



”

เอกสารประกอบ การสัมมนา

”

พ.ร.บ. การอำนวยความสะดวกในการพิจารณา
อนุญาตของทางราชการ พ.ศ. 2558 :
อำนวยความสะดวกจริงหรือไม่ ตรงใจประชาชนหรือยัง?

เรื่อง

พระราชบัญญัติอำนวยความสะดวกในการพิจารณา
อนุญาตของทางราชการ พ.ศ.2558 : หลักการทั่วไป
ผลการบังคับใช้กฎหมาย และ
ข้อเสนอแนะต่อพระราชบัญญัติ

จัดทำโดย

นายธนวัฒน์ รุ่งเรืองตันติสุข
นักวิชาการ สำนักส่งเสริมวิชาการรัฐสภา

พระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ.2558 :

หลักการทั่วไป ผลของการบังคับใช้ และข้อเสนอแนะต่อพระราชบัญญัติ

ธนวัฒน์ รุ่งเรืองตันติสุข¹

1. หลักการทั่วไปของพระราชบัญญัติ

เป็นที่ทราบโดยทั่วไปว่า การติดต่อราชการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งถือเป็นสิ่งที่ใช้ระยะเวลาอันเนื่องมาจากความยุ่งยากซับซ้อนของขั้นตอนทางกฎหมายและกฎระเบียบ อย่างไรก็ตามการติดต่อหน่วยงานราชการหลายแห่งเพื่อขออนุญาตดำเนินการประกอบกิจการเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ถือเป็น การเพิ่มต้นทุนให้แก่ทั้งผู้ประกอบการและภาครัฐโดยไม่จำเป็น และถือเป็นการลดศักยภาพการแข่งขันทางเศรษฐกิจของประเทศ เนื่องจากการประกอบธุรกิจไม่สามารถชะลอได้ตามสถานการณ์ทางเศรษฐกิจที่มีความเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา นอกจากนี้ ด้วยเหตุที่การติดต่อราชการเพื่อดำเนินการขออนุญาต มีความยุ่งยากซับซ้อนและล่าช้า จึงเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ที่รับเรื่อง ขอสินบนจากผู้ประกอบการเพื่อให้การดำเนินการมีความรวดเร็วขึ้น ซึ่งกลายเป็นปัญหาด้านความโปร่งใสของหน่วยงานราชการขึ้นมากอีกด้วย

โดยเหตุที่มีความล่าช้าในการขออนุญาตอันมีสาเหตุมาจากปัญหาความยุ่งยากซับซ้อนของกฎหมาย และส่งผลให้เกิดปัญหาทางเศรษฐกิจนั้น จึงมีการตราพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ.2558 ขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อลดขั้นตอนการขออนุญาตที่ไม่จำเป็น ขั้นตอนการขออนุญาตนั้นจะต้องมีความสะดวก ความรวดเร็ว และลดต้นทุนค่าใช้จ่ายลง ซึ่ง พระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกฯ มีสาระสำคัญ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, ม.ป.ป.) ดังต่อไปนี้

- (1) มาตรา 7 ให้หน่วยงานราชการผู้อนุญาต จัดทำคู่มือสำหรับประชาชนและเผยแพร่เพื่อให้ผู้ประกอบการรับทราบและสามารถปฏิบัติตามระเบียบการขออนุญาตได้ถูกต้อง ทั้งนี้ คู่มือสำหรับประชาชนจะต้องให้ข้อมูลเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข (ถ้ามี) ขั้นตอนและระยะเวลา, รายการเอกสารหรือหลักฐานประกอบ และค่าธรรมเนียมในการขออนุญาต
- (2) มาตรา 8 เจ้าหน้าที่ต้องตรวจสอบคำขอและรายการเอกสารหรือหลักฐานที่ยื่นพร้อมคำขอให้ถูกต้องครบถ้วน หากพบว่ายังไม่ครบถ้วน เจ้าหน้าที่จะต้องแจ้งให้ผู้ประกอบการรับทราบทันที โดยหากสามารถแก้ไขหรือเพิ่มเติมได้ในขณะนั้น ให้ผู้ประกอบการดำเนินการทันที แต่หากไม่สามารถแก้ไขหรือเพิ่มเติมในขณะนั้นได้ เจ้าหน้าที่จะบันทึกรายการและกำหนดระยะเวลาเอกสารที่ต้องยื่นเพิ่มเติม และหากยื่นเอกสารครบถ้วนแล้ว เจ้าหน้าที่จะมีหลักฐานยืนยันการรับคำขอ และไม่สามารถ

¹ นักวิชาการ สำนักส่งเสริมวิชาการรัฐสภา สถาบันพระปกเกล้า

เรียกเอกสารเพิ่มเติมหรือปฏิเสธการรับคำขอได้ ทั้งนี้ หากพบว่ามีความประมาทเลินเล่อหรือทุจริตของเจ้าหน้าที่ หน่วยงานนั้นจะต้องดำเนินการทางวินัยหรือดำเนินคดีต่อเจ้าหน้าที่ผู้นั้นโดยทันที

- (3) มาตรา 10 หน่วยงานราชการผู้อนุญาต ดำเนินการพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในเวลาที่กำหนดไว้ในคู่มือ และแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ประกอบการทราบภายใน 7 วันนับจากวันที่พิจารณาแล้วเสร็จ แต่หากยังพิจารณาไม่แล้วเสร็จ ให้แจ้งเหตุแห่งความล่าช้าให้ทราบทุก ๆ 7 วันจนกว่าจะพิจารณาแล้วเสร็จ
- (4) มาตรา 12 ใบอนุญาตที่มีกำหนดอายุ คณะรัฐมนตรีจะกำหนดให้ผู้ประกอบการชำระค่าธรรมเนียมการต่ออายุใบอนุญาตแทนการยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตก็ได้ และให้ออกหลักฐานการต่ออายุใบอนุญาตนั้นโดยเร็ว ทั้งนี้ ให้ตราพระราชกฤษฎีกาที่ระบุชื่อพระราชบัญญัติและประเภทของใบอนุญาตตามพระราชบัญญัติที่ผู้ประกอบการอาจดำเนินการได้
- (5) มาตรา 14-16 ให้มีการจัดตั้งศูนย์รับคำขออนุญาตแบบเบ็ดเสร็จ เพื่อเป็นศูนย์รวมบริการการรับคำขอและค่าธรรมเนียมการยื่นคำขออนุญาต การจัดตั้งศูนย์รับคำขออนุญาตแบบเบ็ดเสร็จมีประโยชน์อย่างมาก เนื่องจากหากผู้ประกอบการต้องการประกอบกิจการเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ก็ไม่จำเป็นต้องเดินทางไปหลายหน่วยงานเพื่อดำเนินการขอใบอนุญาตฉบับต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

นอกจากนั้น คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 21/2560 เรื่อง การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเพื่ออำนวยความสะดวกในการประกอบธุรกิจ ข้อ 17 ได้กำหนดให้การขออนุญาตที่ต้องใช้เอกสารราชการเพื่อประกอบการพิจารณา ให้หน่วยงานที่ออกเอกสารนั้นส่งสำเนามาให้เพื่อลดภาระของผู้ประกอบการในการยื่นเอกสารด้วย

พระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกฯ ได้รับการบังคับใช้ใน พ.ศ.2558 และมีการดำเนินการมาจนถึงปัจจุบัน (พ.ศ.2566) ซึ่งนับเป็นปีที่ 8 แล้ว ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการศึกษาผลของการบังคับใช้พระราชบัญญัติเพื่อนำมาประมวลเป็นข้อเสนอแนะในการพัฒนาปรับปรุงพระราชบัญญัติให้มีประสิทธิภาพต่อไป โดยเอกสารฉบับนี้จะให้ข้อมูลในภาพรวมเกี่ยวกับผลของการบังคับใช้พระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกฯ ผ่านมุมมองของกลุ่มคนที่มีส่วนเกี่ยวข้อง และการให้ข้อเสนอแนะเบื้องต้นต่อการพัฒนาพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว ทั้งนี้ ยังถือเป็นการสอดคล้องต่อบทบัญญัติของมาตรา 77 ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 ซึ่งกำหนดให้มีการประเมินผลของกฎหมาย กล่าวคือ รัฐจะต้องศึกษาการบังคับใช้กฎหมายฉบับหนึ่ง ๆ ว่ายังคงมีความจำเป็นอยู่หรือไม่ หากมีความจำเป็น รัฐสามารถพัฒนากฎหมายให้สอดคล้องต่อสังคมอย่างไร โดยต้องมีการเปิดโอกาสให้ภาคส่วนต่าง ๆ ทั้งของรัฐและประชาชน เข้ามาแสดงความคิดเห็นเพื่อนำมาประกอบการตัดสินใจด้วย

2. ผลของการบังคับใช้พระราชบัญญัติ

ภายหลังการบังคับใช้พระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ.2558 มีผลกระทบที่เกิดขึ้น โดยสามารถแบ่งเป็นสองมุมมอง ได้แก่ มุมมองของหน่วยงานราชการซึ่งมีอำนาจในการใช้พระราชบัญญัติ และ มุมมองของผู้ประกอบการซึ่งได้รับผลกระทบโดยตรงจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

2.1 ผลของการบังคับใช้พระราชบัญญัติในมุมมองของหน่วยงานราชการ

จากการบังคับใช้พระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกฯ ได้มีการประเมินผลการบังคับใช้โดยหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องซึ่งส่งรายงานต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) อันเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทในการติดตามและประเมินหน่วยงานราชการให้ดำเนินการตามพระราชบัญญัติ โดยแบ่งผลการประเมินออกเป็น 3 ประการสำคัญ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2565) ได้แก่

(1) คู่มือสำหรับประชาชน :

การจัดทำและปรับปรุงคู่มือสำหรับประชาชนโดยหน่วยงานราชการที่รับอนุญาตให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องต่อมาตราที่ 7 ของพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกฯ โดยเฉพาะการกำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอนและระยะเวลาในการขออนุญาตที่ต้องเหมาะสมและจำเป็นต่อการขออนุญาตในเรื่องนั้น ๆ ส่งผลให้หน่วยงานราชการสามารถจัดทำคู่มือที่มีมาตรฐานได้เป็นจำนวน 3,418 คู่มือ และส่งผลให้กระบวนการในการขออนุญาตมีความสะดวกและรวดเร็วมากขึ้นตามที่กำหนดไว้ในคู่มือ โดยมี 358 งานบริการที่สามารถลดระยะเวลาการให้บริการรวมกันได้ 2,903,314 นาทีหรือ 6,049 วัน (ระยะเวลาเฉลี่ยลดลง 41.71%) นอกจากนี้ ยังประหยัดค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ที่ไม่จำเป็นได้มาก ตัวอย่างเช่น ค่าใช้จ่ายในการทำสำเนาเอกสารซึ่งสามารถประหยัดค่าใช้จ่ายได้ประมาณ 20,380,000 บาท เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้มีการจัดทำคู่มือสำหรับประชาชนเป็นจำนวนมาก แต่ปัญหาคือบางหน่วยงานอาจกำหนดระยะเวลาที่ไม่เหมาะสมต่อการพิจารณาคำขออนุญาต กล่าวคือ บางหน่วยงานอาจเผื่อระยะเวลานานเกินไปซึ่งส่งผลให้การพิจารณาเป็นไปอย่างล่าช้า หรือบางหน่วยงานอาจเผื่อระยะเวลาน้อยเกินไปซึ่งส่งผลให้การพิจารณาไม่เสร็จตามกำหนดและส่งผลให้มีรายการคำขออนุญาตที่รอการพิจารณาคั่งค้างอยู่เป็นจำนวนมาก นอกจากนี้ เมื่อการพิจารณาคำขออนุญาตเป็นไปอย่างล่าช้า ยังพบว่าหน่วยงานราชการบางแห่งไม่ส่งสำเนาแจ้งเหตุล่าช้ามาให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) และส่งผลให้สำนักงาน ก.พ.ร. ไม่ทราบปัญหาที่เกิดขึ้นและต้องรอให้มีผู้ประกอบการมาร้องเรียนเองโดยตรง ทั้งนี้ บางหน่วยงานหลีกเลี่ยงปัญหาโดยการขอให้ผู้ประกอบการ ทิ้งเอกสารเพื่อรอการตรวจสอบก่อนเพื่อให้ระยะเวลาในการพิจารณายังไม่ถูกนับอีกด้วย

(2) การปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ และ สภาพบังคับของพระราชบัญญัติ :

การจัดทำคู่มือสำหรับประชาชนของหน่วยงานราชการ ส่งผลให้เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานนั้นต้องปฏิบัติตามคู่มือที่กำหนดไว้อย่างเคร่งครัด อย่างไรก็ตาม ยังพบปัญหาที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ซึ่งสามารถแบ่งได้เป็น 2 ปัญหาใหญ่ ปัญหาที่หนึ่งคือยังมีการกำหนดขั้นตอนและเอกสารมากเกินไปที่คู่มือกำหนด ขณะที่ปัญหาที่สองคือการไม่พิจารณาคำขออนุญาตให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดในคู่มือ ทั้งยังไม่แจ้งเหตุความล่าช้าทุก ๆ 7 วันด้วย นอกจากนี้ ยังมีการขอรับสินบนเพื่อให้การดำเนินการมีความรวดเร็ว

ปัญหาในการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ข้างต้น มิใช่เพราะปัญหาความไม่เข้าใจในรายละเอียดของคู่มือ แต่ปัจจัยสำคัญส่วนหนึ่งมาจากสภาพบังคับของพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกฯ ซึ่งไม่ได้มีการกำหนดโทษทางอาญาหรือโทษทางวินัยอย่างชัดเจนแก่เจ้าหน้าที่ที่ไม่ปฏิบัติตาม เพราะในมาตรา 8 ของพระราชบัญญัติกำหนดโทษอย่างกว้าง ๆ เพียงว่าให้ผู้อนุญาตดำเนินการได้ตามเหตุสมควร และให้ดำเนินการทางวินัยและดำเนินการทางคดีโดยทันที นอกจากนี้ ถึงแม้ผู้ประกอบการจะสามารถร้องเรียนให้มีการดำเนินการต่อเจ้าหน้าที่ที่ไม่ปฏิบัติตามกฎระเบียบของคู่มือได้ แต่พบว่าผู้ประกอบการยังมีความกังวลว่าจะเป็นอุปสรรคต่อกระบวนการขออนุญาตของตน ดังนั้น จากช่องโหว่ของกฎหมาย จึงเป็นการเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ใช้ดุลยพินิจในการดำเนินการเองได้โดยไม่จำเป็นต้องให้ความสำคัญต่อข้อกำหนดในคู่มืออย่างเคร่งครัดมากนัก

(3) การจัดตั้งศูนย์รับคำขออนุญาตแบบเบ็ดเสร็จ และ การพัฒนาระบบรับคำขออนุญาตในรูปแบบออนไลน์ :

การจัดตั้งศูนย์รับคำขออนุญาตแบบเบ็ดเสร็จตามมาตราที่ 14-16 ของพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกฯ และรวมถึงการพัฒนาระบบการให้บริการในรูปแบบออนไลน์ มีประโยชน์อย่างมากต่อผู้ประกอบการ เพราะผู้ประกอบการไม่จำเป็นต้องเดินทางไปติดต่อหน่วยงานราชการหลายแห่งในการดำเนินการขออนุญาต ประกอบกิจการเรื่องใดเรื่องหนึ่งอีกต่อไป ทั้งยังเป็นการลดต้นทุนและภาระของรัฐด้วย ส่งผลให้รัฐส่งเสริมในเรื่องดังกล่าวอย่างจริงจัง โดยพบว่าในกรุงเทพฯ สามารถดำเนินการได้ 25 ประเภทธุรกิจ 78 ใบอนุญาต และในต่างจังหวัดสามารถดำเนินการได้ 10 ประเภทธุรกิจ 18 ใบอนุญาต

อย่างไรก็ตาม ปัญหาในการจัดตั้งศูนย์รับคำขออนุญาตแบบเบ็ดเสร็จ และรวมถึงการพัฒนาระบบการขออนุญาตในรูปแบบออนไลน์ก็คือ ไม่ค่อยมีการเชื่อมต่อข้อมูลระหว่างหน่วยงานราชการ กล่าวคือ บางครั้งผู้ประกอบการต้องเดินทางไปติดต่อหน่วยงานราชการบางแห่งเพื่อขอเอกสารที่มีได้อยู่ในฐานข้อมูลของศูนย์รับคำขออนุญาตแบบเบ็ดเสร็จ หรือระบบรับคำขออนุญาตในรูปแบบออนไลน์ ตัวอย่างเช่น ในการยื่นคำขออนุญาตก่อสร้าง ผู้ประกอบการต้องติดต่อกับกรมที่ดินเพื่อขอรับเอกสารแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินก่อน ทั้งที่เป็นเอกสารข้อมูลเบื้องต้นที่ควรมีในฐานข้อมูลอยู่แล้ว นอกจากนี้ ความยุ่งยากยังมีเพิ่มขึ้นอีก

หากผู้ประกอบการต้องแสกนเอกสารส่งให้ในกรณีที่ยื่นคำขอผ่านระบบออนไลน์ เป็นต้น สิ่งเหล่านี้จึงส่งผลให้กระบวนการในการขออนุญาตมีความยุ่งยากซับซ้อนและล่าช้าเช่นเดิม

2.2 ผลของการบังคับใช้พระราชบัญญัติในมุมมองของภาคผู้ประกอบการ

ภายหลังการบังคับใช้พระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกฯ พบว่าผู้ประกอบการได้รับประโยชน์อย่างมาก โดยจากการสำรวจกลุ่มตัวอย่างผู้ประกอบการจำนวน 295 คน โดยสำนักงาน ก.พ.ร. ผ่านเว็บไซต์ของสำนักงาน (www.opdc.go.th) พบว่าประโยชน์ที่ผู้ประกอบการได้รับมี 5 ประการ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2565, น.7-8) ได้แก่

- (1) ทำให้ทราบขั้นตอน ระยะเวลา และเอกสารประกอบการยื่นที่ชัดเจน
- (2) ใช้ขั้นตอนและระยะเวลาในการดำเนินการน้อยลง
- (3) ทำให้ทราบความก้าวหน้าของการดำเนินการขออนุญาตในกรณีที่หน่วยงานราชการยังดำเนินการพิจารณาไม่แล้วเสร็จ เนื่องจากจะมีการแจ้งเหตุแห่งการล่าช้าทุก 7 วัน
- (4) หากเจ้าหน้าที่ได้รับเอกสารครบถ้วนแล้ว จะไม่สามารถขอเพิ่มได้อีก
- (5) ลดการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการพิจารณาอนุญาต

อย่างไรก็ตาม ข้อมูลดังกล่าว มาจากการสำรวจโดยสำนักงาน ก.พ.ร. แต่หากพิจารณาจากการสำรวจของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2566) พบว่า ในมุมมองของภาคผู้ประกอบการยังพบปัญหาจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกฯ อยู่ 4 ประการ ได้แก่

- (1) กระบวนการดำเนินการอนุญาตยังคงค่อนข้างล่าช้า :

ความล่าช้าในกระบวนการขออนุญาตในหน่วยงานราชการ ยังคงเป็นปัญหาสำคัญแม้กระทั่งหลังการบังคับใช้พระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกฯ ผู้ประกอบการพบว่าเจ้าหน้าที่มักแจ้งเหตุผลของความล่าช้าว่าหน่วยงานต้องรอการพิจารณาจากคณะกรรมการด้วย ซึ่งระบบการพิจารณาของคณะกรรมการนั้นต้องใช้ระยะเวลาค่อนข้างนานเพื่อให้การพิจารณามีความละเอียดและรอบด้านอย่างแท้จริง เหตุผลนี้ถูกอ้างขึ้นนับตั้งแต่การบังคับใช้พระราชบัญญัติ และยังคงเป็นเหตุผลที่ใช้มาจนถึงปัจจุบัน (พ.ศ.2566) ซึ่งสมควรต้องปรับปรุงต่อไป (ทัศนีย์ สุขสมบูรณ์, 2566, น.17)

- (2) ข้อกำหนดของกฎหมายที่เกี่ยวข้องยังไม่ชัดเจน :

พระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกฯ ยังคงมีข้อกำหนดที่เป็นช่องโหว่และเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ใช้ดุลยพินิจในการดำเนินการด้วยตนเองและส่งผลให้เกิดอุปสรรคแก่ประชาชน โดยเฉพาะการที่พระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกฯ มิได้กำหนดโทษที่ชัดเจนให้แก่เจ้าหน้าที่ที่ละเมิดข้อบังคับในคู่มือสำหรับประชาชน ส่งผลให้เจ้าหน้าที่สามารถกำหนดขั้นตอนและเอกสารเกินกว่าที่กำหนดในคู่มือโดยให้เหตุผลเรื่องความจำเป็น

ทั้งยังใช้ระยะเวลาในการพิจารณาช้ากว่าที่กำหนดและไม่แจ้งเหตุแห่งความล่าช้าทุก 7 วัน ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่บางคน ยังอาจเรียกเก็บค่าตอบแทนสำหรับการทำให้กระบวนการดำเนินการมีความรวดเร็วขึ้น โดยจากการสำรวจ เรื่องการขออนุญาตก่อสร้างในกรุงเทพฯ พบว่า 43% ของผู้ประกอบการผู้ยื่นคำขออนุญาต แจ้งว่ามีการ ขอค่าตอบแทนสำหรับเร่งเวลาในการดำเนินการด้วย (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2566, น.34)

นอกจากพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกฯ แล้ว กฎหมายการขออนุญาตในบางเรื่อง ก็ไม่มีมาตรฐาน ที่แน่นอน ส่งผลให้ผู้ประกอบการต้องเสียเวลาไปกับการเตรียมเอกสารและการดำเนินการตามขั้นตอน ตัวอย่างเช่น กฎกระทรวงมหาดไทยเรื่อง การกำหนดอาคารประเภทควบคุมการใช้ พ.ศ.2552 ข้อ 3 ซึ่งกำหนดให้การยื่นเอกสารขออนุญาตเปลี่ยนแปลงการใช้อาคารเพื่อการพาณิชย์กรรมนั้น ขอได้เฉพาะอาคารที่มี ขนาดพื้นที่มากกว่า 300 ตารางเมตร อย่างไรก็ตาม การพิจารณาขอใบอนุญาตประกอบกิจการร้านอาหาร ฝายสาธารณสุขของสำนักงานเขตบางแห่งกลับขอให้ยื่นเอกสารขออนุญาตเปลี่ยนแปลงการใช้อาคาร สำหรับอาคารที่มีขนาดต่ำกว่า 300 ตารางเมตรด้วย ครั้นจะได้แจ้งก็มีอุปสรรคเพราะเป็นข้อบังคับต่างกระทรวงกัน เป็นต้น

นอกจากนั้น ด้วยความไม่ชัดเจนของกฎหมายว่าด้วยการอนุญาต ยังส่งผลให้เกิดความขัดแย้งกับสังคม โดยรวมด้วย ตัวอย่างเช่น การสร้างคอนโดตีดถนนสาธารณะที่มีความกว้างของถนนไม่ถึง 18 เมตร โดยกฎกระทรวงฉบับที่ 33 (พ.ศ.2535) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 นั้น กำหนดให้อาคารเหล่านี้ต้องสร้างอาคารให้มีขนาดพื้นที่รวมกันทุกชั้นไม่เกิน 30,000 ตารางเมตร อย่างไรก็ตาม แม้เจ้าของโครงการจะปฏิบัติตามข้อกำหนด แต่เจ้าของโครงการกลับหันไปสร้างอาคาร โดยการแบ่งออกเป็นหลาย ๆ อาคารแทน ซึ่งเจ้าหน้าที่ก็อนุญาตให้สร้างโดยมิได้คำนึงถึงผลกระทบต่อชุมชน และสิ่งแวดล้อมของชุมชนที่อยู่ข้างเคียง

(3) ข้อมูลไม่เชื่อมต่อกันระหว่างหน่วยงานราชการ :

ก่อนการใช้พระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกฯ ผู้ประกอบการต้องเสียเวลาอย่างมากในการเดินทางไปติดต่อหน่วยงานราชการหลายแห่งเพียงเพื่อดำเนินการขออนุญาตประกอบกิจการเรื่องใดเรื่องหนึ่ง อย่างไรก็ตาม เมื่อได้บังคับใช้พระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกฯ และส่งผลให้หน่วยงานราชการ พยายามพัฒนาระบบการดำเนินการขออนุญาตที่มีความรวดเร็วมากขึ้นแล้ว แต่ในความเป็นจริง กลับพบว่า ในหน่วยงานแห่งหนึ่งอาจขอให้ผู้ประกอบการต้องยื่นเอกสารบางอย่างของอีกหน่วยงานหนึ่ง เนื่องจาก หน่วยงานไม่มีฐานข้อมูลของหน่วยงานนั้น ทั้งที่หน่วยงานราชการเหล่านี้ก็มีการพัฒนาระบบเทคโนโลยี สารสนเทศที่สามารถถ่ายโอนข้อมูลระหว่างกันได้อยู่แล้ว นอกจากนั้น มิใช่เพียงหน่วยงานราชการที่เกิดปัญหานี้ เพราะแม้กระทั่งศูนย์รับคำขออนุญาตแบบเบ็ดเสร็จ และรวมถึงระบบการรับคำร้องในรูปแบบออนไลน์ ก็ประสบปัญหาเดียวกันนี้ดังที่ได้กล่าวถึงในการประเมินของหน่วยงานราชการ ส่งผลให้ผู้ประกอบการต้อง

เดินทางย้อนกลับไปขอเอกสารของอีกหน่วยงานหนึ่งด้วยตนเอง ตัวอย่างเช่น ใบแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินซึ่งยังต้องดำเนินการขอเอกสารจากกรมที่ดินอยู่ เป็นต้น ความล่าช้าและความซับซ้อนยุ่งยากในกระบวนการขออนุญาต จึงยังคงดำรงอยู่เช่นเดิม

(4) กระบวนการขออนุญาตไม่ทันสมัย :

ปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้นจากการที่ระบบการรับคำร้องในรูปแบบออนไลน์ ยังไม่สามารถอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ประกอบการได้อย่างเต็มที่ โดยเฉพาะการที่มีบางข้อมูลที่ไม่อยู่ในระบบ ส่งผลให้ผู้ประกอบการต้องเตรียมเอกสารและนำเอกสารมาส่งแทนเข้าสู่ระบบด้วยตนเอง ซึ่งเป็นสิ่งที่เพิ่มภาระให้แก่ผู้ประกอบการเป็นอย่างมาก นอกจากนี้ ยังพบว่าในการอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ประกอบการทั้งในรูปแบบออนไลน์ก็ไม่มีระบบติดตามความก้าวหน้าการดำเนินการพิจารณาอนุญาต ทำให้ผู้ประกอบการไม่ทราบว่าการดำเนินการของตนอยู่ในขั้นตอนใดแล้ว ตกค้างหรือเกินกำหนดการพิจารณาแล้วหรือไม่

3. ข้อเสนอแนะต่อการพัฒนาปรับปรุงพระราชบัญญัติ

จากผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ.2558 ผ่านมุมมองของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง สามารถประมวลผลและนำมาเป็นข้อเสนอแนะต่อการพัฒนาปรับปรุงพระราชบัญญัติให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยแบ่งเป็น 3 ประการ ได้แก่

(1) ข้อเสนอแนะด้านกฎหมาย:

จากการพิจารณาปัญหาที่เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานราชการไม่ปฏิบัติตามข้อบังคับในคู่มือสำหรับประชาชน นั้น พบว่าปัจจัยสำคัญมาจากการที่พระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกฯ มิได้กำหนดบทลงโทษที่ชัดเจนต่อเจ้าหน้าที่ที่ไม่ได้ปฏิบัติตามข้อบังคับ กล่าวคือ ในมาตราที่ 8 ของพระราชบัญญัติกำหนดโทษเพียงให้มีการดำเนินการทางวินัยและดำเนินการทางคดีโดยทันทีและตามเหตุสมควร ดังนั้น จึงควรมีการกำหนดสภาพบังคับให้ชัดเจนหรือมีให้กว้างเกินไปจนเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่สามารถใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาอนุญาตได้โดยไม่สนใจข้อบังคับของคู่มือ นอกจากนี้ ในพระราชบัญญัติควรมีการเพิ่มสิทธิในการเรียกร้องค่าเสียหายต่อผู้ประกอบการที่ได้รับความเสียหายจากกรณีที่กระบวนการขออนุญาตเป็นไปอย่างล่าช้าเพื่อให้หน่วยงานราชการต้องกำชับการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่อย่างจริงจัง และเพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ผู้ประกอบการในกระบวนการขออนุญาตด้วย

อย่างไรก็ตาม หากกระบวนการในการพิจารณาอนุญาต มีความล่าช้าซึ่งมิได้เกิดจากตัวเจ้าหน้าที่แต่เป็นเพราะการอนุญาตในบางเรื่องอาจมีรายละเอียดที่ยุ่งยากซับซ้อนอยู่แล้วเช่นการก่อสร้าง ก็ควรมีการเพิ่มข้อกำหนดทางกฎหมายดังต่อไปนี้

- 1) ให้มีการตราพระราชกฤษฎีกาประเภทของกิจการที่สามารถประกอบกิจการได้เป็นการชั่วคราวทันที โดยใช้เพียงการจดทะเบียนการประกอบกิจการต่อหน่วยงานนั้น ๆ และให้ดำเนินการขอใบอนุญาตภายในระยะเวลา 1 ปีนับจากวันที่จดทะเบียน
- 2) ปรับปรุงกฎหมายการอนุญาตเรื่องต่าง ๆ โดยเฉพาะการลดการใช้ระบบคณะกรรมการพิจารณาอนุญาตให้เกิดความเหมาะสม หากกิจการใดที่ไม่จำเป็นต้องใช้ระยะเวลาในการพิจารณามากเกินไป ก็ไม่ควรต้องใช้ระบบคณะกรรมการ
- 3) แก้ไขข้อกำหนดมาตราที่ 10 ของพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกฯ ในเรื่องการให้หน่วยงานราชการแจ้งเหตุความล่าช้าในการพิจารณาอนุญาตให้แก่ผู้ประกอบการ จากทุก ๆ 7 วัน เป็นทุก ๆ 15 วัน จนกว่าจะพิจารณาแล้วเสร็จ เพื่อให้หน่วยงานราชการมีเวลาในการเตรียมข้อมูลและดำเนินการพิจารณามากขึ้น ทั้งนี้ ควรกำหนดให้มีการแจ้งเหตุผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ได้ด้วย

ข้อเสนอแนะต่อการพัฒนาปรับปรุงกฎหมายอีกเรื่องหนึ่งก็คือ การทำให้กฎหมายการอนุญาตเรื่องใดเรื่องหนึ่ง มีมาตรฐานไปในทางเดียวกัน ส่งผลให้ผู้ประกอบการต้องแก้ไขเอกสารหลายรอบจนกว่าจะถูกต้องตามที่หน่วยงานนั้น ๆ กำหนดไว้ ตัวอย่างเช่น การยื่นเอกสารประกอบการอนุญาตเปิดร้านอาหาร ซึ่งฝ่ายสาธารณสุขอาจต้องการข้อมูลบางอย่างทั้งที่ในกฎกระทรวงมหาดไทยเรื่องการควบคุมการใช้อาคารมิได้กำหนดไว้ เป็นต้น นอกจากนี้ยังเป็นการสร้างความขัดแย้งให้แก่สังคมอีก ดังนั้น กฎหมายการอนุญาตในเรื่องใดเรื่องหนึ่งจึงควรอ้างอิงกับมาตรฐานสากลหรือมาตรฐานที่ใช้กันโดยทั่วไป และสร้างความเข้าใจให้แก่หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีแนวปฏิบัติเดียวกัน

(2) ข้อเสนอแนะต่อหน่วยงานราชการ :

จากการพิจารณาปัญหาสำคัญของหน่วยงานราชการจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกก็คือหน่วยงานราชการยังคงดำเนินการพิจารณาล่าช้ากว่าที่กำหนดไว้ในคู่มือสำหรับประชาชน ซึ่งสาเหตุส่วนหนึ่งก็มาจากการกำหนดระยะเวลาการพิจารณาที่เผื่อไว้นานเกินไปหรือสั้นเกินไป ดังนั้น จึงควรให้หน่วยงานราชการมีการทบทวนและปรับปรุงคู่มือตามระยะเวลาที่กำหนดอยู่เสมอ นอกจากนี้หน่วยงานราชการควรปฏิรูประบบฐานข้อมูลของหน่วยงานให้สามารถเชื่อมต่อกับหน่วยงานราชการอื่น ๆ เพื่อมิให้ผู้ประกอบการต้องมีภาระเพิ่มในการย้อนกลับไปขอเอกสารข้อมูลจากอีกหน่วยงานราชการหนึ่งที่หน่วยงานไม่มีในฐานข้อมูล และเพื่อให้สิ่งนี้เกิดขึ้นจริง รัฐควรแก้ไขพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกโดยกำหนดให้หน่วยงานราชการต้องพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศให้เกิดการเชื่อมโยงกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง หน่วยงานราชการสามารถเรียกร้องขอเอกสารข้อมูลจากหน่วยงานราชการอีกแห่งได้โดยไม่ต้องเรียกขอกจากผู้ประกอบการ และไม่ต้องรับรองความถูกต้องของสำเนานั้นด้วย

ทั้งนี้ เพื่อแก้ปัญหาความล่าช้าของหน่วยงานราชการ มีข้อเสนอเพิ่มเติมที่น่าสนใจจากคณะวิจัยทีม Lukkid เรื่องนวัตกรรมการทำภารกิจใบอนุญาตใบเดียวสำหรับการเริ่มต้นธุรกิจร้านอาหาร เสนอต่อสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (Lukkid, 2566) โดยคณะวิจัยได้มีการเสนอให้หน่วยงานราชการพัฒนาระบบการดำเนินการอนุญาตให้มีความรวดเร็วมากยิ่งขึ้นผ่านรูปแบบออนไลน์ซึ่งมีอยู่ 2 แนวทาง ได้แก่

- 1) การพัฒนาระบบคัดกรองคุณสมบัติของผู้ประกอบการ หมายความว่า ผู้ประกอบการอาจไม่ทราบว่า คุณสมบัติของตนในการประกอบกิจการนั้น ต้องขอใบอนุญาตฉบับใดบ้างและต้องเตรียมเอกสารใดไปในการยื่น ส่งผลให้เกิดความผิดพลาดในการดำเนินการบ่อยครั้ง ดังนั้น จึงควรมีการพัฒนาระบบที่ให้ผู้ประกอบการสามารถตอบคำถามถึงคุณสมบัติของกิจการที่จะขออนุญาต ตัวอย่างเช่น การประกอบร้านอาหาร ระบบจะมีคำถามต่าง ๆ ให้ผู้ประกอบการตอบว่าร้านอาหารที่จะเปิดดำเนินการนั้นมีขนาดพื้นที่เท่าใด ดำเนินการในฐานะอะไร (เช่น บุคคล, นิติบุคคล) กรรมสิทธิ์ในพื้นที่ที่จะเปิดร้านอาหารนั้นอยู่ในประเภทใด (เช่น เจ้าบ้าน, ผู้เช่า) ร้านอาหารมีการจัดกิจกรรมบันเทิงอื่น ๆ ด้วยหรือไม่ (เช่น ดนตรี, การเต้นรำ) เป็นต้น และเมื่อตอบคำถามครบทุกข้อแล้ว ระบบจะขึ้นข้อมูลโดยอัตโนมัติว่าต้องขอใบอนุญาตใดบ้างและใช้เอกสารใดในการยื่นคำขอจึงจะถูกต้องเหมาะสมต่อคำตอบที่ตอบไว้
- 2) การสร้างแบบฟอร์มกลางเพื่อให้ผู้ประกอบการไม่ต้องกรอกข้อมูลบางอย่างที่ซ้ำซ้อน กล่าวคือ ในการดำเนินการขอใบอนุญาต หน่วยงานจะมีแบบฟอร์มต่าง ๆ ซึ่งมีส่วนที่ให้ผู้ประกอบการต้องกรอกข้อมูลซ้ำ ๆ กันอยู่ ทั้งยังมีหลายจำนวนหน้าซึ่งเป็นสิ่งที่เสียเวลาโดยไม่จำเป็น เช่น ข้อมูลส่วนตัวของผู้ประกอบการ ดังนั้น จึงควรมีแบบฟอร์มกลางที่ให้ผู้ประกอบการต้องกรอกข้อมูลซ้ำ ๆ กันเพียงครั้งเดียว และข้อมูลเหล่านั้นต้องสามารถถูกดึงขึ้นมาใช้ได้ทันทีเมื่อจำเป็นต้องใช้ข้อมูลในส่วนนี้อีก เพื่อลดเวลาในการดำเนินการ

(3) ข้อเสนอแนะต่อศูนย์รับคำขออนุญาตแบบเบ็ดเสร็จและการรับคำขออนุญาตในรูปแบบออนไลน์ :

จากการพิจารณาการกำหนดให้มีศูนย์รับคำขออนุญาตแบบเบ็ดเสร็จ และรวมถึงการรับคำขออนุญาตในรูปแบบออนไลน์ พบว่า หากปฏิบัติได้จริงจะเป็นการอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ประกอบการได้เป็นอย่างมาก เพราะผู้ประกอบการไม่จำเป็นต้องเดินทางไปติดต่อหน่วยงานราชการหลายแห่งเพื่อดำเนินการขออนุญาตประกอบกิจการเรื่องใดเรื่องหนึ่งอีก และยังช่วยแบ่งเบาภาระของหน่วยงานภาครัฐไปได้มาก อย่างไรก็ตาม ปัญหาสำคัญของศูนย์รับคำขอทั้งสองรูปแบบนี้ก็คือ ไม่ค่อยมีการเชื่อมต่อของฐานข้อมูลระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ผู้ประกอบการจึงต้องจัดเตรียมเอกสารบางชิ้นด้วยตนเองหรือต้องย้อนกลับไปติดต่อหน่วยงานที่ศูนย์รับคำขออนุญาตแบบเบ็ดเสร็จและระบบออนไลน์ไม่มีในฐานข้อมูล ยิ่งเป็นการรับคำขออนุญาตในรูปแบบออนไลน์ก็ยิ่งเป็นการสร้างภาระให้แก่ผู้ประกอบการมากขึ้นอีก เนื่องจากต้องมีการสแกนเอกสารเข้าระบบด้วย

ดังนั้น ควรมีการกำหนดในพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกฯ ให้มีการพัฒนาระบบข้อมูลของ ศูนย์รับคำขออนุญาตแบบเบ็ดเสร็จ และระบบคำขออนุญาตในรูปแบบออนไลน์ โดยต้องสามารถเชื่อมโยง ข้อมูลเข้ากับระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องได้ทั้งหมด

อย่างไรก็ตาม ในเรื่องของปัญหาการรับคำขออนุญาตในรูปแบบออนไลน์นั้น มีปัญหาประการหนึ่งก็คือ จะทำอย่างไรให้ผู้ประกอบการมีความเชื่อมั่นในประสิทธิภาพและหันมาใช้บริการกันมากขึ้น ดังนั้น ผู้พัฒนาระบบควรสร้างเว็บไซต์กลางขึ้นมา และสามารถเชื่อมต่อไปสู่การบริการคำขออนุญาตเรื่องต่าง ๆ ได้ เพื่อให้ผู้ประกอบการไม่เกิดความสับสนในการเริ่มต้นใช้งาน ทั้งนี้ ควรมีการสร้างคู่มือหรือคลิปวิดีโอแนะนำ การใช้งานฉบับย่อ และรวมถึงการสร้างช่องทางสำหรับสอบถามเจ้าหน้าที่ประจำเว็บไซต์หากมีกรณีที่ไม่เข้าใจ ในการใช้งานไว้ด้วย นอกจากนี้ สิ่งที่ควรพัฒนามากที่สุดในระบบออนไลน์ก็คือ การมีระบบติดตาม คำขออนุญาตว่ามีความคืบหน้าถึงขั้นตอนใด โดยสรุปก็คือ ควรสร้างประสบการณ์ที่ดีให้แก่ผู้ประกอบการ ในการใช้บริการของหน่วยงานราชการในรูปแบบออนไลน์ ควบคู่ไปพร้อมกับการใช้บริการแบบเดิม ให้ผู้ประกอบการมีความเชื่อมั่นว่าเป็นการบริการที่มีประสิทธิภาพเหมือนกันทั้งคู่ อันเป็นโจทย์ใหญ่ที่ท้าทาย หน่วยงานราชการให้ต้องพัฒนาปรับปรุงต่อไป

พระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ.2558 มีประโยชน์อย่างมากในการแก้ไขปัญหาเรื่องระยะเวลาและต้นทุนต่าง ๆ ที่ต้องเสียไปโดยไม่จำเป็นกับ การติดต่อขออนุญาตจากหน่วยงานราชการเพื่อการประกอบกิจการ อย่างไรก็ตาม การรับฟังและพัฒนา ปรับปรุงพระราชบัญญัติหรือประเด็นอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกัน ก็มีความสำคัญในการทำให้การบังคับใช้ พระราชบัญญัตินี้มีประสิทธิภาพและยังประโยชน์ให้แก่ทุกฝ่ายของประเทศชาติต่อไป

รายการอ้างอิง

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

พระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พุทธศักราช 2558

กฎกระทรวงฉบับที่ 33 (พ.ศ.2535) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พุทธศักราช 2522

กฎกระทรวงเรื่องข้อกำหนดอาคารประเภทควบคุมการใช้ พุทธศักราช 2552

หนังสือที่เกี่ยวข้อง

Lukkid. เอกสารประกอบงานสัมมนา การทำภารกิจใบอนุญาตใบเดียวสำหรับการเริ่มต้นธุรกิจร้านอาหาร.

กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2566.

ทัศนีย์ สุขสมบุญรณ์. การประเมินผลสัมฤทธิ์ของพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาต

ของทางราชการ พ.ศ.2558. กรุงเทพฯ: สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2566.

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. โครงการกฤษฎีกาฉบับที่เกี่ยวกับข้องกับการอนุญาตก่อสร้าง.

กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2566.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. รายงานการประเมินผลสัมฤทธิ์ของพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวก

ความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ.2558. กรุงเทพฯ : สำนักงาน
คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2565.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. สารสำคัญพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการ

พิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ.2558. (เอกสารไม่ตีพิมพ์).