ช่องทางที่สองจะไปสู่กระทรวงที่เกี่ยวข้องเพื่อการเตรียมการในการร่างกฎหมาย กระทรวงที่สามารถดำเนินการได้โดยฝ่ายบริหาร และ ช่องทางที่สามจะไปสู่กระทรวงเพื่อจัดทำร่างกฎหมายเพื่อส่งให้กรม. ในกรณีที่มีข้อเสนอให้มีการแก้ไขกฎหมายในระบอบพระราชบัญญัติซึ่งหาก กรม. อนุมัติก็จะมีร่างกฎหมายดังกล่าวต่อไปให้รัฐสภาพิจารณาตามกระบวนการทางนิติบัญญัติตามแผนภาพที่ ๒.๕ ด้านล่าง

แผนภาพที่ ๒.๕ กระบวนการในการเสนอข้อเสนอแนะของหน่วยงานทบทวนกฎหมาย (Hitrorez)



ที่มา: Antoljak, Vedran (๒๐๑๒) Sense Consulting. Croatian Case of Regulatory Reform

อนึ่ง ในการพิจารณาทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายนั้น จะให้ความสำคัญแก่การปรึกษาหารือกับผู้ที่มีส่วนได้เสียซึ่งประกอบด้วย หน่วยงานของรัฐที่บังคับใช้กฎหมาย ผู้ที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายนั้นๆ สภาที่ปรึกษาของภาคธุรกิจ ซึ่งมีการจัดตั้งคณะทำงานย่อยตามหัวข้อที่ให้ความสำคัญ และมีสมาชิกที่ประกอบไปด้วยบริษัทที่เป็นสมาชิกขององค์กรที่หลากหลาย เช่น สภาหอการค้า สมาคมจ้าง บริษัทที่ส่งออก เป็นต้น ตลอดจนประชาชนทั่วไปที่สามารถเข้ามาแสดงความเห็นต่อข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมายทางเว็บไซต์ได้ตลอดเวลา

๒.๓.๓ ปัจจัยความสำเร็จและอุปสรรคในการทบทวนกฎหมาย

กระบวนการทบทวนกฎหมายของโครเอเชียที่เริ่มในปี พ.ศ. ๒๕๔๙ ใช้เวลาทั้งสิ้น ๙ เดือน ในช่วงเวลาดังกล่าวได้มีการทบทวนกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ ๑,๔๕๐ กระบวนงาน และจากจำนวนดังกล่าวได้มีการเสนอให้ยกเลิก ๔๑๙ กระบวนงาน ทำให้่ายขึ้น ๓๗๒ กระบวนงาน

ปัจจัยความสำเร็จในการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายมี ๓ ประการ ได้แก่ ๑. ความโปร่งใสของกระบวนการในการทบทวนกฎหมาย ๒. ความมุ่งมั่นของผู้กำหนดนโยบายในการปรับปรุงคุณภาพของกฎหมายเพื่อที่จะพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของภาคธุรกิจและของเศรษฐกิจของประเทศ และ ๓. ความเชื่อมโยงกับการโครงการพัฒนาระบบรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (e-Government) ซึ่งเป็นโครงการเสาหลักของนโยบายการปฏิรูประบบราชการของรัฐบาล ณ เวลานั้น โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

- ความโปร่งใสของกระบวนการทบทวนกฎหมาย

การทบทวนกฎหมายเป็นกิจกรรมที่อ่อนไหว เนื่องจากการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงกฎหมายมีผลกระทบต่อกลุ่มบุคคลที่หลากหลายตั้งแต่หน่วยงานราชการที่อาจสูญเสียอำนาจในการกำกับดูแลควบคุมพฤติกรรมทางการค้าของภาคธุรกิจหรือความสงบเรียบร้อยของสังคม กลุ่มธุรกิจบางกลุ่มที่อาจเสียประโยชน์จากการยกเลิกกฎกติกาบางประการของภาครัฐที่เอื้อประโยชน์ให้แก่ตนเองในอดีต ตลอดจนกลุ่มผู้บริโภคหรือประชาชนบางกลุ่มที่อาจรู้สึกวุ่นวายไม่ได้รับการคุ้มครองจากภาครัฐอีกต่อไปทำให้ต้องแบกรับความเสี่ยงในหลากหลายรูปแบบไม่ว่าจะเป็นความปลอดภัยในการเลือกซื้อสินค้าหรือบริการ หรือการลงทุนในสินทรัพย์ที่มีความเสี่ยง ดังนั้นกระบวนการทบทวนกฎหมายจะต้องมีความชัดเจนและตรวจสอบได้เพื่อสร้างความมั่นใจให้แก่ผู้ที่มีส่วนได้เสียทุกฝ่ายว่าการดำเนินการในการลดกฎระเบียบของภาครัฐดังกล่าวเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่เป็นที่ยอมรับของทุกฝ่ายโดยไม่มีผลประโยชน์แอบแฝงหรือมีการเลือกปฏิบัติในลักษณะใดๆ

ความโปร่งใสมากจากปัจจัย ๓ ประการ ประการแรก คือ หลักเกณฑ์ในการคัดกรองกฎหมายที่ใช้ระบบ check list ซึ่งมีความชัดเจนและเป็นที่ยอมรับของผู้ที่เกี่ยวข้อง อนึ่ง check list ที่ใช้ในการประเมินกฎหมายนั้นได้ผ่านกระบวนการในการปรึกษาหารือกับหน่วยงานของภาครัฐที่เกี่ยวข้อง ภาคธุรกิจและภาควิชาการเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางกฎหมาย เศรษฐกิจและสังคมของประเทศนั้นๆ ประการที่สอง คือ การเปิดโอกาสให้หน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมาย ธุรกิจที่อยู่ภายใต้การบังคับของกฎหมายและผู้ที่เกี่ยวข้องและที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับกฎหมายนั้นๆ ได้แลกเปลี่ยนข้อมูล ประสบการณ์ และความคิดเห็นกับ Hitrovez ประการที่สาม การเปิดเผยข้อมูลรายละเอียดเกี่ยวกับการพิจารณาทบทวนกฎหมายให้ประชาชนทั่วไปสามารถตรวจสอบติดตามได้ผ่านเว็บไซต์เพื่อที่จะมีให้มีข้อครหาเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ที่ไม่เป็นกลาง อันสืบเนื่องมาจากการแทรกแซงของการเมืองหรือผลประโยชน์ทางธุรกิจ หรือมีเป้าประสงค์แอบแฝง เป็นต้น

- ความมุ่งมั่นของผู้กำหนดนโยบายในการปรับปรุงคุณภาพของกฎหมายเพื่อยกระดับขีดความสามารถในการแข่งขันของภาคธุรกิจและเศรษฐกิจของประเทศ

รัฐบาลของโครเอเชียในขณะนั้นมีความมุ่งมั่นที่จะปรับปรุงสภาพแวดล้อมในการประกอบธุรกิจเพื่อที่จะยกระดับขีดความสามารถในการแข่งขันของธุรกิจและเศรษฐกิจของโครเอเชียให้ทัดเทียมกับประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป เนื่องจาก ณ เวลานั้น โครเอเชียได้รับแรงกดดันจากสหภาพยุโรปให้มีการปฏิรูปประเทศ

รวมถึงกฎระเบียบที่สร้างต้นทุนและอุปสรรคในการประกอบธุรกิจโดยไม่จำเป็นและที่เป็นบ่อเกิดของการทุจริตคอร์รัปชัน

- โครงการพัฒนาระบบรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (e-Government)

โครงการปฏิรูปกฎหมายครั้งใหญ่ในปี พ.ศ. ๒๕๔๔ ในโครเอเชียเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายในการปฏิรูประบบราชการโดยใช้เทคโนโลยีสารสนเทศเข้ามาช่วยในการเพิ่มประสิทธิภาพ (e-Croatia ๒๐๐๓) โดยมีเป้าหมายว่าภายในปี พ.ศ. ๒๕๕๑ จะมีการให้บริการของหน่วยงานของรัฐผ่านทางอินเทอร์เน็ตทั้งหมด ๑๑ ประเภท อย่างไรก็ตาม รัฐบาลตระหนักว่า การใช้เทคโนโลยีสารสนเทศอาจช่วยลดระยะเวลาและต้นทุนในการทำธุรกรรมกับภาครัฐ ไม่ว่าจะเป็นการขอใบอนุญาตต่างๆ หรือการจ่ายค่าธรรมเนียม ฯลฯ หากแต่ไม่ได้มีการตัดลดกระบวนการหรือขั้นตอนที่ไม่จำเป็นออกทำให้จำเป็นต้องมีการทบทวนความจำเป็นของกฎระเบียบจำนวนมากที่เกี่ยวข้องกับการประกอบธุรกิจด้วยเพื่อที่จะสามารถลดขั้นตอนของราชการเพื่อที่เอื้ออำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนและธุรกิจตามเป้าหมาย

อุปสรรคในการทบทวนกฎหมายครั้งใหญ่ครั้งแรกของโครเอเชีย คือ แรงต้านจากกระทรวงและหน่วยงานของรัฐที่ดูแลกฎหมาย แม้โครงการปฏิรูปกฎหมายจะได้รับการสนับสนุนอย่างชัดเจนจากรัฐบาลกลางตามที่ได้กล่าวมาแล้ว รวมทั้งมีการประชาสัมพันธ์อย่างแพร่หลายและต่อเนื่อง ทำให้เป็นที่รู้จักในวงกว้าง หากแต่ผลในการนำข้อเสนอไปปฏิบัติจริงยังมีข้อจำกัด จากข้อเสนอแนะในการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงกฎหมายทั้งหมด ๗๙๙ ข้อ รัฐบาลโครเอเชียรับข้อเสนอทั้งหมด ๓๑๒ ข้อและรับบางส่วน ๗๐ ข้อเท่านั้น และสุดท้ายแล้ว มีข้อเสนอเพียงประมาณ ๑ ใน ๓ เท่านั้นที่มีการนำไปปฏิบัติจริง แต่ถึงกระนั้น ธนาคารโลกได้ประเมินว่าผลประโยชน์ที่โครเอเชียได้จากการปรับลดหรือปรับปรุงกฎระเบียบมีมูลค่าประมาณ ๖๖ ล้านเหรียญ สรอ. ต่อปีหรือประมาณ ๐.๑๓ ของรายได้ประชาชาติ

เมื่อโครงการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายสิ้นสุดลงหลัง ๙ เดือน ได้มีการปรับเปลี่ยนภารกิจจากการทบทวนกฎหมายที่มีอยู่เป็นการประเมินผลกระทบของกฎหมายใหม่ (Regulatory Impact Assessment – RIA) ในปี พ.ศ. ๒๕๕๑ แต่โครงการดังกล่าวกลับถูกระงับอย่างกะทันหันในปี พ.ศ. ๒๕๕๒ เนื่องจากขาดงบประมาณ และจากนั้นจวบจนปัจจุบันยังไม่มีโครงการทบทวนกฎหมายครั้งใหญ่อีกเลยซึ่งสะท้อนว่ารัฐบาลโครเอเชียในช่วงเกือบหนึ่งทศวรรษที่ผ่านมาไม่ได้ให้ความสำคัญแก่การพัฒนากฎระเบียบของภาครัฐต่างจากในกรณีของประเทศเกาหลีใต้ที่มีการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง จนกระทั่งในปี พ.ศ. ๒๕๕๔ รัฐบาลโครเอเชียจึงได้ประกาศว่าจะมีการรื้อฟื้นโครงการนี้ขึ้นมาอีกครั้งหนึ่ง^{๒๑}

๒.๓.๔ ตัวอย่างที่เป็นรูปธรรม เช่น การลดต้นทุน ค่าใช้จ่าย ระยะเวลา และเอกสารต่างๆ เป็นต้น

ในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๔๔-๒๕๕๔ โครเอเชียเป็นประเทศที่ได้คะแนน Ease of Doing business เพิ่มขึ้นมากที่สุดประเทศหนึ่งตามรายงานของ World Bank และ IFC (๒๐๑๑). Doing Business ๒๐๑๑: Croatia. Making a Difference for Entrepreneurs ตัวอย่างเช่นในกรณีของการจดทะเบียนบริษัท (starting a business) ในช่วง ๕ ปีดังกล่าว โครเอเชียสามารถลดจำนวนวันที่ใช้ในการจดทะเบียนบริษัทจาก ๒๒ วันเหลือเพียง ๗ วันเท่านั้น รวมทั้งลดขั้นตอนจาก ๗ เหลือ ๖ ขั้นตอน ซึ่งส่งผลให้สามารถประหยัดต้นทุนค่าใช้จ่ายจากการประหยัดเวลาได้เป็นมูลค่าร้อยละ ๑.๘ ของรายได้ต่อหัวประชากร ส่งผลให้ได้เลื่อนอันดับใน

²¹ Total Croatian news (3 December 2016) Government to Introduce Regulatory Reform.

Ease of Doing Business ในส่วนของการจดทะเบียนธุรกิจจากที่ ๑๐๐ มาเป็น ๕๖ ตามที่ปรากฏในตารางที่ ๒.๒ ด้านล่าง ความสำเร็จในระยะเวลาในการขออนุญาตจัดตั้งบริษัทจำกัดเกิดจาก ในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๕๓ ได้มีการเปิดให้บริษัทจำกัดสามารถจดทะเบียนธุรกิจออนไลน์ได้โดยผ่านนายความ^{๒๒}

ตารางที่ ๒.๒ การจัดตั้งบริษัทในโครเอเชียในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๕๑-๒๕๕๔

	Doing Business ๒๕๕๑	Doing Business ๒๕๕๒	Doing Business ๒๕๕๓	Doing Business ๒๕๕๔
อันดับ			๑๐๐	๕๖
จำนวนขั้นตอน	๗	๗	๗	๖
จำนวนวัน	๒๒	๒๒	๒๒	๗
ต้นทุน (จำนวนเท่าของรายได้เฉลี่ยประชากร)	๐.๑๐๔	๐.๑๐๓	๐.๐๘๔	๐.๐๘๖

ที่มา: World Bank และ IFC (๒๐๑๑). Doing Business ๒๐๑๑: Croatia. Making a Difference for Entrepreneurs

อีกกรณีคือ การอนุญาตการก่อสร้าง โครเอเชียได้มีการปรับปรุงกระบวนการและขั้นตอนหลายครั้งทำให้จำนวนขั้นตอนในการขออนุญาตก่อสร้างลดลงจาก ๒๔ ขั้นตอนในปี พ.ศ. ๒๕๕๑ เหลือเพียง ๑๓ ขั้นตอนในปี พ.ศ. ๒๕๕๔ และจำนวนวันที่ใช้ในการได้รับใบอนุญาตจาก ๓๙๐ วันเหลือ ๓๑๕ วันในช่วงเวลาดังกล่าว ส่งผลให้ต้นทุนลดลงจาก กว่า ๑๐ เท่าของรายได้ต่อหัวประชากรเหลือประมาณ ๘.๕ เท่า แต่ถึงกระนั้น โครเอเชียก็ยังได้รับการจัดอันดับในส่วนการขออนุญาตก่อสร้างเป็นที่ ๑๔๕ ในปี พ.ศ. ๒๕๕๓ และ ๑๓๒ ในปี พ.ศ. ๒๕๕๔ ตามที่ปรากฏในตารางที่ ๒.๓ ด้านล่าง เนื่องจากระยะเวลาที่ใช้ยังยาวนานและค่าใช้จ่ายยังคงสูงมากเมื่อเทียบกับประเทศแนวหน้าเช่นสิงคโปร์ที่ใช้เวลาในการขอใบอนุญาตก่อสร้างเพียง ๒๕ วัน หรือประเทศฮังการีที่มีค่าใช้จ่ายเท่ากับเพียง ๐.๘๖ เท่าของรายได้ต่อหัวประชากร

รัฐบาลโครเอเชียได้ดำเนินการเพื่ออำนวยความสะดวกในการขอใบอนุญาตการก่อสร้างหลายครั้ง ในปี พ.ศ. ๒๕๕๒ ได้มีการแก้ไขประมวลข้อบังคับอาคารเพื่อลดขั้นตอนในการยื่นขออนุญาตให้กระชับมากขึ้น แต่การแก้ไขกระบวนการในจุดอื่นๆ ทำให้เกิดปัญหาความล่าช้าในการออกใบอนุญาตก่อสร้างและใบอนุญาตเข้าพักอาศัยในอาคารทำให้จำนวนเวลาที่ต้องใช้ในการได้รับอนุญาตก่อสร้างนานมากขึ้น อย่างไรก็ตามในปี พ.ศ. ๒๕๕๓ ได้มีการเปิดให้บริการ non-stop shop ในการขออนุญาตก่อสร้างทำให้ผู้ที่ขออนุญาตได้รับความสะดวกมากขึ้นเนื่องจากกระบวนการดังกล่าวเกี่ยวข้องกับหน่วยงานกว่า ๑๐ หน่วยงาน เช่น กรมที่ดิน กระทรวงยุติธรรม (รายละเอียดเกี่ยวกับการครอบครองที่ดินที่ก่อสร้างและที่ดินรอบข้าง) เทศบาลเมือง (ขอบริการสาธารณูปโภคพื้นฐาน) สรรพากรเพื่อจดทะเบียนภาษี รัฐวิสาหกิจประปาเพื่อจ่ายค่าธรรมเนียมกองทุนประปา เป็นต้น ส่งผลให้ระยะเวลาในการได้รับอนุญาตสั้นลงกว่า ๑๐๐ วัน

²² www.doingbusiness.org/en/reforms/overview/economy/croatia

ตารางที่ ๒.๓ การอนุญาตก่อสร้างในโครเอเชียในช่วงปี ค.ศ. ๒๐๐๘-๒๐๑๑

	Doing Business ๒๕๕๑	Doing Business ๒๕๕๒	Doing Business ๒๕๕๓	Doing Business ๒๕๕๔
อันดับ			๑๔๕	๑๓๒
จำนวนขั้นตอน	๒๔	๑๙	๑๔	๑๓
จำนวนวัน	๓๙๐	๔๑๐	๔๒๐	๓๑๕
ต้นทุน (จำนวนเท่า ของรายได้เฉลี่ย ประชากร)	๑๑.๔	๑๐.๓	๘.๔	๘.๖

แหล่งที่มา: World Bank และ IFC (๒๐๑๑). Doing Business ๒๐๑๑: Croatia. Making a Difference for Entrepreneurs

๒.๔ สรุป

จากการศึกษาประสบการณ์ต่างประเทศทั้ง ๓ ประเทศ จะเห็นได้ว่า การริเริ่มปฏิรูปกฎหมายและการทบทวนกฎหมายครั้งใหญ่อย่างเอาใจจริงเอาใจของแต่ละประเทศมีแรงผลักดันมาจากทั้งปัจจัยภายในและภายนอกประเทศ เช่น วิกฤตเศรษฐกิจการเงิน การเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศซึ่งเป็นผลจากการเข้าร่วมเป็นส่วนหนึ่งขององค์กรระหว่างประเทศ ปัญหาและอุปสรรคในขั้นตอนของทางราชการในการเข้ามาประกอบธุรกิจของนักลงทุนต่างชาติ เป็นต้น ซึ่งปัจจัยความสำเร็จที่สำคัญของการทบทวนกฎหมายในประเทศเหล่านี้เกิดจากความมุ่งมั่นและการสนับสนุนจากการเมือง โดยการแสดงท่าทีที่ชัดเจนของผู้นำของประเทศและกำหนดเป้าหมายการดำเนินการที่ชัดเจน ซึ่งจะช่วยสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชน ภาคเอกชนและผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องอีกด้วย อนึ่ง การที่การปฏิรูปกฎหมายจะได้รับการผลักดันอย่างจริงจังจากภาครัฐมักเกิดจากการที่การปฏิรูปกฎหมายเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายการปฏิรูปประเทศที่รัฐบาลต้องการจะผลักดัน เช่น การปฏิรูประบบราชการ หรือ การผลักดันให้มี e-government เป็นต้น มิใช่เป็นโครงการเดียว ประเทศไทยมีกฎหมายตั้งแต่ระดับพระราชบัญญัติจนถึงระดับประกาศ ระเบียบ คำสั่ง ข้อบังคับต่างๆ รวมทั้งสิ้นกว่าหนึ่งแสนฉบับ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นกฎหมายที่บังคับใช้มานาน จึงควรมีการปรับปรุงคุณภาพกฎหมายที่มีอยู่เดิม รวมทั้งควบคุมคุณภาพของกฎหมายที่จะออกใหม่ ประเทศไทยเป็นหนึ่งในประเทศที่ประสบวิกฤตเศรษฐกิจการเงินเช่นเดียวกับเกาหลีใต้และอีกหลายประเทศ ประสบการณ์ของทั้ง ๓ ประเทศที่ดำเนินการปฏิรูปกฎหมายจนสามารถแก้ไขปัญหาและสามารถทำให้อันดับความสะดวกในการทำธุรกิจดีขึ้นอย่างรวดเร็วจึงเป็นกรณีศึกษาที่ดีสำหรับประเทศไทย โดยการกำหนดให้การทบทวนกฎหมายเป็นนโยบายระดับประเทศที่เกิดจากแรงผลักดันของผู้นำประเทศและการสนับสนุนจากการเมือง รวมทั้งการจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะกิจหรือคณะทำงานอิสระที่ทำงานใกล้ชิดกับสำนักนายกรัฐมนตรีเพื่อช่วยกันขับเคลื่อนการทำงานให้เกิดประสิทธิภาพและความโปร่งใส

ส่วนที่ ๓

รายชื่อคณะกรรมการทบทวนการอนุญาตของทางราชการ (Thailand's Simple and Smart License)

๑. ดร. เตือนเด่น นิคมบริรักษ์	หัวหน้าโครงการวิจัย และที่ปรึกษาคณะกรรมการ ด้านเศรษฐศาสตร์และการกำกับดูแลที่ดี สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ)
๒. รองศาสตราจารย์ ดร. ชโยดม สรรพศรี	หัวหน้าคณะกรรมการ คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
๓. มิสเตอร์สก๊อต เจค็อบส์	ที่ปรึกษาด้านการทบทวนการอนุญาต Jacobs, Cordova & Associates (JC&A)
๔. ดร. ทรงวุฒิ ไกรภัสสรพงษ์	ที่ปรึกษาด้านธุรกิจและอุตสาหกรรม สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย
๕. ดร. นิลสุวรรณ ลีลารัศมี	ที่ปรึกษาด้านธุรกิจและอุตสาหกรรม สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย
๖. ศาสตราจารย์ ทัชมัย ฤกษ์สุต	ที่ปรึกษาด้านกฎหมาย คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
๗. ดร. พีรพัฒน์ โชควัฒนสกุล	ที่ปรึกษาด้านกฎหมาย คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
๘. ดร. กิรติพงศ์ แนวมาลี	รองหัวหน้าคณะกรรมการ ด้านกฎหมาย สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ)
๙. ดร. รัชพร วงศาโรจน์	รองหัวหน้าคณะกรรมการ ด้านธุรกิจและเศรษฐศาสตร์ ธนาคารแห่งประเทศไทย

การทบทวนด้านกฎหมาย

๑๐. นายธนิศ พงษ์โบล	สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน
๑๑. นางสาวกริณช บัญชาจารุรัตน์	กรมบังคับคดี
๑๒. นางสาวอภิญา สิรินาท	สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ)
๑๓. นายกัญจน์ จิระวุฒิพงศ์	สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ)
๑๔. นางสาวอรพัทธ์ วงศาโรจน์	สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ)
๑๕. นางสาวชนิสรา คำคำ	สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ)
๑๖. นางสาวชาตบุษย์ ฮายุกต์	สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ)
๑๗. นางสาวภูมิจิต ศรีอุดมขจร	สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ)
๑๘. นายเขมภัทร ทฤษฎีคุณ	สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ)
๑๙. นางสาวธนภรณ์ บัวกิตติ	สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ)
๒๐. นายกิริติ นวลแก้ว	
๒๑. นางสาวกฤติยาภรณ์ พลอยนิน	
๒๒. นางสาวเปมิกา พึ่งทอง	
๒๓. นางสาวภริญา กุลจิราวีนิภา	

- ๒๔. นางสาวใจพิศุทธิ์ ประสิทธิ์ไพศาล
- ๒๕. นายพิธิวัฒน์ นงค์โพธิ์
- ๒๖. นางสาวพรพิชญา ปากกล้า
- ๒๗. นายปองภพ นิลนพรัตน์
- ๒๘. นายมนูศักดิ์ ตะเส
- ๒๙. นางสาวจุไรรัตน์ เกษร
- ๓๐. นางสาวกรินทร์ โตรักตระกูล
- ๓๑. นายธัญพิสิษฐ์ แข่งขัน

การทบทวนด้านเศรษฐศาสตร์และธุรกิจ

- ๓๒. นางสาวสุภัทรา กิจประสาน
- ๓๓. นายปณิธาน พิชาลัย
- ๓๔. นายณสิทธิ์ วิลัยกรวด
- ๓๕. นางสาวณพรรษสรณ์ เสมสันต์
- ๓๖. นางสาวปรกฉัตร อุดมสิทธิ์
- ๓๗. นางสาวพรเฉลิม ดีใจ
- ๓๘. นายธิปไตย แสละวงศ์
- ๓๙. นายศศิ สุมา
- ๔๐. นายฐิติวัชร เศรษฐมงคล
- ๔๑. นางสาวณัฐา สุขารมณ
- ๔๒. นายธนภัทร พุกูเขียว
- ๔๓. นายพณิพันธ์ วรกุล
- ๔๔. นางสาวพลอยพิมล ใจจันทร์เดือน
- ๔๕. นายเพิ่มพงศ์ รอดแก้ว
- ๔๖. นายชานนท์ ยิ่งยศ
- ๔๗. นายพรชวุฒิ พวงสุวรรณ

การประเมินต้นทุน

- ๔๘. นางสาวเทียนสว่าง ธรรมวนิช
- ๔๙. นายยศ วัชรคุปต์
- ๕๐. นายสิริวิทย์ รัตนประทีปทอง
- ๕๑. นายอรุณ ธนกิจโกภินนท์
- ๕๒. นายสรกรณ์ เตชวณิชพงษ์
- ๕๓. นายเต็มชล มานตรี
- ๕๔. นางสาวนภัสวรรณ ตันโซ
- ๕๕. นายชานนท์ ยิ่งยศ
- ๕๖. นางสาวมิ่งขวัญ วิทยเวโรจน์
- ๕๗. นายณัฐวุฒิ อ้นแย็ก

กรมพัฒนาธุรกิจการค้า กระทรวงพาณิชย์
กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย
กรมโรงงานอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม
สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ
สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ
กระทรวงการคลัง
กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์
สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ)
สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ)

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ)
สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ)
สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ)