



## รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการการนำเครื่องมือการวิเคราะห์ผลกระทบทางกฎหมาย  
มาใช้ในประเทศไทย

ผู้วิจัย

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. คงพล จันทน์หอม

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. โชคิกา วิทยาวราภุล

คณะปฏิศาตตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตุลาคม 2559

สนับสนุนโดยสำนักงานกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม

## คำนำ

ตามที่สำนักงานกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม มอบหมายให้ คณานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ศึกษาวิจัยในโครงการศึกษาเรื่อง “การนำเครื่องมือการวิเคราะห์ผลกระทบทางกฎหมายมาใช้ในประเทศไทย” นั้น

บัดนี้ คณานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้จัดทำรายงานฉบับสมบูรณ์สำเร็จเรียบร้อยแล้ว ขอบพระคุณสำนักงานกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม ที่ได้กรุณาให้ทุนสนับสนุนการศึกษาวิจัย ทั้งยังให้การสนับสนุนในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ในทุกด้านจนงานสำเร็จลุล่วงไปด้วยดี

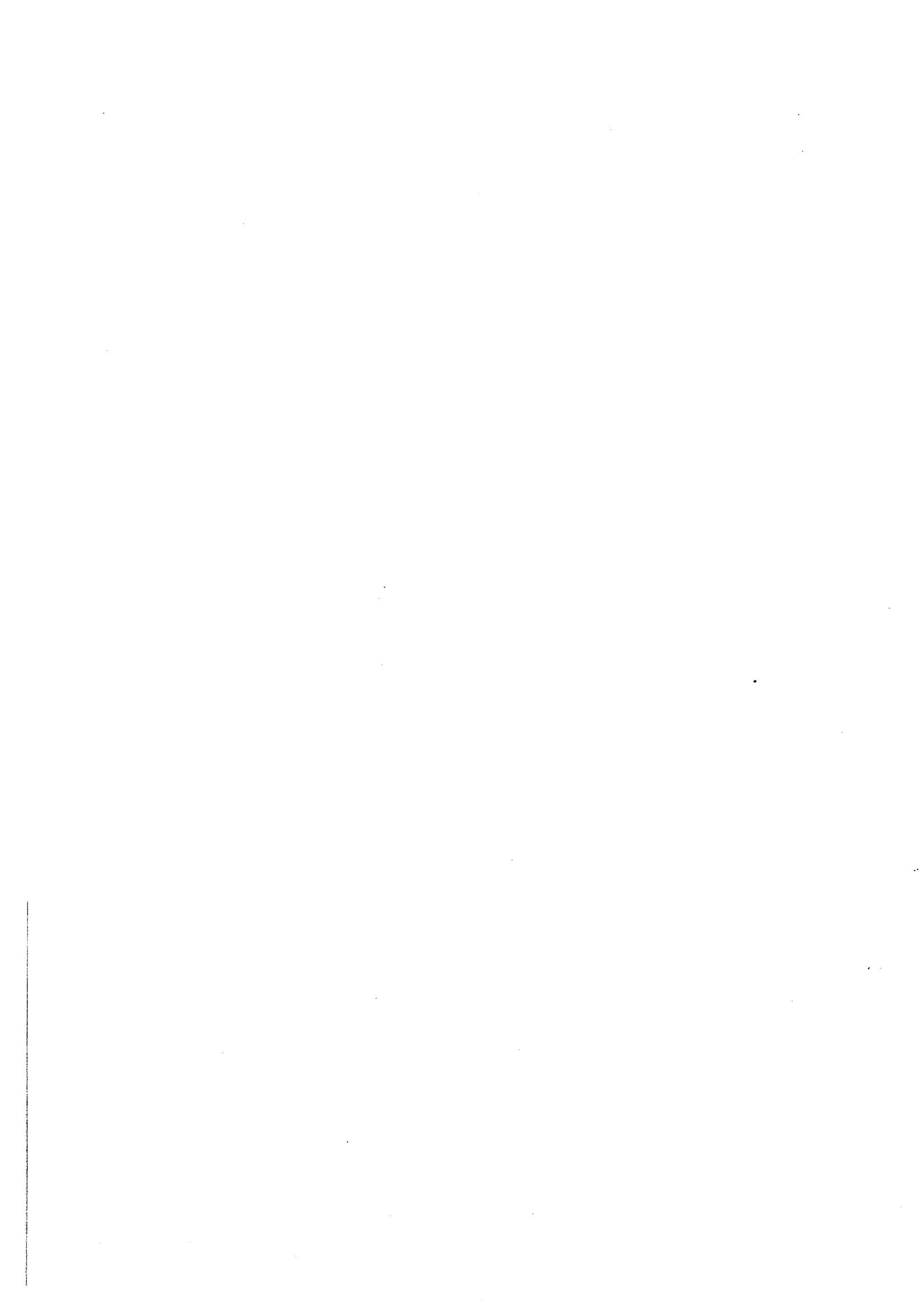
คณานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย หวังเป็นอย่างยิ่งว่าการศึกษาวิจัยโครงการนี้จะสำเร็จประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ ทั้งนี้เพื่อให้ประเทศไทยมีกระบวนการและแม่แบบของ RIA ที่สมบูรณ์ เหมาะสม กับสภาพและบริบทของสังคมไทย เป็นประโยชน์สูงสุดในการออกแบบรับประเทศไทยในอนาคต

คณานักวิจัย

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.คณพล จันทน์หอม

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.โซติกา วิทยาวราภุล

คณานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



## สารบัญ

<b>บทที่ 1 บทนำ .....</b>	<b>11</b>
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา .....	11
1.2 วัตถุประสงค์.....	13
1.3 ขอบเขตการดำเนินงาน .....	13
1.3.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา.....	13
1.3.2 ขอบเขตด้านกลุ่มเป้าหมาย .....	13
1.3.3 ขอบเขตด้านพื้นที่และวิธีการ .....	14
1.4 กรอบแนวคิดการวิจัย.....	14
1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ .....	14
1.6 วิธีการดำเนินงาน .....	15
1.7 แผนการดำเนินงาน .....	16
1.8 ระเบียบวิธีวิจัย .....	17
<b>บทที่ 2 แนวคิดและสาระสำคัญของการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกแบบ</b> .....	<b>19</b>
2.1 ความท้าทายกับของการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกแบบ .....	19
2.1.1 ความหมายและวัตถุประสงค์ของการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกแบบ .....	19
2.1.2 แนวคิดของการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกแบบ .....	21
2.1.3 การนำการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกแบบไปใช้ในต่างประเทศ .....	23
2.2 แนวปฏิบัติที่ดีของการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกแบบ .....	26
2.3 การประเมินและการควบคุมคุณภาพ RIA.....	33
2.3.1 การประเมินเนื้อหา (Content evaluation).....	34
2.3.2 การประเมินผลผลิต (Output evaluation) .....	35
2.3.3 การประเมินผลลัพธ์ (Outcome evaluation) .....	35
2.3.4 การประเมินผลกระทบ (Impact evaluation) .....	36
2.4 การวิเคราะห์ผลกระทบในการออกแบบของประเทศไทยในปัจจุบัน .....	39
2.4.1 ความเป็นมาของ RIA ในประเทศไทย .....	39

2.4.2 กฎหมายและหลักเกณฑ์การทำ RIA ของประเทศไทยในปัจจุบัน.....	41
2.4.3 กระบวนการในการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายในประเทศไทย .....	44
2.4.4 สถานการณ์ของการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายในประเทศไทย .....	45
2.5 การวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายของต่างประเทศ .....	47
2.5.1 ประเทศมาเลเซีย .....	47
2.5.2 ประเทศญี่ปุ่น .....	60
2.5.3 สาธารณรัฐอาณาจักร .....	81
2.5.4 ประเทศอสเตรเลีย .....	107
2.5.5 ประเทศนิวซีแลนด์ .....	132
2.5.6 ประเทศโปแลนด์ .....	158
บทที่ 3 การจัดทำ RIA โดยผู้เชี่ยวชาญชาวต่างประเทศ .....	186
3.1 บทนำ .....	186
3.2 ยุทธศาสตร์ของการจัดทำ RIA ที่เสนอต่อรัฐบาลไทย .....	188
3.2.1 เหตุผลที่ประเทศไทยต้องจัดทำ RIA อย่างเต็มรูป .....	188
3.2.2 ยุทธศาสตร์การขับเคลื่อนการปฏิรูปกฎหมายเบื้องต้น .....	188
3.3 กระบวนการจัดทำ RIA.....	192
3.4 ร่างแม่แบบ RIA.....	195
3.4.1 การระบุปัญหา .....	195
3.4.2 วัตถุประสงค์ .....	197
3.4.3 การระบุทางเลือก.....	197
3.4.4 การประเมินทางเลือก.....	198
3.4.5 ทางเลือกที่เหมาะสม .....	200
3.4.6 การรับฟังความคิดเห็น .....	200
3.4.7 กฎระเบียบที่เสนอ .....	200
3.4.8 แม่แบบ RIA .....	201

3.5 การประเมินผลกระทบจากการค้อร์รัปชัน .....	205
3.5.1 ปัจจัยที่ก่อให้เกิดการค้อร์รัปชัน .....	205
3.5.2 การปรับใช้และขอบเขตของการปฏิรูปกฎระเบียบ .....	205
3.5.3 กระบวนการประเมินผลกระทบวิเคราะห์ผลกระทบจากการค้อร์รัปชัน .....	207
3.5.4 การประเมินความคล่องตัวในการปฏิบัติตาม .....	207
3.5.5 การประเมินความเหมาะสมในการใช้ดุลพินิจ .....	208
3.5.6 การประเมินความโปร่งใสของกระบวนการทางปกครอง .....	208
3.5.7 รายการตรวจสอบประเมินเพื่อป้องกันการค้อร์รัปชัน .....	209
3.6 ครอบการประมาณต้นทุนในการปฏิบัติตามกฎระเบียบ .....	211
3.6.1 ภาพรวมของครอบการประมาณค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติตามกฎระเบียบ .....	211
3.6.2 ขั้นตอนในการระบุค่าใช้จ่ายในการออกกฎหมาย .....	212
3.6.3 การประเมินประสิทธิภาพของการออกแบบการปฏิบัติตาม .....	217
3.6.4 การเปรียบเทียบ .....	218
3.6.5 ข้อกำหนดในการรายงาน .....	218
3.6.6 หน้าที่ของสำนักงานปฏิรูปกฎระเบียบ .....	218
3.6.7 แม่แบบ .....	219
บทที่ 4 การจัดทำ RIA ที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย .....	225
4.1 บทนำ .....	225
4.2 ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ การจัดการประชุมเชิงปฏิบัติการและการสัมมนารับฟังความคิดเห็น .....	225
4.2.1 แนวทางการสำรวจและรับฟังความคิดเห็น .....	225
4.2.2 ผลสรุปจากการสำรวจและรับฟังความคิดเห็น .....	228
4.3 บทวิเคราะห์ประเด็นเชิงนโยบายเกี่ยวกับการจัดทำ RIA ในประเทศไทย .....	238
4.3.1 ประเภทของร่างกฎหมายที่เข้าสู่กระบวนการ RIA .....	238
4.3.2 ลำดับศักดิ์ของกฎหมายที่ต้องจัดทำ RIA .....	241
4.3.3 หน่วยงานที่จัดทำ RIA .....	243
4.3.4 ผู้เชี่ยวชาญช่วยเหลือในการจัดทำ RIA .....	246

4.3.5 การรับฟังความคิดเห็น .....	246
4.3.6 หน่วยงานกลางสำหรับตรวจสอบคุณภาพ RIA .....	248
4.4 กระบวนการในการจัดทำ RIA ของประเทศไทย .....	253
4.5 ร่างแม่แบบ .....	258
4.6 คำอธิบายประกอบแม่แบบการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกแบบ .....	264
4.6.1 องค์ประกอบของแม่แบบ .....	264
4.6.2 คำอธิบายเนื้อหาหลัก .....	265
<b>บทที่ 5. บทส่งท้าย .....</b>	<b>299</b>
5.1 นโยบายการจัดทำ RIA ของไทยในกระแสโลก .....	299
5.2 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย .....	300
5.3 แนวทางการนำกระบวนการ RIA มาปรับใช้ในประเทศไทย .....	301
<b>บรรณานุกรม .....</b>	<b>303</b>
<b>ภาคผนวก 1 ตัวอย่างการกรอกแม่แบบการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกแบบ .....</b>	<b>308</b>
1. ข้อเท็จจริงเรื่องการห้ามเด็กอายุต่ำกว่า 6 ปี โดยสารรถจักรยานยนต์ .....	308
2. ตัวอย่างการกรอกแม่แบบการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกแบบ .....	315
<b>ภาคผนวก 2 รายชื่อผู้เข้าร่วมการประชุม .....</b>	<b>347</b>

## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

สุภาษิตกฎหมายที่ว่า “มีสังคมที่ได้ มีกฎหมายที่นั่น” เป็นประจักษ์พยานว่ามนุษย์ใช้กลไกของกฎหมายมาเป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาสังคมมาช้านานแล้ว ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติของผู้คนซึ่งเรียกว่าจารีตประเพณีหรือจากผู้มีอำนาจจัดสรุปในสังคมนั้นในลักษณะของคำสั่ง ยิ่งสังคมมีความ слับซับซ้อนมากขึ้นเท่าใด กฎหมายในลักษณะของคำสั่งก็ยิ่งทวีความสำคัญขึ้นเท่านั้น ตราบเท่าที่ผู้ปกครองยังเชื่อมั่นว่ากฎหมายเป็นเครื่องมือที่ทรงประสิทธิภาพมากที่สุดในการแก้ไขปัญหาสังคมที่เกิดขึ้นนั้น

อย่างไรก็ตาม หลายครั้งที่เหตุการณ์ทางประวัติศาสตร์ตลอดจนประสบการณ์ของผู้ปกครองส่วนทางกับความเชื่อดังเดิมที่ว่ากฎหมายเป็นกลไกที่สามารถแก้ไขปัญหาของสังคมได้ทุกอย่าง ในทางตรงข้าม กฎหมายหลายฉบับกลับเป็นปัญหาหรืออุปสรรคสำคัญที่ทำให้ปัญหาที่เกิดขึ้นนั้นซับซ้อนยิ่งขึ้น ไม่อาจได้รับการแก้ไขเยี่ยวยาได้สำเร็จทันท่วงที่ หลายครั้งที่กฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมากเกินความจำเป็น บางครั้งก่อส่งผลกระทบอย่างใหญ่หลวงต่อเศรษฐกิจ สังคมและความมั่นคงของชาติ

สาเหตุของการสำคัญที่ทำให้เกิดปัญหาและอุปสรรคทางด้านกฎหมาย เช่นนี้ก็เนื่องมาจากการที่รัฐยังเชื่อมั่นในความมีประสิทธิภาพสูงสุดของกฎหมายอยู่โดยอาจไม่ตระหนักร้ายมีกลไกหลายประเพณีที่สามารถแก้ไขปัญหาสังคมนั้นได้เป็นอย่างดีโดยไม่ต้องพึงพากฎหมาย หลายครั้งการแก้ไขปัญหาโดยวิถีทางนี้ มีประสิทธิภาพไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าการออกกฎหมาย และยังมีค่าใช้จ่ายและความสูญเสียที่ไม่อาจคำนวณเป็นตัวเงินได้น้อยกว่าการออกกฎหมายเสียอีก นอกจากนี้ การออกกฎหมายมาใช้บังคับเป็นจำนวนมากยังอาจเกิดกฎหมายที่เกินความจำเป็นที่เรียกว่า “กฎหมายเพ้อ” ซึ่งสร้างภาระทางด้านต้นทุนและความทับซ้อนขององค์กรและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่อีกด้วย

ด้วยแนวคิดของการใช้กลไกอื่นที่มิใช่กฎหมาย จึงนำมาสู่การวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย (Regulatory Impact Assessment) หรือที่เรียกโดยย่อว่า “RIA” ซึ่งหมายถึง การประเมินและชั่งน้ำหนักเบื้องต้นว่าควรจะแก้ปัญหาสังคมที่กำลังเผชิญอยู่ด้วยวิถีทางนิติบัญญัติหรือไม่ มีทางเลือกอื่นที่ไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าการออกกฎหมายหรือไม่ การบัญญัติกฎหมายจะมีผลกระทบในเชิงคุณภาพและปริมาณหรือไม่ และมากน้อยเพียงใด ที่สำคัญ การออกแบบนั้นสอดคล้องกับแรงจูงใจที่จะใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือหรือไม่

เมื่อแนวความคิดเรื่อง RIA ได้รับการปฏิบัติแล้วปรากฏว่าสามารถช่วยรัฐในการประเมินผลกระทบใน การออกกฎหมายได้เป็นอย่างดี ประเทศไทยต่าง ๆ รวมทั้งประเทศไทยเองใจที่จะวิเคราะห์ผลกระทบทางกฎหมายบ้าง กล่าวเฉพาะประเทศไทย รัฐบาลเริ่มแนวความคิด RIA ตั้งแต่ พ.ศ. 2531 โดยกำหนดให้ หน่วยงานที่จะออกกฎหมายรวบรวมข้อมูล วิเคราะห์สภาพปัจจุบันและแสดงเหตุผลของการเสนอกฎหมาย ดังที่ปรากฏตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการรัฐมนตรี พ.ศ. 2531 และได้ พัฒนาระบบการประเมินผลกระทบเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน ปรากฏตามคู่มือการตรวจสอบความจำเป็นในการ ตรากฎหมาย และระบุว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 ซึ่งกำหนดให้ หน่วยงานของรัฐต้องจัดทำคำชี้แจงตาม “หลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตรา พระราชบัญญัติ” เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาอนุมัติในหลักการของการร่างกฎหมาย (Policy Approval)

นอกจากนี้ กระทรวงยุติธรรมเล็งเห็นความสำคัญของการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย ให้เป็นระบบที่เกิดประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น จึงได้จัดทำโครงการพัฒนาระบบกฎหมายและระบบงานยุติธรรม เพื่อเสริมสร้างความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทยตั้งแต่ปี พ.ศ. 2555 จนถึง พ.ศ. 2558 ยิ่งกว่านั้น ยังได้ ดำเนินโครงการเพื่อพัฒนาการประเมินผลกระทบทางกฎหมาย “ANSSR Developing RIA Guideline as an anti-corruption” โดยร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งเป็น การศึกษาระบบการประเมินผลด้านกฎหมายของกลุ่มประเทศ OECD ผ่านเครื่องมือการประเมินผลกระทบ ทางกฎหมายและป้องกันการคอร์รัปชัน (RIA Guideline and Anti-corruption Tools) โดยผู้เชี่ยวชาญชาว ต่างประเทศ

แม้กระนั้นก็ดี หลังจากที่ผู้เชี่ยวชาญพัฒนาเครื่องมือดังกล่าวมาเรียบร้อยแล้ว แต่สำนักงานกิจการ ยุติธรรมตระหนักรู้ว่าจะพัฒนาเครื่องมือที่ผู้เชี่ยวชาญต่างประเทศจัดทำมาให้สอดคล้องกับบริบทของ ประเทศไทยมากยิ่งขึ้น จึงได้มอบหมายให้คณะกรรมการวิจัยปรับปรุงแบบ (template) ดังกล่าวให้เหมาะสม ยิ่งขึ้น นอกจากนี้ เพื่อให้แม่แบบดังกล่าวสามารถนำไปปฏิบัติได้จริง คณะกรรมการวิจัยจะนำแม่แบบที่ปรับปรุง แล้วไปสอบถามและทดสอบโดยผู้เกี่ยวข้องกับการออกกฎหมายในหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ เมื่อได้รับ ข้อคิดเห็นและปัญหาร่วมทั้งอุปสรรคในการใช้แม่แบบแล้ว ก็จะแก้ไขปรับปรุงแม่แบบ และจัดทำคู่มือการ ประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายเพื่อให้ง่ายต่อการใช้งานแม่แบบและช่วยให้หน่วยงานต่าง ๆ ได้ใช้ แม่แบบในทิศทางเดียวกัน

## 1.2 วัตถุประสงค์

1. เพื่อนำเครื่องมือการประเมินผลกรอบทางกฎหมายมาใช้เป็นเครื่องมือในการประเมินและพัฒนากฎหมายได้จริง
2. เพื่อเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจ และสร้างการมีส่วนร่วมให้กับกลุ่มผู้ปฏิบัติงานผ่านการทดลองใช้เครื่องมือการประเมินผลกรอบทางกฎหมายกับกลุ่มผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐ

## 1.3 ขอบเขตการดำเนินงาน

### 1.3.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา

#### ขอบเขตด้านเนื้อหาประกอบด้วย

1.3.1.1 พัฒนาแม่แบบการประเมินผลกรอบทางกฎหมายของประเทศไทยเบื้องต้นจากแม่แบบ (template) ของเครื่องมือ การประเมินผลกรอบทางกฎหมายและป้องกันการทุจริต (RIA Guideline and Anti-corruption Tools)

1.3.1.2 จัดทำเครื่องมือการประเมินผลกรอบทางกฎหมายสำหรับประเทศไทย ประกอบด้วยแม่แบบและคู่มือการประเมินผลกรอบทางกฎหมายฉบับสมบูรณ์

1.3.1.3 จัดทำคู่มือฉบับย่อสำหรับเผยแพร่การประเมินผลกรอบทางกฎหมายแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

### 1.3.2 ขอบเขตด้านกลุ่มเป้าหมาย

1.3.2.1 สัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 5 ท่าน จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการออกกฎหมายและวิเคราะห์กฎหมาย

1.3.2.2 จัดประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อพัฒนาแม่แบบเบื้องต้นโดยเก็บข้อมูลจากผู้เชี่ยวชาญและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่

(ก) กระทรวงและกรมที่มีหน้าที่โดยตรงในการเสนอกฎหมายใหม่หรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย ได้แก่ กระทรวงการคลัง กระทรวงท่องเที่ยวและกีฬา กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงคมนาคม กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร กระทรวงพลังงาน กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงยุติธรรม กระทรวงแรงงาน กระทรวงวัฒนธรรม กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงอุตสาหกรรม

(ข) หน่วยงานของรัฐที่ไม่สังกัดกระทรวงและกรม เช่น สำนักงานคณะกรรมการ กิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นต้น

1.3.2.3 รับฟังความคิดเห็นจากหน่วยงานต่าง ๆ ในรูปของการสัมมนาเพื่อรับฟังความ คิดเห็น

### 1.3.3 ขอบเขตด้านพื้นที่และวิธีการ

1.3.3.1 สำหรับข้อ 1.3.2.1 คณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเป็นรายบุคคล ณ สถานที่ที่ผู้ทรงคุณวุฒิแต่ละรายสะดวก

1.3.3.2 สำหรับข้อ 1.3.2.2 คณะกรรมการผู้วิจัยใช้วิธีการจัดประชุมเชิงปฏิบัติการเป็นกลุ่มย่อย โดย การเขียนหน่วยงานต่าง ๆ มาร่วมทดสอบการใช้แม่แบบและคู่มือ พร้อมทั้งแสดงความคิดเห็น กลุ่มละ ประมาณ 40 – 50 คน จำนวน 4 ครั้ง

1.3.3.3 สำหรับข้อ 1.3.2.3 คณะกรรมการผู้วิจัยได้ใช้วิธีจัดการสัมมนารับฟังความคิดเห็นจาก ผู้เกี่ยวข้อง โดยคัดเลือกจากหน่วยงานต่าง ๆ ตามข้อ 1.3.2.2 และหน่วยงานอื่น ๆ ที่มีความสำคัญมากต่อ การประเมินผลกระทบในการออกแบบ จำนวนประมาณ 100 คน

### 1.4 กรอบแนวคิดการวิจัย

การประเมินผลกระทบในการออกแบบเป็นกระบวนการสำคัญที่จะทำให้ผู้มีหน้าที่ในการออกแบบ ทราบถึงปัญหาที่แท้จริง ตลอดจนได้เคราะห์ทางเลือกอื่น ๆ นอกเหนือจากการออกแบบ เพื่อแก้ปัญหา ทำให้กฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพ เกิดการทุจริตน้อยลง และยังส่งผลดี ต่อเศรษฐกิจโดยรวมอีกด้วย ดังนั้น การใช้แม่แบบในการประเมินผลกระทบในการออกแบบที่สมบูรณ์ โดยการร่วมปรับปรุงกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะทำให้แม่แบบการประเมินผลกระทบในการออกแบบ เหมาะสมสมодคล้องกับบริบทประเทศไทยและสามารถนำไปปฏิบัติงานโดยมีอุปสรรคน้อยที่สุด

### 1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. สามารถนำเครื่องมือการประเมินผลกระทบทางกฎหมายมาใช้เป็นเครื่องมือในการพัฒนา กฎหมายของประเทศไทย
2. กลุ่มผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐมีความรู้ความเข้าใจ และสร้างการมีส่วนร่วมให้กับกลุ่ม ผู้ปฏิบัติงานผ่านการทดลองใช้เครื่องมือการประเมินผลกระทบทางกฎหมาย

### 1.6 วิธีการดำเนินงาน

1. การศึกษาค้นคว้าจากเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาจากเอกสารโครงการจัดทำเครื่องมือประเมินผลกระทบทางกฎหมาย กฎ และระเบียบ รวมถึงแนวทางการประเมินผลกระทบทางกฎหมายจากหนังสือ วารสาร เอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ
2. ศึกษา ทบทวน กรอบแนวคิดและหลักการประเมินผลกระทบทางกฎหมายทั้งในและต่างประเทศ
3. ปรับปรุงแม่แบบ (template) ของเครื่องมือการประเมินผลกระทบทางกฎหมาย และการป้องกันการทุจริต (RIA Guideline and Anti-corruption Tools) ให้เป็นแม่แบบเบื้องต้น
4. นำแม่แบบเบื้องต้นไปสำรวจและเก็บข้อมูลจากผู้เชี่ยวชาญและผู้ปฏิบัติงานในกระบวนการยุติธรรม
5. วิเคราะห์ข้อมูล สรุปผลการสำรวจและเก็บข้อมูลจากผู้เชี่ยวชาญและผู้ปฏิบัติงานในกระบวนการยุติธรรม
6. จัดการประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับแม่แบบ (Template) ของเครื่องมือการประเมินผลกระทบทางกฎหมายของประเทศไทย
7. ปรับปรุงแม่แบบเบื้องต้นให้เป็นแม่แบบฉบับสมบูรณ์
8. จัดทำคู่มือการประเมินผลกระทบทางกฎหมายฉบับสมบูรณ์ ให้สอดคล้องกับแม่แบบฉบับสมบูรณ์
9. จัดทำรายงานฉบับสมบูรณ์
10. จัดทำคู่มือฉบับย่อสำหรับเผยแพร่การประเมินผลกระทบทางกฎหมายแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จำนวนไม่น้อยกว่า 200 ฉบับ

### 1.7 แผนการดำเนินงาน

ลำดับที่	แผนการดำเนินงาน	เม.ย.	พ.ค.	มิ.ย.	ก.ค.	ส.ค.	ก.ย.
1.	การศึกษาค้นคว้าจากเอกสาร (Documentary Study) โดยศึกษาจากเอกสารโครงการจัดทำเครื่องมือประเมินผล กระบวนการทางกฎหมาย กฎ และระเบียบ รวมถึงแนวทางการประเมินผลกระบวนการทางกฎหมายจากหนังสือ วารสาร เอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ		→				
2.	ส่ง Inception Report	*					
3.	ศึกษา ทบทวน กรอบแนวคิดและหลักการประเมินผลการ บังคับใช้กฎหมายทั้งในและต่างประเทศ	←	→				
4.	ปรับปรุงแม่แบบ (template) ของเครื่องมือการประเมินผลกระบวนการทางกฎหมายและป้องกันการทุจริต (RIA Guideline and Anti-corruption Tools) ให้เป็น แม่แบบเบื้องต้น		←	→			
5.	ส่งรายงานการศึกษาขั้นกลาง			*			
6.	นำแม่แบบเบื้องต้นไปสำรวจและเก็บข้อมูลจากผู้เชี่ยวชาญ และผู้ปฏิบัติงานในกระบวนการยุติธรรม				↔		
7.	จัดการประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อรับฟังความคิดเห็น เกี่ยวกับแม่แบบ (Template) ของเครื่องมือการประเมินผลกระบวนการทางกฎหมายของประเทศไทย				↔		
8.	ปรับปรุงแม่แบบเบื้องต้นให้เป็นแม่แบบฉบับสมบูรณ์					↔	
9.	จัดทำคู่มือการประเมินผลกระบวนการทางกฎหมายฉบับ สมบูรณ์ ให้สอดคล้องกับแม่แบบฉบับสมบูรณ์				↔		
10.	จัดทำรายงานฉบับสมบูรณ์				↔		

ลำดับที่	แผนการดำเนินงาน	เม.ย.	พ.ค.	มิ.ย.	ก.ค.	ส.ค.	ก.ย.
11.	จัดทำคู่มือฉบับย่อสำหรับเผยแพร่การประเมินผลกระทบทางกฎหมายแก่น่วยงานที่เกี่ยวข้อง จำนวนไม่น้อยกว่า 200 ฉบับ						←→
12.	ส่งรายงานฉบับสมบูรณ์พร้อมคู่มือการประเมินผลกระทบทางกฎหมายฉบับสมบูรณ์						*

### 1.8 ระเบียบวิธีวิจัย

การวิจัยตามโครงการนี้เป็นการวิจัยเอกสาร โดยวิเคราะห์แม่แบบ (template) RIA ที่พัฒนาโดย ขาวต่างประเทศให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพและบริบทของสังคมไทย โดยศึกษาเพิ่มเติมจากแม่แบบ หรือ RIA ของต่างประเทศบางประเทศที่นำมาเป็นตัวอย่าง เช่น ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ อังกฤษ และ โปแลนด์ เพื่อประเมินว่าข้อคำถามใดควรได้รับการปรับปรุงและแก้ไขเพิ่มเติม ให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อการ วิเคราะห์ผลกระทบในการออกแบบกฎหมายในประเทศไทย โดยมุ่งเน้นไปที่การวิเคราะห์ผลกระทบก่อนการออกกฎหมาย และการกำหนดองค์กรตรวจสอบหรือคัดกรอง RIA ที่เสนอมาจากหน่วยงานต่าง ๆ อีกชั้นหนึ่งก่อน จะเสนอเข้าสู่กระบวนการนิติบัญญัติต่อไป

นอกจากนี้ คณะผู้วิจัยได้สัมภาษณ์และสอบถามข้อมูลจากผู้เกี่ยวข้องต่าง ๆ ด้วยการฝึกปฏิบัติการ แล้วนำปัญหาและข้อคิดเห็นมาปรับปรุงแม่แบบการประเมินผลกระทบในการออกแบบกฎหมายให้สมบูรณ์พร้อม ใช้งานต่อไป

## บทที่ 2

### แนวคิดและสาระสำคัญของการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกแบบกฎหมาย

ในบทนี้ คณะผู้วิจัยจะศึกษาแนวคิดและสาระสำคัญของการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกแบบกฎหมายว่ามีอยู่อย่างไรบ้าง นอกจากนี้จะพิจารณาการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกแบบกฎหมายของต่างประเทศ เพื่อเป็นทุกษีสำคัญในการนำมาเป็นต้นแบบการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกแบบกฎหมายตามร่างแม่แบบ RIA ที่จัดทำขึ้นโดยผู้เชี่ยวชาญชาวต่างประเทศ

#### 2.1 ความทั่วไปเกี่ยวกับของการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกแบบกฎหมาย

##### 2.1.1 ความหมายและวัตถุประสงค์ของการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกแบบกฎหมาย

การวิเคราะห์ผลกระทบในการออกแบบกฎหมาย (regulatory impact assessment/ regulatory impact analysis: RIA) และคำว่า “กฎหมาย” (regulations) นั้นยังไม่มีความหมายที่เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไป<sup>1</sup> องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)) ได้ให้ความหมายของ RIA ไว้ว่าเป็น “แนวทางที่เป็นระบบในการประเมินอย่างวิเคราะห์ผลกระทบทางด้านบวกและลบของกฎหมายและทางเลือกอื่นที่ไม่ใช่กฎหมายทั้งที่มีอยู่แล้วและที่ได้รับการนำเสนอ”<sup>2</sup> สรุข้อความนี้ได้ให้คำจำกัดความของ RIA ว่าเป็น “เครื่องมือที่ช่วยในการทำการตัดสินใจทางนโยบาย เป็นการประเมินผลกระทบของทางเลือกทางนโยบายในแง่ของผลเสีย (costs) ผลดี (benefits) และความเสี่ยง (risks) ของข้อเสนอ”<sup>3</sup> ส่วนคำว่า “regulation” นั้น OECD ได้ให้ความหมายไว้อย่างกว้าง ว่าหมายถึง “กลุ่มตราสารในรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งรัฐบาลใช้ในการวางข้อกำหนดเกี่ยวกับวิสาหกิจและประชาชน” ตามความหมายนี้ regulation จึงหมายรวมถึงมาตรการทั้งหลายของรัฐบาลที่มีผลกระทบต่อพฤติกรรมของปัจเจกบุคคลหรือกลุ่มบุคคล<sup>4</sup> ดังนั้น RIA จึงเป็นเครื่องมือสำหรับการ

<sup>1</sup> Colin Kirkpatrick and David Parker, “Regulatory Impact Assessment: an Overview,” in Regulatory Impact Assessment: Towards Better Regulation?, eds. Colin Kirkpatrick and David Parker (Cheltenham: Edward Elgar, 2007), p. 2.

<sup>2</sup> OECD, “Regulatory Impact Analysis,” [Online], Available from <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/ria.htm> [2016, June 5].

<sup>3</sup> Cabinet Office 2003, p. 5 cited in Colin Kirkpatrick and David Parker, “Regulatory Impact Assessment: an Overview,” p. 2.

<sup>4</sup> Colin Kirkpatrick and David Parker, “Regulatory Impact Assessment: an Overview,” p.3; “Regulation is broadly defined as imposition of rules by government, backed by the use of penalties that are intended

วิเคราะห์นโยบายสาธารณะซึ่งนำไปสู่การเลือกนโยบายที่ดีขึ้น<sup>5</sup> อีกทั้งยังเป็นเครื่องมือที่ช่วยให้ผู้มีอำนาจตัดสินใจมีข้อมูลในเชิงประจักษ์ (empirical data) และมีกรอบที่ครอบคลุม (comprehensive framework) สำหรับวิเคราะห์ทางเลือกและผลลัพธ์ที่อาจจะเกิดขึ้นของการตัดสินใจ นอกจากนี้ RIA ใช้ในการกำหนดปัญหาและทำให้มั่นใจว่าการกระทำของรัฐบาลเหมาะสมและอธิบายได้<sup>6</sup>

RIA เป็นกรอบวิธี (methodological framework) สำหรับการเลือกนโยบายอย่างสมเหตุสมผล ภายใต้กรอบวิธีดังกล่าว ผลลัพธ์ (outcome) จะถูกนำมาเปรียบเทียบกับเป้าหมาย (goals) ของระบบกฎหมาย (regulatory system)<sup>7</sup> นอกจาก RIA จะทำให้ผลลัพธ์ของนโยบายดีขึ้นแล้ว ยังทำให้กระบวนการ (process) ของนโยบายดีขึ้นอีกด้วย ข้อดีทางด้านกระบวนการนั้นประเมินได้โดยอาศัยหลักการของการบริหารบ้านเมืองที่ดี (principles of good governance) ซึ่งรวมถึงหลักการต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นหลักความได้สัดส่วน (proportionality) ซึ่งหมายความว่า กฎหมายควรจะเหมาะสมกับขนาดของปัญหาที่ต้องการแก้ไข การเพ่งเล็งไปที่เป้าหมาย (targeting) กล่าวคือ กฎหมายจะต้องมุ่งไปที่ปัญหาและไม่ก่อให้เกิดผลกระทบที่ไม่คาดหมายต่อภาคส่วนเศรษฐกิจหรือสังคมอื่น หลักความคงเส้นคงวา (consistency) ใน การตัดสินใจ เพื่อหลีกเลี่ยงความไม่แน่นอน หลักความรับผิดชอบและตรวจสอบได้ (accountability) ในการกระทำและผลลัพธ์ และหลักความโปร่งใส (transparency) ในการตัดสินใจ<sup>8</sup>

การทำ RIA จะประกอบไปด้วยการตรวจสอบผลกระทบที่เกิดขึ้นหรือที่น่าจะเกิดขึ้นจากกฎหมาย และสื่อสารข้อมูลดังกล่าวไปยังผู้มีอำนาจตัดสินใจ นอกจากนี้ ยังมีการปรึกษาหารือกับสาธารณะ (public consultation) เพื่อที่ระบุและประเมินผลตีและผลเสียของกฎหมาย<sup>9</sup> ดังนั้น RIA จึงมีส่วนช่วยในการพัฒนาความโปร่งใส (transparency) ในการตัดสินใจของรัฐบาล สองเสริมให้เกิดความรับผิดชอบและตรวจสอบได้ (accountability) ของรัฐบาลโดยการรายงานข้อมูลที่ใช้ในการตัดสินใจและโดยการแสดงให้เป็นที่ประจักษ์

---

specifically to modify the economic behaviour of individuals and firms in the private sector. Various regulatory instruments or targets exist. Prices, output, rate of return (in the form of profits, margins or commissions), disclosure of information, standards and ownership ceilings are among those frequently used.” OECD, “Glossary of Statistical Terms,” [Online], Available from <https://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=3295> [2016, June 1]. ในรายงานฉบับนี้ คณะผู้วิจัยแปลคำว่า “regulation” ว่า “กฎหมาย” โดยให้มีความหมายกว้างและรวมถึงกฎหมายหลายระดับ

<sup>5</sup> Colin Kirkpatrick and David Parker, “Regulatory Impact Assessment: an Overview,” p. 3.

<sup>6</sup> Delia Rodrigo, “Regulatory Impact Analysis in OECD Countries: Challenges for Developing Countries,” [Online], Available from <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/35258511.pdf> [2016, June 10], p. 5.

<sup>7</sup> David Parker, “Economic Regulation: A Review of Issues,” *Annals of Public and Cooperative Economics* (2002) cited in Colin Kirkpatrick and David Parker, “Regulatory Impact Assessment: an Overview,” p. 3.

<sup>8</sup> Ibid.

<sup>9</sup> Colin Kirkpatrick and David Parker, “Regulatory Impact Assessment: an Overview,” p. 3.

ซึ่งผลกระทบต่อสังคม<sup>10</sup> อันจะนำไปสู่สภาพแวดล้อมทางกฎหมายที่ดีขึ้นและคงเส้นคงวาขึ้นสำหรับผู้ประกอบธุรกิจและผู้บริโภค อย่างไรก็ได้ RIA มีได้เป็นเครื่องมือที่จะแทนที่การตัดสินใจ แต่เป็นส่วนสำคัญของการทำงานนโยบาย โดยมุ่งหมายให้คุณภาพของการตัดสินใจขึ้นอันนำมาซึ่งคุณภาพของกระบวนการตัดสินใจ ดังที่มีผู้กล่าวไว้ว่า “สิ่งสำคัญที่สุดที่ทำให้การตัดสินใจของรัฐบาลมีคุณภาพนั้นไม่ใช่ความแม่นยำของการคำนวณ (precisions of calculations) แต่เป็นการถามคำถามที่ถูกต้อง การเข้าใจผลกระทบในความเป็นจริง (understanding of real-world impacts) และการค้นหาข้อสันนิษฐาน (exploring assumptions)”<sup>11</sup>

โดยทั่วไป RIA จะประกอบด้วยขั้นตอนดังต่อไปนี้<sup>12</sup>

- การบรรยายปัญหาและวัตถุประสงค์ของข้อเสนอ
- การบรรยายเกี่ยวกับทางเลือกทั้งที่เป็นกฎหมายและไม่เป็นกฎหมายเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ ที่ตั้งไว้
- การวิเคราะห์ผลกระทบที่มีนัยสำคัญ ทั้งด้านบวกและลบ ไม่ว่าจะเป็นผลกระทบต่อผู้บริโภค ผู้ประกอบธุรกิจ และกลุ่มผลประโยชน์อื่น (other interests groups)
- กระบวนการปรึกษาหารือกับผู้มีส่วนได้เสีย (stakeholders) และผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องอื่น (other interested parties)
- คำแนะนำเกี่ยวกับทางเลือก (recommended options) พร้อมทั้งคำอธิบายเหตุผลว่าเหตุใดจึงควรเลือกทางเลือกดังกล่าว

#### 2.1.2 แนวคิดของการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกแบบกฎหมาย

ในศตวรรษที่ 20 มีการเดิบโตของระบบกฎหมาย กล่าวคือมีการออกแบบกฎหมายออกมาจำนวนมาก เพื่อตอบสนองกับปัญหาและกิจกรรมทางเศรษฐกิจและสังคมที่มีความซับซ้อนมากขึ้น<sup>13</sup> แนวคิดในการปฏิรูปกฎหมาย (regulatory reform) และลดกฎหมาย (deregulation) เริ่มเกิดขึ้นในช่วงทศวรรษที่ 1970

<sup>10</sup> Ibid., p. 3.

<sup>11</sup> S. Jacobs “Regulatory Impact Assessment and the Economic Transition to Markets,” Public Money & Management, 24, 5 (2004): 287 quoted in Colin Kirkpatrick and David Parker, “Regulatory Impact Assessment: an Overview”, p. 3.

<sup>12</sup> Colin Kirkpatrick and David Parker, “Regulatory Impact Assessment: an Overview”, p. 4.

<sup>13</sup> OECD, Regulatory Impact Analysis in OECD Countries: Challenges for Developing Countries (Paris: OECD, 2005), p. 2.

ที่ได้มีความพยายามในการทำความเข้าใจลักษณะของกฎหมายและข้อจำกัดของกฎหมายในฐานะที่เป็นเครื่องมือทางนโยบาย ความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างลึกซึ้งถึงโคน (profound) ในไม่กี่ทศวรรษที่ผ่านมา อันเนื่องมาจากการพัฒนาทางเทคโนโลยี ความต้องการของผู้บริโภคที่ต้องการบริการที่ดีขึ้น การเปลี่ยนแปลงจากเศรษฐกิจที่อยู่บนฐานการผลิตสู่ภาคบริการ การพึ่งพาซึ่งกันและกันของตลาดโลก และตลาดภูมิภาค ทำให้รัฐบาลต้องรับเอารูปแบบการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจแบบตลาดเป็นตัวนำ (market-led growth) เพื่อรักษาความสามารถในทางเศรษฐกิจ (economic performance) และทำให้ต้องมีการปฏิรูปด้านอุปทาน (supply-side reform) เพื่อกระตุ้นให้เกิดการแข่งขัน ลดความไม่มีประสิทธิผล ของกฎหมาย ด้วยเหตุนี้ การปฏิรูปกฎหมายจึงเป็นหัวใจสำคัญของแผนนโยบายเศรษฐกิจ<sup>14</sup> การพัฒนาคุณภาพของกฎหมายไม่ได้หมายความเพียงแค่การบ่งชี้เรื่องที่เป็นปัญหา (problem areas) และการกำจัดกฎหมายที่ก่อให้เกิดภาระเท่านั้น แต่เป็นแผนการปฏิรูปที่กว้างกว่านั้น โดยมีนโยบาย หลักการ และเครื่องมือที่ชัดเจน เครื่องมือหนึ่งที่รัฐบาลนำมาใช้ก็คือ RIA<sup>15</sup>

RIA เกิดขึ้นจากแนวคิดที่ว่ากฎหมายที่ดีควรจะต้องมีทั้งประสิทธิภาพ (effective) และประสิทธิผล (efficient) ที่ว่ามีประสิทธิภาพนั้นหมายถึงการที่กฎหมายสามารถที่จะบรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่ตั้งเอาไว้ได้ ส่วนที่ว่ามีประสิทธิผลนั้น หมายถึง การบรรลุเป้าหมายด้วยต้นทุน (costs) ที่น้อยที่สุดทั้งในแง่ของค่าใช้จ่ายของหน่วยงานของรัฐบาลและค่าใช้จ่ายของภาคเศรษฐกิจที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย<sup>16</sup> เมื่อในยุคปัจจุบันซึ่งการออกกฎหมายเป็นส่วนสำคัญในการบริหารกิจการบ้านเมือง (governance) การบริหารกิจการบ้านเมืองจะประสบความสำเร็จได้ด้วยข้อดีที่มีอยู่กับสมรรถนะ (performance) ของกฎหมาย<sup>17</sup> แต่การจะทราบถึงสมรรถนะของกฎหมายนั้นจำเป็นต้องมีการทำ RIA ขึ้นเพื่อเป็นกรอบวิธีในการวิเคราะห์ผลตัวและผลเสียของกฎหมายอย่างเป็นระบบ และเพื่อให้ข้อมูลแก่ผู้มีอำนาจตัดสินใจเกี่ยวกับผลลัพธ์ของมาตรการทางกฎหมาย<sup>18</sup> นอกจากนี้ RIA มีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนความสามารถของรัฐบาลในการออกกฎหมายที่มีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลในโลกที่มีพลวัตรและซับซ้อน<sup>19</sup>

แต่เดิมนั้น RIA ได้รับการยอมรับว่าเป็นเครื่องมือในการบ่งชี้ผลเสีย (costs) ของการออกกฎหมายต่อภาคธุรกิจ (business sector) ซึ่งนำไปสู่กระบวนการลดกฎหมาย (deregulation) เพื่อลดภาระทาง

<sup>14</sup> Ibid.

<sup>15</sup> Ibid.

<sup>16</sup> Colin Kirkpatrick and David Parker, "Regulatory Impact Assessment: an Overview", p. 2.

<sup>17</sup> Scott H. Jacobs, "Current Trends in the Process and Methods of Regulatory Impact Assessment: Mainstreaming RIA into Policy Processes" in Regulatory Impact Assessment: Towards Better Regulation?, eds. Colin Kirkpatrick and David Parker (Cheltenham: Edward Elgar, 2007), p. 17.

<sup>18</sup> OECD, Regulatory Impact Analysis in OECD Countries: Challenges for Developing Countries, p. 2.

<sup>19</sup> OECD, "Regulatory Impact Analysis"

กฎหมาย (regulatory burden) ของภาคเอกชน<sup>20</sup> อย่างไรก็ตี ต่อมากว่ามายและวัตถุประสงค์ของ RIA ก็ได้รับการกำหนดขึ้นใหม่และได้รับการขยายออกไป ประการที่หนึ่ง RIA ได้เปลี่ยนจากการให้ความสนใจที่ผลเสียของกฎหมายเพียงอย่างเดียวเป็นการพิจารณาทั้งผลดีและผลเสีย (benefits and costs) ประการที่สอง วัตถุประสงค์สาธารณะ (public objectives) ของกฎหมายได้ถูกขยายออกไปจากเดิมซึ่งมุ่งเน้นที่การสร้างการแข่งขันในภาคเอกชน (private sector competitiveness) เป็นการพิจารณาผลกระทบอาจจะเกิดขึ้นและที่เกิดขึ้นแล้วทั้งด้านบวกและลบต่อทั้งสามมิติของการพัฒนาที่ยั่งยืน (sustainable development)<sup>21</sup> ได้แก่ การพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ด้วยเหตุนี้ การปฏิรูปกฎหมาย (regulatory reform) จึงได้เปลี่ยนจากการมุ่งเน้นที่การลดกฎหมาย ("less regulation") มาเป็นการมีกฎหมายที่ดีขึ้น ("better regulation") อันจะช่วยส่งเสริมความสามารถทางเศรษฐกิจและช่วยปรับปรุงคุณภาพชีวิตของประชาชนให้ดีขึ้น<sup>22</sup>

### 2.1.3 การนำการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกแบบไปใช้ในต่างประเทศ

ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศแรกที่มีการทำ RIA เนื่องจากมีแนวคิดที่ว่าการควบคุมที่มากเกินไปของรัฐ (excessive government regulation) อาจทำให้เกิดผลกระทบต่อความเจริญทางเศรษฐกิจ แนวคิดนี้นำไปสู่การนำมาซึ่งการนำมาตรการสำหรับพัฒนาคุณภาพของกฎหมายที่มีอยู่และกฎหมายที่จะออกมานิอนัคตามมาใช้ โดยเริ่มจากรัฐบาลของสหรัฐอเมริกาภายใต้การนำของประธานาธิบดีโรนัลด์ เรแกน (Ronald Reagan) นำ RIA มาใช้อย่างเป็นทางการในช่วงปี 1970 เพื่อจัดการกับภาระทางกฎหมายที่เพิ่มขึ้น อันเนื่องมาจากการออกแบบกฎหมายจำนวนมากตั้งแต่ช่วงกลางทศวรรษที่ 1960 เป็นต้นมา ประกอบกับความกังวลว่าภาระทางกฎหมายดังกล่าวจะส่งผลให้เกิดภาวะเงินเฟ้อในเศรษฐกิจสหรัฐอเมริกามากขึ้นไปอีก (inflationary pressures) ตั้งแต่ปี 1995 เป็นต้นมา Office of Management and Budget (OMB) มีหน้าที่รายงานผลดีและผลเสียของกฎหมาย หลังจากที่สหรัฐอเมริกาได้นำ RIA มาใช้ สรรพาณิจการก็นำกระบวนการนี้มาใช้ในทศวรรษต่อมา กล่าวคือ ในทศวรรษ 1980 รัฐบาลสรรพาณิจภายใต้การนำของนายกรัฐมนตรี มาร์การेट เอเดลเซอร์ นำ RIA มาใช้เป็นส่วนหนึ่งของนโยบายลดกฎหมาย (Deregulation)<sup>23</sup> ในปี 1997 ได้มีการจัดตั้ง Better Regulation Task Force (BRTF) ขึ้นเป็นองค์กรอิสระเพื่อให้คำปรึกษาแก่รัฐบาลเกี่ยวกับเรื่องการออกแบบกฎหมาย การทำงานขององค์กรดังกล่าวเน้นให้รับการสนับสนุนโดยหน่วยงานที่ชื่อว่า Regulatory Impact Unit (RIU) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่อยู่ในทำเนียบรัฐบาล (Cabinet Office) แม้ว่า

<sup>20</sup> Colin Kirkpatrick and David Parker, "Regulatory Impact Assessment: an Overview", p. 1.

<sup>21</sup> Ibid.

<sup>22</sup> OECD, Regulatory Impact Analysis in OECD Countries: Challenges for Developing Countries, p. 3.

<sup>23</sup> Colin Kirkpatrick and David Parker, "Regulatory Impact Assessment: an Overview", p. 1.

RIA จะถูกนำมาใช้ในประเทศสหรัฐอเมริกาและสหราชอาณาจักรเป็นประเทศแรกๆ แต่ในปัจจุบัน RIA เป็นเครื่องมือในการทำการตัดสินใจและการบริหารภาครัฐเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศที่เป็นสมาชิกของ OECD ส่วนใหญ่ได้นำเครื่องมือดังกล่าวไปใช้<sup>24</sup> ในเดือนมีนาคม 1995 สภา (Council) ของ OECD ได้มีคำแนะนำเกี่ยวกับการพัฒนาคุณภาพของกฎหมาย (Recommendation on Improving the Quality of Government Regulation) ซึ่งรวมถึงการทำ RIA ต่อมาในปี 1997 รัฐมนตรีของสมาชิก OECD รับรอง OECD Report on Regulatory Reform ซึ่งแนะนำให้รัฐบาลนำ RIA ไปใช้ในการพัฒนาทบทวน และปฏิรูปกฎหมาย<sup>25</sup>

คุณภาพของกฎหมายมีความสำคัญต่อความสามารถทางเศรษฐกิจ (economic performance) และปรับปรุงคุณภาพชีวิตของประชาชน<sup>26</sup> การศึกษาของ OECD ชี้ให้เห็นว่าการปฏิรูปกฎหมายมีส่วนสำคัญในการพัฒนาความสามารถทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศที่ได้นำ RIA ไปใช้ระยะเวลาพอสมควร เช่น ประเทศไทย เคนยา สหรัฐอเมริกา และสหราชอาณาจักร พบว่ามีผลทำให้ผลิตภาพสูงขึ้นและเศรษฐกิจเติบโตขึ้น<sup>27</sup> ปัจจุบันประเทศไทยสมาชิกของ OECD เกือบทั้งหมดได้นำ RIA รูปแบบใดรูปแบบหนึ่งไปใช้<sup>28</sup> โดยประเทศเหล่านี้พบปัญหาเดียวกันก็คือ การนำ RIA ไปดำเนินการให้ประสบความสำเร็จเป็นเรื่องที่ท้าทายทั้งทางด้านของการบริหารจัดการและทางเทคนิค<sup>29</sup>

แนวโน้มของการนำ RIA ไปใช้ในประเทศสมาชิก OECD เป็นไปดังแผนภูมิต่อไปนี้

แผนภูมิที่ 1 แนวโน้มการนำ RIA ไปใช้ในประเทศสมาชิก OECD

<sup>24</sup> Ibid., p. 10.

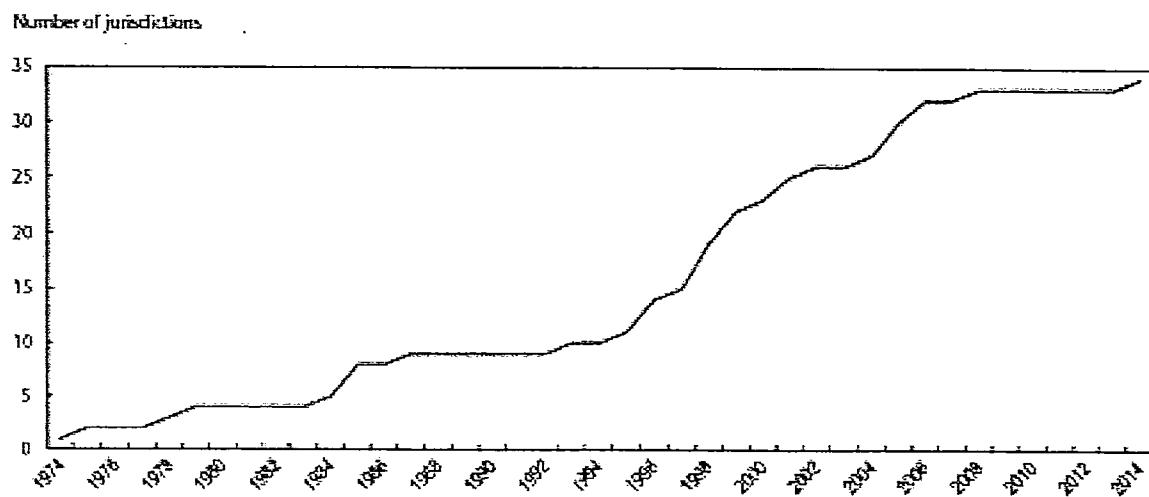
<sup>25</sup> Ibid., pp. 10-11.

<sup>26</sup> OECD, Regulatory Impact Analysis in OECD Countries: Challenges for Developing Countries, p. 3.

<sup>27</sup> OECD, Regulatory Policies in OECD Countries: From Intervention to Regulatory Governance, (Paris: OECD, 2002) p. 40 cited in Colin Kirkpatrick and David Parker, "Regulatory Impact Assessment: an Overview", p. 10.

<sup>28</sup> ปัจจุบัน OECD มีประเทศสมาชิกรวมทั้งสิ้น 34 ประเทศ โปรดดู OECD, "List of OECD Member countries - Ratification of the Convention on the OECD," [Online], Available from <http://www.oecd.org/about/membersandpartners/list-oecd-member-countries.htm> [2016, June 14].

<sup>29</sup> OECD, "Regulatory Impact Analysis".



Source: 2014 Regulatory Indicators Survey results, Measuring Regulatory Performance. Available from <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/ria.htm> (accessed 9 June 2016)

ประเทศสมาชิก OECD ได้นำ RIA ไปใช้โดยอาศัยฐานทางกฎหมายแตกต่างกัน ในบางประเทศมีกฎหมายกำหนดให้ต้องมีการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย ได้แก่ สาธารณรัฐ เกาหลี และเม็กซิโก ในสหรัฐอเมริกา RIA ถูกกำหนดโดยคำสั่งของประธานาธิบดี (presidential order) ส่วนในประเทศ ออสเตรเลีย ออสเตรีย อิตาลี และเนเธอร์แลนด์ RIA ได้รับการกำหนดโดย prime-ministerial decree หรือ คำแนะนำ (guidelines) ในขณะที่ประเทศไทย แคนาดา เดนมาร์ก พินแลนด์ ญี่ปุ่น ชั้นการ นิวซีแลนด์ นอร์เวย์ โปแลนด์ เยอรมนี โปรตุเกส สวีเดน และสหราชอาณาจักร กำหนดให้มี RIA โดยอาศัยคำสั่งคณะรัฐมนตรี (cabinet directive) มติคณะรัฐมนตรี (cabinet resolution) มติรัฐบาล (government resolution) หรือ คำสั่งทางนโยบาย (policy directive)<sup>30</sup>

แม้ว่าการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายจะมีรายละเอียดแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ แต่ก็มีลักษณะร่วมกันดังต่อไปนี้<sup>31</sup>

- (1) คำบรรยายเกี่ยวกับปัญหา (Statement of problem) เพื่อแสดงให้เห็นว่าการ แทรกแซงของรัฐบาลนั้นจำเป็นและเป็นที่ต้องการหรือไม่
- (2) คำจำกัดความของทางแก้ไขอื่น (Definition of alternative remedies) ซึ่งรวมถึง แนวทางอื่น เช่น การใช้สิ่งจูงใจทางเศรษฐกิจ (economic incentives) หรือการใช้ความสมัครใจ (voluntary approaches)

<sup>30</sup> OECD, Regulatory Impact Analysis in OECD countries: Challenges for Developing Countries, p. 13.

<sup>31</sup> Colin Kirkpatrick and David Parker, "Regulatory Impact Assessment: an Overview", p. 11.

(3) การปังซึ้ผลผลกระทบทางกายภาพของทางแก้ไขแต่ละทาง รวมถึงผลลัพธ์ที่ไม่ได้คาดหมายที่อาจจะเกิดขึ้น เช่น ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

(4) การคาดการณ์เกี่ยวกับผลดีและผลเสียของทางแก้ไขแต่ละทาง ผลดีควรได้รับการประเมินในเชิงปริมาณ ส่วนผลเสียนั้น หมายถึง ค่าเสียโอกาสที่แท้จริง (true opportunity costs) ไม่ใช่เพียงแค่ค่าใช้จ่าย (expenditures) เท่านั้น

(5) การประเมินผลกระทบทางเศรษฐกิจอื่น รวมถึงผลกระทบต่อการแข่งขัน ผลกระทบต่อผู้ประกอบการขนาดเล็ก (small firms) และนัยสำคัญต่อการค้าระหว่างประเทศ

(6) การระบุผู้ได้รับประโยชน์ (winners) และผู้เสียประโยชน์ (losers) และหากเป็นไปได้ ควรระบุขนาด (extent) ของผลได้และผลเสียที่ได้รับด้วย

(7) การสื่อสารกับผู้ที่เกี่ยวข้อง (Communication with the interested public) ซึ่ง ประกอบด้วยการแจ้งให้ทราบถึงแผนการที่จะออกกฎหมาย คำขอข้อมูลเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติตามกฎหมายและข้อมูลอื่น การเปิดเผยข้อเสนอกฎหมาย (regulatory proposals) และการวิเคราะห์ที่สนับสนุน อีกทั้งการพิจารณาและการตอบสนองต่อความเห็นของสาธารณะชน (public comments)

(8) การระบุทางเลือกที่เลือกอย่างชัดเจน (a clear choice of the preferred alternative)

นอกจากนี้ สภาพยูโรปได้นำการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายเป็นส่วนหนึ่งของนโยบาย การบริหารงานที่ดีขึ้น (better regulation) ของประชาคมยูโรป ซึ่งมีเป้าหมายในการปรับปรุงคุณภาพของการบัญญัติกฎหมาย (legislation) และทำให้การบริหารโปร่งใส (transparent) ตอบสนองต่อความต้องการ (responsive) และรับผิดชอบและตรวจสอบได้ (accountable) มา ก็

## 2.2 แนวปฏิบัติที่ดีของการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย

จากการศึกษาของ OECD แนวปฏิบัติที่ดีสำหรับนำไปออกแบบ RIA ที่มีประสิทธิภาพที่จะให้ประโยชน์สูงสุด มีดังต่อไปนี้<sup>32</sup>

(1) การทำให้การทำ RIA มีความผูกพันทางการเมืองระดับสูง (Maximise political commitment to RIA)

---

<sup>32</sup>OECD, Regulatory Impact Analysis in OECD countries: Challenges for Developing Countries, p. 15

การวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายจะประสบความสำเร็จได้ต้องได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานระดับสูงของรัฐบาล ด้วยเหตุนี้ การมีตราสารระดับกฎหมายหรือคำสั่งนายกรัฐมนตรี (prime-ministerial decrees) ที่กำหนดให้ทำ RIA จึงเป็นสิ่งจำเป็นอย่างมาก หรืออาจกำหนดเป็นนโยบายให้มีการทำ RIA เป็นประจำสม่ำเสมอ เช่น อาจกำหนดให้กฎหมายที่เสนอให้รัฐสภาพิจารณาต้องผ่านกระบวนการ RIA หรือกำหนดให้ข้อเสนอให้มีการออกกฎหมายที่เสนอต่อคณะกรรมการจะต้องผ่านกระบวนการ RIA ด้วย อย่างไรก็ตาม โครงการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายที่จะมีประสิทธิภาพที่สุด ได้แก่ โครงการซึ่งกำหนดให้การทำ RIA เป็นเงื่อนไขของการพิจารณากฎหมายใหม่ ตัวอย่างเช่น ในประเทศอิตาลี ร่างกฎหมายที่จะได้รับการอภิปรายและอนุมัติโดยคณะกรรมการจะต้องผ่านกระบวนการ RIA ในเม็กซิโกได้แก่ ร่างกฎหมายที่ชื่อว่า Federal Administrative Procedure Law ในปี 2000 เพื่อกำหนดให้ทำ RIA และมาตรการทางกฎหมายทั้งหมดที่ส่งผลให้เกิดต้นทุนในการดำเนินการตามกฎหมายจะต้องถูกส่งไปให้หน่วยงานที่ดูแลเรื่องการออกกฎหมายที่ชื่อว่า Federal Regulatory Improvement Commission (COFEMER)<sup>33</sup>

(2) การจัดสรรความรับผิดชอบเกี่ยวกับขั้นตอนต่าง ๆ ของการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายอย่างระบบระดับวัง

ความมีการจัดสรรความรับผิดชอบในส่วนต่าง ๆ ของ RIA ระหว่างกระทรวงที่เกี่ยวข้องและหน่วยงานกลางที่ควบคุมคุณภาพของการวิเคราะห์ เนื่องจากกระทรวงเป็นผู้ร่างกฎหมาย จึงมีความเชี่ยวชาญและมีข้อมูลที่จำเป็นสำหรับการทำ RIA ดังนั้น กระทรวงจึงอาจมีความรับผิดชอบในการทำการวิเคราะห์ แต่ในประเทศสมาชิก OECD บางประเทศ ได้กำหนดให้มีหน่วยงานอีกหน่วยงานหนึ่งที่เป็นอิสระจากกระทรวงที่ออกกฎหมายมีความรับผิดชอบในการควบคุมคุณภาพและดูแล (oversight) กระบวนการ RIA โดยหน่วยงานนี้จะมีอำนาจในการบังคับกฎหมายที่เกี่ยวกับ RIA<sup>34</sup>

(3) การฝึกอบรมผู้ออกกฎหมาย (regulators)

ผู้ออกกฎหมายจะต้องมีทักษะในการทำ RIA ที่มีคุณภาพสูง โดยจะต้องมีความเข้าใจวิธีการและกระบวนการในการเก็บข้อมูล และเข้าใจบทบาทของ RIA ต่อการประกันคุณภาพของกฎหมาย ทั้งนี้ ผู้ออกกฎหมายควรจะได้รับการฝึกอบรมตั้งแต่ช่วงเริ่มต้นของโครงการวิเคราะห์ผลกระทบ ซึ่งเป็นเวลาที่จะต้องมีการถ่ายทอดทักษะทางเทคนิคและปลูกฝังวัฒนธรรมในการยอมรับกระบวนการ RIA การฝึกอบรมเกี่ยวกับ RIA อาจถูกรวบเป็นส่วนหนึ่งของโครงการฝึกอบรมสำหรับการบริหารงานสาธารณะ (public

<sup>33</sup> Ibid., p. 16.

<sup>34</sup> Ibid.

administration)<sup>35</sup> แม้ว่าคู่มือหรือคำแนะนำสำหรับการทำ RIA มีบทบาทเสริมการฝึกอบรมแต่ก็ไม่อ Jal แทนที่การฝึกอบรมได้<sup>36</sup> คู่มือและคำแนะนำดังกล่าวควรมีลักษณะที่เข้าใจง่าย ควรยกตัวอย่างที่ชัดเจนหรือกรณีศึกษา และให้คำแนะนำเกี่ยวกับการเก็บข้อมูลและวิธีการอย่างตรงไปตรงมา<sup>37</sup> นอกจากนี้ ความมีการปรับปรุงคำแนะนำที่ดีพิมพ์เผยแพร่ให้ทันสมัยอยู่เสมอเพื่อให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงในข้อกำหนดของการทำ RIA และคำแนะนำควรสะท้อนความรู้ใหม่เกี่ยวกับเครื่องมือทางกฎหมาย วิธีการและสถาบัน<sup>38</sup>

#### (4) การใช้วิธีการวิเคราะห์อย่างคงเส้นคงวาเตี้ยดหยุ่น

การกำหนดวิธีการสำหรับวิเคราะห์เป็นประเด็นสำคัญในการออกแบบและการดำเนินการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกแบบ<sup>39</sup> วิธีการวิเคราะห์หลักๆ มีดังนี้

##### ก. การวิเคราะห์ประโยชน์กับต้นทุน (benefit/cost analysis)

เป็นวิธีการวิเคราะห์ที่เป็นที่นิยมและได้ถูกนำมาใช้เป็นเวลานาน<sup>40</sup> การวิเคราะห์รูปแบบนี้สามารถแสดงความเชื่อมโยงและทางได้และเสีย (Trade-offs) ของวัตถุประสงค์ทางนโยบายทั้งหลาย<sup>41</sup> การวิเคราะห์ประโยชน์กับต้นทุนที่ใช้กันส่วนใหญ่ เป็นการวิเคราะห์ประโยชน์กับต้นทุนแบบไม่เคร่งครัด (soft form) เนื่องจากมีการนำประโยชน์และต้นทุนที่ไม่อ้างคำนวนเป็นเงินได้มาพิจารณาด้วย ซึ่งเป็นการนำตัวบ่งชี้ในเชิงปริมาณและคุณภาพ (quantitative and qualitative metrics) มาพิจารณา ร่วมกันและนำเสนออย่างเป็นระบบ<sup>42</sup> การวิเคราะห์ประโยชน์กับต้นทุนแบบไม่เคร่งครัดนี้ เป็นวิธีการที่ดีที่สุดในการปกป้องคุ้มครองประโยชน์หลากหลาย ข้อดีของการหนึ่งของการวิเคราะห์แบบนี้คือ การวิเคราะห์ครอบคลุมผลกระทบทั้งทางด้านสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม จึงทำให้สามารถตอบสนองข้อเรียกร้องที่ว่า RIA ควรมีบทบาทในการจัดการประโยชน์สาธารณะอันหลากหลาย

<sup>35</sup> Ibid.

<sup>36</sup> Ibid.

<sup>37</sup> Ibid.

<sup>38</sup> Ibid.

<sup>39</sup> Ibid., 17.

<sup>40</sup> Scott H. Jacobs, "Current Trends in the Process and Methods of Regulatory Impact Assessment: Mainstreaming RIA into Policy Processes," p. 28.

<sup>41</sup> Ibid., p. 27.

<sup>42</sup> Ibid., p. 28.

## ข. การวิเคราะห์ cost effectiveness หรือ cost/output analysis

เป็นวิธีการวิเคราะห์โดยการเปรียบค่าใช้จ่ายของทางเลือกต่าง ๆ ในการนำไปสู่ผลผลิตหรือประโยชน์อย่างเดียวกัน วิธีการนี้มีข้อจำกัดก็คือ เป็นวิธีการที่ไม่สามารถระบุได้ว่าการกระทำนั้นคุ้มค่าหรือไม่ (benefits justify costs) และไม่สามารถบ่งชี้ทางเลือกที่ให้ประโยชน์สูงสุดได้ อย่างไรก็ดี วิธีการนี้สามารถช่วยลดต้นทุนของทางแก้ปัญหาให้อยู่ในระดับต่ำที่สุด ดังนั้น ในขณะที่การวิเคราะห์แบบผลดีผลเสียช่วยรู้ขบวนในการตัดสินใจว่าจะทำอะไร (what to do) การวิเคราะห์แบบ cost effectiveness ช่วยรู้ขบวนตัดสินใจว่าจะทำสิ่งนั้นอย่างไร (how to do it) งานหลักของการวิเคราะห์แบบนี้ก็คือการเปรียบเทียบทางเลือกต่าง ๆ อย่างเป็นระบบและโปร่งใส<sup>43</sup>

## ค. การวิเคราะห์ผลกระทบบางด้าน (partial analysis)

เป็นการวิเคราะห์ผลกระทบในด้านใดด้านหนึ่ง ตัวอย่างเช่น การวิเคราะห์ผลกระทบด้านงบประมาณ (fiscal or budget analysis) การวิเคราะห์ผลกระทบด้านสังคมเศรษฐกิจ (socio-economic impact analysis) การวิเคราะห์ผลลัพธ์ (consequence analysis) การวิเคราะห์ต้นทุนในการปฏิบัติตามกฎหมาย (compliance cost analysis) และการวิเคราะห์ผลกระทบต่อภาคธุรกิจ (business impact analysis) การวิเคราะห์ผลกระทบบางด้านนี้มาจากการความคิดที่ว่าเนื่องจากผลกระทบด้านต่าง ๆ อาจมีความสำคัญไม่เท่ากัน ในการวิเคราะห์ผลกระทบจึงอาจให้น้ำหนักแก่ผลกระทบแต่ละด้านแตกต่างกัน ซึ่งการให้น้ำหนักนั้นเป็นเรื่องของการตัดสินใจทางการเมืองขึ้นอยู่กับลำดับความสำคัญของนโยบายและคุณค่า (values) ข้อจำกัดของวิธีการนี้มาจากการความยุ่งยากในการทราบการกระจายของผลกระทบ และติดตามผลกระทบของกฎหมายฉบับหนึ่งต่อกลุ่มเฉพาะเจาะจง เนื่องจากการมีปฏิสัมพันธ์อย่างซับซ้อนในสังคม สิ่งแวดล้อม และตลาด<sup>44</sup> วิธีการนี้มีประโยชน์ในการหลีกเลี่ยงไม่ให้กฎหมายทำให้เกิดต้นทุนแก่กลุ่มผู้ด้อยโอกาส (vulnerable groups) หรือก่อให้เกิดผลเสียหรือผลดีแก่กลุ่มได้กลุ่มหนึ่งเกินสัดส่วน<sup>45</sup> อย่างไรก็ดี วิธีการนี้จะต้องใช้อย่างระมัดระวัง โดยควรได้รับการพิจารณารวมเป็นส่วนหนึ่งของการวิเคราะห์อย่างกว้าง (wider analytical analysis) เพื่อป้องกันไม่ให้ผลกระทบต่อด้านใดด้านหนึ่งได้รับความสำคัญมากเกิดไปในการตัดสินใจทางนโยบาย<sup>46</sup>

<sup>43</sup> Ibid., p. 30.

<sup>44</sup> Ibid.

<sup>45</sup> Ibid., p. 31.

<sup>46</sup> Ibid., p. 33.

#### ๔. การประเมินความเสี่ยง (risk assessment) และการวิเคราะห์ความไม่แน่นอน (uncertainty analysis)

วัตถุประสงค์ของการวิเคราะห์แบบนี้ก็คือการระบุ causal probability การประเมินความเสี่ยงใช้สำหรับประเมินผลกระทบของการแทรกแซงอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยประเมินความน่าจะเกิดขึ้น ในขณะที่การวิเคราะห์ความไม่แน่นอนเป็นวิธีการที่ทำให้ทราบผลลัพธ์ที่อาจเป็นไปได้หากมีการคาดการณ์ที่ผิดพลาด<sup>47</sup> การประเมินความเสี่ยงของการทำ RIA ในหลายประเทศ ที่สำคัญได้แก่ ออสเตรเลีย สหรัฐอเมริกา ในขณะที่อีกหลายประเทศนำการวิเคราะห์ความไม่แน่นอนนี้ไปใช้ในการทำ RIA<sup>48</sup>

รายงานของ OECD บ่งชี้ว่าประเทศไทยใช้วิธีการวิเคราะห์ประโยชน์กับต้นทุน (benefit/cost analysis) ซึ่งสอดคล้องกับคำแนะนำของ OECD ที่ให้มีการวิเคราะห์แบบนี้ เนื่องจากเป็นการวิเคราะห์ที่มุ่งเน้นการได้มาซึ่งนโยบายสาธารณะที่ให้ประโยชน์สูงสุดต่อสังคม (socially optimal)<sup>49</sup> ถึงแม้ว่าควรจะนำการวิเคราะห์ประโยชน์กับต้นทุนไปใช้กับการออกกฎหมายทั้งหมด แต่รูปแบบของการวิเคราะห์ควรขึ้นอยู่กับความเป็นไปได้และค่าใช้จ่ายด้วย เนื่องจากในระยะสั้นการวิเคราะห์แบบนี้อาจมีความยุ่งยากในทางปฏิบัติ การนำการวิเคราะห์แบบประโยชน์กับต้นทุนไปใช้อาจเป็นไปแบบค่อยเป็นค่อยไป<sup>50</sup> การใช้การวิเคราะห์แบบประโยชน์กับต้นทุนในเชิงปริมาณเพียงอย่างเดียวไม่เพียงพอ เนื่องจากคุณสมบัติบางอย่าง เช่น ประสิทธิผลและความเป็นธรรมไม่อาจแสดงในรูปแบบของเงินได้ จึงต้องมีการวิเคราะห์แบบอื่น ประกอบด้วย การวิเคราะห์ไม่คร่าวให้ความสำคัญกับผลกระทบที่เป็นตัวเงินมากกว่าผลกระทบที่ไม่เป็นตัวเงิน แต่ควรพิจารณาผลกระทบหลักๆ อย่างครอบคลุม รวมทั้งบ่งชี้ผลลัพธ์ที่ไม่อาจแก้ไขได้ท่องจะเกิดขึ้นด้วย<sup>51</sup> นอกจากนี้ ผู้ออกกฎหมายควรมีความยืดหยุ่นในการเลือกใช้วิธีการวิเคราะห์ เพราะการวิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์ที่ดีนั้นเป็นเรื่องของการตัดสินใจอย่างมืออาชีพ (professional judgement) ซึ่งไม่อาจได้จากการใช้สูตรสำเร็จ<sup>52</sup> อย่างไรก็ได้ วิธีการที่ผู้ออกกฎหมายอาจเลือกใช้ควรถูกจำกัดอยู่เพียงไม่กี่วิธี โดยใช้วิธีการวิเคราะห์ที่เคร่งครัดมากกับกฎหมายที่จะมีผลกระทบมาก และใช้วิธีการที่มีเคร่งครัดน้อยกว่ากับกฎหมายที่มีผลกระทบน้อย<sup>53</sup>

<sup>47</sup> Ibid.

<sup>48</sup> Ibid.

<sup>49</sup> OECD, Regulatory Impact Analysis in OECD countries: Challenges for Developing Countries, 17.

<sup>50</sup> Ibid., p. 17.

<sup>51</sup> Ibid.

<sup>52</sup> Ibid.

<sup>53</sup> Ibid.

### (5) การพัฒนาและปฏิบัติตามยุทธวิธีในการเก็บข้อมูล

การเก็บข้อมูลถือว่าเป็นส่วนที่ยุ่งยากที่สุดในกระบวนการ RIA การวิเคราะห์ผลกระทบใน การออกแบบอย่างมีประสิทธิภาพไม่เพียงได้ข้อมูลที่ได้ หากวิธีการเก็บข้อมูลไม่ดีก็จะทำให้ไม่ได้ ข้อมูลที่สำคัญสำหรับการวิเคราะห์ผลกระทบ ดังนั้น การพัฒนายุทธวิธีและแนวทางในการเก็บข้อมูลจึงมี ความสำคัญมากสำหรับผู้ออกแบบอย่างมีประสิทธิภาพในการทำ RIA ให้ประสบความสำเร็จ ส่วนวิธีการในการเก็บข้อมูลนั้น มีหลายรูปแบบ วิธีการหนึ่งคือการรับฟังความคิดเห็นจากสาธารณะ (public consultation) แต่ข้อมูลที่ ได้มายโดยวิธีการนี้ควรต้องได้รับการทบทวนและทดสอบเพื่อให้แน่ใจว่าเป็นข้อมูลที่ได้คุณภาพสำหรับการ วิเคราะห์ในเชิงปริมาณ ซึ่งวิธีการหนึ่งที่ผู้ออกแบบอย่างมีประสิทธิภาพอาจนำมาใช้เพื่อได้ข้อมูลที่มีคุณภาพดีขึ้นได้แก่การรับ ฟังความเห็นของผู้เชี่ยวชาญ (expert groups) โดยรวมเข้าเป็นส่วนหนึ่งของการรับฟังความเห็นด้วย ตัวอย่างเช่น ในอิตาลีมีการนำวิธีการเก็บข้อมูลหลายวิธีมาใช้ ไม่ว่าจะเป็นการสำรวจความเห็น (opinion surveys) การสัมภาษณ์โดยตรง (direct interviews) การระดมความคิดเห็นกลุ่มย่อย (focus groups)<sup>54</sup>

### (6) การจำกัดขอบเขตของการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกแบบอย่างมีประสิทธิภาพ (target RIA efforts)

แม้ว่าโดยหลักแล้วกฎหมายที่สำคัญทุกฉบับควรจะได้รับการวิเคราะห์ผลกระทบ แต่การทำ เช่นนี้จะต้องใช้ทรัพยากรเป็นอันมาก ดังนั้น จึงอาจทำ RIA ในกรณีที่กฎหมายที่เสนอฉบับนี้อาจมีผลกระทบ อย่างมากต่อสังคมเท่านั้น นอกจากนี้ กระบวนการ RIA อาจใช้กับกรณีที่จะมีผลอย่างป্রากฎชัดต่อผลลัพธ์ ทางกฎหมาย (regulatory outcomes) เช่น กฎหมายที่เป็น primary legislation<sup>55</sup> ในบางประเทศ แม้ว่า จะกำหนดให้กฎหมายทุกฉบับต้องได้รับการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกแบบอย่างมีประสิทธิภาพ แต่ก็ใช้มาตรฐานในการ วิเคราะห์และความเข้มข้นในการตรวจสอบคุณภาพของการวิเคราะห์ที่แตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับผลกระทบนั้น โดยนำหลักความได้สัดส่วน (proportionality) และความสำคัญมาใช้ (significance)<sup>56</sup> ตัวอย่างเช่น ประเทศออสเตรเลีย สาธารณรัฐอิสลามจักร ไอร์แลนด์ นิวซีแลนด์ สหรัฐอเมริกา และคณะกรรมการอธิการยุโรป (European Commission) ใช้การจำกัดขอบเขตการทำ RIA ที่ชัดเจนและเคร่งครัดและใช้มาตรฐานการ วิเคราะห์ขั้นสูงกับกฎหมายที่สำคัญ หลักเกณฑ์ที่นำมาใช้ประกอบด้วย หลักเกณฑ์ที่เป็นภาวะวิสัย (objective threshold) กล่าวคือ ตัวเงินขั้นต่ำ (monetary trigger) และหลักเกณฑ์ที่เป็นอัตโนมัติ (subjective threshold) โดยกำหนดว่าต้องเป็นกฎหมายที่มีผลกระทบหลัก ("major") หรือผลกระทบที่มี

<sup>54</sup> Ibid., p. 18.

<sup>55</sup> Ibid.

<sup>56</sup> Scott H. Jacobs, "Current Trends in the Process and Methods of Regulatory Impact Assessment: Mainstreaming RIA into Policy Processes," p. 19.

นัยสำคัญ “significant” ในด้านที่กำหนด<sup>57</sup> ตัวอย่างเช่น ในสหรัฐอเมริกา การวิเคราะห์แบบ benefit-cost analysis อย่างเต็มรูปแบบจะใช้กับมาตรการทางกฎหมายที่มีความสำคัญเชิงเศรษฐกิจ (economically significant) เท่านั้น กล่าวคือ หากคาดว่ามาตรการนั้นจะทำให้เกิดค่าใช้จ่าย (costs) ต่อปีเกินกว่า 100 ล้านดอลลาร์ หรือหากมาตรการนั้นจะทำให้เกิดผลกระทบอย่างสำคัญต่อการแข่งขัน การจ้างงาน การลงทุน ผลิตภาพ (productivity) หรือการสร้างนวัตกรรม (innovation)<sup>58</sup>

การจำกัดขอบเขตของการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกแบบนี้มีประโยชน์สองประการด้วยกัน ประการที่หนึ่ง การทุ่มเททรัพยากรในเรื่องสำคัญช่วยเพิ่มความน่าเชื่อถือของผลการวิเคราะห์และทำให้ประโยชน์ที่ได้จากการปรับปรุงนโยบายนั้นมีมากขึ้น ประการที่สอง ผู้มีส่วนได้เสียจะได้มอง RIA ว่าเป็นขั้นตอนราชการที่ฟุ่มเฟือย สำหรับการวิเคราะห์ข้อเสนอที่ไม่มีนัยสำคัญและไม่ให้ประโยชน์อะไร<sup>59</sup>

(7) การรวม RIA ไว้เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการทำงานนโยบาย (policy-making process) ให้เร็วที่สุดที่จะเป็นไปได้

RIA ควรได้รับการรวมเข้าเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการสร้างนโยบายเพื่อให้หลักการของ RIA กลายเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนานโยบาย หาก RIA ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการทำงานนโยบาย RIA ก็จะเป็นเพียงการให้ความชอบธรรมแก่การตัดสินใจหลังจากที่ได้ทำการตัดสินไปแล้ว หรือเป็นเพียงแค่กระดาษที่ไร้ผล<sup>60</sup>

(8) การสื่อสารผลการวิเคราะห์

กระบวนการ RIA ควรได้รับการเผยแพร่พร้อมกับร่างกฎหมายเพื่อรับฟังความเห็น อันเป็นวิธีการสำคัญในการปรับปรุงคุณภาพของข้อมูลเกี่ยวกับกฎหมายและปรับปรุงคุณภาพกฎหมาย<sup>61</sup>

(9) การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างเต็มที่ (involve public extensively)

การมีส่วนร่วมของประชาชนให้ประโยชน์อย่างสำคัญหลายประการ ประชาชนโดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ที่ได้รับผลกระทบจากกฎหมายสามารถให้ข้อมูลที่จำเป็นสำหรับการทำ RIA การปรึกษาหารือจะทำ

<sup>57</sup> Ibid., 20.

<sup>58</sup> OECD, Regulatory Impact Analysis in OECD countries: Challenges for Developing Countries, p. 18.

<sup>59</sup> Ibid.,

<sup>60</sup> Ibid., p. 19.

<sup>61</sup>Ibid.

ให้ได้ข้อมูลเกี่ยวกับความเป็นไปได้ของกฎหมายที่เสนอ รวมไปจนถึงทางเลือกต่าง ๆ และความเป็นได้ที่ผู้ที่ได้รับผลกระทบจะยอมรับกฎหมายนั้น<sup>62</sup> ในปัจจุบัน มีแนวโน้มว่ากระบวนการรับฟังความเห็นของประชาชน (public consultation process) จะมีหลายระดับมากขึ้น (more multilayered) ซึ่งทำให้การรับฟังความเห็นมีลักษณะที่เปิดกว้าง (open) และจำกัดกลุ่ม (targeted) มากขึ้น เปิดเผยแพร่ในที่นี้หมายการรับฟังความเห็นเกิดขึ้นเร็วขึ้น เป็นระบบ และโปร่งใสมากขึ้น ตัวอย่างเช่น สำนักงานอาสาจักร สหรัฐอเมริกา และคณะกรรมการธุรกิจโลก เพย์แพรร่างการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกแบบกฎหมายทางอินเตอร์เน็ตเพื่อให้ประชาชนเข้าถึงได้มากที่สุด การรับฟังความคิดเห็นมีความจำกัดมากขึ้น กล่าวคือ การรับฟังความเห็นได้รับการออกแบบเพื่อได้ข้อมูลที่ต้องการจากผู้ที่เกี่ยวข้องที่มีข้อมูลดังกล่าว ตัวอย่างเช่น มีการใช้ test panels ในประเทศเดนมาร์ก สำนักงานอาสาจักร และเนเธอร์แลนด์ หรือการใช้ focus groups ในประเทศสวีเดน และมอลรัชวิคทอรี ประเทศออสเตรเลีย เป็นต้น การกำหนดเป็นมาตรฐานขั้นต่ำว่าอย่างน้อยจะต้องมีการเผยแพร่การวิเคราะห์ทางกฎหมายทำให้ประชาชนสามารถเข้าถึงได้มากขึ้น และเป็นการเตรียมความพร้อมของประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ในขณะที่รูปแบบการรับฟังความคิดเห็นที่กำหนดขึ้นเป็นการเฉพาะทำให้การอภิปรายเข้มข้นมากขึ้นและทำให้การเก็บข้อมูลตื้น<sup>63</sup>

#### (10) การใช้ RIA กับกฎหมายที่มีอยู่แล้วและที่จะออกใหม่

ควรทำ RIA กับกฎหมายที่มีอยู่แล้วด้วย การทำ RIA กับของกฎหมายที่มีอยู่แล้วมีปัญหาเกี่ยวกับข้อมูลน้อยกว่าซึ่งจะทำให้คุณภาพในการวิเคราะห์ดีกว่ากรณีการทำ RIA กับกฎหมายที่จะออกใหม่<sup>64</sup>

### 2.3 การประเมินและการควบคุมคุณภาพ RIA

เมื่อมีการนำ RIA มาใช้มากขึ้น ความสำคัญของการมีกระบวนการในการตรวจสอบและประเมินภายหลัง (ex post evaluation) ก็ได้รับการยอมรับมากขึ้นตามไปด้วย<sup>65</sup> ประเมินภายหลังนั้นช่วยส่งเสริมนโยบายการมีกฎหมายที่ดี (better regulation policy) ก็ต่อเมื่อผลการประเมินและบทเรียนสำหรับการพัฒนานั้นได้รับการพิจารณาในการออกแบบกฎหมายในอนาคตต่อไป และหากผลการประเมินได้รับการเผยแพร่ ก็จะทำให้ผู้มีอำนาจตัดสินใจทางนโยบายมีความรับผิดชอบมากขึ้นในการตัดสินใจของตน<sup>66</sup> การประเมิน RIA มีวัตถุประสงค์เพื่อการปรับปรุงความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลของระบบการวิเคราะห์ว่าสามารถ

<sup>62</sup> Ibid.

<sup>63</sup> Scott H. Jacobs, "Current Trends in the Process and Methods of Regulatory Impact Assessment: Mainstreaming RIA into Policy Processes," p. 20.

<sup>64</sup> OECD, Regulatory Impact Analysis in OECD countries: Challenges for Developing Countries, p. 19.

<sup>65</sup> Colin Kirkpatrick and David Parker, "Regulatory Impact Assessment: an Overview", p. 5.

<sup>66</sup> Ibid.

บรรลุวัตถุประสงค์ทางนโยบายได้หรือไม่<sup>67</sup> วัดถุประสงค์ของ RIA อาจมีความกว้างแคบแตกต่างกันไป วัตถุประสงค์อย่างแคบก็คือ การทำให้มีกฎหมายที่ดีขึ้นและการบริหารจัดการกฎหมายที่ดีขึ้น (regulatory governance) ส่วนวัตถุประสงค์อย่างกว้างก็คือ การบรรลุเป้าหมายสังคมในด้านของการเติบโตทางเศรษฐกิจ ความยั่งยืนทางสิ่งแวดล้อม และ/หรือความยุติธรรมทางสังคม (social justice)<sup>68</sup> การประเมินคุณภาพของ RIA จึงมีหลายระดับ ซึ่งแต่ละระดับมีตัวชี้วัดที่แตกต่างกัน ดังจะได้อธิบายต่อไปนี้<sup>69</sup>

### 2.3.1 การประเมินเนื้อหา (Content evaluation)

เป็นการประเมินบนพื้นฐานของข้อมูลนำเข้า (input-based) และตรวจสอบเนื้อหาของรายงาน การวิเคราะห์ผลกระทบในการออกแบบกฎหมายว่าเป็นไปตามกระบวนการ (procedures) และขั้นตอน (process) หรือไม่ การประเมินเนื้อหาโดยส่วนใหญ่จะเป็นการประเมินแบบบัตรลงคะแนน (scorecard assessment) ตามคำแนะนำเรื่องแนวปฏิบัติที่ดีในการทำ RIA ที่ได้รับการตีพิมพ์เผยแพร่<sup>70</sup> ตัวอย่างเช่น OECD ได้กำหนดรายการตรวจสอบ (OECD regulatory checklist) ไว้ดังนี้

#### OECD Regulatory Checklist<sup>71</sup>

- (1) ปัญหาได้รับการกำหนดโดยชัดเจนหรือไม่
- (2) การกระทำของรัฐบาลอธิบายได้หรือไม่
- (3) กฎหมายเป็นรูปแบบที่เหมาะสมของการกระทำการของรัฐบาลหรือไม่
- (4) หน่วยงานของรัฐบาลระดับใดที่เหมาะสมสำหรับการออกแบบกฎหมายดังกล่าว
- (5) มีฐานทางกฎหมายในการออกแบบกฎหมายหรือไม่
- (6) ประโยชน์ของกฎหมายสามารถหักล้างผลเสีย (costs) ได้หรือไม่
- (7) การกระจายผลกระทบของกฎหมายต่อส่วนต่าง ๆ ของสังคมมีความโปร่งใส หรือไม่
- (8) กฎหมายมีความชัดเจน คงเส้นคงวา เข้าใจได้ และเข้าถึงได้สำหรับผู้ใช้หรือไม่
- (9) ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งหลายมีโอกาสที่จะได้แสดงความคิดเห็นหรือไม่

<sup>67</sup> Ibid., p. 6.

<sup>68</sup> Ibid.

<sup>69</sup> Ibid.

<sup>70</sup> Ibid.

<sup>71</sup> OECD, Recommendation on Improving the Quality of Government Regulation, (Paris: OECD, 9 March 1995).

(10) จะทำให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างไร

### 2.3.2 การประเมินผลผลิต (Output evaluation)

การประเมินผลผลิตไม่ได้เป็นการตรวจสอบว่าได้มีการปฏิบัติตามข้อกำหนดเกี่ยวกับกระบวนการ RIA หรือไม่ แต่เป็นการประเมินคุณภาพของการวิเคราะห์<sup>72</sup> เพื่อซึ่งให้เห็นว่าการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกแบบกฎหมายมีผลให้เกิดความเปลี่ยนแปลงต่อระบบกฎหมายอย่างไร วิธีการที่ใช้กันมากก็คือการรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับความถี่ของการแก้ไขข้อเสนอแนะกฎหมายหรือการยกเลิกข้อเสนอันเป็นผลมาจากการวิเคราะห์ผลกระทบ อย่างไรก็ได้ วิธีการนี้มีความยุ่งยากในการบ่งชี้ว่าการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นนั้น เป็นผลโดยตรงจากการทำ RIA หรือไม่ เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงอาจเป็นผลมาจากปัจจัยอื่น นอกจากนี้ผลกระทบบางส่วนของการวิเคราะห์ที่ไม่อาจทราบได้ในกรณีที่ข้อเสนอแนะกฎหมายถูกถอนออกไปก่อน เนื่องจากคาดว่าผล RIA จะเป็นไปในทางลบ<sup>73</sup> วิธีการอีกวิธีการหนึ่งก็คือการทำ audit trail และมุ่งเน้น ติดตามว่าการเปลี่ยนแปลงที่เสนอันเป็นผลจากการวิเคราะห์ผลกระทบของข้อเสนอแนะกฎหมายได้รับการ จัดการอย่างไร ข้อดีของวิธีการนี้ก็คือ สามารถตรวจสอบกระบวนการในการจัดการการรับฟังความเห็นและ กระบวนการตัดสินใจภายใต้ที่เกี่ยวข้องกับการทำ RIA ได้ แต่ข้อเสียของวิธีการนี้ก็คือ ต้องใช้ทรัพยากรมาก และต้องสามารถเข้าถึงตัวการสำคัญ (key actors) ในรัฐบาล ซึ่งผู้ประเมินภายนอกอาจที่จะประสบปัญหา ในการเข้าถึงได้เนื่องจากวิธีการนี้จะกดดันให้ผู้ออกแบบกฎหมายต้องเปร่งใส่และอิบายเหตุผลในการตัดสินใจ<sup>74</sup> การนำวิธีการ audit trail มาใช้ ยังทำให้สามารถทดสอบผลของ RIA ต่อวัฒนธรรมองค์กรและวัฒนธรรมในการออกแบบกฎหมายได้อีกด้วย กล่าวคือ กระบวนการ RIA สามารถปลูกฝังความซาบซึ้งและความเข้าใจใน ประโยชน์ของ RIA หรือไม่และอย่างไร แม้ว่าการประเมินนี้เป็นการประเมินเชิงคุณภาพซึ่งขึ้นอยู่กับการ ตีความพอสมควร ตัวอย่างเช่น ในสหราชอาณาจักร การประเมินคุณภาพของ RIA มีผลต่อความรับผิดชอบ และตรวจสอบได้ (accountability) ของหน่วยงานของรัฐ<sup>75</sup>

### 2.3.3 การประเมินผลลัพธ์ (Outcome evaluation)

เป็นการประเมินผลกระทบของ RIA ต่อบรรยากาศทางกฎหมาย (regulatory environment) และประโยชน์ของ RIA ต่อกระบวนการปรัชญาปฎิบัติ ประเมินในระดับนี้มีความซับซ้อนและมีข้อท้า ทายมากกว่าการประเมินสองประเภทแรก โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหานำการกำหนดสิ่งที่อาจเกิดขึ้นหากไม่มี

<sup>72</sup> Colin Kirkpatrick and David Parker, "Regulatory Impact Assessment: an Overview", p. 7.

<sup>73</sup> Ibid., pp. 8-9.

<sup>74</sup> Ibid., p. 9.

<sup>75</sup> Ibid.

การออกแบบภูมาย (counterfactual baseline) สำหรับใช้ประเมินการเปลี่ยนแปลง และความยุ่งยากในการพิจารณาว่าความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นเป็นผลมาจากการบูรณาการ RIA หรือไม่ ด้วยเหตุนี้ การประเมินผลลัพธ์จะมักไม่ได้รับการปฏิบัติ

#### 2.3.4 การประเมินผลกระทบ (Impact evaluation)

เป็นการประเมินผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงของคุณภาพของภูมายต่อเป้าหมายทางเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อม อย่างไรก็ได้ การจะทราบความเชื่อมโยงระหว่างบรรยายกาศทางภูมายและเป้าหมายทางด้านเศรษฐกิจสังคมและสิ่งแวดล้อมยังเป็นเรื่องที่ท้าทายเป็นอย่างมาก<sup>76</sup>

แม้ว่าการควบคุมคุณภาพของ RIA จะจำเป็นเพื่อทำให้การวิเคราะห์มีความน่าเชื่อถือทั้งในด้านความคงเส้นคงวาและคุณภาพ มี RIA จำนวนมากที่ล้มเหลวนี้อาจมีผลต่อการขาดการควบคุมที่มีคุณภาพ และขาดระบบจูงใจในส่วนราชการให้ทำ RIA ให้ดี<sup>77</sup> ด้วยเหตุนี้ การปฏิรูป RIA ในไม่กี่ปีมานี้จึงมุ่งเน้นไปที่การปรับปรุงการตรวจสอบและควบคุมคุณภาพของ RIA ซึ่งมีอยู่หลายวิธีด้วยกัน<sup>78</sup>

(1) การสร้างความเข้มแข็งให้แก่องานหน้าที่ในการคัดค้าน (challenge function) ของหน่วยงานควบคุมกลาง (central RIA watchdog)

เป็นที่ยอมรับกันในปัจจุบันว่าหน่วยงานที่ควบคุมการทำ RIA ควรจะเป็นหน่วยงานที่อยู่ศูนย์กลางของรัฐบาล (centre of government) ที่ซึ่งมีอำนาจในการควบคุมระหว่างกระทรวง (inter-ministerial oversight) อยู่แล้ว อย่างไรก็ตาม หน่วยงานกลางเหล่านี้ยังคงมีปัญหาในการรักษาคุณภาพของ RIA นำไปสู่การปรับปรุงให้หน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่ควบคุม RIA มีความเข้มแข็งมากขึ้นในหลายประเทศ เช่น ประเทศไทย สหรัฐอเมริกา สาธารณนาจกร และสหภาพยุโรป เป็นต้น<sup>79</sup>

(2) การมีส่วนร่วมของสถาบันอื่น ในการควบคุมคุณภาพ (quality control) และการติดตามตรวจสอบ (monitoring) กระบวนการ RIA

<sup>76</sup> Ibid., p. 10.

<sup>77</sup> Scott H. Jacobs, "Current Trends in the Process and Methods of Regulatory Impact Assessment: Mainstreaming RIA into Policy Processes," p. 21.

<sup>78</sup> Ibid.

<sup>79</sup> Ibid.

นอกจากหน่วยงานควบคุมกลางแล้ว ยังอาจมีสถาบันอื่น ที่มีภารกิจเกี่ยวกับการควบคุมคุณภาพ RIA ซึ่งอาจแบ่งได้ออกเป็น 4 ประเภท ดังนี้

- หน่วยงานทางการเมืองและองค์กรระดับนโยบาย ที่มีอำนาจควบคุมโครงการปฏิรูปกฎหมายในภาพรวม ตัวอย่างเช่น คณะกรรมการธิการต่าง ๆ ของคณะกรรมการรัฐมนตรี คณะกรรมการธิการระดับสูง หน่วยงานระดับสูงระหว่างกระทรวง เป็นต้น

- คณะกรรมการเฉพาะกิจที่ดังขึ้นเพื่อประสานงานและให้คำแนะนำเกี่ยวกับการเริ่มต้นกฎหมายสำคัญ (major regulatory initiatives) ตัวอย่างเช่น คณะกรรมการอำนวยการระหว่างกระทรวง (cross-departmental steering groups) ในประเทศไอร์แลนด์ เป็นต้น

- ส่วนงานปฏิรูปกฎหมายระดับกระทรวงหรือกรม (ministerial- or departmental-level regulatory reform units) ซึ่งมีความรับผิดชอบในการดำเนินนโยบายทางกฎหมาย (regulatory policy) และควบคุมคุณภาพ RIA ในระดับกระทรวงหรือผู้ออกกฎหมาย

- หน่วยงานภาคเอกชน องค์กรที่ปรึกษา คณะกรรมการระดับมั่นสมอง/คลังสมอง (think tank) หรือหน่วยงานวิจัยอื่น ซึ่งให้การสนับสนุนการปฏิรูปกฎหมาย หน่วยงานเหล่านี้มีส่วนช่วยในการบ่งชี้ลำดับความสำคัญและนำเสนอการปฏิรูป<sup>80</sup>

### (3) การวางแผนและเตรียมการ RIA ล่วงหน้า

ปัญหาหนึ่งในการทำ RIA คือปัญหาระยะเวลาของกระบวนการ RIA โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเริ่มต้นกระบวนการ RIA ที่ล่าช้า ทำให้ไม่สามารถที่จะนำผลของ RIA มาใช้ประกอบการตัดสินใจทางนโยบายได้ ปัญหาดังกล่าวอาจได้รับการแก้ไขโดยการแจ้งให้สาธารณชนทราบล่วงหน้าเกี่ยวกับการเริ่มต้นกฎหมายในเวลาที่ยังคงสามารถที่จะแก้ไขการตัดสินใจออกกฎหมายได้ ตัวอย่างเช่น ในประเทศไทย กรมและหน่วยงานจะต้องเตรียมรายงานเกี่ยวกับแผนและลำดับความสำคัญ (Report on Plans and Priorities: RPP) ในระยะ 1 ปีเสนอต่อรัฐสภา การทำ RPP ช่วยให้สมาชิกรัฐสภา ผู้ที่มีประโยชน์ เกี่ยวข้อง และปัจเจกชน ได้ทราบถึงการเริ่มต้นกฎหมายที่จะมีขึ้น นอกจาก RPP แล้วยังมีการทำแผนการการออกกฎหมายของกรมโดยละเอียดที่จะต้องได้รับการเผยแพร่ในเว็บไซต์<sup>81</sup>

ปัจจุบันมีแนวโน้มว่ามีการวางแผนและเริ่มกระบวนการ RIA จะเร็วขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในหลายประเทศกำหนดให้มีการทำ RIA เป็นต้น ที่เรียกว่า “light” RIAs หรือ “initial” RIAs ในสหราชอาณาจักร หรือ “screening RIA” ในไอร์แลนด์ การทำ RIA เป็นต้นเร็วขึ้นสอดคล้องกับนโยบายการ

<sup>80</sup> Ibid., pp. 22-23.

<sup>81</sup> Ibid., p. 23.

วิเคราะห์อย่างได้สัดส่วน (proportionality analysis) และเปิดโอกาสให้มีการรับฟังความเห็นอย่างเต็มที่ได้เร็วขึ้น<sup>82</sup>

#### (4) การติดตามตรวจสอบการปฏิบัติตามตามด้วยการรายงานผลการปฏิบัติ

ระบบการติดตามตรวจสอบการปฏิบัติตามข้อกำหนดของการทำ RIA ที่ก้าวน้ำที่สุดคือระบบที่มีการระบุเผยแพร่ผู้ออกแบบที่มีสมรรถภาพต่ำ (poor performance) แก่สาธารณะ และมีกระบวนการติดตาม แนวทางที่มีประสิทธิภาพที่ได้รับการยอมรับโดยทั่วไป ได้แก่ การของการประเมินสมรรถภาพบนพื้นฐานของคุณภาพของ RIA สถาบันที่ทำหน้าที่ติดตามตรวจสอบและรายงานที่มีความก้าวน้ำที่สุด ได้แก่ Federal Commission of Better Regulation (COFEMER) ของประเทศเม็กซิโกที่มีระบบการให้คะแนนภายในอย่างง่าย (simple internal RIA scoring system) และส่งรายงานเกี่ยวกับการปฏิบัติตามข้อกำหนดของ RIA ไปยัง Comptroller General ทุกสองอาทิตย์<sup>83</sup>

#### (5) การใช้ข้อมูลนำเข้าทางวิทยาศาสตร์ (scientific input) ที่ดีขึ้นโดยผ่านการทบทวนโดยผู้เชี่ยวชาญ (peer review)

เนื่องจากการออกแบบเกี่ยวข้องกับเรื่องทางเทคนิคและวิทยาศาสตร์มากขึ้น แต่ผู้ออกแบบอาจไม่มีทักษะที่จำเป็นสำหรับการเข้าถึง ตีความ และใช้วิทยาศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจออกแบบ ดังนั้น ในหลายประเทศการใช้ผู้เชี่ยวชาญทางวิทยาศาสตร์จึงเป็นหนึ่งในยุทธศาสตร์สำคัญในการปรับปรุงคุณภาพของ RIA ตัวอย่างเช่น ในสหรัฐอเมริกา รัฐบาลได้ออกคำแนะนำให้เอกสารทางวิทยาศาสตร์ต้องได้รับการทบทวนโดยผู้เชี่ยวชาญก่อนที่จะได้รับการเผยแพร่ โดยยอมรับว่ารูปแบบของการทบทวนโดยผู้เชี่ยวชาญอาจแตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับประเภทของข้อมูล<sup>84</sup>

#### (6) การฝึกอบรมและคำแนะนำในการทำ RIA (RIA training and guidance)

เนื่องจากคุณภาพของ RIA ขึ้นอยู่กับทักษะความสามารถของผู้ออกแบบ ดังนั้น จึงต้องมีการสร้างทักษะในการทำ RIA ที่ดีซึ่งต้องใช้เวลาและการลงทุน ในหลายประเทศจึงหันมาให้ความสนใจกับการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องมากขึ้น<sup>85</sup>

<sup>82</sup> Ibid., p. 24.

<sup>83</sup> Ibid.

<sup>84</sup> Ibid., p. 25.

<sup>85</sup> Ibid.

เมื่อไม่นานมานี้ ได้มีการลงทุนอย่างมากในการจัดทำคำแนะนำ RIA ขึ้นใหม่ที่ดีขึ้น กว่าเดิม คำแนะนำส่วนใหญ่มักจะมีเนื้อหาเปลี่ยนแปลงไปจากคำแนะนำเดิมในหลายเรื่อง เช่น มีการให้ความสำคัญกับกระบวนการ RIA มากขึ้น โดยมีคำแนะนำเกี่ยวกับระยะเวลาในการเริ่มทำ RIA กระบวนการรับฟังความเห็น และการทบทวน มีการให้คำแนะนำเกี่ยวกับการคำนวณผลกระทบโดยละเอียดขึ้น และมีการให้ความสำคัญกับการประเมินทางเลือกมากขึ้น<sup>86</sup>

## 2.4 การวิเคราะห์ผลกระทบในการออกแบบของประเทศไทยในปัจจุบัน

### 2.4.1 ความเป็นมาของ RIA ในประเทศไทย

ประเทศไทยได้รับแนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาคุณภาพกฎหมายเพื่อนำไปสู่กฎหมายที่ดี แต่ยังคงไม่มีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน และเป็นลายลักษณ์อักษรจนกระทั่งในปี พ.ศ. 2531 ที่ได้มีการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการรัฐมนตรี พ.ศ. 2531 ที่กำหนดให้ส่วนราชการที่จะเสนอร่างกฎหมายให้คณะกรรมการพิจารณาจะต้องทำ “บันทึกวิเคราะห์สรุป” โดยต้องมีการรวบรวมข้อมูล วิเคราะห์ปัญหา และแสดงเหตุผลความจำเป็นในการเสนอให้มีกฎหมาย ด้วยเหตุนี้จึงมีผู้กล่าวว่าจะเป็นการเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฉบับดังกล่าวเป็นเอกสารที่เป็นลายลักษณ์อักษรฉบับแรกที่กำหนดให้มีการทำ RIA ในประเทศไทย<sup>87</sup> บันทึกวิเคราะห์สรุปจะต้องประกอบด้วย<sup>88</sup>

- ความจำเป็นที่จะออกแบบกฎหมาย
- เหตุผลที่จำต้องเสนอร่างกฎหมายในเวลาดังกล่าว
- ความเกี่ยวข้องกับกฎหมายอื่น
- ความเกี่ยวข้องกับการใช้กฎหมายโดยส่วนราชการอื่น
- การขอข้อมูลหรือความเห็นจากส่วนราชการหรือบุคคลที่เกี่ยวข้อง
- ประโยชน์ของกฎหมายในการลดขั้นตอน หรือประยัดเวลาทั้งของส่วนราชการและบุคคลที่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย รวมทั้งประโยชน์อื่นต่อประชาชน
  - สิทธิและหน้าที่ของบุคคลที่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย
  - มาตรการควบคุมการใช้ดุลพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่
  - การเตรียมการออกแบบตรวจสอบ ประกาศ ระเบียบ ตามกฎหมายดังกล่าว

<sup>86</sup> Ibid., p. 26.

<sup>87</sup> สถาพร ปัญญาดี, “การประเมินผลกระทบในการออกแบบกฎหมาย: ศึกษาเฉพาะกรณีการจัดทำร่างพระราชบัญญัติ,” วิทยานิพนธ์ปริญญาโทศึกษาอบรมมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2556), หน้า 77.

<sup>88</sup> ข้อ 16 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการรัฐมนตรี พ.ศ. 2531.

ต่อมาในปี พ.ศ. 2534 มีมติคณะรัฐมนตรี กำหนดหลักเกณฑ์เพื่อให้ส่วนราชการใช้เป็นแนวทางปฏิบัติในการพิจารณา ก่อนการเสนอร่างกฎหมาย โดยมีประเด็นดังต่อไปนี้

- จำเป็นที่ต้องมีกฎหมายหรือไม่ ถ้าไม่มีกฎหมายจะก่อให้เกิดอุปสรรคในการบริหารราชการ หรือไม่ และมีทางเลือกอื่นจากการออกกฎหมายหรือไม่
- ร่างกฎหมายนั้นได้สร้างขั้นตอนหรือช่องทางสร้างขั้นตอนขึ้นใหม่หรือไม่ ได้มีการระบุระยะเวลาของขั้นตอนไว้ชัดเจนหรือไม่
- ร่างกฎหมายนั้นได้กำหนดให้มีการขออนุญาตเพื่อทำกิจการอย่างหนึ่งอย่างใดหรือไม่ และจำเป็นเพียงไร
- ถ้าต้องมีการขออนุญาต ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์และระยะเวลาไว้ชัดเจนหรือไม่ ถ้ายังไม่กำหนดก็ต้องกำหนดให้ชัดเจน

ต่อมาในปี พ.ศ. 2535 ได้มีการแก้ไขระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการเสนอเรื่องต่อ คณะกรรมการรัฐมนตรี พ.ศ. 2531 โดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการรัฐมนตรี (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 โดยได้ผนวกหลักเกณฑ์ในการเสนอร่างกฎหมายตามมติคณะรัฐมนตรี ปี พ.ศ. 2534 ไว้ และกำหนดรายละเอียดเพิ่มเติมแต่ยังคงมีรายละเอียดส่วนใหญ่ของระเบียบฯ ปี พ.ศ. 2531 ไว้เหมือนเดิม ไม่ว่า จะเป็นการระบุความจำเป็นในการออกกฎหมายหรือแก้ไขกฎหมาย ความเกี่ยวข้องของร่างกฎหมายที่เสนอ และกฎหมายอื่น การขอข้อมูลจากส่วนราชการหรือบุคคลที่เกี่ยวข้อง แต่เป็นที่สังเกตว่าในระเบียบฯ ปี พ.ศ. 2535 ไม่ได้ระบุให้ต้องมีการวิเคราะห์ผลกระทบต่อเศรษฐกิจ การเงิน และงบประมาณของกฎหมายดังเช่น ในระเบียบฯ ปี พ.ศ. 2531

ในปี พ.ศ. 2544 มีการจัดตั้งคณะกรรมการปรับปรุงกฎหมายเพื่อการพัฒนาประเทศขึ้น<sup>89</sup> ให้มี อำนาจหน้าที่ตรวจสอบและเสนอแนะต่อรัฐมนตรีว่าควรยกเลิกกฎหมายใดหรือควรปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย ได้เพื่อให้กฎหมายที่ใช้บังคับอยู่เหมาะสมกับยุคสมัย เพื่อให้การเสนอกฎหมายเป็นไปเพื่อกรณีจำเป็นอย่างแท้จริง และมีการศึกษา วิเคราะห์สภาพปัจจุบัน และรับฟังความเห็นของผู้ที่อาจได้รับผลกระทบอย่าง เพียงพอ<sup>90</sup> คณะกรรมการฯ จึงได้จัดทำหลักเกณฑ์เพื่อประกอบการเสนอร่างกฎหมายต่อคณะกรรมการรัฐมนตรี ซึ่งอ้วว่า “หลักเกณฑ์การตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย” โดยมีต้นแบบคือ แนวทางการตรวจสอบ การตัดสินใจออกกฎหมายของ OECD (OECD Reference Checklist for Regulatory Decision-Making) หลักเกณฑ์ดังกล่าวได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2546 และต่อมาสำนักงาน

<sup>89</sup> คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 46/2544 ลงวันที่ 12 มีนาคม 2544

<sup>90</sup> สถาพร ปัญญาติ, “การประเมินผลกระทบในการออกกฎหมาย: ศึกษาเฉพาะกรณีการจัดทำร่างพระราชบัญญัติ,” หน้า 81.

คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงได้จัดทำคู่มืออธิบายหลักเกณฑ์ดังกล่าวเพื่อให้หน่วยงานของรัฐถือปฏิบัติในแนวทางเดียวกัน<sup>91</sup> คณะกรรมการรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 23 พฤศจิกายน 2547<sup>92</sup> ให้ความเห็นชอบ “คู่มือตรวจสอบความจำเป็นในการตราภูมาย” ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอต่อมาในปี พ.ศ. 2548 มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะกรรมการรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 มาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัตินี้ให้อำนาจในการออกระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อกองรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 ระเบียบฯ ฉบับนี้กำหนดให้การเสนอร่างพระราชบัญญัติให้คณะกรรมการรัฐมนตรีพิจารณาจะต้องทำตาม “หลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ” แบบท้ายระเบียบฯ ซึ่งมีหลักเกณฑ์เดียวกับ หลักเกณฑ์การตรวจสอบความจำเป็นในการตราภูมายตามมติคณะกรรมการรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2546

#### 2.4.2 ภูมายและหลักเกณฑ์การทำ RIA ของประเทศไทยในปัจจุบัน

ภูมายที่เกี่ยวข้องกับการทำ RIA มีดังแต่ก็ภูมายระดับรัฐธรรมนูญ แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 นั้นจะมีได้กล่าวถึง RIA อย่างชัดแจ้ง แต่ก็ได้กำหนดไว้ในมาตรา 76 ว่า

คณะกรรมการต้องจัดทำแผนบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อแสดงมาตรการและรายละเอียดของแนวทางในการปฏิบัติราชการในแต่ละปีของการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งจะต้องสอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

ในการบริหารราชการแผ่นดิน คณะกรรมการต้องจัดให้มีแผนการตราภูมายที่จำเป็นต่อการดำเนินการตามนโยบายและแผนการบริหารราชการแผ่นดิน

เหตุนี้ หน่วยงานของรัฐจึงต้องมีแผนการเสนอร่างภูมายที่สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล โดยกรอบระยะเวลา และเหตุผลในการเสนอภูมายต้องสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล<sup>93</sup> นอกจากรัฐธรรมนูญแล้ว พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 กำหนดว่า “การบริหารราชการตามพระราชบัญญัตินี้ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อการกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในเชิงการกิจแห่งรัฐ”<sup>94</sup> นอกจากนี้ “ในการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการ ต้องใช้

<sup>91</sup> เรื่องเดียวกัน

<sup>92</sup> หนังสือสำนักเลขานุการคณะกรรมการรัฐมนตรี ที่ นร 0503/ว 253 ลงวันที่ 8 ธันวาคม 2547

<sup>93</sup> สถาพร ปัญญาดี, “การประเมินผลกระทบในการออกภูมาย: ศึกษาเฉพาะกรณีการจัดทำร่างพระราชบัญญัติ,” หน้า 82.

<sup>94</sup> มาตรา 3/1 วรรค 1 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้คำนึงถึงความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงาน การมีส่วนร่วมของประชาชน การเปิดเผยข้อมูล การติดตามตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ ตามความเหมาะสมของแต่ละภารกิจ”<sup>95</sup>

ส่วนหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมายนั้นมีกฎหมายที่เกี่ยวข้อง คือ พระราชบัญญัติฯ ว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะกรรมการรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 มาตรา 12 ของพระราชบัญญัตินี้กำหนดให้การเสนอเรื่องของพระราชบัญญัติ ร่างพระราชกำหนด ต้องเป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด ซึ่งก็คือ ระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการรัฐมนตรี พ.ศ. 2548

ร่างพระราชบัญญัติ	ร่างกฎหมายอื่นที่มิใช่พระราชบัญญัติ
<ol style="list-style-type: none"> <li>ทำคำชี้แจงตามหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ</li> <li>จัดทำสรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ</li> <li>ในกรณีที่เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติที่มีอยู่แล้ว ต้องจัดทำรายงานเปรียบเทียบประกอบการเสนอเรื่องกฎหมายด้วย</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>จัดทำสรุปสาระสำคัญของหลักการในร่างกฎหมาย</li> <li>ในกรณีที่เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติที่มีอยู่แล้ว ต้องจัดทำรายงานเปรียบเทียบประกอบการเสนอเรื่องกฎหมายด้วย</li> </ol>

จากตารางข้างต้นจะเห็นได้ว่า ระเบียบฯ กำหนดให้เฉพาะกรณีที่เสนอเรื่องพระราชบัญญัติเท่านั้นซึ่งต้องมีคำชี้แจงตามหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ จึงอาจกล่าวได้ว่า ในประเทศไทย ต้องมีการทำ RIA เฉพาะกรณีที่จะออกพระราชบัญญัติเท่านั้น<sup>96</sup> ส่วนรายละเอียดในการตรวจสอบนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกาได้จัดทำคู่มือตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมายซึ่งคณะกรรมการรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ 23 พฤศจิกายน 2547 สำหรับส่วนราชการถือปฏิบัติ

<sup>95</sup> มาตรา 3/1 วรรค 3 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

<sup>96</sup> สถาพร ปัญญาดี, “การประเมินผลกระทบในการออกกฎหมาย: ศึกษาเฉพาะกรณีการจัดทำร่างพระราชบัญญัติ,” หน้า 85.

หลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติมีดังนี้<sup>97</sup>

(1) การตรวจสอบวัดถุประสงค์และเป้าหมายของการกิจ

- วัดถุประสงค์และเป้าหมายของการกิจคืออะไร
- มีความจำเป็นอย่างไร
- ปัญหาที่จะแก้ไขคืออะไร
- มีทางเลือกอื่นที่จะบรรลุวัดถุประสงค์เดียวกันหรือไม่

(2) การกำหนดตัวผู้รับผิดชอบการกิจ

- ใครควรเป็นผู้ทำการกิจนั้น
- รัฐควรทำเอง หรือให้ภาคเอกชนเป็นผู้รับผิดชอบ
- หากรัฐเป็นผู้รับผิดชอบ ควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ทำหรือไม่

(3) ความจำเป็นในการตรากฎหมาย

- มีความจำเป็นที่ต้องตรากฎหมายขึ้นเพื่อให้การทำการกิจนั้นประสบความสำเร็จหรือไม่

(4) ความซ้ำซ้อนกับกฎหมายอื่น

- ในเรื่องเดียวกันหรือทำนองเดียวกัน มีกฎหมายอื่นบัญญัติไว้แล้วหรือไม่

(5) การจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลและความคุ้มค่า

- กฎหมายที่จะตราขึ้นจะสร้างภาระหนาที่ให้เกิดขึ้นแก่บุคคลใดบ้าง

(6) ความพร้อมของรัฐในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย

- หน่วยงานมีความพร้อมในด้านกำลังคน เงิน และความรู้ที่จะบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายหรือไม่

กฎหมายหรือไม่

- มีวิธีการใดบ้างที่จะทำให้ประชาชนรับรู้ เข้าใจ และปฏิบัติตามกฎหมาย

(7) ความซ้ำซ้อนกับหน่วยงานอื่น

- มีหน่วยงานอื่นที่ปฏิบัติภารกิจเดียวกันหรือใกล้เคียงกันกับภารกิจตามกฎหมายที่เสนอให้ตราขึ้นหรือไม่ ถ้ามี สมควรยุบหน่วยงานนั้นหรือเปลี่ยนอย่างไร

(8) วิธีการทำงานและการตรวจสอบ

- หน่วยงานได้กำหนดวิธีการทำงานเพื่อรับการดำเนินงานตามกฎหมายไว้อย่างไร
- วิธีการทำงานที่กำหนดไว้สอดคล้องกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือไม่

(9) ความเหมาะสมของหลักเกณฑ์ในการออกกฎหมายลำดับรอง

- กฎหมายที่จะตราขึ้นนั้นจำเป็นต้องออกกฎหมายลำดับรองด้วยหรือไม่ ในกรณีได้บ้าง ด้วยเหตุผลใด

<sup>97</sup> สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, คู่มือแบบการร่างกฎหมาย, หน้า 651-658.

- หน่วยงานวางแผนในการตรากฎหมายลำดับรองเพื่อป้องกันมิให้มีการตรากฎหมาย  
ลำดับรองในลักษณะที่เป็นการขยายอำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือเพิ่มภาระแก่บุคคลเกินสมควรไว้แล้วหรือไม่  
อย่างไร

(10) การรับฟังความคิดเห็นของหน่วยงานหรือกลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้อง

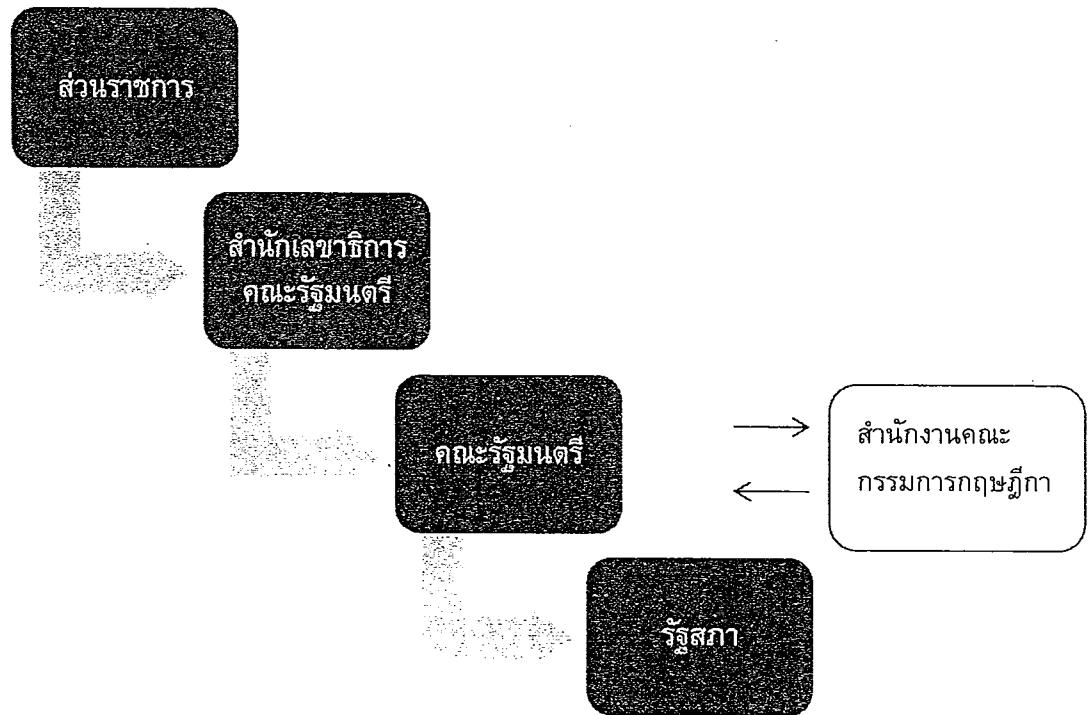
- มีการรับฟังความคิดเห็นของหน่วยงานอื่น และผู้ที่อาจได้รับผลกระทบจากการมีกฎหมายนั้น  
แล้วหรือไม่

#### 2.4.3 กระบวนการในการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายในประเทศไทย

การยกร่างกฎหมายเริ่มต้นจากส่วนราชการซึ่งจะมีคณะกรรมการยกร่างกฎหมาย รวบรวมข้อมูล  
จัดทำคำชี้แจงตามหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการร่างพระราชบัญญัติ เมื่อดำเนินการเสร็จก็  
จะเสนอร่างพร้อมคำชี้แจงความจำเป็น และข้อมูลที่เกี่ยวข้องไปยังสำนักเลขานุการคณะกรรมการรัฐมนตรี จากนั้น  
สำนักเลขานุการคณะกรรมการรัฐมนตรีจะพิจารณานำร่างกฎหมายดังกล่าวบรรจุในรายเพื่อเสนอคณะกรรมการรัฐมนตรี  
เห็นชอบในหลักการ การพิจารณาดังกล่าวเป็นการตัดสินใจทางนโยบาย หากคณะกรรมการรัฐมนตรีเห็นชอบใน  
หลักการแล้ว ก็จะส่งร่างกฎหมายและเอกสารประกอบไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อตรวจสอบ  
พิจารณาเนื้อหาและแบบของกฎหมายต่อไป<sup>98</sup> จากนั้นสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะตรวจพิจารณา  
ตามระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการจัดทำและการพิจารณาร่างกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ  
หรือประกาศ โดยกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ซึ่งการตรวจของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นการ  
ตรวจสอบความถูกต้องทั้งในด้านรูปแบบและด้านเนื้อหาของกฎหมาย นอกจากนี้ ยังต้องตรวจสอบความ  
ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติตัวย ทั้งนี้ตามระเบียบว่าด้วย  
หลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการรัฐมนตรี พ.ศ. 2548<sup>99</sup> กระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบของ  
กฎหมายของไทยดังปรากฏในแผนภูมิต่อไปนี้

<sup>98</sup> สถาพร ปัญญาติ, “การประเมินผลกระทบในการออกกฎหมาย: ศึกษาเฉพาะกรณีการจัดทำร่างพระราชบัญญัติ,” หน้า 88.

<sup>99</sup> เรื่องเดียวกัน



แผนภูมิกระบวนการในการวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมาย

#### 2.4.4 สถานการณ์ของการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายในประเทศไทย

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น จะเห็นว่า การวิเคราะห์ผลกระทบของการออกกฎหมายที่มีอยู่ในประเทศไทยยังคงมีข้อจำกัดหลายประการด้วยกัน

ประการที่หนึ่ง การวิเคราะห์ผลกระทบของการออกกฎหมายนั้นมีกฎหมายกำหนดให้นำมาใช้กับกฎหมายในระดับพระราชนูญถึงเท่านั้น ดังนั้น หากรัฐบาลจะออกกฎหมายระดับอื่น เช่น พระราชบัญญัติ กฎกระทรวงซึ่งอาจมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมในวงกว้าง ก็ไม่ต้องได้รับการวิเคราะห์ผลกระทบก่อน ในขณะที่ร่างพระราชนูญถึงบางเรื่องอาจไม่มีผลกระทบในวงกว้างกลับต้องได้รับการวิเคราะห์ผลกระทบ เนื่องจากกฎหมายกำหนดให้ทำ RIA โดยไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ว่าพระราชบัญญัติประเภทใดที่ต้องทำ RIA และประเภทใดที่ไม่ต้องผ่านกระบวนการ RIA

ประการที่สอง วัตถุประสงค์ในการทำ RIA มุ่งเน้นไปที่การตรวจสอบความจำเป็นในการออกกฎหมาย เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาเชิงนโยบายของฝ่ายบริหารเท่านั้น แต่ความจริงแล้ว RIA สามารถใช้เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์อื่น ได้ เช่น การสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับผลกระทบที่แท้จริงของกฎหมาย

การผลงานวัดถุประสงค์ทางนโยบายที่หลากหลาย การปรับปรุงความโปร่งใสและการรับฟังความคิดเห็น และการปรับปรุงความรับผิดชอบและตรวจสอบได้ของรัฐบาล<sup>100</sup>

ประการที่สาม หลักเกณฑ์ในการทำ RIA ตามหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ มีความไม่ชัดเจนเพียงพอสำหรับการนำไปปฏิบัติ และมุ่งเน้นไปที่การลดต้นทุนในการออกกฎหมายของภาครัฐ และผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลเป็นสำคัญ แต่ไม่ได้มีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนเกี่ยวกับผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจ สังคม ลิขสิทธิ์ล้อม นอกจากนี้ แม้ว่าจะมีข้อพิจารณาด้านความคุ้มค่า แต่ก็ไม่ได้ให้คำอธิบายว่าความคุ้มค่าหมายความว่าอะไร จะใช้หลักเกณฑ์อะไรเป็นวิธีการประเมินความคุ้มค่าดังกล่าว นอกจากนี้ ยังขาดหลักเกณฑ์และวิธีการในการเก็บข้อมูลที่มีคุณภาพซึ่งจำเป็นในการวิเคราะห์ผลกระทบและขาดหลักเกณฑ์และวิธีการในการรับฟังความคิดเห็น<sup>101</sup> และไม่มีข้อกำหนดว่าต้องมีการตีพิมพ์เผยแพร่ซึ่งทำให้เกิดปัญหาว่าประชาชนทัวร์ไปแล้วผู้ที่มีประโยชน์เกียร์ข้อจไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลได้ และทำให้เนื่องจากให้ความเห็นได้อย่างเต็มที่และมีประสิทธิภาพ

ประการที่สี่ ประเทศไทยยังไม่มีหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมคุณภาพ RIA และติดตามผลกระทบที่เกิดขึ้นภายหลังการออกกฎหมาย<sup>102</sup>

แม้ว่าตามระเบียบสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการจัดทำและการพิจารณาร่างกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับหรือประกาศ โดยกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 สำนักงานฯ อาจให้เสนอความเห็นเกี่ยวกับร่างกฎหมายต่อคณะกรรมการรัฐมนตรี แต่ก็จะจำกัดอยู่ในเรื่องของความสอดคล้องของร่างกฎหมายกับรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นในสาระสำคัญ หรือความซ้ำซ้อนกับกฎหมายที่มีอยู่แล้ว<sup>103</sup> สำนักงานฯ ไม่อาจให้ความเห็นเกี่ยวกับผลกระทบของกฎหมายได้ และถึงแม้ว่าจะระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 จะกำหนดให้สำนักงานฯ ตรวจสอบความถูกต้องตามหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติด้วย ก็ดูเหมือนจะเป็นการตรวจสอบในเชิงรูปแบบเท่านั้น ไม่รวมถึงการพิจารณาคุณภาพของ RIA ในด้านเนื้อหาด้วย

<sup>100</sup> OECD, Regulatory Impact Analysis in OECD countries: Challenges for Developing Countries, p. 7.

<sup>101</sup> สถาพร ปัญญาดี, “การประเมินผลกระทบในการออกกฎหมาย: ศึกษาเฉพาะกรณีการจัดทำร่างพระราชบัญญัติ,” หน้า 93.

<sup>102</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 101-102.

<sup>103</sup> ข้อ 7 ระเบียบสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการจัดทำและการพิจารณาร่างกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับหรือประกาศ โดยกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522

## 2.5 การวิเคราะห์ผลกระทบในการออกแบบของต่างประเทศ

### 2.5.1 ประเทศไทย

#### 2.5.1.1 กระบวนการจัดทำ RIA

##### (1) วัตถุประสงค์ในการจัดทำ RIA

ประเทศไทยได้จัดทำและพัฒนาการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกแบบกฎหมาย (RIA) มาอย่างนานกว่า 30 ปี โดยการสนับสนุนขององค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) องค์การดังกล่าวตระหนักถึงความสำคัญของการบริหารจัดการของภาครัฐผ่านกระบวนการพัฒนากฎหมายให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด โดยมีแนวความคิดว่ากฎหมายที่เรียบง่ายย่อมบันthonศักยภาพในการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจและเพิ่มภาระให้ภาครัฐโดยไม่จำเป็น การวิเคราะห์ผลกระทบในการออกแบบกฎหมาย (RIA) จึงเป็นเครื่องมือสำคัญเพื่อตรวจสอบคุณภาพของกฎหมายเพื่อให้กฎหมายที่ตราขึ้นและบังคับใช้อยู่บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายได้อย่างแท้จริง ทั้งยังสร้างความมั่นใจและความเชื่อใจจากประชาชนในชาติ เพื่อให้พร้อมเสริมสร้างความมั่นคงให้ภาครัฐ รวมทั้งพัฒนาความโปร่งใสของภาครัฐเพื่อเตรียมความพร้อมสู่ประเทศไทยที่มีรายได้สูงภายใน ค.ศ. 2020<sup>104</sup>

RIA เป็นลักษณะสำคัญของแนวปฏิบัติที่ดีในการออกแบบกฎหมาย (sound regulatory practice) RIA ประกอบไปด้วยกระบวนการตรวจสอบผลกระทบซึ่งน่าจะเกิดขึ้นจากการออกแบบที่เสนอและทางเลือกอื่น ซึ่งสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ทางนโยบายของรัฐบาลได้ ข้อกำหนด RIA มีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีกฎหมายที่ดี (better regulation) โดยมีหลักการดังนี้

- การวิเคราะห์ที่ดี (sound analysis): ต้องแสดงเหตุผลในการออกแบบกฎหมาย พร้อมทั้งวัตถุประสงค์ การประเมินผลกระทบของทางเลือกแต่ละทาง และจะต้องมีการรับฟังความคิดเห็นอย่างมีประสิทธิภาพ

- การตัดสินใจอย่างรอบคอบ (informed decision making): ผู้มีอำนาจตัดสินใจ เมื่อจะต้องเลือกทางเลือกใดทางเลือกหนึ่งจากหลายทางเลือก จะต้องเข้าใจนัยสำคัญของทางเลือกนั้น ๆ และมีข้อมูลเกี่ยวกับผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นก่อนที่จะตัดสินใจ และ

<sup>104</sup> Office of the Chief Secretary to the Government, "Official Opening of the Seminar on Enhancing Regulatory Quality," [Online], Available from: <http://www.pmo.gov.my/ksn/home.php?frontpage/speech/detail/1912> [May 30, 2016]

<sup>105</sup> Ibid.

- ความโปร่งใส (transparency): ข้อมูลที่เป็นพื้นฐานของการออกแบบของรัฐบาลจะต้องได้รับการเผยแพร่แก่สาธารณะ<sup>106</sup>

หัวใจสำคัญของการบูรณาการ RIA คือ RIS (Regulatory Impact Statement) ซึ่งเป็นเอกสารจัดทำขึ้นโดยผู้ออกกฎหมาย (regulator) เพื่อสนับสนุนข้อเสนอในการออกแบบใหม่ หลังจากที่ได้มีการรับฟังความคิดเห็นจากผู้ที่ได้รับผลกระทบแล้ว เอกสารนี้จะระบุขั้นตอนสำคัญในการพัฒนาข้อเสนอ ซึ่งรวมถึงการประเมินต้นทุนและประโยชน์ของแต่ละทางเลือกที่ได้พิจารณา หลังจากการตัดสินใจได้ถูกประกาศอย่างเป็นทางการแล้ว RIS จะได้รับการเผยแพร่โดยบรรษัทผลิตภาพของมาเลเซีย (Malaysia Productivity Corporation: MPC) โดยการปรึกษาหารือกับผู้ออกกฎหมาย<sup>107</sup>

## (2) ขั้นตอนการจัดทำ RIA

ในการทำ RIA มีหน่วยงานที่ดูแลกระบวนการทำ RIA ที่เกี่ยวข้อง 2 หน่วยงาน หน่วยงานแรก ได้แก่ คณะกรรมการอิกร่างแผนพัฒนาแห่งชาติ (the National Development Planning Committee: NDPC) ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลกระบวนการ RIS (Regulatory Impact Statement: RIS) ตรวจสอบและให้ความเห็นชอบความเพียงพอของ RIS ทั้งหมดก่อนที่จะถูกส่งไปยังผู้มีอำนาจตัดสินใจ เพื่อทำการตัดสินใจ หน่วยงานที่สอง คือ บรรษัทผลิตภาพของมาเลเซีย (Malaysia Productivity Corporation: MPC) มีความรับผิดชอบในการประเมินความจำเป็นในการทำ RIS และทบทวนความเพียงพอของ RIS ก่อนที่จะถูกส่งไปยัง NDPC อีกทั้งยังมีให้คำปรึกษาแก่ผู้ออกกฎหมาย (regulator) ในการทำ RIA และการพัฒนา RIS อีกด้วย<sup>108</sup>

โดยหลักแล้ว การตัดสินใจทั้งหมดของรัฐบาลและหน่วยงานของรัฐที่มีแนวโน้มว่า จะมีผลกระทบต่อภาคธุรกิจจะต้องผ่านกระบวนการ RIS การตัดสินใจดังกล่าวรวมถึงการแก้ไขกฎหมายที่มีอยู่หรือการเริ่มกฎหมายที่จะนำไปใช้โดยการออกกฎระเบียบของฝ่ายบริหารที่บังคับให้มีการปฏิบัติตาม<sup>109</sup> กรณีที่ไม่ต้องผ่านกระบวนการ RIS ได้แก่

1. การออกแบบที่มีผลกระทบน้อยและไม่ได้เปลี่ยนแปลงสถานะที่เป็นอยู่
2. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของรัฐและอำนาจอธิปไตย

<sup>106</sup> Malaysia Productivity Corporation (MPC), Malaysia Best Practice Regulation Handbook, [Online], 2013, Available from: <http://regulatoryreform.com/wp-content/uploads/2015/02/Malaysia-Best-Practice-Regulation-Hand-Book-2013.pdf> [May 30, 2016] p. 3.

<sup>107</sup> Ibid.

<sup>108</sup> Ibid., p. 4.

<sup>109</sup> Ibid., p. 5.

3. หนังสือเวียนภายในฝ่ายบริหาร (administrative circulars) ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการบริหารจัดการบริการสาธารณะ

4. ในกรณีพิเศษ (exceptional circumstances) ซึ่งที่ผู้ออกกฎหมายจะต้องออกกฎหมายเพื่อจัดการกับเรื่องเร่งด่วนที่จำเป็นต้องดำเนินการทันที ในกรณีดังกล่าวนี้ ผู้ออกกฎหมายจะต้องแจ้ง MPC พร้อมด้วยเหตุผล และ MPC จะแจ้ง NDPC เกี่ยวกับร่างกฎหมายซึ่งพัฒนาขึ้นโดยไม่ผ่านกระบวนการ RIS<sup>110</sup> อย่างไรก็ได้ กฎหมายเหล่านี้ต้องได้รับการทบทวนภายหลังจากที่กฎหมายมีผลใช้บังคับภายในหนึ่งหรือสองปีจากวันที่กฎหมายได้ประกาศใช้กฎหมาย<sup>111</sup>

กระบวนการ RIS เริ่มต้นจากการที่ผู้ออกกฎหมายติดต่อไปยัง MPC ตั้งแต่ในขั้นตอนแรกๆ ของกระบวนการตัดสินใจ ทันทีที่ตัดสินใจว่าอาจจำเป็นต้องมีการออกกฎหมาย ก่อนที่จะตัดสินใจขั้นสุดท้ายว่าจะต้องมีการออกกฎหมายหรือไม่ การแจ้งไปยัง MPC จะต้องเป็นไปตามแบบฟอร์มสำหรับการแจ้ง RIS (Template for RIS Notification Form) ที่กำหนดไว้<sup>112</sup> เพื่อให้ MPC พิจารณาถึงความจำเป็นของการจัดเตรียม RIS และแจ้งไปยังผู้แจ้ง การตัดสินใจว่าจะออกกฎหมายหรือไม่จะมีชื่นได้ก็ต่อเมื่อได้ทำ RIS แล้ว แต่อย่างไรก็ได้ อาจมีการอภิปรายเกี่ยวกับข้อเสนอทางกฎหมายก่อนในเบื้องต้นได้ตราบใดที่ยังไม่มีการตัดสินใจเกี่ยวกับการออกกฎหมาย<sup>113</sup>

ภายหลังได้รับการติดต่อจากผู้ออกกฎหมายแล้ว MPC จะพิจารณาว่าจำเป็นต้องมีการทำ RIS หรือไม่บนพื้นฐานของข้อมูลที่ได้รับ หน่วยงานต้องให้ข้อมูลแก่ MPC ที่เพียงพอให้สามารถประเมินผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากข้อเสนอได้ MPC จะแจ้งผลการประเมินกลับไปยังผู้ออกกฎหมาย หากข้อเสนอทางกฎหมายได้มีผลกระทบมากและไม่เข้ายกเว้นก็จะต้องเข้าสู่กระบวนการจัดทำ RIS ในกรณีที่ข้อเสนอทางกฎหมายอาจจะไม่ต้องทำ RIS เนื่องจากเข้าข้อยกเว้น MPC จะติดต่อไปยังหน่วยงานเพื่อขอข้อมูลเพิ่มเติม และเมื่อได้ปรึกษาหารือกับหน่วยงานแล้ว MPC ก็จะทำคำแนะนำอย่างโดยย่างหนักต่อไปนี้

- ข้อเสนอได้เป็นไปตามข้อกำหนดเกี่ยวกับการออกกฎหมายที่ดีแล้ว และไม่ต้องกระทำการใด ๆ ต่อไปอีก หรือ

- ข้อเสนอไม่เข้าข้อกำหนดว่าต้องเตรียม RIS และหน่วยงานจะต้องทำการทบทวนภายหลังจากที่กฎหมายได้ใช้บังคับแล้ว (post-implementation review)

หาก MPC เห็นว่าเป็นกรณีที่ต้องทำ RIS ระดับของการวิเคราะห์จะต้องได้สัดส่วนกับผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากข้อเสนอ ถ้าเป็นกรณีที่จะมีผลกระทบต่อธุรกิจและสังคมมาก RIS ต้องมี

<sup>110</sup> Ibid., p. 6.

<sup>111</sup> Ibid.

<sup>112</sup> Ibid., Annex 1.

<sup>113</sup> Ibid., p. 7.

การวิเคราะห์โดยละเอียด ในการนี้ MPC จะเป็นตรวจสอบว่าการวิเคราะห์เพียงพอหรือไม่เมื่อพิจารณา ลักษณะและขนาด (magnitude) ของข้อเสนอ อีกทั้งปัญหาที่ข้อเสนอต้องการแก้ไข<sup>114</sup>

ในกรณีที่ต้องทำ RIS หน่วยงานต้องทำเตรียม RIS โดยใช้แบบฟอร์มตามที่คู่มือ กำหนดไว้ RIS ต้องมีองค์ประกอบดังต่อไปนี้

1. ปัญหาหรือประเด็นที่จำต้องหาทางแก้ไข
2. วัตถุประสงค์
3. ทางเลือกทั้งที่เป็นกฎหมายและไม่ใช่กฎหมายอันอาจบรรลุวัตถุประสงค์ได้
4. การประเมินผลกระทบของทางเลือกทั้งหลาย (ต้นทุน ประโยชน์ และ ระดับความเสี่ยง) ที่อาจมีต่อภาคธุรกิจ ผู้บริโภค รัฐบาลและสังคม
5. รายงานการรับฟังความคิดเห็น
6. บทสรุปและทางเลือกที่ดีที่สุดที่สมควรนำมาใช้
7. แผนในการนำทางเลือกมาบังคับใช้และการทบทวน<sup>115</sup>

หลังจากได้วิเคราะห์ผลกระทบทางกฎหมายแล้ว หน่วยงานจะต้องทำสรุป RIS หนึ่งหน้าสำหรับส่งให้แก่ผู้มีอำนาจตัดสินใจและ MPC พร้อมกับ RIA ซึ่งบทสรุปดังกล่าวจะประกอบไปด้วย การอธิบายประเด็นหลักของการจัดทำ RIS โดยย่อ ผลกระทบของทางเลือกที่พิจารณาแล้วว่าดีที่สุด ผู้มีส่วนได้เสียและทางเลือกอื่น ๆ ผลสรุปนี้ยังประเมินด้วยว่าทางเลือกที่ดีที่สุดนี้จะลดต้นทุนของธุรกิจในการปฏิบัติตามกฎหมายและพัฒนาความสามารถเจริญเติบโตด้านความสามารถในการผลิตเพียงใด<sup>116</sup>

RIS จะต้องได้รับการรับรองโดยผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงานที่ออกกฎหมาย (Chief Executive of the Regulator) หรือโดยปลัดกระทรวงก่อนที่จะส่งไปยัง MPC เพื่อการประเมินครั้งสุดท้าย หาก MPC ประเมิน RIS แล้วเห็นว่าไม่เพียงพอ MPC จะชี้แจงเหตุผลในการตัดสินใจดังกล่าว RIS จะต้องมีรายละเอียดและความลึกของ การวิเคราะห์ที่ได้สัดส่วนกับความสำคัญของปัญหาและขนาดของผลกระทบซึ่งอาจเกิดขึ้นจากข้อเสนอ หลักเกณฑ์ในการประเมินว่า RIS มีข้อมูลและการวิเคราะห์เพียงพอ หรือไม่เป็นไปตามภาคผนวก 5 ของคู่มือ<sup>117</sup> เมื่อ MPC พิจารณาแล้วก็จะส่งไปยัง NPDC เพื่อพิจารณาความเพียงพอ และเมื่อ NPDC พิจารณาเสร็จก็จะส่ง RIS ไปยังคณะกรรมการทรัมป์ หรือรัฐมนตรีที่มีความรับผิดชอบ ก่อนจะมีการเผยแพร่ RIS ต่อไป

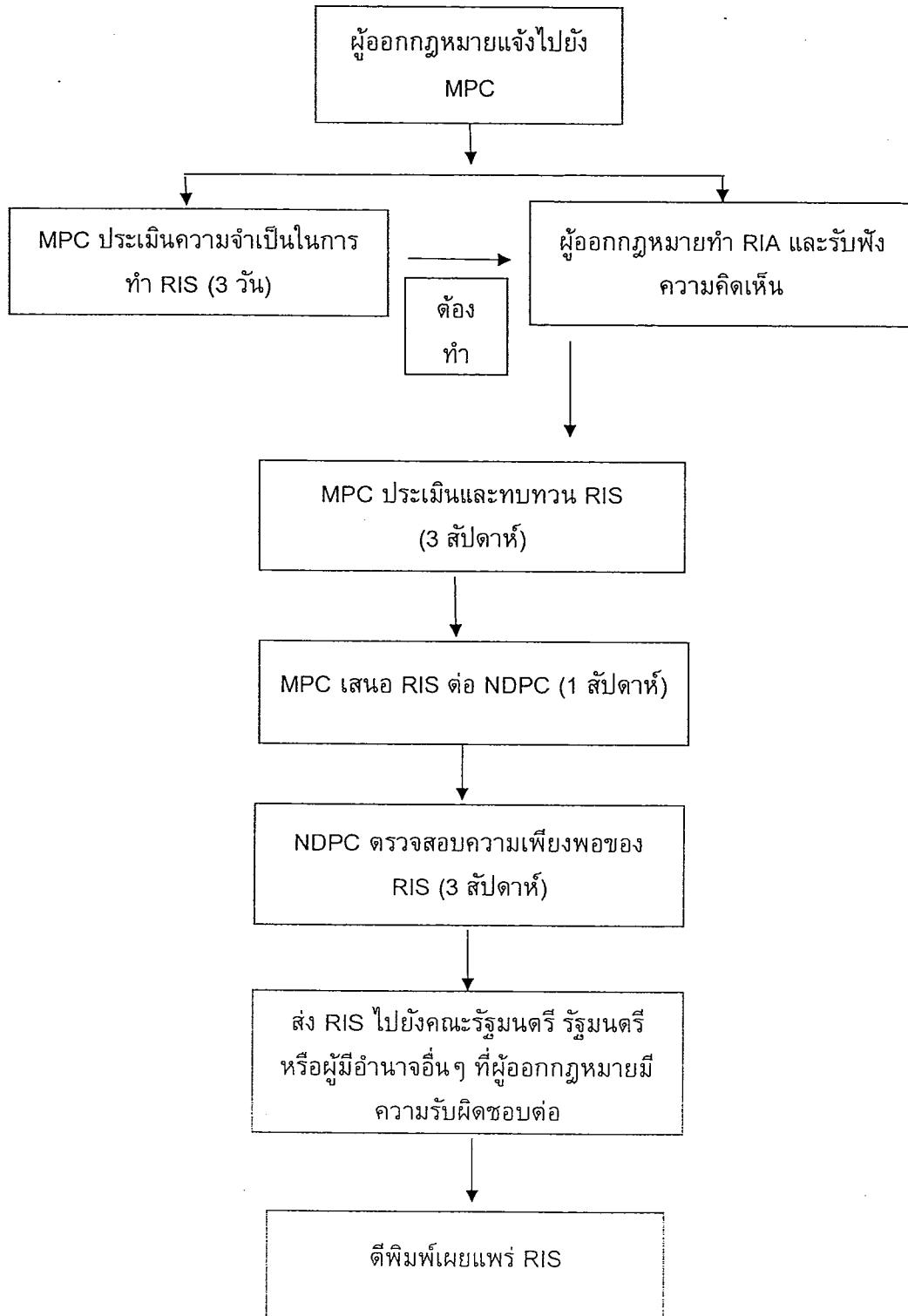
<sup>114</sup> Ibid., p. 8.

<sup>115</sup> Ibid., p. 11.

<sup>116</sup> Ibid., p. 15 สำหรับแบบฟอร์มของบทสรุปหนึ่งหน้า โปรดดู ภาคผนวกที่ 4 ของคู่มือ

<sup>117</sup> Ibid., p. 45.

(3) แผนผังขั้นตอนการจัดทำ RIA จากที่กล่าวในข้อ (2) สามารถแสดงเป็น  
แผนผังขั้นตอนการจัดทำ RIA ของประเทศไทยได้ดังนี้<sup>118</sup>



<sup>118</sup> ตารางข้างท้ายนี้แปลมาจาก Quick Reference Best Practice Regulation Handbook, July 2013, p. 17.

### 2.5.1.2 แม่แบบ

#### (1) ความนำ

การวิเคราะห์ผลกระทบในการออกแบบกฎหมายของประเทศไทยเชี่ยมีทั้งคู่มือการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกแบบกฎหมาย (Guideline) และการวิเคราะห์โดยใช้แม่แบบ (Template) แม่แบบประกอบด้วย 2 ส่วน ดังต่อไปนี้

1. Template for RIS Notification Form ใช้ในช่วงของการแจ้ง MPC เพื่อพิจารณาถึงความจำเป็นและการเตรียมความพร้อมในการจัดทำ RIS
2. Template for Regulatory Impact Statement ใช้เมื่อพิจารณาแล้วว่าร่างกฎหมายฉบับนั้นมีผลกระทบอย่างมากจนต้องเข้าสู่กระบวนการการจัดทำ RIS<sup>119</sup>

#### (2) โครงสร้าง RIA

เนื่องจากแม่แบบของการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกแบบกฎหมายของประเทศไทยเชี่ยมี 2 ประเภทดังได้กล่าวแล้วข้างต้น แม่แบบที่เรียกว่าแม่แบบสำหรับการแจ้ง RIS (Template for RIS Notification Form) นั้นจัดทำขึ้นโดยผู้ออกแบบกฎหมาย ก่อนส่งให้ MPC พิจารณาว่าร่างกฎหมายฉบับนั้น สมควรมีการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกแบบกฎหมายหรือไม่ สำหรับแม่แบบที่เรียกว่าแม่แบบสำหรับการรายงานผลกระทบทางกฎหมาย (Template for Regulatory Impact Statement) จะจัดทำขึ้นเมื่อเข้าสู่กระบวนการจัดทำ RIS และ ซึ่งสามารถจำแนกโครงสร้างของแม่แบบทั้ง 2 แบบได้ดังนี้

(2.1) แม่แบบสำหรับการแจ้ง RIS (Template for RIS Notification Form) ประกอบไปด้วยหลายหัวข้อ ดังนี้

1. ชื่อหน่วยงานที่เสนอ
2. ชื่อข้อเสนอ
3. เค้าโครงของข้อเสนอโดยสังเขป ซึ่งอาจรวมถึงข้อมูลต่อไปนี้
  - ปัญหาที่กฎหมายมุ่งหมายที่จะแก้ หรือวัตถุประสงค์ของ

รัฐบาล

- ทางเลือกในเบื้องต้นที่กำลังพิจารณา และ
- ข้อมูลว่าข้อเสนอที่เสนอเป็นการเสนอเพื่อออกแบบใหม่ หรือแก้ไขกฎหมายเดิมที่มีอยู่แล้ว

---

<sup>119</sup> Malaysia Productivity Corporation (MPC), Malaysia Best Practice Regulation Handbook, Annex 1 and Annex 2.

4. ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นแก่ภาคธุรกิจและผู้มีส่วนได้เสียอื่น ๆ
5. ต้นทุนของภาคธุรกิจที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย
6. การจัดเวลา
7. ข้อมูลสำหรับติดต่อ<sup>120</sup>

(2.2) แม่แบบสำหรับการรายงานผลกระทบทางกฎหมาย (Template for Regulatory Impact Statement) ประกอบไปด้วยหลายหัวข้อ ดังนี้

1. ชื่อข้อเสนอ
2. วัตถุประสงค์ของนโยบายหรือสภาพปัจจุบัน
3. เป้าหมายหรือผลของมาตรการที่ต้องการให้เกิดขึ้น
4. ทางเลือก
5. การประเมินผลกระทบ
6. การรับฟังความคิดเห็น
7. บทสรุปและแนะนำทางเลือกที่เหมาะสม
8. การนำทางเลือกที่แนะนำไปใช้<sup>121</sup>

### (3) การอธิบายโครงสร้าง RIA

(3.1) Template for RIS Notification Form แม่แบบนี้ใช้วิธีการบรรยายทั้งหมด ซึ่งประกอบไปด้วยหัวข้อดัง ๆ พร้อมรายละเอียด ดังนี้

1. ชื่อกระทรวง กรม หน่วยงานที่เสนอ
2. ชื่อข้อเสนอ
3. เค้าโครงของข้อเสนอโดยสังเขป ประกอบไปด้วยปัญหาที่ร่างกฎหมายต้องการแก้ไข วัตถุประสงค์ ทางเลือกและรายละเอียดว่ากฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายใหม่หรือกฎหมายเก่าที่ต้องการแก้ไข
4. ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นแก่ภาคธุรกิจและผู้มีส่วนได้เสียอื่น ๆ แม่แบบมีส่วนที่ให้บรรยายผลกระทบที่สำคัญทั้งด้านบวกและลบแก่ภาคธุรกิจ ผู้บริโภคและองค์กรที่ไม่ใช่องค์กรรัฐ (non-governmental organisations) เว้นเสียแต่ว่าผลกระทบนั้นเป็นผลกระทบน้อย
5. ต้นทุนของภาคธุรกิจที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ในส่วนนี้แบบฟอร์มให้บรรยายว่าต้นทุนที่ภาคธุรกิจต้องเผชิญมีอะไรบ้าง เช่น การควบรวมและรายงานข้อมูล

<sup>120</sup> Ibid., Annex 1.

<sup>121</sup> Ibid., Annex 2.

บางอย่าง การว่าจ้างทนายความ นักบัญชีและผู้เชี่ยวชาญด้านอื่น ๆ การประสานงานกับผู้ตรวจสอบบัญชี การเปลี่ยนแปลงกระบวนการบริหารงาน การให้การฝึกอบรมใหม่แก่นักงาน เป็นต้น

6. การจัดเวลา ต้องแสดงวันที่สำคัญ (key dates) และลำดับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในช่วงเวลา (timeline) อย่างชัดเจนว่ามีขั้นตอนและสิ่งที่ต้องทำอะไรบ้าง
7. ข้อมูลสำหรับติดต่อ ในส่วนนี้ หน่วยงานจะต้องให้รายละเอียด สำหรับติดต่อนานวัยงาน ไม่ว่าจะเป็นชื่อ อีเมล หมายเลขโทรศัพท์

(3.2) Template for Regulatory Impact Statement แม่แบบนี้ ใช้รือการบรรยายทั้งหมดเช่นเดียวกัน ซึ่งประกอบไปด้วยหัวข้อต่าง ๆ พื้นที่รายละเอียด ดังนี้

1. ชื่อข้อเสนอ ต้องเป็นชื่อเต็มและต้องมีการอ้างถึง Acts of Parliament โดยระบุทบทวนผู้ที่เกี่ยวข้องด้วย

2. วัตถุประสงค์ของนโยบายหรือสภาพปัจจุหา เป็นการบรรยาย วัตถุประสงค์หรือสภาพปัจจุหาโดยสังเขปเพื่อให้เห็นถึงความจำเป็นในการเข้าไปแก้ไขปัจจุหา และต้องมีรายละเอียดต่อไปนี้

- ระบุและอธิบายวัตถุประสงค์ทางนโยบายที่เกี่ยวข้อง
- ระบุผู้ได้รับผลกระทบและผู้มีส่วนได้เสีย พร้อมทั้งอธิบายว่า บุคคลเหล่านี้ได้รับผลกระทบอย่างไร
- ระบุว่าเพราะเหตุใด สถานะปัจจุบันรวมถึงกรอบทางกฎหมายที่มีอยู่ปัจจุบันเพียงพอ และ/หรือเหตุผลที่ต้องมีการออกกฎหมายใหม่
- การประเมินความเสี่ยง ต้องอธิบายว่าความเสี่ยงที่กฎหมาย

ต้องการแก้ไขคืออะไร กำหนดเป็นบริมาณเชิงตัวเลขได้หรือไม่<sup>122</sup>

3. เป้าหมายหรือผลของมาตรการที่ต้องการให้เกิดขึ้น หน่วยงานจะต้อง ระบุความมุ่งหมายของข้อเสนอหรือกฎหมายที่เสนออย่างชัดเจน บรรยายผลที่ต้องการให้เกิดขึ้นและบุคคลที่ จะได้รับผลกระทบจากกฎหมาย นอกจากนี้จะต้องระบุขอบเขตของการใช้งานคับของกฎหมายในเชิง กฎหมาย<sup>123</sup>

4. ทางเลือก หน่วยงานจะต้องระบุและบรรยายทางเลือกไม่ว่าจะเป็น ทางเลือกที่เป็นการออกกฎหมายหรือที่ไม่ใช่การออกกฎหมายที่อาจสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการได้ ตัวอย่างเช่น

<sup>122</sup> Ibid., p. 55.

<sup>123</sup> Ibid.

ก. ทางเลือกที่เป็นการออกกฎหมายเบียบ มีหลายรูปแบบดังนี้

- Government regulation หมายถึงกฎหมายที่รัฐออกมาไม่  
ว่าจะอยู่ในรูปกฎหมายหลัก (primary legislation) และกฎหมายลำดับรอง ทางเลือกนี้หมายความว่าจะมีความเสี่ยงสูง มีผลกระทบหรือมีความสำคัญมาก และไม่อาจแก้ไขได้ด้วยทางเลือกอื่น ๆ

- Self-regulation เป็นกฎหมายที่ผู้ประกอบการออกมา  
ควบคุมรับผิดชอบและบังคับใช้กันเอง โดยใช้วิธีการออกแนวปฏิบัติ (Codes of Conduct) ทางเลือกนี้  
หมายความว่าจะมีความเสี่ยงต่ำ และเป็นปัญหาที่สามารถแก้ไขได้ด้วยกลไกการตลาด เช่น สถานการณ์ที่เกิดเฉพาะกุลและสามารถนำเอาร  
วิธีการ Self-regulation ไปใช้ได้อย่างไรก็ตาม Self-regulation มีแนวโน้มไม่มีประสิทธิภาพหาก  
ผู้ประกอบการไม่ปฏิบัติตามแนวปฏิบัติ

- Quasi-regulation รวมถึงการออกกฎหมายหรือความตกลง  
(arrangements) ที่รัฐบาลมีส่วนทำให้ผู้ประกอบการปฏิบัติตาม แต่ไม่ได้เป็นการออกกฎหมายจากรัฐ  
โดยตรง เช่น ประมวลวิธีปฏิบัติของภาคอุตสาหกรรม (industry codes of practice) ที่พัฒนาขึ้นมาโดยรัฐ  
เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้อง คำแนะนำ (guidelines) หน่วยงานของรัฐทำขึ้น หรือระบบการรับรองคุณภาพ เป็น  
ต้น

- Co-regulation เป็นกรณีที่ภาคอุตสาหกรรม (industry)  
พัฒนาและบังคับใช้กฎหมายของตนเอง แต่รัฐออกกฎหมายรับรองเพื่อให้กฎหมายนั้นสามารถใช้บังคับได้<sup>124</sup>

ข. ทางเลือกที่ไม่ใช่การออกกฎหมายเบียบ มีหลายรูปแบบดังนี้

- ทางเลือกที่ไม่กระทำการอะไร (do nothing) ทุกอย่างคงไว้  
เช่นเดิม โดยอิงกับการเปลี่ยนแปลงของตลาดและกฎหมายเดิมที่มีอยู่ ซึ่งทางเลือกดังกล่าวจะถูกหยิบยกไว้  
เป็นทางเลือกลำดับแรกก่อนทางเลือกอื่น

- ทางเลือกที่ใช้วิธีให้ข้อมูลและการรณรงค์ให้ความรู้  
- ทางเลือกที่ใช้ตลาดเป็นเครื่องมือ (market-based  
instruments) เช่น ภาษี การให้เงินอุดหนุนและใบอนุญาตที่สามารถจำหน่ายจ่ายโอนได้ (tradable  
permits)

- ทางเลือกที่ใช้ระบบประกันคุณภาพโดยสมัครใจ เช่น การขึ้น  
ทะเบียน การออกใบรับรอง และการออกใบอนุญาต

- ทางเลือกที่ใช้การพัฒนาและส่งเสริมมาตรฐานที่สามารถ  
นำไปใช้โดยความสมัครใจ (voluntary standards)

<sup>124</sup> Ibid., p. 20.

- ทางเลือกอื่น ๆ เช่น การขึ้นทะเบียนข้อมูลที่เปิดเผยสู่

สาธารณะ<sup>125</sup>

### 5. การประเมินผลกระทบ

วัตถุประสงค์ของการประเมินคือ เพื่อให้ผู้ตัดสินใจทราบข้อดีข้อเสียของแต่ละทางเลือกและจะได้นำไปพิจารณาในการตัดสินใจ การประเมินผลกระทบเป็นการประเมินผลกระทบด้านต้นทุน ประโยชน์และความเสี่ยงอันอาจเกิดขึ้นแก่ผู้บริโภค ภาคธุรกิจ รัฐบาลและผู้มีส่วนได้เสียอื่น ๆ ทั้งทางตรงและทางอ้อมอย่างครอบคลุม โดยใช้สถานะปัจจุบันเป็นฐานในการประเมินผลกระทบของแต่ละทางเลือก ผลกระทบคราวกำหนดในเชิงปริมาณทราบเท่าที่เป็นไปได้ เพื่อให้สามารถเปรียบเทียบต้นทุนประโยชน์ที่อาจเกิดขึ้นจากการนำทางเลือกแต่ละทางไปใช้<sup>126</sup>

ในการประเมินผลกระทบนั้น จะต้องระบุว่าใครที่จะได้รับผลกระทบไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม อยู่ภาคธุรกิจใด จำนวนและขนาดของผู้ประกอบการเป็นอย่างไร และจะต้องรายงานผลกระทบของข้อเสนออย่างมายต่อเศรษฐกิจ ไม่ว่าจะเป็นภาระในทางบริหาร ผลกระทบต่อธุรกิจ ผู้บริโภค การแข่งขัด และการค้าภายในและระหว่างประเทศ อีกทั้งต้องอธิบายว่าทางเลือกที่แนะนำได้รับการพัฒนาเพื่อลดผลกระทบในด้านลบต่อสุขภาพ ความปลอดภัย สิ่งแวดล้อม สังคม วัฒนธรรม ความมั่นคง และเศรษฐกิจอย่างไรบ้าง<sup>127</sup> ในส่วนของผลกระทบต่อพัฒนาระบบระหว่างประเทศ คู่มือได้กำหนดแนวทางในการวิเคราะห์ผลกระทบต่อพัฒนาระบบระหว่างประเทศในภาคผนวก 3 ซึ่งใช้สำหรับกรณีที่จะออกกฎหมายที่กำหนดข้อบังคับทางเทคนิค (technical regulations)<sup>128</sup>

นอกจากนี้ ในการประเมินผลกระทบจะต้องพิจารณาประเด็นเรื่องความเท่าเทียมและความเป็นธรรมด้วยว่าข้อเสนอจะสามารถแก้ไขความไม่เท่าเทียมกันที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ร่างกฎหมายที่จะนำไปบังคับใช้สามารถแก้ปัญหาความไม่เท่าเทียมได้หรือไม่ และหากบังคับใช้แล้วจะส่งผลกระทบแก่ภาคส่วนใดเป็นพิเศษหรือไม่ รวมทั้งประเด็นที่ว่าภาคส่วนที่ได้ประโยชน์จากการร่างกฎหมายนี้เป็นแตกต่างไปจากภาคส่วนที่ต้องรับภาระต้นทุนหรือไม่<sup>129</sup> ในกรณีที่ข้อเสนอทางกฎหมายจะมีผลเป็นการจำกัดการแข่งขัน RIS จะต้องแสดงให้เห็นว่าข้อเสนอดังกล่าวจะให้ประโยชน์แก่สังคมซึ่งมากกว่าต้นทุน และไม่มีทางเลือกอื่นที่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์เดียวกันได้โดยไม่จำกัดการแข่งขัน<sup>130</sup>

<sup>125</sup> Ibid., p. 23.

<sup>126</sup> Ibid., p. 25.

<sup>127</sup> Ibid., p. 26.

<sup>128</sup> Ibid., pp. 59-60.

<sup>129</sup> Ibid., p. 56.

<sup>130</sup> Ibid., p. 31.

ส่วนการประเมินต้นทุนนั้น ต้องประเมินต้นทุนของทุกทางเลือกที่ระบุไว้ โดยครอบคลุมต้นทุนทุกด้าน เช่น การจัดหาวัสดุใหม่ การฝึกพนักงาน เวลาที่ต้องเสียไปในการกรอกแบบฟอร์มใหม่หรือในการตรวจสอบ หน่วยงานจะต้องระบุทั้งต้นทุนที่เสียไปครั้งเดียวและต้นทุนที่อาจเกิดขึ้นอีก โดยการคำนวณต้นทุนรายปี การวิเคราะห์ต้นทุนควรจะต้องสะท้อนต้นทุนทั้งหมด รวมถึงต้นทุนที่เกิดขึ้นจากผลลัพธ์ที่ไม่ได้คาดหมายไว้ด้วย นอกจากนี้ ในการประเมินต้นทุน จะต้องระบุและกำหนดปริมาณเป็นตัวเลขต้นทุนที่เกิดแก่บุคคลหรือองค์กรอื่น ๆ นอกจากภาคธุรกิจ ดังนั้นต้นทุนที่เกิดแก่สังคมหรือสิ่งแวดล้อมจะต้องได้รับการพิจารณาด้วย<sup>131</sup>

ในการประเมินต้นทุนและประโยชน์จะต้องประเมินครอบคลุมทั้งด้าน บวกและลบซึ่งได้วินิจฉัยไว้จากการผลกระทบของร่างกฎหมาย โดยอธิบายได้ดังนี้

#### ก. ต้นทุน มีได้หลายประเภท ดังนี้

- ต้นทุนในการปฏิบัติตามกฎหมายของภาคธุรกิจทั้งที่เป็นธุรกิจขนาดเล็กและขนาดใหญ่ เช่น ค่าใช้จ่ายในการขอใบอนุญาต การขนส่ง กระบวนการผลิต การตลาด หรืออื่น ๆ ตามที่รัฐกำหนด

- ต้นทุนของผู้บริโภค รวมถึงราคาสินค้าหรือบริการในอัตราที่สูงขึ้นเป็นผลมาจากการจำกัดการแข่งขันทางการค้า การลดตัวเลือกหรือคุณภาพของสินค้าและบริการ หรือการนำสินค้าและบริการเข้าสู่ตลาดช้าลงผลผลกระทบต่อการเลือกซื้อสินค้าและบริการของผู้บริโภค

- ต้นทุนของสังคมและหรือสิ่งแวดล้อม ต้นทุนประเภทนี้มีหลายกรณี เช่น การทำให้สิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรมลงหรือก่อมลพิษ การทำให้เกิดปัญหาสุขภาวะและทำให้ความปลอดภัยลดลง เงินเดือนหรือค่าจ้างลดลง และการทำให้การจ้างงานลดลงหรือเศรษฐกิจถagnate

- ต้นทุนของทางภาครัฐ ต้นทุนประเภทดังกล่าวมีหลายกรณี เช่น ค่าใช้จ่ายอันเนื่องมาจาก การพัฒนากฎหมาย การพัฒนานโยบายทางด้านการศึกษาและการให้ข้อมูลแก่ประชาชน ต้นทุนด้านการตรวจสอบหรือการให้ใบอนุญาต ต้นทุนด้านการรวบรวมข้อมูลทางธุรกิจ และต้นทุนด้านการบังคับใช้กฎหมาย<sup>132</sup>

#### ข. ประโยชน์

ประโยชน์ที่จำต้องวิเคราะห์หมายรวมทั้งประโยชน์แก่ผู้ประกอบกิจการ ผู้บริโภค รัฐบาลและบุคคลกลุ่มอื่นที่ได้รับผลกระทบ ประโยชน์ที่ควรนำมาพิจารณา ได้แก่ การพัฒนาผลิตภัณฑ์และคุณภาพของการบริการ การลดค่าใช้จ่ายในการผลิตสินค้าและบริการหรือราคาสินค้า

<sup>131</sup> Ibid., p. 56.

<sup>132</sup> Ibid., pp. 27-28.

และบริการ การลดการเกิดอุบัติเหตุและพัฒนาสุขภาวะและความปลอดภัย การพัฒนาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การลดค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติตามของผู้ประกอบการและภาครัฐ รวมถึงประโยชน์ด้านการพัฒนาการเข้าถึง ข้อมูลของผู้ประกอบการ ผู้บริโภคหรือรัฐบาล<sup>133</sup>

รูปแบบในการนำเสนอข้อสรุปเกี่ยวกับประโยชน์และต้นทุนที่เกิดขึ้นกับผู้มีส่วนได้เสีย เป็นไปตามตารางข้างล่างนี้<sup>134</sup>

ผลกระทบ	ต้นทุนหน่วย/
ก. ผลกระทบในเชิงปริมาณ (ปี/ringgitมาเลเซีย)	
- ประโยชน์ (ของผู้มีส่วนได้เสียแต่ละกลุ่ม)	
- ต้นทุน (ของผู้มีส่วนได้เสียแต่ละกลุ่ม)	
- ประโยชน์สุทธิ	
ข. ปริมาณผลกระทบ (ปี/ไม่ใช่ตัวเงิน)	
- ผลกระทบด้านบวก (ของผู้มีส่วนได้เสียแต่ละกลุ่ม)	
- ผลกระทบด้านลบ (ของผู้มีส่วนได้เสียแต่ละกลุ่ม)	
ค. ผลกระทบเชิงคุณภาพ	
ระบุรายการผลกระทบในเชิงคุณภาพ ที่มี (ด้านบวกและลบ) ต่อผู้มีส่วนได้เสียแต่ละกลุ่ม	

## 6. การรับฟังความคิดเห็น

หน่วยงานจะต้องระบุการรับฟังความคิดเห็นทั้งระดับภายในรัฐบาลและ การรับฟังความคิดเห็นจากสาธารณะ

- การรับฟังความคิดเห็นภายในรัฐบาล: ให้ระบุรายชื่อกรรม (departments) และหน่วยงานที่ปรากฏในแผนกรับฟังความคิดเห็นและที่หน่วยงานได้รับฟังความคิดเห็น ในขั้นตอนสุดท้ายของการทำข้อเสนอและ RIS

<sup>133</sup> Ibid., p. 29.

<sup>134</sup> Ibid., p. 33.

- การรับฟังความคิดเห็นจากสาธารณะ: ให้บรรยายแผนการในการรับฟังความคิดเห็นและระบุกลุ่มเป้าหมาย และต้องระบุกระบวนการ จำนวน และลักษณะของความคิดเห็นที่ได้รับโดยสรุปและการวิเคราะห์<sup>135</sup>

การรับฟังความคิดเห็นเป็นการให้ความเชื่อมั่นว่าผลกระทบทั้งหมดได้รับการพิจารณาในการประเมินว่าการแก้ไขปัญหาด้วยวิธีใดเป็นวิธีที่ดีที่สุด อีกทั้งสร้างความโปร่งใสซึ่งจะช่วยให้เกิดเชื่อมั่นในกระบวนการทางนโยบาย<sup>136</sup> หน่วยงานควรต้องระบุผู้มีประโยชน์เกี่ยวข้องและผู้ที่ได้รับผลกระทบและจะต้องให้อภิสูบุคคลดังกล่าวมีส่วนร่วมในการปรึกษาหารือที่จะต้องเป็นไปอย่างเปิดเผย จริงจัง (meaningful) และมีดุลยภาพ (balanced) ในทุกขั้นตอนของการวางแผนการอุตสาหกรรม RIS จะต้องแสดงให้เห็นว่า การรับฟังความเห็นเป็นไปตามหลักการดังกล่าว<sup>137</sup>

## 7. บทสรุปและแนะนำทางเลือกที่เหมาะสม

RIS จะต้องมีข้อความที่ระบุทางเลือกที่แนะนำบนพื้นฐานของการวิเคราะห์ผลกระทบอย่างชัดเจน จะต้องแสดงให้เห็นว่าทางเลือกนั้นเหมาะสมในการที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ได้ดีที่สุดเมื่อพิจารณาต้นทุนและประโยชน์แล้ว อีกทั้งยังสอดคล้องกับนโยบายของรัฐในการพัฒนาและบังคับใช้กฎหมาย (National Policy on the Development and Implementation of Regulations) ด้วย นอกจากนี้ RIS จะต้องระบุต้นทุนและประโยชน์ของทางเลือกดังกล่าวที่เกิดแก่กลุ่มต่าง ๆ<sup>138</sup> คู่มือได้ให้ตัวอย่างการนำเสนอบทสรุปและแนะนำทางเลือกที่เหมาะสมไว้ดังนี้<sup>139</sup>

ทางเลือก	ประโยชน์โดยรวม	ต้นทุนทั้งหมด	ประโยชน์อื่น ๆ	ผลกระทบที่ไม่คาดหมาย
				ระบุรายการพร้อมคำบรรยายพอสั้นๆ
1)				
2)				
3)				
4)				

<sup>135</sup> Ibid., p. 57

<sup>136</sup> Ibid., p. 36.

<sup>137</sup> Ibid., p. 37.

<sup>138</sup> Ibid., p. 41.

<sup>139</sup> Ibid., p. 57.

## 8. การนำทางเลือกที่ดีที่สุดไปใช้ในทางปฏิบัติ (implementation of the preferred option)

ส่วนนี้เป็นการบรรยายแผนการสำหรับการนำทางเลือกที่ดีที่สุดไปใช้ โดยต้องอธิบายกลยุทธ์ในการนำทางเลือกที่ดีที่สุดไปใช้โดยสรุป และต้องระบุหน่วยงานที่รับผิดชอบพร้อมทั้งบทบาทของหน่วยงานดังกล่าว อีกทั้งประเมินต้นทุนในการนำทางเลือกนั้นไปปฏิบัติ นอกจากนี้ ยังต้องระบุหน่วยงานที่ทำหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย และบรรยายวิธีการในการบังคับ อีกทั้งระบุมาตรการบังคับในการณ์ที่มีการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย

นอกจากแผนการในการนำทางเลือกไปใช้แล้ว ส่วนนี้ยังต้องระบุว่ากฎหมายที่ออกจะได้รับการตรวจสอบและบททวนความมีประสิทธิภาพอย่างไรและเมื่อใดอีกด้วย<sup>140</sup> โดยหลักแล้วกฎหมายทุกฉบับจะต้องได้รับการทบทวนทุก 5 ปี หากกฎหมายนั้นเป็นกฎหมายที่มีผลกระทบต่อธุรกิจและผลกระทบนั้นไม่ใช่ผลกระทบน้อย เว้นแต่กฎหมายนั้นจะมีบทบัญญัติบททวนซึ่งกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น การทบทวนดังกล่าวจะต้องได้รับการเผยแพร่รับทราบเว็บไซต์ของ MPC<sup>141</sup>

### 2.5.2 ประเทศไทย

#### 2.5.2.1 กระบวนการจัดทำ RIA

##### (1) วัตถุประสงค์ในการจัดทำ RIA

การวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย (RIA) เริ่มเข้ามา มีบทบาทในประเทศไทย ถึงปัจจุบัน ค.ศ. 1999 เนื่องจากรัฐบาลญี่ปุ่นเห็นความจำเป็นในการพัฒนาและเพิ่มศักยภาพของกฎหมาย กระตุ้นการลงทุนภายในประเทศ รับมือกับสภาพเศรษฐกิจต่ำ รวมถึงต้องการเสริมสร้างการแข่งขันทางการค้า RIA จึงเป็นเสมือนเครื่องมือที่ช่วยประเมินและตรวจสอบประสิทธิภาพของกฎหมายและเสริมสร้างระบบเศรษฐกิจภายในประเทศ ใน ค.ศ. 2004 รัฐบาลญี่ปุ่นตัดสินใจประกาศใช้แผนปฏิรูปกฎหมาย ครอบคลุมระยะเวลา 3 ปี ตั้งแต่ ค.ศ. 2004 ถึง 2007 เพื่อเสริมสร้างศักยภาพทางกฎหมายและการแข่งขันทางการค้าเพื่อให้เทียบเท่ากับประเทศอื่น ๆ ในกลุ่มองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD)<sup>142</sup>

<sup>140</sup> Ibid.

<sup>141</sup> Ibid., p. 45

<sup>142</sup> OECD, "OECD Reviews of Regulatory Reform Japan Progress in Implementing Regulatory Reform Executive Summary," [Online], Available from: <https://www.oecd.org/regreform/32983995.pdf> [2016, May 21].

กระทรวงกิจการภายในและการสื่อสาร (Ministry of Internal Affairs and Communications (MIC)) มีความรับผิดชอบหลักในการบังคับการตามกฎหมายว่าด้วยการประเมินนโยบายของรัฐบาล (Government Policy Evaluations Act 2001) และทำหน้าที่พัฒนาคู่มือการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย (RIA Guideline) RIA ในประเทศไทยปั่นพัฒนามาโดยตลอด จนกระทั่ง ค.ศ. 2013 รัฐจึงจัดตั้งสภาพปฎิรูปกฎหมาย (Council of Regulatory Reform) และดำเนินแผนการปฏิรูปกฎหมายเพื่อวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมายที่อาจส่งผลต่อโครงสร้างของเศรษฐกิจและสังคม โดยสภาพปฎิรูปกฎหมายจะตรวจสอบผลความก้าวหน้าผ่านทางรายงานประจำปี ต่อมาในปี ค.ศ. 2015 มีการจัดตั้งสภาพประเมินนโยบาย (Policy Evaluation Council) ขึ้น ประกอบไปด้วยสมาชิกซึ่งเป็นบุคคลภายนอกรัฐบาลเพื่อเป็นหลักประกันว่าการตรวจสอบและการพัฒนา RIA ปราศจากการแทรกแซงทางการเมือง<sup>143</sup> สภาพประเมินนโยบายแสงหวานทางในการปรับปรุงคุณภาพ RIA เช่น การปรับปรุงคู่มือในการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย ความสามารถในการประเมินของหน่วยงานที่มีความรับผิดชอบในการประเมิน เป็นต้น กล่าวได้ว่าตุ่นประสงค์ของ RIA ในประเทศไทยปั่นนั้นมีขึ้นเพื่อเสริมสร้างศักยภาพทางด้านกฎหมาย และเพิ่มขีดการแข่งขันทางการค้าให้ทัดเทียมกับประเทศในกลุ่ม OECD และเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการภายในรัฐบาล อันสร้างความเชื่อมั่นแก่สาธารณะฯ

## (2) ขั้นตอนการจัดทำ RIA

การวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมายเป็นส่วนสำคัญของการปฏิรูปฝ่ายบริการอย่างไรก็ได้ ประเทศไทยปั่นใช้คำว่าการประเมินนโยบาย (policy evaluation) การประเมินนโยบายมีสองประเภทคือ การประเมินนโยบายล่วงหน้า และการประเมินนโยบายภายหลังจากที่มีการนำนโยบายไปใช้ ส่วนหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการจัดทำการประเมินได้แก่ หน่วยงานที่รับผิดชอบนโยบายนั้น ๆ และ MIC

### (2.1) การประเมินผลกระทบล่วงหน้า (ex-ante evaluation)

กฎหมายว่าด้วยการประเมินนโยบายของรัฐบาล (Government Policy Evaluations Act 2001) มาตรา 3 กำหนดให้การตรา แก้ไข หรือยกเลิกกฎหมายที่มีผลบังคับประชาชน หรือมีการจำกัดสิทธิเสรีภาพ หรือเพิ่มภาระหน้าที่แก่ประชาชน จะต้องผ่านกระบวนการประเมินผลกระทบทางกฎหมายล่วงหน้า ดังนั้น กฎหมายที่ไม่มีผลกระทบกับประชาชน หรือไม่ได้จำกัดสิทธิเสรีภาพหรือสร้าง

---

<sup>143</sup> OECD, "OECD Regulatory Policy Outlook 2015 Country Profile Japan," [Online], Available from: <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/japan-web.pdf> [2016, May 21].

ภาระหน้าที่ให้แก่ประชาชน หรือกฎหมายที่โดยลักษณะแล้วไม่เหมาะสมที่จะทำการวิเคราะห์ผลกระทบล่วงหน้า จึงไม่ต้องผ่านกระบวนการ RIA<sup>144</sup> ตัวอย่างของกฎหมายที่ได้รับยกเว้นไม่ต้องทำ RIA ได้แก่

1. กฎหมายที่ใช้บังคับกับบุคคลซึ่งมีความสัมพันธ์กับฝ่ายบริหาร (administrative organs) แตกต่างจากความสัมพันธ์ระหว่างสาธารณะทั่วไป (general public) กับฝ่ายบริหาร เช่น

- กฎหมายที่ใช้บังคับกับหน่วยงานบริหารหรือรัฐบาลท้องถิ่น
- กฎหมายที่ใช้บังคับกับนิติบุคคล (corporations) ซึ่งมี

ความสัมพันธ์พิเศษกับรัฐภายใต้กฎหมายหรือกฎระเบียบ (ordinance) เช่น นิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นภายใต้กฎหมายเฉพาะให้มีอำนาจดำเนินกิจการของฝ่ายบริหาร มหาวิทยาลัยของรัฐ สถาบันวิจัย นิติบุคคลที่ประกอบกิจการบริการสาธารณะ เป็นต้น

- กฎหมายที่ใช้บังคับเฉพาะบุคคลที่ได้รับการปฏิบัติแตกต่างจากบุคคลทั่วไปตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายปกครองกำหนด เช่น กฎหมายที่ใช้บังคับกับพนักงานของรัฐ (public officers) อดีตข้าราชการของรัฐ บุคคลผู้ต้องขังหรืออยู่ในสถานพินิจ เป็นต้น
- กฎหมายที่ใช้บังคับเฉพาะกับชาวต่างประเทศหรือนิติบุคคลต่างชาติ

2. กฎหมายที่กำหนดความผิดและโทษทางอาญา

3. กฎหมายที่วางกฎหมายที่อย่างเท่าเทียมกันระหว่างเอกชน ตัวอย่างเช่น ข้อกฎหมายของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กฎหมายเกี่ยวกับธุกรรมทางพาณิชย์ ซึ่งใช้บังคับกับความสัมพันธ์อย่างเท่าเทียมกันระหว่างเอกชน ทั้งนี้ไม่รวมถึงกรณีกำหนดหน้าที่แก่คู่สัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเพียงฝ่ายเดียวเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคหรือผู้ลงทุน

4. กฎหมายที่ไม่ได้จำกัดสิทธิของประชาชนหรือกำหนดหน้าที่แก่ประชาชน

5. กฎหมายซึ่งตามแบบแผนทางสังคม ไม่ถือว่าเป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ในการปกครอง เช่น กฎหมายสำหรับการจัดเก็บค่าธรรมเนียมหรือค่าบริการสำหรับการให้ได้รับบริการจากรัฐ กฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อปฏิบัติตามสัญญาในกรณีที่หน่วยงานราชการเป็นคู่สัญญา<sup>145</sup>

<sup>144</sup> Ministry of Internal Affairs and Communication, “Implementation Guidelines for Ex-ante Evaluation of Regulations” [Online], Available from: [http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000082221.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000082221.pdf) [2016, August 15], p. 2.

<sup>145</sup> Ibid., pp. 2-3.

เมื่อพิจารณาแล้วว่าร่างกฎหมายฉบับใดสมควรเข้าสู่กระบวนการจัดทำ RIA สิ่งที่ต้องการทำต่อไปคือการประเมินผลกระทบจากการออกกฎหมาย ซึ่งหน่วย (unit) ที่จะทำการประเมินอาจแบ่งได้เป็นสองลักษณะ กล่าวคือ

1. หน่วยการประเมินที่ประกอบด้วยกฎหมายต่างลำดับชั้นกัน ทั้งกฎหมายหลัก (superior law) และกฎหมายลำดับรอง (ordinance) ซึ่งเรียกว่าเป็นหน่วยการประเมินในแนวตั้ง (vertical unit) ใช้สำหรับกรณีที่กฎหมายในเรื่องหนึ่งประกอบด้วยข้อบทกฎหมายซึ่งอยู่ในกฎหมายหลักและที่อยู่ในกฎหมายลำดับรอง หน่วยงานจะทำการประเมินผลกระทบของกฎหมายไปพร้อมกัน โดยให้หน่วยงานมีดุลพินิจในการตัดสินใจว่าจะจัดเตรียมรายงานการประเมิน (evaluation report) และสรุปสำหรับกฎหมายแต่ละลำดับชั้นแยกกันหรือจะทำรวมกัน

2. หน่วยการประเมินที่ประกอบด้วยข้อกฎหมายลำดับเดียวกัน หลายชั้น เรียกว่าหน่วยการวิเคราะห์ในแนวนอน (horizontal unit) หมายถึงกรณีที่กฎหมายประกอบด้วยข้อกฎหมายหลายชั้นในกฎหมายหรือกฎหมายลำดับรองฉบับเดียวกัน หรือข้อกฎหมายในกฎหมายหรือกฎหมายลำดับรองหลายฉบับ การประเมินจะต้องทำขึ้นโดยกำหนดหน่วยการประเมินที่เหมาะสมสำหรับการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างผลกระทบและการเป็นรายกรณีไป<sup>146</sup>

#### เนื้อหาของการวิเคราะห์และประเมิน มีด้วยกัน 6 ส่วน ดังนี้

1. วัตถุประสงค์ สาระสำคัญ และความจำเป็นของกฎหมาย

ก. หน่วยงานต้องอธิบายสถานะที่เป็นอยู่และปัญหาของกฎหมายอย่างชัดเจนและเฉพาะเจาะจง รวมถึงสาเหตุของปัญหา ความไม่สะทวកหากปัญหานั้นยังคงไม่ได้รับการแก้ไข

ข. หน่วยงานต้องอธิบายวัตถุประสงค์ เนื้อหา และความจำเป็นที่ต้องออกกฎหมาย แก้ไขกฎหมาย หรือยกเลิกกฎหมาย อีกทั้งประโยชน์ของการดำเนินการดังกล่าว

2. การวิเคราะห์ต้นทุนและประโยชน์

คำว่า “ต้นทุน” และ “ประโยชน์” ในที่นี้ หมายถึง ส่วนที่สามารถคำนวณเป็นเงินได้และที่คำนวณเป็นเงินไม่ได้ ดังนั้น คำว่าต้นทุนและประโยชน์นี้ จึงไม่ได้หมายความว่า ต้นทุนหรือประโยชน์ที่ไม่สามารถคำนวณเป็นเงินได้ซึ่งได้ถูกแปลงให้เป็นเงินแล้ว วิธีการในการวิเคราะห์ต้นทุนและประโยชน์มีดังนี้

ก. ข้อพิจารณาเบื้องต้น

- ระยะเวลาในการวิเคราะห์: หน่วยงานจะต้องกำหนดช่วงเวลาสำหรับการวิเคราะห์อย่างเหมาะสมเป็นรายกรณีไป โดยคำนึงถึงความไม่แน่นอนอันเนื่องมาจาก

<sup>146</sup> Ibid., p. 3.

กาลเวลา (fluctuation with age) และความแเม่นยำของต้นทุนและประโยชน์ ในกรณีที่ต้นทุนและประโยชน์ทั้งหมดที่คำนวณเป็นเงินในระยะเวลาเกินกว่า 1 ปี ควรจะต้องคำนวณเป็นค่าเงินปัจจุบันโดยวิธีการลดค่าเงินในอนาคต (discounting the future value by cut rate)

- ฐานของการเปรียบเทียบ (baseline) สำหรับการประมาณต้นทุนและประโยชน์

ฐานของการเปรียบเทียบคือสถานการณ์ซึ่งคาดว่าจะเกิดขึ้น

หากไม่มีการออกกฎหมาย แก้ไขกฎหมาย หรือยกเลิกกฎหมาย ต้นทุนและประโยชน์จะต้องได้รับการประมาณการณ์โดยพิจารณาระหว่างฐานของการเปรียบเทียบกับสถานการณ์ที่คาดว่าจะเกิดขึ้นเมื่อมีการออกกฎหมาย แก้ไขกฎหมาย หรือยกเลิกกฎหมาย ต้นทุนและประโยชน์ของทางเลือกอื่น ๆ นอกจากมาตรการทางกฎหมายดังกล่าวที่ควรได้รับการเปรียบเทียบในลักษณะเดียวกัน

- การวิเคราะห์ต้นทุนและประโยชน์แต่ละส่วน

ส่วนของต้นทุนและประโยชน์ที่คาดว่าจะเพิ่มขึ้นหรือลดลง

อันเป็นผลจากการออกกฎหมาย แก้ไขกฎหมาย หรือลดกฎหมาย จะต้องได้รับการซึ่งจะแสดงอิบยาโดยละเอียดที่สุดเท่าที่เป็นไปได้ โดยควรต้องระบุผู้ที่จะเป็นฝ่ายแบกรับต้นทุนหรือได้รับประโยชน์ส่วนนั้น ๆ ด้วย

หากเป็นไปได้ ควรกำหนดหรือบรรยายต้นทุนและประโยชน์ในรูปตัวเงิน แต่ถ้าทำไม่ได้ ก็ควรอธิบายอย่างชัดเจนในเชิงคุณภาพ โดยคำนึงถึงด้วยว่าต้นทุนสามารถถูกประมาณการณ์ในรูปตัวเงินได้ง่ายกว่าประโยชน์ นอกจากนี้หากการกำหนดในเชิงปริมาณ (quantification) และการคำนวณเป็นตัวเงิน (conversion into monetary value) เป็นไปได้ หน่วยงานจะต้องพยายามให้คำอธิบายโดยวิธีการทั้งสองควบคู่กันไป

- ผลกระทบที่มีผลต่อผลกระทบโดยอ้อม

หน่วยงานควรพิจารณาผลกระทบทั้งผลกระทบโดยตรงและผลกระทบโดยอ้อม โดยต้องระบุปัจจัยภายนอกที่อาจกระทบต่อการบรรลุเป้าหมายด้วย นอกจากนี้หน่วยงานจะต้องพยายามกำหนดผลกระทบทางอ้อมที่สำคัญในเชิงปริมาณหรือกำหนดเป็นตัวเงิน ทั้งนี้ การประเมินผลกระทบทางอ้อมจะต้องระมัดระวังไม่ให้เข้าข้อนักบัญชีที่เป็นผลกระทบทางตรง

#### ข. การจัดประเภทของต้นทุน

ต้นทุนอาจได้รับการแยกและเป็นประเภทต่าง ๆ โดยใช้ผู้ที่ต้อง

แบกรับภาระเป็นเกณฑ์ในการแบ่งได้ดังนี้

- ต้นทุนในการปฏิบัติตามกฎหมาย (compliance costs)

เป็นต้นทุนซึ่งประชาชนหรือผู้ประกอบธุรกิจต้องแบกรับเพื่อปฏิบัติตามกฎหมาย เช่น ต้นทุนในการขอใบอนุญาตจากหน่วยงานบริหาร ค่าใช้จ่ายภายในซึ่งประชาชนหรือผู้ประกอบธุรกิจจะต้องเสียไปเพื่อซื้อเครื่องมือใหม่ เป็นต้น

- ต้นทุนของรัฐ (administrative costs) เป็นต้นทุนซึ่งผู้ออกกฎหมายจะต้องแบกรับ รวมถึงค่าใช้จ่ายในการนำกฎหมายมาใช้ ค่าใช้จ่ายที่จำเป็นในการบังคับใช้กฎหมาย หน่วยงานควรต้องระบุผู้ที่จะมีความรับผิดชอบดังกล่าวด้วย การทราบต้นทุนของรัฐมีความสำคัญในการตัดสินใจว่าการแทรกแซงของรัฐเหมาะสมหรือไม่ และทำให้เกิดความชัดเจนเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายที่จำเป็นที่ภาครัฐต้องแบกรับด้วย

- ต้นทุนทางสังคมอื่น ๆ หมายถึง ผลกระทบทางลบที่มีต่อเศรษฐกิจสังคมและสิ่งแวดล้อมโดยรวม หากเป็นที่ชัดเจนว่าการออกกฎหมาย แก้ไขกฎหมาย หรือการยกเลิกกฎหมายจะมีผลกระทบต่อการแข่งขัน จะต้องพิจารณาผลกระทบดังกล่าวด้วย<sup>147</sup>

### 3. การวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างต้นทุนและประโยชน์

วัตถุประสงค์ของการประเมินผลกระทบของกฎหมายล่วงหน้าก็เพื่อทราบว่าประโยชน์ที่จะได้รับเหมาะสมกับต้นทุนที่เกิดขึ้นจากกฎหมายนั้นหรือไม่ วิธีการวิเคราะห์ที่มักนำมาใช้มี 3 วิธีด้วยกัน คือ

#### ก. การวิเคราะห์ต้นทุนและประโยชน์ (cost –benefit analysis)

เป็นวิธีการหลักที่ใช้ในการประเมินผลกระทบของกฎหมายล่วงหน้า โดยวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างต้นทุนกับประโยชน์โดยการประมาณการณ์ต้นทุนและประโยชน์ซึ่งได้กำหนดเป็นตัวเงิน การวิเคราะห์แบบนี้อาจไม่เหมาะสมสำหรับกรณีที่ส่วนของต้นทุนและประโยชน์ไม่สามารถคาดหมายได้ในเชิงปริมาณ หรือสามารถคาดหมายได้ในเชิงปริมาณแต่ยากที่จะกำหนดเป็นตัวเงิน<sup>148</sup> นอกจากนี้ การวิเคราะห์ต้นทุนและประโยชน์นี้จะไม่ครอบคลุมถึงปัจจัยอื่น ๆ นอกเหนือจากความมีประสิทธิผล เช่น การกระจายต้นทุนและประโยชน์อย่างเป็นธรรม (fair distribution) ด้วยเหตุนี้ จึงจำเป็นต้องมีการประเมินภาพรวม (comprehensive evaluation) โดยพิจารณาตั้งแต่ประสิทธิภาพทางนโยบายอื่น ๆ นอกเหนือจากความมีประสิทธิผลด้วย<sup>149</sup>

#### ข. การวิเคราะห์ความมีประสิทธิภาพของต้นทุน (cost-effectiveness analysis)

เป็นการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างต้นทุนกับประสิทธิภาพโดยประมาณการณ์ต้นทุนที่จำเป็นสำหรับการบรรลุประโยชน์ตามที่กำหนดไว้ในเชิงประมาณ

<sup>147</sup> Ibid., p. 6.

<sup>148</sup> Ibid.

<sup>149</sup> Ibid.

(ประสิทธิภาพ)<sup>150</sup> การวิเคราะห์โดยวิธีนี้อาจนำมาใช้กรณีที่ต้นทุนและประโยชน์สามารถการณ์ได้ในเชิงปริมาณแต่ยังยากที่จะกำหนดเป็นตัวเงิน<sup>151</sup>

#### ค. การวิเคราะห์ต้นทุน (cost analysis)

เป็นการวิเคราะห์ต้นทุนเป็นหลักโดยไม่มีการวิเคราะห์ประโยชน์ในกรณีที่ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากทางเลือกต่าง ๆ เมื่อเทียบกัน หรือกรณีที่ประโยชน์มากกว่าต้นทุนอย่างชัดเจน<sup>152</sup>

#### 4. การเปรียบเทียบกับทางเลือกอื่น ๆ

หน่วยงานต้องนำเสนอทางเลือกที่อาจเป็นไปได้และเปรียบเทียบทางเลือกเหล่านั้นโดยวิธีการวิเคราะห์ที่กล่าวไว้ในข้อ 3 เพื่อให้มูลที่เป็นประโยชน์ในการตัดสินใจเลือกนโยบายที่เหมาะสมอีกทั้งเป็นการรับผิดชอบต่อสาธารณะอีกด้วย ถ้าเป็นไปได้ จะต้องนำเสนอทางเลือกที่ไม่ใช่การอุกฤษณาด้วย คำว่า “ทางเลือก” ในที่นี้ หมายรวมถึง วิธีการอื่น ๆ นอกจากการอุกฤษณา ผู้มีอำนาจอื่น ๆ การกระทำการของฝ่ายบริหารในรูปแบบอื่น ๆ หรือมาตรการในการบังคับแบบอื่น ๆ มาตรฐานทางกฎหมายอื่น ๆ หรือระยะเวลาอื่น ๆ อย่างไรก็ได้ คู่มือนี้ไม่ได้มุ่งหมายให้สถานการณ์ที่เป็นฐานของการเปรียบเทียบ (baseline) เป็นหนึ่งในทางเลือก<sup>153</sup> ต้นทุนและประโยชน์ของทางเลือกต่าง ๆ นั้นจะต้องได้รับการวิเคราะห์โดยการเปรียบเทียบกับฐานของการเปรียบเทียบ อีกทั้งต้องระบุผลของการเปรียบเทียบระหว่างทางเลือกที่เสนอ กับทางเลือกอื่น ๆ อย่างชัดเจน<sup>154</sup>

#### 5. ความเห็นของผู้เชี่ยวชาญและประเด็นอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

ในการขอความเห็นและใช้ความเห็นของผู้ที่มีความรู้และความเชี่ยวชาญที่เกี่ยวข้องหน่วยงานจะต้องใช้ความระมัดระวังเพื่อให้มั่นใจได้ว่าการดำเนินการดังกล่าวมีความเป็นไปตามลักษณะเฉพาะของนโยบายที่ประเมิน เนื้อหาของการประเมิน ประสิทธิผลของการประเมินหน่วยงานอาจจัดตั้งคณะกรรมการวิเคราะห์ด้านการประเมินนโยบาย (a committee on Policy Evaluation) ประกอบด้วยบุคคลผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับกิจกรรมเกี่ยวกับการประเมินโดยทั่วไป และปรึกษาหารือกับผู้เชี่ยวชาญเพื่อได้คำแนะนำอย่างเป็นรูปธรรมเกี่ยวกับนโยบาย<sup>155</sup>

<sup>150</sup> Ibid., p. 7.

<sup>151</sup> Ibid., p. 6.

<sup>152</sup> Ibid., p. 7.

<sup>153</sup> Ibid.

<sup>154</sup> Ibid.

<sup>155</sup> Ministry of Internal Affairs and Communication, “Policy Evaluation Implementation Guidelines” [Online], Available from [http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000082220.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000082220.pdf) [2016, September 20], p. 8.

ความเห็นของผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับผลการวิเคราะห์ทางเลือกในการออกแบบ แก้ไขกฎหมายหรือยกเลิกกฎหมายจะต้องได้รับระบุไว้ในรายงานการประเมิน (evaluation report) รวมทั้งข้อมูลโดยสรุปและที่มาของเอกสารและข้อมูลที่ใช้ในการประเมิน นอกจากนี้ เพื่อส่งเสริม การเก็บรวบรวมข้อมูลและเพิ่มการปฏิบัติตามกฎหมาย หน่วยงานควรมีการเปิดเผยหรือรวมรวมข้อมูลหรือ รับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับผลการวิเคราะห์ของการประเมินผลกระทบทางกฎหมายล่วงหน้าให้เร็วที่สุดเท่าที่ เป็นไปได้ โดยให้พิจารณากระบวนการรับฟังความคิดเห็นของต่างประเทศเป็นตัวอย่าง<sup>156</sup>

#### 6. การกำหนดเวลาหรือเงื่อนไขสำหรับการทบทวน

รายงานการประเมินจะต้องระบุเวลาและเงื่อนไขในการทบทวน ความเหมาะสมของกฎหมายในสถานการณ์ทางสังคมเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป ในการทบทวนนั้น จะต้อง ตรวจสอบต้นทุนและประโยชน์ที่แท้จริงอย่างสมำเสมอ หากมีการกำหนดให้มีการตรวจสอบ ควรต้องระบุไว้ ในรายงานด้วย<sup>157</sup>

### ข้อพิจารณาอื่น ๆ

#### 1. การตอบสนองต่อความไม่แน่นอน

เนื่องจากการประเมินผลกระทบล่วงหน้านั้นตั้งอยู่บนการคาดการณ์ เหตุการณ์ในอนาคตซึ่งมีความไม่แน่นอน จึงจำเป็นต้องอธิบายระดับความไม่แน่นอนของมูลค่าที่ประมาณ ไว้ซึ่งอาจทำโดยการใช้ช่วงระยะเวลาของมูลค่าที่ตัวเลข

#### 2. การประเมินกฎหมายที่จำต้องออก แก้ไข หรือยกเลิกโดย เร่งด่วน

ในการนี้ถูกเฉินทำให้ไม่อาจปฏิบัติตามกระบวนการประเมินผลกระทบล่วงหน้าที่กำหนดไว้เป็นมาตรฐานได้ หน่วยงานจะต้องทำการประเมินเท่าที่สถานการณ์เอื้ออำนวย โดยคำนึงถึงวัตถุประสงค์ของกฎหมาย Government Policy Evaluation Act และต้องเตรียมรายงานการ ประเมินและเผยแพร่เท่าที่จำเป็นแม้ว่ารายงานการประเมินอาจได้รับการเผยแพร่ภายหลังการออกกฎหมาย ก็ตาม อย่างไรก็ตาม ในกรณีนี้ หน่วยงานที่ทำการประเมินจะต้องรับผิดชอบต่อสาธารณะโดยการอธิบาย เหตุผลว่าพระเจ้าเดจิ่งไม่สามารถปฏิบัติกระบวนการมาตรฐานได้ ส่วนกฎหมายที่มีผลใช้บังคับเฉพาะใน กรณีฉุกเฉินเท่านั้นจะต้องได้รับการประเมินผลกระทบล่วงหน้าเข่นเดียวกับกฎหมายอื่น ๆ เว้นแต่จะมี เหตุผลพิเศษดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น<sup>158</sup>

<sup>156</sup> Ministry of Internal Affairs and Communication, "Implementation Guidelines for ex-ante Evaluation of Regulations", p. 7.

<sup>157</sup> Ibid., p. 8.

<sup>158</sup> Ibid..

### 3. การพัฒนาการวิเคราะห์

เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาการวิเคราะห์ หน่วยงานจะต้องเปลี่ยนแปลงหรือพัฒนาการวิเคราะห์เพื่อให้เหมาะสมกับลักษณะของกฎหมาย ด้วยเช่น กรณีที่กฎหมายที่จะเสนอันมีผลกระทบอย่างสำคัญต่อการแข่งขัน หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรร่วมกันแสวงหาวิธีการในการตรวจสอบและวิเคราะห์ผลกระทบต่อการแข่งขันโดยขอความร่วมมือจากคณะกรรมการค้าที่เป็นธรรม (Fair Trade Commission)<sup>159</sup>

### 4. ความร่วมมือกันระหว่างส่วนงานที่มีหน้าที่ประเมินและที่มีหน้าที่วางแผนการออกกฎหมาย

ส่วนงานภายใต้หน่วยงานของรัฐแต่ละหน่วยงานที่มีหน้าที่ประเมินและที่มีหน้าที่วางแผนในการออกกฎหมายควรมีการประสานงานและร่วมมือกันอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อพัฒนาคุณภาพกฎหมาย

เมื่อหน่วยงานได้ทำการประเมินผลกระทบล่วงหน้าแล้วจะต้องจัดเตรียมรายงานการประเมิน (Evaluation Report) ซึ่งต้องประกอบด้วยหัวข้อสำคัญต่อไปนี้

1. วัตถุประสงค์ เนื้อหา และความจำเป็นของกฎหมาย
2. ต้นทุนของกฎหมาย
3. ประโยชน์ที่จะได้รับจากกฎหมาย
4. ผลของการประเมินโดยบาย (เช่น การวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างต้นทุนและประโยชน์)
5. ความเห็นของผู้เขี่ยวชาญและประเด็นอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง
6. เวลาหรือเงื่อนไขสำหรับการบทวน

ในการเผยแพร่ทางเลือก หน่วยงานจะต้องระบุต้นทุนและประโยชน์ของทางเลือกนั้นๆ อีกทั้งผลการเปรียบเทียบระหว่างทางเลือกแหล่งนั้นกับทางเลือกที่เป็นการออกกฎหมายด้วยเหตุที่จำเป็น<sup>160</sup>

การทำสรุประยงานการประเมินให้เป็นตามแบบฟอร์มที่กำหนด (โปรดดูส่วนต่อไปว่าด้วยแม่แบบ) และอาจเปลี่ยนแปลงได้ตามความเหมาะสม<sup>161</sup>

<sup>159</sup> Ibid., p. 8.

<sup>160</sup> Ibid., p. 9.

<sup>161</sup> Ibid.

หลังจากที่หน่วยงานได้ทำการรายงานการประเมินผลเรียบร้อยแล้ว หัวหน้าหน่วยงานจะต้องส่งรายงานไปยังรัฐมนตรี MIC โดยเร็ว และเผยแพร่รายงานดังกล่าวและบทสรุป<sup>162</sup> กำหนดเวลาสำหรับการเผยแพร่รายงานนั้นแตกต่างกันไปตามประเภทของกฎหมาย ถ้าหากกฎหมายที่จะออกเป็นกฎหมายขึ้นพระราชบัญญัติ จะต้องเผยแพร่รายงานผลการการประเมินก่อนที่คณะรัฐมนตรีจะให้ความเห็นชอบร่างกฎหมาย ถ้าเป็นการออกกฎหมายระดับที่เท่ากับหรือต่ำกว่าคำสั่งคณะกรรมการรัฐมนตรี รายงานการประเมินจะต้องได้รับการเผยแพร่ก่อนเริ่มกระบวนการรับฟังความคิดเห็นจากสาธารณะภายใต้พระราชบัญญัติกระบวนการบริหาร (Administrative Procedure Act 1993) แต่ถ้ากฎหมายนั้นไม่ต้องผ่านกระบวนการรับฟังความคิดเห็น ต้องเผยแพร่ก่อนคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นของทรัพยากรายการ (establishment of such regulation) การเผยแพร่กระทำโดยการเผยแพร่ในเว็บไซต์ที่ชื่อว่า The Gateway of Electronic Government ([www.e-gov.go.jp](http://www.e-gov.go.jp)) ภายใต้หัวข้อ “เอกสารที่เกี่ยวข้อง” (relevant material) กับร่างกฎหมายที่ต้องผ่านกระบวนการรับฟังความคิดเห็น ถ้าหากรายงานการประเมินได้รับการแก้ไขเนื่องมาจากความเห็นที่ได้รับจากการรับฟังความคิดเห็น จะต้องเผยแพร่รายงานนั้นอีกครั้งหนึ่ง<sup>163</sup> ในกรณีที่ไม่อาจเผยแพร่รายงานตามกำหนดเวลาที่กล่าวไว้ข้างต้นได้เนื่องจากเหตุผลพิเศษ เช่น การรักษาความลับ จะต้องเผยแพร่รายงานโดยเร็วที่สุดเท่าที่เป็นไปได้ เช่น การเผยแพร่ในราชกิจจานุเบกษา ทั้งนี้ หน่วยงานจะต้องสามารถให้คำอธิบายแก่สาธารณะชนได้ว่าเหตุใดจึงไม่อาจปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ปกติได้

ในกรณีที่จำต้องออกกฎหมาย แก้ไขกฎหมาย หรือยกเลิกกฎหมายเพื่อปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศ เช่น ตามสนธิสัญญา รายงานการประเมินผลควรได้รับการเผยแพร่ก่อนเสนอสนธิสัญญาต่อสภา แต่หากกฎหมายนั้นไม่ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา ต้องเผยแพร่ก่อนมีการบังคับการตามสนธิสัญญา (execution of international agreements) นั้น ส่วนในกรณีที่ต้องมีการออกกฎหมาย แก้ไขหรือยกเลิกกฎหมายภายใน ต้องเผยแพร่รายงานการประเมินภายในกำหนดเวลาปกติ<sup>164</sup>

## (2.2) การประเมินนโยบายหลังจากที่มีการนำนโยบายไปใช้ (ex-post evaluation)

การประเมินนโยบายประเภทนี้จะต้องดำเนินการภายหลังจากที่ได้ตัดสินใจไปแล้วระยะเวลาหนึ่ง วัตถุประสงค์เพื่อจะได้ทราบผลกระทบของนโยบายและเพื่อมีข้อมูลที่เป็นประโยชน์สำหรับการทราบและปรับปรุงนโยบายนั้น ตลอดจนการวางแผนและการพัฒนานโยบายใหม่

<sup>162</sup> Article 10(2) of the Government Policy Evaluations Act

<sup>163</sup> Ibid., p. 9.

<sup>164</sup> Ibid, pp. 9-10.

อีกทั้งการนำนโยบายไปปฏิบัติจริง<sup>165</sup> การประเมินนโยบายภายหลังนี้ควรจะมีขึ้นในเวลาตามสมควรโดยคำนึงถึงปัจจัยต่าง ๆ เช่น ความจำเป็นในการทบทวนหรือปรับปรุงนโยบายเพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ทางสังคมเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป และผลกระทบของนโยบาย เป็นต้น<sup>166</sup> กฎหมาย Government Policy Evaluations Act กำหนดให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐต้องกำหนดแผนการประจำปีสำหรับการประเมินภายหลังการนำนโยบายไปใช้ (Operational Plan) แผนการดังกล่าวจะต้องระบุนโยบายที่จะได้รับการประเมินและวิธีการเฉพาะสำหรับใช้ในการประเมินนโยบายดังกล่าว นโยบายซึ่งจะต้องได้รับการประเมินได้แก่

- นโยบายซึ่งระบุอยู่ในแผนการพื้นฐานสำหรับการประเมินนโยบาย (Basic Plan) ซึ่งหัวหน้าหน่วยงานของรัฐแต่ละหน่วยงานจะต้องทำขึ้นสำหรับระยะเวลา 3-5 ปี
- นโยบายที่จัดอยู่ในประเภทต่อไปนี้ ในระยะเวลาประเมินแต่ละปี

### (2.3) การประเมินนโยบายโดยกระทรวงกิจการภายในและการสื่อสาร (Ministry of Internal Affairs and Communications: MIC)

นอกจากการประเมินนโยบายโดยหน่วยงานผู้มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบนโยบายด้านนั้น ๆ แล้ว ประเทศไทยปุ่นยังจัดให้มีการประเมินโดย MIC ซึ่งเป็นหน่วยงานอิสระที่มีความชำนาญในการประเมินนโยบาย วัตถุประสงค์ของการประเมินโดย MIC ก็เพื่อส่งเสริมให้เกิดความสอดคล้องและครอบคลุมของนโยบายที่อาจจะอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐหลายหน่วยงาน MIC และเพื่อทำให้มั่นใจว่าการประเมินนโยบายมีความเป็นกลาง (objective) และจริงจัง (rigorous) การประเมินของ MIC นี้จะเป็นการประเมินด้านความจำเป็น (necessity) ประสิทธิผล (efficiency) และประสิทธิภาพ (effectiveness) ของนโยบายหรือจากมุมมองอื่น ๆ ขึ้นอยู่กับลักษณะพิเศษของนโยบาย<sup>167</sup> การประเมินของ MIC มีสองลักษณะด้วยกัน กล่าวคือ

#### 1. การประเมินที่มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมความสอดคล้องและครอบคลุมของนโยบายของรัฐบาลในภาพรวม

เป็นการประเมินลักษณะร่วมกันของนโยบายของหน่วยงานแต่ละหน่วยงานโดยมุ่งมองร่วมกัน (unified viewpoint) ส่วนนโยบายที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานหลายหน่วยงานจะได้รับการประเมินในภาพรวมเพื่อส่งเสริมการนำไปปฏิบัติ (comprehensive

<sup>165</sup> Ministry of Internal Affairs and Communication, "Basic Guidelines for Implementing Policy Evaluation (Revised)" [Online], Available from [http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000082219.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000082219.pdf) [2016, September 20], p. 6.

<sup>166</sup> Ibid., p. 7.

<sup>167</sup> Government Policy Evaluations Act (Act No. 86 of 2001) Article 12.

implementation) แนวทางในการตัดสินใจว่าจะประเมินนโยบายได้ให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในคู่มือ<sup>168</sup> นอกจากนี้ MIC ยังต้องพิจารณาการศึกษาและการพิจารณาของ Commission on Policy Evaluation and Evaluation of Incorporated Administrative Agencies ประกอบด้วย เมื่อได้ประเมินนโยบายแล้ว รัฐมนตรี MIC จะต้องแจ้งความเห็นเกี่ยวกับสถานะของผลกระทบของนโยบายไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และยังอาจทำคำแนะนำให้หน่วยงานมีมาตรการที่เป็นรูปธรรมซึ่งจำเป็นในการทำให้เกิดความสอดคล้องและครอบคลุมด้วย

## 2. การประเมินที่มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมความเป็นกลาง และจริงจังในการประเมินนโยบาย

เป็นการประเมินเพื่อทำให้เกิดความมั่นใจว่าการประเมินที่ทำโดยหน่วยงานจะมีความเป็นกลางและจริงจัง โดยมีแนวทางตามที่คู่มือกำหนด<sup>169</sup> บทบาทของ MIC ในด้านนี้ มี 4 ประการด้วยกัน

- ตรวจสอบการประเมินของหน่วยงาน
- กำหนดให้หน่วยงานต้องทำการประเมินใหม่หากเห็นว่า การประเมินที่หน่วยงานจัดทำไม่เป็นที่น่าพอใจ หรืออาจให้หน่วยงานทำการประเมินใหม่เพื่อให้สอดคล้อง กับความเปลี่ยนแปลงในสถานการณ์ด้านสังคมเศรษฐกิจ การกำหนดให้ประเมินใหม่ต้องคำนึงถึงการศึกษา และการพิจารณาของ Commission on Policy Evaluation and Evaluation of Incorporated Administrative Agencies ด้วย

- ทำการประเมินเอง ในกรณีที่ได้กำหนดให้หน่วยงาน จะต้องทำการประเมินใหม่ แต่เห็นว่าหากปล่อยให้หน่วยงานทำฝ่ายเดียวจะไม่อาจได้การประเมินที่เป็นการ และจริงจัง

- ทำการประเมินร่วมกับหน่วยงานเมื่อหน่วยงานร้องขอใน กรณีที่จำเป็น<sup>170</sup>

เมื่อทำการประเมินแล้ว รัฐมนตรี MIC จะเตรียมรายงานผลการ ประเมินซึ่งต้องมีเนื้อหาดังนี้

### 1. นโยบายที่ได้รับการประเมิน

<sup>168</sup> Ministry of Internal Affairs and Communication, “Basic Guidelines for Implementing Policy Evaluation (Revised)”, p.15.

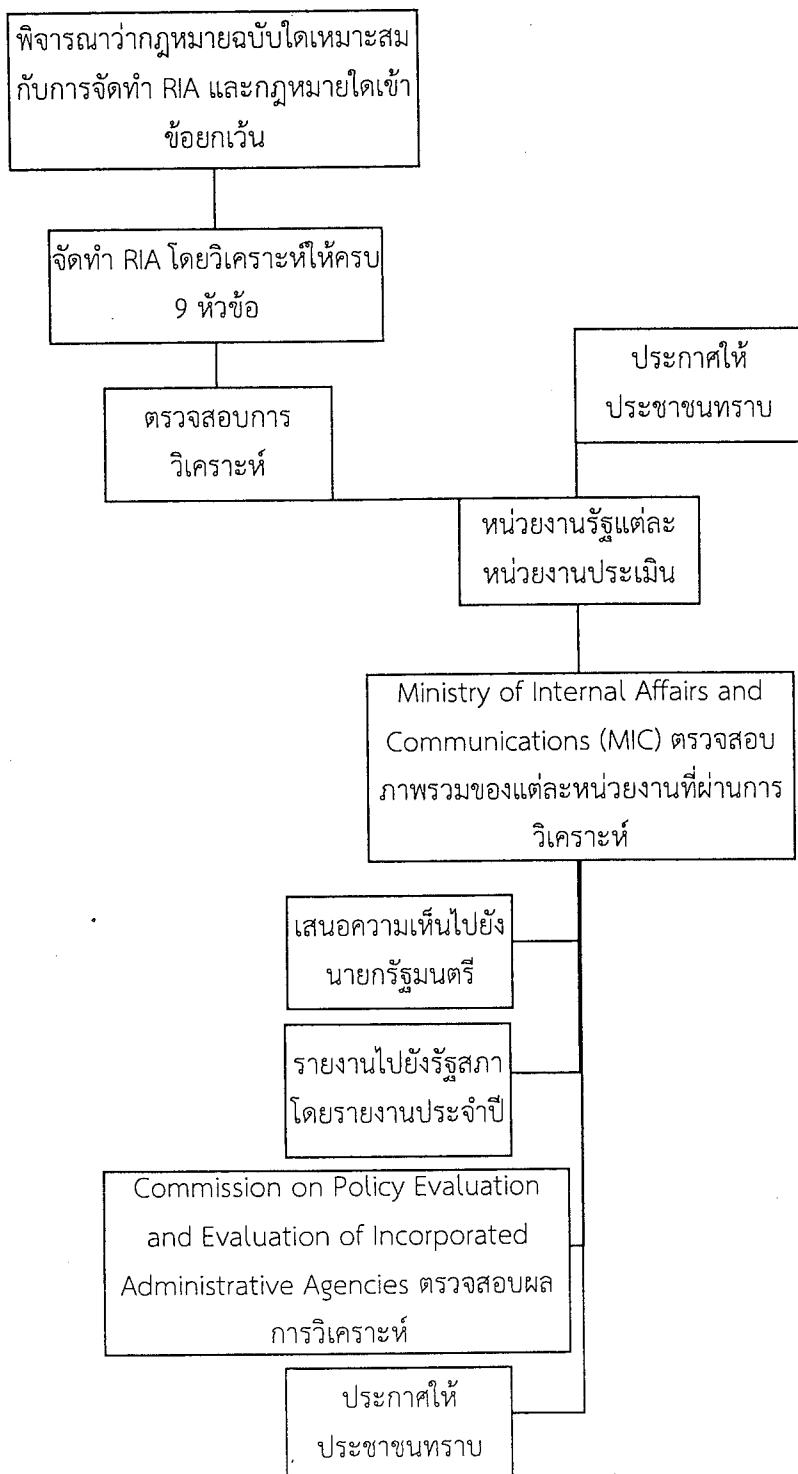
<sup>169</sup> Ibid., p. 16.

<sup>170</sup> Ibid., p. 16.

2. หน่วยงานหรือองค์กรที่ทำการประเมินและระยะเวลาที่ทำการประเมิน
3. ความเห็นที่ได้จากการประเมิน
4. วิธีการที่ใช้และผลของการศึกษาเกี่ยวกับผลกระทบของนโยบาย
5. ประเด็นที่เกี่ยวกับปรึกษาหารือผู้ที่มีความรู้และประสบการณ์ที่เกี่ยวข้อง
6. ประเด็นเกี่ยวกับเอกสารหรือข้อมูลอื่น ๆ ที่ใช้ในการดำเนินการประเมิน
7. ผลของการประเมิน

(3) แผนผังชั้นตอนการจัดทำ RIA





#### 2.5.2.2 แม่แบบ

### (1) ความนำ

RIA ของประเทศไทยปั่นมีทั้งคู่มือและแม่แบบ โดยคู่มือได้อธิบายรายละเอียดครอบคลุมໄ่าเรียงว่ากฎหมายฉบับใดบ้างต้องทำ RIA และกฎหมายฉบับใดเข้าข้อยกเว้นไม่ต้องทำ RIA ตลอดจนอธิบายถึงหัวข้อที่ต้องประเมินว่าต้องประกอบไปด้วยหัวข้อใดบ้าง การวิเคราะห์ต้นทุนและประโยชน์สามารถใช้วิธีการได้ในการวิเคราะห์ผลลัพธ์ รวมทั้งอธิบายกระบวนการและการประเมินที่มีทั้งในส่วนของหน่วยงานภาครัฐเอง และในส่วนของ MIC ที่ประเมินและตรวจสอบหน่วยงานภาครัฐทุกหน่วยงานรวมถึงการประกาศให้ประชาชนรับทราบเมื่อประเมินแล้วเสร็จ

ในส่วนของการวิเคราะห์โดยใช้แม่แบบ ประเทศไทยปั่นจำแนกแม่แบบออกเป็น 3 ส่วน ดังนี้

1. Ex-ante Evaluation Form of Regulation หมายถึง แม่แบบการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายก่อนดำเนินโครงการ
2. แม่แบบการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสภาพการแข่งขันของตลาดในส่วนที่เกี่ยวข้องกับผู้ประกอบการและการแข่งขัน.
3. แม่แบบการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสภาพการแข่งขันของตลาดด้วยวิธีการ Checklist<sup>171</sup>

เมื่อพิจารณาถึงลักษณะการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายที่ประกอบด้วยคู่มือและแม่แบบแล้ว สิ่งที่ต้องพิจารณาต่อไป ได้แก่ โครงสร้างการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายของประเทศไทยปั่น เพื่อให้ทราบว่าแม่แบบการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายของประเทศไทยปั่นมีโครงสร้างอย่างไรบ้าง

### (2) โครงสร้าง RIA

จากที่กล่าวไว้แล้วในตอนต้น แม่แบบการวิเคราะห์โดยใช้แม่แบบของประเทศไทยปั่น มี 3 ประเภท คือ Ex-ante Evaluation Form of Regulation แม่แบบการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสภาพการแข่งขันของตลาดในส่วนที่เกี่ยวข้องกับผู้ประกอบการและการแข่งขัน และแม่แบบการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสภาพการแข่งขันของตลาดด้วยวิธีการ Checklist ซึ่งสามารถอธิบายได้ดังนี้

---

<sup>171</sup> ฐิติรัตน์ ทิพย์สัมฤทธิ์กุล, "คู่มือประเมินผลกระทบในการตรากฎหมายของประเทศไทยปั่น" [ออนไลน์], สืบค้นได้จาก <https://thainetizen.org/wp-content/uploads/2015/02/jp-ria-guideline-2007-th.pdf> [2 มิถุนายน 2559].

## (2.1) Ex-ante Evaluation Form of Regulation ประกอบไปด้วย

หัวข้อต่าง ๆ ดังนี้<sup>172</sup>

1. ชื่อนโยบาย
2. หน่วยงานที่รับผิดชอบร่างกฎหมาย ซึ่งอาจเป็นกระทรวง กรม หรือหน่วยงานอื่น ๆ
3. ช่วงเวลาที่ทำการประเมิน
4. ขอบเขต ความจำเป็นของกฎหมายและวัตถุประสงค์
5. ทางเลือก
6. ต้นทุน ทั้งต้นทุนในการบังคับใช้กฎหมาย ต้นทุนของภาครัฐและปัจจัยทางสังคมอื่น ๆ
7. ประโยชน์
8. ผลจากการวิเคราะห์และประเมินนโยบาย
9. ความเห็นของผู้เชี่ยวชาญ
10. ระยะเวลาเตรียมความพร้อมก่อนประกาศใช้กฎหมายและการประเมินกฎหมายอีกครั้ง

11. ประเด็นอื่น ๆ ที่ต้องพิจารณา

(2.2) แม่แบบการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสภาพการแย่งชิงของตลาด ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับผู้ประกอบการและการแย่งชิง ประกอบด้วยคำถาม 2 ข้อ ดังนี้<sup>173</sup>

1. กฎหมายฉบับนี้ส่งผลกระทบแก่ผู้ประกอบการหรือไม่ และ
2. กฎหมายฉบับนี้ส่งผลกระทบด้านการแย่งชิงหรือไม่

(2.3) แบบฟอร์มวิเคราะห์ผลกระทบต่อสภาพการแย่งชิงของตลาด ด้วยวิธีการ Checklist ประกอบด้วยคำถามต่าง ๆ ซึ่งมีหัวข้อใหญ่ ดังนี้<sup>174</sup>

1. กฎหมายฉบับนี้ส่งผลกระทบทางด้านการแย่งชิงของตลาดได้
2. กฎหมายฉบับนี้ส่งผลกระทบอย่างไรบ้าง

<sup>172</sup> เรื่องเดียวกัน

<sup>173</sup> เรื่องเดียวกัน

<sup>174</sup> เรื่องเดียวกัน

### (3) การอธิบายโครงสร้าง RIA

หัวข้อนี้จะอธิบายเพิ่มเติมว่ารายละเอียดในแต่ละหัวข้อของแบบ RIA แต่ละประเภทมีอย่างไรบ้าง ดังนี้

(3.1) Ex-ante Evaluation Form of Regulation แบบฟอร์มนี้ใช้ วิธีการบรรยายทั้งหมด อันประกอบไปด้วยหัวข้อต่าง ๆ พร้อมรายละเอียด ดังนี้

1. ข้อนโยบาย

2. หน่วยงานที่รับผิดชอบร่างกฎหมาย ซึ่งอาจเป็นกระทรวง กรม หรือหน่วยงานอื่น ๆ

3. ช่วงเวลาที่ทำการประเมิน

4. ขอบเขต ความจำเป็นของกฎหมายและวัตถุประสงค์ ผู้จัดทำ RIA จะต้องบรรยายสภาพปัญหาว่าปัจจุบันมีปัญหาใดบ้าง เพราะเหตุใดจึงมีปัญหาดังกล่าวและหากไม่มีการแก้ไข ปัญหาเหล่านี้จะก่อผลเสียอย่างไรบ้าง รวมทั้งบรรยายขอบเขต ความจำเป็นของการร่าง เป็นลักษณะ แก้ไขหรือยกเลิก และวัตถุประสงค์ นอกจากนี้ ควรบรรยายถึงความจำเป็นที่รัฐบาลจำต้องเข้ามาจำกัดสิทธิ์ ต่าง ๆ (หากมี)<sup>175</sup>

5. ทางเลือก ในการประเมิน RIA จะต้องบรรยายทางเลือกที่มีโอกาสเกิดขึ้นได้ทั้งหมด<sup>176</sup>

6. ต้นทุน ทั้งต้นทุนในการบังคับใช้กฎหมาย ต้นทุนของภาครัฐและ ปัจจัยทางสังคมอื่น ๆ ประเทศญี่ปุ่นแยกต้นทุนแบ่งได้เป็น 3 ประเภท คือ<sup>177</sup>

ก. ต้นทุนในการบังคับใช้กฎหมาย เป็นต้นทุนที่ประชาชนและหน่วยงานเอกชนต่าง ๆ จำต้องรับภาระเพื่อให้สอดคล้องกับกฎหมายที่ออกมา เช่น ต้นทุนจากการฝึกอบรมบุคลากรภายในหน่วยงาน

ข. ต้นทุนของทางภาครัฐ เป็นส่วนที่หน่วยงานรัฐที่ออกกฎหมาย เป็นผู้รับภาระ เช่น ค่าใช้จ่ายอันเนื่องจากการวิจัย

ค. ปัจจัยทางสังคมอื่น ๆ เป็นต้นทุนที่กระทบทหารด้านสิ่งแวดล้อมและสังคม กรณีที่ต้นทุนดังกล่าวส่งผลกระทบด้านการแข่งขันต้องนำมาวิเคราะห์หาต้นทุนด้วยเช่นกัน ซึ่งการวิเคราะห์ต้นทุนต้องจัดทำให้ครบทุกทางเลือก

<sup>175</sup> เรื่องเดียวกัน

<sup>176</sup> เรื่องเดียวกัน

<sup>177</sup> เรื่องเดียวกัน

7. ประโยชน์ หมายถึง ประโยชน์ที่จะได้รับต้องวิเคราะห์หา ประโยชน์ทุกด้านที่มีแนวโน้มเกิดขึ้นได้ โดยต้องวิเคราะห์ประโยชน์ให้ครบถ้วนทางเลือกดังเช่นการวิเคราะห์ หาด้านทุน<sup>178</sup>

8. ผลกระทบการวิเคราะห์และประเมินนโยบาย ซึ่งการวิเคราะห์ใช้วิธี วิเคราะห์แบบ cost-benefit analysis หรือ cost-effective analysis เป็นหลัก การวิเคราะห์แบบ cost-benefit analysis เป็นการวิเคราะห์ด้วยวิธีการคำนวณด้านทุนและประโยชน์ทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับกฎหมาย ฉบับนั้น ๆ และคิดวิเคราะห์ในรูปของตัวเงิน ทำให้ประโยชน์ทั้งหมดถูกเปรียบเทียบกับด้านทุนเพื่อพิจารณา หาความสมดุลระหว่างกัน หากสมดุลกันแล้ว กฎหมายฉบับดังกล่าวอาจมีความเหมาะสมที่จะนำมาใช้ และ ในส่วนของ cost-effective analysis จะวิเคราะห์ในส่วนของด้านทุนทุก ๆ ด้านเท่านั้น<sup>179</sup>

9. ความเห็นของผู้เชี่ยวชาญ หากการประเมินมีความเห็นของ ผู้เชี่ยวชาญให้บรรยายไว้ในแบบฟอร์ม พร้อมทั้งระบุที่มาและข้อมูลอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องไว้โดยสังเขป<sup>180</sup>

10. ระยะเวลาเตรียมความพร้อมก่อนประกาศใช้กฎหมายและการ ประเมินกฎหมายอีกครั้ง หัวข้อนี้ต้องบรรยายถึงระยะเวลาของการทบทวนกฎหมายฉบับนั้น ๆ ว่าต้องมีการ ทบทวนข้ามภัยในระยะเวลาใด<sup>181</sup>

11. ประเด็นอื่น ๆ ที่ต้องพิจารณา ซึ่งมีได้หลายกรณี เช่น ความไม่ แน่นอนที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต จึงจำเป็นที่จะต้องบรรยายสิ่งที่เกิดขึ้นเหล่านี้ให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ลงไป ในแบบฟอร์ม นอกจากนี้ ยังมีในส่วนของการประเมินผลกระทบอันอาจเกิดขึ้นจากการออก เปลี่ยนแปลง แก้ไขและยกเลิกกฎหมายในกรณีเร่งด่วน และรวมถึงประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาคุณภาพเนื้อหาของ กฎหมาย<sup>182</sup>

(3.2) แม่แบบการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสภาพการแปร逬ขั้นของตลาด ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับผู้ประกอบการและการแปร逬ขั้น เป็นแม่แบบที่ใช้วิธีประเมินแบบตามตอบ (ไม่/ใช่) และ บรรยายควบคู่กันไป โดยมีหัวข้อหลักดังนี้

1. กฎหมายฉบับนี้ส่งผลกระทบแก่ผู้ประกอบการหรือไม่ ถ้าตอบว่า ไม่ จะต้องบรรยายไว้ในปัจจัยทางสังคมอื่น ๆ ซึ่งอยู่ในหัวข้อด้านทุนใน Ex-ante Evaluation Form of

<sup>178</sup> เรื่องเดียวกัน

<sup>179</sup> เรื่องเดียวกัน

<sup>180</sup> เรื่องเดียวกัน

<sup>181</sup> เรื่องเดียวกัน

<sup>182</sup> เรื่องเดียวกัน

Regulation ว่าไม่มีผลกระทบแก่ผู้ประกอบการ แต่ถ้าตอบว่าใช่ จะต้องบรรยายว่าผลกระทบดังกล่าวส่งผลแก่ผู้ประกอบการอย่างไรและกลุ่มใด<sup>183</sup>

2. กฎหมายฉบับนี้ส่งผลกระทบด้านการแข่งขันหรือไม่ หัวข้อหลักนี้แบ่งออกเป็น 3 ข้อย่อย ได้แก่

ก. กฎหมายฉบับนี้มีส่วนไปจำกัดจำนวนผู้ประกอบการทางตรงหรือทางอ้อมหรือไม่

ข. กฎหมายฉบับนี้มีส่วนจำกัดกระบวนการดำเนินงานของผู้ประกอบการหรือไม่ และ

ค. กฎหมายฉบับนี้มีส่วนจำกัดความต้องการเพื่อแข่งขันทางการค้าของบรรดาผู้ประกอบการหรือไม่

หากตอบไม่ทั้ง 3 ข้อ จะต้องบรรยายไว้ในปัจจัยทางสังคมอื่น ๆ ซึ่งอยู่ในหัวข้อดันทุนในแบบฟอร์ม Ex-ante Evaluation Form of Regulation ว่าไม่มีผลกระทบแก่ผู้ประกอบการ แต่หากตอบใช่แม้เพียงข้อหนึ่งข้อใด จะต้องบรรยายผลกระทบดังกล่าวในหัวข้อนั้น ๆ<sup>184</sup>

(3.3) แม่แบบการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสภาพการแข่งขันของตลาดด้วยวิธีการ Checklist ซึ่งใช้วิธีประเมินแบบถามตอบ (ไม่/ใช่) และบรรยายควบคู่กันไป ประกอบด้วยคำถามต่าง ๆ ซึ่งมีหัวข้อใหญ่และหัวข้อย่อย ดังนี้

1. กฎหมายฉบับนี้ส่งผลกระทบทางด้านการแข่งขันของตลาดให้หัวขอนี้มีหัวข้อย่อย คือ กฎหมายมีผลกระทบแก่ผู้ประกอบการหรือไม่ หากตอบว่าใช่ ต้องบรรยายว่าผู้ประกอบการได้รับผลกระทบอย่างไร และผู้ประกอบการกลุ่มใดได้รับผลกระทบ<sup>185</sup>

2. กฎหมายฉบับนี้ส่งผลกระทบอย่างไรบ้าง หัวขอนี้เชื่อมโยงกับหัวข้อข้างต้น กล่าวคือ หากตอบใช่ในหัวข้อ "กฎหมายฉบับนี้ส่งผลกระทบทางด้านการแข่งขันของตลาดได้" จะต้องตอบคำถามในหัวขอนี้ ซึ่งมี 3 หัวข้อหลัก ดังนี้

ก. ผลกระทบจากการจำกัดจำนวนของบรรดาผู้ประกอบการทั้งทางตรงและทางอ้อม จะประกอบไปด้วย 4 คำถาม ดังนี้<sup>186</sup>

<sup>183</sup> เรื่องเดียวกัน

<sup>184</sup> เรื่องเดียวกัน

<sup>185</sup> เรื่องเดียวกัน

<sup>186</sup> เรื่องเดียวกัน

1) กวณหมายฉบับนี้ไปจำกัดตัดสิทธิผู้ประกอบการบางกลุ่ม หรือไม่ หากใช่ ต้องบรรยายรายละเอียดที่เกี่ยวข้องทั้งหมด

2) กวณหมายฉบับนี้จำกัดตัดสิทธิคุณสมบัติผู้ประกอบการจน ทำให้เกิดอุปสรรคในการขออนุญาตจากทางภาครัฐหรือไม่ และส่งผลให้จำนวนผู้ประกอบการลดลงอัน เนื่องมาจากผลกระทบดังกล่าวหรือไม่ หากใช่ ต้องบรรยายรายละเอียดที่เกี่ยวข้องทั้งหมด

3) กวณหมายฉบับนี้กำหนดเขตพื้นที่การประกอบการหรือไม่ หากใช่ ต้องบรรยายรายละเอียดที่เกี่ยวข้องทั้งหมด

4) คำตามเกี่ยวข้องกับการใช้จ่ายทางด้านของการ ประกอบการ ประกอบด้วย 3 คำตามย่อๆ ดังนี้

- กวณหมายบังคับให้ผู้ประกอบกิจการเดิมเสียค่าใช้จ่าย เพิ่มขึ้นอย่างมากเมื่อเปรียบเทียบกับผู้ประกอบกิจการใหม่หรือไม่ และผลกระทบดังกล่าวสัมพันธ์กับการเลิก ประกอบกิจการของผู้ประกอบการรายเดิมหรือไม่ หากใช่ ต้องบรรยายรายละเอียดที่เกี่ยวข้องทั้งหมด

- กวณหมายบังคับให้ผู้ประกอบกิจการใหม่เสียค่าใช้จ่าย เพิ่มขึ้นอย่างมากเมื่อเปรียบเทียบกับผู้ประกอบกิจการเดิมหรือไม่ และผลกระทบดังกล่าวส่งผลให้ไม่สามารถ เริ่มดำเนินกิจการใช่หรือไม่ หากใช่ ต้องบรรยายรายละเอียดที่เกี่ยวข้องทั้งหมด

- กวณหมายบังคับให้ผู้ประกอบการบางกลุ่มต้องเสีย ค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นอย่างมาก อันส่งผลให้ไม่สามารถเริ่มดำเนินกิจการหรือต้องเลิกประกอบกิจการใช่หรือไม่ หากใช่ ต้องบรรยายรายละเอียดที่เกี่ยวข้องทั้งหมด

ข. ผลกระทบทางด้านการจำกัดเครื่องมือหรือการแข่งขัน ประกอบด้วยคำตาม 4 ข้อ ดังนี้

1) ผู้ประกอบการสามารถกำหนดราคาสินค้าหรือการ บริการให้คงที่ภายใต้กฎหมายฉบับนี้ใช่หรือไม่ หากใช่ ต้องบรรยายรายละเอียดที่เกี่ยวข้องทั้งหมด

2) ผู้ประกอบการสามารถกำหนดคุณภาพและประเภทของ สินค้าและบริการให้คงที่ภายใต้กฎหมายฉบับนี้ใช่หรือไม่ หากใช่ ต้องบรรยายรายละเอียดที่เกี่ยวข้องทั้งหมด

3) ผู้ประกอบการสามารถกำหนดกระบวนการผลิตและ จำหน่ายสินค้าและบริหารให้คงที่ภายใต้กฎหมายฉบับนี้ใช่หรือไม่ หากใช่ ต้องบรรยายรายละเอียดที่ เกี่ยวข้องทั้งหมด

4) ผู้ประกอบการสามารถกำหนดกระบวนการและแนวทางในการโฉมเชณสินค้าและบริการภายใต้กฎหมายฉบับนี้ใช่หรือไม่ หากใช่ ต้องบรรยายรายละเอียดที่เกี่ยวข้องทั้งหมด<sup>187</sup>

ค. ผลกระทบทางด้านการแข่งขันทำให้ผู้ประกอบการมีความต้องการแข่งขันในตลาดลดลง ประกอบด้วย 3 คำถาม ดังนี้<sup>188</sup>

1) กฎหมายฉบับนี้บังคับให้ต้องเปิดเผยข้อมูลด้านราคาต้นทุนและจำนวนของสินค้าและบริการให้ผู้ประกอบการอื่นทราบหรือไม่ ผลตั้งกล่าวทำให้ผู้ประกอบการที่ต้องเปิดเผยข้อมูลลดความต้องการในการแข่งขันทางธุรกิจใช่หรือไม่ หากใช่ ต้องบรรยายรายละเอียดที่เกี่ยวข้องทั้งหมด

2) กฎหมายฉบับนี้บังคับให้ประชาชนต้องเสียค่าใช้จ่ายในการเปลี่ยนไปใช้สินค้าและบริการของผู้ประกอบการอื่น จนทำให้ผู้ประกอบการแข่งขันได้ยากขึ้นและทำให้การแข่งขันของผู้ประกอบการลดลงใช่หรือไม่ หากใช่ ต้องบรรยายรายละเอียดที่เกี่ยวข้องทั้งหมด

3) กฎหมายไปจำกัดข้อมูลหรือทางเลือกของประชาชนในการเข้าถึงสินค้าและบริการ จนทำให้ผู้ประกอบการมีอุปสรรคทางด้านการแข่งขัน ส่งผลให้ผู้ประกอบการไม่ต้องการแข่งขันในตลาดใช่หรือไม่ หากใช่ ต้องบรรยายรายละเอียดที่เกี่ยวข้องทั้งหมด

### 2.5.3 สรุปอาณาจักร

#### 2.5.3.1. กระบวนการจัดทำการวิเคราะห์ผลกระทบในกรอบกฎหมาย

##### (1) วัตถุประสงค์ในการจัดทำ RIA

การทำการวิเคราะห์ผลกระทบทางกฎหมาย หรือ RIA เป็นวิธีการที่เป็นระบบในการประเมินกฎหมายที่มีอยู่ (ex post RIA) และมาตรการทางกฎหมายที่จะออกมาใหม่ (ex ante RIA) เพื่ออธิบายวัตถุประสงค์ของข้อเสนอกฎหมาย จัดการความเสี่ยงและประเมินทางเลือกในการบรรลุวัตถุประสงค์ ทำให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบถึงต้นทุนและประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับของทางเลือกและทราบถึงการนำกฎหมายไปใช้บังคับและการบังคับตามกฎหมาย ด้วยเหตุนี้ เหตุผลในการทำ RIA จึงสามารถแบ่งได้สองประการ กล่าวคือ ประการที่หนึ่ง เพื่อให้เกิดความมั่นใจว่ากฎหมายจะสามารถบรรลุเป้าหมายทางนโยบายได้อย่าง

<sup>187</sup> เรื่องเดียวกัน

<sup>188</sup> เรื่องเดียวกัน

แท้จริง ซึ่งเรียกว่าเป็นเหตุผลภายใน (internal logic) และประการที่สอง เพื่อให้เกิดความมั่นใจว่า นโยบาย นั้นตั้งอยู่บนพื้นฐานของการรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้เสีย (stakeholders) และทำให้เกิดความมั่นใจ ในความโปร่งใสของต้นทุนและประโยชน์ของทางเลือก ซึ่งเป็นเหตุผลภายนอก (external logic) RIA จึงทำ ให้กลไกภายในของรัฐบาลทำงานได้อย่างราบรื่น และยังช่วยให้การบริหารงานของรัฐดีขึ้น (better governance) อีกทั้งส่งเสริมประชาธิปไตยอีกด้วย<sup>189</sup>

การทำ RIA ของสหราชอาณาจักรนั้นเป็นกระบวนการต่อเนื่อง (a continuous process) เพื่อช่วยวิเคราะห์เหตุผลของการที่รัฐบาลจะเข้าไปแทรกแซงในเรื่องหนึ่งๆ ว่าจะใช้ทางเลือกใดในการที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ และเข้าใจซึ่งผลลัพธ์ที่จะตามมาของการใช้ทางเลือกตามข้อเสนอ อีกทั้งยังเป็น เครื่องมือที่ใช้สำหรับพัฒนานโยบายโดยการประเมินและนำเสนอเกี่ยวกับต้นทุน ผลประโยชน์ ความเสี่ยง (risks) ของข้อเสนอ ฯ ที่จะเกิดขึ้นกับสาธารณะ ธุรกิจ วิสาหกิจสังคม สิ่งแวดล้อม และสังคมในวงกว้าง ในระยะยาว นอกจากนี้ ยังทำให้รัฐบาลได้ตระหนักถึงผลกระทบทั้งด้านบวกและลบของการเข้าแทรกแซง อีกทั้งทำให้ต้องมีการทบทวน (review) เกี่ยวกับผลกระทบของนโยบายหลังจากที่ได้นำไปข้อเสนอปฏิบัติ จริงอีกด้วย<sup>190</sup>

การประเมินผลกระทบทางกฎหมายนั้นจะทำให้รัฐมนตรี (Ministers) และผู้ที่มี ประโยชน์เกี่ยวข้องทั้งหลายเข้าใจใน 4 เรื่องคือ 1. ทำไม่รัฐบาลจึงต้องการเข้าแทรกแซง 2. ทางเลือกหลัก (main option) ที่รัฐบาลนำมาพิจารณาคือทางเลือกใด 3. นโยบายใหม่นั้นอาจจะมีผลกระทบต่อผู้มีส่วนได้เสียต่างๆ อย่างไร และ 4. ต้นทุนและผลประโยชน์ที่คาดการณ์ไว้สำหรับมาตรการที่นำเสนอนั้น<sup>191</sup>

ในสหราชอาณาจักร การทำ RIA เป็นส่วนหนึ่งของข้อกำหนดในการออกกฎหมาย ที่ดีขึ้น (better regulation requirements) ซึ่งเป็นการนำหลักการที่นำไปในการออกกฎหมายของรัฐบาลมา ใช้ในทางปฏิบัติ รัฐบาลจะออกกฎหมายเพื่อบรรลุประสงค์ต่อเมื่อเข้าหลักเกณฑ์ต่อไปนี้

1. จะต้องเป็นกรณีที่ผลลัพธ์ที่ต้องการไม่อาจบรรลุได้ด้วยทางเลือกอื่น ไม่ว่า จะเป็นการควบคุมกันเอง (Self-regulatory) หรือมาตรการที่ไม่ใช่กฎหมาย
2. เมื่อการวิเคราะห์ต้นทุนและประโยชน์แสดงให้เห็นว่าการออกกฎหมายมี ผลดีกว่าทางเลือกอื่น ๆ อย่างเห็นได้ชัด

<sup>189</sup> Colin Jacobs, "The Evolution and Development of Regulatory Impact Assessment," in Regulatory Impact Assessment: Towards Better Regulation?, p. 106.

<sup>190</sup> Department for Business, Innovation, and Skills, Better Regulation Framework Manual: Practical Guidance for UK Government Officials, [Online], 2015, Available from [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/468831/bis-13-1038-Better-regulation-framework-manual.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/468831/bis-13-1038-Better-regulation-framework-manual.pdf) [August 20, 2016], para 2.1.4.

<sup>191</sup> Ibid, para 2.1.5.

3. เมื่อกฎหมายและกรอบในการใช้บังคับสามารถนำไปปฏิบัติได้ในลักษณะที่ได้สัดส่วน มีความรับผิดชอบตรวจสอบได้ คงเส้นคงวา โปร่งใส และกำหนดเป้าหมายชัดเจน (targeted)

รัฐบาลกำหนดให้มีข้อสันนิษฐานไว้ก่อนว่าการออกกฎหมายไม่ควรก่อให้เกิดต้นทุนและหนี้ที่แก่ภาคธุรกิจ วิสาหกิจสังคม (social enterprises) ปัจเจกบุคคล และกลุ่มประชาสังคม (community groups) เว้นแต่จะมีการให้เหตุผลอย่างหนักแน่นและน่าเชื่อถือ นอกจากนี้รัฐบาลจะนำแนวคิด One-in, Two-out มาใช้ กล่าวคือ หากรัฐบาลจะออกมาตรการทางกฎหมายใหม่ซึ่งจะทำให้เกิดต้นทุนแก่ภาคธุรกิจและวิสาหกิจสังคม รัฐบาลจะต้องชดเชยด้วยการยกเลิกกฎหมายที่ช่วยลดต้นทุนแก่ภาคธุรกิจอย่างน้อยสองเท่าของต้นทุนที่เกิดขึ้นจากการทางกฎหมายใหม่

## (2) ขั้นตอนในการจัดทำ RIA

หลักเกณฑ์ตลอดจนขั้นตอนของการทำ RIA ของสหราชอาณาจักรนั้นได้รับการกำหนดไว้ในคู่มือที่ชื่อว่า “*Better Regulation Framework Manual: Practical Guidance for UK Government Officials*”<sup>192</sup> คู่มือนี้กำหนดขอบเขตของการ RIA ว่าใช้กับกรณีใดบ้างและมีขั้นตอนอย่างไร มีข้อสังเกตว่า คู่มือนี้ไม่ได้เรียกว่าเป็นคู่มือการประเมินผลกระทบทางกฎหมาย RIA แต่เป็นคู่มือในการออกแบบให้ดีขึ้นกว่าเดิม (Better regulation) ดังนั้น คู่มือนี้จึงให้แนวทางในการพัฒนากฎหมายให้ดีขึ้นในภาพรวมไม่ได้กล่าวเฉพาะการทำ RIA เท่านั้น ซึ่งอยู่นอกขอบเขตงานวิจัยนี้ ในส่วนนี้ คณะผู้วิจัยจึงขอกล่าวถึงขั้นตอนที่เกี่ยวกับ RIA โดยตรง และจะกล่าวถึงกระบวนการอื่น ๆ เท่าที่จำเป็น

ขั้นตอนแรกของ RIA ก็คือ จะต้องพิจารณาว่ากฎหมายประเภทใดที่ต้องทำ RIA คู่มือกำหนดให้มาตราการซึ่งควบคุม (regulate) หรือยกเลิกการควบคุม (deregulate) ภาคธุรกิจอยู่ในขอบเขตของการรอบการพัฒนากฎหมายให้ดีขึ้น ซึ่งหมายความว่าต้องทำ RIA ถ้าเป็นการออกกฎหมายที่ควบคุมหรือยกเลิกการควบคุมบุคคล (individual citizens) หรือภาคราช (public sector) แล้ว ก็จะไม่อยู่ในขอบข่ายของคู่มือนี้ จึงไม่ต้องทำ RIA แต่อาจต้องมีการวิเคราะห์ผลกระทบด้วยเหตุผลอย่างอื่น<sup>193</sup> คู่มือได้กำหนดกระบวนการ RIA ไว้ตั้งกันขึ้นอยู่กับว่ามาตราการ (measure) ที่เสนอันทำให้เกิดต้นทุนอย่างสำคัญแก่ภาคธุรกิจหรือไม่ และมาตรการที่เสนอันเป็นมาตรการภายใต้กฎหมายโดยแท้หรือที่เป็นไปเพื่อปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งพันธกรณีของสหภาพยุโรป<sup>194</sup>

<sup>192</sup> Ibid.

<sup>193</sup> Ibid., Introduction.

<sup>194</sup> คำว่า “มาตราการ (measure)” ในคู่มือนี้หมายถึง กฎหมายหลัก (primary legislation) หรือกฎหมายลำดับรอง (secondary legislation) คำแนะนำทางกฎหมาย (Statutory guidance) และข้อเสนอทางนโยบาย (policy proposal) โปรดดู Ibid., Glossory.

นอกจากนี้ กฎหมายที่ไม่ต้องได้รับความเห็นชอบจาก Reducing Regulation Sub-committee หรือ RRC (RRC Clearance) ไม่ต้องได้รับการวิเคราะห์ผลกระทบ ได้แก่

- ภาษี (ไม่ว่าจะจัดเก็บโดยส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค)
- การจัดการภาษี (tax administration)
- ภาษีสิ่งแวดล้อม (environment tax)
- การตัดสินใจเกี่ยวกับงบประมาณ (spending decision) เว้นแต่จะมีส่วน

เกี่ยวกับการควบคุมอย่างสำคัญซึ่งต้องได้รับความเห็นชอบจาก RRC<sup>195</sup>

- การแก้ไขกฎหมายเล็กน้อยหรือเป็นเรื่องทางเทคนิค เช่น การแก้ไขความบกพร่องในมาตรการที่ออกมาก่อนหน้าซึ่งสอดคล้องกับความมุ่งหมายของนโยบายเดิม มาตรการเหล่านี้ไม่จำต้องได้รับความตกลงร่วมกัน ดังนั้นจึงไม่ต้องผ่านกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบทางกฎหมาย และไม่ต้องผ่านกระบวนการได้รับความเห็นชอบจาก RRC<sup>196</sup>

**ขั้นตอนที่สอง พิจารณาว่าเป็นกฎหมายที่สามารถเข้าสู่กระบวนการ Fast Track หรือไม่**

เป็นขั้นตอนที่ต้องพิจารณาว่า มาตรการกฎหมายนั้น ๆ จะต้องทำการวิเคราะห์ผลกระทบอย่างเต็มรูปแบบ (Impact Assessment-IA) หรือทำเพียงกระบวนการ Fast Track โดยจะพิจารณาว่า มาตรการนั้นเป็นการยกเลิกกฎหมาย ยกเลิกการควบคุม (deregulatory) หรือการคาดการณ์ มูลค่าที่จะกระทบต่อภาคธุรกิจต่อปีนั้นน้อยกว่า 1 ล้านปอนด์หรือไม่ หากมาตรการดังกล่าวเป็นการยกเลิกกฎหมาย หรือมูลค่าที่จะกระทบต่อภาคธุรกิจน้อยกว่า 1 ล้านปอนด์แล้ว ก็ให้ทำในรูปแบบ Fast Track แต่หากเป็นการออกกฎหมาย (regulate) และมูลค่าที่กระทบต่อภาคธุรกิจเกิน 1 ล้านปอนด์ต่อปีแล้ว ก็ให้ทำการประเมินผลกระทบอย่างเต็มรูปแบบ (Impact assessment)<sup>197</sup>

**มาตรการที่สามารถเข้าสู่กระบวนการนี้ได้แก่**

- มาตรการที่เป็น Red Tape Challenge Measure<sup>198</sup> สามารถเข้าสู่กระบวนการ Fast Track ได้โดยอัตโนมัติ
- มาตรการซึ่งเป็นการยกเลิกการควบคุมหรือมาตรการควบคุมซึ่งก่อให้เกิดต้นทุนแก่ภาคธุรกิจต่ำกว่า 1 ล้านปอนด์ต่อปี แต่ถ้าเป็นมาตรการเพื่อปฏิบัติตามพันธกรณีสภาพยูโรซึ่ง

<sup>195</sup> Ibid., para 1.1.6.

<sup>196</sup> Ibid., para 1.1.8.

<sup>197</sup> Ibid., p. 6.

<sup>198</sup> หมายถึง โครงการของรัฐบาลที่จะบทวนกฎหมายที่มีอยู่เพื่อยกเลิกกฎหมายเหล่านั้นเว้นแต่จะมีเหตุผลที่จะคงกฎหมายนั้นไว้ โปรดดู Ibid., Glossary.

ควบคุมภาคธุรกิจเกินกว่าที่จำเป็นเพื่อปฏิบัติตามพันธกรณีแล้ว ไม่สามารถเข้าสู่กระบวนการนี้ได้แม้ว่าจะก่อให้เกิดต้นทุนแก่ภาคธุรกิจไม่เกิน 1 ล้านปอนด์ต่อปีก็ตาม<sup>199</sup>

### ขั้นตอนที่ 3 กระบวนการ Fast Track<sup>200</sup>

วัตถุประสงค์ของกระบวนการนี้คือ เพื่อเร่งให้มีมาตรการไปบังคับใช้เร็วขึ้น และส่งเสริมหลักความได้สัดส่วนอีกทั้งยังลดภาระของหน่วยงาน (department) โดยให้มุ่งเน้นการประเมินและตรวจสอบมาตรการทางกฎหมายที่มีผลกระทบอย่างสำคัญที่สุดเท่านั้น หากมาตรการอยู่ภายใต้กระบวนการนี้ กระบวนการตรวจสอบโดย Regulatory Policy Committee (RPC) จะไม่เข้ามายั่งชัน เช่นกรณีปกติ หน่วยงานมีดุลพินิจมากขึ้น อีกทั้งยังได้รับการยกเว้นจากข้อกำหนดของการออกกฎหมายที่ต้องมีข้อตัวอย่าง เช่น การวิเคราะห์ผลกระทบต่อธุรกิจขนาดเล็กและขนาดจิ๋วและการบททวนภายในหลังการนำมาตรการไปใช้บังคับ<sup>201</sup>

ในกรณีที่หน่วยงานเชื่อว่ามาตรการที่เสนอสามารถเข้าสู่กระบวนการ Fast Track จะต้องได้รับการยืนยันจาก RPC ก่อน ยกเว้นมาตรการที่เสนอตนเป็น Red Tape Challenge Measure<sup>202</sup> ในการประเมินว่ามาตรการที่เสนอเป็นมาตรการที่มีผลกระทบน้อยซึ่งสามารถเข้าสู่กระบวนการ fast track ได้หรือไม่นั้น หน่วยงานจะต้องคำนึงความผิดพลาดในการคำนวณที่อาจเกิดขึ้นได้ด้วย การคำนวณต้นทุนควรคำนวณแบบโดยรวม (gross basis) ไม่ใช่แบบสุทธิ (net) และต้องรวมผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อมด้วย นอกจากนี้ หากมาตรการที่เสนอเป็นการออกกฎหมายหลัก จะต้องพิจารณาผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายลำดับรองด้วย<sup>203</sup>

โดยสรุป การที่จะดูว่ามาตรการที่พิจารณาอยู่นั้นจะต้องเข้าสู่กระบวนการ Fast track แทนที่กระบวนการ Impact assessment นั้น พิจารณาตามลำดับดังนี้

มาตรการนั้น เป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการควบคุมหรือยกเลิกการควบคุม (regulatory or deregulatory) ในเรื่องทางธุรกิจ (Business) หรือสัมพันธ์กับกฎหมายที่ของภาคธุรกิจหรือไม่ ถ้าคำตอบคือ ใช่ ต้องพิจารณาต่อไปว่า มาตรการนั้นต้องการความตกลงร่วมกัน (collective agreement) หรือไม่ ถ้าต้องการ ให้พิจารณาว่า มาตรการนั้นเป็น Red Tape Challenge Measure หรือไม่ ถ้าใช่ มาตรการนี้ก็เข้าสู่กระบวนการ Fast Track โดยไม่ต้องขอคำยืนยันจาก RPC แต่หากไม่ใช่ ก็พิจารณาต่อว่ามาตรการนั้น เป็น

<sup>199</sup> Ibid., para 1.3.3

<sup>200</sup> Ibid., pp. 16-19.

<sup>201</sup> Ibid., para 13.3.2

<sup>202</sup> Ibid., para 1.3.7.

<sup>203</sup> Ibid., para 1.3.6.

มาตรการที่ยกเลิกการควบคุมหรือไม่ ถ้าหากเป็นแล้ว คณะกรรมการ RPC ได้ออนุมัติว่ามาตรการนั้นมีผลการที่จะทำการ Fast Track หรือไม่ ถ้าได้รับการอนุมัติก็ให้มาตรการนั้นเข้าสู่กระบวนการทำ Fast Track แต่ถ้าหากไม่ได้เป็นมาตรการที่ยกเลิกการควบคุม ก็ต้องพิจารณาว่า เป็นมาตรการที่ควบคุมภาคธุรกิจซึ่งอาจก่อให้เกิดต้นทุนเมื่อน้อยกว่า 1 ล้านปอนด์ต่อปีหรือไม่ ถ้าไม่ใช่ หรือถ้าใช่แต่เป็นมาตรการที่ควบคุมภาคธุรกิจ เกินไปกว่าที่จำเป็นเพื่อปฏิบัติตามพันธกรณีของสหภาพยูโรป ก็ไม่สามารถเข้าสู่กระบวนการ Fast Track ได้ ส่วนมาตรการที่ก่อให้เกิดต้นทุนเมื่อกิน 1 ล้านปอนด์ต่อปี และไม่ได้เป็นมาตรการที่ควบคุมภาคธุรกิจเกินไป กว่าที่จำเป็นเพื่อปฏิบัติตามพันธกรณีของสหภาพยูโรป มาตรการนั้นก็จะสามารถเข้าสู่กระบวนการ Fast Track ได้ แต่จะต้องได้รับคำยืนยันจาก RPC ด้วยว่าเป็นมาตรการที่เข้าสู่ Fast Track ได้ เว้นแต่มาตรการนั้นเป็น Red Tape Challenge Measure<sup>204</sup>

แม้ว่ามาตรการนั้น ๆ จะสามารถเข้าสู่กระบวนการ Fast Track มาตรการเหล่านี้ยังคงจะต้องได้รับความเห็นชอบของ RRC เช่นเดียวกับมาตรการทางกฎหมายอื่น ๆ ที่ต้องได้รับความเห็นชอบร่วมกัน ทั้งในขั้นตอนการรับฟังความคิดเห็นและขั้นตอนสุดท้าย เว้นแต่ RRC จะตกลงโดยชัดแจ้งว่า กระบวนการขอความเห็นชอบขั้นสุดท้ายไม่จำเป็นไม่จำเป็น ถ้าหากมาตรการที่เสนอเป็น Red Tape Challenge Measure หน่วยงานจะต้องระบุไว้ในจดหมายขอความเห็นชอบจาก RRC มิใช่นั้น หน่วยงานจะต้องแสดงคำยืนยันของ RPC ว่ามาตรการที่เสนอสามารถเข้าสู่กระบวนการ Fast Track ได้

ในการขอความเห็นชอบจาก RRC หน่วยงานจะต้องยื่นการวิเคราะห์ผลกระทบที่ได้สัดส่วนกับขนาดและผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากข้อเสนอ โดยพิจารณาความใหม่และข้อวิพากษ์วิจารณ์ที่เกี่ยวข้องด้วย<sup>205</sup> อย่างไรก็ได้ กระบวนการขอความเห็นชอบจาก RRC อาจทำให้สั้นลงได้ หากในเวลาที่ขอความเห็นชอบจาก RRC ในขั้นตอนปรึกษาหารือเกี่ยวกับมาตรการที่เข้าสู่กระบวนการ Fast track หน่วยงานขอให้ยกเว้นการขอความเห็นชอบในขั้นสุดท้าย หาก RRC อาจตกลงโดยจะอยู่ภายใต้เงื่อนไขว่า จะต้องไม่มีประเด็นที่นำกังวลถูกหยิบยกขึ้นมาในขั้นตอนปรึกษาหารือ หรือจะไม่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างสำคัญในมาตรการที่เสนออันเป็นผลมาจากการรับฟังความคิดเห็น<sup>206</sup> หาก RRC ตกลงยกเว้นให้ไม่ต้องมีการขอความเห็นชอบในขั้นตอนสุดท้าย หน่วยงานก็ยังคงต้องขอความเห็นชอบจาก Economic and Domestic Secretariat (EDS secretariat) ในขั้นตอนสุดท้ายว่ามาตรการที่เสนอได้เข้าเงื่อนไขที่กล่าวมาข้างต้นหรือไม่ หาก EDS secretariat ตกลง หน่วยงานก็สามารถดำเนินการต่อไปจนถึงขั้นตอนสุดท้ายได้โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจาก RRC อีก

<sup>204</sup> Ibid., para 1.3.8

<sup>205</sup> Ibid., para 1.3.9

<sup>206</sup> Ibid., para 1.3.11

## ขั้นตอนที่ 4 การทำ RIA เต็มรูปแบบ

หากมาตรการที่เสนอไม่สามารถเข้าสู่กระบวนการ Fast Track ได้ ก็ต้องทำ RIA เต็มรูปแบบ มาตรการที่ต้องผ่านกระบวนการนี้ก็คือ มาตรการซึ่งจำต้องได้รับความเห็นชอบจาก RRC แต่ไม่เข้าหลักเกณฑ์ที่ทำให้สามารถเข้าสู่กระบวนการ Fast Track ได้ กระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมายมี 6 ขั้นตอนสอดคล้องกับกระบวนการพัฒนานโยบาย ได้แก่

### 1. ขั้นตอนการพัฒนานโยบาย (Development stage)

ในขั้นตอนนี้จะพิจารณาถึงปัญหาของนโยบาย (Policy problem) เหตุผลของการที่รัฐบาลจะเข้าไปแทรกแซง (reason for intervention) รวมถึงการระบุวัตถุประสงค์ของนโยบาย (policy objectives) และการรวบรวมหลักฐาน

### 2. ขั้นตอนของทางเลือก (Options stage)

ขั้นตอนนี้จะมุ่งเน้นไปที่การระบุและการพัฒนาทางเลือก (Options) อีกทั้งการทดสอบทางเลือกเหล่านี้โดยเปิดโอกาสให้ผู้ที่มีประโยชน์เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมก่อนที่จะมีการรับฟังความคิดเห็นอย่างเป็นทางการ นอกจากนี้จะต้องมีการประมาณเบื้องต้นเกี่ยวกับต้นทุนและประโยชน์ของแต่ละทางเลือกด้วย

### 3. ขั้นตอนการรับฟังความคิดเห็น (Consultation stage)

ขั้นตอนนี้เป็นขั้นตอนที่มีการรับฟังความคิดเห็นอย่างเป็นทางการจากสาธารณะเพื่อยืนยันทางเลือกที่พิจารณา โดยการทำให้มั่นใจว่าได้คำนึงถึงต้นทุนและประโยชน์ในเชิงปริมาณของแต่ละทางเลือกมากที่สุดเท่าที่ทำได้ การรับฟังความคิดเห็นยังสามารถช่วยให้ได้รับความเห็นจากผู้ที่มีส่วนได้เสียเกี่ยวกับต้นทุนและประโยชน์ที่คาดการณ์ไว้ ตลอดจนข้อสันนิษฐานและข้อมูลทั้งหลายที่ใช้ในการวิเคราะห์อีกด้วย

### 4. ขั้นตอนข้อเสนอขั้นสุดท้าย (Final Proposal stage)

หมายถึงขั้นตอนซึ่งข้อเสนอสุดท้ายได้รับการยอมรับและถูกส่งไปยัง RRC (Reducing Regulation Sub-committee) เพื่อขอความเห็นชอบ (RRC Clearance) ขั้นตอนนี้สามารถเกิดขึ้นได้ในหลายจุดในกระบวนการของนโยบาย ยกตัวอย่างเช่น การที่รัฐบาลสนองตอบต่อการรับฟังความคิดเห็น หรือเมื่อได้ส่งข้อเสนอขั้นตอนสุดท้ายไปยังรัฐสภา โดยในขั้นตอนนี้จุดสำคัญคือการพิจารณาถึงต้นทุนและผลประโยชน์ของทางเลือกที่ต้องการท่านนั้น (preferred options)

### 5. ขั้นตอนออกกฎหมาย (Enactment stage)

เป็นขั้นตอนที่มีการแก้ไขการวิเคราะห์ผลกระทบในขั้นตอนข้อเสนอขึ้น สุดท้ายเพื่อสะท้อนเนื้อหาสุดท้ายของพระราชบัญญัติ กฎหมายลำดับรอง หรือมาตรการควบคุมอื่น ๆ ถ้าหากมีการเปลี่ยนแปลงในระหว่างกระบวนการทางรัฐสภา

### 6. ขั้นตอนการทบทวน (Review stage)

ขั้นตอนนี้เป็นขั้นตอนวิเคราะห์ผลกระทบภายหลังที่มีการนำนโยบายไปใช้ในทางปฏิบัติ และประเมินว่ามีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงวัดถูประسنศ์หรือไม่ หรือจะต้องการต้องนำนโยบายนั้นไปปรับต่อไป<sup>207</sup>

เนื้อหาของการวิเคราะห์จะต้องมีมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับว่าอยู่ในขั้นตอนใดขั้นตอนที่มีกระบวนการ IA แต่อย่างน้อยต้องประกอบด้วย ปัญหาที่ต้องการแก้ไข เหตุผลของการเข้าแทรกแซง วัตถุประสงค์ทางนโยบาย และทางเลือกที่ได้พิจารณา<sup>208</sup> กระบวนการวิเคราะห์ควรพิจารณาผลกระทบทั้งหลายที่อาจเกิดขึ้นไม่ว่าจะเป็นผลกระทบทางเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อมด้วย<sup>209</sup>

ปัญหาว่าหน่วยงานจะต้องทุ่มเทรัพยากรในการวิเคราะห์เพียงใด ให้คำนึงถึงหลักความได้สัดส่วน ซึ่งเป็นหลักการที่นำมาใช้เพื่อกำหนดรัฐด้วย หมายความในการที่จะใช้ทรัพยากรเพื่อรับรวมและวิเคราะห์ข้อมูลสำหรับการทำ RIA ปัจจัยที่ควรได้รับการพิจารณาในการกำหนดระดับการวิเคราะห์ได้แก่

- ระดับของผลกระทบและความอ่อนไหวที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย

- ระดับความใหม่ (novel) การเป็นที่ถกเถียง (contentious) หรือการไม่อาจกลับคืนสู่สถานะเดิมได้ของนโยบาย (irreversible)

- ขั้นตอนของการพัฒนานโยบาย
- ขนาด ระยะเวลา และการกระจายผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้น

- ระดับความไม่แน่นอนของผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้น
- ข้อมูลที่มีอยู่และทรัพยากรที่จำเป็นในการรวบรวมข้อมูล

ต่อไป

<sup>207</sup> Ibid., para 2.1.6.

<sup>208</sup> Ibid., para 1.5.8

<sup>209</sup> Ibid., para 1.5.9.

- เวลาที่มีสำหรับการพัฒนานโยบาย<sup>210</sup>

**ขั้นตอนที่ 5 การเผยแพร่และทบทวน**

การวิเคราะห์จะต้องได้รับการเผยแพร่ใน 4 ขั้นตอนได้แก่

1. ขั้นการตอบรับฟังความคิดเห็น (หากมีการรับฟังความคิดเห็น)
2. ขั้นตอนข้อเสนอสุดท้าย
3. ขั้นตอนอภิมาตรการ (หากมีการเปลี่ยนแปลงในกระบวนการรัฐสภา)
4. ขั้นตอนทบทวน<sup>211</sup>

ทั้งนี้ โดยจะต้องเผยแพร่บนเว็บไซต์ [legislation.gov.uk](http://legislation.gov.uk) และอาจเผยแพร่บนเว็บไซต์ของหน่วยงานด้วยก็ได้<sup>212</sup>

หากมาตรการที่เสนอไม่สามารถเข้าสู่กระบวนการ Fast Track แล้ว การวิเคราะห์จะต้องได้รับการตรวจสอบภายใต้ RPC ทั้งในขั้นตอนรับฟังความคิดเห็นและในขั้นตอนข้อเสนอสุดท้ายในกรณีที่ต้องมีการตรวจสอบภายใต้ RPC หน่วยงานจะต้องได้รับความเห็นจาก RPC ว่าการวิเคราะห์นั้นเหมาะสมสมสำหรับวัตถุประสงค์หรือไม่ (fit for purpose opinion) ก่อนที่จะขอความเห็นชอบจาก RRC<sup>213</sup>

**รายละเอียดของกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบมีดังนี้**

- ขั้นที่ 1: ระบุปัญหา (Identify the problem)

ในกรณีที่ต้องมีการอภิมาตรการทางกฎหมาย หน่วยงานจะต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการที่รัฐจะต้องเข้าไปแทรกแซงอย่างชัดเจนตั้งแต่เริ่มพัฒนานโยบาย และต้องระบุปัญหาให้ชัดเจน เพื่อที่จะทราบแนวคิดว่ามีปัญหาหรือไม่ และปัญหานั้นคืออะไร อาจจำเป็นต้องใช้การวิเคราะห์เชิงเศรษฐศาสตร์ ดังนั้นควรมีการปรึกษาหารือนักเศรษฐศาสตร์ตั้งแต่ช่วงแรกของการพัฒนานโยบาย นอกจากนี้ อาจต้องมีการทำวิจัยเพื่อให้ทราบถึงขอบเขตของประเด็นปัญหา เพื่อจะทราบเกี่ยวกับตัวชี้วัดของปัญหา ความน่าจะเกิดขึ้น (probability) และความถี่ของปัญหา บุคคลผู้ได้รับผลกระทบ และบุคคลที่อยู่ในฐานะที่เหมาะสมที่สุดที่จะจัดการและแก้ปัญหา<sup>214</sup>

- ขั้นที่ 2: กำหนดวัตถุประสงค์ที่ต้องการ (Specify desired objectives)

ต้องระบุวัตถุประสงค์ของนโยบายอย่างชัดเจน ซึ่งจะช่วยให้การบังคับการตามกฎหมายเป็นไปอย่างคงเส้นคงวา เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล วัตถุประสงค์ควร

<sup>210</sup> Ibid., para 2.2.3.

<sup>211</sup> Ibid., para 1.5.14.

<sup>212</sup> Ibid., paras 2.5.13-2.5.14.

<sup>213</sup> Ibid., para 1.5.15.

<sup>214</sup> Ibid., paras 2.3.1-2.3.5.

“สมาร์ท” กล่าวคือ เฉพาะเจาะจง (specific) วัดได้ (measurable) บรรลุผลได้ (achievable) เกี่ยวกับปัญหา (relevant) และมีข้อเวลาจำกัด (time-bound) การมีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนเป็นสิ่งสำคัญสำหรับกระบวนการทบทวนการหลังการนำมาตรการไปใช้งาน (Post-Implementation Review: PIR)

ในการพิจารณาว่า วัตถุประสงค์นั้นจะสามารถบรรลุผลได้หรือไม่ จะต้องพิจารณาความเสี่ยงหากเกิดความล้มเหลวด้วย<sup>215</sup>

- ขั้นที่ 3: ระบุทางเลือกที่เป็นไปได้ในการบรรลุวัตถุประสงค์ (Identify viable options that will achieve the objectives)<sup>216</sup>

เนื่องจากรัฐบาลมีนโยบายว่าจะออกมาตรการทางกฎหมายเท่าที่จำเป็น เมื่อไปเมืองใดก็สามารถทำให้เกิดผลลัพธ์ที่ต้องการได้เท่านั้น จึงต้องมีการพิจารณาทางเลือกต่าง ๆ ในขั้นตอนนี้ ทั้งนี้ ทางเลือกที่ต้องพิจารณาจะมีจำนวนแตกต่างกันตามขั้นตอนของการพัฒนานโยบาย

- ขั้นตอนพัฒนานโยบายและขั้นตอนทางเลือก: ควรพิจารณาทางเลือกอย่างกว้างๆ รวมทั้งทางเลือกอื่นจากการออกกฎหมายโดยทั่วไป

- ขั้นตอนการรับฟังความคิดเห็น: ควรระบุทางเลือกทั้งหมดที่พิจารณา พร้อมทั้งประสิทธิภาพของทางเลือกในการบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ อีกทั้งนำเสนอรายการทางเลือกที่สมควรได้รับการพิจารณาคัดเลือกในท้ายที่สุดในการรับฟังความคิดเห็น โดยให้คำอธิบายเกี่ยวกับกระบวนการคัดเลือกที่นำไปสู่รายการนั้น

- ขั้นตอนข้อเสนอแนะทั่วไปและขั้นตอนออกมาตรการ: ทางเลือกทั้งหมดควรได้รับการประเมิน และระบุทางเลือกที่ควรได้รับเลือก (preferred option) พร้อมทั้งคำอธิบายว่าเหตุใดจึงควรเลือกทางเลือกนั้น

ในการประเมินทางเลือกจะต้องเป็นการประเมินโดยเทียบกับกรณีที่ไม่มีการแทรกแซงของรัฐ (“doing nothing” situation) เพื่อให้ทราบนัยสำคัญของการไม่แทรกแซง นอกจากนี้ในการนำเสนอทางเลือกต่อรัฐบาลในวงกว้างหรือต่อผู้มีส่วนได้เสีย ทางเลือกที่นำเสนอต้องเป็นทางเลือกที่แท้จริงเท่านั้น<sup>217</sup>

- ขั้นที่ 4: ระบุผลกระทบ (Identify the impacts)<sup>218</sup>

ต้องระบุผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม อีกทั้งภาคส่วนของสังคมที่อาจได้รับผลกระทบและการกระจายของผลกระทบระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ผลกระทบเหล่านี้ควรต้องได้รับการระบุด้วยแต่ช่วงต้นของการพัฒนานโยบาย และจะต้องคำนึงถึง

<sup>215</sup> Ibid., paras 2.3.6-2.3.12.

<sup>216</sup> Ibid., paras 2.3.13-2.3.18.

<sup>217</sup> Ibid., para 2.3.17.

<sup>218</sup> Ibid., paras 2.3.19-2.3.25.

ผลกระทบที่ไม่ได้คาดหมายซึ่งอาจจะเกิดขึ้นด้วย ตัวอย่างคำตามเกี่ยวกับผลกระทบที่ควรได้รับการพิจารณา  
อาจสรุปได้ดังนี้

#### ก. ผลกระทบด้านสังคม การเงิน

- ข้อเสนอของนโยบายนั้นจะมีผลกระทบต่อตลาด โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้บริโภคและธุรกิจขนาดเล็กหรือธุรกิจที่เริ่มประกอบการหรือไม่ (ผลกระทบต่อธุรกิจขนาดเล็กต้องได้รับการประเมินตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้โดยเฉพาะ ซึ่งจะได้กล่าวต่อไป)

- ธุรกิจทั้งหมดจะได้รับผลกระทบในลักษณะเดียวกันหรือไม่ หรือว่ามีธุรกิจบางอย่างที่ได้รับผลประโยชน์แต่ธุรกิจอื่นต้องรับภาระต้นทุน
- ผลกระทบที่คาดการณ์ว่าจะมีต่อภาคเศรษฐกิจโดยรวม เช่น ตลาดแรงงาน คืออะไร

- ผลกระทบในเรื่องการแข่งขันทางการค้าเป็นอย่างไร
- ข้อเสนอของนโยบายนั้นจะมีผลกระทบต่อนวัตกรรม (innovation) หรือไม่
- ภาคส่วนอื่นในสังคมจะได้รับผลกระทบในเรื่องการเงินหรือทรัพยากรหรือไม่

#### ข. ด้านสังคม

- ข้อเสนอของนโยบาย (Proposal) นั้นมีผลกระทบต่อความไม่เท่าเทียมในสังคม ความเป็นอยู่ที่ดี หรือการสาธารณสุขหรือไม่

- ข้อเสนอที่มีอิทธิพลต่อความปลอดภัยในการทำงานหรือความเสี่ยงที่จะเกิดอุบัติเหตุหรือไม่

- ข้อเสนอที่มีผลต่ออัตราการเกิดอาชญากรรม หรือการป้องกันอาชญากรรม หรือก่อให้เกิดความผิดหรือโอกาสในการเกิดอาชญากรรมหรือไม่

- ข้อเสนอที่มีผลกระทบต่อระดับทักษะและการศึกษาหรือไม่
- ข้อเสนอที่มีผลกระทบต่อการให้สิ่งอำนวยความสะดวกและความสะดวกหรือบริการที่สนับสนุนให้เกิดความเป็นหนึ่งใจเดียวกัน (cohesion) ในชุมชนหรือไม่ หรือผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของชุมชนในลักษณะอื่นหรือไม่

- ข้อเสนอที่มีผลกระทบแตกต่างกันในแต่ละพื้นที่หรือไม่
- ข้อเสนอที่มีผลกระทบต่อสิทธิมนุษยชนหรือไม่

### ค. ด้านสิ่งแวดล้อม

- ข้อเสนอัณฑ์จะมีผลเปลี่ยนแปลงการปล่อยก๊าซเรือนกระจก  
หรือไม่

- ข้อเสนอัณฑ์จะมีผลกระทบต่อคุณภาพของอากาศหรือไม่
- ข้อเสนอัณฑ์มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงลักษณะภูมิประเทศหรือ

ผังเมืองอย่างสำคัญหรือไม่

- ข้อเสนอัณฑ์มีการเปลี่ยนแปลงระดับมลพิษทางน้ำ หรือความ

เสียงต่อภัยพิบัติหรือไม่

- ขั้นที่ 5: กำหนดมูลค่าของต้นทุนและประโยชน์และเลือกทางเลือกที่ดีที่สุด (Value the costs and benefits and select best option)<sup>219</sup>

ในขั้นตอนนี้ หน่วยงานจะต้องกำหนดต้นทุนและประโยชน์ของทางเลือก ในเชิงปริมาณเพื่อสามารถเปรียบเทียบต้นทุนและประโยชน์ของทางเลือกซึ่งจะช่วยในการตัดสินใจเลือกทางเลือกที่ดีที่สุด สำหรับวิธีการในการกำหนดมูลค่าของต้นทุนและประโยชน์รวมทั้งมูลค่าของต้นทุนทางสังคมและสิ่งแวดล้อมได้ถูกกำหนดไว้ใน Green Book ในการพิจารณาเลือกทางเลือกที่ดีที่สุดนั้นขึ้นอยู่กับปัจจัยต่าง ๆ ที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจ เช่น ประดิษฐ์เรื่องความเท่าเทียม ข้อพิจารณาทางการเมือง เป็นต้น

#### แนวทางในการกำหนดมูลค่าต้นทุนและประโยชน์มีดังนี้

- ฐานสำหรับประเมินผลกระทบคือ สถานการณ์ที่ไม่มีการแทรกแซง ดังนั้น ในการระบุต้นทุนและประโยชน์จะต้องระบุเฉพาะที่เกิดขึ้นเพิ่มเติมจากการณ์ที่ไม่มีการแทรกแซงเท่านั้น

- สำหรับระยะเวลาในการพิจารณานักคือ ระยะเวลาของนโยบายที่คาดไว

- ควรมีการแยกแยะประเภทของผลกระทบ ได้แก่ (1) ต้นทุนและประโยชน์ที่เกิดครั้งเดียว มักจะเกี่ยวกับการปฏิบัติตามมาตรการ (2) ต้นทุนและประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นเรื่อย ๆ ตราบที่มาตรการนั้นยังคงมีผลบังคับใช้อยู่ และ (3) การถ่ายโอนทางเศรษฐกิจจะต้องรวมอยู่ในต้นทุนของผู้ที่มีภาระแบกรับและต้องถือว่าเป็นประโยชน์ของผู้ที่ได้รับการถ่ายโอนด้วย

<sup>219</sup> Ibid., paras 2.3.26-2.3.61.

- ต้นทุนและประโยชน์ทั้งหมดจะต้องระบุในรูปมูลค่าปัจจุบันของเงินในอนาคต (present value terms)<sup>220</sup>
- ต้นทุนรวมถึงภาระของฝ่ายบริหาร เช่น ต้นทุนในการทำความคุ้นเคยกับข้อกำหนดทางการบริหาร (administrative requirements) ไม่ว่าจะเป็นการเก็บข้อมูลและการรายงาน การตรวจสอบและการบังคับใช้กฎหมาย
- ต้นทุนของภาคธุรกิจ อาจเป็นต้นทุนทางด้านแรงงาน ต้นทุนจากการซื้อเครื่องมือใหม่ หรือกระบวนการผลิตใหม่ ต้นทุนในการเก็บข้อมูลและการพิสูจน์ว่าได้ปฏิบัติตามกฎหมาย ต้นทุนในการขอใบอนุญาต ต้นทุนในการรับคำปรึกษา เป็นต้น
- ในกรณีที่จะมีการนำมาตรการไปใช้โดยผ่านการออกกฎหมายหลัก (primary legislation) หรือโดยผ่านกฎหมายหลักและกฎหมายลำดับรองซึ่งออกมาโดยอาศัยอำนาจของกฎหมายหลัก การวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมายหลักกำหนดผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้นทั้งหมดในเชิงปริมาณ

#### ข้อสันนิษฐานหลัก ความอ่อนไหว และความเสี่ยง

- เพื่อให้ทราบความไม่แน่นอนของคาดการณ์ต้นทุนและประโยชน์ หน่วยงานอาจจะต้องระบุขอบข่าย (range) ของการคาดการณ์ตั้งกล่าว โดยจะต้องเน้นให้เห็นปัจจัยซึ่งมีผลต่อผลลัพธ์ภายในขอบข่ายนั้น ๆ และความเสี่ยงจะได้รับการบรรเทาอย่างไร แต่ไม่ว่าจะได้ระบุขอบข่ายไว้ หรือไม่ก็ตาม หน่วยงานจะต้องระบุการคาดการณ์ที่ดีที่สุด (best estimate) กล่าวคือจุดที่เป็นไปได้มากที่สุดภายในขอบข่าย โดยต้องมีการวิเคราะห์ความน่าจะเป็นของการกระจายต้นทุนและประโยชน์โดยละเอียด ถ้าหากไม่มีข้อมูลเกี่ยวกับการกระจายของต้นทุนและประโยชน์ ให้ใช้จุดกลางของขอบข่าย<sup>221</sup>
- หน่วยงานต้องระบุความเสี่ยงโดยเฉพาะเจาะจง (specific risks) หรือส่วนที่มีความไม่แน่นอน (areas of uncertainty) ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อระดับของต้นทุนและประโยชน์ อีกทั้งต้องระบุข้อสันนิษฐานที่ใช้ทั้งหมดเพื่อให้ทราบถึงความอ่อนไหวของการคาดการณ์<sup>222</sup>

แนวทางในการระบุต้นทุนหรือประโยชน์ซึ่งไม่อาจกำหนดเป็นตัวเงินได้

- ระบุต้นทุนและผลประโยชน์ในเชิงคุณภาพเฉพาะในกรณีที่ไม่สามารถในเชิงปริมาณได้เท่านั้น ในกรณีเช่นนี้ อาจนำการวิเคราะห์แบบ multi-criteria analysis มาใช้

---

<sup>220</sup> มูลค่าปัจจุบัน (Present Value (PV)): หมายถึงมูลค่าทั้งหมดของนโยบาย ในช่วงระยะเวลาที่พิจารณา โดยวิธีการคิดลด (discounting)

<sup>221</sup> Ibid., paras 2.3.50-2.3.51.

<sup>222</sup> Ibid., paras 2.5.53-2.5.54.

ในการประเมินผลกระทบที่ไม่อาจกำหนดเป็นเงินได้ รายละเอียดของวิธีการวิเคราะห์ดังกล่าวเป็นไปตาม Green Book<sup>223</sup>

#### การเลือกทางเลือกที่ดีที่สุด

- หน่วยงานจะต้องปฏิบัติตาม Green Book ในบริบทที่เกี่ยวกับข้อเสนอทางกฎหมาย การวิเคราะห์ต้นทุนและประโยชน์และการวิเคราะห์ความมีประสิทธิภาพของต้นทุน เป็นวิธีการวิเคราะห์ที่ควรจะนำมาใช้<sup>224</sup>

#### ขั้นที่ 6: พิจารณาถึงการบังคับใช้และการดำเนินการตามทางเลือก (Consider enforcement and implementation issues)

ในการเตรียมมาตรการใหม่ หน่วยงานจะต้องพิจารณาทางเลือกในการบังคับใช้มาตรการด้วย และควรคำนึงถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการบังคับที่นำมาใช้ต่อทรัพยากรของ Department ด้วย ในขั้นตอนนี้ ประเด็นสำคัญที่ควรพิจารณาและดำเนินการดังนี้

- พิจารณาว่าควรเป็นผู้บังคับใช้นโยบาย การบังคับใช้ควรอยู่ในระดับชาติหรือระดับท้องถิ่น ทักษะและความชำนาญที่หน่วยงานที่บังคับใช้นโยบายนี้ต้องมีคืออะไร และควรมีทักษะและความชำนาญดังกล่าว
- หากมีข้อเสนอให้แต่งตั้งหน่วยงานในการบังคับใช้นโยบายขึ้นใหม่ จะต้องระบุเหตุผลให้ชัดเจนว่า เพราะเหตุใดหน่วยงานที่มีอยู่ไม่สามารถบังคับใช้นโยบายใหม่ได้<sup>225</sup>
- ขั้นที่ 7: วางแผนเพื่อการประเมินผลและประเมินนโยบายที่นำไปใช้  
(Plan for evaluation and evaluate implemented policy)

การบททวนภายหลังการนำมาตรการมาใช้ (Post Implementation Review: PIR) เป็นการประเมิน (evaluation) มาตรการทางกฎหมาย ซึ่งรายละเอียดสำหรับการบททวน เป็นไปตามคู่มือนี้ในส่วนว่าด้วยการประเมินกฎหมาย และ Magenta Book เวลาที่ต้องมีการบททวนโดยหลักแล้วจะถูกกำหนดไว้ตั้งแต่ขั้นตอนข้อเสนอสุดท้ายและขั้นออกมาตรการ สำหรับการบททวนครั้งแรก มักจะกำหนดไว้ประมาณ 3-5 ปีหลังจากที่มีการนำมาตรการมาใช้ ส่วนครั้งอื่น ๆ ก็จะมีขึ้นในรอบระยะเวลาเดียวกัน การวางแผนการประเมินผลไว้ตั้งแต่ช่วงแรกของการพัฒนานโยบายมีความสำคัญช่วยให้สามารถเก็บข้อมูลก่อนที่จะมีการนำนโยบายไปใช้ ซึ่งข้อมูลดังกล่าวจะเป็นบรรทัดฐาน (baseline) ในการซึ่งวัดผลกระทบของมาตรการ<sup>226</sup>

<sup>223</sup> Ibid., paras 2.5.55-2.3.56.

<sup>224</sup> Ibid., paras 2.3..60-2.3.61.

<sup>225</sup> Ibid., paras 2.3.62-2.3.67.

<sup>226</sup> Ibid., paras 2.3..68-2.3.71.

## หลักเกณฑ์เฉพาะสำหรับการประเมินผลกระทบต่อธุรกิจขนาดเล็กและขนาดจิ๋ว (small and micro business assessment)<sup>227</sup>

เนื่องจากธุรกิจขนาดเล็กและขนาดจิ๋วได้รับผลกระทบในการแบกรับภาระในการปฏิบัติตามกฎหมายเกินสมควร (disproportionately) การประเมินนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อทำให้มั่นใจว่าข้อเสนอทางกฎหมายใหม่จะได้รับการออกแบบและนำไปบังคับใช้ในลักษณะที่บรรเทาผลกระทบอันเกินสมควรนั้น โดยมีข้อสันนิษฐานว่ามาตรการทางกฎหมายจะไม่ใช้บังคับกับธุรกิจขนาดเล็กและขนาดจิ๋ว หากประโภชน์ส่วนใหญ่ของมาตรการนั้นสามารถบรรลุผลได้โดยไม่ต้องบังคับใช้กับธุรกิจกลุ่มนี้<sup>228</sup> การวิเคราะห์ผลกระทบต่อธุรกิจขนาดเล็กและขนาดจิ๋วเป็นส่วนหนึ่งของการวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมายอย่างเต็มรูปแบบ ดังนั้น มาตรการทั้งหลายที่จะต้องผ่านการวิเคราะห์ขึ้นนี้ด้วย ในขณะที่มาตรการทางกฎหมายซึ่งสามารถเข้าสู่กระบวนการ fast track ไม่ต้องผ่านขั้นตอนนี้

หลักการสำคัญของการประเมินขั้นตอนนี้คือ ธุรกิจขนาดเล็กและขนาดจิ๋วจะต้องได้รับการยกเว้นจากการบังคับใช้มาตรการทางกฎหมายที่จะออกมาใหม่ แต่ถ้าพิจารณาเห็นว่าการยกเว้นอย่างสิ้นเชิง (full exception) นั้นไม่อาจเป็นไปได้ หรือการยกเว้นจะทำให้ไม่ได้ประโยชน์ส่วนใหญ่ที่คาดว่าจะได้รับจากการนั้น หน่วยงานจะต้องมีการวิเคราะห์อย่างเหมาะสมเพื่อสนับสนุนความเห็นดังกล่าว อีกทั้งต้องพิจารณาทางเลือกในการบรรเทาผลกระทบต่อภาคธุรกิจนี้ด้วย<sup>229</sup>

คู่มือไม่ได้กำหนดรายละเอียดของกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบต่อธุรกิจขนาดเล็กและขนาดจิ๋วไว้ โดยให้หน่วยงานเป็นผู้พิจารณาว่าจะบรรเทาภาระของธุรกิจกลุ่มนี้ได้เพียงไร โดยที่ยังคงรักษาประโยชน์ส่วนใหญ่ของมาตรการที่ได้มุ่งหมายเอาไว้ได้<sup>230</sup> หน่วยงานควรจะต้องทำการประเมินเบื้องต้นว่าจะมีธุรกิจกลุ่มใดบ้างที่อาจจะได้รับผลกระทบจากการที่เสนอตั้งแต่เริ่มกระบวนการพัฒนาอย่าง ถ้าหากมาตรการนั้นไม่กระทบต่อธุรกิจขนาดเล็กและขนาดจิ๋ว หน่วยงานจะต้องระบุให้ชัดเจนในหนังสือขอความเห็นชอบจาก RRC และในการวิเคราะห์ผลกระทบ<sup>231</sup> แต่ถ้ามาตรการมีผลกระทบต่อธุรกิจขนาดเล็กและขนาดจิ๋ว หน่วยงานจะต้องพิจารณาแนวทางในการบรรเทาภาระของธุรกิจเหล่านี้ คู่มือได้ให้ตัวอย่างแนวทางในการบรรลุภาระไว้หลายแนวทางดังต่อไปนี้

<sup>227</sup> ธุรกิจขนาดเล็ก หมายถึง ธุรกิจที่มีลูกจ้าง 11- 49 คน ส่วนธุรกิจขนาดจิ๋ว หมายถึง ธุรกิจที่มีลูกจ้างไม่เกิน 10 คน โปรดดู Ibid., Glossary.

<sup>228</sup> Ibid., para 1.6.2.

<sup>229</sup> Ibid., para 1.6.5.

<sup>230</sup> Ibid., para 1.6.6.

<sup>231</sup> Ibid., paras 1.6.7-1.6.8.

- การยกเว้นจากมาตรการโดยสิ้นเชิง (full exception) เป็นทางเลือกโดยปริยาย (default option) ใช้สำหรับกรณีที่ได้ประโยชน์จากการเพียงพอแม้จะไม่ใช้มาตรการนั้นกับธุรกิจขนาดเล็กและขนาดจิ๋วตาม

- การยกเว้นจากมาตรการบางส่วน (partial exemption) อาจเป็นการยกเว้นไม่ใช้บังคับข้อกำหนดในบางเรื่องกับธุรกิจขนาดเล็กและขนาดจิ๋ว หรืออาจเป็นการไม่ใช้มาตรการโดยสิ้นเชิงกับธุรกิจบางธุรกิจในกลุ่มธุรกิจนี้ เช่น อาจยกเว้นไม่ใช้บังคับมาตรการกับกลุ่มธุรกิจขนาดเล็กที่เป็นธุรกิจขนาดจิ๋วด้วย เป็นต้น

- การยืดระยะเวลาในการที่ธุรกิจจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายออกไป (extended transition period)

- การยกเว้นชั่วคราว หมายถึงกรณีที่ให้ธุรกิจขนาดเล็กขอยืดระยะเวลาปฏิบัติตามกฎหมายออกไปชั่วคราวในกรณีที่การปฏิบัติตามกฎหมายในทันทีจะส่งผลกระทบต่อธุรกิจ

- การกำหนดกฎหมายที่ต่าง ๆ กันออกไปตามชนิดและ/หรือขนาดของธุรกิจ โดยที่ให้ธุรกิจขนาดเล็กและขนาดจิ๋วอยู่ในบังคับกฎหมายที่ก่อภาระแก่ธุรกิจน้อย

- การรณรงค์ให้ข้อมูล หรือคำแนะนำ ฝึกอบรมและให้การสนับสนุนเป็นการเฉพาะแก่ธุรกิจขนาดเล็ก

- การให้ความช่วยเหลือทางการเงินโดยตรงแก่ธุรกิจขนาดเล็ก

- การให้เลือกเข้าร่วม (opt-in) หรือปฏิบัติตามมาตรการโดยใจสมัคร คือ กำหนดให้ธุรกิจซึ่งมีขนาดเล็กกว่าที่กำหนดสามารถเลือกที่จะเข้าร่วมกับระบบมาตรการทางกฎหมายอย่างเต็มรูปแบบ หรืออาจให้ธุรกิจขนาดเล็กเลือกที่จะเข้าร่วมโครงการซึ่งภาคอุตสาหกรรมมีบทบาทนำตามความสมัครใจ<sup>232</sup>

หลักการในการพิจารณาว่าจะนำแนวทางใดมาใช้ก็คือ การพิจารณาว่า แนวทางใดมีประสิทธิภาพที่สุดที่สามารถบรรลุภาระเกินสมควรที่เกิดแก่ธุรกิจขนาดเล็กและขนาดจิ๋ว โดยคำนึงถึงลักษณะของมาตรการที่เสนอและธุรกิจที่ได้รับผลกระทบ<sup>233</sup> ถ้าหากหน่วยงานเห็นว่าไม่จำเป็นต้องมีการบรรเทาผลกระทบเนื่องจากไม่มีผลกระทบที่เกินสมควรก็จะต้องแสดงหลักฐานสนับสนุนความเห็น ดังกล่าวด้วย<sup>234</sup> สำหรับระดับการวิเคราะห์ผลกระทบนั้น ถ้าหากหน่วยงานเลือกแนวทางยกเว้นไม่ใช้

<sup>232</sup> Ibid., para 1.6.9.

<sup>233</sup> Ibid., para 1.6.10.

<sup>234</sup> Ibid., para 1.6.11.

มาตรการกับธุรกิจขนาดเล็กและขนาดจิ๋วโดยสิ้นเชิงก็ไม่จำต้องมีการวิเคราะห์เพิ่มเติม เนื่องจากต้องมีการวิเคราะห์ผลกระทบของการยกเว้นโดยสิ้นเชิงในการวิเคราะห์ผลกระทบของนโยบายโดยภาพรวมอยู่แล้ว<sup>235</sup> แต่ถ้าไม่ได้ให้การยกเว้นโดยสิ้นเชิง หน่วยงานจะต้องทำการวิเคราะห์ผลกระทบต่อธุรกิจที่ได้รับผลกระทบด้วย โดยเป็นส่วนหนึ่งของการวิเคราะห์ผลกระทบของนโยบายเพื่อให้เหตุผลว่า เพราะเหตุใดการยกเว้นโดยสิ้นเชิงจึงไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของนโยบาย<sup>236</sup> นอกจากนี้ การวิเคราะห์ควรจะต้องรวมถึงการวิเคราะห์ผลกระทบของมาตรการในการบรรเทาภาระที่เสนอว่าควรนำมาใช้ ผลกระทบและเหตุผลของทางเลือกดังกล่าว โดยอาจนำการวิเคราะห์ในเชิงปริมาณหรือคุณภาพมาใช้ก็ได้ และถ้าไม่มีการนำมาตรการบรรเทาภาระมาใช้ เพราะเห็นว่าไม่มีภาระที่เกินสมควร หน่วยงานจะต้องแสดงเหตุผลสนับสนุนในการวิเคราะห์ผลกระทบด้วย<sup>237</sup>

### (3) การประกันคุณภาพ RIA

การประกันคุณภาพมีทั้งการประกันคุณภาพภายใน และการประกันคุณภาพภายนอก การประกันคุณภาพภายในเป็นความรับผิดชอบเบื้องต้นของหน่วยงานในการรับรองคุณภาพของ การวิเคราะห์ผลกระทบ หัวหน้านักเศรษฐศาสตร์ (Chief Economists) ควรลงนามในการวิเคราะห์เพื่อรับรองความหนักแน่น (robustness) และความแม่นยำของการวิเคราะห์ต้นทุน ประโยชน์และผลกระทบด้วยเหตุนี้ หน่วยงานจะต้องจัดตั้งสร้างกระบวนการภายในหน่วยงานที่มีความเข้มแข็ง (robust) นอกจากนี้ รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบนโยบายนั้น ๆ จะต้องลงนามในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบ เป็นไปตามที่กำหนดไว้ ในแบบฟอร์มที่ได้อธิบายในส่วนถัดไป

นอกจากการประกันคุณภาพภายในซึ่งกระทำโดยหน่วยงานเองแล้วยังมีการประกันคุณภาพภายนอก ข้อเสนอทางนโยบายที่เกี่ยวกับมาตรการที่เป็นการควบคุมหรือยกเลิกการควบคุมภาคธุรกิจจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการรัฐมนตรี (Ministerial clearance) โดยผ่าน RRC เมื่อมีการทำการวิเคราะห์แล้ว จะต้องส่งการวิเคราะห์ไปพร้อมกับหนังสือขอความเห็นชอบไปยัง RRC การขอความเห็นชอบจาก RRC (RRC clearance) ต้องทำในสองขั้นตอน คือขั้นตอนรับฟังความคิดเห็น และขั้นตอนข้อเสนอขั้นสุดท้าย สำหรับมาตรการซึ่งไม่สามารถเข้าสู่กระบวนการ fast track ก่อนที่จะขอความเห็นชอบจาก RRC หน่วยงานจะต้องได้รับความเห็นจาก RPC ก่อนว่าการวิเคราะห์นั้นเหมาะสมสมสำหรับวัตถุประสงค์ หรือไม่ ("fit for purpose" opinion) ก่อนที่จะขอความเห็นชอบจาก RRC ในขั้นตอนรับฟังความคิดเห็นอาจขอความเห็นชอบจาก RRC แม้ว่า RPC จะให้ความเห็นว่าการวิเคราะห์ไม่เหมาะสมสมสำหรับวัตถุประสงค์

<sup>235</sup> Ibid., para 1.6.12.

<sup>236</sup> Ibid., para 1.6.13

<sup>237</sup> Ibid., para 1.6.14.

ก็ตาม (“not fit for purpose” opinion) นอกจากการตรวจสอบโดย RRC และ RPC แล้ว การวิเคราะห์ยังอาจได้รับการตรวจสอบโดยคณะกรรมการธุรกิจการรัฐสภา (Parliamentary committees) และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง คณะกรรมการอิทธิการตรวจสอบกฎหมายลำดับรอง (Secondary Legislation Scrutiny Committee)

#### (4) การทบทวนกฎหมาย

เป็นกระบวนการซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีการทบทวนว่ามาตรการทางกฎหมายนั้นมีผลในทางปฏิบัติอย่างไร มาตรการทางกฎหมายที่ไม่สามารถเข้าสู่กระบวนการ fast track ได้จะต้องมีบทบัญญัติให้มีการทบทวน (review clause) หรือบทบัญญัติซึ่งกำหนดให้กฎหมายสิ้นผลไปเมื่อถึงระยะเวลาที่กำหนด เพื่อเป็นการควบคุมระดับของการควบคุม (regulation) บทบัญญัติเช่นว่านี้จะช่วยนำไปสู่การเพิกถอนมาตรการที่ไม่จำเป็นอีกต่อไปแล้ว หรือที่ก่อให้เกิดภาระต่อภาคธุรกิจจนเกินสมควร อีกทั้งช่วยทำให้ต้องมีการปรับปรุงมาตรการให้ทันสมัย การทบทวนมักจะต้องทำทุก ๆ 5 ปี มาตรการที่จะต้องมีการทบทวนได้แก่มาตรการทั้งหมดซึ่งควบคุมภาคธุรกิจไม่ว่าจะเป็นมาตรการภายในหรือมาตรการเพื่อปฏิบัติตามพันธกรณียุโรป เว้นแต่มาตรการที่สามารถเข้าสู่กระบวนการ fast track และกรณีที่เป็นมาตรการที่มีผลในระยะเวลาจำกัดซึ่งมีบทบัญญัติที่ให้มาตรการสิ้นผลเมื่อถึงเวลาที่กำหนดภายใน 1 ปีนับแต่วันที่มีผล

หน่วยงานจะต้องทำรายงานการทบทวนซึ่งรวมถึงการประเมินผลกระทบภายหลัง การนำมาตรการไปบังคับใช้ (post-implementation review impact assessment) เมื่อได้ผลการทบทวนแล้ว หน่วยงานจะต้องตัดสินใจว่ามาตรการนั้นควรได้รับการยกเลิก หรือควรได้รับการต่ออายุโดยไม่มีการเปลี่ยนแปลง หรือควรได้รับการแก้ไข ในการทบทวนนั้น จะต้องพิจารณาคำตามต่อไปนี้

- วัตถุประสงค์ของนโยบายอันเป็นที่มาของมาตรการนั้นยังคงสมเหตุผล (valid) และตรงประเด็น (relevant) หรือไม่

- หากวัตถุประสงค์นั้นยังคงสมเหตุผลและตรงประเด็น กฎหมายยังคงเป็นวิธีการที่ดีสุดสำหรับบรรลุวัตถุประสงค์หรือไม่

- ถ้าหากกฎหมายนั้นยังคงเหมาะสม มาตรการที่มีอยู่สามารถปรับปรุงให้ดีขึ้นได้ หรือไม่

ในการกรณีที่มาตรการนั้นมีที่มาจากสหภาพยุโรป การทบทวนควรจะมุ่งไปที่การนำไปปฏิบัติและการบังคับใช้ว่าจะสามารถปรับปรุงให้ดีขึ้นได้หรือไม่ เพื่อการลดภาระแก่ภาคธุรกิจโดยพิจารณาบทเรียนที่ได้จากประสบการณ์ภาคปฏิบัติของสหราชอาณาจักรและประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปอีน และเพื่อให้มั่นใจได้ว่าภาคธุรกิจของสหราชอาณาจักรจะไม่เสียเปรียบในการแข่งขัน อย่างไรก็ได้ หน่วยงานควรพิจารณาความเป็นไปได้ในการสร้างพันธมิตรกับประเทศสมาชิกอีน ๆ ของสหภาพยุโรป เพื่อ

เรียกร้องให้คณะกรรมการยุโรป (European Commission) ทบทวนวัตถุประสงค์ของกฎหมายสหภาพยุโรป<sup>238</sup>

กรณีที่มาตรการเป็นมาตรการภายใต้โดยแท้ ให้ดำเนินการดังนี้

- หากวัตถุประสงค์ที่มีมาแต่เดิมของนโยบายเปลี่ยนแปลงไปหรือไม่ตรงประเด็น อีกต่อไป มาตรการนั้นควรสิ้นผลหรือถูกยกเลิก หรือถ้าหากมาตรการนั้นไม่มีผลกระทบทางบวกที่มีนัยสำคัญ ควรสันนิษฐานไว้ก่อนว่ามาตรการนั้นควรสิ้นผลหรือถูกยกเลิก<sup>239</sup>

- ถ้าหากการทบทวนขึ้นเห็นว่ามาตรการนั้นก่อให้เกิดผลลัพธ์ซึ่งไม่ได้คาดหมายไว้ ชัดเจนกว่าต้นทุนที่คาดไว้ หรือระดับการปฏิบัติตามมาตรการต่ำ หน่วยงานควรต้องออกแบบมาตรการใหม่ หรือพิจารณานำทางเลือกอื่นมาใช้<sup>240</sup>

- ถ้ามาตรการนั้นประสบความสำเร็จ การทบทวนยังคงต้องพิจารณาว่าจะ ปรับปรุงมาตรการให้ดีขึ้นได้อย่างไร เช่น การลดต้นทุนต่อภาคธุรกิจ หรือการปรับปรุงการบังคับใช้<sup>241</sup>

ขั้นตอนการทบทวนมีรายละเอียดดังนี้

หลักฐานสำคัญของการทบทวนก็คือ การทบทวนภายหลังการนำมาตรการไปใช้ (post-implementation review: PIR) ซึ่งปฏิบัติตามคำแนะนำที่ปรากฏใน Magenta Book ในการทำ PIR หน่วยงานควรพิจารณาความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียเกี่ยวกับประสิทธิภาพของการนำนโยบายไปปฏิบัติ แต่ ไม่ต้องตรวจสอบเป้าหมายทางนโยบายเดิม

ในการประเมิน (evaluation) ควรตั้งคำถามต่อไปนี้

- นโยบายได้บรรลุวัตถุประสงค์เพียงใด
- นโยบายประสบความสำเร็จตามหลักเกณฑ์ที่ตั้งไว้เพียงใด
- ต้นทุนและประโยชน์หากมองย้อนหลังกลับไปและในอนาคตคืออะไร
- สามารถทำให้มาตรการง่ายขึ้นหรือปรับปรุงให้ดีขึ้นหรือยกเลิกการควบคุม

ได้หรือไม่

- กลไกในการบังคับใช้กฎหมายเหมาะสมสมหรือไม่

<sup>238</sup> Ibid., para 1.8.11.

<sup>239</sup> Ibid., para 1.8.12.

<sup>240</sup> Ibid., para 1.8.13.

<sup>241</sup> Ibid., para 1.8.14.

ทั้งนี้ ให้นำหลักความได้สัดส่วนมาใช้ในการพิจารณาว่าหน่วยงานจะต้องตอบคำถามใดบ้าง แต่อย่างน้อยที่สุดควรตอบสามคำถามแรก<sup>242</sup>

ความเข้มข้นในการทบทวนมีหลายระดับ ขึ้นอยู่กับว่าจะนำการประเมินแบบใดมาใช้ หน่วยงานควรต้องระบุให้ชัดเจนว่าการประเมินวิธีใดมาใช้ การประเมินมีหลายรูปแบบ เรียงลำดับจากที่เข้มข้นที่สุดไปถึงน้อยที่สุดได้ดังนี้

- การประเมินเชิงเศรษฐศาสตร์ (economic evaluation) ซึ่งรวมถึงการวิเคราะห์แบบต้นทุนและประโยชน์หรือการวิเคราะห์แบบประสิทธิภาพของต้นทุน โดยอุดมคติแล้ว การประเมินเชิงเศรษฐศาสตร์นี้จะอาศัยการประเมินผลกระทบและการประเมินผลลัพธ์

- การประเมินผลกระทบ (impact evaluation) เป็นการประเมินบนพื้นฐานของผลลัพธ์ (outcome-based evaluation) ซึ่งบ่งชี้การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นและขอบเขต (extent) ที่การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวมีส่วนร่วมจากนโยบาย

- การประเมินผลลัพธ์ (outcome evaluation) เป็นการระบุความเปลี่ยนแปลงในผลลัพธ์ที่สำคัญทั้งก่อนและหลังการเข้าแทรกแซง ทำให้ได้ข้อมูลเกี่ยวกับความเชื่อมโยง (association) ระหว่างนโยบายและผลลัพธ์ แต่อาจไม่สามารถปั่งชี้ได้ว่าการเปลี่ยนแปลงเป็นผลของนโยบาย (attribution)

- การประเมินกระบวนการ (process evaluation) เป็นการประเมินว่ามีการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างไร และมีผลกระทบซึ่งไม่คาดหมายได้หรือไม่

- การประเมินแบบไม่เคร่งครัด (Light touch review) อาจประเมินโดยการประเมินการวิเคราะห์ผลกระทบที่ทำไปแต่แรกใหม่ โดยพิจารณาหลักฐานใหม่ไม่มาก<sup>243</sup>

การประเมินแบบไม่เคร่งครัดนี้ควรต้องเร็วและมีประสิทธิภาพ โดยการตรวจทานหลักฐานซึ่งมีมาก่อนอยู่แล้ว ไม่ว่าจะเป็นความเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและผู้บังคับใช้กฎหมาย อย่างน้อย จะต้องตอบให้ได้ว่านโยบายได้บรรลุวัตถุประสงค์หรือไม่ นโยบายประสบความสำเร็จตามเกณฑ์ที่ได้ตั้งไว้เพียงใด และก่อให้เกิดผลที่ไม่ได้คาดหมายมาก่อนหรือไม่<sup>244</sup>

<sup>242</sup> Ibid., para 1.8.18.

<sup>243</sup> Ibid., para 1.8.19.

<sup>244</sup> Ibid., para 1.8.20.

ถ้าหากประโยชน์ที่ได้รับการประเมินไว้ว่าอยู่ในระดับสูงจากนโยบายนั้น เช่นเกินกว่า 50 ล้านปอนด์ จะต้องมีการทบทวนอย่างเคร่งครัดมากขึ้น (substantial) อย่างน้อยในระดับการประเมินผลลัพธ์<sup>245</sup>

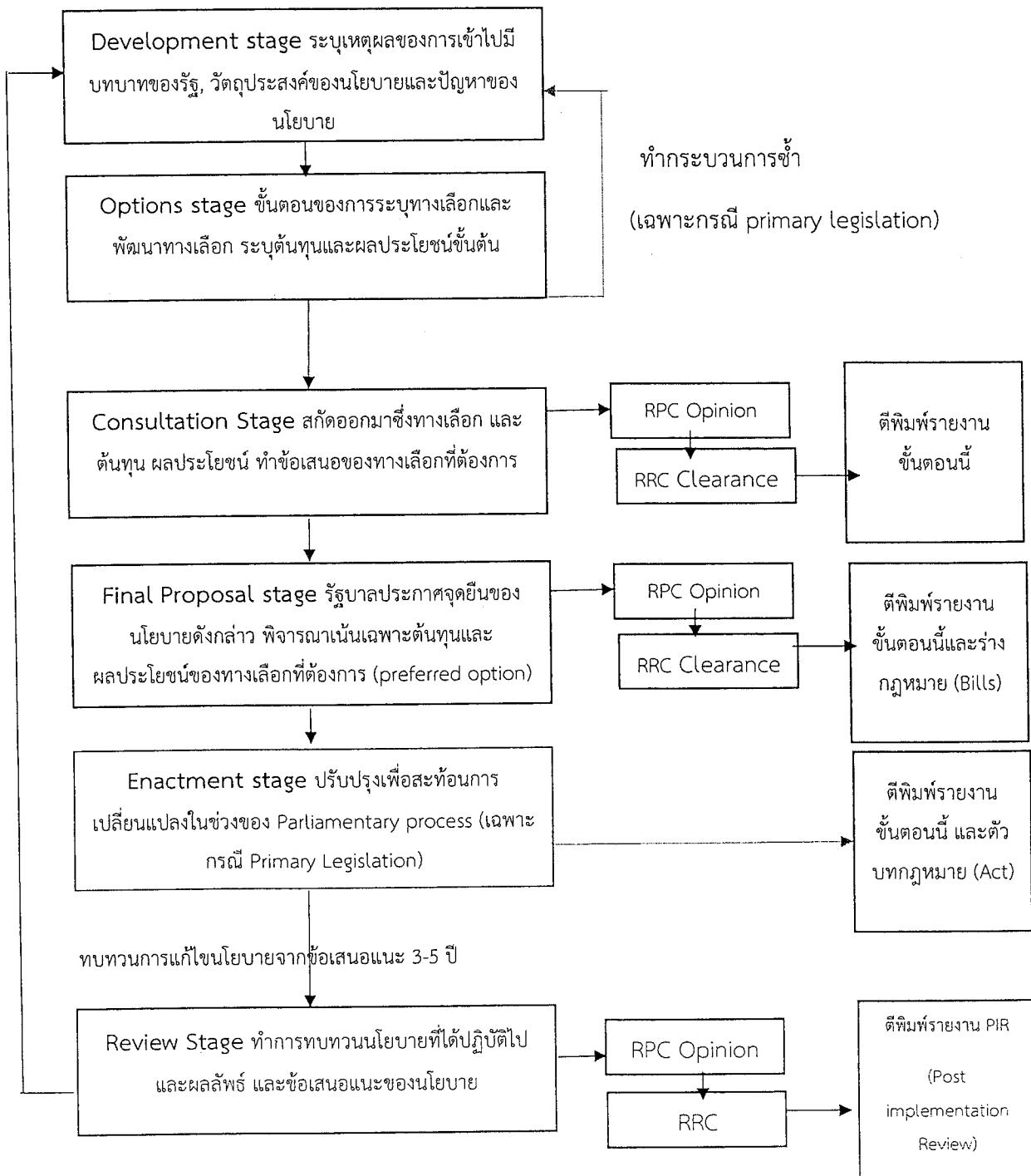
รายงานการทบทวนจะต้องได้รับความเห็นชอบจาก RRC เมื่อได้รับความเห็นชอบแล้ว การทบทวนจะต้องได้รับการตีพิมพ์ใน “Command Paper” ซึ่งจะต้องเสนอรัฐสภาภายในกำหนดเวลา<sup>246</sup> PIR ก็ควรได้รับการตีพิมพ์เผยแพร่ไปพร้อมกับรายงานการทบทวน<sup>247</sup>

---

<sup>245</sup> Ibid., para 1.8.21.

<sup>246</sup> Ibid., para 1.8.27.

<sup>247</sup> Ibid., para 1.8.28.

(5) แผนผังการจัดทำกรอบการประเมินผลผลกระทบทางกฎหมาย<sup>248</sup>

\* Regulatory Policy Committee (RPC), Reducing Regulation sub-Committee (RRC)

<sup>248</sup> Ibid., p.77.

### 2.5.3.2 แม่แบบการวิเคราะห์ผลกระทบทางกฎหมาย (RIA Template)<sup>249</sup>

#### (1) บทนำ

กระบวนการจัดทำการประเมินผลกระทบทางกฎหมายที่ได้กล่าวถึงในหัวข้อที่ 2.5.3.1 นั้นเป็นการดำเนินตามขั้นตอนที่คุ้มครองในการจัดทำการประเมินผลกระทบของสหราชอาณาจักรได้อธิบายไว้<sup>250</sup> เมื่อทำการวิเคราะห์และประเมินผลกระทบตามขั้นตอนแล้วนั้น หน่วยงานจะต้องนำเสนองานวิเคราะห์ในแม่แบบการวิเคราะห์ผลกระทบ (Impact Assessment Template: IA template)<sup>251</sup> แบบฟอร์มนี้จะต้องลงนามโดยรัฐมนตรีหรือหัวหน้าหน่วยงานที่รับผิดชอบนโยบาย

#### (2) โครงสร้างของแม่แบบ

แม่แบบการวิเคราะห์ผลกระทบทางกฎหมายของสหราชอาณาจักรมีลักษณะเป็นแบบฟอร์มให้กรอกข้อมูลในช่องว่าง ตามคำถามที่ได้มีกำหนดไว้ในแต่ละส่วน บางช่องมีการจำกัดจำนวนบรรทัดที่ให้เขียนคำตอบลงไปอีกด้วย แม่แบบนี้จะแบ่งออกเป็น 2 ส่วน แยกหน้าออกจากกัน ส่วนแรกเกี่ยวกับสาระสำคัญโดยสรุปของมาตรการแทรกแซงที่รัฐจะเข้าไปมีบทบาทและทางเลือก (Summary of Intervention and Options) ในแม่แบบหน้าแรกนี้ด้านท้ายจะมีการลงนามโดยผู้มีอำนาจเพื่อนำแบบประเมินผลกระทบนี้ไปใช้ต่อไปซึ่งถือว่าเอกสารหลักที่จะอยู่ด้านหน้าของการวิเคราะห์ผลกระทบของนโยบายเรื่องหนึ่งๆ ส่วนที่สอง เป็นสาระสำคัญโดยสรุปของการวิเคราะห์และหลักฐานสนับสนุน (Summary of Analysis and Evidence) ส่วนของการสรุปการวิเคราะห์ให้หน่วยงานกรอกข้อมูลเพื่อตอบคำถามที่ได้ตั้งไว้ ส่วนของการสรุปหลักฐาน แบบฟอร์มนี้ได้มีช่องให้กรอกข้อมูล แต่ให้เป็นคุณพินิจของหน่วยงานในการตัดสินใจว่าจะให้ข้อมูลในส่วนนี้อย่างไร อย่างไรก็ได้ แบบฟอร์มได้กำหนดประเด็นที่ควรครอบคลุมถึงเอาระบุ

#### (3) คำอธิบายโครงสร้าง<sup>252</sup>

มีข้อสังเกตเบื้องต้นว่า แม่แบบ (template) การวิเคราะห์ผลกระทบทางกฎหมายของสหราชอาณาจักรในปัจจุบันนั้นพัฒนาไปกว่าแม่แบบเดิมที่เคยมีแต่เดิม เพราะแม่แบบที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน

<sup>249</sup> Department for Business, Energy and Industrial Strategy, Regulatory Impact Assessment (RIA) Template [Online], Available from: <https://www.gov.uk/government/publications/impact-assessment-template-for-government-policies#history> [2016, June 27].

<sup>250</sup> Department for Business Innovation and Skills, Better Regulation Framework Manual: Practical Guidance for UK Government Officials.

<sup>251</sup> Ibid., para 1.5.6.

<sup>252</sup> Ibid., Annex 2.

นั้นมีลักษณะเป็นแบบฟอร์มเพื่อให้กรอกไปตามขั้นตอนที่ได้วิเคราะห์และประเมินผลมาโดยเป็นแบบ  
สำเร็จรูป ไม่ได้แบ่งหัวข้อเป็นส่วน ๆ ชัดเจนอย่างในแม่แบบที่เคยมีมาแต่เดิม<sup>253</sup> จึงไม่อาจกล่าวถึงโครงสร้าง  
ของแม่แบบเป็นส่วน ๆ ออย่างชัดเจน แต่เมื่อศึกษาแม่แบบดังกล่าวในปัจจุบันแล้ว สามารถจะจัดกลุ่ม  
โครงสร้างได้ดังนี้

(3.1) ข้อมูลพื้นฐาน (ส่วนต้นของแม่แบบ) ประกอบไปด้วยช่องสำหรับ  
กรอกข้อมูลต่อไปนี้

- ชื่อของข้อเสนอ (title)
- หมายเลขต่าง ๆ ได้แก่ หมายเลขการวิเคราะห์ผลกระทบ (IA No.) และหมายเลขอ้างอิงของ RPC (RPC Reference No.)
- กระทรวง (department) หรือหน่วยงานราชการ (agency)
- ผู้รับผิดชอบหลักในการพัฒนานโยบาย
  - วันที่พิมพ์แม่แบบการวิเคราะห์ผลกระทบครั้งนี้
  - ขั้นตอนของการวิเคราะห์ผลกระทบว่าอยู่ขั้นใด (Stage)
  - ที่มาของมาตรการ (ภายใน/ระหว่างประเทศ) (Source of intervention)
  - ประเภทของมาตรการทางกฎหมายที่นำมาวิเคราะห์ (Type of measure) เช่น เป็นกฎหมายหลัก (Primary legislation)
  - ข้อมูลสำหรับติดต่อสอบถาม (Contact for enquiries) ชื่อ หมายเลขโทรศัพท์ อีเมล
  - สถานะความคิดเห็นของ RPC

---

<sup>253</sup> Regulatory Impact Unit, Cabinet Office of United Kingdom, Better Policy Making: a Guide to Regulatory Impact Assessment, (London, January 2003).

**(3.2) ส่วนสรุปสาระสำคัญของการแทรกแซงและทางเลือก  
(Summary of Intervention and Options)**

1. ส่วนต้นทุนของทางเลือกที่ต้องการ (Cost of Preferred (or more likely) option) ประกอบไปด้วยช่องว่างให้กรอกข้อมูล ดังต่อไปนี้

- ผลรวมมูลค่าสุทธิในปัจจุบัน (total net present value) หมายถึง ผลประโยชน์ที่กำหนดเป็นตัวเงินทั้งหมดลบด้วยต้นทุนที่กำหนดเป็นตัวเงินโดยการลดตามแนวทางที่กำหนดใน Green Book
- มูลค่าสุทธิทางธุรกิจในปัจจุบัน (Business net present value) กล่าวคือ ประโยชน์โดยตรงที่เกิดขึ้นกับธุรกิจลบด้วยต้นทุนโดยตรงที่เกิดขึ้นกับธุรกิจ
- ต้นทุนสุทธิทางธุรกิจต่อปี (Net cost to business per year)
- ทางเลือกอยู่ในขอบข่ายของกระบวนการ One-in, three-out หรือไม่ (ใช่/ไม่ใช่)
- สถานะผลกระทบทางธุรกิจของเป้าหมาย (Business Impact Target Status)

2. ส่วนคำダメ ประกอบไปด้วยคำダメและช่องว่างให้ตอบคำダメโดยมีการกำหนดจำนวนบรรทัดสูงสุดไว้ด้วย ดังต่อไปนี้

- ปัญหาที่พิจารณาคืออะไร เพราะเหตุใดรับบาลจึงจำเป็นที่ต้องเข้ามามีบทบาทในการแก้ปัญหานี้ หน่วยงานจะต้องให้หลักฐานและลักษณะของปัญหาร่วมถึงขนาดและบริบทของปัญหา ความน่าจะเป็นที่จะเกิดปัญหานั้นขึ้นและความถี่ ใจจะได้รับผลกระทบจากปัญหานี้บ้าง ใครที่อยู่ในฐานะที่เหมาะสมในการจัดการหรือแก้ไขปัญหานี้
- วัตถุประสงค์ของนโยบายคืออะไร และผลที่ต้องการให้เกิดขึ้นคืออะไร

ให้อธิบายอย่างชัดเจนว่าวัตถุประสงค์ของนโยบายและผลกระทบที่จะเกิดขึ้นคืออะไร อะไรคือสิ่งที่นโยบายนั้นต้องการที่จะบรรลุ

- ทางเลือกที่ได้รับการพิจารนามีอะไรบ้าง รวมถึงทางเลือกอื่น ๆ นอกจากการออกแบบที่นำมาใช้แก้ปัญหาคืออะไร โดยให้ระบุเหตุผลสนับสนุนทางเลือกที่ต้องการด้วย (preferred option)

- นโยบายจะได้รับการทบทวนหรือไม่ ให้กำหนดวันที่ที่จะมี

## การทบทวน

### (3.3) ส่วนสรุปการวิเคราะห์และหลักฐาน

เป็นการสรุปผลการวิเคราะห์ทางเลือกแต่ละทาง โดยจะต้องจัดเตรียมสำหรับทางเลือกแต่ละทางเลือก ทางเลือกจะนั่งแผ่น รายละเอียดของข้อมูลที่ต้องกรอกในส่วนนี้มีดังนี้

1. ส่วนการประเมินทางเศรษฐศาสตร์ (Full Economic Assessment)

ในส่วนนี้จะต้องกรอกข้อมูลเกี่ยวกับต้นทุนและประโยชน์ที่อาจได้รับจากทางเลือก โดยให้ข้อมูลตัวเลข หน่วยเป็นล้านปอนด์ และให้บรรยายต้นทุนและประโยชน์ที่สำคัญทั้งที่สามารถกำหนดเป็นตัวเงินได้และที่กำหนดเป็นตัวเงินไม่ได้ที่จะเกิดขึ้นกับกลุ่มผู้ที่จะได้รับผลกระทบหลักโดยย่อ นอกจากนี้ จะต้องกรอกข้อสันนิษฐาน ความอ่อนไหว และความเสี่ยงโดยย่อด้วย

2. ส่วนการประเมินทางธุรกิจ (Business Assessment)

จะต้องกรอกข้อมูลเป็นตัวเลขเกี่ยวกับผลกระทบโดยตรงต่อภาคธุรกิจ ซึ่งรวมถึงต้นทุนความเสี่ยงโอกาสในการปฏิบัติต่างด้วย

### (3.4) ส่วนหลักฐาน (ทำเป็นแผ่นสรุปแยกต่างหาก)

หน่วยงานมีดุลพินิจในการตัดสินใจว่าจะให้ข้อมูลในส่วนนี้อย่างไร แต่อย่างน้อยควรต้องครอบคลุมประเด็นต่อไปนี้

- ปัญหาที่พิจารณา
- ความสมเหตุสมผลของการเข้าไปแทรกแซง
- วัตถุประสงค์ของนโยบาย
- คำอธิบายของทางเลือกที่พิจารณาร่วมถึงทางเลือกที่จะไม่ทำอะไร
- ต้นทุนและผลประโยชน์ที่เป็นตัวเงินและไม่ใช่ตัวเงินของแต่ละทางเลือก
- ความเสี่ยงและข้อสันนิษฐาน
- ต้นทุนและผลประโยชน์โดยตรงต่อภาคธุรกิจ
- ผลกระทบของนโยบายและทางเลือกในวงกว้าง
- ข้อสรุปและทางเลือกที่สมควรจะเลือกพร้อมด้วยคำอธิบายแผนดำเนินการตามทางเลือกดังกล่าว

## 2.5.4 ประเทศไทยและรัฐบาลกลางและรัฐบาลของมลรัฐต่างก็ได้นำการวิเคราะห์ผลกระทบทางกฎหมายมาใช้ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1985<sup>254</sup> ในปัจจุบันรัฐบาลกลางและรัฐบาลของมลรัฐต่างก็ได้นำการวิเคราะห์ผลกระทบทางกฎหมายมาใช้อย่างแพร่หลาย ขณะผู้จัดเลือกศึกษากระบวนการ RIA ของรัฐนิวเซาท์เวลส์ (New South Wales)

### 2.5.4.1 กระบวนการจัดทำการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกแบบกฎหมาย (Regulatory Impact Analysis – RIA)

#### (1) วัตถุประสงค์ในการจัดทำ RIA

การออกแบบกฎหมายเป็นเครื่องมือสำคัญของรัฐบาลในการบรรลุเป้าหมายทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม แต่ในขณะเดียวกันการออกแบบกฎหมายก็อาจก่อให้เกิดต้นทุนในการปฏิบัติตามกฎหมายแก่ภาคธุรกิจ ผู้บริโภค รัฐบาลและสังคมโดยรวม ซึ่งภาระเหล่านี้ควรได้รับการพิจารณาว่าเหมาะสมกับประโยชน์ที่จะได้รับจากกฎหมายหรือไม่ นอกจากนี้ กฎหมายที่ดีและมีประสิทธิภาพจะช่วยสร้างบรรยากาศที่ดีสำหรับระบบเศรษฐกิจที่มีการแข่งขันและผลิตภาพสูง กฎหมายที่มีประสิทธิภาพช่วยลดเวลาที่ภาคธุรกิจต้องใช้ในการปฏิบัติตามข้อกำหนดของกฎหมาย เพิ่มความสามารถของภาคธุรกิจในการคิดค้นพัฒนาและตอบสนองต่อโอกาสและภัยคุกคามทางการตลาดได้อย่างสร้างสรรค์และรวดเร็ว ด้วยเหตุนี้ รัฐนิวเซาท์เวลส์จึงนำการวิเคราะห์ผลกระทบทางกฎหมายหรือ RIA มาใช้เป็นส่วนหนึ่งของนโยบายในการลดข้อกำหนดกฎหมายที่มากเกินความจำเป็น (red tape) ซึ่งเป็นส่วนสำคัญของนโยบายทางเศรษฐกิจ โดยมีเป้าหมายในการทำให้รัฐนิวเซาท์เวลส์เป็นรัฐที่น่าลงทุนอันจะนำมาซึ่งการสร้างงานและการเติบโตทางเศรษฐกิจ

RIA เป็นกระบวนการที่จะตรวจสอบและให้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องแก่ผู้ตัดสินใจและผู้มีส่วนได้เสียเกี่ยวกับผลที่คาดว่าจะเกิดขึ้นของกฎหมายที่เสนอ<sup>255</sup> และขอบเขตของทางเลือกซึ่งสามารถแก้ปัญหาของรัฐบาลได้ RIA ช่วยให้มั่นใจว่ากระบวนการพัฒนานโยบายจะทำให้เกิดกฎหมายหรือทางแก้ไขอย่างอื่นที่ให้ผลประโยชน์สูงสุดแก่สังคม ซึ่งสอดคล้องกับต้นทุนที่กำหนดทั้งหมด โดยให้ข้อมูล วัตถุประสงค์ หลักฐานเบื้องต้นสำหรับการออกแบบกฎหมาย<sup>256</sup> จุดประสงค์แรกเริ่มของการบันการ RIA คือเพื่อตัดสินว่า

<sup>254</sup> Australian Government, “Regulatory Impact Analysis” [Online], Available from: <https://cuttingredtape.gov.au/annual-reports/annual-deregulation-report-2014/regulatory-impact-analysis> [2016, November 10].

<sup>255</sup> Productivity Commission 2012. Regulatory Impact Analysis: Benchmarking [Online], 2012, Available from: <http://www.pc.gov.au/inquiries/completed/regulatory-impact-analysis-benchmarking/report/ria-benchmarking.pdf> [2016, May 20], p.3.

<sup>256</sup> Ibid., p. 3.

กระบวนการได้ที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ได้ดีที่สุด กระบวนการ RIA ให้ข้อมูลที่ดี วัตถุประสงค์ หลักฐาน เป็นต้นสำหรับการออกกฎหมาย RIA สามารถช่วยป้องกันไม่ให้มีข้อเสนอกฎหมายที่ไม่ดี ช่วยลดภาระทางกฎหมายที่ไม่จำเป็น อีกทั้งยังส่งผลให้มีการออกแบบกฎหมายที่ให้ประโยชน์มากขึ้นอีกด้วย<sup>257</sup>

## (2) ขั้นตอนในการจัดทำ RIA

### (2.1) ขั้นตอนการระบุข้อเสนอ (Proposal definition)

หน่วยงานจะต้องระบุปัญหาที่เกิดขึ้น และระบุทางเลือกที่สามารถแก้ปัญหาได้รวมถึงทางเลือกที่เป็นการออกกฎหมาย ซึ่งอาจใช้การรับฟังความคิดเห็นมาช่วยในการกำหนดปัญหาและทางเลือก<sup>258</sup> อีกทั้งต้องพิจารณาว่าข้อเสนอเป็นข้อเสนอที่ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี (Cabinet) หรือสภาพริหาร (Executive Council) หรือไม่ ถ้าไม่ข้อเสนอที่ไม่ต้องผ่านกระบวนการ RIA เพียงแค่ผู้ตัดสินใจเห็นชอบก็เพียงพอ<sup>259</sup>

### (2.2) ขั้นตอนการวิเคราะห์และประเมินข้อเสนอ (Proposal analysis & assessment)

รัฐมนตรีประจำกระทรวง (Portfolio Minister) มีหน้าที่ต้องตัดสินว่า ข้อเสนอเกี่ยวกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับคณะรัฐมนตรี (Cabinet) หรือสภาพริหาร (Executive Council) นั้นเป็นข้อเสนอที่สำคัญหรือไม่<sup>260</sup> ถ้าเป็นข้อเสนอที่ไม่สำคัญ หน่วยงานเพียงแต่จะต้องแสดงให้เห็นว่าได้มีการนำหลักกฎหมายที่ดีขึ้น (Better Regulation Principles) มาใช้โดยแสดงหลักฐานการนำหลักดังกล่าวมาใช้ในบันทึกที่เสนอต่อกลุ่มตัวอย่างเช่น บันทึกที่เสนอต่อคณะรัฐมนตรีหรือสภาพริหาร<sup>261</sup> แต่ถ้าเป็นข้อเสนอที่มีความสำคัญหน่วยงานจะต้องจัดทำรายงานกฎหมายที่ดี (Better Regulation Statement: BRS) ด้วย รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบ (portfolio Minister) จะเป็นผู้พิจารณาว่าข้อเสนอทางกฎหมายนั้นเป็นข้อเสนอที่สำคัญหรือไม่ ซึ่งจะพิจารณาเป็นรายกรณีไปโดยทั่วไปแล้ว ข้อเสนอจะถือว่าสำคัญหากมีลักษณะใดลักษณะหนึ่งต่อไปนี้

<sup>257</sup> Ibid., p. 6.

<sup>258</sup> Ibid., p. 40.

<sup>259</sup> Ibid.

<sup>260</sup> Ibid.

<sup>261</sup> Better Regulation Office, Guide to Better Regulation [Online], 2009, Available from: [http://www.dpc.nsw.gov.au/\\_data/assets/pdf\\_file/0009/16848/01\\_Better\\_Regulation\\_eGuide\\_October\\_2009.pdf](http://www.dpc.nsw.gov.au/_data/assets/pdf_file/0009/16848/01_Better_Regulation_eGuide_October_2009.pdf) [2016, May 25], p. 9.

1. เป็นข้อเสนอซึ่งเป็นการออกกฎหมายหลักใหม่ (major new regulatory initiative)
2. เป็นข้อเสนอซึ่งมีผลกระทบอย่างสำคัญต่อปัจเจกบุคคล ชุมชน หรือภาคส่วนของชุมชน
3. เป็นข้อเสนอซึ่งมีผลกระทบอย่างสำคัญต่อภาคธุรกิจ เช่น ทำให้เกิดต้นทุนในการปฏิบัติตามกฎหมายอย่างมาก
4. เป็นข้อเสนอที่ทำให้เกิดการจำกัดการแข่งขันอย่างมีนัยสำคัญ
5. เป็นข้อเสนอที่ทำให้เกิดต้นทุนในการบริหารจัดการ (administrative cost) อย่างมากแก่ภาครัฐ<sup>262</sup>

อย่างไรก็ได้ การตัดสินใจของรัฐมนตรีอาจถูกทบทวนโดยนายกรัฐมนตรี (Premier) และคณะรัฐมนตรี (Cabinet) ที่ได้รับคำแนะนำจากรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิรูปกฎหมาย (Minister for Regulatory Reform)<sup>263</sup>

ข้อเสนอกฎหมายที่ได้รับยกเว้นจากการใช้หลักกฎหมายที่ดีขึ้น ได้แก่

1. ข้อเสนอกฎหมายที่เกี่ยวกับอำนาจของตำรวจ (police powers) และกฎหมายอาญาทั่วไปหรือการบริหารงานยุติธรรม เช่น ข้อบังคับของศาลและกฎหมายเกี่ยวกับrangle
  - 2. ข้อเสนอกฎหมายที่เกี่ยวกับข้อบังคับการเลือกตั้ง
  - 3. ข้อเสนอกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการภาครัฐ (management of public sector)
  - 4. ข้อเสนอกฎหมายที่เกี่ยวกับการแก้ไขข้อบกพร่องในการร่างกฎหมาย การแก้ไขเพิ่มเติมสืบเนื่อง (consequential amendments) หรือเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับขั้นตอนและกระบวนการ (machinery nature)
  - 5. ข้อเสนอที่ได้รับการยกเว้นตามตารางที่ 4 ของกฎหมาย Subordinate Legislation Act 1989
  - 6. ข้อเสนอกฎหมายที่เกี่ยวกับการขึ้นค่าธรรมเนียมตามมาตรฐาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่เป็นไปตามหรือต่ำกว่าต้นที่ราคั่วบาริโภค (Consumer Price Index)

<sup>262</sup> Ibid.

<sup>263</sup> Ibid.

7. ข้อเสนอกฎหมายซึ่งได้รับการประเมินโดยละเอียดว่าเป็นไปตามหลักกฎหมายที่ดีหรือไม่แล้ว โดยเป็นส่วนหนึ่งของบันทึกคณะกรรมการรัฐมนตรีหรือของสภาพาริหาร (Cabinet Minute หรือ Executive Council Minute)

8. ข้อเสนอกฎหมายที่ถูกพัฒนาและประเมินผ่านกระบวนการภายในออก ซึ่งกระบวนการดังกล่าวอย่างน้อยจะต้องมีการวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมายอย่างละเอียดและ การรับฟังความคิดเห็น<sup>264</sup>

นอกจากนี้ ถ้าข้อเสนอเป็นข้อเสนอในการออกกฎหมายลำดับรอง ข้อเสนอทางกฎหมายนั้นจะต้องเป็นไปตามกฎหมาย Subordinate Legislation Act ค.ศ. 1989 ซึ่ง กฎหมายดังกล่าวกำหนดให้มีการจัดทำรายงานผลกระทบของการออกกฎหมาย (Regulatory Impact Assessment Statement: RIS) เว้นแต่เป็นกฎหมายลำดับรองที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องทำ RIS ตามที่ระบุ ในตาราง 3 และ 4 ของกฎหมายฉบับดังกล่าว ดังนั้น ใน การออกกฎหมายสำคัญ อาจจัดให้มีรายงานผลกระทบของการออกกฎหมายแทนรายงานกฎหมายที่ดีก็ได้ โดยจะต้องมีการเสนอผลของการรับฟัง ความคิดเห็นพร้อมด้วยเหตุผลสนับสนุนข้อเสนอด้วย<sup>265</sup> หน่วยงานจะต้องเผยแพร่และโฆษณา RIS บนเว็บไซต์ของหน่วยงาน<sup>266</sup>

ในการจัดทำ RIS หรือ BRS สำนักงานกฎหมายที่ดี (Better Regulation Office: BRO) จะมีหน้าที่ให้คำแนะนำและประเมิน RIS หรือ BRS เพื่อตรวจสอบว่าเป็นไปตามหลักกฎหมายที่ดีหรือไม่ ในกรณีที่ RIS ไม่เป็นไปตามหลักกฎหมายที่ดี หน่วยงานจะต้องให้ข้อมูลเพิ่มเติมเพื่อให้เป็นไปตามหลักดังกล่าว แต่ถ้าเป็นกรณี BRS ไม่เป็นไปตามหลักกฎหมายที่ดี หน่วยงานจะต้องแก้ไข BRS<sup>267</sup> นอกจากการประเมินโดย BRO แล้ว นายกรัฐมนตรี (Premier) ยังมีอำนาจในการคัดค้านการส่งข้อเสนอไปยังคณะกรรมการรัฐมนตรีหรือสภาพาริหารอีกด้วย<sup>268</sup>

(2.3) ขั้นตอนการเห็นชอบข้อเสนอกฎหมายและการออกกฎหมายอย่างเป็นทางการ (Proposal approval & formal introduction)

ข้อเสนอจะถูกส่งไปยังคณะกรรมการรัฐมนตรีหรือสภาพาริหารเพื่อให้ความเห็นชอบ ข้อเสนอที่ได้รับความเห็นชอบก็จะได้รับการนำไปออกเป็นกฎหมาย ในกรณี RIS คณะกรรมการธุรกิจการทบทวน

<sup>264</sup> Ibid., p. 10.

<sup>265</sup> Ibid., pp. 10-11.

<sup>266</sup> Productivity Commission 2012, Regulatory Impact Analysis: Benchmarking, p.40.

<sup>267</sup> Ibid.

<sup>268</sup> Ibid.

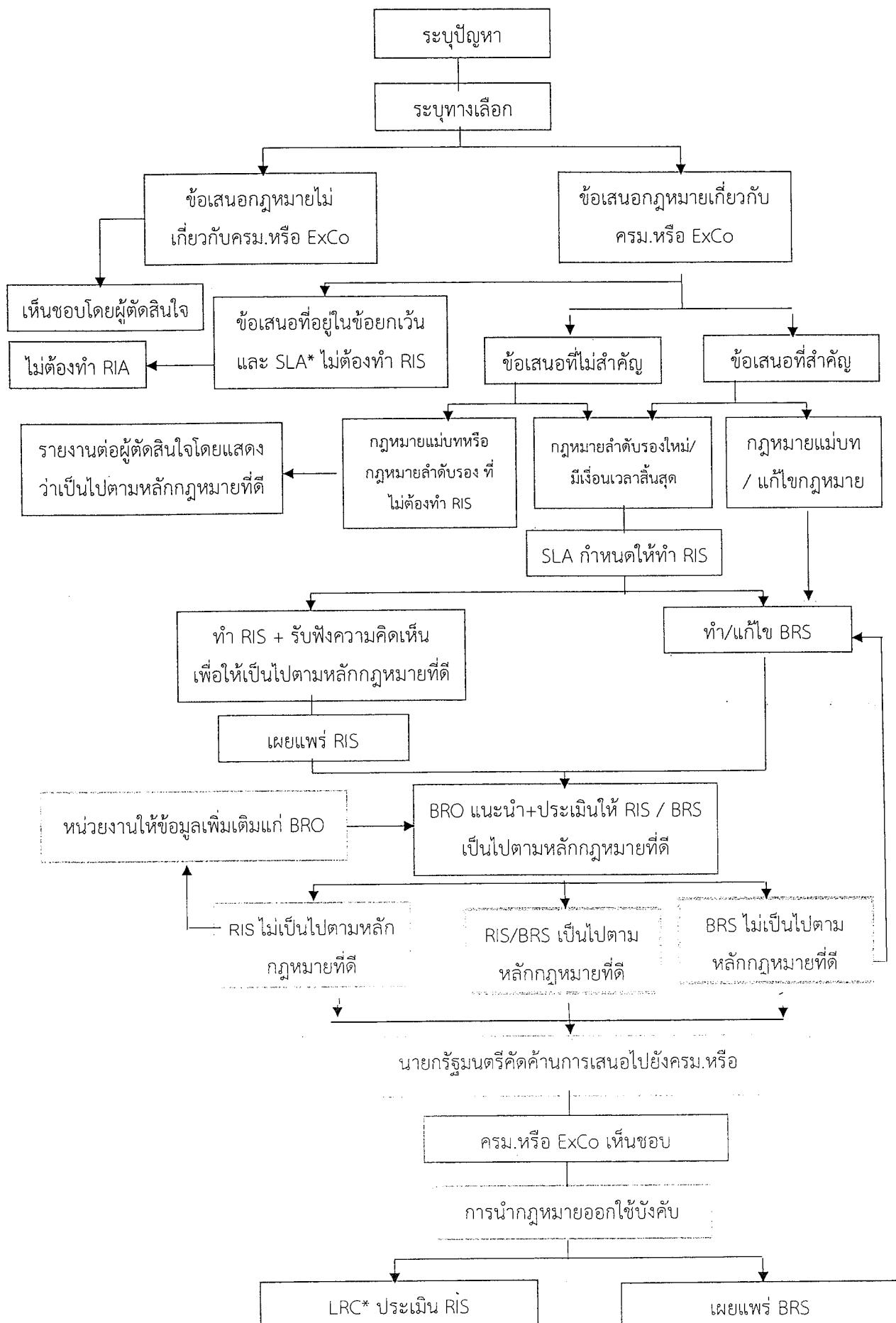
กฎหมาย (Legislative Review Committee: LRC) ยังคงมีอำนาจประเมิน RIS ส่วน BRS ก็จะได้รับการเผยแพร่ในเว็บไซต์ของหน่วยงานโดยติงค์ที่เชื่อมมาจากเว็บไซต์ของ BRO<sup>269</sup>

(3) แผนผัง

การวิเคราะห์ผลกระทบในการออกแบบกฎหมายและการพัฒนากฎหมายของรัฐ New South Wales

---

<sup>269</sup> Ibid.



#### 2.5.4.2 แม่แบบ

##### (1) บทนำ

รัฐบาลของรัฐนิวเซาท์เวลส์ระบุอย่างชัดเจนว่าอะไรคือหลักกฎหมายที่ดี และให้มีการลดกฎหมายที่ไม่จำเป็น (cut red tape) ผ่านหลักกฎหมายที่ดี (Better regulation principles) 7 หลักการ หลักกฎหมายที่ดีเป็นผลของการพัฒนานโยบายและกระบวนการออกกฎหมาย เป็นพื้นฐานของข้อตกลงของรัฐบาลที่ปรับใช้กับข้อเสนอในการออกกฎหมายทั้งหมดที่เป็นการออกกฎหมายใหม่และการแก้ไขกฎหมายที่ต้องเสนอต่อก่อนรัฐมนตรีหรือสภาริหารเพื่อให้อนุมัติ<sup>270</sup> ทั้งนี้ ข้อเสนอตั้งกล่าวจะต้องแสดงว่าได้นำหลักการกฎหมายที่ดีมาใช้ โดยมีรายการตรวจสอบที่เรียกว่า Regulatory Impact Assessment Checklist (RIA Checklist)<sup>271</sup> นอกจากหลักกฎหมายที่ดีแล้ว การออกกฎหมายลำดับรอง จะต้องเป็นไปตามกฎหมาย Subordinate Legislative Act 1989 ซึ่งกำหนดให้ทำรายงานผลกระทบของ การออกกฎหมาย (Regulatory Impact Statement: RIS) ด้วย

สำหรับข้อเสนอกฎหมายที่สำคัญ หน่วยงานจะต้องจัดทำรายงานกฎหมายที่ดี (Better Regulation Statement - BRS) รายงานนี้ต้องนำเสนอต่อก่อนรัฐมนตรีหรือสภาริหารและต้องได้รับอนุมัติจาก Minister for Regulatory Reform<sup>272</sup> โดยการจัดทำ BRS ต้องเป็นไปตามคู่มือ Guide to Better Regulation ซึ่งจัดทำโดย BRO หน่วยงานอาจทำ RIS แทนก็ได้แต่ต้องประกอบด้วยการวิเคราะห์ผลกระทบอย่างครอบคลุมมากขึ้นพร้อมด้วยผลของการปรึกษาหารือ<sup>273</sup>

ในส่วนต่อไปนี้ คณะผู้จัดจะได้ศึกษาหลักกฎหมายที่ดี 7 ประการ RIA checklist และ BRS

##### (2) โครงสร้าง

###### (2.1) หลักกฎหมายที่ดี (Better regulation principles)

หลักกฎหมายที่ดี (Better regulation principles) ประกอบไปด้วย 7 หลัก ดังนี้

หลักที่ 1 การกระทำการของรัฐบาลควรต้องมีความจำเป็น

<sup>270</sup> Better Regulation Office, Guide to Better Regulation, p. 9.

<sup>271</sup> Better Regulation Office, Better Regulation: Regulatory Impact Assessment Checklist [Online], 2009, Available from: [http://www.dpc.nsw.gov.au/\\_data/assets/pdf\\_file/0007/165319/Regulatory\\_Impact\\_Assessment\\_Checklist.pdf](http://www.dpc.nsw.gov.au/_data/assets/pdf_file/0007/165319/Regulatory_Impact_Assessment_Checklist.pdf) [2016, May 25].

<sup>272</sup> Better Regulation Office, Guide to Better Regulation, p. 9.

<sup>273</sup> Ibid., p.10.

หลักที่ 2 วัตถุประสงค์ของการกระทำการต้องชัดเจน

หลักที่ 3 ผลกระทบของการกระทำของรัฐบาลควรจะได้รับการ

พิจารณาอย่างรอบคอบ โดยคำนึงถึงต้นทุนและผลประโยชน์ของทางเลือก รวมถึงทางเลือกที่จะไม่ออกรากฐาน (non-regulatory options) ด้วย

หลักที่ 4 การกระทำการของรัฐบาลควรมีประสิทธิภาพและได้

สัดส่วน

หลักที่ 5 การพัฒนากฎหมายจะต้องมีการรับฟังความคิดเห็น

จากภาคธุรกิจและชุมชน

หลักที่ 6 การทำกฎหมายที่มีอยู่แล้วให้ง่ายขึ้น การยกเลิก การ

ปฏิรูปหรือการรวมกฎหมายควรได้รับการพิจารณา

หลักที่ 7 กฎหมายควรได้รับการทบทวนเป็นระยะๆ และหาก

จำเป็นก็ให้ปรับปรุงเพื่อให้ยังคงมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่อไป

### (2.2) RIA Checklist

ข้อเสนอกฎหมายจะต้องแสดงให้เห็นว่าได้นำหลักกฎหมายที่ดีมาใช้ โดย มี รายการตรวจสอบตาม RIA<sup>274</sup> ซึ่งมีองค์ประกอบดังต่อไปนี้

1. ความจำเป็นในการออกกฎหมาย
2. วัตถุประสงค์
3. ทางเลือกที่ได้รับการพิจารณา
4. การวิเคราะห์ผลกระทบ
5. การรับฟังความคิดเห็น
6. การประเมิน

### (2.3) รายงานหลักกฎหมายที่ดี (Better Regulation Statement)

รายงานหลักกฎหมายที่ดี (Better Regulation Statement: BRS) มีการ กำหนดแม่แบบ (template) ซึ่งโครงสร้างของ BRS ตามแม่แบบเป็นเพียงแนวทางสำหรับจัดทำ BRS เท่านั้น ต่างจากหลักกฎหมายที่ดีที่จำเป็นต้องใช้ทุกข้อ หน่วยงานสามารถใช้ดุลยพินิจในการจัดวางโครงสร้างข้อมูล และควรกล่าวถึงองค์ประกอบที่เกี่ยวข้องและสนับสนุนข้อเสนอเท่านั้น แม่แบบ BRS มีองค์ประกอบดังนี้

1. บทสรุปผู้บริหาร
2. ความจำเป็นสำหรับการกระทำการต้องรัฐ
3. วัตถุประสงค์ของการกระทำการของรัฐบาล
4. การพิจารณาทางเลือก

---

<sup>274</sup> Better Regulation Office, Better Regulation: Regulatory Impact Assessment Checklist.

5. การรับฟังความคิดเห็น
6. ทางเลือกที่ต้องการ (Preferred option)
7. การประเมินและการทบทวน

### (3) อธิบายโครงสร้าง

#### (3.1) หลักกฎหมายที่ดี (Better regulation principles)

ลักษณะของหลักกฎหมายที่ดี (Better regulation principles) นั้นจะประกอบไปด้วยส่วนของหลักการและส่วนของคำถament ตัวอย่าง ในส่วนของหลักการเป็นการอธิบายว่าแต่ละหลักการต้องการทราบอะไร และหน่วยงานจะต้องปฏิบัติอย่างไร และในส่วนของคำถament ตัวอย่าง จะเป็นคำถament ตัวอย่างที่แนะนำซึ่งจะทำให้หน่วยงานเข้าใจหลักการข้อนั้น ๆ และสามารถปฏิบัติตามได้อย่างครบถ้วน เพื่อให้สามารถปฏิบัติตามหลักได้ถูกต้องและเป็นไปตามหลักกฎหมายที่ดี

#### หลักกฎหมายที่ดีมีหลักการดังต่อไปนี้

##### 1. หลักที่ 1 ความจำเป็นสำหรับการกระทำการของรัฐบาลควรจะมีอยู่

หน่วยงานจะต้องแสดงให้เห็นว่าปัญหามีอยู่ก่อนที่จะตัดสินว่า การกระทำการของรัฐบาลจำเป็นหรือไม่ โดยการระบุแหล่งที่มา สภาพ ขนาดและผลกระทบของปัญหาอย่างชัดเจน อีกทั้งจะต้องแสดงหลักฐานของปัญหาโดยใช้ข้อมูล หากเป็นไปได้ การที่จะเข้าใจปัญหาได้นั้นอาจต้องอาศัยการวิจัยค้นคว้าเพื่อทำให้มั่นใจว่าได้ระบุต้นเหตุของปัญหาแทนที่จะเป็นลักษณะ (symptoms) ของปัญหา การรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้เสียอาจจะช่วยให้สามารถระบุปัญหาได้อย่างแม่นยำยิ่งขึ้น

การกระทำการของรัฐบาลอาจจำเป็นเพื่อจัดการกับความล้มเหลวของตลาดหรือความไม่สมดุลในตลาด ในกรณีเช่นนี้ หน่วยงานยังคงต้องพิจารณาว่ารัฐบาลจำเป็นต้องเข้าแทรกแซงหรือไม่ หรือปัญหานั้นอาจได้รับการแก้ไขโดยอาศัยกลไกตลาดหรือกฎหมายที่มีอยู่แล้วไม่ว่าจะในระดับรัฐหรือระดับ Commonwealth นอกจากนี้ การแทรกแซงของรัฐอาจจำเป็นเพื่อที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ทางสังคมหรือสิ่งแวดล้อมที่ได้อาจบรรลุได้โดยตลาด เช่น การส่งเสริมความเท่าเทียมกันหรือมาตรฐานขั้นต่ำในการดำเนินชีวิตของคนในชุมชน เป็นต้น

หน่วยงานต้องพิจารณาถึงกรณีที่รัฐไม่กระทำการด้วย จะต้องทำให้ระดับของความเสี่ยงของปัญหาและผลกระทบของการกระทำการของรัฐบาลสมดุลกัน การกระทำการของรัฐควรจะเกิดขึ้นเฉพาะในกรณีที่เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะซึ่งมีน้ำหนักมากกว่าด้านทุน<sup>275</sup>

<sup>275</sup> Better Regulation Office, Guide to Better Regulation, p. 11.

### คำตามแนะนำมีดังนี้

- ปัญหาที่จะต้องแก้คืออะไร
- ปัญหาใหญ่เพียงใด และมีผลกระทบร้ายแรงเพียงใด
- ผลกระทบในวงกว้างของปัญหาเป็นอย่างไร และใคร

เป็นผู้ได้รับผลกระทบ

- ได้มีการรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพและผลกระทบของปัญหาจากกลุ่มผู้ได้รับผลกระทบหรือไม่

- ถ้าไม่มีการกระทำการของรัฐแล้วจะเกิดอะไรขึ้น<sup>276</sup>

### 2. หลักที่ 2 วัตถุประสงค์ของการกระทำการของรัฐบาลครว

ชัดเจน

วัตถุประสงค์ของข้อเสนอภูมายควรจะมีลักษณะ

- ชัดเจน สั้นกระชับและเฉพาะเจาะจง
- มุ่งเน้นโดยตรงไปที่รากฐานสาเหตุของปัญหา
- สามารถวัดได้ หากเป็นไปได้ (โดยระบุผลลัพธ์และช่วงเวลาที่วัตถุประสงค์จะสำเร็จ)
- สอดคล้องกับวัตถุประสงค์หรือนโยบายของรัฐบาลที่มีอยู่แล้ว

หน่วยงานควรบรรยายวัตถุประสงค์ในแบบเป้าหมายที่จะบรรลุมากกว่าวิธีการในการบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว นอกจากนี้ ควรระบุข้อจำกัดของวัตถุประสงค์ เช่น ถ้าวัตถุประสงค์จะต้องจำกัดอยู่ในกรอบงบประมาณที่จำกัดก็จะพิจารณาทางเลือกที่มีต้นทุนสูงไม่ได้

วัตถุประสงค์ที่ชัดเจนยังมีความสำคัญในการทบทวนต่อไปในกระบวนการพัฒนาภูมาย เนื่องจากจะช่วยประเมินความสำเร็จของการแก้ปัญหาโดยภูมายว่า ภูมายนั้นสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ที่ได้ตั้งไว้มากน้อยเพียงใด

### คำตามแนะนำมีดังนี้

<sup>276</sup> Ibid.

- ผลลัพธ์ที่ต้องการคืออะไร
- วัดดูประสิทธิภาพกำหนดได้อย่างชัดเจนหรือไม่
- วัดดูประสิทธิภาพข้องกับปัญหาที่ระบุไว้หรือไม่
- วัดดูประสิทธิผลคล้องกับวัตถุประสงค์หรือนโยบายของรัฐบาลที่มีอยู่หรือไม่<sup>277</sup>

3. หลักที่ 3 ผลกระทบของการกระทำของรัฐบาลควรจะได้รับความเข้าใจอย่างเหมาะสม โดยพิจารณาต้นทุนและผลประโยชน์ของทางเลือก รวมถึงทางเลือกที่จะไม่ออกกฎหมายด้วย

องค์ประกอบสำคัญในการบ่งชี้ผลกระทบของการกระทำของรัฐบาล รวมถึงการพัฒนาและการประเมินผลกระทบของทางเลือกที่เป็นไปได้ การพัฒนาแผนการเพื่อการดำเนินการและการปฏิบัติตามทางเลือก และการพิจารณาว่าจะตรวจสอบและรายงานสมรรถนะ (performance) ของทางเลือกได้อย่างไร<sup>278</sup>

#### ก. การพัฒนาทางเลือกที่เป็นไปได้

หน่วยงานควรพิจารณาทางเลือกทั้งหลายที่เป็นไปได้ โดยเริ่มจากทางเลือกรัฐต้องเข้าไปแทรกแซงน้อยที่สุดก่อน และต้องพิจารณาทางเลือกที่เป็นการไม่กระทำการหรือคงสถานะปัจจุบันด้วย ทางเลือกอื่นที่อาจพิจารณาได้แก่

- ทางเลือกที่เป็นการไม่ออกกฎหมาย เช่น การให้ข้อมูล การออกกฎระเบียบบังคับกันเอง (self-regulation) กึ่งกฎระเบียบ (quasi-regulation) หรือการกำกับดูแลร่วมกัน (co-regulation)
- การสร้างตลาดหรือพัฒนาเครื่องมือที่อาศัยกลไกตลาด (market based instruments) เช่น การกำหนดค่าธรรมเนียม หรือความรับผิดทางการเงินสำหรับการกระทำที่ก่อให้เกิดผลเสีย
- ทางเลือกที่อาศัยสมรรถนะ (performance approach)

<sup>277</sup> Ibid., p. 13.

<sup>278</sup> Ibid.

การรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้เสียสามารถช่วยระบุทางเลือกและให้ข้อมูลเกี่ยวกับความเป็นไปได้และค่าใช้จ่ายของทางเลือกต่าง ๆ<sup>279</sup>

การทำให้กฎหมายเป็นหนึ่งเดียวกัน (harmonization of regulation) ทั้งในระดับประเทศและระดับระหว่างประเทศเป็นอีกทางเลือกหนึ่งที่หน่วยงานควรพิจารณา เนื่องจากเป็นทางเลือกที่จะช่วยลดภาระต้นทุนของผู้ประกอบธุรกิจในหลายรัฐซึ่งทำให้ต้องมีต้นทุนในการปฏิบัติตามกฎหมายที่ต่างกัน การทำให้กฎหมายเป็นหนึ่งเดียวกันสามารถลดความพยายามที่ซ้ำซ้อน ประหยัดเงินและช่วยเพิ่มความคงเส้นคงวาในการประกอบธุรกิจมากขึ้น ซึ่งการตัดสินใจว่าจะเลือกทางเลือกใดควรอยู่บนพื้นฐานของการประเมินต้นทุนและผลประโยชน์<sup>280</sup>

#### ข. การออกแบบทางเลือกเพื่อสนับสนุนแนวทางใหม่ (innovation)

ทางเลือกที่ออกแบบดีจะทำให้เกิดแนวทางใหม่ คำว่า “แนวทางใหม่” (Innovation) ในที่นี้หมายถึง การพัฒนาสินค้า บริการ หรือกระบวนการ การสร้างตลาดใหม่ หรือใช้ผลิตภัณฑ์ใหม่ ในกรณีที่เหมาะสม กฎหมายควรมีลักษณะที่มุ่งเน้นไปที่ผลลัพธ์มากกว่าการกำหนดรายละเอียด (prescriptive) ผู้ประกอบธุรกิจที่มีประสิทธิภาพจะตอบสนองโดยการพัฒนาแนวทางใหม่เพื่อปฏิบัติตามกฎหมาย การเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบธุรกิจสามารถเลือกวิธีการในการได้ผลลัพธ์ที่กำหนดไว้จะช่วยลดต้นทุนของกฎหมายอีกด้วย<sup>281</sup>

##### คำถามแนะนำ มีดังนี้

- ทางเลือกที่พิจารณานั้นรวมถึงทางเลือกที่จะไม่ออกรกฏหมายด้วยหรือไม่
- ได้พิจารณาการคงสภาพเดิมด้วยหรือไม่
- ทางเลือกจะท่อนความสำคัญของปัญหาและทรัพยากรที่มีอยู่หรือไม่
- กฎหมายที่มีอยู่สามารถได้รับการแก้ไขเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการได้หรือไม่

<sup>279</sup> Ibid., p. 13.

<sup>280</sup> Ibid., pp. 13-14.

<sup>281</sup> Ibid., p. 14.

- มีการพิจารณาทางเลือกที่รัฐอื่นใช้เพื่อจัดการปัญหาทางนโยบายที่คล้ายกันหรือไม่
- สามารถทำให้กฎหมายเป็นหนึ่งเดียวกันระดับชาติหรือระดับระหว่างประเทศได้หรือไม่
- มีทางเลือกอื่นที่รัฐต้องเข้าแทรกแซงน้อยกว่าซึ่งสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้หรือไม่
- ได้พิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างทางเลือก กับกฎหมายที่มีอยู่ ความจำเป็นในการยืดหยุ่นหรือความแน่นอนในการใช้เครื่องมือทางกฎหมาย และภาระในการปฏิบัติตามทางเลือกหรือไม่
- ผู้มีส่วนได้เสียได้ให้คำปรึกษาเพื่อช่วยพัฒนาทางเลือกหรือไม่<sup>282</sup>

#### ค. การประเมินผลกระทบของทางเลือก

องค์ประกอบของกระบวนการประเมินผลกระทบที่ต้องมีดังนี้

- การระบุผู้ที่ได้รับผลกระทบ การประเมินต้นทุนและผลประโยชน์ควรตรวจสอบผลกระทบของทางเลือกต่อบุคคลกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งและต่อสังคมโดยรวม หน่วยงานควรให้ความสนใจเป็นพิเศษกับผลกระทบของทางเลือกที่เสนอต่อธุรกิจขนาดเล็กซึ่งมีจำนวนประมาณร้อยละ 95 ของผู้ประกอบการทั้งหมดในรัฐนิว泽าท์แลส ธุรกิจขนาดเล็กอาจได้ผลกระทบมากกว่าเนื่องจากธุรกิจกลุ่มนี้มีความสามารถในการแบกรับต้นทุนในการปฏิบัติตามกฎหมายต่ำ และมีทรัพยากรจำกัดในการปฏิบัติตามกฎหมาย<sup>283</sup>

- การระบุต้นทุนและประโยชน์

ต้นทุนและผลประโยชน์ของทางเลือกที่ถูกเสนอสามารถรวมถึงต้นทุนในการปฏิบัติตามกฎหมาย (Compliance cost) ผลกระทบทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ข้อมูลที่ใช้ในการประมาณการณ์อาจมาจากหลายแหล่ง เช่น การรับฟังความคิดเห็นจาก

<sup>282</sup> Ibid.

<sup>283</sup> Ibid., p. 14.

ภาคธุรกิจ สมาคมอุตสาหกรรม และผลสำรวจหรือข้อมูลจากองค์กรต่าง ๆ เช่น Australian Bureau of Statistics

นอกจากนี้ หน่วยงานจะต้องพิจารณาผลผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อม ผลกระทบทางตรง หมายถึง ผลกระทบที่เกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์ของทางเลือกอย่างชัดแจ้ง ส่วนผลกระทบทางอ้อมก็คือ ผลกระทบที่เกิดขึ้นโดยไม่ได้ตั้งใจและอาจมีผลต่อกลุ่มบุคคลอื่นนอกเหนือจากกลุ่มเป้าหมายทางเลือก<sup>284</sup>

- การพิจารณาผลกระทบต่อการแข่งขัน

ข้อเสนอทางกฎหมายจะต้องได้รับการประเมินผลกระทบต่อการแข่งขัน โดยใช้แบบทดสอบที่กำหนดไว้ตาม NSW Government's Assessment Against the Competition Test ตามแบบทดสอบดังกล่าวกฎหมายไม่ควรจำกัดการแข่งขัน เว้นแต่ประโยชน์ของการจำกัดโดยรวมจะมีน้ำหนักมากกว่าผลเสีย และการจำกัดการแข่งขันเป็นวิธีการเดียวที่จะสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายได้<sup>285</sup> นอกจากนี้ การประเมินผลกระทบต่อการแข่งขันจะต้องได้สัดส่วนกับผลกระทบที่น่าจะเกิดขึ้นของทางเลือกทางนโยบายต่อการแข่งขันด้วย<sup>286</sup>

- การประเมินต้นทุนและประโยชน์

การประมาณการณ์ผลกระทบสุทธิของทางเลือกร่วมถึงประเมินต้นทุนและผลประโยชน์ของแต่ละทางเลือก ต้นทุนและผลประโยชน์นั้นสามารถเปรียบเทียบระหว่างผู้มีส่วนได้เสียกันได้ แต่ผลกระทบสุทธิสามารถเปรียบเทียบระหว่างทางเลือกทั้งหลาย

ระดับและความลึกของการวิเคราะห์เชิง

ปริมาณนั้นควรขึ้นอยู่กับหลายปัจจัย ได้แก่

- ความสำคัญของปัญหาและผลกระทบของทางเลือกที่เสนอ
- ประเภทของผลกระทบและข้อมูลที่มีเกี่ยวกับต้นทุนและผลประโยชน์ (ผลกระทบทางการเงินและทางเศรษฐกิจสามารถกำหนดในเชิงปริมาณได้มากกว่าผลกระทบทางสังคมหรือสิ่งแวดล้อม) และ

<sup>284</sup> Ibid., p. 15.

<sup>285</sup> Ibid.

<sup>286</sup> Ibid., p. 16

● เทคนิคที่มีอยู่ที่จะให้ข้อมูลเชิง

ปริมาณของต้นทุนและผลประโยชน์ที่เขื่อถือได้

ทั้งนี้ หากเป็นไปได้ หน่วยงานควรกำหนดต้นทุนและประโยชน์ในทางตัวเงินซึ่งจะทำให้สามารถทำการเปรียบเทียบระหว่างทางเลือกต่าง ๆ ได้อย่างชัดเจน การวัดต้นทุนของกฎหมาย เป็นไปตามแนวทางที่กำหนดไว้ในเว็บไซด์ [www.betterregulation.nsw.gov.au](http://www.betterregulation.nsw.gov.au) หัวข้อ Measuring the Cost of Regulation<sup>287</sup>

- การระบุทางเลือกที่แนะนำ

(recommended option)

เมื่อประเมินผลกระทบของกฎหมายเสร็จ หน่วยงานควรนำข้อดีข้อเสียของทางเลือกต่าง ๆ ที่ได้พิจารณาเปรียบเทียบกัน การประเมินจะต้องคำนึงถึงผลการวิเคราะห์ทั้งทางด้านปริมาณและด้านคุณภาพ การกระจายผลกระทบ (distributive impact) ภาระทางกฎหมายโดยรวม ตลอดจนความเสี่ยงและความไม่แน่นอน นอกจากนี้ หน่วยงานจะต้องให้การอธิบายว่า เพราะเหตุใดทางเลือกที่แนะนำจึงเป็นทางเลือกที่ต้องการ (preferred option) และให้เหตุผลในการปฏิเสธทางเลือกอื่น ๆ รวมทั้งข้อสันนิษฐานหลักที่ใช้ในการวิเคราะห์ด้วย<sup>288</sup>

ง. การพัฒนาแผนการในการนำทางเลือกมาใช้ (implementation) และการบังคับตามทางเลือก (compliance)<sup>289</sup>

หน่วยงานควรพัฒนาอยุทธศาสตร์ในการนำทางเลือกมาใช้และการบังคับตามทางเลือกเพื่อให้มั่นใจได้ว่าวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้จะสามารถบรรลุได้อย่างมีประสิทธิภาพ และมีประสิทธิผล การวางแผนจะให้สามารถบรรลุวัตถุประสงค์โดยใช้ต้นทุนต่ำที่สุดเท่าที่เป็นไปได้ ลักษณะของยุทธศาสตร์ในการบังคับตามทางเลือกที่มีประสิทธิภาพ ได้แก่

- การระบุกลุ่มที่จะถูกควบคุม
- การระบุบทบาท ความรับผิดชอบ ตลอดจน
- การจัดลำดับความสำคัญบนพื้นฐานของความเสี่ยง (risk-based approach)

<sup>287</sup> Ibid.

<sup>288</sup> Ibid., p. 18.

<sup>289</sup> Ibid., pp. 18-19.

- การตรวจสอบการปฏิบัติตามโดยใช้เครื่องมือต่างๆ เช่น การรายงาน การตรวจสอบ การร้องเรียน เป็นต้น
- มาตรการบังคับในกรณีที่ไม่ปฏิบัติตาม เช่น การออกคำสั่ง การดำเนินคดี เป็นต้น

การนำมุมมองความเสี่ยง (risk-based approach) มาใช้ในการออกบังคับตามทางเลือก หมายถึง หน่วยงานควรให้ความสำคัญกับกลุ่มที่มีความเสี่ยงในการที่จะไม่ปฏิบัติมากที่สุด มาตรการบังคับที่จะนำมาใช้ควรแตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับความเสี่ยงที่ผู้ถูกบังคับจะไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย กล่าวคือ ควรนำมาตรการบังคับที่เข้มงวดมาใช้กับกลุ่มที่มีแนวโน้มว่าจะไม่ปฏิบัติตาม และนำมาตรการบังคับที่เข้มงวดน้อยมาใช้กับกลุ่มที่มีแนวโน้มว่าจะไม่ปฏิบัติตามน้อย รายละเอียดในเรื่องนี้เป็นไปตามคู่มือ Risk-Based Compliance ซึ่งอยู่ใน [www.betterregulation.nsw.gov.au](http://www.betterregulation.nsw.gov.au). นอกจากนี้ หน่วยงานควรต้องมีการเก็บข้อมูลที่จะช่วยให้ทราบถึงปัญหาหรือการไม่ปฏิบัติตามซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการบังคับใช้ทางเลือกอย่างมีประสิทธิภาพ<sup>290</sup>

จ. การพิจารณาว่าสมรรถนะ (performance) ของทางเลือกจะได้รับการตรวจสอบและรายงานอย่างไร

หน่วยงานจะต้องพัฒนาตัวชี้วัดสมรรถนะบนพื้นฐานของวัตถุประสงค์ของกฎหมาย และจะต้องตรวจสอบสมรรถนะของกฎหมายอย่างสม่ำเสมอ โดยเปรียบเทียบและวิเคราะห์ปัญหาหรือข้อวิพากษ์วิจารณ์จากสาธารณะ ผู้มีส่วนได้เสียภายนอก และเจ้าหน้าที่ของรัฐ<sup>291</sup>

4. หลักที่ 4 การกระทำของรัฐบาลควรมีประสิทธิภาพและได้สัดส่วน

การกระทำของรัฐบาลที่มีประสิทธิภาพจะทำให้มั่นใจว่ากฎหมายจะสำเร็จตามวัตถุประสงค์โดยไม่ก่อให้เกิดดันทุนที่ไม่จำเป็น ขอบเขตของข้อเสนอกฎหมายควรได้สัดส่วนกับความร้ายแรงของปัญหาที่ต้องจัดการแก้ไข

ในการปฏิบัติตามหลักนี้ระยะเวลา ความพยายาม และทรัพยากรที่ใช้ในการพัฒนาข้อเสนอกฎหมายควรได้สัดส่วนกับความสำคัญและผลกระทบ ซึ่งหลักนี้ควรปรับใช้กับทุกกระบวนการของการพัฒนากฎหมาย ความพยายามที่ใช้กับข้อเสนอในการออกแบบกฎหมายจะต้องพิจารณาถึงความสำคัญของปัญหาและความเสี่ยง ขอบเขตของการรับฟังความคิดเห็นรวมถึงระยะเวลาและผู้มีส่วนได้เสีย ระดับที่เหมาะสมของรายละเอียดข้อมูลที่จะทำให้เข้าใจถึงผลกระทบรวมถึงการประมาณ

<sup>290</sup> Ibid., p. 19.

<sup>291</sup> Ibid., p. 19.

ต้นทุนในการปฏิบัติตามกฎหมาย และความจำเป็นที่จะต้องมีกระบวนการในการบังคับและกระบวนการการรายงาน<sup>292</sup>

### 5. หลักที่ 5 การรับฟังความคิดเห็นจากภาคธุรกิจและชุมชน ควรได้รับการพิจารณาในการพัฒนากฎหมาย

รัฐบาลจะต้องมีการรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับข้อเสนอกฎหมาย  
ทุกข้อเสนอ และจะต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นในทุกขั้นตอนของกระบวนการพัฒนากฎหมาย

ระยะเวลาขั้นต่ำสำหรับการรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับร่าง  
กฎหมายคือ 28 วัน ระยะเวลาดังกล่าวอาจขยายให้ยาวกว่าหนึ่นในกรณีที่เป็นข้อเสนอกฎหมายที่สำคัญหรือ  
ซับซ้อน หรือในกรณีที่เหมาะสมกับผู้มีส่วนได้เสียหรือเป็นประเด็นเกี่ยวข้อง

การรับฟังความคิดเห็นอาจจำเป็นต้องมีในหลายขั้นตอนของ  
กระบวนการพัฒนากฎหมาย การรับฟังความคิดเห็นตั้งแต่เริ่มกระบวนการจะทำให้สามารถกำหนดปัญหาได้  
อย่างเหมาะสมและสามารถตัดสินใจได้ว่าควรจะต้องมีกฎหมายหรือไม่ การรับฟังความคิดเห็นช่วยให้รัฐ  
เข้าใจถึงความเสี่ยงและผลกระทบจากข้อเสนอกฎหมาย และสามารถทราบถึงผลลัพธ์ที่ไม่คาดหมายไว้ว่าจะ  
เกิดขึ้นจากข้อเสนอกฎหมายนั้น อย่างไรก็ดี รัฐบาลและผู้มีส่วนได้เสียควรเข้าใจว่าการรับฟังความเห็นนั้น  
ไม่ได้นำไปสู่ฉันทានติเสนอไป เพราะรัฐบาลจำเป็นต้องทำให้เกิดความสมดุลกันระหว่างข้อพิจารณาทั้งหลาย  
เพื่อเลือกทางเลือกที่ดีที่สุด<sup>293</sup>

### 6. หลักที่ 6 กฎหมายที่มีอยู่แล้วควรได้รับการพิจารณาเพื่อ ปรับปรุงให้เข้าใจง่ายขึ้น ยกเลิก ปฏิรูป หรือรวมเข้าด้วยกัน

รัฐบาลควรทำให้กฎหมายที่มีอยู่ jáy ยกเลิก ปฏิรูป หรือรวม  
กฎหมายที่มีอยู่เข้าด้วยกันมากกว่าการร่างกฎหมายขึ้นใหม่และยกเลิกกฎหมายเดิม (one in, one out)  
และการพิจารณาหลักการดังกล่าวใน การพัฒนากฎหมายทุกขั้นตอน รวมถึงการแก้ไขกฎหมายที่มีอยู่แล้ว  
ด้วย ซึ่งจะช่วยทำให้มั่นใจว่ากฎหมายที่ออกมายังมีนัยสำคัญและสอดคล้องกับกฎหมายที่มีอยู่แล้ว  
กฎหมายเก่าถูกยกเลิกเมื่อมีกฎหมายใหม่นาใช้บังคับแทนที่ เครื่องมือหรือกฎหมายที่มีอยู่แล้วได้รับการ  
พิจารณา และภาระทางบริหารหรือการปฏิบัติตามกฎหมายนั้นลดลง

<sup>292</sup> Ibid., pp. 19-20.

<sup>293</sup> Ibid., p. 20.

เพื่อที่จะลดต้นทุนในการปฏิบัติตามกฎหมาย จะต้องมั่นใจว่า กฎหมายทุกฉบับที่เกี่ยวข้องกับเรื่องเดียวกันสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและไม่ซ้ำซ้อน กฎหมายที่ไม่จำเป็นควรถูกยกเลิกหรือรวมกัน หากเป็นไปได้<sup>294</sup>

7. หลักที่ 7 กฎหมายควรมีการทบทวนเป็นช่วง ๆ และหาก จำเป็นก็ให้ปฏิรูปเพื่อให้กฎหมายยังคงมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่อไป

รัฐควรจะทำการทบทวนกฎหมายทุกฉบับเรียนแต่กฎหมายที่มีผลกราบทบน้อย นอกจานี้ ร่างพระราชบัญญัติความมีผลทบัญญัติว่าด้วยการทบทวนด้วย ส่วนกฎหมายลำดับรองจะต้องได้รับการทบทวนตาม Subordinate Legislation Act ทุก ๆ 5 ปี

การทบทวนควรมีขั้นภายหลังจากที่กฎหมายมีผลบังคับใช้แล้ว 5 ปี หรืออาจนานกว่านั้นถ้าเป็นกฎหมายที่มีผลกราบทบน้อยหรือนโยบายเป็นไปด้วยดี หรือกรณีที่จำเป็นต้องขยายเวลาออกไปเพื่อความมั่นคงแน่นอนทางกฎหมาย เช่น กรณีที่กฎหมายกำหนดกรอบสำหรับการลงทุนขนาดใหญ่ของภาคเอกชน ในกรณีนี้ ๆ ระยะเวลาทบทวนอาจสั้นกว่า 5 ปี เช่น 2 หรือ 3 ปี ในกรณีที่กฎหมายเป็นที่ต้วยแย้งมาก หรือมีผลกราบทบหรือต้นทุนสูง เป็นต้น<sup>295</sup>

การทบทวนควรมีขั้นที่วัดถูกต้องและประเมินผลอย่างมีประสิทธิภาพ ให้เกิดผลกระทบน้อยที่สุด หรือไม่ และกฎหมายที่ได้รับการปฏิบัติตามและใช้บังคับด้วยวิธีที่มีประสิทธิภาพที่สุดโดยก่อให้เกิดผลกระทบทางบริหารและผลกระทบทางต้นทุนเท่าที่จำเป็นและน้อยที่สุดหรือไม่<sup>296</sup>

### (3.2) RIA Checklist

ข้อเสนอกฎหมายใหม่และข้อเสนอแก้ไขกฎหมายจะต้องเป็นไปตามหลักกฎหมายที่ดี โดยมีรายการตรวจสอบตาม RIA Checklist ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้<sup>297</sup>

#### 1. ความจำเป็นสำหรับกฎหมาย

##### ก. ปัญหาถูกระบุหรือไม่

- ปัญหาถูกระบุอย่างเหมาะสม เช่น ฯ และ

แสดงให้เห็นว่ามีอยู่หรือไม่?

- รากฐานสาเหตุของปัญหาถูกระบุหรือไม่

<sup>294</sup> Ibid., p. 21.

<sup>295</sup> Ibid.

<sup>296</sup> Ibid., p. 22.

<sup>297</sup> Better Regulation Office, Better Regulation: Regulatory Impact Assessment Checklist.

ข. ปัญหามีความสำคัญเพียงพอที่รัฐบาลจะต้องกระทำการหรือไม่

- ปัญหาสำคัญอย่างไร มีขนาด ขอบเขต และผลกระทบอย่างไร ในการนี้เป็นความเสี่ยง ความน่าจะเป็นที่ผลร้ายจะเกิดขึ้นเป็นอย่างไร

- มีหลักฐานและข้อมูลเพียงพอในการประเมิน เปื้องต้นหรือไม่ อะไรคือข้อสันนิษฐานที่ใช้ในการประเมินนี้ ข้อสันนิษฐานหนักแน่นพอหรือไม่

- ความเป็นไปได้หรือความเสี่ยงของปัญหาที่เกิดขึ้นมีมากเพียงรัฐบาลต้องกระทำการหรือแทรกแซงหรือไม่

ค. รัฐบาลจำเป็นต้องเข้าแทรกแซงเพื่อแก้ปัญหาหรือไม่

- การเข้าไปมีบทบาทของรัฐบาลมีเหตุผล

สนับสนุนหรือไม่

- มีทางอื่นที่สามารถแก้ปัญหาได้หรือไม่ มีความชัดเจนหรือไม่ว่าตลาด ภาคธุรกิจ และปัจเจกชนจะไม่สามารถแก้ปัญหาได้

- หากคงสถานะปัจจุบันไว้ ผลกระทบจะเป็นอย่างไร

- รู้อื่น ๆ ได้พิจารณาว่ารัฐบาลจำเป็นต้อง

เข้าแทรกแซงเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าวหรือปัญหาที่คล้ายกันหรือไม่

ง. มีเหตุผลสนับสนุนการกระทำเพิ่มเติมของรัฐบาล หรือไม่

- มีข้อบังคับที่เกี่ยวข้องอยู่แล้วหรือไม่ เพราะเหตุใดจึงต้องมีการกระทำเพิ่มอีก

- หลักฐานที่แสดงว่ากฎหมายที่มีอยู่แล้วไม่สามารถจัดการกับปัญหาได้อย่างเพียงพอคืออะไร กฎหมายที่มีอยู่แล้วไม่มีประสิทธิภาพหรือมีปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมาย

## 2. วัตถุประสงค์

ก. วัตถุประสงค์กฎหมายด้วยอย่างชัดเจนหรือไม่

- วัตถุประสงค์ ผล หรือเป้าหมายของการ

กระทำของรัฐบาลกฎหมายด้วยอย่างชัดเจนหรือไม่

- สถานการณ์ใดที่กฎหมายพยายามป้องกัน

ไม่ให้เกิดขึ้น และสามารถจัดการได้หรือไม่

ข. วัตถุประสงค์เหมาะสม เป็นไปได้ และสอดคล้องกับ ระดับความเสี่ยงที่รัฐบาลยอมรับได้หรือไม่

- วัตถุประสงค์ดูกรະบุอย่างเหมาะสมและ

สอดคล้องกับความเสี่ยงของปัญหาที่เกิดหรือไม่

- การกระทำของรัฐบาลมีข้อจำกัดหรือไม่ เช่น

ทรัพยากร ซึ่งการขัดความเสี่ยงทั้งหมดไม่อาจทำได้ หรือทำให้ขาดประสิทธิภาพของต้นทุน (cost-effective) หรือไม่ใช่แนวทางที่ดีที่สุด

- ความเสี่ยงในระดับที่รัฐบาลหรือสังคม

ยอมรับได้คือระดับใด วัตถุประสงค์ที่กำหนดสอดคล้องกับระดับความเสี่ยงที่รัฐบาลรับได้หรือไม่

### (3) ทางเลือกที่ถูกพิจารณา

ก. ทางเลือกที่เป็นไปได้ทั้งหมดได้รับการพิจารณา

หรือไม่

- ทางเลือกที่เกี่ยวข้องทั้งหมดดูกรະบุและ

วิเคราะห์หรือไม่ รวมถึงการไม่กระทำการ เช่น การคงสถานะปัจจุบัน ทางเลือกที่จะไม่ออกกฎหมาย (non-regulatory option) รวมถึงการรณรงค์ให้ความรู้ ทางเลือกที่เป็นการให้กำหนดกติกาแก้ไขเอง (self-regulatory option) และทางเลือกที่เป็นการควบคุมร่วมกัน (co-regulatory option)

- ได้มีการพิจารณาทางเลือกที่เป็นการออกกฎหมายและที่ไม่มีการออกกฎหมายซึ่งใช้อยู่ในรัฐอื่นหรือไม่

- มีปัญหาคล้ายกันเกิดขึ้นในรัฐอื่นหรือไม่ซึ่ง

ปัญหานี้ได้รับการแก้ไขโดยวิธีการออกกฎหมายหรือไม่อีกกฎหมาย

ข. ทางเลือกที่ได้รับการพิจารณาแก้ปัญหาได้หรือไม่

- ทางเลือกที่เสนอแก้ปัญหาและวัตถุประสงค์

ได้ดีเพียงใด

- การรับฟังความคิดเห็นจากกลุ่มคนที่ได้รับ

ผลกระทบได้รับการพิจารณาในการเลือกทางเลือกที่เสนออย่างเพียงพอหรือไม่

- ทางเลือกที่พิจารณาเป็นการตอบสนองต่อ

ปัญหาอย่างประสิทธิภาพ ได้สัดส่วน และอยู่บนฐานความเสี่ยงหรือไม่ หรือวัตถุประสงค์สามารถสำเร็จได้โดยวิธีการอื่นซึ่งมีประสิทธิภาพมากกว่าและก่อให้เกิดต้นทุนแก่กลุ่มธุรกิจและสังคมน้อยกว่า

ค. ทางเลือกที่พิจารณาจะเป็นไปได้หรือไม่ และ

สามารถนำมาใช้ได้หรือไม่

- ทางเลือกทั้งหลายที่พิจารณาปฏิบัติได้จริง

เป็นไปได้จริง หรือเพียงแต่ออกแบบมาเพื่อทำให้ทางเลือกที่ต้องการเป็นทางเลือกที่น่าจะได้รับเลือกที่สุด เท่านั้น

- ทางเลือกเหล่านั้นนำมาใช้ได้หรือไม่ จะมีปัญหาในการปฏิบัติตามหรือไม่ เช่น การปฏิบัติตามมีแนวโน้มที่จะมีต้นทุนสูงและ/หรือเป็นไปได้เมื่อเทียบกับผลประโยชน์ที่ได้รับหรือไม่
- กฎหมายที่เสนอจะสามารถบังคับใช้ได้อย่างไร

#### (4) การวิเคราะห์ผลกระทบ

- ก. ต้นทุนและผลประโยชน์ทั้งหมดของทางเลือกได้รับการพิจารณาและประเมินอย่างเพียงพอหรือไม่
- ได้ระบุทุกกลุ่มในสังคมที่มีแนวโน้มจะได้รับผลกระทบจากทางเลือกหรือไม่ (ปัจเจกชน รัฐบาลรวมถึงรัฐบาลท้องถิ่น กลุ่มธุรกิจ และผู้บริโภค) และได้ระบุผลกระทบในด้านต่าง ๆ หรือไม่ (ผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม ด้านสิ่งแวดล้อม ด้านความเท่าเทียม และด้านอื่น ๆ)
  - ผลกระทบของกฎหมายที่เสนอทั้งทางตรง และทางอ้อมต่อกลุ่มธุรกิจ สังคม และรัฐบาลได้รับการพิจารณาและกำหนดในเชิงปริมาณหรือไม่ (รวมถึงผลกระทบด้านเศรษฐกิจ ด้านการแบ่งขัน ด้านสังคม และด้านสิ่งแวดล้อม)
  - ได้พิจารณาผลกระทบทั้งในด้านปริมาณและด้านคุณภาพหรือไม่
  - ได้ระบุให้รายละเอียด และประมาณการณ์ประโยชน์และต้นทุนของแต่ละทางเลือกที่เป็นไปได้หรือไม่
  - ได้พิจารณาต้นทุนของรัฐบาลในการบริหารและการบังคับใช้กฎหมายหรือไม่ ทรัพยากรที่มีอยู่เพียงพอในการรองรับต้นทุนเหล่านี้หรือไม่
  - ข. ได้พิจารณาหลักฐานที่เพียงพอในการประเมินและกำหนดต้นทุนและผลประโยชน์หรือไม่
    - ได้ใช้หลักฐานในระดับที่ยอมรับได้ในการประเมินผลกระทบของทางเลือกหรือไม่
    - การรับฟังความคิดเห็นจากผู้ได้รับผลกระทบได้รับการพิจารณาในการประเมินต้นทุนและผลประโยชน์หรือไม่ เพียงใด
    - ได้มีข้อสันนิษฐานในการประเมินต้นทุนและประโยชน์หรือไม่ และเป็นข้อสันนิษฐานที่ถูกต้องและสมเหตุสมผลหรือไม่ หรือสามารถคัดค้านได้หรือไม่
    - ต้นทุนและประโยชน์ที่ประเมินการณ์ไว้และลำดับของทางเลือกมีความสัมพันธ์กับข้อสันนิษฐานเพียงได้ กรอบเวลาของต้นทุนและประโยชน์จะเกิดขึ้นเป็นอย่างไร

- ทางเลือกที่พิจารณาสอดคล้องหรือไม่

สอดคล้องกับนโยบายของรัฐอื่น

ค. ในกรณีที่เสนอออกกฎหมายเพิ่มเติม:

- มีการประเมินผลกระทบของกฎหมายเดิม

หรือไม่

- มีการพิจารณาว่าปัญหาอยู่ที่การออกแบบ

กฎหมายหรือการบังคับใช้หรือไม่

ง. มีเหตุผลอย่างหนักแน่นในการสนับสนุนทางเลือกที่

ต้องการหรือไม่

- ทางเลือกที่ต้องการให้ประโยชน์สูงสุดแก่

ชุมชนมากที่สุดหรือไม่

- ทางเลือกที่ต้องการมีหลักฐานที่ชี้ให้เห็น

ความสัมพันธ์อย่างชัดเจนกับวัตถุประสงค์หรือผลลัพธ์ที่ต้องการหรือไม่

- ทางเลือกที่ต้องการมีความสัมพันธ์กับข้อ

สันนิษฐานที่ใช้ในการประเมินต้นทุนและประโยชน์ของทางเลือกทั้งหลายเพียงได

- ในกรณีที่ทางเลือกที่ต้องการทำให้เกิดต้นทุน

ในการปฏิบัติตาม การบริหารจัดการ หรือการบังคับใช้แก่กลุ่มธุรกิจ ผู้บริโภค หรือรัฐบาล ต้นทุนเหล่านี้ได้ สัดส่วนและสมเหตุสมผลกับวัตถุประสงค์ของกฎหมายหรือไม่

#### (5) การรับฟังความคิดเห็น

มีการรับฟังความคิดเห็นอย่างเพียงพอหรือไม่

- ใครได้รับผลกระทบจากทางเลือก และ

บุคคลเหล่านี้ได้รับการปรึกษาหารือหรือไม่ (ถ้าไม่มีการรับฟังความคิดเห็นอย่างเต็มรูปแบบ มีเหตุผลที่ไม่ ทำเช่นนั้นหรือไม่ เช่น การรักษาความลับ เป็นต้น)

- ได้ใช้การรับฟังความเห็นเป็นหลักฐานของ

ปัญหาและผลกระทบของทางเลือกที่พิจารณาเพียงได

- ประดิษฐ์กฎหมายขึ้นมาในระหว่างการรับ

ฟังความคิดเห็นนั้นได้รับการวิเคราะห์และแก้ไขอย่างเหมาะสมหรือไม่

### (6) การประเมิน

- มีโอกาสที่จะรวมกฎหมายที่มีอยู่ หรือโอกาสที่จะยกเลิกข้อกำหนดอื่น ๆ หรือไม่
- จะตรวจสอบความมีประสิทธิภาพของทางเลือกอย่างไร
- ในกรณีที่เสนอให้มีการออกกฎหมายใหม่หรือแก้ไขกฎหมายที่มีอยู่แล้ว ได้มีบัญญัติเรื่องการทบทวนเพื่อให้นำยงานของรัฐตรวจสอบความมีประสิทธิภาพของทางเลือกที่ต้องการในการแก้ไขปัญหาเมื่อเวลาผ่านไปหรือไม่

#### (3.2) รายงานหลักกฎหมายที่ดี (Better Regulation Statement: BRS)<sup>298</sup>

หน่วยงานจะต้องจัดเตรียม BRS สำหรับข้อเสนอกฎหมายใหม่หรือข้อเสนอแก้ไขกฎหมายที่สำคัญทุกข้อเสนอ BRS ต้องแสดงให้เห็นว่าข้อเสนอกฎหมายที่สำคัญนั้นสามารถอธิบายได้ด้วยการวิเคราะห์ที่ทำขึ้นโดยเป็นไปตามหลักกฎหมายที่ดี วัตถุประสงค์ของรายงานกฎหมายที่ดีคือ (1) ให้ข้อมูลที่เพียงพอแก่ผู้ที่ตัดสินใจในการพิจารณาเห็นชอบข้อเสนออย่างรอบคอบ ทำให้เข้าใจถึงผลกระทบของข้อเสนอ (2) ให้ข้อมูลแก่ผู้ประกอบธุรกิจและชุมชนเกี่ยวกับการตัดสินใจ ทำให้เกิดความโปร่งใสและความรับผิดชอบและตรวจสอบได้ของกระบวนการพัฒนากฎหมาย<sup>299</sup>

รายงานกฎหมายที่ดีควรสัน្តิษฐ์และเป็นเอกสารที่สมบูรณ์ในตัวเอง (stand alone document) ความยาวของรายงานอาจแตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับลักษณะของข้อเสนอกฎหมาย<sup>300</sup> เนื้อหาของ BRS อาจเป็นไปตามแม่แบบที่กำหนดไว้ในคู่มือกฎหมายที่ดี หรือหน่วยงานอาจจัดโครงสร้าง BRS ซึ่งแตกต่างจากแม่แบบก็ได้

แม่แบบ BRS กำหนดให้ BRS มีองค์ประกอบต่อไปนี้

##### 1. บทสรุปผู้บริหาร<sup>301</sup>

ให้ข้อมูลของข้อเสนอกฎหมายพร้อมด้วยเหตุผลโดยย่อว่าเหตุใดจึงแนะนำทางเลือกนี้

<sup>298</sup> Ibid., p. 26.

<sup>299</sup> Ibid., p. 25.

<sup>300</sup> Ibid.

<sup>301</sup> Ibid.

- แสดงให้เห็นว่าข้อเสนอภูมายได้สัดส่วนกับปัญหา

### ทางนโยบาย

ความเห็นของผู้มีส่วนได้เสีย

สูงสุดหรือมีต้นทุนน้อยที่สุดต่อสังคม

- สรุปโดยย่อเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นและ

- แสดงให้เห็นว่าทางเลือกที่เลือกให้ผลประโยชน์สุทธิ

2. ความจำเป็นสำหรับการกระทำการที่ 1)
- แสดงว่าการเข้าไปมีบทบาทของรัฐบาลขอบด้วยภูมาย
- ระบุและให้หลักฐานเกี่ยวกับปัญหาอย่างชัดเจน
  - แจ้งให้ทราบว่าได้มีการรับฟังความคิดเห็นเพื่อช่วยระบบปัญหาหรือไม่

มีการกระทำการที่ 2) และสรุปผลของการวิเคราะห์ความเสี่ยง<sup>302</sup>

### 3. วัตถุประสงค์ของการกระทำการที่ 3)

แสดงว่าวัตถุประสงค์ของการกระทำการที่ 3) ได้รับความเข้าใจเป็น

อย่างดี

- อธิบายผลกระทบที่แท้จริงหรือผลที่อาจเกิดขึ้นถ้าไม่มี

อยู่<sup>303</sup>

### 4. การพิจารณาทางเลือก

สรุปทางเลือกทั้งหลายที่ได้รับการพิจารณาในการพัฒนา

ข้อเสนอ

พิจารณาเป็นทางเลือกหนึ่งด้วย

ง่ายขึ้น ยกเลิก หรือปฏิรูปภูมายที่มีอยู่แล้ว

- ทำให้มั่นใจว่าการคงสถานะปัจจุบันได้รับการ

- พิจารณาทางเลือกที่เป็นการไม่ออกภูมายด้วย

- แสดงว่าได้พิจารณาและดำเนินการทำภูมายให้

ภูมายเป็นหนึ่งเดียวกันในระดับชาติหรือระหว่างประเทศ

- แสดงให้เห็นว่าได้แสวงหาโอกาสในการทำให้

<sup>302</sup> Ibid.

<sup>303</sup> Ibid.

- สรุปโดยย่อว่าได้รับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้เสียในการพัฒนาทางเลือกหรือไม่<sup>304</sup>

การสรุปต้นทุนและผลประโยชน์ของทางเลือกเป็นส่วนสำคัญของ BRS และจะต้องครอบคลุม เป้าหมายของส่วนนี้คือ เพื่อที่จะแสดงว่าหน่วยงานเข้าใจผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากข้อเสนออย่างมาย หากเป็นไปได้ ควรระบุผลกระทบในเชิงปริมาณแม้ว่าในบางกรณีการประเมินเชิงคุณภาพอาจจะเหมาะสม วิธีการประเมินควรจะสะท้อนความสำคัญของข้อเสนอและผลกระทบ BRS ควรประกอบด้วยข้อมูลเกี่ยวกับต้นทุนในการปฏิบัติตามกฎหมาย (compliance costs) ต้นทุนในการบริหารจัดการ (administrative costs) ผลกระทบต่อการแข่งขัน ต้นทุนอื่น ๆ ทั้งโดยตรงและโดยอ้อม เช่นผลกระทบต่อสังคม สิ่งแวดล้อม การกระจายผลกระทบต่อกฎหมายต่าง ๆ เป็นต้น การนำกฎหมายมาใช้บังคับและการบังคับตามกฎหมาย<sup>305</sup>

#### 5. การรับฟังความคิดเห็น

หน่วยงานจะต้องแสดงให้เห็นว่าได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นซึ่งได้ถูกนำไปพิจารณาในการพัฒนาทางเลือกและการตัดสินใจเกี่ยวกับข้อเสนออย่างสุดท้าย

- แสดงว่าการรับฟังความคิดเห็นข่าวรบปัญหา เข้าใจผลกระทบของทางเลือก และได้ให้ข้อมูลในการเลือกทางเลือกที่ต้องการอย่างไร

- ให้ข้อมูลเกี่ยวกับผู้มีส่วนได้เสีย วันที่มีการรับฟังความคิดเห็น ประเด็นที่ขอความคิดเห็น และระยะเวลาในการให้ความเห็น

- อธิบายประเด็นหลักที่ถูกหยิบยกขึ้นมาในระหว่างการรับฟังความคิดเห็นและที่มีข้อโต้แย้ง

- อธิบายว่าข้อเสนอได้ตอบสนองต่อประเด็นที่เป็นที่กังวลที่ถูกหยิบยกขึ้นมาในระหว่างการรับฟังความคิดเห็นอย่างไร<sup>306</sup>

#### 6. ทางเลือกที่ต้องการ (preferred option)

- ระบุทางเลือกที่ต้องการ

- ให้เหตุผลสนับสนุนทางเลือกที่ต้องการบนพื้นฐานของความสามารถที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ ความสามารถที่จะให้ผลประโยชน์สูงสุดมากที่สุด หรือก่อให้เกิดต้นทุนน้อยที่สุด<sup>307</sup>

<sup>304</sup> Ibid., p. 26.

<sup>305</sup> Ibid., pp. 26-27.

<sup>306</sup> Ibid., p. 27.

<sup>307</sup> Ibid.

## 7. การประเมินและการทบทวน

- ระบุยุทธศาสตร์ในการตรวจสอบสมรรถนะของข้อเสนอเกี่ยวกับกฎหมายและให้เหตุผลว่าเพระเทศได้ยุทธศาสตร์ดังกล่าวไว้จริงเหมาะสม
- แจ้งว่าการทบทวนวัตถุประสงค์จะมีขึ้นเมื่อใด และอธิบายเหตุผลหากระยะเวลาทบทวนไม่ใช่ระยะเวลา 5 ปี
- ระบุผลกระทบและความซับซ้อนของกฎหมายและผลกระทบต่อผู้มีส่วนได้เสีย และรายงานว่าควรจะทบทวนกฎหมายพร้อมกับเครื่องมืออื่น ๆ หรือไม่ และมีส่วนใดหรือไม่ที่ควรได้รับการทบทวนก่อนเวลา<sup>308</sup>

### 2.5.5 ประเทคโนโลยีแลนด์

#### 2.5.5.1 ขั้นตอนในการจัดทำการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกแบบกฎหมาย (Regulatory Impact Analysis หรือ RIA)

##### (1) วัตถุประสงค์ของการจัดทำ RIA

การจัดทำ RIA มีวัตถุประสงค์เพื่อปรับปรุงคุณภาพในการออกแบบกฎหมาย โดยการทำให้แน่ใจว่าข้อเสนอในกระบวนการออกแบบกฎหมายนั้นได้รับการวิเคราะห์อย่างรอบคอบและจริงจัง และยังทำให้มั่นใจว่าไม่มีทางเลือกอื่นจากการออกแบบกฎหมายที่เหมาะสมสำหรับแก้ปัญหา และการออกแบบกฎหมายจะเพิ่มประโยชน์สาธารณะ การจัดทำ RIA มีประโยชน์ 2 ประการ ได้แก่

ประการแรก การทำ RIA ช่วยให้มีหลักฐานในเชิงประจักษ์มากขึ้นสำหรับใช้ในการตัดสินใจซึ่งเกี่ยวกับข้อเสนอในการออกแบบกฎหมาย กล่าวคือ การทำ RIA ทำให้มั่นใจว่าได้มีการพิจารณาทางเลือกทั้งหมดในการจัดการกับปัญหาแล้ว และประโยชน์ของทางเลือกที่ได้เลือกนั้นไม่เพียงแต่จะมากกว่าต้นทุนเท่านั้นแต่ยังก่อให้เกิดประโยชน์สุทธิในระดับสูงสุดอีกด้วย

ประการที่สอง การทำ RIA ทำให้หน่วยงานให้คำแนะนำแก่ผู้มีอำนาจจัดตัดสินใจอย่างเป็นอิสระและตรงไปตรงมา ซึ่งจะเป็นหลักประกันว่าประโยชน์ของทุกภาคส่วนของประเทศได้รับการ

<sup>308</sup> Ibid.

พิจารณาอย่างถี่วัน นอกจากราย RIA ยังกระตุ้นให้ประชาชนให้ข้อมูลซึ่งจะช่วยเพิ่มคุณภาพของการตัดสินใจ ออกกฎหมาย<sup>309</sup>

RIA ใช้ในกรณีมีการเริ่มหรือทบทวนทางเลือกซึ่งเกี่ยวข้องกับการออกกฎหมาย การแก้ไข หรือยกเลิกกฎหมาย ที่เป็น Primary legislation หรือ disallowable instruments การต้องได้รับความเห็นชอบนโยบายจากคณะกรรมการรัฐมนตรี หรือคณะกรรมการจะต้องให้การอนุญาตให้มีการพิจารณาทางเลือกที่เป็นกฎหมาย<sup>310</sup>

## (2) ขั้นตอนในการจัดทำ RIA

ในการกระบวนการ RIA มีหน่วยงานที่ซื่อว่า Regulatory Impact Analysis Team (RIAT) ซึ่งเป็นหน่วยงานอิสระสังกัดกระทรวงการคลัง มีหน้าที่ในการประเมินคุณภาพของรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย หรือ Regulatory Impact Assessment: RIS สำหรับข้อเสนอกฎหมายที่น่าจะมีผลกระทบหรือความเสี่ยงที่มีนัยสำคัญ ให้คำแนะนำทั่วไปสำหรับการจัดทำ RIA และช่วยส่งเสริมความสามารถของหน่วยงานของรัฐในการวิเคราะห์ผลกระทบทางกฎหมายอย่างที่มีคุณภาพสูง เช่น การให้คำแนะนำและฝึกอบรมเกี่ยวกับเทคนิคในการวิเคราะห์ผลกระทบ<sup>311</sup>

กระบวนการ RIA ของประเทศไทยมีขั้นตอนดังนี้

### 1. หน่วยงานพิจารณาว่านโยบายที่เสนออยู่ภายใต้ข้อกำหนดในการทำ RIA หรือไม่

หน่วยงานที่ริเริ่มนโยบายจะต้องพิจารณาว่านโยบายที่ริเริ่มขึ้นมีแนวโน้มที่จะมีนัยต่อการออกกฎหมายที่จะนำไปสู่การยื่นหนังสือต่อคณะกรรมการรัฐมนตรีหรือไม่ (Cabinet paper) ถ้าเป็นกรณีที่มีนัยต่อการออกกฎหมาย จะต้องดำเนินการประเมินผลกระทบและความเสี่ยงเบื้องต้นต่อไป แต่ถ้าหากไม่มีแนวโน้มที่จะมีนัยต่อการออกกฎหมาย ผลลัพธ์คือ นโยบายนั้นจะไม่อยู่ภายใต้ข้อกำหนดในการทำ RIA อย่างไรก็ได้ โครงสร้างของ RIA ก็ยังคงเป็นประโยชน์สำหรับการวิเคราะห์นโยบายดังกล่าว

<sup>309</sup> The Treasury, New Zealand Government, Regulatory Impact Analysis Handbook [Online], 2013, Available from: <http://www.treasury.govt.nz/regulation/regulatoryproposal/ria/handbook/ria-handbk-jul13.pdf> [2016, May 20], p. 1.4.

<sup>310</sup> Ibid., p. 1.6.

<sup>311</sup> Ibid., p. 1.5.

## 2. หน่วยงานจัดทำการประเมินผลกระทบและความเสี่ยงเบื้องต้น (Preliminary Impact and Risk Assessment หรือ PIRA)

ขั้นตอนแรกในกระบวนการทำ RIA คือ หน่วยงานจัดทำ PIRA<sup>312</sup> โดยควรจะเริ่มจัดทำให้เร็วที่สุดเท่าที่ทำได้ในกระบวนการพัฒนานโยบาย ในการทำ PIRA ผู้ทำจะต้องให้ข้อมูลมากที่สุดเท่าที่เป็นไปได้ในขั้นตอนนั้น<sup>313</sup> เพื่อให้มีข้อมูลเพียงพอที่จะตัดสินว่าต้องทำ RIA หรือไม่ นโยบายนั้นมีความสำคัญเพียงใด และจำต้องมี RIAT เข้ามาเกี่ยวข้องหรือไม่แล้วจะต้องส่ง PIRA ไปยังฝ่ายนโยบายของกระทรวงการคลังที่เกี่ยวข้อง (relevant Treasury policy team) และส่งสำเนาไปยัง RIAT<sup>314</sup>

PRIA เป็นเอกสารที่มุ่งใช้เพื่อ

- ช่วยหน่วยงานตัดสินใจว่าการริเริ่มทางนโยบายที่หน่วยงานรับผิดชอบอยู่นั้นต้องทำ RIA หรือไม่

- ช่วยหน่วยงานระบุผลกระทบและความเสี่ยงทั้งหลายที่อาจเกิดขึ้นได้จากทางเลือกทางนโยบายสำหรับการริเริ่มทางนโยบายหรือทบทวนนโยบาย เพื่อว่าผลกระทบหรือความเสี่ยงเหล่านั้นจะได้รับการพิจารณาอย่างเหมาะสมในการทำ RIA

- วางแผนขั้นตอนของการ RIA กำหนด milestones, timeframes และบุคคลที่จะปรึกษาหารือ

- ช่วยฝ่ายนโยบายการคลังในการกำหนดระดับและประเภทของ policy engagement ที่ฝ่ายดังกล่าวจะมีกับหน่วยงานเกี่ยวกับการริเริ่มทางนโยบายนี้

- บุคลากรทางนโยบายของกระทรวงการคลังตัดสินใจเกี่ยวกับ policy engagement ที่ประสงค์จะทำ และ

- ช่วยกระทรวงการคลังยืนยันว่าโดยลักษณะและขนาดของผลกระทบและความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นแล้ว RIAT จะต้องเข้ามาเกี่ยวข้องด้วยตั้งแต่แรกหรือไม่ และจะต้องมีการรับรองคุณภาพของ RIS หรือไม่<sup>315</sup>

<sup>312</sup> Ibid., p. 1.9.

<sup>313</sup> Ibid., p. 1.11.

<sup>314</sup> Ibid.

<sup>315</sup> Ibid., p. 1.9.

โดยแม่แบบของการจัดทำ PIRA แบ่งออกเป็น 5 ส่วน ได้แก่<sup>316</sup>

ส่วนที่ 1 เป็นส่วนที่ให้กรอกข้อมูลทั่วไป ได้แก่ ชื่อหน่วยงาน ชื่อของโครงการหรือข้อเสนอ ชื่อของกฎหมายหรือกฎระเบียบ (Regulations) ที่อาจถูกแก้ไขหรือจัดทำขึ้น (ถ้าทราบ) หมายเลขอรหัสพัสดุต่อ และวันที่ที่ทำ PIRA สำเร็จ

ส่วนที่ 2 เป็นส่วนที่ให้พิจารณาว่านโยบายนี้จะต้องจัดทำ RIA หรือไม่ โดยให้เลือกตอบคำถามว่า “ใช่” “ไม่ใช่” หรือ “ไม่แน่ใจ”

แม่แบบประกอบไปด้วยคำถามต่อไปนี้

ก. การเริ่มนโยบายนี้คาดว่าที่จะเสนอต่อคณะกรรมการรัฐมนตรีหรือไม่

ข. นโยบายนี้จะมีการพิจารณาถึงทางเลือกที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำ แก้ไขหรือยกเลิกกฎหมายหรือไม่

หากตอบว่า “ไม่” ในคำถามใดคำถามหนึ่งข้างต้น นโยบายนี้ไม่ต้องจัดทำ RIA

แต่ถ้าตอบตัวเลือกอื่นให้พิจารณาต่อไปว่าเข้าข่ายเว้นที่ไม่ต้องทำ RIA หรือไม่ โดยพิจารณาว่าถ้าหากการริเริ่มทางนโยบายนั้นรวมถึงทางเลือกในการออกแบบกฎหมายด้วย ทางเลือกดังกล่าวจะครอบคลุมถึงกรณีดังต่อไปนี้หรือไม่ โดยให้เลือกตอบคำถามว่า “ใช่” “ไม่ใช่” หรือ “ไม่แน่ใจ” หากตอบ “ใช่” เพียงข้อเดียว ผลคือนโยบายนี้ไม่ต้องทำ RIA

ส่วนที่ 3 เป็นส่วนของการบรรยายนโยบายและบริบทของนโยบาย ให้ตอบคำถามโดยให้อธิบายอย่างกระชับในแต่ละประเด็น โดยมีคำถามดังนี้

#### 1. ประเด็นนโยบาย (the policy issue)

- ขอบเขตของการริเริ่มนโยบายนี้เป็นอย่างไร
- ประเด็นทางนโยบายหรือปัญหาที่เป็นที่มาของการริเริ่มนโยบายนี้คืออะไร
- ขนาดของประเด็นทางนโยบายหรือปัญหาเท่าที่ทราบเป็นอย่างไร
- ประเภทหรือลักษณะของพยานหลักฐานที่สนับสนุนการระบุปัญหาเป็นอย่างไร

<sup>316</sup> Ibid., pp. 1.11-1.19.

## 2. กระบวนการของนโยบาย (the policy process)

- ใครเป็นผู้ทำให้เกิดนโยบายนี้ การริเริ่มนโยบายนี้อยู่ในแผนการออกกฎหมายปัจจุบันของหน่วยงาน หรือไม่ และใครเป็นผู้รับผิดชอบในการปฏิบัติตามนโยบาย
- กระบวนการและช่วงเวลาที่คาดไว้เป็นอย่างไร มีข้อผูกพันทางกระบวนการหรือเวลา ภาระหน้าที่ที่มีอยู่ ข้อจำกัด หรือการตัดสินใจของคณะกรรมการที่มีมาก่อนหน้าซึ่งเกี่ยวข้องกับนโยบายนี้หรือไม่
- กระบวนการสำหรับการรับฟังความคิดเห็นที่ได้วางแผนไว้เป็นอย่างไร และจะรับฟังความคิดเห็นจากใคร
- ถ้ามีวิธีการที่เป็นที่ยอมรับหรือรูปแบบของการวิเคราะห์ที่จะนำมาใช้ โปรดระบุ

## 3. ทางเลือกของนโยบาย (the policy options)

- มีทางเลือกอื่นนอกจากการออกกฎหมายที่จะได้รับการพิจารณาหรือไม่ และเป็นไปได้หรือไม่ที่นโยบายนี้ จะไม่ต้องมีการออกกฎหมาย
- ถ้าหากทางเลือกที่จะพิจารณาถูกจำกัดด้วยพันธกรณีของรัฐบาลที่มีอยู่แล้ว คำสั่งของกระทรวง- (Ministerial directions) หรือการตัดสินใจของคณะกรรมการที่มีมาก่อนหน้า ข้อจำกัดนั้นคืออะไร
- ถ้าทางเลือกเกี่ยวข้องกับการออกกฎหมายที่ออกโดยอาศัยอำนาจของกฎหมายอื่น กฎหมายที่ให้ - อำนาจนั้นคือกฎหมายใด
- บุคคลใดจะได้รับผลกระทบอย่างเห็นได้ชัดทั้งทางบวกและทางลบจากการเลือกของนโยบายที่ได้รับ - การพิจารณา

ส่วนที่ 4 เป็นส่วนของการพิจารณาความสำคัญของผลกระทบของการริเริ่มนโยบายว่าเข้าหลักเกณฑ์ความสำคัญหรือไม่

การริเริ่มนโยบายจะถือว่ามีผลกระทบอย่างสำคัญถ้าทางเลือกของนโยบายทางเลือกได้ทางเลือกหนึ่งมีแนวโน้มว่าจะมีผลต่อไปนี้

- ผลกระทบอย่างสำคัญโดยตรงหรือมีผล (flow-on effects) ต่อสังคม เศรษฐกิจ หรือสิ่งแวดล้อมของประเทศ
- ความเสี่ยงทางนโยบาย ความเสี่ยงในการนำไปปฏิบัติ หรือความไม่แน่นอนอย่างมาก

หลักเกณฑ์ดังกล่าวประกอบด้วยคำตามย่อๆ ต่อไปนี้ โดยให้เลือกตอบ  
คำตามว่า “ใช่” “ไม่ใช่” หรือ “ไม่แน่ใจ”

มีผลกระทบอย่างสำคัญหรือไม่	ใช่/ไม่แน่ใจ/ไม่ใช่/
<p>ทางเลือกได้ทางเลือกหนึ่งที่อาจได้รับการพิจารณาอาจที่จะทำให้เกิดผลอย่างโดยย่างหนึ่งต่อไปนี้หรือไม่:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ทำให้เสียสิทธิหรือกระทบสิทธิในทรัพย์สินของเอกชน</li> <li>- กระทบต่อโครงสร้างหรือการเปิดเสรี (openness) ของตลาดหรืออุตสาหกรรมเฉพาะ</li> <li>- กระทบต่อสิ่งแวดล้อม เช่น เป็นภัยมายที่กระทบต่อการใช้หรือการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ</li> <li>- ผลกระทบต่อการกระจายประโยชน์และภาระต้นทุนหรือกระทบต่อความเท่าเทียม</li> <li>- เปลี่ยนแปลงสิทธิมนุษยชนหรือเสรีภาพในการเลือกและการกระทำการปัจเจกชน</li> <li>- ส่งผลให้เกิดต้นทุนหรือประโยชน์ที่สำคัญต่อภาคธุรกิจธุรกิจท้องถิ่นหรือรัฐบาลกลาง ปัจเจกชน หรือองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร</li> </ul>	

นอกจากการตอบคำถามดังกล่าวแล้ว แม่แบบยังกำหนดให้อธิบายถึงสภาพและขนาด (magnitude) ของผลกระทบสำคัญที่ได้ระบุข้างต้นโดยย่อด้วย

<p><b>มีความเสี่ยงของนโยบาย ความเสี่ยงในการออกแบบนโยบายหรือความเสี่ยงในการนำไปปฏิบัติที่มีนัยสำคัญหรือไม่</b></p>	<p>ใช้ไม่แน่ใจ/ไม่ใช่/</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- ทางเลือกในการออกแบบกฎหมายมีแนวโน้มเป็นเรื่องใหม่หรือไม่ เคยมีมาก่อนหรือไม่</li> <li>- หลักฐานสำหรับขนาดของปัญหาหรือความมีประสิทธิภาพของทางเลือกต่างๆ นั้นมีน้ำหนักน้อยหรือขาดหลักฐานดังกล่าวหรือไม่</li> <li>- ประโยชน์หรือต้นทุนของทางเลือกมีแนวโน้มที่จะไม่แน่นอนอย่างมากหรือไม่ หรือมีความเสี่ยงที่เห็นได้ชัดว่าต้องได้รับการจัดการหรือไม่</li> <li>- ความสำเร็จของทางเลือกมีแนวโน้มที่จะขึ้นอยู่กับการริเริ่มนโยบายอื่นหรือการเปลี่ยนแปลงกฎหมายหรือไม่</li> <li>- ทางเลือกที่เป็นการออกแบบกฎหมายมีแนวโน้มที่จะมีนัยสำคัญสำหรับรูปแบบในอนาคตหรือความมีประสิทธิภาพของกฎหมายที่เกี่ยวข้อหรือไม่</li> <li>- มีประเด็นอื่นหรือไม่เกี่ยวกับความซัดเจนหรือความสอดคล้องกับกฎหมายปัจจุบันที่ควรได้รับการพิจารณาไปในคราวเดียว</li> <li>- ทางเลือกในการออกแบบกฎหมายอาจจะไม่สอดคล้องหรือมีนัยสำคัญกับพันธกรณีระหว่างประเทศหรือไม่</li> <li>- มีประเด็นที่เกี่ยวกับพันธกรณีของประเทศนิวเคลียร์ในการสร้างตลาดเศรษฐกิจเดียว (single economic market) กับประเทศอื่นเพื่อการแลกเปลี่ยนค่าจ้างงานของรัฐหรือไม่</li> <li>- มีทางเลือกในการออกแบบกฎหมายที่มีแนวโน้มจะให้หรือขยายอำนาจในการออกแบบกฎหมายลำดับรอง หรือให้อำนาจดุลพินิจอย่างกว้างขวางแก่หน่วยงานของรัฐหรือไม่</li> <li>- มีทางเลือกในการออกแบบกฎหมายที่มีแนวโน้มว่าจะมีบทบัญญัติที่แตกต่างจากกฎหมายที่มีอยู่แล้วที่ใช้บังคับกับประเทศไทยหรือสถานการณ์ที่เหมือนกันหรือไม่</li> <li>- มีทางเลือกซึ่งมีแนวโน้มที่จะบัญญัติความผิด แก้ไข หรือเพิกถอนความผิดหรือโทษทางอาญา เชตอำนาจศาลหรือคณะกรรมการ (tribunal) หรือมีผลกระทบต่อกระบวนการและปริมาณงานของศาลหรือไม่</li> <li>- มีการทดสอบการนำไปใช้ในทางปฏิบัติ และความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญที่นำไปใช้งานได้ถูกรวมกันเป็นแผนสำหรับการประเมินทางเลือกหรือไม่</li> <li>- มีความเป็นไปได้หรือไม่ว่ารัฐบาลห้องลินจะถูกคาดหวังให้นำทางเลือกไปปฏิบัติ กำกับดูแล หรือบังคับใช้</li> <li>- กรอบเวลาของการนำทางเลือกไปปฏิบัติมีแนวโน้มที่จะเป็นเรื่องที่ท้าทายหรือไม่</li> <li>- ต้นทุนหรือประโยชน์ที่แท้จริงขึ้นอยู่กับความสามารถหรือการใช้ดุลพินิจของผู้บังคับใช้กฎหมายหรือไม่</li> </ul>	

ส่วนที่ 5 เป็นส่วนที่ให้หน่วยงานประเมินและต้องได้รับการยืนยันจาก  
กระทรวงการคลัง

การประเมินเบื้องต้นของหน่วยงาน	การประเมินของกระทรวงการคลัง
ข้อเสนอทางนโยบายนี้ต้องทำ RIA หรือไม่	
มีข้อเสนอทางกฎหมายอาจส่งผลกระทบหรือความเสี่ยงอย่างมีนัยสำคัญ ซึ่ง RIAT ต้องเข้ามาเกี่ยวข้อง หรือไม่	

ถ้ากระทรวงการคลังยืนยันว่าไม่มีแนวโน้มที่จะเกิดผลกระทบ หรือความเสี่ยงอย่างมีนัยสำคัญ ผลก็คือหน่วยงานจะเป็นผู้รับผิดชอบในการทำส่วนของการประกันคุณภาพเอง (Quality assurance) โดยจะกล่าวถึงรายละเอียดของการประกันคุณภาพในขั้นตอนที่ 4<sup>317</sup> แต่ถ้ากระทรวงการคลังยืนยันว่ามีแนวโน้มที่จะเกิดผลกระทบและมีความเสี่ยงที่สำคัญ RIAT จะเป็นผู้รับผิดชอบในการประเมินคุณภาพ นอกจากนี้ แม้ว่าผลกระทบหรือความเสี่ยงจะมีนัยสำคัญก็ตาม RIAT มีดุลพินิจที่จะให้หน่วยงานเป็นผู้รับผิดชอบในการประเมินคุณภาพเองเป็นกรณีๆ ไป กรณีที่ RIAT อาจตัดสินใจไม่ประเมินคุณภาพเอง ได้แก่

- กรณีนโยบายได้รับการวางแผนไว้ และกระบวนการของนโยบายเป็นไปอย่างจริงจัง ไม่เร่งรีบ
- กรณีที่มีความตกลงล่วงหน้าระหว่าง RIAT และหน่วยงานในเรื่องกรอบของนโยบาย มาตรฐานของหลักฐาน และประเภทของผลกระทบที่จะใช้
- กรณีที่หน่วยงาน กลุ่ม หรือบุคคลที่มีความเชี่ยวชาญได้มีส่วนเกี่ยวข้องและได้รับการปรึกษาหารือเกี่ยวกับนโยบาย
- กรณีที่หน่วยงานได้แสดงให้เห็นว่ามีระบบประกันคุณภาพภายในหน่วยงานที่เข้มแข็ง<sup>318</sup>

<sup>317</sup> Ibid., p. 5.1.

<sup>318</sup> Ibid., p. 1.10.

### 3. หน่วยงานจัดทำRIA

ในขั้นตอนนี้จะไม่มีแม่แบบกำหนดไว้ แต่มีคู่มือเป็นแนวทางในการจัดทำ RIA โดยจะกล่าวถึงรายละเอียดต่อไปในข้อ 2.5.5.2 (3)

### 4. หน่วยงานจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย (Regulatory Impact Statements: RIS) และ รายงานการเปิดเผยข้อมูลของหน่วยงาน (Agency Disclosure Statement)

RIS คือเอกสารที่สรุปการวิเคราะห์ผลกระทบทางกฎหมาย และเป็นเอกสารที่จัดทำขึ้นโดยหน่วยงานของรัฐ ซึ่งแตกต่างจากเอกสารที่เสนอต่อกองธรัฐมนตรี (Cabinet paper) ที่เป็นเอกสารของรัฐมนตรี RIS จะเป็นการสรุปคำแนะนำที่ดีที่สุดของหน่วยงานที่เสนอต่อรัฐมนตรีที่หน่วยงานขึ้นตรงต่อและต่อกองธรัฐมนตรีเกี่ยวกับการกำหนดปัญหา วัตถุประสงค์ การระบุและวิเคราะห์ทางเลือกทั้งหมด รวมถึงข้อมูลเกี่ยวกับการนำไปปฏิบัติจริง ในทางกลับกันเอกสารที่เสนอต่อกองธรัฐมนตรี เป็นเอกสารที่เสนอคำแนะนำของรัฐมนตรีที่มีต่อกองธรัฐมนตรี โดย RIS ควรถูกจัดทำก่อนเอกสารที่เสนอต่อกองธรัฐมนตรี<sup>319</sup>

วัตถุประสงค์ในการทำ RIS ก็คือ เพื่อเป็นฐานสำหรับการรับฟังความคิดเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้องและหน่วยงานอื่นของรัฐ ช่วยให้ข้อมูลเพื่อประโยชน์ในการอภิปรายทางนโยบายและการตัดสินใจของรัฐมนตรี นอกจากนี้ RIS ยังให้ข้อมูลแก่กองธรัฐมนตรีเกี่ยวกับทางเลือกที่เป็นไปได้ รวมถึงประโยชน์ ต้นทุนและความเสี่ยงของทางเลือกที่ได้รับการคัดเลือกแล้ว และยังช่วยทำให้กระบวนการตัดสินใจเป็นไปด้วยความโปร่งใสและมีความรับผิดชอบและตรวจสอบได้ (accountability) โดยการเปิดเผยต่อสาธารณะเมื่อได้มีการตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายนั้นแล้ว<sup>320</sup>

RIS ต้องประกอบด้วยข้อมูลต่อไปนี้<sup>321</sup>

#### 1. รายงานการเปิดเผยข้อมูล (Agency Disclosure Statement: ADS)

หน่วยงานจะต้องทำรายงานการเปิดเผยข้อมูลของหน่วยงานในหน้าแรกของ RIS โดยจะต้องให้ข้อมูลเกี่ยวกับช่องว่าง (gaps) ที่สำคัญ ข้อสันนิษฐาน (assumptions) ตัวแปร (dependencies) ข้อจำกัดที่สำคัญ คำเตือน หรือความไม่แน่นอนในการวิเคราะห์ และต้องลงนามโดยผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดทำ RIS หน่วยงานต้องจัดทำ ADS ก่อนที่จะส่ง RIS เพื่อได้รับการประกัน

<sup>319</sup> Ibid., p. 4.1.

<sup>320</sup> Ibid., p. 4.1.

<sup>321</sup> Ibid., pp. 4.1-4.2.

คุณภาพ ADS ต้องทำให้ผู้อ่านรับรู้ถึงระดับของการวิเคราะห์ใน RIS และช่วยให้คณะกรรมการตีตราบรรดับความเชื่อถือที่จะให้แก่การวิเคราะห์<sup>322</sup>

2. การบรรยายเกี่ยวกับการดำเนินการที่มีอยู่และสถานการณ์ที่เป็นอยู่

- 3. การระบุปัญหา
- 4. วัตถุประสงค์
- 5. ทางเลือกและการวิเคราะห์ผลกระทบของทางเลือก (จะต้องระบุทางเลือกที่เป็นไปได้ทั้งหมด และการวิเคราะห์ต้นทุน ประโยชน์ และความเสี่ยงของแต่ละทางเลือก)
- 6. การรับฟังความคิดเห็น
- 7. ข้อสรุปและข้อเสนอแนะ
- 8. แผนการนำไปใช้ในทางปฏิบัติรวมถึงความเสี่ยง
- 9. การตรวจสอบ การประเมินผลและการทบทวน

ร่าง RIS ควรเวียนให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องของรัฐทราบเพื่อให้ความเห็น ก่อนจัดทำเอกสารเพื่อเสนอต่อกമารัฐมนตรี หรืออาจจะเวียนไปพร้อมกับร่างเอกสารเพื่อเสนอต่อกമารัฐมนตรี นอกจากนี้ RIS จะต้องรวมอยู่ในร่างเอกสารที่จะเสนอต่อกമารัฐมนตรีในเวลาที่เอกสารดังกล่าวได้ส่งไปยังคณะกรรมการธิการ (Official Committees)<sup>323</sup>

รายละเอียดเกี่ยวกับกระบวนการการทำ RIS โปรดดูคู่มือการทำ RIA ส่วนที่ 4

### (3) การประกันคุณภาพ (Quality Assurance หรือ QA) ของ RIS

RIS ทุกฉบับจะต้องผ่านการประกันคุณภาพ ตามหลักเกณฑ์ที่ใช้สำหรับประกันคุณภาพซึ่งใช้หลักเกณฑ์เดียวกันไม่ว่าจะกระทำโดยหน่วยงานเองหรือโดย RIAT ก็ตาม<sup>324</sup> เอกสารรายงานการประกันคุณภาพจะถูกรวมไว้ในเอกสารที่จะเสนอต่อกമารัฐมนตรี<sup>325</sup>

<sup>322</sup> Ibid., p. 4.2.

<sup>323</sup> Ibid., p. 4.3.

<sup>324</sup> Ibid., p. 4.3.

<sup>325</sup> Ibid.

### (3.1) การประกันคุณภาพโดยอิสระ

ในกรณีที่การประกันคุณภาพกระทำโดยหน่วยงานเอง การประกันคุณภาพจะต้องกระทำโดยบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ไม่ได้เกี่ยวข้องโดยตรงกับการจัดเตรียม RIS และถูกแต่งตั้งโดยผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงาน (agency's Chief Executive)<sup>326</sup> รายงานคุณภาพของการวิเคราะห์ผลกรอบจะรวมอยู่ในเอกสารที่เสนอต่อคณะกรรมการรัฐมนตรี บทบาทของผู้ประกันคุณภาพไม่ใช่การให้คำแนะนำ เกี่ยวกับความเหมาะสม (merits) ของข้อเสนอทางกฎหมายแต่ให้ความเห็นเกี่ยวกับคุณภาพของข้อเสนอ ควรทำการประกันคุณภาพก่อนที่จะเสนอคำแนะนำสุดท้ายแก่รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบ

คู่มือไม่ได้กำหนดกระบวนการประกันคุณภาพไว้ หน่วยงานจะต้องสร้างกระบวนการที่เหมาะสมกับโครงสร้าง กระบวนการทางนโยบาย และทรัพยากรของแต่ละหน่วยงาน<sup>327</sup> ในกรณีที่หน่วยงานรับผิดชอบในการประกันคุณภาพ การประกันคุณภาพอาจทำได้หลายลักษณะ ดังนี้

- การประกันคุณภาพโดยคณะกรรมการทำงานประกันคุณภาพภายใน (internal RIS review panels)

- การจัดให้มีรายชื่อผู้ที่มีความเชี่ยวชาญที่อาจได้รับการแต่งตั้งเฉพาะกรณี รายชื่อดังกล่าวอาจจะประกอบด้วยบุคคลจากหน่วยงานอื่น

- การประกันคุณภาพโดยหน่วยงานอื่น เป็น ที่ปรึกษาเอกชน หรือ นักวิชาการในเรื่องที่เกี่ยวข้อง เหมาะสำหรับกรณีที่เป็นเรื่องใหญ่และมีความซับซ้อนมาก หรือกรณีที่ต้องการหลีกเลี่ยงการขัดผลประโยชน์ในหน่วยงาน

นอกจากนี้ ในกรณีที่หน่วยงานเป็นผู้ประกันคุณภาพ บุคคลที่จะเป็นผู้ทำการประกันคุณภาพต้องมีคุณสมบัติ ดังนี้

- ต้องมีความสามารถที่เหมาะสม กล่าวคือต้องเข้าใจระบบของ RIA มีประสบการณ์และความเชี่ยวชาญในการวิเคราะห์หน่วยงานโดยภายใน

- ผู้ทำประกันคุณภาพภายในจะต้องมีความอาชญากรรมสมควรที่สามารถลงนาม (sign-out authority) ในนามของหน่วยงานได้

- ผู้ทำประกันคุณภาพจะต้องมีความเป็นอิสระ กล่าวคือ ไม่ควรเป็น

ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการจัดเตรียม RIS<sup>328</sup>

<sup>326</sup> Ibid.

<sup>327</sup> Ibid., p. 4.4.

<sup>328</sup> Ibid., p. 5.9.

ความเห็นของผู้ประกันคุณภาพครวตได้รับการพิจารณาว่าเป็นอิสระ  
และเป็นที่สุด<sup>329</sup>

(3.2) หลักเกณฑ์ที่ใช้ในการประกันคุณภาพ ได้แก่<sup>330</sup>

หลักเกณฑ์ที่พิจารณา
<p><b>1. ความสมบูรณ์</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- RIS มีข้อมูลที่ถูกกำหนดให้มีครบถ้วนหรือไม่</li> <li>- สาระสำคัญของแต่ละทางเลือกได้ถูกระบุใน RIS หรือไม่</li> <li>- ผลกระทบทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมได้รับการระบุไว้หรือไม่ (ผลกระทบดังกล่าวควร) (ได้รับการคำนวณเป็นตัวเลขด้วย หากเป็นไปได้)</li> </ul> <p>ความเห็นของผู้ประเมิน:</p>
<p><b>2. ความนำเชือถือ</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- มีการนำเสนอสถานะปัจจุบัน การกำหนดปัญหาและหลักฐานที่อ้างถึงอย่างถูกต้องและสมดุล หรือไม่</li> <li>- วัดถูกประสงค์มีความเกี่ยวข้องอย่างสมเหตุสมผลและครอบคลุมการกำหนดปัญหาหรือไม่</li> <li>- ทางเลือกเป็นทางแก้ปัญหาที่ได้สัดส่วนและตรงตามวัตถุประสงค์ (well-targeted) หรือไม่</li> <li>- ระดับและประเภทของการวิเคราะห์ที่ใช้ได้สัดส่วนกับขนาดและความซับซ้อนของปัญหา ตลอดจน ความสำคัญของผลกระทบและความเสี่ยงของทางเลือกหรือไม่</li> <li>- สภาพและความหนักแน่นของหลักฐานที่อ้างถึงได้สัดส่วนกับขนาดและความซับซ้อนของปัญหา ตลอดจนความสำคัญของผลกระทบและความเสี่ยงของทางเลือกหรือไม่</li> <li>- ข้อสรุปสัมพันธ์อย่างสมเหตุสมผลและสอดคล้องกับการวิเคราะห์ทางเลือกหรือไม่</li> </ul> <p>ความคิดเห็นของผู้ประเมิน:</p>
<p><b>3. การรับฟังความเห็น</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- RIS ได้แสดงถึงหลักฐานของการรับฟังความเห็นจากบุคคลที่เกี่ยวข้อง กลุ่มคนที่ได้รับผลกระทบ หน่วยงานของรัฐและผู้เขี่ยวชาญที่เกี่ยวข้องอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลหรือไม่</li> <li>- RIS ได้แสดงให้เห็นหรือไม่ว่าประเด็นที่ถูกหยิบยกขึ้นมาให้การรับฟังความคิดเห็นได้รับการ พิจารณาหรือจัดการอย่างไร</li> </ul> <p>ความคิดเห็นของผู้ประเมิน:</p>

<sup>329</sup> Ibid., p. 5.9.

<sup>330</sup> Ibid., p. 5.2.

#### 4. ความชัดเจนและกระชับ

- ภาษาที่ใช้ในการสื่อสารเข้าใจง่าย มีการใช้คำที่รู้กันเฉพาะกลุ่ม (jargon) ในปริมาณน้อย และมีการอธิบายคำศัพท์เทคนิคหรือไม่
- โครงสร้างของเอกสารมีลักษณะที่ช่วยให้ผู้อ่านเข้าใจได้ง่ายหรือไม่
- การนำเสนอข้อมูลกระชับ มีความชัดเจนน้อย ใช้ตารางและแผนผังอย่างเหมาะสม อีกทั้งมีการอ้างอิงถึงแหล่งของข้อมูลเพื่อให้รายละเอียดเพิ่มเติมหรือไม่

ความคิดเห็นของผู้ประเมิน:

1. ความสมบูรณ์ (Complete) เป็นการพิจารณาเพื่อให้มั่นใจว่า RIS มีข้อมูลที่ถูกกำหนดให้ต้องมีแล้ว
2. ความน่าเชื่อถือ (Convincing) เป็นหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวกับกรอบในการวิเคราะห์ที่นำมาใช้และระดับและประเภทของการวิเคราะห์ที่ได้ทำขึ้น ซึ่งผู้ประกันคุณภาพจะต้องพิจารณาคู่มือในส่วนของการจัดทำ RIA ประกอบ
3. การรับฟังความเห็น (Consulted) เป็นการพิจารณาว่ามีการรับฟังความเห็นที่มีประสิทธิภาพหรือไม่ RIS จะต้องอธิบายลักษณะของประเด็นที่ถูกหยิบยกขึ้นมาและความเห็นของผู้มีส่วนได้เสีย พร้อมทั้งอธิบายว่าประเด็นและความเห็นเหล่านี้ได้รับการพิจารณาในการพัฒนาข้อเสนอขั้นสุดท้ายอย่างไร
4. ความชัดเจนและกระชับ (Clear and Concise) เป็นหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการนำเสนอข้อมูลใน RIS ข้อมูลที่นำเสนอควรกระชับ ใช้ภาษาที่เข้าใจง่าย และมีความชัดเจนพอที่จะให้สามารถทวนไปเข้าใจถึงการตัดสินใจของรัฐบาล

#### (3.3) ตัวอย่างแม่แบบสำหรับการประกันคุณภาพ

คู่มือตัวอย่างแม่แบบประกันคุณภาพ (Example QA Template) ที่เป็นไปตามเกณฑ์ที่ใช้ในการประเมินคุณภาพข้างต้น<sup>331</sup> แม่แบบมีลักษณะเป็นการให้ตอบคำถามพร้อมกับแสดงความคิดเห็นของผู้พิจารณาคุณภาพ โดยมีรายละเอียดดังนี้  
เมื่อมีการทำการประเมินคุณภาพแล้ว จะต้องมีการทำรายงานการประกันคุณภาพ (QA Statement) เพื่อร่วมไว้ในเอกสารที่เสนอต่อคณะกรรมการรัฐมนตรีในส่วนของ RIA<sup>332</sup> โดยการรายงานต้องมีรายละเอียดดังนี้

<sup>331</sup> Ibid., Annex 5.2.

<sup>332</sup> Ibid., p. 5.6.

1. ความเห็นของผู้ประเมินคุณภาพว่าคุณภาพของข้อมูลและการวิเคราะห์ เป็นหรือไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ประกันคุณภาพ หรือเป็นไปตามหลักเกณฑ์บางส่วน และ
2. ความเห็นของผู้ประเมินคุณภาพเกี่ยวกับประเด็นซึ่งเกี่ยวข้องกับหลักเกณฑ์ประกันคุณภาพหลักเกณฑ์ใดหลักเกณฑ์หนึ่ง

**(4) การเตรียมเอกสารที่เสนอต่อคณะกรรมการรัฐมนตรี (Cabinet paper)**

เอกสารที่เสนอต่อคณะกรรมการรัฐมนตรีส่วนใหญ่จะถูกเขียนจากมุมมองของรัฐมนตรี เอกสารนี้จะประกอบด้วยส่วนที่ชี้อ่วกวิเคราะห์ผลกระทบทางกฎหมาย ซึ่งในส่วนนี้ต้องมีข้อมูลดังต่อไปนี้<sup>333</sup>

1. คำชี้แจงว่าข้อเสนอหรือทางเลือกอื่นอยู่ภายใต้ข้อกำหนดให้ต้องทำ RIA หรือไม่ ถ้าไม่ต้องทำ RIA จะต้องระบุข้อยกเว้นดังกล่าวด้วย
2. คำชี้แจงว่าได้เตรียม RIS และแบบมาพร้อมกับเอกสารที่เสนอต่อคณะกรรมการรัฐมนตรีหรือไม่ ถ้าไม่ ต้องชี้แจงเหตุผลว่าเหตุใดจึงเป็นเช่นนั้น
3. ความเห็นอย่างอิสระของหน่วยงานของรัฐที่ต่อคุณภาพของการวิเคราะห์<sup>334</sup>

**(5) หน่วยงานเผยแพร่ RIS**

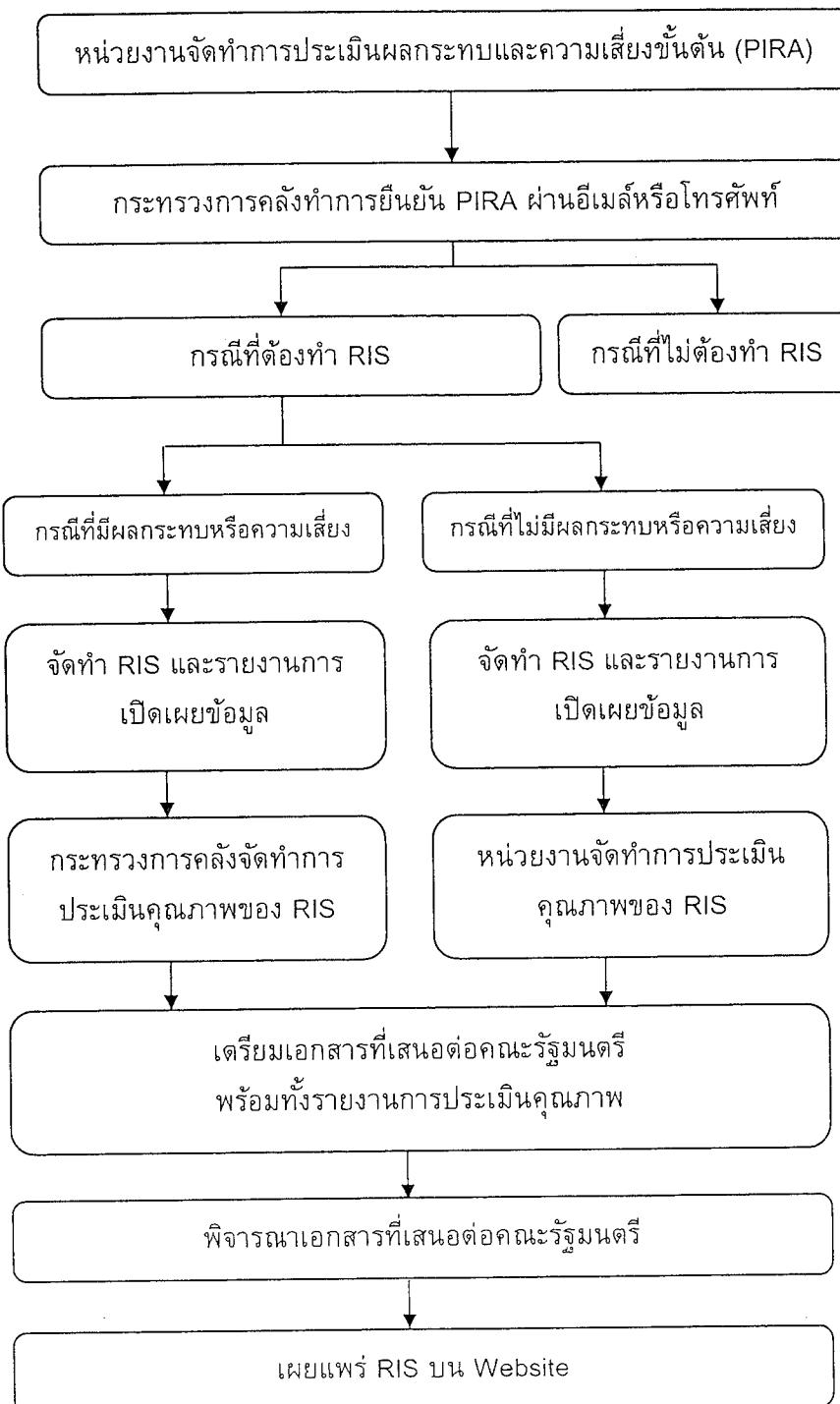
RIS ฉบับเต็มจะต้องได้รับการเผยแพร่อย่างเปิดเผยและโปร่งใสให้มีการเปิดกว้าง (openness) และความโปร่งใสในกระบวนการตัดสินใจออกกฎหมายบน Website ของหน่วยงานและของกระทรวงการคลัง<sup>335</sup>

---

<sup>333</sup> Ibid.

<sup>334</sup> Ibid., p. 5.7.

<sup>335</sup> Ibid., p. 4.7.

(6) แผนผังการพัฒนาของข้อเสนอทางกฎหมาย<sup>1</sup>

<sup>1</sup> The Treasury, Developing a Regulatory Proposal [Online], 2013, Available from: <http://www.treasury.govt.nz/regulation/regulatoryproposal> [2016, May 20].

### 2.5.5.2 แม่แบบของ RIA

#### (1) บทนำ

คู่มือกระบวนการ RIA ของประเทศไทยและได้กำหนดองค์ประกอบสำคัญของการทำ RIA ที่ดี ซึ่งจะต้องนำไปใช้กับการพัฒนานโยบายที่ต้องได้รับการพิจารณาจากคณะกรรมการรัฐมนตรี คู่มือดังกล่าวมีคำอธิบายโดยละเอียดเนื่องจากจะต้องนำ RIA ไปใช้กับปัญหาทางนโยบายที่หลากหลาย การจะมีแม่แบบ RIA แบบเดียวที่สามารถนำไปใช้ได้กับทุกปัญหาย่อมเป็นไปไม่ได้<sup>1</sup>

#### (2) โครงสร้างของ RIA

การทำ RIA ประกอบด้วยกระบวนการต่อไปนี้

1. การบรรยายสถานะปัจจุบัน (the status quo)
2. การกำหนดปัญหาและประเมินความสำคัญของปัญหา
3. การกำหนดวัตถุประสงค์
4. การระบุทางเลือกที่เป็นไปได้
5. การวิเคราะห์ทางเลือก
6. การรับฟังความคิดเห็น
7. ข้อสรุปและข้อเสนอแนะ
8. การนำไปใช้ในทางปฏิบัติ (Implementation)
9. การตรวจสอบ การประเมินผล และการทบทวน (Monitoring, evaluation and review)

#### (3) อธิบายโครงสร้างของ RIA

##### (3.1) การบรรยายสถานะปัจจุบัน (the status quo)<sup>2</sup>

การบรรยายสถานะปัจจุบันต้องครอบคลุมลักษณะสำคัญของสถานการณ์ปัจจุบันดังต่อไปนี้

<sup>1</sup> The Treasury, Regulatory Impact Analysis Handbook, p. 2.1.

<sup>2</sup> Ibid., pp. 2.1-2.2.

1. ลักษณะของตลาดหรือความตกลงภายใต้สังคม (Social arrangement)

2. กฎหมายหรือกฎหมายเบื้องต้นที่มีอยู่ หรือการแทรกแซงของรัฐบาลในรูปแบบอื่น ๆ ตลอดจนโครงการที่มีอยู่แล้ว

3. การตัดสินใจที่เกี่ยวข้องที่ได้มีมาก่อนหน้า รวมถึงการตัดสินใจที่ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการรัฐมนตรีแต่ยังไม่มีการออกกฎหมาย

(3.2) การกำหนดปัญหาและประเมินความสำคัญของปัญหา

การกำหนดปัญหาที่ดีจะต้องเป็นการอธิบายถึงช่องว่างระหว่างสถานการณ์ปัจจุบัน และวัตถุประสงค์หรือผลลัพธ์ที่หน่วยงานมุ่งหวัง หน่วยงานควรบรรยายปัญหาในลักษณะที่ได้พิจารณาถึงประโยชน์สาธารณะ<sup>3</sup> คุณมีกำหนดแนวทางว่ามีประเด็นใดบ้างที่ต้องได้รับการพิจารณา ดังต่อไปนี้

1. ขนาดของปัญหา<sup>4</sup>

การกำหนดปัญหานอกจากจะต้องระบุถึงช่องว่างระหว่างสถานะปัจจุบันและวัตถุประสงค์แล้ว จำเป็นต้องมีการอภิปราย (discuss) เกี่ยวกับขนาดและความสำคัญของปัญหาด้วย รวมถึงผลเสียที่จะเกิดขึ้นหากรัฐบาลไม่เข้าแทรกแซง บุคคลใดที่มีแนวโน้มจะได้รับผลกระทบจากการดำเนินการนั้น มีแนวโน้มที่จะขยายกว้างอย่างไร อะไรคือความเสียหายที่มีแนวโน้มที่จะเกิด และอะไรคือผลกระทบที่สำคัญ

2. สาเหตุของปัญหา<sup>5</sup>

หน่วยงานต้องระบุสาเหตุที่เป็นรากฐานของปัญหา ไม่ใช่เพียงแค่บรรยายสภาพของปัญหา ปัญหาอาจมีมาจากการดำเนินการ ฯ เช่น ความล้มเหลวของตลาด ความล้มเหลวในการควบคุมดูแล หน่วยงานจะต้องอธิบายว่าเหตุผลว่าพระเหตุใดปัญหาจึงไม่อาจแก้ไขโดยກสไกที่มีอยู่ (existing arrangements)

<sup>3</sup> Ibid., p. 2.3.

<sup>4</sup> Ibid.

<sup>5</sup> Ibid.

### (3.3) การกำหนดวัตถุประสงค์<sup>6</sup>

วัตถุประสงค์ควรสรุปความมุ่งหมายทางนโยบายของรัฐบาลและเป็นข้อมูลในการประเมินความมีประสิทธิภาพของทางเลือกในการแก้ปัญหาโดยการออกแบบ หน่วยงานจะต้องระบุวัตถุประสงค์ ผลลัพธ์ จุดมุ่งหมาย หรือเป้าหมายของนโยบาย วัตถุประสงค์จะต้องชัดเจนและมีเนื้อหาอ้างอิงไปที่ทางเลือกใดทางเลือกหนึ่ง ควรต้องเปิดโอกาสให้มีการพิจารณาทางเลือกที่หลากหลาย โดยต้องมุ่งเน้นไปที่ผลลัพธ์ที่ต้องการมากกว่าวิธีการในการได้มาซึ่งผลลัพธ์นั้น

### (3.4) การระบุทางเลือกที่เป็นไปได้ทั้งหมด

หน่วยงานจะต้องระบุทางเลือกของนโยบายทั้งหมดที่อาจจะบรรลุวัตถุประสงค์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ควรต้องครอบคลุมทั้งทางเลือกที่เป็นการออกแบบ และที่ไม่เป็นการออกแบบ<sup>7</sup>

หน่วยงานจะต้องระบุข้อจำกัดของทางเลือกต่างๆ ถ้ามี และหากมีการตัดทางเลือกที่เป็นไปได้จากการพิจารณา ก็ต้องอธิบายเหตุผลด้วย ถ้าการไม่พิจารณาทางเลือกนั้นจะทำให้วิเคราะห์มีข้อบกพร่องหรือเพิ่มความเสี่ยงต่อการตัดสินใจ ก็ต้องระบุไว้ในรายงานการเปิดเผยของหน่วยงานซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของ RIS ด้วย<sup>8</sup>

การระบุทางเลือกจะขึ้นอยู่กับปัญหาที่จะจัดการและวัตถุประสงค์ของนโยบาย ทางเลือกอาจได้แก่<sup>9</sup>

1. การไม่ออกกฎหมาย (Non-regulation) รวมถึงการให้การให้ความรู้ การรณรงค์ และการให้เงินสนับสนุน เช่น การรณรงค์เรื่องแม่ขับเพื่อลดอัตราการเมาแล้วขับ
2. การควบคุมตนเอง (Self-regulation) ใช้ในกลุ่มซึ่งสามารถควบคุมสมาชิกได้ เช่น กลุ่มอุตสาหกรรม
3. การร่วมกันออกแบบ (Co-regulation)
4. การออกแบบ (Direct regulation)

<sup>6</sup> Ibid., p. 2.5.

<sup>7</sup> Ibid., p. 2.6.

<sup>8</sup> Ibid.

<sup>9</sup> Ibid.

หากเป็นทางเลือกในการออกแบบ จะต้องพิจารณาว่าทางเลือกในการออกแบบนั้นจะมีความสัมพันธ์กับกฎหมายที่มีอยู่อย่างไร เนื่องจากกฎหมายที่ออกใหม่ไม่ควรขัดหรือซ้ำกับกฎหมายที่มีอยู่<sup>10</sup>

### (3.5) การวิเคราะห์ทางเลือก

เมื่อมีการระบุทางเลือกที่เป็นไปได้แล้ว ลำดับต่อไปน่วงงานจะต้องวิเคราะห์ต้นทุน (cost) ผลประโยชน์ (benefit) และความเสี่ยง (risk) ของแต่ละทางเลือก การวิเคราะห์นี้จะต้องแสดงว่าทางเลือกแต่ละทางเลือกจะทำให้สถานะที่เป็นอยู่เปลี่ยนแปลงไปอย่างไร ทางเลือกใดที่จะมีประสิทธิภาพสูงสุดในการแก้ปัญหา และทางเลือกใดจะให้ประโยชน์สูงสุดที่สุด<sup>11</sup> การวิเคราะห์ทางเลือกมีวัตถุประสงค์เพื่อตอบคำถามว่า ทางเลือกสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบายได้หรือไม่เพียงใด ผลกระทบของทางเลือกนั้น ๆ เป็นอย่างไร และการกระจายประโยชน์และผลเสียของทางเลือกเป็นไปอย่างไร ขั้นตอนในการวิเคราะห์ทางเลือกมีดังนี้

#### 1. ระบุผลกระทบทั้งหมด<sup>12</sup>

หน่วยงานจะต้องระบุผลกระทบทั้งหมด และบรรยายหรืออธิบายผลกระทบดังกล่าวในเชิงคุณภาพ ผลกระทบที่ระบุอาจเป็นผลกระทบทางด้านบวกหรือลบ และอาจเป็นผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจ การเงิน ต้นทุนในการปฏิบัติตาม (compliance) สิ่งแวดล้อมและวัฒนธรรม นอกจากนี้ ผลกระทบรวมถึงเป็นผลกระทบโดยตรงและผลกระทบโดยอ้อม RIA ต้องระบุว่าทางเลือกนั้นจะเพิ่มหรือลดประโยชน์สูงสุดต่อสังคมเมื่อเทียบกับสถานะปัจจุบัน

หน่วยงานควรแยกอธิบายเป็นหัวข้อต่างๆ ดังต่อไปนี้

- ผลกระทบทางเศรษฐกิจ (Economic impact)
- ต้นทุนทางการเงิน (Fiscal costs)
- ต้นทุนในการบังคับใช้ (Compliance costs) โดยต้อง

ระบุข้อมูลดังต่อไปนี้

- ต้นทุนที่เกิดขึ้นครั้งเดียว เช่น ต้องการความรู้ที่มีประสิทธิภาพเพื่อการบังคับใช้กฎหมาย
- ต้นทุนที่เกิดขึ้นรายครั้ง เช่น ต้นทุนด้านเจ้าหน้าที่ เวลา หรือ วัสดุที่สิ้นเปลือง

<sup>10</sup> Ibid., p. 2.8.

<sup>11</sup> Ibid., p. 2.8.

<sup>12</sup> Ibid., pp. 2.9-2.10.

- ฝ่ายที่อาจจะได้รับผลกระทบ หากภาคธุรกิจจะเป็นผู้แบกรับต้นทุน จะต้องระบุภาคส่วนและขนาดของบริษัทเพื่อทราบถึงความสำคัญของผลกระทบ
- การประเมินความเสี่ยงหรือความไม่แน่นอนที่เกี่ยวข้องกับการประเมินต้นทุน
- ข้อกำหนดในการปฏิบัติตามทางเลือกทั้งสอง กับข้อกำหนดตามกฎหมายอื่น ซึ่งน่าจะสามารถออกแบบกระบวนการบังคับใช้เพื่อให้มีการแบ่งปันข้อมูลระหว่างกระบวนการบังคับทั้งสอง

## 2. วิเคราะห์การเกิดผลกระทบ

หน่วยงานจะต้องประเมินผลกระทบของแต่ละทางเลือก กล่าวคือ ประเมินว่าจะมีผลกระทบใดที่เกิดขึ้นอันเป็นผลมาจากการทางเลือกแต่ละทางเลือกและใครจะได้รับผลกระทบ<sup>13</sup> ใน การประเมินผลกระทบต่อบุคคลกลุ่มต่าง ๆ ควรพิจารณาผลกระทบต่อการแบ่งขั้นด้วย<sup>14</sup>

## 3. วิเคราะห์ความสำคัญของผลกระทบว่าเป็นต้นทุนหรือประโยชน์

หน่วยงานควรวิเคราะห์ผลกระทบในเชิงปริมาณและแสดงในรูปของค่าเงินเท่าที่เป็นไปได้ โดยการกำหนดจำนวนปัจเจกชน บริษัท และกลุ่มบุคคลที่ได้รับผลกระทบ ขนาดของผลกระทบ และผลกระทบทั้งหมดโดยรวม การกำหนดเป็นเงินตราทำให้สามารถเปรียบเทียบผลกระทบของแต่ละทางเลือกได้<sup>15</sup> ในกรณีที่ประโยชน์หรือต้นทุนไม่อาจคำนวณเป็นเงินได้ จะต้องบรรยายประโยชน์หรือต้นทุนทั้งหมดโดยพิจารณาจากหลักฐานในเชิงคุณภาพที่มีอยู่ การประเมินต้นทุนและประโยชน์ไม่ว่ากำหนดในรูปแบบปริมาณหรือคุณภาพจะต้องอยู่บนพื้นฐานของหลักฐาน โดยต้องระบุหลักฐานและข้อสันนิษฐานให้ชัดเจน<sup>16</sup>

การระบุผลกระทบสุทธิแม้ไม่ง่ายที่จะแสดงในรูปตัวเงิน แต่ควรพยายามสรุปว่าประโยชน์หรือต้นทุนสุทธิของแต่ละทางเลือกเป็นอย่างไร ซึ่งประโยชน์หรือต้นทุนสุทธิคือผลต่างระหว่างต้นทุนทั้งหมดกับประโยชน์ทั้งหมด<sup>17</sup>

## 4. ประเมินความเสี่ยง

ในการทำข้อสรุปเกี่ยวกับประโยชน์ของแต่ละทางเลือก หน่วยงานต้องประเมินความเสี่ยงของแต่ละทางเลือกด้วย โดยต้องพิจารณาว่าทางเลือกแต่ละทางจะได้รับผลกระทบ

<sup>13</sup> Ibid., p. 2.10.

<sup>14</sup> Ibid., p. 2.11.

<sup>15</sup> Ibid., p. 2.11.

<sup>16</sup> Ibid.

<sup>17</sup> Ibid., p. 2.12.

จากความไม่แน่นอนในอนาคตอย่างไร นอกเหนือไปนี้ จะต้องมีการระบุความเสี่ยงที่ผู้ได้รับผลกระทบแต่ละกลุ่มจะได้รับด้วย ซึ่งจะต้องพิจารณาทั้งทางด้านทุนหรือประโยชน์ที่อาจเกิดขึ้นจริง ในกรณีที่ความเสี่ยงมากที่จะคาดเดาด้วยความแม่นยำ การวิเคราะห์ความเสี่ยงจะต้องประเมินสถานการณ์ที่ Lewinsky ที่สุด และสถานการณ์ที่ดีที่สุด และให้ความเห็นเกี่ยวกับความเป็นไปได้ของสถานการณ์เหล่านั้น<sup>18</sup>

การแสดงถึงการวิเคราะห์ผลกระทบสามารถทำได้หลายรูปแบบ  
แต่ในคู่มือการยกตัวอย่างรูปแบบในการแสดงมาหนึ่งตัวอย่าง ดังนี้

กลุ่มผู้ได้รับผลกระทบ	ประโยชน์	ต้นทุน	ผลกระทบสุทธิ	ความเสี่ยง
กลุ่ม 1	+	-	+/-	(บรรยาย)
กลุ่ม 2	+	-	+/-	(บรรยาย)
กลุ่ม 3	+	-	+/-	(บรรยาย)
รวม	รวมประโยชน์	รวมต้นทุน		ความเป็นไปได้ของผลกระทบสุทธิ

ในกรณีที่เป็นการยกที่จะระบุต้นทุน ประโยชน์ และความเสี่ยง อย่างเฉพาะเจาะจง การประเมินประสิทธิภาพของทางเลือกทั้งหลายอาจทำโดยการประเมินว่าพฤติกรรมของผู้ที่เกี่ยวข้องเปลี่ยนแปลงไปอย่างไร เป็นการเปรียบเทียบระหว่างพฤติกรรมในสถานะปัจจุบันกับพฤติกรรมในกรณีที่มีการนำทางเลือกต่าง ๆ มาใช้<sup>19</sup>

### (3.6) การรับฟังความคิดเห็น

การรับฟังความคิดเห็นจัดทำขึ้นเพื่อทำให้เกิดความเชื่อมั่นว่าข้อเสนอจะสามารถแก้ไขปัญหาได้และทางเลือกได้รับการพิจารณาเป็นอย่างดีแล้ว<sup>20</sup> และการรับฟังความคิดเห็นยังเป็นการรายงานต่อผู้มีส่วนได้เสียถึงสิ่งที่จะเกิดขึ้น<sup>21</sup>

<sup>18</sup> Ibid., p. 2.12.

<sup>19</sup> Ibid. p. 2.13.

<sup>20</sup> Ibid., p. 2.13.

<sup>21</sup> Ibid., p. 3.1

ข้อกำหนดในการทำ RIA กำหนดว่าเมื่อมีการออกกฎหมายใหม่ หน่วยงานจะต้องแสดงว่าได้มีการรับฟังความคิดเห็นจากบุคคลที่ได้รับผลกระทบทั้งในเรื่องการทำหน้าที่ ทางเลือกที่เป็นไปได้ และผลกระทบของทางเลือก กรณีที่ถือว่าไม่มีการรับฟังความเห็นอย่างเพียงพอ ได้แก่

- กรณีที่ไม่ได้รับฟังความเห็นของบุคคลที่ได้รับผลกระทบหรือบุคคลที่มีประโยชน์เกี่ยวข้อง รวมถึงกรณีที่มีการรับฟังความคิดเห็นจากบุคคลที่ไม่ได้เป็นตัวแทนของบุคคลที่ได้รับผลกระทบหรือบุคคลที่มีประโยชน์เกี่ยวข้องทั้งหมดด้วย (unrepresentative consultation)

- กรณีที่กระบวนการรับฟังความคิดเห็นไม่มีประสิทธิภาพ เช่น ไม่ได้ให้เวลาแก่ผู้ที่ความคิดเห็นอย่างเพียงพอในการทำความเห็น ประเด็นที่สำคัญไม่ได้รับขยายขึ้นมาพิจารณารับฟังความคิดเห็น เอกสารที่ใช้ในการรับฟังความคิดเห็นไม่รับการเผยแพร่อย่างกว้างขวางเพียงพอเป็นต้น<sup>22</sup>

ความสำคัญของข้อเสนอและบุคคลที่มีแนวโน้มที่จะได้รับผลกระทบเป็นตัวกำหนดว่าจะรับฟังความคิดเห็นจากกลุ่มใด และกระบวนการจะเป็นอย่างไร หน่วยงานอาจต้องมีการรับฟังความเห็นเพิ่มเติมถ้าข้อเสนอ มีผลกระทบในวงกว้าง<sup>23</sup>

สำหรับเรื่องเวลาในการรับฟังความคิดเห็นนั้น เพื่อให้ได้ประโยชน์จากการรับฟังความคิดเห็นมากที่สุด หน่วยงานจะต้องวางแผนเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นตั้งแต่ขั้นตอนแรกๆ ของกระบวนการพัฒนานโยบาย หากมีการรับฟังความคิดเห็นล่าช้า ประโยชน์ที่จะได้รับก็จะน้อยลงไปเนื่องจากไม่มีเวลาที่จะนำความเห็นที่ได้รับมาปรับปรุงข้อเสนอ<sup>24</sup> โดยหลักการแล้ว ในกรณีที่เป็นข้อเสนอที่สำคัญ หน่วยงานควรมีการรับฟังความคิดเห็นก่อนจะร่าง RIS แต่ร่าง RIS ก็อาจเป็นพื้นฐานสำคัญสำหรับใช้ในการรับฟังความคิดเห็นจากบุคคลกลุ่มต่างๆ นอกจากนี้ ควรเรียนร่าง RIS ให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้ความเห็นซึ่งควรทำก่อนเตรียมเอกสารที่เสนอต่อคณะกรรมการตัดสินใจ หรืออาจเวียนไปพร้อมกับร่างเอกสารที่เสนอต่อคณะกรรมการตัดสินใจและต้องเป็นส่วนหนึ่งของเอกสารที่เสนอต่อคณะกรรมการตัดสินใจก่อนที่จะส่งให้แก่ Official Committees<sup>25</sup>

การรับฟังความคิดเห็นที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลจะต้องมีลักษณะดังที่กำหนดในตารางข้างล่างนี้<sup>26</sup>

<sup>22</sup> Ibid., p. 2.13.

<sup>23</sup> Ibid.

<sup>24</sup> Ibid., p. 3.2.

<sup>25</sup> Ibid., p. 2.13.

<sup>26</sup> Ibid., p. 3.2.

ลักษณะของการรับฟังความคิดเห็นที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล	
1. ต่อเนื่อง	มีการรับฟังความคิดเห็นตลอดกระบวนการพัฒนานโยบาย
2. เวลาเหมาะสม	มีกรอบเวลาที่เหมาะสมสำหรับให้ผู้มีส่วนได้เสียให้ความเห็น การรับฟังความเห็นมีชั้นเริ่วเพียงพอที่จะมีผลต่อการออกแบบนโยบาย
3. เหมาะสมและเข้าถึงได้	วิธีการรับฟังความคิดเห็นได้รับการออกแบบให้เหมาะสมกับข้อมูลที่ต้องการและรูปแบบการปรึกษาหารือที่ต้องการ นอกจากนี้ การรับฟังความเห็นจะต้องเหมาะสมกับความสำคัญและผลกระทบของข้อเสนอ
4. โปร่งใส	ผู้มีส่วนได้เสียควรเข้าใจว่าความคิดเห็นจะได้รับการรวมเข้าไปในการพัฒนานโยบายอย่างไร และเจ้าหน้าที่ก็ควรมีความสามารถที่จะเข้าใจความคิดเห็นเพื่อที่จะนำความคิดเห็นไปใช้ในการพัฒนานโยบายได้อย่างเหมาะสม
5. ชัดเจน	ขอบเขตและวัตถุประสงค์ของการปรึกษาหารือจะต้องชัดเจนสำหรับผู้มีส่วนได้เสีย
6. ประสานงานที่ดี	กระบวนการควรได้รับการประสานงานทั่วทั้ง policy areas หรือ policy sectors

รายละเอียดเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นไปตามส่วนที่ 3 ของคู่มือ<sup>27</sup>

#### (3.7) ข้อสรุปและข้อเสนอแนะ<sup>28</sup>

ส่วนนี้เป็นส่วนที่สำคัญของ RIA โดยเฉพาะอย่างยิ่งเพื่อการสรุปการวิเคราะห์ลงใน RIS เพื่อบรรยายโดยชัดเจนว่าการตัดสินใจที่ต้องมีคืออะไร ทางเลือกที่มีคืออะไร และขั้นตอนใดของกระบวนการทางนโยบายที่สะท้อนใน RIA

การสรุปและแสดงผลลัพธ์ของการวิเคราะห์ทางเลือกอาจทำได้หลายวิธี การสรุปข้อมูลควรประกอบด้วย

- การสรุปต้นทุน ประโยชน์ และความเสี่ยงที่สำคัญ รวมทั้งผลกระทบสุทธิของแต่ละทางเลือก โดยเปรียบเทียบกับสถานะปัจจุบัน การสรุปตั้งกล่าวนี้ ควรเป็นการสรุปผลรวมทั้งหมด เช่น ผลรวมทั้งหมดของภาคเศรษฐกิจ (economy-wide totals)

<sup>27</sup> Ibid., pp. 3.1-3.7.

<sup>28</sup> Ibid., p. 2.15.

- ข้อสันนิษฐานหลักที่เป็นพื้นฐานของการประมาณประโยชน์สุทธิ  
ข้อสันนิษฐานเกี่ยวกับอัตราการปฏิบัติตามนโยบายที่คาดว่าจะเกิดขึ้น

วิธีการที่มักใช้ในการนำเสนอการวิเคราะห์ทางเลือกใน RIS เพื่อเป็นไปตาม  
ข้อกำหนด RIA รวมถึง

- การวิเคราะห์ต้นทุนและประโยชน์ (ถ้าเป็นไปได้) ซึ่งเป็นการ  
ประเมินประโยชน์สุทธิรวมถึงผลกระทบที่คาดว่าจะได้ในเชิงบริมาณและ (ถ้าจำเป็น) เชิงคุณภาพ

- การวิเคราะห์ความมีประสิทธิภาพของต้นทุน (ถ้าเป็นไปได้) เพื่อ  
กำหนดวิธีการบรรลุวัตถุประสงค์ทางนโยบายหรือมาตรฐานด้วยต้นทุนที่น้อยที่สุด

- การวิเคราะห์ปัจจัยกระตุ้น (incentive) ถ้าทางเลือกที่ออกแบบ  
มานั้นประสงค์ที่จะเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของบุคคลบางกลุ่ม

ข้อสรุปเกี่ยวกับผลกระทบของทางเลือกทั้งหลายควรได้รับการนำเสนอใน  
รูปแบบของมูลค่าสุทธิปัจจุบัน (net present values: NPVs) ในช่วงเวลาที่สมควร การซึ่งน้ำหนักความเสี่ยง  
ต้องมีความชัดเจน กล่าวคือ ต้องแสดงให้ชัดเจนว่าการเลือกอย่างใดอย่างหนึ่ง (trade-offs) นั้นเป็นไปอย่างไร  
เช่น ระหว่างทางเลือกที่มีความเสี่ยงมากแต่ต้นทุนน้อยกับทางเลือกที่มีความเสี่ยงน้อยแต่ต้นทุนมาก  
รายละเอียดในการวิธีการในการนำเสนอการวิเคราะห์ทางเลือกนั้นเป็นไปตามคู่มือเบื้องต้นสำหรับการทำ RIA  
(The OECD Introductory Handbook for Undertaking RIA) ไม่ว่าจะใช้วิธีการนำเสนอการวิเคราะห์  
ทางเลือกอย่างไร เป้าหมายของการนำเสนอคือ เพื่อเปรียบเทียบสถานการณ์ที่น่าจะเกิดขึ้นภายใต้  
สถานะปัจจุบันกับภายใต้ทางเลือกแต่ละทาง และสรุปว่าทางเลือกใดเหมาะสมที่สุดตามวัตถุประสงค์และผล  
การพิจารณาเกี่ยวกับประโยชน์สุทธิ<sup>29</sup>

สำหรับการสรุป RIA ใน RIS นั้น การนำเสนอมีหลายวิธีซึ่งควรได้รับการ  
ออกแบบให้เหมาะสมกับลักษณะของการอธิบายทางเลือก อย่างน้อยที่สุด RIS จะต้องมีข้อความที่กระชับและ  
ชัดเจนในการสรุปทางเลือกและแสดงหลักฐานที่เป็นพื้นฐานของการตัดสินใจ<sup>30</sup> คู่มือได้ให้ตัวอย่างตารางอย่าง  
ง่ายๆ สำหรับสรุปการวิเคราะห์ทางเลือก และบรรยายประโยชน์สุทธิ (ประสิทธิผล) พร้อมทั้งความสามารถของ  
แต่ละทางเลือกในการบรรลุวัตถุประสงค์ทางนโยบาย (ประสิทธิภาพ) ดังนี้

<sup>29</sup> OECD, Introductory Handbook for Undertaking Regulatory Impact [Online], 2008, Available from: [www.oecd.org/gov/regulatory-policy/44789472.pdf](http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/44789472.pdf) [2016, May 20].

<sup>30</sup> The Treasury, Regulatory Impact Analysis Handbook, p. 2.16.

ทางเลือก	วัตถุประสงค์	ผลกระทบ		การประเมินโดยรวม
	บรรลุวัตถุประสงค์ หรือไม่ อย่างไร	ผลกระทบสุทธิ	ความเสี่ยง	ควรเลือกหรือไม่/ เพาะ เหตุได้
ทางเลือกที่ 1	(บรรยาย)	+/-	(บรรยาย)	(บรรยาย)
ทางเลือกที่ 2	(บรรยาย)	+/-	(บรรยาย)	(บรรยาย)
ทางเลือกที่ 3	(บรรยาย)	+/-	(บรรยาย)	(บรรยาย)

### (3.8) การนำไปใช้ในทางปฏิบัติ

ในส่วนนี้ต้องมีการพิจารณาว่าทางเลือกที่ต้องการได้รับความเห็นชอบ (preferred option) จะมีการนำไปใช้ในทางปฏิบัติต่ออย่างไร<sup>31</sup> เนื่องจากวิธีการในการนำทางเลือกไปปฏิบัติและการบังคับใช้ทางเลือกที่เป็นการออกกฎหมายอาจเป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลต่ออัตราการปฏิบัติตามกฎหมายและความมีประสิทธิผลของกฎหมาย ดังนั้น RIA จึงควรครอบคลุมถึงขั้นตอนทั้งหมดในการนำนโยบายไปปฏิบัติ และการบังคับใช้นโยบายโดยบรรยายผลกระทบของทางเลือกต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งยุทธวิธีในการบังคับใช้ต่อต้นทุนและประโยชน์ กล่าวคือ การปฏิบัติตามที่คาดว่าจะเกิดขึ้นและประสิทธิภาพของวิธีการดังกล่าว ดังนั้น จึงจำเป็นต้องพิจารณาประเด็นเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติจริงก่อนที่จะตัดสินใจเลือกนโยบายหรือออกแบบวิธีการในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

#### ข้อพิจารณาเกี่ยวกับการนำทางเลือกไปปฏิบัติมีดังนี้

1. ประเด็นเกี่ยวกับการบริหารจัดการ เช่น หน่วยงานใดจะเป็นผู้ที่นำทางเลือกไปปฏิบัติหรือบริหาร
2. การเตรียมการเรื่องเวลาและระยะเวลาเปลี่ยนผ่าน (transitional arrangements) เช่น ความล่าช้า หรือการเริ่มใช้ข้อกำหนดใหม่อย่างค่อยเป็นค่อยไป หรือการใช้ความช่วยเหลือในช่วงเวลาเปลี่ยนผ่าน
3. ยุทธวิธีในการลดต้นทุนในการปฏิบัติตาม เช่น การรณรงค์ให้ความรู้ การใช้เทคโนโลยี การลดหรือกำจัดความซ้ำซ้อนกับกฎหมายที่มีอยู่
4. ความเสี่ยงในการนำทางเลือกไปปฏิบัติ และผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อประสิทธิภาพของทางเลือก ยุทธวิธีในการบรรเทาความเสี่ยง
5. ข้อมูลที่กลุ่มบุคคลที่อยู่ภายใต้การใช้บังคับของกฎหมาย ต้องการเพื่อปฏิบัติตามกฎหมาย และวิธีการในการให้ข้อมูล

<sup>31</sup> Ibid., p. 2.16.

6. ยุทธวิธีในการลดต้นทุนในการบังคับใช้ กล่าวคือ การพิจารณาว่าจะมีการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายอย่างไร ควรจะเป็นผู้บังคับใช้ จะมีมาตรการในการบังคับใช้หรือไม่ และมาตรการบังคับจะมีหลายระดับขึ้นอยู่กับระดับและความร้ายแรงของการไม่ปฏิบัติตามหรือไม่<sup>32</sup>

นอกจากนี้ RIA จะต้องมีแผนการในการควบคุมดแลและมาตรการป้องกันในการดำเนินงาน (operational safeguards) กล่าวคือ ผู้ที่จะอยู่ในฐานะที่ดีที่สุดในการทำการตัดสินอย่างรอบคอบเกี่ยวกับการดำเนินตามกฎหมาย การบังคับตามกฎหมาย หรือการทำงานของผู้บังคับใช้กฎหมาย ใน การพิจารณาเรื่องดังกล่าวประโยชน์ของผู้ได้รับผลกระทบจากการใช้คุลพินิจและพฤติกรรมของผู้บังคับใช้กฎหมายครัวได้รับการพิจารณา

#### (3.9) การตรวจสอบ การประเมินผล และการทบทวน

RIA ต้องมีแผนการของหน่วยงานในการตรวจสอบ ประเมินผล และทบทวน ของสมรรถนะของกฎหมายเมื่อเวลาผ่านไป โดยมีคำมหัสක็คือ<sup>33</sup>

- หน่วยงานจะตัดสินใจด้วยว่าเมื่อใดที่การเปลี่ยนแปลงทางกฎหมายมีการดำเนินงานที่ดี และมีการดำเนินงานที่ดีหรือไม่

- หน่วยงานจะมีการประเมินอย่างไรว่าทางเลือกที่ได้เลือกนั้นยังคงให้ประโยชน์สุทธิมากกว่าทางเลือกอื่น

กฎหมายที่ออกใหม่จะต้องได้รับการตรวจสอบและทบทวนเป็นระยะๆ เพื่อประเมินว่าทางเลือกนั้นยังคงเป็นทางเลือกที่ดีอยู่เมื่อเวลาได้ผ่านพ้นไป การตรวจสอบและการประเมินจะช่วยให้แน่ใจว่ากฎหมายที่ออกใหม่นั้นแก้ปัญหาได้ดังที่คาดหมาย และไม่ก่อให้เกิดผลลัพธ์ที่ไม่ได้คาดหมายมาก่อนกฎหมายนั้นยังคงจำเป็นแม้สถานการณ์เปลี่ยนแปลงไป<sup>34</sup>

สำหรับการประเมินกฎหมายนั้น จะต้องมีการพิจารณาว่าจะวัดประสิทธิภาพของกฎหมายได้อย่างไร จะนำตัวบ่งชี้มาใช้เพื่อการดังกล่าว ข้อมูลใดที่จำเป็นต้องมี และจะได้ข้อมูลนั้นมาได้อย่างไร นอกจากนี้ ต้นทุนในการประเมินจะต้องได้รับการพิจารณาด้วย<sup>35</sup>

นอกจากแผนการในการตรวจสอบและประเมินผลแล้ว RIA จะต้องมีแผนการว่าการกฎหมายที่ออกมานั้นจะได้รับการทบทวนอย่างไรและเมื่อใด หน่วยงานควรจัดให้มีการทบทวนกฎหมายเป็นระยะ ๆ อาจทำโดยอาศัยบทบัญญัติของกฎหมายนั้นเองที่กำหนดให้กฎหมายสิ้นผลเมื่อได้ใช้บังคับมาระยะเวลาหนึ่ง (sunset-review clause) หรือโดยการรวบรวมและตรวจสอบข้อมูลเพื่อประเมิน

<sup>32</sup> Ibid., pp. 2.16-2.17.

<sup>33</sup> Ibid., p. 2.19.

<sup>34</sup> Ibid.

<sup>35</sup> Ibid..

สมรรถนะของกฎหมาย การทบทวนควรได้รับการรายงานและมีการรับฟังความคิดเห็นเมื่อให้แนวโน้มแก่กฎหมาย  
ยังคงเหมาะสมตามวัตถุประสงค์<sup>36</sup> RIA ต้องมีการอธิบายว่าจะถูกทบทวนอย่างไร และมีกระบวนการในการ  
ทบทวนอะไรที่เกี่ยวข้อง หากไม่มีการวางแผนสำหรับการทบทวน ต้องระบุใน RIS ถึงเหตุผลดังกล่าว<sup>37</sup>

ประเด็นที่ควรได้รับการพิจารณาในการทบทวนกฎหมายมีดังต่อไปนี้

- ยังคงมีปัญหาอยู่หรือไม่ และเป็นปัญหาเดียวกับที่ระบุไว้แรกเริ่ม  
หรือไม่
- มีการบรรลุวัตถุประสงค์หรือไม่
- ผลกระทบเป็นไปตามที่คาดไว้หรือไม่ มีปัญหาที่ไม่ได้คาดการณ์ไว้  
เกิดขึ้นหรือไม่ มีผลกระทบทางอ้อมที่คาดหมายไว้หรือไม่
- การเข้าแทรกแซงของรัฐยังจำเป็นอยู่หรือไม่ และการเข้า  
แทรกแซงเข่นในปัจจุบันยังคงเป็นทางที่เหมาะสมที่สุดหรือไม่ หรือมีวิธีการอื่นที่เหมาะสมกว่า<sup>38</sup>

## 2.5.6 ประเทศไทย

### 2.5.6.1 กระบวนการในการจัดทำ Regulation Impact Assessment (RIA)

ประเทศไทยเป็น典范นำกระบวนการ RIA มาใช้อย่างเป็นทางการเป็นครั้งแรกเมื่อปี ค.ศ. 2002 โดยคำสั่งของคณะกรรมการบริหารจัดการที่ 19 มีนาคม ค.ศ. 2002 การทำ RIA เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการพัฒนา  
รับฟังความเห็น เท็นชอน และตรวจสอบร่างกฎหมายที่เสนอต่อกองรัฐมนตรี<sup>39</sup> การนำ RIA มาใช้ในประเทศไทย  
เป็น范例มาจากการจำความจำเป็นในการพัฒนาคุณภาพของกฎหมายและปรับปรุงกระบวนการในการออกกฎหมาย  
เพื่อให้ได้กฎหมายที่มีผลดีต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและสนับสนุนการแข่งขันและการเจริญเติบโตของ  
ธุรกิจ ความจริงแล้ว ในประเทศไทยเป็น范例การวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายไม่ใช่เรื่องใหม่ เพราะเป็น  
ส่วนหนึ่งของขั้นตอนของการทำงานของฝ่ายบริหารอยู่แล้ว เพียงแต่ยังไม่มีการดำเนินการอย่างเป็นระบบ

<sup>36</sup> Ibid.

<sup>37</sup> Ibid., Annex 4.1,

<sup>38</sup> Ibid.

<sup>39</sup> Ministry of Economy, Guidelines for the Regulation Impact Assessment (RIA), [Online], Available from:  
[http://www.legislationonline.org/download/action/download/id/2164/file/Poland\\_Guidelines\\_Regulation\\_Impact\\_Assessment\\_.pdf](http://www.legislationonline.org/download/action/download/id/2164/file/Poland_Guidelines_Regulation_Impact_Assessment_.pdf) [2016, May 25], p. 4.

ดังเช่นแนวทางในการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกแบบที่กำหนดไว้ในปัจจุบัน<sup>40</sup> หลังจากที่ได้นำ RIA มาใช้อย่างเป็นทางการ จึงได้การจัดทำคู่มือกำหนดแนวทางในการทำ RIA ขึ้น ปัจจุบันมีคู่มือที่ชื่อว่า Guidelines for the Regulation Impact Assessment แสดงให้เห็นหลักเกณฑ์ในการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกแบบที่กำหนดไว้ในปัจจุบัน

### (1) วัตถุประสงค์ของ RIA

RIA เป็นเครื่องมือที่ดีที่สุดเครื่องมือหนึ่งในการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกแบบที่กำหนดไว้และกำหนดแนวทางในการออกแบบที่มีคุณภาพและประสิทธิภาพมากที่สุด โดยกำหนดหลักการที่ชัดเจนและสอดคล้องกันสำหรับกระบวนการตัดสินใจ อีกทั้งยังให้หลักเกณฑ์ที่ชัดเจนว่ากระบวนการดังกล่าวควรเป็นไปอย่างไร ตลอดจนการประเมินผลกระทบซึ่งอาจจะเกิดขึ้นจากการดำเนินการของฝ่ายบริหารด้วย<sup>41</sup>

ประเทศโปแลนด์นำ RIA มาใช้เป็นเครื่องมือที่จะทำให้ทราบเกี่ยวกับผลลัพธ์ของการออกแบบที่จะออกใหม่ เมื่อได้ก็ตามที่จะต้องมีการตัดสินใจเกี่ยวกับการแทรกแซงของรัฐจะต้องมีการทำ RIA โดยต้องทำ RIA ก่อนที่จะร่างกฎหมาย<sup>42</sup> RIA ไม่เพียงแต่ประเมินข้อเสนอที่เป็นการออกแบบที่กำหนดไว้ สามารถชี้ให้เห็นว่าวิธีการในการแก้ปัญหาที่ดีที่สุดคือมาตรการที่ไม่ใช่การออกแบบที่กำหนดไว้ ด้วยเหตุนี้ RIA จึงเป็นปัจจัยที่สำคัญปัจจัยหนึ่งในการออกแบบกฎหมายที่มีคุณภาพ เนื่องจากทำให้มีเหตุผลซึ่งสนับสนุนการออกแบบ นอก จากนี้ RIA ยังช่วยในการป้องกันไม่ให้มีการออกแบบกฎหมายโดยไม่จำเป็น และลดภาระแก่ภาคธุรกิจอีกด้วย

ในปัจจุบัน RIA เป็นองค์ประกอบสำคัญของโครงการพัฒนาปรับปรุงกฎหมายให้ดีขึ้น ค.ศ. 2015 (Better Regulation 2015) โครงการดังกล่าวมีกำหนดให้มีการพัฒนาการวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมายโดยการจัดให้มีคู่มือสำหรับการวิเคราะห์พร้อมด้วยหลักการสำหรับการรับฟังความคิดเห็นและการบททวนกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ การวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมายเกี่ยวข้องกับการจัดเตรียมเอกสารในการออกแบบกฎหมายสามฉบับด้วยกัน ดังนี้<sup>43</sup>

1. Regulatory test (RT) คือ เป็นรายงานที่นำเสนอการสร้างเคราะห์ผลของวิเคราะห์ผลกระทบทางกฎหมายเพื่อกำหนดแนวทางในการร่างกฎหมาย

<sup>40</sup> Ibid., p. 3.

<sup>41</sup> Ibid.

<sup>42</sup> Ibid, p. 7.

<sup>43</sup> P. Prokopowicz, G. Źmuda, and M. Król, "Legislation and Institutional Frameworks for the Process of Impact Assessment in Poland" In J. Górnjak. Evidence-based Impact Assessment: a Model for Poland (Warsaw : Place and Space Marta Nowak, 2015) pp. 33-34

2. Ex ante regulatory impact assessment (ex ante RIA) คือ รายงานแสดงผลกระทบของกฎหมายในขั้นร่างกฎหมาย

3. Ex post regulatory impact assessment (ex post RIA) คือ รายงานแสดงผลกระทบทางกฎหมายในขั้นการบังคับใช้กฎหมาย<sup>44</sup>

สรุปได้ว่าการทำ RIA ของ Poland เป็นขั้นตอนที่สำคัญและมีการดำเนินการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายทั้งในขั้นก่อนร่างที่ยังไม่มีตัวกฎหมายเป็นลายลักษณ์อักษร ขั้นประเมินผลกระทบของกฎหมายที่ร่างมาแล้ว รวมทั้งขั้นหลังออกกฎหมายหรือขั้นบังคับใช้กฎหมายด้วยเนื่องจากข้อจำกัดด้านข้อมูล คณะกรรมการจะมุ่งเน้นศึกษาระบวนการ RIA ที่เกี่ยวข้องกับการออกกฎหมายใหม่เท่านั้น

## (2) หลักการเกี่ยวกับการทำ RIA

โดยหลักการแล้วจะต้องทำ RIA เมื่อได้ก็ตามที่จะต้องมีการตัดสินใจเกี่ยวกับการเข้าแทรกแซงของรัฐ และจะต้องทำก่อนที่จะมีการร่างกฎหมาย กรณีที่ต้องทำ RIA ได้แก่ กรณีที่จะออกกฎหมายหรือกฎระเบียบ แต่มีข้อยกเว้นก็คือ กรณีที่จะออกกฎหมายว่าด้วยงบประมาณ (budget law) ไม่ต้องทำ RIA<sup>45</sup> หลักการสำคัญในการทำ RIA มีดังนี้

1. หลักได้สัดส่วน (proportionality principle) การตัดสินว่าการทำ RIA ควรมีขอบเขตกว้างแค่ไหนหรือต้องละเอียดเพียงใดจะต้องเป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน การทำ RIA อย่างลึกซึ้ง (in-depth RIA) จะใช้กับข้อเสนอที่อาจมีผลกระทบอย่างมากต่อเศรษฐกิจ ธุรกิจ การแข่งขัน และอาจทำให้เกิดต้นทุนสูง หรือข้อเสนอที่มีความสำคัญอย่างมากสำหรับสังคม ทั้งนี้ กระทรวงผู้รับผิดชอบข้อเสนอจะเป็นผู้ตัดสินใจว่าจะต้องทำ RIA อย่างลึกซึ้งหรือไม่<sup>46</sup>

2. หลักความเป็นกลาง (objectivity principle) การทำ RIA ไม่ควรได้รับอิทธิพลจากบุคคลกลุ่มใดกลุ่มนหนึ่งเพียงกลุ่มเดียว แต่จะต้องเป็นกลางโดยใช้วิธีการวิเคราะห์ต้นทุนและประโยชน์ (cost-benefit analysis)<sup>47</sup>

3. หลักความโปร่งใส (transparency principle) การทำ RIA ต้องคำนึงถึงหลักความโปร่งใส ควรมีการรับฟังความคิดเห็นและผลของการรับฟังความคิดเห็นจะต้องได้รับการนำเสนอนอกเหนือนี้ รัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องจะต้องร่วมมือกับรัฐบาลท้องถิ่น NGO และองค์กรด้านต่างๆ<sup>48</sup>

<sup>44</sup> Ibid., p. 36.

<sup>45</sup> Ministry of Economy, Guidelines for the Regulation Impact Assessment (RIA), p. 4.

<sup>46</sup> Ibid., p. 4.

<sup>47</sup> Ibid.

<sup>48</sup> Ibid., pp. 4-5.

### (3) ขั้นตอนในการทำ RIA

ก่อนที่จะทำ RIA จะต้องมีการดำเนินการดังนี้

1. เลือกระบวนการในการเข้าไปเมืองท่าของรัฐ
2. รับฟังความคิดเห็นจากกลุ่มต่าง ๆ ที่มีส่วนได้เสียในการแก้ปัญหา
3. พิจารณาผลกระทบต่อสังคม เศรษฐกิจ องค์กร กฎหมาย และการเงิน

ของแต่ละทางแก้ปัญหา

4. พิจารณาหนทางที่เป็นไปได้ในการแก้ปัญหาทั้งที่เป็นกฎหมายและที่ไม่ใช่กฎหมาย

5. ระบุพิธีทางในการแก้ปัญหาที่ต้องการ<sup>49</sup>

หากพิธีทางในการแก้ปัญหาเป็นการร่างกฎหมาย จะต้องมีการดำเนินการดังต่อไปนี้

1. เลือกหนทางในการแก้ปัญหาที่ดีที่สุดสำหรับสถานการณ์ที่เป็นอยู่
2. ระบุผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากการใช้ทางเลือกอื่นๆ แต่ละทางเลือก รวมถึงผลกระทบต่อระบบกฎหมายด้วย

3. ระบุผลที่ตามมาทางการเงินของทางเลือกที่เป็นกฎหมายแต่ละทางเลือก

4. ระบุทางเลือกที่เป็นกฎหมายทางเลือกอื่นที่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

5. ระบุขอบเขตของ RIA โดยข้ออยู่กับประเด็นปัญหาและขอบเขตของกฎหมาย<sup>50</sup>

การทำ RIA มีองค์ประกอบที่สำคัญดังนี้

1. การระบุปัญหา
2. การกำหนดวัตถุประสงค์ของกฎหมาย
3. การระบุทางเลือกต่างๆ ที่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการได้
4. การรับฟังความคิดเห็น
5. การวิเคราะห์ต้นทุนและประโยชน์ของทางเลือก
6. การวางแผนการในการนำทางเลือกไปใช้
7. การเปรียบเทียบทางเลือกทั้งหลายและซึ้งทางเลือกที่ดีที่สุด

<sup>49</sup> Ibid., p. 7.

<sup>50</sup> Ibid., p. 8.

คู่มือได้กำหนดรายละเอียดขององค์ประกอบต่าง ๆ ไว้ดังนี้

### 1. การระบุปัญหา

การระบุปัญหาและการวิเคราะห์ปัญหาเป็นองค์ประกอบสำคัญของการทำ RIA เป็นขั้นตอนเริ่มต้นที่มีความสำคัญมากสำหรับการวิเคราะห์ในขั้นต่อไป การวิเคราะห์ปัญหาที่ดีเป็นเงื่อนไขของประเมินผลกระทบที่ถูกต้อง และยังเป็นเงื่อนไขของการเลือกทางเลือกที่ดีที่สุดในการแก้ปัญหาอีกด้วย ดังนั้น จึงต้องมีการระบุลักษณะของปัญหาและขนาดของปัญหาอย่างชัดเจน พร้อมทั้งอธิบายสาเหตุของปัญหาด้วย นอกจากนี้ จะต้องตรวจสอบแหล่งข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาด้วยว่าเป็นแหล่งข้อมูลใด เช่น เป็นข้อมูลที่ได้มาจากหน่วยงานราชการ หรือมาจากแหล่งข้อมูลอื่น ๆ เช่น รายงานการวิจัย ความเห็นของสาธารณะ เป็นต้น โดยทั่วไปแล้ว ปัญหามักจะมีหลายแห่งมุ่งและมีผลกระทบต่อกันหลายกลุ่ม ในกรณีเช่นนี้ จะต้องพิจารณาแห่งมุ่งทั้งหลายของปัญหา เมื่อได้วิเคราะห์ปัญหาแล้ว จะต้องอธิบายปัจจัยต่าง ๆ ที่สนับสนุนการออกกฎหมายที่วางแผนไว้ และสนับสนุนการที่รัฐเข้าแทรกแซงเพื่อแก้ปัญหานั้น รวมทั้งพิจารณาว่าความจำเป็นในการออกกฎหมายเป็นผลมาจากการปัจจัยอิสระอื่น ๆ หรือไม่ เช่น มาจากพันธกรณีระหว่างประเทศ นอกจากนี้ จะต้องอธิบายว่า เพราะเหตุใดปัญหานี้จึงไม่สามารถแก้ไขได้ด้วยวิธีการอื่นนอกจากการออกกฎหมาย และกฎหมายที่เสนอจะแก้ปัญหาได้หรือไม่ ในการนี้ จะต้องมีการเปรียบเทียบกับสถานการณ์ที่ไม่มีกฎหมายที่เสนอในการอธิบายผลลัพธ์ของการออกกฎหมายหรือไม่ออกกฎหมาย จะต้องใช้วิธีการอธิบายในเชิงปริมาณ (quantitative methods) เท่าที่เป็นไปได้<sup>51</sup>

### 2. การกำหนดวัตถุประสงค์ของกฎหมาย

การกำหนดวัตถุประสงค์จะต้องชัดเจนและไม่คลุมเครือ การกำหนดวัตถุประสงค์ที่ถูกต้องส่งผลต่อการกำหนดวิธีการในการตรวจสอบและประเมินการนำกฎหมายไปใช้บังคับและมีผลต่อการเลือกวิธีการในการบรรลุวัตถุประสงค์ อาจนำวิธีการที่เรียกว่า “SMART” มาใช้เป็นแนวทางในการกำหนดวัตถุประสงค์ ตามวิธีการดังกล่าว วัตถุประสงค์จะต้องมีลักษณะดังนี้

- เนพาะเจาะจง (specific) กล่าวคือ วัตถุประสงค์จะต้องชัดเจนและเฉพาะเจาะจงเพื่อไม่ให้มีการตีความได้หลากหลาย
- วัดได้ (measurable) หมายถึง วัตถุประสงค์จะต้องกำหนดชี้นำไปใช้บังคับและต้องสามารถวัดและตรวจสอบประดับดำเนินการได้
- เป็นที่ยอมรับ (accepted) ถ้าวัตถุประสงค์เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงพุทธิกรรมของประชาชน วัตถุประสงค์นั้นจะต้องได้รับการยอมรับ เป็นที่เข้าใจอย่างเหมาะสม

<sup>51</sup> Ibid, pp. 11-12.

- เป็นไปได้ (realistic) วัตถุประสงค์ซึ่งท้าทายแม้ว่าจะเกินกว่า ความสำเร็จที่มีอยู่แต่ก็ต้องเป็นไปได้
- ขึ้นอยู่กับเวลา (time-dependent) ต้องระบุเวลาที่วัตถุประสงค์ ต้องได้รับการบรรลุอย่างชัดเจน<sup>52</sup>

### 3. การระบุบริบทของข้อเสนอกฎหมาย

เป็นข้อตอนการวิเคราะห์กฎหมาย หรือนโยบายที่มีอยู่ที่เกี่ยวข้องกับปัญหา ที่ต้องการจะแก้ไข ถ้าหากกฎหมายหรือนโยบายในเรื่องนั้นมีอยู่แล้ว จะต้องดำเนินการดังนี้

- ระบุผู้ที่รับผิดชอบในการบังคับใช้กฎหมายหรือนโยบาย
- ประเมินความมีประสิทธิภาพของการบังคับใช้กฎหมายหรือนโยบาย และสมรรถนะของกฎหมายหรือนโยบายดังกล่าว
- อธิบายผลกระทบของกฎหมายที่จะเสนอต่อกฎหมายหรือนโยบาย ที่มีอยู่<sup>53</sup>

### 4. วิธีการหรือทางเลือกในการบรรลุวัตถุประสงค์

รัฐมีวิธีการในการเข้าแทรกแซงเพื่อแก้ปัญหาได้หลายวิธี ในการเลือกวิธีการ ได้ จะต้องตรวจสอบทางเลือกทั้งหลายและประเมินทางเลือกโดยพิจารณาความเสี่ยงที่เกี่ยวข้องกับทางเลือก นั้นๆ การเป็นที่ยอมรับของทางเลือกนั้น ความยากง่ายในการนำไปปฏิบัติจริง รวมทั้งผลกระทบในทางลบอีกด้วย นอกจากการออกกฎหมายแล้ว ยังมีทางเลือกอื่น ๆ เช่น

- การไม่ออกกฎหมาย กล่าวคือ ไม่มีการเปลี่ยนแปลงสถานะ
- การควบคุมตนเอง (self-regulation) เป็นการเปิดโอกาสให้ภาคธุรกิจ องค์กรที่ไม่ใช่องค์กรของรัฐมีนโยบายของตนเอง เช่น แนวปฏิบัติ (codes of practice)
- Autoregulation คือ พฤติกรรม หลักการร่วมกัน กฎเกณฑ์ แนวปฏิบัติ และความตกลงโดยสมัครใจซึ่งกำหนดโดยหน่วยงานทางธุรกิจหรือองค์กรเอกชนที่เป็นพื้นฐานของกฎหมาย วิธีการนี้เป็นวิธีการที่ไม่ต้องมีการออกกฎหมาย
- การควบคุมร่วมกัน (Co-regulation) เป็นกลไกที่กฎหมายมอบอำนาจในการกำหนดแนวทางในการบรรลุวัตถุประสงค์ที่กฎหมายกำหนดให้แก่หน่วยงานที่มีความสามารถในด้านนั้น ๆ เช่น องค์กรธุรกิจ สมาคม องค์กรเอกชน ผู้ออกกฎหมายเพียงแต่กำหนดลักษณะสำคัญของกฎหมาย วัตถุประสงค์ เวลาในการนำกฎหมายไปปฏิบัติ และการบังคับใช้กฎหมาย การนำกฎหมายไปปฏิบัตินั้นจะ

<sup>52</sup> Ibid, p. 12.

<sup>53</sup> Ibid, p. 13.

เป็นไปตามวิธีการซึ่งกำหนดโดยผู้ที่เกี่ยวข้องซึ่งสิทธิในการมีส่วนร่วมในการบังคับการตามกฎหมายนั้นได้รับการยอมรับโดยผู้อุตสาหกรรม

นอกจากทางเลือกที่กล่าวมาข้างต้นยังมีทางเลือกอื่น ๆ เช่น การรณรงค์ให้ความรู้ (information campaign) การให้สิ่งจูงใจทางการเงิน (financial incentives) การเก็บค่าธรรมเนียม (fees) การออกเครื่องหมายรับรองคุณภาพ (quality marks) การให้คำแนะนำ (recommendations) การออกหนังสือรับรองและใบอนุญาต (certificates and licenses) แนวปฏิบัติที่ดี (code of good practices) การกำหนดมาตรฐาน (setting standards) เป็นต้น<sup>54</sup>

การวิเคราะห์ทางเลือกจะต้องระบุวิธีการที่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการได้ โดยอย่างน้อยที่สุดจะต้องพิจารณาทางเลือกสามทางเลือกต่อไปนี้

- ก. การไม่อุตสาหกรรมหรือนโยบายในเรื่องนั้น
- ข. การคงกฎหมายหรือนโยบายเดิมไว้ กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ของรัฐจะเว้นจากการเปลี่ยนแปลงสถานการณ์ที่เป็นอยู่
- ค. การออกกฎหมายใหม่เพื่อเปลี่ยนแปลง แทนที่ หรือเสริมกฎหมายหรือนโยบายที่มีอยู่ กล่าวคือ เป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐปรับเปลี่ยนลักษณะการเข้าแทรกแซงของรัฐ โดยต้องพิจารณาความเป็นไปได้ในการใช้มาตรการอันนอกเหนือการออกกฎหมายด้วย<sup>55</sup>

นอกจากนี้ หน่วยงานจะต้องตรวจสอบว่าทางเลือกที่นำมาวิเคราะห์จะต้องมีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นเพื่อเก็บรวบรวมข้อมูลและความเห็นของบุคคลที่เกี่ยวข้องด้วยหรือไม่ หากพิจารณาขนาดและขอบเขตของปัญหาแล้วเห็นว่าไม่จำเป็นต้องรับฟังความคิดเห็นก็ต้องให้คำอธิบายเหตุผลด้วย<sup>56</sup>

ในกรณีที่ต้องออกกฎหมายเพื่อบัญชีกำหนดของสหภาพยูโรป หน่วยงานจะต้องตรวจสอบอย่างรอบคอบว่าข้อกำหนดให้ความยืดหยุ่นในการอนุวัติการหรือไม่อย่างไรแล้วจึงพิจารณาทางเลือกที่เป็นไปได้ หน่วยงานจะต้องระวังไม่ให้มีการออกกฎหมายที่เข้มงวดเกินความจำเป็นไปการอนุวัติการข้อกำหนดของสหภาพยูโรป เว้นแต่ทางเลือกนั้นจะได้รับการสนับสนุนโดยผลการรับฟังความคิดเห็น การวิเคราะห์ต้นทุน ต้นทุนของกฎหมาย (regulation cost)<sup>57</sup>

<sup>54</sup> Ibid, pp. 15-16.

<sup>55</sup> Ibid., p. 16.

<sup>56</sup> Ibid.

<sup>57</sup> Ibid.

### 5. การประเมินข้อดีและข้อเสียของแต่ละทางเลือก

หน่วยงานจะต้องประเมินข้อดีและข้อเสียของแต่ละทางเลือกซึ่งจะต้องครอบคลุมการประเด็นเกี่ยวกับความเสี่ยง ระดับการเป็นที่ยอมรับ ความง่ายในการนำทางเลือกไปใช้ในทางปฏิบัติ และการวิเคราะห์ผลลัพธ์ที่ไม่พึงประสงค์ของกฎหมาย

- ความเสี่ยง ในการประเมินความเสี่ยง หน่วยงานจะต้องอธิบายลักษณะของความเสี่ยงและความน่าจะเป็นที่ความเสี่ยงนั้นจะเกิดขึ้น ต้องพิจารณาถึงปัจจัยอื่น ๆ ที่อาจเป็นอุปสรรคทำให้การบรรลุวัตถุประสงค์ไม่ประสบความสำเร็จ

- ผลลัพธ์ที่ไม่พึงประสงค์ การวิเคราะห์ทางเลือกจะต้องครอบคลุม การสำรวจผลลัพธ์ซึ่งไม่พึงประสงค์ที่อาจเกิดขึ้นได้ หน่วยงานอาจรับฟังความคิดเห็นจากผู้เชี่ยวชาญ นักเศรษฐศาสตร์ นักสังคมวิทยา หรือนักวิจัยเพื่อได้ข้อมูลสำหรับการวิเคราะห์ผลลัพธ์ของทางเลือกที่อาจเกิดขึ้น เมื่อได้วิเคราะห์ผลลัพธ์ของการออกแบบกฎหมายแล้ว หากหน่วยงานยังคงต้องการเสนอกฎหมายอยู่ทั้งที่กฎหมายนั้นอาจก่อให้เกิดผลลัพธ์ที่ไม่พึงประสงค์ หน่วยงานจะต้องให้เหตุผลประกอบอีกทั้งต้องพิจารณาด้วยว่าสมควรมีการแก้ไขข้อเสนอกฎหมายหรือไม่เพื่อลดผลกระทบในทางลบให้เหลือน้อยที่สุด

- ความง่ายในการนำทางเลือกไปใช้ในทางปฏิบัติและการยอมรับ ใน การเลือกทางเลือกที่ดีที่สุดหน่วยงานจะต้องพิจารณาการนำกฎหมายไปบังคับใช้ และระดับการยอมรับด้วย โดยจะต้องพิจารณาทางเลือกที่มีการยอมรับสูงกว่าเมื่อเทียบกับทางเลือกอื่น ๆ ในขั้นตอนนี้หน่วยงานควรรับฟังความคิดเห็นเพื่อจะได้ทราบระดับการยอมรับ<sup>58</sup>

### 6. การกำหนดวัตถุประสงค์ในการรับฟังความคิดเห็น

การรับฟังความคิดเห็นเป็นขั้นตอนที่ขาดไม่ได้ของการทำ RIA การรับฟังความเห็นทำให้ได้ ข้อมูลเกี่ยวกับต้นทุนและประโยชน์ที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากกฎหมายและยังให้ความคิดเห็นเกี่ยวกับการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่วางแผนไว้อีกด้วย ผู้ที่เข้าร่วมในการรับฟังความคิดเห็นควรรวมถึงผู้ที่มีส่วนได้เสียทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายนั้น การรับฟังความคิดเห็นมีวัตถุประสงค์หลายประการ เช่น

- เพื่อร่วบรวมข้อมูลที่สำคัญเกี่ยวกับผู้ที่จะได้รับผลกระทบจากกฎหมาย
- เพื่อแจ้งให้สาธารณะนทรากับแผนการออกแบบกฎหมาย
- เพื่อสร้างความเข้าใจที่ดีขึ้นเกี่ยวกับปัญหา
- เพื่อสร้างความยอมรับในทางแก้ปัญหาที่ต้องการเสนอ

<sup>58</sup> Ibid, pp. 17-18.

- เพื่อเตรียมความพร้อมของผู้ที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายเพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นต้น<sup>59</sup>

เป้าหมายของการรับฟังความคิดเห็นก็คือจะต้องเข้าถึงผู้ที่เกี่ยวข้องให้มากที่สุดและได้ความคิดเห็นซึ่งจะเป็นประโยชน์ในการปรับปรุงคุณภาพของทางแก้ปัญหาที่วางแผนไว้แล้วว่าการรับฟังความคิดเห็นจะนำไปสู่การล้มเลิกแผนการนั้นก็ตาม อย่างไรก็ตี การรับฟังความคิดเห็นไม่ใช่การเจรจาต่อรอง เนื่องจากคำนึงตัดสินใจขึ้นสุดท้ายยังคงเป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร<sup>60</sup> หน่วยงานควรจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นโดยเร็วที่สุดเท่าที่เป็นไปได้ ควรรับฟังความคิดเห็นตั้งแต่ในระหว่างการวิเคราะห์ปัญหาและการกำหนดวัตถุประสงค์ของกฎหมาย กระบวนการรับฟังความคิดเห็นควรมีในขั้นตอนการประเมินผลลัพธ์ของกฎหมายด้วย ก่อนที่จะเริ่มกระบวนการรับฟังความคิดเห็นนั้น หน่วยงานจะต้องกำหนดเป้าหมายของการรับฟังความคิดเห็นให้ชัดเจน เช่น การระดมสมองเพื่อหาทางแก้ปัญหาใหม่ๆ การรวบรวมข้อมูล การตรวจสอบความถูกต้องของสมมติฐาน การอธิบายประเด็นบางเรื่องให้แก่สาธารณะเพื่อขอความคิดเห็น เป็นต้น<sup>61</sup>

การรับฟังความคิดเห็นของแบ่งออกเป็นขั้นตอนต่าง ๆ ที่จัดขึ้นเพื่ออธิบายประเด็นที่แตกต่างกันออกไป ซึ่งจะเป็นประโยชน์ในการควบคุมประเด็นที่อภิปราย และเป็นการใช้ประโยชน์ของการรับฟังความคิดเห็นอย่างสูงสุด การรับฟังความคิดเห็นอาจแบ่งออกเป็นการรับฟังความคิดเห็นขั้นต้นซึ่งมุ่งเน้นไปที่การรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาในระหว่างบุคคลกลุ่มต่าง ๆ ที่มีประโยชน์เกี่ยวข้อง ขั้นตอนต่อไปอาจเป็นการรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับทางเลือกที่เป็นไปได้ และขั้นตอนสุดท้ายเป็นการรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับทางเลือกที่ต้องการ (preferred option)<sup>62</sup>

## 7. การจัดการรับฟังความคิดเห็น

วิธีการในการจัดการรับฟังความคิดเห็นนั้นขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นผู้ที่ร่วมในการรับฟังความคิดเห็น จำนวน อีกทั้งเวลาและทรัพยากรที่มีอยู่ เทคนิคในการหยั่งความเห็นของสาธารณะมีหลายวิธี เรียงลำดับความสำคัญ ความครอบคลุม และต้นทุนได้ดังนี้

- การรับฟังความเห็นกลุ่มย่อย (focus groups)
- การอภิปรายเป็นกลุ่ม (panel discussions)
- การสัมภาษณ์ (partly structured interviews)
- การสำรวจความเห็นโดยแบบสอบถาม (questionnaire surveys)

<sup>59</sup> Ibid., p. 19.

<sup>60</sup> Ibid.

<sup>61</sup> Ibid., pp. 19-20.

<sup>62</sup> Ibid., p. 21.

- บันทึกและความเห็น (notes and comments)<sup>63</sup>

นอกจากการกำหนดดิริจารในการจัดการรับฟังความคิดเห็นแล้ว การกำหนดผู้ที่จะเข้าร่วมในกระบวนการและการกำหนดสิ่งที่ต้องการจากผู้ที่เข้าร่วมกระบวนการมีความสำคัญเป็นอย่างมากต่อผลของการรับฟังความคิดเห็น<sup>64</sup> ในกำหนดผู้เข้าร่วมในกระบวนการรับฟังความคิดเห็นนั้น คุณมือให้ความสำคัญกับผู้ประกอบธุรกิจขนาดกลางและขนาดเล็กซึ่งมักจะไม่มีโอกาสสื่อสารกับผู้มีอำนาจอย่างมีบทบาทมากนักในกระบวนการ ดังนั้น การรับฟังความคิดเห็นจึงควรให้ออกาสผู้ประกอบธุรกิจกลุ่มนี้ด้วย<sup>65</sup> นอกจากนี้ การจัดการรับฟังความคิดเห็นควรคำนึงถึงมาตรฐานขั้นต่ำที่พัฒนาขึ้นโดยคณะกรรมการยูโรป<sup>66</sup>

#### 8. การใช้ข้อมูลจากการรับฟังความคิดเห็น

เมื่อได้มีการรับฟังความคิดเห็น หน่วยงานจะต้องตรวจสอบความถูกต้อง และประเมินข้อมูลที่ได้รับ การอ้างอิงความเห็นที่ได้จากบุคคลเพียงกลุ่มเดียวที่ครอบจำกัดกระบวนการรับฟังความคิดเห็นอาจบิดเบือนผลการรับฟังความคิดเห็นได้ หากมีการรับฟังความคิดเห็นหลายขั้นตอนสอดคล้อง กับขั้นตอน RIA หน่วยงานจะต้องประมวลผลและทำรายงานผลการรับฟังความคิดเห็นแต่ละขั้นตอน สรุปรายงานผลการรับฟังความคิดเห็นควรได้รับการเผยแพร่บนเว็บไซต์ของหน่วยงานที่จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น<sup>67</sup> คุณมือได้มีข้อแนะนำเบื้องต้นในการรับฟังความคิดเห็นโดยวิธีแบบสอบถามໄว้ในภาคผนวกที่ 4<sup>68</sup>

#### 9. การกำหนดบุคคลหรือภาคส่วนที่จะได้รับผลกระทบ

การประมาณการต้นทุนและประโยชน์อันจะเป็นผลจากกฎหมายเป็นหัวใจสำคัญของ RIA หน่วยงานจะต้องระบุบุคคล (subjects) และภาคส่วน (areas) ที่จะได้รับผลกระทบจากกฎหมายทั้งทางบวกและทางลบ หลังจากนั้นจะต้องระบุต้นทุนและประโยชน์ที่ได้รับจากกฎหมายอีกทั้งทำการวัดผลกระทบดังกล่าว การรับฟังความคิดเห็นมีส่วนสำคัญมากต่อขั้นตอนนี้ เนื่องจากมีส่วนช่วยในการให้ข้อมูลเกี่ยวกับบุคคลที่จะได้รับประโยชน์หรือแบกรับต้นทุน และให้ข้อมูลที่จำเป็นในการประเมินต้นทุนและประโยชน์ของกฎหมาย แนวทางทั่วไปในการวิเคราะห์ต้นทุนและประโยชน์ ได้แก่

- ในการประมาณการต้นทุนและประโยชน์ ควรขอคำแนะนำของผู้เชี่ยวชาญหรือนักเศรษฐศาสตร์
- ขอบเขตของข้อมูลและการวิเคราะห์จะต้องสอดคล้องกับผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นจากกฎหมายแต่การวิเคราะห์จะต้องเป็นกลางและสมบูรณ์

<sup>63</sup> Ibid.

<sup>64</sup> Ibid.

<sup>65</sup> Ibid.

<sup>66</sup> Ibid., p. 22.

<sup>67</sup> Ibid., p. 22.

<sup>68</sup> Ibid., Annex 4 – Ideas about the questionnaire, p. 62.

- การวิเคราะห์จะต้องขัดเจนและได้รับการตรวจสอบแล้ว อีกทั้งจะต้องระบุแหล่งที่มาของการวิเคราะห์และวิธีการในการวิเคราะห์ พร้อมทั้งตรวจสอบความสอดคล้องของการวิเคราะห์กับแหล่งข้อมูลหรืองานวิจัยอื่น ๆ

- การวิเคราะห์ต้นทุนและประโยชน์จะต้องทำในบริบทของสถานการณ์ก่อนที่จะนำกฎหมายมาใช้บังคับ

- ผลการวิเคราะห์ต้นทุนและประโยชน์ควรจะต้องได้รับการนำเสนอเป็นตัวเลข แต่ถ้าเป็นไปไม่ได้ ก็จะต้องทำการประเมินในเชิงคุณภาพโดยละเอียดและเป็นกลาง<sup>69</sup>

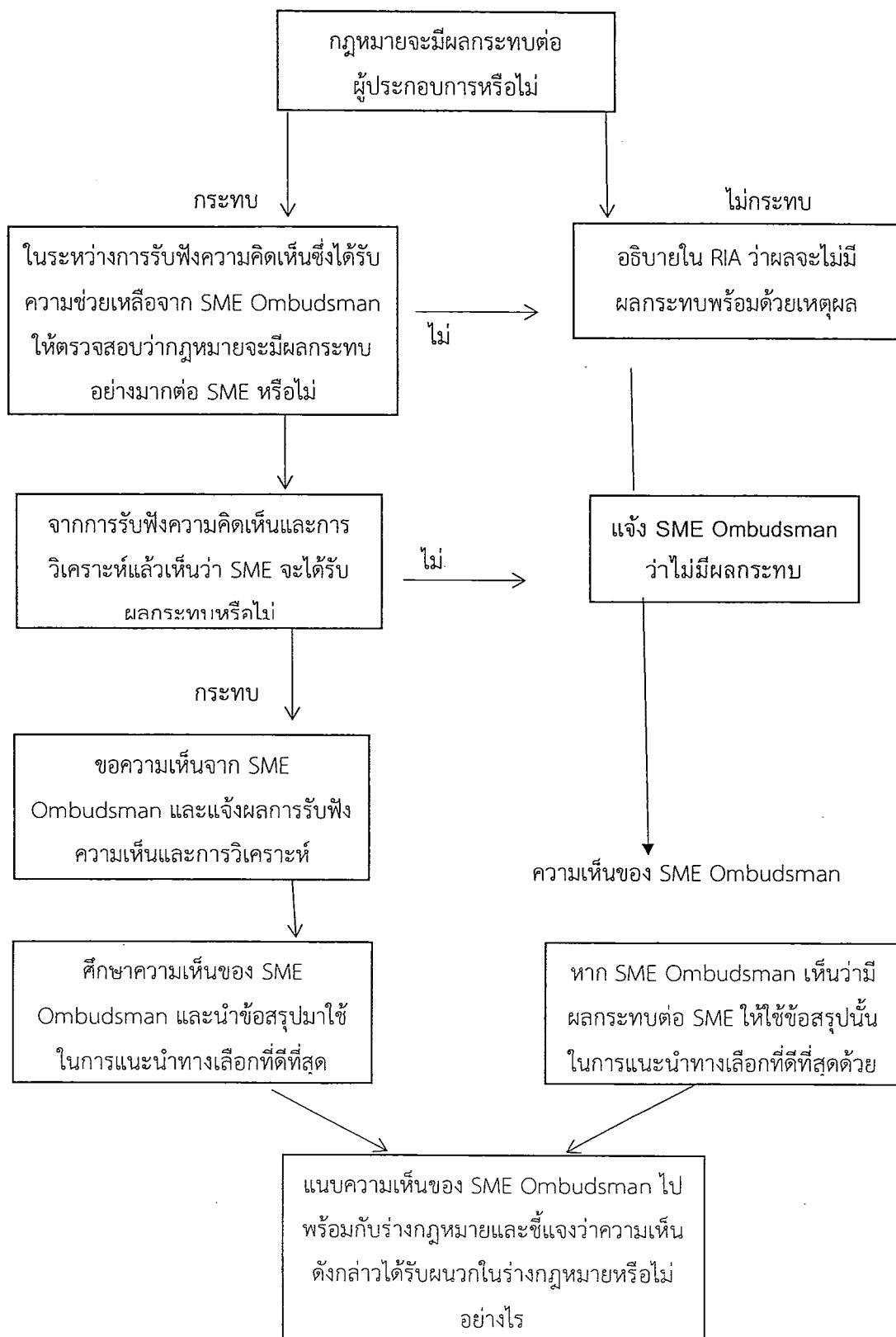
หน่วยงานต้องระบุผู้ได้รับประโยชน์และที่ต้องแบกรับต้นทุนทั้งทางตรงและทางอ้อม ในกรณี หน่วยงานอาจจะระบุโดยแบ่งเป็นกลุ่ม เช่น อาจแบ่งตามภาคส่วนตามที่ใช้โดย GUS statistical authority ซึ่งแบ่งภาคส่วนต่าง ๆ ออกเป็น วิสาหกิจ สถาบันการเงินและประกันภัย องค์กรปกครองส่วนกลางและส่วนห้องถีน ครัวเรือน สถาบันที่ไม่ได้ประกอบการเชิงพาณิชย์ และบุคคลต่างประเทศ หรืออาจจัดแบ่งออกเป็นผลกระทบต่อธุรกิจ ผู้บริโภค องค์กรเอกชน (NGOs) ปัจเจกบุคคลซึ่งสามารถจัดกลุ่มตามรายได้อายุ เพศ สุขภาพ ศาสนา อาชีพ นอกจากนี้ยังมีผลกระทบต่อส่วนราชการอีกด้วย<sup>70</sup>

หน่วยงานจะต้องศึกษาการกระจายของผลกระทบ (distribution effect) เพื่อตรวจสอบว่าการกระจายต้นทุนและประโยชน์ที่ไม่สม่ำเสมอันตกอยู่กับกลุ่มใดเป็นพิเศษหรือไม่ พึงตระหนักว่าในกรณีที่เป็นต้นทุนและประโยชน์ทางการเงินนั้น ต้นทุนและประโยชน์ดังกล่าวจะตกผันกับรายได้ของผู้ที่ได้รับผลกระทบ กล่าวคือ ประโยชน์และผลกระทบของกฎหมายที่ต่อจากจะถือว่าสูงสำหรับผู้ที่มีรายได้ต่ำ<sup>71</sup> นอกจากนี้ หน่วยงานจะต้องให้ความสำคัญกับผลกระทบต่อธุรกิจขนาดกลางและขนาดเล็ก หน่วยงานจะต้องขอความเห็นจาก Polish Agency for Enterprise Development การระบุผลกระทบต่อธุรกิจที่เป็นไปตามขั้นตอนต่อไปนี้

<sup>69</sup> Ibid., p. 23.

<sup>70</sup> Ibid., p. 24.

<sup>71</sup> Ibid., p. 24.



กฎระเบียบเกี่ยวกับกระบวนการของคณะกรรมการรัฐมนตรี (Rules of Procedures of the Council of Ministers) กำหนดให้ภาคส่วนที่ต้องได้รับการประเมินผลกระทบ ได้แก่

- การคลังสาธารณะ ไม่ว่าจะเป็นงบประมาณของรัฐหรือของรัฐบาลท้องถิ่น เช่นภาระต่อการคลังในเรื่องค่าใช้จ่ายในการบังคับใช้กฎหมาย
- ตลาดแรงงาน เช่น ผลกระทบต่อการสร้างงานใหม่ การว่างงาน คุณภาพและการเคลื่อนย้ายแรงงาน เป็นต้น
- การแข่งขันทางการค้าและผู้ประกอบการ (entrepreneurship) เช่น ผลกระทบต่อต้นทุนการผลิต ระดับการแข่งขันในตลาด ความสามารถของบริษัทในการเสริมสร้างความสามารถในการแข่งขัน
- สถานการณ์และการพัฒนาส่วนภูมิภาค เช่น ผลกระทบต่อ มาตรฐานการดำรงชีวิตและการพัฒนาคุณภาพชีวิต
- สิ่งแวดล้อม<sup>72</sup>

นอกจากจะต้องพิจารณาผลกระทบต่อภาคส่วนที่อยู่ในบังคับของกฎหมายแล้ว หน่วยงานยังอาจพิจารณาผลกระทบอื่น ๆ เช่น ผลกระทบต่อเศรษฐกิจมหภาคและนโยบาย การค้าของรัฐ ผลกระทบด้านสังคม ไม่ว่าจะเป็นการหลอมรวมทางสังคม (social cohesion) และการปักป้องกลุ่มบุคคลบางกลุ่ม ข้อมูลส่วนบุคคล การสาธารณสุขของรัฐ ความปลอดภัยและสุขอนามัยของแรงงาน เป็นต้น<sup>73</sup>

#### 10. การวิเคราะห์ประโยชน์และต้นทุนของกฎหมาย

ในการวิเคราะห์ประโยชน์ หน่วยงานจะต้องระบุว่ากฎหมายที่เสนอจะนำไปสู่การบรรลุวัตถุประสงค์ได้อย่างไร แหล่งที่มาของประโยชน์ที่จะได้รับจากกฎหมาย ประโยชน์ทั้งทางตรง และทางอ้อมที่จะได้รับจากกฎหมาย และประมาณการมูลค่าของประโยชน์ ในส่วนต้นทุนนั้น หน่วยงานจะต้องระบุค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในการนำกฎหมายหรือนโยบายมาใช้และปัจเจกชนหรือองค์กรที่อยู่ภายใต้กฎหมายนั้นต้องจ่ายไป ต้นทุนรวมถึงมูลค่าของการเสียโอกาสและต้นทุนทางอ้อมอันเนื่องมากจากกฎหมาย หรือนโยบายใหม่ด้วย ในการระบุต้นทุนและประโยชน์นั้นจะต้องนำเสนอเป็นตัวเลข ถ้าหากไม่สามารถระบุเป็นตัวเลขที่ชัดเจนได้ ก็ต้องระบุเป็นช่วงระหว่างมูลค่าที่ต่ำที่สุดและมูลค่าสูงที่สุดพร้อมทั้งระบุมูลค่าประมาณที่เป็นไปได้มากที่สุด ถ้าหากจะต้องมีการวิเคราะห์ในเชิงคุณภาพ จะจะนำวิธีการวิเคราะห์แบบ SWOT มาใช้<sup>74</sup> หน่วยงานจะต้องนำเสนอผลการวิเคราะห์ต้นทุนและประโยชน์ในรูปตารางดังตัวอย่างต่อไปนี้<sup>75</sup>

<sup>72</sup> Ibid., pp. 26-27. คู่มือได้กำหนดตัวอย่างคำถามเกี่ยวกับผลกระทบต่อภาคส่วนต่างๆ ไว้ในหน้า 28-31.

<sup>73</sup> Ibid., pp. 32-33.

<sup>74</sup> Ibid., p. 34.

<sup>75</sup> Ibid., p. 35.

ผลกระทบของกฎหมายต่อ:	การบรรยายในเชิงปริมาณหรือ ทฤษฎีทางการเมืองกับผลการทดสอบ บวก	การบรรยายในเชิงปริมาณหรือ คุณภาพเกี่ยวกับผลกระทบตาม ลับ
บุคคล (subjects)		
การคลัง		
ตลาดแรงงาน		
การแข่งขันและผู้ประกอบการ		
การพัฒนาส่วนภูมิภาค		
สิ่งแวดล้อม		
ผลรวม ประโยชน์ต้นทุน/		

### 11. การประมาณการณ์ต้นทุนในการปฏิบัติตามกฎหมายเบียบร้าชการ (administrative cost)

ในการวิเคราะห์ต้นทุน คู่มือแนะนำว่าหน่วยงานควรจะแยกแยกต้นทุนในการปฏิบัติตามกฎหมายเบียบร้าชการออกจากต้นทุนของนโยบาย (cost of policies) ซึ่งหมายถึงต้นทุนในการบรรลุเป้าหมายของนโยบาย แต่ต้นทุนในการปฏิบัติตามกฎหมายเบียบร้าชการ หมายถึง ค่าใช้จ่ายที่ภาครัฐกิจต้องจ่ายเพื่อปฏิบัติตามหน้าที่ที่ต้องรายงาน (reporting obligations) ที่กำหนดขึ้นโดยกฎหมายที่รัฐออกมา ตัวอย่างของหน้าที่รายงานซึ่งทำให้เกิดต้นทุนในการปฏิบัติตามกฎหมายเบียบร้าชการ ได้แก่ การรายงานหรือการแจ้ง การยื่นคำขอใบอนุญาต การจดทะเบียน การรายงานเป็นระยะๆ (periodical reporting) เป็นต้น อย่างไรก็ได้ ภาระในการปฏิบัติตามกฎหมายเบียบร้าชการเป็นเพียงส่วนหนึ่งของต้นทุนในการปฏิบัติตามกฎหมาย (cost of obeying the law) เนื่องจากต้นทุนในการปฏิบัติตามกฎหมายนั้นประกอบด้วยต้นทุนทางการเงิน (financial costs) และต้นทุนในการปรับตัว (adjustment costs) ต้นทุนทางการเงินเป็นผลจากหน้าที่ที่ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนในการชำระเงินจำนวนที่แน่นอนให้แก่รัฐ ได้แก่ ภาษี อกราสเตมป์ ค่าธรรมเนียมค่าปรับ<sup>76</sup> ในขณะที่ต้นทุนในการปรับตัวเป็นค่าใช้จ่ายที่ผู้ประกอบการจ่ายเพื่อให้สามารถปฏิบัติตามกฎหมายได้ แต่ไม่ใช่รุกรามที่ทำกับรัฐ ต้นทุนในการปรับตัวนี้อาจแบ่งได้ออกเป็นต้นทุนในการปรับตัวที่จ่ายไปเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายในเรื่องกระบวนการผลิตและผลิตภัณฑ์ และต้นทุนที่ต้องจ่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับการขอใบอนุญาต การรายงาน เป็นต้น<sup>77</sup> ในการทำ RIA หน่วยงานจะต้องพิจารณาประเด็นต่อไปนี้

- ทางเลือกนั้นจะก่อให้เกิดภาระในการปฏิบัติตามกฎหมายขึ้นมาใหม่ หรือเพิ่มเติมภาระที่มีอยู่เดิมหรือไม่

<sup>76</sup> Ibid., p. 36.

<sup>77</sup> Ibid., p. 37.

- ค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติตามกฎหมายจะก่อให้เกิดภาระมากเกินควรแก่ SME หรือไม่

- ทางเลือกนั้นจะเพิ่มความยุ่งยากในกระบวนการราชการหรือไม่
- กลุ่มที่ต้องมีหน้าที่ในการรายงานเปลี่ยนไปอย่างไร
- วิธีการในการปฏิบัติตามหน้าที่รายงานเปลี่ยนไปอย่างไร
- จำนวนการกระทำที่กำหนดให้ต้องทำเปลี่ยนแปลงไปอย่างไร
- ความถี่ในการปฏิบัติตามหน้าที่รายงานเปลี่ยนแปลงหรือไม่<sup>78</sup>

ในการพิจารณาประเด็นที่กล่าวมาข้างต้น หน่วยงานควรต้องรับฟังความคิดเห็นจากบุคคลที่จะอยู่ภายใต้บังคับกฎหมาย ถ้าพิจารณาแล้วว่าจำเป็นต้องกำหนดหน้าที่รายงานแก่ผู้ประกอบการ หน่วยงานจะต้องเลือกรูปแบบที่ทำให้เกิดความยุ่งยากน้อยที่สุด และถ้าหากประมาณการต้นทุนในการปฏิบัติตามกฎหมายแล้วพบว่านโยบายหรือกฎหมายที่เสนอจะลดภาระในการปฏิบัติตามกฎหมาย หน่วยงานจะต้องรายงานข้อเท็จจริงนี้ในรายงานฉบับสมบูรณ์ด้วย (final report) วัตถุประสงค์ก็เพื่อให้ทราบว่าการประเมินต้นทุนในการปฏิบัติตามกฎหมายเป็นส่วนหนึ่งของการวิเคราะห์ต้นทุนและประโยชน์ของกฎหมายด้วย<sup>79</sup>

## 12. การวัดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

วัตถุประสงค์เพื่อทราบว่ากฎหมายที่เสนอจะก่อให้เกิดผลกระทบอย่างไรต่อสิ่งแวดล้อม ระดับในการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมมีหลายระดับขึ้นอยู่กับระดับผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม หากกฎหมายจะมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างมาก การวิเคราะห์ก็จะต้องเป็นการวิเคราะห์โดยละเอียด การวิเคราะห์เริ่มจากการตั้งคำถามว่าทางเลือกที่เลือกนั้นจะมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือไม่ ถ้ามีขั้นตอนต่อไปก็ต้องกำหนดขอบเขตของการวิเคราะห์และคำถามสำหรับวัดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม โดยการกำหนดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในรูปตัวเงินเท่าที่เป็นได้ ในคู่มือได้หารายละเอียดสำหรับการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

- ผลกระทบต่อบรรยากาศ (climate) : ต้องบรรยายว่ากฎหมายที่จะออกใหม่จะเปลี่ยนแปลงระดับการปล่อยก๊าซเรือนกระจกอย่างไร คาดว่าการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ ( $\text{CO}_2$ ) จะเพิ่มขึ้นหรือลดลง<sup>80</sup>

<sup>78</sup> Ibid., p. 38.

<sup>79</sup> Ibid, p. 39.

<sup>80</sup> Ibid, p. 40.

- ผลกระทบต่อแหล่งน้ำ (water resources): บรรยายว่ากฏหมายที่จะออกใหม่จะมีผลกระทบต่อกุณภาพและปริมาณของแหล่งน้ำอย่างไร และจะเปลี่ยนแปลงความเสี่ยงเรื่องน้ำท่วมหรือไม่<sup>81</sup>

- ผลกระทบต่อ din: ต้องบรรยายว่ากฎหมายที่จะออกใหม่จะทำให้ดินเกิดความเสื่อมโทรมหรือไม่ ทำให้สูญเสียดินที่มีอยู่หรือไม่ หรือจะช่วยให้มีดินเพิ่มมากขึ้น ในการตรวจสอบผลกระทบต่อ din หน่วยงานจะต้องให้ความสำคัญกับการทำให้มั่นใจว่าข้อเสนอใหม่นั้นจะไม่ก่อให้เกิดแหล่งที่ทำให้เกิดการปนเปื้อนของดินแหล่งใหม่ขึ้น<sup>82</sup>

- ผลกระทบต่อความหลากหลายทางชีวภาพ: ต้องบรรยายว่าก្នុងមាន  
ที่จะออกใหม่จะมีผลกระทบต่อความหลากหลายทางชีวภาพอย่างไร จะเปลี่ยนแปลงปริมาณของพันธุ์สัตว์พันธุ์  
พิเศษ (species) ในบริเวณที่เกี่ยวข้อง หรือปริมาณของพันธุ์สัตว์พันธุ์พิเศษที่ได้รับความคุ้มครองและแหล่งที่อยู่  
อาศัยของสิ่งมีชีวิตเหล่านี้หรือไม่ ด้วยย่างกรายที่ถือว่ามีผลกระทบในด้านลบต่อความหลากหลายทางชีวภาพ  
 เช่น การสูญเสียแหล่งที่อยู่อาศัย การสื่อสารคุณภาพที่อยู่อาศัยเนื่องจากการบินเป็นน้ำในอากาศ ดิน และน้ำ การ  
ทำให้แหล่งที่อยู่อาศัยถูกแบ่งแยกโดยการทำถนนตัดผ่านแหล่งที่อยู่อาศัย เป็นต้น<sup>83</sup>

- ผลกระทบต่อภูมิประเทศ: ให้บรรยายว่าภูมายังไงที่จะออกใหม่จะทำให้เกิดความเปลี่ยนแปลงของภูมิประเทศอย่างไร<sup>84</sup>

- ผลกระทบจากการลพิษทางเสียง: กวุหหมายที่จะออกใหม่อาจจะกระทบต่อระดับเสียงและสนานมแม่เหล็กไฟฟ้าหรือไม่ ในการประมาณการณ์ผลกระทบ ให้พิจารณาประเด็นต่างๆ รวมถึง ความเข้มข้นของเสียงเมื่อเทียบกับระดับเสียงปกติ เเวลาของวัน และจำนวนคนที่ได้รับผลกระทบจากมลพิษทางเสียง<sup>85</sup>

- ผลกระทบเรื่องขยายตัวทางเลือกที่เสนอจะกระทบต่อปริมาณขยายและ การจัดการขยายตัวใหม่<sup>86</sup>

### 13. การวัดต้นทุนและประโยชน์

หากเป็นไปได้หน่วยงานควรจะนำเสนอต้นทุนและประโยชน์เป็นตัวเลขซึ่งจะทำให้การตัดสินใจเลือกทางเลือกเป็นไปโดยง่าย ในกรณีที่ไม่สามารถประมาณต้นทุนได้โดยง่าย หน่วยงานจะต้องอาศัยผู้เชี่ยวชาญในการประมาณการณ์ วิธีการเชิงปริมาณที่มักจะใช้ในการวิเคราะห์ต้นทุนและประโยชน์ก็คือ การวิเคราะห์ต้นทุนและประโยชน์ (cost/benefit analysis) และการวิเคราะห์ประสิทธิภาพ

<sup>81</sup> Ibid, p. 41.

<sup>82</sup> Ibid, p. 43

<sup>83</sup> Ibid.

<sup>84</sup> *Ibid.*

<sup>85</sup> Ibid., p. 44.

<sup>86</sup> *Ibid.*

ของต้นทุน (cost-efficiency analysis) ในกรณีที่ไม่สามารถประเมินในเชิงปริมาณได้ ก็อาจประเมินในเชิงคุณภาพ แต่วิธีการนี้จะทำให้การเลือกทางเลือกที่ดีที่สุดทำได้ยากกว่าการประเมินในเชิงปริมาณ<sup>87</sup>

#### 14. การกระจายต้นทุนและประโยชน์ในช่วงเวลา

เนื่องจากกฎหมายที่จะออกใหม่ทำให้เกิดต้นทุนและประโยชน์แตกต่างกันในช่วงเวลาที่แตกต่างกันไป เมื่อมีการระบุและวัดต้นทุนและประโยชน์ ขั้นตอนต่อไปก็คือการบรรยายการกระจายต้นทุนและประโยชน์ในช่วงเวลาต่าง ๆ สำหรับระยะเวลาที่จะวิเคราะห์การกระจายต้นทุนและประโยชน์นั้นอาจเป็นระยะเวลาสิบปี หรือระยะเวลาอื่น ๆ ขึ้นอยู่กับลักษณะของกฎหมายเป็นสำคัญ ตัวอย่างเช่น หากเป็นกฎหมายเกี่ยวกับระบบบำนาญ การวิเคราะห์การกระจายต้นทุนและประโยชน์ในช่วงเวลาเพียงสิบปีอาจไม่เหมาะสม และต้องพิจารณาช่วงเวลาที่ yuanan กวนัน ทั้งนี้ ในการคำนวณต้นทุนและประโยชน์ในอนาคต หน่วยงานจะต้องลดมูลค่าเงินในอนาคตเพื่อให้ได้มาตราฐานด้วย<sup>88</sup>

#### 15. การนำกฎหมายมาใช้อย่างมีประสิทธิภาพ

เมื่อได้ทำการประเมินข้อดี ข้อเสีย ความเสี่ยง การเป็นที่ยอมรับ ตลอดจนผลกระทบที่ไม่พึงประสงค์ของกฎหมายแล้ว ขั้นตอนต่อไปหน่วยงานจะต้องพิจารณาประเด็นต่าง ๆ ต่อไปนี้

- วิธีการในการนำกฎหมายหรือทางเลือกทางนโยบายอื่นมาใช้
- การตอบสนองของผู้ที่ได้รับผลกระทบต่อกฎหมาย
- ต้นทุนและผลกระทบซึ่งอาจจะเกิดขึ้นเนื่องจากวิธีการในการนำกฎหมายมาใช้
- การรับฟังความคิดเห็นจากผู้ที่จะได้รับผลกระทบและผู้ที่มีความรับผิดชอบในการนำกฎหมายมาใช้

- ถ้อยคำของกฎหมายจะต้องสอดคล้องกัน ขัดเจน และไม่คลุมเครือ เพื่อไม่ให้เกิดการตีความแตกต่างกันไปหลายทาง

- ความยืดหยุ่นของการนำกฎหมายมาใช้เพื่อให้มีการปรับตัว
- ความสอดคล้องของกฎหมายที่จะออกใหม่และกฎหมายหรือนโยบายที่มีอยู่แล้ว
- การนำกฎหมายมาใช้โดยเป็นส่วนหนึ่งของระบบที่มีอยู่

ในการวางแผนการนำกฎหมายมาใช้ หน่วยงานควรใช้วิธีการที่เพียงพอับสถานการณ์ที่เป็นอยู่ และควรหลีกเลี่ยงการใช้เครื่องมือที่มีอำนาจมากเกินความจำเป็น<sup>89</sup> นอกจากนี้ หาก

<sup>87</sup> Ibid., p. 45.

<sup>88</sup> Ibid., p. 46.

<sup>89</sup> Ibid., p. 47.

จะต้องมีการจัดตั้งหน่วยงานขึ้นใหม่เพื่อรับผิดชอบเกี่ยวกับการนำกฎหมายมาใช้โดยเฉพาะ จะต้องอธิบายเหตุผลด้วยว่าเหตุใดหน้าที่นั้นไม่อาจทำได้โดยหน่วยงานที่มีอยู่แล้ว<sup>90</sup>

หน่วยงานอาจกำหนดให้มีระบบการลงโทษซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งของแผนการนำกฎหมายมาใช้และการบังคับใช้กฎหมาย หน่วยงานควรรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับระบบการลงโทษโดยต้องแจ้งให้ผู้ที่มีส่วนได้เสียได้ทราบเกี่ยวกับระบบการลงโทษที่อาจนำมาใช้ ระบบการลงโทษจะต้องทำให้มั่นใจว่า การลงโทษจะเร็ว เป็นธรรม เป็นกลาง และประยุกต์<sup>91</sup>

ขั้นตอนต่อมาคือการวางแผนและสร้างระบบการควบคุมตรวจสอบ (monitoring system) สำหรับแต่ละทางเลือกเพื่อสามารถประเมินสมรรถนะของนโยบาย การบังคับใช้กฎหมาย และการติดตามประเมินผลได้อย่างสม่ำเสมอ หน่วยงานควรจะพิจารณาเลือกใช้กลไกควบคุมตรวจสอบที่มีอยู่ และควรกำหนดผู้ที่มีความรับผิดชอบในการควบคุมตรวจสอบให้ชัดเจน นอกจากนี้ระบบการควบคุมตรวจสอบจะต้องเหมาะสมเพียงพอ กับความจำเป็นในการตรวจสอบการบังคับใช้กฎหมาย หน่วยงานจะต้องกำหนดความถี่ของการควบคุมตรวจสอบอีกทั้งวางแผนเกี่ยวกับระบบในการจัดเก็บข้อมูลเกี่ยวกับกฎหมายที่ออกใหม่ด้วย<sup>92</sup>

#### 16. การเตรียมข้อเสนอแนะพร้อมเหตุผลประกอบ

การเปรียบเทียบต้นทุนและประโยชน์นี้เป็นขั้นตอนสุดท้ายของการวิเคราะห์ต้นทุนและประโยชน์ เนื่องจากเป็นไปไม่ได้ที่จะเปรียบเทียบประโยชน์และต้นทุนโดยตรง จึงต้องอาศัยการวิเคราะห์ปัจจัยต่าง ๆ ซึ่งจะทำให้สามารถนำเสนอผลลัพธ์ในเชิงปริมาณ คุณภาพ และตัวเงินในระดับความละเอียดซึ่งหลากหลาย ในการนี้ หน่วยงานจะต้องดำเนินการดังนี้

- กำหนดเกณฑ์ในการเปรียบเทียบทางเลือกต่าง ๆ
- รวบรวมต้นทุนและประโยชน์ที่เป็นผลมาจากการออกกฎหมายและประเมินว่าทางเลือกนั้น ๆ เป็นไปตามเกณฑ์ที่ตั้งไว้หรือไม่
- กำหนดน้ำหนักที่ให้กับเกณฑ์แต่ละเกณฑ์เพื่อสะท้อนความสำคัญของเกณฑ์เหล่านั้นในกระบวนการเลือกทางเลือกที่ดีที่สุด
- เปรียบเทียบคะแนนที่ให้แก่ทางเลือกแต่ละทางเลือก<sup>93</sup>

<sup>90</sup> Ibid., p. 48.

<sup>91</sup> Ibid.

<sup>92</sup> Ibid.

<sup>93</sup> Ibid., p. 50.

หลังจากเปรียบเทียบเสร็จสิ้น ขั้นตอนต่อไปคือการเลือกทางเลือกทางนโยบายหรือกฎหมายที่แนะนำ พร้อมทั้งให้เหตุผลซึ่งควรรวมถึงเหตุผลโดยย่อว่า เพราะเหตุใดทางเลือกนี้ ๆ จึงไม่ได้รับเลือก<sup>94</sup>

### 17. การวางแผนสำหรับการนำกฎหมายมาใช้บังคับ

ขั้นตอนนี้เป็นขั้นตอนที่เกิดขึ้นภายหลังจากที่มีการรับฟังความคิดเห็นและภายในท้องที่ได้เลือกกฎหมายเป็นวิธีการในการแก้ปัญหา หน่วยงานจะต้องดำเนินการดังนี้

- กำหนดวัตถุประสงค์และหลักเกณฑ์ของการนำกฎหมายมาใช้บังคับอย่างประสบความสำเร็จ
- ออกแบบและกำหนดตารางขั้นตอนในการนำกฎหมายมาใช้บังคับพร้อมทั้งระบุเวลาสำหรับขั้นตอนต่าง ๆ ในกระบวนการนำกฎหมายมาใช้บังคับ
  - กำหนดผู้ที่มีความรับผิดชอบในการนำกฎหมายมาใช้บังคับ
  - ประเมินเงินทุนที่จำเป็นในการปฏิบัติตามกฎหมาย อีกทั้งประเมินค่าใช้จ่ายในกระบวนการนำกฎหมายมาใช้บังคับ
  - วิเคราะห์ระบบตรวจสอบสมรรถนะของกฎหมายที่มืออยู่เพื่อใช้ระบบตั้งกล่าวในการนำกฎหมายใหม่มาใช้บังคับ
  - วางแผนกระบวนการจัดการความเสี่ยงในการนำกฎหมายมาใช้บังคับ
  - ออกแบบระบบการลงโทษบนพื้นฐานของข้อมูลที่รวบรวมจากขั้นตอนก่อนฯ
  - ออกแบบยุทธวิธีในการสื่อสารเพื่อกระจายข้อมูลและสร้างความมั่นใจในการนำกฎหมายมาใช้บังคับ
  - หากเป็นไปได้ ควรมีการรณรงค์ให้ข้อมูลและฝึกอบรม หรือการตีพิมพ์คู่มือสำหรับผู้ที่มีประโยชน์เกี่ยวข้องได้ปรับตัวให้เข้ากับกฎหมายใหม่<sup>95</sup>

<sup>94</sup> Ibid, pp. 50-51.

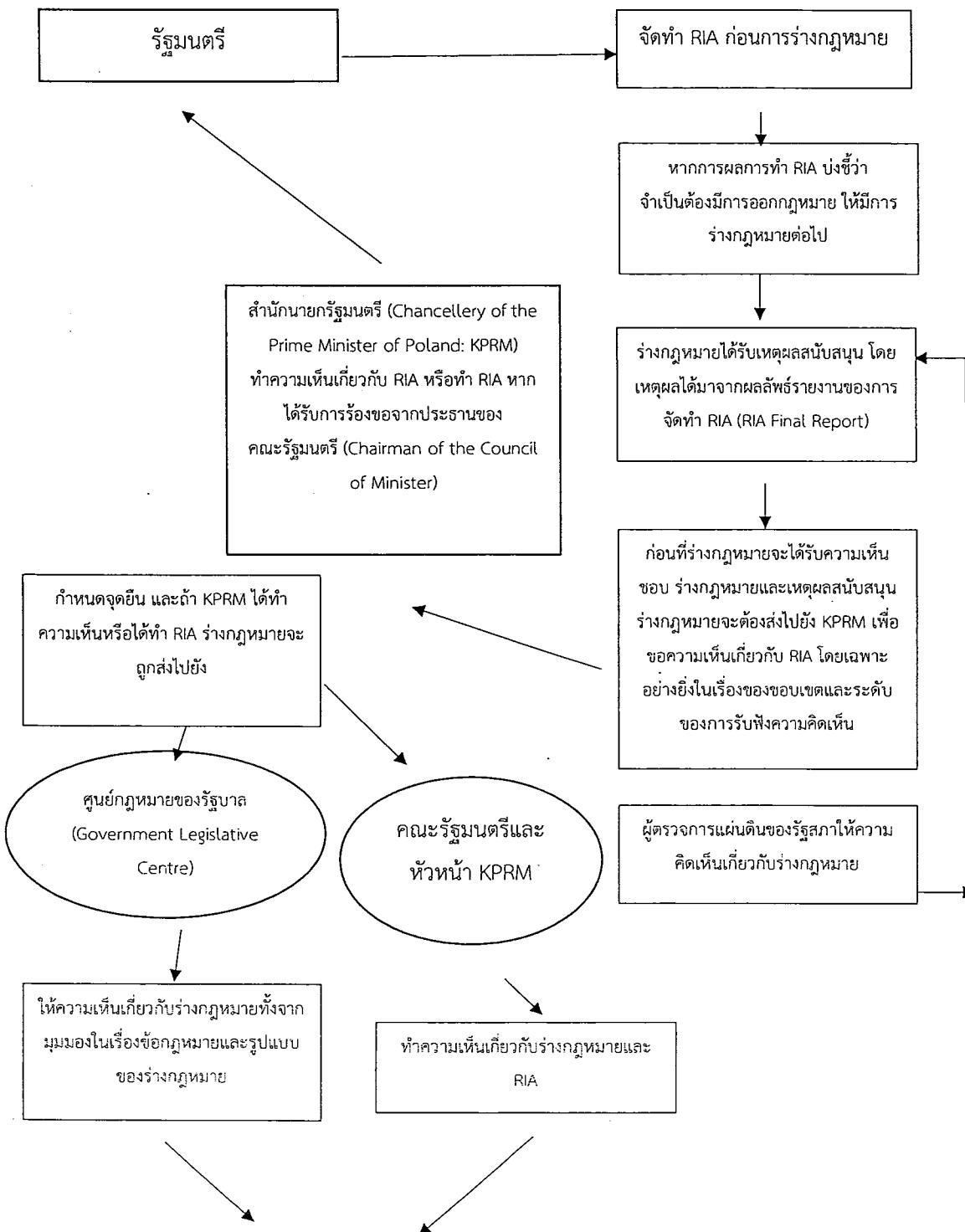
<sup>95</sup> Ibid., pp. 51-52.

คำถามสำหรับตรวจสอบกระบวนการ RIA (Overall RIA checking questions)

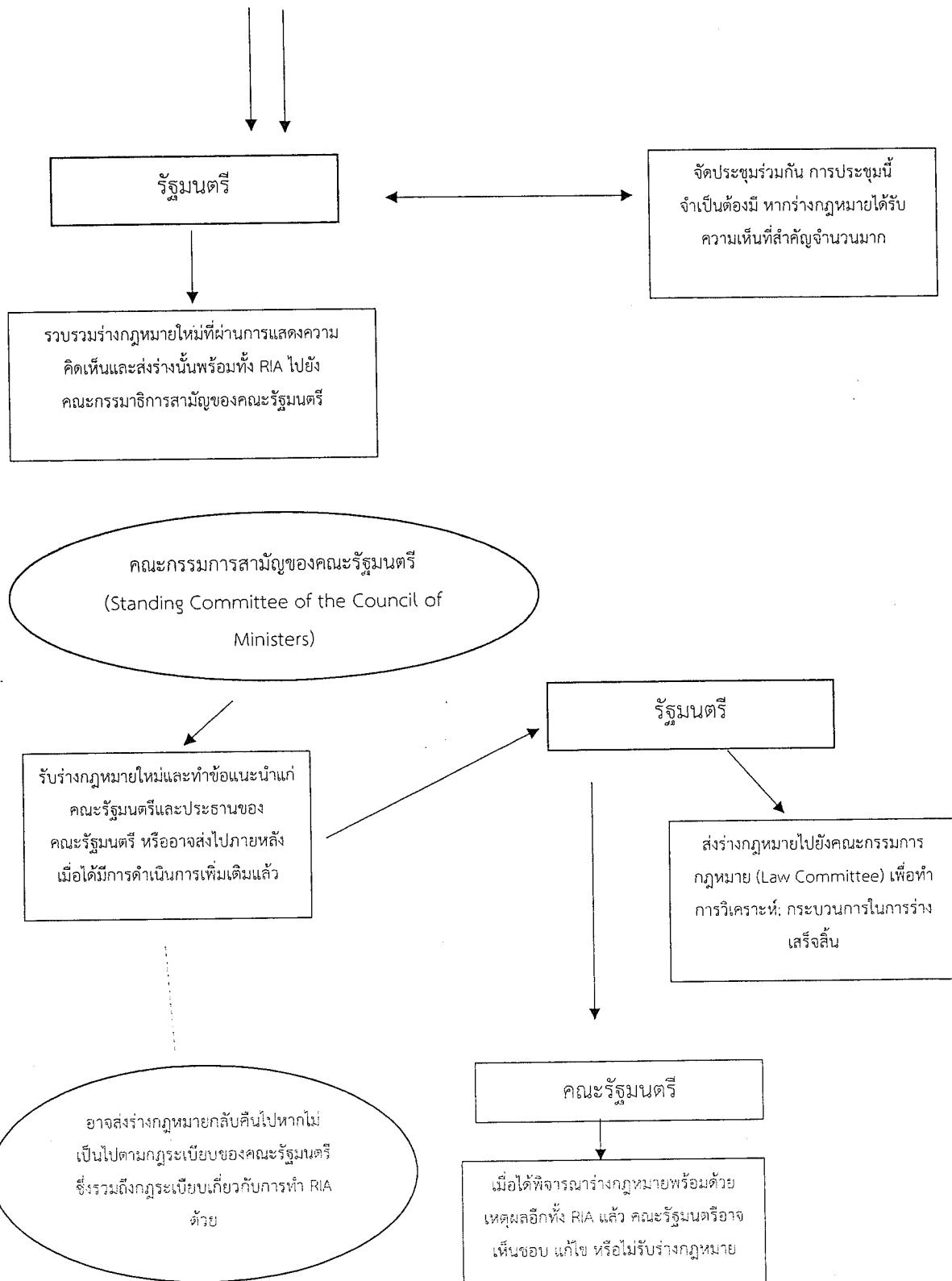
การตระเตรียมข้อเสนอกฎหมาย	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. มีการวิเคราะห์ปัญหาแล้วหรือไม่</li> <li>2. มีการกำหนดวัตถุประสงค์ของกฎหมายอย่างตรงประเด็นหรือไม่</li> <li>3. มีการกำหนดวิธีการในวัดการบรรลุเป้าหมายหรือวิธีการในการตรวจสอบความถูกต้องหรือไม่</li> <li>4. มีการอธิบายถึงเงื่อนไขในการออกกฎหมายหรือไม่</li> <li>5. มีการอธิบายถึงเหตุผลในการออกแบบและการออกกฎหมายหรือไม่</li> </ol>
วิธีการในการบรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมาย	<ol style="list-style-type: none"> <li>.1 มีการบรรยายถึงวิธีการทั้งหมดในการบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ของกฎหมายหรือไม่</li> <li>.2 มีการประเมินข้อดีและข้อเสียของวิธีการในการบรรลุวัตถุประสงค์แต่ละวิธีหรือไม่</li> <li>.3 มีการประเมินความเสี่ยงที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายหรือไม่</li> <li>.4 ทางเลือกได้รับการเลือกและนำเสนอสำหรับการรับฟังความเห็นอย่างละเอียดและได้รับการประเมินในขั้นต่อไปหรือไม่</li> </ol>
การรับฟังความคิดเห็น	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ได้มีการกำหนดเป้าหมายของการรับฟังความคิดเห็นหรือไม่</li> <li>2. ได้มีการวางแผนกระบวนการรับฟังความคิดเห็นหรือไม่</li> <li>3. มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่เหมาะสมหรือไม่</li> <li>4. การรับฟังความคิดเห็นดำเนินการไปตามมาตรฐานของ EU หรือไม่</li> <li>5. การรับฟังความคิดเห็นเป็นไปตามกฎหมายที่มีอยู่แล้วหรือไม่</li> <li>6. ได้มีการนำผลของการรับฟังความคิดเห็นมาพิจารณาในการออกแบบ RIA หรือไม่</li> </ol>
ต้นทุนและประโยชน์	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. มีการกำหนดไว้หรือไม่ว่าผู้ที่จะได้รับผลกระทบจากการกฎหมายใหม่คือใคร และจะได้รับผลกระทบอย่างไร</li> <li>2. มีการคาดการณ์ผลกระทบของกฎหมายต่อการคลังหรือไม่</li> <li>3. มีการประเมินผลกระทบต่อตลาดแรงงานหรือไม่</li> <li>4. มีการประเมินผลกระทบต่อการแข่งขันทางการค้าและการประกอบธุรกิจหรือไม่</li> <li>5. มีการประเมินผลกระทบต่อธุรกิจ SME หรือไม่</li> <li>6. มีการประเมินผลกระทบต่อการพัฒนาของส่วนภูมิภาคหรือไม่</li> <li>7. มีการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือไม่</li> </ol>

	<p>8. มีการประเมินภาระในการปฏิบัติตามกฎหมายเบียบรากการอันเป็นผลมาจากการที่จะออกมาหรือไม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาระต่อ SME</p> <p>9. มีการประมาณการณ์ต้นทุนและประโยชน์ในเชิงปริมาณหรือคุณภาพหรือไม่</p> <p>10. มีการประมาณการณ์ต้นทุนและประโยชน์ตามกรอบเวลาหรือไม่</p>
การนำกฎหมายมาใช้และการบังคับใช้กฎหมาย	<p>1. มีการบรรยายขั้นตอนการดำเนินการออกกฎหมายหรือไม่?</p> <p>2. มีบรรยายถึงบทลงโทษในกรณีที่มีการฝ่าฝืนบทกฎหมายใหม่หรือไม่</p> <p>3. มีการบรรยายถึงวิธีการในการควบคุมตรวจสอบนโยบายหรือกฎหมายที่บังคับใช้แล้วหรือไม่</p>
การเตรียมข้อเสนอแนะ	<p>1. มีการทำตารางต้นทุน/ประโยชน์ทั้งหมดของทางเลือกต่างๆ ที่เป็นการออกกฎหมายหรือไม่</p> <p>2. ได้เสนอแนะทางเลือกให้ทางเลือกหนึ่งพร้อมทั้งให้เหตุผลหรือไม่</p> <p>3. ได้ให้เหตุผลในการปฏิเสธทางเลือกอื่นๆ หรือไม่</p>
การนำกฎหมายที่แนะนำมาใช้	มีการวางแผนในการนำกฎหมายหรือนโยบายที่แนะนำมาใช้หรือไม่

(4) แผนผังขั้นตอนในการจัดทำ Regulation Impact Assessment (RIA)<sup>96</sup>



<sup>96</sup> Guidelines for the Regulation Impact Assessment, Annex 6 – RIA and the law-making process, p.6



### 2.5.6.2 แม่แบบ (RIA Template)

#### (1) บทนำ

การดำเนินการทำ RIA ของประเทศไทยเป็นรูปแบบที่คล้ายกับการทำของประเทศอื่น ๆ กล่าวคือมีการแบ่งองค์ประกอบที่สำคัญเป็นหัวข้อใหญ่ ได้แก่ การระบุปัญหา เพื่อประเด็นปัญหาอันนำไปสู่การแก้ไขที่ถูกต้อง และเมื่อการแก้ไขปัญหานั้นจะต้องทำโดยการร่างกฎหมายใหม่ขึ้นตอนต่อมาจึงกำหนดว่ากฎหมายที่จะร่างขึ้นมีเป้าหมายอย่างไรและจะใช้ในการแก้ปัญหาได้อย่างไร รวมทั้งในการประเมินผลกระทบต้องพิจารณาถึงมาตรการอื่น ๆ นอกเหนือจากกฎหมายที่สามารถบรรลุถึงเป้าหมายของกฎหมายเข่นกัน ซึ่งอาจเรียกรวมๆ ได้ว่าเป็นทางเลือก (Options) หลังจากนั้นต้องมีการจัดการรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่าย รวมทั้งจะต้องวิเคราะห์ต้นทุนและประโยชน์ของทางเลือกทุกทางเลือก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ซึ่งทั้งสองขั้นตอนถือเป็นขั้นตอนที่สำคัญมากและนับได้ว่าเป็นเอกลักษณ์ในการทำ RIA ของประเทศไทย หลังจากนั้นจึงทำการวางแผนว่าจะใช้มาตรการในการแก้ปัญหาอย่างไร และทำการเปรียบเทียบทางเลือกทั้งหมดหลังจากได้วิเคราะห์ต้นทุนและประโยชน์ของทางเลือกแต่ละอย่างแล้ว เพื่อหาทางเลือกที่ดีที่สุดอันนำไปสู่การออกกฎหมายในอนาคต โดยการนำเสนอผลของการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายจะอยู่ในรูปแบบของรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายฉบับสมบูรณ์ (RIA Final Report)

#### (2). โครงสร้าง

การทำ RIA ของประเทศไทยได้มีแม่แบบ ที่ชัดเจนว่าจะต้องให้แสดงรายละเอียดต่างๆ ในลักษณะที่เป็นการตอบคำถามตามที่กำหนดไว้ในลักษณะที่เป็นแบบสอบถาม กล่าวคือไม่ได้กำหนดการให้ข้อมูลว่าจะต้องทำในลักษณะการตอบคำถาม การตอบคำถามแบบถูกผิด หรือการบรรยายข้อเท็จจริง รวมทั้งไม่ได้กำหนดว่าจะต้องใช้คำถามอะไรบ้าง แต่อย่างไรก็ตามก็ได้มีการกำหนดคำถามในลักษณะ Checklist ในแต่ละส่วนไว้เพื่อรับรองว่าอย่างน้อยการทำ RIA จะสามารถให้ข้อมูลในส่วนที่สำคัญได้อย่างครบถ้วน รายละเอียดอยู่ในส่วน 2.5.6.1 ข้างต้น นอก จากนี้ คุณมีได้มีการวางแผนสร้างของรายงาน RIA ฉบับสมบูรณ์ไว้ ซึ่งประกอบไปด้วยองค์ประกอบ ดังนี้

1. การวิเคราะห์ปัญหา
  2. วัตถุประสงค์ ผลกระทบ และสถานการณ์แวดล้อม
  3. ทางเลือก
  4. การรับฟังความคิดเห็น
  5. ต้นทุนและประโยชน์
  6. การนำกฎหมายมาใช้บังคับ การบังคับใช้กฎหมาย และการควบคุม
- ตรวจสอบ

7. ข้อเสนอแนะ

8. แผนการในการนำกฎหมายมาใช้บังคับ

(3) อธิบายโครงสร้าง

1. การวิเคราะห์ปัญหา: สรุประยุทธ์และอุปสรรคของประเด็นปัญหา

2. วัตถุประสงค์ ผลกระทบ และสถานการณ์แวดล้อม (ส่วนนี้มีประโยชน์ใน การสร้างความชอบธรรมให้แก่ทางเลือกที่เป็นการออกกฎหมาย) ในส่วนนี้ หน่วยงานจะต้องให้รายละเอียด ต่อไปนี้

- บรรยายวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่เสนอ (ผลกระทบที่จะเกิดขึ้น คืออะไร, ใครจะเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบ)

- ภูมิหลัง: บรรยายกรอบทางกฎหมายที่มีอยู่ และความชอบธรรมใน การที่จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎหมาย

- การประเมินความเสี่ยง: บรรยายความเสี่ยงที่เกี่ยวข้องกับกฎหมาย โดยย่อพร้อมทั้งความเป็นไปได้ในการคำนวณความเสี่ยงในเชิงปริมาณ

3. ทางเลือก

- บรรยายโดยสรุปเกี่ยวกับทางเลือกที่มีอยู่ในการเข้าแทรกแซง

- วิเคราะห์ทางเลือกที่ดีที่สุดโดยละเอียด (แนะนำว่าต้องประกอบไป ด้วย 3 ทางเลือกเป็นอย่างน้อย ซึ่งต้องรวมถึงการไม่เข้าแทรกแซงและการแทรกแซงโดยวิธีการอื่นๆ นอกจาก การออกกฎหมาย ในกรณีวิเคราะห์แต่ละทางเลือก จะต้องวิเคราะห์ข้อดีและข้อเสียตลอดจนวางแผนการนำ กฎหมายมาใช้บังคับและการบังคับใช้กฎหมาย ดังนี้

ทางเลือก 1: การไม่เข้าแทรกแซง (บรรยายและประเมินผล)

ทางเลือก 2: การแทรกแซงโดยวิธีการอื่นนอกจากการออก กฎหมาย (บรรยาย ประเมินผล และวางแผนขั้นตอนในการนำวิธีการนั้นมาใช้และการบังคับใช้)

ทางเลือก 3 : มาตรการแทรกแซงทางกฎหมาย (บรรยาย ประเมินผล และวางแผนขั้นตอนในการนำกฎหมายมาใช้บังคับและการบังคับใช้กฎหมาย)

4. การรับฟังความคิดเห็น

- บรรยายว่าได้มีการกำหนดวัตถุประสงค์ของการรับฟังความ คิดเห็นไว้อย่างไร มีการวางแผนการรับฟังความคิดเห็นไว้อย่างไรและได้จัดขึ้นอย่างไร

- แจ้งให้ทราบว่าบุคคลใดบ้างที่มีส่วนร่วมในการรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่างๆ ของบุคคลเหล่านั้นมีอะไรบ้าง
- บรรยายว่าผลของการรับฟังความคิดเห็นได้ถูกนำไปใช้ในประเมินผลกระทบของกฎหมายอย่างไร

#### 5. ต้นทุนและประโยชน์

- ระบุบุคคล (subjects) ที่ได้รับผลกระทบจากการออกแบบกฎหมาย
- วิเคราะห์โดยละเอียดเกี่ยวกับต้นทุนและประโยชน์ที่ได้จากทางเลือกต่าง ๆ ที่กล่าวมาในข้อ 3 และนำเสนอในตารางต้นทุนและประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นกับบุคคลและภาคส่วนต่าง ๆ ดังที่จะแสดงต่อไปนี้

บุคคล/ภาคส่วนที่ได้รับผลกระทบ	ผลกระทบในแง่บวก (บรรยายในเชิงปริมาณหรือเชิงคุณภาพ)	ผลกระทบในแง่ลบ (อธิบายในเชิงปริมาณหรือเชิงคุณภาพ)
บุคคล		
การคลัง (public finance)		
ตลาดแรงงาน		
การแข่งขันทางการค้าและการประกอบธุรกิจ		
ผลกระทบต่อการพัฒนาท้องถิ่น		
ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม		
ต้นทุนและประโยชน์ที่ได้ทั้งหมด		

6. การนำทางเลือกมาใช้ การบังคับตามทางเลือกนั้น และการควบคุมตรวจสอบการดำเนินการของแต่ละทางเลือก

#### 7. ข้อเสนอแนะ

ส่วนนี้จะต้องประกอบด้วย

- การเปรียบเทียบระหว่างต้นทุนและประโยชน์ที่ได้ทั้งหมดจากทางเลือกทั้งหลายที่กล่าวไว้ในข้อ 3.
- การให้เหตุผลแก่ทางเลือกที่ได้รับการเสนอแนะ

## 8. การวางแผนในการนำกฎหมายมาใช้บังคับ

กล่าวโดยสรุป การทำ RIA เป็นกระบวนการสำคัญที่ช่วยในการตัดสินใจทางนโยบายได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น เนื่องจากทำให้ผู้ที่มีอำนาจตัดสินใจมีข้อมูลที่จำเป็นเกี่ยวกับผลดีและผลเสียที่อาจจะเกิดขึ้นซึ่งจะช่วยให้ตัดสินใจได้อย่างรอบคอบและรอบด้านมากขึ้น ปัจจุบัน RIA ได้ถูกนำไปใช้อย่างแพร่หลาย ในหลายประเทศทั่วโลก โดยที่กฎหมายเป็นเครื่องมือสำคัญในการสร้างบรรยาการที่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาศักยภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ RIA จึงถูกนำไปใช้เป็นส่วนสำคัญในการปฏิรูปกฎหมายและพัฒนาระบบการออกกฎหมายให้ดียิ่งขึ้น ซึ่งนำไปสู่การลดการออกกฎหมายที่ไม่จำเป็น ลดต้นทุนในการปฏิบัติตามกฎหมายของภาคเอกชน และส่งเสริมความสามารถในการแข่งขันอีกด้วย ประเทศไทยได้มีแนวคิดในการพัฒนาคุณภาพของกฎหมายและได้มีหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นของกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษรมาเป็นเวลาเกือบสามสิบปีแล้ว แต่การทำ RIA ในประเทศไทยยังไม่หลักเกณฑ์และแนวทางที่ชัดเจน และรอบด้านในการวิเคราะห์ผลกระทบของการออกกฎหมาย ดังนั้น เพื่อจะได้แนวทางในการกำหนดหลักเกณฑ์และกระบวนการ RIA ที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย ในบทนี้ คณะกรรมการวิจัยจึงได้ทำการศึกษาแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการทำ RIA ในต่างประเทศ รวมทั้งสิ้น 6 ประเทศด้วยกัน ได้แก่ ประเทศไทย เยอรมนี สหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย (รัฐนิวเซาท์เวลส์) นิวซีแลนด์ และโปแลนด์ จากการศึกษาพบว่า แม้ว่า RIA ต่างประเทศจะมีหลักเกณฑ์และรายละเอียดที่แตกต่างกัน แต่มีองค์ประกอบสำคัญที่เหมือนกันก่อตัวคือ การระบุปัญหาและวัตถุประสงค์ การพิจารณาทางเลือกทั้งที่เป็นการออกกฎหมายและไม่ใช่การออกกฎหมาย การวิเคราะห์ผลกระทบทั้งทางด้านบวกและลบของแต่ละทางเลือก การรับฟังความคิดเห็น และการให้คำแนะนำว่าทางเลือกใดเป็นทางเลือกที่ดีที่สุด

คณะกรรมการวิจัยพบว่าประเทศไทยส่วนใหญ่นำกระบวนการ RIA มาใช้โดยเป็นส่วนหนึ่งของการพิจารณากฎหมายของฝ่ายบริหาร กล่าวคือ ร่างกฎหมายจะต้องได้ผ่านกระบวนการ RIA มา ก่อนจะได้รับการพิจารณาจากคณะกรรมการรัฐมนตรี ในขณะที่ในบางประเทศฐานทางกฎหมายในการทำ RIA อยู่ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ ดังเช่น ในกรณีรัฐนิวเซาท์เวลส์ ประเทศไทยออกกฎหมายที่มีกฎหมายกำหนดให้การออกกฎหมาย ลำดับรองต้องผ่านกระบวนการ RIA ในประเด็นเรื่องของขอบเขตการทำ RIA นั้น ประเทศไทยส่วนใหญ่ กำหนดให้ทำ RIA กับกฎหมายที่มีผลกระทบอย่างมาก และมีการยกเว้นกฎหมายที่มีผลกระทบน้อยไม่ต้องผ่านกระบวนการ RIA เช่น ในบางประเทศเช่น สหรัฐอเมริกา กฎหมายที่ก่อให้เกิดต้นทุนในการปฏิบัติไม่เกินกว่าที่กำหนดอาจเข้าสู่กระบวนการ Fast Track แทนที่จะต้องผ่านการทำ RIA อย่างเต็มรูปแบบ ส่วนความละเอียดและความลึกของการวิเคราะห์ผลกระทบนั้น ประเทศไทยส่วนใหญ่ได้นำหลักความได้ดั้งส่วนมาใช้ ดังนั้น ระดับความละเอียดและความลึกในการวิเคราะห์จึงขึ้นอยู่กับปริมาณผลกระทบที่คาดว่าจะได้รับหากนำกฎหมายมาใช้ นอกจากนี้ การวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมายนั้นจะต้องครอบคลุมถึงผลกระทบอย่างรอบด้านไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม หลายประเทศได้ให้ความสำคัญกับผลกระทบต่อธุรกิจขนาดเล็ก ผลกระทบต่อการแข่งขัน ตลอดจนการกระจายของผลกระทบว่ามีผลต่อกลุ่มนั้นมากเป็นพิเศษหรือไม่ การ

กำหนดผลกรบทบมักจะให้ใช้การกำหนดในเชิงปริมาณเป็นหลัก ในกรณีที่ไม่อาจกำหนดในเชิงปริมาณได้สิ่งให้กำหนดในเชิงคุณภาพ ส่วนการรับฟังความคิดเห็นนั้น มีแนวโน้มว่าอาจมีข้อมากกว่าหนึ่งครั้ง เช่น อาจนำมาใช้ในการกำหนดปัญหาและการกำหนดทางเลือก เป็นต้น ในประเทศไทยทั้งหมดที่ศึกษากำหนดให้การทำ RIA เป็นหน้าที่ของหน่วยงานราชการที่รับผิดชอบนโยบายด้านนั้นๆ อย่างไรก็ได้ ในหลายประเทศก็ได้กำหนดให้มีการตรวจสอบคุณภาพของ RIA ด้วย ซึ่งเป็นการตรวจสอบในเนื้อหาด้วย ไม่ใช่เป็นเพียงการตรวจสอบในเชิงรูปแบบเท่านั้น โดยมักกำหนดให้หน่วยงานกลางของฝ่ายบริหารเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบอีกชั้นหนึ่ง แต่มีข้อสังเกตว่า แต่ละประเทศได้กำหนดผลของการตรวจสอบไว้แตกต่างกัน บางประเทศกำหนดข้อเสนอที่ไม่ผ่านการตรวจสอบคุณภาพจะต้องได้รับการแก้ไขก่อนที่จะนำเสนอต่อผู้มีอำนาจพิจารณาในขั้นต่อไป ในขณะที่บางประเทศการตรวจสอบคุณภาพไม่ได้เป็นเงื่อนไขในการพิจารณาในขั้นต่อไป แต่ความเห็นของหน่วยงานประกันคุณภาพจะได้รับการพิจารณาประกอบกับข้อเสนออย่างมีความหมาย เพื่อเป็นข้อมูลสำหรับผู้มีอำนาจตัดสินใจในการพิจารณาความน่าเชื่อถือและความเหมาะสมของ RIA

ในบทต่อไป คณะผู้วิจัยจะได้ศึกษาการจัดทำ RIA โดยผู้เชี่ยวชาญต่างประเทศและจะนำเสนอแนวทางในการกำหนดกระบวนการ RIA ที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทยในบทที่ 4

## บทที่ 3

### การจัดทำ RIA โดยผู้เชี่ยวชาญชาวต่างประเทศ

#### 3.1 บทนำ

จากที่ได้กล่าวมาแล้วในบทก่อนว่า กระแสความตื่นตัวในการจัดทำ RIA เกิดขึ้นทั่วโลก ประเทศไทยเองก็เป็นหนึ่งในประเทศที่รับเอกสารทำ RIA แบบไม่เต็มรูปมาใช้ตั้งแต่ปี 2531 และได้ดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรมมาเป็นลำดับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการตรวจสอบความจำเป็นในการออกกฎหมายซึ่งรัฐบาลได้ออกหลักเกณฑ์มาบังคับทุกภาคส่วนให้ปฏิบัติตาม ดังที่เรียกว่า “Checklist 10 ประการ” ซึ่งเทียบเคียงจาก Reference Checklist for Regulatory Decision ของ OECD และตั้งคณะกรรมการพัฒนากฎหมายในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการคุณภาพชีวภาพเพื่อพัฒนากฎหมายของส่วนราชการ ตั้งแต่การดำเนินการให้เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายกำหนดไว้ การพัฒนากฎหมายตามนโยบายพิเศษของรัฐบาล และที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำ RIA โดยตรงก็คือ การพัฒนากฎหมายเชิงกระบวนการ

อย่างไรก็ตาม จุดเน้นสำคัญของ Checklist 10 ประการและการกิจของคณะกรรมการพัฒนากฎหมายอยู่ที่การ “ลดและเลิกกฎหมาย” ในลักษณะที่เป็นการทำ RIA แบบ Deregulation มากกว่ารูปแบบอื่น ยกตัวอย่างเช่น การลดและยกเลิกกฎหมายหรือระเบียบที่สร้างภาระโดยไม่จำเป็นแก่ประชาชน การลดและเลิกกฎหมายหรือระเบียบซึ่งควบคุมธุรกิจที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจหรือการประกอบการแข่งขันกับเอกชนโดยไม่จำเป็น การลดและเลิกกฎหมายหรือระเบียบที่ก่อให้เกิดความยุ่งยาก หรือการลด เลิกหรือแก้ไขกระบวนการหรือขั้นตอนที่ล่าช้าหรือไม่จำเป็นตามกฎหมาย เป็นต้น

โดยเหตุที่การดำเนินการตาม Checklist เป็นการทำ RIA ในลักษณะไม่เต็มรูปและจุดเน้นอยู่ที่การลดและเลิกกฎหมายเป็นสำคัญ ทำให้การทำ RIA ดังกล่าวอาจไม่สนใจตอบต่อความคาดหวังของการได้มาซึ่งกฎหมายที่ดีสำหรับการบริหารประเทศท่ามกลางกระแสความเปลี่ยนแปลงในปัจจุบันได้ ทั้งนี้ด้วยสาเหตุหลายประการ แต่เหตุผลประการสำคัญ ได้แก่ การจัดทำ Checklist นั้นดำเนินการเพียงขั้นตอนที่หน่วยงานตัดสินใจออกกฎหมายและได้ดำเนินการจัดทำร่างกฎหมายเรียบร้อยแล้ว ด้วยเหตุนี้ Checklist จึงถูกมองว่าเป็นอุปสรรคต่อการออกกฎหมายของหน่วยงานให้เร็วที่สุดและทำแบบ “ขอไปที” เพื่อให้ครบหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการคุณธรรมนตรีกำหนดเท่านั้น<sup>1</sup> นอกจากนี้ กระบวนการจัดทำ RIA ของไทยยังขาดกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและสาธารณะนั้นอาจไม่ได้รับการพิจารณาอย่างรอบคอบและ

---

<sup>1</sup> เดือนเด่น นิคมบริรักษ์, วรวัลย์ ไพบูลย์จิตต์อารี และณัฏฐณิชา เลอพลิเบอร์ต, “รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาวิจัยเรื่อง การวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย,” เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการคุณภาพชีวภาพ, 2557, หน้า xi.

รอบด้าน<sup>2</sup> ยิ่งไปกว่านั้น ไม่มีหน่วยงานใดมีหน้าที่ตรวจสอบคุณภาพของการทำ Checklist ดังกล่าวโดยตรง ทำให้ไม่เกิดความสอดคล้องกับมาตรฐานสากล<sup>3</sup> นอกจากนี้จากที่กล่าวข้างต้นแล้วยังปรากฏอีกว่า การทำ RIA ของต่างประเทศได้พัฒนาจากขั้น Deregulation หรือการลดหรือเลิกกฎหมาย จนถึงขั้น Better Regulation หรือการมีบทบัญญัติของกฎหมายที่ดี ซึ่งมีได้มองว่าจะต้องลดหรือเลิกกฎหมายแต่เพียงอย่างเดียว บางครั้งกฎหมายก็ยังมีความสำคัญในฐานะที่เป็นเครื่องมือของรัฐในการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี การลดหรือเลิกกฎหมายจึงอาจจะมีใช่หนทางที่ดีที่สุดที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว การมีบทบัญญัติของกฎหมายที่ดี ต่างหากที่เป็นกฎหมายและออกสำคัญให้รัฐบรรลุวัตถุประสงค์ที่กล่าวข้างต้น

ด้วยเหตุดังกล่าวเนื่องจากนักวิชาการและนักกฎหมายที่มีความเชี่ยวชาญทางด้านกฎหมายได้เสนอให้รัฐบาลไทยพิจารณาอนุมัติเป็นที่เรียบร้อยแล้ว จึงได้มีการจัดทำ “Guideline on Anti-corruption in RIA” ขึ้น ซึ่งเป็นเอกสารที่ให้แนวทางและข้อแนะนำในการดำเนินการเพื่อรักษาความโปร่งใส ตรวจสอบ性强 และยังคงความมั่นคงของประเทศไทยไว้ได้ในระยะยาว สำหรับการนำใช้ในประเทศไทย จึงถือเป็นการสำคัญอย่างยิ่งที่จะช่วยให้ประเทศไทยบรรลุเป้าหมายในการต่อต้านการคอร์รัปชันได้เป็นอย่างดี

นายมาร์ตินเป็นนักเศรษฐศาสตร์และที่ปรึกษาโยบายสาธารณะของเมืองเมลเบิร์น ประเทศออสเตรเลีย มีประสบการณ์ทางด้านการปฏิรูปภาระเบี้ยบและการแข่งขัน การพัฒนาโยบายสาธารณะและการประเมินแผนงาน การประกันคุณภาพ การส่งเสริมด้านธุรกิจ การลงทุนระหว่างประเทศและกลยุทธ์ทางด้านธุรกิจ นอกจากนี้ นายมาร์ตินยังเคยดำรงตำแหน่งผู้บริหารอาชญากรรมทั้งของหน่วยงานภาครัฐและเอกชนซึ่งรวมถึงประสบการณ์การเป็นกรรมการสำนักงานปฏิรูปภาระเบี้ยบมาอย่างนานกว่า 10 ปี ทำให้ร่างแม่แบบการประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายที่นายมาร์ตินเป็นผู้จัดทำขึ้นค่อนข้างที่จะมีความสมบูรณ์พอสมควร

บทนี้จะสรุปภาพรวมการวิเคราะห์แม่แบบรวมทั้งการปฏิรูปอี็นฯ ที่เกี่ยวข้องที่จัดทำโดยผู้เชี่ยวชาญชาวต่างประเทศทั้งในส่วนที่เป็นยุทธศาสตร์การปฏิรูปกฎหมายของไทย การจัดทำ RIA ร่างแม่แบบ RIA การประเมินผลกระทบจากการค้อร์รัปชัน ครอบครัวประเมณต้นทุนในการปฏิรูปกฎหมาย เพื่อเป็นแนวทางในการศึกษาวิเคราะห์ต่อไปในบทที่ 4

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า xii.

เรื่องเดียวกัน

### 3.2 ยุทธศาสตร์ของการจัดทำ RIA ที่เสนอต่อรัฐบาลไทย

#### 3.2.1 เหตุผลที่ประเทศไทยต้องจัดทำ RIA อย่างเต็มรูป

ผู้เชี่ยวชาญชาวต่างประเทศเสนอต่อรัฐบาลไทยว่า ถึงเวลาที่ประเทศไทยควรจัดให้มีการทำ RIA อย่างเต็มรูป ทั้งนี้ เพราะการจัดทำการวิเคราะห์ผลกระทบของกฎระเบียบ<sup>4</sup> นั้นเป็นเครื่องมือเชิงนโยบายที่ช่วยให้การตรวจสอบและการประเมินผลกระทบประโยชน์ ค่าใช้จ่าย และผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากการออกกฎระเบียบนั้น ซึ่งเป็นที่มาของการก้าวไปสู่การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทย โดยเฉพาะการผลิตที่เพิ่มขึ้นและการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ นอกจากนี้ยังช่วยให้เกิดการสร้างเสริมให้สังคมมีการควบคุมที่มีประสิทธิภาพในด้านต่างๆ ยิ่งกว่านั้นยังเป็นการลดขั้นตอนการปฏิบัติงานของทางราชการอีกด้วย<sup>5</sup>

เหตุผล-principles สำคัญที่สุดในการจัดทำ RIA ได้แก่ การที่ผู้ประกอบการยังไม่มีความคล่องตัวมากเท่าที่ควรในการประกอบธุรกิจและการแข่งขันทางการค้า<sup>6</sup> ทั้งนี้ประเทศไทยมีเพียงการตรวจสอบที่เรียกว่า Checklist 10 ประการแต่เพียงอย่างเดียว ส่วนองค์กรตรวจสอบ การใช้วิธีทางของ RIA การประเมินความคุ้มค่า การอบรม การรับฟังความคิดเห็นสาธารณะที่เป็นส่วนสำคัญของ RIA อย่างเต็มรูปยังมิได้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม<sup>7</sup>

#### 3.2.2 ยุทธศาสตร์การขับเคลื่อนการปฏิรูปกฎระเบียบ

ผู้เชี่ยวชาญชาวต่างประเทศเสนออยุทธศาสตร์ในการปฏิรูปกฎระเบียบให้สอดคล้องกับแนวทางของต่างประเทศโดยใช้การทำ RIA เป็นแกนกลางในการขับเคลื่อน และมีการดำเนินการอย่างอื่นเพื่อปฏิรูปกฎระเบียบของประเทศไทยทั้งระบบ ซึ่งจำแนกออกเป็น 6 ขั้นตอน

ขั้นตอนที่ 1 การดำเนินการจัดทำคู่มือ RIA คู่มือการวิเคราะห์ต้นทุนกับผลประโยชน์ ครอบคลุมต้นทุนของการปฏิบัติตามกฎระเบียบ คู่มือการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ คู่มือการประเมินผลกระทบต่อการคอร์รัปชัน ยุทธศาสตร์การดำเนินการและแผนงานการจัดการอบรม<sup>8</sup>

ขั้นตอนที่ 2 ได้แก่

(2.1) การจัดตั้งหน่วยงานควบคุม ได้แก่ การจัดตั้งสำนักงานปฏิรูปกฎระเบียบสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี เพื่อเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การปฏิรูปกฎระเบียบ มี

<sup>4</sup> คำว่า “กฎระเบียบ” ในบทนี้ หมายถึง กฎหมายทุกฉบับ ไม่ว่าจะตราโดยอำนาจใดบัญญัติหรืออำนาจบริหาร

<sup>5</sup> Martin Oakley, Purpose & Benefits of Regulatory Impact Analysis (RIA), p. 1.

<sup>6</sup> Ibid, p. 2.

<sup>7</sup> Ibid, p. 3.

<sup>8</sup> Martin Oakley, Regulatory Reform Implementation Strategy, p. 3.

ข้อสังเกตว่า สำนักงานดังกล่าวมีได้มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับ RIA เท่านั้น แต่เป็นผู้มีหน้าที่รับผิดชอบการปฏิรูปกฎหมายและกฎระเบียบต่าง ๆ ทั้งระบบ แต่จุดเน้นก็ยังคงอยู่ที่ RIA เป็นสำคัญ ซึ่งได้แก่ การจัดทำรายงานความก้าวหน้าในการปฏิรูปกฎหมายและการดำเนินการจัดทำ RIA การจัดทำรายงานเกี่ยวกับการปฏิบัติตามเงื่อนไขของ RIA ของหน่วยงานต่าง ๆ การปรับปรุงคู่มือ RIA และการตีพิมพ์บทความเผยแพร่เกี่ยวกับ RIA การจัดอบรม RIA ให้คำแนะนำเกี่ยวกับการคัดเลือกคณะกรรมการอิสระในการทบทวน RIA เป็นต้น<sup>9</sup>

(2.2) การประสานงาน ได้แก่ การจัดตั้งหน่วยประสานงานการปฏิรูปกฎหมายและกฎระเบียบขึ้น ตรงต่อกระทรวงแต่ละกระทรวง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประสานงานให้มีการผลักดันยุทธศาสตร์การปฏิรูปกฎหมายและเพื่อรายงานความก้าวหน้าและการไม่ปฏิบัติตามยุทธศาสตร์ของหน่วยงานนั้น ๆ ต่อสำนักงานปฏิรูปกฎหมายเบียบตามข้อ (2.1)<sup>10</sup>

(2.3) สถานะของกฎหมายเบียบ ได้แก่ การจัดทำฐานข้อมูลกฎหมายให้เป็นปัจจุบันบนเว็บไซต์ของสำนักงานคณะกรรมการคุณวิภาวดี ทั้งนี้เพื่อให้เป็นศูนย์รวมของกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ทั้งกฎหมายลำดับหลักและกฎหมายลำดับรอง<sup>11</sup>

(2.4) กระบวนการของฝ่ายบริหารเกี่ยวกับกฎหมายเบียบ ได้แก่ การเผยแพร่กระบวนการทำงานของฝ่ายบริหารในการอนุมัติกฎหมายเบียบต่าง ๆ ลงบนเว็บไซต์ของหน่วยงาน โดยใช้ภาษาที่เข้าใจง่าย ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความชัดเจนแน่นอนและเกิดความโปร่งใส โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเผยแพร่ขั้นตอนต่าง ๆ ที่จะได้รับอนุมัติตามกฎหมายเบียบในการขออนุญาตต่าง ๆ หลักเกณฑ์วินิจฉัย ค่าธรรมเนียม แบบฟอร์ม สิทธิในการอุทธรณ์ หน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายหรือระเบียบ วิธีการบังคับ บทลงโทษ เป็นต้น<sup>12</sup>

(2.5) การรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ โดยเฉพาะการรับฟังความคิดเห็นบนเว็บไซต์ของหน่วยงาน เพื่อให้ประชาชนได้เข้าถึงมากที่สุด<sup>13</sup>

ขั้นตอนที่ 3 การอบรมผู้เกี่ยวข้องกับการจัดทำ RIA การจัดการอบรมหลักสูตรการทำ RIA มุ่งเน้นให้ผู้เข้ารับการอบรมพัฒนาทักษะในเรื่องของการพิจารณาต้นทุนและผลประโยชน์และพัฒนาทักษะการวิเคราะห์ในด้านต่าง ๆ ที่จำเป็นต่อการจัดทำ RIA ในช่วงแรกย่อมจะเป็นการยากและยังไม่ได้ RIA ที่มีคุณภาพ แต่ถ้ามีประสบการณ์เพียงพอ ผู้เกี่ยวข้องดังกล่าวก็สามารถจัดทำ RIA ได้อย่างมีคุณภาพ<sup>14</sup>

<sup>9</sup> Ibid., pp. 3-4.

<sup>10</sup> Ibid., p. 4.

<sup>11</sup> Ibid., pp. 4-5.

<sup>12</sup> Ibid., pp. 6-10.

<sup>13</sup> Ibid., p. 11.

<sup>14</sup> Ibid., pp. 12-14.

### หัวข้อการอบรมครรภกอบด้วย<sup>15</sup>

- กฎหมายและกฎระเบียบเกี่ยวกับเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และการปกครอง
- การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ
- การวิเคราะห์ปัญหา
- การวิเคราะห์ข้อมูล
- ทางเลือก
- การวิเคราะห์เกี่ยวกับประสิทธิภาพอันพึงคาดหมายจากกฎระเบียบ/ทางเลือกในการแก้ไขปัญหา
- การวิเคราะห์ต้นทุนกับผลประโยชน์
- การปรึกษาและรับฟังความคิดเห็น
- กรณีศึกษาสำหรับ RIA ที่ดีและไม่ดี

ขั้นตอนที่ 4 สามารถจำแนกการดำเนินการออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่

(4.1) การประเมินผลกระทบต่อการคอร์รัปชัน เป็นการประเมินตามแผนงานประจำปีของหน่วยงานว่ากฎหมายที่บังคับใช้อยู่ฉบับใดควรได้รับการประเมินผลกระทบต่อการคอร์รัปชันบ้าง เพื่อให้มีการแก้ไขกฎหมายหรือกฎระเบียบเสียใหม่ให้เกิดความโปร่งใสยิ่งขึ้น<sup>16</sup> นอกจากนี้ หน่วยงานพึงจัดให้มีการเผยแพร่ข้อมูลต่างๆ เพื่อให้เกิดความโปร่งใสตรวจสอบได้ โดยเฉพาะทางเว็บไซต์ของหน่วยงาน<sup>17</sup>

(4.2) ครอบการประมาณต้นทุนในการปฏิบัติตามกฎระเบียบ เป็นการประมาณต้นทุนของการปฏิบัติตามกฎหมายที่บังคับใช้ ซึ่งถ้าหากได้จัดทำ RIA ในกรอบกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งแล้ว การประมาณต้นทุนของการปฏิบัติตามกฎหมายที่บังคับใช้จะต้องมีขั้นตอน ทั้งยังทำให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องสามารถประเมินและประมาณการในเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายหรือกฎระเบียบนั้นได้อย่างแม่นยำอีกด้วย<sup>18</sup>

(4.3) การนำร่องจัดทำ RIA ในหน่วยงานของรัฐบางหน่วยงาน และนำมาปรับใช้กับกฎหมายที่มีผลบังคับใช้อยู่ด้วย ผู้เขียนขอเสนอว่า การทำ RIA ในประเทศไทยต่างๆ มีหลายรูปแบบ บางก็จัดทำกับกฎหมายทุกลำดับศักดิ์ ทั้งที่เป็นร่างกฎหมายใหม่และกฎหมายที่บังคับใช้อยู่แล้ว

<sup>15</sup> Ibid., p. 14.

<sup>16</sup> Ibid., p. 15.

<sup>17</sup> Ibid., p. 15.

<sup>18</sup> Ibid., p. 15.

โดยพิจารณาถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นที่สามารถคำนวณเป็นตัวเงินได้เกินที่กำหนดไว้ เช่น ถ้ากฎระเบียบใหม่ผลกระทบเกินกว่า 100 ล้านดอลลาร์ จำเป็นต้องจัดทำ RIA เป็นต้น บางประเทศจะเฉพาะธุรกิจบางประเภท หรือบางประเทศโดยเฉพาะประเทศกำลังพัฒนาที่ใช้วิธีการนำร่องหรือทดลองใช้กับบางหน่วยงานเสียก่อน ทั้งนี้เพื่อแสดงให้เห็นถึงความสำคัญและประโยชน์อย่างแท้จริงของการจัดทำ RIA<sup>19</sup> โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสร้างทักษะและความชำนาญให้เกิดขึ้นก่อนที่จะผลักดันการใช้ RIA ในทุกภาคส่วนของรัฐบาล<sup>20</sup>

กรณีประเทศไทย ผู้เชี่ยวชาญชาวต่างประเทศมีข้อเสนอแนะว่ารัฐบาลควรพัฒนาวิธีการแนะนำ RIA ให้เป็นที่รู้จักภายในประเทศ โดยกำหนดกลุ่มเป้าหมายเบื้องต้นโดยเจาะจงแล้วจึงขยายให้ดำเนินการเต็มรูปแบบทุกภาคส่วนและทั้งร่างกฎระเบียบใหม่และกฎระเบียบที่มีผลใช้บังคับอยู่ เริ่มตั้งแต่กฎหมายที่มีผลกระทบอย่างมาก ซึ่งพิจารณาจากข้อสังเกตของหน่วยงานหรือความเห็นขององค์กรหรือผู้เชี่ยวชาญว่ากฎระเบียบฉบับใดมีผลกระทบมากหรือน้อย จากนั้นก็จัดเตรียมข้อมูลเพื่อให้รัฐมนตรีที่รับผิดชอบพิจารณาอีกครั้งนึง และเพื่อลดความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นระหว่างหน่วยงานกลางที่ควบคุมการจัด RIA กับหน่วยงานที่มีหน้าที่จัด RIA ควรตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจ ประกอบด้วยแทนจากหน่วยงานต่างๆ เพื่อร่วมกันจัดทำ RIA ภายในกรอบระยะเวลา 12-18 เดือน<sup>21</sup> วิธีการดังกล่าวనี้ผู้เชี่ยวชาญชาวต่างประเทศอ้างอิงมาจาก Austrian National Competition Policy Legislative Review ซึ่งยืนยันว่าเป็นวิธีการที่ประสบผลสำเร็จอย่างสูงในการปฏิรูปกฎระเบียบ<sup>22</sup>

ผู้เชี่ยวชาญชาวต่างประเทศยังเสนออีกว่า เมื่อเปรียบเทียบถึงข้อดีและข้อเสียแล้ว เห็นสมควรที่ดำเนินการทำ RIA นำร่องบางหน่วยงานก่อนในช่วงแรก ทั้งนี้เพื่อการใช้วิธีการนำร่องบางหน่วยงานจะทำให้รัฐบาลสามารถจัดการกับกฎระเบียบตามลำดับความสำคัญ จัดความกดดันทางด้านเวลาและลดความขัดแย้งในการดำเนินการของหน่วยงานต่างๆ นอกจากนี้ยังพอมีเวลาให้ผู้เกี่ยวข้องพัฒนา RIA ได้ในระดับเป็นที่น่าพอใจ เจ้าหน้าที่มีเวลาพอที่จะเตรียมฝึกทักษะในการคำนวณต้นทุนกับผลประโยชน์ รัฐบาลไม่จำต้องทุ่มงบประมาณมากจนเกินไปเพื่อการจัดทำ RIA ในคราวเดียวกันทั้งหมด เป็นต้น<sup>23</sup>

<sup>19</sup> Ibid., pp. 15-16.

<sup>20</sup> Ibid., p. 16.

<sup>21</sup> Ibid., pp. 16-17.

<sup>22</sup> Ibid., p. 17.

<sup>23</sup> Ibid., p. 18.

**ขั้นตอนที่ 5 โครงการปฏิรูปกฎหมายเบี่ยบ เป็นขั้นตอนในการทบทวนกฎหมายและกฎระเบียบ** ที่จำต้องการแก้ไขขั้นทางการค้า หรือที่ส่งผลกระทบต่อการจัดอันดับโดยธนาคารโลกสำหรับความยากง่ายในการประกอบธุรกิจ นอกเหนือจากนี้ยังบททวนกฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับการประกอบอาชีพ ทั้งยังลดความล่าช้าในระบบราชการอีกด้วย<sup>24</sup>

### **ขั้นตอนที่ 6 การวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมายเบี่ยบอย่างเต็มรูป**

เมื่อได้ดำเนินการนำร่องจัดทำ RIA ในหน่วยงานบางหน่วยงานแล้ว รัฐบาลพึงผลักดันให้มีการจัดทำ RIA อย่างเต็มรูป ทั้งกฎหมายหรือกฎระเบียบที่ผลให้บังคับอยู่และร่างกฎหมายหรือกฎระเบียบ สิ่งสำคัญของการนี้ก็คือการจัดการอบรมทั้งที่เป็นการอบรมเจ้าหน้าที่ใหม่และการอบรมทบทวนเจ้าหน้าที่ที่เคยอบรมมาแล้ว

กล่าวโดยสรุป การดำเนินการตามขั้นตอนที่ 1 ถึงขั้นตอนที่ 3 เป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำแม่แบบและคู่มือ RIA ซึ่งผู้เขียนพยายามตั้งประเด็นถกเถียงว่าเป็นขั้นตอนเริ่มต้นที่สำคัญที่สุดในการปฏิรูปกฎหมายและระเบียบต่างๆ ของบ้านเมือง เมื่อดำเนินการจัดทำ RIA จนเสร็จสมบูรณ์แล้ว จึงเริ่มดำเนินการในส่วนของการประเมินผลกระทบต่อการค้ารั้งปั้นและการประมาณต้นทุนของการปฏิบัติตามกฎหมายเบี่ยบ พร้อมกันนี้ก็นำ RIA ไปใช้นำร่องในหน่วยงานบางหน่วยงานและนำมาใช้กับกฎหมายที่บังคับใช้อยู่แล้ว จนกระทั่งนำ RIA มาใช้อย่างเต็มรูปในที่สุด

### **3.3 กระบวนการจัดทำ RIA**

ผู้เขียนพยายามหาตัวตั้งประเทศไทยได้เสนอแนะรูปแบบการจัดทำ RIA และยอมรับว่า หลายประเทศได้กำหนดกระบวนการ RIA ไว้อย่างเดิม โดยเฉพาะประเทศในกลุ่ม OECD แต่ในระยะเริ่มต้นของการนำ RIA มาใช้ในประเทศไทย ควรลดความซับซ้อนและความยุ่งยากลง เพราะรัฐตลอดจนเจ้าหน้าที่ของรัฐยังขาดประสบการณ์ในการจัดทำ RIA ถ้าหากรับกระบวนการ RIA ที่สมบูรณ์ดังกล่าวมาใช้ก็อาจสร้างความยุ่งยากและสับสน ทั้งยังอาจเกิดความเสี่ยงมากที่จะจัดทำ RIA ให้ประสบผลสำเร็จ<sup>25</sup>

อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการจัดทำ RIA ของผู้เขียนพยายามได้ดังต่อไปนี้

<sup>24</sup> Ibid., pp. 18-19.

<sup>25</sup> Martin Oakley, Draft Regulatory Impact Analysis Guidelines for the Thailand Government, p. 4.

**ขั้นตอนที่ 1 เมื่อเกิดปัญหาขึ้น หน่วยงานที่รับผิดชอบเป็นผู้รวบรวมและวิเคราะห์ปัญหาในเชิงลึกเพื่อเป็นข้อมูลในการวิเคราะห์ปัญหาต่อไป**

ขั้นตอนนี้มีความสำคัญอย่างยิ่งยวด การรวบรวมข้อมูลโดยไม่ฟังความทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องอาจทำให้การดำเนินนโยบายเพื่อแก้ปัญหาเป็นไปโดยไม่เหมาะสม ท้ายที่สุดก็ไม่อาจแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นได้ นอกจากนี้รัฐอาจมีกฎหมายหรือกฎหมายต่าง ๆ บางบทที่ไม่จำเป็น เกิดค่าใช้จ่ายหรือต้นทุนทั้ง ๆ ที่กฎหมายหรือกฎหมายดังกล่าวไม่มีบทบาทในการสร้างเสริมศักยภาพให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ได้เลย ส่งผลต่อความสามารถในการแข่งขันของผู้เกี่ยวข้อง<sup>26</sup> ดังนั้น เพื่อให้การรวบรวมข้อมูลเป็นไปอย่างถูกต้องและแม่นยำ ควรมีการวิเคราะห์สภาพและรายละเอียดของปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างมีคุณภาพด้วยการตอบคำถามว่าด้วยปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างรอบคอบ และรอบด้าน<sup>27</sup> โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพิจารณาปัญหาประกอบหลักฐานเชิงประจักษ์ และได้ข้อมูลที่ชัดเจน สามารถคำนวณปริมาณต้นทุนของปัญหานั้นได้<sup>28</sup>

ในขั้นตอนนี้มีการจัดให้รับฟังความคิดเห็นด้วย กล่าวคือ การรับฟังความคิดเห็นในขั้นนี้มุ่งหมายในการทำความเข้าใจลักษณะและขอบเขตของปัญหา องค์กรที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ผู้มีส่วนได้เสียเข้ามามีส่วนร่วมในการวิเคราะห์ปัญหา วิธีการที่เหมาะสมสมวิธีหนึ่งก็คือ การจัดประชุมผู้มีส่วนได้เสียโดยใช้การประชุมเชิงปฏิบัติการ<sup>29</sup>

**ขั้นตอนที่ 2 หน่วยงานวิเคราะห์ว่าการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นนั้นมีวิธีหรือกิจกรรมใดที่ทางเลือก แล้วตรวจสอบค่าใช้จ่ายและผลประโยชน์ของตัวเลือกต่างๆ ใน การแก้ปัญหาที่เกิดขึ้น ในขั้นตอนนี้ หน่วยงานมีการจัดให้รับฟังความคิดเห็นสาธารณะเป็นครั้งที่ 2 เพื่อวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้เสียว่าได้รับผลกระทบจากการออกกฎหมายเบี่ยบnbsp;มากน้อยเพียงใดและเพื่อเป็นการยืนยันค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นให้ผู้มีส่วนได้เสียรับทราบร่วมกัน<sup>30</sup>**

**ขั้นตอนที่ 3 หน่วยงานวิเคราะห์ทางเลือกที่เหมาะสมที่สุด โดยใช้เกณฑ์การวิเคราะห์ต้นทุนกับผลประโยชน์ (cost-benefit analysis) เป็นหลัก กรณีจำเป็นโดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีที่ไม่สามารถคำนวณต้นทุนและผลประโยชน์เป็นตัวเงินได้ก็สามารถใช้วิธีการวิเคราะห์อย่างอื่นประกอบได้ เช่น การวิเคราะห์จุดคุ้มทุน (break-even analysis) การวิเคราะห์ประสิทธิผลในการใช้ต้นทุน (cost-effectiveness analysis)**

<sup>26</sup> Ibid., p. 5.

<sup>27</sup> Ibid., p. 8-10

<sup>28</sup> Ibid., pp. 5-6.

<sup>29</sup> Martin Oakley, *Public Consultation Guidelines*, p. 23; การรับฟังความคิดเห็นสาธารณะนี้อาจจะจัดในรูปแบบต่างๆ เช่น การประชุมผู้มีส่วนได้เสีย สัมภาษณ์เป็นรายบุคคล การตั้งโต๊ะอภิประชุม การประชุมสาธารณะ การทำแบบสำรวจความคิดเห็นสาธารณะ การตั้งกลุ่มเป้าหมาย การสัมมนาหรือประชุมเชิงปฏิบัติการ การประชาพิจารณ์ การขอให้ส่งความคิดเห็น การตั้งกระดูกบันอินเทอร์เน็ต เป็นต้น

<sup>30</sup> Oakley, *Public Consultation Guidelines*, p. 24.

และการวิเคราะห์โดยนำเอาหลักเกณฑ์หลายประการมาพิจารณาประกอบกัน (multi-criteria analysis) เป็นต้น<sup>31</sup>

ขั้นตอนที่ 4 ถ้าทางเลือกที่เหมาะสมที่สุดได้แก่การออกกฎระเบียบ หน่วยงานมีหน้าที่ร่างกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง เมื่อร่างกฎระเบียบดังกล่าวก็นำไปรับฟังความคิดเห็นสาธารณะอย่างกว้างขวาง เพื่อให้ผู้เกี่ยวข้องและประชาชนทราบอย่างเป็นทางการในการตัดสินใจและเหตุผลในการออกกฎระเบียบ ทั้งนี้ยังเป็นการแสดงถึงความโปร่งใสในการดำเนินการของรัฐบาลด้วย<sup>32</sup>

ขั้นตอนที่ 5 รัฐมนตรีที่หน่วยงานที่ออกกฎระเบียบอยู่ในสังกัดพิจารณาอีกครั้ง หากเห็นชอบด้วยก็จะส่งไปยังสำนักเลขานุการคณะกรรมการรัฐมนตรีเพื่อตรวจพิจารณาต่อไป เมื่อตรวจพิจารณาเสร็จก็เสนอไปยังคณะกรรมการรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาต่อไป หากเห็นชอบก็ส่งเรื่องไปยังคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อพิจารนาอีกรอบหนึ่ง แล้วส่งกลับมายังคณะกรรมการรัฐมนตรี กรณีที่เป็นกฎหมาย หากเห็นชอบแล้วก็จะส่งไปยังรัฐสภาเพื่อเข้าสู่กระบวนการตรากฎหมายต่อไป<sup>33</sup>

ขั้นตอนที่ 6 หน่วยงานทำความเข้าใจปัญหาการปรับใช้กฎหมายต่อสาธารณะด้วยการรับฟังความคิดเห็นเป็นครั้งที่ 4 เพื่อระบุปัญหาที่อาจเกิดขึ้นจากการที่กฎหมายใช้บังคับ บางกรณีผู้มีส่วนได้เสียจำเป็นต้องได้ใช้เวลาในการปรับตัวให้เข้ากับกฎระเบียบที่จะออกใหม่ ทั้งในด้านการปรับปรุงกระบวนการหรือวิธีการประกอบการ รวมทั้งการจัดการระบบการจัดการด้วย<sup>34</sup>

ขั้นตอนที่ 7 เมื่อกฎระเบียบดังกล่าวบังคับใช้แล้ว หน่วยงานจัดให้มีการประเมินประสิทธิภาพของกฎระเบียบ และรับฟังความคิดเห็นสาธารณะเป็นครั้งสุดท้ายเพื่อประเมินว่าการบังคับใช้กฎระเบียบดังกล่าวเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพหรือไม่ ซึ่งผู้เชี่ยวชาญชาวต่างประเทศระบุว่าควรประเมินผลดังกล่าวภายในระยะเวลา 5 ปี โดยเฉพาะจากผู้เชี่ยวชาญที่เกี่ยวข้องจากมหาวิทยาลัยหรือสถาบันที่เกี่ยวข้อง<sup>35</sup>

จากที่กล่าวไปแล้วข้างต้นจะเห็นว่า ผู้เชี่ยวชาญชาวต่างประเทศให้ความสำคัญกับการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะเป็นอย่างยิ่ง ทั้งนี้ เพราะเห็นว่าเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะทำให้หน่วยงานของรัฐมองเห็นปัญหาได้อย่างครบถ้วนทั้งเชิงกว้างและเชิงลึก เพื่อที่จะสามารถแก้ไขปัญหาได้ถูกต้องและมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ ผู้เชี่ยวชาญชาวต่างประเทศจะเน้นบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานที่ออกกฎระเบียบนั้นเป็นสำคัญ ดังนั้น

<sup>31</sup> Oakley, Draft Regulatory Impact Analysis Guidelines for the Thailand Government, p. 26.

<sup>32</sup> Oakley, Public Consultation Guidelines, pp. 24-25.

<sup>33</sup> Oakley, Draft Regulatory Impact Analysis Guidelines for the Thailand Government, p. 7.

<sup>34</sup> Oakley, Public Consultation Guidelines, p. 21.

<sup>35</sup> Ibid., pp. 21-22.

หน่วยงานในทศนัชของผู้เชี่ยวชาญชาวต่างประเทศจำเป็นต้องมีความเชี่ยวชาญอย่างยิ่งจึงจะทำให้การจัดทำ RIA มีความสมบูรณ์และมีคุณภาพ

### 3.4 ร่างแบบ RIA

เมื่อได้เคราะห์สภาพการณ์ในการจัดทำ RIA ของประเทศไทยแล้ว ผู้เชี่ยวชาญเห็นว่าร่างแบบของประเทศไทยควรประกอบไปด้วยสาระสำคัญ 7 ส่วน ดังต่อไปนี้<sup>36</sup>

- (1) การระบุปัญหา
- (2) วัตถุประสงค์
- (3) การระบุทางเลือก
- (4) การประเมินทางเลือก
- (5) ทางเลือกที่เหมาะสม
- (6) การรับฟังความคิดเห็น
- (7) ข้อกฎระเบียบที่เสนอ

#### 3.4.1 การระบุปัญหา

ผู้เชี่ยวชาญชาวต่างประเทศมีความเห็นว่า ประเทศไทยควรระบุปัญหาให้ละเอียดที่สุดเท่าที่จะทำได้ เพราะการระบุสภาพปัญหาเป็นหัวใจของการทำ RIA เพราะสามารถระบุปัญหาและสาเหตุของปัญหาได้อย่างถูกต้อง ซึ่งจะช่วยให้การแก้ไขปัญหาได้ผลดียิ่งขึ้น ประสบการณ์จากหลายประเทศในกลุ่ม OECD พบว่ามีการระบุปัญหาไม่ครอบคลุม ทำให้การจัดทำ RIA ไม่ประสบผลดีเท่าที่ควร เพราะมีเคราะห์สาเหตุที่แท้จริงของปัญหา นำไปสู่การมองปัญหาใหญ่เกินความเป็นจริง นอกจากนี้ยังประเมินประโยชน์จากการใช้บังคับกฎหมายเบียบเกินความเป็นจริงอีกด้วย ดังนั้น ผู้จัดทำ RIA จึงได้ข้อสรุปว่าสมควรจัดทำกฎระเบียบซึ่งเห็นว่าเป็นทางเลือกที่ดีที่สุด ผลที่ติดตามมาก็คือ การมีกฎระเบียบมากเกินความจำเป็น ส่งผลให้เกิดปัญหาหลายประการ ตามมา ที่สำคัญ ได้แก่ ภาระของรัฐในการบังคับใช้กฎระเบียบนั้น และการที่กฎระเบียบที่ออกมามิ่งสามารถสนองตอบต่อวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้แต่ต้นได้<sup>37</sup>

ผู้เชี่ยวชาญชาวต่างประเทศอภิปรายถึงอุปสรรคสำคัญในการจัดทำ RIA ซึ่งได้แก่ การรับมือกับทศนคติและความแตกต่างกันของกลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย ลักษณะได้จัดการการเข้าถึงข้อมูลได้เป็นอย่างดีก็จะช่วย

<sup>36</sup> Oakley, Draft Regulatory Impact Analysis Guidelines for the Thailand Government, p. 8.

<sup>37</sup> Ibid., p. 8.

ลดอุปสรรคข้อนี้ไปได้<sup>38</sup> อุปสรรคที่สำคัญยิ่งได้แก่กรณีที่รัฐบาลจะพยายามแก้ไขกฎระเบียบให้สอดคล้องกับสิ่งที่ตนและพรรคการเมืองของตนหาเสียงไว้ เพราะบางกรณีอาจไม่มีเหตุผลที่เหมาะสมเพียงพอจะออกกฎระเบียบหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎระเบียบนั้นได้ เจ้าหน้าที่จึงต้องแสดงหลักฐานข้อมูลเพื่อให้หนังแน่นเพียงพอซึ่งหลายครั้งจะทำให้การแสดงขนาดหรือความร้ายแรงของปัญหาผิดไปจากความเป็นจริงได้<sup>39</sup> รัฐบาลจึงต้องตระหนักในข้อนี้ให้มากเพื่อให้การจัดทำ RIA เกิดประสิทธิภาพมากที่สุด

ด้วยเหตุที่กล่าวข้างต้น ผู้เชี่ยวชาญชาวต่างประเทศจึงตั้งคำถามเกี่ยวกับสภาพปัญหาในแม่แบบ RIA ที่เสนอรัฐบาลไทยถึง 16 ข้อ ได้แก่<sup>40</sup>

- (1) ผู้ใดจะได้รับผลกระทบจากปัญหาที่เกิดขึ้น
- (2) ขอบเขตและระดับของปัญหาเป็นอย่างไร
- (3) ปัญหาที่ระบุมานั้นเป็นส่วนหนึ่งของปัญหาที่ใหญ่กว่าหรือไม่ ถ้าใช่นั้นแล้ว ปัญหาที่ระบุมีขนาดโดยเทียบเคียงกับปัญหาที่ใหญ่กว่าอย่างไร
- (4) มีหลักฐานเป็นข้อมูลเชิงประจักษ์อย่างเพียงพอ ในการแสดงให้เห็นว่ามีปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้นหรือไม่
- (5) สามารถระบุรายละเอียดของปัญหามาได้หรือไม่ หรือมีการระบุปัญหาโดยอ้างอิงมาจากพยานบุคคลหรือไม่
- (6) สาเหตุของปัญหาที่เกิดขึ้นคือเหตุใด
- (7) ต้นทุนทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมของปัญหาที่เกิดขึ้นมีผลกระทบใดบ้าง
- (8) ปัญหาดังกล่าวได้เกิดขึ้นแล้วในปัจจุบันหรือไม่ หรือเป็นแต่เพียงการคาดการณ์ว่าจะเกิดขึ้นเท่านั้น
- (9) ปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นแต่เพียงการก่อให้เกิดการรบกวนใจเพียงเล็กน้อย หรือก่อให้เกิดอันตรายอย่างมีนัยสำคัญ

<sup>38</sup> Ibid., p.8

<sup>39</sup> Ibid., pp. 8-9.

<sup>40</sup> Ibid., pp. 9-10.

(10) มีข้อจำกัดทางเทคโนโลยี เศรษฐกิจ การเมือง การบริหาร สังคม และ/หรือสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับปัญหาหรือไม่

(11) ในปัจจุบัน มีกฎระเบียบใดที่สามารถจัดการกับปัญหาที่เกิดขึ้นได้หรือไม่ หากมี เหตุใดการบังคับใช้กฎระเบียบตั้งกล่าวจึงไม่เพียงพอสำหรับการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้น

(12) ผลที่จะเกิดขึ้นจากการที่รัฐไม่ดำเนินการใดจะเป็นประการใด

(13) สามารถอาศัยระบบตลาดควบคู่ไปกับการบังคับใช้กฎหมายและกฎระเบียบที่มีอยู่แล้วเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้หรือไม่ เพราะเหตุใด

(14) มีกรณีที่สามารถเทียบเคียงได้ในต่างประเทศซึ่งมีการออกกฎระเบียบที่แตกต่างออกไปหรือไม่ ประการใด

(15) ขอบเขตและระดับของปัญหาในต่างประเทศซึ่งไม่มีการออกกฎระเบียบมาเพื่อแก้ไขปัญหา เป็นอย่างไร

(16) ในต่างประเทศซึ่งไม่มีการออกกฎระเบียบมาเพื่อแก้ไขปัญหานั้น มีขอบเขตและระดับของปัญหาที่รุนแรงหรือขยายวงกว้างมากขึ้นหรือลดน้อยลง จากการเปลี่ยนแปลงทางตลาด เทคโนโลยี กฎระเบียบ หรือสิ่งแวดล้อมหรือไม่

### 3.4.2 วัตถุประสงค์

วัตถุประสงค์ตามแบบนี้หมายถึงเป้าหมายสุดท้ายที่รัฐต้องการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น ผู้เชี่ยวชาญชาวต่างประเทศจำนวนให้มีการพิจารณาผลลัพธ์ที่ต้องการจากการแก้ปัญหา ทั้งนี้เพื่อให้รัฐบาลดำเนินนโยบายที่เหมาะสม ดังนั้นจึงประสงค์ให้ระบุวัตถุประสงค์ของการแก้ไขปัญหาให้ชัดเจน<sup>41</sup>

### 3.4.3 การระบุทางเลือก

รัฐมีหน้าที่ให้วิธีการหรือทางเลือกที่เหมาะสมที่สุดสำหรับแก้ปัญหาได้ปัญหานั่น ด้วยเหตุนี้รัฐซึ่งจำเป็นทางเลือกทุกทางที่เป็นไปได้มาวิเคราะห์และประเมินตามวิธีการที่กำหนด ผู้เชี่ยวชาญชาวต่างประเทศประสงค์จะให้ระบุว่าทางเลือกทั้งที่เป็นมาตรการทางกฎหมายและที่ไม่เป็นมาตรการทางกฎหมาย มีอะไรบ้าง แต่ละทางเลือกดังกล่าวมีรายละเอียดในเรื่องดังต่อไปนี้อย่างไรบ้าง<sup>42</sup>

<sup>41</sup> Ibid., p. 10.

<sup>42</sup> Ibid., p. 11.

- (1) ทางเลือกดังกล่าวมีการทำงานอย่างไร
- (2) รัฐบาลจะมีบทบาทอย่างไร
- (3) มีผลประโยชน์ร่วมกันภายในภาคอุตสาหกรรมเดียวกันหรือภายในสماพันธุ์วิชาชีพเดียวกันอย่างเพียงพอที่จะมั่นใจได้ว่าจะมีการปฏิบัติตามทางเลือกน้อย่างเต็มที่และโดยสมัครใจหรือไม่
- (4) จะมีผู้แทนในการรักษาสิทธิหรือผลประโยชน์ให้แก่ผู้บริโภคอย่างไร
- (5) ทางเลือกนั้นก่อให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันหรือการเลือกปฏิบัติระหว่างบุคคล/กลุ่ม/อุตสาหกรรม หรือไม่
- (6) ทางเลือกนั้นสามารถทำได้ตามกฎหมายใช้หรือไม่
- (7) ทางเลือกนั้นมีผลเป็นการกีดกันการแข่งขันหรือไม่
- (8) ต้องมีการกำกับดูแลประการใดหรือไม่ อย่างไร
- (9) ทางเลือกดังกล่าวมีแนวโน้มที่จะบังคับใช้ได้หรือไม่
- (10) การไม่ปฏิบัติตามทางเลือกดังกล่าวจะสามารถเห็นได้ชัดหรือไม่

#### 3.4.4 การประเมินทางเลือก

เมื่อค้นหาทางเลือกทุกทางตามข้อ 3.4.3 แล้ว ขั้นตอนต่อมาได้แก่การประเมินทางเลือก ซึ่งเป็นขั้นตอนที่ยุ่งยากและซับซ้อนที่สุดขั้นตอนหนึ่งในการจัดทำ RIA

ผู้เชี่ยวชาญชาวต่างประเทศเสนอให้ใช้การประเมินทางเลือกโดยการวิเคราะห์ต้นทุนกับผลประโยชน์ (cost-benefit analysis) เป็นวิธีการหลัก และหากไม่อาจใช้วิธีการที่กล่าวมานี้ได้ดีพอ ผู้เชี่ยวชาญชาวต่างประเทศเสนอให้ใช้วิธีการอื่นๆ อันได้แก่ การวิเคราะห์จุดคุ้มทุน (break-even analysis) การวิเคราะห์ประสิทธิผลในการใช้ต้นทุน (cost-effectiveness analysis) และการวิเคราะห์โดยนำเอาหลักเกณฑ์หลายประการมาพิจารณาประกอบกัน (multi-criteria analysis) เป็นต้น<sup>43</sup> จากประสบการณ์ของผู้เชี่ยวชาญ การวิเคราะห์ต้นทุนกับผลประโยชน์เป็นวิธีการที่ดีที่สุด เมน้ำจะไม่ได้มาซึ่งผลลัพธ์ที่แม่นยำที่สุด แต่ก็ให้ข้อสันนิษฐานอันเป็นประโยชน์ต่อการตัดสินใจที่ดีที่สุด<sup>44</sup>

<sup>43</sup> Ibid., p. 26.

<sup>44</sup> Ibid., p. 11.

โดยทั่วไป “การวิเคราะห์ต้นทุนกับผลประโยชน์” หมายถึง วิธีการวิเคราะห์ความคุ้มค่าหรือประสิทธิภาพของการลงทุนของโครงการซึ่งจะต้องพิจารณาเปรียบเทียบระหว่างต้นทุน (cost) ทั้งหมดกับผลประโยชน์ (benefit) ทั้งหมดที่สังคมจะได้รับจากโครงการหรือกิจกรรมหนึ่งๆ เมื่อคิดเป็นตัวเงินทั้งทางตรงและทางอ้อม<sup>45</sup> ผู้เขียนชี้ว่าญาติ่งประเทศไทยได้ใช้วิธีการวิเคราะห์ต้นทุนกับผลประโยชน์โดยระบุถึงความสำคัญและประโยชน์ของวิธีการดังกล่าว 4 ประการ ดังต่อไปนี้<sup>46</sup>

(1) ทำให้หน่วยงานหรือผู้มีอำนาจตัดสินใจมีข้อมูล ทั้งข้อมูลเชิงคุณภาพและข้อมูลเชิงปริมาณ เกี่ยวกับผลกระทบที่มีแนวโน้มจะเกิดขึ้นจากการเลือกแต่ละทางเลือก

(2) สนับสนุนให้หน่วยงานหรือผู้มีอำนาจตัดสินใจคำนึงถึงผลกระทบทั้งทางบวกและทางลบของแต่ละทางเลือก และยับยั้งการตัดสินใจที่กระทำโดยอ้างอิงข้อมูลเกี่ยวกับผลกระทบที่จะเกิดขึ้นแก่กลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเพียงกลุ่มเดียวในชุมชน

(3) ประเมินผลกระทบของแต่ละทางเลือกอย่างมีมาตรฐาน ซึ่งสนับสนุนการเปรียบเทียบและช่วยเหลือในการประเมินลำดับความสำคัญ ตลอดจนส่งเสริมให้มีการตัดสินใจอย่างมีเสถียรภาพ พิจารณาความสัมพันธ์เชื่อมโยงที่หลากหลายระหว่างข้อเสนอเกี่ยวกับกฎระเบียบและภาคส่วนอื่นของเศรษฐกิจ ทั้งยังช่วยให้หน่วยงานหรือผู้ตัดสินใจสามารถก่อให้เกิดผลประโยชน์สูงสุดแก่สังคม และ

(4) ช่วยให้ทราบทางแก้ปัญหาที่มีประสิทธิภาพในทางต้นทุน (cost-effective) โดยการระบุและประมาณค่าต้นทุนอย่างครบถ้วนทุกประเภท

เมื่อเปรียบเทียบระหว่างต้นทุนกับผลประโยชน์แล้วพบว่า ต้นทุนเป็นสิ่งที่สามารถเห็นได้อย่างเป็นรูปธรรมได้ทันทีโดยเฉพาะการวัดเป็นตัวเลขได้มากกว่าผลประโยชน์ซึ่งยากต่อการวัดเป็นตัวเลขและใช้ระยะเวลานานกว่าจะเห็นผล<sup>47</sup>

การจัดทำการวิเคราะห์ต้นทุนกับผลประโยชน์โดยสมบูรณ์ประกอบด้วย 9 ขั้นตอนดังต่อไปนี้<sup>48</sup>

(1) ระบุกลุ่มทางเลือกอย่างชัดเจน

(2) ตัดสินใจว่าจะพิจารณาต้นทุนและผลประโยชน์ของสิ่งใดบ้าง

<sup>45</sup> ราชบัณฑิตยสภา, พจนานุกรมศัพท์เศรษฐศาสตร์, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร: อรุณการพิมพ์, 2558), หน้า 125.

<sup>46</sup> Oakley, Draft Regulatory Impact Analysis Guidelines for the Thailand Government, p. 11.

<sup>47</sup> Ibid., p. 12.

<sup>48</sup> Ibid., p. 12.

- (3) ระบุผลกระทบและเลือกตัวชี้วัดในการวัดค่าผลผลกระทบ
- (4) คาดการณ์ผลกระทบที่จะเกิดขึ้นตลอดช่วงระยะเวลาในการนำเสนอภาระเบียบ
- (5) วัดค่าผลกระทบที่จะเกิดขึ้นอ กมาเป็นจำนวนเงิน
- (6) ลดต้นทุนและผลประโยชน์เพื่อให้ได้มาซึ่งมูลค่าในปัจจุบัน
- (7) คำนวนมูลค่าปัจจุบันสุทธิ (net present value) ของแต่ละทางเลือก
- (8) วิเคราะห์ความอ่อนไหว (sensitivity analysis)
- (9) ข้อสรุป

#### 3.4.5 ทางเลือกที่เหมาะสม

หลังจากที่ได้วิเคราะห์ต้นทุนกับผลประโยชน์เรียบร้อยแล้วในแต่ละทางเลือกแล้ว ผู้เชี่ยวชาญชาวต่างประเทศแนะนำให้สรุปอ กมาเป็นตารางเพื่อเปรียบเทียบผลลัพธ์ เว้นแต่ต้นทุนกับผลประโยชน์บางเรื่องที่อาจต้องใช้วิธีการพิจารณาเชิงคุณภาพ<sup>49</sup> ทางเลือกที่เหมาะสมที่สุดอาจจะไม่ใช่การอ กภาระเบียบอย่างที่รู้ คาดการณ์ไว้ล่วงหน้าก็ได้ ดังนั้น เจ้าหน้าที่จึงต้องประเมินค่าต้นทุนกับผลประโยชน์อย่างตรงไปตรงมา<sup>50</sup>

#### 3.4.6 การรับฟังความคิดเห็น

การรับฟังความคิดเห็นตั้งแต่ก่อนการจัดทำแม่แบบ RIA เป็นสิ่งที่ผู้เชี่ยวชาญชาวต่างประเทศเน้นย้ำว่า มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งสำหรับการจัดทำ RIA เพราะนอกจากจะได้ทราบถึงเนื้อหาและสาเหตุของปัญหาแล้วยังเป็นประโยชน์ต่อการคำนวณต้นทุนของการปฏิบัติตามภาระเบียบและการวิเคราะห์ผลกระทบตลอดจนการวิเคราะห์ทางเลือกที่เหมาะสมอีกด้วย<sup>51</sup> เป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐที่จะเชิญชวนทุกกลุ่มที่เกี่ยวข้องเข้ามาร่วมกระบวนการในการรับฟังความคิดเห็นเท่าที่จะสามารถทำได้ และเจ้าหน้าที่รัฐมีหน้าที่บันทึกและรวบรวมความคิดเห็นจากผู้เกี่ยวข้องเพื่อนำมาวิเคราะห์ปัญหาและทางแก้ไขปัญหาต่อไป<sup>52</sup>

#### 3.4.7 ภาระเบียบที่เสนอ

ในท้ายนี้ หน่วยงานแบบร่างภาระเบียบที่ร่างขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาเชิงนโยบายที่เกิดขึ้น เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียหรือประชาชนศึกษาและวิพากษ์วิจารณ์<sup>53</sup>

<sup>49</sup> Ibid., p. 12.

<sup>50</sup> Ibid., p. 12.

<sup>51</sup> Ibid., p. 13.

<sup>52</sup> Ibid., p. 13.

<sup>53</sup> Ibid., p. 13.

### 3.4.8 แม่แบบ RIA

จากที่กล่าวข้างต้น ผู้เชี่ยวชาญชาวต่างประเทศได้จัดทำแม่แบบ RIA เสนอต่อรัฐบาลไทยดังต่อไปนี้<sup>54</sup>

แบบการวิเคราะห์ผลกระทบของกฎระเบียบ	
ชื่อของกฎระเบียบ	
กระทรวงหรือหน่วยงานผู้รับผิดชอบตามกฎระเบียบ	
บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	
ข้อแจ้งให้ทราบเกี่ยวกับการเสนอให้มีการวิเคราะห์	

---

<sup>54</sup> Ibid., pp. 31-33.

### ส่วนที่ 1: การระบุปัญหา

- ผู้ใดจะได้รับผลกระทบจากปัญหาที่เกิดขึ้น
- ขอบเขตและระดับของปัญหาเป็นอย่างไร
- ปัญหาที่ระบุมานั้นเป็นส่วนหนึ่งของปัญหาที่ใหญ่กว่าหรือไม่ ถ้าเป็นนั้นแล้ว ปัญหาที่ระบุมีขนาดโดยเทียบเคียงกับปัญหาที่ใหญ่กว่าอย่างไร
- มีหลักฐานเป็นข้อมูลเชิงประจักษ์อย่างเพียงพอ ในการแสดงให้เห็นว่ามีปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้นหรือไม่
- สามารถบุกรายละเอียดของปัญหามาได้หรือไม่ หรือมีการระบุปัญหาโดยอ้างอิงมาจากการบอกเล่า หรือไม่
- สาเหตุของปัญหาที่เกิดขึ้นคือเหตุใด
- ต้นทุนทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมของปัญหาที่เกิดขึ้นมีผลกระทบใดบ้าง
- ปัญหาดังกล่าวได้เกิดขึ้นแล้วในปัจจุบันหรือไม่ หรือเป็นแต่เพียงการคาดการณ์ว่าจะเกิดขึ้นท่านั้น
- ปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นแต่เพียงการก่อให้เกิดการรบกวนใจเพียงเล็กน้อย หรือก่อให้เกิดอันตรายอย่างมีนัยยะสำคัญ
- มีข้อจำกัดทางเทคโนโลยี เศรษฐกิจ การเมือง การบริหาร สังคม และ/หรือ สิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับปัญหาที่เกิดขึ้นหรือไม่
- ในปัจจุบัน มีกฎระเบียบใดที่สามารถจัดการกับปัญหาที่เกิดขึ้นได้หรือไม่ หากมี เหตุใดการบังคับใช้กฎระเบียบดังกล่าวจึงไม่เพียงพอสำหรับการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้น
- ผลที่จะเกิดขึ้นจากการที่รัฐไม่ดำเนินการใดจะเป็นประการใด
- สามารถอาศัยระบบตลาดควบคู่ไปกับการบังคับใช้กฎหมายและกฎระเบียบที่มีอยู่แล้ว เพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้หรือไม่ เพราะเหตุใด
- มีกรณีที่สามารถเทียบเคียงได้ในต่างประเทศซึ่งมีกรอบกฎระเบียบที่แตกต่างกันไปหรือไม่ ประการใด
- ขอบเขตและระดับของปัญหาในต่างประเทศซึ่งไม่มีการออกกฎระเบียบมาเพื่อแก้ไขปัญหา เป็นอย่างไร
- ในต่างประเทศซึ่งไม่มีการออกกฎระเบียบมาเพื่อแก้ไขปัญหานั้น มีขอบเขตและระดับของปัญหาที่รุนแรง หรือขยายวงกว้างมากขึ้นหรือลดน้อยลง จากการเปลี่ยนแปลงทางตลาด เทคโนโลยี กฎระเบียบ หรือ สิ่งแวดล้อมหรือไม่

**ส่วนที่ 2: วัตถุประสงค์**

- วัตถุประสงค์ทางนโยบายเป็นอย่างไร

**ส่วนที่ 3: ทางเลือก**

- ทางเลือกที่เป็นไปได้ในการบรรลุเป้าประสงค์ทางนโยบายและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น ไม่ว่าจะเป็นทางเลือกเกี่ยวกับกฎระเบียบ หรือทางเลือกอื่นที่ไม่ใช่การใช้กฎระเบียบ มีประการใดบ้าง
- คำตามต่อไปนี้อาจนำมาใช้พิจารณาและอภิปรายแตกต่างกันไปในแต่ละทางเลือก :
  - ทางเลือกดังกล่าวมีการทำงานอย่างไร
  - รัฐบาลมีบทบาทอย่างไร
  - ทางเลือกดังกล่าวเป็นกรณีที่ก่อให้เกิดผลประโยชน์ร่วมกันภายใต้กฎหมายในสماพันธ์อุตสาหกรรมหรือสماพันธ์วิชาชีพอย่างเพียงพอ เพื่อเสริมสร้างให้เกิดการปฏิบัติตามทางเลือกนั้นโดยสมัครใจหรือไม่
  - มีการดำเนินการใดๆ ของผู้บริโภคหรือไม่
  - ทางเลือกดังกล่าวเป็นการเลือกปฏิบัติระหว่างบุคคล/กลุ่มบุคคล/อุตสาหกรรม หรือไม่
  - ทางเลือกดังกล่าวสามารถดำเนินการให้เกิดขึ้นได้โดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่
  - ทางเลือกดังกล่าวมีผลเป็นการจำกัดการแข่งขันทางธุรกิจหรือไม่
  - จะต้องมีการกำกับดูแลอย่างไร และจะจัดให้มีการกำกับดูแลดังกล่าวขึ้นได้อย่างไร
  - ทางเลือกดังกล่าวมีแนวโน้มที่จะสามารถบังคับใช้ได้หรือไม่
  - การไม่ปฏิบัติตามทางเลือกจะสามารถเห็นได้ชัดหรือไม่

#### ส่วนที่ 4: การประเมินทางเลือก

- ขั้นตอนในการจัดทำการวิเคราะห์ต้นทุนกับผลประโยชน์อย่างสมบูรณ์:
  1. ระบุกลุ่มทางเลือก
  2. ตัดสินใจว่าต้นทุนและทางเลือกใดบ้างที่จะนำมาพิจารณา
  3. ระบุผลกระทบและเลือกด้วยวัดในการประมาณค่า
  4. คาดการณ์ผลกระทบที่จะเกิดขึ้นตลอดช่วงระยะเวลาที่ภูมิภาคเปลี่ยนแปลงที่เสนอแนะมีผลบังคับใช้
  5. ประมาณค่าผลกระทบเป็นจำนวนเงิน (มูลค่าเงินบาท)
  6. ปรับลดต้นทุนและผลประโยชน์เพื่อคำนวณหามูลค่าในปัจจุบัน
  7. คำนวณมูลค่าปัจจุบันสุทธิของแต่ละทางเลือก
  8. ทำการวิเคราะห์ความอ่อนไหว (โดยใช้อัตราการปรับลดที่แตกต่างกัน)
  9. ข้อสรุป (วิเคราะห์เปรียบเทียบทางเลือกต่างๆ)
- การวิเคราะห์ต้นทุนกับผลประโยชน์บางส่วน:
 

ในกรณีที่การวิเคราะห์ต้นทุนกับผลประโยชน์อย่างสมบูรณ์ไม่สามารถกระทำได้ สาเหตุหลักมาจากการที่ผลประโยชน์ส่วนใหญ่หรือทั้งหมดไม่สามารถประมาณค่าเป็นตัวเงินได้ต้นทุนของทางเลือกต่าง ๆ คือว่าที่จะ (ยัง) ประมาณค่าเป็นจำนวนตัวเลขได้ ประกอบกับการนำเอาหลักเกณฑ์ในการตัดสินใจวิธีการอื่นมาเสริมการวิเคราะห์ เช่น การวิเคราะห์ประสิทธิผลในการใช้ต้นทุน (cost-effectiveness analysis) หรือการวิเคราะห์โดยนำเอาหลักเกณฑ์หลายประการมาพิจารณา (multi-criteria analysis)

ทั้งนี้ ในการวิเคราะห์ต้นทุนกับผลประโยชน์ไม่ว่าจะกระทำอย่างสมบูรณ์หรือเพียงบางส่วน จำต้องมีการเปิดเผยสมมติฐานที่ใช้ในการคำนวณค่าเป็นตัวเงิน/คำนวณปริมาณ ต้นทุนและผลประโยชน์และหลักการของสมมติฐานนั้น การวิเคราะห์ควรดำเนินการอย่างโปร่งใสและเปิดเผยต่อผู้อ่านข้อมูลว่ามูลค่าต้นทุนและผลประโยชน์มีวิธีการคิดคำนวณอย่างไร สำหรับกรณีการคำนวณที่มีความยุ่งยากซับซ้อน ข้อมูลการคำนวณอาจใส่ไว้ในเนื้อหาส่วนภาคผนวก

#### ส่วนที่ 5: การรับฟังความคิดเห็น

#### ส่วนที่ 6: แหล่งอ้างอิง

#### ส่วนที่ 7: ภาคผนวก

#### ส่วนที่ 8: ภูมิภาคเปลี่ยนแปลงที่เสนอแนะ

### 3.5 การประเมินผลกระทบจากการคอร์รัปชัน

เพื่อให้การปฏิรูปภูมิเปลี่ยนเป็นไปอย่างสมบูรณ์ นอกเหนือจากการจัดทำ RIA แล้ว ผู้เชี่ยวชาญชาวต่างประเทศยังเสนอแนะให้รัฐบาลจัดทำการประเมินผลกระทบจากการคอร์รัปชันควบคู่กันไปด้วย เนื่องจากประเทศไทยมีภาคลักษณ์ในการแก้ปัญหาคอร์รัปชันในระดับที่ยังไม่เป็นที่น่าพอใจ การประเมินผลกระทบจากการคอร์รัปชันเป็นทางเลือกหนึ่งที่สามารถช่วยปรับปรุงการคอร์รัปชันและทำให้เกิดความโปร่งใสยิ่งขึ้นในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐ

ผู้เชี่ยวชาญชาวต่างประเทศวิเคราะห์ว่าทางหนึ่งของการคอร์รัปชันคือการที่ภูมิเปลี่ยนเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการในหน้าที่โดยทุจริตได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งภูมิเปลี่ยบที่ร่างข้ออ้างไม่เหมาะสม ไม่มีการกำหนดขอบเขตในการใช้อำนาจหรือดุลพินิจอย่างชัดเจน ไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลในเรื่องกระบวนการทางปกครองอย่างเพียงพอ<sup>55</sup> ดังนั้นผู้เชี่ยวชาญชาวต่างประเทศจึงเห็นว่าประเทศไทยควรกำหนดให้มีการประเมินผลกระทบจากการคอร์รัปชันและได้นำแนวทางของประเทศไทยให้ซึ่งประสบความสำเร็จอย่างสูงในการต่อสู้กับการคอร์รัปชันมาเป็นต้นแบบในการพัฒนาการประเมินผลกระทบจากการคอร์รัปชันที่เสนอต่อรัฐบาลไทย

#### 3.5.1 ปัจจัยที่ก่อให้เกิดการคอร์รัปชัน

การคอร์รัปชันเกิดขึ้นจากปัจจัย 3 ประการ ได้แก่ ความคล่องตัวในการปฏิบัติตามภูมิเปลี่ยน ความเหมาะสมของการใช้ดุลพินิจ และความโปร่งใสของกระบวนการทางปกครอง<sup>56</sup>

ความคล่องตัวในการปฏิบัติตามภูมิเปลี่ยนนั้นมีข้อพิจารณาสำคัญอยู่ 3 ประการ ได้แก่ ความเหมาะสมของภาระในการปฏิบัติตาม ความเหมาะสมของระดับการลงโทษ และโอกาสที่จะเกิดการคอร์รัปชันขึ้น ส่วนกรณีความเหมาะสมของการใช้ดุลพินิจพิจารณาจากความชัดเจนของการใช้ดุลพินิจ ความเหมาะสมของขอบเขตการใช้ดุลพินิจ และความเป็นรูปธรรมและवิวัสดิ์ของมาตรฐานการใช้ดุลพินิจ ในส่วนของความโปร่งใสของกระบวนการทางปกครองจะพิจารณาจากการเปิดเผยและเข้าถึงได้ ความคาดหมายได้ และการมีระบบควบคุมการคอร์รัปชันได้<sup>57</sup>

#### 3.5.2 การปรับใช้และขอบเขตของการปฏิรูปภูมิเปลี่ยน

ผู้เชี่ยวชาญชาวต่างประเทศเห็นว่าควรนำการประเมินผลกระทบจากการคอร์รัปชันมาปรับใช้แก่กฎหมายที่ออกใหม่และกฎหมายที่จำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมทุกฉบับ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ภาครัฐควรมีหน้าที่ส่ง

<sup>55</sup> Martin Oakley, Corruption Impact Assessment Guidelines, p. 2.

<sup>56</sup> Ibid., p. 3.

<sup>57</sup> Ibid., p. 3.

แผนงานประจำปีต่อสำนักงานกำกับดูแลการร่างกฎหมายเพื่อให้มีโอกาสได้ทบทวนกฎหมายของหน่วยงานในกรอบระยะเวลาที่กำหนด<sup>58</sup>

เมื่อพิจารณาจากปัจจัยทั้ง 3 ประการที่นำมาซึ่งปัญหาคอร์รัปชันแล้ว พบว่า การคอร์รัปชันเกิดขึ้นได้จากการร่างกฎหมายและจากหน่วยงานหรือสถาบัน ซึ่งสามารถแสดงเป็นตารางได้ดังต่อไปนี้<sup>59</sup>

ปัจจัย	หลักเกณฑ์	เกี่ยวกับการร่างกฎหมาย หรือหน่วยงาน/สถาบัน
ความคล่องตัวในการปฏิบัติตาม	ความเหมาะสมสมของภาระในการปฏิบัติตาม	การร่างกฎหมาย
	ความเหมาะสมสมของระดับท้องถิ่น	การร่างกฎหมาย
	ความเป็นไปได้ในการเลือกปฏิบัติ	หน่วยงาน/สถาบัน
ความเหมาะสมสมของการใช้อำนาจดุลพินิจ	ความชัดเจนของอำนาจในการใช้ดุลพินิจ	การร่างกฎหมาย
	ความเหมาะสมสมของขอบเขตการใช้อำนาจดุลพินิจ	การร่างกฎหมาย
	ความเป็นรูปธรรมและवิวิธัยของมาตรฐานการใช้ดุลพินิจ	การร่างกฎหมาย หรือหน่วยงานหรือสถาบัน
ความโปร่งใสของกระบวนการทางปกครอง	การเปิดเผยและเข้าถึงได้	หน่วยงานหรือสถาบัน
	ความสามารถคาดหมายได้	หน่วยงานหรือสถาบัน
	ระบบควบคุมการคอร์รัปชัน	หน่วยงานหรือสถาบัน

<sup>58</sup> Ibid., pp. 3-4.

<sup>59</sup> Ibid., p. 4.

### 3.5.3 กระบวนการประเมินผลการวิเคราะห์ผลกระทบจากการค้อร์รัปชัน

กระบวนการที่ผู้เขียนชี้ข้อมูลต่างประเทศเสนอแนะสามารถสรุปเป็นข้อ ๆ ได้ดังนี้<sup>60</sup>

(1) การประเมินจะประกอบด้วยชุดคำถามและแนวทางที่เหมาะสมในแต่ละปัจจัยทั้ง 3 ปัจจัย และมีรายการตรวจสอบการประเมินเป็นส่วนสุดท้ายเพื่อให้ข้อเสนอแนะว่าภาระเบียบที่ร่างขึ้นหรือที่แก้ไขเพิ่มเติมนั้นควรได้รับการประเมินผลกระทบจากการค้อร์รัปชันหรือไม่

(2) เมื่อพิจารณาว่าบทัญญัติได้คร่าวได้รับการประเมินผลกระทบจากการค้อร์รัปชันแล้ว ก็ให้ดำเนินการต่อไปและเมื่อดำเนินการเสร็จเรียบร้อยก็ให้ส่งให้ส่วนงานที่มีอำนาจกำกับดูแลต่อไป

(3) ส่วนงานที่มีหน้าที่กำกับดูแลก็จะพิจารณาว่าการประเมินผลกระทบจากการค้อร์รัปชัน สอดคล้องกับแนวทางปฏิบัติสำหรับการประเมินหรือไม่

(4) ในแต่ละปี ส่วนงานที่มีอำนาจกำกับดูแลก็จะจัดเตรียมรายงานประจำปีและรายงานประจำไตรมาสเสนอต่อกองระรูมනตรี โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อเสนอแนะและข้อพิจารณาสำคัญสำหรับบทัญญัติที่อาจมีปัญหาเรื่องการค้อร์รัปชัน

### 3.5.4 การประเมินความคล่องตัวในการปฏิบัติตาม

การประเมินความคล่องตัวในการปฏิบัติตามประกอบด้วยหลักเกณฑ์ 3 ประการ ได้แก่ ความเหมาะสมของภาระในการปฏิบัติตาม ความเหมาะสมในระดับของโทษ และโอกาสในการเลือกปฏิบัติ

ความเหมาะสมของภาระในการปฏิบัติตามพิจารณาจากค่าใช้จ่ายที่น้อยที่สุดในการปฏิบัติตาม การที่หน่วยงานได้พิจารณาทางเลือกอื่นที่มีภาระน้อยกว่าแต่บรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบาย ภาระในการปฏิบัติตามได้สัดส่วนกับวัตถุประสงค์ของภาระเบียบ<sup>61</sup> ประเด็นสำคัญ ได้แก่ การจัดภาระค่าใช้จ่ายหรือต้นทุนที่ไม่จำเป็นสำหรับการดำเนินการตามภาระเบียบให้ได้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้

นอกจากนี้ ความเหมาะสมในระดับของโทษก็เป็นเรื่องสำคัญที่ต้องพิจารณา กล่าวคือ บทลงโทษควรมีความได้สัดส่วนกับความร้ายแรงของความผิด โดยเฉพาะเมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายอื่นที่มีเนื้อหาหรือลักษณะใกล้เคียงกัน<sup>62</sup> เว้นแต่มีความจำเป็นที่จะให้บทลงโทษมีความแตกต่างหรือสูงขึ้นถ้าหากการกระทำดังกล่าวมีความเสี่ยงสูงที่จะก่อให้เกิดภัยนตรายต่อสังคมมาก

<sup>60</sup> Ibid., pp. 4-6.

<sup>61</sup> Ibid., p. 7.

<sup>62</sup> Ibid., p. 9.

โอกาสในการเลือกปฏิบัติเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่ใช้ในการประเมินผลกระทบจากการค่อรัปชัน ควรดึงคำนว่างบประมาณเบี่ยงเบ็ดระบุยกเว้นไม่ใช่บังคับแก่กลุ่มบุคคล ธุรกิจหรือชนชั้นบางชั้นหรือไม่ ถ้าหากมีภาระเบี่ยงเบัดดังว่าดังนี้ การยกเว้นดังกล่าวมีความชอบธรรมหรือสอดคล้องกับวัตถุประสงค์เชิงนโยบายเพื่อลดหรือแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ สังคมหรือสิ่งแวดล้อมหรือไม่<sup>63</sup>

### 3.5.5 การประเมินความเหมาะสมในการใช้ดุลพินิจ

นอกจากการประเมินความคล่องตัวในการปฏิบัติตามแล้ว การประเมินความเหมาะสมของการใช้ดุลพินิจเป็นสิ่งสำคัญที่ใช้ในการวิเคราะห์ผลกระทบจากการค่อรัปชัน ผู้เชี่ยวชาญชาวต่างประเทศเสนอว่ามีหลักเกณฑ์อยู่ 3 ประการในการประเมินการใช้ดุลพินิจในทางปกครอง ได้แก่ ความชัดเจนของอำนาจในการใช้ดุลพินิจ ความเหมาะสมของขอบเขตในการใช้ดุลพินิจ และความเป็นรูปธรรมและกว้างขวางของมาตรฐานในการใช้ดุลพินิจ

การประเมินความชัดเจนของอำนาจในการใช้ดุลพินิจพิจารณาจากตัวบทกฎหมายว่าได้นิยามผู้อำนาจในการใช้ดุลพินิจ ระบุขอบเขตในการใช้ดุลพินิจทางปกครอง และกำหนดกระบวนการใช้ดุลพินิจทางปกครองไว้หรือไม่<sup>64</sup> นอกจากนี้ พึงประเมินความเหมาะสมของขอบเขตในการใช้ดุลพินิจด้วยการพิจารณาว่า การใช้ดุลพินิจในทางปกครองนั้นมีความสอดคล้องกับหน้าที่ที่จะต้องรับผิดชอบหรือไม่ กรณีความเป็นรูปธรรม และกว้างขวางของมาตรฐานในการใช้ดุลพินิจจำต้องพิจารณาว่าบทบัญญัติของกฎหมายมีหลักเกณฑ์ที่แน่นำการใช้ดุลพินิจในทางปกครองหรือไม่ ถ้าไม่ใช่ หน่วยงานของรัฐได้จัดทำแนวทางการใช้ดุลพินิจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่รับผิดชอบหรือไม่ ถ้าใช่ แนวทางที่จัดทำขึ้นนั้นได้รับการตีพิมพ์และประชาชนสามารถเข้าถึงได้หรือไม่<sup>65</sup>

### 3.5.6 การประเมินความโปร่งใสของกระบวนการทางปกครอง

ในการประเมินความโปร่งใสของกระบวนการทางปกครองนั้น ผู้เชี่ยวชาญชาวต่างประเทศเสนอให้พิจารณาองค์ประกอบ 3 ด้าน ได้แก่ การเปิดเผยและการเข้าถึงได้ ความสามารถคาดหมายได้ และระบบควบคุมการค่อรัปชัน<sup>66</sup>

กรณีการเปิดเผยและการเข้าถึงได้ หน่วยงานของรัฐควรกำหนดขอบเขตของอำนาจในการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองให้แก่บุคคล ธุรกิจหรือองค์กรเข้าใจ ที่สำคัญจะต้องเผยแพร่เป็นการทั่วไปที่ทำให้ประชาชนสามารถเข้าถึงได้ง่ายด้วย<sup>67</sup> ยิ่งกว่านั้น รัฐมีหน้าที่ทำกฎหมายให้ประชาชนสามารถคาดหมายได้

<sup>63</sup> Ibid., p. 10.

<sup>64</sup> Ibid., p. 11.

<sup>65</sup> Ibid., p. 14.

<sup>66</sup> Ibid., p. 17.

<sup>67</sup> Ibid., pp. 17-18.

โดยเฉพาะการระบุไว้ในกฎระเบียบอย่างชัดเจนว่ากระบวนการดำเนินการของรัฐเป็นอย่างไร รวมทั้งระยะเวลาที่คาดว่าจะใช้ในการพิจารณา และผลที่คาดว่าจะเกิดขึ้น<sup>68</sup> อีกประการหนึ่ง ได้แก่ การจัดให้มีระบบการควบคุมค้อร์รัปชัน รัฐพึงจัดให้มีการสุ่มและตรวจสอบโดยอิสระ ตรวจสอบการบังคับใช้กฎระเบียบเพื่อตรวจสอบการเลือกปฏิบัติที่อาจเกิดขึ้นได้<sup>69</sup>

### 3.5.7 รายการตรวจสอบประเมินเพื่อป้องกันการค้อร์รัปชัน

ผู้เขียนฯ ข้าราชการท่านใดจัดทำรายการตรวจสอบประเมินเพื่อป้องกันการค้อร์รัปชันสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเป็นลักษณะ Checklist ดังต่อไปนี้

#### รายการตรวจสอบผลกระทบจากการค้อร์รัปชัน

ปัจจัยในการก่อให้เกิดค้อร์รัปชัน	ใช่/ไม่ใช่
ความคล่องตัวในการปฏิบัติตาม	
<b>1. ความเหมาะสมของภาระการปฏิบัติตาม</b>	
การออกกฎหมายเป็นตัวเลือกที่ต้นทุนน้อยที่สุดใช่หรือไม่	
หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบได้พิจารณาทางเลือกอื่นๆ ที่การปฏิบัติตามมีภาระน้อยลงและตรงตามวัตถุประสงค์ของนโยบายหรือไม่	
หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบได้ดำเนินการประเมินผลกระทบตามวิธีการทางเลือกอื่นๆ หรือไม่	
<b>2. ความเหมาะสมของระดับการลงโทษ</b>	
หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบได้เทียบระดับของการลงโทษกับกฎหมายที่คล้ายกันหรือไม่	
<b>3. ความเป็นไปได้ในการเลือกปฏิบัติ</b>	
กฎหมายมีข้อความยกเว้นกลุ่มนักคุกคาม ธุรกิจ หรือกลุ่มผลประโยชน์ใดหรือไม่	
ข้อยกเว้นกลุ่มคนบางกลุ่มมีความเป็นธรรมและสอดคล้องกับนโยบายในการป้องกันหรือลดปัญหาสังคม เศรษฐกิจ หรือสิ่งแวดล้อม หรือไม่	
ความเหมาะสมของการใช้ดุลพินิจทางปกครอง	
<b>4. ความชัดเจนของอำนาจดุลพินิจ</b>	
กฎหมายระบุว่าผู้ใดเป็นผู้มีอำนาจใช้ดุลพินิจทางปกครองหรือไม่	
กฎหมายระบุขอบเขตการใช้ดุลพินิจทางปกครองหรือไม่	

<sup>68</sup> Ibid., p 18.

<sup>69</sup> Ibid., p 22.

ปัจจัยในการก่อให้เกิดคอร์รัปชัน	ใช่/ไม่ใช่
กฎหมายระบุกระบวนการในการใช้ดุลพินิจทางปกครองหรือไม่	
5. ความ晦มาของขอบเขตการใช้ดุลพินิจ	
ขอบเขตการใช้ดุลพินิจทางปกครองได้สัดส่วนกับความรับผิดชอบหรือไม่	
6. ความเป็นรูปธรรมและภาวะวิสัยของมาตรฐานการใช้ดุลพินิจ	
กฎหมายให้เกณฑ์หรือแนวทางการใช้ดุลพินิจทางปกครองหรือไม่	
ถ้าไม่ องค์กรของรัฐที่รับผิดชอบได้พัฒนาเอกสารนโยบายเพื่อให้แนวทางการใช้ดุลพินิจทางปกครองหรือไม่	
ถ้าใช่ เอกสารนโยบายได้รับการตีพิมพ์และเปิดให้คนทั่วไปเข้าถึงหรือไม่	
ความโปร่งใสของกระบวนการทางปกครอง	
7. ความรับผิดชอบ และความเปิดเผย	
องค์กรของรัฐที่รับผิดชอบได้จัดเอกสารแนวทางเพื่อให้บุคคล, ธุรกิจ และองค์กรเข้าใจขอบเขตใช้ดุลพินิจทางปกครองหรือไม่	
ถ้าใช่ เอกสารนโยบายได้รับการตีพิมพ์และเปิดให้คนทั่วไปเข้าถึงหรือไม่	
8. ความสามารถคาดหมายได้	
กฎหมายและองค์กรของรัฐที่รับผิดชอบให้ข้อมูลในกำหนดขั้นตอนการดำเนินการหรือไม่	
(ข) กฎหมายและองค์กรของรัฐที่รับผิดชอบให้ข้อมูลในกำหนดขั้นตอนการดำเนินการหรือไม่	
(ค) กฎหมายและองค์กรของรัฐที่รับผิดชอบให้ข้อมูลในเรื่องเวลาที่คาดหมายว่าจะตัดสินแล้วเสร็จหรือไม่	
(ง) กฎหมายและองค์กรของรัฐที่รับผิดชอบให้ข้อมูลในเรื่องทิศทางที่จะกำหนดผลลัพธ์หรือไม่	
กฎหมายและองค์กรของรัฐที่รับผิดชอบให้ข้อมูลในข้อ (จ)(ก) ถึง (ง) ในรูปภาษาที่เข้าใจง่ายบนเว็บไซต์หรือแผ่นพับสำหรับการโฆษณาหรือไม่?	
9. ระบบควบคุมการทุจริต	
องค์กรของรัฐที่รับผิดชอบดำเนินการสุ่มตรวจสอบอย่างเป็นอิสระ ในเรื่องการบังคับใช้ที่อาจมีการเลือกปฏิบัติหรือไม่	
องค์กรของรัฐที่รับผิดชอบมียุทธศาสตร์ในการปฏิบัติตามและบังคับใช้ หรือไม่	
องค์กรของรัฐที่รับผิดชอบได้สร้างระบบเบี่ยงบวชปฏิบัติ เพื่อใช้กับพนักงานบังคับใช้ หรือไม่	

การมีข้อค่าถือดังกล่าวจะทำให้ผู้จัดทำกฎหมายได้ตระหนักว่าร่างกฎหมายดังกล่าวนี้จะเปิดโอกาสให้มีการทุจริตโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐเกิดขึ้นหรือไม่ อย่างน้อยก็เกิดการตระหนักรู้และผู้ที่เกี่ยวข้องจะได้หาหนทางแก้ไขให้ร่างกฎหมายนั้นมีแนวโน้มที่จะเปิดโอกาสให้มีการคอร์รัปชันเกิดขึ้นได้

### 3.6 ครอบครองประเมินด้านทุนในการปฏิบัติตามกฎหมายเบียบ

ด้านทุนหรือค่าใช้จ่ายเป็นเรื่องสำคัญประการหนึ่งที่รัฐจะต้องตระหนักรถึงในการออกแบบกฎหมายเบียบอย่างใดขึ้นมาใช้บังคับ เพราะการออกแบบกฎหมายเบียบขึ้นมาเรื่องหนึ่ง จะต้องมีด้านทุนหรือค่าใช้จ่ายเกิดขึ้น ไม่ว่าจะเป็นส่วนของรัฐหรือเอกชนก็ตาม ดังนั้นการประเมินด้านทุนในการปฏิบัติตามกฎหมายย่อมเป็นโอกาสอันดีที่รัฐจะได้ตระหนักและเป็นข้อมูลในการตัดสินใจว่าด้านทุนหรือค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นทั้งหมดคุ้มค่าต่อการออกแบบกฎหมายเบียบนั้นหรือไม่

ผู้เชี่ยวชาญชาวต่างประเทศมีความเห็นว่าการวัดค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติตามกฎหมายเบียบจะต้องทำให้เสร็จสิ้นและส่งไปยังหน่วยงานผู้รับผิดชอบในการตัดสินใจ ก่อนที่จะมีการตัดสินใจเสนอกฎหมายใหม่หรือแก้ไขกฎหมายที่มีอยู่<sup>70</sup> รายงานการตรวจค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติตามที่ถูกลงนามโดยรัฐมนตรีที่รับผิดชอบและการรับรองคุณภาพตามมาตรฐานจะต้องได้รับการเผยแพร่รับทราบเว็บไซต์ของกระทรวงที่รับผิดชอบและเว็บไซต์ของสำนักงานการปฏิรูปกฎหมายเบียบ<sup>71</sup>

#### 3.6.1 ภาพรวมของการประเมินค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติตามกฎหมายเบียบ

ครอบครองประเมินค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติตามกฎหมายเบียบต้องพิจารณาค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติตามกฎหมายเบียบ ได้แก่ ค่าใช้จ่ายทางการเงินโดยตรง ค่าใช้จ่ายในการบริหาร และค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติตามที่เป็นสาระสำคัญ<sup>72</sup>

(1) ค่าใช้จ่ายทางการเงินโดยตรง หมายถึง ค่าใช้จ่ายที่กำหนดไว้ในกฎหมายเบียบที่ต้องชำระให้กับรัฐบาล เช่นค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการ ใบอนุญาต การลงทะเบียน ค่าใช้จ่ายในการรับรองและการอนุมัติ และเบี้ยประกันบังคับที่ส่งไปยังรัฐบาล<sup>73</sup>

(2) ค่าใช้จ่ายในการบริหาร หมายถึง ค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นโดยหน่วยงานที่ออกแบบกฎหมายเบียบจะแสดงให้เห็นถึงค่าใช้จ่ายที่มาจากการปฏิบัติตามกฎหมายเบียบ ตัวอย่างเช่น ค่าใช้จ่ายในการทำ การเก็บรักษา และการจัดให้มีบันทึก ค่าใช้จ่ายในการแจ้งรัฐบาลเรื่องกิจกรรมบางอย่าง ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการทดสอบ

<sup>70</sup> Martin Oakley, Regulatory Compliance Cost Measurement Framework, p. 1.

<sup>71</sup> Ibid., p 1.

<sup>72</sup> Ibid., p. 2.

<sup>73</sup> Ibid., p. 2.

ค่าใช้จ่ายในการยื่นคำร้องต่างๆ เป็นต้น<sup>74</sup> นอกจากนี้ ค่าใช้จ่ายในการบริหารยังรวมถึงเวลาที่จะแสดงให้เห็นถึงการปฏิบัติตามกฎหมายเบียบ รวมถึงค่าใช้จ่ายในการเดินทางที่เกี่ยวข้อง เช่น ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปสถานที่เฉพาะในการส่งแบบฟอร์ม หรือรอดคิวในการสั่งซื้อเพื่อให้สอดคล้องกับข้อกำหนด<sup>75</sup>

(3) ค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติตามที่เป็นสาระสำคัญ หมายถึง ค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นในการทำให้กฎหมายสามารถบังคับใช้เป็นผลได้จริง ตัวอย่างเช่น ค่าใช้จ่ายในการให้การฝึกอบรมให้กับพนักงานเพื่อตอบสนองต่อกฎหมายเบียบ ค่าใช้จ่ายในการจัดซื้อและการบำรุงรักษาอาคารและอุปกรณ์ ค่าใช้จ่ายในการให้ข้อมูลสำหรับบุคคลที่สามเช่นการให้หนังสือแสดงฐานะการเงินให้กับผู้บริโภค ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ เป็นต้น<sup>76</sup>

### 3.6.2 ขั้นตอนในการระบุค่าใช้จ่ายในการออกกฎหมายเบียบ

มีขั้นตอนที่สำคัญในการระบุค่าใช้จ่ายในกิจกรรมที่เกี่ยวกับการออกกฎหมายเบียบ มี 5 ประการดังนี้

ขั้นตอนที่ 1: กำหนดรายการที่เกี่ยวกับกฎหมายที่จะก่อให้เกิดค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติตาม

ความไม่สอดคล้องกันในการปฏิบัติตามกฎหมายเบียบมือญี่สเมอ ผู้ที่ประมาณการต้นทุนควรจะพิจารณา งานที่ก่อให้เกิดค่าใช้จ่ายให้รอบด้าน ยกตัวอย่างเช่น<sup>77</sup>

1. อำนาจและการอนุญาตในการจัดหาสินค้าหรือบริการให้แก่บุคคลภายนอก
2. การตรวจสอบ
3. ผลตอบแทนประจำปี
4. รายงานประจำปี
5. การวางแผนอุปกรณ์
6. สถานะและการซ่อมแซมอุปกรณ์
7. การเปิดเผยข้อมูล
8. การรับรองทางการเงิน
9. ค่าสมัครใบอนุญาต
10. ค่าธรรมเนียมการต่ออายุใบอนุญาต
11. ค่าธรรมเนียมใบอนุญาต

<sup>74</sup> Ibid., p. 2.

<sup>75</sup> Ibid., p. 2.

<sup>76</sup> Ibid., pp. 2-3.

<sup>77</sup> Ibid., p. 4.

12. ค่าธรรมเนียมใบอนุญาต
13. ค่าสมัครลงทะเบียน
14. ค่าธรรมเนียมการลงทะเบียน
15. การเก็บรักษาประวัติ
16. ข้อมูลจำเพาะและอุปกรณ์
17. การบำรุงรักษาของอุปกรณ์
18. ตรวจสอบอุปกรณ์
19. การป้องกันอุปกรณ์
20. การรักษาความปลอดภัยของสถานที่ อุปกรณ์ กระบวนการและระบบ
21. วิธีการซ่อมเครื่อง
22. กระบวนการและระบบที่กำหนด
23. มาตรฐานสำหรับการผลิตสินค้าและบริการ
24. แผ่นข้อมูลความปลอดภัย
25. ข้อมูลการฝึกอบรมและการกำกับดูแล
26. สารอันตรายและการวิเคราะห์
27. การประเมินความเสี่ยงและความคุ้ม
28. การสืบสวน
29. บรรจุเครื่องหมายและฉลาก
30. การแจ้งเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น
31. การวางแผนสำหรับกรณีฉุกเฉิน
32. กระบวนการตรวจสอบและระบบ

### **ขั้นตอนที่ 2: จำแนกหมวดหมู่ภาระผูกพันในการปฏิบัติตาม**

เมื่อได้รายการที่เกี่ยวข้องกับค่าใช้จ่ายในการประมาณต้นทุนแล้ว ลำดับต่อไปเป็นการจำแนกรายการ ต่างๆ นั้นออกเป็นหมวดหมู่ที่ได้กล่าวไปข้างต้น ทั้งที่เป็นค่าใช้จ่ายทางการเงินโดยตรง ค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการและค่าใช้จ่ายการปฏิบัติตามที่เป็นสาระสำคัญ ยกตัวอย่างตามตารางข้างล่างนี้<sup>78</sup>

---

<sup>78</sup> Ibid., p. 5.

### ตารางการปฏิบัติตามภาระหน้าที่และชนิดของค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติตาม

รายการที่เกี่ยวกับภาระเบี้ยบ	ประเภทของค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติตาม
ผู้มีอำนาจและการอนุญาตในการจัดทำสินค้าหรือบริการให้แก่บุคคลภายนอก	ค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติตามที่เป็นสาระสำคัญ
การตรวจสอบ	ค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติตามที่เป็นสาระสำคัญ
ผลตอบแทนประจำปี	ค่าใช้จ่ายในการบริหาร
รายงานประจำปี	ค่าใช้จ่ายในการบริหาร
การกำหนดเงื่อนไขของอุปกรณ์	ค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติตามที่เป็นสาระสำคัญ
สภาพและการซ่อมแซม อุปกรณ์	ค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติตามที่เป็นสาระสำคัญ
การเปิดเผยข้อมูล	ค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติตามที่เป็นสาระสำคัญ
การรับรองทางการเงิน	ค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติตามที่เป็นสาระสำคัญ
ค่าสมัครใบอนุญาต	ค่าใช้จ่ายทางการเงินโดยตรง
ค่าธรรมเนียมการต่ออายุใบอนุญาต	ค่าใช้จ่ายทางการเงินโดยตรง
ค่าสมัครลงทะเบียน	ค่าใช้จ่ายทางการเงินโดยตรง
ค่าธรรมเนียมใบอนุญาต	ค่าใช้จ่ายทางการเงินโดยตรง
ค่าสมัครลงทะเบียน	ค่าใช้จ่ายทางการเงินโดยตรง
ค่าธรรมเนียมการลงทะเบียน	ค่าใช้จ่ายทางการเงินโดยตรง
การเก็บรักษาประวัติ	ค่าใช้จ่ายในการบริหาร
ข้อมูลจำเพาะและอุปกรณ์	ค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติตามที่เป็นสาระสำคัญ
การบำรุงรักษาของอุปกรณ์	ค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติตามที่เป็นสาระสำคัญ
การรักษาความปลอดภัยของสถานที่ อุปกรณ์ และระบบกระบวนการ	ค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติตามที่เป็นสาระสำคัญ
วิธีการชำระเงิน	ค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติตามที่เป็นสาระสำคัญ
กระบวนการและระบบที่กำหนด	ค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติตามที่เป็นสาระสำคัญ
มาตรฐานสำหรับการผลิตสินค้าและบริการ	ค่าใช้จ่ายในการบริหาร
แผ่นข้อมูลความปลอดภัย	ค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติตามที่เป็นสาระสำคัญ
ข้อมูลการฝึกอบรมและการกำกับดูแล	ค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติตามที่เป็นสาระสำคัญ
สารอันตรายและการวิเคราะห์	ค่าใช้จ่ายในการบริหาร
การประเมินความเสี่ยงและความคุ้ม	ค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติตามที่เป็นสาระสำคัญ
การสืบสวน	ค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติตามที่เป็นสาระสำคัญ
บรรจุเครื่องหมายและฉลาก	ค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติตามที่เป็นสาระสำคัญ
การแจ้งเหตุกรณ์ที่เกิดขึ้น	ค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติตามที่เป็นสาระสำคัญ
การวางแผนสำหรับกรณีฉุกเฉิน	ค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติตามที่เป็นสาระสำคัญ
กระบวนการตรวจสอบและระบบ	ค่าใช้จ่ายในการบริหาร
การเก็บรักษาประวัติ	ค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติตามที่เป็นสาระสำคัญ
ข้อมูลจำเพาะและอุปกรณ์	ค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติตามที่เป็นสาระสำคัญ

### ขั้นตอนที่ 3: ระบุแหล่งที่มา

ผู้ประเมินจะต้องทราบจำนวนของผู้ที่จะได้รับผลกระทบจากภูมิภาคที่นำเสนอหน่วยงานของรัฐ อาจมีข้อมูลนี้ ถ้าไม่อาจทำได้ก็เพียงได้รับข้อมูลจากสำนักงานสถิติแห่งชาติหรือสภาพัฒนาการที่เกี่ยวข้องหรือ สมาคมวิชาชีพ<sup>79</sup>

### ขั้นตอนที่ 4: กำหนดจำนวนค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติตาม

ในการกำหนดจำนวนค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติตามนั้นมีเกณฑ์ในการคำนวณอยู่หลายประเพท ยกตัวอย่างเช่น

สูตรที่ใช้สำหรับคำนวณค่าใช้จ่ายทางการเงินโดยตรงสำหรับบุคคล องค์กร ธุรกิจ มีดังนี้<sup>80</sup>

$$\text{ค่าใช้จ่ายทางการเงินโดยตรง} = \text{ภาษี} \times \text{จำนวน} \times \text{ความถี่}$$

เมื่อ:

ภาษี เป็นค่าใช้จ่ายตามกฎระเบียบทรือค่าใช้จ่ายในการบริหารที่จ่ายให้กับรัฐบาลสำหรับใบอนุญาต การลงทะเบียนหรือการอนุมัติอื่นๆ

จำนวน เป็นจำนวนของผู้ที่ถูกควบคุมหรือจำนวนของสินค้าหรือบริการที่ต้องเสียค่าธรรมเนียมหรือ ค่าใช้จ่ายการกำกับดูแลการบริหาร ผู้ที่ถูกควบคุมรวมถึงบุคคล ธุรกิจและองค์กร

กรณีที่จำนวนที่ถูกต้องสมเหตุสมผลของผู้ที่ถูกควบคุมไม่สามารถคำนวณได้ หน่วยงานของรัฐควรให้ ใช้จำนวนโดยประมาณและกำหนดพื้นฐานสำหรับจำนวนโดยประมาณ (ไม่เพียงแต่สร้างตัวเลขขึ้นมา)

ความถี่ คือจำนวนครั้งต่อปีที่ค่าธรรมเนียมการกำกับดูแลหรือค่าใช้จ่ายในการบริหารได้ถูกจ่ายให้กับ รัฐบาล หากจะเบี่ยงที่ต้องชำระค่าธรรมเนียมรายไตรมาสความถี่จะเป็น 4

<sup>79</sup> Ibid., p. 6.

<sup>80</sup> Ibid., pp. 6-7.

สำหรับการคำนวณค่าใช้จ่ายแรงงานในการบริหารจัดการและค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติตามที่เป็นสาระสำคัญมีสูตรที่ใช้สำหรับค่าใช้จ่ายแรงงานสำหรับองค์กรธุรกิจและชุมชนคือ<sup>81</sup>

$$\text{ค่าใช้จ่าย แรงงาน} = \text{ราคา} \times \text{จำนวน}$$

$$= (\text{เวลาที่ต้องใช้} \times \text{ต้นทุนแรงงาน}) \times (\text{เวลาดำเนินการ} \times \text{จำนวนของผู้ที่ถูกควบคุม} \times \text{จำนวนพนักงาน})$$

เมื่อ:

เวลาที่ต้องใช้ เป็นเวลาที่เกิดขึ้นจริงที่นำมาใช้ต่อเจ้าหน้าที่รายชั่วโมง (หรือนาทีหากเหมาะสม)  
สำหรับธุรกิจหรือองค์กรในการดำเนินกิจกรรมการกำกับดูแล

ค่าใช้จ่ายแรงงาน เป็นอัตราค่าจ้างรายชั่วโมงของค่าใช้จ่ายใด ๆ ของพนักงาน อัตราค่าจ้างรายชั่วโมงเป็นค่าจ้างขั้นต้นที่ได้รับจากพนักงาน ค่าใช้จ่ายของพนักงานควรจะรวมถึงค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับค่าจ้าง เช่น ภาษี เงินเดือนบำนาญและค่าตอบแทนแรงงาน เช่นเดียวกับต้นทุนค่าใช้จ่ายใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินธุรกิจ เช่น ค่าเช่า ค่าประกันภัยอาคาร ไฟฟ้า ก้าช (ค่าใช้จ่ายพลังงานอื่น ๆ) อุปกรณ์เทคโนโลยี โทรศัพท์ ยานยนต์ เครื่องจักรและอุปกรณ์และวัสดุสิ่นเปลืองอื่น ๆ

เวลาดำเนินการ คือจำนวนครั้งที่กิจกรรมตามกฎระเบียบจะดำเนินการต่อปี ต่อพนักงาน ตัวอย่างเช่นถ้าเป็นกิจกรรมที่จำเป็นต้องมีการกำกับดูแลรายเดือน ค่าจะเป็น 12

จำนวนของธุรกิจหรือองค์กรชุมชน เป็นจำนวนที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดที่ตามกฎระเบียบ

จำนวนพนักงาน เป็นจำนวนของพนักงานต่อธุรกิจหรือองค์กรชุมชนที่ดำเนินกิจกรรมการตามกฎระเบียบ

### ขั้นตอนที่ 5: สรุปค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติตามทั้งหมด

ค่าใช้จ่ายทางการเงินโดยตรง ค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการและค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติตามที่เป็นสาระสำคัญ ควรจะมีการระบุและการคำนวณดังแสดงในตารางที่ 2 ด้านล่าง ซึ่งจะสรุปให้รัฐมนตรีหรือผู้ร่างกฎระเบียบเข้าใจขอบเขตของค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติตามภาระหน้าที่การปฏิบัติต่างๆ ที่กำหนดต่อผู้ถูกควบคุม<sup>82</sup>

<sup>81</sup> Ibid., pp. 7-8.

<sup>82</sup> Ibid., p. 13.

### 3.6.3 การประเมินประสิทธิภาพของการออกแบบการปฏิบัติตาม

ความสำเร็จของการวัดค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติตามจะระบุภาระหน้าที่การปฏิบัติบางอย่างที่กำหนดค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติตามภาระผู้พนักงานที่เกินกว่าการปฏิบัติตามอื่นๆ ซึ่งกรณีดังกล่าวอาจช่วยหน่วยงานของรัฐในการกำหนดเป้าหมายในการตรวจสอบขอบเขตสำหรับตัวเลือกที่มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นที่สามารถลดค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติตาม<sup>83</sup>

#### (1) ค่าใช้จ่ายทางการเงินโดยตรง

คำถามที่สำคัญได้แก่ (1) ค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายที่เสนอได้รับการประเมินโดยใช้แนวทางการชดเชยค่าใช้จ่ายของรัฐบาลหรือไม่ (2) ค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายที่เสนอสามารถชดเชยค่าใช้จ่ายของรัฐบาลหรือไม่ (3) ค่าใช้จ่ายมีประสิทธิภาพหรือมีขอบเขตในการปรับปรุงกระบวนการดำเนินการขอใบอนุญาต และลดค่าใช้จ่ายในระดับต่ำที่สุดของค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายหรือไม่ และ (4) กระบวนการขอใบอนุญาตมีการเก็บข้อมูลที่เหมือนกันหรือคล้ายกันกับข้อมูลที่จำเป็นในใบอนุญาตอื่นๆ ที่ผู้ขอเมียนวนอัมที่จะมีอยู่แล้วหรือไม่<sup>84</sup>

#### (2) ค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการ

คำถามที่สำคัญได้แก่ (1) ระเบียบกำหนดให้หน่วยงานที่ควบคุมต้องเก็บบันทึกเอกสาร ในขณะที่มีรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์อยู่แล้วหรือไม่ (2) ช่วงระยะเวลาที่กำหนดไว้สำหรับการเก็บรักษาเอกสารมีความเหมาะสมและตอบรับวัตถุประสงค์ของนโยบายและวิธีการดำเนินการของตลาดหรือไม่ (3) ภาระหน้าที่การปฏิบัติตามเกิดความซ้ำซ้อนกับการปฏิบัติตามที่มีอยู่เดิมหรือไม่<sup>85</sup>

#### (3) ค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติตามที่เป็นสาระสำคัญ

ค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติตามที่เป็นสาระสำคัญ จะเกี่ยวข้องกับกรณีที่กิจการที่ถูกควบคุมทำการจัดซื้อตามภาระหน้าที่ในการปฏิบัติตาม ( เช่น บริการทางวิชาชีพ อุปกรณ์ การฝึกอบรม ฯลฯ )

คำถามที่สำคัญประกอบด้วย (1) เป็นสิ่งจำเป็นสำหรับกิจการที่ถูกควบคุมในการซื้อบริการทางวิชาชีพ หรือไม่ (2) การปฏิบัติตามภาระผู้พนักงานสามารถดำเนินการในวิธีที่มีประสิทธิภาพมากขึ้นหรือไม่ (3) ภาระหน้าที่การปฏิบัติตามมีข้อกำหนดที่ละเอียดและจะซ้ำซ้อนกับเงื่อนไขการออกใบอนุญาตหรือไม่ (4) ภาระผู้พนักงานในการปฏิบัติตามซ้ำซ้อนกับการดำเนินงานของตลาดหรือไม่<sup>86</sup>

<sup>83</sup> Ibid., p. 15.

<sup>84</sup> Ibid., pp. 15-16.

<sup>85</sup> Ibid., pp. 16-17.

<sup>86</sup> Ibid., pp. 17-20.

### 3.6.4 การเปรียบเทียบ

ขั้นตอนการปฏิรูปภาคระเบียบที่สำคัญคือการเปรียบเทียบภาระหน้าที่ในการปฏิบัติตามเพื่อรับการปฏิบัติตามที่มีค่าใช้จ่ายต่ำกว่าแต่ยังสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบายได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเปรียบเทียบกับต่างประเทศ หลายครั้งเป็นแบบอย่างที่ดีให้แก่ประเทศไทยในการลดค่าใช้จ่ายต่างๆ ที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินการตามกฎหมายได้ ยกตัวอย่างเช่น ค่าใช้จ่ายในการต่ออายุใบอนุญาตของประเทศไทย มือตราที่สูงกว่าประเทศอื่นๆ ที่นำมาเปรียบเทียบพระประทศอื่นใช้ระบบออนไลน์ในการดำเนินการต่ออายุใบอนุญาต ทำให้ลดค่าใช้จ่ายที่ไม่จำเป็นของห้องภาครัฐและภาคเอกชนได้เป็นอย่างดี เป็นต้น<sup>87</sup>

### 3.6.5 ข้อกำหนดในการรายงาน

ผู้เชี่ยวชาญชาวต่างประเทศแนะนำให้มีการเผยแพร่ในรับรองการปฏิบัติตาม โดยการตรวจวัดค่าใช้จ่ายจะต้องได้รับการลงนามร่วมกับในรับรองดังกล่าว การเผยแพร่นี้ควรทำงานเว็บไซต์กระทรวงที่รับผิดชอบและเว็บไซต์ของสำนักงานการปฏิรูปภาคระเบียบ<sup>88</sup>

### 3.6.6 หน้าที่ของสำนักงานปฏิรูปภาคระเบียบ

หน้าที่ของสำนักงานการปฏิรูปภาคระเบียบ (ORR) ตามที่ผู้เชี่ยวชาญชาวต่างประเทศแนะนำคือการให้ความรู้และให้คำแนะนำเกี่ยวกับเค้าโครงการวัดค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติตาม และรายงานไปยังสำนักนายกรัฐมนตรีกรณีที่ดำเนินการไม่สอดคล้องกับมาตรฐานของรัฐบาล<sup>89</sup>

ORR จะสร้างฐานข้อมูลการตรวจวัดค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติตาม โดยบันทึกในฐานข้อมูลผลการรายงานจากการวัดค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติแต่ละรายการซึ่งจัดทำโดยหน่วยงานภาครัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับแต่ละประเภทของการผูกพันการปฏิบัติตาม อย่างไรก็ตาม ORR อาจจะสร้างฐานข้อมูลความรู้เกี่ยวกับแนวทางการกำกับดูแลที่แตกต่างกันและใช้ข้อมูลนี้เพื่อกำหนดเป้าหมายวิธีการที่ไม่สอดคล้องกันทั้งรัฐบาลก็ได้ ตัวอย่างเช่น สำหรับการเก็บบันทึกฐานข้อมูลอาจแสดงให้เห็นว่าภาระเบียบข้อ 1 กำหนดให้บันทึกจะถูกเก็บไว้ 5 ปี ระเบียบข้อ 2 ถูกเก็บบันทึกไว้เป็นเวลา 8 ปี ระเบียบข้อ 3 เป็นเวลา 2 ปี เป็นต้น<sup>90</sup>

<sup>87</sup> Ibid., pp. 20-21.

<sup>88</sup> Ibid., p. 22.

<sup>89</sup> Ibid., p. 22.

<sup>90</sup> Ibid., p. 22.

### 3.6.7 แม่แบบ

ผู้เชี่ยวชาญชาวต่างประเทศได้ออกแบบแม่แบบสำหรับการวัดค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติตามและการประเมินผลประสิทธิภาพในการออกแบบการปฏิบัติตาม ทั้งนี้ ในการออกแบบการปฏิบัติที่จะต้องมีการลงนามโดยหัวหน้าแผนกความรับผิดชอบและมีความรับผิดชอบร่วมกันหรือว่าการกระทรงตามมาตรฐานการวัดด้านทุน

#### แม่แบบการวัดค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติตาม

ชื่อของกระทรวง/หน่วยงานที่ กำกับดูแล .....

ชื่อกฎระเบียบ.....

#### 1. สรุปรวมค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติตาม<sup>91</sup>

ประเภทค่าใช้จ่ายตามกฎระเบียบ	จำนวนผู้ถูก ควบคุม	ค่าธรรมเนียม ของกฎระเบียบ	หน่วยของสิ่งค้า หรือ บริการ	เวลา	ค่าใช้จ่าย แรงงาน	ความดี	ค่าใช้จ่ายต่อ หน่วย	ค่าใช้จ่าย ทั้งหมด
ค่าใช้จ่ายทางการเงินโดยตรง								
รวม								
ค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการ								
ค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติตามที่เป็น สาระสำคัญ								
รวม								
รวมทั้งหมด								

<sup>91</sup> Ibid., p. 23.

## 2. ค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติตามรายปีต่อหนึ่งองค์กร<sup>92</sup>

ประเภทของค่าใช้จ่ายตามกฎระเบียบ	ค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติตามรายปี
รวม	

หากสามารถใส่ข้อมูลได้ ให้ใส่ค่าใช้จ่ายเพียงครั้งเดียว

หากสามารถใส่ข้อมูลได้ ให้ใส่ค่าใช้จ่ายที่เกิดเป็นระยะ

หากสามารถใส่ข้อมูลได้ ให้ใส่ค่าใช้จ่ายต่อหน่วย (สินค้าและบริการ)

หากสามารถใส่ข้อมูลได้ ให้ใส่ค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติตาม โดยเทียบร้อยละของราคากลางต่อหน่วย  
(สินค้าหรือบริการ)

## 3. แม่แบบการประเมินประสิทธิภาพในการออกแบบการปฏิบัติตามกฎระเบียบ<sup>93</sup>

ประเภทของกิจกรรมตามกฎระเบียบ	คำถาม	ใช่/ไม่ใช่	คำอธิบาย
ค่าใช้จ่ายทางการเงินโดยตรง	ค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายที่นำเสนอได้รับการประเมินโดยใช้แนวทางการชดเชยค่าใช้จ่ายของรัฐบาลหรือไม่		
	ค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายที่นำเสนอได้ชดเชยค่าใช้จ่ายของรัฐบาลทั้งหมดหรือไม่		
	ค่าใช้จ่ายมีประสิทธิภาพหรือมีขอบเขตในการปรับปรุงหรือมีการปรับปรุงการทำเนินการขอใบอนุญาตที่จะลดค่าใช้จ่ายและค่าธรรมเนียมในระดับที่มากที่สุดหรือไม่		
	การยื่นคำขอใบอนุญาตใช้การเก็บข้อมูลที่เหมือนกันหรือคล้ายกันกับใบอนุญาตอื่นๆ ที่ผู้ขอใบอนุญาต มีแนวโน้มที่จะมีอยู่แล้วหรือไม่		

<sup>92</sup> Ibid., p. 23.

<sup>93</sup> Ibid., pp. 24-25.

ค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการ			
	กฎระเบียบกำหนดให้กิจการที่ถูกควบคุมต้องเก็บบันทึกในรูปแบบเอกสารในขณะที่มีรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์อยู่หรือไม่		
	ช่วงระยะเวลาที่กำหนด สำหรับการเก็บรักษาบันทึกมีความเหมาะสมและเชื่อมโยงกับวัตถุประสงค์นโยบายและวิธีการปฏิบัติของตลาดหรือไม่		
	การปฏิบัติตามกฎระเบียบมีความซ้ำซ้อนกับการปฏิบัติตามภาระผู้กันที่มีอยู่เดิม หรือไม่		
	อะไรมีผลต่อวัตถุประสงค์และประโยชน์ของการปฏิบัติตาม		
	อะไรจะเกิดขึ้นหากมิได้มีการปฏิบัติตามกฎระเบียบ		
ค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติตามที่เป็นสาระสำคัญ			
	อะไรมีผลต่อวัตถุประสงค์และประโยชน์ของการปฏิบัติตาม		
	มีความจำเป็นหรือไม่ที่กิจการที่ถูกควบคุมจะต้องซื้อบริการทางวิชาชีพ		
	มีทางอื่นหรือไม่ที่การปฏิบัติตามจะสามารถทำได้อย่างมีประสิทธิภาพกว่า		
	การปฏิบัติตามลอกเงื่อนไปอนุญาตมาหรือไม่		
	การปฏิบัติตามลอกวิธีปฏิบัติของตลาดมาหรือไม่		
	อะไรจะเกิดขึ้นหากมิได้มีการปฏิบัติตามกฎระเบียบ		

#### 4. การเปรียบเทียบกับต่างประเทศ<sup>94</sup>

ประเภทของค่าใช้จ่าย	ไทย	ออสเตรเลีย	มาเลเซีย	อเมริกา	การตอบรับ

#### 5. ใบรับรองการปฏิบัติตาม<sup>95</sup>

หน่วยงานที่รับผิดชอบในการประเมินได้รับค่าธรรมเนียมใดๆ และค่าใช้จ่ายให้สอดคล้องกับแนวทางการกู้คืนค่าใช้จ่ายของรัฐบาล

หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบได้ดำเนินการประเมินผลการปฏิบัติตาม (การทดสอบวัดถุประสงค์และประเมินผลในกรณีที่ไม่มีภาระผูกพันในการปฏิบัติตาม) การปรึกษาหารือกับผู้มีส่วนได้เสีย

ผู้มีส่วนได้เสียได้รับผลกระทบ และองค์กรผู้มีส่วนได้เสีย:

1.....

2.....

3.....

เพิ่มบรรทัดที่มากขึ้นในกรณีที่จำเป็น

ค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติตามที่ระบุได้รับการเทียบกับประเทศอื่น ๆ

ชี้อเขตอำนาจศาลและชื่อของกฎหมาย/กฎระเบียบ

1.....

2.....

<sup>94</sup> Ibid., p. 26.

<sup>95</sup> Ibid., pp. 27-28.

3.....

อธิบดีกรม/หัวหน้าส่วนงาน

ข้าพเจ้าขอใจที่การวัดค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติตามที่ได้รับการดำเนินการให้สอดคล้องกับการปฏิบัติตามเค้าโครงกราวัดค่าใช้จ่ายของรัฐบาล

ลายมือชื่อ.....

วันที่.....

รัฐมนตรีว่าการกระทรวง

ข้าพเจ้าขอใจที่การปฏิบัติตามภาระผูกพันที่มีขึ้นตามที่จำเป็นเพื่อตอบสนองวัตถุประสงค์ของนโยบาย

ในกรณีที่เหมาะสม (แต่ข้าพเจ้าได้ขอให้กรมฯ ดำเนินการวิจัยต่อไป เป็นไปได้ว่าเป็นบริการที่มีประสิทธิภาพมากขึ้นด้วยการลดค่าใช้จ่ายการปฏิบัติสามารถนำมาใช้สำหรับการปฏิบัติตามภาระหน้าที่ดังต่อไปนี้ รายงานจะต้องส่งให้กับตัวเองโดย .....)

ลายมือชื่อ.....

วันที่.....

## บทที่ 4

### การจัดทำ RIA ที่เหมาะสมกับประเทศไทย

#### 4.1 บทนำ

บทที่ผ่านๆ มาได้อธิบายภาพรวมของการจัดทำ RIA ทั้งในต่างประเทศและในประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งความพยายามของรัฐในการผลักดันให้เกิดการจัดทำ RIA อย่างเต็มรูป รัฐบาลได้รับการสนับสนุนจากองค์กรระหว่างประเทศให้เชิญผู้เชี่ยวชาญชาวต่างประเทศให้มาราชการศึกษาค้นคว้าการจัดทำ RIA ให้กับประเทศไทยทั้งระบบ

ในเบื้องต้น คณะกรรมการของผู้เชี่ยวชาญชาวต่างประเทศอย่างถี่ถ้วนประกอบกับศึกษาค้นคว้า RIA ของประเทศไทยต่าง ๆ หลายประเทศแล้ว พบร่วมแบบ RIA ของผู้เชี่ยวชาญชาวต่างประเทศ เป็นแม่แบบที่ดีพอสมควร จึงได้ปรับแก้บางส่วนโดยพิจารณาจาก RIA ของต่างประเทศ พร้อมกันนี้ คณะกรรมการก็ได้ศึกษาระบวนการทั้งระบบของ RIA ประกอบด้วย ทั้งนี้เพื่อให้มาซึ่งกระบวนการในการจัดทำ RIA ที่เหมาะสมกับประเทศไทยมากที่สุด

ยิ่งไปกว่านั้น เพื่อให้เกิดความรอบคอบและสามารถนำไปปฏิบัติได้จริง คณะกรรมการได้ดำเนินการนำแม่แบบ RIA ไปสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับการจัดทำ RIA และการร่างกฎหมาย ทั้งยังได้จัดการประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อทดลองแม่แบบที่ได้รับการปรับแก้จากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิแล้ว จำนวน 4 ครั้ง โดยมีผู้เข้าร่วมเป็นผู้แทนจากกระทรวงทุกกระทรวงต่าง ๆ ที่มีหน้าที่โดยตรงในการออกแบบกฎหมาย นอกจากนี้ คณะกรรมการยังได้จัดการสัมมนารับฟังความคิดเห็นอีกครั้งหนึ่งเพื่อประโยชน์ในการแก้ไขปรับปรุงกระบวนการและแม่แบบ RIA ให้เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทยมากที่สุด

ในบทนี้ คณะกรรมการจะวิเคราะห์กระบวนการของการจัดทำ RIA เป็นลำดับตั้งแต่ประเด็นสำคัญ เกี่ยวกับการจัดทำ RIA กระบวนการในการจัดทำ RIA ที่เหมาะสมกับสภาพการณ์ของประเทศไทย แม่แบบ และคำอธิบายแม่แบบ RIA ที่เหมาะสมกับการนำมารับใช้ในประเทศไทย

#### 4.2 ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ การจัดการประชุมเชิงปฏิบัติการและการสัมมนารับฟังความคิดเห็น

##### 4.2.1 แนวทางการสำรวจและรับฟังความคิดเห็น

คณะกรรมการได้ทำการสำรวจและรับฟังความคิดเห็นโดยจำแนกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ การสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ การจัดประชุมเชิงปฏิบัติการจากผู้ปฏิบัติงาน และการสัมมนาเพื่อรับฟังความคิดเห็น

### (1) การสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ

คณะกรรมการได้ดำเนินการสัมภาษณ์ส่วนบุคคลจากผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 5 ท่าน จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้

- (1) นายปกรณ์ นิลประพันธ์ รองเลขานุการสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
- (2) ศาสตราจารย์พิเศษธงทอง จันทรงศุ กรรมการกฤษฎีกา อธีตปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีและอดีตคณบดี คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- (3) นางกัญจนารัตน์ ลีวโรจน์ กรรมการกฤษฎีกา
- (4) ดร.ลัծดาวัลย์ ตันติวิทยาพิทักษ์ เลขาธิการคณะกรรมการปัจจุบນกฎหมาย
- (5) รองศาสตราจารย์สุธรรม อยู่ในธรรม คณบดีคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย

### (2) การสำรวจและเก็บข้อมูลจากผู้ปฏิบัติงาน

คณะกรรมการได้ดำเนินการสำรวจด้วยการเก็บข้อมูลจากหน่วยงานต่างๆ โดยการให้เจ้าหน้าที่จากหน่วยงานดังกล่าวทดลองกรอกร่างแบบที่คณะกรรมการจัดทำขึ้น ทั้งนี้ใช้วิธีการเชิงหน่วยงานต่างๆ มาประชุมเชิงปฏิบัติการโดยเชิญทุกหน่วยงานที่มีหน้าที่โดยตรงในการร่างกฎหมาย และเชิญผู้สนใจเข้าร่วมประชุมด้วย โดยการจัดการประชุมทั้งหมด 4 ครั้ง ครั้งละประมาณ 3 ชั่วโมง

หน่วยงานและบุคคลที่เข้าร่วมการประชุมเชิงปฏิบัติการมีดังต่อไปนี้

(1) หน่วยราชการอิสระ ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน สำนักงานคณะกรรมการตรวจสอบแผ่นดิน ธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย และสำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ

(2) สำนักนายกรัฐมนตรี ได้แก่ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี กรมประชาสัมพันธ์ สำนักงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ

(3) กระทรวงกลาโหม ได้แก่ สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม กองบัญชาการกองทัพไทย

(4) กระทรวงการคลัง ได้แก่ กรมธนารักษ์ กรมบัญชีกลาง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

(5) กระทรวงการต่างประเทศ ได้แก่ กรมการคงสุล กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย

(6) กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ได้แก่ กรมพลศึกษา

(7) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้แก่ กรมชลประทาน กรมพัฒนาที่ดิน กรมส่งเสริมการเกษตร กรมส่งเสริมสหกรณ์ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

(8) กระทรวงคมนาคม ได้แก่ กรมการขนส่งทางบก กรมท่าอากาศยาน กรมเจ้าท่า กรมทางหลวง กรมทางหลวงชนบท

(9) กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้แก่ กรมควบคุมมลพิษ กรมทรัพยากรน้ำ กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช กรมป่าไม้

(10) กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ได้แก่ สำนักงานปลัดกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร สำนักงานพัฒนาธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ (องค์การมหาชน)

(11) กระทรวงพลังงาน ได้แก่ กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ

(12) กระทรวงพาณิชย์ ได้แก่ กรมการค้าภายใน กรมพัฒนาธุรกิจการค้า

(13) กระทรวงมหาดไทย ได้แก่ กรมการปกครอง กรมที่ดิน กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กรมโยธาธิการและผังเมือง กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น

(14) กระทรวงยุติธรรม ได้แก่ กรมคุณธรรม กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กรมบังคับคดี กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน กรมสอบสวนคดีพิเศษ สำนักงานกิจการยุติธรรม สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตภายในภาครัฐ

(15) กระทรวงแรงงาน ได้แก่ กรมการจัดหางาน สำนักงานประกันสังคม

(16) กระทรวงวัฒนธรรม ได้แก่ กรมการศาสนา กรมส่งเสริมวัฒนธรรม กรมศิลปากร

(17) กระทรวงศึกษาธิการ ได้แก่ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

(18) กระทรวงสาธารณสุข ได้แก่ กรมการแพทย์ กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ กรมอนามัย สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา

(19) กระทรวงอุตสาหกรรม ได้แก่ กรมโรงงานอุตสาหกรรม

(20) อื่น ๆ เช่น สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) นิสิตนักศึกษา และประชาชนทั่วไป

ในการประชุมเชิงปฏิบัติการ คณะกรรมการอธิบายภาพรวมของการจัดทำ RIA และขอให้ผู้เข้าร่วมประชุมทดลองใช้แม่แบบที่แก้ไขจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ โดยให้ผู้เข้าร่วมใช้ตัวอย่างจากการร่างกฎหมายในหน่วยงานของตนหรืออาจใช้กรณีศึกษาที่คณะกรรมการอธิบายได้จัดเตรียมไว้ให้จำนวน 2 เรื่อง ได้แก่ ปัญหารื่องการใช้อาภัยนานาที่คดียังเกตการณ์และช่วยเหลือเมื่อเกิดข้อข้องหรือข้อสงสัยขึ้น และเมื่อผู้เข้าร่วมประชุมกรอกข้อความเสร็จสิ้นแล้ว คณะกรรมการอธิบายได้ขอให้ผู้เข้าร่วมประชุมแสดงความคิดเห็นเพื่อนำมาปรับปรุงแม่แบบอีกครั้งหนึ่ง

### (3) การสัมมนาเพื่อรับฟังความคิดเห็น

การจัดการประชุมนี้เป็นการจัดประชุมครั้งสุดท้าย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรับฟังความคิดเห็นจากผู้เกี่ยวข้องต่างๆ ซึ่งมีหน่วยงานตลอดจนนิสิตนักศึกษาและประชาชนมาร่วมการสัมมนาประมาณ 100 คน การสัมมนาครั้งนี้จัดขึ้นเมื่อวันที่ 26 กันยายน 2559 ณ โรงแรมแมนดาริน กรุงเทพมหานคร

ในการสัมมนารับฟังความคิดเห็นครั้งนี้เริ่มดำเนินการโดยการนำเสนอความเป็นมาและสาระสำคัญของการจัดทำ RIA ทั้งในต่างประเทศและในประเทศไทย จากนั้นก็นำเสนอกระบวนการ RIA ของไทยพร้อมทั้งแม่แบบและคำอธิบายแม่แบบที่คณะกรรมการอธิบายได้ปรับปรุงจากการประชุมเชิงปฏิบัติการ วาระท้ายสุดคณะกรรมการอธิบายได้ขอความคิดเห็นจากผู้เข้าร่วมการสัมมนาต่อกระบวนการและแม่แบบที่เหมาะสมจะนำมาใช้ในประเทศไทยต่อไป

#### 4.2.2 ผลสรุปจากการสำรวจและรับฟังความคิดเห็น

##### (1) ความคิดเห็นจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ

จากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิทั้ง 5 ท่าน สรุปในภาพรวมของปัญหาในการจัดทำ RIA ได้ดังนี้ ประการแรก เนื้อหาในการออกแบบนั้น ในกรณีที่กฎหมายมีหลายฉบับที่มีผลต่อเนื่องกัน บางครั้งการแก้ไขแล้วส่งต่อ กันไปมาทำให้เนื้อหาไม่มีความเกี่ยวเนื่องกัน ซึ่งเป็นปัญหาที่ประชาชนไม่ได้สร้างขึ้น และประชาชนก็ไม่อาจรับรู้ได้ เพราะเหตุผลในการออกแบบกฎหมายประชาชนทั่วไปไม่สามารถทำความเข้าใจได้ทั้งหมด<sup>1</sup> ประการที่สอง การออกแบบนั้น มีผลกระทบต่อภาคีที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ทำให้ส่วนที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนจะเป็นกฎหมายลำดับรองซึ่งหน่วยงานของรัฐมีอำนาจออกได้เอง ดังนั้น ในเบื้องต้นอาจจะยังไม่สามารถทราบได้ว่าการออกแบบกฎหมายจะมีผลกระทบต่อประชาชนหรือไม่ เช่น แม้กฎหมายพระราชบัญญัติไม่มีผลกระทบ แต่กฎหมายลำดับรองอาจมีผลกระทบก็ได้ ดังนั้นประชาชนจึงไม่อาจทราบ

<sup>1</sup> สัมภาษณ์ ภญุจนารัตน์ สิวิโรจน์ วันที่ 26 สิงหาคม 2559 ณ รัฐสภา

ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการออกแบบกฎหมายพิจารณาด้วยวิธีบัญญัติฉบับหลักอย่างชัดเจน รวมทั้งประชาชนยังไม่มีส่วนร่วมในการออกแบบกฎหมายลำดับรองอีกด้วย<sup>2</sup>

ในส่วนของแม่แบบที่คณะกรรมการจัดทำขึ้นได้ปรับปรุงจากผู้เชี่ยวชาญชาวต่างประเทศประกอบกับแม่แบบของต่างประเทศ สามารถสรุปประเด็นสำคัญได้ดังต่อไปนี้

(1) แม่แบบที่นำมาพิจารณายังมีลักษณะความเป็นสากลมากจนเกินไป ซึ่งหลายคำถ้ามิเกินไปกว่าที่ประเทศไทยจะก้าวไปถึงในปัจจุบัน การจะนำแม่แบบมาใช้จะต้องพิจารณาว่าแม่แบบนั้นสอดคล้องกับสังคมไทยหรือไม่<sup>3</sup> โดยจะต้องพิจารณากระบวนการทางประวัติศาสตร์ควบคู่ไปด้วย<sup>4</sup> ดังนั้นแม่แบบที่ใช้จริงจึงควรต้องประยุกต์มากกว่าที่ปรากรู้อยู่ในแม่แบบ

(2) เนื้อหาของแม่แบบยังเน้นทางเศรษฐกิจมากเกินไป ทั้งที่ระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจของไทยอาจจะยังไม่ถึงต่างประเทศ<sup>5</sup>

(3) คำถ้าไม่ควรตีกรอบจำกัดเกินไปหรือความละเอียดเกินไป เพราะจะทำให้ได้แต่รายละเอียด ไม่ได้หลักการ ซึ่งจะไม่ได้เป็นการทำ RIA ที่แท้จริง<sup>6</sup>

(4) ในส่วนของการระบุปัญหานั้น คำถามยังสื่อไม่ชัดเจนเพียงพอและระบุรายละเอียดของคำถามมากเกินไป บางข้ออาจยบรวมกันได้<sup>7</sup>

(5) ในส่วนของการประเมินทางเลือก คำถามยังมีความไม่ชัดเจน โดยเฉพาะข้อความที่ว่า “กลุ่มทางเลือก” หมายความว่าอย่างไร<sup>8</sup> และคำบางคำยังไม่สื่อว่าหมายความว่าอย่างไร เช่น คำว่า “ความอ่อนไหว”<sup>9</sup> นอกจากนี้ การพิเคราะห์ว่าทางเลือกใดจะเหมาะสมที่สุด จำเป็นต้องใช้ผู้เชี่ยวชาญในการช่วยประเมินทางเลือกหรือไม่ เพราะหากไม่มีบรรหัตฐานอาจจะเกิดการเลือกปฏิบัติ และอาจมีมาตรฐานใหม่เท่ากัน<sup>10</sup>

<sup>2</sup> สัมภาษณ์ กัญจนารัตน์ สุวิโรจน์ วันที่ 26 สิงหาคม 2559 ณ รัฐสภา

<sup>3</sup> สัมภาษณ์ ปกรณ์ นิลประพันธ์ วันที่ 23 สิงหาคม 2559 ณ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

<sup>4</sup> สัมภาษณ์ ปกรณ์ นิลประพันธ์ วันที่ 23 สิงหาคม 2559 ณ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

<sup>5</sup> สัมภาษณ์ กัญจนารัตน์ สุวิโรจน์ วันที่ 26 สิงหาคม 2559 ณ รัฐสภา

<sup>6</sup> สัมภาษณ์ สุธรรม อุ๊ยในธรรม วันที่ 23 สิงหาคม 2559 ณ กระทรวงเทคโนโลยีและการสื่อสาร

<sup>7</sup> สัมภาษณ์ คงทอง จันทรงศุ วันที่ 15 สิงหาคม 2559 ณ คณะกรรมการนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>8</sup> สัมภาษณ์ ปกรณ์ นิลประพันธ์ วันที่ 23 สิงหาคม 2559 ณ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

<sup>9</sup> สัมภาษณ์ ปกรณ์ นิลประพันธ์ วันที่ 23 สิงหาคม 2559 ณ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

<sup>10</sup> สัมภาษณ์ ปกรณ์ นิลประพันธ์ วันที่ 23 สิงหาคม 2559 ณ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

(6) ในส่วนของการรับฟังความคิดเห็น การรับฟังความคิดเห็นเป็นหัวใจของการจัดทำ RIA เท่าที่ผ่านมา มีการรับฟังความคิดเห็นแบบขอไปที่ และเลือกเฉพาะผู้ที่เห็นด้วยกับร่างกฎหมายมารับฟังความคิดเห็น ทำให้การรับฟังความคิดเห็นนั้นไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง<sup>11</sup> ดังนั้น ควรจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นทุกขั้นตอนของการทำ RIA<sup>12</sup> หากทำตามรูปแบบในแม่แบบ จะไม่ได้นื้อหาที่จำเป็น ได้ประโยชน์น้อย กวามหมายที่มีการกำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการออกแบบกฎหมายกว่าครึ่งนั้นก็เป็นเพียงการกำหนดในเชิงรูปแบบเท่านั้น กล่าวคือ เมื่อกฎหมายกำหนดว่าจะต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วม ก็จะทำไปตามที่กฎหมายกำหนดเพื่อให้ครบขั้นตอน แต่ในเชิงเนื้อหาขั้นการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นกลับได้ประโยชน์น้อย เพราะการอธิบายให้ประชาชนทั่วไปฟังนั้นทำได้ลำบากและข้อมูลที่ให้ไปอาจไม่ครอบคลุม จึงทำให้ประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็นได้เพียงแค่สิ่งที่ตนรับรู้และได้รับผลกระทบในขณะนั้น และผลตอบรับ (feedback) ที่ได้นั้น ก็ไม่ได้รับการตอบสนองเท่าใดนัก เช่น การรับฟังความเห็นของกฎหมายผังเมืองไม่ได้ให้ความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชนอย่างชัดเจน และเมื่อได้รับ feedback ก็ไม่ได้มีการนำความคิดเห็น หรือข้อโต้แย้งมาพิจารณา นอกจากนี้ผู้ที่ได้รับผลกระทบและมีส่วนได้เสียจากการออกแบบกฎหมายอาจไม่ครอบคลุมและถูกมองข้ามอีกด้วย ดังนั้นการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนจึงอาจจะได้รับประโยชน์น้อย<sup>13</sup> นอกจากนี้กฎหมายบางประเภทก็ไม่จำเป็นต้องทำการรับฟังความคิดเห็น เช่น กฎหมายเกี่ยวกับการอภัยโทษ กฎหมายเกี่ยวกับการเลี้ยงภาษี เป็นต้น<sup>14</sup>

คณะกรรมการวิจัยได้นำความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญมาปรับปรุงແນ່ບັນດາຮັບກັບ  
ประชุมເຊີງປະລິບຕິກາຣຂອງເຈົ້າໜ້າທີ່ຜູ້ເກີວຂອງ ສິ່ງຈະໄດ້ກ່າວໃນຫຼັບຄົດໄປ

## (2) ความเห็นจากการประชุมເຊີງປະລິບຕິກາຣ

คณะกรรมการวิจัยได้ดำเนินการจัดการประชุมເຊີງປະລິບຕິກາຣຜູ້ເກີວຂອງກັບກາຣ່າງກົມະມາຍໃນຫ່ວຍງານຕ່າງໆ ຂອງຮູ້ ຕລອດຈົນນິສິຕັກສຶກຫາ ປະຊາຊົນຜູ້ສຸນໃຈທ້າໄປ ໂພນ ຄະນິດສາສຕ່ຽງ ຈຸພາລົງຮຽນມາວິທາລັບເປັນຈຳນວນ 4 ຄັ້ງ ໃນວັນທີ 12 ແລະ 14 ກັນຍາຍັນ 2559 ສາມາດສຽບຜົດກາຣປະຊຸມໄດ້ຕັ້ງຕ່ອໄປນີ້

<sup>11</sup> ສັນກາຍໝໍ ຮົງທອງ ຈັນທຽງຄຸ ວັນທີ 15 ສິງຫາມ 2559 ໂພນ ຄະນິດສາສຕ່ຽງ ຈຸພາລົງຮຽນມາວິທາລັບ

<sup>12</sup> ສັນກາຍໝໍ ລັດດາວລີຢ່າງ ຕັ້ນຕິວິທາພິທັກໝ ວັນທີ 19 ສິງຫາມ 2559 ໂພນ ສຳນັກງານຄະນະກາຣປະລິບຕິກົມະມາຍ

<sup>13</sup> ສັນກາຍໝໍ ການຈາກຮັດນິ ລົງໂຮຈົນ ວັນທີ 26 ສິງຫາມ 2559 ໂພນ ຮັບສົກາ

<sup>14</sup> ສັນກາຍໝໍ ປກຮົນ ນິລປະພັນຮ ວັນທີ 23 ສິງຫາມ 2559 ໂພນ ສຳນັກງານຄະນະກາຣກຸມກົງກົງກາ

## (2.1) ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแม่แบบ (Template)

### (2.1.1) ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแม่แบบในภาพรวม

1) การนำแม่แบบไปใช้ในทางปฏิบัติอาจไม่มีประสิทธิภาพ เพราะมีคำถามเป็นจำนวนมากมาก เกินไป ซึ่งจะก่อให้เกิดภาระแก่หน่วยงานในการตอบคำถามที่มากจนเกินความจำเป็น

2) การเรียงลำดับคำถามยังไม่มีความสอดคล้อง ข้ามไปข้างมาไม่เป็นระบบ หากสามารถจัดเรียงคำถามให้เป็นระบบ รวมคำถามที่มีลักษณะเดียวกันไว้ด้วยกัน และเรียงลำดับคำถามเพื่อง่ายต่อการจัดลำดับความคิดในการตอบจะช่วยทำให้การกรอกข้อมูลเพื่อตอบคำถามทำได้ง่ายขึ้น

3) คำถามหลาย ๆ คำถามมีความซ้ำซ้อนกัน ก่อให้เกิดความซ้ำซ้อนในการกรอกข้อมูล ซึ่งผู้เข้าร่วมประชุมได้เสนอแนะให้เปลี่ยนให้เป็นชัดเจนเรื่องการยกตัวอย่างในคู่มือการทำ RIA รวมทั้งการให้คำปรึกษาแก่หน่วยงานต่าง ๆ ในการจัดทำคู่มือและการร่างกฎหมายหลังจากที่ได้ดำเนินการใช้แม่แบบ RIA จริงแล้ว

4) คำถามในแม่แบบบางข้ออาจไม่สอดคล้องกับการอحكumat ของประเทศไทย และน้ำหนักของการตอบคำถามในแต่ละข้อย่อมมีความมากน้อยไม่เท่ากัน ดังนั้นจึงอาจกำหนดให้การตอบคำถามบางข้อเป็นทางเลือก (optional) หรือควรกำหนดคำถามในแม่แบบให้มีความเป็นกลางมากขึ้น

5) คำถามบางคำถามยังมีถ้อยคำที่ไม่ชัดเจนหรือเป็นภาษาเทคนิค เช่น คำว่า “กลไกตลาด” “การแข่งขันที่ไม่เป็นธรรม” “การแข่งขันทางการค้า” ดังนั้น ควรมีการอธิบายให้ชัดเจนในคู่มือประกอบในการทำ RIA หรือปรับเปลี่ยนไปใช้ถ้อยคำอื่นที่มีความเหมาะสมแทน

### (2.1.2) ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแม่แบบแต่ละส่วน

#### ส่วนที่ 1 การระบุปัญหา

##### 1) กรณีความซ้ำซ้อนของคำถาม

- คำถามในข้อ 3 “ขอบเขตและขนาดของปัญหามีมากน้อยเพียงใด” และคำถามในข้อ 10 “ปัญหานี้ก่อความเดือดร้อนรำคาญเพียงเล็กน้อยหรือก่อให้เกิดภัยร้ายแรง” นั้น ควรนำรวมกัน เนื่องจากคำตอบที่ต้องระบุทั้งสองข้อเป็นสิ่งเดียวกันหรือมาจากข้อมูลชุดเดียวกัน

- คำถามข้อ 6 “มีการระบุขอบเขตของปัญหาไว้หรือไม่ หรือ การระบุปัญหานั้นมีพื้นฐานมาจากหลักฐานที่เป็นเรื่องเล่าต่อ ๆ กันมา (anecdotal evidence)” ไม่มีความจำเป็นต้องมี เพราะคำถามในข้อ 5 ที่ว่า “มีหลักฐานหรือข้อมูลเชิงประจักษ์อย่างเพียงพอหรือไม่” ปัญหานี้ก็ชัดเจนแล้ว ได้กำหนดรายละเอียดในคำถามไว้อยู่แล้ว ดังนั้น คำถามข้อ 5 และ 6 เกี่ยวกับ การแสดงหลักฐานเชิงประจักษ์ และระบุขอบเขตของปัญหานั้น ข้อมูลที่ใช้กรอกมาจากแหล่งข้อมูลใกล้เคียงกัน ควรจะรวมเป็นข้อเดียวกัน และคำถามข้อ 6 ในตัวของปัญหาเองเห็นได้อยู่แล้วว่าปัญหาเป็นอย่างไร เพราะฉะนั้นไม่ควรมีคำถามข้อนี้

- คำถาม ข้อ 5 “มีหลักฐานหรือข้อมูลเชิงประจักษ์อย่างเพียงพอหรือไม่ว่าปัญหานี้เกิดขึ้นจริง”, ข้อ 6 “มีการระบุข้อมูลของปัญหาไว้หรือไม่ หรือ การระบุปัญหานั้นมีพื้นฐานมาจากหลักฐานที่เป็นเรื่องเล่าต่อๆ กันมา (anecdotal evidence)” และ ข้อ 9 “ปัญหานี้เกิดขึ้นในปัจจุบันหรือเป็นแต่เพียงการคาดการณ์ว่าจะเกิดขึ้น” อาจนำมารวบกันได้

- คำถามข้อ 10 “ปัญหานี้ก่อความเดือดร้อนรำคาญเพียงเล็กน้อยหรือก่อให้เกิดภัยร้ายแรง” ถ้าปัญหาก่อให้เกิดรำคาญเล็กน้อยในทางปฏิบัติมักจะไม่ใช้การแก้ปัญหาโดยการใช้มาตรการทางกฎหมาย จึงเห็นว่าคำถามนี้ไม่ควรถาม เพราะปัญหาที่เกิดขึ้นน่าจะเป็นปัญหาที่มีขอบเขตขนาดค่อนข้างใหญ่อยู่แล้ว

- คำถามข้อ 14 “การอาศัยกลไกตลาดร่วมการการใช้บังคับกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันสามารถแก้ปัญหานี้ได้หรือไม่ ถ้าไม่ได้ เพราะเหตุใด” อาจนำไปรวมไว้ในคำถามข้อ 12 ที่ว่า “กฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันอาจจัดการกับปัญหานี้ได้หรือไม่ ถ้าใช่ เพราะเหตุใดกฎหมายฉบับนั้นจึงยังไม่เหมาะสม” ได้

### 2) กรณีการเรียนลำดับของข้อมูล

- คำถามข้อ 1 ว่า “ปัญหาคืออะไร” และคำถามข้อ 7 ว่า “สาเหตุของปัญหาคืออะไร” ควรอยู่ต่อ กันเพื่อความต่อเนื่องในการตอบคำถาม

### 3) กรณีการใช้ถ้อยคำที่ไม่เหมาะสม

- คำถามข้อ 12 ที่ว่า “กฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันอาจจัดการกับปัญหานี้ได้หรือไม่ ถ้าใช่ เพราะเหตุใดกฎหมายฉบับนั้นจึงยังไม่เหมาะสม” ควรเปลี่ยนจากคำว่า “ถ้าใช่” เป็นคำว่า “ถ้าไม่ได้”

- คำถามข้อ 14 “การอาศัยกลไกตลาดร่วมการการใช้บังคับกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันสามารถแก้ปัญหานี้ได้หรือไม่ ถ้าไม่ได้ เพราะเหตุใด” ให้เพิ่มคำว่า “อย่างไร” เข้าไปด้วย

- คำถามข้อ 17 ที่ว่า “ขอบเขตหรือขนาดของปัญหานะในประเทศไทยที่ไม่มีการบัญญัติกฎหมาย เพื่อจัดการกับปัญหานี้เพิ่มขึ้นหรือลดลงถ้าหากเกิดการเปลี่ยนแปลงในกลไกตลาด เทคโนโลยี กฎหมายหรือสิ่งแวดล้อม” ใช้คำถามที่มีถ้อยคำซับซ้อน และควรปรับถ้อยคำให้ดีกว่านี้ เป็น “ขอบเขตและขนาดของปัญหาในประเทศไทยที่ไม่มีกฎหมายเป็นอย่างไร และจะใช้วิธีใดในการแก้ปัญหาข้างต้น”

### 4) กรณีที่ไม่สามารถตอบคำถามได้

- คำถามข้อ 10 “ปัญหานี้ก่อความเดือดร้อนรำคาญเพียงเล็กน้อยหรือก่อให้เกิดภัยร้ายแรง” บางกรณีไม่มีความเกี่ยวข้องกับกฎหมายที่ออก ควรใส่่วงเล็บคำว่า “ถ้ามี” ไว้ด้วย

- คำถามข้อ 11 “มีข้อจำกัดทางเทคโนโลยี เศรษฐกิจ การเมือง การบริหาร สังคม หรือสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับปัญหานี้หรือไม่” ถ้อยคำของคำถาม เกี่ยวกับเรื่อง ข้อจำกัดทางเทคโนโลยี เศรษฐกิจ

การเมือง การบริหาร สังคม หรือสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวกับปัญหานี้อย่างไร คำถานนี้จะไม่สามารถถานกับกฎหมายทุกอย่างได้ จะถานได้เพียงกฎหมายบางเรื่องที่เจาะจงเท่านั้น

- คำถานข้อ 14 “การอาศัยกลไกตลาดร่วมกับการใช้บังคับกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันสามารถแก้ปัญหานี้ได้หรือไม่ ถ้าไม่ได้ เพราะเหตุใด” ไม่ควรระบุเฉพาะเรื่องกลไกทางตลาดเท่านั้น แต่ควรมีมาตรการทางการบริหารด้วย

### 5) กรณีอื่น ๆ

- คำถานบางคำถานที่ไม่ควรนำมาใส่ เพราะไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ในการตอบคำถานแต่อย่างเช่น ข้อ 13 คำถานว่า “จะเกิดผลประการใดขึ้นถ้าหากไม่ดำเนินการอย่างใดเลย” ไม่ควรถาน เพราะจุดมุ่งหมายในการทำ RIA คือการประเมินทางเลือกเพื่อแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นอยู่แล้ว

## ส่วนที่ 2 วัตถุประสงค์

### 1) กรณีความซ้ำซ้อนของคำถาน

- คำถานข้อ 1 “วัตถุประสงค์เชิงนโยบายคืออะไร” และ ข้อ 2 ที่ว่า “วัตถุประสงค์ดังกล่าวได้ถูกกำหนดไว้ชัดเจนหรือไม่” ควรรวมเป็นคำถานเดียวกัน

### 2) กรณีการเรียงลำดับของข้อมูล

- คำถานเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ ข้อ 3.2 “มีข้อจำกัดใดบ้างที่อาจทำให้รัฐไม่สามารถดำเนินการจนบรรลุวัตถุประสงค์” และ ข้อ 3.3 “ถ้าหากได้ดำเนินการจนบรรลุวัตถุประสงค์แล้ว ท่านคิดว่ารัฐจะสามารถจัดการกับปัญหาที่เกิดขึ้นได้เป็นส่วนมากหรือไม่” หากนำไปใส่ไว้ในส่วนที่ 4 การประเมินทางเลือกน่าจะเหมาะสมมากกว่า

### 3) กรณีการใช้ถ้อยคำที่ไม่เหมาะสม

- คำถานข้อ 1 ที่ระบุในคำถานว่า “วัตถุประสงค์เชิงนโยบายคืออะไร” ควรใช้คำที่มีความหมายชัดเจน

## ส่วนที่ 3 ทางเลือก

### 1) กรณีความซ้ำซ้อนของคำถาน

- คำถานข้อ 6 “ทางเลือกนั้นสามารถกระทำได้โดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่” อาจรวมกับคำถานข้อ 8 ที่ว่า “จำเป็นต้องมีการตรวจสอบหรือไม่ การตรวจสอบจะเกิดขึ้นได้อย่างไร” ได้ และคำถานข้อ 9 “ทางเลือกนั้นจะสามารถใช้บังคับได้หรือไม่” อาจรวมกับคำถานข้อ 10 “จะมีการไม่ปฏิบัติตามทางเลือกนั้นอย่างชัดแจ้งหรือไม่” ได้

## 2) กรณีการใช้ถ้อยคำที่ไม่เหมาะสม

- คำถามข้อ 6 “ทางเลือกนั้นสามารถทำได้โดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่” หากทางเลือกเป็นการแก้กฎหมาย ควรจะตัดออก เพราะโดยสภาพต้องชอบด้วยกฎหมายอยู่แล้ว (ทางเลือก ข้อ 6 กรณีทางเลือกเป็นการออกกฎหมาย แล้วมีคำตามมาอีกว่า “เพราเหตุใดจึงเป็นการปฏิบัติโดยชอบด้วยกฎหมาย มีความขัดกันเอง”)

- คำถามข้อ 4 “ประโยชน์ของผู้บริโภคหรือผู้รับบริการมีอย่างไรบ้าง” อาจจะเป็นคำถามที่เฉพาะจนเกินไป เพราะไม่ใช่ทุกกรณีที่ทางเลือกอาจจะเกี่ยวข้องกับผู้บริโภคหรือผู้รับบริการ

## 3) กรณีที่ไม่สามารถตอบคำถามได้

- คำถามข้อ 5 “ทางเลือกนั้นเป็นการเลือกปฏิบัติต่อบุคคล กลุ่มบุคคลหรืออุตสาหกรรม หรือไม่” เป็นคำถามที่ในทางปฏิบัติไม่อาจกรอกข้อมูลได้ เพราะถ้าข้อเท็จจริงปรากฏว่ามีการเลือกปฏิบัติ ผู้กรอกข้อมูลคงไม่สามารถระบุได้ เพราะจะกระทบต่อผู้มีหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย

- คำถามข้อ 10 “จะมีการไม่ปฏิบัติตามทางเลือกนั้นอย่างชัดแจ้งหรือไม่” และ ข้อ 11 “กรณีทางเลือกเป็นการออกกฎหมาย ถ้าร่างกฎหมายนี้ใช้บังคับ หน่วยงานจะสามารถบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายโดยไม่มีปัญหาและอุปสรรคทางด้านการบังคับใช้กฎหมายใช่หรือไม่ ถ้าไม่ใช่ ปัญหาและอุปสรรค ตั้งกล่าววันนี้คืออะไร” อาจต้องรอให้เห็นข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติเมื่อมีการบังคับใช้กฎหมายเสียก่อนจึงจะตอบคำถามทั้งสองได้

## ส่วนที่ 5 ทางเลือกที่ได้รับการคัดเลือกแล้ว

ผู้เข้าร่วมสัมมนาเสนอว่า ในส่วนที่ 5 ทางเลือกที่ได้รับการคัดเลือกแล้วนั้น ควรระบุในเบื้องต้นว่าทางเลือกที่ได้รับการเลือกนั้นเป็นมาตรการทางกฎหมายหรือทางเลือกที่ไม่ใช่มาตรการทางกฎหมาย เพื่อความสะดวกในการพิจารณาและตอบคำถามในส่วนต่อ ๆ ไป

### (2.2) ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับขั้นตอนในการจัดทำ RIA

#### (2.2.1) การประเมินทางเลือก

- การประเมินทางเลือกจำเป็นต้องกระทำโดยผู้เชี่ยวชาญสำหรับกฎหมายทุกประเภทหรือไม่ หรือ ควรกำหนดเฉพาะกฎหมายที่ต้องการความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านของ third independent party เช่น กฎหมายสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

- มีข้อสงสัยจากผู้สัมมนาเป็นจำนวนมากกว่า หน่วยงานจะเป็นผู้ทำการวิเคราะห์และประเมินทางเลือก

### (2.2.2) การรับฟังความคิดเห็น

- ในการรับฟังความคิดเห็น ทำการกำหนดแนวทางในการ identify และ engage stakeholders เพื่อให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้องอย่างครบถ้วนและมีประสิทธิภาพ กำหนดระยะเวลาในการรับฟังความคิดเห็นให้สอดคล้องเหมาะสมกับจำนวนเรื่องหรือเนื้อหาที่ต้องการรับฟังความคิดเห็นเพื่อให้ผู้เกี่ยวข้องมีเวลาเพียงพอที่จะพิจารณาให้ความเห็นได้

- กำหนดขั้นตอนของกระบวนการจัดทำ RIA ให้กระชับ เช่น อาจพิจารณาลดขั้นตอนการรับฟังความคิดเห็นจากผู้เกี่ยวข้องให้เหลือเพียง 2 ครั้ง ครั้งแรก คือ ขั้นรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหา ทางเลือกต่างๆ และทางเลือกที่หน่วยงานเสนอ และครั้งที่สอง ขั้นดำเนินมาตรการหรือออก/แก้ไขบระบุงกฎหมาย โดยให้หน่วยงานผู้จัดทำ RIA เสนอความเห็นพร้อมเหตุผลและร่างกฎหมาย (ถ้ามี) ของหน่วยงาน และต้องนำความเห็นของผู้เกี่ยวข้องที่ได้รับจากการรับฟังความคิดเห็นครั้งแรกมาพิจารณาด้วย

- ประเด็นการรับฟังความคิดเห็น ผู้เข้าร่วมสัมมนาให้ความเห็นว่า แม้เป็นกรณีที่เลือกทางเลือกไม่ออกกฎหมาย เป็นต้นว่า การออกกฎหมายที่ลำดับรอง (soft law) ซึ่งหมายถึง เป็นเรื่องเกี่ยวกับมารยาท มาตรฐาน วิชาชีพ จรรยาบรรณธุรกิจซึ่งเกี่ยวข้องกับผู้ประกอบวิชาชีพโดยตรงนั้น ควรมีการรับฟังความคิดเห็นด้วย เพราะมีความจำเป็นเช่นเดียวกัน

- มีผู้เสนอว่า การรับฟังความคิดเห็นถึง 3 ครั้งนั้นมากเกินไป จะเป็นปัญหาในทางปฏิบัติ การรับฟังความคิดเห็น 3 ครั้งนั้น ส่วนที่เป็นการรับฟังความคิดเห็นขั้นก่อนร่างและหลังร่างกฎหมายนั้นเป็นขั้นตอนเดียวกันในทางปฏิบัติ การรับฟังความคิดเห็นอาจมีเพียง 2 ครั้งก็เพียงพอแล้วคือครั้งรับฟังปัญหา และอีกครั้ง คือภายหลังจากร่างกฎหมายเสร็จ เพราะการรับฟังความคิดเห็นต้องใช้ระยะเวลา การรับฟังหลายครั้งอาจไม่มีประสิทธิผล ดังนั้นกระบวนการในการรับฟังความคิดเห็นในขั้นตอนที่ 1 ขั้นวิเคราะห์ผลกระทบ และขั้นตอนที่ 2 ขั้นก่อนร่างกฎหมาย ในทางปฏิบัติอาจสามารถรวมเข้าด้วยกันได้

- มีผู้เข้าร่วมสัมมนาตั้งคำถามว่ากระบวนการในการรับฟังความคิดเห็นนั้นมีความจำเป็นมากหรือน้อยเพียงใดที่ต้องทำถึง 3 ครั้ง คือขั้นวิเคราะห์ปัญหา ขั้นก่อนร่างกฎหมาย และขั้นหลังร่างกฎหมาย และเสนอแนะว่าหากสามารถลดขั้นตอนในการรับฟังความคิดเห็น เหลือ 2 ขั้นตอนได้จะเหมาะสมกว่า

### (3) ความคิดเห็นที่ได้รับจากการสัมมนารับฟังความคิดเห็น

#### (3.1) ความคิดเห็นเกี่ยวกับกระบวนการ RIA ในภาพรวม

##### (3.1.1) ประเด็นเรื่องการเริ่มต้นจัดทำ RIA

ความมีการจัดทำ RIA ตั้งแต่เริ่มต้นตั้งแต่ขั้นตอนการกำหนดนโยบาย เพราะถ้าสามารถทำได้ดังนั้นแล้ว หลายครั้งก็ไม่จำต้องร่างกฎหมาย ทั้งยังได้ประเมินนโยบายที่ไม่ใช่กฎหมายด้วยว่าจะมีผลกระทบต่อรัฐและประชาชนมากน้อยเพียงใด

มีผู้เข้าร่วมการสัมมนาท่านหนึ่งแสดงความเห็นว่า เดิมที่ checklist 10 ประการนั้นมีเจตนารมณ์ให้ดำเนินการตั้งแต่ยังไม่ร่างเป็นกฎหมาย แต่ในทางปฏิบัติมักจะดำเนินการในขั้นของการเสนอกฎหมาย และ ตัว checklist ไม่ประสบความสำเร็จจากเหตุหลายประการ ผลการวิจัยสะท้อนปัญหาว่า หน่วยงานที่ทำ checklist มีทัศนคติในเชิงลบกับการทำ checklist ปัญหาในตอนนี้นโยบายของรัฐบาลในการปฏิรูปกฎหมายของฝ่ายบริหารให้ปรับปรุง checklist ในส่วนก่อนเสนอร่างกฎหมาย เสนอแก้ไขพระราชบัญญัติการว่าด้วยการเสนอร่างต่อคณะกรรมการรัฐมนตรีและระเบียบที่เกี่ยวข้อง

##### (3.1.2) ประเด็นกรณีกฎหมายต้องทำ RIA หรือไม่ต้องทำ RIA

ในกระบวนการ RIA ควรต้องกำหนดให้ชัดเจนว่าเรื่องใดต้องทำ RIA เรื่องใดไม่ต้องทำ RIA

การกำหนดให้คณะกรรมการรัฐมนตรีสามารถใช้อำนาจวินิจฉัยว่าเรื่องบางเรื่องไม่ต้องทำ RIA ได้อาจเกิดปัญหา การใช้อำนาจตามอำนาจของคณะกรรมการรัฐมนตรีขึ้นได้ เช่น ในการหาเสียงเลือกตั้ง รัฐบาลต้องกำหนดนโยบายว่า จะต้องทำอะไร ในกรณีเข่นนั้นถือว่าคณะกรรมการรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นเรื่องที่ผูกพันที่ต้องทำ ต้องออกเป็นกฎหมาย ถ้าเป็นเรื่องที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนมาก แต่คณะกรรมการรัฐมนตรีเห็นสมควร ทำให้กระบวนการ RIA ลดลงไปเป็นข้อจำกัด ทำไม่ได้ เนื่องจากเป็นเรื่องของนโยบาย การหาเสียง คำมั่นสัญญา ดังนั้นการให้อำนาจวินิจฉัย ตั้งกล่าวว่างไปหรือไม่

นอกจากนี้ ในเรื่องการอนุวัติการตามความผูกพันระหว่างประเทศ อาจมีผลกระทบกว้างขวาง ถ้า เสียนลักษณะกว้างๆ มีปัญหาหรือไม่

##### (3.1.3) ประเด็นเรื่องการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

ตามระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการรัฐมนตรี 2548 มี 10 ประการ หรือ checklist 10 ข้อ อธิบายแม่แบบรายงาน เห็นว่าในเรื่องข้อ 5 การจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคล ไม่แน่ชัดว่า มีการประเมินหรือวิจัยแค่ไหนว่าทางเลือกหรือมาตรการที่ออกแบบมาจะมีผลกระทบต่อการจำกัดสิทธิเสรีภาพ หรือไม่

### (3.1.4) ประเด็นเรื่องลำดับศักดิ์ของกฎหมายที่ต้องจัดทำ RIA

ผู้เข้าร่วมการสัมมนาบางส่วนเห็นว่าควรจัดทำ RIA ในกฎหมายตั้งแต่ระดับพระราชนูญตื้นไป เพราะถ้าจัดทำ RIA ในกฎหมายทุกลำดับ เกรงว่าจะเกิดความล่าช้าและไม่มีประสิทธิภาพในการจัดการกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว แต่บางส่วนเห็นว่าควรพิจารณาลงในถึงกฎหมายลำดับรองด้วยเนื่องจากกฎหมายลำดับรองเป็นกฎหมายที่กระทบต่อประชาชนมากกว่ากฎหมายในระดับขั้นพระราชนูญตี้ซึ่งกำหนดหลักการคร่าวๆ ไว้เท่านั้น

### (3.1.5) ประเด็นเรื่องหน่วยงานกลางกำกับการทำ RIA

ในต่างประเทศโดยเฉพาะญี่ปุ่นระบุไว้ว่าเป็นหน่วยงานอิสระ ในการทำ RIA โดยหน่วยงานรัฐที่เป็นฝ่ายบริหารที่มีร่องรอยแล้ว การทำ RIA อาจเป็นเพียงพิธีกรรม ถ้ามีหน่วยงานกลางที่เป็นอิสระ จะเกิดประโยชน์ เป็นทางวิชาการมากขึ้นเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ และเป็นไปได้หรือไม่ที่ในขั้นยกร่างกฎหมายควรจะมีผู้เชี่ยวชาญเข้าไป เป็นตัวแบบหนึ่งนอกเหนือจากการสร้างหน่วยงานกลางขึ้นมาพิจารณาหน่วยงานกลางมีข้อดีที่เป็นอิสระ แต่ไม่มีความเชี่ยวชาญเนื่องจากไม่ใช่หน่วยงานที่จัดทำร่างกฎหมาย ในบางเรื่องมีประเด็นทางเทคนิคหลายประการ อีกตัวแบบหนึ่งคือการสร้างส่วนงานที่ให้คำแนะนำภายในแต่ละหน่วยงาน เช่น ผู้เชี่ยวชาญเข้าไปแล้วเสนอร่างกฎหมาย

### (3.1.6) ประเด็นเรื่องการเสนอกฎหมายโดยประชาชน

รัฐธรรมนูญที่ผ่านมาเปิดช่องให้ประชาชนร่วมกันเสนอกฎหมายได้ ดังนั้น ควรกำหนดช่องทางการจัดทำ RIA เพิ่มขึ้นด้วย

### (3.2) ความคิดเห็นเรื่องขั้นตอนของการจัดทำ RIA

#### (3.2.1) ประเด็นการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

ในต่างประเทศมีกระบวนการมีส่วนร่วมในการรับฟังประชาชนเกือบทุกขั้นตอน แม้แต่ในทางเลือกในการแก้ปัญหา การประเมินทางเลือกการรับฟัง การรับฟังทุกครั้งต้องเปิดเผยผลการรับฟังว่าผลการรับฟังมีผลอย่างไร คิดว่ามีความสำคัญ การรับฟังจะทำให้ท้ายสุดการยกร่างกฎหมายจะตอบโจทย์ได้ดียิ่งขึ้น เห็นว่าควรเพิ่มการรับฟังและการมีส่วนร่วม ในแบบแผนการรับฟังช่วยแก้ปัญหาการรับฟังที่เป็นข้อจำกัดของหน่วยงานรัฐ ค่อนข้างดี

#### (3.2.2) ลักษณะข้อคำถามของแม่แบบ

ในส่วนสาระจะหรือแม่แบบ ปัญหาคือจำนวนข้อของการตอบมีจำนวนมาก เป็นภาระ มีความซ้ำซ้อน ในตัวคำถาม สิ่งที่ศึกษาจากต่างประเทศพบว่า ตัวของคำชี้แจง ควรจ่ายและเป็นแบบฟอร์ม ควรเป็นหน้าเดียว

ให้กรอก สิ่งที่ทำให้ทำเชิงพรบวนิวหาร ไม่สามารถให้ผลลัพธ์ที่เป็นรูปธรรมได้ ใน template ที่ผู้วิจัยเสนอ ให้แสดงเป็นลักษณะของตัวเลข แสดงสิ่งที่เกิดขึ้นและทำนายว่าผลในอนาคตจะเป็นอย่างไร

#### 4.3 บทวิเคราะห์ประเด็นเชิงนโยบายเกี่ยวกับการจัดทำ RIA ในประเทศไทย

บทวิเคราะห์นี้จะได้อրรถາอิบายถึงประเด็นเชิงนโยบายเกี่ยวกับการจัดทำ RIA ที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย คณานักวิจัยได้วิเคราะห์ข้อมูลจากทั้งของผู้เชี่ยวชาญชาวต่างประเทศ กวามมายต่างประเทศ รวมทั้งความคิดเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิและเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องกับการจัดทำร่างกฎหมายทั้งในส่วนของการประชุมเชิงปฏิบัติการและการสัมมนารับฟังความคิดเห็น โดยจำแนกเป็นประเด็นดังต่อไปนี้

##### 4.3.1 ประเภทของร่างกฎหมายที่เข้าสู่กระบวนการ RIA

เมื่อพิจารณาด้วยแบบของประเภทและลำดับศักดิ์ของกฎหมายที่เข้าสู่การจัดทำ RIA แล้วสามารถจำแนกออกได้ดังต่อไปนี้

(1) กฎหมายทุกประเภทต้องจัดทำ RIA การกำหนดลักษณะนี้เป็นการให้ความสำคัญกับกฎหมายประเภทว่าอาจมีผลกระทบต่อประชาชนและรัฐได้ไม่ว่าจะสามารถคำนวณเป็นตัวเงินได้หรือไม่ การจัดทำ RIA จึงเป็นการขัดหรือบรรเทาผลกระทบเหล่านั้นได้เป็นอย่างดี บางประเทศอย่างเช่นอังกฤษ กำหนดให้มีการจัดทำ RIA ในนโยบายทุกนโยบาย ไม่ว่าในท้ายที่สุดจะได้รับการบัญญัติเป็นกฎหมายหรือไม่ ซึ่งถือว่าเป็นการจัดทำ RIA ในขั้นสูงที่สุด

การกำหนดให้กฎหมายทุกประเภทต้องทำ RIA มีลักษณะเป็น negative list กล่าวคือ กฎหมายทุกประเภทและทุกลำดับศักดิ์จะต้องทำ RIA ยกเว้นกรณีที่เข้าเงื่อนไขที่กำหนดไว้ก่อนต้องจัดทำ RIA ยกตัวอย่างเช่น ประเทศไทยญี่ปุ่น เป็นต้น การยกเว้นดังกล่าวก็มีความแตกต่างกันไป บางก็กำหนดไว้ชัดเจนว่าเป็นกฎหมายประเภทใดบ้าง บางกรณีก็กำหนดเป็นตัวเงินที่คำนวณได้จากผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น เป็นต้น

ข้อดีของการกำหนดลักษณะนี้ก็คือทำให้เจ้าหน้าที่รัฐต้องดำเนินการจัดทำ RIA อย่างไม่มีทางเลือก ผลก็คือทำให้เดินนโยบายหรือกฎหมายที่มีประสิทธิภาพ กระบวนการต่อประชาชนและประยุกต์ต่อรัฐได้ในกฎหมายทุกๆ ประเภท อย่างไรก็ตาม การกำหนดลักษณะอย่างนี้ย่อมมีข้อเสียอยู่พอสมควร โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การที่รัฐจะต้องสำรวจงบประมาณไว้เป็นจำนวนมากสำหรับการจัดทำ RIA ซึ่งบางกรณีอาจไม่คุ้มค่ากับการจัดทำ RIA

(2) กฎหมายบางประเภทต้องจัดทำ RIA การกำหนดลักษณะนี้เป็นการแก้ไขความบกพร่องของการกำหนดกฎหมายประเภทที่ 1 กล่าวคือ รัฐไม่จำต้องดำเนินการจัดทำ RIA ในกฎหมายทุกประเภท จะ

จัดทำ RIA ก็ต่อเมื่อมีข้อกำหนดให้ต้องทำเท่านั้น ยกตัวอย่างเช่น เอกสารกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการค้าและการลงทุนเท่านั้น หรือกฎหมายที่มีผลกระทบทางสังคมและเศรษฐกิจในระยะยาวเท่านั้น เป็นต้น

การกำหนดในลักษณะนี้มีข้อดีก็คือ รัฐสามารถมุ่งไปประเมินผลกระทบทางกฎหมายได้โดยตรงสำหรับกฎหมายที่อยู่ในความสนใจ และเป็นการประหยัดงบประมาณที่ใช้สำหรับการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายด้วย แม้กรอบนั้นก็ตาม ก็เป็นการยากที่จะทราบได้ว่ากฎหมายฉบับใดเข้าข่ายอยู่ในกฎหมายที่ต้องจัดทำ RIA หรือไม่ เพราะกฎหมายบางฉบับแม้จะไม่อยู่ในข่ายของกฎหมายที่ต้องจัดทำ RIA เลย แต่ถ้าได้ออกกฎหมายนั้นไป ก็อาจส่งผลกระทบอย่างสำคัญแก่ประชาชนหรือรัฐก็ได้

ต่อประเด็นคำถามที่ว่า ประเทศไทยควรนำ RIA มาใช้กับร่างกฎหมายประเภทใด ขณะนี้ก็มีจัยพบร่วมกันว่า ประเทศไทยไม่มีทางเลือกมากนักว่าจะนำ RIA มาใช้กับร่างกฎหมายประเภทใดบ้าง ทั้งนี้เพราะร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช .... ซึ่งเป็นฉบับที่จะประกาศใช้ในอนาคตอันใกล้นี้บัญญัติไว้โดยชัดแจ้งในมาตรา 77 วรรคสองว่า “ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเบิดเผยแพร่ผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกฉบับ เมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว”

ดังนั้น โดยหลักการแล้วกฎหมายที่ตราขึ้นใหม่ทุกฉบับควรมีการประเมินผลกระทบในการออกกฎหมาย มิฉะนั้นอาจไม่เป็นไปตามแนวโน้มนโยบายแห่งรัฐในร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้ เพราะฉะนั้นร่างกฎหมายทุกฉบับที่จะตราขึ้นใหม่จึงสมควรผ่านกระบวนการ RIA

อย่างไรก็ตาม จากที่ได้วิเคราะห์ผลดีผลเสียดังกล่าวข้างต้นแล้ว การจัดทำ RIA กับกฎหมายทุกฉบับ อาจก่อให้เกิดปัญหาต่องบประมาณสำหรับการจัดทำ RIA ซึ่งเป็นการเปลืองเปล่าโดยไม่จำเป็น นอกจากนี้ การจัดทำ RIA ในหลายกรณีไม่สนองตอบต่อความต้องการเร่งด่วนของประเทศไทยที่จำเป็นต้องออกกฎหมายบางฉบับ โดยเร็ว ประกอบกับร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช .... ก็เปิดช่องให้มีต้องจัดทำ RIA สำหรับกฎหมายบางฉบับได้ เพราะในบทบัญญัติใช้คำว่า “พึง” ดังนั้นจึงเห็นสมควรกำหนดข้อยกเว้นของกฎหมายที่ไม่ต้องจัดทำ RIA เพื่อมิให้ก่อให้เกิดปัญหาหรือข้อขัดข้องตามที่กล่าวไปแล้วข้างต้นดังต่อไปนี้

1. ร่างกฎหมายที่กระบวนการถึงความมั่นคงของรัฐและอำนาจอธิปไตย ร่างกฎหมายประเภทนี้ มีความจำเป็นอย่างยิ่งในการดำรงรักษาไว้ซึ่งรัฐ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องความมั่นคงของรัฐในทางการเมืองการปกครอง ความมั่นคงของรัฐในทางเศรษฐกิจหรือความมั่นคงของรัฐในด้านความปลอดภัยสาธารณะ เนื่องจากโดยลักษณะของร่างกฎหมายประเภทนี้ จำเป็นต้องอาศัยความรวดเร็วในการตราและใช้บังคับ การจัดทำ RIA อาจเกิดความล่าช้าเกินสมควร ทั้งยังอาจก่อให้เกิดการแทรกแซงของกลุ่มบุคคลที่ไม่หวังดีต่อรัฐได้ในกระบวนการปกติของ RIA แม้ว่าข้อยกเว้นดังกล่าวจะสร้างผลกระทบต่อเอกชนและธุรกิจบาง แต่ก็ทำให้

สามารถรักษาประโยชน์สาธารณะอันเป็นเป้าหมายสูงสุดของรัฐ ดังนั้นจึงนำสินใจที่จะพิจารณานำข้อยกเว้นดังกล่าวมาใช้ในกระบวนการ RIA

**2. ร่างกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายทางเทคนิคหรือเพื่อลดความซ้ำซ้อนของกฎหมาย** กฎหมายที่ไม่ชัดเจนหรือเกิดความซ้ำซ้อนทำให้เกิดความยากลำบากในการปฏิบัติตามทำให้เกิดความไม่แน่นอน ประชาชนเกิดความสับสนว่าจะต้องปฏิบัติอย่างไรจะเป็นไปโดยชอบหรือไม่ชัดหรือแบ่งต่อกฎหมาย กฎหมายดังกล่าวจึงสร้างภาระให้แก่ประชาชนอย่างยิ่ง ดังนั้น ร่างกฎหมายที่ออกแบบแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่มีความบกพร่องดังกล่าวจึงกลับเป็นประโยชน์แก่ประชาชนมากกว่ากฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ ประชาชนสามารถปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้องและได้รับประโยชน์อย่างเต็มที่จากการลดความซ้ำซ้อนและแน่นอนของกฎหมาย ถ้าหากประเทศไทยนำข้อยกเว้นนี้มาใช้จะทำให้การออกกฎหมายดังกล่าวมีความรวดเร็ว ยิ่งขึ้น ประโยชน์ที่จะตกแก่ประชาชนก็จะเร็วขึ้นตามไปด้วย

**3. ร่างกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อลดขั้นตอนของกฎหมาย** กฎหมายประเภทนี้มีความมุ่งหมาย สำคัญที่จำเป็นจะจัดความล่าช้าของการดำเนินการตามขั้นตอนต่างๆ ของรัฐ ถ้ากฎหมายดังกล่าวได้รับการตราขึ้นย่อมส่งผลดีต่อเอกชนมากกว่าผลเสีย ยกตัวอย่างเช่น กฎหมายการอำนวยความสะดวกในการอนุญาตที่ย่อมเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อรัฐและประชาชน

**4. ร่างกฎหมายที่ส่งผลกระทบน้อยต่อภาคเอกชนหรือธุรกิจ** ทั้งนี้เนื่องจากการทำ RIA จำเป็นต้องมีการดำเนินการศึกษาค้นคว้าและวิเคราะห์เชิงลึก หลายครั้งจึงจำเป็นต้องใช้บประมาณสูงในการจัดทำ การใช้ RIA เฉพาะร่างกฎหมายที่ส่งผลกระทบต่อภาคเอกชนหรือธุรกิจก็จะทำให้ประหยัดงบประมาณ คุ้มค่าและเกิดประโยชน์ในภาพรวมมากยิ่งกว่าการทำ RIA ยกตัวอย่างเช่น กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงภัยในของฝ่ายบริหาร ไม่ว่าจะเป็นการโอนอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ เจ้าหน้าที่ หรือทรัพย์สินระหว่างหน่วยงาน เป็นต้น

**5. ร่างกฎหมายที่ต้องอนุวัติการตามพันธกรณีระหว่างประเทศตามความจำเป็นขั้นพื้นฐานที่สุด** เนื่องจากประเทศไทยเป็นสมาชิกของประชาคมโลก จึงมีหน้าที่ประการสำคัญที่ต้องปฏิบัติการพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเข้าผูกพันด้วย โดยทั่วไป การที่ประเทศไทยจะเข้าเป็นภาคีสมาชิกขององค์กรระหว่างประเทศหรือผูกพันตามสนธิสัญญากับประเทศใดก็ตาม ย่อมต้องมีการศึกษาวิเคราะห์มาเป็นอย่างดีแล้วว่าการเข้าร่วมดังกล่าวจะส่งผลดีมากกว่าผลเสียจึงเข้าร่วม ดังนั้น การออกกฎหมายเพื่ออนุวัติการเป็นไปตามที่ได้ตกลงกันไว้ล่วงหน้าเท่านั้น แม้อาจจะกระทบต่อเอกชนหรือธุรกิจบาง แต่ก็ย่อมส่งผลดีในภาพรวมต่อประเทศไทยและประชาชนมากกว่า ด้วยเหตุนี้ เพื่อให้การปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศเป็นไปได้อย่างรวดเร็ว จึงสมควรยกเว้นไม่ต้องเข้าสู่กระบวนการ RIA ปกติ อย่างไรก็ได้ กรณีที่ไม่ต้องจัดทำ RIA นั้นจำกัดอยู่เฉพาะกรณีที่ผูกพันตามความจำเป็นขั้นพื้นฐานที่สุด (minimum necessary) เท่านั้น ถ้าหาก

จัดทำกฎหมายเกินกว่าความผูกพันตามความจำเป็นขั้นพื้นฐานที่สุด ร่างกฎหมายดังกล่าวนี้ก็ต้องได้รับการจัดทำ RIA ตามวิธีการปกติ

6. ร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดความผิดและมาตรการทางอาญา โดยเหตุที่กระบวนการยุติธรรมทางอาญาเป็นที่รัฐต้องการคุ้มครองประชาชนและผู้ต้องหาหรือจำเลยเป็นสำคัญอยู่แล้ว ร่างกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อหลักการดังกล่าวอย่างใช้บังคับไม่ได้ ดังนั้น การที่หน่วยงานที่รับผิดชอบร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมโดยเฉพาะกฎหมายอาญาและกระบวนการวิธีพิจารณาความย่อมต้องคำนึงถึงหลักการข้อนี้เป็นสำคัญ นอกจากนี้ คณะกรรมการสิทธิเสรีภาพของบุคคลโดยรัฐโดยเฉพาะในคดีอาญา คงจะใช้เรื่องการวิเคราะห์ต้นทุนกับผลประโยชน์มาคำนวณเพื่อชี้งั้นหนักว่าควรจะร่างกฎหมายดังกล่าวขึ้นไม่ได้เป็นอันขาด เพราะมีข้อบกพร่องของประชาชนอาจจะถูกลิตรอนไปได้

7. กฎหมายที่ตราขึ้นเนื่องจากเกิดสถานการณ์พิเศษ (exceptional circumstances) ซึ่งมีความจำเป็นจะต้องประกาศใช้กฎหมายโดยเร่งด่วน โลกในยุคปัจจุบันมักจะเกิดเหตุการณ์ที่ไม่คาดคิดซึ่งกระทบต่อประเทศชาติและประชาชนอยู่เนื่อง ๆ การกำหนดให้สามารถตรากฎหมายโดยไม่ต้องจัดทำ RIA ที่สามารถเร่งระยะเวลาในการออกกฎหมายโดยฉุกเฉินให้ทันต่อเหตุการณ์ ถ้าหากดำเนินการตามขั้นตอนดังกล่าว อาจทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงได้ เช่น ภัยพิบัติหรือโรคติดต่อร้ายแรง เป็นต้น ดังนั้นจึงเปิดช่องให้รัฐสามารถใช้วิธีการพิเศษตามข้อยกเว้นที่ไม่ต้องจัดทำ RIA ได้ อย่างไรก็ได้ การตรากฎหมายตามข้อยกเว้นนี้จะต้องดำเนินการโดยระมัดระวังที่สุด มิให้รัฐใช้ข้อยกเว้นดังกล่าวเพื่อยกเว้นการจัดทำ RIA โดยไม่สมเหตุสมผล

สำหรับกระบวนการตรวจสอบว่าร่างกฎหมายนั้นจะเข้าข้อยกเว้นหรือไม่นั้น คณะกรรมการวิจัยเห็นว่าผู้ร่างกฎหมายจะต้องส่งร่างกฎหมายไปยังคณะกรรมการตุริติ เนื่องจากคณะกรรมการตุริติมีอำนาจตัดสินใจว่าร่างกฎหมายที่ส่งมาเข้าข้อยกเว้นก็ให้ดำเนินการไปตามวิธีการทางนิติบัญญัติต่อไป แต่ในกรณีที่เป็นที่สงสัย ให้คณะกรรมการตุริติส่งร่างกฎหมายนั้นไปยังคณะกรรมการประเมินคุณภาพกฎหมาย<sup>15</sup> เพื่อพิจารณาให้ความเห็น และเมื่อคณะกรรมการประเมินคุณภาพกฎหมาย พิจารณาแล้ว ให้ส่งความเห็นกลับไปยังคณะกรรมการตุริติเพื่อมีมติต่อไป ถ้าหากคณะกรรมการตุริติเห็นว่าร่างกฎหมายดังกล่าวเข้าข้อยกเว้นก็ให้ดำเนินการตามกระบวนการนิติบัญญัติต่อไป แต่ถ้าเห็นว่าไม่เข้าข้อยกเว้นดังกล่าว ก็ให้ส่งกลับไปยังคณะกรรมการตุริติที่รับผิดชอบและดำเนินการจัดทำ RIA ต่อไป

#### 4.3.2 ลำดับคัดตือกฎหมายที่ต้องจัดทำ RIA

หากพิจารณากฎหมายต่างประเทศประกอบกับความเห็นของผู้เชี่ยวชาญชาวต่างประเทศจะพบว่า ในต่างประเทศจำนวนให้กฎหมายทุกลำดับคัดตืออยู่ในขอบเขตที่ต้องจัดทำ RIA ไม่ว่าจะอยู่ในขั้นพระราชบัญญัติ

<sup>15</sup> จะได้กล่าวรายละเอียดในหัวข้อ 4.3.4

หรือต่ำกว่าก็ตาม แต่จะมีข้อจำกัดในเรื่องของประเภทของกฎหมาย ยิ่งไปกว่านั้น บางประเทศกำหนดให้นโยบายที่ไม่ใช่กฎหมายก็ยังต้องจัดทำ RIA เช่นประเทศไทยก็ เพื่อให้เกิดความมีประสิทธิสูงสุดแก่ทุกภาค ส่วนในการดำเนินนโยบายนั้น นอกจากนี้ หลายประเทศก็ให้ทำการประเมินผลกระทบของกฎหมายที่มีผลใช้ บังคับได้อยู่ด้วย

สำหรับกรณีประเทศไทยนั้น ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช .... มาตรา 77 วรรคสอง บัญญัติให้ดำเนินการประเมินผลกระทบทางกฎหมายเฉพาะกรณีกฎหมายที่ตราขึ้นใหม่เท่านั้น ดังนั้น กรณีกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันไม่เข้าเงื่อนไขที่จะต้องจัดทำ RIA ด้วยเหตุนี้ในขั้นแรกจึงพิจารณา เฉพาะกฎหมายที่ตราขึ้นใหม่ตามนิยามของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช .... ซึ่ง หมายความถึงกฎหมายในลำดับเดียวกับขั้นพระราชบัญญัติ ได้แก่ พระราชบัญญัติ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระมหากฎหมาย และพระราชกำหนด

คณะกรรมการวิจัยมีความเห็นว่า ในระยะแรกควรจะกำหนดให้มีการจัดทำ RIA เฉพาะร่างกฎหมายในขั้น พระราชบัญญัติไปพลางก่อน ส่วนในระยะยาวจึงขยายไปสู่ร่างกฎหมายลำดับรองต่อไป ทั้งนี้ด้วยเหตุผล ดังต่อไปนี้

1. กฎหมายในขั้นพระราชบัญญัติเป็นกฎหมายที่ส่งผลกระทบโดยตรงต่อสิทธิและเสรีภาพ ของประชาชน ถ้าหากกำหนดกรอบและกฎหมายที่อย่างชัดเจนในร่างกฎหมายขั้นพระราชบัญญัติที่ให้อำนาจในการออกกฎหมายลูกบท จะสามารถลดผลกระทบที่เกิดจากกฎหมายลูกบทดังกล่าวที่มีต่อภาคประชาชนหรือ ภาคธุรกิจได้

2. ปัจจุบัน เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบความจำเป็นในการร่าง พระราชบัญญัติก็ได้ดำเนินการวิเคราะห์เฉพาะร่างพระราชบัญญัติ ตาม “หลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ” อยู่แล้ว ถ้าหากดำเนินการทำ RIA เฉพาะกรณีพระราชบัญญัติไปก่อน ก็ น่าจะไม่สร้างความยากลำบากแก่เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบเกินสมควร

3. เนื่องจาก RIA เป็นเรื่องใหม่สำหรับประเทศไทย เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติจึงยังอาจประสบความยากลำบากในการจัดทำ RIA ระยะต้นๆ เพราะมีหน้าที่ในการค้นคว้าหาข้อมูลและวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายเพิ่มเติมอีกหลายประดิษฐ์ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการคำนวณต้นทุนและผลประโยชน์ หรือการศึกษาวิจัยว่าในต่างประเทศมีวิธีแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างไร ภาระหน้าที่ที่เพิ่มขึ้นดังกล่าวอาจต้องใช้ระยะเวลา ค่อนข้างมากในการศึกษาและวิเคราะห์ ดังนั้น จึงเห็นสมควรดำเนินการในส่วนของพระราชบัญญัติไปก่อน

4. การจัดทำ RIA ต้องใช้งบประมาณพอสมควร เนื่องจากต้องมีการศึกษาวิจัยในเชิงลึกใน หลายประเด็น ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการค้นหาสาเหตุของปัญหา การค้นคว้าวิธีแก้ปัญหาของต่างประเทศ การค้นหาทางเลือกต่างๆ การวิเคราะห์ทางเลือกที่ดีที่สุด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการวิเคราะห์ต้นทุนกับผลประโยชน์ ต่างๆ การดำเนินการอย่างค่อยเป็นค่อยไปจะทำให้เกิดการประหยัดต่อการใช้งบประมาณ และถ้ายิ่งกำหนด

กรอบอย่างชัดเจนในร่างพระราชบัญญัติในการให้อำนาจในการกฎหมายลูกบท ความกังวลใจว่ากฎหมายลูกบทจะสร้างผลกระทบอย่างใหญ่หลวงต่อประชาชนก็จะมีอยามากหรือແທບจะไม่มีเลย รัฐก็จะสามารถประยุกต์การใช้บประมาณที่ไม่คุ้มค่าในการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกแบบไปได้พอสมควรที่เดียว

สำหรับกรณีพระราชกำหนดนั้น เป็นของจากโดยปกติแล้ว การตราพระราชกำหนดได้นั้นจะต้องเข้าเงื่อนไขตามรัฐธรรมนูญสี่ก่อน รัฐจะจะตราพระราชกำหนดได้ และเรื่องที่จะตราเป็นพระราชกำหนดได้ก็ต้องเป็นเรื่องอุดมสุข เนื่องด้วยความที่กระบวนการ RIA ต้องใช้เวลาพอสมควร ถ้ากำหนดให้ร่างพระราชกำหนดผ่านกระบวนการ RIA ด้วย อาจจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐหรือเป็นกรณีที่เกิดสถานการณ์พิเศษขึ้น ด้วยเหตุนี้จึงสมควรยกเว้นไม่ต้องนำ RIA มาใช้ในการตราพระราชกำหนดด้วยถ้าหากเข้าข้อยกเว้นตามข้อ

#### 4.3.1

ในระยะยาว รัฐอาจขยายขอบเขตของการใช้ RIA ไปยังกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์ต่ำกว่าพระราชบัญญัติก็ได้ แต่อาจจำกัดเฉพาะร่างกฎหมายที่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนหรือกระทบต่อเศรษฐกิจและการค้าการลงทุน เพื่อให้ทุกภาคส่วนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการทำให้กฎหมายมีประสิทธิภาพในการใช้บังคับ ปะรังใสและเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย นอกจากนี้อาจจะขยายไปสู่กฎหมายที่ใช้บังคับไปแล้ว ทั้งนี้เพื่อเป็นการทบทวนความมีประสิทธิภาพของกฎหมายเหล่านั้นด้วย

สำหรับกรณีกฎหมายที่มีอยู่เดิมนั้นจำเป็นจะต้องจัดทำ RIA หรือไม่ คงนักวิจัยมีความเห็นว่า ในระยะแรกนี้ยังไม่ควรจัดทำ RIA สำหรับกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน เนื่องจากกฎหมายในชั้นพระราชบัญญัติของไทยมีอยู่เป็นจำนวนมาก การจัดทำ RIA จำเป็นต้องใช้บประมาณสูงมาก ซึ่งอาจไม่คุ้มค่า และประโยชน์อาจเกิดขึ้นน้อยกว่าการจัดทำ RIA กับร่างกฎหมายที่จะประกาศใช้ใหม่ อย่างไรก็ตาม การจัดทำ RIA ที่สามารถดำเนินการได้ในเวลาที่มีการทบทวนกฎหมายตามนัยมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. 2558 ที่กำหนดให้มีการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายทุก ๆ 5 ปีที่กฎหมายใช้บังคับหรือเมื่อมีเหตุจำเป็นต้องดำเนินการก่อน 5 ปี ได้แก่ การที่รัฐเห็นว่าจำเป็นต้องมีการปรับปรุงแก้ไข หรือยกเลิกกฎหมาย การได้รับหนังสือร้องเรียนหรือข้อเสนอแนะจากองค์กรที่เกี่ยวข้องหรือจากประชาชนทั่วไป การได้รับข้อเสนอแนะจากคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย และเมื่อปรากฏว่ามีการบังคับใช้หรือปฏิบัติตามกฎหมายเกิน 3 ปีบังแต่เดือนที่กฎหมายนั้นใช้บังคับ

#### 4.3.3 หน่วยงานที่จัดทำ RIA

เมื่อพิจารณาจากประเทศไทยที่นำมาเป็นตัวอย่างการวิเคราะห์แล้วพบว่า ทั้งประเทศไทยญี่ปุ่น อังกฤษ รัฐนิวเซาท์เวลส์ นิวซีแลนด์และโปแลนด์ต่างมีบทบาทเป็นหน้าที่ของหน่วยงานที่ต้องการออกแบบเป็นผู้เริ่มต้นจัดทำ RIA และจัดทำรายงานการการประเมินผลกระทบในการออกแบบกฎหมายที่เรียกว่า Regulatory Impact Statement หรือ RIS มีเพียงประเทศไทยและเชียเท่านั้นที่มีบทบาทให้หน่วยงานกลาง ได้แก่ Malaysia Productivity Corporation หรือ MPC เป็นผู้ดำเนินการจัดทำ RIS

สำหรับประเทศไทยนั้น แต่เดิมมาหน่วยงานที่มีความจำเป็นในการออกกฎหมายก็จะเป็นผู้ร่างกฎหมายเสนอต่อคณะกรรมการรัฐมนตรี ก่อนจะเข้าสู่การพิจารณาในชั้นกฤษฎีกาและนำเสนอไปยังรัฐสภาต่อไป แม้ต่อมาจะต้องรวบรวมข้อมูล วิเคราะห์สภาพปัญหาและแสดงเหตุผลของการเสนอกฎหมาย ซึ่งปรากฏตามคู่มือการตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย และระบุว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 ซึ่งกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องจัดทำคำชี้แจงตาม “หลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ” เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาอนุมัติในหลักการของการร่างกฎหมาย

คณะกรรมการวิจัยจึงเห็นว่าหน่วยงานที่มีความจำเป็นในการออกกฎหมายควรมีหน้าที่โดยตรงในการจัดทำ RIS ด้วยเหตุผลดังจะกล่าวต่อไปนี้

1. ในทางปฏิบัติ หน่วยงานของรัฐเป็นผู้มีหน้าที่เสนอกฎหมายและดำเนินการตามหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติดังที่ได้กล่าวไว้แล้ว จึงมีพนักงานเจ้าหน้าที่ประจำหน่วยงานต่างๆ เป็นผู้รับผิดชอบในการยกร่างและตรวจสอบอยู่แล้ว ดังนั้นการที่มอบหน้าที่ให้หน่วยงานเป็นผู้จัดทำ RIS ก็จะทำให้การดำเนินการในระยะเริ่มต้นของการจัดทำ RIA เกิดปัญหาและอุปสรรคไม่นักเกินสมควร

2. หน่วยงานที่มีความจำเป็นต้องออกกฎหมายย่อมทราบสถานการณ์ต่างๆ ดีกว่าหน่วยงานอื่นๆ ว่าหน่วยงานของตนมีความจำเป็นต้องร่างกฎหมายดังกล่าวเนื่องจากสาเหตุใด การวิเคราะห์ผลกระทบและทางเลือกต่างๆ โดยหน่วยงานที่พับปัญหาโดยตรงจะทำให้เข้าถึงปัญหาได้ดียิ่งกว่าหน่วยงานอื่น และน่าจะดีหากทางเลือกที่เหมาะสมสมได้ดีกว่าในฐานะที่เป็นผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญและมีประสบการณ์

คำถามต่อมา ประเทศไทยควรนำ RIA มาใช้ในทุกกระทรวง ทบวง กรม หรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการออกกฎหมายโดยทันทีหรือไม่

ผู้เชี่ยวชาญชาวต่างประเทศที่จัดทำร่างแม่แบบ RIA ได้อภิปรายทางเลือกการใช้ RIA สำหรับประเทศไทยไว้ดังต่อไปนี้<sup>16</sup>

ทางเลือกที่ 1 การนำเอา RIA มาปรับใช้ในทุกภาคส่วนของรัฐบาลโดยทันที ทางเลือกนี้มีข้อดีอย่างน้อย 2 ประการ ได้แก่ ดำเนินการกับภูมิภาคเบี่ยงหัวหมดที่มีผลกระทบต่อบุคคล ผลกระทบต่อชุมชน และก่อให้เกิดกระบวนการที่โปร่งใสในการจัดทำกฎหมายเบี่ยง อย่างไรก็ตาม ทางเลือกดังกล่าวนี้ก็มีข้อเสียอยู่หลายประการด้วยกัน ซึ่งได้แก่ มีความเป็นไปได้สูงว่า ในช่วงปีแรกหน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่ในการปฏิรูปกฎหมายจะประสบกับความยากลำบากในการบริหารจัดการเกี่ยวกับการดำเนินการจัดทำ RIA ในทุกภาคส่วนของรัฐบาล นอกจากนี้ การนำ RIA มาใช้ในทุกภาคส่วนยังต้องมีการลงทุนอย่างมากในการพัฒนาความสามารถ โดยเฉพาะจำนวน

<sup>16</sup> Martin Oakley, Regulatory Reform Implementation Strategy, pp. 17-18.

เจ้าหน้าที่ซึ่งมีทักษะที่จำเป็น ในทุกภาคส่วนของรัฐบาล รวมถึงหน่วยงานกลางนั้นด้วย เพื่อให้สามารถจัดทำ RIA ได้เป็นจำนวนที่เหมาะสมในแต่ละปี ประการต่อมา มีแนวโน้มที่ RIA ที่จัดทำขึ้นในแต่ละหน่วยงานจะมีคุณภาพแตกต่างกันอย่างมาก และประการสุดท้าย มีแนวโน้มที่จะลดตอนแรงสนับสนุนจากทางฝ่ายการเมือง และจากผู้บริหารระดับสูงของกรมต่างๆ ใน การจัดทำ RIA เนื่องจากบางกรมจะประสบกับความยากลำบากในการปฏิบัติตามเงื่อนไขของ RIA ภายในกรอบระยะเวลาที่ได้ตกลงกันทางการเมือง สำหรับการดำเนินการทางภาครัฐเป็นไปอย่างต่อเนื่อง<sup>17</sup>

ทางเลือกที่ 2 การใช้วิธีการเริ่มต้นนำร่องในบางภาคส่วนก่อน วิธีการดำเนินการโดยกำหนดกลุ่มเป้าหมายก่อนนั้น จะนำเอาหลักการและกระบวนการของ RIA ไปดำเนินการปรับใช้กับกลุ่มกฎหมายที่สร้างผลกระทบอย่างมากตามที่ระบุโดยรัฐบาล และวิธีการตามทางเลือกที่ 2 จะคำนึงถึงความสามารถที่มีอยู่ณ ขณะนั้นของเจ้าหน้าที่กรมในการจัดทำ RIA โดยเฉพาะทักษะและประสบการณ์<sup>18</sup>

ข้อดีตามทางเลือกที่ 2 มีหลายประการ ได้แก่ ประการแรก ทำให้รัฐบาลสามารถจัดการภาครัฐเป็นไปตามลำดับความสำคัญ ตัวอย่างเช่น รัฐบาลอาจต้องการที่จะพุ่งเป้าไปยังกลุ่มกฎหมายที่มีอิทธิพลสูงต่อการลงทุนและการแข่งขันทางธุรกิจ ประการที่สอง ขัดความกดดันเรื่องเวลาในการดำเนินงานของกรมต่างๆ ตลอดจนลดความตึงเครียดและข้อขัดแย้งระหว่างหน่วยงานกลางกับกระทรวง ประการที่สาม คณะกรรมการขับเคลื่อนประกอบไปด้วยผู้แทนจากหลายภาคส่วน ได้แก่ หน่วยงานกลางต่างๆ และกรมที่รับผิดชอบในการพัฒนาและจัดทำ RIA ให้มีคุณภาพ ประการที่สี่ คณะกรรมการขับเคลื่อน มีบทบาทเชิงรุกในการช่วยเหลือกรมต่างๆ ให้จัดทำการวิเคราะห์ปัญหาและการวิเคราะห์ต้นทุนกับผลประโยชน์ของทางเลือกต่างๆอย่างจริงจัง ประการที่ห้า ลดขนาดการลงทุนและทรัพยากรที่ต้องใช้ในการสร้างทักษะเกี่ยวกับ RIA ประการสุดท้าย ช่วยสร้างประสบการณ์และก่อให้เกิดการพัฒนาทักษะให้ดียิ่งขึ้น ส่วนข้อเสียนั้น ได้แก่การที่สาธารณะอาจไม่เห็นว่ารัฐบาลได้ดำเนินการอย่างเต็มที่เพื่อให้เกิด RIA เต็มรูปแบบ<sup>19</sup>

ความเห็นของผู้เชี่ยวชาญต่างประเทศดังกล่าวข้างต้นค่อนข้างจะมีแนวโน้มสนับสนุนการจัดทำ RIA แบบนำร่องไป คณานักวิจัยมีความเห็นสอดคล้องกับผู้เชี่ยวชาญชาวต่างประเทศ แต่เห็นว่าควรพิจารณาหน่วยงานที่มีความพร้อมได้ดำเนินการไปก่อน ไม่จำต้องเป็นหน่วยงานด้านเศรษฐกิจโดยตรง ในทางกลับกัน ถ้าดำเนินการโดยหน่วยงานที่ไม่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจโดยตรงอาจจะเป็นผลดีมากกว่าผลเสีย เพราะรัฐสามารถแก้ไขข้อบกพร่องในกระบวนการจัดทำ RIA ได้โดยไม่ส่งผลกระทบต่อประเทศไทยจนเกินไป เมื่อดำเนินการแก้ไขข้อบกพร่องต่อไปแล้ว จึงนำไปใช้กับหน่วยงานที่มีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้นไปตามลำดับ

<sup>17</sup> Ibid., p. 17.

<sup>18</sup> Ibid.

<sup>19</sup> Ibid., p. 18.

#### 4.3.4 ผู้เชี่ยวชาญช่วยเหลือในการจัดทำ RIA

จากการค้นคว้าข้อมูลและการพิจารณาความคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิและผู้เกี่ยวข้องแล้ว คณะกรรมการวิจัยพบว่า การให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่ร่างกฎหมายซึ่งส่วนใหญ่มีความเชี่ยวชาญทางด้านนิติศาสตร์ทำหน้าที่ในการประเมินทางเลือกซึ่งประกอบไปด้วยมิติในทางเศรษฐศาสตร์นั้นเป็นไปได้ยากยิ่งในระยะเริ่มต้น แม้ว่าจะได้รับการอบรมเป็นจำนวนมากก็ตาม การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเป็นสิ่งที่เจ้าหน้าที่ไม่ได้คาดหวังมาก่อนว่าจะเกิดขึ้น ดังนั้นต้องใช้ระยะเวลาปรับตัวพอสมควรในการที่จะจัดทำ RIA ได้ตรงตามมาตรฐานที่พึงจะเป็น คณะกรรมการวิจัยจึงเห็นสมควรจัดให้มีผู้เชี่ยวชาญในการจัดทำ RIA เข้ามาช่วยวิเคราะห์หรือประเมินทางเลือกร่วมกับเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานในระยะแรก ส่วนในระยะยาว หน่วยงานควรจะจัดให้มีเจ้าหน้าที่ประจำที่มีความเชี่ยวชาญในการประเมินผลกระทบในการออกแบบในภาระที่ร่วมกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่ร่างกฎหมายต่อไป

ผู้เชี่ยวชาญดังกล่าวข้างต้นอาจเป็นผู้เชี่ยวชาญภายนอกก็ได้ หรือจะเป็นผู้เชี่ยวชาญภายในหน่วยงานก็ได้ กรณีที่หน่วยงานมีผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านอยู่แล้วภายในหน่วยงาน ก็อาจกำหนดให้ผู้เชี่ยวชาญดังกล่าวมีหน้าที่ในการประเมินผลกระทบในการออกแบบกฎหมาย ยกตัวอย่าง เช่น สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์มีผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านในการวิเคราะห์ผลกระทบอยู่แล้ว ก็สามารถกำหนดให้ผู้เชี่ยวชาญนั้นดำเนินการได้โดยไม่ต้องจัดหากผู้เชี่ยวชาญภายนอกอีก สำหรับกรณีที่หน่วยงานไม่มีผู้เชี่ยวชาญช่วยในการประเมินผลกระทบในการออกแบบกฎหมายก็อาจจัดหากผู้เชี่ยวชาญซึ่งมีคุณวุฒิอย่างน้อยปริญญาโททางเศรษฐศาสตร์หรือนิติศาสตร์ หรือสาขาวิชานั่นที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำ RIA ในหน่วยงานนั้น และมีคุณสมบัติอื่นตามที่หน่วยงานกำหนด ในระยะยาว ถ้าหากหน่วยงานสามารถพัฒนาหรือรับเจ้าหน้าที่ประจำได้ ก็อาจให้เป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ประจำดังกล่าวโดยไม่ต้องจัดหากผู้เชี่ยวชาญภายนอกก็ได้

#### 4.3.5 การรับฟังความคิดเห็น

การรับฟังความคิดเห็นสาธารณะเป็นขั้นตอนหนึ่งในกระบวนการที่สำคัญยิ่งที่ทำให้ผู้ร่างกฎหมายได้รับข้อมูลสำหรับการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกแบบกฎหมายมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ เพราะได้รับฟังความคิดเห็นจากมุมมองของผู้เกี่ยวข้องนอกเหนือจากรัฐซึ่งเป็นผู้ควบคุมกฎหมายเบื้องต้น การรับฟังความคิดเห็นสาธารณะจึงทำให้กฎหมายเกิดประสิทธิภาพในทางปฏิบัติและทุกภาคส่วนยอมรับในฐานะที่ผู้เกี่ยวข้องได้เป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายนั้น ดังนั้น ในกระบวนการทำ RIA จึงไม่อาจยกเว้นที่จะไม่จัดการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะได้

หน่วยงานสามารถจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะได้หลายทาง ขึ้นอยู่กับความเหมาะสมสมกับเนื้อหาและสภาพการณ์ของปัญหา ได้แก่ การประชุมผู้มีส่วนได้เสีย สัมภาษณ์เดี่ยว การตั้งโต๊ะอภิประชุม การประชุมสาธารณะ การตั้งกลุ่มเป้าหมาย การสัมมนาหรือการประชุมเชิงปฏิบัติการ การทำแบบสำรวจความคิดเห็นสาธารณะ การให้สั่งข้อคิดเห็น การประชาพิจารณ์ และการตั้งกระหึ่นอินเทอร์เน็ต

ทุกประเทศที่คณานักวิจัยนำมาเป็นต้นแบบบางประเทศมีขั้นตอนในการรับฟังความคิดเห็นในหลายขั้นตอน สอดคล้องกับที่ผู้เชี่ยวชาญชาวต่างประเทศได้ให้ความเห็นและคำแนะนำเอาไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการรับฟังความคิดเห็นตั้งแต่เริ่มแรกก่อนที่จะมีการจัดทำ RIA ในหลายประเทศจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นในทุกขั้นตอนของการจัดทำ RIA ที่เดียว

ในขั้นเดิม เมื่อศึกษาความเห็นของผู้เชี่ยวชาญชาวต่างประเทศ ประกอบกับกฎหมายต่างประเทศและความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิแล้ว คณานักวิจัยมีความเห็นว่า RIA ในประเทศไทยควรจัดทำเป็น 3 ระยะ ได้แก่ ขั้นรับฟังปัญหาเพื่อให้ได้มาซึ่งปัญหาที่แท้จริง ขั้นก่อร่างกฎหมายเพื่อให้ได้มาซึ่งหลักการจากการรับฟังความคิดเห็น และขั้นร่างกฎหมายเสร็จสิ้นเพื่อตรวจสอบว่ากฎหมายที่ร่างขึ้นนั้นสอดคล้องกับหลักการเบื้องต้นที่ได้รับฟังไปก่อนหรือไม่ หรือมีพฤติการณ์ใดเปลี่ยนแปลงไปทำให้ต้องมีการปรับแก้ร่างกฎหมายอีกขั้นหนึ่ง

อย่างไรก็ตาม เมื่อคณานักวิจัยได้รับฟังความคิดเห็นทั้งในส่วนของการประชุมเชิงปฏิบัติการและการสัมมนา\_rับฟังความคิดเห็น\_ผู้เข้าร่วมประชุมในฐานะผู้ปฏิบัติงานมีความเห็นส่วนใหญ่ตระหนักรู้ว่า การรับฟังความคิดเห็นควรจัดให้มีเพียง 2 ครั้งก็ได้จะเพียงพอสำหรับการจัดทำ RIA ในขั้นแรกของประเทศไทยแล้ว เพื่อมิให้ต้องหدرระยะเวลาในการร่างกฎหมายนานออกไปอีก และการรับฟังความคิดเห็นขั้นที่ 2 และขั้นที่ 3 น่าจะรวมกันไปได้ในครั้งเดียว เมื่อศึกษาเพิ่มเติมแล้ว คณานักวิจัยมีความเห็นคล้ายๆตามฝ่ายเสียงข้างมากโดยเห็นว่า ควรจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะขั้น 2 ระยะ ดังต่อไปนี้

ระยะที่ 1 เมื่อหน่วยงานจัดทำนโยบายและมีแนวคิดที่จะร่างกฎหมาย การรับฟังความคิดเห็นในขั้นตอนนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อก่อให้เกิดความเข้าใจร่วมกันในลักษณะและขอบเขตของปัญหาที่เกิดขึ้น การรับฟังความคิดเห็นในระยะที่ 1 จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการทำให้ทุกฝ่ายทั้งภาครัฐและภาคประชาสังคมได้ทราบและเข้าใจปัญหาที่แท้จริงได้อย่างถูกต้องตรงกัน ถ้าหากปัญหาที่แท้จริงไม่จำต้องออกกฎหมายเลย หน่วยงานที่ประสงค์จะร่างกฎหมายจะได้รับการร่างกฎหมายไป และハウวิธีนี้ซึ่งเป็นทางเลือกที่ดีกว่าดำเนินการแทนแต่ถ้าวิเคราะห์ปัญหาแล้วปรากฏว่าถึงอย่างไรก็จำต้องร่างกฎหมาย หน่วยงานที่ประสงค์จะจัดการแก้ไขปัญหานั้นจะได้มีข้อมูลเพียงพอในการสนับสนุนให้เกิดการร่างกฎหมายขึ้นและจะได้ทำรายงานเสนอหน่วยงานกลางเพื่อให้ความเห็นชอบแนวทางในการจัดทำ RIA ต่อไป

ระยะที่ 2 เมื่อหน่วยงานร่างกฎหมายเสร็จเรียบร้อยก่อนจะส่งให้คณะกรรมการประเมินคุณภาพกฎหมาย ในขั้นตอนนี้ หน่วยงานร่างกฎหมายตามแนวคิดและหลักการที่สรุปขึ้นเรียบร้อยแล้ว แต่ก่อนที่จะให้คณะกรรมการประเมินคุณภาพกฎหมายประเมินความถูกต้องครบถ้วนต่าง ๆ จำเป็นต้องนำร่างกฎหมายที่หน่วยงานจัดทำขึ้นไปรับฟังความคิดเห็นอีกครั้งหนึ่ง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้แน่ใจว่าไม่มีทางเลือกใดดีไปกว่า การออกกฎหมายอีกแล้วและเพื่อตรวจสอบร่างกฎหมายที่หน่วยงานจัดทำขึ้นว่ามีความถูกต้องตรงกับที่ได้สรุปไปแล้วหรือไม่ หรือหากสถานการณ์เปลี่ยนแปลงไป หน่วยงานจำเป็นต้องปรับร่างกฎหมายนั้นก่อนเสนอต่อ

หน่วยงานกลางเพื่อพิจารณาหรือไม่ เมื่อได้ข้อสรุปจากการรับฟังความคิดเห็นแล้ว หน่วยงานก็จะทบทวนแล้ว แก้ไขเพิ่มเติม RIS ตลอดจนร่างกฎหมายเพื่อให้หน่วยงานกลางพิจารณาอีกขั้นหนึ่ง

อนึ่ง การรับฟังความคิดเห็นที่มีประสิทธิภาพจะต้องสามารถดึงให้กลุ่มที่ได้รับผลกระทบเข้ามีส่วนในการพัฒนาอย่างแท้จริง รวมถึงต้องมีการจัดเตรียมข้อมูลให้แก่กรมที่รับผิดชอบในการรับฟังความคิดเห็น เพื่อที่กรมนั้นจะได้สามารถทราบถึงเนื้อหาและสาเหตุของปัญหาที่เกิดขึ้น สามารถคำนวณต้นทุนของการปฏิบัติตามกฎหมายเบียบที่น่าจะเกิดขึ้นได้ สามารถวิเคราะห์ผลกระทบอันเป็นการจำกัดการแข่งขัน ตลอดจนสามารถระบุทางเลือกที่เป็นไปได้

ในการรับฟังความคิดเห็น รัฐต้องยอมให้ผู้มีส่วนได้เสียสามารถมีส่วนร่วมได้อย่างแท้จริงโดยเปิดเผยข้อมูลที่จะช่วยในการวิเคราะห์ปัญหา เช่นเดียวกันกับที่ต้องยอมให้ผู้มีส่วนได้เสียซึ่งได้ประมาณการต้นทุนของการปฏิบัติตามกฎหมายเบียบของร่างที่เสนอ ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการรับฟังความคิดเห็นด้วยเช่นกัน

#### 4.3.6 หน่วยงานกลางสำหรับตรวจสอบคุณภาพ RIA

แม้ว่าจะมีการตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมายอยู่แล้วในปัจจุบันและ RIA จะมีลักษณะคล้ายคลึงกับการตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมายก็ตาม แต่รัฐบาลยังคงต้องดำเนินการทั้งสองประการข้างต้นมีความแตกต่างกันอย่างมาก กล่าวคือ เป้าหมายของการตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมายนั้นมีลักษณะอยู่ที่การลดการตรากฎหมาย ในลักษณะที่เรียกว่า Deregulation การลดการตรากฎหมายเป็นการตรวจสอบว่ามีความจำเป็นอย่างแท้จริงหรือที่จะต้องตรากฎหมายขึ้นมาใช้บังคับและจัดการกับปัญหานั้น ส่วนเป้าหมายของการทำ RIA นั้น ส่วนหนึ่งอาจเกี่ยวกับการลดการตรากฎหมาย แต่สิ่งที่สำคัญยิ่งกว่านั้นคือการทำให้กฎหมายเหมาะสมยิ่งขึ้น หรือที่เรียกว่า Better Regulation กล่าวคือเป็นการทำให้กฎหมายที่เกิดจากการกระบวนการ RIA เป็นกฎหมายที่มีประสิทธิภาพ สามารถจัดการกับปัญหาได้อย่างเป็นภาพรวม เนื่องจากมีการดำเนินการอย่างรอบด้านและรอบคอบทุกมิติ

ด้วยเหตุนี้เอง การให้หน่วยงานที่ร่างกฎหมายเป็นผู้ดำเนินการเองทั้งหมดโดยขาดองค์กรกลางที่ทำหน้าที่สำคัญในการตรวจสอบเบื้องต้นก่อนจะดำเนินการจัดทำ RIS (Regulatory Impact Statement) ตามกระบวนการ RIA และให้คำปรึกษาแก่หน่วยงานที่ร่างกฎหมายก็อาจก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในกระบวนการที่ไม่สามารถแก้ไขปัญหาให้ลุล่วงได้ ทั้งการแก้ปัญหาก็จะไม่เป็นระบบและไม่มีเอกภาพอีกด้วย

หลายประเทศจะมีหน่วยงานกลางซึ่งมีหน้าที่กำกับดูแลการทำ RIA ตั้งแต่ต้นของกระบวนการ ทั้งนี้ เพื่อให้ได้มาซึ่งการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายที่ถูกต้องและเที่ยงตรง ยกตัวอย่างเช่น

1. ในประเทศไทยมีหน่วยงานกลางซึ่งมีหน้าที่กำกับดูแลการทำ RIA หรือเรียกโดยย่อว่า RIAT มีหน้าที่ให้คำแนะนำแก่หน่วยงานต่างๆ สำหรับการจัดทำ RIA เมื่อหน่วยงานจัดทำรายงานเบื้องต้นที่เรียกว่า

Preliminary Impact and Risk Assessment (PIRA) ก่อนจะทำ RIA เสนอไปยัง RIAT และ RIAT ก็จะมีหน้าที่ตรวจสอบว่าจะต้องทำ RIA หรือไม่ ถ้าต้องทำก็จะส่งให้หน่วยงานดำเนินการจัดทำ RIA ต่อไป

2. ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีลักษณะพิเศษล่าวยื่น นอกจากจะมีหน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่เคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายโดยตรงที่เรียกว่า Malaysia Productivity Corporation หรือ MPC และ ยังมีหน่วยงานที่มีชื่อว่า Regulator ทำหน้าที่ตรวจสอบเบื้องต้นว่าร่างกฎหมายใดบ้างที่ต้องทำหรือไม่ทำ RIA ก่อน MPC จะดำเนินการจัดทำ RIS เสนอในขั้นตอนต่อไป

3. สำหรับประเทศไทยเป็น เมื่อรัฐมนตรีออกนโยบายว่าจะร่างกฎหมายใดแล้ว ก็จะต้องดำเนินการจัดทำรายงานเบื้องต้นเรียกว่า Regulatory Test (RT) ซึ่งสังเคราะห์ผลกระทบต่างๆ ในกรอบกฎหมายเสนอต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อประเมินว่าจะต้องจัดทำ RIA หรือไม่ ถ้านายกรัฐมนตรีเห็นชอบแล้วก็สามารถจัดทำ RIA ต่อไปได้

4. ประเทศไทยปัจจุบันก็จะมีหน่วยงานในการตรวจสอบเบื้องต้นว่าร่างกฎหมายนั้นสมควรจะทำ RIA หรือไม่ หน่วยงานที่ว่านี้คือกระทรวงกิจการภายในและการสื่อสาร (Ministry of Internal Affairs and Communications: MIC) เมื่อผ่านการพิจารณาแล้วว่าสมควรจัดทำ RIA หน่วยงานที่ต้องการร่างกฎหมายก็จะดำเนินการต่อไป

สำหรับกรณีประเทศไทย ผู้เชี่ยวชาญชาวต่างประเทศก็ได้คำนึงถึงปัญหาที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินการ RIA จึงได้เสนอให้มีหน่วยงานหนึ่งที่เรียกว่า “สำนักงานปฏิรูปกฎระเบียบ” หรือ “Office of Regulation Reform” (ORR) ขึ้น โดยให้เป็นหน่วยงานหนึ่งในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี เนื่องจากผู้เชี่ยวชาญชาวต่างประเทศเห็นว่าสำนักนายกรัฐมนตรีควรเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การปฏิรูปกฎระเบียบ ซึ่งรวมถึงการใช้ RIA ด้วย ทั้งนี้เพื่อให้ RIA ถูกนำมาใช้โดยสมบูรณ์ โดยนำไปใช้กับทุกกระทรวงและกรมที่สังกัดภายใต้รัฐบาล นอกจากนี้ยังเสนอให้จัดตั้ง “หน่วยปฏิรูปกฎระเบียบ” หรือ “Regulation Reform Unit” ขึ้นภายในกระทรวงทุกกระทรวง เพื่อเป็นหน่วยประสานงานกับสำนักงานปฏิรูปกฎระเบียบอันเป็นหน่วยงานกลางในการปฏิรูปกฎระเบียบทั้งปวง<sup>20</sup>

ผู้เชี่ยวชาญชาวต่างประเทศยังเสนอว่า นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีควรเป็นหน่วยงานตั้งต้นที่ขับเคลื่อนให้สำนักงานปฏิรูปกฎระเบียบดำเนินการปฏิรูปและเป็นหน่วยงานที่รับรายงานในทุกไตรมาส เกี่ยวกับความก้าวหน้าของยุทธศาสตร์การขับเคลื่อนการปฏิรูปกฎระเบียบ ผู้เชี่ยวชาญชาวต่างประเทศยังระบุอีกว่า ข้อสำคัญในการขับเคลื่อนดังกล่าวคือการที่คณะรัฐมนตรีสนับสนุนให้เกิดการทำ RIA โดยคณะรัฐมนตรีจำเป็นที่จะต้องได้รับข้อมูลเกี่ยวกับต้นทุนและผลประโยชน์ที่จะได้รับจากการบูรณาการ RIA เพื่อให้สามารถ

<sup>20</sup> Martin Oakley, Regulatory Reform Implementation Strategy, p. 1.

สร้างความเดียบโตทางเศรษฐกิจได้ดียิ่งขึ้น<sup>21</sup> นอกจากคณารัฐมนตรีแล้ว อธิบดี รองอธิบดี และข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ภายในกรมต่าง ๆ ก็จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องทราบด้านทุนและผลประโยชน์ที่จะได้รับจากการกระบวนการ RIA เพื่อที่บุคคลดังกล่าวจะได้ดำเนินการตามยุทธศาสตร์การขับเคลื่อนการปฏิรูปภาคระเบียบ<sup>22</sup>

ในทัศนะของผู้เชี่ยวชาญชาวต่างประเทศ สำนักงานปฏิรูปภาคระเบียบที่จะจัดตั้งขึ้นนั้นควรมีบทบาทดังต่อไปนี้<sup>23</sup>

1. จัดทำรายงานความคืบหน้าเกี่ยวกับมาตรการปฏิรูปภาคระเบียบและการดำเนินการจัดทำ RIA เพื่อนำเสนอต่อนายกรัฐมนตรี
2. จัดทำรายงานเกี่ยวกับการปฏิบัติตามเงื่อนไขของ RIA ของกรมต่าง ๆ เพื่อนำเสนอต่อนายกรัฐมนตรี
3. พิจารณารับเอามาตรฐานในทางระหว่างประเทศเข้ามาปรับใช้ และทำการศึกษาวิจัยเพื่อกำหนดรูปแบบกฎหมายที่ดียิ่งขึ้น
4. ปรับปรุงคู่มือ RIA และบทความตีพิมพ์เผยแพร่ที่เกี่ยวข้องกับ RIA ให้มีความทันสมัย
5. จัดการอบรมเกี่ยวกับ RIA
6. จัดทำคำแนะนำเกี่ยวกับนโยบายในการปฏิรูปภาคระเบียบ
7. ให้คำแนะนำเกี่ยวกับการคัดเลือกคณะกรรมการอิสระสำหรับทำการทบทวน
8. ประสานงานเกี่ยวกับมาตรการปฏิรูปภาคระเบียบกับหน่วยงานปฏิรูปภาคระเบียบของกระทรวงหรือกรมต่าง ๆ
9. ดูแลและปรับปรุงฐานข้อมูลเกี่ยวกับ RIA ที่มีการเผยแพร่และข้อมูลการเสนอเรื่องที่กระทำโดยลายลักษณ์อักษร

นอกจากนี้ สำนักงานปฏิรูปภาคระเบียบควรที่จะปรากฏอยู่บนเว็บไซต์ของสำนักนายกรัฐมนตรี และควรจัดทำคลังข้อมูลกลางสำหรับข้อมูลที่มีการตีพิมพ์หรือเผยแพร่เกี่ยวกับ RIA ทั้งหมด และการเสนอเรื่องที่กระทำโดยลายลักษณ์อักษรในรูปของแฟ้มข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ที่เปิดด้วยโปรแกรม PDF หรือ Microsoft Words

<sup>21</sup> Ibid., p. 3.

<sup>22</sup> Ibid.

<sup>23</sup> Ibid., pp. 3-4.

ส่วนกรณีการจัดตั้งหน่วยประสานงานการปฏิรูปภูมิภาคเป็นภายในแต่ละกระทรวงนั้น ผู้เชี่ยวชาญชาวต่างประเทศเสนอแนะให้ทุกกระทรวงมีหน่วยงานดังกล่าวข้างต้นทำหน้าที่ประสานและผลักดันยุทธศาสตร์การปฏิรูปภูมิภาคเป็น ระยะความก้าวหน้า พร้อมทั้งรายงานการเฝ้าระวังตามยุทธศาสตร์ของกระทรวงหรือกรรมนั้นต่อสำนักงานปฏิรูปภูมิภาคเป็น และมีหน้าที่โดยตรงในการจัดทำ RIS<sup>24</sup>

คณะกรรมการฯเห็นด้วยกับผู้เชี่ยวชาญข่าวต่างประเทศว่าควรกำหนดให้มีหน่วยงานที่เหมาะสมทำหน้าที่ตรวจสอบ RIA ทั้งในส่วนของเนื้อหาและรูปแบบ ทางด้านเนื้อหาได้แก่การพิจารณาความถูกต้องของการพิเคราะห์ปัญหา ทางเลือก การวิเคราะห์ทางเลือก ตลอดจนการร่างกฎหมาย ส่วนทางด้านรูปแบบได้แก่การพิจารณาขั้นตอนของการจัดทำ RIA ว่าเป็นไปโดยถูกต้องเหมาะสมตามขั้นตอนหรือไม่

ในระยะแรก คณะกรรมการฯเห็นว่าควรให้นายกรัฐมนตรีแต่งตั้ง คณะกรรมการประเมินคุณภาพกฎหมาย ขึ้น โดยมีที่มาจากหลายภาคส่วนที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการพัฒนากฎหมาย ได้แก่

- (1) ประธานกรรมการพัฒนากฎหมาย เป็นประธาน
- (2) ผู้แทนจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เป็นกรรมการ
- (3) ผู้แทนจากสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปภูมิภาค เป็นกรรมการ
- (4) ผู้แทนจากสำนักงานคณะกรรมการการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นกรรมการ
- (5) ผู้แทนสำนักงานกิจการยุทธิธรรม เป็นกรรมการ
- (6) ผู้ทรงคุณวุฒิด้าน RIA อย่างน้อยสองคน เป็นกรรมการ
- (7) ผู้แทนสำนักเลขานุการคณะกรรมการรัฐมนตรี เป็นกรรมการและเลขานุการ

ทั้งนี้อาจมีผู้แทนอื่นจากสำนักเลขานุการคณะกรรมการรัฐมนตรีอย่างน้อยหนึ่งคนเป็นผู้ช่วยเลขานุการก็ได้

คณะกรรมการประเมินคุณภาพกฎหมาย มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบทั้งเนื้อหาและคุณภาพของ RIA ที่ส่งมา ไม่ว่าจะเป็น RIA ของรัฐบาล หรือของประชาชน แล้วพิจารณาให้ความเห็นพร้อมทั้งข้อเสนอแนะเพื่อให้มีการปรับปรุง RIS ให้สมบูรณ์ นอกจากนี้ยังมีอำนาจหน้าที่พิจารณาว่าร่างกฎหมายใดเข้าข่ายเว้นที่ไม่ต้องทำ RIA หรือไม่ในกรณีที่คณะกรรมการฯขอความเห็น

คณะกรรมการประเมินคุณภาพกฎหมาย อาจส่ง RIS ที่กระทรวงทบทวนกรมเสนอมาให้ผู้เชี่ยวชาญคนเดียวหรือหลายคนพิจารณาให้ความเห็นก็ได้ ทั้งนี้ ผู้เชี่ยวชาญดังกล่าวจะต้องมีความรู้ความสามารถในการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย โดยอาจมีคุณวุฒิปริญญาเอกหรือเทียบเท่าทางด้านเศรษฐศาสตร์หรือ

<sup>24</sup> Ibid., p. 4.

นิติศาสตร์ หรือสาขาอื่นที่เกี่ยวข้องกับ RIS นั้น และได้รับการขึ้นทะเบียนไว้กับคณะกรรมการประเมินคุณภาพกฎหมาย ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่จะกำหนดให้เหมาะสมต่อไป

นอกจากนี้ คณะกรรมการมีความเห็นว่าในระยะแรกควรให้สำนักงานปลัดกระทรวงแต่ละกระทรวงจัดตั้งหน่วยงานเพื่อตรวจสอบและให้คำแนะนำการจัดทำ RIA ในกระทรวงแต่ละกระทรวงเป็นเบื้องต้น ก่อน กระทรวงอาจแต่งตั้งผู้เชี่ยวชาญในการประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายไปพิจารณาจนกว่าจะมีเจ้าหน้าที่มีความเชี่ยวชาญประจำ ผู้เชี่ยวชาญดังกล่าวต้องมีคุณวุฒิและคุณสมบัติเหมาะสม อายุต้องน้อยต้องมีคุณวุฒิอย่างน้อยในระดับปริญญาโททางด้านเศรษฐศาสตร์หรือนิติศาสตร์ หรือสาขาอื่นที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำ RIA ของกระทรวงนั้น

ในระยะยาว คณะกรรมการมีความเห็นว่า ควรจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการประเมินคุณภาพกฎหมาย เพื่อเป็นกลไกของคณะกรรมการประเมินคุณภาพกฎหมาย โดยอาจจัดตั้งเป็นหน่วยงานอิสระ เพื่อให้การบริหารงานมีความคล่องตัว ปราศจากการแทรกแซงทางการเมือง และปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ นอกจากนี้ในแต่ละกระทรวงควรจัดตั้งสำนักงานปฏิรูปกฎหมายเป็นขึ้นในกระทรวงของตนเองอีกด้วย ทั้งนี้เพื่อเป็นพี่เลี้ยงให้กับกรมต่างๆ ในสังกัดและหน้าที่ตรวจสอบการจัดทำ RIA เป็นเบื้องต้น และมีหน้าที่ประสานกับสำนักงานคณะกรรมการประเมินคุณภาพกฎหมายโดยตรง

ในระหว่างการจัดทำ RIA ของหน่วยงานนั้น สำนักงานคณะกรรมการประเมินคุณภาพกฎหมาย มีหน้าที่จัดบุคลากรเพื่อให้คำปรึกษาในเรื่องต่างๆ แก่หน่วยงานที่ร้องขอความช่วยเหลือ ไม่ว่าจะเป็นการระบุปัญหา การวิเคราะห์ต้นทุนกับผลประโยชน์ต่างๆ นอกจากนี้ยังอาจจัดให้มีการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานต่างๆ ในการจัดทำ RIA อายุต่อเนื่องอีกด้วย ภารกิจนี้มีความสำคัญอย่างมาก เพราะถือว่าสำนักงานคณะกรรมการประเมินคุณภาพกฎหมาย เป็นต้นแบบหลักของการเผยแพร่องค์ความรู้ในการจัดทำ RIA ซึ่งสามารถสนับสนุนตอบต่อการดำเนินการเกี่ยวกับ RIA ในระยะยาว ไม่ว่าจะเป็นการขยายขอบเขตของกฎหมายที่ต้องจัดทำ RIA โดยเฉพาะกฎหมายลูกบท หรือการพัฒนา RIA จากขั้น Better Regulation ไปสู่อีกขั้นหนึ่งที่เรียกว่า Reregulation ซึ่งจะทำให้กฎหมายของไทยทั้งระบบ ไม่ว่าจะเป็นร่างกฎหมายหรือกฎหมายที่มีผลบังคับใช้อยู่ มีประสิทธิภาพในภาพรวม

ส่วนกรณีที่ร่างกฎหมายนั้นมาจากการเสนอโดยประชาชน คณะกรรมการมีความเห็นว่าให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำ RIA ทั้งนี้ เพราะคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. 2553 มาตรา 19 และเมื่อดำเนินการจัดทำเรียบร้อยแล้ว ก็เสนอมา�ังคณะกรรมการประเมินคุณภาพ RIA เพื่อให้ความเห็นต่อไป ถ้าหากคณะกรรมการประเมินคุณภาพ RIA เห็นชอบก็ให้ส่งคืนมา�ังสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเพื่อดำเนินการตามขั้นตอนนิติบัญญัติต่อไป ถ้าหากมีข้อแก้ไขประการใดให้ส่งคืนมายังสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายดำเนินการแก้ไขแล้วส่งไปตรวจสอบอีกครั้งหนึ่ง

#### 4.4 กระบวนการในการจัดทำ RIA ของประเทศไทย

จากที่ได้พิจารณากฎหมายต่างประเทศประกอบกับคำแนะนำของผู้เชี่ยวชาญชาวต่างประเทศ แล้ว กระบวนการของการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกแบบอย่างไทยควรดำเนินการตามขั้นตอนดังต่อไปนี้

##### **ขั้นตอนที่ 1 ขั้นพิจารณาปัญหาเบื้องต้น**

เมื่อหน่วยงานพบปัญหาที่เกิดขึ้น และพิจารณาเห็นว่าหน่วยงานมีความจำเป็นต้องแก้ไขปัญหา ดังกล่าวโดยใช้มาตรการของฝ่ายบริหารหรือการแก้กฎหมาย จึงนำไปสู่ขั้นตอนที่ 2 ต่อไป แต่ถ้าเห็นว่าปัญหานั้นเป็นเพียงปัญหาเล็กน้อยในทางปฏิบัติซึ่งไม่จำเป็นต้องแก้ไขโดยกำหนดนโยบายหรือออกแบบอย่างใหม่ ก็สามารถแก้ไขได้ทันทีโดยไม่ต้องจัดทำ RIA ในขั้นตอนที่ 2

##### **ขั้นตอนที่ 2 ขั้นเริ่มกระบวนการจัดทำ RIA**

เมื่อพิจารณาแล้วว่าจำเป็นต้องใช้มาตรการของฝ่ายบริหารหรือการออกแบบอย่างแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นแล้ว หน่วยงานเริ่มดำเนินการตามขั้นตอนในการจัดทำ RIA ดังต่อไปนี้

##### **ขั้นตอนที่ 2.1 การระบุปัญหาและวัตถุประสงค์ในการแก้ปัญหา**

เมื่อหน่วยงานของรัฐมีความประสงค์ในการแก้ไขปัญหา หน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการจัดทำการประเมินผลกระทบในการออกแบบอย่าง โดยเริ่มต้นจากการระบุปัญหาเพื่อทราบสภาพของสิ่งที่เกิดขึ้นหรือสิ่งที่มีอยู่และต้องรับการพิจารณาเพื่อแก้ไข สาเหตุของปัญหาที่เกิดขึ้น ขอบเขตของขนาดของปัญหา หลักฐานที่แสดงให้เห็นว่าเป็นปัญหาที่ควรได้รับการแก้ไข ผลกระทบที่เกิดหรืออาจเกิดขึ้น บุคคลที่ได้รับผลกระทบหรืออาจได้รับผลกระทบจากปัญหา สาเหตุที่กฎหมายที่ใช้บังคับอยู่แล้วไม่สามารถจัดการกับปัญหาได้ และมาตรการที่มีภายในต่างประเทศที่ใช้จัดการกับปัญหานี้

นอกจากการระบุปัญหาแล้ว หน่วยงานของรัฐกำหนดวัตถุประสงค์ โดยวัตถุประสงค์นั้นต้องมีความชัดเจนและเฉพาะเจาะจง ต้องเป็นไปได้และสามารถวัดผลได้ สอดคล้องกับวัตถุประสงค์หรือนโยบายของรัฐที่มีอยู่แล้ว การกำหนดวัตถุประสงค์ในการแก้ปัญหาความมุ่งเน้นที่ผลลัพธ์สุดท้ายมากกว่าวิธีการที่จะทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ รวมถึงระบุข้อจำกัดของวัตถุประสงค์ เช่น ข้อจำกัดด้านเวลา ข้อจำกัดด้านงบประมาณ และข้อจำกัดด้านทรัพยากร เป็นต้น

##### **ขั้นตอนที่ 2.2 การรับฟังความคิดเห็นครั้งแรก**

หน่วยงานของรัฐจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นครั้งแรก เพื่อรับฟังปัญหาจากหน่วยงานอื่นหรือประชาชนเพื่อนำมาระบุปัญหาและวัตถุประสงค์ให้ชัดเจนยิ่งขึ้น อีกทั้งเพื่อพิจารณาว่าปัญหาดังกล่าวอาจมี

ทางแก้ไขอื่นๆ นอกเหนือจากการออกแบบภูมายหรือไม่ หากแนวทางการแก้ไขปัญหาอาจเป็นการร่างกฎหมาย ในขั้นนี้ต้องมีการรับฟังว่ากฎหมายครั้งรูปแบบอย่างไร และมีข้อควรระวังอย่างไรด้วย

### **ขั้นตอนที่ 2.3 การพิจารณาทางเลือก**

หลังจากรับฟังความคิดเห็นขั้นต้นแล้ว หน่วยงานของรัฐรวบรวมข้อมูลและข้อคิดเห็นต่างๆ ที่ได้จาก การรับฟังความคิดเห็น เพื่อรับบุทางเลือกที่เป็นไปได้ทั้งหมด ทั้งที่เป็นการออกแบบภูมายและไม่เป็นการออกแบบ ให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ คือ เพื่อให้สามารถแก้ปัญหาได้อย่างเหมาะสมและตรงตามที่คาดหวัง

### **ขั้นตอนที่ 2.4 การประเมินทางเลือกร่วมกับผู้เชี่ยวชาญ**

หน่วยงานของรัฐนำข้อมูลที่ได้ทั้งหมดที่เกี่ยวกับการระบุปัญหา การระบุวัตถุประสงค์ รวมถึงการระบุ ทางเลือกที่เป็นไปได้ทั้งหมดมาวิเคราะห์ร่วมกับผู้เชี่ยวชาญในการประเมินทางเลือก โดยผู้เชี่ยวชาญจะทำการ วิเคราะห์ต้นทุนกับผลประโยชน์ของแต่ละทางเลือก

### **ขั้นตอนที่ 2.5 การกำหนดทางเลือกที่ใช้แก้ปัญหา**

เมื่อหน่วยงานของรัฐพิจารณาผลการวิเคราะห์ทางเลือกที่วิเคราะห์ร่วมกับผู้เชี่ยวชาญแล้ว ให้ พิจารณาว่าทางเลือกใดเหมาะสมที่สุดที่จะนำมาใช้ในการแก้ปัญหา หากพิจารณาแล้วเห็นว่าปัญหาดังกล่าว สามารถแก้ไขได้โดยไม่จำเป็นต้องออกแบบภูมายใหม่ ให้พิจารณาต่อไปว่า หน่วยงานสามารถดำเนินการแก้ไข ปัญหาโดยอำนาจที่มีอยู่ของหน่วยงานหรือไม่ กรณีที่สามารถใช้อำนาจที่มีอยู่แก้ไขปัญหาได้ หน่วยงานก็ สามารถดำเนินการได้ทันที อย่างไรก็ตาม ถ้าหากพิจารณาแล้วเห็นว่า หน่วยงานอาจมีอำนาจไม่เพียงพอในการ ดำเนินการแก้ไขได้โดยลำพัง เนื่องจากปัญหาดังกล่าวจำเป็นต้องได้รับความร่วมมือจากหลายภาคส่วน หรือ จำเป็นต้องใช้อำนาจของนายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรี ก็ให้หน่วยงานเสนอเรื่องดังกล่าวไปตามขั้นตอนเพื่อ แก้ไขปัญหาต่อไป อย่างไรก็ตี ถ้าหากการแก้ไขปัญหาที่เหมาะสมที่สุดคือการออกแบบภูมาย ก็ให้หน่วยงาน ดำเนินการตามขั้นตอนที่ 3 ต่อไป

### **ขั้นตอนที่ 3 การร่างและพิจารณาภูมายภายในหน่วยงาน**

หลังจากที่หน่วยงานของรัฐตัดสินใจว่าการออกแบบภูมายใหม่เป็นหนทางที่เหมาะสมที่สุดในการ แก้ปัญหาที่เกิดขึ้นแล้ว ขั้นตอนต่อไปคือการร่างและพิจารณาภูมายภายในหน่วยงาน ซึ่งสามารถจำแนก ออกแบบขั้นตอนย่อยได้ดังต่อไปนี้

#### **ขั้นตอนที่ 3.1 การร่างภูมายขึ้นใหม่หรือแก้ไขเพิ่มเติมภูมายเดิม**

หน่วยงานดำเนินการร่างภูมายโดยพิจารณาว่ามาตรฐานการทางภูมายดังกล่าวสมควรจะตราขึ้นเป็น ภูมายใหม่หรือแก้ไขภูมายที่บังคับใช้อยู่

### ขั้นตอนที่ 3.2 การรับฟังความคิดเห็นที่มีต่อร่างกฎหมาย

เมื่อดำเนินการร่างกฎหมายเสร็จสิ้นแล้ว หน่วยงานของรัฐต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นครั้งที่สอง เพื่อตรวจสอบว่าหน่วยงานของรัฐผู้ร่างกฎหมายได้นำความเห็นที่ได้รับฟังในขั้นตอนขั้นรับฟังปัญหาไปใช้ในการร่างกฎหมายหรือไม่ ทั้งนี้เพื่อนำข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะในขั้นนี้ไปปรับปรุงหรือแก้ไขร่างกฎหมาย ต่อไปได้ยิ่งขึ้น

### ขั้นตอนที่ 3.3 การจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกแบบกฎหมาย

หลังจากหน่วยงานของรัฐนำข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะทั้งหมดที่ได้ในขั้นหลังจากร่างกฎหมายมาแก้ไขและปรับปรุงร่างกฎหมายแล้ว ให้หน่วยงานของรัฐจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกแบบกฎหมาย (RIS) และเสนอต่อหน่วยประเมินคุณภาพกฎหมายภายในหน่วยงานต่อไป

### ขั้นตอนที่ 3.4 การตรวจสอบและประเมิน RIS โดยหน่วยงาน

RIS ที่หน่วยงานจัดทำขึ้นจะต้องได้รับการตรวจสอบและประเมินโดยหน่วยงานภายในกระทรวง เพื่อตรวจสอบว่าปัญหาที่เกิดขึ้นจำเป็นต้องได้รับการแก้ไขโดยการออกแบบกฎหมายหรือไม่ และถ้าหากจำเป็นต้องออกแบบกฎหมาย กระบวนการและขั้นตอนในการประเมินผลกระทบในการออกแบบกฎหมายและร่างกฎหมายที่หน่วยงานส่งมาันเป็นไปตามขั้นตอนที่กำหนดหรือไม่ มีข้อที่ควรแก้ไขปรับปรุงให้สมบูรณ์ขึ้นอย่างไร

กรณีหน่วยงานภายในกระทรวงที่มีหน้าที่ตรวจสอบและประเมินคุณภาพ RIS เห็นว่า RIS และร่างกฎหมายที่หน่วยงานส่งมา มีคุณภาพและไม่เป็นไปตามที่กำหนดไว้ ให้หน่วยงานตรวจสอบส่ง RIS พร้อมทั้งข้อเสนอแนะกลับไปยังหน่วยงานที่จัดทำ RIS ให้แก้ไข RIS ให้ถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนด และส่งมายังหน่วยงานตรวจสอบเพื่อให้ตรวจสอบและประเมินคุณภาพ RIS อีกครั้ง ถ้าหาก RIS เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดแล้ว ให้หน่วยงานดังกล่าวเสนอเรื่องพร้อมความเป็นไปยังรัฐมนตรีเจ้าสังกัด เพื่อพิจารณาเห็นชอบอีกครั้งหนึ่ง

### ขั้นตอนที่ 3.5 การผ่านความเห็นชอบของรัฐมนตรีเจ้าสังกัด

เมื่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัดเห็นชอบกับรายงานวิเคราะห์ผลกระทบในการออกแบบกฎหมายและร่างกฎหมายที่ส่งมาให้รัฐมนตรีลงนามรับรอง RIS และส่งเรื่องไปยังสำนักเลขานุการคณะกรรมการรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการตามขั้นตอนต่อไป อย่างไรก็ตาม หากรัฐมนตรีเห็นว่า RIS ยังมีความบกพร่องอยู่ ก็ให้ส่ง RIS กลับไปยังเจ้าสังกัด เพื่อแก้ไขเพิ่มเติม RIS ให้ถูกต้องสมบูรณ์ก่อนส่งกลับให้รัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบอีกครั้งหนึ่ง กรณีเข่นนี้จะต้องผ่านการตรวจและประเมินจากหน่วยงานตรวจสอบและประเมินคุณภาพภายในกระทรวงอีกครั้งหนึ่งก่อนด้วย

## ขั้นตอนที่ 4 ขั้นพิจารณาโดยฝ่ายบริหาร

เมื่อ RIS และร่างกฎหมายผ่านการตรวจสอบและประเมินจากรัฐมนตรีเจ้าสังกัดของหน่วยงานที่เสนอ ร่างกฎหมายและส่งไปยังสำนักเลขานุการคณะกรรมการรัฐมนตรีแล้ว ก็ให้ดำเนินการตามขั้นตอนย่อต่อไปนี้

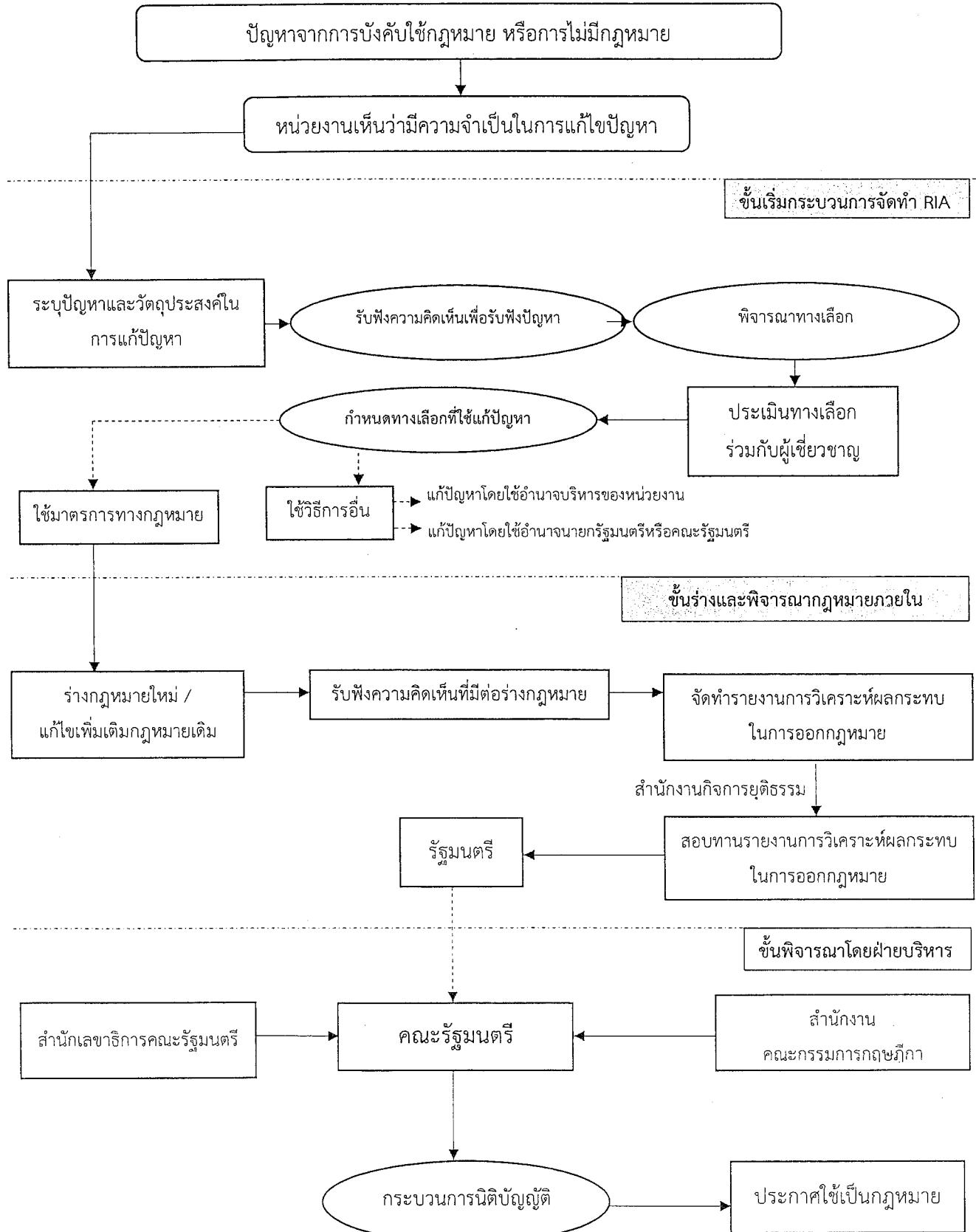
### ขั้นตอนที่ 4.1 การตรวจสอบและประเมินคุณภาพ RIS และร่างกฎหมาย

เมื่อได้รับ RIS และร่างกฎหมายจากรัฐมนตรีแล้ว ให้เลขานุการคณะกรรมการรัฐมนตรีส่ง RIS และร่างกฎหมายไปยังคณะกรรมการประเมินคุณภาพกฎหมาย เพื่อให้ตรวจสอบและประเมินทั้งรูปแบบ เนื้อหาของ RIS และร่างกฎหมาย ถ้าหากยังมีข้อบกพร่องอยู่ก็ให้เลขานุการคณะกรรมการรัฐมนตรีส่ง RIS และร่างกฎหมายกลับไปยังรัฐมนตรีเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมตามข้อเสนอแนะก่อนจะส่งกลับมายังเลขานุการคณะกรรมการรัฐมนตรีเพื่อให้คณะกรรมการประเมินคุณภาพกฎหมายตรวจพิจารณาอีกครั้ง กรณีที่คณะกรรมการประเมินคุณภาพกฎหมายเห็นว่า RIS และร่างกฎหมายถูกต้องครบถ้วนแล้ว ให้ส่งกลับมายังเลขานุการคณะกรรมการรัฐมนตรีเพื่อบรรจุในวาระการประชุมคณะกรรมการรัฐมนตรีต่อไป

### ขั้นตอนที่ 4.2 การตรวจสอบร่างกฎหมายก่อนเสนอไปยังสภาที่มีอำนาจหน้าที่ในการออกกฎหมาย

กรณีที่คณะกรรมการรัฐมนตรีเห็นชอบ RIS และร่างกฎหมายตามคำแนะนำของคณะกรรมการประเมินคุณภาพกฎหมายแล้ว ก็ให้ส่งเรื่องไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อทำหน้าที่พิจารณาตรวจสอบรูปแบบและเนื้อหาของร่างกฎหมายให้เป็นไปตามที่กำหนด เมื่อแก้ไขเพิ่มเติมเรียบร้อยแล้ว และคณะกรรมการรัฐมนตรีมีมติให้ส่งเรื่องไปยังฝ่ายนิติบัญญัติในการออกกฎหมายก็ให้ดำเนินไปตามมตินั้น

## แผนภาพขั้นตอนการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย



หมายถึง ขั้นตอนการดำเนินกระบวนการที่ไว้

หมายถึง ขั้นตอนการดำเนินการที่ต้องอาศัยศุลพินิจในการตัดสินใจ

#### 4.5 ร่างแม่แบบ

คณะกรรมการวิจัยได้ดำเนินการปรับแก้ไขแม่แบบของผู้เชี่ยวชาญชาวต่างประเทศหลายครั้งเพื่อให้เหมาะสมและสอดคล้องกับการจัดทำ RIA ในบริบทของประเทศไทย ดังต่อไปนี้

แม่แบบการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกแบบกฎหมาย (RIA Template)	
ปัญหาที่มีความจำเป็นต้องแก้ไข	
หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการแก้ไขปัญหา	
บทสรุปโดยย่อ	
ข้อสังเกตเพื่อประกอบการพิจารณา	
ส่วนที่ 1 การระบุปัญหา	
1. ปัญหาคืออะไร	
2. สาเหตุของปัญหาคืออะไร	
3. ขอบเขตและขนาดของปัญหามีมากน้อยเพียงใด และมีหลักฐานหรือข้อมูลเชิงประจักษ์ (empirical evidence) อย่างเพียงพอหรือไม่ว่าปัญหานี้เกิดขึ้นจริง	
4. ปัญหาดังกล่าวเกิดผลกระทบด้านใดบ้าง อย่างไร	
5. ใครได้รับผลกระทบจากปัญหา	
6. กฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันสามารถจัดการกับปัญหานี้ได้หรือไม่ ถ้าไม่ได้ เพราะเหตุใดกฎหมายฉบับนี้จึงยังไม่เหมาะสม	

7. ในต่างประเทศมีปัญหานี้เกิดขึ้นหรือไม่ ถ้ามี ต่างประเทศดำเนินการแก้ไขอย่างไร (ทั้งที่ใช้มาตรการทางกฎหมายและไม่ใช้มาตรการทางกฎหมาย)

## ส่วนที่ 2 วัตถุประสงค์

### 1. วัตถุประสงค์ในการแก้ไขปัญหาที่เป็นรูปธรรมคืออะไร

#### 2. ความหมายของวัตถุประสงค์

2.1 วัตถุประสงค์สอดคล้องกับการแก้ไขหรือจัดการกับปัญหาหรือไม่

2.2 มีข้อจำกัดใดบ้างที่อาจทำให้รัฐไม่สามารถดำเนินการจนบรรลุวัตถุประสงค์

2.3 ถ้าหากได้ดำเนินการจนบรรลุวัตถุประสงค์แล้ว ท่านคิดว่ารัฐจะสามารถจัดการกับปัญหาที่เกิดขึ้นได้เป็นส่วนมากหรือไม่ อย่างไร

## ส่วนที่ 3 ทางเลือกในการแก้ปัญหา

ระบุทางเลือกที่เป็นไปได้ทั้งที่เป็นการออกกฎหมายและไม่เป็นการออกกฎหมายโดยสอดคล้องกับวัตถุประสงค์และสามารถแก้ไขปัญหาในทางปฏิบัติได้

แต่ละทางเลือกว商会ได้รับการพิจารณาและอธิบายดังต่อไปนี้

### 1. ทางเลือกนี้มีกลไกการดำเนินการอย่างไร

2. รัฐและหน่วยงานของรัฐมีเป้าหมายอย่างไรบ้าง

3. ทางเลือกดังกล่าวจะสนับสนุนให้กลุ่มองค์กรหรือวิชาชีพปฏิบัติตามโดยสมัครใจหรือไม่

4. ประโยชน์ของประชาชนและผู้เกี่ยวข้องมีอย่างไรบ้าง

5. ทางเลือกนี้มีผลกระทบเชิงลบต่อใครบ้าง อย่างไร

6. กรณีเป็นทางเลือกอื่นจากการออกกฎหมาย ทางเลือกนี้สามารถกระทำได้โดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

7. ทางเลือกนี้จำเป็นต้องมีการตรวจสอบเพื่อความโปร่งใสหรือเพื่อทราบผลจากการปฏิบัติหรือไม่ และการตรวจสอบจะเกิดขึ้นอย่างไร

<p>8. ทางเลือกนั้นจะสามารถปฏิบัติได้จริงหรือไม่ อย่างไร และจะมีเหตุให้ไม่ปฏิบัติตามทางเลือกหรือไม่</p>
<p>9. กรณีทางเลือกเป็นการอุ่นภูมาย ถ้าร่างกฎหมายนี้ใช้บังคับ หน่วยงานจะสามารถบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายโดยไม่มีปัญหาและอุปสรรคทางด้านการบังคับใช้กฎหมายใช่หรือไม่ ถ้าไม่ใช่ ปัญหาและอุปสรรคดังกล่าวนั้นคืออะไร</p>
<p><b>ส่วนที่ 4 การประเมินทางเลือก (ในส่วนนี้ผู้จัดทำดำเนินการร่วมกับผู้เชี่ยวชาญประเมินทางเลือกแล้ว รวมเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของแม่แบบ)</b></p>
<p>ขั้นตอนเพื่อเตรียมการวิเคราะห์ต้นทุนกับผลประโยชน์โดยสมบูรณ์</p>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ระบุกลุ่มทางเลือกที่ต้องการประเมิน</li> <li>2. พิจารณาว่าต้นทุน (costs) และผลประโยชน์ (benefits) ของโครงการที่รวมอยู่ด้วย</li> <li>3. ระบุผลกระทบและเลือกตัวชี้วัด (measurement indicators)</li> <li>4. คาดการณ์ผลกระทบตลอดอายุการใช้ของร่างกฎหมายบังคับ</li> <li>5. กำหนดผลกระทบเป็นจำนวนเงิน (บาท)</li> <li>6. ปรับลดต้นทุนและผลประโยชน์เพื่อให้ได้ค่าปัจจุบัน</li> <li>7. คำนวณค่าปัจจุบันสุทธิ (net present value) ของทางเลือกแต่ละทางเลือก</li> <li>8. วิเคราะห์ความอ่อนไหว (sensitivity analysis) [ช่วงของอัตราส่วนลดที่ต่างกัน (different range of discount rates)]</li> <li>9. สรุป (วิเคราะห์เปรียบเทียบทางเลือกต่างๆ)</li> </ol>
<p>การวิเคราะห์ต้นทุนกับผลประโยชน์บางส่วน</p>
<p>ในกรณีที่การวิเคราะห์ต้นทุนกับผลประโยชน์อย่างสมบูรณ์ไม่สามารถกระทำได้ (สาเหตุหลักมาจากการที่ผลประโยชน์ส่วนใหญ่หรือทั้งหมดไม่สามารถประมาณค่าเป็นตัวเงินได้) ต้นทุนของทางเลือกต่าง ๆ ก็ควรที่จะยังประมาณค่าเป็นจำนวนตัวเลขได้ ประกอบกับการนำเอาหลักเกณฑ์ในการตัดสินใจวิธีการอื่นมาเสริม</p>

การวิเคราะห์ เช่น การวิเคราะห์ประสิทธิผลในการใช้ต้นทุน (cost-effectiveness analysis) หรือการวิเคราะห์โดยนำเอาหลักเกณฑ์หลายประการมาพิจารณา (multi-criteria analysis)

ทั้งนี้ในการวิเคราะห์ต้นทุนกับผลประโยชน์ไม่ว่าจะกระทำอย่างสมบูรณ์หรือเพียงบางส่วน จำต้องมีการระบุสมมติฐานที่ใช้ในการคำนวณค่าเป็นตัวเงิน/คำนวณปริมาณ ต้นทุนและผลประโยชน์ และหลักการของสมมติฐานนั้น การวิเคราะห์ควรดำเนินการอย่างโปร่งใสและเปิดเผยต่อผู้ศึกษาข้อมูลว่ามูลค่าต้นทุนและผลประโยชน์มีวิธีการคิดคำนวณอย่างไร สำหรับกรณีการคำนวณที่มีความยุ่งยากซับซ้อน ข้อมูลการคำนวณอาจใส่ไว้ในเนื้อหาส่วนภาคผนวก

#### ส่วนที่ 5 ทางเลือกที่ได้รับการคัดเลือกแล้ว

เมื่อพิจารณาว่าทางเลือกใดที่ได้รับการประเมินแล้วว่าเหมาะสมที่สุดในการนำมาแก้ไขปัญหาตามส่วนที่ 4 แล้วตอบคำถามเกี่ยวกับทางเลือกนั้น ดังต่อไปนี้

1. ทางเลือกที่ได้รับการเลือกนั้นคืออะไร เป็นมาตรการอื่นที่ไม่ใช่กฎหมายหรือเป็นมาตรการทางกฎหมาย
2. กรณีทางเลือกที่ได้รับการเลือกนั้นไม่ใช่มาตรการทางกฎหมาย ให้ตอบคำถามดังต่อไปนี้
  - 2.1 มาตรการที่นำมาใช้ในการแก้ปัญหาคืออะไร
  - 2.2 วิธีการที่นำมาใช้ในการแก้ปัญหาอย่างไร
  - 2.3 รัฐและหน่วยงานของรัฐมีส่วนร่วมอย่างไรในการดำเนินการมาตรการนั้น
3. กรณีที่ทางเลือกที่ได้รับการเลือกนั้นเป็นมาตรการทางกฎหมาย ให้ตอบคำถามดังต่อไปนี้
  - 3.1 กรณีที่เป็นการแก้ไขกฎหมายที่มีอยู่แล้วเพื่อแก้ไขปัญหา
    - 3.1.1 กฎหมายที่มีข้อบข่ายเกี่ยวข้องซึ่งอาจนำมาปรับปรุงเพื่อแก้ไขปัญหานี้ ได้แก่ กฎหมายฉบับใดบ้าง
    - 3.1.2 เพราฯเหตุใดกฎหมายที่เกี่ยวข้องเหล่านั้น จึงไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างเหมาะสม

3.1.3 กฎหมายที่นำมาปรับปรุงแก้ไขคือกฎหมายฉบับใด และเนื้อหาที่จะดำเนินการแก้ไขปรับปรุงคืออะไร

3.1.4 กฎหมายที่แก้ไขแล้วนั้นอาจก่อให้เกิดผลกระทบแก่ประชาชนหรือไม่ อย่างไรบ้าง

3.1.5 กฎหมายที่แก้ไขแล้วนั้นจะมีบทบาทในการแก้ปัญหาอย่างไร

3.2 กรณีที่เป็นการตรากฎหมายขึ้นมาใหม่

3.2.1 กฎหมายที่ต้องตราขึ้นมาใหม่นั้นมีลักษณะและเนื้อหาอย่างไร สอดคล้องกับวัตถุประสงค์หรือไม่ อย่างไร

3.2.2 กฎหมายที่ตราขึ้นนั้นอาจก่อให้เกิดผลกระทบแก่ประชาชนหรือไม่ อย่างไรบ้าง

3.2.3 กฎหมายที่แก้ไขแล้วนั้นจะมีบทบาทในการแก้ปัญหาอย่างไร

#### ส่วนที่ 6 การรับฟังความคิดเห็น

##### 6.1 การรับฟังความคิดเห็นขั้นรับฟังปัญหา

1. การวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายครั้งนี้ได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นหรือไม่

2. กรณีจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น ให้ตอบคำถามต่อไปนี้

2.1 การรับฟังความคิดเห็นนั้นจัดขึ้นในรูปแบบใด เพราะเหตุใด

2.2 บุคคลที่เกี่ยวข้องกลุ่มใดบ้างเข้าร่วมรับฟังความคิดเห็น

2.3 ประเด็นปัญหาที่หยิบยกขึ้นระหว่างการรับฟังความคิดเห็นมีอะไรบ้าง

2.4 หน่วยงานได้ดำเนินการอย่างไรต่อการประเด็นปัญหานั้น เพราะอะไร

3. กรณีไม่ได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น โปรดระบุเหตุผล

##### 6.2 การรับฟังความคิดเห็นที่มีต่อร่างกฎหมาย

1. การวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายครั้งนี้ได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นหรือไม่

2. กรณีจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น ให้ตอบคำถามต่อไปนี้

2.1 การรับฟังความคิดเห็นนั้นจัดขึ้นในรูปแบบใด เพราะเหตุใด

2.2 บุคคลที่เกี่ยวข้องกลุ่มใดบ้างเข้าร่วมรับฟังความคิดเห็น

2.3 ประเด็นปัญหาที่หยิบยกขึ้นระหว่างการรับฟังความคิดเห็นมีอะไรบ้าง

2.4 หน่วยงานได้ดำเนินการอย่างไรต่อการประเด็นปัญหานั้น เพราะอะไร

3. กรณีไม่ได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น โปรดระบุเหตุผล

ส่วนที่ 7 แหล่งอ้างอิง

ส่วนที่ 8 ภาคผนวก

ส่วนที่ 9 ร่างกฎหมาย

หัวหน้าหน่วยงานที่จัดทำ RIS ลงนามรับรอง	
รัฐมนตรีลงนามรับรอง	
วันเดือนปีที่จัดทำ	

## 4.6 คำอธิบายประกอบแม่แบบการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกแบบอย่างมีคุณภาพ

### 4.6.1 องค์ประกอบของแม่แบบ

แม่แบบการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกแบบอย่างมีคุณภาพประกอบด้วย 3 ส่วนได้แก่ ส่วนต้น ส่วนเนื้อหาหลัก และส่วนท้าย

#### (1) ส่วนต้น ประกอบด้วย

1. ปัญหาที่มีความจำเป็นต้องแก้ไข
2. หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการแก้ไขปัญหา
3. บทสรุปโดยย่อ สรุปการประเมินผลกระทบทางกฎหมายโดยต้องระบุสภาพปัญหาโดยย่อ วัตถุประสงค์ แนวโน้มขาย ทางเลือก และความคุ้มค่า

#### (2) ส่วนเนื้อหาหลัก ประกอบด้วย

1. การระบุปัญหา
2. วัตถุประสงค์
3. ทางเลือกในการแก้ปัญหา
4. การประเมินทางเลือก
5. ทางเลือกที่ได้รับการเลือกแล้ว
6. การรับฟังความคิดเห็น
7. แหล่งอ้างอิง
8. ภาคผนวก
9. ร่างกฎหมาย

#### (3) ส่วนท้าย

1. หัวหน้าหน่วยงานที่จัดทำ RIS ลงนามรับรอง
2. รัฐมนตรีลงนามรับรอง
3. วันเดือนปีที่ลงนามรับรอง

## 4.6.2 คำอธิบายเนื้อหาหลัก

### ส่วนที่ 1 การระบุปัญหา

#### 1. ปัญหาคืออะไร

ปัญหาคือสภาพของสิ่งที่เกิดขึ้นหรือมีอยู่ที่ต้องได้รับการพิจารณาแก้ไข ไม่ให้เป็นผลเสียหรืออุปสรรค ต่อไป คำถามนี้เป็นคำถามที่สำคัญเป็นอย่างยิ่ง เพราะจะเป็นจุดเริ่มต้นของการวิเคราะห์และวิพากษ์เกี่ยวกับ ปัญหาที่มีอยู่หรือปัญหาที่เกิดขึ้นว่าคือปัญหาอะไร ต้องพยายามตอบให้ตรงกับความเป็นจริง ไม่ตอบเกินหรือ น้อยกว่าความเป็นจริง เมื่อสามารถระบุได้ว่าปัญหาคืออะไร มีสภาพและลักษณะของปัญหาเช่นไรแล้ว จะนำไปสู่การค้นหาทางเลือกเพื่อแก้ปัญหาได้อย่างเหมาะสม

ตัวอย่าง      ปัญหารายและบادเจ็บอันเกิดจากการจราจรบนท้องถนนในประเทศไทย ปัญหาทาง สิ่งแวดล้อมจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม ปัญหารายและบادเจ็บจากการมาแล้ว ขับ ปัญหาราражารติดขัดเนื่องจากการจอดรถกีดขวางทางจราจร เป็นต้น

#### 2. สาเหตุของปัญหาคืออะไร

คำถามข้อนี้ควรได้รับการพิจารณาอย่างถ่องแท้รอบด้านว่า ปัญหาที่ระบุนั้น มีอยู่หรือเกิดขึ้นมาเพราะ การกระทำหรือเหตุการณ์อะไรบ้าง มีปัจจัยสำคัญมาจากเรื่องอะไรบ้าง โดยให้พิจารณาถึงรากฐานของปัญหา มิใช่เพียงสภาพของปัญหา สาเหตุในที่นี้ต้องพิจารณาทั้งสาเหตุจากตัวปัจเจกบุคคลเอง ผู้บังคับใช้กฎหมาย หรือเป็นเรื่องในทางโครงสร้างของสังคม เศรษฐกิจ การเมือง หรือเกิดจากความล้มเหลวของตลาด ความ ล้มเหลวของการบังคับใช้กฎหมาย เป็นต้น ซึ่งสาเหตุของปัญหาอาจเกิดจากข้อจำกัดทางด้านต่าง ๆ เช่น เทคโนโลยี เศรษฐกิจ การเมือง การบริหาร สังคม หรือสิ่งแวดล้อม เป็นต้น สาเหตุของปัญหาอาจจะมีเดิมราย สาเหตุ จึงควรมีการระบุสาเหตุให้ครบถ้วน รอบด้าน เพื่อนำไปสู่การค้นหาทางเลือกในการแก้ปัญหาที่สามารถ จัดสาเหตุของปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ตัวอย่าง      ปัญหารายและบادเจ็บจากการจราจรบนท้องถนนเกิดจากสาเหตุที่สำคัญ ได้แก่ การ อนุญาตให้เด็กเล็กโดยสารรถจักรยานยนต์ ผู้บังคับใช้กฎหมายละเลยในการตรวจสอบ สมรรถนะของรถชนต่อกันที่จะมีการต่อทะเบียนประจำปี ถนนสาธารณะไม่มีความปลอดภัย เพียงพอที่จะใช้สัญจร เป็นต้น

ปัญหาสิ่งแวดล้อมจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมเกิดจากสาเหตุสำคัญได้แก่ การที่ เจ้าของโรงงานไม่ตระหนักรถึงผลเสียหายของการปล่อยของเสียสู่สิ่งแวดล้อม และการที่ เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เพียงพอต่อการติดตามตรวจสอบโรงงานต่าง ๆ เป็นต้น

### 3. ขอบเขตและขนาดของปัญหามีมากน้อยเพียงใด และมีหลักฐานหรือข้อมูลเชิงประจักษ์ (empirical evidence) อย่างเพียงพอหรือไม่ว่าเป็นปัญหานี้เกิดขึ้นจริง

ขอบเขตของปัญหา เป็นการระบุว่า ปัญหาดังกล่าวเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นในวงแคบหรือกว้าง เป็นปัญหาส่วนบุคคล เฉพาะท้องถิ่น ภูมิภาค หรือเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นหรืออาจเกิดขึ้นได้ทั่วไป ส่งผลต่อทั้งประเทศ หรืออาจถึงขนาดเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นต่อต่างประเทศด้วย เป็นปัญหาระหว่างประเทศ

ขนาดของปัญหา เป็นการระบุว่าปัญหาที่ได้ระบุไว้นั้นเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นอยู่เสมอหรือเกิดขึ้นไม่บ่อยครั้ง มีจำนวนผู้ได้รับผลกระทบมากหรือน้อย เมื่อพิจารณาจากข้อมูลเชิงสถิติ

การระบุขอบเขตและขนาดของปัญหา สามารถพิจารณาและระบุในแต่ละปัญหาที่ระบุนั้นเป็นปัญหา ย่ออย่างปัญหาอื่นที่มีขนาดของผลกระทบใหญ่กว่าปัญหาที่ระบุนั้นหรือไม่ หรือพิจารณาว่าปัญหาที่ระบุนี้เป็นปัญหาย่อยของปัญหาที่ใหญ่กว่าซึ่งส่งผลกระทบให้เกิดปัญหาย่อยนี้หรือไม่ ถ้าเป็นดังนี้แล้ว ต้องระบุด้วยว่า ปัญหาที่ใหญ่กว่าคืออะไร การระบุปัญหาเข่นนี้เป็นประโยชน์ต่อการหาทางเลือกในการแก้ปัญหา เพราะหากมีปัญหาอื่นที่ใหญ่กว่าปัญหาที่ระบุ การหาทางเลือกในการแก้ปัญหาอาจจะเริ่มแก้ไขจากปัญหาใหญ่ไปเสียที่เดียว

การระบุขอบเขตและขนาดของปัญหา มีความสำคัญอย่างมาก เพราะสามารถนำไปสู่การค้นหาวิธีแก้ปัญหาที่ได้สัดส่วนและเหมาะสมกับระดับของปัญหาที่เกิดขึ้น ดังนั้นจึงควรระบุขอบเขตและขนาดของปัญหาให้ถูกต้อง

**ตัวอย่าง** ปัญหาการค้าประเวณีในสถานค้าบริการอาบอบนวดเป็นส่วนหนึ่งของปัญหาการค้ามนุษย์ การเมียนมาท่านตกเป็นเหยื่อของกลุ่มผู้ท้าประโภชนโดยมิชอบ ทั้งสองปัญหานี้เป็นปัญหา ย่อจากการมีขบวนการค้ามนุษย์

ปัญหารือการเสพยาเมทแอมเฟตามีนเป็นส่วนหนึ่งของปัญหายาเสพติดในสังคมไทย

ในส่วนของหลักฐานหรือข้อมูลเชิงประจักษ์ ระบุโดยพิจารณาว่า ปัญหาที่ระบุนั้น พบร่วมมืออยู่จริงจากแหล่งข้อมูลที่เข้าถึงได้หรือไม่ อะไรบาง หลักฐานหรือข้อมูลเชิงประจักษ์เป็นข้อมูลที่เข้าถึงได้ซึ่งได้จากกระบวนการสืบค้น วิเคราะห์ สังเคราะห์อย่างเป็นระบบ เช่น ข่าวสาร ข้อมูลทางสถิติ รายงานทางวิชาการ งานวิจัย เป็นต้น

อนึ่ง หลักฐานเชิงประจักษ์ หมายถึง ข้อมูลหรือข้อเท็จจริงที่ปรากฏให้เห็นอย่างชัดเจน ทั้งที่มาจากการวิจัย ความคิดเห็น ประสบการณ์ หรือข้อมูลทางประวัติศาสตร์ แต่ที่ถือว่าได้รับการยอมรับ ได้แก่ ข้อมูล จากการวิจัย ประสบการณ์ที่ได้รับโดยตรงจากภาคสนาม และข้อมูลจากบริบทของท้องถิ่น อาจมีกรณีที่ไม่มีหลักฐานหรือข้อมูลเชิงประจักษ์ เพราะปัญหาที่เกิดขึ้นอาจเป็นเพียงเรื่องเล่าต่อ ๆ กันมา (anecdotal evidence) ที่ไม่มีข้อเท็จจริงหรือข้อมูลที่ชัดเจน

หลักฐานที่เป็นเรื่องเล่าต่อ ๆ กันมา หมายถึง หลักฐานที่ไม่มีการยืนยันอย่างแน่นอนว่ามีข้อเท็จจริง เช่นนั้น เช่นนี้ปรากฏอยู่หรือไม่ ซึ่งจะทำให้เกิดความไม่แน่นอนว่าปัญหาที่พิจารณาอยู่นั้นเป็นปัญหาจริง ๆ หรือไม่

การระบุหลักฐานและข้อมูลนั้น จะทำให้ทราบว่าปัญหาที่ระบุนี้เกิดขึ้นแล้วในปัจจุบันหรือเป็นแต่เพียง การคาดการณ์ว่าจะเกิดขึ้นซึ่งจะช่วยทำให้ผู้จัดทำสามารถวิเคราะห์ปัญหา หาสาเหตุของปัญหา รวมทั้ง ทางเลือกที่เหมาะสมได้

ตัวอย่าง      สถิติความรุนแรงในครอบครัวที่มีอัตราเพิ่มสูงขึ้นทุกปี ข่าวการใช้ดローンเพื่อส่งยาเสพติดเข้า เรือนจำ สถิติผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการใช้รถจักรยานยนต์ เป็นต้น

#### 4. ปัญหาดังกล่าวเกิดผลกระทบด้านใดบ้าง อย่างไร

พิจารณาว่าปัญหานี้ก่อให้เกิดผลกระทบในวงแคบหรือกว้าง และผลกระทบเกิดขึ้นอย่างไร โดยระบุ ผลกระทบแยกเป็นด้านต่าง ๆ เช่น ผลกระทบในเรื่องเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม ต้องแยกพิจารณาตาม คำถ้ามเป็นเรื่อง ๆ ไป

**ทางเศรษฐกิจ :** ปัญหานี้จะก่อให้มีต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายที่เพิ่มมากขึ้นหรือไม่ ก่อให้เกิดผลกระทบต่อ เศรษฐกิจในระดับใด ระดับครัวเรือน ห้องถิน หรือระดับชาติ การระบุต้นทุนของปัญหานี้ไม่จำต้องเป็นตัว เงินเสมอไป อาจจะเป็นได้ทั้งที่เป็นตัวเงินและมิใช่ตัวเงิน เช่น ศีลธรรม ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน เป็นต้น

**ทางสังคม :** ปัญหานี้ทำให้ผู้คนในสังคมกลุ่มใด ได้รับผลกระทบอย่างไรหรือไม่ ปัญหาดังกล่าวอาจ เป็นเรื่องโครงสร้างทางสังคม ความเสมอภาค ความเหลื่อมล้ำทางสังคม ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ของคนในสังคม เป็นต้น

**สิ่งแวดล้อม :** ปัญหานี้ส่งผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมอย่างไรบ้าง เป็นต้นว่า ชุมชนเมือง ป่าไม้ ทรัพยากรธรรมชาติ มลภาวะในเรื่องต่าง ๆ

เพื่อวิเคราะห์สาเหตุที่แท้จริงของปัญหาและเพื่อให้ทราบว่าปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นเพียงข้อรบกวนใจ เล็กน้อยหรือก่อให้เกิดภัยร้ายแรง เพื่อที่จะไม่ทำให้มองปัญหาใหญ่เกินความเป็นจริง โดยพิจารณาผลกระทบ ของปัญหาด้วยการวิเคราะห์อย่างละเอียดและใช้ข้อมูลที่สำคัญอย่างครบถ้วน รอบด้าน

ตัวอย่าง      ปัญหาการตายและการบาดเจ็บจากการจราจรบนท้องถนนอันเป็นปัญหาทางสังคม เป็น ปัญหาใหญ่ เพราะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับชีวิตและร่างกายของบุคคล ไม่ใช่เพียงแต่ความเดือดร้อน รำคาญเล็กน้อยเท่านั้น

ปัญหาฯเพดเดดเป็นปัญหาใหญ่ เพราะนอกจากจะส่งผลโดยตรงต่อผู้เสพแล้ว ยังส่งผลกระทบต่อครอบครัว สังคม และประเทศอีกด้วย

### 5. ได้รับผลกระทบจากปัญหา

เมื่อทราบว่าปัญหาคืออะไรและผลกระทบของปัญหาเป็นเช่นไรแล้ว จำเป็นต้องตอบว่าปัญหาดังกล่าว ส่งผลกระทบหรือมีแนวโน้มว่าจะส่งผลกระทบต่อกลุ่มบุคคลใดบ้างในสังคมในลักษณะที่เป็นการเฉพาะเจาะจงมากขึ้น ทั้งนี้การระบุผู้ได้รับผลกระทบควรจะระบุทุกกลุ่มบุคคลในสังคม เช่น กรณีภาครัฐซึ่งหมายความรวมตั้งแต่รัฐบาลกลาง ฝ่ายปกครองส่วนกลาง ภูมิภาค หรือ ส่วนท้องถิ่น กรณีภาคเอกชนไม่ว่าจะเป็นกลุ่มธุรกิจ กลุ่มผู้บริโภค กลุ่มอาชีพหรือปัจเจกชน องค์กรหรือสมาคมใด ๆ

หากเป็นปัจเจกบุคคล อาจจะระบุถึงช่วงวัยของผู้ได้รับผลกระทบ เช่น เด็ก นักเรียน นักศึกษา คนทำงาน คนชรา เป็นต้น

การระบุถึงผู้ที่ได้รับผลกระทบต่อปัญหา จะนำไปสู่การพิจารณาได้ว่าใครเป็นผู้มีส่วนได้เสียของปัญหา ซึ่งจะเป็นประโยชน์ในขั้นตอนการรับฟังความคิดเห็นทั้งในขั้นรับฟังปัญหาซึ่งจะทำให้ทราบถึงปัญหาที่แท้จริง และนำไปสู่การค้นหาทางเลือกที่มีประสิทธิภาพ รวมทั้งในขั้นการรับฟังความคิดเห็นที่มีต่อร่างกฎหมายซึ่งบุคคลเหล่านี้จะสามารถแสดงความเห็นที่เป็นประโยชน์ว่าร่างกฎหมายนี้จะแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้หรือไม่

ตัวอย่าง ปัญหาการขายของบนทางเท้า ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากปัญหา เช่น หน่วยงานการปกครอง ส่วนท้องถิ่น ประชาชนที่ใช้ทางเท้าในการสัญจร หรือ ปัญหาการเจ็บและการตายจาก การจราจรบนห้องถนน ผู้ได้รับผลกระทบ ได้แก่ ผู้ขับขี่บนห้องถนน ผู้โดยสาร ซึ่งทั้งผู้ขับขี่ และผู้โดยสารอาจเป็นคนในช่วงวัยต่างกัน เช่น เด็ก เยาวชน ผู้หญิง คนชรา ตำรวจจราจร องค์กรกู้ภัย โรงพยาบาล เป็นต้น

### 6. กฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันสามารถจัดการกับปัญหานี้ได้หรือไม่ ถ้าไม่ได้ เพราะเหตุใด กฎหมายฉบับนี้จึงยังไม่เหมาะสม

คำถามนี้ประสงค์ให้ผู้จัดทำพิจารณากฎหมายหรือข้อบังคับในทุกลำดับชั้นที่เกี่ยวข้องกับการจัดการกับปัญหานี้ เช่น พระราชบัญญัติ กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบังคับ ข้อบัญญัติ ว่าสามารถนำกฎหมายที่มีอยู่มาจัดการปัญหาได้หรือไม่ รวมทั้งพิจารณาว่ากฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ไม่เหมาะสมหรือไม่เพียงพอสำหรับการจัดการกับปัญหาอย่างไร เช่น กฎหมายไม่ครอบคลุม มีปัญหาในการตีความ ไม่มีผู้ใช้บังคับในทางปฏิบัติ ยังไม่มีหน่วยงานที่กฎหมายฉบับนั้น ๆ ให้อำนาจให้จัดตั้ง เป็นต้น การพิจารณาเช่นว่านี้จะทำให้ทราบทางเลือกในการแก้ไขปัญหา เพราะหากมีกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่แล้วในปัจจุบันและยังไม่เหมาะสมกับการแก้ปัญหา ก็จำเป็นต้องมีการแก้ไขกฎหมายที่มีอยู่นั้น แต่หากไม่มีกฎหมายฉบับใดเลยที่บังคับกับปัญหาที่เกิดขึ้น ย่อมต้องมีการร่างกฎหมายขึ้นใหม่

ตัวอย่าง แม้จะมีพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์บังคับใช้ในปัจจุบัน แต่ปัญหาการละเมิดลิขสิทธิ์ยังคงมีอยู่อย่างต่อเนื่อง เนื่องจากพระราชบัญญัติตั้งก่อตัวไม่มีบทบัญญัติการใช้สินค้าละเมิดลิขสิทธิ์เป็นความผิด เมื่อมีความต้องการซื้อจึงยังมีความต้องการขายและการละเมิดลิขสิทธิ์จึงยังคงมีอยู่

#### 7. ในต่างประเทศมีปัญหานี้เกิดขึ้นหรือไม่ ถ้ามี ต่างประเทศดำเนินการแก้ไขอย่างไร (ทั้งที่ใช้มาตรการทางกฎหมายและไม่ใช่มาตรการทางกฎหมาย)

คำถามนี้ประสงค์ให้ผู้จัดทำพิจารณากฎหมายของต่างประเทศที่มีเนื้อหาในเรื่องที่เกี่ยวกับปัญหานี้ว่ากฎหมายของต่างประเทศนั้นสามารถแก้ไขปัญหาได้หรือไม่ อย่างไร และมีการวางแผนกรอบทางกฎหมายแตกต่างจากประเทศไทยอย่างไร และหากในต่างประเทศดำเนินการแก้ปัญหาโดยไม่ใช่มาตรการทางกฎหมาย ประเทศนั้นๆ ดำเนินการอย่างไรและสามารถแก้ไขปัญหาได้หรือไม่ เช่น การจัดทำนโยบายหรือโครงการ เป็นต้น

การศึกษาแนวทางของต่างประเทศรวมทั้งผลของการแก้ปัญหา จะช่วยผู้จัดทำค้นหาทางเลือกได้จริงมากขึ้นเนื่องจากมีตัวอย่างในต่างประเทศแล้ว ทั้งนี้การจะนำแนวทางในต่างประเทศมาใช้จะต้องพิจารณาถึงความแตกต่างในด้านต่าง ๆ เช่น สังคม เศรษฐกิจ การเมือง เป็นต้น เมื่อเปรียบเทียบทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ ซึ่งอาจจะทำให้วิธีการดำเนินการแก้ไขที่ใช้ในต่างประเทศไม่เหมาะสมที่จะนำมาใช้ในประเทศไทย

### ส่วนที่ 2 วัตถุประสงค์

การกำหนดวัตถุประสงค์ของกฎหมายนั้นจะต้องพิจารณาผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นและที่เกิดขึ้นแล้ว ทั้งด้านบวกและด้านลบต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม

วัตถุประสงค์อย่างกว้างของกฎหมายคือการบรรลุเป้าหมายสังคมในด้านของการเติบโตทางเศรษฐกิจ ความยั่งยืนทางสิ่งแวดล้อม และ / หรือความยุติธรรมทางสังคม โดยการกำหนดวัตถุประสงค์จะต้องบรรยายถึงขอบเขต ความจำเป็นของการร่าง เปลี่ยนแปลง แก้ไข หรือยกเลิก และความจำเป็นที่รัฐบาลจำต้องเข้ามาจำกัดสิทธิ์ต่าง ๆ

วัตถุประสงค์หรือผลที่ต้องการของมาตรการนั้นจะต้องระบุอย่างชัดเจนว่าข้อเสนอที่มีความตั้งใจที่จะทำอะไร และใครบ้างที่จะได้รับผลกระทบจากข้อเสนออย่างนี้ ทั้งทางตรงและทางอ้อม และจะต้องแสดงให้เห็นว่าเข้าใจวัตถุประสงค์ของการกระทำของรัฐบาลเป็นอย่างดี โดยจะต้องอธิบายวัตถุประสงค์ของข้อเสนออย่างชัดเจน และต้องมั่นใจว่าวัตถุประสงค์สอดคล้องกับนโยบายที่มีอยู่

วัตถุประสงค์เป็นส่วนที่มุ่งหมายให้เกิดการกำหนดนโยบายอย่างเหมาะสมสำหรับการจัดการกับปัญหาที่เกิดขึ้นนั้น การกำหนดวัตถุประสงค์ต้องมีความชัดเจนและเฉพาะเจาะจงเพียงพอ เพื่อให้การแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

ผู้จัดทำควรระบุขอบเขตของร่างกฎหมายให้ชัดเจนและครอบคลุมถึงนโยบายของรัฐบาล โดยเฉพาะวัตถุประสงค์ ผลลัพธ์ และเป้าหมายที่เกี่ยวข้องกับปัญหาควรระบุให้ชัดเจน วัตถุประสงค์ของนโยบายหรือสภาพปัญหาถือเป็นสิ่งสำคัญที่จำต้องระบุให้ชัดเจนและครอบคลุมเพียงพอเพื่อประโยชน์แก่การระบุทางเลือกต่อไป

### 1. วัตถุประสงค์ในการแก้ไขปัญหาที่เป็นรูปธรรมคืออะไร

การระบุวัตถุประสงค์ ควรมีลักษณะดังนี้

- วัตถุประสงค์ที่กำหนดจะต้องชัดเจนและเฉพาะเจาะจง
- วัตถุประสงค์จะต้องเป็นการตั้งเป้าหมายถึงภาระงานสาเหตุของปัญหา
- วัตถุประสงค์จะต้องเป็นไปได้และสามารถวัดได้ (โดยระบุผลลัพธ์และช่วงเวลาที่วัตถุประสงค์จะสำเร็จ)
- วัตถุประสงค์ที่กำหนดจะต้องสอดคล้องกับวัตถุประสงค์หรือนโยบายของรัฐบาลที่มีอยู่แล้ว
- ควรเน้นที่ผลลัพธ์ตอนสุดท้ายที่สำเร็จมากกว่าวิธีการที่ทำให้บรรลุวัตถุประสงค์และไม่ควรนำมาปะปนกัน

วัตถุประสงค์ต้องมีความชัดเจนและควรจะต้องตอบคำถามดังนี้ได้ เช่น

- ผลสำเร็จคืออะไร
- วัตถุประสงค์ถูกกำหนดไว้อย่างเฉพาะเจาะจงหรือไม่
- วัตถุประสงค์เกี่ยวข้องกับปัญหารึไม่
- วัตถุประสงค์สอดคล้องกับวัตถุประสงค์หรือนโยบายของรัฐบาลที่มีอยู่หรือไม่
- กฎหมายป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาได้ขึ้น เป็นไปได้หรือไม่ที่จะจัดการ
- หากได้ดำเนินการจนบรรลุวัตถุประสงค์แล้ว ท่านคิดว่ารัฐจะสามารถดำเนินการกับปัญหาที่เกิดขึ้นได้หรือไม่

การระบุวัตถุประสงค์มีขึ้นเพื่อประโยชน์ในวิเคราะห์ทางเลือก เนื่องจากทางเลือกนั้นจะต้องแก้ปัญหาให้บรรลุวัตถุประสงค์ ดังนั้นทางเลือกและวัตถุประสงค์ต้องมีความสอดคล้องกัน ในฐานะที่วัตถุประสงค์เป็นเป้าหมายของทางเลือก

**ตัวอย่าง** ผลลัพธ์สุดท้ายของพระราชบัญญัติจราจร คือ การลดการบาดเจ็บและการเสียชีวิตจากอุบัติเหตุจราจร ผลลัพธ์ดังกล่าวแตกต่างจากการกำหนดให้รัดเข็มขัดนิรภัย ซึ่งเป็นเพียงวิธีการเข้าถึงผลลัพธ์ของการลดการบาดเจ็บและการเสียชีวิตเท่านั้น

## 2. ความเหมาะสมของวัตถุประสงค์

### 2.1 วัตถุประสงค์สอดคล้องกับการแก้ไขหรือจัดการกับปัญหาหรือไม่

วัตถุประสงค์ที่ระบุนั้นเป็นไปในแนวทางเดียวกันหรือส่งเสริมกันในการแก้ปัญหาได้ ถูกระบุอย่างเหมาะสมและสอดคล้องกับความเสี่ยงของปัญหาที่เกิดหรือไม่ เช่น มันอาจจะไม่เหมาะสมที่จะกำจัดปัญหาทั้งหมด แต่อาจจะเหมาะสมที่จะจัดการความเสี่ยงที่เกิดขึ้น

### 2.2 มีข้อจำกัดใดบ้างที่อาจทำให้รัฐไม่สามารถดำเนินการจนบรรลุวัตถุประสงค์

ควรระบุข้อจำกัดของวัตถุประสงค์ คือ วิธีการที่เป็นไปไม่ได้ ไม่มีประสิทธิภาพ หรือไม่มีความเหมาะสมสำหรับรัฐบาลที่จะจำกัดความเสี่ยงทั้งหมด เช่น ข้อจำกัดด้านเวลา ด้านงบประมาณ ด้านทรัพยากร เป็นต้น

### 2.3 ถ้าหากได้ดำเนินการจนบรรลุวัตถุประสงค์แล้ว ท่านคิดว่ารัฐจะสามารถจัดการกับปัญหาที่เกิดขึ้นได้เป็นส่วนมากหรือไม่ อย่างไร

คำถามข้อนี้มุ่งจะให้ผู้จัดทำพิจารณาให้รอบคอบว่าวัตถุประสงค์ของการจัดทำการประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายสามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างแท้จริงเมื่อได้ดำเนินการจนบรรลุวัตถุประสงค์แล้ว และพิจารณาต่อไปว่าความสามารถในการจัดการกับปัญหาเป็นไปมากน้อยเท่าใด อย่างไร คุ้มค่าต่อการดำเนินการหรือไม่

## ส่วนที่ 3 ทางเลือกในการแก้ปัญหา

ระบุทางเลือกที่เป็นไปได้ทั้งที่เป็นการออกกฎหมายและไม่เป็นการออกกฎหมายโดยให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์และสามารถแก้ไขปัญหาในทางปฏิบัติได้ โดยแต่ละทางเลือกควรได้รับการพิจารณาและอธิบายดังต่อไปนี้

### **1. ทางเลือกนั้นมีกลไกการดำเนินการอย่างไร**

ทางเลือกนั้น หน่วยงานได้เป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินการ และต้องอาศัยความร่วมมือจากภาคส่วน ได้บ้าง รวมทั้งทางเลือกนั้นจะมีบทบาทในการแก้ปัญหาที่เป็นอยู่อย่างไร เพื่อให้ทราบถึงลักษณะของทางเลือก ว่าเป็นอย่างไร หน่วยงานได้เป็นผู้บังคับตามทางเลือกนั้น

หากเป็นทางเลือกที่เป็นการออกกฎหมาย กฎหมายนั้นจะมีหน่วยงานได้เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ ตามทางเลือก และบังคับใช้แก่กลุ่มบุคคลได้บ้าง มีขั้นตอนการปฏิบัติตามทางเลือกอย่างไร

### **2. รัฐและหน่วยงานของรัฐมีบทบาทอย่างไรบ้าง**

รัฐและหน่วยงานของรัฐมีบทบาทหน้าที่อย่างไรในการดำเนินการตามทางเลือก เช่น ดำเนินการเอง โดยตรงในการบังคับใช้ทางเลือก หรือ เป็นผู้ควบคุม กำกับดูแล หรือ เข้ามามีส่วนในการพิจารณาและอนุมัติ การดำเนินการ นอกจากนี้แล้ว รัฐและหน่วยงานของรัฐยังมีหน้าที่อื่น ๆ ในการดำเนินการตามทางเลือกอีก หรือไม่ เช่น เป็นผู้ให้งบประมาณ เป็นผู้เผยแพร่และให้ความรู้แก่ประชาชน

### **3. ทางเลือกดังกล่าวจะสนับสนุนให้กลุ่มองค์กรหรือวิชาชีพปฏิบัติตามโดยสมัครใจหรือไม่**

ทางเลือกนี้ ทำให้ผู้ที่เกี่ยวข้องในกลุ่มบุคคลดังกล่าวได้รับประโยชน์จากการดำเนินการตามทางเลือก อย่างเพียงพอ ถึงขนาดที่ตนเองจะสมัครใจและเต็มใจที่จะให้มีการบังคับใช้ทางเลือกนั้น ซึ่งต้องพิจารณาว่า ทางเลือก กับความต้องการของกลุ่มดังกล่าวเป็นไปในทิศทางเดียวกันหรือขัดแย้งกัน หากกรณีที่เป็นไปใน ทิศทางเดียวกัน ย่อมเป็นการสร้างพันธมิตรในการบังคับใช้ทางเลือกนั้น และมีแนวโน้มที่ทางเลือกจะนั้น สามารถแก้ไขปัญหาได้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

<b>ตัวอย่าง</b>	การออกแบบการเพื่อเพิ่มการคุ้มครองแรงงาน ย่อมได้รับการสนับสนุนจากสหภาพแรงงาน หรือการออกแบบการเด็ขาดกับผู้ที่ประกอบวิชาชีพเวชกรรมที่ไม่ได้รับอนุญาตย่อมได้รับ การสนับสนุนจากแพทยสภา เป็นต้น
-----------------	---

### **4. ประโยชน์ของประชาชนหรือผู้เกี่ยวข้องมีอย่างไรบ้าง**

หากเลือกใช้ทางเลือกดังกล่าว จะเกิดผลดีต่อประชาชนหรือผู้เกี่ยวข้องอย่างไรบ้าง ให้พิจารณา ประโยชน์ในทุกรูปแบบทั้งที่เป็นจำนวนเงินและไม่เป็นจำนวนเงิน รวมทั้งระบุว่าประชาชนหรือผู้เกี่ยวข้องกลุ่ม ได้บ้างที่จะได้รับประโยชน์ เพื่อที่จะทราบว่าทางเลือกในการแก้ปัญหามีประโยชน์อย่างไร และใครจะเป็นผู้ได้ ประโยชน์บ้าง ซึ่งจะมีส่วนช่วยในการเลือกทางเลือกของส่วนที่ 5 ทางเลือกที่ได้รับการคัดเลือกแล้ว และทำให้ ทราบว่าใครเป็นผู้มีส่วนได้เสียในปัญหาเพื่อประโยชน์ในการรับฟังความคิดเห็นของส่วนที่ 6 การรับฟังความ คิดเห็น

<b>ตัวอย่าง</b>	ความสะดวกในการรับบริการ ภาระค่าใช้จ่ายที่ลดลง ความเท่าเทียมในการเข้าถึงบริการ
-----------------	---

### 5. ทางเลือกนั้นมีผลกระทบเชิงลบต่อใครบ้าง อย่างไร

การบังคับใช้ทางเลือกก่อให้เกิดผลกระทบอย่างไร โดยอาจพิจารณาในแง่ความไม่เท่าเทียมกันหรือการเลือกปฏิบัติต่อบุคคล กลุ่มบุคคลหรืออุตสาหกรรม และหากเป็นการเลือกปฏิบัติ ให้พิจารณาว่าเลือกปฏิบัติอย่างไร เช่น ฐานะ เพศ ศาสนา การศึกษา ขนาดของสถานประกอบการอุตสาหกรรม

การระบุในข้อนี้เพื่อทราบว่าใครเป็นผู้มีส่วนได้เสียบ้างเพื่อประโยชน์ในการรับฟังความคิดเห็นของส่วนที่ 6 การรับฟังความคิดเห็น และผลกระทบของทางเลือกได้สัดส่วนกับประโยชน์ที่จะได้รับหรือไม่

ตัวอย่าง การออกกฎหมายห้ามให้ขายของบนทางเท้า ย่อมมีผลกระทบต่อผู้ขายเดิมที่ขายบนทางเท้าทำให้ไม่สามารถขายที่เดิมได้อีกและต้องขาดประโยชน์และต้องเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มมากขึ้นในการหาที่ขายใหม่

### 6. กรณีเป็นทางเลือกอื่นนอกจากการออกกฎหมาย ทางเลือกนั้นสามารถกระทำได้โดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

คำถามข้อนี้เป็นการพิจารณาว่าทางเลือกนั้นสามารถกระทำได้โดยไม่ขัดต่อกฎหมายที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบันหรือไม่

### 7. ทางเลือกนั้นจำเป็นต้องมีการตรวจสอบเพื่อความโปร่งใสหรือเพื่อทราบผลจากการปฏิบัติหรือไม่ และการตรวจสอบจะเกิดขึ้นอย่างไร

ข้อนี้ประสงค์จะให้ระบุว่าทางเลือกนั้นต้องได้รับการตรวจสอบหรือไม่ และหน่วยงานใดเป็นผู้ตรวจสอบ ด้วยวิธีการอย่างไร มีเงื่อนไขอะไรที่ทำให้ต้องมีการตรวจสอบทางเลือกหรือไม่ อย่างไร

ทั้งนี้หน่วยงานผู้รับผิดชอบดำเนินการตามทางเลือกอาจจะเป็นผู้ตรวจสอบในเบื้องต้นได้ แต่ควรมีผู้ตรวจสอบที่เป็นหน่วยงานอื่นด้วย เพื่อให้เกิดความโปร่งใสและทราบถึงผลการปฏิบัติตามทางเลือกได้อย่างถูกต้อง เพื่อก่อให้เกิดความโปร่งใสในการปฏิบัติตามทางเลือกและทราบผลการปฏิบัติตามทางเลือก

### 8. ทางเลือกนั้นจะสามารถปฏิบัติได้จริงหรือไม่ อย่างไร และจะมีเหตุให้ไม่ปฏิบัติตามทางเลือกหรือไม่

ทางเลือกนั้น เมื่อพิจารณาถึงปัจจัยต่าง ๆ รวมถึงข้อจำกัด เช่น ระยะเวลา งบประมาณ บุคลากร จะทำให้สามารถใช้บังคับได้มากหรือน้อยเพียงใด เมื่อทางเลือกนั้นบังคับใช้ มีความเสี่ยงที่ผู้ได้รับผลกระทบจาก การบังคับใช้จะเกิดเฉย ละเลย และมองว่าเป็นเรื่องปกติในสังคมหรือไม่ หากมีการไม่ปฏิบัติ สาเหตุคืออะไร เพื่อที่จะทราบถึงความเป็นไปได้ในการแก้ปัญหาของทางเลือกที่ระบุ เพราะหากทางเลือกดังกล่าวมีแนวโน้มที่ไม่สามารถปฏิบัติได้จริง หรือไม่มีผู้ปฏิบัติตามย้อมมิใช่ทางเลือกที่เหมาะสมในการแก้ปัญหา

**ตัวอย่าง** การแก้ไขปัญหาทิ้งขยะในที่สาธารณะมีการออกพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองอกมาบังคับใช้ แต่ปัญหาดังกล่าวยังคงมีอยู่ต่อเนื่อง

9. กรณีทางเลือกเป็นการออกกฎหมาย ถ้าร่างกฎหมายนี้ใช้บังคับ หน่วยงานจะสามารถบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายโดยไม่มีปัญหาและอุปสรรคทางด้านการบังคับใช้กฎหมายใช่หรือไม่ ถ้าไม่ใช่ ปัญหาและอุปสรรคดังกล่าว是什么呢 คืออะไร

ปัญหาและอุปสรรค เช่น จำนวนเจ้าหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมาย ระยะเวลา งบประมาณ ความรู้ของบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับทางเลือกออกกฎหมาย

#### ส่วนที่ 4 การประเมินทางเลือก

ในส่วนนี้เป็นส่วนที่ผู้จัดทำร่วมประเมินกับผู้เชี่ยวชาญ ซึ่งเมื่อได้ผลการประเมินมาแล้วก็ให้รวมอยู่ในชุดเดียวกันนี้

##### 1. เหตุผลที่นำเอาวิธีการวิเคราะห์ต้นทุนกับผลประโยชน์มาใช้ในการวิเคราะห์กฎระเบียบ

กฎระเบียบต่าง ๆ ก่อให้เกิดผลกระทบทั้งในทางบวกหรือเรียกว่า “ประโยชน์” และในทางลบหรือเรียกว่า “ต้นทุน” เมื่อกฎระเบียบก่อให้เกิดผลกระทบทั้งในทางบวก และในทางลบ ทั้งยังมีต้นทุนค่าเสียโอกาส (opportunity cost) ที่จะเกิดขึ้นอีก ซึ่งการบังคับใช้กฎหมายทุกฉบับก่อให้เกิดต้นทุนค่าเสียโอกาสได้ ต้นทุนค่าเสียโอกาสนี้เป็นต้นทุนที่เกิดขึ้นแก่ผู้ประกอบธุรกิจและผู้บริโภค สำหรับโอกาสที่เสียไปในการที่จะนำทรัพยากรไปใช้สอยประการอื่น หากไม่มีการใช้บังคับกฎระเบียบนั้น ดังนั้นจึงจำเป็นต้องประเมินต้นทุนที่จะเกิดขึ้นในทุกภาคส่วนอย่างครบถ้วน และต้องมั่นใจว่าผลประโยชน์โดยรวมที่จะเกิดขึ้นจากการกฎระเบียบนั้นมีมากกว่าต้นทุนโดยรวมที่จะเกิดขึ้น

##### 2. ขั้นตอนเพื่อเตรียมการวิเคราะห์ต้นทุนกับผลประโยชน์โดยสมบูรณ์

1. ระบุกลุ่มทางเลือกที่ต้องการประเมิน
2. พิจารณาว่าต้นทุนและผลประโยชน์ของโครงสร้างที่รวมอยู่ด้วย
3. ระบุผลกระทบและเลือกตัวชี้วัด
4. คาดการณ์ผลกระทบตลอดอายุการใช้งานร่างกฎหมายบังคับ
5. กำหนดผลกระทบเป็นจำนวนเงิน (บาท)
6. ปรับลดต้นทุนและผลประโยชน์เพื่อให้ได้ค่าปัจจุบัน
7. คำนวณค่าปัจจุบันสุทธิของทางเลือกแต่ละทางเลือก

8. วิเคราะห์ความอ่อนไหว (ช่วงของอัตราส่วนลดที่ต่างกัน)

9. สรุป (วิเคราะห์เปรียบเทียบทางเลือกต่าง ๆ)

### 3. ครอบการวิเคราะห์ต้นทุนกับผลประโยชน์

การวิเคราะห์ต้นทุนกับผลประโยชน์ควรประเมินต้นทุนและผลประโยชน์ของทางเลือกที่เป็นไปได้ ทั้งที่เป็นการออกกฎหมายและไม่เป็นการออกกฎหมาย และในการวิเคราะห์ต้นทุนกับผลประโยชน์ดังกล่าว นั้น จำต้องระบุและต้องคำนวณออกมาเป็นตัวเลขในกรณีที่สามารถกระทำได้ การวิเคราะห์ดังกล่าว ประกอบไปด้วยขั้นตอน 4 ประการ ดังต่อไปนี้

#### 1. ระบุกลุ่มที่จะได้รับผลกระทบ

กลุ่มที่จะได้รับผลกระทบ หมายถึง กลุ่มที่จะได้รับผลกระทบจากทางเลือกแต่ละทาง เช่น บุคคล ธุรกิจ องค์กร กลุ่มบุคคล และภาคอุตสาหกรรมที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายเบียบนั้น

#### 2. ระบุประเภทของต้นทุนและผลประโยชน์

ในการวิเคราะห์เกี่ยวกับกฎหมายเบียบจำเป็นต้องพิจารณาถึงต้นทุนและผลประโยชน์หลายประเภท ได้แก่

##### 1) ต้นทุนและผลประโยชน์โดยตรงและโดยอ้อม

- ต้นทุนและผลประโยชน์โดยตรงจะเกี่ยวพันอย่างใกล้ชิดกับเป้าประสงค์ทางนโยบายของกฎหมายเบียบนั้น

- ต้นทุนและผลประโยชน์โดยอ้อมจะเป็นผลผลิตข้างเคียง (by-products) ของกฎหมายเบียบ

ลักษณะของกฎหมายเบียบจะเป็นตัวชี้ว่าจำเป็นต้องคำนวณต้นทุนประเภทใดบ้าง แต่อย่างน้อย ที่สุดจะต้องมีการคำนวณต้นทุนและผลประโยชน์โดยตรงเสมอ

##### 2) ต้นทุนและผลประโยชน์ที่เป็นรูปธรรมและไม่เป็นรูปธรรม

- ต้นทุนและผลประโยชน์ที่เป็นรูปธรรมจะสามารถวัดมูลค่าและตีราคากลางมาเป็นราคาตลาดโดยชัดแจ้งได้

- ต้นทุนและผลประโยชน์ที่ไม่เป็นรูปธรรม เช่น ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม จะไม่มีราคาตลาด ดังนั้นจึงต้องมีการหาตัวแปรทางการตลาดเพื่อใช้ในการประมาณมูลค่าของต้นทุนและผลประโยชน์ดังกล่าว

### 3. ประเมินต้นทุนและผลประโยชน์

#### 3.1 ต้นทุนโดยตรง

โดยทั่วไปแล้ว ต้นทุนโดยตรงของกฎระเบียบจะสามารถคำนวณเป็นตัวเงินได้ กฎระเบียบในส่วนที่มีการกำหนดหน้าที่แก่บุคคล ธุรกิจ หรือองค์กร ให้ต้องกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง ย่อมก่อให้เกิดค่าใช้จ่ายอันเป็นต้นทุนโดยตรงขึ้น

การคำนวณต้นทุนโดยตรงจำเป็นต้องใช้ข้อมูลจำนวนมาก โดยปกติต้นทุนโดยตรงจะรวมถึงต้นทุนทางเวลาในการที่จะต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบ และต้นทุนทางแรงงาน ตลอดจนระดับความถี่ของการดำเนินการตามเงื่อนไขของกฎระเบียบนั้น การคำนวณต้นทุนนี้ต้องคำนวณเป็นรายธุรกรรม และพิจารณาถึงธุรกรรมทั้งหมดที่คาดว่าจะเกิดขึ้นภายในกลุ่มที่จะได้รับผลกระทบจากกฎระเบียบ

ตัวอย่าง หน่วยงานของรัฐของประเทศไทยมีความประสงค์จะตราพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. 2551 จึงได้จัดทำ RIA ขึ้นเพื่อทำการประเมินผลกระทบทางกฎหมาย ในส่วนของการประเมินต้นทุนโดยตรงจำต้องมีการคำนวณในส่วนต่างๆ ดังต่อไปนี้

##### 1) หน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมาย

พระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. 2551 กำหนดให้ผู้อำนวยการรถยนต์ต้องจัดเก็บข้อมูลการได้มา และการจำหน่ายรถยนต์ได้ในหนังสือสัญญาซื้อขาย ข้อมูลดังกล่าวต้องประกอบไปด้วย หมายเลขอปยานพาหนะ เลขตามเครื่องวัดระยะทาง ชื่อและที่อยู่ของเจ้าของหรือผู้ซื้อ การติดจำนำ จำนำ หรือสิทธิ์ดหน่วย (ถ้ามี) และหนังสือรับรองความปลอดภัยในการขับขี่ (road worthiness certificate)

##### 2) เวลาที่จะต้องใช้ในการปฏิบัติตามระเบียบ

จำนวนเวลาที่ใช้ในการจัดเก็บข้อมูลการได้มาซึ่งรถยนต์ ใช้เวลาประมาณ 45 นาที และสำหรับข้อมูลการจำหน่ายรถยนต์ ใช้เวลาประมาณ 15 นาที ข้อมูลดังกล่าวได้รับจากการปรึกษาและรับฟังความคิดเห็นจากผู้อำนวยการรถยนต์ ณ สถานประกอบการ และการสังเกตการณ์การปฏิบัติตามระเบียบ

##### 3) ต้นทุนทางแรงงาน

ในการคำนวณต้นทุนทางแรงงานมีความสัมพันธ์กับจำนวนเวลาที่ใช้ในการปฏิบัติตามกฎหมาย ดังนั้นจึงจำเป็นต้องกำหนดอัตราต้นทุนต่อชั่วโมง เป็นอัตราค่าจ้างต่อชั่วโมงที่ชำระให้แก่บุคลากรที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการเพื่อให้เป็นไปกฎหมายดังกล่าว ในกรณีที่ไม่มีข้อมูลเกี่ยวกับอัตราค่าจ้างต่อชั่วโมงของบุคลากรในภาครัฐการวิเคราะห์จะใช้อัตรารายได้เฉลี่ยต่อสัปดาห์ของภาคเอกชน

วิธีการและสูตรที่ใช้ในการคำนวณอัตราต้นทุนต่อช่วงโมง ได้แก่

1. พิจารณาค่าจ้างต่อปี (เป็นจำนวนเงินบาท) เช่น ได้รับค่าจ้างต่อปีเป็นจำนวนเงิน 1,689,930 บาท

2. พิจารณาจำนวนรวมของสัปดาห์ที่มีการทำงานต่อปีจะต้องหักลบวันหยุดประจำปี และวันหยุดราชการ และสิทธิในการลาป่วย เช่น ใน 1 ปีมี 52 สัปดาห์ หักลบวันหยุดประจำปี (4 สัปดาห์) หักลบวันหยุดราชการ (2 สัปดาห์) และหักลบวันลาป่วย (2 สัปดาห์) ดังนั้นจำนวนรวมที่มีการทำงานเท่ากับ 44 สัปดาห์

3. พิจารณาหาจำนวนชั่วโมงการทำงานต่อปี โดยคำนวณจากนำจำนวนรวมของสัปดาห์ที่มีการทำงานต่อปี (เท่ากับ 44 สัปดาห์ตาม ข้อ 2) คูณกับจำนวนชั่วโมงการทำงานในแต่ละสัปดาห์ (ในกรณีนี้สมมติว่าทำงาน 41 ชั่วโมงต่อสัปดาห์) ดังนั้นจำนวนชั่วโมงการทำงานจะเท่ากับ 1,804 ชั่วโมงต่อปี

4. พิจารณาจำนวนอัตราค่าจ้างต่อชั่วโมง (ในกรณีนี้สมมติว่า 937 บาทต่อชั่วโมง) โดยอัตราค่าจ้าง 937 บาทต่อชั่วโมงนี้ ต้องนำมาปรับขึ้นด้วยค่าใช้จ่ายประจำของรายได้ที่เกิดขึ้น ได้แก่ ภาษีที่หักออกจากค่าจ้าง (payroll tax) เป็นประกันเงินทดแทน การหักเงินสะสมสำรองเลี้ยงชีพ และต้นทุนในการดำเนินธุรกิจ เพื่อนำมาคำนวณอัตราต้นทุนทางแรงงานต่อชั่วโมงที่แท้จริง (ในกรณีนี้สมมติว่าค่าใช้จ่ายประจำของรายได้ที่เกิดขึ้น คำนวณได้เป็นร้อยละ 16.5 และต้นทุนในการดำเนินธุรกิจ คำนวณได้เป็นร้อยละ 50)

การคำนวณอัตราต้นทุนทางแรงงานต่อชั่วโมงที่แท้จริงจึงต้องนำเอาจำนวนอัตราค่าจ้างต่อชั่วโมง (50 บาทต่อชั่วโมง) คูณด้วย สัดส่วนค่าใช้จ่ายประจำของรายได้ที่เกิดขึ้น (1.165) คูณด้วย สัดส่วนต้นทุนในการดำเนินธุรกิจ (1.5) รวมเป็น 1,637 และปัดขึ้นเป็น 1,650 บาท เพื่อนำมาใช้ในการคำนวณ ลำดับต่อไป

#### 4) ธุรกรรมโดยรวมทั้งหมด

ธุรกรรมโดยรวมทั้งหมด กล่าวคือ ต้นทุนโดยรวมของอุตสาหกรรมจำหน่ายรถยนต์ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องทราบถึงจำนวนการจำหน่ายรถยนต์ทั้งหมด ไม่ว่าเป็นการซื้อขายมือหนึ่งหรือการซื้อขายมือสอง สำนักงานสถิติได้มีการรวบรวมข้อมูลการขายรถยนต์เป็นรายปีไว้ ดังต่อไปนี้

1. จำนวนการขายรถยนต์มือหนึ่ง ได้แก่ 250,000 ธุรกรรมต่อปี และผู้จำหน่ายรถยนต์จะต้องจัดเก็บข้อมูลการได้มาซึ่งรถยนต์จากผู้ผลิต หรือผู้นำเข้า/ผู้กระจายสินค้า และการจำหน่ายให้แก่ลูกค้า (มีจำนวน 500,000 รายการในหนังสือการซื้อขาย)

2. จำนวนการขายรถยนต์มือสอง ได้แก่ 450,000 ธุรกรรมต่อปี และผู้จำหน่ายรถยนต์จะต้องจัดเก็บข้อมูลการได้มาซึ่งรถยนต์จากผู้ขาย และการจำหน่ายให้แก่ผู้ซื้อ ซึ่งโดยรวมแล้วจะมีจำนวน 900,000 รายการที่จะต้องบันทึกลงในหนังสือการซื้อขายของภาคอุตสาหกรรม

ดังนั้น จะมีการบันทึกลงในหนังสือการซื้อขายทั้งหมดของภาคอุตสาหกรรมนี้จำนวน 1,400,000 รายการ (500,000 รายการสำหรับการซื้อขายรถยนต์มือหนึ่ง และ 900,000 รายการสำหรับการซื้อขายรถยนต์มือสอง)

สำหรับการคำนวณต้นทุนของการปฏิบัติตามกฎหมาย จำนวนการได้มาทั้งหมด คือ 700,000 ธุรกรรม (250,000 ในกรณีรถยนต์ใหม่ และ 450,000 ในกรณีรถยนต์ใช้แล้ว) และจำนวนการขายทั้งหมด คือ 700,000 ธุรกรรม (250,000 ในกรณีรถยนต์ใหม่ และ 450,000 ในกรณีรถยนต์ใช้แล้ว)

ข้อมูลดังกล่าวข้างต้น ได้แก่ หน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมาย เวลาที่จะต้องใช้ในการปฏิบัติตามกฎหมาย ต้นทุนทางแรงงาน และธุรกรรมโดยรวมทั้งหมด จะนำมาใช้ในการคำนวณต้นทุนในส่วนต่อไป

### 1. ต้นทุนของการปฏิบัติตามกฎหมายแต่ละธุรกรรม

จากข้อมูลข้างต้น สามารถคำนวณต้นทุนของการปฏิบัติตามระเบียบในแต่ละธุรกรรม โดยจำแนกเป็นธุรกรรมในการได้มาและธุรกรรมในการขาย ได้ดังนี้

1) ต้นทุนต่อธุรกรรมในการได้มา คำนวณโดยนำต้นทุนทางแรงงาน (1,650 บาทต่อชั่วโมง) หารด้วย 45 นาที เท่ากับ 1,238 บาท

2) ต้นทุนต่อธุรกรรมในการขาย ต้นทุนทางแรงงาน (1,650 บาทต่อชั่วโมง)

หารด้วย 15 นาที = 412.5 บาท

### 2. ต้นทุนรายปีในการปฏิบัติตามกฎหมายของอุตสาหกรรม

ต้นทุนรวมของการปฏิบัติตามกฎหมายสำหรับธุรกรรมทั้งหมดในภาคอุตสาหกรรม สามารถคำนวณได้โดยนำจำนวนธุรกรรมทั้งหมด ซึ่งมีจำนวน 1.4 ล้านธุรกรรม แบ่งเป็น 700,000 ธุรกรรมในการได้มา และ 700,000 ธุรกรรมในการขาย คูณด้วย จำนวนต้นทุนต่อธุรกรรมที่ได้คำนวณไปในข้อ 1 โดยพิจารณาแยกธุรกรรมในการได้มา และธุรกรรมในการขาย

- 700,000 ธุรกรรมในการได้มา คูณด้วย 1,238 บาท = 866,250,000 บาท

- 700,000 ธุรกรรมในการขาย คูณด้วย 412.5 บาท = 288,750,000 บาท

ดังนั้น จำนวนยอดรวมต้นทุนรายปีในการปฏิบัติตามกฎหมายของอุตสาหกรรม เท่ากับ 1,155 ล้านบาท

### 3. มูลค่าปัจจุบันของต้นทุน

กำหนดให้พระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. 2551 มีระยะเวลาในการบังคับใช้ 10 ปี ต้นทุนคำนวณได้ต้องนำมาปรับลดในอัตรา率อยู่ที่ 3.5 สำหรับช่วงเวลาที่จะเปลี่ยนผ่านมีผลบังคับใช้ มูลค่าต้นทุน

รายปีของการปฏิบัติตามระเบียบจำนวน 1,155 ล้านบาท เมื่อผ่านไป 10 ปี จะเท่ากับ 11,550 ล้านบาท (ยังไม่ปรับลด) และมีมูลค่าในปัจจุบันเท่ากับ 9,600 ล้านบาท (เมื่อได้ปรับลดแล้ว)

### การวิเคราะห์ข้างต้นก่อให้เกิดผลลัพธ์ที่เป็นประโยชน์ของประการ

ประการแรก เมื่อมีการประมาณค่าต้นทุนของแต่ละธุกรรมไว้ทำให้เป็นประโยชน์ในการพิจารณาว่าภาระในการปฏิบัติตามกฎหมายมีความเหมาะสมหรือไม่ เมื่อพิจารณาประกอบกับเป้าประสงค์ของกฎหมาย และช่วยในการพิจารณาว่ากฎหมายนั้นมีแนวโน้มที่จะก่อให้เกิดผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญแก่การประกอบธุรกิจหรือไม่ หรือจะมีการผลักภาระดังกล่าวให้แก่ผู้ซื้อแทนหรือไม่ สำหรับในกรณีตัวอย่างนี้ ต้นทุนมีมูลค่า 1,650 บาท ถือได้ว่าเป็นต้นทุนในการปฏิบัติตามกฎหมายเบียบที่มีจำนวนค่อนข้างน้อยเมื่อเทียบกับราคายาปลีกของยานยนต์ส่วนใหญ่และเมื่อเทียบกับผลกำไรโดยรวมจากการขายยาณยนต์

ประการที่สอง การวิเคราะห์ข้างต้นได้มีการคำนวณต้นทุนโดยรวมในการปฏิบัติตามระเบียบโดยคำนึงถึงส่วนที่ว่าด้วยข้อกำหนดในเรื่องของการบันทึกข้อมูลในหนังสือสัญญาซื้อขาย

ทั้งนี้ ตัวอย่างข้างต้นเป็นตัวอย่างพื้นฐานในการคำนวณต้นทุนของการปฏิบัติตามกฎหมายเบียบกฎหมายฉบับอื่นอาจต้องมีการคำนวณต้นทุนเกี่ยวกับอุปกรณ์และวัสดุที่ใช้เป็นส่วนหนึ่งในการปฏิบัติตามกฎหมายเบียบ และ/หรือ ต้นทุนเกี่ยวกับการรับความช่วยเหลือจากผู้เชี่ยวชาญภายนอก (เช่น คำแนะนำทางกฎหมาย หรือคำแนะนำทางบัญชี) อย่างไรก็ได้ วิธีการคำนวณพื้นฐานตามตัวอย่างข้างต้นจะยังคงถูกนำมาปรับใช้เสมอ แม้ในกรณีที่กฎหมายมีเงื่อนไขให้ต้องปฏิบัติตามอย่างละเอียดมากกว่าที่กำหนด

วิธีการคำนวณดังกล่าวยังสามารถนำมาปรับใช้กับการคำนวณต้นทุนของรัฐบาลในการดำเนินการตามกฎหมายเบียบได้ด้วย เช่น ระยะเวลาที่ใช้ในการพิจารณาและอนุมัติใบอนุญาต การขึ้นทะเบียน การต่ออายุใบอนุญาตหรือทะเบียน การตรวจตราและการตรวจสอบ ในกรณี ค่าจ้างที่แท้จริงซึ่งได้จ่ายให้แก่บุคลากรของหน่วยงานรัฐจะถูกนำมาใช้ในการคำนวณมากกว่าการใช้อัตรารายได้โดยเฉลี่ยต่อสัปดาห์

เวลาที่ใช้ในการปฏิบัติตามกฎหมายเบียบมีความสำคัญต่อการคำนวณ และควรที่จะต้องสอบถามจากกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียที่จะได้รับผลกระทบจากการที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายเบียบนั้น อนึ่ง รายได้เฉลี่ยต่อสัปดาห์ของภาคเอกชนจำนวนมากมาใช้คำนวณในกรณีที่ไม่มีข้อมูลที่เข้าถึงได้เกี่ยวกับค่าจ้างในกิจการอุตสาหกรรม ทั้งนี้ ข้อมูลทางสถิติของภาครัฐหรือภาครัฐฯ สำหรับกิจกรรมนำมายังการพิจารณาอย่างรวมของจำนวนธุกรรมด้วยเช่นกัน

### 3.2 ผลประโยชน์โดยตรง

ในกรณีที่ไม่มีข้อมูลบันทึกไว้ในหนังสือสัญญาซื้อขายของผู้จำหน่ายยานยนต์ หน่วยงานรัฐจำนวนมากได้ใช้วิธีการประเมินเชิงคุณภาพในการประเมินค่าผลประโยชน์โดยตรง

ตัวอย่าง พระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. 2551 ให้อำนาจแก่สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคในการเข้าสังเกตการณ์และตรวจสอบตามข้อร้องเรียนของผู้บริโภค และให้อำนาจจากองทุนหลักประกันผู้จำหน่ายรถยนต์ (Motor Car Traders Guarantee Fund) ในการประเมินและชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้บริโภค ตามที่มีข้อร้องเรียน โดยทั้งสององค์กรต่างต้องอาศัยข้อมูลเพื่อระบุตัวยานพาหนะที่เป็นประเด็นในข้อพิพาท ว่าเป็นรถยนต์ตามสัญญาซื้อขายระหว่างผู้จำหน่ายรถยนต์และผู้ซื้อที่มีข้อพิพาทนั้นหรือไม่ นอกจากนี้ สำนักงานตรวจแห่งชาติ และกระทรวงคมนาคม ยังต้องอาศัยข้อมูลในการระบุรถยนต์จากหนังสือสัญญาซื้อขายด้วยเช่นกัน เพื่อใช้ในการติดตามรถยนต์ที่ถูกขโมยมาแล้วนำมาฝ่ากหงับผู้จำหน่ายรถยนต์ และเพื่อสร้างความมั่นใจว่ารถยนต์ต่างๆ จะสามารถใช้ขับขี่ได้อย่างปลอดภัยและได้มีการโอนกันอย่างถูกต้อง

เนื่องจากข้อมูลส่วนใหญ่ที่มีการบันทึกไว้ในหนังสือการซื้อขาย เป็นการบันทึกโดยผู้จำหน่ายรถยนต์ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการควบคุมจำนวนรถยนต์ที่มีในคลังสินค้า ทางเลือกอื่นที่เป็นไปได้ที่จะนำมายังคือ การเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขเกี่ยวกับข้อมูลที่จะต้องมีการบันทึกให้มีปริมาณน้อยลง

ในการนี้จะมีการนำเอาจะเป็นตัวอย่างของการใช้เครื่องมือวิเคราะห์โดยนำเอาหลักเกณฑ์หลายประการมาพิจารณาจึงถูกนำมาใช้เพื่อพิจารณา เปรียบเทียบผลผลกระทบสุทธิที่จะเกิดขึ้นจากทางเลือกต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

- การคุ้มครองผู้บริโภคที่เพิ่มมากขึ้น (ร้อยละ 75)
- ต้นทุนที่ลดน้อยลงสำหรับภาคธุรกิจ (ร้อยละ 15) และ
- ต้นทุนที่ลดน้อยลงสำหรับรัฐบาล (ร้อยละ 10)

สาเหตุที่เลือกใช้หลักเกณฑ์ข้างต้น เป็นมาจากหลักเกณฑ์เหล่านี้สะท้อนถึงต้นทุนและผลประโยชน์ในประการสำคัญของทางเลือกต่าง ๆ ซึ่งน้ำหนักของแต่ละหลักเกณฑ์ที่แตกต่างกัน สะท้อนถึงความสำคัญของเป้าประสงค์ในการคุ้มครองผู้บริโภคและการส่งเสริมประสิทธิภาพในทางเศรษฐกิจ

ในการประเมินแต่ละทางเลือก จะมีการให้คะแนนเชิงคุณภาพภายใต้หลักเกณฑ์ต่าง ๆ โดยคะแนนขึ้นอยู่กับผลกระทบของทางเลือกเกี่ยวกับหลักเกณฑ์นั้น ๆ คะแนนที่ให้จะพิจารณาเป็นรายกรณี

- กรณีที่ทางเลือกนั้นก่อให้เกิดผลกระทบในทางลบ หรือผลกระทบซึ่งไม่เป็นที่ต้องการ หรือผลกระทบที่ไม่ดี ให้คะแนน -5 คะแนน

- กรณีที่ทางเลือกนั้นก่อให้เกิดผลกระทบในทางบวก หรือผลกระทบซึ่งเป็นที่ต้องการ หรือผลกระทบที่ดี ให้คะแนน +5 คะแนน

## พิจารณาทางเลือก:

- กรณีข้อมูลที่จำต้องบันทึกตามที่กฎหมายกำหนด เช่น ผู้จำหน่ายรถยนต์ต้องกำหนดเนื้อหาของหนังสือสัญญาซื้อขายให้มีส่วนที่เกี่ยวกับการได้มาและการขายรถยนต์
- ทางเลือกในการกำหนดเนื้อหาข้อมูลตามกฎหมายที่เสนอมา – คงไว้ตามกฎหมายเดิม แต่ให้ระบุเงื่อนไขสำหรับการได้มาและการขายรถยนต์
- ทางเลือกในการกำหนดเนื้อหาข้อมูลให้น้อยลง – ลดเงื่อนไขบางประการที่ต้องบันทึกในหนังสือสัญญาซื้อขายลง

ตาราง: การประเมินผลผลกระทบต่อทางเลือกต่าง ๆ

หลักเกณฑ์ในการพิจารณา		กรณีตั้งต้น		ระเบียบตามที่เสนอมา		ทางเลือกในการกำหนดเนื้อหาข้อมูลให้น้อยลง	
หลักเกณฑ์	น้ำหนัก	คะแนน	ค ะ แ น น ภ า ย หล ั ง ก า ร ช ั ง น ้ า ห น ั ก	คะแนน	ค ะ แ น น ภ า ย หล ั ง ก า ร ช ั ง น ้ า ห น ั ก	คะแนน	ค ะ แ น น ภ า ย หล ั ง ก า ร ช ั ง น ้ า ห น ั ก
การคุ้มครองผู้บริโภคที่เพิ่มมากขึ้น	0.75	0	0	+5	3.75	+3	2.25
ต้นทุนที่ลดน้อยลงสำหรับภาครัฐกิจ	0.15	0	0	-5	-0.75	-3	-0.45
ต้นทุนที่ลดน้อยลงสำหรับธุรกิจ	0.10	0	0	+5	0.50	+3	0.050
คะแนนรวม		0	0		3.50		2.10

จากตารางข้างต้นสามารถอธิบายได้ว่า

- หลักเกณฑ์เรื่องการคุ้มครองผู้บริโภคที่เพิ่มมากขึ้น : การกำหนดเนื้อหาข้อมูลตามกฎหมายที่เสนอมาให้คะแนน +5 คะแนน เนื่องจากมีรายละเอียดครอบคลุมและมุ่งที่สำคัญซึ่งจำเป็นที่จะต้องบันทึกไว้ในหนังสือสัญญาซื้อขาย ส่วนทางเลือกในการกำหนดเนื้อหาข้อมูลให้น้อยลง ได้คะแนน +3 คะแนน เนื่องจากผู้จำหน่ายรถยนต์ยังคงต้องจัดเก็บข้อมูลในหนังสือสัญญาซื้อขายอยู่ โดยข้อมูลที่ต้องจัดเก็บนั้นเป็นข้อมูลทั่วไปในการประกอบธุรกิจ แต่ผู้จำหน่ายรถยนต์บางรายสามารถเลือกที่จะไม่บันทึกข้อมูลสำคัญบางประการก็ได้

เช่น เลขวัดระยะทาง ดังนั้นทางเลือกในการกำหนดเนื้อหาข้อมูลให้น้อยลงก็ยังคงมีการคุ้มครองผู้บริโภคอยู่ในระดับหนึ่ง แต่อาจจะไม่เต็มที่เท่ากับกรณีตามกฎหมายที่เสนอมา

- หลักเกณฑ์ในเรื่องต้นทุนที่ลดน้อยลงสำหรับภาครัฐกิจ: กฎหมายที่เสนอมาได้ค่าแนน -5 คะแนน เนื่องจากก่อให้เกิดต้นทุนในการปฏิบัติตามกฎหมายที่เพิ่มมากขึ้น (แม้ว่าต้นทุนเหล่านี้บางส่วนจะเป็นค่าใช้จ่ายที่มีอยู่แล้วในการประกอบธุรกิจตามปกติธรรมดา) ในขณะที่ทางเลือกซึ่งกำหนดเนื้อหาข้อมูลให้น้อยลงนั้นได้คะแนน -3 คะแนน เนื่องจาก ผู้ประกอบธุรกิจบางรายสามารถเลือกที่จะเก็บข้อมูลน้อยลงได้

- หลักเกณฑ์ในเรื่องต้นทุนที่ลดน้อยลงสำหรับรัฐบาล: ข้อมูลที่จะต้องเก็บบันทึกตามกฎหมายที่เสนอมาได้ค่าแนน +5 คะแนน เนื่องจากเป็นข้อกำหนดที่สร้างความมั่นใจให้แก่รัฐบาลว่า ข้อมูลดังกล่าวมีความน่าเชื่อถือ เพราะเป็นข้อมูลที่เก็บรวบรวมโดยผู้จำหน่ายรถยนต์ ในขณะที่ทางเลือกในการกำหนดเนื้อหาข้อมูลให้น้อยลงนั้น ได้ค่าแนน +3 คะแนน เนื่องจากผู้จำหน่ายรถยนต์ยังคงมีการเก็บข้อมูลส่วนใหญ่ เช่นเดียวกันกับที่กำหนดในระเบียบที่เสนอมา

การวิเคราะห์โดยนำเสนอหลักเกณฑ์หลายประการมาพิจารณา เช่นนี้ มีผลลัพธ์เป็นการเสนอแนะว่า ทางเลือกที่น่าสนใจที่สุด คือ การกำหนดเนื้อหาข้อมูลตามระเบียบที่เสนอมา เนื่องจากการกำหนดเช่นนี้ เป็นการสร้างหลักประกันว่าผู้จำหน่ายรถยนต์จะเก็บรวบรวมข้อมูลที่จำเป็นทั้งหมดเกี่ยวกับการได้มาและการขายรถยนต์ของตน

**ข้อสังเกต:** วิธีการคำนวณผลประโยชน์มีลักษณะเป็นข้อมูลเชิงปริมาณ ในกรณีที่ไม่มีข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาที่เกิดขึ้น

ในกรณีที่ผลการวิเคราะห์สภาพและรายละเอียดของปัญหาไม่สามารถที่จะใช้เป็นหลักฐานสนับสนุนว่าปัญหาที่เกิดขึ้นได้ ก่อให้เกิดต้นทุนประการใดบ้าง การคำนวณผลประโยชน์ของกฎหมายที่เสนอและทางเลือกด่างๆ ให้ออกมาเป็นข้อมูลเชิงปริมาณย่อมจะกระทำได้ยาก ดังนั้นจำเป็นที่จะต้องศึกษาเปรียบเทียบว่า ในด้านประเทศไทยมีการทำการวิเคราะห์เชิงประจักษ์ (empirical analyses) ที่สามารถนำไปปรับใช้กับสถานการณ์ในประเทศไทยได้หรือไม่

**ตัวอย่าง หน่วยงานของรัฐภายในประเทศไทย ได้ทำการพิจารณาบทวนกฎหมายเบียบเกี่ยวกับน้ำดื่มที่ปลอดภัย (Safe Drinking Water Regulations) กฎหมายดังกล่าวได้ระบุมาตรฐานของน้ำดื่ม คุณภาพของน้ำ และความต้องการเข้าตรวจสอบมาตรฐานของน้ำโดยเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจ โดยเป้าประสงค์ทางนโยบายของกฎหมายนี้คือ เพื่อคุ้มครองสาธารณสุข และในช่วงระยะเวลาการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้เท่าที่ผ่านมา กฎหมายนี้ได้แสดงให้เห็นว่ามีประสิทธิภาพในการป้องกันการระบาดของเชื้อโรคทางน้ำ ดังนั้น การจัดทำ RIA สำหรับกฎหมายฉบับนี้จึงไม่สามารถแสดงข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้กฎหมายได้ ไม่ว่าจะเป็นกรณีการเสียชีวิต การรักษาพยาบาลในโรงพยาบาล และค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้อง**

ดังนั้น การคำนวณปริมาณผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นหากไม่มีการบังคับใช้กฎระเบียบนี้ ย่อมกระทำได้ยาก เพราะไม่มีข้อมูลที่เหมาะสม ดังนั้น กระทรวงสาธารณสุขจึงศึกษาค้นคว้าข้อมูลเชิงประจักษ์ (empirical data) ของต่างประเทศที่มีการระบาดของเชื้อโรคทางน้ำ ได้แก่ ประเทศไทย อเมริกา ประเทศแคนาดา และประเทศสวีเดน แล้วนำมาปรับใช้กับการวิเคราะห์สถานการณ์ในประเทศไทย โดยการพิจารณาดังต่อไปนี้

### 1. ข้อมูลเชิงประจักษ์ของต่างประเทศ ได้แก่

#### 1.1 ค่าผลประโยชน์ที่เพิ่มขึ้น

การประเมินค่าผลประโยชน์ใน RIA พิจารณาจากการลดต้นทุนที่จะเกิดขึ้นด้วยการคุ้มครองสาธารณสุข โดยการลดความเสี่ยงของการระบาด และการเกิดขึ้นของโรคทางเดินอาหารอักเสบ (gastroenteritis)

ในการคำนวณค่าผลประโยชน์ต้องมีการตั้งสมมติฐานเกี่ยวกับต้นทุนทางสุขภาพและต้นทุนของการเสียชีวิต

- ต้นทุนของสังคมจากการระบาดของโรค ได้แก่ 4,910 บาทต่อคน ตามมูลค่าราคาในปี พ.ศ. 2538 ดังปรากฏในรายงานของกรมควบคุมโรคระบาด เกี่ยวกับโรคระบาดที่เกิดขึ้นในเมืองที่มีประชากร 11,000 คน ซึ่งจะเท่ากับ 8,035 บาทต่อคน ตามมูลค่าราคาในปี พ.ศ. 2557

- ต้นทุนของการเสียชีวิตที่จะเกิดในสังคม อ้างอิงจากมูลค่าชีวิตเชิงสถิติ (Value of a Statistical Life หรือ VSL) ซึ่งพิจารณาว่าสังคมจะยินยอมจ่ายเงินมากเพียงใดเพื่อลดความเสี่ยงในการเสียชีวิต การประเมินค่า VSL จะแสดงว่าสังคมพิจารณาการลดจำนวนการเสียชีวิตโดยเฉลี่ยว่ามีมูลค่าเป็นตัวเงินเพียงใด โดยข้อมูลในปี พ.ศ. 2550 ได้แก่ มูลค่า 10.5 ล้านบาท ซึ่งจะเท่ากับ 126,501,720 บาท ตามมูลค่าราคาในปี พ.ศ. 2557

#### 1.2 ต้นทุนทางการสาธารณสุขที่จะเกิดขึ้นเมื่อเกิดการระบาดของโรค

การศึกษารณีที่เกิดขึ้นในประเทศไทยพัฒนาแล้ว ซึ่งมีความคล้ายคลึงกับประเทศไทยในเรื่องของกฎระเบียบที่เพียงพอเกี่ยวกับคุณภาพน้ำและการจัดการกำบังดูแล จะช่วยให้สามารถเข้าใจขนาดและความร้ายแรงของผลลัพธ์ที่จะเกิดขึ้นเมื่อเกิดการระบาดของโรค การระบาดที่เกิดขึ้นในรัฐ Milwaukee, Ostersund และ Walkerton เป็นตัวอย่างของกรณีที่มีประชาชนเจ็บป่วยหรือเสียชีวิตจากการระบาด

กรณีการระบาดของโรคต่าง ๆ ได้จัดสรุปลงในตารางด้านล่าง โดยจำนวนเฉลี่ยของประชาชนที่เจ็บป่วยจากโรคลำไส้ติดเชื้อ หรือ IID (infectious intestinal disease) ที่มีการระบาด คือ 144,100 ราย โดยประมาณ ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 39.31 ของประชากรทั้งหมดที่ติดเชื้อโดยเฉลี่ย ทั้งนี้ ความเสี่ยงของการเสียชีวิตจะเพิ่มมากขึ้นหากผู้ติดเชื้อมีภาวะระบบภูมิคุ้มกันไม่ทำงาน

ประเทศ/ สถานที่	รายงาน การศึกษา	ปี	จำนวน ประชากร ที่เป็น โรคลำไส้ ติดเชื้อ หรือ IID	เชื้อโรคที่ระบาด	ประชากรที่ ติดเชื้อ เมื่อ คิดเป็นร้อย ละ ของ จำนวน ประชากร ทั้งหมด	จำนวน นกประสงค์ เสียชีวิต	จำนวนการ เสียชีวิตเมื่อ คิดเป็นร้อยละ ของจำนวน ประชากรที่ติด เชื้อทั้งหมด
สหรัฐอเมริกา/ Milwaukee	Mackenzie et al 1994	1993	403,000	<i>Cryptosporidium</i>	25.00%	69	0.017%
แคนาดา/ Walkerton	Salvadori et al 2009	2000	2,300	<i>Campylobacter jejuni</i>	47.92%	7	0.304%
สวีเดน/ Ostersund	Widerstrom et al 2014	2010	27,000	<i>Cryptosporidium</i>	45.00%	0	0.00%
ค่าเฉลี่ย			144.100		39.31%	25	0.107%

## 2. การประมาณค่าต้นทุนโดยนำเอารูปแบบของ Milwaukee มาใช้ในบริบทของประเทศไทย

ในปี พ.ศ. 2536 เมือง Milwaukee ได้เกิดโรคระบาดขึ้น โดยมีสาเหตุจากการปนเปื้อนของเชื้อ *Cryptosporidium* ในแหล่งน้ำสาธารณะของเมือง เป็นเหตุให้มีประชาชนเสียชีวิตจำนวน 64 ราย หรือคิดเป็นร้อยละ 93 ของจำนวนการเสียชีวิตทั้งหมด 69 รายที่เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2536 (จำนวนการเสียชีวิตนี้รวมถึงการเสียชีวิตของผู้ป่วยโรคเออดส์ด้วย) การระบาดของเชื้อโรคทางน้ำอีกครั้งหนึ่งเกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2537 ในเมือง Las Vegas รัฐ Nevada โดยเป็นสาเหตุให้ผู้ป่วยโรคเออดส์เสียชีวิตจากการติดเชื้อโรคนี้ถึง 41 ราย (Goldstein et al 1996) ข้อมูลนี้ต้องนำมาใช้ในการพิจารณาถึงผลกระทบที่จะเกิดแก่ประชาชนที่มีความบกพร่องของระบบภูมิคุ้มกันด้วย

ในการประมาณค่าต้นทุนของการเสียชีวิตระหว่างที่มีการระบาดของโรคในบริบทของประเทศไทยต้องมีการตั้งสมมติฐานดังต่อไปนี้

- จำนวนประชากรที่ใช้สอยแหล่งน้ำขนาดใหญ่ในประเทศไทยประมาณได้เป็นจำนวน 1.74 ล้านคน ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 30.97 ของจำนวนประชากรทั้งหมดประมาณ 5.62 ล้านคน

- ในปี พ.ศ. 2554 จำนวนผู้ป่วยโรคเออดส์ในประเทศไทย ได้แก่ 2,282 คน

- ผู้ป่วยโรคเอดส์ที่เสียชีวิตในเมือง Milwaukee ในปี พ.ศ. 2536 มีจำนวน 64 คน โดยคิดเป็นสัดส่วนกับจำนวนประชากรผู้ป่วยโรคเอดส์ทั้งหมดในปี พ.ศ. 2538 ซึ่งมีจำนวน 653 คน ได้เป็นร้อยละ 9.8 โดยประมาณ

- จำนวนประชากรผู้ป่วยโรคเอดส์ในประเทศไทยที่ติดเชื้อจากโรคทางน้ำโดยประมาณ ได้เป็นจำนวน 69 คน ( $2,282 \times 30.97\% \times 9.8\% = 69$ )

ความน่าจะเป็นที่จะเกิดการระบาด คือ ร้อยละ 1.75

- จำนวนการเสียชีวิตจากการระบาดของเชื้อโรคทางน้ำโดยประมาณ ได้แก่ 1.22 ( $69 \times 1.75\%$ )

- มูลค่าชีวิตเชิงสถิติ หรือค่า VSL ในเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2557 ประมาณค่าได้เป็นจำนวนประมาณ 126 ล้านบาท

ดังนั้น ต้นทุนของการเสียชีวิตระหว่างที่มีการระบาดของโรคในประเทศไทยสามารถประมาณค่าได้เป็นจำนวน 126 ล้านบาท คูณกับ 1.22 (จำนวนการเสียชีวิต) เท่ากับ 153.7 ล้านบาท หรือเท่ากับ 126.3 ล้าน ตามมูลค่าราคาปัจจุบันในปี พ.ศ. 2557

#### 4. วางแผนหลักเกณฑ์ในการตัดสินใจ

เมื่อได้มีการวิเคราะห์ต้นทุนกับผลประโยชน์อย่างสมบูรณ์แล้ว ต้นทุนและผลประโยชน์ในอนาคต จะต้องถูกนำมาหักลดเพื่อคำนวนหามูลค่าปัจจุบันสุทธิ โดยมูลค่าปัจจุบันสุทธิ (Net Present Value) จะต้องมีค่าบวก กล่าวคือ  $NPV > 0$  จึงจะแสดงว่ากิจกรรมที่เสนอันนี้มีลักษณะครบตามหลักเกณฑ์ที่วางไว้

ในการคำนวนหามูลค่าปัจจุบันสุทธิ (Net Present Value หรือ NPV) ของทางเลือกต่าง ๆ ต้นทุนและผลประโยชน์จะต้องคำนวนออกมาเป็นข้อมูลเชิงปริมาณ สำหรับช่วงระยะเวลาในการที่กฎระเบียบนั้นมีผลบังคับใช้ โดยใช้สูตรดังต่อไปนี้

$$\sum_{t=0}^T NPV = (B_t - C_t) / (1+r)^t$$

$B_t$  = ผลประโยชน์ ณ ช่วงเวลา  $t$

$C_t$  = ต้นทุน ณ ช่วงเวลา  $t$

$r$  = อัตราการปรับลดมูลค่า

$t$  = ปี

$T$  = จำนวนปีที่คาดว่าจะเกิดต้นทุนและผลประโยชน์ในอนาคตขึ้น (โดยปีปัจจุบันคิดเป็นปีที่ 0)

ตัวอย่าง การพิจารณาทางเลือกในการกำหนดให้ภาคอุตสาหกรรมต้องติดตั้งอุปกรณ์ในการจำกัดมลพิษทางอากาศ อุปกรณ์ขึ้นนี้มีราคาค่าติดตั้งมูลค่า 150 ล้านบาท โดยเมื่อติดตั้งแล้วจะสามารถใช้งานได้เป็นระยะเวลา 4 ปี ค่าบำรุงรักษาประจำปีที่เกิดขึ้นจะมีจำนวน 30 ล้านบาทต่อปี (ราคากองที่) ผลประโยชน์ที่จะได้รับประมาณค่าได้เป็นจำนวน 90 ล้านบาทต่อปี (ราคากองที่) อัตราการปรับลดมูลค่า ได้แก่ ร้อยละ 3 และร้อยละ 5

	ต้นทุน	ผลประโยชน์	ผลประโยชน์สุทธิรายปี	มูลค่าปัจจุบันสุทธิ	
	(Ct)	(Bt)	(Bt-Ct)	3%	5%
	ล้านบาท	ล้านบาท	ล้านบาท	ล้านบาท	ล้านบาท
ปีที่ 0	150		-150	-150.00	-150.00
ปีที่ 1	30	90	60	58.2	57
ปีที่ 2	30	90	60	56.7	54.3
ปีที่ 3	30	90	60	54.9	51.9
ปีที่ 4	30	90	60	53.4	49.5
มูลค่าปัจจุบันสุทธิ				73.2	62.7

#### 4. เครื่องมืออื่นที่ใช้ในการวิเคราะห์สำหรับกรณีที่ไม่มีการวิเคราะห์ต้นทุนกับผลประโยชน์

ในกรณีที่ผลประโยชน์ และ ต้นทุนของทางเลือกทางนโยบายไม่สามารถนำมาคำนวณเป็นข้อมูลเชิงปริมาณหรือเป็นตัวเงินได้ การวิเคราะห์ต้นทุนกับผลประโยชน์เพียงบางส่วนจึงจำเป็นที่จะนำมาใช้เพื่อเป็นส่วนเสริมในการพิจารณาเปรียบเทียบหรือจัดลำดับทางเลือกต่างๆ ดังนั้น เครื่องมืออื่นที่นำมาเสริมในการวิเคราะห์ต้นทุนกับผลประโยชน์เพียงบางส่วนประกอบด้วยการวิเคราะห์ดังต่อไปนี้

##### 1. การวิเคราะห์จุดคุ้มทุน (break-even analysis)

การวิเคราะห์จุดคุ้มทุนมีประโยชน์สำหรับกรณีที่ผลประโยชน์สามารถคำนวณเป็นตัวเงินได้ แต่ยังไม่เป็นที่แน่นอนว่าผลประโยชน์ดังกล่าวมีแนวโน้มยังไม่เกิดขึ้นทันทีหรือไม่ การประมาณค่าผลประโยชน์จึงจำเป็นต้องหักล้างกับต้นทุนที่จะเกิดขึ้นด้วย

### ตัวอย่าง การใช้วิธีการวิเคราะห์จุดคุ้มทุน

สมมติฐานของกฎหมายที่เสนอันน์ คือ กฎหมายนั้นจะสามารถนำมาใช้เพื่อปรับปรุงมาตรฐานความปลอดภัย โดยลดปริมาณการเสียชีวิตและป้องกันไม่ให้เกิดการบาดเจ็บ ทั้งนี้ ต้นทุนของกฎหมายดังกล่าวสามารถประมาณค่าได้อย่างแน่นอน ในขณะที่ แม้จะมีการใช้มูลค่าชีวิตในทางสถิติในการประมาณค่ากันอย่างแพร่หลาย (สมมติว่ามูลค่าชีวิตในทางสถิติสำหรับกรณีนี้ คือ 120 ล้านบาท) และมูลค่าของการบาดเจ็บที่ป้องกันไม่ให้เกิดขึ้น โดยการพิจารณาจากต้นทุนค่ารักษาพยาบาลและการสูญเสียสมรรถภาพ (สมมติว่ามูลค่าในที่นี่ คือ 7.5 ล้านบาทต่อการบาดเจ็บ 1 ราย) ก็ไม่อาจมีวิธีการใดที่จะคำนวณได้อย่างแม่นยำว่ากฎหมายที่เสนอันน์จะสามารถรักษาชีวิตและป้องกันการบาดเจ็บได้จำนวนกี่ราย

ข้อมูลที่มีเหล่านี้สามารถนำมาใช้ในการพิจารณาว่าการป้องกันไม่ให้เกิดการเสียชีวิตและการบาดเจ็บเป็นจำนวนเท่าใด จะทำให้เกิดความชอบธรรมในการออกกฎหมายซึ่งอาจจะก่อให้เกิดต้นทุนบางประการ สิ่งนี้เรียกว่าเป็น “จุดคุ้มทุน” (break-even) ของกฎหมายนั้น ผลรวมของจำนวนการเสียชีวิตและการบาดเจ็บที่สามารถป้องกันได้ด้วยการใช้กฎหมายจะนำมาใช้ในการพิจารณาหาจุดคุ้มทุนของกฎหมายนั้น

ตัวอย่าง ถ้าต้นทุนโดยรวมของการดำเนินการและปฏิบัติตามกฎหมายเบียบคิดเป็น 390 ล้านบาทต่อปี กฎหมายที่เสนอจะต้องสามารถป้องกันการเสียชีวิตได้เป็นจำนวน 3 ราย (มูลค่าชีวิตทางสถิติในจำนวน 120 ล้านบาท) และป้องกันการบาดเจ็บเป็นจำนวน 4 ราย (มูลค่า จำนวน 7.5 ล้านบาท) ในแต่ละปี จึงเป็นจุดคุ้มทุนกับต้นทุนที่เกิดจากกฎหมายนั้น

การพิจารณาว่ากฎหมายที่เสนอันน์จะสามารถก่อให้เกิดผลประโยชน์ในระดับที่เป็นจุดคุ้มทุนได้หรือไม่เมื่อพิจารณาประกอบกับสภาพและขนาดของปัญหาทางนโยบายที่เกิดขึ้น เช่น กฎหมายที่เสนอ้มีความมุ่งหมายเพียงเพื่อจัดการเพียงส่วนเล็ก ๆ ของปัญหาหรือไม่ และผลลัพธ์ที่คาดหวังในทางปฏิบัติของกฎหมายนั้น เช่น เหตุผลในการเข้าแทรกแซงของรัฐบาลเป็นประการใด และพฤติกรรมหรือกิจกรรมประการใดที่คาดหวังว่ากฎหมายนั้นจะสามารถเปลี่ยนแปลงได้ เหล่านี้ล้วนแต่เป็นเรื่องที่จำเป็นจะต้องใช้คุณพินิจ

### 2. การวิเคราะห์ประสิทธิผลในการใช้ต้นทุน (cost-effectiveness analysis)

การวิเคราะห์ประสิทธิผลในการใช้ต้นทุนจะนำมาใช้ในกรณีที่ผลประโยชน์ไม่สามารถคำนวณออกมากเป็นตัวเงินได้ โดยเป็นการเปรียบเทียบทางเลือกต่าง ๆ โดยการเทียบสัดส่วนของต้นทุนกับปริมาณที่สามารถคำนวณได้ เช่น จำนวนชีวิตที่ได้รับการคุ้มครองให้ปลอดภัย

อย่างไรก็ตาม ค่าประสิทธิผลในการใช้ต้นทุนควรนำมาใช้ในการพิจารณาอย่างระมัดระวัง เนื่องจากไม่ได้มีการวัดค่าผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจริง หากไม่มีข้อมูลเกี่ยวกับผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจริงแล้ว ผลที่จะเกิดขึ้นคือทางเลือกที่มีต้นทุนต่อหน่วยสูง อาจมีแนวโน้มสูงในการรักษาชีวิต ในขณะที่ทางเลือกที่มีต้นทุนต่อหน่วยต่ำอาจไม่ได้แก้ไขที่สาเหตุหลักของปัญหาที่เกิดขึ้น (การเสียชีวิตบนท้องถนน) แต่กลับถูกสันนิษฐานว่าทางเลือกนี้จะสามารถแก้ไขสาเหตุหลักของปัญหาได้

### ตัวอย่าง การวิเคราะห์ประสิทธิผลในการใช้ต้นทุน

ทางเลือกทางนโยบาย 2 ประการที่มีเป้าประสงค์ในการลดปริมาณการเสียชีวิตบนท้องถนน ได้แก่

- ทางเลือก A มีต้นทุน 600 ล้านบาท และจะสามารถรักษาชีวิตได้ถึง 10 ชีวิต

- ทางเลือก B มีต้นทุน 450 ล้านบาท และจะสามารถรักษาชีวิตได้ 5 ชีวิต

ต้นทุนต่อแต่ละชีวิตคำนวณโดยนำเอาต้นทุนมาหารด้วยจำนวนชีวิตที่รักษาไว้ได้ ( $600 \text{ ล้านบาท} / 10 \text{ ชีวิต} = 60 \text{ ล้านบาท}$  หารด้วย  $10 \text{ ชีวิต} \text{ เท่ากับ } 60 \text{ ล้านบาท}$ )

ทางเลือก	A	B
ต้นทุน	600 ล้านบาท	450 ล้านบาท
จำนวนชีวิตที่รักษาไว้ได้	10 ชีวิต	5 ชีวิต
ต้นทุนต่อแต่ละชีวิตที่รักษาไว้ได้	60 ล้านบาท	90 ล้านบาท

การวิเคราะห์ข้างต้นแสดงให้เห็นว่าทางเลือก A มีต้นทุนสูงที่สุด แต่มีต้นทุนต่อหน่วยในการรักษาชีวิตต่ำที่สุด คือ 60 ล้านบาท ในขณะที่ต้นทุนต่อหน่วยของทางเลือก B คือ 90 ล้านบาท เช่นนี้แล้ว ทางเลือก A ย่อมเป็นทางเลือกที่สมควรพิจารณาเลือกมากกว่า

### 3. การวิเคราะห์โดยนำเอาหลักเกณฑ์หลายประการมาพิจารณา (Multi-Criteria Analysis)

การวิเคราะห์โดยนำเอาหลักเกณฑ์หลายประการมาพิจารณาใช้วิธีการวัดผลโดยภาพรวม (balanced scorecard approach) และจำเป็นต้องอาศัยการใช้คุลพินิจในการพิจารณาให้คะแนนสำหรับทางเลือกภายใต้หลักเกณฑ์ต่าง ๆ ซึ่งจะเป็นตัวสะท้อนต้นทุนและผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกับภูมายังนั้น โดยหลักเกณฑ์การพิจารณาควรจะสอดคล้องกับเป้าประสงค์ทางนโยบายที่ระบุไว้ และนำมาชั้งน้ำหนักตามความสำคัญที่มีต่อการตัดสินใจที่สุดท้าย

คะแนนเขิงคุณภาพจะพิจารณาจากผลกระทบของทางเลือกภายใต้หลักเกณฑ์ต่าง ๆ ซึ่งจะสัมพันธ์กับกรณีที่ใช้เป็นฐานแห่งการเปรียบเทียบ เช่น กรณีที่ไม่มีกฎระเบียบใช้บังคับ การใช้ระดับคะแนนโดยเรียงลำดับจาก -10 ถึง 10 วิธีการนี้เป็นวิธีที่ได้รับความนิยม เนื่องจากง่ายต่อการพิจารณาข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับทางเลือก และทำให้เกิดความเข้าใจเกี่ยวกับภูมายที่เสนอตัวย เช่น การให้คะแนน 10 คะแนน ย่อมปั่งปื้วว่าทางเลือกนั้นก่อให้เกิดผลกระทบเป็น 2 เท่าของทางเลือกที่ได้ 5 คะแนน (และเป็น 5 เท่าของทางเลือกที่ได้ 2 คะแนน)

ตัวอย่าง ถ้าทางเลือกหนึ่งก่อให้เกิดต้นทุน 105 ล้านบาท ในขณะที่อีกทางเลือกหนึ่งก่อให้เกิดต้นทุน 210 ล้านบาทต่อปี คะแนนของทางเลือกแรกอาจเป็น -5 คะแนน ในขณะที่ทางเลือกหลังจะเป็น -10 คะแนน

ทั้งนี้ คะแนนเหล่านี้เป็นจำนวนติดลบ เนื่องจากมีต้นทุนเกิดขึ้นเมื่อเทียบกับกรณีตั้งต้นซึ่งไม่มีต้นทุนใด ๆ เกิดขึ้นเลย เพราะไม่มีภาระเบียบบังคับใช้

ตัวอย่าง ในการลดจำนวนอุบัติเหตุที่เกี่ยวข้องกับห้องถนน มีทางเลือก 2 ทางเลือกที่ถูกนำมาพิจารณา และประเมินค่า โดยอาศัยการวิเคราะห์ตาม MCA และมีช่วงคะแนนตั้งแต่ -10 คะแนนสำหรับผลลัพธ์เชิงลบ ไปจนถึง +10 คะแนนสำหรับผลลัพธ์เชิงบวก โดยพิจารณาเปรียบเทียบกับกรณีตั้งต้นที่ใช้เป็นฐาน (ผลลัพธ์ที่ไม่ได้มีผลเปลี่ยนแปลงสถานะที่เป็นอยู่จะได้คะแนน 0)

การวิเคราะห์ตาม MCA โดยคะแนนที่ถูกซึ่งน้ำหนักคำนวนมาจากผลคูณของคะแนนที่ได้รับกับค่า น้ำหนักของหลักเกณฑ์ที่พิจารณา เช่น ตามข้อมูลที่ปรากฏในตารางด้านล่าง คะแนนที่ถูกซึ่งน้ำหนักของ ทางเลือก 1 เกี่ยวกับการลดจำนวนอุบัติเหตุที่เกี่ยวข้องกับห้องถนน คือ +4 คะแนน ซึ่งคำนวนจากการนำเอา คะแนนที่ได้รับ คือ +10 คะแนน คูณด้วย ค่าน้ำหนักของหลักเกณฑ์ที่พิจารณา (คือ 40%) คะแนนรวมของแต่ละทางเลือกจะเป็นผลรวมของคะแนนที่ถูกซึ่งน้ำหนักของแต่ละหลักเกณฑ์

		กรณีตั้งต้น		ทางเลือก 1		ทางเลือก 2	
หลักเกณฑ์	น้ำหนัก	คะแนน	คะแนน ภายหลังการ ซึ่งน้ำหนัก	คะแนน	คะแนน ภายหลังการ ซึ่งน้ำหนัก	คะแนน	คะแนน ภายหลังการ ซึ่งน้ำหนัก
การลดจำนวน อุบัติเหตุที่เกี่ยวข้อง กับห้องถนน	40%	0	0	+10	+4	+5	+2
ต้นทุนในการปฏิบัติ ตามภาระเบียบและ ต้นทุนของฝ่าย บริหาร	50%	0	0	-5	-2.5	-3	-1.5
การจราจรที่มีสภาพ คล่องดีขึ้น	10%	0	0	0	0	-10	-1
รวม		0	0		+1.5		-0.5

การให้คะแนนข้างต้นสะท้อนให้เห็นว่าทางเลือก 1 ถูกพิจารณาว่าสามารถลดจำนวนอุบัติเหตุที่เกี่ยวข้องกับห้องถนนได้เป็น 2 เท่าเมื่อเทียบกับทางเลือก 2 ในขณะเดียวกัน ต้นทุนในการปฏิบัติตามระเบียบ

และต้นทุนของผู้ยบริหารที่เกิดจากทางเลือก 1 จะมีจำนวนสูงกว่าทางเลือก 2 และทางเลือก 1 ไม่มีผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อสภาพคล่องของการจราจรแต่อย่างใด

จากตัวอย่างนี้ ทางเลือก 1 เป็นวิธีการที่พิจารณาแล้วเห็นว่ามีความเหมาะสมมากกว่า เนื่องจากเป็นทางเลือกที่ได้ค่าแนวเป็นบวก คือ + 1.5 ในขณะที่ทางเลือก 2 กลับได้ค่าแนวเป็นลบคือ - 0.5 ทำให้ทางเลือก 2 ถูกพิจารณาว่าไม่ใช่ข้อเสนออันพึงประยุกต์

ทั้งนี้ เมื่อได้มีการเสนอผลการวิเคราะห์ของ MCA ไว้ใน RIA แล้ว สิ่งสำคัญคือต้องมีการจัดเตรียมข้อ อธิบายที่เพียงพอ สำหรับอธิบายวิธีการในการวิเคราะห์ข้างต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้เหตุผลรับรองการ เลือกหลักเกณฑ์ น้ำหนักที่ให้แก่หลักเกณฑ์แต่ละหลักเกณฑ์ และค่าแนวที่ให้แก่ทางเลือกต่าง ๆ ภายใต้แต่ละ หลักเกณฑ์

### ส่วนที่ 5 ทางเลือกที่ได้รับการคัดเลือกแล้ว

พิจารณาว่าทางเลือกใดที่ได้รับการประเมินแล้วว่าเหมาะสมที่สุดในการนำมาแก้ไขปัญหาตามส่วนที่ 4 แล้วตอบคำถามเกี่ยวกับทางเลือกนั้น ดังนี้ต่อไปนี้

พิจารณาว่าจะใช้ทางเลือกใดในการแก้ปัญหา ซึ่งทางเลือกที่อาจได้รับการคัดเลือกมีทั้ง

1. ทางเลือกที่ไม่จำเป็นต้องใช้มาตรการทางกฎหมาย ซึ่งอาจนำมาใช้แก้ปัญหาเหล่านี้ ได้ ได้แก่

1.1 ทางเลือกที่จะไม่ออกกฎหมาย (Non-Regulatory) เช่น การปล่อยให้ปัจจัยบางอย่างจัดการกับปัญหาเอง การให้ความรู้ การรณรงค์ และการให้เงินสนับสนุนแก่ผู้ที่มีส่วนได้เสียกับปัญหา เพื่อแก้ปัญหานั้นโดยตรง หรือ

1.2 การให้กำหนดกติกา ก (Self-regulation) ใช้ในกลุ่มซึ่งสามารถควบคุม สมาชิกได้ เช่น กลุ่มผู้ประกอบกิจการอุตสาหกรรม ผู้ประกอบธุรกิจประเภทหรือลักษณะเดียวกัน เป็นต้น โดย รัฐหรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องอาจเข้าไปกำกับดูแลให้กติกานั้นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการแก้ปัญหา

2. ทางเลือกที่เป็นมาตรการทางกฎหมาย กล่าวคือ เป็นกรณีที่จำเป็นต้องใช้กฎหมายในการแก้ปัญหา ซึ่งมาตรการทางกฎหมายนั้นอาจอยู่ในรูปแบบของ

2.1 การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเดิมที่มีอยู่แล้วที่มีขอบข่ายเกี่ยวข้องพอก็จะนำมา แก้ปัญหาได้ หรือ

2.2 ตรากฎหมายอกรมาใหม่ กรณีที่ไม่มีกฎหมายใดเลยที่มีขอบข่ายที่เกี่ยวข้อง พอก็จะแก้ไขปัญหาได้

มาตรการทางกฎหมายนี้อาจมีที่มาจากการร่วมมือกันของผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่าย (Co-regulation) หรืออาจมีที่มาจากการรัฐหรือหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นผู้ริเริ่ม (Direct regulation)

ในหลายกรณีการใช้เครื่องมือต่าง ๆ ร่วมกันอาจทำให้การจัดการกับปัญหาอย่างมีประสิทธิภาพ เช่น การรณรงค์ให้ความรู้สามารถช่วยเพิ่มประสิทธิภาพและความเคารพกฎหมายของประชาชน ในสังคมได้ กล่าวคือ กรณีนี้เป็นการใช้ทั้งมาตรการที่ไม่ใช่กฎหมายรวมทั้งมาตรการทางกฎหมายประกอบกัน เพื่อแก้ไขปัญหานั้นเอง แต่ในส่วนที่ 6 นี้ ให้ตอบคำถามด้านล่างเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับทางเลือกที่ได้รับ การประเมินว่าเหมาะสมเพียงทางใดทางหนึ่งเท่านั้น ซึ่งประกอบด้วยคำถาม 3 ส่วน ดังนี้

### 1. ทางเลือกที่ได้รับการเลือกนั้นคืออะไร เป็นมาตรการอื่นที่ไม่ใช่กฎหมายหรือเป็นมาตรการทางกฎหมาย

ระบุว่าทางเลือกที่ได้รับการคัดเลือกนั้นคือวิธีการใด และเป็นมาตรการที่ไม่จำเป็นต้องออกกฎหมาย หรือเป็นมาตรการที่ต้องออกกฎหมาย

หากทางเลือกนั้นเป็นมาตรการที่ไม่จำเป็นต้องออกกฎหมายให้ตอบคำถามในข้อ 2. แต่หากทางเลือกนั้นเป็นมาตรการทางกฎหมายให้ตอบคำถามในข้อ 3.

### 2. กรณีทางเลือกที่ได้รับการเลือกนั้นไม่ใช่มาตรการทางกฎหมาย ให้ตอบคำถามดังต่อไปนี้

#### 2.1 มาตรการที่นำมาใช้ในการแก้ปัญหาคืออะไร

ระบุรายละเอียดเบื้องต้นของมาตรการที่คาดว่าสามารถแก้ปัญหาได้อย่างเหมาะสมที่สุด ซึ่ง ไม่ใช่การตรากฎหมายขึ้นมาใหม่หรือแก้ไขกฎหมายที่มีอยู่แล้ว มาตรการที่อาจเป็นไปได้มีหลากหลายวิธีการ เช่น

- รัฐหรือหน่วยงานของรัฐไม่ดำเนินการอย่างใดเลยแต่อาศัยการใช้ปัจจัยภายนอก บางอย่าง เช่น กลไกตลาดหรือกฎหมายเดิมที่มีอยู่แล้วในการแก้ปัญหาเหล่านั้น
- การให้ความรู้ความเข้าใจและการรณรงค์บางอย่าง
- การกำหนดนโยบายที่เกี่ยวกับการตลาดเข้ามายัดการแทนรัฐ เช่น ภาษี การให้เงิน อุดหนุน การให้เชื้อขายสิทธิในการใช้ประโยชน์ เป็นต้น
- การใช้ความร่วมมือด้านระบบประกันคุณภาพ เช่น การออกแบบมาตรฐาน ประเมินผล และ ใบรับรอง เป็นต้น
- การส่งเสริมและสนับสนุนให้มีมาตรฐานขึ้นต่ำ โดยให้ผู้เกี่ยวข้องดำเนินการตาม ความสมควรใจ
- วิธีการอื่น ๆ เช่น การเข้าถึงข้อมูลสารสนเทศ เป็นต้น

## 2.2 วิธีการที่นำมาใช้นั้นมีสาระสำคัญอย่างไร

อธิบายลงไปในเนื้อหาของวิธีการที่ใช้ตามข้อ 2.1 โดยรายละเอียดต่าง ๆ ที่ต้องระบุได้แก่ ผู้รับผิดชอบในการดำเนินการ อาศัยความร่วมมือจากภาคส่วนใดบ้างในสังคม ขั้นตอนการดำเนินการของวิธีการที่นำมาใช้ เกิดผลกระทบแก่ผู้มีส่วนได้เสียหรือไม่แลกกลุ่มใด และวิธีการนั้นจะมีบทบาทในการแก้ปัญหาอย่างไร

## 2.3 รัฐบาลและหน่วยงานของรัฐมีส่วนร่วมอย่างไรในการดำเนินการมาตรการนั้น

พิจารณาว่ารัฐบาลและหน่วยงานของรัฐที่มีความเกี่ยวข้องกับการดำเนินมาตรการนั้น มีบทบาทอย่างไร โดยรัฐหรือหน่วยงานของรัฐอาจเข้ามามีส่วนร่วมได้ในหลายบทบาท เช่น เป็นผู้ควบคุมกำกับ ดูแลหรือเข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณาและอนุมัติดำเนินการ ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจทางบริหาร นอกจากนี้รัฐและหน่วยงานของรัฐอาจเข้ามามีส่วนร่วมกับดำเนินการในรูปแบบอื่นได้ด้วย เช่น เป็นผู้ให้เงินประมาณ เป็นต้น

### 3. กรณีที่ทางเลือกที่ได้รับการเลือกนั้นเป็นมาตรการทางกฎหมายให้ตอบคำถามดังต่อไปนี้

มาตรการทางกฎหมายที่นำมาใช้เพื่อแก้ไขปัญหานั้นสามารถดำเนินการได้โดยการแก้ไขกฎหมายที่มีอยู่แล้ว หรือต้องตรากฎหมายออกมาใหม่

ระบุว่ามาตรการที่เหมาะสมซึ่งเป็นมาตรการทางกฎหมายนั้น มีลักษณะเป็นการแก้ไขกฎหมายเดิมที่มีอยู่ หรือต้องตรากฎหมายขึ้นมาใหม่ โดยมาตรการทางกฎหมายที่ใช้ทั้งสองประการนั้นมีหลักการ คือ

1. กรณีที่ไม่เคยมีการตรากฎหมายในเรื่องนี้ใช้บังคับมาก่อน กรณีนี้ต้องตรากฎหมายใหม่ขึ้น ใช้บังคับ

2. กรณีที่มีการตรากฎหมายในเรื่องดังกล่าวและใช้บังคับอยู่แล้ว แต่มีความจำเป็นบางประการที่ต้องปรับปรุงแก้ไขกฎหมายฉบับนั้น กรณีนี้จึงต้องพิจารณาว่าจะต้อง แก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกกฎหมายที่ใช้บังคับนั้นหรือไม่

สำหรับการกรอกข้อมูลในส่วนนี้ หากเป็นกรณีที่ต้องแก้ไขกฎหมายเดิมที่มีอยู่ ให้กรอกข้อมูลต่อไปในข้อ 3.1 แต่หากเป็นกรณีที่ต้องตรากฎหมายขึ้นมาใหม่ ให้กรอกข้อมูลต่อไปในข้อ 3.2

### 3.1 กรณีที่เป็นการแก้ไขกฎหมายที่มีอยู่แล้วเพื่อแก้ไขปัญหา

กรณีที่มีกฎหมายไม่ว่าจะเป็นกฎหมายในระดับพระราชนูญถัดไป พระราชบัญญัติ พระราชบัญญัติ กฎหมายทั้งระเบียบหรือข้อบังคับต่าง ๆ ซึ่งเนื้อหาของกฎหมายเหล่านั้นอาจนำมาใช้แก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้ แต่ด้วยข้อจำกัดบางประการทำให้ไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายเหล่านั้นได้อย่างเหมาะสม เช่น

บทบัญญัติไม่ครอบคลุมประเด็นปัญหานั้น หรือมีปัญหาในการตีความเพื่อนำไปบังคับใช้เพื่อแก้ปัญหานั้น เป็นต้น กรณีนี้จึงมีความจำเป็นที่ต้องแก้ไขหรือปรับปรุงกฎหมายเดิมที่มีอยู่แล้วในขณะนั้น เพื่อให้เกิดความเหมาะสมมากยิ่งขึ้นจนสามารถนำไปใช้เป็นเครื่องมือในการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นได้ในที่สุด และให้กรอกข้อมูลในหัวข้อนี้ต่อไป

### 3.1.1 กฎหมายที่มีขอบข่ายเกี่ยวข้องซึ่งอาจนำมาปรับปรุงเพื่อแก้ไขปัญหานี้ได้แก่กฎหมายฉบับใดบ้าง

ข้อนี้เป็นการระบุชื่อกฎหมายทั้งหมดที่มีเนื้อหาซึ่งสามารถนำมาใช้แก้ปัญหานี้ได้ ไม่ว่าจะอยู่ในลำดับพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง รวมทั้งระเบียบ หรือข้อบังคับต่าง ๆ

### 3.1.2 เพราะเหตุใดกฎหมายที่เกี่ยวข้องเหล่านั้น จึงไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างเหมาะสม

ข้อนี้เป็นการพิจารณาถึงสาเหตุว่ามีปัจจัยใดบ้างที่ทำให้ไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายที่มีอยู่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น บทบัญญัติกฎหมายไม่ครอบคลุมถึงประเด็นปัญหา กฎหมายมีความคลุมเครือ หรือมีปัญหาในการตีความ เป็นต้น

### 3.1.3 กฎหมายที่นำมาปรับปรุงแก้ไขคือกฎหมายฉบับใด และเนื้อหาที่จะดำเนินการแก้ไขปรับปรุงคืออะไร

ข้อนี้ระบุว่าจะทำการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายฉบับใด รวมทั้งอธิบายหลักการและเหตุผลในการแก้ไขกฎหมายฉบับนั้น โดยการอธิบายหลักการมีขึ้นทำให้ทราบว่าเป็นกฎหมายที่เกิดจากการปรับปรุงแก้ไขใหม่เป็นการ บัญญัติเนื้อหาเพิ่มเติม ปรับปรุงข้อความเดิม หรือยกเลิกบทบัญญัติหรือข้อความทั้งหมดหรือบางส่วน ส่วนการอธิบายเหตุผลนั้นทำให้ทราบถึงเจตนาและผลกระทบของกฎหมายที่ได้รับการแก้ไขปรับปรุง

### 3.1.4 กฎหมายที่แก้ไขแล้วนั้นอาจก่อให้เกิดผลกระทบแก่กลุ่มหรือองค์กรใดในสังคมหรือไม่ หากมีได้แก่กลุ่มใดบ้าง

คำamanนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อพิจารณาว่าหากได้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายฉบับเดิมแล้ว บทบัญญัติที่ได้รับการแก้ไขใหม่จะส่งผลกระทบต่อกลุ่มบุคคลใดหรือไม่ และกลุ่มใดบ้างในสังคมที่ได้รับผลกระทบจากการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเดิม ซึ่งผู้ที่ได้รับผลกระทบนี้พิจารณาทั้งในมุมมองของผู้ที่ได้รับการสถาปนาสิทธิ อำนาจ และหน้าที่เพิ่มขึ้น เช่น เจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานราชการต่าง ๆ รวมทั้งผู้ถูกลิตรอนสิทธิเสรีภาพ เช่น ประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ในสังคม

### 3.1.5 กฎหมายที่แก้ไขแล้วนั้นจะมีบทบาทในการแก้ปัญหาอย่างไร

ข้อนี้เป็นการประเมินผลว่ากฎหมายที่ได้รับการแก้ไขปรับปรุงนี้จะช่วยลดหรือป้องกันไม่ให้เกิดปัญหานี้ต่อไปในอนาคตอย่างไรบ้าง

### 3.2 กรณีที่เป็นการตรากฎหมายออกมาใหม่

ในกรณีที่ไม่เคยมีบทบัญญัติกฎหมายที่มีเนื้อหาเกี่ยวข้องเพียงพอที่จะนำมาแก้ไขปัญหาได้เลยในขณะนั้น หากการแก้ปัญหาจำเป็นต้องใช้มาตรการทางกฎหมาย กรณีนี้จึงมีความจำเป็นที่ต้องตรากฎหมายใหม่ขึ้นมาเป็นการเฉพาะเจาะจงเพื่อแก้ไขปัญหาเหล่านั้น และให้กรอกข้อมูลในหัวข้อนี้ต่อไป

#### 3.2.1 กฎหมายที่ต้องตราขึ้นมานั้นมีหลักการและเนื้อหาอย่างไร สอดคล้องกับวัตถุประสงค์หรือไม่ อย่างไร

การตอบคำถามข้อนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อพิจารณาว่าการแก้ไขปัญหาโดยกฎหมายนี้มีหลักการและเนื้อหาสอดคล้องกับวัตถุประสงค์หรือไม่

#### 3.2.2 กฎหมายที่ตราขึ้นนั้นอาจก่อให้เกิดผลกระทบแก่กลุ่มหรือองค์กรใดในสังคมหรือไม่ หากมีได้แก่กลุ่มใดบ้าง

คำถามนี้เป็นการพิจารณาว่าหากได้มีการตรากฎหมายขึ้นมาแล้ว กฎหมายนั้นจะส่งผลกระทบต่อกลุ่มบุคคลใดหรือไม่ และกลุ่มใดบ้างในสังคมที่ได้รับผลกระทบจากกฎหมายที่ตราขึ้นใหม่ฉบับนั้น ซึ่งผู้ที่ได้รับผลกระทบนี้พิจารณาทั้งในมุมมองของผู้ที่ได้รับการสถาปนาสิทธิ อำนาจ และหน้าที่เพิ่มขึ้น เช่น เจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานราชการต่าง ๆ รวมทั้งผู้ถูกยึด控อนสิทธิเสรีภาพ เช่น ประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ในสังคม

#### 3.2.3 กฎหมายที่แก้ไขแล้วนั้นจะมีบทบาทในการแก้ปัญหาอย่างไร

ข้อนี้เป็นการประเมินผลว่ากฎหมายที่ตราขึ้นนี้จะช่วยลดหรือป้องกันไม่ให้เกิดปัญหานี้ต่อไปในอนาคตอย่างไรบ้าง

## ส่วนที่ 6 การรับฟังความคิดเห็น

### 6.1 การรับฟังความคิดเห็นขั้นรับฟังปัญหา

ในขั้นนี้เป็นการรับฟังปัญหาจากหน่วยงานอื่นหรือประชาชน เพราะปัญหาที่หน่วยงานระบุอาจไม่ครบถ้วนหรืออาจมีข้อผิดพลาด อีกทั้งรับฟังเพื่อพิจารณาว่าปัญหาดังกล่าวอาจมีทางแก้ไขอื่น ๆ นอกจากการ

ออกแบบอย่างไร และมีข้อรับรู้อย่างไร เพื่อที่หน่วยงานจะได้นำความคิดเห็นดังกล่าวมาใช้ในการร่างกฎหมาย

### 6.2 การรับฟังความคิดเห็นที่มีต่อร่างกฎหมาย

ขั้นนี้เป็นการรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างกฎหมาย ในกรณีที่ทางเลือกในการแก้ไขปัญหาเป็นการร่างกฎหมายและเพื่อตรวจสอบว่าผู้จัดทำได้นำความคิดเห็นที่ได้รับฟังในขั้นตอนที่ 6.1 การรับฟังความคิดเห็นขั้นรับฟังปัญหา ไปใช้ในการร่างกฎหมายหรือไม่ และผู้เกี่ยวข้องมีความเห็นอย่างไร เพื่อนำความเห็นนั้นไปปรับปรุงหรือแก้ไขร่างกฎหมายต่อไป

คำถามทั้งสองขั้นตอนจะมีลักษณะเดียวกันดังต่อไปนี้

1. การวิเคราะห์ผลกระทบในการออกแบบครั้งนี้ได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น หรือไม่

ระบุคำตอบว่ามีหรือไม่มีการรับฟังความคิดเห็น เพื่อนำไปสู่การตอบคำถามต่อ ๆ ไป

2. กรณีจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น ให้ตอบคำถามต่อไปนี้

2.1 การรับฟังความคิดเห็นนั้นจัดขึ้นในรูปแบบใด เพราะเหตุใด

การรับฟังความคิดเห็นทำได้หลายวิธี เช่น การประชุมผู้มีส่วนได้เสีย สัมภาษณ์เดียว การตั้งโต๊ะอภิปราย การประชุมสาธารณะ ตั้งกลุ่มเป้าหมายสัมมนา การประชุมเชิงปฏิบัติการ การทำแบบสำรวจความคิดเห็นสาธารณะ การให้ส่งข้อคิดเห็น หรือประชาพิจารณ์ โดยวิธีในการรับฟังความคิดเห็นอาจใช้มากกว่าหนึ่งวิธี ซึ่งประเภทของวิธีการที่จะเลือกขึ้นอยู่กับเนื้อหาและความซับซ้อนของปัญหา ตลอดจนจำนวนผู้เกี่ยวข้อง

2.2 บุคคลที่เกี่ยวข้องกลุ่มใดบ้างเข้าร่วมรับฟังความคิดเห็น

บุคคลที่ควรเข้าร่วมรับฟังความคิดเห็น คือผู้มีส่วนได้เสีย โดยผู้มีส่วนได้เสีย คือบุคคลที่ได้รับผลกระทบโดยตรง หรือโดยอ้อมจากกฎหมายเบี่ยง เช่น นิติบุคคล ที่มีวัตถุประสงค์ทางธุรกิจ ธุรกิจ ผู้มีวิชาชีพ ลูกจ้าง ผู้บริโภค รัฐบาล สถาบันการศึกษา หรือสถาบันวิจัย และสาธารณะโดยทั่วไป

### 2.3 ประเด็นปัญหาที่หยิบยกขึ้นระหว่างการรับฟังความคิดเห็นมีอะไรบ้าง

ระบุประเด็นปัญหาที่ผู้เข้าร่วมรับฟังความคิดเห็นได้ร่วมแบ่งปันความรู้และข้อมูลกับรัฐบาล ตัวอย่าง กรณีการเสียชีวิตและได้รับบาดเจ็บของเด็กบนรถจักรยานยนต์ปัญหาที่ได้หยิบยกกัน เช่น ขอบเขตของปัญหา สาเหตุของความเสี่ยงในเด็ก มีภาระเบี่ยบได ๆ ที่มีอยู่ในปัจจุบันเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นหรือไม่ รวมไปถึงสติ๊ดิของการเกิด เป็นต้น

### 2.4 หน่วยงานได้ดำเนินการอย่างไรต่อการประเด็นปัญหานั้น เพราะอะไร

เมื่อรับฟังความคิดเห็นแล้ว หน่วยงานได้ดำเนินการอย่างไรต่อไป ซึ่งการดำเนินงานต่อของหน่วยงานย่อมมีลักษณะที่แตกต่างกันในแต่ละขั้นของการรับฟังความคิดเห็น เพื่อให้ทราบว่าหลังจากที่รับฟังความคิดเห็นไปแล้ว หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการต่อปัญหานั้นมากน้อยเพียงใด หรือดำเนินการอย่างไร

### 3. กรณีไม่ได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น โปรดระบุเหตุผล

เนื่องจากการไม่รับฟังความคิดเห็นบางประการของกลุ่มผู้ได้รับผลกระทบ จะต้องมีคำตอบเพื่อชี้แจงและให้เหตุผลแก่ความเห็นดังกล่าว

#### ส่วนที่ 7 แหล่งอ้างอิง

เป็นส่วนที่เปิดโอกาสให้ผู้เสนอ นำเสนอข้อมูลและแหล่งอ้างอิงที่เกี่ยวข้องในการประเมินผลกระทบใน การออกแบบ

#### ส่วนที่ 8 ภาคผนวก

เอกสารอื่น ๆ แนบท้าย (ถ้ามี)

#### ส่วนที่ 9 ร่างกฎหมาย

เป็นส่วนแนบท้ายของร่างกฎหมายที่เมื่อประเมินผลกระทบแล้ว สรุปว่าทางเลือกที่ดีที่สุดในการ จัดการกับปัญหาที่เกิดขึ้นคือการออกแบบ

สำหรับการกรอกแบบ คณานักวิจัยได้จัดทำไว้เป็นตัวอย่างในภาคผนวก

อนึ่ง สิ่งที่ต้องแนบไปพร้อมกับแบบการประเมินผลกระทบในทางกฎหมายก็คือรายการการ ตรวจสอบผลกระทบจากการคอร์รัปชันซึ่งผู้เชี่ยวชาญชاخت่างประเทศได้จัดทำไว้อย่างครบถ้วนสมบูรณ์แล้ว ดังนี้

<b>ปัจจัยในการก่อให้เกิดคอร์รัปชัน</b>	<b>ใช่/ไม่ใช่</b>
<b>ความคล่องตัวในการปฏิบัติตาม</b>	
<b>1. ความเหมาะสมของภาระการปฏิบัติตาม</b>	
การออกกฎหมายเป็นตัวเลือกที่ต้นทุนน้อยที่สุดใช่หรือไม่	
หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบได้พิจารณาทางเลือกอื่นๆ ที่การปฏิบัติตามมีภาระน้อยลงและตรงตามวัตถุประสงค์ของนโยบายหรือไม่	
หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบได้ดำเนินการประเมินผลการปฏิบัติตามวิธีการทางเลือกอื่นๆ หรือไม่	
<b>2. ความเหมาะสมของระดับการลงโทษ</b>	
หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบได้เทียบระดับของการลงโทษกับกฎหมายที่คล้ายกันหรือไม่	
<b>3. ความเป็นไปได้ในการเลือกปฏิบัติ</b>	
กฎหมายมีข้อความยกเว้นกลุ่มบุคคล ธุรกิจ หรือกลุ่มผลประโยชน์ใดหรือไม่	
ข้อยกเว้นกลุ่มคนบางกลุ่มมีความเป็นธรรมและสอดคล้องกับนโยบายในการป้องกันหรือลดปัญหาสังคม เศรษฐกิจ หรือสิ่งแวดล้อม หรือไม่	
<b>ความเหมาะสมของ การใช้ดุลพินิจทางปกครอง</b>	
<b>4. ความชัดเจนของอำนาจดุลพินิจ</b>	
กฎหมายระบุว่าผู้ใดเป็นผู้มีอำนาจใช้ดุลพินิจทางปกครองหรือไม่	
กฎหมายระบุขอบเขตการใช้ดุลพินิจทางปกครองหรือไม่	
กฎหมายระบุกระบวนการในการใช้ดุลพินิจทางปกครองหรือไม่	
<b>5. ความเหมาะสมของขอบเขตการใช้ดุลพินิจ</b>	
ขอบเขตการใช้ดุลพินิจทางปกครองได้สัดส่วนกับความรับผิดชอบหรือไม่	
<b>6. ความเป็นรูปธรรมและवิสัยของมาตรฐานการใช้ดุลพินิจ</b>	
กฎหมายให้เกณฑ์หรือแนวทางการใช้ดุลพินิจทางปกครองหรือไม่	
ถ้าไม่ องค์กรของรัฐที่รับผิดชอบได้พัฒนาเอกสารนโยบายเพื่อให้แนวทางการใช้ดุลพินิจทางปกครองหรือไม่	
ถ้าใช่ เอกสารน;yebayได้รับการตีพิมพ์และเปิดให้คนทั่วไปเข้าถึงหรือไม่	
<b>ความโปร่งใสของกระบวนการทางปกครอง</b>	
<b>7. ความรับผิดชอบ และความเปิดเผย</b>	
องค์กรของรัฐที่รับผิดชอบได้จัดเอกสารแนวทางเพื่อให้บุคคล, ธุรกิจ และองค์กรเข้าใจขอบเขตใช้ดุลพินิจทางปกครองหรือไม่	
ถ้าใช่ เอกสารน;yebayได้รับการตีพิมพ์และเปิดให้คนทั่วไปเข้าถึงหรือไม่	

ปัจจัยในการก่อให้เกิดคอร์รัปชัน	ใช่/ไม่ใช่
<b>8. ความสามารถคาดหมายได้</b> กฎหมายและองค์กรของรัฐที่รับผิดชอบให้ข้อ (ก) มูลในเรื่องเอกสารและขั้นตอนการดำเนินการหรือไม่	
(ข) กฎหมายและองค์กรของรัฐที่รับผิดชอบให้ข้อมูลในกำหนดขั้นตอนการดำเนินการหรือไม่	
(ค) กฎหมายและองค์กรของรัฐที่รับผิดชอบให้ข้อมูลในเรื่องเวลาที่คาดหมายว่าจะตัดสินแล้วเสร็จหรือไม่	
(ง) กฎหมายและองค์กรของรัฐที่รับผิดชอบให้ข้อมูลในเรื่องทิศทางที่จะกำหนดผลลัพธ์หรือไม่  กฎหมายและองค์กรของรัฐที่รับผิดชอบให้ข้อมูลในข้อ (จ)(ก) ถึง (ง) ในรูปภาษาที่เข้าใจง่ายบนเว็บไซต์หรือแผ่นพับสำหรับการโฆษณาหรือไม่?	
<b>9. ระบบควบคุมการทุจริต</b> องค์กรของรัฐที่รับผิดชอบดำเนินการสุ่มตรวจสอบอย่างเป็นอิสระ ในเรื่องการบังคับใช้ที่อาจมีการเลือกปฏิบัติหรือไม่	
องค์กรของรัฐที่รับผิดชอบมียุทธศาสตร์ในการปฏิบัติตามและบังคับใช้ หรือไม่	
องค์กรของรัฐที่รับผิดชอบได้สร้างระบอบเชิงบวกหรือบังคับใช้เพื่อใช้กับพนักงานบังคับใช้ หรือไม่	

## บทที่ 5

### บทส่งท้าย

#### 5.1 นโยบายการจัดทำ RIA ของไทยในกระแสโลก

เป็นที่ยอมรับกันทั่วโลกแล้วว่า การวิเคราะห์ผลกระทบทางกฎหมาย หรือ RIA มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนาประเทศไม่เฉพาะในเชิงกฎหมายเท่านั้น แต่รวมไปถึงด้านอื่น ๆ โดยเฉพาะด้านเศรษฐกิจ ด้วย ประเทศไทยพยายามได้ดำเนินการจัดทำ RIA ให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ของตนเอง โดยหลายประเทศได้ พัฒนาการจัดทำ RIA มากว่า 30 ปี ทำให้ประเทศไทยได้รับผลประโยชน์สะท้อนกลับเป็นอย่างดี

ประเทศไทยเองก็มีนโยบายทำ RIA มาอย่างยาวนาน เช่นเดียวกัน เริ่มต้นตั้งแต่การ “ลดหรือเลิก” กฎหมายในรูปของการตรวจสอบความจำเป็นในการร่างพระราชบัญญัติหรือ Checklist 10 ประการ แม้จะนั้นหน่วยงานยังไม่ตระหนักรถึงความสำคัญของการจัดทำ RIA ในเวลานั้นมากเท่าที่ควร ยิ่งกลับมองไปว่า checklist ดังกล่าวเป็นอุปสรรคต่อการร่างกฎหมายให้ทันความต้องการของหน่วยงานหรือประเทศ ดังนั้นจึงไม่ได้ดำเนินการอย่างจริงจัง ส่งผลให้เป้าหมายในการ “ลดหรือเลิก” กฎหมายยังไม่เกิดสัมฤทธิผลอย่างที่รัฐคาดการณ์เอาไว้แต่เริ่มแรก

ยิ่งไปกว่านั้น พัฒนาการของ RIA ของประเทศไทยหยุดชะงักลง เนื่องจากปัญหาเสถียรภาพทางการเมืองในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา ทำให้ระดับการพัฒนาของการจัดทำ RIA อยู่ในระดับเดิมคือ “การลดหรือเลิกกฎหมาย” หรือที่เรียกว่า “Deregulation” ขณะที่หลายประเทศเปลี่ยนผ่านเป็น “การทำกฎหมายที่ดีขึ้น” หรือ “Better Regulation” และเป็น “การทำกฎหมายใหม่” หรือ “Reregulation” ในปัจจุบัน

นับเป็นโอกาสอันดีที่รัฐบาลภายใต้การนำของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ได้ตระหนักรถึงการพัฒนาการจัดทำ RIA ให้ทัดเทียมนานาอารยประเทศ หลายหน่วยงานผลักดันให้เกิดกระแสการตระหนักรถึงความจำเป็นในการมีกฎหมายที่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดให้มีผู้เชี่ยวชาญชาวต่างประเทศเข้ามาจัดทำแบบ RIA พร้อมกันนี้ก็ได้กำหนดแผนยุทธศาสตร์การปฏิรูปกฎหมายทั้งระบบให้แก่ประเทศไทยอีกด้วย

ผู้เชี่ยวชาญชาวต่างประเทศได้ดำเนินการเรียบร้อยไปในระดับหนึ่ง คณานักวิจัยจึงได้พัฒนา RIA ของผู้เชี่ยวชาญชาวต่างประเทศต่อโดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับความต้องการและบริบทของไทย โดยการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคร่ำหวอดอยู่ในวงการ RIA มาช้านาน และสอบถามความคิดเห็นผู้เกี่ยวข้องโดยตรงในการร่างกฎหมายของหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งในเวทีของการประชุมเชิงปฏิบัติการและการสัมมนารับฟังความคิดเห็น ทำให้ได้รับข้อมูลที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการปรับปรุงร่างแม่แบบของไทย

## 5.2 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

สำหรับกระบวนการจัดทำ RIA นั้น มีประเด็นสำคัญหลายประการที่คณะกรรมการเสนอแนะ ได้แก่

**ประการแรก** โดยหลักร่างกฎหมายในระดับชั้นพระราชบัญญัติขึ้นไปทุกฉบับต้องผ่านการจัดทำ RIA ทั้งนี้ เพราะร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช .... มาตรา 77 วรรคสอง บัญญัติ หลักการให้รัฐพึงจัดให้มีการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย อย่างไรก็ดี เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมาย ต่างประเทศแล้ว คณะกรรมการเห็นว่าควรกำหนดกรอบยกเว้นไม่ต้องทำ RIA ไว้บ้างเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อ รัฐและประชาชน ซึ่งได้แก่ ร่างกฎหมายที่กระทบถึงความมั่นคงของรัฐและอำนาจอธิปไตย ร่างกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อลด ขั้นตอนของกฎหมาย ร่างกฎหมายที่ส่งผลกระทบน้อยต่อภาคเอกชนหรือธุรกิจ ร่างกฎหมายที่ต้องอนุรักษ์การ ตามพันธกรณีระหว่างประเทศตามความจำเป็นขั้นพื้นฐานที่สุด ร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการทำหนด ความผิดและมาตรการทางอาญา และกฎหมายที่ตราขึ้นเนื่องจากสถานการณ์พิเศษซึ่งมีความจำเป็นต้อง ประกาศใช้กฎหมายโดยเร่งด่วน ในกรณีเช่นนี้ ผู้จัดทำต้องเสนอไปยังคณะกรรมการเพื่อวินิจฉัยซึ่งขาดว่าเข้า ข้อยกเว้นหรือไม่ คณะกรรมการอาจให้คณะกรรมการประเมินคุณภาพกฎหมายให้ความเห็นประกอบการ พิจารณาด้วยก็ได้

**ประการที่สอง** ในระยะแรกคณะกรรมการเสนอแนะว่าควรเริ่มการทำ RIA เฉพาะกฎหมายในชั้น พระราชบัญญัติขึ้นไปเสียก่อน ต่อเมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐมีความเชี่ยวชาญมากขึ้นแล้ว ในระยะยาวก็ควรจะทำ RIA ลงไปในกฎหมายลำดับรอง เพาะประกูลว่า กฎหมายลำดับรองมีผลกระทบมากกว่ากฎหมายแม่บทเสีย อีก อย่างไรก็ดี อาจกำหนดประเภทของร่างกฎหมายลำดับรองว่าเป็นร่างกฎหมายที่กระทบต่อการค้าและการ ลงทุน หรือเป็นระบบต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทยระยะยาว เป็นต้น

**ประการที่สาม** หน่วยงานที่ควรมีหน้าที่จัดทำ RIA ในทศนะของนักวิจัยได้แก่ หน่วยงานที่มี ความจำเป็นต้องใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการบริหาร ทั้งนี้พระหน่วยงานดังกล่าวย่อมทราบปัญหาที่ดีสุด และมีประสบการณ์เกี่ยวกับปัญหานั้นมากที่สุด

**ประการที่สี่** หน่วยงานที่มีหน้าที่โดยตรงในการจัดทำ RIA อาจจัดให้มีผู้เชี่ยวชาญซึ่งมีความรู้ ความสามารถและประสบการณ์ด้านการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายเพื่อช่วยเจ้าหน้าที่ของรัฐในการประเมินทางเลือกแต่ละทาง ผู้เชี่ยวชาญอาจเป็นบุคคลจากภายนอกหรือบุคคลในหน่วยงานนั้นก็ได้

**ประการที่ห้า** การรับฟังความคิดเห็นก็เป็นประเด็นสำคัญที่เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องนำมา พิจารณา จำนวนครั้งในการรับฟังความคิดเห็นในชั้นต้นนี้ควรจัด 2 ครั้ง ได้แก่ การรับฟังความคิดเห็นเมื่อ หน่วยงานจัดทำนโยบายและมีแนวคิดที่จะร่างกฎหมาย และการรับฟังความคิดเห็นเมื่อหน่วยงานร่างกฎหมายเสร็จเรียบร้อยแล้วก่อนจะส่งให้คณะกรรมการประเมินคุณภาพกฎหมายตรวจพิจารณา ในระยะยาวอาจ

เพิ่มเติมการรับฟังความคิดเห็นให้มีจำนวนครั้งมากยิ่งขึ้นและอาจกำหนดรูปแบบให้หลากหลายยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ซึ่งเป็นวิธีที่เข้าถึงได้ง่ายที่สุดและประหยัดกว่าวิธีการอื่น

**ประการสุดท้าย การจัดทำ RIA ควรจะจัดให้มีหน่วยงานกลางทำหน้าที่เป็นผู้ตรวจสอบคุณภาพของ RIA ในขั้นแรก คณะกรรมการอิสระขึ้นมาชุดหนึ่งซึ่งมีอำนาจ “คณะกรรมการประเมินคุณภาพกฎหมาย” มีหน้าที่สำคัญในการตรวจสอบพิจารณา RIA ที่หน่วยงานดำเนินการทำทั้งในเชิงเนื้อหาและรูปแบบ นอกจากนี้เห็นสมควรกำหนดให้จัดตั้งหน่วยงานย่อยภายใต้สำนักงานปลัดกระทรวงแต่ละกระทรวงเพื่อเป็นพี่เลี้ยงให้แก่หน่วยงานในสังกัดและทำหน้าที่ตรวจสอบการจัดทำ RIA ก่อนส่งไปยังคณะกรรมการประเมินคุณภาพกฎหมาย ส่วนในระยะยาว เห็นสมควรจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการประเมินคุณภาพกฎหมายขึ้นให้เป็นหน่วยงานอิสระ มีอำนาจหน้าที่โดยตรงเกี่ยวกับการตรวจสอบการจัดทำ RIA ของหน่วยงานแต่ละแห่ง**

### 5.3 แนวทางการนำกระบวนการ RIA มาปรับใช้ในประเทศไทย

ในการนำกระบวนการ RIA มาใช้อย่างเป็นรูปธรรมในประเทศไทย คณะกรรมการวิจัยขอเสนอแนะให้มีการจำแนกออกเป็น 3 ระยะดังต่อไปนี้

#### ระยะที่ 1 (ปีที่ 1-2) ระยะพัฒนา

(1) คณะกรรมการต้องมีคณะกรรมการร่วมตัดสิ่งการให้หน่วยงานทุกหน่วยงานเตรียมพร้อมในการจัดทำ RIA ในอนาคต โดยกำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และเงื่อนไขในการจัดทำ RIA และอาจกำหนดให้มีแบ่งส่วนงานในกระทรวงทำหน้าที่เป็นพี่เลี้ยงในการทำ RIA ของหน่วยงานในสังกัด และอาจกำหนดให้มีการฝึกอบรมการจัดทำ RIA สำหรับหน่วยงานของรัฐด้วย

(2) คณะกรรมการต้องประกาศระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการประเมินคุณภาพกฎหมาย พ.ศ. .... โดยมีสาระสำคัญในการกำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการประเมินคุณภาพกฎหมาย การได้มา วาระการดำเนินงาน ภารกิจ อำนาจหน้าที่ องค์ประกอบ การกำหนดให้สำนักเลขานุการคณะกรรมการร่วมตัดสินใจที่สนับสนุนการทำงานของคณะกรรมการประเมินคุณภาพกฎหมาย

(3) คณะกรรมการต้องกำหนดกระทรวงที่จะเป็นผู้นำร่องขั้นต้น ซึ่งควรจะเป็นกระทรวงที่ไม่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจ เนื่องจากหน่วยงานจากกระทรวงเศรษฐกิจจะมีลักษณะของ RIA ที่ค่อนข้างซับซ้อนกว่าหน่วยงานอื่นๆ คณะกรรมการวิจัยเสนอแนะว่าในระยะพัฒนานี้ควรจะมอบหมายให้กระทรวงยุติธรรมเป็นกระทรวงนำร่องเป็นลำดับแรก เนื่องจากเป็นกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายและการพัฒนากฎหมายโดยตรง โดยให้สำนักงานกิจการยุติธรรมทำหน้าที่เป็นหน่วยงานตรวจสอบและประเมินคุณภาพของ RIS และร่างกฎหมายทุกฉบับที่ผ่านกระทรวงยุติธรรมไปยังฝ่ายบริหาร เพราะสำนักงานกิจการยุติธรรมมีความพร้อมทั้งในด้านบุคลากร

และประสบการณ์ในการจัดทำ RIA นอกจากนี้ สำนักงานกิจการยุติธรรมจะได้รวบรวมและวิเคราะห์ปัญหาในการจัดทำ RIA ในประเทศไทยมาปรับปรุงให้การจัดทำ RIA ในระยะต่อไปมีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

(4) หน่วยงานที่ได้รับการคัดเลือกจากคณะกรรมการรัฐมนตรี (ตามที่นักวิจัยเสนอคือกระทรวงยุติธรรม) อาจกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขเฉพาะของหน่วยงานในการปฏิบัติหน้าที่เป็นพื้นที่เลี้ยงและเป็นผู้ตรวจสอบคุณภาพของ RIA เป็นเบื้องต้น นอกจากนี้อาจกำหนดเกณฑ์ในการเบิกจ่ายค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินการ RIA เช่น การกำหนดคุณสมบัติและค่าตอบแทนผู้เชี่ยวชาญภายนอก เป็นต้น

#### ระยะที่ 2 (ปีที่ 3) ระยะขับเคลื่อน

(1) คณะกรรมการคัดเลือกกระทรวงที่เกี่ยวข้องมาเป็นกระทรวงขับเคลื่อนเพิ่มเติมแล้วดำเนินการจัดทำ RIA ทั้งนี้ อาจคัดเลือกกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจมาเป็นกระทรวงขับเคลื่อนด้วยก็ได้ ทั้งนี้เพื่อให้มีประสบการณ์ในการจัดทำ RIA ที่เกี่ยวข้องกับกระทรวงทางเศรษฐกิจโดยตรงก่อนจะนำไปใช้กับกระทรวงอื่นๆ ต่อไป

(2) คณะกรรมการต้องเตรียมความพร้อมในการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการประเมินคุณภาพกฎหมายขึ้นเป็นหน่วยงานอิสระ โดยจัดเตรียมร่างกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง งบประมาณ สถานที่ และสิ่งต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เมื่อสิ้นปีที่ 3 แล้วก็สามารถดำเนินการได้อย่างเต็มรูปทันที

(3) คณะกรรมการจัดให้มีการอบรมเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างต่อเนื่องเพื่อให้เข้าใจกระบวนการตลอดจนรายละเอียดในการจัดทำ RIA

(4) คณะกรรมการจัดให้มีการติดตาม ตรวจสอบ ประเมินผลการนำร่องการใช้กระบวนการ RIA พร้อมทั้งพัฒนากระบวนการและแม่แบบ RIA ให้ทันสมัยและสอดคล้องกับบริบทของประเทศไทย

#### ระยะที่ 3 (ปีที่ 4-5) ระยะการใช้ RIA เต็มรูป

(1) คณะกรรมการใช้ RIA อย่างเต็มรูปในทุกหน่วยงานของรัฐ

(2) คณะกรรมการประเมินคุณภาพกฎหมายมีฐานะเป็นหน่วยงานอิสระ ทำหน้าที่เต็มรูปทั้งเป็นหน่วยงานที่ตรวจสอบคุณภาพของ RIA และเป็นที่ปรึกษาในการทำ RIA โดยประสานกับหน่วยงานพี่เลี้ยง ของกระทรวง นอกจากนี้ยังมีหน้าที่ในการพัฒนากระบวนการจัดทำ RIA ทั้งกระบวนการโดยการศึกษาวิจัยเชิงลึก และเสนอแนะต่อกомมิชชันต่อไปเมื่อการปรับปรุงกระบวนการและรายละเอียดของ RIA

ถ้าหากดำเนินการตามแนวทางดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการจะมั่นว่าการจัดทำ RIA จะประสบความสำเร็จอย่างแท้จริง

## บรรณานุกรม

### หนังสือ

- ราชบัณฑิตยสภา. พจนานุกรมศัพท์เศรษฐศาสตร์. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร: อรุณการพิมพ์, 2558.
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. คู่มือแบบการร่างกฎหมาย. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2551.
- Kirkpatrick, Colin and David Parker. "Regulatory Impact Assessment: an Overview." in Regulatory Impact Assessment: Towards Better Regulation?, eds. Colin Kirkpatrick and David Parker. Cheltenham: Edward Elgar, 2007.
- OECD. Recommendation on Improving the Quality of Government Regulation. Paris: OECD, 9 March 1995.
- OECD. Regulatory Impact Analysis in OECD Countries: Challenges for Developing Countries. Paris: OECD, 2005.
- Regulatory impact unit, Cabinet Office of United Kingdom. Better policy making: a guide to regulatory impact assessment. London, January 2003.

### บทความ

- Jacobs, Scott H. "Current Trends in the Process and Methods of Regulatory Impact Assessment: Mainstreaming RIA into Policy Processes." in Regulatory Impact Assessment: Towards Better Regulation?, eds. Colin Kirkpatrick and David Parker. Cheltenham: Edward Elgar, 2007.
- Żmuda P., Prokopowicz G., and Król, M. Chapter 2. Legislation and institutional frameworks for the process of impact assessment in Poland. In J. Górnjak. Evidence-based Impact Assessment: a model for Poland. Warsaw : Place and Space Marta Nowak, 2015.

## งานวิจัยและวิทยานิพนธ์

เดือนเด่น นิคมนบริรักษ์, วีรวัลย์ ไพบูลย์จิตต์อารี และณัฐรุณิชา เลอฟลิเบรต. “รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาวิจัย เรื่อง การประเมินผลกระทบในการออกกฎหมาย.” เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2557.

สถาพร ปัญญาดี. “การประเมินผลกระทบในการออกกฎหมาย: ศึกษาเฉพาะกรณีการจัดทำร่างพระราชบัญญัติ.” วิทยานิพนธ์ปริญญาดิศศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2556.

### สื่ออิเล็กทรอนิกส์

ธิติรัตน์ พิพย์สัมฤทธิ์กุล. “คู่มือประเมินผลกระทบในการตรากฎหมายของประเทศไทย” [ออนไลน์]. สืบค้นได้จาก <https://thainetizen.org/wp-content/uploads/2015/02/jp-ria-guideline-2007-th.pdf> [2 มิถุนายน 2559].

Australian Government. “Regulatory Impact Analysis” [Online]. Available from: <https://cuttingredtape.gov.au/annual-reports/annual-deregulation-report-2014/regulatory-impact-analysis> [2016, November 10].

Better Regulation Office. Better Regulation: Regulatory Impact Assessment Checklist. [Online]. 2009. Available from: [http://www.dpc.nsw.gov.au/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0007/165319/Regulatory\\_Impact\\_Assessment\\_Checklist.pdf](http://www.dpc.nsw.gov.au/__data/assets/pdf_file/0007/165319/Regulatory_Impact_Assessment_Checklist.pdf) [2016, May 25].

Better Regulation Office. Guide to Better Regulation. [Online]. 2009. Available from: [http://www.dpc.nsw.gov.au/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0009/16848/01\\_Better\\_Regulation\\_eGuide\\_October\\_2009.pdf](http://www.dpc.nsw.gov.au/__data/assets/pdf_file/0009/16848/01_Better_Regulation_eGuide_October_2009.pdf) [2016, May 25].

Department for Business, Energy and Industrial Strategy. Regulatory Impact Assessment (RIA) Template. [Online]. Available from: <https://www.gov.uk/government/publications/impact-assessment-template-for-government-policies#history> [2016, June 27].

Department for Business, Innovation, and Skills, Better Regulation Framework Manual: Practical Guidance for UK Government Officials. [Online]. 2015. Available from [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/468831/bis-13-1038-Better-regulation-framework-manual.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/468831/bis-13-1038-Better-regulation-framework-manual.pdf) [August 20, 2016].

- Malaysia Productivity Corporation (MPC). Malaysia Best Practice Regulation Handbook. [Online]. 2013. Available from: <http://regulatoryreform.com/wp-content/uploads/2015/02/Malaysia-Best-Practice-Regulation-Hand-Book-2013.pdf> [May 30, 2016].
- Ministry of Economy. Guidelines for the Regulation Impact Assessment (RIA). [Online]. Available from: [http://www.legislationonline.org/download/action/download/id/2164/file/Poland\\_Guide\\_lines\\_Regulation\\_Impact\\_Assessment\\_.pdf](http://www.legislationonline.org/download/action/download/id/2164/file/Poland_Guide_lines_Regulation_Impact_Assessment_.pdf). [2016, May 25].
- Ministry of Internal Affairs and Communication. "Basic Guidelines for Implementing Policy Evaluation (Revised)" [Online]. Available from [http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000082219.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000082219.pdf) [2016, September 20]
- Ministry of Internal Affairs and Communication. "Implementation Guidelines for Ex-ante Evaluation of Regulations" [Online]. Available from: [http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000082221.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000082221.pdf) [2016, August 15].
- Ministry of Internal Affairs and Communication. "Policy Evaluation Implementation Guidelines" [Online]. Available from [http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000082220.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000082220.pdf) [2016, September 20].
- OECD. "Glossary of Statistical Terms." [Online]. Available from <https://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=3295>. [2016, June 1].
- OECD. Introductory Handbook for Undertaking Regulatory Impact. [Online]. 2008. Available from: [www.oecd.org/gov/regulatory-policy/44789472.pdf](http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/44789472.pdf) [2016, May 20].
- OECD. "Regulatory Impact Analysis." [Online]. Available from <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/ria.htm>. [2016, June 5].
- OECD. "OECD Regulatory Policy Outlook 2015 Country Profile Japan." [Online]. Available from: <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/japan-web.pdf> [2016, May 21].
- OECD. "OECD Reviews of Regulatory Reform Japan Progress in Implementing Regulatory Reform Executive Summary" [Online]. Available from: <https://www.oecd.org/regreform/32983995.pdf> [2016, May 21].

Office of the Chief Secretary to the Government, "Official Opening of the Seminar on Enhancing Regulatory Quality." [Online]. Available from: <http://www.pmo.gov.my/ksn/home.php?frontpage/speech/detail/1912>. [May 30, 2016].

Productivity Commission 2012. Regulatory Impact Analysis: Benchmarking [Online]. 2012. Available from : <http://www.pc.gov.au/inquiries/completed/regulatory-impact-analysis-benchmarking/report/ria-benchmarking.pdf> [2016, May].

Rodrigo, Delia. "Regulatory Impact Analysis in OECD Countries: Challenges for Developing Countries." [Online]. Available from <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/35258511.pdf>. [2016, June 10].

The Treasury, New Zealand Government. Regulatory Impact Analysis Handbook. [Online]. 2013. Available from: <http://www.treasury.govt.nz/regulation/regulatoryproposal/ria/handbook/ria-handbk-jul13.pdf>. [2016, May 20].

The Treasury, New Zealand Government. Developing a Regulatory Proposal. [Online]. 2013. Available from: <http://www.treasury.govt.nz/regulation/regulatoryproposal> [2016, May 20].

#### เอกสารไม่ได้ตีพิมพ์เผยแพร่

Oakley, Martin. Draft Regulatory Impact Analysis Guidelines for the Thailand Government. 2015.

Oakley, Martin. Purpose & Benefits of Regulatory Impact Analysis (RIA). 2015.

Oakley, Martin. Regulatory Reform Implementation Strategy. 2015.

Oakley, Martin. Public Consultation Guidelines. 2015.

Oakley, Martin. Corruption Impact Assessment Guidelines. 2015.

Oakley, Martin. Regulatory Compliance Cost Measurement Framework. 2015.

สัมภาษณ์รายบุคคล

กาญจนารัตน์ ลีวโรจน์ เมื่อวันที่ 26 สิงหาคม 2559 ณ รัฐสภา

รองทอง จันทร์วงศ์ เมื่อวันที่ 15 สิงหาคม 2559 ณ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปรกรณ์ นิลประพันธ์ เมื่อวันที่ 23 สิงหาคม 2559 ณ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ลัดดาวัลย์ ตันติวิทยาพิทักษ์ เมื่อวันที่ 19 สิงหาคม 2559 ณ สำนักงานคณะกรรมการปัจจุบນหมาย

สุธรรม อุย្�янธรรม เมื่อวันที่ 23 สิงหาคม 2559 ณ กระทรวงเทคโนโลยีและการสื่อสาร

## ภาคผนวก 1

### ตัวอย่างการกรอกแม่แบบการวิเคราะห์ผลกระบวนการในการออกแบบภายใต้สังคมดิจิทัล

ตัวอย่างการกรอกแม่แบบการวิเคราะห์ผลกระบวนการในการออกแบบภายใต้สังคมดิจิทัลนี้ คณานักวิจัยได้พัฒนาขึ้นจากตัวอย่างของผู้เชี่ยวชาญชาวต่างประเทศโดยการปรับปรุงให้สอดคล้องกับเนื้อหาและรูปแบบตามที่คณานักวิจัยเสนอแนะ

#### 1. ข้อเท็จจริงเรื่องการห้ามเด็กอายุต่ำกว่า 6 ปี โดยสารรถจักรยานยนต์

ปัจจุบันอุบัติเหตุในการจราจรที่เกิดขึ้นกับรถจักรยานยนต์ในประเทศไทยได้คร่าชีวิตของประชาชนทั้งที่เป็นผู้ขับขี่และผู้โดยสารไปเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะการเสียชีวิตและบาดเจ็บของเด็กที่โดยสารรถจักรยานยนต์อันเป็นการทำให้เกิดความสูญเสียทั้งชีวิตและทรัพย์สิน ซึ่งปัญหาดังกล่าวมีสาเหตุมาจากการลาก่อนจักรยานยนต์ไม่ว่าจะเป็นสาเหตุจากตัวเด็กเองเนื่องจากความมั่นใจว่างของเด็กในการโดยสารรถจักรยานยนต์ยังมีไม่เพียงพอ ทำให้เด็กที่โดยสารรถจักรยานยนต์มีความเสี่ยงที่จะได้รับอันตรายจากการบาดเจ็บหรือเสียชีวิตมากกว่าผู้ใหญ่ หากพลดักตกหรือเกิดอุบัติเหตุประการอื่นในขณะโดยสารรถจักรยานยนต์นั้น โดยสถิติพบว่าเด็กเล็กที่โดยสารรถจักรยานยนต์มีโอกาสแพลงหลบหลีกห่างโดยสาร หรือหากเกิดอุบัติเหตุเด็กจะถูกเหวี่ยงกระเด็นตกจากรถจักรยานยนต์ ทำให้ได้รับบาดเจ็บหรือเสียชีวิตเป็นจำนวนร้อยละ 10.4 ของจำนวนทั้งหมด นอกจากนี้ยังมีสาเหตุจากผู้ขับขี่รถจักรยานยนต์ที่มีความคึกคักของ มีการดื่มเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ หรือเสพติดเสพติด มีความเหนื่อยล้าอ่อนเพลีย หรือมีโรคประจำตัว หรือผู้ขับขี่ไม่มีใบอนุญาตขับขี่และขาดความชำนาญในการขับขี่ หรือการขับขี่ฝ่าฝืนกฎจราจร รวมถึงการไม่สวมหมวกนิรภัยทั้งคนขับขี่และผู้โดยสาร สาเหตุจากผู้บังคับใช้กฎหมาย คือผู้บังคับใช้กฎหมายละเอียดในการตรวจสอบสมรรถนะของรถจักรยานยนต์ก่อนที่จะมีการต่อทะเบียนประจำปี ทำให้มีรถจักรยานยนต์ที่เสื่อมสมรรถนะ หรือการที่ผู้บังคับใช้กฎหมายละเอียดการปฏิบัติหน้าที่ในการเอาจริงกับการกระทำที่ผิดกฎหมายจราจร สาเหตุจากปัจจัยทางสิ่งแวดล้อม เช่น สภาพถนนไม่มีความเหมาะสมในการสัญจร เช่น เป็นหลุมเป็นป่า พื้นผิวชรุขระ การใช้ทางเท้าสาธารณะไม่เอื้ออำนวย หรือ มีทางเดินเท้าแต่ไม่สิ่งก่อสร้างกีดขวางทางเดินเท้านั้น เป็นต้น สาเหตุจากปัจจัยทางด้านยานพาหนะ คือ อายุการใช้งานของยานพาหนะ ความชำรุดบกพร่องของยานพาหนะ เช่น ยางรถจักรยานยนต์ เบรก ระบบป้องกันการสะเทือนของรถ ไฟส่องสว่างและความชำรุดบกพร่องอื่น ๆ เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีสาเหตุมาจากปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ คือฐานะทางเศรษฐกิจของแต่ละครัวเรือนมีแตกต่างกันออกไป เป็นไปไม่ได้ที่ทุกครัวเรือนจะต้องมีรถจักรยนต์หรือใช้รถจักรยนต์แทนรถจักรยานยนต์ รวมถึงสาเหตุที่มาจากปัจจัยทางสังคม ได้แก่ ปัญหาการจราจรที่แออัด ทำให้มีการเลือกใช้การโดยสารรถจักรยานยนต์ ในช่วงเวลาที่เร่งรีบ และระบบขนส่งสาธารณะที่ไม่เอื้ออำนวยในการใช้เดินทางอย่างทั่วถึงเพียงพอ

การเสียชีวิตและบาดเจ็บของเด็กอายุต่ำกว่า 6 ปีซึ่งโดยสารรถจักรยานยนต์ เนื่องมาจากอุบัติเหตุในการจราจรเป็นปัญหาที่ทวีความรุนแรงมากขึ้นเรื่อย ๆ และเกิดในทุกท้องที่ทั่วประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งใน

เมืองใหญ่ที่มีการจราจรหนาแน่น เมื่อศึกษาจากข้อมูลทางสถิติแล้วพบว่า ปัญหาการเสียชีวิตและการบาดเจ็บของเด็กที่โดยสารรถจักรยานยนต์นั้นพบได้อยู่เสมอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเด็กเล็ก คือเด็กอายุต่ำกว่า 6 ปี เนื่องจากเด็กที่มีอายุต่ำกว่า 6 ปียังไม่สามารถใช้ความรับรู้และระวังได้อย่างเต็มที่ ทำให้เด็กมีความเสี่ยงที่จะได้รับอันตรายจากการโดยสารรถจักรยานยนต์แล้วเกิดอุบัติเหตุมากกว่าคนทั่วไป อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงการแก้ปัญหาที่ผ่านมานั้นยังไม่มีการกำหนดเกี่ยวกับการโดยสารรถจักรยานยนต์โดยใช้อาบุญของผู้โดยสารเป็นเกณฑ์ จึงอาจจะเป็นช่องว่างที่สำคัญที่ก่อให้เกิดความเสียหายเป็นอย่างมาก

การตายและการบาดเจ็บบนท้องถนนเป็นปัญหาที่มีความสำคัญอย่างมากในประเทศไทย องค์กรต่างๆ หลายองค์กรได้มีการรณรงค์ป้องกันเด็กจากการเสียชีวิตหรือการบาดเจ็บในขณะโดยสารรถจักรยานยนต์ จากการศึกษาข้อมูลทางสถิติพบว่า เด็กที่มีอายุต่ำกว่าหกปีมีจำนวนอย่างต่ำถึง 204 รายหรือร้อยละ 2 ของจำนวนการเสียชีวิตจากการจักรยานยนต์ทั้งหมด 10,187 ราย องค์กรอนามัยโลกประมาณการว่ามีเด็กที่มีอายุต่ำกว่าหกปีเป็นจำนวนถึง 389 ราย หรือร้อยละ 2 ของจำนวนการเสียชีวิตจากการจักรยานยนต์ทั้งหมด 19,187 ราย ในจำนวนเด็กที่เสียชีวิตพบว่า มีจำนวน 5.1 หรือ 9.7 คนต่อจำนวนประชากร 100,000 คนที่เป็นเด็กอายุต่ำกว่าหกปี ความเสี่ยงของการเสียชีวิตสำหรับเด็กที่มีอายุต่ำกว่าหกปีซึ่งเป็นผู้โดยสารรถจักรยานยนต์ คือ 1.8 ถึง 3.5 ต่อระยะทางที่ยานพาหนะได้ใช้ในการเดินทาง 100 ล้านกิโลเมตร และมีข้อมูลอย่างเป็นทางการประมาณการจำนวนเด็กที่ได้รับบาดเจ็บเล็กน้อย 7,956 คน ส่วนองค์กรอนามัยโลกประมาณการจำนวนเด็กที่ได้รับบาดเจ็บร้ายแรงเป็นจำนวน 5,057 คน และจำนวนเด็กที่ได้รับบาดเจ็บเล็กน้อย 15,171 คน ปัญหาการเสียชีวิตและบาดเจ็บของเด็กอายุต่ำกว่า 6 ปีซึ่งโดยสารรถจักรยานยนต์ เป็นมาจากการอุบัติเหตุในการจราจร ก่อให้เกิดผลกระทบในวงกว้างต่อทั้งตัวเด็กซึ่งเป็นผู้ประสบอันตรายจากอุบัติเหตุในการโดยสารรถจักรยานยนต์ บุคคลในครอบครัวของเด็ก องค์กรผู้ใช้บังคับกฎหมาย ตำรวจ องค์กรกู้ภัย รวมถึงผู้ช่วยและผู้โดยสาร ไม่ว่าใช้ยานพาหนะประเภทใด ส่งผลกระทบต่อประเทศทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคม โดยในด้านเศรษฐกิจนั้น ปัญหานี้ทำให้รัฐมีต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายที่เพิ่มมากขึ้น ในด้านการเยียวยาความเสียหายจากเด็กผู้ประสบภัยจากการโดยสารรถจักรยานยนต์ ทั้งค่าเสียหายทางด้านทรัพย์สินและทางตัวบุคคล รวมถึงการที่ภาครัฐต้องมีค่าใช้จ่ายในการวางแผนการป้องกันและแก้ไขการเกิดอุบัติเหตุ และในด้านสังคมนั้น ทำให้เด็กซึ่งเป็นผู้ที่ยังไม่อาจใช้ความรับรู้และระวังได้อย่างเพียงพอไปเสี่ยงภัยในการโดยสารรถจักรยานยนต์ จนเกิดความเสียหายแก่ชีวิตและร่างกายของเด็กนั้น รวมถึงส่งผลกระทบต่อครอบครัวอันเป็นหน่วยหนึ่งของสังคม บุคคลผู้เกี่ยวข้องในการเยียวยา ทำให้รัฐมีภาระเพิ่มมากขึ้นในการป้องกันและแก้ไขความเสียหายนั้น อีกทั้งเมื่อมีอัตราการเสียชีวิตและบาดเจ็บมากขึ้น จะเป็นภาพลักษณ์ในทางลบต่อประเทศซึ่งสะท้อนถึงมาตรการที่ล้มเหลวของรัฐในการจัดการกับปัญหานี้

แม้ว่ากิจกรรมของประเทศไทยในปัจจุบันจะได้กำหนดให้ผู้ขับขี่รถจักรยานยนต์และผู้โดยสารต้องสวมหมวกนิรภัย ซึ่งจะสามารถช่วยให้ลดความรุนแรงของการบาดเจ็บที่เกิดแก่ศีรษะอันเนื่องมาจากการอุบัติเหตุ การชนได้ แต่อย่างไรก็ตาม จากการประมาณการพบว่า แม้ผู้ขับขี่รถจักรยานยนต์ส่วนใหญ่จะสวมหมวกนิรภัย

แต่กลับมีจำนวนผู้โดยสารเพียงร้อยละ 9 เท่านั้นที่ส่วนหมากนิรภัย ทั้งนี้ รัฐบาลได้จัดการอบรมสาธารณะเพื่อส่งเสริมให้ผู้โดยสารรถจักรยานยนต์ส่วนหมากนิรภัย แต่ยังคงไม่ประสบความสำเร็จในการลดจำนวนผู้โดยสารที่ไม่ส่วนหมากนิรภัยลงได้ แม้กระนั้น กฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันนั้นยังไม่สามารถบังคับใช้ได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากผู้บังคับใช้กฎหมายมีจำนวนไม่เพียงพอจึงไม่สามารถทำหน้าที่ได้อย่างทวีถึง อีกทั้งทัศนคติและค่านิยมของบุคคลในการให้เด็กส่วนหมากนิรภัยยังมีน้อย เพราะมองว่าการให้เด็กส่วนหมากนิรภัยจะทำให้เด็กได้รับบาดเจ็บที่คอ

ในต่างประเทศมีปัญหานี้เกิดขึ้นด้วยเช่นกัน จากรายงานขององค์กรอนามัยโลกเกี่ยวกับความปลอดภัยของรถจักรยานยนต์ในประเทศไทย เผยตัวเลขวันออกเฉียงได้ เปิดเผยข้อมูลให้เห็นว่าประเทศไทยในอดีต และประเทศไทยบังคับใช้กฎหมายนี้กับประเทศไทย โดยพบว่าในประเทศไทยดังกล่าวมีการบาดเจ็บจากอุบัติเหตุบนท้องถนนในกรณีของผู้ขับขี่รถจักรยานยนต์เป็นจำนวนมากตามที่ปรากฏในรายงาน คือ ร้อยละ 25 ถึงร้อยละ 70 ของผู้ได้รับบาดเจ็บทั้งหมด และในจำนวนผู้ได้รับบาดเจ็บเหล่านี้ มีเด็กที่มีอายุต่ำกว่า 10 ปี เป็นจำนวนมากร้อยละ 2 ถึงร้อยละ 3 แต่ไม่ปรากฏว่ามีมาตรการแก้ไขกรณีผู้โดยสารรถจักรยานยนต์ซึ่งเป็นเด็กแต่อย่างใด ส่วนประเทศอสเตรเลียก็มีปัญหานี้เช่นเดียวกัน แต่มีการใช้มาตรการทางกฎหมายในการกำหนดห้ามเด็กอายุต่ำกว่าหกปีโดยสารรถจักรยานยนต์ โดยในปี พ.ศ. 2553 พบร่างมีเด็กอายุต่ำกว่า 16 ปีจำนวน 52 ราย เสียชีวิตเนื่องจากการเป็นผู้โดยสารรถจักรยานยนต์ หรือคิดเป็นร้อยละ 3.85 ของจำนวนการเสียชีวิตบนท้องถนนในประเทศอสเตรเลียซึ่งมีจำนวน 1,352 ราย

ดังนั้น ภาครัฐจึงระดมความคิดเพื่อที่จะมีมาตรการป้องกันมิให้เด็กที่มีอายุต่ำกว่า 6 ปี เสียชีวิตหรือได้รับบาดเจ็บจากการเป็นผู้โดยสารรถจักรยานยนต์หรือลดจำนวนผู้ประสบอุบัติเหตุที่เป็นเด็กเล็ก โดยจะสามารถดำเนินการแก้ปัญหาได้ดังต่อไปนี้

ทางเลือกที่ 1 คือ การกำหนดห้ามนิให้เด็กที่มีอายุต่ำกว่า 6 ปีโดยสารรถจักรยานยนต์อย่างเด็ดขาด กล่าวคือบังคับใช้ทุกช่วงเวลาและทุกพื้นที่ทั่วประเทศ โดยรัฐและหน่วยงานของรัฐผู้ออกกฎหมายเบียบนี้ จะจัดให้เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องบังคับใช้ระเบียบดังกล่าวอย่างเข้มงวด รวมถึงประกาศให้ประชาชนทราบถึงข้อห้ามและสภาพบังคับดังกล่าว ทางเลือกนี้จะเป็นการป้องกันและลดอัตราการเสียชีวิตและบาดเจ็บของเด็กอายุต่ำกว่าหกปีจากการโดยสารรถจักรยานยนต์ เป็นผลดีแก่ผู้ให้บริการรถประจำทางและผู้ให้บริการรับจ้างประเภทอื่น เนื่องจากประชาชนหันไปใช้การโดยสารประเภทอื่น ๆ แทนในการรับส่งเด็กอายุต่ำกว่าหกปี และช่วยลดภาระแก่รัฐในการสร้างมาตรการป้องกัน และเยียวยาความเสียหาย ซึ่งทางเลือกนี้ส่งผลกระทบต่อครอบครัวที่มีบุตรหลานอายุต่ำกว่า 6 ปีและใช้รถจักรยานยนต์เป็นวิธีการหลักในการเดินทาง ซึ่งมีจำนวนประมาณ 970,941 คน ส่งผลกระทบโดยตรงต่อผู้ให้บริการรถจักรยานยนต์รับจ้างที่ให้บริการแก่เด็กที่มีอายุต่ำกว่าหกปี นอกจากนี้ยังส่งผลต่อรัฐที่ต้องเพิ่งงบประมาณทั้งด้านบุคลากร เช่น เงินเดือนในการจ้างเจ้าหน้าที่เพื่อควบคุมดูแลให้ประชาชนปฏิบัติตามกฎหมาย และด้านการป้องกันความเสียหาย

อย่างไรก็ตี ทางเลือกดังกล่าวอาจจะทำให้ครอบครัวที่มีเด็กอายุต่ำกว่า 6 ปีและใช้รถจักรยานยนต์เป็นยานพาหนะหลักอาจจะไม่ปฏิบัติตามกฎหมายใหม่นี้ โดยเฉพาะครอบครัวที่มีฐานะไม่ดี เนื่องจากเป็นการสร้างภาระแก่ประชาชนที่จะต้องเปลี่ยนจากการรถจักรยานยนต์เป็นรถยนต์ซึ่งจะทำให้ค่าใช้จ่ายของครอบครัวสูงมาก ทำให้กลุ่มผู้ขับขี่รถจักรยานยนต์รับจ้างไม่ปฏิบัติตามเนื่องจากเป็นทางเลือกที่มีความเคร่งครัดเกินไปและการไม่รับผู้โดยสารที่เป็นเด็กอายุต่ำกว่า 6 ปีจะเป็นการเสียรายได้และทำให้เสียประโยชน์ แต่กลุ่มผู้บังคับใช้กฎหมายอาจจะปฏิบัติตามโดยสมัครใจเนื่องจากเป็นการกระทำโดยชอบด้วยกฎหมาย และเป็นการกระทำตามหน้าที่ รวมถึงกลุ่มคนที่ตระหนักรู้ว่าการให้เด็กโดยสารรถจักรยานยนต์เป็นอันตรายปัญหาที่จะปฏิบัติตามทางเลือกนี้ เนื่องจากทางเลือกดังกล่าวส่งผลกระทบต่อประชาชนในสังคมซึ่งจำเป็นต้องมีการตรวจสอบความโปร่งใสและประสิทธิภาพของทางเลือกนี้ เพื่อให้ทราบความเหมาะสมของข้อห้ามให้เด็กอายุต่ำกว่าหกปีโดยสารรถจักรยานยนต์รับจ้าง โดยขั้นตอนในการตรวจสอบเป็นไปตามพระราชบัญญัติการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. 2558 กำหนดให้หน่วยงานของรัฐทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายนั้นเมื่อได้บังคับใช้เป็นระยะเวลา 5 ปี

เมื่อพิจารณาทางเลือกดังกล่าวแล้วพบว่า ทางเลือกนี้สามารถปฏิบัติได้จริง เพราะมีสภาพบังคับเป็นกฎหมาย และบังคับใช้อย่างเคร่งครัด แต่อาจจะมีเหตุให้เกิดการไม่ปฏิบัติตามบางประการ เพราะประชาชนมีทัศนคติว่าไม่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายเนื่องจากความเคยชิน หากไม่มีการบังคับใช้อย่างจริงจัง นอกจากนี้ยังอาจมีปัญหาเนื่องจากเจ้าหน้าที่ไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายได้อย่างจริงจัง เพราะกฎหมายนี้ใช้บังคับทุกพื้นที่ จำนวนเจ้าหน้าที่อาจไม่เพียงพอต่อการจัดการต่อผู้กระทำความผิด

ทางเลือกที่ 2 คือ การกำหนดข้อห้ามให้เด็กที่มีอายุต่ำกว่าหกปีโดยสารรถจักรยานยนต์ในบางบริเวณที่พิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นบริเวณที่มีความเสี่ยงสูง (black spots) และมีปริมาณการเดินทางบ่อยครั้ง อีกทั้งมีความจำเป็นที่จะต้องมีการศึกษาวิจัยเพิ่มเติมเพื่อรับบุคลากรที่นั้นต่อไป ในปัจจุบันศูนย์วิจัยอุบัติเหตุแห่งประเทศไทยกำลังทำการศึกษาเพื่อรับบุคลากรที่มีความเสี่ยงสูงในแต่ละจังหวัด โดยผลการศึกษาดังกล่าวจะช่วยให้สามารถทราบจำนวนบริเวณที่มีความเสี่ยงสูงในประเทศไทยได้ เป้าหมายของโครงการดังกล่าวเป็นไปเพื่อเสริมสร้างความปลอดภัยบนท้องถนนโดยการใช้มาตรการทางวิศวกรรม เพื่อประเมินมาตรฐานการทางวิศวกรรมโดยการใช้วิธีการวิเคราะห์เปรียบเทียบก่อนและหลังการใช้มาตรการ และเพื่อนำเสนอผลประโยชน์สำหรับหน่วยงานผู้อุปนิสัยฯ ที่จะได้รับจากมาตรการทางวิศวกรรม ดังกล่าว ทั้งยังเป็นการจัดทำข้อมูลให้กับโครงการอื่นที่มีการศึกษาคล้ายคลึงกัน จำนวนบริเวณที่มีความเสี่ยงสูงทั้งหมด 10 จุดจะถูกเลือกขึ้นมาจากการจัดทำข้อมูล การวางแผนคิดและออกแบบรายละเอียด และการดำเนินการปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสม

ทางเลือกนี้มีความคล้ายคลึงกับทางเลือกที่ 1 เนื่องจากเป็นการแก้ไขปัญหาโดยใช้มาตรการทางกฎหมายเข่นเดียว กัน แต่ทางเลือกที่ 2 นี้อาจจะมีปัญหาและอุปสรรคหนึ่งคือว่าการบังคับใช้

กฎระเบียบที่มีการห้ามเพียงบางพื้นที่ เช่นนี้ จะอยู่ในระดับที่สามารถจัดการได้มากกว่าทางเลือกที่ 1 เนื่องจากผู้บังคับใช้กฎหมาย เช่น ตำรวจจะมีการบังคับใช้กฎหมายในพื้นที่ที่ควบคุม และอาจมีศักยภาพและทรัพยากรที่เพียงพอในการกำกับดูแลและบังคับใช้มาตรการการห้ามเฉพาะบริเวณพื้นที่สี่แยกได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ทางเลือกที่ 3 เป็นการติดตั้งป้ายเตือนที่มีการออกแบบอย่างเหมาะสมในบริเวณที่มีความเสี่ยงสูง ทั้งนี้รูปแบบของป้ายเตือนจะต้องสามารถสื่อสารกับผู้ขับขี่รถจักรยานยนต์ได้อย่างชัดเจนว่าผู้ขับขี่รถจักรยานยนต์นั้นกำลังเข้าสู่บริเวณที่เคยมีการเกิดอุบัติเหตุและการเสียชีวิตจำนวนมาก โดยจะมีลักษณะใกล้เคียงกันกับสัญลักษณ์ 'blackspot' ที่ถูกติดตั้งตามสีแยกที่มีการเสียชีวิตจำนวนมากในรัฐวิกตอเรีย ประเทศออสเตรเลีย และเข่นเดียวกันกับกรณีของทางเลือกที่ 2 ในปัจจุบันยังคงไม่สามารถระบุบริเวณที่มีความเสี่ยงสูงได้และยังคงจำเป็นที่จะต้องมีการศึกษาวิจัยเพิ่มเติมเพื่อรับบริเวณพื้นที่นั้นต่อไป โดยรัฐและหน่วยงานของรัฐออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องออกแบบ จัดทำและติดตั้งป้ายเตือนในบริเวณที่มีความเสี่ยงสูง ทางเลือกนี้เป็นการใช้วิธีการกำกับควบคุมดูแลอย่างมีประสิทธิภาพ โดยการปฏิบัติตามป้ายเตือนนั้นจำเป็นต้องอาศัยความสมัครใจของผู้ใช้ท้องถนนทั้งหมด ในการที่จะใช้ความระมัดระวังและหลีกเลี่ยงความเสี่ยงให้เพิ่มมากขึ้นเมื่อขับขี่ผ่านบริเวณที่มีความเสี่ยงสูงเหล่านั้น ดังนั้นประชาชนจึงสามารถปฏิบัติตามป้ายเตือนได้โดยสมัครใจ เนื่องจากไม่มีผู้ใดที่จะเสียประโยชน์จากการปฏิบัติตามทางเลือกนี้ อย่างไรก็ได้กลุ่มคนบางกลุ่มอาจจะไม่ปฏิบัติตามเนื่องจากทางเลือกนี้ไม่มีสภาพบังคับ และทางเลือกนี้อาจจะต้องใช้งบประมาณจำนวนมากในการดำเนินการจัดทำ และติดตั้งป้ายเตือน และอาจจะเป็นการสร้างความไม่สงบแก่ผู้ใช้ทางเดินเท้า เนื่องจากกีดขวางทางเดิน

ทางเลือกนี้สามารถกระทำได้โดยขอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากเป็นการใช้อำนาจรัฐเพื่อประโยชน์ส่วนรวมที่มากกว่าความยากลำบากของประชาชนที่ได้รับผลกระทบ โดยจะช่วยให้ผู้ขับขี่รถจักรยานยนต์และผู้ขี่ยานพาหนะประเภทอื่นนอกจากรถจักรยานยนต์จะใช้ความระมัดระวังเพิ่มมากขึ้น อย่างไรก็ได้ ทางเลือกนี้จำเป็นต้องมีการตรวจสอบ โดยเฉพาะเพื่อความโปร่งใสเนื่องจากทางเลือกนี้เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อ และจัดจ้างโดยสามารถตรวจสอบได้จากคุณภาพของป้ายเตือนว่าสัมพันธ์กับราคารึไม่

เมื่อพิจารณาในด้านของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐพบว่า ทางเลือกนี้สามารถปฏิบัติได้จริง เพราะรัฐมีงบประมาณ และบุคลากรอย่างเพียงพอในการดำเนินการจัดทำและติดตั้งป้ายเตือนในบริเวณที่มีความเสี่ยงสูง แต่อาจมีเหตุให้ไม่ปฏิบัติตามทางเลือกด้วย เพราะยังไม่สามารถทราบได้ถึงพื้นที่สี่แยกที่แท้จริงที่เกิดอุบัติเหตุ และเกิดการเสียชีวิตและการบาดเจ็บเป็นจำนวนมาก ส่วนในด้านประชาชนนั้น เนื่องจากทางเลือกนี้จำเป็นต้องอาศัยความสมัครใจของผู้ใช้ท้องถนนทั้งหมดในการที่จะใช้ความระมัดระวังและหลีกเลี่ยงความเสี่ยง ประกอบการแจ้งเตือนจากป้ายเตือนด้วย ดังนั้นจึงเป็นภารายกับทางเลือกนี้ที่ต้องเพิ่มระดับการปฏิบัติตามกฎระเบียบของประชาชนได้

ทางเลือกที่ 4 คือ การให้ความรู้ที่เน้นย้ำเกี่ยวกับจำนวนการเสียชีวิตและการบาดเจ็บของเด็ก และมาตรการที่เหมาะสมในการลดความเสี่ยงของการเสียชีวิตหรือการบาดเจ็บนั้น การให้ความรู้ดังกล่าวอาจรวมถึง การบททวนข้อบังคับเกี่ยวกับการสวมหมวกนิรภัยและการให้คำแนะนำทำการแพทย์ที่เหมาะสม เกี่ยวกับประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นแก่เด็กเล็กเมื่อมีการสวมหมวกนิรภัย โดยรู้และหน่วยงานของรัฐจัดทำโครงการให้ความรู้แก่สาธารณะนั้น เพื่อสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับการสวมหมวกนิรภัยแก่เด็กว่ามีได้ก่อให้เกิดการบาดเจ็บที่คุณ และมีแนวโน้มที่จะต้องจัดเป็นโครงการระยะยาวเพื่อเสริมสร้างความมั่นใจให้กับชุมชน และชักจูงให้ผู้ปกครองส่งเสริมให้บุตรหลานของตนสวมหมวกนิรภัย ทางเลือกนี้จะทำให้ประชาชนมีความเข้าใจเกี่ยวกับการสวมหมวกนิรภัย ซึ่งจะช่วยให้เพิ่มความปลอดภัยให้แก่ผู้ขับขี่และผู้โดยสารรถจักรยานยนต์มากขึ้น และเป็นการลดภาระของรัฐในการจัดหาเจ้าหน้าที่สำหรับการใช้บังคับกฎหมาย เพราะประชาชนมีความเข้าใจและปฏิบัติตามกฎหมาย

ทางเลือกนี้เป็นการใช้วิธีการกำกับควบคุมดูแลอย่างมีประสิทธิภาพ โดยการให้ความรู้เกี่ยวกับความปลอดภัยบนท้องถนนนั้นเป็นการทำให้ประชาชนเกิดความเข้าใจและตระหนักรถึงความสำคัญของมาตรการป้องกันอุบัติเหตุต่าง ๆ ดังนั้น ประชาชนจึงสามารถปฏิบัติตามมาตรการเกี่ยวกับความปลอดภัยได้โดยสมัครใจ เนื่องจากไม่มีผู้ใดที่จะเสียประโยชน์จากการปฏิบัติตามทางเลือกนี้ และทางเลือกนี้จะช่วยลดภาระของรัฐในการจัดหาเจ้าหน้าที่สำหรับการดูแลความปลอดภัยของประชาชน เพราะประชาชนมีความเข้าใจและปฏิบัติตามกฎหมายอย่างไรก็ได้ อาจมีกลุ่มคนบางกลุ่มไม่ปฏิบัติตามเนื่องจากทางเลือกนี้ไม่สภาพบังคับ และทางเลือกนี้ยังเป็นการเพิ่มงบประมาณแก่รัฐ เนื่องจากการจัดการโครงการจำเป็นต้องกระทำในระยะยาว และดำเนินการหลายๆ ครั้ง ทำให้ต้องใช้ค่าใช้จ่ายเป็นจำนวนมาก และทางเลือกนี้จำเป็นต้องมีการตรวจสอบโดยเฉพาะเพื่อความโปร่งใสเนื่องจากทางเลือกนี้ต้องใช้งบประมาณเป็นจำนวนมาก อาจมีการทุจริตเกิดขึ้น ภายในหน่วยงาน โดยสามารถตรวจสอบได้จากหลักฐานการใช้จ่ายเงินประกอบกับประสิทธิภาพของการจัดโครงการ และตรวจสอบเพื่อทราบผลจากการปฏิบัติได้จากข้อมูลทางสถิติเกี่ยวกับการลดลงของการบาดเจ็บ หรือเสียชีวิตของเด็กอายุต่ำกว่าหกปีเนื่องจากการโดยสารรถจักรยานยนต์

ในด้านของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทางเลือกนี้สามารถปฏิบัติได้จริง เพราะรัฐมีงบประมาณ และบุคลากรอย่างเพียงพอในการดำเนินการจัดโครงการให้ความรู้แก่สาธารณะเพื่อสร้างความเข้าใจในเรื่องความปลอดภัยบนท้องถนน โดยเฉพาะการสวมหมวกนิรภัย ส่วนด้านของประชาชนนั้น ประสิทธิภาพของทางเลือกในการให้ความรู้แก่สาธารณะขึ้นอยู่กับมุมมองของสาธารณะนั้นที่มีต่อความเสี่ยงในการเสียชีวิตและการบาดเจ็บของเด็ก ตลอดจนการบังคับใช้กฎหมายเบียบ เช่น ในกรณีข้อบังคับเกี่ยวกับการสวมหมวกนิรภัยสำหรับผู้ขับขี่และผู้โดยสารรถจักรยานยนต์ หากปรากฏว่าพื้นที่ส่วนใหญ่ของประเทศไทยมีการปฏิบัติตามกฎหมายเบียบในระดับที่ต่ำ ก็อาจเป็นการยากที่แนบปฏิบัติในการบังคับใช้กฎหมายเบียบในปัจจุบันจะสามารถเพิ่มระดับการปฏิบัติตามกฎหมายเบียบของประชาชนได้ ด้วยเหตุนี้ ทางเลือกที่ 4 นี้จึงไม่ใช่ทางเลือกที่เป็นไปได้ที่จะนำมาปรับ

ใช้เพียงทางเลือกเดียว เพื่อแก้ปัญหาการเสียชีวิตและการบาดเจ็บของเด็ก และจะไม่ถูกนำมารพิจารณาและประเมินค่าต่อไปในฐานะทางเลือกที่เป็นไปได้ ทั้งนี้ ประสิทธิผลของโครงการอบรมดังกล่าวขึ้นอยู่กับว่าจะมีความเห็นแย้งจากบุคลากรทางการแพทย์มากน้อยเพียงใด ดังนั้น จึงมีความเสี่ยงว่าโครงการอบรมดังกล่าวอาจล้มเหลวในการเพิ่มสัดส่วนของจำนวนเด็กที่สมมานิรภัยให้มีจำนวนมากขึ้นจนคุ้มค่าแก่การลงทุนของรัฐบาล เมื่อเปรียบเทียบกับการเอาเงินทุนของรัฐบาลจำนวนเดียวกันนี้ไปใช้ในมาตรการอื่นที่อาจมีแนวโน้มมากกว่าที่จะก่อให้เกิดประโยชน์แก่การเสริมสร้างความปลอดภัยบนท้องถนนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

แม้จะมีวิธีการแก้ปัญหาร่องเด็กที่มีอายุต่ำกว่าหกปีเสียชีวิตหรือได้รับบาดเจ็บจากการเป็นผู้โดยสารรถจักรยานยนต์น้ำหลายวิธี แต่ก็ต้องคำนึงถึงข้อจำกัดต่าง ๆ ที่อาจจะเป็นอุปสรรคต่อการแก้ปัญหา เช่น ข้อจำกัดในด้านทรัพยากร คือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีจำนวนไม่เพียงพอในการปฏิบัติหน้าที่ และสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ ที่จำเป็นต้องมีอยู่ในสถานที่ต่างๆ ไม่สามารถจัดตั้งขึ้นได้ รวมถึงยังคงมีปัญหาเกี่ยวกับการขนส่งสาธารณะที่มีจำนวนไม่เพียงพอ กับความต้องการใช้บริการของประชาชนและยังไม่ครอบคลุม เส้นทางที่ประชาชนต้องการ นอกเหนือจากนี้ยังมีข้อจำกัดด้านสังคม คือครอบครัวไม่ดูแลเอาใจใส่เด็กและปล่อย俾ละเลยให้เด็กขึ้นไปหรือซ้อนห้ายรถจักรยานยนต์ และคนในสังคมไม่ช่วยกันดูแลและสอนส่องและห้ามปราบในการให้เด็กโดยสารรถจักรยานยนต์ เป็นต้น ดังนั้นการแก้ไขปัญหาร่องเด็กที่มีอายุต่ำกว่าหกปีเสียชีวิตหรือได้รับบาดเจ็บจากการเป็นผู้โดยสารรถจักรยานยนต์ได้ จะต้องพิจารณาผลติดผลเสียให้รอบด้าน พร้อมกับรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียจากปัญหานี้ เพื่อที่จะสามารถป้องกันไม่ให้เด็กที่มีอายุต่ำกว่าหกปีเสียชีวิตหรือได้รับบาดเจ็บจากการเป็นผู้โดยสารรถจักรยานยนต์ได้อย่างมีประสิทธิภาพที่สุด

## 2. ตัวอย่างการกรอกแบบการวิเคราะห์ผลกระบวนการในการออกแบบ

แบบการวิเคราะห์ผลกระบวนการในการออกแบบ	
ปัญหาที่มีความจำเป็นต้องแก้ไข	การเสียชีวิตและการบาดเจ็บของเด็กอายุต่ำกว่า 6 ปี ที่ได้สารรถจักรยานยนต์
หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่แก้ไขปัญหา	กรรมการขนส่งทางบก กระทรวงคมนาคม
บทสรุปโดยย่อ	
<p>จากการวิเคราะห์พบว่า ปัญหาการเสียชีวิตและการบาดเจ็บของเด็กที่มีอายุต่ำกว่า 6 ปีจากการโดยสารรถจักรยานยนต์นั้น มีความสำคัญที่ควรจะมีมาตรการในการป้องกันไม่ให้เกิดอันตรายแก่เด็ก เนื่องจากเด็กที่มีอายุต่ำกว่า 6 ปียังไม่อาจใช้ความรับรู้ได้อย่างเหมาะสมในการโดยสารรถจักรยานยนต์ เมื่อเกิดอุบัติเหตุขึ้นแล้วทำให้เกิดความสูญเสียมากกว่าในกรณีปกติของบุคคลทั่วไป ดังนั้น กรรมการขนส่งทางบกจึงได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการคิดเห็นครั้งแรกเกี่ยวกับปัญหานี้ เพื่อเป็นข้อมูลสำหรับการวิเคราะห์ปัญหาและกำหนดทางเลือกต่อไป โดยทางเลือกในการแก้ปัญหานี้ พบว่ามีมาตรการห้ามอย่างเด็ดขาดทุกพื้นที่ ทางเลือกที่ 1 การออกแบบห้ามอย่างเด็ดขาดทุกพื้นที่ ทางเลือกที่ 2 การออกแบบห้ามเฉพาะในบางพื้นที่ ทางเลือกที่ 3 การจัดทำป้ายเตือนสำหรับบริเวณพื้นที่เสี่ยง และทางเลือกที่ 4 คือการให้ความรู้แก่ประชาชน ซึ่งเมื่อทำการประเมินทางเลือกโดยผู้เชี่ยวชาญ ประกอบกับการวิเคราะห์ผลผลกระทบอย่างรอบด้านแล้ว ทางเลือกที่ได้รับคัดเลือกคือ ทางเลือกที่ 2 การออกแบบห้ามเฉพาะในบางพื้นที่ โดยเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522</p>	
ข้อสังเกตเพื่อประกอบการพิจารณา	
ส่วนที่ 1 การระบุปัญหา	
<p>1. ปัญหาคืออะไร</p> <p>ปัญหาการเสียชีวิตและการบาดเจ็บของเด็กอายุต่ำกว่า 6 ปีซึ่งโดยสารรถจักรยานยนต์ เนื่องมาจากอุบัติเหตุในการจราจร</p>	

## 2. สาเหตุของปัญหาคืออะไร

สาเหตุของปัญหาการเสียชีวิตและบาดเจ็บของเด็กอายุต่ำกว่า 6 ปี ซึ่งโดยสารรถจักรยานยนต์ เนื่องมาจากการอุบัติเหตุในการจราจรนั้น เมื่อพิจารณาอย่างรอบด้านแล้วเกิดขึ้นมาจากหลายปัจจัย ดังนี้

**ปัจจัยของเด็กซึ่งเป็นผู้โดยสาร – ความระมัดระวังของเด็กยังไม่เพียงพอในการโดยสาร**  
รถจักรยานยนต์ เด็กที่โดยสารรถจักรยานยนต์มีความเสี่ยงที่จะได้รับอันตรายจากการบาดเจ็บหรือเสียชีวิต หากพลัดตกหรือเกิดอุบัติเหตุประการอื่นในขณะโดยสารรถจักรยานยนต์นั้น เด็กอายุต่ำกว่า 6 ปี มีโอกาสเลื่อนหลับระหว่างโดยสาร ทำให้เมื่อเกิดอุบัติเหตุขึ้น เด็กอาจจะถูกเหวี่ยงออกจากรถจักรยานยนต์

**ปัจจัยของผู้ขับขี่รถจักรยานยนต์ – ความคึกคักของผู้ขับขี่ การดื่มเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ หรือเสพสิ่งเสพติด ความเหนื่อยล้าอ่อนเพลียรวมถึงโรคประจำตัวของผู้ขับขี่ การไม่มีใบอนุญาตขับขี่และขาดความชำนาญในการขับขี่ การขับขี่ฝ่าฝืนกฎจราจร ไม่ได้สวมหมวกนิรภัยทั้งคนขับขี่และผู้โดยสาร**

**ปัจจัยด้านผู้บังคับใช้กฎหมาย – ผู้บังคับใช้กฎหมายละเลยในการตรวจสอบสมรรถนะของรถจักรยานยนต์ก่อนที่จะมีการต่อทะเบียนประจำปี ทำให้มีรถจักรยานยนต์ที่เสื่อมสมรรถนะ ผู้บังคับใช้กฎหมายละเลยการปฏิบัติหน้าที่ในการเอาจรัดการกระทำที่ผิดกฎหมายจราจร**

**ปัจจัยทางสิ่งแวดล้อม - สภาพถนนไม่มีความเหมาะสมในการสัญจร เช่น เป็นหลุมเป็นบ่อ พื้นผิวชุ่มชื้น การใช้ทางเท้าสาธารณะไม่เอื้ออำนวย หรือมีทางเดินเท้าแต่มีสิ่งก่อสร้างกีดขวางทางเดินเท้าบัน**

**ปัจจัยทางด้านยานพาหนะ – อายุการใช้งานของยานพาหนะ ความชำรุดบกพร่องของยานพาหนะ เช่น ยางรถจักรยานยนต์เบรก ระบบป้องกันการสะเทือนของรถ ไฟส่องสว่างและความชำรุดบกพร่องอื่น ๆ**

**ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ – ฐานะทางเศรษฐกิจของแต่ละครัวเรือนมีแตกต่างกันออกไป เป็นไปไม่ได้ที่ทุกครัวเรือนจะต้องมีรถยนต์หรือใช้รถยนต์ แทนรถจักรยานยนต์**

**ปัจจัยทางสังคม – การจราจรที่แออัด ทำให้มีการเลือกใช้การโดยสารรถจักรยานยนต์ ในช่วงเวลาที่เร่งรีบ รวมทั้งระบบขนส่งสาธารณะไม่เอื้ออำนวยในการใช้เดินทางอย่างทั่วถึงเพียงพอ**

**3. ขอบเขตและขนาดของปัญหามีมากน้อยเพียงใด และมีหลักฐานหรือข้อมูลเชิงประจักษ์ (empirical evidence) อย่างเพียงพอหรือไม่ว่าปัญหานี้เกิดขึ้นจริง**

ขอบเขตของปัญหา ปัญหาการเสียชีวิตและบาดเจ็บของเด็กอายุต่ำกว่า 6 ปีซึ่งโดยสารรถจักรยานยนต์เนื่องมาจากอุบัติเหตุในการจราจร เป็นปัญหาที่มีข้อบกพร่องด้านประเทศ เกิดขึ้นได้ในทุกท้องที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเมืองซึ่งมีการจราจรหนาแน่น

ขนาดของปัญหา เมื่อศึกษาจากข้อมูลทางสถิติแล้วพบว่า ปัญหาที่เด็กโดยสารรถจักรยานยนต์แล้วเกิดอุบัติเหตุนั้นพบได้อยู่เสมอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเด็กเล็ก คือเด็กที่มีอายุต่ำกว่า 6 ปี ซึ่งทำให้เด็กมีความเสี่ยงที่จะได้รับอันตราย โดยเฉพาะการเสียชีวิตและการได้รับบาดเจ็บอย่างร้ายแรง ส่งผลให้ประเทศสูญเสียทรัพยากรบุคคลและเสียค่าใช้จ่ายในการเยียวยาผู้ประสบอุบัติเหตุ

มีหลักฐานหรือข้อมูลเชิงประจักษ์ อย่างเพียงพอว่าปัญหานี้ได้เกิดขึ้นจริง มีข้อมูลทางสถิติพิจารณาประกอบดังนี้

- เด็กที่มีอายุต่ำกว่าหกปีมีจำนวนอย่างต่ำถึง 204 รายหรือร้อยละ 2 ของจำนวนการเสียชีวิตจากรถจักรยานยนต์ทั้งหมด 10,187 ราย
- จากข้อมูลการประมาณค่าขององค์กรอนามัยโลก เด็กที่มีอายุต่ำกว่าหกปีมีจำนวนถึง 389 ราย หรือร้อยละ 2 ของจำนวนการเสียชีวิตจากรถจักรยานยนต์ทั้งหมด 19,187 ราย
- ในจำนวนเด็กที่เสียชีวิต พบร่วมมีจำนวน 5.1 หรือ 9.7 คนต่อจำนวนประชากร 100,000 คนที่เป็นเด็กอายุต่ำกว่าหกปี
- ความเสี่ยงของการเสียชีวิตสำหรับเด็กที่มีอายุต่ำกว่าหกปีซึ่งเป็นผู้โดยสารรถจักรยานยนต์ คือ 1.8 ถึง 3.5 ต่อระยะทางที่yanพาหนะได้ใช้ในการเดินทาง 100 ล้านกิโลเมตร จำนวนเด็กที่ได้รับบาดเจ็บร้ายแรงจากการโดยสารรถจักรยานยนต์อย่างเป็นทางการมีจำนวน 2,652 คน และจำนวนเด็กที่ได้รับบาดเจ็บเล็กน้อยอย่างเป็นทางการมีจำนวน 7,956 คน
- องค์กรอนามัยโลกประมาณการจำนวนเด็กที่ได้รับบาดเจ็บร้ายแรงเป็นจำนวน 5,057 คน และจำนวนเด็กที่ได้รับบาดเจ็บเล็กน้อย 15,171 คน

#### 4. ปัญหาดังกล่าวเกิดผลกระทบด้านใดบ้าง อย่างไร

ปัญหานี้ก่อให้เกิดผลกระทบในวงกว้าง และผลกระทบเกิดขึ้นในด้านต่าง ๆ ดังนี้

**ทางเศรษฐกิจ :** ปัญหานี้จะก่อให้มีต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายที่เพิ่มมากขึ้น ในด้านการเยียวยาความเสียหายจากเด็กผู้ประสบภัยจากการโดยสารรถจักรยานยนต์ ทั้งค่าเสียหายทางด้านทรัพย์สินและทางด้านตัวบุคคล รวมถึงการที่ภาครัฐต้องมีค่าใช้จ่ายในการวางแผนมาตรการป้องกันและแก้ไขการเกิดอุบัติเหตุ

**ทางสังคม :** ปัญหานี้ทำให้เด็กซึ่งเป็นผู้ที่ยังไม่อาจใช้ความรับรู้ได้อย่างเพียงพอ ไปเสี่ยงภัยในการโดยสารรถจักรยานยนต์ จนเกิดความเสียหายแก่ชีวิตและร่างกายของเด็กนั้น รวมถึงส่งผลกระทบต่อครอบครัวอันเป็นหน่วยหนึ่งของสังคม บุคคลผู้เกี่ยวข้องในการเยียวยา รัฐมีภาระเพิ่มมากขึ้นในการป้องกัน

และแก้ไขความเสียหายนั้น เมื่อมีอัตราการเสียชีวิตและบาดเจ็บมากขึ้น จะเป็นภาพลักษณ์ในทางลบต่อประเทศซึ่งสะท้อนถึงมาตรการที่ล้มเหลวของรัฐในการจัดการกับปัญหานี้

### 5. ครัวได้รับผลกระทบจากปัญหา

- เด็กซึ่งเป็นผู้ประสบอันตรายจากอุบัติเหตุในการโดยสารรถจักรยานยนต์ บุคคลในครอบครัวของเด็ก
- องค์กรผู้ใช้บังคับกฎหมาย ตำรวจ องค์กรกฎภัย
- ผู้ซึ่งใช้บริการบนท้องถนนไม่ว่าใช้ยานพาหนะประเภทใด

### 6. กฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันสามารถจัดการกับปัญหานี้ได้หรือไม่ ถ้าไม่ได้ เพราะเหตุใดกฎหมายฉบับนี้จึงยังไม่เหมาะสม

กฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันยังจัดการกับปัญหานี้ไม่ได้ เพราะแม้กฎหมายของประเทศไทยได้กำหนดให้ผู้ซึ่งใช้รถจักรยานยนต์และผู้โดยสารต้องสวมหมวกนิรภัย ทำให้สามารถลดความถี่และความร้ายแรงของการบาดเจ็บที่เกิดขึ้นแก่ศีรษะอันเนื่องมาจากการชนได้ แต่อย่างไรก็ตามจากการประมาณการ พบว่าแม้ผู้ซึ่งใช้รถจักรยานยนต์ส่วนใหญ่จะสวมหมวกนิรภัย แต่กลับมีจำนวนผู้โดยสารเพียงร้อยละ 9 เท่านั้นที่สวมหมวกนิรภัย ทั้งนี้ รัฐบาลได้จัดการอบรมสาธารณะเพื่อส่งเสริมให้ผู้โดยสารรถจักรยานยนต์สวมหมวกนิรภัย แต่ยังคงไม่ประสบความสำเร็จในการลดจำนวนผู้โดยสารที่ไม่สวมหมวกนิรภัยลงได้

นอกจากนี้ การบังคับใช้กฎหมายยังไม่สามารถใช้ได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากผู้บังคับใช้กฎหมายมีจำนวนไม่เพียงพอ จึงไม่สามารถทำหน้าที่ได้อย่างทั่วถึง ทัศนคติและค่านิยมของบุคคลในการให้เด็กสวมหมวกนิรภัยยังมีน้อยเพื่อรวมถึงว่าการให้เด็กสวมหมวกนิรภัยจะทำให้เด็กได้รับบาดเจ็บที่คอ

### 7. ในต่างประเทศมีปัญหานี้เกิดขึ้นหรือไม่ ถ้ามี ต่างประเทศดำเนินการแก้ไขอย่างไร (ทั้งที่ใช้มาตรการทางกฎหมายและไม่ใช่มาตรการทางกฎหมาย)

ในต่างประเทศมีปัญหานี้เกิดขึ้นด้วยเช่นกัน เนื่องจากรายงานขององค์กรอนามัยโลกเกี่ยวกับความปลอดภัยของรถจักรยานยนต์ในประเทศเอธิยูพันออกเฉียงใต้ เปิดเผยข้อมูลให้เห็นว่าประเทศอินโดเนียและประเทศไทยบังกลาเทศมีกรณีคล้ายคลึงกับประเทศไทย โดยพบว่าในประเทศดังกล่าวมีการบาดเจ็บจากอุบัติเหตุบนท้องถนนในกรณีของผู้ซึ่งใช้รถจักรยานยนต์เป็นจำนวนมากตามที่ปรากฏในรายงาน คือ ร้อยละ 25 ของผู้ได้รับบาดเจ็บทั้งหมด และในจำนวนผู้ได้รับบาดเจ็บเหล่านี้ มีเด็กที่มีอายุต่ำกว่า 10 ปี

เป็นจำนวนร้อยละ 2 ถึงร้อยละ 3 แต่ไม่ปรากฏว่ามีมาตรการแก้ไขกรณีผู้โดยสารรถจักรยานยนต์ซึ่งเป็นเด็กแต่อย่างใด

ในประเทศไทย เปญานี้มีเข่นเดียวกัน แต่ประเทศไทยได้มีการใช้มาตรการทางกฎหมายในการกำหนดห้ามเด็กอายุต่ำกว่า 6 ปีโดยสารรถจักรยานยนต์ โดยในปี พ.ศ. 2553 พบว่ามีเด็กอายุต่ำกว่า 16 ปี จำนวน 52 รายเสียชีวิตเนื่องจากการเป็นผู้โดยสารรถจักรยานยนต์ หรือคิดเป็นร้อยละ 3.85 ของจำนวนการเสียชีวิตบนท้องถนนในประเทศไทย เลี้ยงซึ่งมีจำนวน 1,352 ราย

## ส่วนที่ 2 วัตถุประสงค์

### 1. วัตถุประสงค์ในการแก้ไขปัญหาที่เป็นรูปธรรมคืออะไร

เพื่อป้องกันมิให้เด็กที่มีอายุต่ำกว่า 6 ปี เสียชีวิตหรือได้รับบาดเจ็บจากการโดยสารรถจักรยานยนต์หรือลดจำนวนผู้ประสบอุบัติเหตุจากการโดยสารรถจักรยานยนต์ที่เป็นเด็กเล็ก

### 2. ความเห็นชอบของวัตถุประสงค์

#### 2.1 วัตถุประสงค์สอดคล้องกับการแก้ไขหรือจัดการกับปัญหาหรือไม่

วัตถุประสงค์สอดคล้องกับปัญหาที่เกิดขึ้น

#### 2.2 มีข้อจำกัดใดบ้างที่อาจทำให้รัฐไม่สามารถดำเนินการจนบรรลุวัตถุประสงค์

ด้านทรัพยากร เจ้าหน้าที่ของรัฐมีจำนวนไม่เพียงพอในการปฏิบัติหน้าที่ สิ่งอำนวยความสะดวกและความสะดวกสำหรับคนเดินเท้ามีอยู่อย่างจำกัด

ด้านเศรษฐกิจ สถานะทางเศรษฐกิจของครอบครัวบางครอบครัว ไม่สามารถมีيانพาหนะที่เหมาะสม และปลดภัยกับเด็ก เช่น รถยนต์ รวมถึงข้อจำกัดของการขนส่งสาธารณะ

ด้านสังคม ครอบครัวไม่ดูแลเอาใจใส่เด็ก และปล่อยปละละเลยให้เด็กขับขี่หรือข่อนท้ายรถจักรยานยนต์ คนในสังคมไม่ช่วยกันดูแลสอนส่องและห้ามปราบในการให้เด็กโดยสารรถจักรยานยนต์

### ส่วนที่ 3 ทางเลือกในการแก้ปัญหา

#### ทางเลือกที่ 1 การห้ามอย่างเด็ดขาด

##### 1. ทางเลือกนี้มีกลไกการดำเนินการอย่างไร

ทางเลือกนี้เป็นการกำหนดข้อห้ามให้เด็กที่มีอายุต่ำกว่า 6 ปีโดยสารรถจักรยานยนต์อย่างเด็ดขาด กล่าวคือ บังคับใช้ทุกช่วงเวลาและทุกพื้นที่ทั่วประเทศ

##### 2. รัฐและหน่วยงานของรัฐมีบทบาทอย่างไรบ้าง

รัฐและหน่วยงานอุตสาหกรรมกำหนดข้อห้ามให้เด็กที่มีอายุต่ำกว่า 6 ปีโดยสารบนรถจักรยานยนต์อย่างเด็ดขาดกล่าวคือบังคับใช้ตลอดเวลาและทุกพื้นที่ทั่วประเทศ โดยจัดให้เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวอย่างเข้มงวด รัฐและหน่วยงานทำการประกาศให้ประชาชนทราบถึงข้อห้ามดังกล่าว และสภาพบังคับ

##### 3. ทางเลือกดังกล่าวจะสนับสนุนให้กลุ่มองค์กรหรือวิชาชีพปฏิบัติตามโดยสมัครใจหรือไม่

- ครอบครัวที่มีเด็กอายุต่ำกว่า 6 ปีและใช้รถจักรยานยนต์เป็นพาหนะหลักอาจจะไม่ปฏิบัติตามกฎหมายใหม่นี้ โดยเฉพาะครอบครัวที่มีฐานะไม่ดี เนื่องจากเป็นการสร้างภาระแก่ประชาชนที่จะต้องเปลี่ยนจากรถจักรยานยนต์เป็นรถยนต์ซึ่งจะทำให้ค่าใช้จ่ายของครอบครัวสูงมาก
- กลุ่มผู้ขับขี่รถจักรยานยนต์รับจ้างอาจไม่ปฏิบัติตามเนื่องจากเป็นทางเลือกที่มีความเคร่งครัดเกินไป และการไม่รับผู้โดยสารที่เป็นเด็กอายุต่ำกว่า 6 ปีจะเป็นการเสียรายได้และทำให้เสียประโยชน์
- กลุ่มผู้บังคับใช้กฎหมายปฏิบัติตามโดยสมัครใจเนื่องจากเป็นการกระทำโดยชอบด้วยกฎหมาย และเป็นการกระทำตามหน้าที่
- กลุ่มคนที่ระบุเห็นว่าการให้เด็กเล็กโดยสารรถจักรยานยนต์เป็นอันตรายก็จะปฏิบัติตามทางเลือกนี้

##### 4. ประโยชน์ของประชาชนและผู้เกี่ยวข้องมีอย่างไรบ้าง

- เป็นการป้องกันและลดอัตราการเสียชีวิตและบาดเจ็บของเด็กอายุต่ำกว่าหกปีจากการโดยสารรถจักรยานยนต์

- เป็นผลดีแก่ผู้ให้บริการรถประจำทางและผู้ให้บริการรถรับจ้างประเภทอื่น เนื่องจากประชาชนหันไปใช้การโดยสารประเภทอื่น ๆ แทนในการรับส่งเด็กอายุต่ำกว่า 6 ปี

- ไม่สร้างภาระแก่รัฐในการสร้างมาตรฐานการป้องกัน และเยียวยาความเสียหาย

#### 5. ทางเลือกนี้มีผลกระทบต่อครัวเรือนที่มีบุตรหลานอายุต่ำกว่า 6 ปีอย่างไร

- ส่งผลกระทบต่อครอบครัวที่มีบุตรหลานอายุต่ำกว่า 6 ปีและใช้รถจักรยานยนต์เป็นวิธีการหลักในการเดินทาง ซึ่งมีจำนวนประมาณ 970,941 คน

- ส่งผลกระทบโดยตรงต่อผู้ให้บริการรถจักรยานยนต์รับจ้างที่ให้บริการแก่เด็กที่มีอายุต่ำกว่า 6 ปี

- ส่งผลต่อรัฐที่ต้องเพิ่มงบประมาณทั้งด้านบุคลากร เช่น เงินเดือนในการจ้างเจ้าหน้าที่เพื่อควบคุมดูแลให้ประชาชนปฏิบัติตามกฎหมาย และด้านการป้องกันความเสียหาย

#### 6. กรณีเป็นทางเลือกอื่นนอกจากการออกแบบกฎหมาย ทางเลือกนี้สามารถกระทำได้โดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

- เป็นทางเลือกในการออกแบบกฎหมายจึงไม่ต้องตอบคำถามข้อนี้

#### 7. ทางเลือกนี้จำเป็นต้องมีการตรวจสอบเพื่อความโปร่งใสหรือเพื่อทราบผลจากการปฏิบัติหรือไม่ และการตรวจสอบจะเกิดขึ้นอย่างไร

- ทางเลือกนี้จำเป็นต้องมีการตรวจสอบ เนื่องจากเพื่อให้ทราบความเหมาะสมของข้อห้ามมิให้เด็กอายุต่ำกว่า 6 ปีโดยสารรถจักรยานยนต์รับจ้าง โดยขั้นตอนในการตรวจสอบเป็นไปตามพระราชบัญญัติการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. 2558 กำหนดให้หน่วยงานของรัฐทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายนั้นเมื่อได้bangคับใช้เป็นระยะเวลา 5 ปี

#### 8. ทางเลือกนี้จะสามารถปฏิบัติได้จริงหรือไม่ อย่างไร และจะมีเหตุให้ไม่ปฏิบัติตามทางเลือกหรือไม่

- ทางเลือกนี้สามารถปฏิบัติได้จริง เพราะมีสภาพบังคับเป็นกฎหมาย และบังคับใช้อย่างเคร่งครัด

- ทางเลือกนี้อาจจะมีเหตุให้เกิดการไม่ปฏิบัติตาม เพราะประชาชนมีทัศนคติว่าไม่ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย เนื่องจากความเคยชิน และไม่มีการบังคับใช้อย่างจริงจัง

9. กรณีทางเลือกเป็นการออกกฎหมาย ถ้าร่างกฎหมายนี้ใช้บังคับ หน่วยงานจะสามารถบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายโดยไม่มีปัญหาและอุปสรรคทางด้านการบังคับใช้กฎหมายใช่หรือไม่ ถ้าไม่ใช่ ปัญหาและอุปสรรคดังกล่าวนั้นคืออะไร

- มีปัญหาและอุปสรรค กล่าวคือเจ้าหน้าที่ไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายได้อย่างจริงจัง เนื่องจากกฎหมายนี้ใช้บังคับทุกพื้นที่ จำนวนเจ้าหน้าที่อาจไม่เพียงพอต่อการจัดการต่อผู้กระทำความผิด

#### ทางเลือกที่ 2 การห้ามเพียงบางพื้นที่ โดยเฉพาะจังหวัดที่เสี่ยง

##### 1. ทางเลือกนี้มีกลไกการดำเนินการอย่างไร

ทางเลือกนี้เป็นการกำหนดข้อห้ามให้เด็กที่มีอายุต่ำกว่า 6 ปีโดยสารรถจักรยานยนต์ในบางบริเวณที่พิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นบริเวณที่มีความเสี่ยงสูง (black spots) และมีประวัติการเกิดอุบัติเหตุ การเสียชีวิต และการบาดเจ็บหลายครั้ง อีกทั้งมีความจำเป็นที่จะต้องมีการศึกษาวิจัยเพิ่มเติมเพื่อบุนบริเวณพื้นที่นั้น ต่อไป ในปัจจุบันศูนย์วิจัยอุบัติเหตุแห่งประเทศไทยกำลังทำการศึกษาเพื่อบุนบริเวณที่มีความเสี่ยงสูงในแต่ละจังหวัด โดยผลการศึกษาดังกล่าวจะช่วยให้สามารถทราบจำนวนบริเวณที่มีความเสี่ยงสูงในประเทศไทย ได้ เป้าหมายของโครงการดังกล่าวเป็นไปเพื่อเสริมสร้างความปลอดภัยบนท้องถนนโดยการใช้มาตรการทาง วิศวกรรม เพื่อประเมินมาตรฐานทางวิศวกรรมโดยการใช้วิธีการวิเคราะห์เปรียบเทียบก่อนและหลังการใช้ มาตรการ และเพื่อนำเสนอผลประโยชน์สำหรับหน่วยงานผู้ออกแบบนโยบาย ที่จะได้รับจากมาตรการทาง วิศวกรรมดังกล่าว ทั้งยังเป็นการจัดทำข้อมูลให้กับคณะกรรมการอื่นที่มีการศึกษาคล้ายคลึงกัน จำนวนบริเวณที่มี ความเสี่ยงสูงทั้งหมด 10 จุดจะถูกเลือกขึ้นมาจากการจังหวัดต่าง ๆ ในประเทศไทย จากนั้นจะมีการดำเนิน กระบวนการสำรวจพื้นที่ การเก็บรวบรวมข้อมูล การวางแผนคิดและออกแบบรายละเอียด และการ ดำเนินการปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสม

##### 2. รัฐและหน่วยงานของรัฐมีบทบาทอย่างไรบ้าง

รัฐและหน่วยงานออกกฎหมายกำหนดข้อห้ามให้เด็กที่มีอายุต่ำกว่า 6 ปีโดยสารบนรถจักรยานยนต์ เนื่องจาก บริเวณที่มีความเสี่ยงสูงและมีประวัติการเกิดอุบัติเหตุ การเสียชีวิต และการบาดเจ็บหลายครั้ง และจัดให้ เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในท้องที่นั้นบังคับใช้ระเบียบดังกล่าว รัฐและหน่วยงานทำการประกาศให้ประชาชน ทราบถึงข้อห้ามดังกล่าว รวมถึงสภาพบังคับของข้อห้ามนั้น

##### 3. ทางเลือกดังกล่าวจะสนับสนุนให้กลุ่มองค์กรหรือวิชาชีพปฏิบัติตามโดยสมัครใจหรือไม่

- ครอบครัวที่มีเด็กอายุต่ำกว่า 6 ปีและใช้รถจักรยานยนต์เป็นพาหนะหลักอาจจะไม่ปฏิบัติตามกฎหมายใหม่นี้โดยเฉพาะครอบครัวที่มีฐานะไม่ดี เนื่องจากเป็นการสร้างภาระแก่ประชาชนที่จะต้องเปลี่ยนจากรถจักรยานยนต์เป็นรถยนต์ซึ่งจะทำให้ค่าใช้จ่ายของครอบครัวสูงมาก
- กลุ่มผู้ขับใช้รถจักรยานยนต์รับจ้างอาจไม่ปฏิบัติตามเนื้อจากเป็นทางเลือกที่มีความเคร่งครัดเกินไป และการไม่รับผู้โดยสารที่เป็นเด็กอายุต่ำกว่า 6 ปีจะเป็นการเสียรายได้และทำให้เสียประโยชน์
- กลุ่มผู้บังคับใช้กฎหมายปฏิบัติตามโดยสมควรใจเนื่องจากเป็นการกระทำโดยชอบด้วยกฎหมาย และเป็นการกระทำตามหน้าที่
- กลุ่มคนที่ตระหนักว่าการให้เด็กเล็กโดยสารรถจักรยานยนต์เป็นอันตรายก็จะปฏิบัติตามทางเลือกนี้

#### 4. ประโยชน์ของประชาชนและผู้เกี่ยวข้องมืออาชีวิรบ้าง

- เป็นการป้องกันและลดอัตราการเสียชีวิตและบาดเจ็บของเด็กอายุต่ำกว่า 6 ปีจากการโดยสารรถจักรยานยนต์
- เป็นผลดีแก่ผู้ให้บริการรถประจำทางและผู้ให้บริการรถรับจ้างประเภทอื่น เนื่องจากประชาชนหันไปใช้การโดยสารประเภทอื่นๆ แทนในการรับส่งเด็กอายุต่ำกว่า 6 ปี
- ไม่สร้างภาระแก่รัฐในการสร้างมาตรการป้องกัน และเยียวยาความเสียหาย

#### 5. ทางเลือกนั้นมีผลกระทบต่อใครบ้าง อย่างไร

- ส่งผลกระทบต่อครอบครัวที่มีบุตรหลานอายุต่ำกว่า 6 ปีและใช้รถจักรยานยนต์เป็นวิธีการหลักในการเดินทาง
- ส่งผลกระทบโดยตรงต่อผู้ให้บริการรถจักรยานยนต์รับจ้างที่ให้บริการแก่เด็กที่มีอายุต่ำกว่า 6 ปี
- เป็นการเลือกปฏิบัติต่อผู้ให้บริการรถจักรยานยนต์รับจ้างที่ให้บริการแก่เด็กที่มีอายุต่ำกว่า 6 ปีในบริเวณที่มีความเสี่ยงสูง
- ส่งผลต่อรัฐที่ต้องเพิ่มงบประมาณทั้งด้านบุคลากร เช่น เงินเดือนในการจ้างเจ้าหน้าที่เพื่อควบคุมและให้ประชาชนปฏิบัติตามกฎหมาย และด้านการป้องกันความเสียหายการห้ามเพียงบางพื้นที่

6. กรณีเป็นทางเลือกอื่นนอกจากการออกกฎหมาย ทางเลือกนี้สามารถทำได้โดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

เป็นทางเลือกในการออกกฎหมายจึงไม่ต้องตอบคำถามข้อนี้

7. ทางเลือกนี้จำเป็นต้องมีการตรวจสอบเพื่อความโปร่งใสหรือเพื่อทราบผลจากการปฏิบัติหรือไม่ และการตรวจสอบจะเกิดขึ้นอย่างไร

ทางเลือกนี้จำเป็นต้องมีการตรวจสอบ เนื่องจากเพื่อให้ทราบความเหมาะสมของข้อห้ามนี้ให้เด็กอายุต่ำกว่า 6 ปีโดยสารรถจักรยานยนต์รับจ้าง โดยขั้นตอนในการตรวจสอบเป็นไปตามพระราชบัญญัติการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. 2558 กำหนดให้หน่วยงานของรัฐทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายนั้นเมื่อได้บังคับใช้เป็นระยะเวลา 5 ปี

8. ทางเลือกนี้จะสามารถปฏิบัติได้จริงหรือไม่ อย่างไร และจะมีเหตุให้ไม่ปฏิบัติตามทางเลือกหรือไม่

- ทางเลือกนี้สามารถปฏิบัติได้จริง เพราะมีสภาพบังคับเป็นกฎหมาย และบังคับใช้อย่างเคร่งครัด
- ทางเลือกนี้อาจจะมีเหตุให้ไม่ปฏิบัติตาม เพราะประชาชนมีทัศนคติว่าไม่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายเนื่องจากความเคยชิน และไม่มีการบังคับใช้อย่างจริงจัง

9. กรณีทางเลือกเป็นการออกกฎหมาย ถ้าร่างกฎหมายนี้ใช้บังคับ หน่วยงานจะสามารถบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายโดยไม่มีปัญหาและอุปสรรคทางด้านการบังคับใช้กฎหมายใช่หรือไม่ ถ้าไม่ใช่ ปัญหาและอุปสรรคดังกล่าวն คืออะไร

อาจจะมีปัญหาและอุปสรรคหน่อยกว่า เพราะว่าการบังคับใช้กฎหมายเป็นไปตามที่มีการห้ามเพียงบางพื้นที่ เช่นนี้ จะอยู่ในระดับที่สามารถจัดการได้มากกว่าทางเลือกที่ 1 เนื่องจากผู้บังคับใช้กฎหมาย เช่น ตำรวจจะมีการบังคับใช้กฎหมายในพื้นที่ที่ควบคุม และอาจมีภัยภาพและทรัพยากรที่เพียงพอในการกำกับดูแลและบังคับใช้มาตราการการห้ามเฉพาะบริเวณพื้นที่เสี่ยงได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ทางเลือกที่ 3 การจัดทำป้ายเตือน สำหรับบริเวณพื้นที่เสี่ยง

1. ทางเลือกนี้มีกลไกการดำเนินการอย่างไร

ทางเลือกนี้มีการติดตั้งป้ายเตือนที่มีการออกแบบอย่างเหมาะสมในบริเวณที่มีความเสี่ยงสูง ทั้งนี้รูปแบบของป้ายเตือนจะต้องสามารถสื่อสารกับผู้ขับขี่รถจักรยานยนต์ได้อย่างชัดเจนว่าผู้ขับขี่รถจักรยานยนต์นั้นกำลังเข้าสู่บริเวณที่เคยมีการเกิดอุบัติเหตุและการเสียชีวิตจำนวนมาก โดยจะมีลักษณะใกล้เคียงกันกับสัญลักษณ์ 'blackspot' ที่ถูกติดตั้งตามสีแยกที่มีการเสียชีวิตจำนวนมากในรัฐวิกטורเรีย ประเทศออสเตรเลีย และ เช่นเดียวกันกับกรณีของทางเลือกที่ 2 ในปัจจุบันยังคงไม่สามารถระบุบริเวณที่มีความเสี่ยงได้และยังคง จำเป็นที่จะต้องมีการศึกษาวิจัยเพิ่มเติมเพื่อระบุบริเวณพื้นที่นั้นต่อไป

## 2. รัฐและหน่วยงานของรัฐเมืองทบทอย่างไรบ้าง

รัฐและหน่วยงานของรัฐออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องออกแบบ จัดทำและติดตั้งป้ายเตือนในบริเวณที่มี ความเสี่ยงสูง

## 3. ทางเลือกดังกล่าวจะสนับสนุนให้กลุ่มองค์กรหรือวิชาชีพปฏิบัติตามโดยสมัครใจหรือไม่

- ทางเลือกนี้เป็นการใช้วิธีการกำกับควบคุมตนเองอย่างมีประสิทธิภาพ โดยการปฏิบัติตามป้ายเตือนนั้น จำเป็นต้องอาศัยความสมัครใจของผู้ใช้ท้องถนนทั้งหมด ในการที่จะใช้ความระมัดระวังและหลีกเลี่ยงความ เสี่ยงให้เพิ่มมากขึ้นเมื่อขับขี่ผ่านบริเวณที่มีความเสี่ยงสูงเหล่านั้น ดังนั้นประชาชนจึงสามารถปฏิบัติตามป้าย เตือนได้โดยสมัครใจ เนื่องจากไม่มีผู้ใดที่จะเสียประโยชน์จากการปฏิบัติตามทางเลือกนี้
- กลุ่มคนบางกลุ่มอาจจะไม่ปฏิบัติตามเนื่องจากทางเลือกนี้ไม่มีสภาพบังคับ

## 4. ประโยชน์ของประชาชนและผู้เกี่ยวข้องมีอย่างไรบ้าง

ผู้ขับขี่รถจักรยานยนต์และผู้ขับขี่ยานพาหนะประเภทอื่นนอกจากรถจักรยานยนต์จะใช้ความระมัดระวังเพิ่ม มากขึ้น

## 5. ทางเลือกนี้มีผลกระทบต่อใครบ้าง อย่างไร

- ทางเลือกนี้อาจจะต้องใช้งบประมาณจำนวนมากในขั้นตอนการจัดทำ และติดตั้งป้ายเตือน
- ทางเลือกนี้อาจสร้างความไม่สงบหากแก่ผู้ใช้ทางเดินเท้า เนื่องจากกีดขวางทางเดิน

## 6. กรณีเป็นทางเลือกอื่นนอกจากการออกแบบภูมาย ทางเลือกนี้สามารถกระทำได้โดยชอบด้วย กฎหมายหรือไม่

ทางเลือกนี้สามารถกระทำได้โดยขอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากเป็นการใช้อำนาจรัฐเพื่อประโยชน์ส่วนรวมที่มากกว่าความยากลำบากของประชาชนที่ได้รับผลกระทบ

7. ทางเลือกนี้จำเป็นต้องมีการตรวจสอบเพื่อความโปร่งใสหรือเพื่อทราบผลจากการปฏิบัติหรือไม่ และการตรวจสอบจะเกิดขึ้นอย่างไร

ทางเลือกนี้จำเป็นต้องมีการตรวจสอบ โดยเฉพาะเพื่อความโปร่งใสเนื่องจากทางเลือกนี้เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อ และจัดจ้าง โดยสามารถตรวจสอบได้จากคุณภาพของป้ายเตือนว่าส้มพันธุ์กับราคาก็จะไม่

8. ทางเลือกนี้จะสามารถปฏิบัติได้จริงหรือไม่ อย่างไร และจะมีเหตุให้ไม่ปฏิบัติตามทางเลือกหรือไม่

- ด้านของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ทางเลือกนี้สามารถปฏิบัติได้จริง เพราะรัฐมีงบประมาณ และบุคลากรอย่างเพียงพอในการดำเนินการจัดทำและติดตั้งป้ายเตือนในบริเวณที่มีความเสี่ยงสูง

แต่อาจมีเหตุให้ไม่ปฏิบัติตามทางเลือกด้วย เพราะยังไม่สามารถทราบได้ถึงพื้นที่เสี่ยงที่แท้จริงที่เกิดอุบัติเหตุและเกิดการเสียชีวิตและการบาดเจ็บเป็นจำนวนมาก

- ด้านประชาชน :

เนื่องจากทางเลือกนี้จำเป็นต้องอาศัยความสมัครใจของผู้ใช้ห้องถนนทั้งหมดในการที่จะใช้ความระมัดระวังและหลีกเลี่ยงความเสี่ยงประกอบการแจ้งเตือนจากป้ายเตือนด้วย ดังนั้นจึงเป็นการยากที่สามารถเพิ่มระดับการปฏิบัติตามกฎระเบียบของประชาชนได้

9. กรณีทางเลือกเป็นการออกกฎหมาย ถ้าร่างกฎหมายนี้ใช้บังคับ หน่วยงานจะสามารถบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายโดยไม่มีปัญหาและอุปสรรคทางด้านการบังคับใช้กฎหมายใช่หรือไม่ ถ้าไม่ใช่ ปัญหาและอุปสรรคดังกล่าวなんคืออะไร

ทางเลือกนี้ไม่ใช่ทางเลือกที่เป็นการออกกฎหมายจึงไม่ต้องตอบคำถามข้อนี้

ทางเลือกที่ 4 การให้ความรู้แก่สาธารณะ

1. ทางเลือกนี้มีกลไกการดำเนินการอย่างไร

ทางเลือกนี้เป็นการให้ความรู้ที่เน้นย้ำเกี่ยวกับจำนวนการเสียชีวิตและการบาดเจ็บของเด็ก และมาตรการที่เหมาะสมในการลดความเสี่ยงของการเสียชีวิตหรือการบาดเจ็บนั้น การให้ความรู้ดังกล่าวอาจรวมถึง การทบทวนข้อบังคับเกี่ยวกับการสวมหมวกนิรภัยและการให้คำแนะนำทางการแพทย์ที่เหมาะสมเกี่ยวกับ ประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นแก่เด็กเล็กเมื่อมีการสวมหมวกนิรภัย

## 2. รัฐและหน่วยงานของรัฐมีบทบาทอย่างไรบ้าง

รัฐและหน่วยงานของรัฐจัดทำโครงการให้ความรู้แก่สาธารณะ เพื่อสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับการสวมหมวกนิรภัยแก่เด็กวัยได้ก่อให้เกิดการบาดเจ็บที่คุ้มครอง แล้วมีแนวโน้มที่จะต้องจัดเป็นโครงการระยะยาวเพื่อ เสริมสร้างความมั่นใจให้กับชุมชน และชักจูงให้ผู้ปกครองส่งเสริมให้บุตรหลานของตนสวมหมวกนิรภัย

## 3. ทางเลือกดังกล่าวจะสนับสนุนให้กลุ่มองค์กรหรือวิชาชีพปฏิบัติตามโดยสมัครใจหรือไม่

- ทางเลือกนี้เป็นการใช้วิธีการกำกับควบคุมตนเองอย่างมีประสิทธิภาพ โดยการให้ความรู้เกี่ยวกับความปลอดภัยบนท้องถนนนั้นเป็นการทำให้ประชาชนเกิดความเข้าใจและทราบถึงความสำคัญของมาตรการป้องกันอุบัติเหตุต่างๆ ดังนั้นประชาชนจึงสามารถปฏิบัติตามมาตรการเกี่ยวกับความปลอดภัยได้โดยสมัครใจ เนื่องจากไม่มีผู้ใดที่จะเสียประโยชน์จากการปฏิบัติตามทางเลือกนี้
- กลุ่มคนบางกลุ่มอาจจะไม่ปฏิบัติตามเนื่องจากทางเลือกนี้ไม่มีสภาพบังคับ

## 4. ประโยชน์ของประชาชนและผู้เกี่ยวข้องมีอย่างไรบ้าง

- ประชาชนมีความเข้าใจและทราบถึงความสำคัญเกี่ยวกับมาตรการคุ้มครองความปลอดภัยบนท้องถนน โดยเฉพาะเรื่องการสวมหมวกนิรภัย ซึ่งจะช่วยเพิ่มความปลอดภัยให้แก่ผู้ขับขี่และผู้โดยสารรถจักรยานยนต์มากขึ้น
- ลดภาระของรัฐในการจัดหาเงินที่สำหรับการดูแลความปลอดภัยของประชาชน เพราะประชาชนมีความเข้าใจและปฏิบัติตามกันมาก

## 5. ทางเลือกนี้มีผลกระทบต่อใครบ้าง อย่างไร

เป็นการเพิ่มงบประมาณแก่รัฐ เนื่องจากการจัดการโครงการจะเป็นต้องกระทำการในระยะยาว และดำเนินการหลายครั้ง ทำให้ต้องใช้ค่าใช้จ่ายเป็นจำนวนมาก

**6. กรณีเป็นทางเลือกอื่นนอกจากการออกกฎหมาย ทางเลือกนั้นสามารถทำได้โดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่**

ทางเลือกนี้สามารถทำได้โดยชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากเป็นการใช้อำนาจรัฐที่ไม่ส่งผลกระทบต่อประชาชน

**7. ทางเลือกนั้นจำเป็นต้องมีการตรวจสอบเพื่อความโปร่งใสหรือเพื่อทราบผลจากการปฏิบัติหรือไม่ และการตรวจสอบจะเกิดขึ้นอย่างไร**

ทางเลือกนี้จำเป็นต้องมีการตรวจสอบ โดยเฉพาะเพื่อความโปร่งใสเนื่องจากทางเลือกนี้ต้องใช้งบประมาณเป็นจำนวนมาก อาจมีการทุจริตเกิดขึ้นภายในหน่วยงาน โดยสามารถตรวจสอบได้จากหลักฐานการใช้จ่ายเงินประกอบกับประสิทธิภาพของการจัดโครงการ และตรวจสอบเพื่อทราบผลจากการปฏิบัติได้จากข้อมูลทางสถิติเกี่ยวกับการลดลงของการบาดเจ็บหรือเสียชีวิตของเด็กอายุต่ำกว่า 6 ปีเนื่องจากการโดยสารรถจักรยานยนต์

**8. ทางเลือกนั้นจะสามารถปฏิบัติได้จริงหรือไม่ อย่างไร และจะมีเหตุให้ไม่ปฏิบัติตามทางเลือกหรือไม่**

- **ด้านของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ :**

ทางเลือกนี้สามารถปฏิบัติได้จริง เพราะรัฐมีงบประมาณ และบุคลากรอย่างเพียงพอในการดำเนินการจัดโครงการให้ความรู้แก่สาธารณะเพื่อสร้างความเข้าใจในเรื่องความปลอดภัยบนท้องถนน โดยเฉพาะการสวมหมวกนิรภัย

- **ด้านของประชาชน :**

ประสิทธิภาพของทางเลือกในการให้ความรู้แก่สาธารณะขึ้นอยู่กับมุมมองของสาธารณะที่มีต่อความเสี่ยงในการเสียชีวิตและการบาดเจ็บของเด็ก ตลอดจนการบังคับใช้กฎหมายเบี่ยง เช่น ในกรณีข้อบังคับเกี่ยวกับการสวมหมวกนิรภัยสำหรับผู้ขับขี่และผู้โดยสารรถจักรยานยนต์ หากปรากฏว่าพื้นที่ส่วนใหญ่ของประเทศไทยมีการปฏิบัติตามกฎหมายเบี่ยงในระดับที่ต่ำ ก็อาจเป็นการยากที่แนวปฏิบัติในการบังคับใช้กฎหมายเบี่ยงในปัจจุบันจะสามารถเพิ่มระดับการปฏิบัติตามกฎหมายเบี่ยงของประชาชนได้

ด้วยเหตุนี้ ทางเลือก 4 จึงไม่ใช่ทางเลือกที่เป็นไปได้ที่จะนำมาปรับใช้เพียงทางเลือกเดียว เพื่อแก้ปัญหาการเสียชีวิตและการบาดเจ็บของเด็ก และจะไม่ถูกนำมาพิจารณาและประเมินค่าต่อไปในฐานะทางเลือกที่เป็นไปได้

ทั้งนี้ ประสิทธิผลของโครงการอ่บรมดังกล่าวขึ้นอยู่กับว่าจะมีความเห็นแย้งจากบุคลากรทางการแพทย์มากน้อยเพียงใด ดังนั้น จึงมีความเสี่ยงว่าโครงการอ่บรมดังกล่าวอาจล้มเหลวในการเพิ่มสัดส่วนของจำนวนเด็กที่สูมหูวนนิรภัยให้มีจำนวนมากขึ้นจนคุ้มค่าแก่การลงทุนของรัฐบาล เมื่อเปรียบเทียบกับการอาเจียนทุนของรัฐบาลจำนวนเดียวกันนี้ไปใช้ในมาตรการยืนที่อาจมีแนวโน้มมากกว่าที่จะก่อให้เกิดประโยชน์แก่การเสริมสร้างความปลอดภัยบนท้องถนนได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่า

9. กรณีทางเลือกเป็นการออกกฎหมาย ถ้าร่างกฎหมายนี้ใช้บังคับ หน่วยงานจะสามารถบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายโดยไม่มีปัญหาและอุปสรรคทางด้านการบังคับใช้กฎหมายใช่หรือไม่ ถ้าไม่ใช่ปัญหาและอุปสรรคดังกล่าวตนคืออะไร

ทางเลือกนี้ไม่ใช่ทางเลือกที่เป็นการออกกฎหมายจึงไม่ต้องตอบคำถามข้อนี้

ส่วนที่ 4 การประเมินทางเลือก (ในส่วนนี้ส่งให้ผู้เชี่ยวชาญเป็นผู้ดำเนินการตอบคำถามแล้วรวมเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของแบบ)

### ทางเลือกที่ 1 การห้ามอย่างเด็ดขาด

## - ต้นทุน

## 1. ต้นทุนโดยตรง

ก่อให้เกิดต้นทุนโดยตรงแก่ครอบครัวที่อาศัยรถจักรยานยนต์เป็นพาหนะหลักในการเดินทาง โดยจะส่งผลกระทบต่อครอบครัวของเด็กที่มีอายุต่ำกว่าหกปีจำนวน 4 ล้านคน ต้นทุนโดยตรงจะถูกพิจารณาและประเมินค่าได้ ดังต่อไปนี้

#### 1.1 ต้นทุนค่าเสียโอกาสที่จะเกิดแก่ครอบครัว

โดยทั่วไปแล้ว ครอบครัวจำนวนมากต้องพึ่งพาการใช้รถจักรยานยนต์ เช่น บิดาหรือมารดาใช้รถจักรยานยนต์ในรับส่งบุตรของตนไปบังồngเรียนอนุบาล หรือใช้ในการเดินทางไปจับจ่ายซื้อของ หรือใช้ในการเดินทางเพื่อไปเยี่ยมเยียนผู้อื่นตามประเพณีทางสังคม วัฒนธรรม และศาสนา นอกจากนี้

รถจักรยานยนต์ยังเป็นยานพาหนะสำคัญที่ใช้ในการพาเด็กที่ป่วยไปพบแพทย์ท่องถิ่น ไปศูนย์อนามัย หรือไปโรงพยาบาล ในกรณีที่มีเหตุฉุกเฉิน

การใช้ทางเลือกนี้จะทำให้ผู้ปกครองจำเป็นต้องปล่อยให้บุตรหลานของตนที่มีอายุต่ำกว่าหกปีไว้ที่บ้าน โดยจัดให้มีผู้ดูแลคนอื่น ในขณะที่ผู้ปกครองไปทำงาน จับจ่ายซื้อของ เดินทางไปส่งบุตรหลานที่มีอายุมากกว่าหกปีไปยังโรงเรียน หรือไปพบรปภทางสังคมกับเพื่อนฝูงหรือญาติพี่น้อง หรือเข้าร่วมในพิธีกรรมทางศาสนาและวัฒนธรรม

อย่างไรก็ตาม ไม่ใช่ว่าทุกครอบครัวจะจำเป็นที่จะต้องพาบุตรหลานที่เป็นเด็กเดินทางโดยรถจักรยานยนต์ไปด้วย เนื่องจากครอบครัวไทยส่วนใหญ่เป็นครอบครัวขยาย จึงสามารถพึ่งพาปู่ย่าตายาย หรือญาติพี่น้องที่อาชุสกาว่า ในการดูแลเด็กที่ยังมีอายุน้อยแทนบิดามารดา ดังนั้น ในการนี้ขอประมาณค่าว่า มีครอบครัวจำนวนร้อยละ X ที่เป็นครอบครัวขยายซึ่งสามารถในครอบครัวสามารถให้การช่วยเหลือในการดูแลเด็ก ในระหว่างที่บิดามารดาของเด็กนั้นจำเป็นต้องไปทำงานจับจ่ายซื้อของหรือเดินทางไปส่งบุตรของตนที่มีอายุมากกว่ายังโรงเรียน โดยใช้รถจักรยานยนต์

#### 1.2 ต้นทุนค่าเสียโอกาสสำหรับสมาชิกในครอบครัวที่จะต้องใช้ยานพาหนะประเภทอื่น

การห้ามอย่างเด็ดขาดจะส่งผลกระทบอย่างมากต่อการรับส่งเด็กไปยังสถานบัน (โรงเรียน หรือศูนย์ดูแลเด็ก) และทำให้ผู้ปกครองต้องพิจารณาหาทางเลือกในการเดินทางไปส่งด้วยวิธีการอื่นนอกจากรถจักรยานยนต์ เด็กที่มีจำนวนสูงถึง 970,941 คน ได้เดินทางไปและกลับจากโรงเรียนอนุบาล โดยที่ครอบครัวของเด็กเหล่านั้นาอาศัยรถจักรยานยนต์เป็นยานพาหนะหลักในการเดินทาง ทั้งนี้ เพื่อวัตถุประสงค์ในการคำนวนหาต้นทุน จึงขอตั้งสมมุติฐานว่าครอบครัวดังกล่าวทั้งหมด พาบุตรหลานที่เป็นเด็กของตนเดินทางโดยอาศัยรถจักรยานยนต์ แม้ว่าในความเป็นจริงแล้วบางครอบครัวอาจใช้ยานพาหนะอื่นในการเดินทางก็ตาม

ทางเลือกในการเดินทางโดยยานพาหนะอื่นจำเป็นที่จะต้องสามารถรองรับการเดินทางของคน 6 คนได้ในแต่ละวัน กล่าวคือ บุคคลในครอบครัวที่พาเด็กไปยังโรงเรียนอนุบาล (การเดินทางของคนจำนวน 2 คน) บุคคลในครอบครัวที่เดินทางกลับบ้านไปเพื่อรับเด็กกลับบ้าน (การเดินทางของคนจำนวน 1 คน) บุคคลในครอบครัวที่เดินทางออกจากบ้านไปเพื่อรับเด็กกลับบ้าน (การเดินทางของคนจำนวน 1 คน) และบุคคลในครอบครัวที่เดินทางพาเด็กกลับบ้านพร้อมกับตน (การเดินทางของคนจำนวน 2 คน) เมื่อนำเอาจำนวนเด็กที่ได้รับผลกระทบทั้งหมดจำนวน 970,941 คน คูณด้วยจำนวนการเดินทางของคน 6 คน เท่ากับ

จะมีการเดินทางของคนจำนวน 5,825,646 คนต่อวันในการเดินทางไปหรือกลับจากโรงเรียนอนุบาล โดยปัจจุบันได้เป็นจำนวน 6,000,000 คนถ้วน

### เมื่อพิจารณาการเดินทางโดยใช้yanพาหนะประเภทอื่น

1. ครอบครัวที่อาศัยอยู่ในระยะทางที่สามารถเดินด้วยเท้าไปยังโรงเรียนอนุบาลได้ สามารถเลือกใช้วิธีการเดิน
2. กรณีใช้บริการรถประจำทางเพื่อทำกิจกรรมต่าง ๆ แต่ในกรณีนี้บางกรณีครอบครัวตั้งกล่าวว่าจะต้องอยู่ในระยะที่สามารถเดินด้วยเท้าจากบ้านไปยังป้ายรถประจำทางได้
3. ในกรณีที่บางครอบครัวมีฐานะทางการเงินดี อาจจะใช้รถรับจ้างหรือแท็กซี่ การเดินด้วยเท้าไปยังโรงเรียนอนุบาลหรือการเดินไปยังป้ายรถประจำทางก็ก่อให้เกิดต้นทุนแก่บุคคลในครอบครัวเข่นกัน กล่าวคือ ระยะเวลาที่ใช้ในการเดินดังกล่าวสามารถนำไปใช้ในการเดินทางอีกจุดหนึ่ง เพื่อเป็นการหารายได้ที่มีผลิตภัณฑ์มากกว่า

บิดามารดา ญาติพี่น้องที่มีความอาุสานมากกว่า เช่น ปู่ ย่า ตา ยาย ต่างมีต้นทุนที่เกิดขึ้นจากการเดินทางไปส่งเด็กด้วยรถจักรยานยนต์อยู่แล้ว ดังนั้นต้นทุนของการห้ามอย่างเด็ดขาดจะเป็นต้นทุนที่เพิ่มขึ้นมาจากการที่จะต้องใช้yanพาหนะประเภทอื่นในการเดินทาง ต้นทุนที่เพิ่มขึ้นมาเช่นนี้เรียกว่า 'incremental cost'

การเดินด้วยเท้าจากบ้านไปยังโรงเรียนอนุบาลและการเดินไปป้ายรถประจำทางจะเป็นวิธีการเดินทางที่มีประสิทธิภาพต่ำกว่าการใช้รถจักรยานยนต์ เนื่องจากระยะเวลาที่ใช้ในการเดินมีจำนวนมากกว่า โดยในการนี้สามารถประมาณค่า ได้ว่า การเดินทางไปกลับโดยใช้วิธีการเดินทางดังกล่าวจะมีระยะเวลาประมาณ 1 ชั่วโมงต่อวัน และ X ชั่วโมงต่อปี

โดยประมาณร้อยละ X ของครอบครัวทั้งหมดจะสามารถเดินด้วยเท้าไปยังโรงเรียนอนุบาลได้โดยตรง และประมาณร้อยละ X ของครอบครัวทั้งหมดจะสามารถเดินทางไปยังป้ายรถประจำทางได้รายได้เฉลี่ยรายเดือนจะถูกนำมาใช้เพื่อคำนวนหารายได้ต่อชั่วโมงของบุคคลที่เดินด้วยเท้าไปส่งเด็ก ดังนั้นต้นทุนที่เพิ่มขึ้นมาโดยประมาณของจำนวน X บาทต่อปีจะล้างอิงจากจำนวนครอบครัวที่อาศัยวิธีการเดินด้วยเท้า คูณด้วยต้นทุนที่เพิ่มขึ้นต่อวันจำนวน 50 บาท

ส่วนรถโดยสารรับจ้างหรือแท็กซี่ที่มีการจองไว้ล่วงหน้า จะรับเด็กและบุคคลในครอบครัวผู้ดูแลเด็กจากบ้านไปส่งยังโรงเรียน ซึ่งจะมีประสิทธิภาพในระดับเดียวกันกับรถจักรยานยนต์ หรืออาจมีประสิทธิภาพสูงกว่า เนื่องจากยานพาหนะดังกล่าวมีแนวโน้มที่จะเดินทางด้วยความเร็วมากกว่ารถจักรยานยนต์ที่บรรทุกเด็กไว้

### 1.3 ต้นทุนที่เพิ่มขึ้นมาจากการใช้ยานพาหนะประเภทอื่น

นอกจากต้นทุนที่เพิ่มขึ้นสำหรับสมาชิกในครอบครัวที่จะต้องใช้ยานพาหนะประเภทอื่นในการส่งบุตรหลานของตนไปยังโรงเรียนอนุบาลแล้ว ครอบครัวต่าง ๆ ยังจะมีต้นทุนที่เพิ่มขึ้นมาที่จะต้องจ่ายสำหรับการใช้ยานพาหนะประเภทอื่น ต้นทุนนี้คือส่วนต่างระหว่างค่าใช้จ่ายในการใช้รถจักรยานยนต์และการใช้ยานพาหนะประเภทอื่น

1) กรณีการเดินด้วยเท้าโดยตรงจากบ้านไปยังโรงเรียนอนุบาล จะมีผลประโยชน์ที่เพิ่มขึ้นมาเนื่องจากการเดินด้วยเท้าไม่มีค่าธรรมเนียมโดยสาร หากต้นทุนในการเดินทางด้วยรถจักรยานยนต์มีจำนวน X บาท (อ้างอิงจากระยะเวลาเฉลี่ยที่ใช้ในการเดินทางไปกลับโรงเรียนอนุบาล) และจำนวนครอบครัวที่เดินเท้าโดยตรงไปยังโรงเรียนอนุบาลมีจำนวนประมาณร้อยละ X ดังนั้น ผลประโยชน์ที่เพิ่มขึ้นมาจะประมาณค่าได้จากจำนวน X บาทต่อวันต่อครอบครัว และจำนวน X บาทต่อปี (จำนวนครอบครัวที่เลือกใช้วิธีการเดินด้วยเท้า คูณด้วยผลประโยชน์ที่เพิ่มขึ้นต่อวันจำนวน X บาท)

2) ต้นทุนที่เพิ่มขึ้นมาในกรณีการเลือกใช้รถประจำทาง ได้แก่ X บาทต่อวัน โดยต้นทุนในการใช้รถประจำทาง ได้แก่ ค่าโดยสารสำหรับบุคคลในครอบครัวที่เดินทางไปกับเด็ก (เดินทาง 4 ครั้งต่อวัน @X บาท) และค่าโดยสารสำหรับเด็ก (เดินทาง 2 ครั้งต่อวัน @X บาท = X บาท) โดยค่าใช้จ่ายโดยเฉลี่ยในการเดินทางด้วยรถจักรยานยนต์ ได้แก่ X บาทตังที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น จำนวนครอบครัวที่ใช้รถประจำทางในการส่งเด็กไปยังโรงเรียนอนุบาลมีจำนวนร้อยละ X ดังนั้น ต้นทุนที่เพิ่มขึ้นมาโดยประมาณ คือ X บาทต่อวันต่อครอบครัว และ X บาทต่อปี (จำนวนครอบครัวที่เลือกใช้รถประจำทางเป็นวิธีการเดินทาง คูณด้วย ต้นทุนที่เพิ่มขึ้นต่อวัน จำนวน X บาท)

3) ต้นทุนที่เพิ่มขึ้นมาในกรณีที่เลือกใช้รถแท็กซี่เป็นวิธีการเดินทาง ได้แก่ X บาทต่อวัน โดยอ้างอิงจากค่าโดยสาร 4 ครั้ง @X บาทต่อวัน (4 ครั้ง สำหรับบุคคลในครอบครัวที่เดินทางไปกับเด็ก) และค่าโดยสาร 2 ครั้ง @X บาท = X บาท โดยค่าใช้จ่ายโดยเฉลี่ยในการเดินทางด้วยรถจักรยานยนต์ ได้แก่ X บาทตังที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น ส่วนต่างของต้นทุนในการโดยสารรถแท็กซี่กับการขับขี่รถจักรยานยนต์คือ X บาท

จำนวนครอบครัวที่ใช้รถแท็กซี่ในการส่งเด็กไปยังโรงเรียนอนุบาลมีจำนวนร้อยละ X ดังนั้น ต้นทุนที่เพิ่มขึ้นมาโดยประมาณ คือ X บาทต่อวันต่อครอบครัว และ X บาทต่อปี (จำนวนครอบครัวที่เลือกใช้รถแท็กซี่ เป็นวิธีการเดินทาง คูณด้วย ต้นทุนที่เพิ่มขึ้นต่อวัน จำนวน X บาท)

ต้นทุนที่เพิ่มขึ้นมาสำหรับวิธีการเดินทางประเภทต่าง ๆ นอกจากราคาบริการเดินด้วยเท้า โดยเฉลี่ยมีจำนวนประมาณ 50 บาท และต้นทุนที่เพิ่มขึ้นมาสำหรับบุคคลในครอบครัวที่เดินทางไปส่งเด็กโดยใช้วิธีการเดินทางประเภทอื่นนอกจากรถจักรยานยนต์ โดยเฉลี่ยมีจำนวนประมาณ 50 บาท ซึ่งก่อให้เกิดต้นทุนที่เพิ่มขึ้นมาเป็นจำนวน 100 บาทต่อวันต่อครอบครัว หรือ 97,094,100 บาทต่อวัน สำหรับครอบครัวของเด็กอนุบาลที่ได้รับผลกระทบทั้งหมด 970,941 คน

เมื่อพิจารณาเป็นรายปี ผลรวมของต้นทุนที่เพิ่มขึ้นมาจะมีจำนวนเกือบ 2 หมื่นล้านบาท (บนสมมติฐานที่ว่าโรงเรียนอนุบาลเปิดทำการ 5 ครั้งต่อสัปดาห์ และ 40 สัปดาห์ต่อปี)

ผลรวมของต้นทุนประจำปีพิจารณาได้ดังต่อไปนี้

ต้นทุนที่เพิ่มขึ้นมาของบุคคลที่เดินไปส่งเด็กยังโรงเรียนอนุบาล	X ล้านบาท
---	-----------

ต้นทุนที่เพิ่มขึ้นมาของบุคคลที่เดินไปส่งเด็กที่ป้ายรถประจำทาง	X ล้านบาท
---	-----------

ต้นทุนที่เพิ่มขึ้นมาของการเดินด้วยเท้า	(X ล้านบาท)
--	-------------

ต้นทุนที่เพิ่มขึ้นมาของการใช้รถประจำทาง	X ล้านบาท
---	-----------

ต้นทุนที่เพิ่มขึ้นมาของการใช้รถแท็กซี่	X ล้านบาท
--	-----------

<u>รวมของต้นทุนที่เพิ่มขึ้นมา</u>	X พันล้านบาท
-----------------------------------	--------------

นอกจากนี้ ยังจะมีต้นทุนที่เพิ่มขึ้นมาจากการหาราคาบริการเดินทางด้วยยานพาหนะประเภทอื่น เพื่อเดินทางไปดำเนินกิจกรรมทางสุขภาพ วัดมนธรรม ศาสนา พักผ่อนหย่อนใจ และสังคม แต่ดังที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้นว่า ในปัจจุบันยังไม่มีข้อมูลสำหรับการคำนวณปริมาณของต้นทุนเหล่านี้

#### 1.4 ข้อจำกัดทางการแข่งขัน

การห้ามอย่างเด็ดขาดจะมีผลเป็นการสร้างข้อจำกัดทางการแข่งขันในภาคธุรกิจเกี่ยวกับการรับจ้างขนส่งสาธารณะ เนื่องจากรถจักรยานยนต์รับจ้างมีบทบาทสำคัญในการให้บริการส่งผู้โดยสาร

โดยหากไม่สามารถให้บริการแก่เด็กที่มีอายุต่ำกว่าหกปีได้ จะมีจำนวนรถจักรถยานยนต์รับจ้างประมาณ 80,000 คันที่จะได้รับผลกระทบจากการห้ามอย่างเด็ดขาดนี้ ในการนี้ ประมาณค่าได้รับ (อ้างอิงจากการสำรวจในบริษัทหลักที่ประกอบกิจกรรมจักรยานยนต์รับจ้าง) เด็กที่มีอายุต่ำกว่าหกปีมีจำนวนเป็นร้อยละ X ของการเดินทางโดยรถจักรยานยนต์รับจ้าง การสูญเสียรายได้ของภาคธุรกิจที่ให้บริการรถจักรยานยนต์รับจ้างจะมีมูลค่าประมาณ X ล้านบาทต่อปี

## 2. ต้นทุนโดยอ้อม

### 2.1 ผลกระทบต่อพัฒนาการช่วงต้นของเด็ก

การห้ามอย่างเด็ดขาดอาจมีผลกระทบอันมีคาดคิดต่อพัฒนาการช่วงต้นของเด็กในครอบครัวที่สามารถเข้าถึงบริการการขับส่งสาธารณะได้อย่างจำกัด หรือไม่สามารถแบกรับภาระต้นทุนที่เพิ่มขึ้นในการใช้บริการการขับส่งสาธารณะได้ เช่น ผลกระทบที่เกิดขึ้นแก่พื้นที่ชนบทที่อยู่ห่างไกล อาจไม่สามารถเข้าถึงบริการขับส่งสาธารณะได้หรือสามารถเข้าถึงได้อย่างจำกัด และผลกระทบกลุ่มบุคคลที่มีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมในระดับต่ำ อาจให้บุตรหลานของตนลาออกจากโรงเรียนอนุบาลในกรณีที่ไม่สามารถรับภาระในต้นทุนที่เพิ่มขึ้นสำหรับการใช้บริการการขับส่งสาธารณะได้

### 2.2 ผลกระทบต่อศักยภาพของวิธีการเดินทางประเภทอื่น

การห้ามอย่างเด็ดขาดทำให้ต้องมีการเปลี่ยนจากการใช้รถจักรยานยนต์มาเป็นการใช้วิธีการเดินทางประเภทอื่น ในกรณี นอกจากวิธีการเดินด้วยเท้าจากบ้านไปยังโรงเรียนอนุบาลแล้ว ก็ยังไม่เป็นที่ชัดเจนว่าเครื่องข่ายรถประจำทางของรัฐและของเอกชนในปัจจุบัน และรถแท็กซี่ จะมีความสามารถในการรองรับจำนวนการเดินทางของบุคคลจำนวน 6 ล้านคนต่อวันได้หรือไม่

### 2.3 ผลกระทบต่อศักยภาพของโครงสร้างพื้นฐานสำหรับคนเดินเท้า ความแออัด และความปลอดภัยบนท้องถนน

สิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับคนเดินเท้า เช่น บทวิถี และสะพานลอย มีปริมาณค่อนข้างจำกัดในประเทศไทย ทั้งยังไม่เป็นการชัดเจนว่า โครงสร้างของถนนในปัจจุบันจะสามารถรับมือกับจำนวนคนเดินเท้าที่เพิ่มมากขึ้นได้หรือไม่ ความขาดแคลนโครงสร้างพื้นฐานสำหรับคนเดินเท้าที่เหมาะสมและปลอดภัยอาจนำไปสู่ผลลัพธ์อันไม่คาดคิด คือปัญหาการจราจรติดขัดที่เพิ่มมากขึ้น เนื่องมาจากคนเดินเท้าจำนวนมากได้

ลันทะลักไปบ่นท้องถนนและกีดขวางการจราจร และปัญหาความเสี่ยงต่อความปลอดภัยที่จะเกิดขึ้นแก่เด็ก และบุคคลในครอบครัวที่เดินทางมาส่องเด็ก

#### - ผลประโยชน์

##### 1. ผลประโยชน์โดยตรง

ครอบครัวที่ได้รับผลกระทบอาจได้รับผลประโยชน์โดยตรงจากการห้ามอย่างเด็ดขาด ในการที่จะไม่เกิดการเสียชีวิตหรือการบาดเจ็บแก่บุตรหลานของตน โดยครอบครัวต่าง ๆ และชุมชน จะได้รับผลประโยชน์โดยตรงจากการห้ามเลี้ยงต้นทุนที่จะเกิดขึ้นจากการเสียชีวิตและการบาดเจ็บ

การห้ามอย่างเด็ดขาดจะป้องกันเด็กจำนวนตั้งแต่ 204 ถึง 389 คนจากการเสียชีวิตจากรถจักรยานยนต์ นอกจาคนี้ การห้ามอย่างเด็ดขาดยังป้องกันการบาดเจ็บร้ายแรงและการบาดเจ็บเล็กน้อยเป็นจำนวนตั้งที่ปรากฏในตารางที่ 3

ตารางที่ 3 แสดงจำนวนโดยประมาณของการเสียชีวิต การบาดเจ็บร้ายแรง และการบาดเจ็บเล็กน้อยของเด็ก

	ข้อมูลทางการ	การประมาณค่าขององค์กร อนามัยโลก
การเสียชีวิต	204	389
การบาดเจ็บร้ายแรง	2,652	5,057
การบาดเจ็บเล็กน้อย	7,956	15,171

การห้ามมิให้เด็กที่มีอายุต่ำกว่าหกปีโดยสารรถจักรยานยนต์จะสามารถห้ามเลี้ยงต้นทุนที่จะเกิดขึ้นเกี่ยวกับการเสียชีวิต การบาดเจ็บร้ายแรง และการบาดเจ็บเล็กน้อยของเด็ก และก่อให้เกิดการประหัดจำนวนเงินต่อปี ตั้งแต่ 1,750 พันล้าน ถึง 3,338 พันล้านบาท ดังปรากฏในตารางที่ 4

ตารางที่ 4 แสดงต้นทุนที่ของการเสียชีวิต การบาดเจ็บร้ายแรง และการบาดเจ็บเล็กน้อยของเด็กที่สามารถห้ามเลี้ยงได้

ความร้ายแรงของการชน	ต้นทุน (บาท) ตามข้อมูลทางการ	ต้นทุน (บาท) ตามการประมาณค่าขององค์กรอนามัยโลก
การเสียชีวิต	1,084,373,424	2,067,751,284
การบาดเจ็บร้ายแรง	389,904,996	743,495,311
การบาดเจ็บเล็กน้อย	276,558,516	527,359,131
รวม	1,750,836,936	3,338,605,726

อย่างไรก็ตาม ดังที่ได้อธิบายไปแล้วในส่วนของสภาพและรายละเอียดของปัญหา ระดับของการปฏิบัติตามกฎระเบียบยังคงเป็นประเด็นปัญหาของกฎหมายเกี่ยวกับการจราจรบนท้องถนน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีรถจักรยานยนต์ ดังเห็นได้จากข้อบังคับที่กำหนดให้ผู้ขับขี่และผู้โดยสารรถจักรยานยนต์ต้องสวมหมวกนิรภัย แต่ทั้งนี้ ระดับการปฏิบัติตามกฎระเบียบจะแตกต่างกันไปในแต่ละห้องท่องเที่ยวของประเทศไทย และโดยทั่วไปแล้วผู้ขับขี่รถจักรยานยนต์จะสวมหมวกนิรภัย ในขณะที่เด็ก (ซึ่งรวมถึงเด็กที่มีอายุต่ำกว่าหกปี) จะไม่สวมหมวกนิรภัย

สำหรับในด้านของการบังคับใช้กฎหมาย แนวทางการปฏิบัติของตำรวจจะกำหนดให้มีนายตำรวจที่ได้รับมอบหมายไปประจำยังจุดตรวจต่าง ๆ บนถนนเส้นหลัก เพื่อเรียกให้หยุดและตรวจสอบใบขับขี่ การขึ้นทะเบียนยานพาหนะ และการประกันภัยรถยนต์สำหรับบุคคลที่ sama ทั้งยังตรวจสอบความปลอดภัยของยานพาหนะในกรณีที่เหมาะสม แต่ครอบครัวส่วนใหญ่เดินทางเพียงระยะสั้น ๆ จากบ้านของตนไปยังโรงเรียนอนุบาล ซึ่งโดยส่วนใหญ่จะอาศัยถนนขนาดเล็กหรือ巷子อยู่ต่าง ๆ เป็นเส้นทางเดินทาง และแทบจะเป็นไปไม่ได้เลยที่บริเวณดังกล่าวจะมีจุดตรวจสอบของตำรวจ ในการตรวจว่ามีการปฏิบัติตามกฎระเบียบหรือไม่ เว้นเสียแต่ว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจจะกระจายทรัพยากรบุคคลของตนไปตั้งจุดตรวจที่โรงเรียนอนุบาลต่าง ๆ

เมื่อพิจารณาความเป็นไปได้ว่าการปฏิบัติตามข้อบังคับว่าด้วยการห้ามอย่างเด็ดขาดจะมีโอกาสเกิดขึ้นได้น้อย และทรัพยากรตำรวจที่มีอย่างจำกัดในการที่จะตั้งจุดตรวจเป็นจำนวน X จุด ไปประจำยังโรงเรียนอนุบาลทั่วทั้งประเทศ จึงเป็นไปไม่ได้เลยที่ผลประโยชน์อันจะเกิดขึ้นจากการห้ามอย่างเด็ดขาดนี้จะเป็นไปอย่างสมบูรณ์ภายในระยะเวลาไม่กี่ปีแรกของการเริ่มนั่นดำเนินการ และอาจจะยังคงต้องใช้ความ

พยายามอย่างมากในการที่จะสามารถบรรลุผลประโยชน์ตามที่ตั้งเป้าเอาไว้ได้ เว้นแต่จะได้รับการส่งเสริมโดยโครงการการให้ความรู้แก่สาธารณะ ประกอบกับความตั้งใจจริงของประชาชนที่จะปฏิบัติตามกฎหมาย

## 2. ผลประโยชน์โดยอ้อม

### 2.1 ผลกระทบต่อปัญหาการจราจรและสิ่งแวดล้อม

จำนวนรถจักรยานยนต์ที่หายไปเป็นจำนวนประมาณ 970,941 คันในระหว่างที่จะต้องมีการรับส่งเด็กที่โรงเรียนอนุบาล มีแนวโน้มที่จะลดปัญหาการจราจรติดขัดและลดต้นทุนอันเกิดจากการเดินทางล่าช้าที่เกิดแก่ผู้เดินทางรายอื่น จำนวนผู้ปกครองที่มาส่งบุตรหลานของตนโดยใช้รถจักรยานยนต์คิดเป็นจำนวนประมาณร้อยละ 5 ของจำนวนรถจักรยานยนต์ที่ขึ้นทะเบียนทั้งหมด ทั้งนี้ เนื่องจากข้อมูลเกี่ยวกับสัดส่วนของรถจักรยานยนต์ที่ขึ้นทะเบียนซึ่งมีแนวโน้มที่จะมีการใช้ห้องถนนในเวลาเดียวกันกับรถจักรยานยนต์ที่ใช้ในการรับส่งเด็กไปโรงเรียนอนุบาล ยังคงมีข้อมูลไม่เพียงพอแก่การระบุระดับของปัญหาการจราจรติดขัดในปัจจุบัน ประกอบกับข้อมูลเกี่ยวกับต้นทุนในการเดินทางที่เกี่ยวข้องยังคงไม่เพียงพอสำหรับการคาดการณ์จำนวนการประหยัดต้นทุนที่อาจเกิดขึ้นจากการใช้ทางเลือกนี้

แม้การคำนวณปริมาณการลดลงของการใช้รถจักรยานยนต์ในครอบครัวที่มีบุตรหลานอยู่โรงเรียนอนุบาลจะกระทำทำได้ยาก แต่การห้ามอย่างเด็ดขาดอาจก่อให้เกิดผลประโยชน์ทางด้านสิ่งแวดล้อมเกี่ยวกับการลดปริมาณไอเสียจากการรถจักรยานยนต์

### 2.2 ผลกระทบต่อระดับการอุปถัมภ์สำหรับทางเลือกในวิธีการเดินทางประเภทอื่น

การเดินทางประเภทอื่น เช่น รถประจำทางของรัฐ รถประจำทางของบริษัทเอกชน และรถแท็กซี่ มีแนวโน้มที่จะได้รับการอุปถัมภ์เพิ่มมากขึ้นและมีรายได้ที่เพิ่มมากขึ้นจากข้อเสนอในการห้ามโดยเด็ดขาดนี้ แต่ทั้งนี้ ยังคงเป็นการยากที่จะประมาณค่าผลประโยชน์โดยอ้อมอันจะเกิดขึ้นแก่วิธีการเดินทางแต่ละประเภท

ทางเลือกที่ 2 การห้ามเพียงบางพื้นที่ โดยเฉพาะจังหวัดพื้นที่เสี่ยง

- ต้นทุน

ต้นทุนโดยตรงจะเป็นไปในลักษณะเดียวกันกับทางเลือก 1 อย่างไรก็ตาม การดำเนินการตามทางเลือกนี้จะมีขอบเขตการใช้บังคับอย่างจำกัด โดยจำกัดเพียงเฉพาะบริเวณที่พิจารณาแล้วเห็นว่ามีความเสี่ยงสูงและมีจำนวนการเสียชีวิต การบาดเจ็บร้ายแรง และการบาดเจ็บเล็กน้อยเป็นจำนวนมาก บริเวณที่มีความเสี่ยงสูงเช่นนี้เรียกว่า 'black spots' โดยเป็นบริเวณที่มีการออกแบบถนนและมีภูมิทัศน์ที่อันตรายในตัวเอง

ทั้งนี้ เป็นการยากที่จะคำนวณปริมาณต้นทุนโดยตรง เนื่องจากจำนวนและที่ตั้งของบริเวณที่มีความเสี่ยงสูงนั้นยังไม่ได้รับการระบุว่าเป็นแห่งใดในประเทศไทย ในบางกรณี บริเวณที่มีความเสี่ยงสูงอาจได้แก่ถนนที่มีประวัติการเกิดอุบัติเหตุหลายครั้ง

รัฐบาลต้องแบกรับต้นทุนของฝ่ายบริหารในการดำเนินการศึกษาเพื่อระบุบริเวณที่มีความเสี่ยงสูง และติดตั้งป้ายจราจรที่เหมาะสมในการแจ้งให้ครอบครัวต่าง ๆ ไม่นำเด็กโดยสารมาบนรถจักรยานยนต์ ต้นทุนเหล่านี้ยังไม่สามารถคำนวณปริมาณได้และยังจำเป็นต้องมีการปรึกษาหารือกับกรมทางหลวงและศูนย์วิจัยอุบัติเหตุแห่งประเทศไทยต่อไป เพื่อให้ทราบถึงต้นทุนที่จะเกิดขึ้นต่อแต่ละบริเวณที่มีความเสี่ยงสูง และจำนวนบริเวณที่มีความเสี่ยงสูงทั่วประเทศ

การบังคับใช้มาตรการการห้ามเพียงบางพื้นที่น้อยในระดับที่สามารถดำเนินการได้มากกว่า เนื่องจากกรมตำรวจนจะมีพื้นที่ในการบังคับใช้กฎเบียบที่มีบริเวณขนาดเล็กกว่า เมื่อเปรียบเทียบกับกรณีทางเลือกที่ 1

#### - ผลประโยชน์

ไม่มีหลักประกันใดที่จะรับรองได้ว่าการเสียชีวิตและการบาดเจ็บของเด็กส่วนใหญ่จะเกิดขึ้นภายในพื้นที่บริเวณที่มีความเสี่ยงสูง การใช้วิธีการห้ามเพียงบางพื้นที่ โดยเฉพาะจังหวัดที่มีบริเวณพื้นที่เสี่ยงเช่นนี้เป็นแต่เพียงข้อสันนิษฐานว่าจะสามารถลดปริมาณการเสียชีวิตและการบาดเจ็บได้ โดยที่ไม่สร้างผลกระทบต่อเศรษฐกิจของครอบครัวต่าง ๆ ที่อาศัยรถจักรยานยนต์เป็นพาหนะหลักในการเดินทางเพื่อรับส่งบุตรหลานของตน ทั้งนี้ จำนวนของการเสียชีวิตและการบาดเจ็บที่จะสามารถลดได้นั้น ยังไม่สามารถระบุได้เป็นการแน่นอน

ในกรณีเช่นนี้ ครอบครัวที่ได้รับผลกระทบอาจยังคงสามารถใช้รถจักรยานยนต์ในการรับส่งบุตรหลานของตนไปยังโรงเรียนอนุบาลได้อยู่โดยเดินทางผ่านเส้นทางที่ไม่ใช่นนที่เป็นบริเวณที่มีความเสี่ยงสูง

### ทางเลือกที่ 3 การจัดทำป้ายเตือน สำหรับบริเวณพื้นที่เสี่ยง

#### - ต้นทุน

เช่นเดียวกันกับกรณีของทางเลือก 2 ในการดำเนินการตามทางเลือก 3 นี้ รัฐบาลจำเป็นจะต้องใช้ทรัพยากรจากภาครัฐในการระบุบริเวณที่มีความเสี่ยงสูง โดยต้องมีการวิเคราะห์ข้อมูลอุบัติเหตุและปรึกษาหารือกับชุมชนท้องถิ่น ทั้งนี้ บนสมมติฐานที่ว่างานดังกล่าวอาจใช้ชั่วโมงการทำงานถึง 1,000 ชั่วโมง โดยมีต้นทุนค่าแรงงาน 500 บาทต่อชั่วโมง ต้นทุนโดยรวมต่อการพิจารณาหาบริเวณที่มีความเสี่ยงสูง 1 จุด ได้อย่างสมบูรณ์ จะมีจำนวน 500,000 บาท ดังนั้น ถ้าต้องมีการพิจารณาหาบริเวณที่มีความเสี่ยงสูงจำนวน 500 จุด ต้นทุนทั้งหมดที่จะเกิดขึ้นจะมีจำนวนประมาณ 250 ล้านบาท

นอกจากนี้ ต้นทุนเพิ่มเติมอีกจำนวน 50 ล้านบาทอาจเกิดขึ้นสำหรับการออกแบบป้ายเตือน การดำเนินการ และการบริหารโครงการนี้

องค์ประกอบของต้นทุนในการจัดทำป้าย ได้แก่ ต้นทุนค่าวัสดุอุปกรณ์ เส้นใย การควบคุมการประดิษฐ์ การบำรุงรักษา และการติดตั้งทั้งแรงงานและการเดินทาง ป้ายหนึ่งป้ายอาจมีต้นทุนจำนวน 5,000 บาทและมีต้นทุนอีกประมาณ 1,000 บาทสำหรับแรงงานและอุปกรณ์สำหรับการติดตั้งป้ายแต่ละป้าย (ทั้งนี้ ข้อมูลในส่วนนี้ยังจะต้องได้รับการยืนยันจากการทางหลวงก่อน) ต้นทุนโดยเฉลี่ยของป้ายจำนวน 10 ป้ายที่อาจจำเป็นสำหรับบริเวณที่มีความเสี่ยงสูงแต่ละจุดอยู่ที่จำนวน 60,000 บาท

หากพบร่วมบริเวณที่มีความเสี่ยงสูงทั้งหมด 500 จุดในประเทศไทย ต้นทุนทั้งหมดในการจัดทำป้ายจะเป็นประมาณ 30 ล้านบาท

กล่าวโดยสรุป ต้นทุนที่จะเกิดแก่รัฐบาลในการดำเนินการตามทางเลือกนี้ อาจเป็นจำนวน 330 ล้านบาท โดยจำนวนต้นทุนดังกล่าวเป็นต้นทุนที่ต้องจ่ายเพียงครั้งเดียว (one-off cost) และอาจมีต้นทุนค่าบำรุงรักษาเพิ่มเติมขึ้นอีกเพียงเล็กน้อยในการเปลี่ยนหรือซ่อมแซมป้ายที่ชำรุดหรือแตกหัก

#### - ผลประโยชน์

รายงานการศึกษาของประเทศอสเตรเลียพบว่า การควบคุมการจราจร (โดยการใช้สัญลักษณ์ป้าย รูปทรงเรขาคณิต การใช้สี) มีความสัมพันธ์เป็นการแน่นอนกับอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นถึงประมาณร้อยละ 20 และอาจมีความสัมพันธ์กับอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นอีกร้อยละ 17 ทั้งนี้ ยังไม่เป็นที่แน่ชัดว่าตัวเลขและข้อมูลเหล่านี้ สามารถนำมาปรับใช้กับกรณีของประเทศไทยได้หรือไม่

อย่างไรก็ตาม ได้มีการตั้งข้อสันนิษฐานว่าการติดตั้งป้ายเตือนจะสามารถลดจำนวนอุบัติเหตุได้ถึงร้อยละ 20 แต่เช่นเดียวกันกับทางเลือก 2 ยังคงไม่มีหลักประกันว่าจะมีความสัมพันธ์กันระหว่างบริเวณที่มีความเสี่ยงและสถานที่ที่มีการเสียชีวิตและการบาดเจ็บของเด็ก

ทั้งนี้ หากอาศัยข้อสันนิษฐานที่ว่า การติดตั้งป้ายเตือนจะสามารถลดจำนวนอุบัติเหตุได้ถึงร้อยละ 20 จะส่งผลให้มีจำนวนการเสียชีวิต การบาดเจ็บร้ายแรง และการบาดเจ็บเล็กน้อยของเด็กที่สามารถหลีกเลี่ยงได้เป็นจำนวนมากโดยประมาณดังปรากฏในตารางที่ 5

ตารางที่ 5 แสดงจำนวนโดยประมาณของการเสียชีวิต การบาดเจ็บร้ายแรง และการบาดเจ็บเล็กน้อยของเด็กที่สามารถหลีกเลี่ยงได้

	ข้อมูลทางการ	การประมาณค่าขององค์กร อนามัยโลก
การเสียชีวิต	41	78
การบาดเจ็บร้ายแรง	525	1,011
การบาดเจ็บเล็กน้อย	1,591	3,034

ต้นทุนที่เกี่ยวข้องกับการเสียชีวิต การบาดเจ็บร้ายแรง และการบาดเจ็บเล็กน้อยของเด็กที่จะสามารถหลีกเลี่ยงได้ อันจะเป็นการประหยัดจำนวนเงินที่ต้องเสียไปในแต่ละปีได้ตั้งแต่ 350 ล้านบาท ถึง 669 ล้านบาท ดังปรากฏในตารางที่ 6

ตารางที่ 6 แสดงต้นทุนของการเสียชีวิต การบาดเจ็บร้ายแรง และการบาดเจ็บเล็กน้อยของเด็ก ที่จะสามารถหลีกเลี่ยงได้

ความร้ายแรงของการชน	ต้นทุน (บาท) ตามข้อมูล ทางการ	ต้นทุน (บาท) ตามการ ประมาณค่าขององค์กรอนามัย โลก
การเสียชีวิต	217,937,796	414,613,368

การบาดเจ็บร้ายแรง	77,187,075	148,640,253
การบาดเจ็บเล็กน้อย	55,304,751	105,464,874
รวม	350,429,622	668,718,495

เมื่อพิจารณาผลประโยชน์ที่มีแนวโน้มจะเกิดขึ้นตั้งแต่ 350 ล้านบาท ถึง 669 ล้านบาทต่อปีแล้ว ทางเลือกนี้ มีแนวโน้มที่จะสามารถก่อให้เกิดผลประโยชน์สูงสุดได้ แม้ว่าจะสามารถบรรลุเป้าหมายในการลดการเสียชีวิต และการบาดเจ็บได้เพียงร้อยละ 10 เท่านั้น

#### การพิจารณาเปรียบเทียบทางเลือกต่าง ๆ

ทางเลือกที่ 1 ก่อให้เกิดต้นทุนสูงแก่สังคม โดยอ้างอิงจากข้อมูลที่สามารถคำนวณเชิงปริมาณได้ ทั้งนี้ ต้นทุนที่เกิดขึ้นอาจจะมีจำนวนมากยิ่งกว่านี้ หากต้นทุนทั้งหมดที่เกิดขึ้นสามารถคำนวณเชิงปริมาณได้ นอกเหนือจากนี้ ทางเลือก 1 ยังอาจก่อให้เกิดผลกระทบที่ไม่คาดคิดหลายประการ โดยเฉพาะผลกระทบต่อ พัฒนาการช่วงต้นของเด็กในครอบครัวที่สามารถเข้าถึงบริการการอนามัยสาธารณะได้อย่างจำกัด หรือไม่ สามารถแบกรับภาระต้นทุนที่เพิ่มขึ้นในการใช้บริการการอนามัยสาธารณะได้

ทางเลือกที่ 2 ไม่สามารถคำนวณเป็นข้อมูลเชิงปริมาณได้ เนื่องจากความไม่เพียงพอของข้อมูลเกี่ยวกับ จำนวนการเสียชีวิตและการบาดเจ็บของเด็กที่น่าจะเกิดขึ้นในบริเวณที่มีความเสี่ยงสูง

ทางเลือกที่ 3 จะก่อให้เกิดผลประโยชน์สูงสุด หากสามารถลดจำนวนการเสียชีวิตและการบาดเจ็บของเด็กได้ ถึงร้อยละ 20

ไม่มีทางเลือกใดในทางเลือกทั้งสามประการข้างต้น ที่จะสามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างสมบูรณ์ใน ตัวเอง และก่อให้เกิดผลประโยชน์สูงสุดขึ้น การศึกษาเพิ่มเติมควรต้องกระทำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบริเวณที่ มีความเสี่ยงสูง ทั้งนี้เพื่อให้สามารถทราบได้ว่า มีความสัมพันธ์ระหว่างบริเวณที่มีประวัติว่าเคยเกิดอุบัติเหตุ จำนวนมาก กับการเสียชีวิตและการบาดเจ็บส่วนใหญ่ของเด็กที่เกิดจากการจักรยานยนต์หรือไม่

#### ส่วนที่ 5 ทางเลือกที่ได้รับการคัดเลือกแล้ว

เมื่อพิจารณาทางเลือกใดที่ได้รับการประเมินแล้วว่าเหมาะสมที่สุดในการนำมาแก้ไขปัญหาตามส่วนที่ 4 แล้วตอบคำถามเกี่ยวกับทางเลือกนั้น ดังต่อไปนี้

**1. ทางเลือกที่ได้รับการเลือกนั้นคืออะไร เป็นมาตรการอื่นที่ไม่ใช่กฎหมายหรือเป็นมาตรการทางกฎหมาย**

ทางเลือกที่ได้รับการเลือก คือ ทางเลือกที่ 2 การออกกฎหมาย เพื่อห้ามมิให้เด็กอายุต่ำกว่า 6 ปี โดยสารรถจักรยานยนต์ภายในพื้นที่จำกัด โดยเป็นทางเลือกที่เป็นมาตรการทางกฎหมาย

**2. กรณีทางเลือกที่ได้รับการเลือกนั้นไม่ใช่มาตรการทางกฎหมาย ให้ตอบคำถามดังต่อไปนี้**

2.1 มาตรการที่นำมาใช้ในการแก้ปัญหาคืออะไร

2.2 วิธีการที่นำมาใช้นั้นมีสาระสำคัญอย่างไร

2.3 รู้และหน่วยงานของรัฐมีส่วนร่วมอย่างไรในการดำเนินการตามนั้น

**3. กรณีที่ทางเลือกที่ได้รับการเลือกนั้นเป็นมาตรการทางกฎหมาย ให้ตอบคำถามดังต่อไปนี้**

3.1 กรณีที่เป็นการแก้ไขกฎหมายที่มีอยู่แล้วเพื่อแก้ไขปัญหา

3.1.1 กฎหมายที่มีขอบข่ายเกี่ยวข้องซึ่งอาจนำไปปรับปรุงเพื่อแก้ไขปัญหานี้ ได้แก่กฎหมายฉบับใดบ้าง

พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522

3.1.2 เพราะเหตุใดกฎหมายที่เกี่ยวข้องเหล่านั้น จึงไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างเหมาะสม

เนื่องจากไม่มีบทบัญญัติที่เป็นการควบคุมโดยสารรถจักรยานยนต์ที่เป็นเด็ก เมื่อคำนึงถึงความปลอดภัยในการโดยสาร

3.1.3 กฎหมายที่นำมาปรับปรุงแก้ไขคือกฎหมายฉบับใด และเนื้อหาที่จะทำการแก้ไขปรับปรุงคืออะไร

แก้ไขเพิ่มเติม บทบัญญัติในพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 โดยมีเนื้อหาเป็นการห้ามมิให้เด็กที่มีอายุต่ำกว่า 6 ปี โดยสารรถจักรยานยนต์ ภายในพื้นที่ ๆ มีความเสี่ยงต่อการเกิดอุบัติเหตุบนท้องถนน

3.1.4 กฎหมายที่แก้ไขแล้วนั้นอาจก่อให้เกิดผลกระทบแก่ประชาชนหรือไม่ อย่างไรบ้าง

แก้ไขเพิ่มเติม บทบัญญัติในพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 โดยมีเนื้อหาเป็นการห้ามมิให้เด็กที่มีอายุต่ำกว่า 6 ปี โดยสารรถจักรยานยนต์ ภายในพื้นที่ ๆ มีความเสี่ยงต่อการเกิดอุบัติเหตุบนท้องถนน ซึ่งผลกระทบต่อครอบครัวที่มีบุตรหลานอายุต่ำกว่า 6 ปี และใช้รถจักรยานยนต์เป็นวิธีหลักในการเดินทาง

กระทรวงต่อผู้ให้บริการรถจักรยานยนต์รับจ้างแก่เด็กอายุต่ำกว่า 6 ปี กระทรวงต่อรัฐในการจัดสรรงบประมาณบุคลากรในการบังคับการให้เป็นไปตามร่างกฎหมายใหม่นี้ แต่แม้จะนั้นทางเลือกนี้ก็ยังเป็นทางเลือกที่ดีที่สุด

### 3.1.5 กฎหมายที่แก้ไขแล้วนั้นจะมีบทบาทในการแก้ปัญหาอย่างไร

เมื่อมีการใช้บังคับกฎหมายที่แก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวแล้ว จะทำให้มีสภาพบังคับ โดยประชาชนไม่อาจให้เด็กอายุต่ำกว่า 6 ปีทำการโดยสารรถจักรยานยนต์ได้ ซึ่งจะเป็นการช่วยลดอัตราการตายและบาดเจ็บของผู้โดยสารที่เป็นเด็กอายุต่ำกว่า 6 ปี

### 3.2 กรณีที่เป็นการตราชฎากฎหมายออกมาใหม่

#### 3.2.1 กฎหมายที่ต้องตราอุกม่านนี้เนื่องจากอย่างไร

3.2.2 กฎหมายที่ตราขึ้นนั้นอาจก่อให้เกิดผลกระทบแก่ประชาชนหรือไม่ อย่างไรบ้าง

#### 3.2.3 กฎหมายที่แก้ไขแล้วนั้นจะมีบทบาทในการแก้ปัญหาอย่างไร

## ส่วนที่ 6 การรับฟังความคิดเห็น

### 6.1 การรับฟังความคิดเห็นขั้นรับฟังปัญหา

1. การวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายครั้งนี้ได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นหรือไม่

จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น

2. กรณีจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น ให้ตอบคำถามต่อไปนี้

2.1 การรับฟังความคิดเห็นนั้นจัดขึ้นในรูปแบบใด เพราเหตุใด

จัดทำขึ้นในรูปแบบการทำแบบสำรวจความคิดเห็นสาธารณะและการให้ส่งข้อคิดเห็น

2.2 บุคคลที่เกี่ยวข้องกลุ่มใดบ้างเข้าร่วมรับฟังความคิดเห็น

- มูลนิธิป้องกันอุบัติภัยแห่งเอเชีย (Asia Injury Prevention Foundation)

- สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค

- มูลนิธิ “Save the Children” ประเทศไทย

- รายงานยนต์สมาคมแห่งประเทศไทย ในพระบรมราชูปถัมภ์

- ศูนย์วิจัยอุบัติเหตุแห่งประเทศไทย

- สมาคมผู้ขับขี่จักรยานยนต์รับจ้างแห่งประเทศไทย

- สาธารณชนโดยทั่วไป

### 2.3 ประเด็นปัญหาที่หอยบยกขึ้นระหว่างการรับฟังความคิดเห็นมีอะไรบ้าง

- ได้มีการเสนอแนะให้รัฐบาลให้ความสนใจกับเด็กที่มีอายุต่ำกว่า 2 ปีที่จะต้องไม่ได้รับอนุญาตให้โดยสารรถจักรยานยนต์ มีการกระตุนให้รัฐบาลและสำรวจดำเนินการบังคับใช้กฎหมายในปัจจุบันที่เกี่ยวข้องกับการสมควรนิรภัยของผู้โดยสารทั้งหมด โดยเฉพาะเด็กทั้งหมดที่มีอายุ 2 ปี ขึ้นไป ได้แนะนำว่า เด็กที่มีอายุต่ำกว่า 2 ปีไม่ควรโดยสารรถจักรยานยนต์ เนื่องจาก เป็นกลุ่มบุคคลที่มีความเสี่ยงสูงที่จะได้รับบาดเจ็บที่ต้องใช้เวลารักษานาน เนื่องจากเด็กอายุต่ำกว่า 2 ปี ยังไม่สามารถห่วงโซ่ที่มีอยู่กับตัวเองได้อย่างปลอดภัย เพราะเด็กยังคงไม่มีกล้ามเนื้อที่เพียงพอในการรับน้ำหนักของห่วงโซ่ที่มีอยู่กับตัวเอง ยังมีการเสนอแนะว่าเด็กที่มีอายุระหว่าง 2 - 5 ปีจะสามารถโดยสารรถจักรยานยนต์ได้เฉพาะเมื่อยุ่งยากได้การดูแลอย่างใกล้ชิดจากผู้ใหญ่เท่านั้น และจะต้องสวมหมวกนิรภัยสำหรับเด็กที่มีขนาดพอดี เนماะสมและรัดสายรัดให้กระชับ

- ยังเสนอแนะการใช้วิธีการเดินทางโดยยานพาหนะประเภทอื่น สำหรับเด็ก ได้แก่ รถประจำทางสาธารณะ รถไฟฟ้าトイเดิน รถสามล้อ แท็กซี่ และรถตู้สาธารณะขนาดเล็ก

### 2.4 หน่วยงานได้ดำเนินการอย่างไรต่อการประเด็นปัญหานั้น เพราะอะไร

หน่วยงานระบุปัญหาให้ชัดเจนและตรงประเด็นยิ่งขึ้น และร่างกฎหมายให้เป็นไปตามที่ได้รับฟังความคิดเห็น

#### 3. กรณีเมื่อได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น โปรดระบุเหตุผล

##### 6.2 การรับฟังความคิดเห็นที่มีต่อร่างกฎหมาย

1. การวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายครั้งนี้ได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นหรือไม่

จัดมีการรับฟังความคิดเห็น

**2. กรณีจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น ให้ตอบคำถามต่อไปนี้**

**2.1 การรับฟังความคิดเห็นนั้นจัดขึ้นในรูปแบบใด เพราะเหตุใด**

จัดขึ้นในรูปแบบการทำแบบสำรวจความคิดเห็นสารณะและการให้ส่งข้อคิดเห็น

**2.2 บุคคลที่เกี่ยวข้องกลุ่มใดบ้างเข้าร่วมรับฟังความคิดเห็น**

- มูลนิธิป้องกันอุบัติภัยแห่งเอเชีย (Asia Injury Prevention Foundation)

- สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค

- มูลนิธิ “Save the Children” ประเทศไทย

- ราชยานยนต์สมาคมแห่งประเทศไทย ในพระบรมราชูปถัมภ์

- ศูนย์วิจัยอุบัติเหตุแห่งประเทศไทย

- สมาคมผู้ขับขี่จักรยานยนต์รับจ้างแห่งประเทศไทย

- สาธารณชนโดยทั่วไป

**2.3 ประเด็นปัญหาที่หยิบยกขึ้นระหว่างการรับฟังความคิดเห็นมีอะไรบ้าง**

- ร่างกฎหมายนี้เป็นการจำกัดสิทธิของประชาชนมากเกินไป

- ร่างกฎหมายนี้อาจจะสร้างภาระให้แก่ประชาชนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจไม่ดี

- รัฐบาลยังไม่สามารถจัดให้มีสิ่งอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนได้อย่างเพียงพอ เช่น ทางเท้า ระบบขนส่งมวลชน เป็นต้น

**2.4 หน่วยงานได้ดำเนินการอย่างไรต่อการประเด็นปัญหานั้น เพราะอะไร**

- หน่วยงานวิเคราะห์ความคิดเห็นที่ได้รับ และแก้ไขร่างกฎหมายให้เหมาะสมและกระชับ ตรงประเด็นต่อการแก้ไขปัญหามากที่สุด

**2.5 กรณีไม่ได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น โปรดระบุเหตุผล**

ส่วนที่ 7 แหล่งข้างอิสระ

ส่วนที่ 8 ภาคผนวก

ส่วนที่ 9 ร่างกฎหมาย

หัวหน้าหน่วยงานที่จัดทำ RIS ลงนามรับรอง	
---	--

รัฐมนตรีลงนามรับรอง	
---------------------	--

วันเดือนปีที่จัดทำ	
--------------------	--

## ภาคผนวก 2

### รายชื่อผู้เข้าร่วมการประชุม

#### รายชื่อผู้เข้าร่วมการประชุมเชิงปฏิบัติการ

เรื่อง “คู่มือและแบบการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกแบบหมาย”

วันจันทร์ที่ 12 กันยายน 2559 เวลา 9.00 - 12.00 น.

ณ ห้องประชุมสุรเกียรติ เลสปีรไทย ชั้น 4 อาคารเทพยวารดี คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ลำดับที่	ชื่อ – สกุล	หน่วยงาน
1	นางสาวภาราภรณ์ ชนะมา	กรรมการขับเคลื่อนสังคมฯ สำนักกฎหมาย
2	นายสุรัตน์ คนขยัน	กรรมการขับเคลื่อนสังคมฯ สำนักกฎหมาย
3	นางสาวศิริวรรณ สาลีเจริญ	กรรมชลประทาน สำนักกฎหมายและที่ดิน
4	นางกัญญาภรณ์ พลายชุม	กรรมชลประทาน สำนักกฎหมายและที่ดิน
5	นายกฤษณะ มงคลหัตถี	กรรมชลประทาน สำนักงานจัดสรุปที่ดินกลาง
6	นายชูเกียรติ วงศ์ทอง	กรรมชลประทาน สำนักงานจัดสรุปที่ดินกลาง
7	นางสาวอรนันชญา อัญพะเนี้ยด	กรมทางหลวง สำนักกฎหมาย
8	นางสาวฐิติมา ภานุสิงห์กุล	กรมทางหลวง สำนักกฎหมาย
9	นายณัฏฐ์กิตติ์ นวลละออ	กรมทางหลวงชนบท สำนักกฎหมาย
10	ว่าที่ ร.ต.หญิง ศิริวัฒนา สุวรรณนาคเวช	กรมทางหลวงชนบท สำนักกฎหมาย
11	นายณัฐธนรงค์ สุ่น	กรมท่าอากาศยาน
12	นางสุภาพร อนันตวรางกูร	กรมธนาคารชั้นนำ สำนักกฎหมาย
13	นางสาวลักษรัตน์ ศรีเชียรพิมพ์	กรมบัญชีกลาง กองกฎหมาย
14	นางสาวปิยะทิพย์ ปิยะตระภูมิ	กรมบัญชีกลาง กองกฎหมาย
15	นายวิชร รักจิตธรรม	กรมบัญชีกลาง กองคดี
16	นายวิเชียร อำนาจณี	กรมพัฒนาที่ดิน
17	นายไชวัฒน์ เวสารัชตระกูล	กรมพัฒนาที่ดิน
18	นายภาคร มนิธรรม	กรมพัฒนาที่ดิน
19	นางสาวดวงใจ เหยยชุม	กรมส่งเสริมการเกษตร
20	นางสาวอรปริยา ทองเนื้อนวล	กรมส่งเสริมการเกษตร
21	นางสาวนาตายา สวัสดี	กรมส่งเสริมการเกษตร
22	นายอนิรุทธิ์ ฤทธิชู	กรมส่งเสริมสหกรณ์
23	นางสาววิดาพร เชิงเรือง	กรมส่งเสริมสหกรณ์

ลำดับที่	ชื่อ - สกุล	หน่วยงาน
24	นายศรายุทธ ยอดอุทา	กรมส่งเสริมสหกรณ์
25	นายธนพร ฉ่ายงาม	สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน)
26	นางสาวยุพเรศ เพิ่มพูน	สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
27	นางเมตตา ไม้หน่องกอบ	สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
28	นางสาวสโรชินี บุญยรัตน์	สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
29	นางสาววรปรานี สิทธิสรวงศ์	สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง
30	นางสาวสมฤตี สงวนด	กรมเจ้าท่า สำนักกฎหมาย
31	นางสาวมนันดา บุญโหน	กรมเจ้าท่า สำนักกฎหมาย
32	นายณัฐนันท์ ต่างงาม	กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย
33	นางสาวภาคอิตา สุวรรณวงศ์	กรมเจ้าท่า
34	นางสาวรัชฎา พุดไทย	นิสิตนิตริศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
35	นางสาวพัชรินทร์ จัยสิทธิ์	นิสิตนิตริศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
36	นายพีระศิลป์ เพิ่มสุวรรณ	นิสิตนิตริศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
37	นางสาวนิชาภา ศรีอรุณสว่าง	นิสิตนิตริศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
38	นายนรัตน์ มุขแจ้ง	นิสิตนิตริศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
39	นายประพินพงศ์ พงษ์ทัดศิริกุล	นิสิตนิตริศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
40	นายพีรพงศ์ ใจไฟศาลสกุล	นิสิตนิตริศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
41	นายณัฐพงศ์ วงศ์ทอง	นิสิตนิตริศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
42	นางสาวพร้อมพรรณ ชลกวางศ์	นิสิตนิตริศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
43	นางสาวทธศดา มะลิขาว	นิสิตนิตริศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
44	นางสาววิษณุ วาศภาระ	นิสิตนิตริศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
45	นางสาวสุพิตรา แ朋วิชิต	นิสิตนิตริศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

**รายชื่อผู้เข้าร่วมการประชุมเชิงปฏิบัติการ  
เรื่อง “คู่มือและแม่แบบการวิเคราะห์ผลกรอบในการออกแบบฯ”  
วันจันทร์ที่ 12 กันยายน 2559 เวลา 13.00 - 16.00 น.  
ณ ห้องประชุมสุรเกียรติ เลสทีเรียมไทย ชั้น 4 อาคารเทพทวารวดี คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย**

ลำดับที่	ชื่อ – สกุล	หน่วยงาน
1	นายณรงค์ งามสมมิตร	กรมการค้าภายใน กองนิติการ
2	นางสาวกานกงศ์ อันันต์สันติวงศ์	กรมการค้าภายใน กองนิติการ
3	นางสาวน้ำฝน รักสัตย์	กรมการปกครอง (รังษีฯ)
4	นางสาวพิพัฒ์ร่า รัมมเนียร์	กรมควบคุมลพิษ
5	นางสาวสุทธิสาร์ ดำรงค์เพ่า	กรมควบคุมลพิษ
6	นายชัยวัสดุ จงพีระเดชาวนนท์	กรมเจ้าءเพลิงธรรมชาติ
7	นายนพดล ปุยเกิดทรัพย์	กรมทรัพยากรน้ำ
8	นายสหัสสุ มนีเนียม	กรมทรัพยากรน้ำ
9	นายณัฐพัชร์ กลำทอง	กรมที่ดิน
10	นายสมพงษ์ แวนแก้ว	กรมที่ดิน
11	นายคมสันต์ เสนะล้ำ	กรมที่ดิน
12	นางสาวอนงรัตน์ เพือกพันธุ์มุข	กรมพัฒนาธุรกิจการค้า
13	นางสาวเมืองผัน อุทัยเวียนกุล	กรมพัฒนาธุรกิจการค้า
14	นางสาวกุลธิดา ชาติสันติ Kühl	กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม
15	นางสาวชาติยา เชื้อชาติ	กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม
16	นางสาวสิริรัตน์ พรมรัตน์	กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช
17	นายชลักษณ์ พ่องกษิริ	นิสิตนิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
18	นางสาวอิสรรยา เจียนทรัพย์	นิสิตนิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
19	นางสาวสุภานันท์ เดชะมาศ	สำนักงานพัฒนาธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ (องค์การมหาชน)
20	นายอรรถพล พานิชย์ไพศาล	สำนักงานพัฒนาธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ (องค์การมหาชน)
21	นางสาวลลิตาภัทร ช่วยคุ้ม	นิสิตนิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
22	นายณภัทร ภูมิสันติ	นิสิตนิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
23	นางสาวพิชญาภา เล่าวรตต์นัน	นิสิตนิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
24	นางสาวณัฐธนษา คงรัตน์เทศ	กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

ลำดับที่	ชื่อ - สกุล	หน่วยงาน
25	นายจตุรงค์ สุขพัฒน์	กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
26	นายชนวัต บุญสิงสุวรรณ์	นิสิตนิตรัฐธรรมมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
27	นายโกลิต สุขสว่าง	นิสิตนิตรัฐธรรมมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
28	นางสาวยอดขวัญ ปิติ	นิสิตนิตรัฐธรรมมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
29	นายปิยะ พั่งเพ็ญแข	กรมป่าไม้
30	นายธีรัช เทพรักษ์ใจ	นิสิตนิตรัฐธรรมมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
31	นางสาวชญาณิศ พิทักษ์ธรรมนาถ	นิสิตนิตรัฐธรรมมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
32	นายเนติพงศ์ ไกรวงศ์	นิสิตนิตรัฐธรรมมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
33	นางสาวสิริกา คิดจิตต์	นิสิตนิตรัฐธรรมมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
34	นายณัฐกฤต ตีศรี	กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
35	นายกฤติน พงษ์ศรี	นิสิตนิตรัฐธรรมมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
36	นายอนพล เศรษฐ์เล่าท์	นิสิตนิตรัฐธรรมมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
37	นายกัญจน์ศักดิ์ เพชรานันท์	อาจารย์คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
38	นายพีรวัส วุฒิชัย	นิสิตนิตรัฐธรรมมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
39	นางสาวสุราวดี พันธุ์อุบล	นิสิตนิตรัฐธรรมมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
40	นายบดี วงศ์เจนสันต์	นิสิตนิตรัฐธรรมมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
41	นางสาวสุกฤตา ฉัตรพรธนดุล	นิสิตนิตรัฐธรรมมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
42	นายสมศักดิ์ ศุภกิจรัตน์	สำนักงานปลัดกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร
43	นางสาวนิรชร ใจไซยภูล	นิสิตนิตรัฐธรรมมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
44	นางสาวมนัสวี บุญสิทธิ์	นิสิตนิตรัฐธรรมมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
45	นางสาววิมลรัตน์ วรารสิริกุล	นิสิตนิตรัฐธรรมมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
46	นางสาวชฎาภาวดี เมืองแท้	นิสิตนิตรัฐธรรมมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
47	นายธีรัช ตรีราษฎร์	นิสิตนิตรัฐธรรมมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
48	นางสาวทิพย์ประภา สุขสรณ	นิสิตนิตรัฐธรรมมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
49	นางสาวสุจินี ໂທตีเรียรชัย	นิสิตนิตรัฐธรรมมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
50	นายกฤติน พลกรรณ์	นิสิตนิตรัฐธรรมมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
51	นางสาวกุลวิชุดี หรรษาวัฒนศิริ	นิติศาสตรบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
52	นางสาวนรัศมน์ จันอรัญ	นิสิตนิตรัฐธรรมมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
53	นางสาวารศนี ทองล้ำ	นิสิตนิตรัฐธรรมมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
54	นายโรจน์ศักดิ์ สุทธิสน	นิสิตนิตรัฐธรรมมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ลำดับที่	ชื่อ – สกุล	หน่วยงาน
55	นางสาวพชรพร พงษ์อาภา	นิสิตนิพิศานาตรมมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

รายชื่อผู้เข้าร่วมการประชุมเชิงปฏิบัติการ  
เรื่อง “คุ้มครองและแม่แบบการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย”  
วันพุธที่ 14 กันยายน 2559 เวลา 9.00 - 12.00 น.

ณ ห้องประชุมสุรเกียรติ เสถียรไทย ชั้น 4 อาคารเทพทวารวดี คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ลำดับที่	ชื่อ - สกุล	หน่วยงาน
1	นางสาวพิพาก วุฒิปิรีชา	กรรมการจัดางาน กองนิติการ
2	นายดำรง ปานมพุกษ์	กรรมการแพทย์
3	นางสาวนิติพร จันทร์ตื้อ	กรรมการแพทย์
4	นายพจนานุ ปัญญาศิลป์	กรรมการศาสนา
5	นางสาวรัตนาวี ทิพยมณฑล	กรรมการศาสนา
6	นางสาวพรพรรณ กุศลสิทธารถ	กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ
7	นางสาวพนัขกร ล้านแปลง	กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ
8	นายชัชวาล เพ็ญจันทร์	กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ
9	นายทัศนะ รำเทียมเมฆ	กรมคุ้มประพฤติ
10	นายชาญยุทธ พงศ์หริรัญ	กรมคุ้มประพฤติ กองพัฒนาการพื้นฟูสมรรถภาพผู้ด้อย สภาพดิบดี
11	นางสาวศิริขวัญ แสงจันทร์	กรมบังคับคดี
12	นายชิตติพัทธ์ บัวแก้ว	กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน
13	นายจักรพงศ์ ลังกา	กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน
14	นางสาวกิตตญา ไตรรัตน์	กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน
15	นางสาวสรารัตน์ หองใบ	กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน
16	นางจุฑามาศ ศิริปราณี	กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์
17	นางสาวสารินี เสนะพันธ์	กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์
18	นายภัทร วงศ์ทองเหลือ	กรมส่งเสริมวัฒนธรรม
19	ร.ท.นิตินาถ บุญมา	กรมสอบสวนคดีพิเศษ กองกฎหมาย
20	นางสาวแรกผัน อััตรแก้วบุญเรือง	กรมสอบสวนคดีพิเศษ กองกฎหมาย
21	นายสุพจน์ อาลีอสมาน	กรมอนามัย
22	นางสาววิภา รุจินานกุล	กรมอนามัย
23	นางสาวพรรณพิไล ไอยารณ	สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพ ติด
24	นางสุกัตรา ปกาสิทธิ์ วโรต์ม์สิกขิดิศ	สำนักงานกิจการยุติธรรม

ลำดับที่	ชื่อ - สกุล	หน่วยงาน
25	นางสาวปณยา ท่าทราย	สำนักงานกิจการยุติธรรม
26	นางสาวกุลชนา ชุมคำ	สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา
27	นายวีระชุธ กุลชาญุषมิ	สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา
28	นายภัทรพล ผ่องใส	สำนักงานประกันสังคม
29	นางสาวภาณุรัทพิพย์ สามนปาล	สำนักงานประกันสังคม
30	นางสาวยิ่งลักษณ์ แสงอร่าม	จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
31	นายศรีภาค เวชภูติ	จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
32	นายณัชพล จิตติรัตน์	อาจารย์คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
33	นางสาวมาลีภรณ์ คุ้มเกษม	กรมศิลปากร
34	นายวรเดช วัลย์จำรงค์	กรมศิลปากร

รายชื่อผู้เข้าร่วมการประชุมเชิงปฏิบัติการ  
เรื่อง “คู่มือและแม่แบบการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย”  
วันพุธที่ 14 กันยายน 2559 เวลา 13.00 - 16.00 น.

ณ ห้องประชุมสุรเกียรติ เลสเลียรไทย ชั้น 4 อาคารเพพทavarati คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ลำดับที่	ชื่อ – สกุล	หน่วยงาน
1	นายนพพิชญ์ธารณ์ พรายมณี	กรมประชาสัมพันธ์ กองกฎหมายและระเบียบ
2	นายสรายุทธ ประทีปแก้ว	การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย
3	นายวรรณวรรณ์ สิทธิมนต์	การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย
4	นายมนตรี เจริญฉัตรชัย	สำนักงบประมาณ
5	นางสาวกานกทิพย์ ไสสอดاد	สำนักงบประมาณ
6	นางสาวสิรดา เสื่อมapache	สำนักงบประมาณ
7	นางสาวกานกอร จิรนภารัตน์	สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน
8	นางสาวดารณี น่วมนา	สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน
9	นางสาวพีพรรณ ศุภิร	สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ
10	นายวีระวัฒน์ วัฒกรธรรมน	สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ
11	นางสาวปานิศา พัวเวส	สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ
12	นายคมิก วนัดรวรวิศาล	สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามทุจริต ภาครัฐ (.ท.ป.ป)
13	นางสาวชิรา ชื่นกังดี	สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง
14	นางสาวอายุศรี คำบรรลือ	สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย
15	นายไกรเทพ รัชตพorphศ	สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย
16	นางสาวกฤษณา ศักดิ์วิรพงศ์	สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย
17	นายศุภวิช สิริกัญจน	สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์
18	นายธนาพัทธ์ คงวิวัฒน์	สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์

ลำดับที่	ชื่อ - สกุล	หน่วยงาน
19	นางสุวรรณ เข็อบุญชัย	สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์
20	นายเกรียงไกร ไชยวังค์	สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค
21	นางสาวอุทุมพร การบรรจง	สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค
22	นายบุญชูบ ส่งตระกูลศักดิ์	สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
23	นางจันทร์เพ็ญ พยัคฆ์เกษม	สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
24	นางสาวปาริชาติ เป็นวงศ์	สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
25	นางสาวเกศริน เตียวสกุล	สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน
26	ร.อ.หญิง ปราวรรณ ทรัพย์แสง	สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม
27	นายทศพันธ์ พงษ์เกตรา	สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี
28	นางสาวลักษณ์ ชีวะประเสริฐ	สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี
29	นายโรจน์ วราพรมงคลกุล	สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี
30	นางสาวധุพพร เสรีวิวัฒนา	สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี
31	นางสาวสารภรณ์ ขุมณี	สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน
32	นางสาวอัณณ์ชญา สุติน	สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน
33	ร.อ. หญิง พัชวรรณ ประสงค์สิน	สำนักงานพระธรรมนูญ กองบัญชาการกองทัพไทย
34	นางสาวพัชราวดลัย เกี้ยวแก้ว	สำนักกฎหมาย กรมโรงงานอุตสาหกรรม
35	นางสาวธีรินทร์ สรุษสวัสดิ์	สำนักกฎหมาย กรมโรงงานอุตสาหกรรม

รายชื่อผู้เข้าร่วมสัมมนารับฟังความคิดเห็น  
เรื่อง “การนำการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย (RIA) มาใช้ในประเทศไทย”  
วันจันทร์ที่ 26 กันยายน 2559 เวลา 9.00 - 13.30 น.  
ณ ห้องแม่นดาธินซี โรงแรมแม่นดาธิน กรุงเทพฯ

ลำดับที่	ชื่อ - สกุล	หน่วยงาน
1	นางดารานីย อิศราภรณ ณ อยุธยา	กรมการกงสุล
2	นางสาววัตรชวรณ ชนะมา	กรมการขนส่งทางบก
3	นายสุรัตน์ คนขยัน	กรมการขนส่งทางบก
4	นางสาวกันกพงศ์ อนันต์สันติวงศ์	กรมการค้าภายใน
5	นางสาวเสาวนីย พลอยคำ	กรมการค้าภายใน
6	นางสาวทิพกร วุฒิปิรีชา	กรมการจัดหางาน กองนิติการ
7	นายวิชาญ น้อยโต	กรมการปกครอง
8	นายวิรุฬห์ คำแหง	กรมการปกครอง
9	นางสาวนิติพร จันทร์ตื้อ	กรมการแพทย์
10	นางสาวปาริชาติ สุริยะฉาย	กรมการแพทย์
11	นางสาวรัตนารักษ์ ทิพย์มนต์	กรมการศาสนา
12	นายพงศ์เทพ พนาภูลวิจิตร	กรมกิจการเด็กและเยาวชน
13	นางสาวจรวยพร สุขสุทธิย์	กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ
14	นางสาวพนัชกร ล้านแปง	กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ
15	นางสาววีวรรณณ์ สนิทวงศ์	กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ
16	นายเกียรติศักดิ์ ศรีเจริญ	กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ
17	นางสาวภาณิดา สุวรรณวงศ์	กรมเจ้าท่า
18	นางสาวร่มดา ยกเจริญ	กรมชลประทาน
19	นายเชาวรัตน์ โชคิรัตน์	กรมชลประทาน
20	นายชัยวัสดุ จงพีเดชานนท์	กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ
21	นางสาวโدمนغا ประดิษฐ์เจริญ	กรมทรัพยากรธรณี
22	นายนภดล ปุยเกิดทรัพย์	กรมทรัพยากรน้ำ
23	นายสุขสวัสดิ์ พุฒศรี	กรมทางหลวง สำนักกฎหมาย
24	นางสาวจิตติมา ภานุไสภณกุล	กรมทางหลวง สำนักกฎหมาย
25	นายณัฐพัชร์ กล่ำทอง	กรมที่ดิน
26	นายสมพงษ์ แวนแก้ว	กรมที่ดิน

ลำดับที่	ชื่อ - สกุล	หน่วยงาน
27	นายวิชร รักจิตธรรม	กรมบัญชีกลาง กองคดี
28	นายนพพิชญ์ราณ พรายมณี	กรมประชาสัมพันธ์ กองกฎหมายและระเบียบ
29	นางสาวอาสินีพัฒน์ บัวสรวง	กรมป่าไม้
30	นางสาวชาดา ศรีประสม	กรมป่าไม้
31	นายพิพัฒพงศ์ อนวัฒน์	กรมพลศึกษา
32	นางสาวอนงค์รัตน์ เผือกพันธุ์มุข	กรมพัฒนาธุรกิจการค้า สำนักกฎหมาย
33	นางสาวเหมือนฝัน อุทัยเวียนกุล	กรมพัฒนาธุรกิจการค้า สำนักกฎหมาย
34	นางสาวอัญญาศรี กิจพิบูลย์	กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน
35	นางสาวจันนันท์ แสงบัว	กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน
36	ว่าที่ ร.ต.อ.รัชชัย ไหพริบ	กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน
37	นางสาววิไลกษณ์ ภูริภักดีสินอง	กรมโยธาธิการและผังเมือง กองนิติการ
38	นายสารธาร พงศ์ธรพิสุทธิ์	กรมโยธาธิการและผังเมือง กองนิติการ
39	นางจุฑามาศ ศิริปานี	กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์
40	นายธีกร แวนระเเว	กรมศุลกากร สำนักกฎหมาย
41	นางสาวดวงใจ เชยชม	กรมส่งเสริมการเกษตร
42	นางสาวนาตามา สวัสดิ์	กรมส่งเสริมการเกษตร
43	นายอนิรุทธิ์ ฤทธิชู	กรมส่งเสริมสหกรณ์
44	นายอนันต์ แจ้งน	กรมส่งเสริมสหกรณ์
45	นางสาวปริyanit ลำเจียง	กรมสนับสนุนฯและกฎหมาย
46	นางสาวแรกฝน ฉัตรแก้วบุญเรือง	กรมสอบสวนคดีพิเศษ
47	นางสิริรัตน์ พรหมวัลย์	กรมอุทยานแห่งชาติ สัตต ragazzi และพันธุ์พีช
48	นางคลอิชา พีระชัย	ธนาคารแห่งประเทศไทย
49	นางจารุวรรณ วิสารทานนท์	ธนาคารแห่งประเทศไทย
50	นางสาวพิชญ์สินี ศรีสวัสดิ์	สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน)
51	นางสาวจุรีรัตน์ มิงสุทธิพร	สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน)
52	นายธนพร ฉ่ายงาม	สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน)
53	นางสาวลัยภรณ์ บุญรอด	สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน
54	นางสาวสมกมล แตงทองดี	สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน
55	นางสุกัตรา ปากสิทธิ์ วโรต์ม์สิกข์ดิตถ์	สำนักงานกิจการยุติธรรม
56	นางสาวปณยา ท่าทราย	สำนักงานกิจการยุติธรรม

ลำดับที่	ชื่อ - สกุล	หน่วยงาน
57	นางสาววันดี สุชาติกลวิทย์	สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
58	นางสาวอายุศรี คำบรรลือ	สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย
59	นายไกรเทพ รัชตพงศ์	สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย
60	นายอนพัทธ์ คงวิวัฒน์	สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์
61	นางสาวกัณฐ์มา วุฒิชาติ	สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ
62	นายหัสดินทร์ แสนระดี	สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน
63	นางสาวาริมล จันทรทอง	สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ
64	นางสาวณัฐพัชร ทวีวรรณบุตร	สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ
65	นายอัครพงษ์ เวชyanนท์	สำนักงานคณะกรรมการปัจจุบນภูมาย
66	นายนิตินันท์ ศรีเมฆ	สำนักงานคณะกรรมการปัจจุบันภูมาย
67	ดร.ลัดดาวัลย์ ตันติวิทยาพิทักษ์	สำนักงานคณะกรรมการปัจจุบันภูมาย
68	นางสาวชญา ศิรรักษ์	สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.)
69	นางสาวน้ำฝน ศาสตรพิสุทธิ์	สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.)
70	นางสาวอชรญาณ์ จันทร์พูล	สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.)
71	นายคณิก วนัชดรรรภิศาล	สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.)
72	นางสาวปาริชาติ เปี้ยนวงศ์	สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
73	นางสาวเกศริน เตียวกุล	สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
74	นายราวรุ่ง เสริมสินสิริ	สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา
75	นางสิตานันท์ พูลผลทรัพย์	สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา
76	นางสาวกุลชนา ชุมคำ	สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา
77	นางสาวภัทรกร เวชรังษี	กรมบังคับคดี
78	นายภัทรธร วัฒนชัย	กรมบังคับคดี

ลำดับที่	ชื่อ - สกุล	หน่วยงาน
79	ร.อ.หญิงประรรณ ทรัพย์แสง	กรมพระธรรมนูญ
80	พญ.เข็ม อริยศรีวัฒน์	ที่ปรึกษาสำนักกฎหมายการแพทย์ กรมการแพทย์
81	นางสาวรปรานี สิทธิสรวง	สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง
82	นายณัชพล จิตติรัตน์	อาจารย์คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
83	นายนิติ เนื่องจำนรงค์	ที่ปรึกษาระบบทุนศึกษา ศูนย์กฎหมายศรีปทุม (มหาลัยศรีปทุม)
84	นายเอกศรี ทองเนื้อดี	นิติกรชำนาญการ
85	นางสาวธิตันนท์ เต็งอำนวย	อาจารย์คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
86	นายอับดุลศักดิ์ นุ่งอาหลี	กรมทางหลวงชนบท
87	นางสาวมาลากาลัย ห่อประทุน	สำนักงานประกันสังคม
88	นายประโยग กุลเจริญ	สำนักงานประกันสังคม
89	นายทศพล บุ่งทอง	กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน
90	นายพอกฤต ประสิทธิ์โรจน์	สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ
91	ว่าที่ ร.ต.วาสิทธิ์ นันทสิน	กรมธนารักษ์
92	นายณัฐศักดิ์ ดีศรี	กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
93	นายทรงพล ลูกอินทร์	กรมทรัพยากรน้ำ
94	นายสุกฤษฎ์ กิติศรีรพัชร์	โครงการโรงเรียนกฎหมาย
95	นายกฤษฎาบัน ปานโท	กรมควบคุมโรค
96	นางสาวสุทธินีย์ ตันสมุทร	กรมควบคุมโรค

