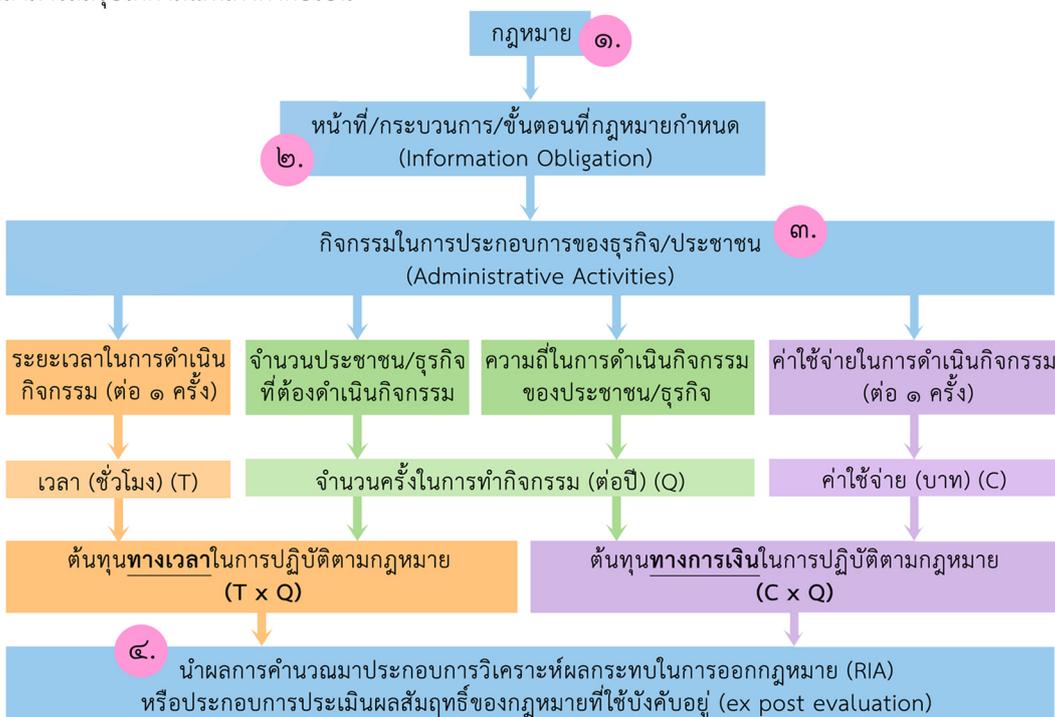


# Standard Cost Model : แบบการคำนวณภาระ ในการปฏิบัติตามกฎหมาย (ฉบับเบื้องต้น)

Standard Cost Model หรือ SCM คือ หลักการคำนวณภาระของประชาชนที่เกิดขึ้นจากการออกกฎหมาย (Administrative Burdens) ซึ่งถูกพัฒนาขึ้นโดยคณะทำงาน International Working Group on Administrative Burdens (หรือเครือข่าย SCM Network to reduce Administrative Burdens ในปัจจุบัน) ด้วยจุดมุ่งหมายให้ SCM เป็นแบบในการคำนวณภาระที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติตามกฎหมายเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการพัฒนาคุณภาพกฎหมายของภาครัฐ SCM จึงถูกออกแบบให้ดูง่ายและไม่ซับซ้อนเพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้จริง

SCM สามารถนำมาประยุกต์ใช้ได้ทั้งในกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย (ex ante) และกระบวนการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย (ex post) เนื่องจากภาครัฐสามารถใช้ SCM คำนวณเพื่อคาดการณ์ปริมาณภาระของประชาชนที่อาจเกิดขึ้นจากการออกกฎหมายหรือใช้คำนวณระดับภาระที่ประชาชนต้องแบกรับจากกฎหมายที่มีใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันเพื่อสร้างเป็นข้อมูลพื้นฐาน (baseline) ประกอบการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย ในการนี้ SCM สามารถคำนวณหาภาระในการปฏิบัติตามกฎหมายของประชาชนได้ทั้งในรูปแบบต้นทุนทางการเงินและต้นทุนทางเวลา **โครงสร้างพื้นฐาน** ของหลักการคำนวณ คือ **Administrative Burdens (AB) = ต้นทุนทางเวลา (T x Q) + ต้นทุนทางการเงิน (C x Q)** รายละเอียดขั้นตอนการคำนวณสามารถสรุปได้ตามแผนผังดังต่อไปนี้



## ตัวอย่างการคำนวณภาระในการปฏิบัติตามกฎหมาย โดยใช้หลักการ SCM

๑. เลือกร่างกฎหมายที่ต้องวิเคราะห์ภาระที่อาจเกิดขึ้นต่อประชาชนและการประกอบกิจการของธุรกิจหรือเลือกกฎหมายที่ต้องประเมินผลสัมฤทธิ์
  - > พระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรการตรวจสภาพรถยนต์นั่งส่วนบุคคลที่มีอายุใช้งานครบ ๗ ปีขึ้นไป ก่อนเสียภาษีประจำปี
๒. ตรวจสอบว่าข้อกำหนดหรือกลไกใดในกฎหมายดังกล่าวที่สร้างขั้นตอน ก่อความยุ่งยาก หรือสร้างภาระให้แก่ประชาชนหรือการประกอบธุรกิจ
  - \*\* ประเด็นสำคัญที่ต้องคำนึงถึงในขั้นตอนนี้ คือ ขอบเขตการใช้งานของ SCM เนื่องจาก SCM ถูกพัฒนาขึ้นเพื่อคำนวณภาระที่เกิดจากกลไกทางกฎหมายที่มีลักษณะเป็นการกำหนดหน้าที่หรือกำหนดขั้นตอนกระบวนการให้ประชาชนหรือผู้ประกอบการต้องแจ้งข้อมูล หรือที่เรียกว่า Information Obligation เท่านั้น (เช่น การจดทะเบียน การขออนุญาต การตรวจสอบหรือทำรายงานประจำปี ฯลฯ) ภาระที่เกิดขึ้นจากมาตรการที่มีลักษณะเป็นการสั่งให้ทำหรือสั่งห้ามจะไม่สามารถใช้ SCM ในการคำนวณได้ \*\*
    - > การตรวจสภาพรถยนต์นั่งส่วนบุคคลที่มีอายุใช้งานครบ ๗ ปีขึ้นไป ก่อนเสียภาษีประจำปี
๓. ศึกษาและจำแนกกิจกรรมที่เกิดขึ้นว่ามีขั้นตอนหรือกระบวนการใดบ้างที่ประชาชน/ผู้ประกอบการต้องปฏิบัติเพื่อให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด\*
  - > ในการตรวจสภาพรถยนต์นั่งส่วนบุคคลที่มีอายุการใช้งานครบ ๗ ปีขึ้นไป ก่อนเสียภาษีประจำปี เจ้าของรถยนต์ต้องทำการนัดล่วงหน้า แต่จะต้องนำรถและสมุดคู่มือทะเบียนรถไปแสดงก่อนการตรวจสภาพรถยนต์กับสถานตรวจสภาพรถ (ตรอ.) ที่ได้รับอนุญาตจากกรมการขนส่งทางบก หรือหน่วยงานของกรมการขนส่งทางบก การตรวจสภาพรถยนต์โดย ตรอ. ใช้เวลาเฉลี่ยประมาณ ๓๐ นาทีและโดยหน่วยงานของกรมการขนส่งทางบกใช้เวลาเฉลี่ยประมาณ ๔๕ นาที
  - \*\* ระยะเวลาในการตรวจสภาพรถยนต์จะไม่นำมาคำนวณด้วยเนื่องจากไม่มีข้อกำหนดให้เจ้าของรถยนต์ต้องอยู่รอในระหว่างที่มีการตรวจสอบ \*\*

ภาระที่เกิดขึ้นสำหรับประชาชนที่มีรถขึ้นทะเบียนไว้ใน กทม. สามารถคำนวณได้ดังนี้

#### กิจกรรมที่เกิดขึ้น (T)

- การนำรถมายัง ตรอ. และนำกลับ ใช้เวลาโดยเฉลี่ย (ใน กทม.) ๒ ชั่วโมง ดังนั้น ระยะเวลาในการดำเนินกิจกรรม (T) เท่ากับ ๒ ชั่วโมง

#### ค่าใช้จ่ายที่ประชาชนต้องจ่าย (C)

- ค่าธรรมเนียมในการตรวจ ๑๕๐ บาท - ค่าน้ำมันในการนำรถมายัง ตรอ. และนำกลับ โดยเฉลี่ยเท่ากับ ๒๐๐ บาท  
ดังนั้น ค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจกรรม (C) เท่ากับ  $๑๕๐ + ๒๐๐ = ๓๕๐$  บาท

#### จำนวนครั้งในการทำกิจกรรมต่อปี (Q)

- มีรถยนต์ที่มีอายุเกิน ๗ ปีขึ้นไปในเขต กทม. จำนวน ๑,๐๐๐,๐๐๐ คันที่ต้องผ่านการตรวจสอบสภาพ ก่อนเสียภาษีในทุก ๆ ปี  
ดังนั้น ต้องตรวจสอบสภาพรถยนต์จำนวน ๑,๐๐๐,๐๐๐ ครั้งต่อปี

ภาระของประชาชนที่เกิดขึ้นจากข้อกำหนดดังกล่าวมีค่าเท่ากับ

ต้นทุนทางเวลา  $๒ \times ๑,๐๐๐,๐๐๐ = ๒,๐๐๐,๐๐๐$  ชั่วโมงต่อปี

ต้นทุนทางการเงิน  $๓๕๐ \times ๑,๐๐๐,๐๐๐ = ๓๕๐,๐๐๐,๐๐๐$  บาทต่อปี

\*หมายเหตุ : ข้อมูลที่ใช้เป็นตัวเลขสมมติเพื่อสาธิตการวิธีคำนวณเท่านั้น ไม่ใช่ข้อมูลสถิติที่ถูกต้อง

ทั้งนี้ ตัวอย่างการคำนวณข้างต้นเป็นเพียงการคำนวณขั้นพื้นฐานเท่านั้น ในการปฏิบัติจริง ยังมีตัวแปรอื่น ๆ ที่ควรนำมาประกอบการคำนวณ เพื่อให้การคำนวณแม่นยำและใกล้เคียงกับความเป็นจริงมากขึ้น เช่น ค่าเสียโอกาส ต้นทุนคงที่ (fixed costs) ค่า overhead หรือต้นทุนแฝงอื่น ๆ

๔. เมื่อได้ตัวเลขภาระที่ประชาชนต้องแบกรับจากข้อกำหนดในกฎหมายและเข้าใจถึงสาเหตุที่มาของภาระดังกล่าวแล้ว ภาครัฐสามารถใช้ข้อมูลดังกล่าวมาประกอบการพิจารณาแก้ไขปรับปรุงร่างกฎหมายหรือกฎหมาย หรือการพัฒนานโยบายอื่น ๆ เพื่อบรรเทาภาระดังกล่าวของประชาชน ในการนี้ รัฐจะต้องคำนึงถึงวัตถุประสงค์และเป้าหมายของกฎหมาย (รวมถึงกลไกที่กำหนดไว้ในกฎหมายด้วย) ความเหมาะสมและความได้สัดส่วนระหว่างสภาพปัญหา กับมาตรการที่เลือกใช้และผลประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับ

➢ การกำหนดให้ตรวจสอบสภาพรถยนต์ที่มีอายุการใช้งานครบ ๗ ปีขึ้นไป ก่อนเสียภาษีในทุก ๆ ปี เพื่อกำกับให้รถยนต์มีสภาพที่เหมาะสมกับการขับขี่ ลดความเสี่ยงอุบัติเหตุที่เกิดจากรถยนต์เสื่อมสภาพ และเพื่อเพิ่มความปลอดภัยในการใช้รถใช้ถนนของตนเองและผู้อื่น ในการนี้ ภาครัฐอาจพิจารณา

- แก้ไขกฎหมายแม่บท ซึ่งในกรณีนี้คือการเสนอแก้ไขพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. ๒๕๒๒ ในส่วนที่เกี่ยวข้อง
- แก้ไขหรือยกเลิกข้อกำหนดหรือกลไกในกฎหมาย โดยอาจเป็นการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกกฎกระทรวง/ประกาศในเรื่องที่เกี่ยวข้อง
- ออกนโยบายหรือมาตรการอื่น ๆ เพื่อลดความซับซ้อนยุ่งยากของกิจกรรม เช่น ยกเว้นหรือลดค่าธรรมเนียมเพื่อจูงใจให้คนตรวจเช็คสภาพรถเป็นประจำ หรือเพิ่มจำนวนและกระจาย ตรอ. ให้ครอบคลุมทุกพื้นที่ หรือตั้งสถานตรวจสอบสภาพรถยนต์ชั่วคราวตามพื้นที่ชุมชนเพื่อลดระยะเวลาในการเดินทาง

แม้จะเป็นเพียงการคำนวณขั้นพื้นฐาน ตัวอย่างข้างต้นแสดงให้เห็นว่า ความซับซ้อนในการใช้ SCM ไม่ใช่การคำนวณตัวเลขแต่เป็นขั้นตอนในการศึกษาและจำแนกกิจกรรม/กระบวนการต่าง ๆ ที่กฎหมายสร้างขึ้นมากจนเกินความจำเป็น ผู้ร่างกฎหมายจึงควรคำนึงถึงข้อจำกัดของ SCM อยู่เสมอว่า SCM เป็นเพียงเครื่องมือในการคำนวณภาระในการปฏิบัติตามกฎหมายของประชาชนเพียงด้านเดียว การออกกฎหมายยังคงสร้างผลกระทบและภาระในด้านอื่น ๆ ที่ไม่สามารถนำหลักการดังกล่าวมาใช้ตรวจวัดได้ ซึ่งรวมไปถึงการคำนวณผลประโยชน์ของการออกกฎหมายด้วย ดังนั้น ประโยชน์สำคัญของการนำ SCM มาประยุกต์ใช้ในการพัฒนาคุณภาพกฎหมายของประเทศไทยจึงไม่ได้อยู่ที่การอำนวยความสะดวกในการคำนวณผลกระทบของกฎหมาย แต่อยู่ที่คุณสมบัติของ SCM ที่สามารถช่วยให้ผู้ออกกฎหมายเข้าใจและตระหนักถึงผลกระทบและภาระที่เพิ่มขึ้นของประชาชนจากการมีกฎหมายได้อย่างลึกซึ้งและเป็นระบบมากขึ้น

จัดทำโดย : นางสาวใจใส วงศ์พิเชษฐ

University of Nottingham (LL.B. Hons)

นักกฎหมายกฤษฎีกาปฏิบัติการ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

