



Regulatory Guillotine

ปฏิรูปกฎหมาย เพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ

อุปสรรคสำคัญที่สุดเรื่องหนึ่งของการยกระดับความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทย คือ การมีกฎหมายจำนวนมากเกินจำเป็น ซึ่งเกิดจากการออกกฎหมายสะสมมาเป็นเวลานาน โดยไม่มีการทบทวนเพื่อยกเลิกกฎหมายที่หมดความจำเป็น ซ้ำซ้อน หรือล้าสมัย ปัจจุบันประเทศไทยมีพระราชบัญญัติเกือบ 1,400 ฉบับ และมีกฎหมายลำดับรองอีกกว่า 100,000 ฉบับ นอกจากนี้ ระเบียบ กฎเกณฑ์ และแนวปฏิบัติภาครัฐส่วนมากมีลักษณะไม่ยืดหยุ่น ก่อให้เกิดการระงับการปฏิบัติ การบังคับใช้ และสร้างภาระต่อผู้ประกอบการและประชาชนในการปฏิบัติตาม ดังนั้นการทบทวนและปรับปรุงกฎ ระเบียบต่าง ๆ จึงเป็นเรื่องที่มีความสำคัญและเร่งด่วน เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน เท่าทันนวัตกรรมใหม่ ๆ และพร้อมรับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมของโลก

ในปี 2559 รัฐบาลได้แต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินการปฏิรูปกฎหมายในระยะเร่งด่วน ซึ่งมี ศ.ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ เป็นประธาน และคณะอนุกรรมการพิจารณาปรับปรุงหรือยกเลิกกฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการประกอบอาชีพและการดำเนินธุรกิจของประชาชน ซึ่งมี ดร.กอบศักดิ์ ภูตระกูล รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีในขณะนั้นเป็นประธาน เพื่อปรับปรุงกฎหมายกฎระเบียบ ลดกฎเกณฑ์ที่เป็นอุปสรรค และพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ รองรับการเปลี่ยนแปลงในอนาคตตามนโยบาย THAILAND 4.0 โดยมีภารกิจที่สำคัญ คือ โครงการปรับปรุงกฎหมายเพื่อปรับอันดับความยากง่ายในการประกอบธุรกิจของธนาคารโลก (Ease of Doing Business: EODB) ซึ่งทำให้ประเทศไทยได้รับการจัดอันดับความยากง่ายในการประกอบธุรกิจของธนาคารโลกปี 2560 ที่ดีขึ้นเป็นลำดับที่ 26 จาก 190 ประเทศทั่วโลก

และโครงการทบทวนการอนุญาตของทางราชการ ภายใต้ชื่อ “Thailand’s Simple and Smart License” ด้วยวิธีการ Regulatory Guillotine ซึ่งวิธีการนี้ได้รับการยอมรับและประสบความสำเร็จมาแล้วหลายประเทศ เป็นการร่วมมือกันระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน โดยคณะกรรมการร่วมภาคเอกชน 3 สถาบัน (กกร.) สนับสนุนบุคลากรและงบประมาณ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) รับผิดชอบบริหารโครงการ โดยมี Mr. Scott Jacobs ซึ่งมีประสบการณ์ทำ Regulatory Guillotine ให้กับรัฐบาลต่างประเทศ เช่น เกาหลีใต้ เวียดนาม ไต้หวัน เม็กซิโก และการปฏิรูปกฎเกณฑ์ควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน (Foreign Exchange Regulation Reform) ให้กับธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) มาเป็นที่ปรึกษาโครงการ

Regulatory Guillotine

Regulatory Guillotine (RG) เป็นการทบทวนกฎหมายที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน เพื่อลด ละ เลิกกฎหมายที่ไม่มีความจำเป็น ล้าสมัย ไม่สะดวก สร้างภาระต่อการปฏิบัติ โดยมุ่งเน้นการมีส่วนร่วมจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกภาคส่วน และการใช้หลักเกณฑ์ในการทบทวนที่เป็นระบบ ซึ่งจะทบทวนใน 2 มิติ คือ ด้านนิติศาสตร์ เป็นการทบทวนความจำเป็นทางกฎหมาย และด้านเศรษฐศาสตร์ เป็นการทบทวนความคุ้มค่าทางเศรษฐศาสตร์และธุรกิจ ตัวอย่างเช่น กฎหมายมีฐานอำนาจรองรับหรือไม่ ขัดทับซ้อนกับกฎหมายอื่นหรือไม่ มีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนหรือไม่ สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมปัจจุบันหรือไม่ โดยในส่วนของความคุ้มค่าจะมีการประเมินผลกระทบด้านต้นทุน (Cost Assessment) เช่น ค่าธรรมเนียม ค่าเดินทาง ค่าเอกสาร ค่าเสียโอกาสต่าง ๆ ในการปฏิบัติตามกฎหมาย สำหรับการเสนอปรับปรุงอยู่ภายใต้หลักการ 5Cs ดังนี้ (1) Cut คือ การยกเลิก (2) Change คือ การปรับปรุง (3) Combine คือ การควบรวมกรณีทับซ้อน (4) Continue คือ การคงไว้เช่นเดิม และ (5) Create คือ การสร้างกฎหมายใหม่กรณีจำเป็น

ขั้นตอนการดำเนินการของโครงการ มีดังนี้ (1) ทบทวนกฎระเบียบและแนวปฏิบัติ รวบรวมประเด็นปัญหาและอุปสรรค รวมถึงศึกษาแนวทางการปฏิบัติที่ใช้ในต่างประเทศ (2) ทหารือกับผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง เพื่อเข้าใจกฎระเบียบ ประเด็นปัญหาและผลกระทบ รวมถึงรับฟังความคิดเห็นเพิ่มเติม (3) นำข้อมูลทั้งหมดมาประมวลผล ขอคำปรึกษาจากผู้เชี่ยวชาญทั้งด้านนิติศาสตร์และเศรษฐศาสตร์ วิเคราะห์และจัดทำข้อเสนอตามหลักการ 5Cs (4) ประชุมรับฟังความคิดเห็น เพื่อนำเสนอผลการทบทวนและนำข้อคิดเห็นมาปรับปรุงให้มีความถูกต้องสมบูรณ์มากที่สุด

โครงการทบทวนการอนุญาตของทางราชการ

โครงการทบทวนการอนุญาตของทางราชการ ได้เริ่มดำเนินการเดือนตุลาคม 2561 แล้วเสร็จเดือนพฤษภาคม 2562 โดยความหมายของการอนุญาต ครอบคลุมถึงการออกใบรับรอง การจดทะเบียน

“ภาคเอกชนได้พยายามผลักดันให้มีการปฏิรูปกฎหมายล้าสมัย ล่าสุดมีการนำเครื่องมือ Regulatory Guillotine มาทดลองใช้ซึ่งได้ผลดีมาก สามารถชีวิตได้ว่าประเทศชาติจะลดค่าใช้จ่ายได้เท่าไรจากการปฏิรูปแต่ละเรื่อง เราคาดหวังว่าภาครัฐกิจและประชาชนจะเข้ามามีส่วนร่วมในการปฏิรูปกฎหมายมากขึ้น และผลักดันให้ทุกรัฐบาลทำเรื่องปฏิรูปกฎหมายอย่างจริงจัง เร่งด่วน และต่อเนื่อง ”



คุณกิตติ ตั้งจิตรมณีศักดิ์ดา

กรรมการดำเนินการปฏิรูปกฎหมายในระยะเร่งด่วนและรองประธานอนุกรรมการพิจารณาปรับปรุงหรือยกเลิกกฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการประกอบอาชีพ และการดำเนินธุรกิจของประชาชน รองประธานสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

การขึ้นทะเบียน การรับแจ้ง การอนุมัติ และการให้ประทานบัตร/ อนุญาตบัตร และเป็น การทบทวนกฎหมายทุกลำดับศักดิ์ที่เกี่ยวข้องกับการอนุญาตจำนวนประมาณ 170 เรื่อง รวมแล้วมากกว่า 1,000 กระบวนงาน เนื่องจากการขออนุญาตหนึ่งเรื่องอาจเกี่ยวข้องกับหลายกระบวนงาน และจากจำนวนดังกล่าวได้มีข้อเสนอให้ยกเลิกหรือปรับปรุงประมาณ 700 กระบวนงาน ซึ่งหากได้รับการปรับแก้ตามข้อเสนอแล้วจะสามารถประหยัดค่าใช้จ่ายของภาคประชาชนและภาคธุรกิจรวมกันขึ้นต่ำได้ประมาณ 75,000 ล้านบาทต่อปี

ในการทบทวนพบว่า ปัญหาหลักของกระบวนงานที่เกี่ยวข้องกับการอนุญาต ได้แก่ การขออนุญาตยุ่งยาก สร้างภาระ มีความซ้ำซ้อนกัน

ด้านนิติศาสตร์ การทบทวนความจำเป็นทางกฎหมาย	ด้านเศรษฐศาสตร์ การทบทวนความคุ้มค่าทางเศรษฐศาสตร์และธุรกิจ
<ol style="list-style-type: none"> 1. มีกฎหมายที่ให้อำนาจหรือไม่ 2. มีการแก้ไขกฎหมายที่ให้อำนาจหรือไม่ 3. จัดทับซ้อนกับกฎหมายอื่นหรือไม่ 4. จัดทับซ้อนกับกฎหมายอื่นหรือไม่ 5. มีการประกาศกฎหมายที่ให้อำนาจที่ใหม่ 	<ol style="list-style-type: none"> 1. มีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนหรือไม่ 2. วัตถุประสงค์สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมปัจจุบันหรือไม่ 3. การบังคับใช้มีประสิทธิภาพหรือไม่ 4. มีวิธีการที่ลดต้นทุนหรือไม่ 5. การประเมินผลกระทบด้านต้นทุน (Cost Assessment) เช่น ค่าธรรมเนียม ค่าเดินทาง ค่าเอกสาร ค่าเสียโอกาสต่าง ๆ

ขั้นตอนการดำเนินการ



หลายหน่วยงาน การขออนุญาตล่าสมัย ไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจปัจจุบัน และการพิจารณาการขออนุญาตขึ้นกับดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ซึ่งอาจขาดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน ทำให้ความไม่แน่นอนสูง โดยคณะทำงานได้จัดทำข้อเสนอผลการศึกษา แบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม คือ (1) กลุ่มการส่งเสริมขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ได้แก่ การอำนวยความสะดวกในการจ้างงานคนต่างด้าวและการส่งเสริม

การลงทุนจากต่างประเทศ การส่งเสริมนวัตกรรม การอำนวยความสะดวกในการส่งออกนำเข้าสินค้า การอนุญาตที่ล่าสมัย และการส่งเสริม SME (2) กลุ่มการลดปัญหาและอุปสรรคในการประกอบธุรกิจเป้าหมาย ได้แก่ การท่องเที่ยว การค้าปลีก การศึกษาเอกชน การแพทย์ และอสังหาริมทรัพย์ (3) กลุ่มการส่งเสริมการประกอบอาชีพของผู้ด้อยโอกาส ครอบคลุมทั้งผู้พิการ ผู้สูงวัย ผู้ที่เคยต้องคดี และผู้ที่มีรายได้น้อย

“ ในการบริหารโครงการนี้ ต้องใช้ทั้งศาสตร์และศิลป์ เพราะต้องประยุกต์องค์ความรู้จากต่างชาติที่เรียกว่า Regulatory Guillotine ให้เข้ากับบริบทของไทย เพื่อกทบทวนการอนุญาตต่างๆ ประกอบด้วยการวิเคราะห์ทางกฎหมายและทางเศรษฐศาสตร์ การทำงานต้องลงรายละเอียดและรอบคอบ เพื่อให้ผลการทบทวนเหมาะสมกับประเทศในปัจจุบันและอนาคต ดังนั้นการทำงานร่วมกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ทั้งประชาชน นักธุรกิจ และเจ้าหน้าที่ภาครัฐ ต้องเป็นไปอย่างใกล้ชิด ตรงไปตรงมา และยึดประโยชน์ของชาติเป็นหลัก ”



ดร.ชโยดม สสวศรี

หัวหน้าคณะทำงาน
อดีตคณบดีคณะเศรษฐศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตัวอย่างผลการทบทวน

การอำนวยความสะดวกในการจ้างงานคนต่างด้าวและการส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศ เช่น การรายงานตัวของคนต่างด้าวกรณีอยู่ในประเทศไทยเกิน 90 วัน และการรายงานการเปลี่ยนสถานที่พักของคนต่างด้าวโดยเจ้าของบ้านและคนต่างด้าวภายใน 24 ชั่วโมง ปัญหานี้เกิดจากปัจจุบันแรงงานต่างด้าวต้องเดินทางไปรายงานตัวด้วยตัวเองหรือแม้แต่เมื่อมอบหมายให้ผู้อื่นไปทำแทนจะมีค่าใช้จ่ายเกิดขึ้นจากกระบวนการนี้สูงมาก ซึ่งแรงงานเหล่านี้ได้รับอนุญาตให้ทำงานในประเทศไทยเกินกว่า 90 วัน มีแหล่งที่อยู่และสถานที่ทำงานชัดเจน การยกเลิกจะช่วยลดภาระให้กับแรงงานต่างด้าวที่ทำงานในประเทศไทย ไม่ว่าจะเป็อาจารย์มหาวิทยาลัยที่เป็นชาวต่างชาติ CEO บริษัท และเจ้าของบ้านที่ให้แรงงานต่างด้าวพักอาศัยหรือทำงานบ้าน ซึ่งถ้าปรับปรุงระบบการรายงานผ่านออนไลน์ให้สามารถใช้ได้จริง หรือยกเลิกการรายงานดังกล่าว จะสามารถประหยัดค่าใช้จ่ายของภาคประชาชนและภาคธุรกิจได้โดยรวมไม่น้อยกว่า 1,800 ล้านบาทต่อปี การพิจารณาออกใบอนุญาตทำงานให้คนต่างด้าว โดยมีเงื่อนไขสัดส่วนการจ้างแรงงานต่างด้าว 1 คนต้องจ้างแรงงานไทย 4 คน และเงื่อนไขทุนจดทะเบียนชำระแล้วไม่ต่ำกว่า 2 ล้านบาทต่อการจ้างแรงงานต่างด้าว 1 คน จากการที่

“ โครงการนี้ทบทวนกระบวนการเกี่ยวกับการอนุญาตกว่า 1,000 กระบวนการ และมีข้อเสนอในการยกเลิก ปรับปรุง หรือลดกระบวนการและขั้นตอนในการอนุญาต เช่น เราเสนอให้มีการเปลี่ยนการ ‘อนุญาต’ หลายฉบับเป็นการ ‘แจ้ง’ เท่านั้น ซึ่งจะส่งผลให้ภาคเอกชนและประชาชนประหยัดเวลาและค่าใช้จ่ายอย่างมาก ทำให้ไม่มีการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ของภาครัฐในการพิจารณาอนุญาต และภาครัฐก็สามารถประหยัดทรัพยากรในการรับและพิจารณาค่าของอนุญาตที่ไม่มีความจำเป็นอีกต่อไปแล้วได้มากขึ้น ”



ดร.เดือนเด่น นิคมบริรักษ์

ที่ปรึกษาคณะทำงานด้านเศรษฐศาสตร์
ผู้อำนวยการวิจัย ด้านการบริหารจัดการ
ระบบเศรษฐกิจ สถาบันวิจัยเพื่อการ
พัฒนาประเทศไทย (TDRI)

ปัจจุบันมีบริษัทสตาร์ทอัพ บริษัท SME เกิดขึ้นในตลาดเป็นจำนวนมาก ไม่จำเป็นต้องใช้พนักงานในการตั้งบริษัทหลายคนหรือกรณีที่ต้องจ้างผู้เชี่ยวชาญจากต่างประเทศมาเป็นที่ปรึกษาหรือลงทุน ซึ่งสัดส่วนจำนวนแรงงานอาจไม่ตรงตามเงื่อนไขหรือทุนจดทะเบียนอาจไม่ถึงเกณฑ์ โดยถ้าปรับปรุงเงื่อนไขดังกล่าวให้สอดคล้องกับการประกอบธุรกิจ จะสามารถประหยัดค่าใช้จ่ายของภาคธุรกิจได้ประมาณ 7,000 ล้านบาทต่อปี

การส่งเสริมนวัตกรรม เช่น การขออนุญาตนำเข้าเครื่องพิมพ์ 3 มิติ เนื่องจากในทางปฏิบัติพบว่า เครื่องพิมพ์ 3 มิติไม่สามารถนำมาผลิตอาวุธปืน หรืออาวุธสงครามที่มีประสิทธิภาพได้ ทำให้ไม่มีความเสี่ยงด้านความมั่นคงตามเหตุผลที่อ้าง ในทางตรงกันข้ามมีการใช้เครื่องพิมพ์ 3 มิติอย่างแพร่หลายในการทำวิจัยและพัฒนาการผลิตชิ้นส่วนยานยนต์ หรือเครื่องมือทางการแพทย์

การอนุญาตที่ล่าสมัย เช่น การแจ้งการจำหน่าย จ่าย โอน เครื่องจักรผลิตผลิตภัณฑ์ซีดี จากการรวบรวมหลักฐานข้อมูลประกอบการประเมินพบว่า สถิติปริมาณการผลิตซีดีในแต่ละปีลดลงอย่างต่อเนื่องจนเกือบเป็นศูนย์ และวัตถุประสงค์มีไว้เพื่อเก็บข้อมูลเท่านั้น

แสดงให้เห็นว่าควรปรับให้เป็นการแจ้งโดยไม่ต้องรอการอนุญาตแบบแจ้งการเปลี่ยนแปลงการใช้เครื่องบันทึกการเก็บเงินที่เคยได้รับอนุมัติเดิมเครื่องบันทึกการเก็บเงินมีเพื่อเก็บข้อมูลรายได้ไว้คำนวณภาษีจึงจำเป็นต้องรู้ข้อมูลการใช้และที่ตั้งของเครื่อง แต่ปัจจุบันการชำระเงินสามารถใช้โทรศัพท์มือถือ โอนผ่านระบบพร้อมเพย์ หรือสแกนผ่าน QR Code ได้โดยสะดวก ดังนั้นข้อกำหนดเรื่องการแจ้งเปลี่ยนที่ตั้งนี้จึงควรมีการปรับให้เหมาะสมกับยุคสมัย

สำหรับงานสำคัญหลังส่งมอบผลการศึกษา คือ การขับเคลื่อนเพื่อนำข้อเสนอไปดำเนินการให้เกิดผลจริง ทั้งในส่วนของการปรับแก้กฎหมายและการประสานงานภาครัฐให้ปรับกระบวนการให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น กล่าวคือ ถ้ากฎหมายใดไม่จำเป็นก็จะถูกยกเลิก ส่วนกฎหมายใดที่จำเป็นแต่สร้างภาระต่อประชาชน หรือเป็นอุปสรรคกับการประกอบธุรกิจก็จะถูกปรับให้ยุ่งยากน้อยลง อาจลดเอกสารลดระยะเวลา มุ่งเน้นการอำนวยความสะดวก ซึ่งภาครัฐเองจะประหยัดงบประมาณจากการดำเนินการที่ไม่จำเป็น ชำ้ซ้อน หรือล่าสมัยเช่นกัน ทั้งนี้ สามารถหาข้อมูลเพิ่มเติมของโครงการทบทวนการอนุญาตของทางราชการ “Thailand’s Simple and Smart License” ได้ที่เว็บไซต์ www.sslicense.go.th

“ การทำ Regulatory Guillotine ให้ประสบความสำเร็จต้องเริ่มจากการปรับ Mindset ของทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะเจ้าของกฎหมาย ให้เข้าใจ ยอมรับ และพร้อมก้าวไปกับการเปลี่ยนแปลงของโลก รวมถึงต้องมีการทำ Stakeholder Engagement กับภาครัฐ เอกชน และประชาชน เพื่อรับฟังความคิดเห็น ทำให้เข้าใจประเด็นปัญหาและผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายในหลายมิติได้รอบด้าน ส่งผลให้การทบทวนเกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม ”



ดร.รัชพร วงศาโรจน์

รองหัวหน้าคณะทำงานด้านเศรษฐศาสตร์
ผู้ช่วยผู้อำนวยการ กลุ่มงานยุทธศาสตร์
องค์กร ธนาคารแห่งประเทศไทย