

ปัจจัยที่มีผลต่อระดับคุณภาพ

การวิเคราะห์ผลกระทบในการตรากฎหมาย



การวิเคราะห์ผลกระทบในการตรากฎหมาย (RIA) มีเป้าประสงค์หลักสองประการ คือ (๑) เพื่อพัฒนาคุณภาพของกระบวนการออกกฎหมายเปรียบเทียบในการกำกับดูแลของภาครัฐ และ (๒) เพื่อพัฒนาคุณภาพของกฎหมายเปรียบเทียบของภาครัฐให้สอดคล้องกับบริบทและความต้องการของสังคม โดยนอกจากเครื่องมือในการคำนวณต้นทุนและผลประโยชน์ (cost and benefit methodologies) ซึ่งนับว่าเป็นหัวใจสำคัญของการจัดทำ RIA แล้ว การออกแบบกระบวนการและหน่วยงานกลางในการจัดทำ RIA ก็นับว่าเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญไม่แพ้กันในการกำหนดคุณภาพของการจัดทำ RIA และการควบคุมคุณภาพของกฎหมายเปรียบเทียบของภาครัฐ องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา หรือ OECD จึงได้รวบรวมศึกษาปัจจัยเกี่ยวกับกระบวนการจัดทำ RIA และปัจจัยเกี่ยวกับหน่วยงานผู้กำกับดูแลที่มีผลต่อระดับคุณภาพการจัดทำ RIA จากประสบการณ์ของประเทศสมาชิก และพบว่าปัจจัยที่มีผลต่อคุณภาพการจัดทำ RIA ซึ่งเกิดจากการออกแบบโครงสร้างกระบวนการและหน่วยงานกลางนั้นมี ๔ ประการหลัก ดังนี้

๑. การเริ่มดำเนินการ RIA

หน่วยงานควรเริ่มดำเนินการจัดทำ RIA ให้เร็วที่สุด กล่าวคือ หน่วยงานผู้เสนอร่างกฎหมายควรเริ่มดำเนินการในส่วนของการจัดทำ RIA ในระยะแรกสุดหลังจากที่ได้มีการประเมินแล้วว่ามีความจำเป็นจะต้องออกกฎหมายเพื่อกำกับดูแลหรือแก้ไขปัญหาบางประการ การเริ่มดำเนินการ RIA ก่อนที่จะมีการร่างกฎหมายจะช่วยให้หน่วยงานสามารถศึกษาและวิเคราะห์ข้อดีข้อเสียของทางเลือกต่าง ๆ ได้อย่างละเอียด ครบถ้วน และไม่ยึดติดกับกรอบความคิดที่มักเกิดขึ้นในกรณีที่มีการร่างกฎหมายขึ้นก่อนหากการจัดทำ RIA เริ่มขึ้นหลังจากหน่วยงานได้ลงทุนทรัพยากรบุคคลและงบประมาณไปกับการจัดทำร่างกฎหมายแล้ว การจัดทำ RIA อาจถูกมองเป็นการสร้างภาระมากกว่าเป็นเครื่องมือในการออกกฎหมายให้สอดคล้องกับความต้องการของสังคมอย่างแท้จริง

๒. ขอบเขตการดำเนินการ RIA (Scope)



RIA จะมีประสิทธิภาพมากขึ้นหากมีการกำหนดขอบเขตการดำเนินการให้เหมาะสมกับข้อจำกัดด้านบุคลากรและทรัพยากรอื่น ๆ ของภาครัฐ การศึกษาตัวอย่างจากประเทศกลุ่มสมาชิก OECD พบว่าการกำหนดขอบเขตการดำเนินการ RIA สามารถกระทำได้ ๒ วิธีดังนี้

แบ่งโดยลำดับชั้นกฎหมาย - รัฐบาลอาจกำหนดขอบเขตการเลือกทำ RIA ตามลำดับชั้นของร่างกฎหมายที่หน่วยงานเสนอโดยบางประเทศเลือกจัดทำ RIA เฉพาะในร่างกฎหมายลำดับรอง เนื่องจากในประเทศดังกล่าวการออกกฎหมายในชั้นพระราชบัญญัติจำเป็นต้องผ่านการตรวจสอบหลายขั้นตอนโดยละเอียดอยู่แล้ว จึงไม่จำเป็นต้องกำหนดแนวทางในการดำเนินการ RIA เพิ่มเติมอีก แต่สำหรับกฎหมายลำดับรองลงมาที่หน่วยงานสามารถออกได้เอง หน่วยงานอาจยังไม่สามารถจัดทำ RIA ได้เพียงพอ จึงควรมีการกำหนดแนวทางการดำเนินการ RIA ในส่วนนี้ขึ้น ในทางตรงกันข้ามบางประเทศกลับเลือกใช้ทรัพยากรและบุคลากรที่มีองค์ความรู้เกี่ยวกับการจัดทำ RIA กับเฉพาะกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติที่มักจะมีผลกระทบในวงกว้าง เพื่อให้การทำ RIA มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากที่สุด

แบ่งตามระดับความรุนแรงของผลกระทบ - รัฐบาลอาจกำหนดขอบเขตการเลือกทำ RIA ตามระดับความรุนแรงของผลกระทบในเชิงปริมาณหรือคุณภาพประเทศสมาชิกส่วนใหญ่จะพิจารณาระดับความรุนแรงของผลกระทบในเชิงปริมาณทางด้านต้นทุนการตรากฎหมาย (Regulatory Costs) เป็นหลักและใช้หลักฐานในเชิงคุณภาพทางด้านเศรษฐกิจหรือการแข่งขันเพื่อประกอบการพิจารณากำหนดขอบเขตการจัดทำ RIA ตัวอย่างเช่น ประเทศสหรัฐอเมริกากำหนดให้เฉพาะกฎหมาย (Major rules) ที่มีต้นทุนการใช้บังคับรายปีเกินกว่า ๑๐๐ ล้านดอลลาร์สำหรับรัฐ และมีผลกระทบรุนแรงต่อความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจและระดับการลงทุนของประเทศเท่านั้นที่จำเป็นต้องมีการจัดทำ RIA



และในส่วนของประเทศเกาหลีใต้ นั้น เฉพาะกฎหมายที่มีผลกระทบต่อประชาชนเกิน ๑ ล้านคน และเป็นอุปสรรคต่อการแข่งขันทางเศรษฐกิจของประเทศเท่านั้นที่จะต้องผ่านการจัดทำ RIA ทั้งนี้ OECD เห็นว่าการกำหนดขอบเขตในการจัดทำ RIA ในลักษณะนี้จะช่วยเพิ่มความชัดเจนและความยืดหยุ่น ในการนำหลักเกณฑ์ดังกล่าวไปปฏิบัติจริงในส่วนของ Two-Step RIA Process ซึ่งปัจจุบันถูกใช้อยู่ในประเทศเนเธอร์แลนด์ ออสเตรเลีย เม็กซิโก เกาหลีใต้ และสหภาพยุโรป หน่วยงานผู้เสนอร่างกฎหมายจะต้องจัดทำรายงาน RIA ฉบับย่อเพื่อประเมินผลกระทบในเบื้องต้นก่อนโดยหน่วยงานที่มีหน้าที่กำกับดูแลจะเป็นผู้พิจารณาว่าร่างกฎหมายดังกล่าวจะมีผลกระทบรุนแรงพอที่จำเป็นต้องจัดทำ RIA ฉบับสมบูรณ์หรือไม่ โดยในหลักการนั้น การจำแนกกระบวนการ RIA เป็น ๒ ขั้นตอนในลักษณะนี้ จะช่วยให้ภาครัฐสามารถจัดสรรบุคลากรและทรัพยากรในการจัดทำ RIA ได้อย่างมีประสิทธิภาพและเหมาะสมกับวัตถุประสงค์มากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม ผลสำรวจในประเทศเนเธอร์แลนด์ ในปี พ.ศ. ๒๕๕๐ พบว่าหน่วยงานมักละเลยการประเมินผลกระทบในเบื้องต้นจึงทำให้การแบ่ง RIA เป็นสองขั้นตอนในลักษณะนี้ไม่สามารถพัฒนาคุณภาพของการจัดทำ RIA ขึ้นได้ตามที่คาดการณ์ไว้ ภาวะดังกล่าวจึงมักจะตกอยู่กับหน่วยงานกลางซึ่งทำหน้าที่ตรวจสอบและกำกับดูแล



๔. การรับฟังความคิดเห็นและการจัดทำ RIA

การนำผลการรับฟังความคิดเห็นมาเป็นส่วนหนึ่งในการจัดทำ RIA นอกจากจะช่วยให้การวิเคราะห์ผลกระทบของหน่วยงานสอดคล้องกับบริบทและความต้องการของสังคมมากยิ่งขึ้นแล้ว ก็ยังช่วยเพิ่มความโปร่งใสของการดำเนินการและความรับผิดชอบของผู้ดำเนินการ (Transparency and accountability) รวมถึงช่วยส่งเสริมกลไกการตรวจสอบคุณภาพ (Quality assurance) ตามที่ได้กล่าวไปข้างต้นอีกทางหนึ่งด้วย OECD ให้ข้อสังเกตว่าการจัดรับฟังความคิดเห็นในระยะเริ่มแรกของการจัดทำ RIA อาจมีประโยชน์ต่อการควบคุมคุณภาพของ RIA มากกว่าการพัฒนาความโปร่งใสของการดำเนินการ เนื่องจากการรับฟังความคิดเห็นตั้งแต่ระยะเริ่มแรกนอกจากจะส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนแล้ว การนำผลการรับฟังความคิดเห็นดังกล่าวมาประกอบการจัดทำ RIA ยังจะทำให้หน่วยงานสามารถจัดทำร่างกฎหมายและวิเคราะห์ผลกระทบได้ตรงประเด็นปัญหามากขึ้นอีกด้วย อย่างไรก็ตาม ประสิทธิภาพจากประเทศออสเตรเลียแสดงให้เห็นว่าการรับฟังความคิดเห็นหลังจากที่หน่วยงานได้จัดทำรายงาน RIA เสร็จสิ้นแล้วนั้นยังคงส่งผลดีต่อการควบคุมคุณภาพเช่นกัน เนื่องจากการตรวจสอบจากประชาชน (public scrutiny) จะเป็นแรงผลักดันให้หน่วยงานผู้รับผิดชอบตั้งใจจัดทำรายงาน RIA ให้มีคุณภาพที่ดีขึ้นอีกทางหนึ่ง เพื่อลดปัญหาความไม่พึงพอใจที่อาจเกิดขึ้นจากประชาชนในขั้นการรับฟังความคิดเห็น

๓. กลไกการตรวจสอบคุณภาพของ RIA (Accountability and Quality Assurance mechanisms)



การจัดตั้งหน่วยงานกลางเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบการจัดทำ RIA ของหน่วยงานผู้เสนอร่างกฎหมาย นับเป็นกลไกสำคัญในการควบคุมคุณภาพของ RIA ปัจจัยต่าง ๆ ที่มีผลต่อประสิทธิภาพของการทำงานของหน่วยงานกลาง คือ

(๑) วิธีการจัดตั้ง (โดยกฎหมายหรือมติคณะรัฐมนตรี) (๒) ขอบเขตของภารกิจและอำนาจ (๓) ความเชี่ยวชาญของบุคลากรและทรัพยากรอื่น ๆ ในสังกัด (๔) ความเป็นอิสระในการดำเนินการ และ (๕) การยอมรับและการสนับสนุนจากหน่วยงานอื่น ๆ โดย OECD เห็นว่าหน่วยงานกลางอาจมีอำนาจในการสั่งห้ามไม่ให้ร่างกฎหมายที่มีรายงาน RIA ต่ำกว่ามาตรฐานผ่านเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีได้ (สหรัฐอเมริกา) แต่หากปัจจัยอื่น ๆ ทางด้านการทำงานหรือการเมืองไม่อำนวย อย่างน้อยหน่วยงานกลางก็ควรมีอำนาจในการตรวจสอบและรายงานผลการตรวจสอบดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรีก่อนที่ร่างกฎหมายจะได้รับการพิจารณา (ออสเตรเลีย)

นอกจากนั้น รัฐมนตรี หัวหน้าหน่วยงาน หรือหัวหน้าฝ่ายวิเคราะห์ของหน่วยงานควรเป็นผู้ลงนามรับผิดชอบความถูกต้องและมาตรฐานของ RIA ก่อนที่จะได้รับการตรวจสอบจากหน่วยงานกลางเพื่อเป็นกลไกในการบังคับให้หน่วยงานทำการตรวจสอบความถูกต้องครบถ้วนของรายงาน RIA ด้วยตนเองอีกทางหนึ่งก่อนการเสนอร่างกฎหมายต่อคณะรัฐมนตรี

อนึ่ง OECD พบว่า ในการปฏิบัติจริงนั้น หัวใจหลักของความสำเร็จในการออกแบบโครงสร้างกระบวนการจัดทำ RIA คือ แรงสนับสนุนจากหน่วยงานของรัฐในทุกภาคส่วน โดยเฉพาะจากหน่วยงานฝ่ายบริหารส่วนกลาง เพื่อให้หน่วยงานพร้อมและเต็มใจที่จะดำเนินการตามแนวปฏิบัติที่รัฐบาลได้วางไว้ แม้ว่าการวางหลักปฏิบัติการจัดทำ RIA ด้วยมติคณะรัฐมนตรีหรือคำสั่งนายกรัฐมนตรี อาจเพิ่มความยืดหยุ่นในการดำเนินการมากขึ้นโดยเฉพาะในระยะเริ่มแรก วิธีการดังกล่าวในแต่ละประเทศ ไม่ว่าจะโดยการกำหนดไว้เป็นกฎหมาย (เกาหลีใต้ เม็กซิโก และบางรัฐในออสเตรเลีย) คำสั่งนายกรัฐมนตรี (บางรัฐในออสเตรเลีย, เนเธอร์แลนด์, อิตาลี) หรือการกำหนดไว้ในมติคณะรัฐมนตรี (เยอรมนี, ญี่ปุ่น, สหราชอาณาจักร) ในทางปฏิบัติจริงนั้นไม่ส่งผลกระทบต่อการทำงานของหน่วยงานผู้เสนอร่างกฎหมายหรือคุณภาพของการจัดทำ RIA เลยแม้แต่น้อย หากหน่วยงานจากทุกภาคส่วนพร้อมใจสนับสนุนและมองกระบวนการ RIA ให้เป็นหนึ่งในเครื่องมือสำคัญในการตรากฎหมายและมีได้เป็นเพียงข้อบังคับ

