

รายงานฉบับสมบูรณ์ (ฉบับแก้ไข)

โครงการศึกษาวิจัย เรื่อง การวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย
(Regulatory Impact Analysis)

โดย

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

เสนอต่อ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

11 กันยายน 2557

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

กฎหมายเป็นเครื่องมือสำคัญที่รัฐบาลสามารถใช้เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการกำหนดนโยบาย ในอดีตที่ผ่านมา กระบวนการออกกฎหมายยังขาดการกลั่นกรองที่ดี ทำให้มีการตรากฎหมายจำนวนมากที่ไม่มีประสิทธิภาพ อีกทั้งการออกกฎหมายส่งผลกระทบในวงกว้างต่อทั้งรัฐ เอกชน และ ประชาชน และต่อการพัฒนาประเทศทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและการปกครอง ผู้กำหนดนโยบายในหลายประเทศ จึงหันมาให้ความสำคัญกับการปฏิรูปกฎหมายและกระบวนการในการออกกฎหมายเพื่อที่จะให้ได้มาซึ่งกฎหมายที่มีคุณภาพ

การประเมินผลกระทบของกฎหมาย (Regulatory Impact Assessment หรือ RIA) เป็นกระบวนการที่ใช้ในการตรวจสอบและประเมินผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากการออกกฎหมาย ซึ่งการทำ RIA มีเป้าหมายหลักสองประการ คือ (1) เพื่อพัฒนากระบวนการในการกำหนดกติกาในการกำกับดูแลของภาครัฐ และ (2) เพื่อปรับปรุงคุณภาพของกฎระเบียบของภาครัฐให้มีคุณภาพ เนื่องจากกระบวนการในการจัดทำ RIA ให้ความสำคัญแก่การเปิดโอกาสให้ผู้ที่มีส่วนได้เสียมีส่วนร่วมในการแสดงความเห็นและแลกเปลี่ยนข้อมูลกับหน่วยงานภาครัฐที่มีดำริที่จะจัดทำกฎหมายขึ้นมา และกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องชี้แจงเหตุผลและความจำเป็นในการออกกฎหมาย ตลอดจนผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้น ซึ่งทำให้กระบวนการพัฒนามากกฎหมายมีความโปร่งใสและรอบคอบมากขึ้น ในขณะเดียวกัน กระบวนการดังกล่าวสามารถช่วยให้กฎหมายที่ภาครัฐกำหนดขึ้นมานั้นมีคุณภาพที่ดีขึ้นเพราะได้ผ่านการซักถาม ชี้แจง ถกเถียง ตลอดจนการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและข้อมูลจากหลายภาคส่วนแล้ว ดังนั้น ร่างกฎหมายที่ผ่านการทำ RIA ที่สมบูรณ์แบบจะมีแรงต้านน้อย เนื่องจากได้รับการยอมรับจากกลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้องแล้วในระดับหนึ่ง

ประสบการณ์ในการนำระบบ RIA มาใช้ในนานาประเทศชี้ให้เห็นว่า การออกแบบ “กระบวนการ” ในการจัดทำ RIA ให้ถูกต้องมีความสำคัญมากกว่าความแม่นยำของเทคนิคที่ใช้ในการประเมิน กระบวนการทำ RIA ที่ดีนั้นจะต้องให้หน่วยงานที่เป็นผู้เสนอกฎหมายเห็น RIA เป็นเครื่องมือในการช่วยพัฒนาคุณภาพของกฎหมายอย่างแท้จริงมิใช่เป็นเพียง “ขั้นตอน” ที่ต้องทำตามกฎระเบียบเท่านั้น มิฉะนั้นแล้วการประเมินจะมีลักษณะ “ขอไปที” ทำให้รายงานไม่มีคุณภาพ ไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้ตามเจตนารมณ์

สำหรับวิธีการประเมินในเชิงเทคนิคนั้น การสรรหาเทคนิคการประเมินที่ทันสมัยแต่ซับซ้อนมิใช่การประเมินที่ดีหากหน่วยงานที่ต้องทำการประเมินยังขาดประสบการณ์และความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับวิธีการประเมินดังกล่าว ดังนั้น สำหรับประเทศที่มีการนำ RIA มาใช้เป็นครั้งแรก ควรมีการกำหนดกรอบและวิธีการในการประเมินผลกระทบของกฎหมายที่ง่าย ชัดเจน ไม่ควรเป็นการตั้งคำถามกว้างๆ ให้หน่วยงานราชการตีกรอบและกำหนดวิธีการในการจัดทำรายงานเอง

ซึ่งหมายความว่า จะต้องมียุทธศาสตร์กลางที่กำหนดรายละเอียดของรูปแบบและวิธีการในการทำ RIA ในระดับปฏิบัติเพื่อให้มีมาตรฐานกลางของรายงานดังกล่าว

อนึ่ง RIA เป็นเพียงส่วนหนึ่งของกระบวนการออกกฎหมาย ดังนั้น ผลการประเมิน RIA เพียงลำพังนั้นไม่เพียงพอต่อการตัดสินใจในการตรากฎหมาย อย่างไรก็ตาม RIA เป็นเครื่องมือที่ดีในการปรับปรุงคุณภาพของการตัดสินใจทั้งด้านการเมืองและการบริหารจัดการ อีกทั้งช่วยเพิ่มความรับผิดชอบของหน่วยงานภาครัฐและปรับปรุงความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของผู้ที่เกี่ยวข้องให้กับกระบวนการออกกฎหมาย สิ่งหนึ่งที่ควรตระหนักคือ ไม่มีรูปแบบ RIA ที่ถูกต้องที่สุด (correct model for RIA) แนวทางที่เหมาะสมที่สุดในการปฏิรูปกฎหมายควรขึ้นอยู่กับลักษณะรูปแบบทางการเมืองการปกครอง วัฒนธรรม และสังคมของแต่ละประเทศ

ประเทศสมาชิกองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Cooperation and Development หรือ OECD) มีการนำ RIA มาใช้ในการกลั่นกรองกฎหมายอย่างแพร่หลายในปี พ.ศ. 2538 โดยกำหนดเป็นเกณฑ์การตรวจสอบการตัดสินใจด้านกฎหมาย (OECD Reference Checklist for Regulatory Decision Making) ซึ่งอยู่ในรูปแบบของคำถามทั้งหมด 10 ข้อที่หน่วยงานที่เสนอกฎหมายต้องตอบเพื่อที่จะให้เกิดความชัดเจนเกี่ยวกับความจำเป็นในการตรากฎหมายและผลกระทบของกฎหมายต่อภาครัฐ ธุรกิจ และประชาชน ทั้งนี้ ประเทศไทยได้นำ checklist ดังกล่าวมาปรับปรุงเป็น “หลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการร่างกฎหมาย” ซึ่งมีทั้งหมด 10 ข้อ ในปี พ.ศ. 2548 อย่างไรก็ตาม ความเข้มข้นในการนำ RIA มาใช้ในแต่ละประเทศของ OECD มีความแตกต่างกัน ใน 3 มิติ คือ

1. ระดับของกฎหมายที่ต้องทำ RIA ประเทศ OECD โดยส่วนมากจะนำ RIA มาใช้กับกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ และกฎหมายในระดับรองลงมา แต่บางประเทศจะเลือกเฉพาะกฎหมายที่มีนัยสำคัญในเชิงเศรษฐกิจหรือสังคมเท่านั้น
2. เนื้อหาของรายงาน RIA รายงาน RIA อาจมีรูปแบบและรายละเอียดข้อมูลและความเข้มข้นของบทวิเคราะห์ความคุ้มค่าที่แตกต่างกันสำหรับกฎหมายที่มีนัยสำคัญต่อเศรษฐกิจหรือสังคมที่แตกต่างกัน จึงควรที่จะมีการระบุที่ชัดเจนว่า กฎหมายประเภทไหนต้องการ RIA ที่มีรายละเอียดและบทวิเคราะห์ที่สมบูรณ์มากน้อยเพียงใดเพื่อที่จะให้มีความชัดเจนต่อผู้ที่มีหน้าที่ในการจัดทำรายงานดังกล่าว
3. กระบวนการและขั้นตอนในการจัดทำ RIA เพื่อให้รายงาน RIA มีความน่าเชื่อถือและมีความรอบคอบและสมบูรณ์ บางประเทศจะให้ความสำคัญแก่กระบวนการจัดทำ RIA ที่โปร่งใส ประสิทธิภาพในประเทศสมาชิกหลายประเทศ พบว่า ความสำเร็จในการจัดระบบ RIA นั้นขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ ทั้งปัจจัยทางการเมืองที่ต้องให้

การสนับสนุน ความพร้อมของหน่วยงานที่ต้องทำ RIA ความพร้อมของข้อมูลที่ต้องใช้
ในการประเมิน ฯลฯ

ขั้นตอนในการทำ RIA สามารถแบ่งได้เป็น 2 ขั้น ขั้นแรกคือการประเมิน “ความจำเป็น
ในการออกกฎหมาย” ขั้นที่สองคือ การประเมิน “ความคุ้มค่าของกฎหมายเมื่อเทียบกับทางเลือก
อื่นๆ” ซึ่งจะต้องมีวิธีการในการคำนวณและเปรียบเทียบต้นทุนและผลประโยชน์ของทางเลือกต่างๆ
เพื่อที่จะตัดสินใจว่าควรหรือไม่ควรที่จะมีการออกกฎหมายดังกล่าว หรือควรที่จะมีมาตรการอื่น
ทดแทนเพื่อแก้ไขปัญหา

ก่อนที่จะมีการเก็บข้อมูลเพื่อประเมินผลกระทบของกฎหมายควรมีการศึกษาวิเคราะห์
ความจำเป็นในการมีกฎหมายนั้นๆ โดยการ (ก) วิเคราะห์ลักษณะของปัญหาที่ทำให้จำเป็นต้องออก
กฎหมาย และ (ข) วิเคราะห์ความสามารถในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว สำหรับข้อมูลที่ใช้
ในการเปรียบเทียบผลประโยชน์และต้นทุนในการออกกฎหมายและการใช้เครื่องมืออื่นๆ สามารถ
จำแนกได้เป็น 2 ประเภท ได้แก่ ข้อมูลเชิงปริมาณ และข้อมูลเชิงคุณภาพ ซึ่งการวิเคราะห์ผลประโยชน์
และต้นทุนที่มีการใช้อย่างแพร่หลาย ได้แก่ การวิเคราะห์ผลประโยชน์และต้นทุนในการออกกฎหมาย
(Benefit-Cost Analysis หรือ BCA) การวิเคราะห์ต้นทุนในการออกกฎหมายอย่างเดียว (Cost-
effectiveness analysis หรือ CEA) และการวิเคราะห์ Multi-criteria analysis (MCA)

อนึ่ง การออกกฎระเบียบในการกำกับดูแลของภาครัฐย่อมมีผู้ได้ประโยชน์และผู้เสียประโยชน์
แต่การวิเคราะห์ผลประโยชน์และต้นทุนโดยทั่วไปมักไม่ได้ให้ความสำคัญกับประเด็นว่าใครได้
ประโยชน์และใครเสียประโยชน์ หากแต่มุ่งเป้าไปที่ผลประโยชน์สุทธิว่าเป็นบวกหรือเป็นลบเท่านั้น
ทำให้กฎหมายบางฉบับที่อาจมีผลดีในภาพรวมต่อเศรษฐกิจหากแต่ก่อปัญหาให้แก่กลุ่มผู้มีรายได้น้อย
บางกลุ่มได้รับการอนุมัติ การวิเคราะห์ผลประโยชน์และต้นทุนในลักษณะดังกล่าวมุ่งเป้าไปที่ประเด็น
ของประสิทธิภาพในเชิงเศรษฐกิจมากกว่าประเด็นเชิงสังคม ในกรณีดังกล่าว จึงควรมีการระบุ
แนวทางการบรรเทาหรือเยียวยาภาระต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายแก่ผู้ที่เสียประโยชน์ ซึ่งมีวิธีการที่
หลากหลาย โดยแยกได้เป็น 4 วิธี คือ (1) การให้เงินชดเชย (2) การให้ความช่วยเหลือเพื่อบรรเทา
ความเดือดร้อน (3) การให้ระยะเวลาในการปรับตัว และ (4) การให้ช้อยกเว้นจากข้อบังคับของ
กฎหมาย การเลือกทางใดทางหนึ่งขึ้นอยู่กับภาระทางการคลังที่รัฐต้องแบกรับและผลกระทบต่อ
เศรษฐกิจและสังคมโดยรวม

การศึกษาประสบการณ์ในการนำ RIA มาใช้ในประเทศกำลังพัฒนาและประเทศอุตสาหกรรม
ใหม่ พบว่า ประเทศที่ประสบความสำเร็จในการปฏิรูปกระบวนการขั้นตอนในการออกกฎหมายนั้นต้อง
มีปัจจัยที่สนับสนุนบางประการ *ประการแรก* การปฏิรูปกฎหมายซึ่งมี RIA เป็นเสาหลักนั้น จะต้อง
เป้าหมายในการดำเนินการที่ชัดเจน มิใช่เป็นไปตามกระแสความนิยมในต่างประเทศ หรือมาจาก
การผลักดันของกลุ่มบุคคลหรือหน่วยงานที่มีได้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายของประเทศ

ประการที่สอง เนื่องจาก RIA เป็นเครื่องมือในการพัฒนาคุณภาพของการกำกับดูแลของภาครัฐที่มีความซับซ้อนสูงจึงยากที่จะกระตุ้นให้มีการผลักดันในวงกว้าง ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงจำเป็นต้อง “พ่วง” RIA เข้ากับโครงการการปฏิรูปเศรษฐกิจ สังคม หรือ ส่วนราชการในระดับประเทศที่ได้รับการผลักดันโดยรัฐบาล

ประการที่สาม เพื่อที่จะให้การปฏิรูปหรือการทบทวนกฎหมายสอดคล้องกับความจำเป็นของภาคธุรกิจ การประสานงานและความร่วมมืออย่างใกล้ชิดระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนเป็นปัจจัยที่สำคัญยิ่ง กรณีศึกษาต่างประเทศแสดงให้เห็นว่า ประเทศที่ได้รับการจัดอันดับว่าเป็นประเทศที่น่าลงทุนจากการมีกระบวนการและขั้นตอนทางราชการที่เอื้อต่อการประกอบธุรกิจ เช่น สิงคโปร์ ฮองกง และเกาหลีใต้ นั้นล้วนมีสถาบันที่เอื้อต่อการทำงานร่วมกันระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนในการปรับปรุงคุณภาพของกฎระเบียบของภาครัฐที่มีประสิทธิภาพ

ประการสุดท้าย RIA เป็นเครื่องมือที่ต้องการข้อมูลและความเชี่ยวชาญในการนำมาใช้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งประเทศกำลังพัฒนาไม่มีความพร้อม ดังนั้น ประเทศกำลังพัฒนาไม่สามารถคาดหวังว่าจะผลักดันให้การนำ RIA มาใช้จากการออกกฎระเบียบโดยปราศจากการเตรียมพร้อมด้านข้อมูล การฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง และ การวางระบบการตรวจสอบและติดตามกระบวนการจัดทำ RIA เพื่อที่ไม่ให้การทำรายงาน RIA เป็นเพียงการ “กากบาท” ว่า “ได้ดำเนินการแล้ว” โดยไม่มีสาระสำคัญที่เป็นประโยชน์ในการตัดสินใจเกี่ยวกับการออกกฎระเบียบในการกำกับดูแลของภาครัฐแต่อย่างใด สิ่งที่เป็นคือการกำหนดแผนงานที่ระบุขั้นตอนต่างๆ ที่ต้องดำเนินการที่เป็นรูปธรรมเพื่อที่จะพัฒนาขีดความสามารถในการนำ RIA มาใช้ให้เป็นประโยชน์ได้จริง

ประเทศไทยมีกฎหมายที่กำหนดให้หน่วยงานราชการต้องชี้แจงเหตุผลและความจำเป็นในการมีกฎหมายตั้งแต่ปี พ.ศ. 2531 แต่ข้อกำหนดดังกล่าวมีสถานภาพเป็นเพียงระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งมีเป้าหมายในการอำนวยความสะดวกและเพิ่มประสิทธิภาพของฝ่ายบริหารในการพิจารณาร่างกฎหมายเท่านั้น ต่อมาเมื่อประเทศไทยก้าวเข้าสู่ยุคทองทางเศรษฐกิจได้มีความพยายามที่จะกลั่นกรองและปรับปรุงคุณภาพของกฎหมายเพื่อมิให้เป็นอุปสรรคต่อการประกอบธุรกิจของเอกชน โดยในปี พ.ศ. 2534 ครม. ได้มีมติเห็นชอบหลักเกณฑ์และแนวทางการพิจารณากฎหมายเพิ่มเติมซึ่งกำหนดให้หน่วยงานราชการต้องชี้แจงความจำเป็นในการสร้างขั้นตอนใหม่ๆ ขึ้นมา ได้แก่ การขอใบอนุญาตเพื่อทำกิจการอย่างหนึ่งอย่างใด ว่ามีความจำเป็นเพียงไร และสร้างภาระแก่ภาคเอกชนมากน้อยเพียงใดด้วย

หลังจากที่ประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่มาจากตัวแทนของประชาชนในวงกว้างในปี พ.ศ. 2540 ก็มีพัฒนาการในการปรับปรุงกระบวนการในการกลั่นกรองคุณภาพของกฎหมายอีกครั้ง เนื่องจากมีการกำหนดแนวนโยบายพื้นฐานของรัฐทั้งในด้านเศรษฐกิจและสังคมและการกำหนดสิทธิพื้นฐานของประชาชนใหม่ๆ จำนวนมากจึงต้องมีการ “สังคายนา” กฎหมายที่มีอยู่ว่าสอดคล้องกับ

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญใหม่หรือไม่ โดยมีการจัดตั้งคณะกรรมการปรับปรุงกฎหมายเพื่อการพัฒนาประเทศในปี พ.ศ. 2544 เพื่อดำเนินการ คณะกรรมการดังกล่าวได้ยกเลิกกฎหมายจำนวนหนึ่ง และได้ออกหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมายที่เป็นมาตรฐานสากลคือ OECD Reference Checklist for Regulatory Decision Making และหลังจากนั้นได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการพัฒนากฎหมายขึ้นมา ในสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อรับผิดชอบเรื่องการพัฒนากฎหมายอย่างต่อเนื่อง

พัฒนาการของการออกกฎหมายของประเทศไทยก้าวไปอีกขั้นหนึ่ง เมื่อรัฐธรรมนูญปีพ.ศ. 2540 กำหนดให้ประชาชนซึ่งเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถเข้าชื่อเพื่อเสนอกฎหมายได้ จากเดิมที่คณะรัฐมนตรีและสมาชิกรัฐสภาเท่านั้นที่สามารถเสนอกฎหมายได้ แนวคิดดังกล่าวได้รับการสนับสนุนในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 ซึ่งกำหนดให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ซึ่งมีลักษณะเป็นองค์กรที่อิสระจากฝ่ายบริหารขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ในการช่วยเหลือประชาชนในการเสนอกฎหมายรวมทั้งเสนอให้มีการปรับปรุงกฎหมายต่างๆ ที่มีอยู่เดิมและร่างกฎหมายใหม่ที่อยู่ในกระบวนการพิจารณาของรัฐสภาด้วย

แม้ประเทศไทยจะมีวิวัฒนาการในการพัฒนากฎหมายมากกว่าสองทศวรรษ แต่ยังไม่ได้มีการทบทวนกฎหมายครั้งใหญ่ดังเช่นในเกาหลีใต้ เวียดนาม หรือเม็กซิโกที่มีการละทบทวนฉบับ และในส่วนของกระบวนการประเมินผลกระทบของกฎหมายหรือ RIA นั้น แม้จะมีเกณฑ์ที่เป็นมาตรฐานสากลแต่คุณภาพของรายงานที่จัดทำขึ้นจริงในทางปฏิบัติยังไม่เป็นไปตามมาตรฐานสากลด้วยเหตุผลหลายประการดังนี้

ประการแรกซึ่งมีความสำคัญที่สุด การจัดทำรายงานผลกระทบของกฎหมายในประเทศไทยมีเฉพาะในขั้นตอนที่มีร่างกฎหมายออกมาแล้ว ทำให้หน่วยงานราชการที่เป็นผู้เสนอกฎหมายมีเป้าประสงค์ที่จะให้มีการตรากฎหมายดังกล่าวอย่างรวดเร็วที่สุด จึงมองว่าการจัดทำรายงานดังกล่าวเป็นเพียง “อุปสรรค” ที่ทำให้การตรากฎหมายล่าช้าจึงดำเนินการในการจัดทำรายงานแบบ “ขอไปที” เพียงเพื่อให้เป็นไปตามข้อกำหนดของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีในการเสนอร่างกฎหมายต่อ ครม. เท่านั้น มิได้หวังผลใดๆ ในการที่จะใช้กระบวนการดังกล่าวในการปรับปรุงกฎหมาย ด้วยเหตุผลดังกล่าว การทำรายงานประเมินผลกระทบของกฎหมายของไทยจึงมีลักษณะที่เรียกว่า “tick the box” หรือ “กากบาท” ว่าได้ “ทำแล้ว” เท่านั้น

ประการที่สอง การจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบของกฎหมายของไทยยังจำกัดเฉพาะกฎหมายที่เป็นพระราชบัญญัติเท่านั้นทำให้มีกรอบการบังคับใช้ที่จำกัดมาก เนื่องจากกฎระเบียบที่มีผลกระทบต่อธุรกิจหรือประชาชนโดยส่วนมากจะเป็นกฎหมายรองมากกว่ากฎหมายหลักซึ่งไม่ได้ผ่านการกลั่นกรองของสภานิติบัญญัติ เช่น ประกาศกระทรวงซึ่งรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงสามารถออกได้เอง หรือ ประกาศต่างๆ ของหน่วยงานกำกับดูแลรายสาขา เช่น หน่วยงานกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม

พลังงาน หรือขนส่งซึ่งล้วนมีผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญต่อผู้ประกอบการและผู้บริโภคในสาขานั้นๆ การประเมินผลกระทบเฉพาะสำหรับร่างกฎหมายหลักซึ่งมีสารบัญญัติที่ค่อนข้างกว้างทำให้ไม่สามารถประเมินผลได้ผลเสียที่เป็นรูปธรรมได้

ประการที่สาม ประเทศไทยยังขาด “คู่มือการประเมินผลกระทบของกฎหมาย” ซึ่งกำหนดรายละเอียดวิธีการในการจัดทำรายงานประเมิน เช่นในบางประเทศ หน่วยงานกลางจะทำ “แบบฟอร์มสำเร็จรูป (template)” ในการประเมินผลกระทบโดยให้หน่วยงานที่เสนอกฎหมายกรอกข้อมูลรายละเอียดลงในแบบฟอร์มเท่านั้น เพื่อให้การประเมินเป็นไปตามมาตรฐาน อย่างไรก็ตาม องค์กรที่คณะผู้วิจัยมีความเห็นว่า การมีคู่มือการประเมินผลกระทบของกฎหมายที่ละเอียดจะไม่สามารถปรับปรุงคุณภาพของกฎหมายได้หากยังไม่มีกระบวนการในการจัดทำรายงานผลกระทบตามข้อที่ 1 และ 2

ประการที่สี่ กระบวนการในการจัดทำรายงานผลกระทบของกฎหมายของประเทศไทยยังขาดกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและของสาธารณชน ซึ่งเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของการจัดทำรายงานผลการประเมินกฎหมายที่ดี ทั้งนี้เนื่องจากประเทศไทยยังขาดกฎหมายว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะที่กำหนดกรอบวิธีการในการจัดทำความคิดเห็นที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งหมายถึงการจัดทำเวทีที่ผู้เสนอกฎหมายและผู้ที่มีส่วนได้เสียหรือประชาชนสามารถแลกเปลี่ยนข้อมูลและความเห็นระหว่างกันได้อย่างสร้างสรรค์ มิใช่เป็นการเสนอร่างกฎหมายโดยหน่วยงานราชการฝ่ายเดียว หรือการรับฟังความเห็นแบบกว้างๆ โดยมิได้มีการกำหนดประเด็นที่ต้องการจะรับฟังความคิดเห็นที่ชัดเจน และมีได้มีการนำเสนอข้อมูลรายละเอียดเกี่ยวกับประเด็นนั้นๆ เพื่อที่จะให้การแสดงความคิดเห็นอยู่บนพื้นฐานของข้อมูลเชิงประจักษ์มิใช่การคาดคะเนหรืออารมณ์

ประการที่ห้า ประเทศไทยยังขาดหน่วยงานที่ตรวจสอบคุณภาพของรายงานการประเมินผลกระทบของกฎหมาย ทำให้คุณภาพของรายงานไม่ได้มาตรฐานสากล

จากประเด็นปัญหาทั้ง 5 ประการตามที่ได้กล่าวมาแล้ว คณะผู้วิจัยเห็นว่าการปรับปรุงระบบการทำ RIA ในประเทศไทยเพื่อให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นนั้นจะต้องเริ่มจากกระบวนการในการทำ RIA ก่อนที่จะลงรายละเอียดเกี่ยวกับเนื้อหาสาระ ข้อเสนอแนะในส่วนนี้จึงแบ่งออกเป็น 3 ส่วน คือ (1) ข้อเสนอแนะเพื่อปรับปรุงกระบวนการในการทำ RIA (2) ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการปรับปรุงกรอบและเนื้อหาสาระของ RIA ที่เหมาะสมกับขีดความสามารถของหน่วยงานราชการและข้อจำกัดของข้อมูลของไทย และ (3) ข้อเสนอแนะยุทธศาสตร์ในการผลักดัน RIA ให้เกิดขึ้นจริงในทางปฏิบัติ

(1) ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับกระบวนการในการทำ RIA

ปัจจัยที่สำคัญที่สุด คือ (1) การทำ RIA ในช่วงระยะเวลาที่ถูกต้อง (2) การมีวิธีการในการรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้เสียที่เหมาะสม (3) การประสานงานใกล้ชิดกับภาคเอกชน ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

- กระบวนการและขั้นตอนในการประเมินผลกระทบของกฎหมาย

คณะผู้วิจัยเห็นว่า ควรมีการแก้ไขปรับปรุงสำนักงานกฤษฎีกาว่าด้วยการประเมินผลกระทบของกฎหมายเพื่อให้มีการจัดรับฟังความคิดเห็นทั้งหมด 3 ครั้ง โดยครั้งแรกเป็นการประเมินก่อนที่จะมีการร่างกฎหมาย เพื่อให้มีการตรวจสอบความจำเป็นในการออกกฎหมาย ทางเลือกต่างๆ และเพื่อให้แนวทางในการกำกับดูแลหรือควบคุมของภาครัฐตามที่ระบุไว้ในกฎหมายมีความเหมาะสม กล่าวคือ เป็นประโยชน์โดยรวมต่อสาธารณะ

เมื่อมีการร่างกฎหมายแล้ว ควรมีการจัดทำการประเมินผลกระทบของกฎหมายอีกครั้ง เพื่อประเมินทางเลือกในการกำกับดูแล โดยการประเมินในขั้นตอนนี้จะเป็นการเปรียบเทียบผลประโยชน์และต้นทุนของทางเลือกต่างๆ และเพื่อประเมินร่างกฎหมายในภาพรวม

- การรับฟังความคิดเห็น

เนื่องจากกระบวนการและขั้นตอนในการรับฟังความเห็นสาธารณะเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของการจัดทำรายงานผลกระทบของกฎหมาย เพื่อที่จะให้กฎหมายที่จัดทำขึ้นมานั้นอยู่บนพื้นฐานของข้อมูลที่ครบถ้วนและรอบด้าน จึงต้องมีรายละเอียดเกี่ยวกับการดำเนินการมากกว่าที่ปรากฏในระเบียบสำนักงานกฤษฎีกาว่าด้วยการรับฟังข้อคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ซึ่งเป็นระเบียบที่ออกแบบมาเพื่อใช้กับการรับฟังความเห็นของประชาชนในกรณีของโครงการขนาดใหญ่ของภาครัฐ มิใช่ในการจัดทำร่างกฎหมาย

หลักการที่สำคัญในการรับฟังความคิดเห็นของสาธารณชนในการจัดทำกฎหมายที่กำหนดขึ้น โดย OECD มีทั้งหมด 8 ข้อ ได้แก่

- (1) การรับฟังความคิดเห็นสาธารณะจะต้องเป็นข้อบังคับโดยไม่มีข้อยกเว้นและไม่ขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของหน่วยงานราชการใดๆ
- (2) การรับฟังความเห็นต้องดำเนินการก่อนที่จะมีการร่างกฎหมาย
- (3) การรับฟังความเห็นจะต้องมีแนวทางในการดำเนินการในรายละเอียดที่เป็นรูปธรรมในรูปแบบของ “คู่มือ” การจัดรับฟังความเห็นสาธารณะที่ออกแบบด้วยหน่วยงานกลาง
- (4) ประชาชนทุกคนสามารถเข้าร่วมได้
- (5) ข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะหรือข้อมูลใดๆ ที่ได้รับจากเวทีการแสดงความเห็นจะต้องมีการบันทึกไว้และต้องเผยแพร่แก่สาธารณชนทางเว็บไซต์

- (6) หน่วยงานที่เสนอกฎหมายจะต้องตอบข้อคิดเห็น หรือ ข้อซักถามต่างๆ ที่ได้รับต่อทั้งสาธารณะและผู้ที่เกี่ยวข้องที่แสดงความเห็นนั้นๆ เป็นลายลักษณ์อักษร
- (7) ข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะ และ ข้อมูลใดๆ ที่ได้รับจะต้องบันทึกไว้ในรายงานผลกระทบของกฎหมายด้วย
- (8) มีหน่วยงานกลางที่ตรวจสอบคุณภาพของการรับฟังความเห็นสาธารณะของหน่วยงานราชการต่างๆ

คณะผู้วิจัยเห็นว่า เพื่อที่จะให้กระบวนการในการร่างกฎหมายมีความโปร่งใสและได้รับข้อมูลที่ครบถ้วนและรอบด้าน ควรมีการร่างระเบียบว่าด้วยการรับฟังความเห็นสาธารณะที่มีบทบัญญัติที่สอดคล้องกับหลักการที่เป็นมาตรฐานสากล

ในขณะเดียวกัน คณะผู้วิจัยเห็นว่า อาจพิจารณาที่จะปรับปรุง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยเพิ่มบทบัญญัติว่าด้วยการ “ออกกฎ” (rule making) ของหน่วยงานราชการซึ่งมีรายละเอียดเกี่ยวกับกระบวนการและขั้นตอนในการออกกฎที่โปร่งใส ซึ่งจะเป็นประโยชน์ในการออกกฎหมายรองทุกฉบับ

- การประสานงานใกล้ชิดกับภาคเอกชน

ประเทศที่ได้รับการจัดอันดับว่าน่าลงทุนมากที่สุดเพราะมีกระบวนการในการกำกับดูแลที่เป็นมิตรต่อภาคธุรกิจ เช่น สิงคโปร์ ฮองกง และ เกาหลีใต้ นั้นล้วนมีสถาบันที่เอื้อต่อการร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชนในการปรับปรุงกฎหมายที่มีคุณภาพ คณะผู้วิจัยเห็นว่า โครงสร้างของคณะกรรมการของหน่วยงานที่จะจัดตั้งขึ้นมาเพื่อรับผิดชอบในการส่งเสริมและกำกับระบบการประเมินผลกระทบของกฎหมายที่กล่าวมาแล้วนั้น ควรประกอบด้วยภาคเอกชน ภาคประชาชน และภาครัฐในสัดส่วนที่เท่ากัน เพื่อที่จะให้การปฏิรูปกฎหมายนั้นเป็นไปเพื่อผลประโยชน์ของทุกภาคส่วนอย่างแท้จริง

- (2) ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับเนื้อหาสาระของกฎหมาย

ข้อเสนอเกี่ยวกับสาระของรายงาน RIA สามารถแบ่งได้เป็น 2 ส่วน ส่วนแรกเป็นข้อเสนอแนะเกี่ยวกับขอบเขตของข้อบังคับในการจัดทำรายงานผลกระทบของกฎหมายว่าควรที่จะครอบคลุมกฎหมายใดบ้าง เพื่อที่จะให้การประเมินมีประสิทธิภาพสูงสุดโดยคำนึงถึงข้อจำกัดของทรัพยากรด้านบุคลากรและทักษะในการจัดทำรายงานดังกล่าว ส่วนที่สองเป็นข้อเสนอแนะเกี่ยวกับเนื้อหาสาระของรายงานในส่วนของการประเมินผลกระทบของกฎหมายซึ่งต้องอาศัยเทคนิคในการจัดทำรายงานมากกว่าควรมีโครงสร้างหรือรูปแบบในการประเมินอย่างไร

- *ขอบเขตในการประเมินผลกระทบของกฎหมาย*

กฎหมายในปัจจุบันกำหนดให้มีการจัดทำ การประเมินผลกระทบของกฎหมายเฉพาะสำหรับร่างกฎหมายใหม่ที่มีการพิจารณาโดยคณะรัฐมนตรีเท่านั้น ไม่ครอบคลุม (1) การแก้กฎหมายเดิม (2) ร่างกฎหมายที่เสนอโดยภาคประชาชน และ (3) กฎหมายลำดับรอง เช่น พระราชกฤษฎีกา ประกาศกระทรวง หรือระเบียบต่างๆ ของหน่วยงานราชการที่มีผลกระทบต่อประชาชนและภาคธุรกิจ

คณะผู้วิจัยเห็นว่า เนื่องจากประเทศไทยยังไม่มีประสบการณ์ในการประเมินผลกระทบของกฎหมายเท่าใดนัก จึงควรที่จะจำกัดกรอบในการประเมินเฉพาะสำหรับกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ หากแต่ควรรวมถึงการปรับแก้กฎหมายด้วย

อย่างไรก็ดี คณะผู้วิจัยเห็นว่า เนื่องจากกฎหมายลำดับรองบางประเภทมีผลกระทบโดยตรง และผลกระทบที่มีนัยสำคัญต่อการประกอบธุรกิจโดยตรง เช่น ประกาศของหน่วยงานกำกับดูแลในรายสาขา เช่น หน่วยงานกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมและวิทยุโทรทัศน์ (คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และ กิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ หรือ กสทช.) กิจการพลังงาน (คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน หรือ กกพ.) กิจการขนส่ง (กรมการขนส่งทางบก ทางน้ำ และทางอากาศ) กิจการการธนาคาร (ธนาคารแห่งประเทศไทย) และกิจการประกันภัย (คณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบกิจการประกันภัย หรือ คปภ.) จึงเห็นควรให้กฎระเบียบของหน่วยงานกำกับดูแลรายสาขาต้องมีการจัดทำ การประเมินผลกระทบของกฎหมายด้วยเช่นกัน

อนึ่ง ที่ผ่านมา คณะกรรมการกำกับกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) ได้เคยมีการออกระเบียบว่าด้วยการจัดทำ การประเมินผลกระทบของกฎกติกาการกำกับดูแลขององค์กรในปี พ.ศ. 2549 หากแต่ระเบียบดังกล่าวกลับถูกยกเลิกในปี พ.ศ. 2555 เมื่อมีการวิจารณ์ว่าหน่วยงานมิได้ปฏิบัติตามระเบียบที่ตนเองได้กำหนดไว้

- *เนื้อหาสาระของรายงานในส่วนของการประเมินผลกระทบของกฎหมาย*

คณะผู้วิจัยมีความเห็นว่า เนื่องจากประเทศไทยยังไม่มีประสบการณ์ในการประเมินผลกระทบของกฎหมายที่จำกัดจึงควรเลือกรูปแบบการประเมินที่ค่อนข้างง่ายในเบื้องต้น เพื่อที่จะให้หน่วยงานราชการสามารถปฏิบัติได้ ตัวอย่างเช่น

- เลือกที่จำกัดการประเมินผลกระทบเฉพาะใน 2 มิติ เช่น ต่อต้นทุนในการประกอบธุรกิจ สิทธิของประชาชน สิ่งแวดล้อม ความเสี่ยงของการทุจริตคอร์รัปชัน ฯลฯ
- กำหนดรูปแบบและวิธีการที่ชัดเจนในรูปแบบของแบบฟอร์มตามตัว (template) เช่น ในกรณีของการคำนวณต้นทุนของกฎหมายต้องมีการกำหนดประเภทของต้นทุนที่ต้องคำนวณ เช่น ต้นทุนของหน่วยงานราชการ ซึ่งประกอบด้วยค่าจ้างพนักงานของ

หน่วยงานราชการ ค่าอุปกรณ์ ค่าสถานที่ เป็นต้น รวมทั้งมีการกำหนดค่ามาตรฐานที่ใช้ในการคำนวณ เช่น อัตราส่วนลด (discount rate) จำนวนปีที่ใช้ในการคำนวณในการประมาณการณผลดี ผลเสียในอนาคต อัตราแลกเปลี่ยน วิธีการถ่วงน้ำหนัก ผลประโยชน์หรือต้นทุนแต่ละประเภท เป็นต้น อนึ่ง ในปัจจุบันมีบริษัทที่ปรึกษาที่จัดทำ spreadsheet สำเร็จรูปในการคำนวณต้นทุนเหล่านี้แล้ว

- การประเมินผลประโยชน์อาจใช้การประเมินในเชิงคุณภาพในเบื้องต้น โดยให้ความสำคัญแก่ข้อมูลที่ได้รับจากการจัดรับฟังความเห็นจากสาธารณชนเป็นหลัก เพื่อที่จะให้การวิเคราะห์และประเมินผลกระทบมีความสมบูรณ์ครบถ้วน ไม่เพียงเบน

(3) ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ในการผลักดันให้เกิดการปฏิรูประบบ RIA

การศึกษาประสบการณ์ในต่างประเทศพบว่า ประเทศที่ประสบความสำเร็จในการวางระบบการประเมินผลกระทบของกฎหมายล้วนองค์ประกอบที่สำคัญดังนี้

- (1) การพัฒนาหรือปรับปรุงระบบการประเมินผลกระทบของกฎหมายเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูปประเทศ ในประเด็นนี้ คณะผู้วิจัยเห็นว่าความล้มเหลวในการนำระบบการประเมินผลกระทบของกฎหมายมาใช้ในอดีตเกิดจากการที่ระบบการประเมินฯ ดังกล่าวมิได้เป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูประบบราชการของประเทศ และมีได้เป็นส่วนหนึ่งของนโยบายที่รัฐบาลให้ความสำคัญ หากเป็นเช่นนั้น โอกาสที่จะผลักดันให้การปฏิรูประบบการประเมินผลกระทบของกฎหมายในปัจจุบันมีค่อนข้างมากจากกระแสของการปฏิรูปประเทศไทยสืบเนื่องมาจากวิกฤติทางการเมืองซึ่งเกี่ยวข้องกับปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน การเสนอให้มีการนำระบบการประเมินกฎหมายที่มีประสิทธิภาพเป็นหนึ่งในปัจจัยที่สามารถสร้างภูมิคุ้มกันต่อการทุจริตคอร์รัปชันได้โดยตรง ทั้งนี้ อาจพิจารณาให้รายงานประเมินผลกระทบของกฎหมายเป็นเอกสารที่ต้องใช้ในกระบวนการนิติบัญญัติของรัฐสภาเพื่อให้มีการนำรายงานไปใช้ในทางปฏิบัติ
- (2) การพัฒนาระบบการประเมินผลกระทบของกฎหมายมีเป้าหมายที่ชัดเจน ตรวจสอบได้ คณะผู้วิจัยเห็นว่า ในเบื้องต้น ประเทศไทยอาจกำหนดเป้าหมายในการพัฒนากฎหมาย คือ เพื่อให้ประเทศไทยได้รับการจัดลำดับในรายงาน Ease of Doing Business ที่ธนาคารโลกจัดทำขึ้นทุกปีดังเช่นในหลายประเทศที่ได้ศึกษาในบทที่ 4 แม้ดัชนีดังกล่าวจะให้ความสำคัญเฉพาะแก่ความสะดวกรวดเร็วในการประกอบธุรกิจในประเทศเท่านั้น แต่การได้รับการจัดอันดับที่ดีขึ้นย่อมเป็นผลดีต่อทั้งภาพลักษณ์ของประเทศและต่อภาคเอกชนในภาพรวม

(3) มีหน่วยงานกลางที่รับผิดชอบในการส่งเสริม ติดตามและตรวจสอบการประเมินผลกระทบของกฎหมายโดยเฉพาะ คณะผู้วิจัยเห็นว่า ประเทศไทยจำเป็นต้องมีหน่วยงานที่มีความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบของกฎหมายโดยเฉพาะ เพื่อที่จะจัดทำคู่มือในการจัดทำรายงานผลกระทบของกฎหมาย กำหนดขั้นตอนในการรับฟังความเห็นของสาธารณะที่เป็นมาตรฐานกลาง ฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานราชการต่างๆ ตรวจสอบคุณภาพของรายงาน ตลอดจนกระบวนการในการรับฟังความเห็นว่าเป็นไปตามมาตรฐานขั้นต่ำที่กำหนดไว้

อนึ่ง เนื่องจากหน่วยงานที่ทำหน้าที่ดังกล่าวต้องมีความเชี่ยวชาญในการทำ RIA โดยเฉพาะและที่สำคัญจะต้องเป็นหน่วยงานที่มีความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารและส่วนราชการที่มีความประสงค์ที่จะผลักดันกฎหมายรวมทั้งเป็นหน่วยงานที่ได้รับความไว้วางใจจากสาธารณชนว่ามีความเป็นมืออาชีพอีกด้วย หน่วยงานกลางที่รับผิดชอบเรื่องการทำกับ ติดตาม ตรวจสอบ RIA อาจเลือกวิธีการในการว่าจ้างสถาบันหรือองค์กรภายนอกที่มีองค์ความรู้ให้ดำเนินการแทนได้

Executive Summary

Laws and regulations are crucial tools for governments to achieve their policy goals. In the past, issuance of laws had lacked of effective screening process, resulting in many unproductive laws. Moreover, introducing a law could widely affect the state, both private and public sectors, as well as national development in areas such as economic, social, and governance. Policy makers in many countries have paid attention to legal reform and law issuance process in order to obtain effective laws.

Regulatory Impact Assessment or RIA is a process to assess the possible impacts of issuing a law. RIA has two main objectives. Firstly, it aims to improve the process of making rules and regulations by the state. Secondly, RIA helps improving the quality of laws because it encourages participation from stakeholders to share and exchange information with the state agency that wishes to introduce a new law. It also requires the government to clarify the rationale and necessity of such law, as well as the likely impacts of it. Meanwhile, RIA also increases the effectiveness of laws as they had gone through scrutiny and examination from various parties. As a result, laws that went through RIA would receive fewer objections since they had been more or less accepted by stakeholders.

International experiences indicate that designing the “process” of RIA is more important than the accuracy of assessing technique. The agency that wishes to introduce the law must see RIA as a tool to improve the quality of the law, not a mere procedure to follow. Otherwise, the assessment would result in an ineffectual report that cannot be used according to its objectives.

The assessing technique should not be too advanced nor complex. For countries which had never adopted RIA before should set clear and straightforward assessing framework and method instead of having a broad scope that could be manipulated by the relevant governmental bodies. This means that there should be a central agency who would set the practical format and procedure of RIA.

It should be noted that RIA is only a part of law issuance process. Therefore, RIA alone is not sufficient to decide whether the law should be enacted. RIA,

nevertheless, is a good mechanism to improve the decision-making process, increase the responsibility of government, develop transparency, as well as encourage more stakeholder participation. There is no correct model for RIA as it needs to be adjusted according to individual local condition in terms of political, cultural, and social.

Organization of Economic Cooperation and Development or OECD had employed RIA to screen laws and regulations since 1995. The OECD Reference Checklist for Regulatory Decision Making comprises ten questions about the necessity and rationale of the law for the proposing agencies to answer. Thailand adopted and adjusted the checklist in 2005, and named it the “Checklist for the Necessity of Law”, which also comprises ten questions. Nevertheless, OECD members have different levels of RIA enforcement, which can be divided into three dimensions as followed.

1. Laws that must go through RIA. Most OECD countries apply RIA to acts and ordinances, while some countries apply RIA to only laws with economic and social impacts.
2. The detail of RIA report. As different countries have different economic and social conditions, factors that need to be included in the analysis thus vary.
3. The process of RIA. International experiences demonstrate that the success of RIA depends on many factors such as supporting political body and the readiness of the proposing agencies.

The process of RIA can be divided into two steps. The first step involves the assessment of the need to issue the law, followed by the assessment of the worthiness of issuing such law comparing to its alternatives. This may be done in a form of Benefit-Cost Analysis (BCA), Cost-effectiveness analysis (CEA), or Multi-criteria analysis (MCA). It is found that these types of assessments often focus on the final outcome which mostly put more weight on economic efficiency while leaving some social problems. Therefore, there should plan to relieve the grievance of those who might be negatively affected by the proposed law. This may be done in four ways namely (1) offering compensation, (2) providing assistance, (3) allowing some time to adjust, and (4) giving exemption from enforcement.

The experience of adopting RIA in developing countries and newly-industrialized countries indicates four successful factors in legal reform. First of all, If RIA is to be used as the main mechanism of reforming the legal system, there must be a clear strategic action for practical implementation. It should not be just a mimicking of other countries, or pushed by a body that does not have the authority to steer national policy.

Secondly, RIA involves highly complex procedure and thus is difficult to gain acceptance from many sectors. As a result, RIA should be introduced along with a national reform projects by the government.

Thirdly, cooperation between public and private sectors is important in driving RIA to correctly respond the need of businesses. Countries which are regarded as having attractive investment environments such as Singapore, Hong Kong, and South Korea all have institutions that facilitate the cooperation between the public and private sectors in improving the quality of laws and regulations.

Lastly, implementing RIA requires high level of technique and specialization. Developing countries must therefore prepare information and personnel. The process should not be a mere routine of “ticking off the checklists” with no concrete usefulness for governance. What is needed is a detailed work plan of how to employ RIA effectively.

After the introduction of the so called People’s Constitution in 1997, the process of screening laws and regulations was changed. A committee was formed in 2001 to study if there are laws contradicting the new constitution. A number of laws and regulations were then nullified. The committee also imposed the OECD Reference Checklist for Regulatory Decision Making. In 2004, a committee for legal development was created within the Office of the Council of State.

Despite some progress during the past two decades, Thailand has yet to review laws and regulations in a wide scope – unlike South Korea, Vietnam, and Mexico which scraped thousands of ineffective laws. In addition, despite following an international standard, the quality of RIA report in Thailand does not actually meet the standard because of various reasons as followed.

Firstly and most importantly, RIA is only imposed when the proposed law had already been drafted. As such, the responsible governmental bodies feel the urgency to introduce the law as soon as possible and see RIA as a mere obstacle which delays the law issuance. The objective of making the report is thus only to gain approval from the cabinet, not to improve the quality of the law.

Secondly, RIA is only required in case of major laws such as acts and ordinances issued by the legislative council, while those that affects business sector tends to be regulations imposed by regulatory bodies such as those relating to telecommunication, energy, and transport.

Thirdly, Thailand still lacks a “Handbook for Legal Assessment” which stipulates detailed procedure of writing the report. Some countries have used a template to assess the impacts in order to create national standard. Nevertheless, the research team is of an opinion that a handbook would not be useful if the two problems stated above were not addressed.

Fourthly, RIA in Thailand has no participation from stakeholders. Public hearing is not mandatory and thus there is no official forum for stakeholders to exchange views on the proposed laws and regulations.

Lastly, Thailand still lacks an institution that evaluates the quality of RIA report.

Recommendations can be divided into three parts namely (1) Recommendations for improvement of RIA process, (2) recommendations for improvement of framework and content of RIA, and (3) Recommendations for strategy to implement RIA.

(1) Recommendations for improvement of RIA process

Most important factors are correct timing, stakeholder participation, and public-private cooperation. More details are as followed.

- The process of impact assessment

There should be in total three public hearings to assess the impacts of the proposed laws. The first time must be done before the drafting in order to

evaluate the necessity of such law and its alternatives. Afterward, two public hearings should be held to compare the costs and benefits of the law.

- Stakeholder participation

OECD employs eight major principles in arranging a public hearing:

- (1) Public hearing must be mandatory and must not depend on any governmental body.
- (2) It must be held before the law is drafted.
- (3) It should be held according to the guideline made by a central agency.
- (4) Every person is allowed to participate.
- (5) Records of public hearings must be made available to the public.
- (6) The responsible agencies must respond to the comments and questions in writing.
- (7) Comments, suggestions, and information received at public hearings must be included in the RIA report.
- (8) There must be an agency that monitors the public hearing.

The research team is of an opinion that public hearing process should be made according to international standard in order to increase transparency in law issuance.

- Cooperation with private sector

In order to have a report with comprehensive assessment, a committee or agency that is responsible for monitoring the RIA should have an equal share of representatives from public and private sectors.

- (2) Recommendations for the content of the RIA report

This can be divided into two parts. The first part concerns the scope of RIA, i.e. which laws should be assessed. The second part deals with the format of the report.

- The scope of RIA

Since Thailand still lacks experience in implementing RIA, it should limit the scope of enforcement to only acts and ordinances, both newly drafted and amended, as well as regulations in regulated sectors such as energy, telecom, and broadcasting.

- The format of RIA

As RIA is still new to Thailand, the assessment should be carried out in a simple format. For example, the assessment could limit its focus on two areas like cost to business and risk of corruption. The template should also be clear about which information is needed (e.g. wage, rent, and discount rate). In the beginning, the method of assessment might be qualitative by giving importance to findings from public hearings to avoid bias.

(3) Recommendations for the strategy to implement RIA

Literature review indicates some key factors leading to the success of RIA in many countries which include

- (1) The improvement of development of RIA was a part of national reforms in most countries. Therefore, Thailand may consider promoting RIA as a tool to counter corruption as the problem has received broad attention and called for a serious political reform.
- (2) The assessment system has a clear objective. In the beginning, Thailand could set a goal such as to increase its rank in the Ease of Doing Business report made by the World Bank.
- (3) There is a central agency that specifically promotes, monitors, and regulates the RIA. The research team believes that there should be an agency in Thailand that has specialization in legal impact assessment. This agency should provide a guideline of making RIA, stipulate the public hearing process, offer trainings to state officers, as well as evaluate the report.

It should be noted that such agency must be independent from both executive branch and government bodies that wish to push laws and regulations. Alternatively, the central agency may outsource the task to external institutions.

สารบัญ

หน้า

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	i
Executive Summary	xiii
บทที่ 1 บทนำ.....	1-1
1.1 หลักการและเหตุผล.....	1-1
1.2 ขอบเขตการศึกษาวิจัย.....	1-2
1.3 วิธีการวิจัย	1-2
1.4 การระดมความคิดเห็นและการจัดสัมมนา	1-10
1.5 แผนการดำเนินงาน.....	1-10
1.6 โครงสร้างรายงาน	1-11
บทที่ 2 การวิเคราะห์ผลกระทบของการออกกฎหมายของประเทศ ในกลุ่ม OECD	2-1
2.1 ความเข้าใจเบื้องต้นเกี่ยวกับการทำ RIA.....	2-1
2.2 หลักการและเหตุผล.....	2-4
2.3 การนำ RIA มาปฏิบัติใช้ในประเทศ OECD.....	2-7
2.4 ข้อมูล.....	2-13
2.5 หน่วยงานที่จัดทำ RIA.....	2-16
2.6 ขั้นตอนการดำเนินการเพื่อวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย.....	2-17
2.7 การพิจารณาผลกระทบในเชิงสังคมและการเยียวยาผู้ที่เสียประโยชน์จากกฎหมาย	2-27
2.8 ตัวอย่างรายงานการประเมินผลกระทบของกฎหมายในต่างประเทศ.....	2-31
บทที่ 3 การศึกษาประสบการณ์ในการบังคับใช้ RIA ในประเทศกำลังพัฒนาและประเทศอุตสาหกรรมใหม่ ..	3-1
3.1 บทนำ.....	3-1
3.2 ประสบการณ์ในการนำ RIA มาใช้ในกลุ่มประเทศเอเปก.....	3-4
3.3 ประสบการณ์ในการนำ RIA มาใช้ในกลุ่มประเทศแอฟริกา	3-16
3.4 บทสรุป	3-19
3.5 ข้อเสนอแนะเบื้องต้น	3-22
บทที่ 4 แนวทางการปฏิบัติในการประเมินผล RIA ในประเทศไทย.....	4-1
4.1 ประวัติและความเป็นมา.....	4-1
4.2 รูปแบบและหลักเกณฑ์การประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายของประเทศไทยปัจจุบัน	4-4
4.3 บทสรุป	4-29
4.4 ข้อเสนอแนะ	4-34

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

บทที่ 5 กรณีศึกษา.....	5-1
5.1 ความเป็นมา.....	5-1
5.2 การวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย	5-3
5.3 บทสรุป	5-13
5.4 กรณีศึกษาเปรียบเทียบการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายในต่างประเทศ	5-13
5.5 กรณีศึกษาการออกกฎหมายด้านความปลอดภัย.....	5-15
บทที่ 6 ตัวอย่างคู่มือการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย.....	6-1
6.1 กระบวนการออกกฎหมายและการจัดทำ RIA ที่เหมาะสม.....	6-1
6.2 รายการ (CHECKLIST) ที่ต้องตรวจสอบประกอบการจัดทำ RIA	6-2
6.3 ขั้นตอนการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย.....	6-6
บรรณานุกรม	บ-1
ภาคผนวก	ผ-1

สารบัญตาราง

ตารางที่ 2.1	ความแตกต่างระหว่าง RIA เบื้องต้น และ RIA แบบสมบูรณ์	2-9
ตารางที่ 2.2	รายการตรวจสอบผลประโยชน์และต้นทุนที่อาจเป็นผลกระทบจากการออกกฎหมาย.....	2-21
ตารางที่ 2.3	ผลการประเมินความคุ้มค่าของการออกกฎหมายหรือทางเลือกอื่นๆ.....	2-23
ตารางที่ 2.4	ตัวอย่างการวิเคราะห์ MULTI-CRITERIA ANALYSIS	2-26
ตารางที่ 2.5	ตัวอย่างตารางเปรียบเทียบผลประโยชน์และต้นทุนของแต่ละทางเลือก	2-27
ตารางที่ 2.6	จำนวนนักเรียนในระบบโฮมสคูลในมณฑลอื่นของออสเตรเลีย	2-34
ตารางที่ 2.7	ผลประโยชน์และต้นทุนสำหรับกลุ่มผู้ที่ได้รับผลกระทบ	2-37
ตารางที่ 2.8	การวิเคราะห์ต้นทุนและผลประโยชน์ของร่างกฎหมายโดยใช้ BALANCED SCORECARD	2-41
ตารางที่ 2.9	การวิเคราะห์ต้นทุนและผลประโยชน์ของทางเลือกอื่น	2-42
ตารางที่ 3.1	การส่งเสริม “การกำกับดูแลที่ดี” ในประเทศกำลังพัฒนาและประเทศอุตสาหกรรมใหม่	3-9
ตารางที่ 3.2	การจัดอันดับความสะดวกในการประกอบธุรกิจจากรายงาน DOING BUSINESS ปี พ.ศ. 2556	3-12
ตารางที่ 3.3	รูปแบบ RIA ที่นำมาใช้ในประเทศกำลังพัฒนาและประเทศอุตสาหกรรมใหม่.....	3-14
ตารางที่ 4.1	การประเมินคุณภาพการจัดทำ RIA ของประเทศไทย	4-19
ตารางที่ 5.1	ผลประโยชน์และต้นทุนสำหรับกลุ่มผู้ที่ได้รับผลกระทบ	5-6
ตารางที่ 5.2	ค่าเสียโอกาสจากการที่ไม่ได้เริ่มโครงการ 3G เป็นเวลา 3 ปี	5-10
ตารางที่ 5.3	เปรียบเทียบผลประโยชน์และต้นทุนของทางเลือกอื่น	5-12
ตารางที่ 5.4	การประเมินต้นทุนและผลประโยชน์ของการเปลี่ยนระบบการบริหารคลื่นความถี่ ในเชิงปริมาณและในเชิงคุณภาพ.....	5-14
ตารางที่ 5.5	ผลประโยชน์และต้นทุนของแต่ละทางเลือก	5-17

สารบัญรูป

รูปที่ 2.1	กระบวนการในการจัดทำ RIA.....	2-18
รูปที่ 3.1	ขั้นตอนในการปฏิรูปกฎระเบียบของภาครัฐ	3-2
รูปที่ 6.1	กระบวนการในการออกกฎหมายที่เหมาะสม.....	6-2

บทที่ 1

บทนำ

1.1 หลักการและเหตุผล

กฎหมายเป็นข้อกำหนดหรือข้อบังคับของสังคมที่ตราขึ้นเพื่อบังคับให้สมาชิกในสังคมต้องปฏิบัติตาม ผู้ที่ฝ่าฝืนกฎหมายย่อมต้องถูกลงโทษ กฎหมายจึงเป็นสิ่งที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในเรื่องต่างๆ การมีกฎหมายมากขึ้นเท่าใด จึงเป็นสิ่งที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลมากขึ้นเท่านั้น ดังนั้น เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลมิให้ถูกระทบเกินสมควร ประเทศในกลุ่มองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Cooperation and Development หรือ OECD) จึงได้พัฒนาหลักเกณฑ์การวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมาย (Regulatory Impact Analysis (RIA)) ซึ่งเป็นกลไกหลักในการพิจารณาข้อเสนอให้มีกฎหมายและทบทวนกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ว่าเป็นกฎหมายที่มีประสิทธิภาพและไม่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนหรือไม่ หลักเกณฑ์ดังกล่าวได้รับการพัฒนาและนำมาใช้ในการพิจารณาตรวจสอบและทบทวนกฎหมายที่ไม่เหมาะสม ซึ่งส่งผลให้กฎหมายของกลุ่มประเทศ OECD พัฒนาเป็นกฎหมายที่ดี (Better Regulation) ที่สามารถตอบสนองนโยบายของฝ่ายบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นแนวทางในการพัฒนากฎหมายให้มีคุณภาพดียิ่งขึ้น

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเล็งเห็นประโยชน์ในการนำหลักเกณฑ์การวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายดังกล่าวมาใช้ในการพัฒนาคุณภาพของกฎหมายจึงได้นำแนวคิดดังกล่าวมาปรับใช้เป็นหลักเกณฑ์การตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย (Checklist) อันเป็นหลักเกณฑ์ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้หน่วยงานของรัฐที่จะเสนอกฎหมายจะต้องทบทวนความคุ้มค่าของร่างกฎหมายฉบับนั้นกับภาระที่จะเกิดขึ้นกับผู้บังคับและผู้ถูกใช้บังคับกฎหมาย ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 4 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2546 เห็นชอบให้ทุกหน่วยงานจะต้องจัดทำหลักเกณฑ์การตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมายเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีในการเสนอร่างกฎหมาย และต่อมาได้มีการออกระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 กำหนดให้หน่วยงานจะต้องจัดทำคำชี้แจงตามหลักเกณฑ์การตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมายประกอบการเสนอร่างพระราชบัญญัติและให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจสอบความถูกต้องตามหลักเกณฑ์ในการตรวจพิจารณาร่างของพระราชบัญญัติด้วย อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติที่ผ่านมา หน่วยงานที่เกี่ยวข้องขาดความเข้าใจและมิได้ให้ความสำคัญกับการจัดทำหลักเกณฑ์อย่างเพียงพอ นอกจากนี้ นับแต่มีการใช้หลักเกณฑ์การตรวจสอบความจำเป็นในการใช้กฎหมายในปี พ.ศ. 2546 ยังไม่เคยมีการทบทวนหรือประเมินผลความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการใช้หลักเกณฑ์ดังกล่าวแต่อย่างใด ดังนั้น เพื่อเป็นการพัฒนาแนวทางการวิเคราะห์ผลกระทบใน

การออกกฎหมายให้มีประสิทธิภาพ จึงควรจะได้ศึกษาวิจัยถึงสภาพปัญหาในปัจจุบัน และแนวทางในการวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมายเพื่อจะได้นำมาเป็นแนวทางในการพัฒนาหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมายการบังคับใช้ในประเทศไทยต่อไป

1.2 ขอบเขตการศึกษาวิจัย

1.2.1 ศึกษาวัตถุประสงค์ แนวคิดและความเป็นมาของหลักเกณฑ์ในการวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมาย (Regulatory Impact Analysis (RIA)) ของประเทศในกลุ่ม OECD รวมทั้งศึกษาแนวปฏิบัติในการนำ RIA มาใช้ในการพัฒนากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำกับควบคุม (Regulation) กิจกรรมทางเศรษฐกิจ ของประเทศในกลุ่ม OECD โดยเน้นระเบียบวิธีการประเมินผลกระทบ (Methodology) ซึ่งสามารถคำนวณเป็นตัวเงิน และวิธีประเมินผลกระทบอื่นที่ไม่สามารถคำนวณเป็นตัวเงิน การประยุกต์ระเบียบวิธีการประเมินผลกระทบของการตรากฎหมายใหม่ เพื่อใช้ควบคุมกิจกรรมทางเศรษฐกิจ และการประยุกต์ระเบียบวิธีการประเมินผลกระทบของกฎหมายการกำกับควบคุมที่มีอยู่แล้ว

1.2.2 ศึกษาความเป็นมาและแนวปฏิบัติในการใช้หลักเกณฑ์ RIA ในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา

1.2.3 เสนอแนะแนวทางการใช้ RIA ที่เหมาะสมและเป็นไปได้ที่จะนำมาใช้ในประเทศไทย

1.2.4 นำเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาและข้อเสนอแนะในการทบทวนหลักเกณฑ์ว่าด้วยการตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมายเพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนากฎหมายของประเทศไทยให้มีคุณภาพยิ่งขึ้น

1.2.5 ศึกษาวิธีวัดผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคม โดยศึกษาตัวอย่างจากกฎหมายไทยที่ใช้บังคับในปัจจุบันอย่างน้อยหนึ่งฉบับ

1.2.6 นำเสนอบทความวิชาการที่อาศัยผลการศึกษาวิจัยครั้งนี้เพื่อใช้ในการประชุมระหว่างประเทศ ซึ่งจะกำหนดให้มีขึ้นภายในเวลาไม่เกิน 12 เดือน นับจากวันลงนามในสัญญา

1.3. วิธีการวิจัย

1.3.1 ศึกษาวัตถุประสงค์ แนวคิดและความเป็นมาของหลักเกณฑ์ในการวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมาย (Regulatory Impact Analysis (RIA)) ของประเทศในกลุ่ม OECD รวมทั้งศึกษาแนวปฏิบัติในการนำ RIA มาใช้ในการพัฒนากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำกับควบคุม (Regulation) กิจกรรมทางเศรษฐกิจ ของประเทศในกลุ่ม OECD โดยเน้นระเบียบวิธีการประเมินผลกระทบ (Methodology) ซึ่งสามารถคำนวณเป็นตัวเงิน และวิธีประเมินผลกระทบอื่นที่ไม่สามารถคำนวณเป็น

ตัวเงิน การประยุกต์ระเบียบวิธีการประเมินผลกระทบของการตรากฎหมายใหม่ เพื่อใช้ควบคุมกิจกรรมทางเศรษฐกิจ และการประยุกต์ระเบียบวิธีการประเมินผลกระทบของกฎหมายการกำกับควบคุมที่มีอยู่แล้ว

การศึกษาในส่วนนี้จะศึกษาการทำ RIA ตั้งแต่ในระดับของ “หลักการและเหตุผล” ในการใช้ RIA เป็นเครื่องมือในการส่งเสริมประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการออกกฎหมาย ซึ่งจะปรากฏในเอกสารหลายฉบับที่ OECD จัดทำขึ้นมา โดยเฉพาะ Introductory Handbook for Undertaking Regulatory Impact Analysis ซึ่งได้กำหนดวิธีการและกรอบในการประเมิน RIA แบบกว้างตลอดจนในระดับปฏิบัติที่มีการถอดกรอบในการประเมิน RIA หลักการที่เป็นนามธรรมมาเป็นรูปธรรม เช่น ในกรณีของสหราชอาณาจักรที่มีการจัดทำ “คู่มือในการจัดทำ RIA” ที่เรียกว่า Better Policy Making: A Guide to Regulatory Impact Assessment” หรือในกรณีของแคนาดาที่มี Canadian Cost-Benefit Analysis Guide: Regulatory Proposals ซึ่งจะมีรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีการในการคำนวณผลประโยชน์ และ ต้นทุนในการบังคับใช้กฎหมายในระดับปฏิบัติอันจะเป็นประโยชน์แก่หน่วยงานที่ต้องจัดทำรายงาน RIA

ตัวอย่างกรอบในการประเมินความคุ้มค่าและผลประโยชน์ของ OECD

- ต้นทุน (cost)
 - ธุรกิจ
 - การปฏิบัติตามกฎหมาย
 - ต้นทุนสินค้าที่เพิ่มขึ้นจากกฎหมาย
 - รายได้ที่สูญเสียจากการจำกัดการเข้าถึงตลาด
 - ผู้บริโภค
 - ราคาสินค้าที่สูงขึ้น
 - ความล่าช้าในการเข้าสู่ตลาดของผลิตภัณฑ์ใหม่
 - รัฐบาล
 - การบังคับใช้กฎหมาย
 - การตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมาย (เช่น การตรวจสอบคุณภาพของอากาศ)
- ผลประโยชน์ (benefit)
 - ธุรกิจ
 - ประสิทธิภาพในการผลิต
 - อัตราการเกิดอุบัติเหตุ
 - ผู้บริโภค

- ราคาสินค้าที่ต่ำลง หรือ คุณภาพของสินค้าที่สูงขึ้น
- ข้อมูลที่ใช้ในการตัดสินใจเลือกสินค้าที่มากขึ้น
- รัฐบาล
 - การลดค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลสืบเนื่องจากอุบัติเหตุ

นอกจากการคำนวณต้นทุนและผลประโยชน์ในเชิงเศรษฐกิจที่สามารถแปลงเป็นตัวเลขได้แล้ว คณะผู้วิจัยจะศึกษาการคำนวณต้นทุนและผลประโยชน์ของผลกระทบในเชิงสังคมด้วย เช่น การคำนวณผลกระทบด้านสุขภาพ (Cost of illness) ของมาตรการของภาครัฐ เช่น การก่อตั้งโรงไฟฟ้าพลังงานถ่านหิน เป็นต้น ซึ่งสามารถคำนวณได้จากการเปลี่ยนแปลงของมูลค่าของอุบัติการณ์ของโรคทางเดินหายใจ และต้นทุนในการรักษาพยาบาล การฟื้นฟูร่างกาย และการให้ความช่วยเหลือ หากแต่ไม่รวมถึงต้นทุนทางอ้อม เช่น การสูญเสียรายได้และเวลา เป็นต้น

อนึ่ง การคำนวณผลกระทบที่นำเสนอมานั้นจะมุ่งเน้นประเด็น “ประสิทธิภาพ” ในเชิงเศรษฐศาสตร์เป็นหลัก โดยการแปลงผลกระทบเป็นมูลค่าของผลประโยชน์ที่เป็นหน่วยของเงินตรา ซึ่งอาจขัดกับหลักของ “ความเท่าเทียมกัน (equity)” ตัวอย่างเช่น การก่อสร้างโรงไฟฟ้าถ่านหินในพื้นที่หนึ่งอาจมีผลกระทบในเชิงบวกต่อภาคอุตสาหกรรมในพื้นที่ที่ต้องการกระแสไฟฟ้า หากแต่จะส่งผลกระทบในเชิงลบต่อชุมชนที่อยู่รอบข้าง ทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์แสดงว่า หากผลกระทบสุทธิในรูปแบบของตัวเงินเป็นบวกแล้ว ผู้กำหนดนโยบายจะต้องนำผลประโยชน์ที่กลุ่มผู้ที่ได้รับประโยชน์ได้รับไปชดเชยความเสียหายแก่กลุ่มที่เสียประโยชน์ แต่ในทางปฏิบัติค่าของเงินตราสำหรับกลุ่มคนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจที่ต่างกันนั้นไม่เท่ากัน ความเดือดร้อนที่เกิดขึ้นกับกลุ่มผู้ยากจนน่าจะรุนแรงมากกว่าประโยชน์ที่กลุ่มคนรวยได้เนื่องจากผู้ที่มีฐานะยากจนมีโอกาสรับตัวได้น้อยกว่าเพราะข้อจำกัดของเงิน ดังนั้น ในการคำนวณผลกระทบของกฎหมายจะต้องพิจารณาถึงประเด็นของความเท่าเทียมด้วย โดยการใช้อย่างไรได้เป็นตัวแปรถ่วงน้ำหนักตัวเลขต้นทุนและผลประโยชน์ที่กลุ่มผู้ได้รับผลกระทบแต่ละกลุ่มได้รับ เป็นต้น การศึกษานี้จะนำเสนอวิธีการในการนำประเด็นความเท่าเทียมกันเข้ามาประกอบในการคำนวณผลกระทบของกฎหมายในรายงาน RIA ด้วย

แม้การคำนวณผลกระทบในเชิงคุณภาพให้เป็นตัวเลขมีหลักการและวิธีการที่มีการนำมาใช้อย่างแพร่หลาย แต่ข้อที่ควรตระหนักคือ “ประเด็นสำคัญของการทำ RIA มิได้อยู่ที่ความแม่นยำหรือความครบถ้วนของการประเมินผลกระทบในเชิงปริมาณ หากอยู่ที่กระบวนการในการวิเคราะห์ตั้งคำถาม และเข้าใจเหตุผล และข้อสมมติฐานที่ใช้ในการคำนวณผลกระทบดังกล่าว”

1.3.2 ศึกษาความเป็นมาและแนวปฏิบัติในการใช้หลักเกณฑ์ RIA ในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา

รายงาน Good Regulatory Practices in APEC Member Economies – Baseline Study ที่จัดทำขึ้นโดย Scott Jacobs ให้แก่ APEC Committee on Trade and Investment Committee on Standard and Conformance เมื่อปี พ.ศ. 2554 ได้ประเมินคุณภาพของกระบวนการออกกฎ ระเบียบของประเทศสมาชิกทั้ง 21 ประเทศรวมถึงประเทศไทย¹ เทียบกับ GRP (Good Regulatory Practices ของ APEC/OECD) ขอบเขตในการประเมินรวมถึง กระบวนการทางนิติบัญญัติ (rule making activity) RIA และการรับฟังความเห็นของสาธารณะ (Public consultation mechanisms)

การประเมิน RIA ให้ความสำคัญแก่ประเด็น 4 ประเด็น ได้แก่

- ✓ ความจำเป็นในการตรากฎหมาย
- ✓ การประเมินทางเลือก (ต้นทุนในการบังคับใช้ ความสอดคล้องกับกลไกตลาด ฯลฯ)
- ✓ การประเมินผลกระทบในเชิงคุณภาพ และ ปริมาณ
- ✓ ความสอดคล้องกับแรงจูงใจ

การศึกษาเกี่ยวกับประสบการณ์ในการนำ RIA ไปใช้ในประเทศกำลังพัฒนาในรายงานดังกล่าวและในรายงานอื่นๆ อีกหลายฉบับล้วนชี้ให้เห็นว่าแม้ประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศมีข้อบังคับให้ต้องมีการจัดทำ RIA ในการเสนอกฎหมาย แต่คุณภาพของ RIA มีปัญหาค่อนข้างมากเนื่องจากประเทศกำลังพัฒนา

- ขาดข้อมูล
- ขาดบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญในการจัดทำ RIA
- ขาดความตระหนักถึงความสำคัญในการทำ RIA และ
- ขาดกระบวนการในการกำหนดนโยบายหรือตรากฎหมายที่ให้ความสำคัญแก่ข้อมูลเชิงประจักษ์ (evidence based) และขาดการมีส่วนร่วมของผู้ที่เกี่ยวข้อง²

¹ เอกสารดังกล่าวสามารถดาวน์โหลดได้ที่ aimp.apec.org/documents/2011/SOM/CSOM/11_csom_032.pdf

² Darren Welch and Richard Waddington, 2005, Introducing Regulatory Impact Assessment (RIA) in Developing Countries: The Case of Uganda สามารถดาวน์โหลดได้ที่ <http://www.businessenvironment.org/dyn/be/docs/80/Session3.4WaddingtonDoc.pdf> 26 December 2013.

อย่างไรก็ดี แม้คุณภาพของ RIA ที่ประเทศกำลังพัฒนาจัดทำขึ้นมาจะไม่สมบูรณ์เท่าใดนัก แต่การมี RIA ก็ยังคงมีประโยชน์ในการทำให้กระบวนการในการเสนอร่างกฎหมายมีประสิทธิภาพมากขึ้นเนื่องจากการตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย และ มีการนำเสนอข้อมูลและเหตุผลที่ใช้ในการสนับสนุน

การออกแบบ RIA มาปรับใช้กับประเทศกำลังพัฒนาจึงต้องคำนึงถึงข้อจำกัดเหล่านี้ มิฉะนั้นแล้วการมี RIA ที่ไม่สอดคล้องกับขีดความสามารถขององค์กรและข้อมูลที่มีอยู่จะทำให้หน่วยงานราชการพยายามหลีกเลี่ยงแทนที่จะส่งเสริมการใช้ RIA

การศึกษาในส่วนนี้จะให้ความสำคัญแก่ประสบการณ์ในประเทศกำลังพัฒนาในการ (1) ออกแบบ RIA ที่คำนึงถึงข้อจำกัดต่างๆ ที่ได้กล่าวมา และ (2) ประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการนำ RIA ที่ออกแบบไปบังคับใช้ในทางปฏิบัติเพื่อที่จะเป็นแนวทางในการออกแบบ RIA ในประเทศไทย

1.3.3 เสนอแนะแนวทางการใช้ RIA ที่เหมาะสมและเป็นไปได้ที่จะนำมาใช้ในประเทศไทย

RIA เป็นเครื่องมือในการกลั่นกรองคุณภาพของกฎหมายที่มีประสิทธิภาพหากแต่การดำเนินการนั้นอาศัยข้อมูลจำนวนมากที่ใช้ในการคำนวณต้นทุนและประโยชน์จากการออกกฎหมาย กอปรกับความรู้และความเชี่ยวชาญของผู้ประเมินและผู้ที่เกี่ยวข้องและวิเคราะห์ผลการประเมินทำให้ความพยายามที่จะนำ RIA มาใช้ในประเทศไทยที่ผ่านมายังไม่ประสบความสำเร็จ

การออกแบบระบบการทำ RIA สำหรับกระบวนการในการตรากฎหมาย ให้แก่ประเทศใดประเทศหนึ่งเป็นกระบวนการที่ใช้เวลาและข้อมูลมาก ผู้ออกแบบต้องเข้าใจอย่างลึกซึ้งเกี่ยวกับกระบวนการทางนิติบัญญัติ ขีดความสามารถและวัฒนธรรมของหน่วยงานและองค์กรที่เกี่ยวข้อง และความเชื่อมโยงระหว่างกฎหมายกับผลลัพธ์ในเชิงเศรษฐกิจและสังคม การศึกษาครั้งนี้เป็นเพียงการกำหนดแนวทาง (Roadmap) ในการพัฒนา RIA ที่เหมาะสมกับประเทศไทย การผลักดันให้มีการจัดทำ RIA ที่ได้มาตรฐานและที่สามารถใช้เป็นเอกสารอ้างอิงในการพิจารณาความจำเป็นในการตรากฎหมาย จะต้องคำนึงถึงข้อจำกัดที่สำคัญทั้งสองประการ คือ ข้อมูล และความเชี่ยวชาญ คณะผู้วิจัยจึงให้ความสำคัญแก่ประเด็นดังต่อไปนี้

(1) การกำหนดประเภทหรือลักษณะของกฎหมายที่ต้องทำ RIA เพื่อมิให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการเสนอและกลั่นกรองกฎหมายต้องเสียเวลากับการจัดทำและอ่านรายงาน RIA จำนวนมากจนกระทั่งเป็นอุปสรรคต่อกระบวนการในการตรากฎหมายในภาพรวม ทั้งนี้ กลไกที่จะกำหนดว่ากฎหมายใดต้องหรือไม่ต้องทำ RIA จะต้องมีความชัดเจน โปร่งใส ปราศจากการแทรกแซงของการเมือง หรือ กลุ่มผลประโยชน์ใดๆ

(2) การออกแบบแนวทางและวิธีการในการประเมิน ผลได้ ผลเสีย จากการบังคับใช้กฎหมาย ในเชิงปริมาณที่ปฏิบัติได้ง่าย เช่น อาจมีแบบฟอร์มที่มีวิธีการคำนวณต้นทุน หรือผลประโยชน์ในเชิงปริมาณที่เป็นมาตรฐานให้ผู้เสนอกฎหมายต้องกรอก ในลักษณะที่คล้ายคลึงกับที่ปรากฏใน “คู่มือการตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย” ที่ฝ่ายพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจัดทำขึ้นมาเป็นตัวอย่าง หากแต่จะมีรายละเอียดเพิ่มเติม เช่น ประเภทของต้นทุนที่ผู้เสนอกฎหมายต้องคำนวณเป็นเชิงปริมาณ เช่น ต้นทุนในการบริหารกฎหมายที่หน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมายต้องแบกรับ (administrative cost) และ ต้นทุนที่ภาคธุรกิจต้องแบกรับเพื่อปฏิบัติตามกฎหมาย (compliance cost) และ ผลประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจำแนกตามกลุ่มผู้ที่มีส่วนได้เสีย เช่น กลุ่มธุรกิจ กลุ่มผู้บริโภค หรือ SME เป็นต้น

(3) การออกแบบกระบวนการและขั้นตอนในการรวบรวมข้อมูลปฐมภูมิในเชิงคุณภาพ เช่น วิธีการในการสำรวจผลกระทบต่อกลุ่มผู้ที่มีส่วนได้เสียที่มีประสิทธิภาพ เพื่อที่จะได้มาซึ่งการประเมินผลกระทบในเชิงคุณภาพที่ครบถ้วนสมบูรณ์

(4) การออกแบบแนวทางและกระบวนการในการให้กลุ่มผู้ที่มีส่วนได้เสียที่มีข้อมูลเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจทานผลการประเมิน RIA เช่น กลุ่มธุรกิจ อาทิสภาอุตสาหกรรม และสภาหอการค้า และกลุ่มตัวแทน SME ตลอดจนตัวแทนผู้บริโภค หรือ ตัวแทนภาคประชาชน เพื่อที่จะให้การประเมินผลอยู่บนพื้นฐานของข้อมูล และ ข้อสมมติฐานที่สอดคล้องกับความเป็นจริงจากการได้รับความยอมรับจากผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรง

1.3.4 นำเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาและข้อเสนอแนะในการทบทวนหลักเกณฑ์ว่าด้วยการตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมายเพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนากฎหมายของประเทศไทยให้มีคุณภาพยิ่งขึ้น

การศึกษาในส่วนนี้จะเริ่มจากการทบทวนประวัติในการนำ RIA มาใช้ในประเทศไทยในอดีต ตั้งแต่การออก ระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2531 จวบจนการออก ระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 ที่ออกตามมาตรา 12 แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการร่างกฎหมาย 10 ประการ ซึ่งเป็นการตรวจสอบเชิงคำถามที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการเสนอและยกร่างกฎหมายจะต้องตอบคำถามต่างๆ ตามที่กำหนดไว้ การศึกษาในส่วนนี้จะอิงกับข้อมูลทุติยภูมิเป็นหลัก นอกจากนี้ คณะผู้วิจัยจะเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบร่างกฎหมายเพื่อที่จะให้เกิดการปฏิบัติจริง โดยอิงกับ

- 1) ประสิทธิภาพของประเทศไทยตามหัวข้อ 1.3.4
- 2) รูปแบบของ RIA ที่เหมาะสมตามหัวข้อ 1.3.3 และ
- 3) ประสิทธิภาพของประเทศไทยกำลังพัฒนาในหัวข้อ 1.3.2

จากนั้นจะเป็นการประเมินผลการดำเนินการตามระเบียบ ฯ ในทางปฏิบัติ ได้แก่

(1) การประเมินคุณภาพของรายงาน RIA ที่หน่วยงานที่เสนอกฎหมายจัดทำขึ้นมาว่าสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการร่างกฎหมาย 10 ประการ และมีความครบถ้วนสมบูรณ์เพียงใด โดยอ้างอิงถึงผลการประเมินในรายงาน Good Regulatory Practices in APEC Member Countries- Baseline Study ที่ได้อ้างอิงมาก่อนหน้านี้แล้ว รายงานดังกล่าวได้ประเมิน ระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 คู่มือในการทำ RIA ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้จัดทำขึ้น คุณภาพของการประเมินผลกระทบของกฎหมาย รวมถึงกระบวนการในการรับฟังความคิดเห็นจากสาธารณะด้วย

(2) การประเมินขีดความสามารถของหน่วยงานของรัฐในการจัดทำ RIA และในการนำ RIA ไปใช้ การศึกษาในส่วนนี้จะใช้ประโยชน์จากองค์ความรู้จากที่ปรึกษาต่างประเทศที่มีประสบการณ์ในการประเมินระบบ RIA มาเป็นเวลานาน 28 ปีใน 75 ประเทศทั่วโลก นอกจากนี้แล้วคณะผู้วิจัยจะให้ความสำคัญแก่กระบวนการในการตรวจสอบคุณภาพของรายงาน RIA ที่จัดทำขึ้น โดยเฉพาะในกรณี ที่หน่วยงานที่เป็นผู้เสนอกฎหมายเป็นผู้จัดทำเอง ซึ่งอาจมีแรงจูงใจที่จะจัดทำรายงาน RIA ที่แสดงผลกระทบในเชิงบวกมากกว่าความเป็นจริง

(3) การประเมินผลกระทบของการมี RIA ต่อคุณภาพของกฎหมาย ซึ่งจะอาศัยความเห็นของผู้ที่อยู่ในกระบวนการนิติบัญญัติจากการสัมภาษณ์เชิงลึก

ผลการศึกษาจะแสดงถึงข้อจำกัดหรือจุดอ่อนของกระบวนการจัดทำ RIA ที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ซึ่งจะเป็นข้อมูลนำไปสู่การจัดทำข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไขหลักเกณฑ์ว่าด้วยการตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมายและบทตรวจสอบ 10 ประการให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

อนึ่ง ข้อเสนอแนะดังกล่าวจะครอบคลุมถึงข้อเสนอแนะในเชิงเนื้อหาสาระทางกฎหมาย และข้อเสนอแนะในเชิงสถาบันและกระบวนการขั้นตอนเพื่อที่จะให้การจัดทำ RIA มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในทางปฏิบัติด้วย ผลงานวิจัยจะเป็น Roadmap ในการพัฒนากระบวนการออกกฎหมาย และประเมินคุณภาพของกฎหมายในประเทศไทย ซึ่งจะเป็นประโยชน์ในการกำหนดกิจกรรมและมาตรการในการปรับปรุงกระบวนการ RIA ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นในระยะต่อไป

1.3.5 ศึกษาวิธีวัดผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคม โดยศึกษาตัวอย่างจากกฎหมายไทยที่ใช้บังคับในปัจจุบันอย่างน้อยหนึ่งฉบับ

การศึกษาในส่วนนี้ คณะผู้วิจัยจะคัดเลือกกฎหมายที่มีการบังคับใช้ในปัจจุบันหนึ่งฉบับ ซึ่งได้มีการจัดทำคำชี้แจงความจำเป็นในการตรากฎหมายไว้ในขั้นตอนการยกร่างกฎหมายเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาของฝ่ายบริหารในขณะนั้น โดยจะศึกษาวิเคราะห์ผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคมที่เกิดขึ้นจริงนับจากกฎหมายนั้นมีผลบังคับใช้และเปรียบเทียบกับรายละเอียดการประเมินผลกระทบในคำชี้แจงความจำเป็นในการตรากฎหมายของหน่วยงานรัฐที่จัดทำเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาการร่างกฎหมายว่าแตกต่างกันอย่างไร เพราะเหตุใด กรณีศึกษาดังกล่าวจะเป็นประโยชน์ในการประเมินความครบถ้วนและสมบูรณ์ของแนวทางและวิธีการในการจัดทำคำชี้แจงความจำเป็นในการตรากฎหมายที่ปฏิบัติใช้ในปัจจุบัน

นอกจากนี้แล้ว คณะผู้วิจัยจะเปรียบเทียบ RIA สำหรับกฎหมายที่คล้ายคลึงกันในต่างประเทศกับ RIA ที่จัดทำขึ้นในประเทศไทย เพื่อที่จะเห็นความแตกต่างของวิธีการและเนื้อหาสาระ อนึ่ง ประเทศที่พัฒนาแล้วหลายประเทศ เช่น อังกฤษ ออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์ เป็นต้น ล้วนเปิดเผยรายการการประเมิน RIA ที่คณะผู้วิจัยสามารถนำมาศึกษาวิเคราะห์ในรายละเอียดได้

การเก็บรวบรวมข้อมูลสำหรับการจัดทำ RIA เป็นปัจจัยสำคัญต่อคุณภาพของ RIA แต่การเก็บรวบรวมข้อมูลมีข้อจำกัดด้านเวลาและค่าใช้จ่าย จึงต้องมีการวางแผนกระบวนการในการเก็บข้อมูลอย่างระมัดระวัง เอกสาร OECD เรื่อง Introductory Handbook for Undertaking Regulatory Impact Analysis อธิบายถึงกลยุทธ์ในการเก็บรวบรวมข้อมูลสำหรับการประเมิน RIA ไว้ อาทิ การจัดทำแบบสอบถาม การรวมกลุ่มของภาคธุรกิจในการให้คำปรึกษาเชิงธุรกิจ (Business Test Panels) การทบทวนประสบการณ์จากต่างประเทศ การเก็บรวบรวมข้อมูลจากหน่วยงานอื่นในภาครัฐ การรวบรวมข้อมูลทุติยภูมิ การรวบรวมข้อมูลจากผู้มีส่วนได้เสียในหลายรูปแบบ เป็นต้น ซึ่งคณะผู้วิจัยจะศึกษาการเก็บรวบรวมข้อมูลดังกล่าวในภาพรวม รวมทั้งศึกษาข้อมูลในเชิงลึกสำหรับตัวอย่างกฎหมายไทยที่คัดเลือกเป็นกรณีศึกษาในส่วนนี้

1.3.6 นำเสนอบทความวิชาการที่อาศัยผลการศึกษาวิจัยครั้งนี้เพื่อใช้ในการประชุมระหว่างประเทศ ซึ่งจะกำหนดให้มีขึ้นภายในเวลาไม่เกิน 12 เดือน นับจากวันลงนามในสัญญา

คณะผู้วิจัยจะจัดทำสรุปรายงานการวิจัยที่เป็นภาษาอังกฤษจำนวน 6-10 หน้า และจะจัดทำ power point เพื่อนำเสนอผลงานวิจัย

1.4. การระดมความคิดเห็นและการจัดสัมมนา

คณะผู้วิจัยจะจัดการประชุมเพื่อระดมความคิดเห็นเมื่อมีข้อเสนอเกี่ยวกับรูปแบบและวิธีการในการปรับปรุง RIA ในเบื้องต้น โดยเชิญบุคคลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมประชุมจำนวนไม่เกิน 20 คน เพื่อที่จะให้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลในเชิงลึกที่เป็นประโยชน์ในการปรับปรุงข้อเสนอ และมีการจัดสัมมนาเพื่อเผยแพร่ผลการศึกษาสำหรับผู้ที่เกี่ยวข้องจำนวนไม่เกิน 40 คนที่สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

1.5. แผนการดำเนินงาน

ภารกิจ	เดือนที่											
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1. ศึกษาวัตถุประสงค์ แนวคิด และความเป็นมาของหลักเกณฑ์ในการวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมายของประเทศในกลุ่ม OECD รวมทั้งศึกษาแนวปฏิบัติในการนำ RIA มาใช้ในการพัฒนากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำกับควบคุมกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ของประเทศในกลุ่ม OECD												
2. ศึกษาความเป็นมาและแนวปฏิบัติในการใช้หลักเกณฑ์ RIA ในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา												
3. เสนอแนะแนวทางการใช้ RIA ที่เหมาะสมและเป็นไปได้ที่จะนำมาใช้ในประเทศไทย												
4. นำเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาและข้อเสนอแนะในการทบทวนหลักเกณฑ์ว่าด้วยการตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย												
5. ศึกษาวิธีวัดผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคม โดยศึกษา												

ภารกิจ	เดือนที่											
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
ตัวอย่างจากกฎหมายไทยที่ใช้บังคับในปัจจุบันอย่างน้อยหนึ่งฉบับ												
6. สัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการนิติบัญญัติเพื่อประเมินผลกระทบของการมี RIA ต่อคุณภาพของกฎหมาย								→				
7. จัดประชุมเพื่อระดมความคิดเห็นจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง									→			
8. นำเสนอบทความวิชาการที่อาศัยผลการศึกษาวิจัยครั้งนี้เพื่อใช้ในการประชุมระหว่างประเทศ									→			
9. จัดสัมมนาเพื่อเผยแพร่ผลการศึกษา											→	
การส่งมอบงาน												
1. ส่งรายงานเบื้องต้น			✓									
2. ส่งรายงานความก้าวหน้าครั้งที่ 1						✓						
3. ส่งรายงานความก้าวหน้าครั้งที่ 2									✓			
4. ส่งร่างรายงานฉบับสมบูรณ์											✓	
5. ส่งรายงานฉบับสมบูรณ์												✓

1.6. โครงสร้างรายงาน

รายงานฉบับนี้ประกอบด้วยเนื้อหาใน 5 บท ดังนี้

บทที่ 1 ระบุหลักการและเหตุผลในการวิจัย รวมทั้งขอบเขตและวิธีการวิจัยตามที่ได้กล่าวมาแล้ว

บทที่ 2 ความเข้าใจเบื้องต้นเกี่ยวกับการทำ RIA แนวคิดและความเป็นมาของหลักเกณฑ์ในการวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมายของประเทศในกลุ่ม OECD และการนำ RIA มาใช้ในทางปฏิบัติในประเทศ OECD รวมถึงการศึกษาวิเคราะห์ตัวอย่างรายงาน RIA ตามหลักเกณฑ์ที่กล่าวมาด้วย

บทที่ 3 ความเป็นมาและแนวปฏิบัติในการใช้หลักเกณฑ์ RIA ในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา โดยเน้นถึงปัญหาและอุปสรรคในการนำ RIA มาใช้ในทางปฏิบัติ เช่น การขาดแนวทางการจัดทำ RIA ที่ดี การขาดแรงจูงใจในการทำรายงาน RIA ของหน่วยงานราชการ การขาดบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญ ฯลฯ บทเรียนเหล่านี้จะเป็นประโยชน์ในการจัดทำข้อเสนอแนะในการวางระบบการประเมินผลประโยชน์และต้นทุนของการออกกฎหมายในประเทศไทย

บทที่ 4 การทบทวนกระบวนการและขั้นตอนในการจัดทำ RIA ในประเทศไทย ซึ่งสามารถแยกได้เป็นสามหัวข้อย่อยได้แก่ (1) การทบทวนประวัติในการนำ RIA มาใช้ในประเทศไทยในอดีต ตั้งแต่การออกกระเปาะด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี (2) การจัดทำ RIA ในทางปฏิบัติว่ามีคุณภาพและประสิทธิภาพตามเจตนารมณ์ของกฎหมายหรือไม่ เพราะเหตุใด และ (3) การวิเคราะห์ตัวอย่างรายงาน RIA ว่าสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ของ OECD หรือไม่ และ เนื้อหาสาระมีความครบถ้วนมากน้อยเพียงใดเมื่อเทียบกับรายงาน RIA ที่จัดทำในประเทศที่พัฒนาแล้ว ตามตัวอย่างในบทที่ 2 รวมทั้งการนำเสนอข้อเสนอแนะในการพัฒนากระบวนการและขั้นตอนการจัดทำ RIA ของประเทศไทย ทั้งในมิติเชิงนโยบายและเชิงสถาบัน เพื่อที่จะให้มีการจัดทำและมีการใช้ประโยชน์จากรายงาน RIA ของหน่วยงานราชการได้อย่างจริงจัง

บทที่ 5 กรณีศึกษาวิธีวัดผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคม โดยศึกษาตัวอย่างจากกฎหมายไทยที่ใช้บังคับในปัจจุบันอย่างน้อยหนึ่งฉบับ

บทที่ 6 ตัวอย่างคู่มือการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย

บทที่ 2

การวิเคราะห์ผลกระทบของการออกกฎหมายของประเทศ ในกลุ่ม OECD

2.1 ความเข้าใจเบื้องต้นเกี่ยวกับการทำ RIA

การทำ RIA มีเป้าประสงค์หลักสองประการ คือ (1) เพื่อพัฒนากระบวนการในการกำหนดกฎกติกาในการกำกับดูแลของภาครัฐ และ (2) เพื่อปรับปรุงคุณภาพของกฎระเบียบของภาครัฐให้มีคุณภาพ เนื่องจากกระบวนการในการจัดทำ RIA ให้ความสำคัญแก่การเปิดโอกาสให้ผู้ที่มีส่วนได้เสียมีส่วนร่วมในการแสดงความเห็นและแลกเปลี่ยนข้อมูลกับหน่วยงานภาครัฐที่มีหน้าที่จะจัดทำกฎหมายขึ้นมา และ กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องชี้แจงเหตุผลและความจำเป็นในการออกกฎหมาย ตลอดจนผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้น ซึ่งทำให้กระบวนการพัฒนากฎหมายมีความโปร่งใสและรอบคอบมากขึ้น ในขณะเดียวกัน กระบวนการดังกล่าวสามารถช่วยให้กฎหมายที่ภาครัฐกำหนดขึ้นมานั้นมีคุณภาพที่ดีขึ้นเพราะได้ผ่านการซักถาม ชี้แจง ถกเถียง ตลอดจนการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและข้อมูลจากหลายภาคส่วนแล้ว ดังนั้น ร่างกฎหมายที่ผ่านการทำ RIA ที่สมบูรณ์แบบจะมีแรงต้านน้อยเนื่องจากการได้รับการยอมรับจากกลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้องแล้วในระดับหนึ่ง

รูปแบบของกระบวนการและเนื้อหาสาระของรายงาน RIA นั้นหลากหลายขึ้นอยู่กับปัจจัยและสภาพแวดล้อมในแต่ละประเทศ อันได้แก่ (1) กระบวนการในการออกกฎหมาย (2) จำนวนกฎหมายที่ต้องการจะให้มีการทำ RIA และ (3) ทรัพยากรและทักษะในการทำ RIA ของหน่วยงานของรัฐ

กระบวนการในการตรากฎหมายมีความสำคัญ เนื่องจากจะเป็นตัวกำหนดว่าควรมีการทำ RIA ในขั้นตอนใดบ้าง อนึ่ง มีความเข้าใจผิดบ่อยครั้งว่า การทำ RIA นั้นจะดำเนินการเมื่อมีร่างกฎหมายแล้ว ในขณะที่ในหลักการแล้วจะต้องมีการทำ RIA ก่อนที่จะมีการร่างกฎหมาย เพื่อที่จะวิเคราะห์ทางเลือกต่างๆ ในการแก้ไขปัญหาที่ทำให้มีดำริในการออกกฎหมาย โดยการศึกษาถึงผลเสียของทางเลือกต่างๆ หากมีการทำ RIA เมื่อมีร่างกฎหมายเรียบร้อยแล้ว หน่วยงานราชการจะมอง RIA เป็นศัตรูมากกว่าเป็นเครื่องมือที่จะช่วยในการพัฒนากฎหมาย เนื่องจากหน่วยงานดังกล่าวได้เสียเวลาและลงทุนในทรัพยากรบุคลากรและเงินงบประมาณในการร่างกฎหมายดังกล่าวไปแล้ว หากผลของการทำ RIA ชี้ว่าร่างกฎหมายดังกล่าวไม่เป็นประโยชน์หรือเป็นประโยชน์น้อยไม่คุ้มทุน หน่วยงานราชการดังกล่าวจะเสียเวลาและแรงโดยไม่ได้ผลตอบแทน ด้วยเหตุผลดังกล่าว หน่วยงานราชการจะทำ RIA แบบ “ขอไปที” เพื่อให้เป็นไปตามระเบียบเท่านั้น โดยมีได้หวังผลใดๆ จากรายงานดังกล่าว

ในหลักการแล้ว กระบวนการในการออกกฎหมายที่ดีควรจะต้องใช้เวลาในการประเมินความจำเป็นและทางเลือกต่างๆ ถึงร้อยละ 50 ของเวลา ร่างกฎหมายร้อยละ 25 ของเวลา และผลักดันกฎหมายในกระบวนการทางนิติบัญญัติในรัฐสภาอีกร้อยละ 25 หากแต่ประสบการณ์ในประเทศที่กำลังพัฒนาโดยส่วนมากแล้ว จะใช้เวลาร่างกฎหมายถึงร้อยละ 80-90 ของเวลาและมีการรับฟังความคิดเห็นและแลกเปลี่ยนข้อมูลกับบุคคลภายนอกเฉพาะเมื่อมีร่างกฎหมายเรียบร้อยแล้วเท่านั้น ทำให้กฎหมายที่ตราขึ้นมาไม่มีคุณภาพเท่าที่ควร เพราะการทำ RIA ในขั้นตอนสุดท้ายของการร่างกฎหมายทำให้ไม่สามารถเปลี่ยนแปลงหลักการและสาระสำคัญของกฎหมายได้เพราะได้ถูกออกแบบมาเรียบร้อยแล้ว

จำนวนกฎหมายที่ต้องจัดทำ RIA มีความสำคัญในการออกแบบเช่นกัน เนื่องจากหากมีกฎหมายระดับรอง เช่น ประกาศกระทรวง หรือ พระราชกฤษฎีกาจำนวนมากที่ต้องผ่านการประเมิน RIA รายงานที่จัดทำขึ้นจะไม่สามารถมีความละเอียดได้มากเท่าใดนัก เนื่องจากข้อจำกัดด้านบุคลากรและทรัพยากรอื่นๆ ที่ต้องใช้ในการจัดทำรายงานดังกล่าว ตัวอย่างเช่น ในสหรัฐอเมริกา มีร่างกฎหมายที่ต้องผ่านกระบวนการ RIA ประมาณ 4,000 ฉบับต่อปี ในขณะที่สหราชอาณาจักรมีเพียง 200 ฉบับ สำหรับประเทศไทยนั้น การตรวจสอบข้อมูลของคณะผู้วิจัยพบว่า ในปี พ.ศ. 2555 มีร่างกฎหมายที่ผ่าน ครม. ทั้งหมด 44 ฉบับ นับว่าเป็นจำนวนค่อนข้างน้อย

ทรัพยากรและทักษะในการทำ RIA ของหน่วยงานของรัฐ เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในการออกแบบ RIA โดยทั่วไปแล้วขีดความสามารถในการจัดทำ RIA ของหน่วยงานราชการในประเทศกำลังพัฒนาจะค่อนข้างจำกัด ดังนั้น รูปแบบของ RIA อาจต้องมีลักษณะที่เป็น “คำถามปิด” มากกว่า “คำถามเปิด” ดังเช่น Checklist ของ OECD เป็นต้น

คำถามเปิดหมายถึง คำถามที่ใช้ตรวจสอบเหตุผล ความจำเป็น และความเหมาะสมในการออกกฎหมายที่กว้างๆ ทำให้ผู้ปฏิบัติจะต้องกำหนดกรอบในการตอบคำถามเอง เช่น คำถามว่า “ผลประโยชน์ในการออกกฎหมายนั้นคุ้มค่าต้นทุนหรือไม่?” ทำให้ผู้ปฏิบัติต้องตีกรอบเองว่าผลประโยชน์ดังกล่าวหมายถึงผลประโยชน์ทางด้านใดบ้าง เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม ฯลฯ และผลประโยชน์ในระยะสั้นหรือระยะยาว สำหรับต้นทุนนั้นก็จะมีคำถามว่า ต้นทุนที่ต้องนำมาคำนวณนั้นหมายถึงต้นทุนใดบ้าง ต้นทุนในการบังคับใช้กฎหมาย ต้นทุนที่ภาคเอกชนต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือ ต้นทุนที่สังคมต้องแบกรับภาระในระยะยาว? ต้นทุนทางอ้อมควรคำนวณด้วยไหม? ความไม่ชัดเจนดังกล่าวทำให้รายงาน RIA ที่หน่วยงานราชการจัดทำขึ้นอาจไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของผู้ที่ต้องการจะตรวจสอบความเหมาะสม

ประเทศที่ยังไม่คุ้นเคยกับการทำ RIA ควรเริ่มจากรูปแบบที่ง่าย คือ มีการตั้งคำถามแบบ “ปิด” โดยมีการระบุชัดเจนว่า “ผลประโยชน์” ที่กล่าวถึงนั้นหมายถึงผลประโยชน์ด้านใดบ้าง

โดยทั่วไปแล้ว การประเมินผลกระทบนั้นไม่จำเป็นต้องทำครบทุกมิติของเศรษฐกิจและสังคม หากแต่สามารถเลือกเป็นประเด็นที่มีความสำคัญต่อประเทศเพียง 2-3 ประเด็น เช่น ในกรณีของประเทศไทย อาจให้ความสำคัญแก่การประเมินผลกระทบต่อ ผู้ที่มีรายได้น้อย ชีตความสามารถในการแข่งขันของประเทศ และ ปัญหาการคอร์รัปชัน เป็นต้น ในลักษณะเดียวกัน ในการประเมินต้นทุนของกฎหมายก็ต้องระบุชัดเจนว่ารวมถึงต้นทุนใดบ้าง โดยส่วนมากจะรวมถึงต้นทุนในการบังคับใช้กฎหมายของหน่วยงานที่รับผิดชอบ และ ต้นทุนที่ภาครัฐหรือประชาชนต้องแบกรับ นอกจากนี้แล้ว เพื่อที่จะให้การคำนวณผลประโยชน์และต้นทุนมีความถูกต้อง จะต้องมีการกำหนดรายละเอียดของวิธีการคำนวณด้วย เช่น ระยะเวลา (จำนวนปี) ที่ใช้ในการประเมินผลกระทบ ตัวแปรหรือข้อมูลที่ต้องใช้วิธีการถ่วงน้ำหนักผลประโยชน์หรือต้นทุนแต่ละประเภท ฯลฯ

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า การทำ RIA นั้นจะต้องดำเนินการตั้งแต่เริ่มต้นที่หน่วยงานเห็นถึงความจำเป็นในการที่จะมีกฎระเบียบขึ้นมาเพื่อแก้ไขปัญหาบางประการ ทั้งนี้ กระบวนการในการร่างกฎหมายนั้นมิได้มีการทำ RIA เพียงครั้งเดียว เนื่องจาก RIA สามารถใช้เป็นเครื่องมือในการพัฒนาคุณภาพของกฎหมายในขั้นตอนต่างๆ ได้ดังนี้

- (1) เพื่อประเมินความจำเป็นในการออกกฎหมายเพื่อกำกับดูแล ในขั้นตอนนี้จะเป็นการประเมินว่า ปัญหาที่เกิดขึ้นนั้นจำเป็นต้องใช้กฎกติกาเข้าไปควบคุมหรือไม่ หรือมีทางอื่นที่สามารถแก้ปัญหาได้ เช่น ปัญหารถติดนั้นจำเป็นต้องแก้ด้วยการออกกฎหมายห้ามรถที่มีผู้โดยสารคนเดียวใช้ถนนในช่วงเวลาจราจรติดขัดหรือไม่ หรือเพียงแต่การปรับปรุงบริการขนส่งสาธารณะให้ประชาชนเข้าถึงได้ง่ายขึ้น และสะดวกมากขึ้น
- (2) เพื่อประเมินทางเลือกในการกำกับดูแล หากผลการประเมินในข้อแรกเห็นว่าจำเป็นต้องมีการออกกฎกติกาเพื่อจำกัดปริมาณรถยนต์ในท้องถนนแล้ว การทำ RIA ในขั้นตอนนี้จะเป็นการเปรียบเทียบผลประโยชน์และต้นทุนของทางเลือกต่างๆ เช่น การออกระเบียบห้ามรถยนต์ที่มีผู้โดยสารคนเดียวใช้ถนนในเขตใจกลางเมืองในช่วงจราจรแออัด หรือการออกประกาศเพื่อจัดเก็บภาษีจราจรสำหรับรถยนต์ส่วนบุคคลที่ต้องการเข้าไปในเขตใจกลางเมือง เป็นต้น
- (3) เพื่อประเมินร่างกฎหมาย หากการประเมินในข้อ 2 พบว่า ทางเลือกในการเก็บภาษีคุ้มทุนกว่าทางเลือกในการจำกัดสิทธิในการใช้ถนนของรถยนต์ที่มีผู้โดยสารรายเดียว การทำ RIA ในขั้นตอนนี้จะเปรียบเทียบวิธีการในการจัดเก็บและอัตราภาษีที่เหมาะสม เป็นต้น

กล่าวโดยสรุป สำหรับประเทศที่ต้องการจะนำระบบ RIA มาใช้ การออกแบบ “กระบวนการ” ในการจัดทำ RIA ให้ถูกต้องมีความสำคัญมากกว่าการออกแบบเนื้อหาสาระของการทำ RIA กระบวนการและวิธีการทำ RIA ที่ดีนั้นจะต้องมีผลในการช่วยกลั่นกรองให้กฎกติกาของ

analysis ซึ่งเป็นวิธีการที่ใช้ในการคำนวณผลประโยชน์และต้นทุนที่เกิดจากการบังคับใช้กฎหมาย โดยวิเคราะห์เปรียบเทียบผลกระทบทั้งทางบวกและทางลบที่เกิดขึ้นกับผู้มีส่วนได้เสียทุกภาคส่วนต่อการออกกฎหมาย เพื่อนำเสนอข้อมูลที่ได้สำหรับประกอบการพิจารณาตัดสินใจประเมินทางเลือกที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุดอย่างเป็นระบบ โดยประสิทธิภาพ หมายถึง การทำให้กฎหมายนั้นบรรลุผลโดยมีต้นทุนต่ำที่สุด และ ประสิทธิภาพ หมายถึง การที่กฎหมายนั้นสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายได้จริงในทางปฏิบัติ

อนึ่ง RIA เป็นเพียงส่วนหนึ่งของกระบวนการออกกฎหมาย ดังนั้น ผลการประเมิน RIA เพียงลำพังนั้นไม่เพียงพอต่อการตัดสินใจในการตรากฎหมาย อย่างไรก็ตาม RIA เป็นเครื่องมือที่ดีในการปรับปรุงคุณภาพของการตัดสินใจทั้งด้านการเมืองและการบริหารจัดการ อีกทั้งยังช่วยเพิ่มความรับผิดชอบของหน่วยงานภาครัฐและปรับปรุงความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของผู้ที่เกี่ยวข้องให้กับกระบวนการออกกฎหมาย สิ่งหนึ่งที่ควรตระหนักคือ ไม่มีรูปแบบ RIA ที่ถูกต้องที่สุด (correct model for RIA) แนวทางที่เหมาะสมที่สุดในการปฏิรูปกฎหมายควรขึ้นอยู่กับลักษณะรูปแบบทางการเมืองการปกครอง วัฒนธรรม และสังคมของแต่ละประเทศ⁴

ประเทศสมาชิก OECD ตระหนักว่า คุณภาพของการออกกฎหมายมีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจและการปรับปรุงคุณภาพชีวิตของประชาชน ในปี 2538 OECD จึงได้จัดทำข้อเสนอในการปรับปรุงคุณภาพของการออกกฎหมายซึ่ง ส่วนหนึ่ง คือ การกำหนดเกณฑ์การตรวจสอบการตัดสินใจด้านกฎหมาย (OECD Reference Checklist for Regulatory Decision Making) ซึ่งอยู่ในรูปแบบของคำถามทั้งหมด 10 ข้อที่หน่วยงานที่เสนอกฎหมายต้องตอบเพื่อที่จะให้เกิดความชัดเจนเกี่ยวกับความจำเป็นในการตรากฎหมายและผลกระทบของกฎหมายต่อภาครัฐ ธุรกิจ และ ประชาชน (ดูรอบที่ 1) ทั้งนี้ ประเทศไทยได้นำ checklist ดังกล่าวมาปรับปรุงเป็น “หลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการร่างกฎหมาย” ซึ่งมีทั้งหมด 10 ข้อ ในปี พ.ศ. 2548

⁴ ที่มา: OECD (2005), Regulatory Impact Analysis in OECD Countries: Challenges for Developing Countries, p. 3.
ดาวน์โหลดได้ที่ <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/35258511.pdf>, 26 December 2013.

กรอบที่ 1 เกณฑ์การตรวจสอบผลกระทบในการออกกฎหมาย

(OECD Reference Checklist for Regulatory Decision Making)

1. ลักษณะของปัญหาที่ทำให้มีความจำเป็นต้องตรากฎหมายมีความชัดเจนและครบถ้วนหรือไม่ ทั้งนี้ จะต้องมีการให้รายละเอียดเกี่ยวกับลักษณะและระดับของความรุนแรงของปัญหา รวมทั้งเหตุผลที่ทำให้เกิดปัญหาดังกล่าว
2. การเข้าแทรกแซงของภาครัฐเหมาะสมหรือไม่ ซึ่งสามารถประเมินได้จากลักษณะของปัญหาตามข้อแรก ผลประโยชน์และต้นทุนของการแทรกแซงของรัฐ และ ทางเลือกอื่นๆ ในการแก้ไขปัญหา
3. การออกกฎหมายเป็นวิธีที่ดีที่สุดของการแทรกแซงของภาครัฐหรือไม่ ทั้งนี้ ควรจะมีการประเมินผลประโยชน์และต้นทุนของวิธีการแทรกแซงของรัฐอื่นๆ เพื่อเปรียบเทียบ เช่น การเก็บภาษีการใช้ถนน ในช่วงจราจรแออัดแทนการห้ามรถที่มีจำนวนผู้นั่งน้อยกว่า 2 คนใช้ถนนในช่วงแออัด เป็นต้น การเปรียบเทียบระหว่างทางเลือกต่างๆ ควรรวมถึง ขนาดและการกระจายตัวของผลประโยชน์ ต้นทุน ที่เกิดจากกฎระเบียบ และกลไกทางปกครองที่ต้องรองรับการบังคับใช้กฎระเบียบดังกล่าว
4. กฎระเบียบสอดคล้องกับกฎระเบียบอื่นๆ หรือไม่ เช่น กฎหมายที่ประเทศผูกพันไว้กับองค์การนานาชาติ หรือในสัญญาการค้า กฎหมายว่าด้วยวิธีการปกครอง กฎหมายว่าด้วยการเปิดเผยข้อมูลของภาครัฐ ฯลฯ ในกรณีที่เป็นอย่างน้อยต้องพิจารณาว่ากฎหมายแม่บทได้ให้อำนาจหรือไม่ รวมทั้งกฎหมายต้องพิจารณาว่าความสอดคล้องในการออกกฎหมายอยู่บนพื้นฐานของข้อบังคับของกฎหมายหรือไม่
5. หน่วยงานภาครัฐในระดับใดที่มีความเหมาะสมในการรับผิดชอบการดำเนินงานนี้ ในกรณีที่หน่วยงานทั้งในส่วนกลางและในระดับท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง ควรมีการออกแบบวิธีการในการประสานงานร่วมกันด้วย
6. ผลประโยชน์ที่จะได้รับการออกกฎหมายเหมาะสมกับต้นทุนในการออกกฎหมายหรือไม่ โดยการคำนวณผลประโยชน์และต้นทุนในการออกกฎระเบียบที่เสนอเปรียบเทียบกับทางเลือกอื่นๆ
7. มีการประเมินผลกระทบต่อกลุ่มบุคคลต่างๆ ในเศรษฐกิจและสังคมที่โปร่งใสหรือไม่ ทั้งนี้ กฎระเบียบของภาครัฐย่อมส่งผลให้กลุ่มบุคคลหรือธุรกิจบางกลุ่มได้ประโยชน์ในขณะที่บางกลุ่มเสียประโยชน์ จึงควรที่จะมีการเปิดเผยรายละเอียดเกี่ยวกับกลุ่มบุคคลหรือธุรกิจที่ได้หรือเสียประโยชน์จากกฎระเบียบต่อสาธารณชน
8. ข้อบัญญัติของกฎหมายมีความชัดเจน สอดคล้องกัน เข้าใจง่ายสำหรับผู้ใช้กฎหมายและประชาชนหรือไม่ ซึ่งหน่วยงานที่เสนอกฎระเบียบควรประเมินด้วยว่าผู้ใช้กฎหมายมีความเข้าใจในข้อบัญญัติของกฎหมายหรือไม่
9. ผู้มีส่วนได้เสียทุกภาคส่วนมีโอกาสแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับกฎหมายนั้นหรือไม่ ข้อบัญญัติของกฎหมายควรได้รับการพัฒนาอย่างโปร่งใสจากการมีกระบวนการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง อาทิ ภาคธุรกิจ สหภาพการค้า หน่วยงานในระดับต่างๆ เป็นต้น
10. กลยุทธ์และขั้นตอนที่จะบังคับใช้กฎหมายในทางปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จเป็นอย่างไร หน่วยงานที่เสนอกฎระเบียบควรศึกษาวิเคราะห์ถึงการใช้ประโยชน์จากองค์กรที่เกี่ยวข้องและกลไกที่สร้างแรงจูงใจเพื่อที่จะให้การบังคับใช้กฎระเบียบมีประสิทธิภาพในทางปฏิบัติ

แหล่งที่มา: OECD (2005), Regulatory Impact Analysis in OECD Countries: Challenges for Developing Countries, p. 32. ดาวันโหลดได้ที่ <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/35258511.pdf>, 26 December 2013.

2.3 การนำ RIA มาปฏิบัติใช้ในประเทศ OECD

ประเทศ OECD มีการนำ RIA มาใช้ในการกลั่นกรองกฎหมายอย่างแพร่หลาย ตั้งแต่ช่วงที่มีการออก OECD Reference Checklist for Regulatory Decision Making 10 ข้อตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น อย่างไรก็ตาม ความเข้มข้นในการนำ RIA มาใช้ในแต่ละประเทศมีความแตกต่างกันใน 3 มิติ คือ

(1) ระดับของกฎหมายที่ต้องทำ RIA

แม้ในหลักการ ควรมีการทำ RIA สำหรับกฎหมายทุกลำดับศักดิ์ แต่ในสภาพความเป็นจริงแล้ว ข้อจำกัดของทรัพยากรทำให้ประเทศส่วนมากจะต้อง “เลือก” ทำ RIA เฉพาะกับกฎหมายที่มีนัยสำคัญทางเศรษฐกิจหรือสังคม ทั้งนี้ การเลือกทำ RIA สามารถช่วยให้หน่วยงานราชการสามารถผลิตรายงาน RIA ที่มีคุณภาพมากขึ้น และ หลีกเลี่ยงมิให้การทำ RIA ถูกมองว่าเป็นเพียง “ขั้นตอนราชการ” ที่ต้องดำเนินการตามข้อกำหนดเป็นประจำเท่านั้น

ประเทศ OECD โดยส่วนมาก จะนำ RIA มาใช้กับกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ และกฎหมายในระดับรองลงมา แต่บางประเทศจะเลือกเฉพาะกฎหมายที่มีนัยสำคัญในเชิงเศรษฐกิจหรือสังคมเท่านั้นที่เรียกว่า “Targeting RIA” เช่น สหรัฐอเมริกาจะทำ RIA แบบสมบูรณ์กับกฎหมายที่ทำให้รัฐมีค่าใช้จ่ายมากกว่า 100 ล้านดอลลาร์ สรอ. ต่อปีขึ้นไป หรือ กฎหมายที่มีผลกระทบในเชิงลบต่อการแข่งขันในตลาด การจ้างงาน การลงทุน ผลิตภาพ หรือ การทำนวัตกรรม ที่ผ่านมา สหรัฐอเมริกาจะมีการจัดทำรายงาน RIA สำหรับร่างกฎหมายประมาณร้อยละ 15-57 ของร่างกฎหมายที่มีการเสนอทั้งหมดในแต่ละปี ในขณะที่เม็กซิโกมีข้อกำหนดให้กฎหมายทุกฉบับและทุกลำดับศักดิ์ต้องทำ RIA หากแต่มีการกำหนดระดับของความเข้มข้นในการประเมินที่ต่างกัน ขึ้นอยู่กับความสำคัญของกฎหมายนั้นๆ

(2) เนื้อหาของรายงาน RIA

รายงาน RIA อาจมีรูปแบบและรายละเอียดข้อมูลและความเข้มข้นของบทวิเคราะห์ ความคุ้มค่าที่แตกต่างกันสำหรับกฎหมายที่มีนัยสำคัญต่อเศรษฐกิจหรือสังคมที่แตกต่างกัน จึงควรที่จะมีการระบุที่ชัดเจนว่า กฎหมายประเภทใดต้องการ RIA ที่มีรายละเอียดและบทวิเคราะห์ที่สมบูรณ์อย่างน้อยเพียงใดเพื่อที่จะให้มีความชัดเจนต่อผู้ที่มีหน้าที่ในการจัดทำรายงานดังกล่าว ตัวอย่างเช่น บางประเทศกำหนดว่าในการจัดทำรายงาน RIA นั้น ไม่จำเป็นต้องประเมินความคุ้มค่าของกฎหมายในเชิงปริมาณ หากแต่เป็นการประเมินในเชิงคุณภาพเท่านั้น บางประเทศต้องการประเมินความคุ้มค่าแบบสมบูรณ์ คือ ครอบคลุมผลกระทบทุกมิติ (comprehensive RIA) ทั้งทางเศรษฐกิจ และ สังคม ในขณะที่บางประเทศต้องการเพียงการวิเคราะห์ผลกระทบในมิติใดมิติหนึ่ง

เท่านั้นหรือที่เรียกว่าการประเมินเชิงส่วน (partial RIA) ขึ้นอยู่กับว่าประเทศดังกล่าวให้ความสำคัญแก่ประเด็นใด และขีดความสามารถของหน่วยงานในการจัดทำรายงานประเมินผลกระทบที่มีคุณภาพ

ตัวอย่างเช่น ประเทศที่ให้ความสำคัญแก่กลไกตลาดที่เสรี จะกำหนดให้มีการจัดทำ การประเมินผลกระทบต่อการแข่งขันในตลาด และต้นทุนของภาคธุรกิจในการปฏิบัติตามข้อกำหนดของกฎหมายที่เสนอ ในขณะที่ประเทศที่ให้ความสำคัญแก่ฐานะการคลังของภาครัฐอาจกำหนดให้มีการประเมินผลกระทบของร่างกฎหมายต่อภาระทางการคลังเท่านั้น ตามที่ปรากฏในกรอบที่ 2 ด้านล่าง

กรอบที่ 2: กรอบการจัดทำ RIA ที่หลากหลายในประเทศ OECD

- เนเธอร์แลนด์วิเคราะห์เฉพาะ ผลกระทบต่อภาคธุรกิจ (Business Effects Analysis)
- สาธารณรัฐเช็กวิเคราะห์ผลกระทบทางการเงินควบคู่ไปกับผลกระทบทางเศรษฐกิจซึ่งรวมถึงผลกระทบในเชิงเศรษฐกิจสังคมด้วย
- ฝรั่งเศสวัดผลกระทบต่อภาคธุรกิจและหน่วยงานของรัฐ
- ฟินแลนด์ประเมินผลกระทบต่อ งบประมาณ แรงงาน สิ่งแวดล้อม สังคมและสุขภาพ นโยบายในระดับภูมิภาค และความเท่าเทียมกันทางเพศ เป็นต้น การประเมินเหล่านี้มีลักษณะเป็น Partial RIA เนื่องจากดำเนินการ อย่างเป็นเอกเทศโดยหน่วยงานในต่างกระทรวง มิได้มีการนำมาประมวลผลรวมกัน
- เบลเยียมประเมินความเสี่ยงของการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวกับสุขภาพ ความปลอดภัย และ สิ่งแวดล้อม เท่านั้น
- เม็กซิโก และ ไอร์แลนด์ มีการจัดทำRIA เต็มรูปแบบหากแต่มีระดับความเข้มข้นในการวิเคราะห์ผลกระทบที่ แตกต่างกัน

แหล่งที่มา: OECD, *Building an Institutional Framework for Regulatory Impact Analysis: Guidance for Policy Makers*, 2008. ดาวน์โหลดได้ที่ <http://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/40984990.pdf>, 26 December 2013.

การประเมินเบื้องต้น เพื่อที่จะกลั่นกรองความจำเป็นในการตรากฎหมาย ขั้นที่สองเป็นการจัดทำ RIA สมบูรณ์ เกณฑ์ในการกำหนดว่าร่างกฎหมายฉบับใดต้องทำ RIA แบบสมบูรณ์นั้นมีหลากหลาย เช่น

- ขนาดของต้นทุนในการบังคับใช้กฎหมาย เช่น ในเกาหลีใต้ใช้เกณฑ์ 1 หมื่นล้านวอน (ประมาณ 277 ล้านบาท) สหรัฐอเมริกา 100 ล้านเหรียญ สรอ.(ประมาณ 3,000 ล้านบาท) และ แคนาดา 50 ล้านเหรียญแคนาดา (ประมาณ 1,500 ล้านบาท)
- ผลกระทบต่อปัจจัยที่มีความสำคัญในระบบเศรษฐกิจ เช่น การแข่งขันในตลาด ระดับของการเปิดตลาด จำนวนการจ้างงาน ระดับผลิตภาพ นวัตกรรม ปริมาณ การลงทุน เป็นต้น

ตารางที่ 2.1 ความแตกต่างระหว่าง RIA เบื้องต้น และ RIA แบบสมบูรณ์

	RIA เบื้องต้น	RIA สมบูรณ์
1. การอธิบายลักษณะของปัญหา	- ระบุและอธิบายแนวโน้มนโยบายที่เกี่ยวข้องกับร่างกฎหมายโดยสังเขป - อธิบายทางเลือกอื่นๆ ที่ได้มีการพิจารณา	
2. การเสนอทางเลือกอื่น		- ประเมินผลกระทบกรณีที่ไม่มีการออกกฎหมาย - ประเมินผลกระทบของทางเลือกอื่นๆ เช่น การออกแนวปฏิบัติของภาคธุรกิจ เป็นต้น
3. การประเมินความคุ้มค่า	- ระบุประเภทของต้นทุนที่อาจเกิดขึ้น ประเมินขนาดของต้นทุนและกลุ่มผู้ที่ต้องแบกรับภาระ - อธิบายผลประโยชน์ที่ได้รับและกลุ่มผู้ได้รับผลประโยชน์ - ยืนยันว่ากฎหมายดังกล่าวจะไม่มีผลกระทบในทางลบที่มากเกินไป	- คำนวณต้นทุนในการบังคับใช้ในเชิงปริมาณเท่าที่จะเป็นไปได้ - ระบุผลกระทบต่อขีดความสามารถในการแข่งขันในเชิงปริมาณหากเป็นไปได้ - ระบุผลกระทบในทางลบต่อเศรษฐกิจหรือสังคมในเชิงปริมาณหากเป็นไปได้ - ในกรณีที่มูลค่าของต้นทุนจากการบังคับใช้กฎหมายสูงมาก จะต้องประเมินผลกระทบของขีดความสามารถในการแข่งขัน สังคม และ สิ่งแวดล้อมด้วย
4. การรับฟังความคิดเห็น	ต้องรวมถึงผู้บริโภคและหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง	ต้องมีระยะเวลาในการเปิดรับฟังข้อคิดเห็นไม่น้อยกว่า 6 สัปดาห์ และ ต้องมีการสรุปข้อคิดเห็นและตอบข้อสงสัยต่างๆ
5. การบังคับใช้		- มีรายละเอียดเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการในการดำเนินการเพื่อที่จะให้การบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ - ต้องอธิบายเกี่ยวกับลักษณะของปัญหาในการปฏิบัติตามกฎหมายและแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว
6. การตรวจสอบทบทวนกฎหมาย	ระบุกลไกในการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย และ ดัชนีชี้วัดความสำเร็จในการบังคับใช้กฎหมาย	- ระบุแนวทางในการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายและทางเลือกอื่นๆ ทุกทางเลือก - ระบุดัชนีชี้วัดความสำเร็จของทุกทางเลือก
7. สรุป		จัดทำบทสรุปเปรียบเทียบผลการประเมินสำหรับแต่ละทางเลือก และ ข้อเสนอแนะทางเลือกที่เหมาะสมที่สุด

ที่มา OECD, *Building an Institutional Framework for Regulatory Impact Analysis: Guidance for Policy Makers*, 2008. ดาวน์โหลด์ที่ <http://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/40984990.pdf>, 26 December 2013..

(3) กระบวนการและขั้นตอนในการจัดทำ RIA

เพื่อให้รายงาน RIA มีความน่าเชื่อถือ มีความรอบคอบและสมบูรณ์ บางประเทศจะให้ความสำคัญแก่กระบวนการจัดทำ RIA ที่โปร่งใส เช่น การกำหนดให้ผู้จัดทำ RIA จะต้องเป็นหน่วยงานที่ไม่เกี่ยวข้องกับกระทรวงที่เสนอกฎหมาย และกำหนดให้มีการเปิดเผยรายงานฯ เพื่อรับฟังความคิดเห็นของสาธารณชน ในขณะที่บางประเทศไม่มีข้อกำหนดเหล่านี้

ประสบการณ์โดยรวมพบว่า ความสำเร็จในการจัดระบบ RIA นั้นขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ เนื่องจากการสร้างระบบในการตรวจสอบผลกระทบของกฎหมายที่มีประสิทธิภาพจริงในทางปฏิบัติเป็นสิ่งที่ซับซ้อนมาก เพราะมีปัจจัยที่มาเกี่ยวข้องมากมาย ทั้งปัจจัยทางการเมืองที่ต้องให้การสนับสนุน ความพร้อมของหน่วยงานที่ต้องทำ RIA ความพร้อมของข้อมูลที่ต้องใช้ในการประเมิน ฯลฯ ทำให้ในปี พ.ศ. 2540 OECD ได้จัดทำแนวปฏิบัติ 10 ประการ ในการทำ RIA ที่ได้จากการประมวลประสบการณ์ในการทำ RIA ในประเทศสมาชิกหลายประเทศ ดังต่อไปนี้

1. การสร้างข้อผูกพันทางการเมืองต่อ RIA ให้มากที่สุด

การจัดทำ RIA ต้องได้รับการสนับสนุนจากผู้บริหารระดับสูงของภาครัฐเพื่อให้เกิดผลสำเร็จในการเปลี่ยนแปลงกระบวนการตัดสินใจของผู้ที่เกี่ยวข้อง เช่น การมีมติคณะรัฐมนตรีที่กำหนดให้หน่วยงานราชการที่เสนอกฎหมายต้องส่ง RIA ไปยังรัฐสภาหรือคณะรัฐมนตรีก่อนการพิจารณา ร่างกฎหมาย เป็นต้น ตัวอย่างเช่น ประเทศอิตาลีได้กำหนดให้มีการจัดทำ RIA สำหรับร่างกฎหมายเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี และมีการจัดทำรายงานการวิเคราะห์กฎหมายเชิงเทคนิค (a legal technical analysis) และ RIA ฉบับสมบูรณ์เพื่อนำเสนอพร้อมกับร่างกฎหมายต่อคณะรัฐมนตรีขึ้น ส่วนประเทศเม็กซิโกได้แก้ไขกฎหมายให้มีการจัดทำ RIA และมีการนำเสนอรายงาน RIA ต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการออกกฎหมาย

2. การจัดสรรความรับผิดชอบสำหรับขั้นตอนการจัดทำ RIA อย่างรอบคอบ

ความรับผิดชอบในการจัดทำ RIA ในแต่ละขั้นตอน อาทิ การกำหนดวัตถุประสงค์ การวิเคราะห์กฎหมาย การตัดสินใจ การประเมินผลกระทบ ควรได้รับการจัดสรรอย่างรอบคอบระหว่างกระทรวงเจ้าสังกัดและหน่วยงานกลางที่เกี่ยวข้อง ในฐานะที่กระทรวงเจ้าสังกัดเป็นผู้ร่างกฎหมายในเบื้องต้นพร้อมทั้งจัดทำ RIA ด้วย การทำ RIA จึงเป็นเครื่องมือที่ดีในการพัฒนาทักษะและการมีส่วนร่วมในกระบวนการออกกฎหมาย ซึ่งกระทรวงเจ้าสังกัดสามารถเข้าถึงข้อมูลและมีทักษะประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องกับร่างกฎหมาย ซึ่งเป็นประโยชน์ในการจัดทำ RIA ให้มีคุณภาพ อย่างไรก็ตาม ประเทศ OECD บางประเทศ หน่วยงานอิสระบางหน่วยงานซึ่งไม่ได้สังกัดกระทรวงใดๆ มีหน้าที่ทบทวน ตรวจสอบ RIA โดยอาศัยแหล่งข้อมูลและความสามารถทางเทคโนโลยีด้านต่างๆ เพื่อควบคุมคุณภาพของ RIA

3. การฝึกอบรมผู้ร่างกฎหมาย

ผู้ร่างกฎหมายจำเป็นต้องมีทักษะในการจัดทำ RIA ให้มีคุณภาพ โดยต้องเข้าใจกระบวนการและวิธีการในการรวบรวมข้อมูล รวมทั้งบทบาทของ RIA ในกระบวนการออกกฎหมาย การฝึกอบรมให้ความรู้ในการจัดทำ RIA ควรเป็นขั้นตอนในช่วงแรกๆ ของการดำเนินการ ซึ่งอาจต้องลงทุนในการฝึกอบรมอย่างต่อเนื่องเพื่อเตรียมบุคลากร และบุคลากรทดแทนให้พร้อมปฏิบัติหน้าที่ได้ทันการณ์ คู่มือในการจัดทำ RIA และหลักเกณฑ์ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องมีความสำคัญต่อการฝึกอบรมเช่นกัน คู่มือที่ดีไม่ควรอธิบายในเชิงกฎหมายมากเกินไป แต่ควรอธิบายรายละเอียดในเชิงปฏิบัติให้ชัดเจน เรียบง่าย และมีตัวอย่างกรณีศึกษาประกอบ รวมทั้งควรปรับปรุงให้ทันสมัยและเพิ่มเติมการเรียนรู้เกี่ยวกับการจัดทำ RIA อย่างสม่ำเสมอ

สหราชอาณาจักรได้จัดทำคู่มือสำหรับผู้ร่างกฎหมายและผู้กำหนดนโยบายสำหรับการเตรียมการจัดทำ RIA ในชื่อ “Good Policy Making: A Guide TO Regulatory Impact Assessment” รวมทั้งการระดมความคิดเห็นจากผู้กำหนดนโยบาย หน่วยงานด้านการค้า ผู้ประกอบการขนาดย่อม และผู้มีส่วนได้เสียภาคส่วนอื่นๆ เพื่อจัดทำคู่มือฉบับหนึ่งในปี พ.ศ. 2546 ชื่อ “Entitled Better Policy Making: A Guide to Regulatory Impact Assessment”

4. การใช้วิธีการวิเคราะห์ที่สอดคล้องกันแต่มีความยืดหยุ่น

การกำหนดวิธีการวิเคราะห์เป็นกระบวนการที่สำคัญอย่างหนึ่งในการจัดทำ RIA ประเทศ OECD ใช้กระบวนการวิเคราะห์ RIA ที่หลากหลาย อาทิ Benefit/cost analysis (BCA), cost effectiveness analysis, cost/output analysis, socio-economic analysis เป็นต้น แนวโน้มของการนำ Benefit/cost analysis มาใช้มีมากขึ้นอาจเนื่องจากข้อเสนอในรายงานของ OECD ที่ระบุว่า การออกกฎหมายควรคำนึงถึงผลประโยชน์ที่จะได้รับว่ามีความเหมาะสมกับต้นทุนที่ใช้ไปในการออกกฎหมายหรือไม่

ประสบการณ์ของ OECD พบว่า การจัดทำ RIA ควรนำหลักการวิเคราะห์ BCA มาประยุกต์ใช้เพื่อประกอบการพิจารณาตัดสินใจในการออกกฎหมาย รัฐบาลของหลายประเทศมีแนวโน้มที่จะปรับปรุงรูปแบบการจัดทำ RIA เพื่อพัฒนาวิธีการวิเคราะห์ผลประโยชน์และต้นทุนอย่างต่อเนื่อง การวิเคราะห์ BCA ในเชิงปริมาณจำเป็นต้องอาศัยวิธีการวิเคราะห์อื่นๆ ควบคู่กันด้วย ในขณะที่การวิเคราะห์ในเชิงคุณภาพค่อนข้างยากที่จะวิเคราะห์เป็นรูปแบบเชิงตัวเลขหรือเชิงปริมาณ แต่ก็นับเป็นการวิเคราะห์ที่มีความสำคัญ ซึ่งการจัดทำ RIA ควรให้น้ำหนักกับการวิเคราะห์ทั้งในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพควบคู่กัน อย่างไรก็ตาม ผู้ร่างกฎหมายควรมีความยืดหยุ่นในการเลือกวิธีการวิเคราะห์ผลกระทบ โดยอาจวิเคราะห์วิธีการของแต่ละทางเลือกเพื่อใช้เปรียบเทียบ แต่ไม่ควรมีทางเลือกที่มากเกินไปเพื่อลดต้นทุนในการออกกฎหมาย

5. การพัฒนาและกำหนดกลยุทธ์การรวบรวมข้อมูล

การรวบรวมข้อมูลเป็นหนึ่งในขั้นตอนที่ย่างยากในการจัดทำ RIA การใช้ประโยชน์จาก RIA ขึ้นอยู่กับคุณภาพของข้อมูลที่ใช้ในการประเมินผลกระทบของกฎหมายที่บังคับใช้ในปัจจุบันหรือร่างกฎหมาย วิธีการรวบรวมข้อมูลที่ไม่ได้คุณภาพหรือไม่เพียงพอ ส่งผลต่อข้อจำกัดในการวิเคราะห์ผลกระทบ กลยุทธ์และหลักเกณฑ์ในการรวบรวมข้อมูลจึงเป็นอีกปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการประสบความสำเร็จในการจัดทำ RIA ในเชิงปริมาณ

ข้อมูลที่ใช้ในการจัดทำ RIA สามารถรวบรวมได้หลายวิธี การรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ (public consultation) เป็นหนึ่งวิธีการรวบรวมข้อมูลที่สำคัญแต่ต้องจัดทำอย่างรอบคอบและควรทำการตรวจสอบข้อมูลที่ได้รับเพื่อให้มั่นใจในคุณภาพของข้อมูลที่จะนำมาใช้ในการวิเคราะห์เชิงปริมาณ ทั้งนี้ ก่อนการเก็บรวบรวมข้อมูล ผู้ร่างกฎหมายอาจจัดรับฟังความเห็นหรือขอคำปรึกษาจากกลุ่มผู้เชี่ยวชาญ อาทิ นักวิชาการ นักวิจัย ซึ่งไม่มีผลประโยชน์ได้เสียในประเด็นที่จัดทำเพื่อให้ได้ข้อมูลที่มีคุณภาพมากขึ้น

รัฐบาลของอิตาลีจัดทำคู่มือวิธีการรวบรวมข้อมูลแต่ละวิธีสำหรับการจัดทำ RIA อาทิ การสำรวจความคิดเห็น การสัมภาษณ์เชิงลึก การประชุมกลุ่มย่อย ในขณะที่เดนมาร์กมีการดำเนินการที่คล้ายคลึงกันโดยจัดทำคู่มือที่เรียกว่า “Business Test Panels”

6. การกำหนดเป้าหมาย

โดยทั่วไป การจัดทำ RIA ควรบรรจุเป็นส่วนหนึ่งในกระบวนการที่สำคัญในการออกกฎหมาย แต่ความสามารถในการวิเคราะห์ผลกระทบเป็นข้อจำกัดหรืออุปสรรคที่ทำให้ต้องมีการทบทวนวิธีการอย่างสมเหตุสมผล ผู้กำหนดนโยบายควรกำหนดเป้าหมายของ RIA ผ่านร่างกฎหมายที่คาดว่าจะเกิดผลกระทบอย่างกว้างขวางต่อสังคม

7. การรวม RIA ไว้ในกระบวนการจัดทำนโยบาย

RIA เป็นกระบวนการที่ทำนายที่ควรได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่องจนเป็นส่วนหนึ่งของขั้นตอนของการจัดทำนโยบาย ทั้งนี้ RIA ไม่ควรถูกมองว่าเป็นอุปสรรคในการทำให้กระบวนการจัดทำนโยบายล่าช้า

8. การตรวจสอบผลลัพธ์

สมมติฐานและข้อมูลที่ใช้ในการจัดทำ RIA สามารถปรับปรุงให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นหากมีการทดสอบผ่านการเปิดเผยข้อมูลสู่สาธารณะ การเปิดเผยข้อมูลการจัดทำ RIA พร้อมกับเนื้อหาของร่างกฎหมายซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการรับฟังความคิดเห็นเป็นวิธีการที่มีประโยชน์ต่อการปรับปรุงคุณภาพของข้อมูลที่มีอยู่รวมทั้งสามารถปรับปรุงคุณภาพของกฎหมายด้วย

9. การรับฟังความคิดเห็น

กระบวนการรับฟังความคิดเห็นในการจัดทำ RIA มีประโยชน์หลายประการ โดยผู้ที่มีส่วนได้เสียสามารถให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการประเมินผลกระทบที่ได้รับจากการออกกฎหมายเพื่อทำให้การจัดทำ RIA มีความสมบูรณ์มากขึ้น การรับฟังความคิดเห็นสามารถนำมาเติมเต็มข้อมูลสำหรับร่างกฎหมาย รวมทั้งทางเลือกอื่นๆ ซึ่งผู้มีส่วนได้เสียสามารถยอมรับได้ในการออกกฎหมายนั้น

10. การจัดทำ RIA สำหรับกฎหมายที่บังคับใช้ในปัจจุบัน

การจัดทำ RIA สามารถนำมาประยุกต์ใช้กับกฎหมายที่มีการบังคับใช้อยู่ การทบทวนกฎหมายที่มีการบังคับใช้อยู่จะมีปัญหาด้านข้อมูลน้อยกว่าการใช้ RIA ในร่างกฎหมายใหม่ ทำให้คุณภาพในการวิเคราะห์ผลกระทบจะมีมากกว่า การใช้ RIA ในกฎหมายที่บังคับใช้อยู่สามารถนำมาใช้ในหัวข้อที่ไม่เกี่ยวข้องโดยตรงกับรัฐบาลกลาง อาทิ กฎหมายของรัฐบาลท้องถิ่น หรือ การดำเนินงานของหน่วยงานอิสระ เป็นต้น

2.4 ข้อมูล

การได้มาซึ่งข้อมูลที่สมบูรณ์ และถูกต้องแม่นยำเพื่อใช้ในการประเมินความคุ้มค่าของการออกกฎหมายเป็นสิ่งท้าทายขั้นพื้นฐานสำหรับการทำ RIA การใช้ข้อมูลที่ไม่มีคุณภาพย่อมทำให้ผลการประเมินความคุ้มค่าไม่มีคุณภาพ ไม่สามารถใช้ประโยชน์ในการประกอบการตัดสินใจในการออกกฎ ระเบียบได้ แต่การเก็บรวบรวมข้อมูลเป็นกิจกรรมที่ต้องใช้เวลาและมีค่าใช้จ่ายสูง จึงต้องมีการกำหนดยุทธศาสตร์ในการสร้างฐานข้อมูลที่ดี

การสร้างระบบข้อมูลสำหรับ RIA นั้นจะต้องคำนึงถึงข้อจำกัดของข้อมูล และทรัพยากรของรัฐบาลที่สามารถจัดหาข้อมูล การขาดข้อมูลหรือขาดขีดความสามารถที่จะจัดหาข้อมูลมิได้หมายความว่า การทำ RIA จะไม่มีประโยชน์ เพราะความสำคัญของ RIA มิได้อยู่เพียงการจัดทำรายงานประเมินผลกระทบในเชิงปริมาณที่แม่นยำ หากแต่อยู่ที่ “การตั้งคำถามที่ถูกต้องกับบุคคลที่ถูกต้อง (right questions to the right people)”

ข้อมูลที่น่ามาประกอบในการทำ RIA สามารถแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ ข้อมูลปฐมภูมิ และข้อมูลทุติยภูมิ ข้อมูลปฐมภูมิหมายถึงข้อมูลที่มีการจัดเก็บขึ้นมาเพื่อการประเมินโดยเฉพาะ เช่น การทำการสำรวจ (survey) การทำแบบสอบถาม (questionnaire) การระดมสมอง การรับฟังความคิดเห็น เป็นต้น ข้อมูลทุติยภูมิ หมายถึง ข้อมูลที่มีอยู่แล้ว โดยอาจเป็นข้อมูลที่จัดเก็บโดยหน่วยงานอื่นๆ ของรัฐ เช่น ข้อมูลของสภาพพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ธนาคารแห่งประเทศไทย หรือ สำนักงานสถิติแห่งชาติ เป็นต้น สำหรับประเทศกำลังพัฒนาที่ข้อมูลทุติยภูมิมี

จำกัดการทำ RIA จะต้องใช้เวลากับการจัดเก็บข้อมูลปฐมภูมิซึ่งใช้เวลาและงบประมาณค่อนข้างมาก แต่หากมีการดำเนินการเป็นระบบแล้ว จะช่วยลดภาระในการสร้างฐานข้อมูลในอนาคตได้

2.4.1 ข้อมูลปฐมภูมิ

- การทำการสำรวจ

การสำรวจเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการทำการประเมินความคุ้มค่าของกฎหมาย เนื่องจากผู้จัดทำรายงาน RIA กำหนดคำถามที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการประเมินผลกระทบของกฎหมาย การออกแบบการสำรวจที่ดีจะทำให้ได้ข้อมูลที่ถูกต้องแม่นยำจากกลุ่มบุคคลที่ได้รับผลกระทบจากกฎหมาย ในการจัดทำการสำรวจนั้น ควรคำนึงถึงปัจจัยที่สำคัญดังต่อไปนี้

1. การสำรวจจะต้องครอบคลุมกลุ่มบุคคลที่ได้รับผลกระทบทุกกลุ่มเพื่อมิให้ผลประเมินบิดเบือน
2. คำถามในแบบสำรวจจะต้องชัดเจน และผู้ตอบแบบสำรวจจะต้องมีข้อมูลหรือความรู้เพียงพอที่จะให้คำตอบที่ใช้ประโยชน์การประเมินได้ ทั้งนี้ ควรมีการทดสอบแบบสอบถามกับกลุ่มเป้าหมายของการสำรวจในเบื้องต้นเพื่อที่จะสามารถปรับปรุงแบบสอบถามก่อนที่จะสำรวจจริง
3. จำนวนตัวอย่างในการสุ่มสำรวจจะต้องไม่น้อยเกินไปเพื่อให้แบบสอบถามมีความน่าเชื่อถือ โดยคำนึงถึงข้อจำกัดของทรัพยากรของหน่วยงาน
4. ในการตั้งคำถาม จะต้องระมัดระวังปัญหาจากการที่ผู้ตอบอาจบิดเบือนความจริงเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว เช่น หากมีการสอบถามธุรกิจเกี่ยวกับต้นทุนในการต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ธุรกิจจะมีแรงจูงใจที่จะให้การประมาณการต้นทุนที่สูงเกินความเป็นจริงเนื่องจากไม่ต้องการที่จะมีกฎหมายดังกล่าว ดังนั้น จะต้องมีการตั้งคำถามแบบอ้อมเพื่อที่จะได้ข้อมูลต้นทุนที่แท้จริง เช่น ในการสัมภาษณ์หรือสอบถามอาจจะต้องให้ธุรกิจชี้แจงรายละเอียดของต้นทุนที่คาดว่าจะต้องรับภาระ เช่น จำนวนและความจำเป็นในการจ้างพนักงานเพิ่ม หรือในการลงทุนเพิ่ม รวมถึงวิธีการคำนวณต้นทุนดังกล่าว โดยมีการประเมินความสมเหตุสมผลของคำตอบด้วย

ในกรณีที่ประเด็นที่ต้องการจะประเมินมีความซับซ้อน อาจจะต้องมีการสัมภาษณ์เชิงลึก เพื่อที่จะนำข้อมูลเชิงคุณภาพมาประกอบในการประเมินต้นทุนให้แม่นยำมากขึ้น

- การรับฟังความคิดเห็น

การระดมสมองและรับฟังความคิดเห็นจากกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียเป็นวิธีการที่จะได้มาซึ่งข้อมูลที่ต้องใช้ในการทำ RIA ที่คุ้มค่าที่สุด นอกจากนี้แล้ว การรับฟังความคิดเห็นยังเป็นกระบวนการที่ช่วยสร้างความยอมรับอีกด้วย เนื่องจากผู้ที่มีส่วนได้เสียได้มีโอกาสในการชี้แจงข้อกังวลและอุปสรรค

ปัญหาต่างๆ ซึ่งหากได้รับการปรับแก้ ก็จะทำให้กฎหมายดังกล่าวมีประสิทธิภาพในการบังคับใช้ในทางปฏิบัติมากขึ้น

การรับฟังความคิดเห็นมีเครื่องมือที่หลากหลายเพื่อที่จะได้มาซึ่งข้อมูลที่เป็นประโยชน์ในการประเมินและปรับปรุงกฎหมาย เครื่องมือหลักที่มีการใช้อย่างแพร่หลายในต่างประเทศมี 4 ประเภทดังต่อไปนี้

1. *การประกาศรับฟังความคิดเห็นผ่านสื่อ* โดยเปิดให้ประชาชนในวงกว้างสามารถส่งความเห็นต่อร่างกฎหมายได้ แต่ทั้งนี้ หน่วยงานที่รับผิดชอบจะต้องให้ข้อมูลเกี่ยวกับหลักการและเหตุผลของร่างกฎหมาย และ ประเด็นคำถามที่ต้องการความเห็นที่ชัดเจน การดำเนินการดังกล่าวมีจุดเด่นคือ เป็นเวทีเปิดเพื่อที่จะรับทราบความเห็นของประชาชนหากแต่ มักจะไม่ได้รับข้อมูลในเชิงลึก
2. *การเขียนร่างกฎหมายหรือระดมสมองเฉพาะกับกลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย* การดำเนินการดังกล่าวจะต้องเริ่มตั้งแต่ขั้นตอนแรกในการพัฒนากฎหมายมิใช่เมื่อมีร่างขึ้นมาแล้ว และต้องมีการดำเนินการอย่างต่อเนื่องเพื่อให้กฎหมายได้รับการปรับปรุงในรายละเอียดยิ่งขึ้นเป็นลำดับขั้นตอน
3. *การจัดทำประชาพิจารณ์* เป็นเวทีที่สามารถสื่อสารกับประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงจากการพูดคุยโต้ตอบและการส่งเอกสารมาล่วงหน้าได้ด้วย แต่ก็มีจุดอ่อนคือ การประชุมระหว่างกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียที่หลากหลายที่อาจมีผลประโยชน์ที่ตรงข้ามกัน อาจทำให้เกิดการทะเลาะวิวาท หรือการใช้อารมณ์มากกว่าเหตุผล ทำให้ไม่ได้ข้อมูลที่ต้องการ นอกจากนี้แล้ว ผู้ที่มีความเชี่ยวชาญบางรายอาจไม่สามารถเข้าร่วมประชุมได้
4. *การมีคณะกรรมการที่ปรึกษา* ในการทำ RIA ในประเทศ OECD ส่วนมากจะมีการตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาขึ้นมา ซึ่งมีหน้าที่สำคัญ 2 ประการ คือ (1) ให้ความเห็นในฐานะผู้เชี่ยวชาญ และ (2) สร้างการยอมรับจากผู้มีส่วนได้เสีย

โครงสร้างและองค์ประกอบของคณะกรรมการที่ปรึกษาอาจเป็นคณะกรรมการถาวรซึ่งดูแลกระบวนการและวิธีการการทำ RIA เป็นการทั่วไป บางประเทศมีการตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจเพื่อจัดทำรายงาน RIA สำหรับกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งเป็นการเฉพาะเท่านั้น จากประสบการณ์พบว่า คณะกรรมการถาวรมักจะให้ความสำคัญแก่กระบวนการในการจัดทำ RIA เช่น การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสีย ในขณะที่กรรมการเฉพาะกิจจะให้ความสำคัญแก่สาระสำคัญของร่างกฎหมายที่ได้รับมอบหมายให้ประเมิน เช่น ประเด็นที่เกี่ยวกับประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย เป็นต้น

นอกจากนี้แล้ว องค์ประกอบของคณะกรรมการในแต่ละประเทศแตกต่างกัน บางประเทศกรรมการเป็นบุคคลภายนอก เช่น นักกฎหมายจากสำนักงานกฎหมาย หรือ อาจารย์มหาวิทยาลัยที่

เชี่ยวชาญเกี่ยวกับกฎหมาย บางประเทศกรรมการเป็นตัวแทนของกลุ่มผู้ได้เสียที่หลากหลาย เช่น กลุ่มผู้บริโภค ตัวแทนชุมชน ตัวแทนภาคธุรกิจ เป็นต้น ในขณะที่บางประเทศกรรมการเป็นข้าราชการประจำจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมาย

อนึ่ง การรับฟังความคิดเห็นที่ดีนั้น จะต้องมีการสื่อสารข้อมูลในการรับฟังความคิดเห็นที่พร้อมเพื่อที่จะให้ผู้เข้าร่วมมีความเข้าใจถึงเหตุผลและความจำเป็นในการออกกฎหมายและประเด็นปัญหาที่ต้องการรับฟังความเห็น และช่วงเวลาที่ต้องจัดการรับฟังความคิดเห็นนั้นมีความสำคัญมาก เพราะจะต้องไม่ช้าเกินไปและจะต้องมีระยะเวลาที่ยาวนานเพียงพอให้ผู้ที่มีส่วนได้เสียมีโอกาสในการเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นต่อร่างกฎหมาย

2.4.2 ข้อมูลตุติภูมิ

- ข้อมูลของหน่วยงานราชการอื่นๆ

ในการทำ RIA จะต้องมีการสำรวจข้อมูลที่มีอยู่แล้ว ทั้งที่อยู่กับหน่วยงานราชการ บริษัทที่ปรึกษาเอกชน หรือ สมาคมธุรกิจ ฯลฯ

- การทบทวนวรรณกรรม

เนื่องจากในปัจจุบันมีการทำ RIA อย่างแพร่หลาย การหาตัวอย่างรายงาน RIA ของกฎหมายที่มีการประเมินในต่างประเทศจากอินเทอร์เน็ตมีโอกาเป็นไปได้อย่างสูง

- ประสบการณ์ในต่างประเทศ

โดยทั่วไปแล้ว กฎหมายที่มีการพิจารณาว่ามีความเหมาะสม คุ่มค่า หรือไม่นั้นมักมีอยู่แล้วในต่างประเทศ การศึกษาประสบการณ์ในการนำกฎหมายดังกล่าวมาบังคับใช้จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการประเมินผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นจากการออกกฎหมายดังกล่าว

2.5 หน่วยงานที่จัดทำ RIA

หน่วยงานใดควรเป็นผู้จัดทำ RIA? รูปแบบขององค์กรที่รับผิดชอบในการจัดทำ RIA ในแต่ละประเทศใน OECD แตกต่างกันไป แต่ส่วนมากแล้วจะเป็นหน่วยงานภาครัฐ คือ หน่วยงานในระดับกรมในกระทรวง หรือ หน่วยงานกำกับดูแลในรายสาขา เช่น คณะกรรมการกิจการพลังงาน คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ออกกฎหมายหรือระเบียบจะเป็นผู้ดำเนินการเอง โดยองค์กรเหล่านี้จะมีหน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดทำ RIA โดยเฉพาะ แม้บางประเทศอาจว่าจ้างบริษัทที่ปรึกษาเอกชนเข้ามาจัดทำ RIA ในช่วงแรก แต่ต่อมาก็จะพัฒนาขีดความสามารถในส่วนราชการเอง

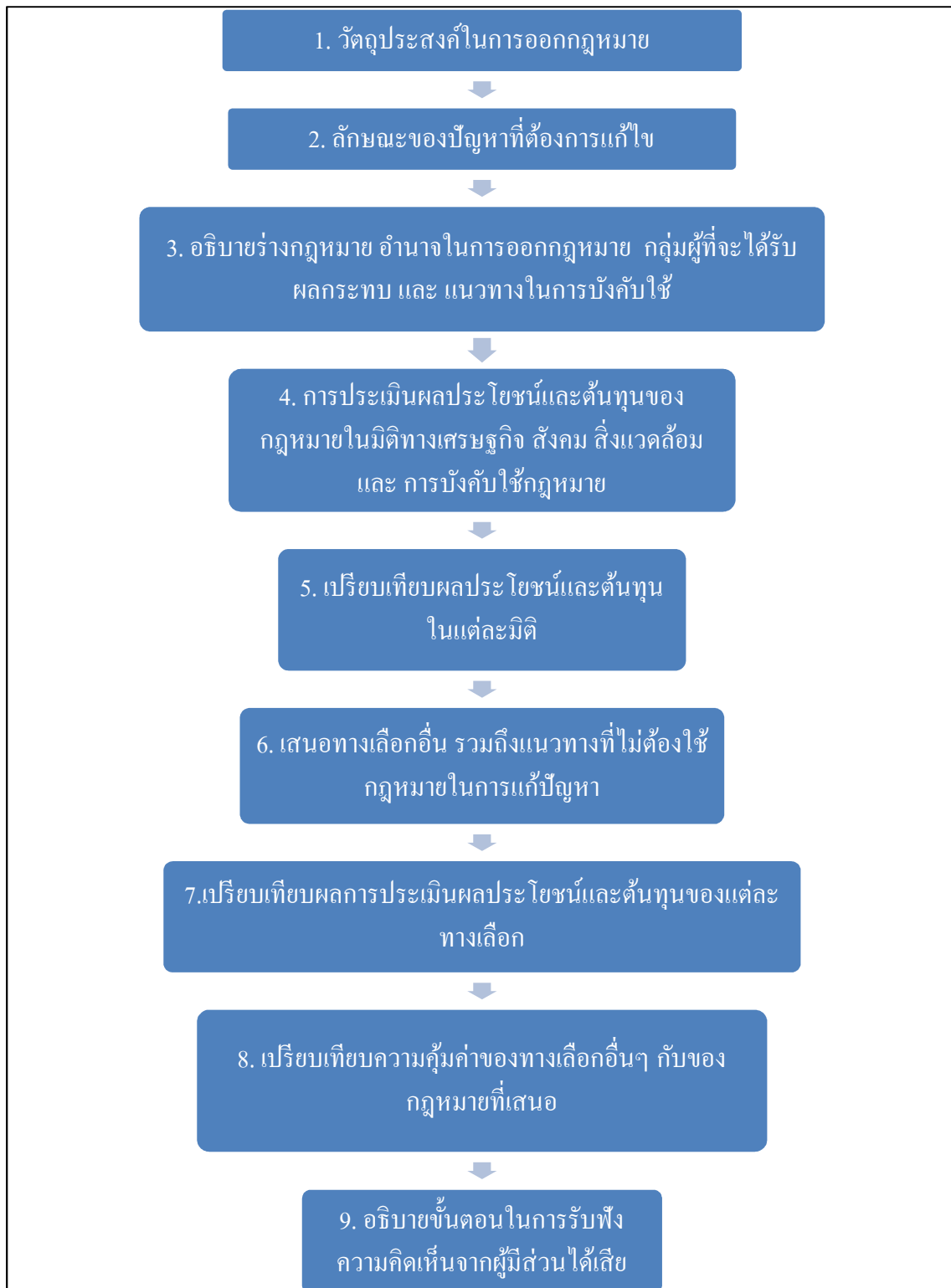
เพื่อให้การจัดทำ RIA มีมาตรฐานเดียวกัน บางประเทศจะมีหน่วยงานกลางที่ให้การสนับสนุนรวมทั้งตรวจสอบการจัดทำ RIA ของหน่วยงานที่ออกกฎหมาย หน่วยงานกลางดังกล่าวมักสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี หรือ สำนักงบประมาณ หน่วยงานดังกล่าวจะต้องมีความสามารถในการเชิงเทคนิคที่จะประเมินรายงาน RIA ในทุกสาขา และจะต้องมีอำนาจในการสั่งการให้หน่วยงานที่เสนอรายงานต้องทำการปรับปรุงหรือแก้ไขรายงานตามข้อเสนอแนะ

2.6 ขั้นตอนการดำเนินการเพื่อวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย

ขั้นตอนในการทำ RIA สามารถแบ่งได้เป็น 2 ขั้นตอน ขั้นแรกคือการประเมิน “ความจำเป็นในการออกกฎหมาย” ขั้นที่สองคือการประเมิน “ความคุ้มค่าของกฎหมายเมื่อเทียบกับทางเลือกอื่นๆ” ซึ่งจะต้องมีวิธีการในการคำนวณและเปรียบเทียบต้นทุนและผลประโยชน์ของทางเลือกต่างๆ เพื่อที่จะตัดสินใจว่าควรหรือไม่ควรที่จะมีการออกกฎหมายดังกล่าว หรือ ควรที่จะมีมาตรการอื่นทดแทนเพื่อแก้ไขปัญหา

กระบวนการในการทำ RIA ทั้งในส่วนของการประเมินความจำเป็นในการออกกฎหมายและการเปรียบเทียบความคุ้มค่าของกฎหมายกับทางเลือกอื่นๆ มีกิจกรรมหลักทั้งหมด 9 กิจกรรมตามที่ปรากฏในรูปที่ 2.1 ด้านล่าง หากกิจกรรมแรกอยู่ในการประเมินความจำเป็นในการออกกฎหมาย และสี่กิจกรรมหลังเป็นการประเมินและเปรียบเทียบความคุ้มค่าของการออกกฎหมายกับทางเลือกอื่นๆ

รูปที่ 2.1 กระบวนการในการจัดทำ RIA



ที่มา: OECD (2004), Regulatory Impact Analysis (RIA) Inventory, note prepared for the OECD Secretariat for the Public Governance Committee Meeting, ดาวน์โหลดได้ที่ <http://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/35258430.pdf>, 26 December 2013.

2.6.1 การประเมินความจำเป็นในการออกกฎหมาย

ก่อนที่จะมีการเก็บข้อมูลเพื่อประเมินผลกระทบของกฎหมาย ควรมีการศึกษาวิเคราะห์ความจำเป็นในการมีกฎหมายนั้นๆ โดยการ (ก) วิเคราะห์ลักษณะของปัญหาที่ทำให้จำเป็นต้องออกกฎหมาย และ (ข) วิเคราะห์ความสามารถในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว

(ก) การวิเคราะห์ลักษณะของปัญหา

การวิเคราะห์ในส่วนนี้จะประเมินระดับความรุนแรงของปัญหาที่ต้องการจะแก้ไขด้วยกฎหมายโดยพิจารณาถึงประเด็นดังต่อไปนี้

- กลุ่มสังคมที่ได้รับความเดือดร้อน เช่น กลุ่มผู้มีรายได้น้อย กลุ่มผู้สูงอายุ กลุ่มธุรกิจขนาดย่อม ฯลฯ
- ขนาดของกลุ่มดังกล่าวว่ามีจำนวนสมาชิกมากน้อยเพียงใด
- ลักษณะของปัญหาที่กลุ่มสังคมเหล่านี้ต้องเผชิญ
- ลักษณะความรุนแรงของปัญหา
- ช่วงระยะเวลาของปัญหามีลักษณะชั่วคราว หรือ ถาวร

การศึกษานี้ในส่วนนี้จะให้ภาพถึงลักษณะและความรุนแรงของปัญหาที่ต้องการกฎหมายเข้ามาแก้ไขโดยมีข้อมูลเชิงประจักษ์สนับสนุน ในทางปฏิบัติเป็นการยากที่จะระบุได้ว่าปัญหาขนาดใหญ่เพียงใดจึงสมควรที่จะมีการออกกฎหมายใหม่ อย่างไรก็ตาม การพิจารณาถึงความจำเป็นในการออกกฎหมายอาจใช้ปัจจัยเหล่านี้ประกอบการตัดสินใจ

- ข้อจำกัดของภาครัฐในการบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ หากมีแนวโน้มว่า การบังคับใช้ร่างกฎหมายดังกล่าวจะต้องใช้งบประมาณและบุคลากรจำนวนมาก เมื่อเทียบกับความรุนแรงของปัญหาอาจไม่คุ้มค่า
- ขนาดและความรุนแรงของปัญหาเทียบกับกรณีปัญหาอื่นๆ ที่จำเป็นต้องมีการบัญญัติกฎหมายใหม่เช่นเดียวกัน เพื่อที่จะสามารถจัดลำดับความจำเป็นและเร่งด่วนในการตรากฎหมายและในการจัดสรรทรัพยากรของภาครัฐในการผลักดันและการบังคับใช้กฎหมาย ความสามารถของคนในกลุ่มที่ได้รับผลกระทบในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้เอง เช่น ปัญหาการจัดสรรทรัพยากรน้ำในพื้นที่อาจไม่จำเป็นต้องมีกฎหมายที่ระบุวิธีการจัดสรรที่เป็นธรรม หากชุมชนท้องถิ่นสามารถตกลงกันเองได้
- ปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบในระยะยาวหรือเป็นเพียงปัญหาชั่วคราวที่เกิดจากปัจจัยภายนอก กฎหมายหลายฉบับมักออกมาเพื่อแก้ปัญหาชั่วคราวเท่านั้น หากแต่สร้างภาระต้นทุนแก่ภาครัฐอย่างถาวร

หากพิจารณาจากประเด็นดังกล่าวข้างต้นแล้วเห็นว่าควรมีการออกกฎหมายใหม่ ข้อพิจารณาต่อไปคือ การออกกฎหมายใหม่จะต้องช่วยแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้โดยคำนึงถึงต้นทุนที่เกิดขึ้นและทางเลือกในการแก้ไขผลกระทบที่จะเกิดขึ้นด้วย กล่าวคือ ผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการออกกฎหมายจะต้องมากกว่าต้นทุนที่เกิดขึ้นโดยคำนึงถึงสมาชิกในสังคมทั้งหมด ไม่ใช่เพียงกลุ่มบุคคลบางกลุ่มที่ได้รับผลกระทบเท่านั้น

2.6.2 การคำนวณและเปรียบเทียบผลประโยชน์และต้นทุนในการออกกฎหมาย

ข้อมูลที่ใช้ในการเปรียบเทียบผลประโยชน์และต้นทุนในการออกกฎหมายและการใช้เครื่องมืออื่นๆ สามารถจำแนกได้เป็น 2 ประเภท ได้แก่ ข้อมูลเชิงปริมาณ และข้อมูลเชิงคุณภาพ ข้อมูลเชิงปริมาณจะถูกนำเสนอในรูปของตัวเลข ซึ่งมีประโยชน์ต่อผู้กำหนดนโยบายเนื่องจากเป็นข้อมูลที่มีประสิทธิภาพในการวิเคราะห์ขนาดของผลประโยชน์และต้นทุนให้เข้าใจได้ง่าย โดยเฉพาะหากผลกระทบที่เกิดขึ้นสามารถคำนวณได้เป็นจำนวนเงิน จะทำให้สามารถเปรียบเทียบตัวเลขผลกระทบของการออกกฎหมายหรือกฎหมายที่ต่างกันได้ ดังนั้น ผู้ประเมินจึงควรเก็บรวบรวมข้อมูลเชิงปริมาณในด้านต่างๆ อาทิ ขนาดของปัญหา ต้นทุนในการออกกฎหมาย ผลประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ประสิทธิภาพของหลายกรณีพบว่าไม่สามารถเก็บข้อมูลในเชิงปริมาณได้ครบทุกขั้นตอน จึงจำเป็นต้องใช้ข้อมูลเชิงคุณภาพประกอบการวิเคราะห์ผลกระทบด้วย แต่การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพจะคำนวณได้ค่อนข้างยาก จึงต้องมีการนำเสนอข้อมูลให้ชัดเจนและตรงประเด็นที่สุด

การวิเคราะห์ผลประโยชน์และต้นทุนที่มีการใช้อย่างแพร่หลายมี 3 วิธี คือ การวิเคราะห์ผลประโยชน์และต้นทุนในการออกกฎหมาย (Benefit-Cost Analysis หรือ BCA) การวิเคราะห์ต้นทุนในการออกกฎหมายอย่างเดียว (Cost-effectiveness analysis หรือ CEA) และการวิเคราะห์ Multi-criteria analysis (MCA)

(ก) Benefit-Cost Analysis (BCA)

BCA สามารถใช้เป็นแนวทางประกอบการตัดสินใจของผู้กำหนดนโยบายและใช้เป็นเครื่องมือในการจัดทำ RIA ด้วย การจัดทำ RIA อยู่บนพื้นฐานของการนำหลักผลประโยชน์และต้นทุนมาใช้ กล่าวคือ จุดประสงค์ของการจัดทำ RIA คือเพื่อให้มั่นใจว่าการออกกฎหมายสามารถก่อให้เกิดผลประโยชน์มากกว่าต้นทุน รวมทั้งสังคมโดยรวมจะต้องได้รับสิ่งที่ดีขึ้นจากการออกกฎหมาย ดังนั้น ผู้ที่มีอำนาจตัดสินใจจึงควรประเมินผลภายใต้จุดประสงค์นี้ โดยการตอบคำถามว่ามีความมั่นใจหรือไม่ว่ากฎหมายดังกล่าวก่อให้เกิดประโยชน์มากกว่าต้นทุน หากยังไม่สามารถตอบคำถามได้อย่างชัดเจนก็อาจพิจารณาได้ว่ายังไม่ควรมีการออกกฎหมายดังกล่าว

หากไม่มีการจัดทำ RIA อาจทำให้เกิดความเสี่ยงที่ต้นทุนจะมากกว่าผลประโยชน์ที่ได้รับ ซึ่งเป็นช่องทางให้ผู้ที่ได้รับประโยชน์จากการออกกฎหมายรับผลักดันให้มีการออกกฎหมายนั้นขึ้น ในขณะที่ผู้ที่แบกรับต้นทุนอาจไม่ได้ตระหนักถึงขนาดของต้นทุนที่เพิ่มมากขึ้นได้ กรณีเช่นนี้ ผู้ที่แบกรับต้นทุนอาจจะไม่ได้ต่อต้านการออกกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หากพวกเขาไม่สามารถรวมกลุ่มกันเพื่อให้มีอำนาจต่อรองหรือเรียกร้องต่อภาครัฐ

BCA เป็นเครื่องมือที่ดีสำหรับการจัดทำ RIA เนื่องจากเป็นวิธีการพื้นฐานในการคำนวณผลประโยชน์และต้นทุนในเชิงปริมาณในรูปแบบของตัวเงิน และนำมาเปรียบเทียบระหว่างช่วงเวลาต่างๆ ได้ รวมทั้งเป็นตัวช่วยในการพิจารณาเปรียบเทียบทางเลือกอื่นๆ สำหรับผู้กำหนดนโยบายด้วย OECD ได้จัดทำรายการตรวจสอบผลประโยชน์และต้นทุนที่อาจเป็นผลกระทบจากการออกกฎหมายต่อกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียแต่ละกลุ่มดังรายละเอียดในตารางที่ 2.2

ตารางที่ 2.2 รายการตรวจสอบผลประโยชน์และต้นทุนที่อาจเป็นผลกระทบจากการออกกฎหมาย

กลุ่มที่ได้รับผลกระทบ	ตัวอย่างต้นทุนที่จะเกิดขึ้น
กลุ่มธุรกิจ	- ต้นทุนในการทำความเข้าใจกับกฎหมาย (เช่น การจ้างที่ปรึกษา) - ต้นทุนวัตถุดิบที่เพิ่มขึ้นจากการมีกฎหมาย เช่น ในกรณีของกฎหมายที่จำกัดการแข่งขันในตลาดสินค้าวัตถุดิบนั้นๆ - ต้นทุนการผลิตที่เพิ่มขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงกระบวนการผลิต การขนส่ง หรือการตลาดเพื่อเป็นไปตามกฎหมาย เช่น การออกกฎหมายห้ามใช้แอสเบสทอสในการผลิตกระเบื้องมุงหลังคา - รายได้ที่สูญเสียจากการจำกัดการเข้าถึงตลาด เช่น กฎหมายห้ามโฆษณาสินค้าบางประเภท - ค่าใบอนุญาตหรือค่าธรรมเนียมอื่นๆ - ต้นทุนในการตรวจสอบเพื่อให้มีการดำเนินการไปตามกฎหมาย เช่น กฎหมายป้องกันการฟอกเงินที่กำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ต้องตรวจสอบและส่งรายงานการประกอบธุรกรรมทางการเงินที่น่าสงสัยหรือที่มีวงเงินเกิน 2 ล้านบาท เป็นต้น
ผู้บริโภค	- ราคาสินค้าและบริการที่สูงขึ้น เช่น ในกรณีที่มีการห้ามใช้แอสเบสทอสในการผลิตกระเบื้องมุงหลังคาทำให้ผู้เลี้ยงสุกรต้องใช้สินค้าทดแทนที่มีราคาที่สูงกว่า - ความหลากหลายของสินค้าที่ลดลง - ความล่าช้าในการเข้าสู่ตลาดของผลิตภัณฑ์ใหม่ เช่น ในกรณีที่กฎหมายกำหนดให้ต้องมีการทดสอบคุณภาพของสินค้าก่อนวางตลาด
รัฐบาล	- ต้นทุนในการบังคับใช้กฎหมายรวมถึง ต้นทุนในการให้ข้อมูลแก่ธุรกิจ การฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ของรัฐ และ การออกใบอนุญาต หรือ การรับรองคุณภาพของสินค้า - ต้นทุนในการตรวจสอบว่ามีการดำเนินการตามข้อกำหนดของกฎหมายจริง - ต้นทุนในการตรวจสอบและดำเนินการทางกฎหมายในกรณีที่มีการละเมิดกฎหมาย

กลุ่มที่ได้รับผลกระทบ	ตัวอย่างต้นทุนที่จะเกิดขึ้น
อื่นๆ	- ต้นทุนที่เกิดจากการแข่งขันที่ลดลง เช่น กฎหมายที่จำกัดการลงทุนของคนต่างด้าวทำให้การแข่งขันในตลาดลดลง - ต้นทุนที่เกิดจากความเหลื่อมล้ำของภาระต้นทุน เช่น กฎหมายบางฉบับก่อให้เกิดต้นทุนแก่ผู้มีรายได้น้อย เช่น กฎหมายห้ามบุกรุกที่ป่า เป็นต้น - ผลกระทบทางลบต่อการทำนวัตกรรมการพัฒนาสินค้าใหม่ๆ เช่น การที่กฎหมายแข่งขันฯ ห้ามธุรกิจร่วมมือกันในการทำวิจัยและพัฒนา
กลุ่มที่ได้รับผลกระทบ	ตัวอย่างผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้น
กลุ่มธุรกิจ	- การลดอุบัติเหตุและการได้รับบาดเจ็บในที่ทำงาน อันจะมีผลต่อการเพิ่มผลิตภาพในการผลิต เช่น กฎหมายที่กำหนดมาตรฐานความปลอดภัยในสถานที่ก่อสร้าง - การเพิ่มการเข้าถึงข้อมูลตลาด อันมีผลในการเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตหรือในการกระจายสินค้า - การเพิ่มประสิทธิภาพจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันการผูกขาด
ผู้บริโภค	- อัตราค่าบริการหรือราคาสินค้าที่ลดลงจากกฎหมายที่ป้องกันการผูกขาดในตลาด - สินค้าที่มีความปลอดภัยจากกฎหมายที่กำหนดมาตรฐานความปลอดภัยขั้นต่ำของสินค้า - ข้อมูลรายละเอียดเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการที่สมบูรณ์มากขึ้นทำให้ผู้บริโภคสามารถตัดสินใจในการเลือกซื้อสินค้าอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น เช่น การออกกฎหมายเกี่ยวกับการติดฉลากสินค้า เป็นต้น
รัฐบาล	- สุขภาพของประชากรที่ดีขึ้น ส่งผลให้ต้นทุนในการรักษาพยาบาลต่ำลง เช่น กฎหมายที่ขึ้นภาษีสรรพสามิตบุหรี่ - ข้อมูลที่รัฐได้รับความครบถ้วนสมบูรณ์มากขึ้น ทำให้สามารถกำหนดมาตรการในเชิงนโยบายได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น เช่น กฎหมายที่กำหนดให้สถานพยาบาลทุกแห่งต้องจัดทำบัญชีรายรับรายจ่ายที่เป็นมาตรฐานสากล
อื่นๆ	- การแข่งขันในตลาดที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น จากกฎหมายป้องกันการผูกขาด หรือการตกลงราคาร่วมกัน - การลดความเหลื่อมล้ำของรายได้ของประชากร ในกรณีที่กฎหมายเอื้อประโยชน์ให้แก่ผู้มีรายได้น้อย เช่น กฎหมายที่จัดตั้งกองทุนชราภาพสำหรับลูกจ้างนอกระบบ เป็นต้น

ที่มา: OECD (2008), *Introductory Handbook for Undertaking Regulatory Impact Analysis (RIA)*, p. 10-11, Organisation for Economic Co-operation and Development, version 1.0, October 2008. ดาวน์โหลดได้ที่ <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/44789472.pdf>, 26 December 2013.

(ข) Cost-effectiveness analysis (CEA)

CEA คือวิธีการในการประเมินกฎหมายที่ใช้ข้อมูลและความเชี่ยวชาญน้อยกว่าการทำ BCA มาก ทำให้เป็นวิธีที่เหมาะสมสำหรับหน่วยงานที่มีทรัพยากรงบประมาณและบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญจำกัด CEA จะเป็นการประเมินเฉพาะในส่วนของ “ต้นทุน” ในการตรากฎหมายและต้นทุนของทางเลือกอื่นๆ เท่านั้น โดยมีข้อสมมติฐานว่ามีความจำเป็นต้องมีการออกกฎระเบียบของภาครัฐเพื่อที่จะแก้ไขปัญหา การตัดสินใจจึงอยู่ที่ว่า กฎหมายหรือเครื่องมือของรัฐในรูปแบบใดจะสามารถแก้ไขปัญหาได้โดยมีต้นทุนที่ต่ำที่สุด ตัวอย่างเช่น รัฐมีนโยบายที่ชัดเจนว่าจะต้องลดอัตราการเกิดอุบัติเหตุของรถจักรยานยนต์ แต่แนวทางในการดำเนินการอาจเลือกระหว่างการออกกฎหมายให้ยึดใบขับขี่ผู้ขับขี่จักรยานยนต์ ที่เกิดอุบัติเหตุบ่อยครั้ง หรือ ออกกฎหมายให้บริษัทประกันภัย เป็นต้น

ไม่ว่าการวิเคราะห์จะใช้วิธีแบบ BCA หรือ CEA สุดท้ายแล้ว ผลการวิเคราะห์จะทำให้ได้ผลกระทบในทางบวก (ผลประโยชน์) และผลกระทบในทางลบ (ต้นทุน) ในการออกกฎหมายในด้านต่างๆ ซึ่งสามารถนำมาสรุปเพื่อใช้ในการเปรียบเทียบกับทางเลือกอื่นๆ ในรูปแบบของตารางได้ดังตัวอย่างตารางที่ 2.3 ด้านล่าง

ตารางที่ 2.3 ผลการประเมินความคุ้มค่าของการออกกฎหมายหรือทางเลือกอื่นๆ

	ผลกระทบทางบวกในเชิงปริมาณ และ ในเชิงคุณภาพ	ผลกระทบทางลบในเชิงปริมาณ และ ในเชิงคุณภาพ
ธุรกิจ ผู้บริโภค หน่วยงานราชการที่ต้องบังคับใช้กฎหมาย		
การคลัง		
การจ้างงาน		
ขีดความสามารถในการแข่งขันของภาคธุรกิจ		
การพัฒนาในระดับภูมิภาค		
สิ่งแวดล้อม		
ผลประโยชน์/ต้นทุนสุทธิ		

ที่มา: OECD (2008), *Introductory Handbook for Undertaking Regulatory Impact Analysis (RIA)*, Organisation for Economic Co-operation and Development, version 1.0, October 2008. ดาวน์โหลดได้ที่ <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/44789472.pdf>, 26 December 2013.

เมื่อได้ผลการประเมินผลดีผลเสียของร่างกฎหมายแล้ว ขั้นตอนต่อไปคือการวิเคราะห์ทางเลือกอื่นๆ ซึ่งสามารถทดแทนการออกกฎหมายที่อาจพิจารณานั้นมีหลากหลาย แต่ทางเลือกที่มักจะสามารถใช้ทดแทนการออกกฎหมายได้แก่

- การให้ข้อมูลข่าวสารผ่านการประชาสัมพันธ์กับประชาชนเพื่อให้ตระหนักถึงปัญหา เช่น การประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับความเสี่ยงทางสุขภาพจากการใช้ยาลดน้ำหนักชนิดหนึ่ง
- ให้ข้อมูลในรายละเอียดแก่ผู้บริโภคโดยตรงเพื่อที่จะสามารถคุ้มครองตนเองได้ เช่น การกำหนดสินค้าที่อาจเป็นอันตรายระบุข้อควรระวังในการใช้สินค้าไว้ในฉลากในกล่องแทนการห้ามขายสินค้า
- กำหนดให้ผู้ขายสินค้าจะต้องชี้แจงความเสี่ยงในการใช้สินค้าแก่ผู้บริโภคก่อนที่จะจำหน่ายสินค้านั้น
- กำหนดให้สินค้านั้นต้องเสียภาษีสรรพสามิตเพื่อลดปริมาณของอุปสงค์ดังกล่าว เช่น การจัดเก็บภาษีสำหรับสินค้าที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ เช่น บุหรี่ และสุรา เป็นต้น
- ให้การอุดหนุนเพื่อที่จะให้ผู้บริโภคเลือกใช้สินค้าที่ปลอดภัยต่อสุขภาพ หรือ สิ่งแวดล้อม เช่น การอุดหนุนการใช้พลังงานที่สะอาด น้ำมันผสมเอทานอล เป็นต้น แทนการออกกฎหมายห้ามหรือจำกัดปริมาณการจำหน่ายพลังงานที่ไม่สะอาด
- ส่งเสริมให้สมาคมการค้าออกกฎหมายเพื่อให้สมาชิกสมาคมปฏิบัติตาม เช่น การส่งเสริมให้สมาคมร้านขายยาออกแนวทางปฏิบัติในการขายยาที่มีความเสี่ยงด้านสุขภาพหากมีการบริโภคในปริมาณที่ไม่เหมาะสม หรือ ไม่เป็นไปตามข้อกำหนด

ทางเลือกต่างๆ ที่นำเสนอมาข้างต้นนี้ แตกต่างกันในระดับและรูปแบบของการแทรกแซงของภาครัฐ บางทางเลือก เช่น การสนับสนุนให้ภาคเอกชนออกแนวปฏิบัติเพื่อแก้ไขปัญหา เป็นทางเลือกที่มีการแทรกแซงของภาครัฐน้อยที่สุด เนื่องจากรัฐมักมีแนวโน้มที่จะใช้อำนาจมหาชนในการแก้ไขปัญหาโดยขาดการคำนึงถึงความจำเป็น และต้นทุนในการบังคับใช้กฎหมายหรือระเบียบที่สร้างขึ้นมา การพิจารณาทางเลือกอื่นๆ จึงมีความสำคัญในการกลั่นกรองมิให้มีการตรากฎหมายที่คุ้มเกินคุ้มไป ทำให้เกิดการบิดเบือนของตลาด ธุรกิจต้องแบกรับภาระต้นทุนในการปรับตัวให้เป็นไปตามข้อกำหนดของกฎหมาย และ ภาครัฐเองมีต้นทุนค่าใช้จ่ายในการบังคับใช้กฎหมายโดยไม่จำเป็น

เมื่อมีการกำหนดทางเลือกอื่นๆ และมีการประเมินผลดีผลเสียของแต่ละทางเลือกแล้ว ขั้นตอนต่อไปคือการนำผลการประเมินผลกระทบของร่างกฎหมายที่เสนอและของทางเลือกต่างๆ มา

เปรียบเทียบกัน การเปรียบเทียบความคุ้มค่าของแต่ละทางเลือกนั้นจะต้องมีความชัดเจน และผล
การประเมินของทุกทางเลือกควรที่จะมีการนำเสนอในหน่วยเดียวกัน เช่น เป็นหน่วยของเงินตรา
 เป็นต้น

(ค) Multi-criteria analysis

Multi-criteria analysis (MCA) เป็นการวิเคราะห์ที่เกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์ของนโยบาย
เพื่อนำมากำหนดปัจจัยหรือบรรทัดฐานที่จะเป็นตัวชี้วัดความสำเร็จของวัตถุประสงค์เหล่านั้น โดยจะ
มีเกณฑ์ของแต่ละวัตถุประสงค์ซึ่งจะถูกจัดลำดับหรือถ่วงน้ำหนักตามความสำคัญโดยเปรียบเทียบกัน
ทางเลือกต่างๆ ในการดำเนินการตามนโยบายจะถูกให้คะแนนตามเกณฑ์ต่างๆ โดยการถ่วงน้ำหนัก
ซึ่งผลลัพธ์ที่ได้จะเป็นทางเลือกที่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้มากที่สุด

ในทางปฏิบัติ การแปลงผลกระทบในเชิงคุณภาพเป็นหน่วยเงินตราทั้งหมดมีโอกาสเป็นไปได้
ได้น้อย ในกรณีดังกล่าว การเปรียบเทียบความคุ้มค่าของแต่ละทางเลือกจะต้องใช้วิธี multi-factor
analysis ซึ่งมีขั้นตอนหลักดังนี้

- กำหนดหลักเกณฑ์ในการเปรียบเทียบระหว่างทางเลือก เช่น ให้ความสำคัญที่สุดกับ
เรื่องสิ่งแวดล้อม รองลงมาคือเรื่องการทำงาน ฯลฯ ทางเลือกที่มีผลกระทบด้านลบ
ต่อกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้น้อยจะไม่ได้รับการพิจารณา
- กำหนดน้ำหนักของแต่ละตัวแปรที่ชัดเจน
- เปรียบเทียบคะแนนของแต่ละทางเลือกที่คำนวณตามเกณฑ์ของการถ่วงน้ำหนักที่
กำหนดไว้

ตารางที่ 2.4 เป็นตัวอย่างของ MCA ซึ่งพิจารณาทางเลือกของปัญหาในการปรับปรุงคุณภาพ
ช่องปาก (dental health) ประกอบด้วย 3 ทางเลือก 1) ออกกฎหมายเพื่อกำหนดให้บริษัทน้ำผสม
ฟลูออไรด์ลงในน้ำดื่ม 2) ปรับปรุงการโฆษณาของรัฐบาลเพื่อรณรงค์ให้ประชาชนแปรงฟันด้วยยาสีฟัน
ที่มีส่วนผสมของฟลูออไรด์และพบทันตแพทย์อย่างสม่ำเสมอ 3) ออกนโยบายเพื่อกำหนดให้
หน่วยงานรัฐบาลส่วนท้องถิ่นให้บริการตรวจฟันฟรีแก่ผู้ยากจน โดยกำหนดบรรทัดฐานไว้ 5
บรรทัดฐาน ซึ่ง 2 บรรทัดฐานที่สำคัญที่สุดคือ ประสิทธิภาพในการปรับปรุงคุณภาพช่องปากและ
ต้นทุนที่เกิดขึ้น ดังนั้น การถ่วงน้ำหนักจึงมีมากที่สุด ทางเลือกที่ 1 ได้คะแนนมากที่สุดเพราะ
ถูกพิจารณาว่าเป็นทางเลือกที่มีประสิทธิภาพในการบรรลุ 2 บรรทัดฐานที่สำคัญที่สุด รวมทั้งมี
ประสิทธิภาพในการปรับปรุงคุณภาพช่องปากของกลุ่มผู้ยากจนด้วย

ส่วนทางเลือกที่ 3 มีประสิทธิภาพเช่นกันเนื่องจากบรรลุบรรทัดฐานในการปรับปรุงคุณภาพ
ช่องปากของผู้ยากจน อย่างไรก็ตาม ทางเลือกนี้ถูกพิจารณาว่าต้องใช้ต้นทุนสูงหากต้องให้บริการครบ

ตามวัตถุประสงค์ ในขณะที่ทางเลือกที่ 2 ในการรณรงค์ของภาครัฐมีต้นทุนน้อยกว่าทางเลือกที่ 3 แต่มีประสิทธิภาพน้อยกว่าทางเลือกที่ 1

วิธีหนึ่งที่ใช้ทดสอบความน่าเชื่อถือของผลลัพธ์ของ MCA คือ การเปรียบเทียบผลที่ได้แบบมีการถ่วงน้ำหนัก กับผลการวิเคราะห์แบบไม่ถ่วงน้ำหนัก หากทั้งสองกรณีได้ผลลัพธ์เป็นทางเลือกเดียวกัน ก็ถือว่าผลลัพธ์ค่อนข้างน่าเชื่อถือ หากผลลัพธ์ของทั้ง 2 กรณีต่างกันควรพิจารณาบรรทัดฐานและเกณฑ์การถ่วงน้ำหนักใหม่ว่าเหมาะสมหรือไม่ MCA สามารถวิเคราะห์ได้ทั้งข้อมูลเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ ดังนั้นจึงนับเป็นวิธีที่ดีที่จะมั่นใจได้ว่าการวิเคราะห์เชิงคุณภาพได้รับการถ่วงน้ำหนักอย่างเหมาะสม

ตารางที่ 2.4 ตัวอย่างการวิเคราะห์ Multi-criteria analysis

บรรทัดฐาน	ถ่วงน้ำหนัก	ทางเลือกที่ 1 กำหนดกฎหมาย เกี่ยวกับฟลูออไรด์	ทางเลือกที่ 2 รณรงค์และโฆษณา โดยภาครัฐ	ทางเลือกที่ 3 ให้บริการ ตรวจฟันฟรี
ประสิทธิภาพในการปรับปรุง สุขภาพช่องปาก	4	5 (20)	3 (12)	3 (12)
ความสามารถในการแก้ไขปัญหา ช่องปากที่เกิดขึ้น	2	0 (0)	1 (2)	5 (10)
ความสามารถในการปรับปรุง สุขภาพช่องปากของกลุ่มผู้ยากจน	2	4 (8)	2 (4)	5 (10)
ความสามารถในการปรับปรุง สุขภาพช่องปากในทุกภูมิภาค	1	5 (5)	5 (5)	3 (3)
ต้นทุนที่เกิดขึ้น	4	5 (20)	4 (16)	2 (8)
คะแนนที่ได้รับ		53	39	43

ที่มา: OECD (2008), *Introductory Handbook for Undertaking Regulatory Impact Analysis (RIA)*, p.15, Organisation for Economic Co-operation and Development, version 1.0, October 2008. ดาวน์โหลดได้ที่ <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/44789472.pdf>, 26 December 2013.

ในกรณีที่ผลประโยชน์ต้นทุนมีการนำเสนอตามหน่วยของเงินตรา ควรมีการนำเสนอตัวเลขเป็นรายปีในช่วง 10 ปีข้างหน้าตามตัวอย่างในตารางที่ 2.5 อย่างไรก็ดี สำหรับมาตรการหรือนโยบายที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ในระยะยาว เช่น การออกกฎหมายปฏิรูประบบบำนาญ ระยะเวลาในการเปรียบเทียบจะต้องยาวพอที่จะสามารถเก็บเกี่ยวผลประโยชน์จากกฎหมายได้อย่างครบถ้วน

ตารางที่ 2.5 ตัวอย่างตารางเปรียบเทียบผลประโยชน์และต้นทุนของแต่ละทางเลือก

ทางเลือก	ต้นทุนเฉลี่ยรายปี	ผลประโยชน์เฉลี่ยรายปี
1. ไม่ออกกฎหมาย		
2. ออกกฎหมาย		
3. ออกแนวปฏิบัติของภาคธุรกิจ		

ที่มา: OECD (2008), *Introductory Handbook for Undertaking Regulatory Impact Analysis (RIA)*, Organisation for Economic Co-operation and Development, version 1.0, October 2008. ดาวนโหลดได้ที่ <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/44789472.pdf>, 26 December 2013.

2.7 การพิจารณาผลกระทบในเชิงสังคมและการเยียวยาผู้ที่เสียประโยชน์จากกฎหมาย

การออกกฎระเบียบในการกำกับดูแลของภาครัฐย่อมมีผู้ได้ประโยชน์และผู้เสียประโยชน์ แต่การวิเคราะห์ผลประโยชน์และต้นทุนโดยทั่วไปมักไม่ได้ให้ความสำคัญกับประเด็นว่าใครได้ประโยชน์และใครเสียประโยชน์ หากผลการประเมินชี้ว่าการกำกับดูแลของภาครัฐสามารถสร้างประโยชน์มากกว่าต้นทุนแล้ว การออกกฎระเบียบดังกล่าวก็มีความเหมาะสมเพราะจะทำให้เกิดผลประโยชน์สุทธิต่อสังคมโดยรวม

การวิเคราะห์ผลประโยชน์และต้นทุนในลักษณะดังกล่าวมุ่งเป้าไปที่ประเด็นของประสิทธิภาพในเชิงเศรษฐกิจมากกว่าประเด็นเชิงสังคม ตัวอย่างเช่น การขึ้นราคาก๊าซหุงต้มจะช่วยให้ผู้ผลิตก๊าซมีรายได้มากขึ้นและมีแรงจูงใจที่จะผลิตและจำหน่ายก๊าซในประเทศมากขึ้นทำให้สามารถลดการนำเข้าก๊าซจากต่างประเทศซึ่งมีราคาสูง และลดภาระทางการคลังของภาครัฐที่ต้องชดเชยส่วนต่างระหว่างราคาก๊าซนำเข้าและราคาก๊าซที่สามารถขายได้ในประเทศ ผู้ที่เสียประโยชน์คือผู้ใช้ก๊าซหุงต้มบางรายเป็นผู้ที่มีรายได้น้อยจากการที่ต้องแบกรับภาระค่าใช้จ่ายที่มากขึ้น ในกรณีนี้ แม้การคำนวณผลประโยชน์และต้นทุนชี้ว่าการดำเนินการดังกล่าวก่อให้เกิดประโยชน์สุทธิแก่ประเทศเพราะ “ได้มากกว่าเสีย” แต่ก็เกิดคำถามว่า รายได้ที่เพิ่มขึ้น 1 บาทของผู้ผลิตก๊าซ (ในกรณีของประเทศไทยคือ บมจ. ปตท.) นั้นมีค่าเท่ากับค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้น 1 บาทของผู้ใช้ก๊าซที่มีรายได้น้อยหรือไม่ ซึ่งเป็นประเด็นทางสังคมที่เกี่ยวกับการกระจายรายได้

แนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวมี 2 แนวทาง คือ

- (1) ในการคำนวณผลประโยชน์และต้นทุนมีการถ่วงน้ำหนักผลกระทบต่อกลุ่มธุรกิจหรือประชาชนต่างกัน โดยการให้น้ำหนักผลกระทบต่อธุรกิจขนาดย่อมหรือประชาชนที่มีรายได้น้อยมากกว่าผลกระทบต่อธุรกิจขนาดใหญ่หรือประชาชนที่มีรายได้สูง

- (2) มีแนวทางและมาตรการในการเยียวยาหรือบรรเทาภาระที่ตกแก่กลุ่มบุคคลหรือธุรกิจที่เสียประโยชน์

การถ่วงน้ำหนัก

การให้น้ำหนักแก่กลุ่มผู้ได้ประโยชน์และกลุ่มผู้เสียประโยชน์ที่ต่างกันอาจมีผลทำให้ผลการประเมินความคุ้มค่าของการกำกับดูแลของภาครัฐต่างไปจากเดิม ตัวอย่างเช่นในกรณีของการขึ้นราคาก๊าซที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น หากผลการประเมินแสดงว่า การเพิ่มราคาก๊าซหุงต้มกิโลกรัมละ 1 บาทจะทำให้ผู้ใช้ก๊าซต้องแบกรับภาระค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น 1,000 ล้านบาทต่อเดือนจากปริมาณการใช้ก๊าซ 1 ล้านตันต่อเดือน ในขณะที่ ผู้ประกอบการจะมีรายได้เพิ่มขึ้นเท่ากัน คือ 1,000 ล้านบาทต่อเดือน ในขณะเดียวกันราคาที่สูงขึ้นทำให้การลักลอบนำก๊าซไปขายต่างประเทศเนื่องจากได้ราคาสูงกว่าลดลง ทำให้รัฐบาลซึ่งมีภาระในการชดเชยส่วนต่างระหว่างราคาก๊าซนำเข้ากับราคาก๊าซที่จำหน่ายในประเทศสามารถประหยัดเงินอุดหนุนได้อีก 500 ล้านบาทต่อปี ทำให้การขึ้นราคาก๊าซมีผลประโยชน์สุทธิ 500 ล้านบาทต่อปี แต่ในกรณีที่มีการให้น้ำหนักแก่ผลกระทบต่อผู้ใช้ก๊าซหุงต้มมากกว่าผลกระทบต่อผู้ผลิตและจำหน่ายก๊าซ สมมติว่าเป็น 1.5 เท่าแล้ว ผลกระทบทางลบจากการขึ้นราคาก๊าซจะเพิ่มขึ้นเป็น 1,500 ล้านบาทเท่ากับผลประโยชน์ที่คำนวณได้ ในกรณีตัวอย่างนี้ความคุ้มค่าของการขึ้นราคาก๊าซจึงขึ้นอยู่กับน้ำหนักที่ให้แก่ผลกระทบต่อผู้ใช้ก๊าซหุงต้มว่ามากหรือน้อยกว่า 1.5 เท่าของผลกระทบต่อผู้ผลิตและผู้จำหน่ายก๊าซ

ในการกำหนดน้ำหนักของกลุ่มผู้ที่ได้รับผลกระทบว่าควรจะเป็นเท่าใดนั้นจะต้องมีการจำแนกกลุ่มผู้ที่สมควรจะได้รับการถ่วงน้ำหนักที่แตกต่างออกมาอย่างชัดเจนไม่ใช่การ “เหมาแข่ง” เช่น ในตัวอย่างของการขึ้นราคาก๊าซนั้น หากรัฐให้ความสำคัญแก่ผลกระทบต่อผู้บริโภคก็จะต้องมีการวิเคราะห์ในรายละเอียดว่ากลุ่มผู้ซื้อก๊าซหุงต้มนั้นประกอบด้วยประชาชนทั่วไปก็รายและธุรกิจก็ราย และจะต้องพิจารณาว่าการขึ้นราคาก๊าซนั้นจะทำให้ต้นทุนของภาคธุรกิจเพิ่มขึ้นเพียงใด และต้นทุนที่เพิ่มขึ้นดังกล่าวจะถูกผ่านต่อไปยังผู้บริโภคมากน้อยเพียงใด หากการศึกษาพบว่าภาคธุรกิจจะต้องรับภาระต้นทุนที่สูงขึ้นเองโดยไม่สามารถผ่านต่อไปยังผู้บริโภคด้วยข้อจำกัดของสภาพการแข่งขันในตลาดแล้ว ผลกระทบต่อภาคธุรกิจที่เป็นผู้ใช้ก๊าซหุงต้มที่เสียประโยชน์จากการขึ้นราคาก๊าซก็จะไม่ได้รับการถ่วงน้ำหนักที่แตกต่างไปจากผลกระทบต่อผู้ผลิตก๊าซซึ่งเป็นผู้ได้รับผลประโยชน์

อนึ่ง โดยทั่วไปแล้ว การโอนย้ายกำไรจากผู้ประกอบการรายหนึ่ง (ผู้ใช้ก๊าซ) ไปยังผู้ประกอบการอีกรายหนึ่ง (ผู้ผลิตและจำหน่ายก๊าซ) ไม่ควรได้รับน้ำหนักที่แตกต่างกันมิฉะนั้นจะเป็นการเลือกปฏิบัติยกเว้นในกรณีของธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อมที่รัฐอาจต้องการให้ความช่วยเหลือเป็นพิเศษ

ตัวอย่างของการประเมินผลกระทบของกฎกติกาการกำกับดูแลที่มีผลกระทบต่อกลุ่มผู้ได้และผู้เสียที่มีนัยเชิงสังคมได้แก่กรณีของการมีมาตรการกำหนดโควตาการนำเข้ารถยนต์ในสหรัฐอเมริกาในช่วงปี ค.ศ. 1980 เพื่อคุ้มครองอุตสาหกรรมรถยนต์ในประเทศ การประเมินผลกระทบของมาตรการดังกล่าวพบว่า ผู้บริโภคต้องแบกรับภาระรถยนต์ที่สูงขึ้นเฉลี่ยแล้วประมาณ 105,000 – 204,235 เหรียญ สหรัฐ ต่อการจ้างงาน 1 คนต่อปีในอุตสาหกรรมการผลิตรถยนต์ซึ่งเป็นวงเงินที่สูงกว่าเงินเดือนของพนักงานเหล่านั้น⁵ นอกจากนี้แล้ว ภาระที่พนักงานอุตสาหกรรมรถยนต์ต้องแบกรับอาจไม่ได้สูงเท่ากับเงินเดือนที่สูญเสียไปเพราะพนักงานบางรายย่อมสามารถหางานทำใหม่ได้แม้อัตราเงินเดือนอาจต่ำกว่าเดิม ดังนั้น ในภาพรวมแล้ว มาตรการในการจำกัดการนำเข้ารถยนต์เพื่อคุ้มครองอุตสาหกรรมภายในประเทศไม่คุ้มทุน

อย่างไรก็ดี แม้การยกเลิกการคุ้มครองหรือการปฏิเสศที่จะให้การคุ้มครองอุตสาหกรรมรถยนต์จะเป็นทางเลือกที่มีประสิทธิภาพสูงกว่า แต่ปัญหาการตกงานของพนักงานในอุตสาหกรรมรถยนต์มีผลกระทบค่อนข้างรุนแรงเมื่อเทียบกับผลได้จากการซื้อรถยนต์ได้ในราคาต่ำลง ในกรณีนี้อาจมีการให้น้ำหนักผลกระทบต่อพนักงานมากกว่าผลกระทบต่อผู้บริโภค แต่หากสุดท้ายแล้ว การคำนวณผลประโยชน์ต้นทุนยังคงแสดงว่ามาตรการในการจำกัดการนำเข้ารถยนต์นั้นไม่คุ้มทุน รัฐก็ควรจะเดินหน้าในการยกเลิกมาตรการดังกล่าวหากแต่ต้องหามาตรการในการชดเชยหรือเยียวยาผู้ที่ได้รับผลกระทบเพื่อที่จะลดแรงต้าน

การเยียวยาหรือการบรรเทาภาระของกฎหมาย

แนวทางการบรรเทาหรือเยียวยาภาระต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายแก่ผู้ที่เสียประโยชน์นั้นมีวิธีการที่หลากหลาย โดยแยกได้เป็น 4 วิธีการ คือ (1) การให้เงินชดเชย (2) การให้ความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาความเดือดร้อน (3) การให้ระยะเวลาในการปรับตัว และ (4) การให้ช้อยกเว้นจากข้อบังคับของกฎหมาย การเลือกทางใดทางหนึ่งขึ้นอยู่กับภาระทางการคลังที่รัฐต้องแบกรับและผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคมโดยรวม ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

(1) การให้เงินชดเชย

การให้เงินชดเชยมักเป็นทางเลือกที่ใช้กับผู้บริโภคที่มีรายได้น้อย เพราะมีความต้องการการชดเชยที่เป็นเงินมากที่สุด การชดเชยนั้นอาจเป็นในรูปแบบของการได้รับสิทธิในการซื้อก๊าซหุงต้ม

⁵ Michael J. Trebilock, Marsha J. Chandler and Robert Howse (2001), Trade and Transitions: A Comparative Analysis of Adjustment Policies”, London, Routledge Publication. ดาวน์โหลดได้ที่ <http://f3.tiera.ru/1/genesis/580-584/581000/08d803d00f910dfb0fb36d48ec1623cb>, 26 December 2013.

ในราคาต่ำกว่าราคาที่ขายทั่วไป หรือ การได้รับเงินชดเชยเป็นก้อน หลักเศรษฐศาสตร์ชี้ว่า การให้เงินเป็นก้อนมีประสิทธิภาพมากกว่าเพราะไม่บิดเบือนกลไกตลาด เช่น ในกรณีที่รัฐมีมาตรการที่อนุญาตให้ผู้มีรายได้น้อยกว่าเกณฑ์ที่กำหนดสามารถซื้อก๊าซหุงต้มในราคาต่ำกว่าตลาดก็จะทำให้มีการสวมสิทธิ์โดยภาคธุรกิจอาจอ้างให้ผู้มีรายได้น้อยซื้อก๊าซเพื่อลดต้นทุน เป็นต้น ดังที่เกิดขึ้นจริงในประเทศไทยที่มีการนำก๊าซหุงต้มไปใช้กับรถยนต์ซึ่งต้องซื้อก๊าซในราคาที่สูงกว่า

(2) การให้ความช่วยเหลือในการปรับตัว

การให้ความช่วยเหลือในรูปแบบอื่นๆ ที่ไม่ใช้เงินมักใช้กับธุรกิจหรือแรงงานที่มีโอกาสในการสร้างรายได้ การเปิดเสรีทางการค้าและการลงทุนซึ่งมีผลกระทบต่ออุตสาหกรรมและแรงงานในประเทศดังเช่นในกรณีของการยกเลิกโควตาการนำเข้ารถยนต์ในสหรัฐอเมริกาที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น รัฐมักมีมาตรการในการช่วยเหลือธุรกิจและพนักงาน เช่น การช่วยเหลือในการหางานใหม่ การช่วยเหลือในการฝึกอบรมให้พนักงานที่ถูกปลดออกจากการสามารถหางานใหม่ได้ เป็นต้น การให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้ตกงาน เช่น การประกันการว่างงานมักเป็นมาตรการระยะสั้นเพราะนอกจากจะสร้างภาระทางการคลังแล้ว ยังเป็นการสร้างแรงจูงใจให้พนักงานที่ตกงานไม่ขวนขวายหางานใหม่ ซึ่งจะทำให้ประเทศสูญเสียแรงงานที่สามารถสร้างรายได้ให้แก่ประเทศอีกด้วย

(3) การให้ระยะเวลาในการเตรียมตัว

การให้ระยะเวลาในการเตรียมตัวแก่ผู้ที่จะได้รับผลกระทบในทางลบมักใช้กับภาคธุรกิจ เนื่องจากการประกอบธุรกิจนั้นจะต้องมีการวางแผนล่วงหน้า โดยเฉพาะธุรกิจที่มีการลงทุนสูง จะต้องมีการประมาณการความคุ้มค่าของการลงทุนภายใต้สภาพแวดล้อมของตลาดที่คาดการณ์ล่วงหน้า การเปลี่ยนแปลงกฎกติกาของภาครัฐย่อมทำให้การประมาณการดังกล่าวคลาดเคลื่อน ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงของกฎระเบียบของภาครัฐจึงเป็นปัจจัยเสี่ยงทางธุรกิจที่สำคัญ ด้วยเหตุผลดังกล่าว การเปลี่ยนแปลงกฎกติกาการกำกับดูแลที่มีผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญต่อธุรกิจ จึงไม่ควรดำเนินการอย่างกะทันหัน

ตัวอย่างเช่นในกรณีของการเจรจาเปิดเสรีการค้าและการลงทุนนั้น มักมีระยะเวลาของการเปิดเสรีที่ชัดเจนเพื่อให้ผู้ประกอบการมีโอกาสดำเนินการปรับตัวเพื่อรองรับกับภาวะการแข่งขันที่จะรุนแรงมากขึ้น เช่น กรณีของออสเตรเลียที่มีการกำหนดระยะเวลาในการลดอัตราภาษีศุลกากรที่ทำให้การคุ้มครองอุตสาหกรรมสิ่งทอในประเทศที่ชัดเจน เพื่อให้อุตสาหกรรมดังกล่าวมีเวลาปรับตัว หรือ ในกรณีของประเทศไทยได้มีการเจรจาให้มีการเปิดเสรีการนำเข้านมผงจากออสเตรเลียภายใต้

⁶ Weller, Sally (2007), Retailing, Clothing and Textiles Production in Australia, Working paper no. 29, Victoria University, Melbourne, สามารถดาวน์โหลดได้ที่ <http://www.cfses.com/documents/wp29.pdf> 26 December 2013.

ความตกลงการค้าเสรีไทย-ออสเตรเลียในปี พ.ศ. 2567 หรือ 20 ปีหลังจากที่มีการลงนามในข้อตกลงการค้าเสรีในปี พ.ศ. 2547 เนื่องจากผู้ผลิตนมโคในออสเตรเลียมีต้นทุนต่ำกว่าผู้ผลิตในประเทศไทยอย่างมีนัยสำคัญ แต่เนื่องจากรัฐบาลมิได้มีมาตรการใดๆ ในการรองรับการเปิดเสรีที่จะเกิดขึ้น⁷ การผ่อนระยะเวลาการเปิดเสรีดังกล่าวจึงไม่เป็นประโยชน์ใดๆ ในการให้โอกาสผู้ผลิตในประเทศปรับตัว

(4) การให้การยกเว้นจากการบังคับของกฎหมายแก่ผู้ประกอบการรายเดิม (Grandfather Clause)

การให้การยกเว้นจากข้อบังคับของกฎหมายแก่ผู้ประกอบการรายเดิมในตลาดอาจมีความจำเป็นหากผู้ประกอบการรายเดิมมีค่าใช้จ่ายในการปรับตัวสูงมาก เช่น ในกรณีที่ประเทศไทยมีคำริที่จะเปลี่ยนนิยามของนิติบุคคลต่างชาติตาม พ.ร.บ. การประกอบกิจการของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 ให้เข้มงวดมากขึ้น โดยให้นับรวมถึงการถือหุ้นทางอ้อมและการถือหุ้นที่มีสิทธิออกเสียงด้วยจากเดิมที่พิจารณาเฉพาะจากการถือหุ้นสามัญเท่านั้น การเปลี่ยนแปลงนิยามดังกล่าวจะส่งผลให้นิติบุคคลไทยจำนวนมากกลายเป็นนิติบุคคลต่างด้าวเนื่องจากการพิจารณาหุ้นส่วนต่างชาติแบบใหม่ ทำให้สัดส่วนหุ้นส่วนต่างชาติที่คำนวณได้เกินกึ่งหนึ่ง แม้มาตรการดังกล่าวจะช่วยป้องกันการถือหุ้นแทนและนิยามดังกล่าวก็สอดคล้องกับมาตรฐานสากล แต่จะมีผลทำให้เกิดการถอนทุนครั้งใหญ่ของผู้ถือหุ้นต่างชาติในธุรกิจบริการซึ่งมีข้อจำกัดหุ้นส่วนต่างชาติไว้ไม่เกินกึ่งหนึ่ง ซึ่งอาจทำให้เกิดความเสียหายแก่เศรษฐกิจในภาพรวม การให้การยกเว้นการถือหุ้นของต่างชาติที่มีอยู่เดิมจะช่วยป้องกันมิให้เกิดปัญหาดังกล่าวได้

2.8 ตัวอย่างรายงานการประเมินผลกระทบของกฎหมายในต่างประเทศ

ในประเทศที่พัฒนาแล้ว การออกกฎหมายใดๆ จะต้องมีการประเมินผลกระทบต่อกลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้อง และต่อเศรษฐกิจและสังคมในวงกว้าง ในเว็บไซต์จึงมีรายงานการประเมินผลกระทบของการออกกฎระเบียบของหน่วยงานของรัฐต่างๆ จำนวนมาก เช่น ในการกำหนดมาตรฐานการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและประสิทธิภาพในการเผาผลาญเชื้อเพลิงของยานพาหนะที่มีเครื่องยนต์ขนาดใหญ่ (เช่น รถบรรทุก) ของสำนักงานการขนส่งและคุณภาพอากาศ กระทรวงสิ่งแวดล้อมของสหรัฐอเมริกา ได้มีการจัดทำรายงานผลกระทบของการกำหนดมาตรฐานดังกล่าวต่อต้นทุนในการประกอบธุรกิจของบริษัทรถบรรทุก เพื่อที่จะคำนวณต้นทุนต่อหน่วยในการลดก๊าซเรือนกระจก (ดอลลาร์ต่อตัน) รวมทั้งประเมินผลกระทบในด้านสุขภาพและสิ่งแวดล้อมด้วย รายงานดังกล่าวมีความยาวเกือบ 400 หน้า⁸

⁷ ในทางตรงกันข้าม การเพิ่มราคาประกันนมโคสดยังทำให้ผู้เลี้ยงโคนมที่มีต้นทุนสูงเข้ามาในธุรกิจมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง

⁸ Draft Regulatory Impact Analysis: Proposed Rulemaking to Establish Greenhouse

ออสเตรเลียเป็นประเทศที่มีการทำ RIA อย่างเป็นระบบ เว็บไซต์ของรัฐบาลมลรัฐวิกตอเรียได้อัปโหลดรายงาน RIA ทุกฉบับไว้ที่เว็บไซต์ www.vcec.vic.gov.au คณะผู้วิจัยได้เลือกรายงานหนึ่งฉบับซึ่งอ่านเข้าใจง่ายมาเป็นตัวอย่างในการทำ RIA ตามที่ปรากฏในหัวข้อต่อไปนี้

2.8.1 กฎหมายการปฏิรูประบบการศึกษาแบบโฮมสคูลของมลรัฐวิกตอเรีย ประเทศออสเตรเลีย⁹

กฎหมายการปฏิรูปการศึกษาและการเรียนรู้ ปี พ.ศ. 2549 ของมลรัฐวิกตอเรีย ประเทศออสเตรเลีย (Education and training reform Act 2006) ระบุวัตถุประสงค์ในการให้การศึกษาอย่างมีคุณภาพและโอกาสในการเรียนรู้สำหรับประชากรในมลรัฐทุกคน ซึ่งหมายรวมถึงการให้การศึกษาทั้งในระบบโรงเรียนและแบบโฮมสคูล (Home school) ที่ผู้ปกครองจัดการศึกษาให้ลูกที่บ้านโดยไม่ต้องไปโรงเรียน

กฎหมายฉบับนี้มีจุดอ่อนที่มิได้กำหนดให้มีการขึ้นทะเบียนการศึกษาแบบโฮมสคูล ทำให้รัฐบาลไม่ทราบข้อมูลเกี่ยวกับจำนวนนักเรียนในระบบโฮมสคูลและคุณภาพของการศึกษาที่บ้าน เนื่องจากที่ผ่านมามีการขึ้นทะเบียนการศึกษาแบบโฮมสคูลโดยสมัครใจเพียง 100 กว่ารายเท่านั้น

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงมีการเสนอร่างกฎหมายการปฏิรูปการศึกษาและการเรียนรู้แบบโฮมสคูล (the proposed Education and training reform (Home Schooling) regulations 2006) ซึ่งบังคับให้มีการจดทะเบียนการศึกษาแบบโฮมสคูลเพื่อช่วยให้รัฐบาลสามารถจัดเก็บข้อมูลของเด็กที่ได้รับการศึกษาแบบโฮมสคูลได้อย่างครบถ้วน และสามารถแยกแยะความแตกต่างระหว่างเด็กที่ได้รับการศึกษาแบบโฮมสคูลกับเด็กที่ไม่ได้ไปโรงเรียนและไม่ได้รับการศึกษา (truants) หากร่างกฎหมายผ่านการบังคับใช้จะช่วยใช้รัฐบาลสามารถวางแผนการให้การศึกษาแก่เด็กในมลรัฐได้อย่างทั่วถึง

ทั้งนี้ ได้มีการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบของการออกกฎหมายดังกล่าว ซึ่งมีหลักเกณฑ์ที่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ของ OECD ที่ได้กล่าวมาแล้ว โดยมีรายละเอียดดังนี้

Gas Emissions Standards and Fuel Efficiency Standards for Medium and Heavy Duty Engines and Vehicles ดาวน์โหลดได้ที่ www.nhtsa.gov/staticfiles/rulemaking/.../HD_FE_GHG_DRIA_101025.pdf 26 December 2013.

⁹ ที่มา: *Registration of home schooling Regulatory Impact Statement*, Department of Education, Australia, February 2007. สามารถดาวน์โหลดได้ที่ [http://www.vcec.vic.gov.au/CA256EAF001C7B21/WebObj/HomeSchoolingRIS/\\$File/Home%20Schooling%20RIS.pdf](http://www.vcec.vic.gov.au/CA256EAF001C7B21/WebObj/HomeSchoolingRIS/$File/Home%20Schooling%20RIS.pdf) 26 December 2013

1. วัตถุประสงค์ในการออกกฎหมาย

ร่างกฎหมายนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ

- ให้มั่นใจว่าผลลัพธ์ของการให้การศึกษาอย่างมีคุณภาพสำหรับเด็กในระบบโฮมสคูล และเด็กที่ไม่ได้รับการศึกษาเกิดประสิทธิภาพและความคุ้มค่าสำหรับผู้ที่มีส่วนได้เสียและผู้เสียภาษี
- เติมเต็มวัตถุประสงค์ในการให้การศึกษาอย่างมีคุณภาพและโอกาสในการเรียนรู้สำหรับประชากรในมลรัฐทุกคนภายใต้กฎหมายการปฏิรูปการศึกษาและการเรียนรู้ ปี พ.ศ. 2549
- แยกแยะความแตกต่างระหว่างเด็กในระบบโฮมสคูลกับเด็กที่ไม่ได้รับการศึกษาเพื่อช่วยให้รัฐบาลเข้าใจสภาพปัญหาของเด็กที่ไม่ได้รับการศึกษาและให้ความช่วยเหลือให้ได้รับการศึกษาที่เหมาะสม
- ควบคุมคุณภาพของการให้การศึกษาแบบโฮมสคูลตามข้อบังคับที่รัฐบาลกำหนดให้

2. ลักษณะของปัญหาที่ต้องการแก้ไข

ปัญหาในภาพรวมที่เกิดขึ้นกับรัฐบาลคือ รัฐมนตรีไม่มีอำนาจในการดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ภายใต้กฎหมายการปฏิรูปการศึกษา ในการให้การศึกษาภาคบังคับที่มีคุณภาพกับเด็กทุกคนในมลรัฐ เนื่องจากขาดข้อมูลจำนวนนักศึกษาและเนื่องจากกฎหมายมิได้กำหนดขั้นตอนให้ผู้ปกครองของเด็กโฮมสคูลต้องแสดงหลักฐานข้อมูลเพื่อแสดงให้รัฐบาลมั่นใจว่าสามารถให้การศึกษาแบบโฮมสคูลตามหมวดสาระการเรียนรู้ที่รัฐบาลกำหนดไว้อย่างครบถ้วน ทำให้เด็กโฮมสคูลอาจไม่ได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพและมีสาระที่ครบถ้วนดังเช่นเด็กในระบบการศึกษาในโรงเรียน นอกจากนี้ รัฐบาลยังไม่สามารถจำแนกความแตกต่างระหว่างเด็กในระบบโฮมสคูลกับเด็กที่ไม่ได้รับการศึกษาเพื่อให้ความช่วยเหลือแก่เด็กที่ไม่ได้รับการศึกษาให้ได้รับการศึกษาที่เหมาะสมได้

ในปัจจุบัน การที่ผู้ปกครองที่ประสงค์จะให้เด็กเข้าสู่ระบบโฮมสคูลไม่ขึ้นทะเบียนไม่ถือว่าขัดต่อกฎหมาย แม้รัฐบาลจะได้กำหนดขั้นตอนการรับจดทะเบียนที่รัฐบาลท้องถิ่น ในทางปฏิบัติ รัฐบาลท้องถิ่นจะแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรไปยังผู้ปกครองของเด็กที่ไม่ได้เข้าสู่ระบบการศึกษาในโรงเรียนว่า กฎหมายกำหนดให้เด็กที่มีอายุตามเกณฑ์การศึกษาภาคบังคับจะต้องได้รับการศึกษา แต่ไม่สามารถบังคับให้ผู้ปกครองมาขึ้นทะเบียนเด็กที่ไม่ได้ไปโรงเรียนได้ ด้วยเหตุนี้ รัฐบาลจึงเกิดความกังวลว่า บางครอบครัวอาจใช้ระบบโฮมสคูลเป็นข้ออ้างในการไม่นำเด็กเข้าสู่ระบบโรงเรียนโดยไม่ให้เด็กได้รับการศึกษาด้วย การขาดเครื่องมือในการจำแนกเด็กทั้งสองกลุ่มนี้จึงเป็นปัญหาที่รัฐบาลต้องแก้ไข เครื่องมือที่จำเป็นได้แก่ ความครบถ้วนและถูกต้องของข้อมูลของเด็กที่เข้าสู่ระบบโฮมสคูลซึ่งสามารถรวบรวมข้อมูลได้โดยการบังคับใช้ร่างกฎหมายการศึกษาระบบโฮมสคูลนี้

ในการวิเคราะห์ขนาดของปัญหา รายงานดังกล่าวได้ประมาณการจำนวนเด็กที่อยู่ในระบบโฮมสคูลในรัฐวิกตอเรีย โดยมีวิธีการประมาณการสามวิธี วิธีแรก จะเป็นการประมาณการจากจำนวนเด็กในช่วงอายุ 6-14 ปีที่ไม่เข้าสู่ระบบโรงเรียน โดยคำนวณจากจำนวนเด็กทั้งหมดในช่วงอายุ 6-14 ปีในรัฐวิกตอเรีย ซึ่งเป็นข้อมูลที่สำนักงานสถิติได้รวบรวมไว้ หักด้วยจำนวนเด็กในช่วงอายุ 6-14 ปีที่เข้าสู่ระบบโรงเรียน ผลลัพธ์ที่ได้จะเป็นจำนวนเด็กในระบบโฮมสคูลรวมกับจำนวนเด็กที่ไม่ได้รับการศึกษารวมทั้งสิ้นจำนวน 1,900 ราย

วิธีที่สอง จะประมาณการจากจำนวนเด็กในระบบโฮมสคูลของรัฐวิกตอเรียคือ การใช้ข้อมูลของมลรัฐอื่นในออสเตรเลียเป็นบรรทัดฐาน เนื่องจากมลรัฐอื่นๆ มีการจดทะเบียนในระบบโฮมสคูลและการเก็บรวบรวมข้อมูลอย่างเป็นระบบ ตามที่กฎหมายของแต่ละมลรัฐกำหนดไว้ (ดูตารางที่ 2.6) โดยการหาสัดส่วนจำนวนเด็กที่อยู่ในระบบโฮมสคูลของมลรัฐอื่นๆ ทั้งหมด โดยใช้ผลรวมของจำนวนเด็กในระบบโฮมสคูลในมลรัฐอื่นๆ ทั้งหมดหารด้วยผลรวมของจำนวนเด็กในระบบโรงเรียนทั้งหมดในมลรัฐอื่นๆ จากนั้นนำสัดส่วนที่ได้คูณด้วยจำนวนเด็กในระบบโรงเรียนทั้งหมดในรัฐวิกตอเรีย ผลลัพธ์ที่ได้เท่ากับ 1,810 $\{(4,772/2,175,744)*825,947\}$ ซึ่งเป็นค่าโดยประมาณของจำนวนเด็กในระบบโฮมสคูลในรัฐวิกตอเรีย ภายใต้ข้อสมมติฐานว่าสัดส่วนเด็กโฮมสคูลต่อเด็กในระบบการศึกษาในโรงเรียนในมลรัฐวิกตอเรียเท่ากับสัดส่วนซึ่งเป็นค่าเฉลี่ยของมลรัฐอื่นๆ

ตารางที่ 2.6 จำนวนนักเรียนในระบบโฮมสคูลในมลรัฐอื่นของออสเตรเลีย

มลรัฐ	จำนวนนักเรียนในระบบโฮมสคูล	จำนวนนักเรียนในระบบโรงเรียน
นิวเซาท์เวลส์	1,544	1,107,686
ควีนส์แลนด์	1,474	647,254
ออสเตรเลียตะวันตก	1,304	338,300
แทสเมเนีย	450	82,504
รวม	4,772	2,175,744

ที่มา: *Registration of home schooling Regulatory Impact Statement*, Department of Education, Australia, February 2007. สามารถดาวน์โหลดได้ที่ <http://www.vcec.vic.gov.au/CA256EAF001C7B21/WebObj/HomeSchoolingRIS/SFile/Home%20Schooling%20RIS.pdf> 26 December 2013

วิธีที่สาม เป็นการหาสัดส่วนโดยเลือกบรรทัดฐานที่ใช้เทียบเคียงเฉพาะของมลรัฐนิวเซาท์เวลส์ (NSW) ซึ่งมีขนาดประชากรและความหนาแน่นของประชากรที่ใกล้เคียงกับรัฐวิกตอเรีย (VIC) ในขณะที่มลรัฐควีนส์แลนด์และออสเตรเลียตะวันตกมีขนาดความหนาแน่นของประชากรน้อย

กว่าของวิกตอเรียมาก ทำให้อัตราส่วนเด็กในระบบโฮมสคูลค่อนข้างสูง ส่วนแทสเมเนียมีภูมิประเทศเป็นเกาะซึ่งมีสภาพแวดล้อมและปัจจัยที่ต่างกับวิกตอเรีย วิธีการคำนวณคือ นำจำนวนเด็กในระบบโฮมสคูลในมลรัฐ NSW หารด้วยจำนวนเด็กในระบบโรงเรียนในรัฐ NSW จากนั้นนำสัดส่วนที่ได้คูณด้วยจำนวนเด็กในระบบโรงเรียนทั้งหมดในรัฐ VIC ผลลัพธ์ที่ได้เป็นค่าโดยประมาณของจำนวนเด็กในระบบโฮมสคูลในรัฐ VIC ซึ่งเท่ากับ 1,150 $\{(1,544/1,107,686)*825,947\}$ อย่างไรก็ตาม ตัวเลขนี้จะต่ำกว่าจำนวนเด็กในระบบโฮมสคูลที่แท้จริงเนื่องจากกฎหมาย Education Act 1990 ของมลรัฐ NSW กำหนดให้ผู้ปกครองสามารถขอยกเว้นจากการจดทะเบียนฯ ด้วยเหตุผลทางศาสนา จึงมีนักเรียนโฮมสคูลจำนวนหนึ่งที่ไม่ได้เข้าสู่ระบบ

กล่าวโดยสรุป ตัวเลขที่รัฐวิกตอเรียประมาณการจากข้อมูลที่รวบรวมได้ภายในรัฐวิกตอเรียมีประมาณ 1,900 ราย ในขณะที่หากคำนวณจากสัดส่วนเด็กในระบบโฮมสคูลต่อเด็กในระบบโรงเรียนตามฐานข้อมูลตัวเลขของรัฐ NSW และของมลรัฐอื่นๆ รวมกัน จะได้จำนวนเด็กในระบบโฮมสคูลในรัฐวิกตอเรียระหว่าง 1,150 และ 1,810 คน

ขั้นตอนนี้เป็นกระบวนการคำนวณเพื่อแก้ปัญหาในเบื้องต้นจากการขาดข้อมูลโฮมสคูลในรัฐ VIC ปัญหาอีกประการหนึ่งคือ คุณภาพของโฮมสคูลซึ่งยังไม่มีข้อกำหนดเครื่องมือสำหรับสนับสนุนการให้การศึกษาในระบบโฮมสคูล จึงยังไม่มีหลักประกันใดๆ ว่าเด็กที่รับการศึกษาในระบบโฮมสคูลจะได้รับการเรียนรู้ในสาระวิชาหลักอย่างครบถ้วนเพียงใด

3. อธิบายร่างกฎหมาย อำนาจในการออกกฎหมาย กลุ่มผู้ที่ได้รับผลกระทบ และแนวทางในการบังคับใช้

ร่างกฎหมายฉบับนี้กำหนดให้ผู้ปกครองที่ต้องการจะให้การศึกษาเด็กในระบบโฮมสคูลจะต้องสมัครลงทะเบียนที่ Victorian Registration and Qualification Authority ซึ่งเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลโดยตรง โดยข้อมูลสำหรับการจดทะเบียนประกอบด้วย ชื่อ ที่อยู่ อายุของเด็ก ชื่อที่อยู่ของพ่อแม่ และวันที่จดทะเบียนเข้าสู่ระบบโฮมสคูล ทั้งนี้ ผู้ปกครองต้องแสดงหลักฐานใบสูติบัตรของเด็ก หากเป็นเด็กที่ย้ายถิ่นฐานมาจากที่อื่น สามารถนำหนังสือเดินทางมาแสดงได้หากไม่มีใบสูติบัตร หรือหากเป็นเด็กที่อยู่ในชนบทที่ไม่มีหลักฐานการแจ้งเกิด อาจขอใบรับรองจากแพทย์ที่สามารถพิสูจน์อายุเด็กได้

จะเห็นได้ว่า ร่างกฎหมายเรื่องนี้ กำหนดรายละเอียดข้อมูลเท่าที่จำเป็น และให้ความยืดหยุ่นในเรื่องหลักฐานของเด็กเพื่อเป็นการเพิ่มภาระแก่ผู้ปกครองให้น้อยที่สุดและเพื่อให้ผู้ปกครองสามารถจดทะเบียนเข้าสู่ระบบโฮมสคูลได้อย่างสมบูรณ์ที่สุด อย่างไรก็ตาม ผู้ปกครองต้องเซ็นชื่อเพื่อให้การรับรองว่าจะสามารถให้การศึกษาแก่เด็กได้อย่างครบถ้วนตามกลุ่มสาระวิชาภาคบังคับ และต้อง

แจ้งให้รัฐบาลทราบเป็นลายลักษณ์อักษรทุกปีว่ายังให้การศึกษาแก่เด็กในระบบโฮมสคูลอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้รัฐบาลมีรายละเอียดข้อมูลเกี่ยวกับการศึกษาในระบบโฮมสคูลมากที่สุด

นอกจากนี้ คณะกรรมการที่ปรึกษาระบบโฮมสคูลถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อให้คำปรึกษาแก่สมาชิกในระบบโฮมสคูลทั้งด้านทักษะและประสบการณ์ในการจัดการศึกษาในระบบโฮมสคูล รวมทั้งจัดหาทรัพยากรด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการด้านโฮมสคูลเพื่อสนับสนุนให้กับผู้ปกครองที่จดทะเบียนเข้าสู่ระบบ

กลุ่มผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการออกร่างกฎหมายนี้ประกอบด้วย

1. หน่วยงานที่รับผิดชอบในการดำเนินการในระบบโฮมสคูล ซึ่งจะต้องจัดตั้งและจัดการระบบข้อมูลสำหรับการจดทะเบียนเข้าสู่ระบบโฮมสคูล
2. กลุ่มผู้ปกครองของเด็กในระบบโฮมสคูล ซึ่งประมาณการไว้ว่าน่าจะมีมากกว่า 1,150 รายขึ้นไป จะต้องสมัครลงทะเบียนเข้าสู่ระบบโฮมสคูลและให้การรับรองในการจัดการศึกษากับเด็กให้ครบถ้วนตามกลุ่มสาระวิชาที่รัฐกำหนดไว้ ซึ่งจะต้องมีค่าใช้จ่ายด้านการบริหารจัดการเพิ่มมากขึ้น
3. กลุ่มสาธารณะ ซึ่งจะได้รับผลประโยชน์ทางอ้อมจากการที่รัฐบาลสามารถจำแนกเด็กที่ไม่ได้รับการศึกษาออกมาได้และให้การศึกษาที่เหมาะสมกับเด็กกลุ่มนี้ ซึ่งจะไม่ก่อให้เกิดความเสี่ยงที่จะเป็นภาระของสังคมต่อไปในอนาคต

สำหรับการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้มีการกำหนดบทลงโทษผู้ที่ไม่ให้การศึกษาแก่เด็กในระบบโรงเรียนหรือในระบบโฮมสคูลจะต้องจ่ายค่าปรับวันละ 107.43 ดอลลาร์ออสเตรเลีย นับจากวันที่หน้าที่รับผิดชอบของผู้ปกครองเกิดขึ้นตามที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้ รัฐบาลสามารถเพิกถอนการจดทะเบียนของผู้ที่ไม่ได้ปฏิบัติตามข้อกำหนดได้หากตรวจพบว่าผู้ที่เข้าสู่ระบบโฮมสคูลไม่ได้ให้การศึกษาแก่เด็กอย่างครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนด อนึ่ง รัฐบาลไม่ได้ให้ความสำคัญแก่การลงโทษแก่ผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย แต่จะเน้นเรื่องของการมีข้อกำหนดและขั้นตอนที่เรียบง่ายที่ผู้ปกครองสามารถเข้าถึงและดำเนินการได้ง่าย และไม่เป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติตามกฎหมาย

4. การประเมินผลประโยชน์และต้นทุนของกฎหมาย

ในการประเมินผลประโยชน์และต้นทุนของกฎหมายนั้น ได้มีการจัดกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียกับกฎหมายเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ รัฐบาลรัฐวิกตอเรีย กลุ่มผู้ปกครองในระบบโฮมสคูล และสาธารณชน และได้มีการระบุผลประโยชน์และต้นทุนของกฎหมายต่อกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียแต่ละกลุ่มตามที่ปรากฏในตารางที่ 2.7 ด้านล่าง

ตารางที่ 2.7 ผลประโยชน์และต้นทุนสำหรับกลุ่มผู้ที่ได้รับผลกระทบ

กลุ่มผู้ที่ได้รับผลกระทบ	รัฐบาลรัฐวิกตอเรีย	กลุ่มผู้ปกครองในระบบโฮมสคูล	สาธารณชน
ผลประโยชน์	- สามารถจำแนกและให้การสนับสนุนเด็กที่ไม่ได้รับการศึกษาในระบบโฮมสคูล - เด็กทุกคนได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพตามมาตรฐานขั้นต่ำที่กฎหมายกำหนด	- ได้รับความชัดเจนและความมั่นใจเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ที่ตนพึงได้รับจากการจดทะเบียนเข้าระบบโฮมสคูล - ได้รับสิทธิในการใช้บริการและทรัพยากรต่างๆ ที่ภาครัฐจัดให้สำหรับผู้เข้าสู่ระบบโฮมสคูล	- ได้รับผลประโยชน์ด้านเศรษฐกิจและสังคมจากการที่รัฐสามารถให้การสนับสนุนเด็กที่ไม่ได้รับการศึกษาให้ได้รับการศึกษาที่เหมาะสม
ต้นทุน	- ต้นทุนด้านการเงินและการบริหารจัดการเกี่ยวกับการดำเนินการในการจดทะเบียนในระบบโฮมสคูล	- ต้นทุนด้านการเงินและการบริหารจัดการในการจดทะเบียนและเตรียมหลักฐานประกอบการจดทะเบียน และการดำเนินการในระบบโฮมสคูลตามที่กฎหมายกำหนด	

ที่มา: รวบรวมโดยคณะผู้วิจัย

5. เปรียบเทียบผลประโยชน์และต้นทุน

การวิเคราะห์ผลประโยชน์และต้นทุนของกลุ่มผู้ที่ได้รับผลกระทบสามารถคำนวณได้ตามรายละเอียดดังนี้

• รัฐบาลรัฐวิกตอเรีย

ผลประโยชน์จากการออกร่างกฎหมายนี้สำหรับรัฐบาลรัฐวิกตอเรีย และต่อสาธารณชนในวงกว้าง คือ การมีการศึกษาที่มีคุณภาพสำหรับเด็กโฮมสคูล (ดูรายละเอียดในหัวข้อกลุ่มสาธารณะ)

สำหรับต้นทุนที่เกิดขึ้นจากการบริหารจัดการการจดทะเบียนในระบบโฮมสคูล พบว่า รัฐบาลจะต้องจ้างเจ้าหน้าที่สำหรับดำเนินการในส่วนนี้จำนวน 3 คน การประมาณการต้นทุนของภาครัฐต่อปีคำนวณได้ดังนี้

ประมาณการจำนวนผู้ที่จดทะเบียนเข้าสู่ระบบโฮมสคูล	1,150 ราย
ประมาณการเวลาที่ใช้ต่อการจดทะเบียนหนึ่งราย	0.5 ชั่วโมง
ค่าจ้างเจ้าหน้าที่ 3 คนต่อปี	\$57,425
ชั่วโมงทำงานเฉลี่ยต่อปี	(41 ชั่วโมง * 44 สัปดาห์) = 1,804 ชั่วโมง
ต้นทุนค่าจ้างเจ้าหน้าที่ 3 คนต่อชั่วโมง	\$57,425/1,804 ชั่วโมง = \$31.83 ต่อชั่วโมง
ต้นทุนสวัสดิการอื่นๆ สำหรับเจ้าหน้าที่	= 20.84% ของต้นทุนเงินเดือนต่อชั่วโมง
ต้นทุนด้านการบริหารจัดการ	= 10% ของต้นทุนเงินเดือนและสวัสดิการต่อชั่วโมง
ต้นทุนต่อชั่วโมงทั้งหมด	(\$31.83*120.84%*110%) = \$42.31
ต้นทุนของรัฐบาลทั้งหมด	(1,150*0.5*\$42.31) = \$24,330

จากการคำนวณพบว่า ต้นทุนของรัฐบาลต่อปีในการดำเนินการจดทะเบียนระบบโฮมสคูลเท่ากับ \$24,330 หากคำนวณมูลค่าปัจจุบันสุทธิของต้นทุนทั้งหมดโดยใช้อัตราส่วนคิดลด 5% (Discount rate) เป็นระยะเวลา 10 ปี จะเท่ากับ **\$197,300**

- กลุ่มผู้ปกครองในระบบโฮมสคูล

ผลประโยชน์ของกลุ่มผู้ปกครองในระบบโฮมสคูลคือ การได้รับความชัดเจนและความมั่นใจมากขึ้นเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ที่ตนพึงได้รับจากการจดทะเบียนเข้าสู่ระบบโฮมสคูล รวมทั้งความยืดหยุ่นของข้อกำหนดในร่างกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการศึกษาในระบบโฮมสคูล ส่วนต้นทุนที่เกิดขึ้นสำหรับกลุ่มผู้ปกครองในระบบโฮมสคูลหากมีการส่งเอกสารการจดทะเบียนและการแจ้งต่ออายุรายปีผ่านทางไปรษณีย์สรุปได้ดังนี้

ต้นทุนทางตรง	
จำนวนเด็กในระบบโฮมสคูล	1,150 ราย
ต้นทุนค่าของจดหมายและไปรษณีย์	\$2 (จากการสอบถามกลุ่มผู้ปกครองฯ)
รวมต้นทุนทางตรง	(1,150*\$2) = \$2,300
ต้นทุนทางอ้อม	
จำนวนเด็กในระบบโฮมสคูล	1,150 ราย
เวลาที่ใช้ในการสมัครจดทะเบียนเข้าสู่ระบบโฮมสคูล	1.167 ชั่วโมง
และเวลาในการเตรียมหลักฐานประกอบการสมัคร	
ค่าจ้างเฉลี่ยต่อสัปดาห์	\$1,090
ชั่วโมงทำงานเฉลี่ยต่อสัปดาห์	41 ชั่วโมง
ต้นทุนค่าเสียเวลาของผู้ปกครองต่อชั่วโมง	(1,090*52 สัปดาห์) / (41 ชั่วโมง * 44 สัปดาห์) = \$31.42 ต่อชั่วโมง
รวมต้นทุนทางอ้อม	(1,150*1.167*\$31.42) = \$42,200
รวมต้นทุนของผู้ปกครองระบบโฮมสคูล	\$44,500

จากการคำนวณจะเห็นว่าต้นทุนของผู้ปกครองในการจดทะเบียนเข้าสู่ระบบโฮมสคูลเท่ากับ \$44,500 ต่อปี หากคำนวณมูลค่าปัจจุบันสุทธิของต้นทุนทั้งหมดโดยใช้อัตราส่วนคิดลด 5% (Discount rate) เป็นระยะเวลา 10 ปี จะเท่ากับ \$360,800

กล่าวโดยสรุป ต้นทุนของรัฐบาลและผู้ปกครองจากการดำเนินการเข้าสู่ระบบโฮมสคูลรวมทั้งสิ้นตามมูลค่าปัจจุบันสุทธิของต้นทุนทั้งหมดเป็นระยะเวลา 10 ปีเท่ากับ \$558,100

- สาธารณชน

ร่างกฎหมายนี้ก่อให้เกิดประโยชน์ทั้งในด้านการเงินและเศรษฐกิจต่อสาธารณชนในวงกว้างเนื่องจากช่วยให้รัฐบาลสามารถแยกแยะกลุ่มเด็กในระบบโฮมสคูลและเด็กที่ไม่ได้รับการศึกษา เพื่อจัดเก็บข้อมูลอย่างเป็นระบบ และจัดระบบการศึกษาแก่เด็กในระบบโฮมสคูล พร้อมทั้งให้โอกาสการเรียนรู้และการศึกษาแก่เด็กที่ไม่ได้รับการศึกษาได้อย่างเหมาะสม ซึ่งจะช่วยให้เด็กทุกคนสามารถพัฒนาทักษะการเรียนรู้และปรับใช้กับสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วในปัจจุบัน รวมทั้งเพื่อให้การศึกษาที่มีคุณภาพแก่เด็กทุกคนในมลรัฐวิกตอเรียอย่างทั่วถึง

เนื่องจากผลประโยชน์จากการได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพของเด็กที่อยู่นอกระบบการศึกษาในโรงเรียนค่อนข้างเป็นนามธรรม ประเมินค่าได้ยาก การประเมินผลประโยชน์จึงต้องอิงกับผลการสำรวจความคิดเห็น

การประเมินผลกระทบของการออกกฎหมายนี้พบว่า ไม่มีผลประโยชน์ทางการเงินเกิดขึ้นโดยตรง ผลกระทบทางการเงินมีต้นทุนรวมตามมูลค่าปัจจุบันสุทธิของต้นทุนทั้งหมดเป็นระยะเวลา 10 ปีเท่ากับ \$558,100 ส่วนผลกระทบที่เป็นประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคมคือความมั่นใจในคุณภาพการจัดการด้านการศึกษาในระบบโฮมสคูล และการจำแนกเด็กที่ไม่ได้รับการศึกษาเพื่อให้บริการทางการศึกษาแก่เด็กกลุ่มนี้อย่างเหมาะสม ซึ่งอาจสรุปได้ว่า ผลประโยชน์เหล่านี้มีมูลค่ามากกว่าต้นทุนทางการเงินที่เกิดขึ้น

การพิจารณาผลกระทบที่ประกอบด้วยตัวแปรทั้งในเชิงปริมาณและในเชิงคุณภาพจำเป็นต้องใช้เครื่องมือในการวิเคราะห์เพิ่มเติมเพื่อช่วยในกระบวนการตัดสินใจ เครื่องมือที่รัฐวิกตอเรียนำมาใช้คือ “balanced scorecard” ซึ่งช่วยในการวิเคราะห์ต้นทุนและผลประโยชน์ของร่างกฎหมายรวมทั้งผลกระทบด้านต้นทุนและผลประโยชน์ในภาพรวม โดยการนำวัตถุประสงค์ของร่างกฎหมายมาปรับใช้เพื่อกำหนดเป็นบรรทัดฐานในการประเมินผลกระทบ โดยบรรทัดฐานที่กำหนดขึ้นจะต้องคำนึงถึงการวิเคราะห์เปรียบเทียบสำหรับทางเลือกอื่นๆ ด้วย

บรรทัดฐานที่ถูกกำหนดขึ้นประกอบด้วย

- การจำแนกและสนับสนุนเด็กที่ไม่ได้รับการศึกษา เป็นวัตถุประสงค์หลักของร่างกฎหมาย ซึ่งเป็นตัวแปรเชิงคุณภาพ
- ความมั่นใจในคุณภาพการศึกษา เป็นวัตถุประสงค์หลักของร่างกฎหมาย ซึ่งเป็นตัวแปรเชิงคุณภาพ
- ประสิทธิภาพของต้นทุน ซึ่งรวมถึงต้นทุนของรัฐบาลและผู้มีส่วนได้เสีย เป็นตัวแปรเชิงปริมาณ และเป็นบรรทัดฐานที่กำหนดขึ้นเพื่อใช้วิเคราะห์เปรียบเทียบสำหรับทางเลือกอื่นๆ ด้วย
- ความยืดหยุ่นสำหรับผู้ปกครองในการพัฒนาแผนการศึกษาให้เหมาะสมกับเด็กและสอดคล้องกับข้อกำหนดของร่างกฎหมาย เป็นตัวแปรเชิงคุณภาพ และเป็นบรรทัดฐานที่กำหนดขึ้นเพื่อใช้วิเคราะห์เปรียบเทียบสำหรับทางเลือกอื่นๆ ด้วย

ขั้นตอนถัดไปคือการนำ “balanced scorecard” มาใช้วิเคราะห์ต้นทุนและผลประโยชน์ โดยการเปรียบเทียบระหว่างผลของการออกกฎหมายนี้กับสถานการณ์ปัจจุบัน (status quo) ที่ไม่มีการใช้ร่างกฎหมายนี้ ซึ่งปัจจัยที่นำมาใช้ในการวิเคราะห์จะอ้างอิงกับวัตถุประสงค์ในการออกกฎหมาย และมีการกำหนดคะแนนวัดผลกระทบเป็น 5 ระดับได้แก่

คะแนน	ผลกระทบของร่างกฎหมาย
2	เป็นบวกมาก
1	เป็นบวก
0	เป็นกลาง
-1	เป็นลบ
-2	เป็นลบมาก

การถ่วงน้ำหนักจะให้ความสำคัญกับผลกระทบที่เกี่ยวกับการศึกษาประมาณร้อยละ 60 โดยแบ่งเป็น (1) ผลประโยชน์จากการที่รัฐสามารถให้การสนับสนุนเด็กโฮมสคูลที่ไม่ได้รับการศึกษา และผลกระทบที่เกี่ยวกับการออกกฎหมายรวมร้อยละ 40 ผลลัพธ์คะแนนคำนวณโดยการคูณคะแนนที่ได้รับกับอัตราถ่วงน้ำหนักแต่ละปัจจัย ซึ่งการให้คะแนนจะดูจากการประเมินและการคำนวณต้นทุนที่เกิดขึ้นกับแต่ละกลุ่มที่ได้รับผลกระทบ คะแนนที่ status quo ได้รับจะเป็น 0 เนื่องจากไม่ได้ดำเนินการใดๆ หากร่างกฎหมายได้รับคะแนนรวมเป็นบวกจะถือว่าได้รับประโยชน์เมื่อเปรียบเทียบกับ status quo โดยคะแนนที่ร่างกฎหมายได้รับเท่ากับ 0.5 ซึ่งมากกว่า 0 จึงถือว่าร่างกฎหมายนี้จะให้ประโยชน์กับประชากรในรัฐวิกตอเรียเมื่อเปรียบเทียบกับ status quo (ดูตารางที่ 2.8)

ตารางที่ 2.8 การวิเคราะห์ต้นทุนและผลประโยชน์ของร่างกฎหมายโดยใช้ balanced scorecard

ปัจจัย		ถ่วงน้ำหนัก (%)	status quo		ร่างกฎหมาย	
			คะแนนที่ได้	คะแนนถ่วงน้ำหนัก	คะแนนที่ได้	คะแนนถ่วงน้ำหนัก
การศึกษา	การจำแนกและสนับสนุนเด็กที่ไม่ได้รับการศึกษา	30	0	0	2	0.6
	ความมั่นใจในคุณภาพการศึกษา	30	0	0	1	0.3
กฎหมาย	ประสิทธิภาพของต้นทุน	20	0	0	-1	-0.2
	ความยืดหยุ่น	20	0	0	-1	-0.2
รวม		100	0	0	1	0.5

ที่มา: *Registration of home schooling Regulatory Impact Statement*, Department of Education, Australia, February 2007. สามารถดาวน์โหลดได้ที่ <http://www.vcec.vic.gov.au/CA256EAF001C7B21/WebObj/HomeSchoolingRIS/File/Home%20Schooling%20RIS.pdf> 26 December 2013

6. ทางเลือกอื่นๆ

รัฐบาลได้นำเสนอทางเลือก 2 ทางเลือกเพื่อประกอบการตัดสินใจออกร่างกฎหมายในครั้งนี้ ได้แก่ การจดทะเบียนโดยไม่ต้องกำหนดเงื่อนไขด้านการให้การศึกษา และการจดทะเบียนโดยเพิ่มข้อกำหนดในการจดทะเบียนและการให้การศึกษาที่มากขึ้น

ทางเลือกที่ 1 การจดทะเบียนโดยไม่ต้องกำหนดเงื่อนไขด้านการให้การศึกษา

ทางเลือกนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดระบบการจดทะเบียนและการแจ้งต่ออายุรายปีโดยปราศจากการกำหนดเงื่อนไขในการให้การรับรองที่จะให้การศึกษาแก่เด็กอย่างครบถ้วนตามสาระวิชาหลักที่รัฐกำหนด ซึ่งผลลัพธ์ของทางเลือกนี้ก็ยังช่วยให้รัฐบาลสามารถจำแนกเด็กในระบบโฮมสคูลและเด็กที่ไม่ได้รับการศึกษาโดยการเก็บข้อมูลจากการจดทะเบียน รวมทั้งยังเพิ่มความยืดหยุ่นให้ผู้ปกครองได้มากกว่ารายละเอียดในร่างกฎหมาย แต่อาจจะไม่มีหลักประกันด้านคุณภาพของการศึกษาในระบบโฮมสคูล

ทางเลือกที่ 2 การจดทะเบียนโดยเพิ่มข้อกำหนดในการจดทะเบียนและการให้การศึกษาที่มากขึ้น

ทางเลือกนี้มีการกำหนดเงื่อนไขและขั้นตอนในการจดทะเบียนมากขึ้นโดยการกำหนดให้แจ้งรายละเอียดของพ่อแม่มากขึ้น เช่น ช่องทางในการติดต่อผ่านทางโทรศัพท์หรือไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ รวมทั้งการนำเสนอแผนการจัดการเรียนการสอนของผู้ปกครองในระบบโฮมสคูล

เพื่อให้รัฐบาลพิจารณาประกอบการจดทะเบียน ข้อดีของทางเลือกนี้คือ การได้รับข้อมูลในระบบโฮมสคูลที่ถูกต้องสมบูรณ์ รวมทั้งทำให้ได้รับความมั่นใจในคุณภาพการศึกษาในระบบโฮมสคูลมากขึ้น แต่ในทางตรงกันข้ามกลับเป็นการเพิ่มต้นทุนให้กับทั้งภาครัฐและผู้ปกครอง และยังไม่มีความยืดหยุ่นมากเท่ากับร่างกฎหมาย ซึ่งอาจส่งผลให้จำนวนผู้ปกครองที่จะมาเข้าสู่ระบบโฮมสคูลลดลงได้

7. เปรียบเทียบผลการประเมินผลประโยชน์และต้นทุนของแต่ละทางเลือก

การประเมินผลประโยชน์และต้นทุนของแต่ละทางเลือกสามารถใช้ “balanced scorecard” มาช่วยในการวิเคราะห์ โดยทางเลือกที่ 1 ซึ่งเป็นการจดทะเบียนโดยไม่มีเงื่อนไขข้อกำหนดด้านการเรียนรู้ได้รับคะแนนด้านการจดทะเบียน แต่มีข้อจำกัดด้านคุณภาพการศึกษาจึงไม่ได้รับคะแนนในส่วนนี้ ในขณะที่ทางเลือกที่ 2 ได้คะแนนในด้านการศึกษาอย่างเต็มที่แต่ไม่ได้คะแนนด้านกฎหมายที่เข้มงวดเกินไป

ตารางที่ 2.9 การวิเคราะห์ต้นทุนและผลประโยชน์ของทางเลือกอื่น

ปัจจัย		ถ่วงน้ำหนัก (%)	ทางเลือกที่ 1		ทางเลือกที่ 2	
			คะแนนที่ได้	คะแนนถ่วงน้ำหนัก	คะแนนที่ได้	คะแนนถ่วงน้ำหนัก
การศึกษา	การจำแนกและสนับสนุนเด็กที่ไม่ได้รับการศึกษา	30	2	0.6	2	0.6
	ความมั่นใจในคุณภาพการศึกษา	30	0	0	2	0.6
กฎหมาย	ประสิทธิภาพของต้นทุน	20	-1	-0.2	-2	-0.4
	ความยืดหยุ่น	20	0	0	-2	-0.4
รวม		100	1	0.4	0	0.4

ที่มา: Registration of home schooling Regulatory Impact Statement, Department of Education, Australia, February 2007. สามารถดาวน์โหลดได้ที่ [http://www.vcec.vic.gov.au/CA256EAF001C7B21/WebObj/HomeSchoolingRIS/\\$File/Home%20Schooling%20RIS.pdf](http://www.vcec.vic.gov.au/CA256EAF001C7B21/WebObj/HomeSchoolingRIS/$File/Home%20Schooling%20RIS.pdf) 26 December 2013

8. เปรียบเทียบความคุ้มค่าของทางเลือกอื่นกับร่างกฎหมาย

จากข้อมูลการประเมินผลประโยชน์และต้นทุนของร่างกฎหมาย และของทางเลือกอื่นทั้ง 2 ทางเลือก จะเห็นได้ว่า คะแนนรวมที่ได้รับสำหรับร่างกฎหมายเท่ากับ 0.5 ในขณะที่ทางเลือกอื่นทั้ง 2 ทางเลือกได้คะแนนเท่ากันคือ 0.4 จึงอาจกล่าวได้ว่า การดำเนินการตามร่างกฎหมายจะได้ผลคุ้มค่ากว่าการดำเนินการตามทางเลือกทั้ง 2 ทางเลือก

9. การรับฟังความคิดเห็นจากผู้ที่มีส่วนได้เสีย

คณะกรรมการที่ปรึกษาระบบโฮมสคูลถูกจัดตั้งขึ้นโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ตั้งแต่ช่วงเริ่มต้นของการจัดทำร่างกฎหมายฉบับนี้ โดยมีการประชุมเพื่อให้ความคิดเห็นในการจัดทำร่างกฎหมายจำนวน 3 ครั้ง คณะกรรมการฯ ชุดนี้ประกอบด้วยตัวแทนจากภาคส่วนต่างๆ 7 คน ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นตัวแทนจากกลุ่มผู้ปกครองที่เข้าสู่ระบบโฮมสคูลโดยได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลในการดำเนินการด้านระบบโฮมสคูลมาอย่างต่อเนื่อง จึงเป็นกลุ่มที่มีความเชี่ยวชาญและประสบการณ์เกี่ยวกับระบบโฮมสคูลเป็นอย่างดี และสามารถให้คำปรึกษาแก่คณะกรรมการฯ เกี่ยวกับการจัดการศึกษาในระบบโฮมสคูล โดยข้อคิดเห็นส่วนใหญ่ที่ได้จากคณะกรรมการฯ ได้แก่ กระบวนการที่เหมาะสมในการจดทะเบียน ต้นทุนที่ควรคำนึงถึง และผลประโยชน์ที่กลุ่มผู้ได้รับผลกระทบจะได้รับ เป็นต้น

บทที่ 3

การศึกษาประสบการณ์ในการบังคับใช้ RIA ในประเทศกำลังพัฒนาและประเทศอุตสาหกรรมใหม่

3.1 บทนำ

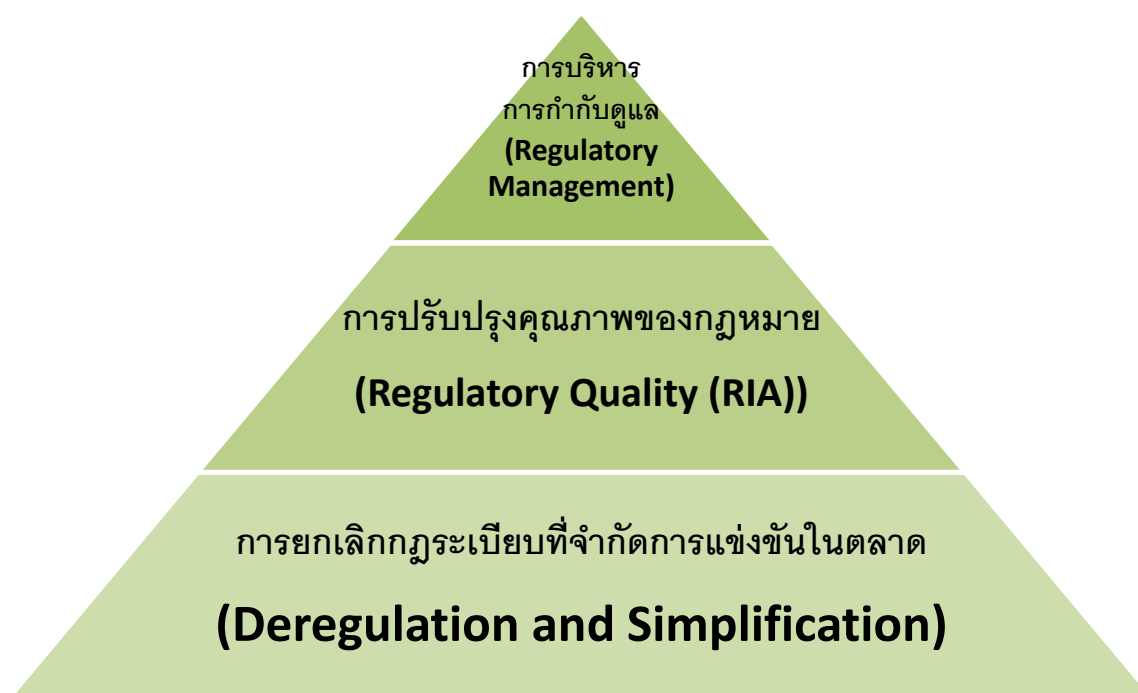
สภาพแวดล้อมในการประกอบธุรกิจในประเทศกำลังพัฒนามักไม่เอื้ออำนวยต่อการประกอบธุรกิจ การลงทุน หรือ การวิจัย ค้นคว้าหรือทำนวัตกรรมเท่าใดนักเนื่องจากศักยภาพและความพร้อมของหน่วยงานราชการที่จำกัด และ กฎระเบียบการกำกับดูแลการบังคับใช้ที่ไม่มีประสิทธิภาพ ทั้งนี้เนื่องมาจากประเทศเหล่านี้ไม่สามารถปฏิรูปกฎระเบียบการกำกับดูแลและองค์กรที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับโครงสร้างทางเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว อันสืบเนื่องมาจากนโยบายของภาครัฐที่อิงกับกลไกตลาดมากขึ้นไม่ว่าจะเป็นการเปิดเสรีด้านการค้าและการลงทุน การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ หรือการยกเลิกกฎระเบียบต่างๆ ภายในประเทศที่จำกัดหรือกีดกันการแข่งขันในตลาด ตัวอย่างเช่น การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ เช่น การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย (ปตท.) อาจไม่เอื้อผลประโยชน์ใดๆ ให้กับเศรษฐกิจของประเทศหรือประชาชนหากการแปรรูปดังกล่าวขาดกฎระเบียบในการกำกับดูแลที่ส่งเสริมให้ผู้ประกอบการรายใหม่สามารถแข่งขันกับรัฐวิสาหกิจรายเดิมซึ่งมีอำนาจตลาดสูงได้ หรือในกรณีของการเปิดเสรีการค้าและการลงทุนนั้น หากไม่มีกฎระเบียบในการกำกับควบคุมคุณภาพของสินค้าหรือผลกระทบของโครงการลงทุนขนาดใหญ่ต่อสิ่งแวดล้อม ประชาชนและประเทศก็จะไม่ได้รับผลประโยชน์จากเงินลงทุนหรือจากการมีสินค้าที่สามารถเลือกซื้อได้มากขึ้นดังที่ควร

การขาดกระบวนการกลั่นกรองความจำเป็นในการออกกฎหมายและคุณภาพของกฎหมายทำให้ผู้ประกอบการหรือนักลงทุนในประเทศกำลังพัฒนามักต้องเผชิญปัญหาเกี่ยวกับการต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบของภาครัฐจำนวนมากที่มีต้นทุนในการปฏิบัติตาม (compliance cost) สูงในขณะที่ไม่มีความชัดเจนว่ากฎระเบียบเหล่านั้นมีความจำเป็นมากน้อยเพียงใด และเมื่อมีการบังคับใช้แล้ว เป็นประโยชน์ต่อประเทศหรือประชาชนจริงหรือไม่ นอกจากนี้แล้ว กฎกติกากำกับดูแลในประเทศกำลังพัฒนามักให้อำนาจแห่งดุลยพินิจอย่างกว้างขวางแก่บุคคล คณะบุคคล หรือหน่วยงานที่มีอำนาจในการบังคับ ทำให้เกิดความเสี่ยงในทางธุรกิจและเปิดโอกาสให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันอีกด้วยซึ่งบั่นทอนความเชื่อมั่นของทั้งนักลงทุนและประชาชน

การปฏิรูปกฎระเบียบในการกำกับดูแลนั้นมี 3 ขั้นตอนดังนี้¹⁰ (ตามรูปที่ 3.1 ด้านล่าง)

1. การยกเลิกกฎระเบียบที่เป็นการจำกัดหรือกีดกันการแข่งขัน (deregulation and Simplification) เช่น การยกเลิกการผูกขาดกิจการของรัฐวิสาหกิจ การยกเลิกระบบโควตาในการนำเข้าสินค้าบางประเภท เป็นต้น
2. การปรับปรุงคุณภาพของกฎระเบียบในการกำกับดูแล โดยการใช้เครื่องมือต่างๆ รวมถึง RIA
3. การบริหารจัดการระบบการกำกับดูแล (regulatory management) ซึ่งหมายถึง องค์ประกอบของนโยบาย เครื่องมือ และ โครงสร้างสถาบันในการตรวจสอบคุณภาพของการกำกับดูแลของภาครัฐ

รูปที่ 3.1 ขั้นตอนในการปฏิรูปกฎระเบียบของภาครัฐ



ที่มา: Jacobs and Associates (2003), Assisting Economic Transition: An RIA Strategy for Developing Countries. Presentation at the Conference on “Regulatory Impact Assessment: Strengthening Regulatory Policy and Practice, Centre on Regulation and Competition, University of Manchester, 26-27 November 2003. สามารถดาวน์โหลดได้ที่ <https://www.wbginvestmentclimate.org/uploads/8.DevelopingCountriesManchester.pdf> 26 December 2013.

¹⁰ Jacobs and Associates (2003), Assisting Economic Transition: An RIA Strategy for Developing Countries. Presentation at the Conference on “Regulatory Impact Assessment: Strengthening Regulatory Policy and Practice, Centre on Regulation and Competition, University of Manchester, 26-27 November 2003.สามารถดาวน์โหลดได้ที่ <https://www.wbginvestmentclimate.org/uploads/8.DevelopingCountriesManchester.pdf> 26 December 2013.

ประเทศกำลังพัฒนาจำนวนมากอยู่ในขั้นตอนของการยกเลิกกฎระเบียบต่างๆ ที่จำกัดหรือกีดกันการแข่งขันในตลาด (deregulation) จากนโยบายการเปิดเสรีการค้าและการลงทุนและอยู่ในขั้นตอนของการจัดทำกฎระเบียบในการกำกับดูแลขึ้นมาใหม่ เช่น ในกรณีประเทศไทยที่ได้มีการยกเลิกกฎหมายที่ให้อำนาจผูกขาดแก่รัฐวิสาหกิจและยกเลิกระบบสัมปทานและมีการตรากฎหมายเพื่อสร้างองค์กรและกรอบกฎกติกาในการกำกับดูแลตลาดภายใต้ระบบการแข่งขันอย่างเสรี เช่น กฎหมายว่าด้วยการประกอบกิจการโทรคมนาคม กิจการวิทยุและโทรทัศน์ กิจการประกันภัย และ กิจการพลังงาน เป็นต้น

ในปัจจุบัน องค์กรกำกับดูแลรายสาขาเหล่านี้มีภารกิจในการออกกฎระเบียบในการกำกับดูแลผู้ประกอบการในกิจการเหล่านี้เพื่อให้การประกอบธุรกิจเหล่านี้สอดคล้องกับเป้าหมายในเชิงเศรษฐกิจและสังคม มีการแข่งขันที่เป็นธรรม และเพื่อที่จะคุ้มครองผู้บริโภค ด้วยเหตุผลดังกล่าว การนำ RIA มาใช้เป็นเครื่องมือในการกลั่นกรองกฎกติกาการกำกับดูแลใหม่ๆ ของภาครัฐจึงเป็นประโยชน์อย่างยิ่งสำหรับประเทศกำลังพัฒนาที่อยู่ในช่วงของการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจและการเปลี่ยนแปลงระบบการบริหารจัดการเศรษฐกิจ

สำหรับการบริหารจัดการระบบการกำกับดูแลซึ่งเป็นพัฒนาการของกระบวนการกำกับดูแลที่ระดับสูงสุดนั้น มักพบเจอในประเทศที่พัฒนาแล้วซึ่งมีองค์กรที่มีภารกิจเฉพาะในการตรวจสอบคุณภาพของกฎระเบียบของภาครัฐ เช่น

- Office of Regulatory Review ในออสเตรเลียซึ่งอยู่ภายใต้ Productivity Commission ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักของรัฐที่ให้คำปรึกษาเกี่ยวกับนโยบายและมาตรการในการกำกับดูแลที่เหมาะสมแก่รัฐบาลในหลายมิติทั้งเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม
- Regulatory Control Council ซึ่งสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีในเยอรมนี หรือ
- Office of Information and Regulatory Affairs ในสหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นสำนักงานที่อยู่ภายใต้ Office of Management and Budget¹¹

ประเทศกำลังพัฒนาส่วนมากยังไม่มีหน่วยงานในลักษณะดังกล่าว ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าการตรวจสอบความจำเป็นในการออกกฎหมายและคุณภาพของกฎหมายยังมิใช่ประเด็นที่รัฐให้ความสำคัญเพียงพอที่จะจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมาเพื่อปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวโดยเฉพาะ

¹¹ Jacobzone, Stephane et al (2007), Indicators of Regulatory Management Systems, OECD Working Paper on Public Governance 2007/4. OECD Publication doi:10.1787/112082475604, สามารถดาวน์โหลดได้ที่ <http://www.oecd.org/gov/39954493.pdf>, 26 December 2013.

ย้อนกลับมาประเด็นของการนำ RIA มาใช้ในประเทศกำลังพัฒนา ประสบการณ์ในต่างประเทศแสดงให้เห็นว่าการนำ RIA มาใช้จะประสบความสำเร็จหากการดำเนินการดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการปฏิรูปเศรษฐกิจของประเทศในภาพรวม ซึ่งมักมีเป้าหมายในการเปิดให้ตลาดมีการแข่งขันมากขึ้น สร้างมาตรฐานในการกำกับดูแลกิจการที่สอดคล้องกับมาตรฐานสากล และลดการทุจริตคอร์รัปชันในระบบเศรษฐกิจ การปฏิรูปดังกล่าวจะต้องได้รับการยอมรับและมีแรงผลักดันจากผู้นำระดับสูงสุดของรัฐบาล (Jacobzone 2007)

การศึกษาประสบการณ์ในการนำ RIA มาใช้ในประเทศกำลังพัฒนาในส่วนต่อไปแบ่งได้เป็นสองส่วน ส่วนแรกจะเป็นการศึกษาประสบการณ์ในประเทศสมาชิกของเอเปก¹² ซึ่งจะครอบคลุมถึงกรณีศึกษาของเศรษฐกิจอุตสาหกรรมใหม่ (Newly Industrialized Economies หรือ NIEs) ซึ่งได้แก่ประเทศสิงคโปร์ ฮองกง เกาหลีใต้ และ ไต้หวันด้วย แม้บางประเทศ เช่น สิงคโปร์ และเกาหลีใต้ จะมีสถานะภาพเป็นประเทศพัฒนาแล้วก็ตามจากระดับรายได้ของประชากรที่สูง เนื่องจากประเทศเหล่านี้ซึ่งล้วนแต่อยู่ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมไม่ต่างจากประเทศไทยมากเท่าใดนักเมื่อเทียบกับประเทศพัฒนาแล้วในตะวันตก ทำให้ประสบการณ์ของประเทศเหล่านี้มีประโยชน์ต่อประเทศไทย และส่วนที่สองเป็นประสบการณ์ของประเทศในทวีปแอฟริกา

3.2 ประสบการณ์ในการนำ RIA มาใช้ในกลุ่มประเทศเอเปก

รายงาน Good Regulatory Practices in APEC Member Economies – Baseline Study ที่จัดทำขึ้นโดย Scott Jacobs ให้แก่ APEC Committee on Trade and Investment Committee on Standard and Conformance เมื่อปี พ.ศ. 2554 ได้ประเมินคุณภาพของกระบวนการออกกฎ ระเบียบของประเทศสมาชิกเอเปกทั้ง 21 ประเทศซึ่งรวมถึงประเทศไทย¹³ โดยการเปรียบเทียบกับมาตรฐานการกำกับดูแลที่ดีของเอเปกและกลุ่มประเทศ OECD (Good Regulatory Practices ของ APEC/OECD) ขอบเขตในการประเมินรวมถึง (1) กระบวนการทางนิติบัญญัติ (rule making activity) (2) การจัดทำ RIA และ (3) กระบวนการรับฟังความเห็นของ

¹² ความร่วมมือทางเศรษฐกิจเอเชีย-แปซิฟิก (เอเปก) (Asia-Pacific Economic Cooperation : APEC) เป็นกลุ่มความร่วมมือทางเศรษฐกิจ ระหว่างเขตเศรษฐกิจในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิกซึ่งก่อตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2532 โดยมีจุดประสงค์ มุ่งเน้นความเจริญเติบโตและการพัฒนาที่ยั่งยืนของภูมิภาค และผลักดันให้การเจรจาการค้าหลายฝ่าย รอบอุรุกวัย ประสบผลสำเร็จ สิทธิประโยชน์ทางการค้าที่สมาชิกเอเปกให้แก่กัน จะมีผลต่อผู้ที่มิได้เป็นสมาชิกเอเปกด้วย สมาชิกประกอบด้วย 21 เขตเศรษฐกิจ ได้แก่ ออสเตรเลีย บรูไนดารุสซาลาม แคนาดา ชิลี สาธารณรัฐประชาชนจีน ฮ่องกง อินโดนีเซีย ญี่ปุ่น สาธารณรัฐเกาหลี มาเลเซีย เม็กซิโก นิวซีแลนด์ ปาปัวนิวกินี เปรู สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ รัสเซีย สิงคโปร์ จีนไทเป ไทย สหรัฐอเมริกา และเวียดนาม

¹³ เอกสารดังกล่าวสามารถดาวน์โหลดได้ที่ aimp.apec.org/documents/2011/SOM/CSOM/11_csom_032.pdf

สาธารณะ (Public consultation mechanisms) ในส่วนของการประเมินการนำ RIA มาใช้นั้นให้ความสำคัญแก่

- ✓ การกำหนดเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ในการนำ RIA มาใช้
- ✓ ความสมบูรณ์ของรายงาน RIA โดยเฉพาะในส่วนของประเมินผลประโยชน์และต้นทุนของทางเลือกอื่นๆ รวมถึงทางเลือกที่จะไม่ออกกฎหมายด้วย
- ✓ การมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบคุณภาพของรายงาน RIA

ผลการศึกษาเกี่ยวกับประสบการณ์ในการนำ RIA ไปใช้ในประเทศกำลังพัฒนาในรายงานดังกล่าวชี้ให้เห็นว่าแม้ประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศมีข้อบังคับให้ต้องมีการจัดทำ RIA ในการเสนอกฎหมาย แต่คุณภาพของ RIA มีปัญหาค่อนข้างมากเนื่องจากประเทศกำลังพัฒนา

- ขาดข้อมูล
- ขาดบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญในการจัดทำ RIA
- ขาดความตระหนักถึงความสำคัญในการทำ RIA และ
- ขาดกระบวนการในการกำหนดนโยบายหรือตรากฎหมายที่ให้ความสำคัญแก่ข้อมูลเชิงประจักษ์ (evidence based) และขาดการมีส่วนร่วมของผู้ที่เกี่ยวข้อง¹⁴

การออกแบบ RIA มาปรับใช้กับประเทศกำลังพัฒนาจึงต้องคำนึงถึงข้อจำกัดเหล่านี้ มิฉะนั้นแล้วการมี RIA ที่ไม่สอดคล้องกับขีดความสามารถขององค์กรและข้อมูลที่มีอยู่จะทำให้หน่วยงานราชการพยายามหลีกเลี่ยงแทนที่จะส่งเสริมการใช้ RIA อย่างไรก็ดี แม้คุณภาพของ RIA ที่ประเทศกำลังพัฒนาจัดทำขึ้นมาจะไม่สมบูรณ์เท่าใดนัก รายงานชิ้นนี้ยืนยันว่า การมี RIA ยังคงเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับประเทศกำลังพัฒนา เพราะ RIA ส่งเสริมให้มีการใช้หลักฐานและข้อมูลเชิงประจักษ์ในการตัดสินใจซึ่งเป็นสิ่งสำคัญยิ่งในการกำหนดนโยบายที่มีคุณภาพของภาครัฐ

นอกจากนี้แล้ว รายงานชิ้นนี้ยังเห็นว่าประเทศกำลังพัฒนาจะได้ประโยชน์จากการมี RIA มากกว่าประเทศที่พัฒนาแล้ว ไม่ใช่เป็นเพราะว่าประเทศกำลังพัฒนามีกฎระเบียบในการกำกับดูแลมากกว่าประเทศที่พัฒนาแล้ว หากแต่เป็นเพราะว่า

¹⁴ Darren Welch and Richard Waddington, 2005, Introducing Regulatory Impact Assessment (RIA) in Developing Countries: The Case of Uganda สามารถดาวน์โหลดได้ที่ <http://www.businessenvironment.org/dyn/be/docs/80/Session3.4WaddingtonDoc.pdf> 26 December 2013.

1. ประเทศกำลังพัฒนามักจะออกกฎหมายที่มีผลในการบิดเบือนกลไกตลาดเนื่องจากแนวทางในการบริหารจัดการระบบเศรษฐกิจมักให้ความสำคัญแก่บทบาทของภาครัฐมากกว่ากลไกตลาด
2. การบังคับใช้กฎหมายในประเทศกำลังพัฒนามักไม่มีประสิทธิภาพ หรือไม่ตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมายทำให้เกิดต้นทุนแก่เศรษฐกิจ หรือ สังคม เช่น การใช้ดุลยพินิจของผู้บังคับใช้กฎหมายเพื่อประโยชน์ของตนเองมากกว่าของสาธารณะ
3. โครงสร้างและสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจของประเทศกำลังพัฒนาเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ทำให้กฎหมายที่มีอยู่เดิมไม่เหมาะสม การบังคับใช้กฎหมายที่ “ล้าสมัย” เหล่านี้กลายเป็นต้นทุนที่ประเทศกำลังพัฒนาต้องแบกรับ ตัวอย่างเช่นกฎหมายที่ให้อำนาจผูกขาดแก่รัฐวิสาหกิจอาจไม่เหมาะสมกับสภาพตลาดในประเทศที่เอื้อให้ภาคเอกชนสามารถเข้ามาแข่งขันกันได้อย่างเสรี
4. ประเทศกำลังพัฒนามักมีหลักนิติธรรม (rule of law) ที่อ่อนแอและศักยภาพของภาคราชการมีจำกัดทำให้สภาพแวดล้อมในการประกอบธุรกิจมีทั้งต้นทุนและความเสี่ยงที่สูง

การศึกษาในส่วนนี้จะให้ความสำคัญแก่ประสบการณ์ในประเทศกำลังพัฒนาในการ (1) ออกแบบ RIA ที่คำนึงถึงข้อจำกัดต่างๆ ที่ได้กล่าวมา และ (2) ประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการนำ RIA ที่ออกแบบไปบังคับใช้ในทางปฏิบัติเพื่อที่จะเป็นแนวทางในการออกแบบ RIA ในประเทศไทย

การศึกษาข้อมูลเกี่ยวกับประสบการณ์ในการนำ RIA มาใช้ในประเทศที่กำลังพัฒนาและประเทศอุตสาหกรรมใหม่ในรายงานชิ้นนี้ตามรายละเอียดข้อมูลรายประเทศที่ได้สรุปไว้ในตารางที่ 3.1 พบว่า RIA เป็นหนึ่งในเครื่องมือสำคัญที่มีการนำมาใช้เพื่อปรับปรุงคุณภาพของกฎหมาย หากแต่ไม่ใช่เครื่องมือเดียว บางประเทศอาจมีการนำกลไกหรือมาตรการอื่นซึ่งมีเนื้อหาที่คล้ายคลึงกับ RIA แต่แตกต่างกันที่รูปแบบมาบังคับใช้ แม้ประเทศที่พัฒนาแล้ว เช่น ประเทศสมาชิก OECD มีการนำ RIA มาใช้ในการตรวจสอบความจำเป็นและความเหมาะสมในการออกกฎหมายเกือบทุกประเทศ แต่ประเทศกำลังพัฒนาซึ่งมีข้อจำกัดด้านประสบการณ์และด้านทรัพยากรที่สามารถใช้ในการจัดทำ RIA หลายประเทศยังไม่มีกฎหมายที่บังคับให้มีการจัดทำรายงาน RIA ในการเสนอกฎหมาย หากแต่มีกลไกอื่นๆ ที่ช่วยในการกลั่นกรองคุณภาพของกฎหมาย เช่น

- **การกำหนดกระบวนการและขั้นตอนในการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ (public consultation)**

ประเทศกำลังพัฒนาและประเทศอุตสาหกรรมใหม่บางประเทศอาจไม่มีการนำ RIA มาใช้ หากแต่มีกระบวนการในการกลั่นกรองคุณภาพของกฎหมายโดยการรับฟังและแลกเปลี่ยน

ความคิดเห็นกับสาธารณชน เช่น ในกรณีของประเทศสิงคโปร์ซึ่งเป็นประเทศที่ได้รับการจัดอันดับเป็นประเทศที่น่าลงทุนมากที่สุดจากรายงาน Doing Business Report ของธนาคารโลก เป็นเวลา 7 ปี ติดต่อกันตั้งแต่ พ.ศ. 2549 – 2555 จากการที่มีกฎ ระเบียบที่เอื้อต่อการประกอบธุรกิจมากที่สุด แม้ สิงคโปร์จะไม่มีกฎหมายบังคับให้มีการจัดทำรายงาน RIA หรือแม้กระทั่งกฎระเบียบที่กำหนดให้ หน่วยงานราชการต้องจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นก่อนที่จะมีการออกกฎหมาย หากแต่รัฐบาลเล็งเห็น ความสำคัญและความจำเป็นในการรับฟังและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับผู้มีส่วนได้เสีย จึงเป็น แนวทางปฏิบัติที่จะมีการจัดรับฟังความเห็นสองรอบก่อนที่จะมีการออกกฎระเบียบใด รอบแรกจะ เป็นการรับฟังความคิดเห็นความจำเป็นและทางเลือกต่างๆ ก่อนที่จะมีการร่างกฎหมายและรอบที่สอง เป็นการรับฟังความคิดเห็นเมื่อมีการร่างกฎหมายแล้ว

นอกจากนี้แล้ว รัฐบาลยังให้ความสำคัญแก่ความโปร่งใสในการดำเนินการโดยมี ข้อกำหนดให้มีการเปิดเผยร่างกฎหมายก่อนและหลังการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะในเว็บไซต์ วิธีการดังกล่าวอาจเหมาะสมสำหรับประเทศที่มีขนาดเล็ก จำนวนประชากรน้อย จึงสามารถเข้าถึง ประชากรส่วนมากได้โดยการจัดเวทีความคิดเห็น การสำรวจความเห็น ฯลฯ

● การทำงานร่วมกับภาคธุรกิจอย่างใกล้ชิด

ฮ่องกงซึ่งได้รับการจัดอันดับความน่าลงทุนเป็นประเทศที่สองรองลงมาจากสิงคโปร์ในปี พ.ศ. 2555 มีโครงสร้างลักษณะทางเศรษฐกิจที่คล้ายคลึงกับสิงคโปร์แต่ไม่มีกฎหมายที่บังคับให้ มีการจัดทำรายงาน RIA เช่นเดียวกัน หากแต่ฮ่องกงมีกระบวนการในการตรวจสอบและทบทวน กฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการประกอบธุรกิจที่มีประสิทธิภาพ ภายใต้คณะกรรมการของภาคเอกชนที่ มีชื่อว่า Business Facilitation Advisory Committee คณะกรรมการดังกล่าวจะเป็นผู้นำเสนอ กฎหมายที่เป็นอุปสรรคในการประกอบธุรกิจต่อภาครัฐ ที่น่าสนใจคือคณะกรรมการดังกล่าวมี Economic Analysis and Business Facilitation ซึ่งมีหน่วยงานของภาครัฐเป็นฝ่ายเลขานุการที่ พร้อมตอบสนองข้อเสนองของภาคธุรกิจทำให้การทำงานร่วมกันระหว่างภาครัฐและเอกชนมี ประสิทธิภาพ

สิงคโปร์มีรูปแบบการทำงานร่วมกันอย่างใกล้ชิดระหว่างภาครัฐและเอกชนเช่นกัน ภายใต้ คณะกรรมการที่มีชื่อว่า Pro-enterprise Panel ซึ่งมีเป้าหมายในการลดกฎระเบียบที่เป็นอุปสรรค ในการประกอบธุรกิจของภาคเอกชนโดยเฉพาะ คณะทำงานดังกล่าวมีเลขาธิการคณะกรรมการ ข้าราชการพลเรือนเป็นประธานและมีตัวแทนของภาคธุรกิจเป็นกรรมการ

● **การมีโครงการเฉพาะกิจที่ตั้งขึ้นมาเพื่อทบทวน (review) คุณภาพของกฎหมายที่มีอยู่เดิม**

ประเทศกำลังพัฒนาบางประเทศมีการนำ RIA มาใช้ในโครงการเฉพาะกิจเพื่อปรับปรุงคุณภาพของกฎหมายที่มีอยู่เดิม อนึ่ง RIA มิได้เป็นเครื่องมือเฉพาะในการกลั่นกรองร่างกฎหมายใหม่ หากแต่สามารถใช้เป็นเครื่องมือในการปรับปรุงหรือทบทวนความจำเป็นในการมีกฎหมายเดิมด้วย โดยขั้นตอนที่ดำเนินการมี 3 ขั้นตอนได้แก่ สร้างฐานข้อมูลกฎหมายหรือระเบียบทางปกครองที่เกี่ยวข้องกับการประกอบธุรกิจ – การทบทวน – การยกเลิก (inventory – review – eliminate) วิธีการในการ “โล่” กฎ ระเบียบที่เป็นอุปสรรคดังกล่าวเรียกว่าวิธีการแบบกิโยติน “guillotine approach”

ประเทศกำลังพัฒนาและประเทศอุตสาหกรรมใหม่บางประเทศให้ความสำคัญแก่การลดกระบวนการและขั้นตอนของภาครัฐที่ไม่มีประสิทธิภาพ มักมีการริเริ่มโครงการในการทบทวนกฎหมายหลักและกฎหมายรองโดยใช้วิธีการแบบกิโยติน ในบางประเทศจะมีการดำเนินการที่มีลักษณะเป็นโครงการเฉพาะกิจที่ทำเป็นครั้งๆ (ad hoc) หรือที่ทำเป็นประจำอย่างต่อเนื่อง

ประเทศเม็กซิโกเป็นประเทศกำลังพัฒนาประเทศแรกที่มีการทบทวนกฎหมายครั้งใหญ่ในช่วงปี พ.ศ. 2548 หลังจากการเข้าร่วมเป็นภาคีของเขตการค้าเสรีทวีปอเมริกาเหนือหรือ NAFTA ซึ่งมีสมาชิก 3 ประเทศได้แก่ สหรัฐอเมริกา แคนาดา และ เม็กซิโกในปี พ.ศ. 2547 การดำเนินการดังกล่าวส่งผลให้มีการยกเลิกกฎระเบียบการกำกับดูแลเกือบครึ่งหนึ่งและมีการปรับปรุงกฎระเบียบที่เหลือให้มีความกระชับและง่ายขึ้น ตั้งแต่นั้นมา การตรวจสอบคุณภาพของกฎระเบียบของภาครัฐกลายเป็นเสาหลักที่สำคัญของการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจของเม็กซิโก

ประเทศเกาหลีใต้ซึ่งเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่มีการทบทวนกฎหมายครั้งใหญ่ในปี พ.ศ. 2541 โดยมีการทบทวนกฎกติกาการกำกับดูแลของภาครัฐถึง 11,000 ฉบับ ในช่วงเวลา 11 เดือน ซึ่งส่งผลให้มีการยกเลิกกฎระเบียบในการกำกับดูแลที่ทบทวนถึงครึ่งหนึ่ง

เวียดนามมีโครงการทบทวนกฎหมายครั้งใหญ่ในลักษณะเดียวกันในปี พ.ศ. 2550-2553 โครงการดังกล่าวได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานระหว่างประเทศจำนวนมาก ได้แก่ สภาหอการค้าสหรัฐอเมริกา (AmCham) สภาหอการค้ายุโรป (EuroCham) บริษัทการเงินระหว่างประเทศ (International Finance Corporation) สำนักงานส่งเสริมการค้าและการลงทุนของเกาหลี (KOTRA) และ สมาคมการค้าของเอกชนอีก 13 สมาคม โดยมีการทบทวนกระบวนการทางปกครองทั้งหมด 6,000 กระบวนการ ซึ่งหลังจากโครงการสิ้นสุดลงแล้วในระยะเวลา 2 ปี มีการยกเลิกประมาณร้อยละ 10 และมีการปรับปรุงให้กระชับและง่ายขึ้นอีก ร้อยละ 77 ของจำนวนกระบวนการทางปกครองที่ทบทวนทั้งหมด การดำเนินการดังกล่าวสามารถประหยัดต้นทุนให้แก่ประเทศได้ถึง 4

พันล้านบาทต่อปี ความสำเร็จของโครงการทำให้เวียดนามจัดตั้งหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการศึกษา ทบทวนกฎหมายโดยเฉพาะขึ้นมา เรียกว่า Administrative Procedure Control Agency

ประเทศกำลังพัฒนาและประเทศอุตสาหกรรมใหม่อื่นๆ เช่น ฮองกง เม็กซิโก และ มาเลเซีย มีกระบวนการในการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายอย่างต่อเนื่องเช่นกัน ในกรณีของฮองกง กระบวนการดังกล่าวจะดำเนินการโดยมีการจัดตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาการเอื้ออำนวยความสะดวก ในการประกอบธุรกิจ (Business Facilitation Advisory Committee) ดังที่ได้กล่าวมาแล้วก่อนหน้านี้ ในขณะที่ประเทศมาเลเซียก็มีหน่วยงานในลักษณะดังกล่าวที่เรียกว่า PEMUDAH (Special Task Force to Facilitate Business) ซึ่งมีเป้าหมายในการปรับปรุงกฎระเบียบที่เป็นอุปสรรคต่อการประกอบธุรกิจ หน่วยปฏิบัติการพิเศษดังกล่าวซึ่งประกอบด้วยตัวแทนจากทั้งภาครัฐและภาคเอกชนขึ้นโดยตรงกับนายกรัฐมนตรี ในช่วงแรก หน่วยงานดังกล่าวจะให้ความสำคัญเฉพาะกับ กระบวนการและขั้นตอนที่มีการประเมินในรายงาน Doing Business ของธนาคารโลกทำให้มาเลเซีย สามารถขยับขึ้นมาจากอันดับที่ 12 ในปี พ.ศ. 2555 เป็นที่ 6 ในปีล่าสุด

● การกำหนดให้กฎหมายทุกฉบับมีอายุ (sunset clause)

เพื่อให้กฎหมายทุกฉบับได้รับการทบทวนความเหมาะสมอย่างเป็นระบบ ประเทศเกาหลีใต้ กำหนดให้กฎหมายทุกฉบับมีอายุ ซึ่งจะต้องมาทบทวนเป็นระยะว่าสมควรที่จะต่ออายุหรือไม่ ในช่วงแรกนั้น ใช้บังคับเฉพาะกฎหมายที่บัญญัติขึ้นมาใหม่ แต่ต่อมาได้ขยายขอบเขตในการบังคับใช้ ให้ครอบคลุมกฎหมายที่มีอยู่เดิมด้วย ในออสเตรเลียก็เคยมีการเสนอให้กฎหมายที่ไม่ได้รับเสียง สนับสนุนในรัฐสภามากกว่าสามในสี่ (super majority) ให้มีอายุห้าปีเพื่อที่จะมีการทบทวน ความเหมาะสมของกฎหมาย

ตารางที่ 3.1 การส่งเสริม “การกำกับดูแลที่ดี” ในประเทศกำลังพัฒนาและประเทศอุตสาหกรรม ใหม่

ประเทศ	RIA บังคับตาม กฎหมายหรือไม่	เป้าหมายในการปฏิรูปกฎหมาย	กลไกอื่น
ทวีปเอเชีย			
จีน	ไม่	ไม่มี	ไม่มี
เกาหลีใต้	ใช่	ส่งเสริมธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อมและ การเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืนยึด หลักการว่ากฎระเบียบของรัฐจะต้องไม่เป็นการแทรกแซงการตัดสินใจของภาคเอกชน	- มีการจัดตั้ง Business Difficulties Resolution Centre ซึ่งเป็นศูนย์ที่รับเรื่อง ร้องเรียนเกี่ยวกับกฎระเบียบของภาครัฐ - มีการออกมาตรการเพื่อผ่อนปรนการบังคับใช้ กฎระเบียบที่เป็นอุปสรรคต่อการประกอบ ธุรกิจเป็นการชั่วคราว Temporary Regulatory Relief เพื่อเป็นการลดต้นทุนของ การประกอบธุรกิจและส่งเสริมการลงทุน

ประเทศ	RIA บังคับตามกฎหมายหรือไม่	เป้าหมายในการปฏิรูปกฎหมาย	กลไกอื่น
			- มีการจัดตั้ง Regulatory Reform Task Force (RRTF) ภายใต้สำนักนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นหน่วยปฏิบัติงานร่วมระหว่างภาครัฐและเอกชนที่มีภารกิจในการเชื่อมโยงปัญหาที่ภาคธุรกิจประสบกับการปรับปรุงแก้ไขกฎระเบียบของหน่วยงานราชการภายใต้กระทรวงต่างๆ
ไต้หวัน	ใช่	ปรับปรุงกฎระเบียบในการประกอบธุรกิจ โดยอิงกับรายงาน Doing Business Report ของธนาคารโลก	มีการให้รางวัลแก่หน่วยงานของรัฐที่มีขั้นตอนที่โปร่งใสและเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำ RIA
ฮ่องกง	ไม่	ตรวจสอบนโยบายของภาครัฐว่าไม่เป็นการสร้างภาระให้แก่ภาคธุรกิจโดยไม่จำเป็น	• ฝ่ายบริหารมีระเบียบภายในที่กำหนดให้การนำเสนอโยบายและร่างกฎหมายของหน่วยงานของภาครัฐต้องมีการประเมินผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมในการประกอบธุรกิจ (partial RIA) • Business Facilitation Advisory Committee เป็นคณะกรรมการภาคเอกชนที่ทำหน้าที่ในการเสนอกฎหมายที่รัฐควรทบทวน คณะกรรมการดังกล่าวมี Economic Analysis and Business Facilitation Unit ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐภายใต้สังกัดกระทรวงการคลังเป็นสำนักงานเลขานุการ
เวียดนาม	ใช่	ไม่มี	• มีกฎระเบียบที่กำหนดให้ กระทรวง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ เทศบาลต้องทบทวนความเหมาะสมของกระบวนการทางปกครองของตน (Decree on Controlling Administrative Procedure)
มาเลเซีย	ไม่	อำนวยความสะดวกในการประกอบธุรกิจของภาคเอกชน โดยให้ความสำคัญในเบื้องต้นแก่กฎระเบียบที่มีการร้องเรียน และกฎระเบียบที่มีการประเมินในรายงาน Doing Business ของธนาคารโลก	• มีการจัดตั้ง PERMUDAH ซึ่งเป็นหน่วยงานกึ่งรัฐกึ่งเอกชนที่มีหน้าที่ในการส่งเสริมความสะดวกและรวดเร็วในสภาพแวดล้อมในการประกอบธุรกิจของภาคเอกชน
สิงคโปร์	ไม่	ไม่มี	• มีการจัดตั้ง Smart Regulation Committee ในส่วนราชการเพื่อทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย และ ส่งเสริมกระบวนการในการร่างกฎหมายที่ดีตามมาตรฐานสากล คณะกรรมการดังกล่าวได้ทบทวนกฎระเบียบทั้งหมด 19,400 ฉบับในช่วงปี พ.ศ. 2545 - 2550 และในปัจจุบันยังคงอยู่ในขั้นตอนของการทบทวนระยะที่สอง

ประเทศ	RIA บังคับตามกฎหมายหรือไม่	เป้าหมายในการปฏิรูปกฎหมาย	กลไกอื่น
			มีการจัดตั้ง Pro-enterprise Panel ซึ่งมีเป้าหมายในการลดกฎระเบียบที่เป็นอุปสรรคในการประกอบธุรกิจของภาคเอกชน โดยเฉพาะ คณะทำงานดังกล่าวมีเลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนเป็นประธาน และมีตัวแทนของภาคธุรกิจเป็นกรรมการ
ฟิลิปปินส์	ไม่	ไม่มี	ไม่มี
อินโดนีเซีย	ไม่	ไม่มี	ในระดับเทศบาลมีการนำ RIA มาใช้บ้าง
ทวีปอเมริกา			
ชิลี	ไม่	ปรับปรุงกฎระเบียบในการประกอบธุรกิจ โดยอิงกับรายงาน Doing Business Report	กฎหมายที่รอการบังคับใช้กับธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อมต้องมีการประเมินต้นทุนที่ SMEs ต้องแบกรับ (partial RIA)
เม็กซิโก	ใช่	การปรับปรุงขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ	

ที่มา: OECD (2012) Sustainability in Impact Assessments: A Review of Impact Assessment System: selected OECD countries and the European Union. สามารถดาวน์โหลดได้ที่ [http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Sustainability%20in%20impact%20assessment%20SG-SD\(2011\)6-FINAL.pdf](http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Sustainability%20in%20impact%20assessment%20SG-SD(2011)6-FINAL.pdf) 26 December 2013.

กล่าวโดยสรุป ประเทศกำลังพัฒนาส่วนมากยังไม่มีการนำ RIA มาบังคับใช้ ต่างจากประเทศอุตสาหกรรมใหม่ คือ ไต้หวันและเกาหลีใต้ อย่างไรก็ตาม การมีกฎหมายที่บังคับให้ต้องมีการจัดทำ RIA มิได้เป็นปัจจัยที่กำหนดคุณภาพของกฎหมาย หากการนำ RIA มาใช้เป็นผลของการผลักดันของบุคคลกลุ่มเล็กๆ ที่มีได้อำนาจในระดับนโยบาย และมีได้เป็นส่วนหนึ่งของยุทธศาสตร์การปฏิรูปการบริหารจัดการระบบเศรษฐกิจของประเทศในภาพรวมซึ่งได้รับการสนับสนุนของฝ่ายการเมืองอย่างชัดเจน

ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วในบทที่ 2 ว่า การนำ RIA มาใช้ในประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศมีแต่ชื่อหากแต่ไม่ได้มีการปฏิบัติอย่างจริงจัง ดังจะเห็นได้จากตารางที่ 3.2 ด้านล่างว่า ประเทศบางประเทศที่ได้รับการจัดอันดับว่ามีกฎระเบียบที่เอื้อต่อการประกอบธุรกิจโดยธนาคารโลกยังไม่มีกฎหมายที่บังคับให้ต้องทำ RIA ในขณะเดียวกัน ประเทศบางประเทศที่มีกฎหมายดังกล่าวกลับได้รับการจัดอันดับในลำดับท้ายๆ อย่างไรก็ตาม การจัดทำดังกล่าวอาจไม่สะท้อนคุณภาพของการกำกับดูแลของภาครัฐในภาพรวม เนื่องจากกรอบในการประเมินคุณภาพของกฎหมายดังกล่าวจำกัดเฉพาะกฎหมายที่เกี่ยวกับการประกอบธุรกิจทำให้ประเทศที่มุ่งเป้าไปที่การปรับปรุงกฎหมายเหล่านี้ โดยเฉพาะอาจได้รับการประเมินที่ดีขึ้น เช่น มาเลเซีย และ ไต้หวัน เป็นต้น หากแต่คุณภาพกฎหมายอื่นๆ อาจไม่ได้รับการพัฒนาในลักษณะเดียวกัน ส่วนประเทศที่นำ RIA มาใช้โดยไม่ได้มุ่งเป้าไปที่

กฎหมายที่มีการประเมินโดยรายงาน Doing Business เช่น เม็กซิโก หรือ เวียดนาม อาจได้รับการจัดอันดับต่ำๆ ซึ่งไม่สะท้อนคุณภาพของการกำกับดูแลของประเทศในภาพรวมที่ดีขึ้น อย่างไรก็ตาม ทัศนคติของ Doing Business ยังคงเป็นข้อมูลที่นักลงทุนใช้อ้างอิงในการตัดสินใจทางธุรกิจ

ตารางที่ 3.2 การจัดอันดับความสะดวกในการประกอบธุรกิจจากรายงาน Doing Business ปี พ.ศ. 2556

ลำดับ - ประเทศ	มี RIA หรือไม่	ลำดับ - ประเทศ	มี RIA หรือไม่
1. สิงคโปร์	ไม่มี	37. ชิลี	ไม่มี
2. ฮองกง	ไม่มี	48. เม็กซิโก	มี
8. เกาหลีใต้	มี	91. จีน	ไม่มี
12. มาเลเซีย	ไม่มี	99. เวียดนาม	มี
16. ไต้หวัน	มี	128. อินโดนีเซีย	ไม่มี
18. ไทย	มี	138. ฟิลิปปินส์	ไม่มี

ที่มา: World Bank (2013) Doing Business Report 2013.

การศึกษารูปแบบและวิธีการในการนำ RIA มาใช้ในประเทศกำลังพัฒนาและประเทศอุตสาหกรรมใหม่ซึ่งเป็นสมาชิกเอเปกทั้ง 5 ประเทศได้แก่ ประเทศเกาหลีใต้ ไต้หวัน ไทย เม็กซิโก และ เวียดนามตามที่ได้สรุปโดยสังเขปในตารางที่ 3.3 ด้านล่าง พบว่า ส่วนมากกฎหมายที่กำหนดให้มีการจัดทำรายงาน RIA มิได้มีการแยกแยะระหว่างกฎหมายหลักและกฎหมายรอง ซึ่งต่างจากในกรณีของประเทศไทยที่กำหนดให้มีการทำ RIA เฉพาะร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาของ ครม. เท่านั้น อย่างไรก็ตาม เนื่องจากข้อจำกัดของทรัพยากรที่ต้องใช้ในการจัดทำรายงาน RIA ซึ่งมีความซับซ้อน ประเทศกำลังพัฒนาและประเทศอุตสาหกรรมใหม่ส่วนมากมักจะจำกัดการทำรายงาน RIA เฉพาะกฎหมายที่ผ่านรัฐสภาเท่านั้นในเบื้องต้น เช่น ไต้หวัน และ เวียดนาม เม็กซิโกกำหนดว่ากฎหมายที่ส่งผลกระทบต่อภาคธุรกิจเท่านั้นที่ต้องทำ RIA สำหรับเกาหลีใต้ไม่ได้ออกแนวทางปฏิบัติในการทำรายงาน RIA ซึ่งระบุว่า กฎหมายที่มี “ผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคมอย่างมีนัยสำคัญ” เท่านั้นที่ต้องทำ RIA ซึ่งหมายถึงกฎหมายที่มีผลกระทบดังต่อไปนี้¹⁵

- มีผลกระทบที่มีมูลค่าเกิน 10,000 ล้านบาท หรือ ประมาณ 300 ล้านบาทต่อปี
- มีผลกระทบต่อประชาชนตั้งแต่ 1 ล้านคนขึ้นไป

¹⁵ OECD (2012) Sustainability in Impact Assessments: A Review of Impact Assessment System: selected OECD countries and the European Union. สามารถดาวน์โหลดได้ที่ [http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Sustainability%20in%20impact%20assessment%20SG-SD\(2011\)6-FINAL.pdf](http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Sustainability%20in%20impact%20assessment%20SG-SD(2011)6-FINAL.pdf) 26 December 2013.

- มีผลในการจำกัดการแข่งขันในตลาด
- มีลักษณะที่ไม่สอดคล้องกับกฎระเบียบที่เป็นมาตรฐานสากล

สำหรับความครบถ้วนสมบูรณ์ของรายงาน RIA นั้น พบว่า มี 3 ประเทศ ได้แก่ เกาหลีใต้ ไต้หวัน และเม็กซิโก ที่มีคู่มือการจัดทำรายงาน RIA ซึ่งกำหนดให้มีการประเมินผลประโยชน์และต้นทุนของการกำกับดูแลของภาครัฐที่ครอบคลุมทางเลือกอื่นๆ ด้วยเพื่อที่จะสามารถใช้ในการพิจารณาเปรียบเทียบกับทางเลือกที่มีการนำเสนอ อย่างไรก็ตาม ทั้ง 3 ประเทศที่กล่าวมาไม่มีข้อกำหนดว่าจะต้องมีการประเมินผลประโยชน์และต้นทุนของทางเลือกในกรณีที่รัฐไม่ออกกฎหมายด้วยหรือที่เรียกว่า baseline assessment ซึ่งมีความสำคัญอย่างยิ่งในการพิจารณาความจำเป็นและความคุ้มค่าในการที่รัฐเข้าไปแทรกแซงก่อนที่จะมีการประเมินและเปรียบเทียบความคุ้มค่าของรูปแบบต่างๆ ของการแทรกแซงของภาครัฐ

ประเทศไทยกับเวียดนามเป็น 2 ประเทศที่ไม่มีข้อกำหนดดังกล่าว ในกรณีของประเทศไทยนั้น มีเพียงการตั้งคำถามว่ามีทางเลือกอื่นๆ ที่สามารถทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการออกกฎหมายหรือไม่ ซึ่งหน่วยงานราชการส่วนมากจะตอบว่า “ไม่มี” โดยไม่ได้มีการเสนอรายละเอียดใดๆ ประกอบ

สุดท้าย ในส่วนของโครงสร้างสถาบันนั้น พบว่าประเทศที่ให้ความสำคัญแก่กระบวนการและขั้นตอนในการจัดทำ RIA มักมีการจัดตั้งหน่วยงานกลางขึ้นมาเพื่อผลักดัน ติดตามและตรวจสอบคุณภาพของการทำ RIA ของหน่วยงานราชการ เช่น ประเทศเกาหลีใต้ และ เม็กซิโก เป็นต้น ประเทศเกาหลีใต้มีหน่วยงานที่เรียกว่า Regulatory Research Centre (RRC) ซึ่งอยู่ภายใต้ Korean Institute of Public Administration (KIPA) ซึ่งเป็นหน่วยงานวิจัยของภาครัฐเกี่ยวกับแนวทางการปรับปรุงการบริหารจัดการของภาครัฐ นอกจากการตรวจสอบเอกสารที่เกี่ยวกับ RIA ทั้งหมดแล้ว RRC ยังเป็นศูนย์กลางข้อมูล RIA อีกด้วย ทั้งนี้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2549 เกาหลีใต้เปิดเผยเอกสารที่เกี่ยวกับ RIA ทั้งหมดต่อสาธารณชนเพื่อให้การดำเนินการมีความโปร่งใสมากขึ้น RRC จึงเปิดเผยเอกสารทั้งหมดในเว็บไซต์ของหน่วยงาน

ตารางที่ 3.3 รูปแบบ RIA ที่นำมาใช้ในประเทศกำลังพัฒนาและประเทศอุตสาหกรรมใหม่

ประเทศ	มีการใช้ RIA กับกฎหมายหลักหรือกฎหมายรอง	รายงาน RIA ต้องมีการประเมินทางเลือกอื่นๆหรือไม่	มีหน่วยงานที่ตรวจสอบคุณภาพของ RIA หรือไม่
เกาหลีใต้	ร่างกฎหมายทุกลำดับชั้น	คู่มือการจัดทำรายงาน RIA ระบุว่าต้องมีการประเมินทางเลือกอื่นๆ เพื่อเปรียบเทียบกับ	Regulatory Research Centre ซึ่งอยู่ภายใต้ Korean Institute of Public Administration (KIPA) เป็นหน่วยงานที่สามารถจัดทำรายงาน RIA แทนหน่วยงานที่เสนอร่างกฎหมายได้ และเปิดเผยเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการร่างกฎหมายทั้งหมดต่อสาธารณชนในเว็บไซต์
ไต้หวัน	ร่างกฎหมายทุกลำดับชั้นแต่เริ่มจากกฎหมายที่ต้องผ่านรัฐสภาในการพิจารณาเท่านั้น	คู่มือการจัดทำรายงาน RIA ระบุว่าต้องมีการประเมินทางเลือกอื่นๆ เพื่อเปรียบเทียบกับหากแต่ไม่ได้ระบุถึงทางเลือกที่รัฐจะไม่กำกับดูแล (baseline assessment)	ไม่มี
ไทย	ร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี	ไม่ได้กำหนด เพียงตั้งคำถามว่ามีทางเลือกอื่นที่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์หรือไม่	ไม่มี
เม็กซิโก	ร่างกฎหมายทุกลำดับชั้นที่ทำให้ภาคธุรกิจมีต้นทุนในการปฏิบัติตามกฎหมาย	คู่มือการจัดทำรายงาน RIA ระบุว่าต้องมีการประเมินทางเลือกอื่นๆ เพื่อเปรียบเทียบกับ	COFEMER หน่วยงานที่จัดทำ public hearing และเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการจัดทำ RIA ทั้งหมดให้แก่สาธารณชน รวมทั้งทำหน้าที่ในการตรวจสอบรายงาน RIA ด้วย
เวียดนาม	ร่างกฎหมายทุกลำดับชั้นที่ออกโดยระดับท้องถิ่น ในเบื้องต้นเน้นเฉพาะร่างกฎหมายที่ต้องผ่าน สภาแห่งชาติ (National Assembly) ซึ่งปฏิบัติหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ	ไม่ได้กำหนด	ไม่มีหน่วยงานที่ตรวจสอบคุณภาพของ รายงาน RIA แต่มีหน่วยงานที่เรียกว่า Administrative Procedures Control Agency มีหน้าที่ในการเสนอแนะรัฐบาลเกี่ยวกับการตรวจสอบกระบวนการและขั้นตอนทางปกครองที่ควรมีการทบทวน และ เป็นหน่วยงานที่บริหารจัดการฐานข้อมูลกฎระเบียบทางปกครองทั้งหมดของประเทศ

ที่มา: OECD (2012) Sustainability in Impact Assessments: A Review of Impact Assessment System: selected OECD countries and the European Union. สามารถดาวน์โหลดได้ที่ [http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Sustainability%20in%20impact%20assessment%20SG-SD\(2011\)6-FINAL.pdf](http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Sustainability%20in%20impact%20assessment%20SG-SD(2011)6-FINAL.pdf) 26 December 2013.

สำหรับประเทศเม็กซิโกนั้นได้มีการจัดตั้งหน่วยงานในลักษณะเดียวกันที่เรียกว่า COFEMER ซึ่งเป็นหน่วยงานที่อยู่ภายใต้กระทรวงเศรษฐกิจที่ถูกจัดตั้งขึ้นมาตามข้อกำหนดของกฎหมายว่าด้วยวิธีการทางปกครองของเม็กซิโกในปี พ.ศ. 2543 หน่วยงานดังกล่าวซึ่งประกอบด้วยพนักงานที่เป็นนักกฎหมายและนักเศรษฐศาสตร์ประมาณ 60 ราย มีเป้าประสงค์ในการสร้างความโปร่งใสให้แก่การบริหารจัดการของภาครัฐ และมีหน้าที่ในการจัดทำการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ และเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการจัดทำ RIA ทั้งหมดให้แก่สาธารณชน รวมทั้งทำหน้าที่ในการตรวจสอบรายงาน RIA ด้วยในลักษณะเดียวกับ RRC ในเกาหลีใต้ ตามข้อกำหนดของกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของเม็กซิโก หน่วยงานของรัฐทุกแห่งที่ต้องการออกกฎกติกาในการกำกับดูแลจะต้องได้รับข้อคิดเห็นจาก COFEMER ก่อนจึงจะประกาศใช้ได้

รายงานผลการประเมินระบบการบริหารการกำกับดูแลของภาครัฐของ OECD ในปี พ.ศ. 2552¹⁶ จัดให้เม็กซิโกและเกาหลีใต้เป็นประเทศสมาชิกที่มีสถาบันที่มีศักยภาพในการบริหารจัดการการปฏิรูปการกำกับดูแลเป็นที่ 5 และที่ 7 จากสมาชิกทั้งหมด 30 ประเทศ การศึกษาในรายละเอียดของการนำ RIA มาใช้ในสองประเทศนี้พบว่า ความสำเร็จเกิดจากการมีเป้าหมายที่ชัดเจนและมีแรงสนับสนุนจากการเมืองซึ่งเป็นผู้กำหนดนโยบายอย่างชัดเจนและต่อเนื่อง

ในกรณีของเกาหลีใต้นั้น มีการนำ RIA มาใช้หลังวิกฤตทางการเงินในภูมิภาคเอเชียในปี พ.ศ. 2540 โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะใช้เป็นเครื่องมือในการปฏิรูปเศรษฐกิจของประเทศในภาพรวมและระบบการเงินในลักษณะเฉพาะเจาะจง การนำ RIA มาใช้ดำเนินการไปพร้อมกับการปฏิรูประบบราชการครั้งใหญ่ของเกาหลีใต้ซึ่งต้องการจะเปลี่ยนทัศนคติเดิมๆ ของข้าราชการจากการมองว่าตนเป็นผู้ปกครองมาเป็นผู้ที่อำนวยความสะดวกแก่ภาคธุรกิจซึ่งเป็นหัวใจของการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ด้วยเหตุผลดังกล่าว การจัดทำรายงาน RIA จึงให้ความสำคัญแก่กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประกอบธุรกิจ และการเปิดเสรีตลาดสินค้า บริการและการลงทุนมากกว่าที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมหรือประเด็นทางสังคมอื่นๆ (อ่านรายละเอียดเพิ่มเติมได้ในกล่องข้อมูลที่ 1)

¹⁶ OECD Regulatory Policy Committee (2009) Indicators of Regulatory Management Systems.

กล่องข้อมูลที่ 1 การปฏิรูปการกำกับดูแลในเกาหลีใต้

เกาหลีใต้ริเริ่มปฏิรูปกฎหมายของประเทศ โดยการแต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายของประเทศ (The country constituted the Regulatory Reforms Committee: RRC) หลังจากวิกฤตเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 ซึ่งส่งผลให้เกิดภาวะตกต่ำทางเศรษฐกิจ ในปี พ.ศ. 2541 ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) ของเกาหลีใต้ลดลงถึงร้อยละ 7

ในระยะเริ่มต้นของการปฏิรูปกฎหมาย จากจำนวนกฎระเบียบในปี พ.ศ. 2541 ทั้งหมด 10,544 ฉบับ ลดจำนวนลงเหลือ 7,812 ฉบับ ในปี พ.ศ. 2546 และมีจำนวนเพียง 5,112 ฉบับ ในปี พ.ศ. 2550 ซึ่งส่งผลให้ต้นทุนในการดำเนินการของภาคธุรกิจลดลงอย่างมาก เนื่องจากกฎระเบียบในการบริหารจัดการน้อยลง การดำเนินการง่ายขึ้น ลดเวลาและขั้นตอนในการดำเนินงานได้มากถึงร้อยละ 40 นอกจากนี้ยังช่วยลดค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการได้ถึง 10 เท่า

ความสำเร็จในการปฏิรูปกฎหมายของประเทศเกาหลีใต้เกิดขึ้นจากการสนับสนุนของทุกภาคส่วน ไม่ว่าจะเป็นภาคธุรกิจ การเมือง และกลุ่มประชาชน ที่มีส่วนร่วมในการกำหนดเป้าหมาย รูปแบบ และวิธีการในการดำเนินการของภาครัฐที่ชัดเจน ในขณะที่คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย (RRC) เป็นผู้กำหนดทิศทางและการประสานงานโดยรวม รวมถึงการกำกับดูแลเกี่ยวกับความซ้ำซ้อนของกฎระเบียบ และความไม่สอดคล้องกันของกฎระเบียบ และนโยบายระหว่างกระทรวง ด้วยการจัดทำร่างกฎหมายขึ้นมาใหม่ทั้งหมด

ในประเทศเกาหลีใต้ กระทรวงต้องร้องขอให้คณะกรรมการ RRC ดำเนินการตรวจสอบกฎระเบียบของกระทรวง โดยผ่านการรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้เสีย รวมถึงประเมินผลกระทบด้านกฎระเบียบ (Regulatory Impact Assessment: RIA) และประเมินผลการดำเนินงานของตนเอง ในกระบวนการดังกล่าว ประชาชน และองค์กรภาคเอกชนสามารถส่งความเห็นไปยังคณะกรรมการ RRC ได้ เพื่อมีส่วนร่วมในกระบวนการตรวจสอบกฎระเบียบของกระทรวง จากนั้น คณะกรรมการ RRC จะนำเสนอประเด็นการตรวจสอบทั้งหมดไปยังคณะรัฐมนตรี สภา และสมาชิกแห่งชาติ เพื่อร่วมพิจารณา

คณะกรรมการ RRC จะดำเนินการสำรวจความคิดเห็นทุกปี เพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และผู้เชี่ยวชาญ ในการปฏิรูปกฎหมาย เพื่อนำผลที่ได้จากการสำรวจไปใช้ในการกำหนดทิศทาง นโยบายในการดำเนินงานในปีต่อไป

3.3 ประสบการณ์ในการนำ RIA มาใช้ในกลุ่มประเทศแอฟริกา

รายงานของ OECD Building an Institutional Framework for Regulatory Impact Analysis ได้กล่าวถึงโครงการนำร่องในการนำ RIA ไปใช้ (pilot project) ในประเทศแอฟริกา ตะวันออก ซึ่งได้แก่ ประเทศ ยูกันดา เคนยา แทนซาเนีย รวันดา และ แซมเบีย โดยมีกระทรวงการพัฒนาระหว่างประเทศ (Department for International Development – DFID) ของสหราชอาณาจักรเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือทางเทคนิค เป้าประสงค์ของโครงการดังกล่าวแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ เช่น การจัดทำ RIA ในประเทศยูกันดามีเป้าหมาย 3 ประการได้แก่ (1) เพื่อลดการทุจริตคอร์รัปชัน (2) เพื่อตรวจสอบประสิทธิภาพของนโยบายของรัฐ และ (3) เพื่อส่งเสริมการเติบโตทางเศรษฐกิจที่สามารถช่วยลดความยากจนโดยการส่งเสริมการกำกับดูแลที่เป็นประโยชน์

แก่ธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม และความเท่าเทียมในสังคม สำหรับโครงการในประเทศเคนยา นั้น มีเป้าหมายที่ชัดเจนและแคบกว่ามาก คือ การปรับปรุงคุณภาพของกฎระเบียบในการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมสืบเนื่องจากการที่ได้มีการจัดตั้งองค์กรอิสระกำกับดูแลกิจการดังกล่าวขึ้นมา ทั้งนี้ ได้มีการกำหนดดัชนีชี้วัดคุณภาพของการกำกับดูแลในสามประเด็นคือ การเข้าถึงโครงข่ายโทรคมนาคมของผู้ประกอบการ คุณภาพของบริการ และอัตราค่าบริการ

รายงานของสามองค์กรในเครือธนาคารโลก ได้แก่ IFC MIGA และ ธนาคารโลก (2010)¹⁷ เกี่ยวกับระบบอภิบาลของการกำกับดูแลในประเทศกำลังพัฒนาได้ทำการประเมินผลของโครงการเหล่านี้ซึ่งมีข้อสรุปสำคัญ 5 ประการซึ่งสามารถนำมาเป็นข้อคิดสำหรับประเทศกำลังพัฒนาอื่นๆ ที่มีดำริที่จะนำ RIA มาใช้

ประการแรก การปฏิรูประบบการกำกับดูแลในประเทศเหล่านี้มีความท้าทายมากกว่าในประเทศ ที่เป็นสมาชิก OECD ซึ่งส่วนมากเป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว เนื่องจากประเทศเหล่านี้ขาดระบบและกระบวนการในการตรากฎหมายและบังคับใช้กฎหมายและการกำหนดนโยบายที่ดี RIA สามารถ "ฝังตัว" และ "เติบโต" ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากประเทศเหล่านี้ยังไม่มีความพร้อมในการนำ RIA มาใช้ ความก้าวหน้าของโครงการนำร่องจึงจำกัดเฉพาะในส่วนของการรับฟังความเห็นสาธารณะเท่านั้น ซึ่งเป็นพัฒนาการในกระบวนการราชการของประเทศเหล่านี้โดยทั่วไป มิได้เกิดจากโครงการ RIA เท่านั้น อย่างไรก็ตาม กระบวนการรับฟังความคิดเห็นที่ใช้อย่างไม่สมบูรณ์เท่าใดนัก เนื่องจากผู้ที่เข้าร่วมในเวทีสาธารณะดังกล่าวไม่ครอบคลุมถึงกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียรายย่อยที่ไม่สามารถเข้าถึงรัฐบาลหรือหน่วยงานราชการได้ และวิธีการรับฟังความคิดเห็นก็ยังไม่เป็นไปตามหลักการมาตรฐานที่มีการกำหนดไว้

ประการที่สอง ประเทศเหล่านี้ยังต้องเผชิญกับปัญหาท้าทายอีกหลากหลายประการในขณะเดียวกันไม่ว่าจะเป็นการปฏิรูประบบราชการ การกระจายอำนาจ การต่อสู้กับปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน การปรับปรุงกฎระเบียบในการกำกับดูแลภาคธุรกิจ ฯลฯ ทำให้ไม่สามารถทุ่มเทให้กับการปฏิรูปการกำกับดูแลของภาครัฐได้ นอกจากนี้แล้ว เนื่องจากการปฏิรูปในแต่ละเรื่องต่างมีความเกี่ยวข้องระหว่างกัน การประสานงานและการร่วมมืออย่างใกล้ชิดระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีความสำคัญอย่างยิ่งในการที่จะบรรลุเป้าประสงค์ของการปฏิรูประบบการกำกับดูแล

ตัวอย่างเช่น ในประเทศเคนยาได้มีการริเริ่มระบบการประเมินผลการดำเนินงานมาใช้กับหน่วยงานราชการโดยรัฐมนตรีและปลัดแต่ละกระทรวงจะต้องกำหนดผลงานของหน่วยงานภายใต้

¹⁷ International Finance Corporation, Multilateral Investment Guarantee Agency, World Bank (2010), Regulatory Governance in Developing Countries.

บังคับบัญชาที่เป็นรูปธรรม แต่จวบจนปัจจุบัน ยังคงมีการกำหนดดัชนีชี้วัดผลงานมาใช้เฉพาะกับหน่วยงานระดับบน ไม่มีการแปลงดัชนีดังกล่าวมาเป็นดัชนีย่อยสำหรับหน่วยงานระดับปฏิบัติการขาดข้อมูลการประเมินผลงานของหน่วยงานของภาครัฐทำให้ขาดข้อมูลสถิติที่สามารถนำมาประกอบในการจัดทำรายงาน RIA

ประการที่สาม หน่วยงานในแต่ละกระทรวงขาดแรงจูงใจที่จะนำ RIA มาใช้เป็นเครื่องมือในการกลั่นกรองคุณภาพของกฎระเบียบของตนเอง การ “รณรงค์” เกี่ยวกับผลประโยชน์ของ RIA มีผลเฉพาะในระยะสั้นหากพฤติกรรมในการตัดสินใจในระดับนโยบายยังไม่อิงกับข้อมูลเชิงประจักษ์ ตัวอย่างเช่นในประเทศยูกันดา เจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับปฏิบัติขาดแรงจูงใจที่จะนำ RIA มาใช้ เนื่องจากการตัดสินใจของรัฐบาลในประเด็นที่สำคัญหลายครั้งไม่เป็นไปตามข้อมูลหลักฐานเชิงประจักษ์ที่นำเสนอโดย RIA หากแต่เป็นไปตามดุลยพินิจของฝ่ายการเมือง

ประการที่สี่ โครงการนำร่องของทั้ง 5 ประเทศมิได้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการปฏิรูประดับชาติ เช่น การปฏิรูประบบราชการ ระบบสารสนเทศในการบริหารจัดการภาครัฐ ระบบการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการเพื่อต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน ฯลฯ หากแต่เป็นการดำเนินการภายใต้ความช่วยเหลือจากต่างประเทศอย่างเป็นเอกเทศเท่านั้น

ประการที่ห้า ประเทศเหล่านี้ประสบปัญหาในการพัฒนาขีดความสามารถของหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการผลักดัน RIA ทั้งนี้ ประเทศเคนยา ยูกันดา และแทนซาเนียได้มีการจัดตั้งหน่วยงานส่งเสริมการกำกับดูแลที่มีคุณภาพ (Better Regulation Unit) ภายใต้ความช่วยเหลือของรัฐบาลของสหราชอาณาจักร และกำลังมีการพิจารณาความเหมาะสมของการจัดตั้งหน่วยงานดังกล่าวในอีกสองประเทศ คือ รวันดาและแซมเบีย ประสบการณ์แสดงว่า หน่วยงานเหล่านี้ไม่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาล ในกรณีของประเทศยูกันดา หน่วยงานไม่ได้รับงบประมาณที่เพียงพอ ในกรณีของประเทศแทนซาเนีย รัฐบาลไม่ได้ให้ความสำคัญแก่ภารกิจในการตรวจสอบคุณภาพของกฎระเบียบของภาครัฐ ทำให้สุดท้ายแล้วหน่วยงานดังกล่าวกลับกลายเป็นหน่วยงานที่มีภารกิจในการบริหารโครงการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐ แทนที่จะเป็นแหล่งที่ให้ความรู้และคำปรึกษาเกี่ยวกับการพัฒนาคุณภาพของกฎหมายแก่หน่วยงานราชการ การขาดการสนับสนุนจากรัฐบาลทำให้หน่วยงานเหล่านี้ไม่สามารถพัฒนาศักยภาพได้

ประการที่หก ประเทศเหล่านี้ขาดข้อมูลที่จำเป็นในการทำ RIA ด้วยข้อจำกัดของข้อมูล วิธีการประเมินต้นทุนและผลประโยชน์จะใช้ standard cost model ซึ่งเป็นการประเมินเฉพาะในส่วน of ต้นทุนในการบังคับใช้กฎหมายของภาครัฐเท่านั้น มิได้มีการประเมินต้นทุนที่ภาคเอกชนหรือประชาชนต้องแบกรับ และไม่มีการประเมินผลประโยชน์ของการกำกับดูแลในเชิงปริมาณ ถึงกระนั้นการประมาณการยังอยู่บนข้อสมมติฐานหลายข้อเพราะขาดตัวเลขที่สามารถนำมาใช้ในการคำนวณที่แท้จริง

อนึ่ง สิ่งประเทศเหล่านี้ขาดคือ การกำหนดขั้นตอนในการยกระดับขีดความสามารถในการจัดทำรายงาน RIA ที่มีคุณภาพ ไม่ว่าจะเป็นการเริ่มเก็บข้อมูลสถิติที่จำเป็นในเบื้องต้น การกำหนดวิธีการในการประมาณการที่สมเหตุสมผล วิธีการในการหาข้อมูล การฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่ในการจัดทำรายงานเกี่ยวกับเทคนิคในการประเมิน ฯลฯ การขาดขั้นตอนเหล่านี้ทำให้หน่วยงานของรัฐไม่สามารถจัดทำรายงาน RIA ที่มีความซับซ้อนสูงได้ทำให้เกิดความท้อแท้

ประการสุดท้าย ประสพการณ์จากโครงการริเริ่มการนำ RIA มาใช้ใน 5 ประเทศนี้ชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นในการจัดตั้งหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบ ติดตามและประเมินความก้าวหน้าเพื่อที่จะประเมินผลกระทบของโครงการดังกล่าว และเพื่อที่จะพัฒนารอบข้อมูลและสถิติที่จำเป็นต้องใช้ในการประเมินผลประโยชน์และต้นทุนของการกำกับดูแลตั้งแต่ต้นของโครงการ ทั้งนี้ การประเมินนั้นจะต้องให้ความสำคัญกับผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเหล่านี้ มิใช่ต่อตัวแปรหรือตัวเลขที่ประเทศที่ให้ความช่วยเหลือทางเทคนิคต้องการเพื่อจัดทำรายงานผลการดำเนินการของโครงการเท่านั้น

3.4 บทสรุป

การทบทวนประสพการณ์ในการนำ RIA มาใช้ในประเทศกำลังพัฒนาและประเทศอุตสาหกรรมใหม่จากการศึกษาและรายงานต่างๆในอดีต พบว่า ประเทศที่ได้รับความสำเร็จในการปฏิรูปกระบวนการขั้นตอนในการออกกฎหมายนั้นต้องมีปัจจัยที่สนับสนุนบางประการ

ประการแรก การปฏิรูปกฎหมายซึ่งมี RIA เป็นเสาหลักนั้น จะต้องมีความหมายในการดำเนินการที่ชัดเจน มิใช่เป็นไปตามกระแสความนิยมในต่างประเทศ หรือ มาจากการผลักดันของกลุ่มบุคคลหรือหน่วยงานที่มีอำนาจในการกำหนดนโยบายของประเทศ เช่น องค์การระหว่างประเทศ หรือ กลุ่มนักวิชาการที่มีความเชี่ยวชาญ (technocrat) ในบางยุคบางสมัยที่ไม่ได้รับการตอบรับจากฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำ

ตัวอย่างเช่นในกรณีของประเทศเม็กซิโก โครงการ “การกำกับดูแลที่ดี” ซึ่งมี RIA เป็นองค์ประกอบที่สำคัญนั้น เป็นส่วนหนึ่งของยุทธศาสตร์ในการพัฒนาเศรษฐกิจและขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศในทุกรัฐบาลตั้งแต่ว่าสองทศวรรษมาแล้ว (ดูรายละเอียดในกล่องข้อมูลที่ 2) การกำกับดูแลที่ดีได้กลายเป็นส่วนหนึ่งของความโปร่งใสและคุณภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานราชการ มิใช่เป็นยุทธศาสตร์โดยตัวเองที่ไม่เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์อื่นๆ

ในลักษณะเดียวกัน ฮองกงมีการ “ตรวจสอบ” ความเหมาะสมของการตัดสินใจของรัฐบาลในระดับ “นโยบาย” ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า การตัดสินใจทั้งในระดับนโยบายและในระดับปฏิบัติของ

ประเทศเหล่านี้ขึ้นอยู่กับพื้นฐานของข้อมูลเชิงประจักษ์ การประเมินความคุ้มค่าหรือต้นทุนของนโยบายหรือกฎระเบียบของภาครัฐอยู่ในวัฒนธรรมในการบริหารประเทศของรัฐบาลในประเทศเหล่านี้แล้ว

สำหรับในอีกหลายประเทศ เป้าหมายในการทำ RIA อาจไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของนโยบายเศรษฐกิจในระดับประเทศ หากแต่เป็นการดำเนินการที่มีเป้าหมายที่เป็นรูปธรรมชัดเจน คือ การได้รับการปรับปรุงอันดับความสะดวกในการเข้าไปประกอบธุรกิจในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกซึ่งธนาคารโลกจัดทำขึ้นทุกปีที่เรียกว่า Ease of Doing Business Report การประเมินดังกล่าวศึกษาขั้นตอนและระยะเวลาในการให้บริการ การอำนวยความสะดวก ต้นทุนค่าใช้จ่าย และกฎหมายกฎระเบียบต่างๆ ของรัฐว่ามีส่วนสนับสนุน หรือเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินธุรกิจอย่างไร โดยมุ่งเน้นธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) ซึ่งมีตัวชี้วัดในการศึกษา 10 ด้าน ครอบคลุมพื้นฐานของวงจรธุรกิจตั้งแต่การเริ่มต้นจัดตั้งธุรกิจจนถึงการปิดธุรกิจ

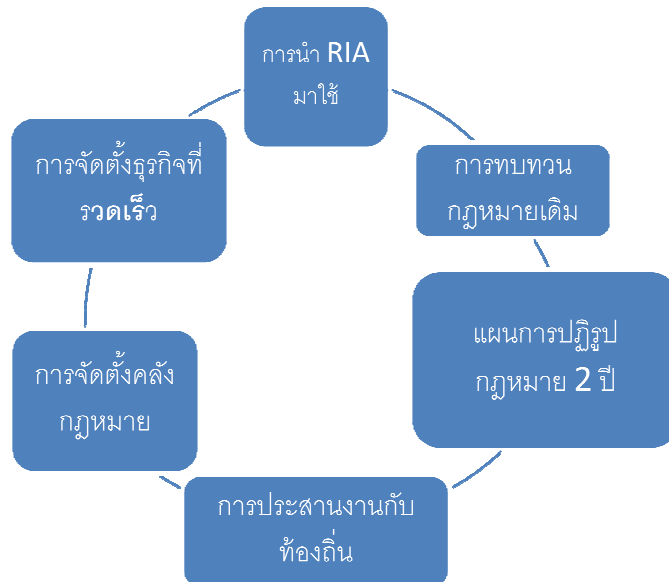
ประการที่สอง เนื่องจาก RIA เป็นเครื่องมือในการพัฒนาคุณภาพของการกำกับดูแลของภาครัฐที่มีความซับซ้อนสูงจึงยากที่จะกระตุ้นให้มีการผลักดันในวงกว้าง ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงจำเป็นต้อง “พ่วง” RIA เข้ากับโครงการการปฏิรูปเศรษฐกิจ สังคม หรือ ส่วนราชการในระดับประเทศที่ได้รับการผลักดันโดยรัฐบาล

ประการที่สาม เพื่อที่จะให้การปฏิรูปหรือการทบทวนกฎหมายสอดคล้องกับความจำเป็นของภาคธุรกิจ การประสานงานและความร่วมมืออย่างใกล้ชิดระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนเป็นปัจจัยที่สำคัญยิ่ง กรณีศึกษาต่างประเทศแสดงให้เห็นว่า ประเทศที่ได้รับการจัดอันดับว่าเป็นประเทศที่น่าลงทุนจากการมีกระบวนการและขั้นตอนทางราชการที่เอื้อต่อการประกอบธุรกิจ เช่น สิงคโปร์ ฮองกง และ เกาหลีใต้ นั้น ล้วนมีสถาบันที่เอื้อต่อการทำงานร่วมกันระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนในการปรับปรุงคุณภาพของกฎระเบียบของภาครัฐที่มีประสิทธิภาพ

ประการสุดท้าย RIA เป็นเครื่องมือที่ต้องการข้อมูลและความเชี่ยวชาญในการนำมาใช้อย่างมีประสิทธิภาพซึ่งประเทศกำลังพัฒนาไม่มีความพร้อม ดังนั้น ประเทศกำลังพัฒนาไม่สามารถคาดหวังว่าจะผลักดันให้นำ RIA มาใช้จากการออกกฎระเบียบโดยปราศจากการเตรียมพร้อมด้านข้อมูล การฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง และ การวางระบบการตรวจสอบและติดตามกระบวนการจัดทำ RIA เพื่อที่ไม่ให้การทำรายงาน RIA เป็นเพียงการ “กากบาท” ว่า “ได้ดำเนินการแล้ว” โดยไม่มีสาระสำคัญที่เป็นประโยชน์ในการตัดสินใจเกี่ยวกับการออกกฎระเบียบในการกำกับดูแลของภาครัฐแต่อย่างใด สิ่งที่สำคัญคือการกำหนดแผนงานที่ระบุขั้นตอนต่างๆ ที่ต้องดำเนินการที่เป็นรูปธรรมเพื่อที่จะพัฒนาขีดความสามารถในการนำ RIA มาใช้เป็นประโยชน์ได้จริง

กล่องข้อมูลที่ 2: การปฏิรูปการกำกับดูแลอย่างบูรณาการของเม็กซิโก

การนำ RIA มาใช้ในเม็กซิโกนั้นมิได้เป็นการดำเนินการเชิงเดี่ยว หากแต่เป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูปการกำกับดูแลของประเทศในภาพรวม ซึ่งมีเป้าประสงค์ในการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศจากการมีกฎกติกาการกำกับดูแลที่เอื้อต่อการประกอบธุรกิจและที่มีประสิทธิภาพดังจะเห็นได้จากผังภาพด้านล่างว่า การปฏิรูปการกำกับดูแลของเม็กซิโกมี 6 องค์ประกอบ



การจัดตั้งคลังกฎหมาย – เพื่อเป็นการส่งเสริมความโปร่งใสในการบังคับใช้กฎหมาย กฎหมายทุกลำดับชั้นจะต้องได้รับการบรรจุในคลังกฎหมายที่ประชาชนสามารถเข้าถึงโดยผ่านอินเทอร์เน็ตได้ กฎหมายที่ไม่ปรากฏอยู่ในคลังกฎหมายไม่สามารถบังคับใช้ได้ และ หน่วยงานของรัฐไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายที่ต่างไปจากที่ประกาศหรือระเบียบที่ปรากฏในคลังกฎหมายได้

การนำ RIA มาใช้ – RIA เป็นเครื่องมือในการตรวจสอบคุณภาพของกฎหมายใหม่

การทบทวนกฎหมายเดิม – การทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายที่มีอยู่เป็นสิ่งที่จำเป็นเนื่องจากเศรษฐกิจมีพลวัตจึงเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่อง กฎกติกาในการกำกับดูแลของภาครัฐอาจล้าสมัยได้ จึงต้องมีการทบทวนกฎหมายเดิมโดยใช้ RIA เป็นเครื่องมือเช่นกัน

แผนการปฏิรูปกฎหมาย 2 ปี – หน่วยงานของรัฐทุกแห่งจะต้องทำแผนการปฏิรูปกฎระเบียบของตนให้ COFEMER พิจารณาทุก 2 ปี

การประสานงานกับท้องถิ่น – เพื่อให้การกำกับดูแลในระดับท้องถิ่นมีคุณภาพ COFEMER มีภารกิจในการให้คำปรึกษาและฝึกอบรมท้องถิ่นเพื่อผลักดันให้มีการดำเนินการเพื่อให้การออกและการบังคับใช้กฎหมายมีความโปร่งใสมากขึ้น เช่น การสร้างคลังกฎหมายท้องถิ่นที่ประชาชนสามารถเข้าถึงทางอินเทอร์เน็ตได้ การมีคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนในการปรับปรุงกฎหมาย ทั้งนี้ แผนงานดังกล่าวเป็นความตกลงร่วมกับ มลรัฐเกี่ยวกับการปฏิรูปการกำกับดูแล

การจัดตั้งธุรกิจที่รวดเร็ว – โครงการนี้เป็นโครงการร่วมระหว่างรัฐบาล 3 ระดับ ได้แก่ รัฐบาลกลาง มลรัฐ และท้องถิ่น ในการอำนวยความสะดวกให้แก่ภาคเอกชนในการจัดตั้งธุรกิจ ซึ่งเกี่ยวข้องกับขั้นตอนของรัฐบาลทั้ง 3 ระดับจำนวนมาก โครงการนี้รับประกันว่าการขอจัดตั้งธุรกิจจะต้องดำเนินการแล้วเสร็จใน 72 ชั่วโมง โดยมีการจัดตั้งศูนย์บริการกลางที่ให้บริการทุกขั้นตอนในที่เดียว

ที่มา: Martha Fabile Careon – Gomez (2007), COFEMER and the Mexican Experience on Regulatory Reform, Presentation presented at the OECD Global Forum on Governance, Rio de Janeiro, October 2007.

3.5 ข้อเสนอแนะเบื้องต้น

ประเทศไทยเป็นประเทศกำลังพัฒนาที่ได้รับการจัดให้อยู่ในกลุ่มประเทศที่มีรายได้ปานกลางค่อนข้างสูง (upper middle-income countries) ซึ่งมองได้ว่าอยู่ในช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อที่จะติดกับดักรายได้ปานกลางต่อไปหรือจะสามารถก้าวข้ามมาเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ ดังเช่น เกาหลีใต้ ไต้หวัน สิงคโปร์ และ ฮังการี เป็นต้น

การทบทวนประสบการณ์ในต่างประเทศพบว่า ประเทศอุตสาหกรรมใหม่ที่มีใช้ประเทศขนาดเล็กต่างมีการนำ RIA มาใช้เป็นเครื่องมือในการพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศโดยการยกเลิกหรือปรับปรุงกฎระเบียบของภาครัฐที่เป็นอุปสรรคต่อธุรกิจและที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ระบบเศรษฐกิจของประเทศ ประเทศไทยจึงควรที่จะพิจารณาที่จะผลักดันให้มีการนำ RIA มาใช้ในการพัฒนาคุณภาพของกฎระเบียบของภาครัฐอย่างจริงจัง ดังนี้

1. ประเมินข้อจำกัดของการนำ RIA มาใช้กับร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีในปัจจุบันที่มีลักษณะเป็นเพียงการทำไปตามข้อบังคับเท่านั้นหากแต่ไม่มีการนำรายงานมาใช้ประโยชน์ในทางปฏิบัติแต่อย่างใด เช่น ข้อจำกัดของข้อมูล ข้อจำกัดของความเข้าใจในการทำรายงาน RIA ฯลฯ
2. กำหนดแผนการเตรียมความพร้อมเพื่อแก้ไขข้อจำกัดต่างๆ โดยมีการกำหนดขั้นตอนกิจกรรม และระยะเวลาการดำเนินการที่ชัดเจน
3. พ่วงโครงการนำร่องในการใช้ RIA เพื่อประเมินผลประโยชน์และต้นทุนของการกำกับดูแลที่รัฐบาลมีดำริว่าจะผลักดัน โดยเลือกการกำกับดูแลที่หน่วยงานหรือเจ้ากระทรวงให้การสนับสนุนพร้อมในการทดลองการนำ RIA เต็มรูปแบบมาใช้ในการประเมินตั้งแต่ก่อนที่จะมีการร่างกฎหมาย โดยมีการว่าจ้างผู้เชี่ยวชาญจากต่างประเทศมาวางขั้นตอนในการดำเนินการที่เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมและข้อจำกัดของประเทศไทย
4. จัดตั้งหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการปฏิรูปการกำกับดูแลของภาครัฐในภาพรวมในลักษณะที่คล้ายคลึงกับ COFEMER ของเม็กซิโก หรือ Regulatory research Centre ของเกาหลีใต้ และคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนที่จะเข้ามาผลักดัน ติดตาม และตรวจสอบการปฏิรูปดังกล่าวด้วย

นอกจากนี้แล้ว เพื่อให้หลักการและวิธีการทำ RIA ในปัจจุบันมีประสิทธิภาพมากขึ้น คณะผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะให้มีการปรับปรุงกระบวนการดังนี้:

- 1) ควรบังคับใช้ RIA กับกฎหมายทุกลำดับชั้นมิใช่เฉพาะกับกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติเท่านั้น และควรบังคับใช้กับกฎหมายที่มีอยู่เดิมด้วยมิใช่เฉพาะสำหรับกฎหมายใหม่ (ในปัจจุบันมีกฎหมายระดับพระราชบัญญัติที่มีการบังคับใช้กว่า 600 ฉบับและกฎหมายลำดับรองกว่า 30,000 ฉบับ) เนื่องจากบทบัญญัติทางกฎหมายที่มีผลกระทบต่อภาคธุรกิจและภาคประชาชนในทางปฏิบัติมักถูกกำหนดในกฎหมายลำดับรอง เช่น พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง เป็นต้น นอกจากนี้แล้ว ประเทศไทยมีกฎหมายหลักและกฎหมายรองจำนวนมากที่เป็นอุปสรรคต่อการประกอบธุรกิจจึงควรที่จะมีกระบวนการในการ “โล้” กฎหมายดังเช่นในประเทศเวียดนาม เกาหลีใต้ หรือเม็กซิโก ที่ได้กล่าวมาแล้ว แต่ทั้งนี้จะต้องมีการจัดลำดับความสำคัญของกฎหมายที่ต้องทำ RIA เช่น อาจเริ่มจากกฎหมายที่บิดเบือนกลไกตลาด และส่งผลกระทบต่อภาคธุรกิจ หรือ กฎหมายที่จำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชน เป็นต้น เพื่อที่จะให้ภาระในการทำ RIA ไม่มากเกินไปสำหรับหน่วยงานราชการ
- 2) กำหนดแนวทางในการประเมินผลกระทบของกฎหมายที่ชัดเจน โดยเริ่มจากแนวรูปแบบในการประเมินพื้นฐานที่ค่อนข้างง่ายก่อนเนื่องจากข้อจำกัดของข้อมูลและทักษะในการประเมินของหน่วยงานราชการ เช่น ในเบื้องต้นอาจเลือกประเมินเฉพาะต้นทุนในการบังคับใช้กฎหมาย ได้แก่ ต้นทุนในการปฏิบัติตามกฎหมาย (compliance cost) ของภาคธุรกิจและประชาชน และ ต้นทุนในการบังคับใช้กฎหมาย (administrative cost) ของหน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมาย ทั้งนี้ จะต้องมีการกำหนดประเภทของต้นทุนและวิธีการประเมินต้นทุนดังกล่าวอย่างชัดเจน เพื่อให้มีมาตรฐานกลางในการประเมิน โดยอาจกำหนดในรูปแบบตารางที่ให้หน่วยงานราชการกรอก และมีการจัดทำคู่มือในการกรอกตารางเหล่านั้น
- 3) นอกจากมีแบบฟอร์มและวิธีการประเมินที่เป็นมาตรฐานกลางแล้ว ควรที่จะมีแนวทางในการรวบรวมข้อมูลปฐมภูมิที่เป็นมาตรฐานสากลอีกด้วย เช่นในเรื่องของวิธีการสุ่มตัวอย่างทั้งจำนวนและวิธีการสุ่ม เป็นต้น เพื่อที่จะให้ข้อมูลที่ใช้ในการประเมิน RIA มีความถูกต้องแม่นยำในเชิงวิชาการ มิใช่ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของ

หน่วยงานที่เป็นผู้จัดทำที่อาจเลือกใช้วิธีการที่ไม่เป็นกลางเนื่องจากมีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับกฎหมายที่ต้องการประเมินผลกระทบ นอกจากนี้แล้ว จะต้องมีการกำหนดตัวแปรกลางที่ต้องใช้ในการคำนวณ เช่น อัตราส่วนลด (discount rate) ที่ใช้ในการคำนวณมูลค่าปัจจุบัน เป็นต้นอีกด้วย

- 4) เนื่องจากการรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้เสียเป็นส่วนหนึ่งของการจัดทำ RIA ที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง และ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ยังไม่มีรายละเอียดที่เพียงพอ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องจัดทำคู่มือการจัดทำเวทีการรับฟังความคิดเห็นที่เป็นมาตรฐานกลางเพื่อให้หน่วยงานราชการทุกแห่งนำมาปฏิบัติใช้ โดยมีรายละเอียดเกี่ยวกับกระบวนการหรือวิธีการในการดำเนินการที่สำคัญเพื่อให้การรับฟังความคิดเห็นมีประสิทธิภาพ เช่น

- การกำหนดช่วงระยะเวลาในการรับฟังความคิดเห็นก่อนที่จะมีการร่างและหลังที่มีร่างกฎหมาย
- การกำหนดกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียที่จะเข้าร่วมในการแสดงความคิดเห็น
- การเตรียมและนำเสนอเอกสารข้อมูลให้แก่ผู้เข้าร่วมแสดงความคิดเห็น
- การบันทึกและเปิดเผยข้อมูลที่ได้รับจากการรับฟังความคิดเห็นต่อสาธารณะ
- วิธีการในการชี้แจง อธิบาย หรือให้ข้อมูลต่อความคิดเห็น หรือ ข้อซักถามที่ได้รับจากเวทีการรับฟังความคิดเห็น
- ฯลฯ

ตัวอย่างของคู่มือปฏิบัติดังกล่าว ได้แก่ Commission Impact Assessment Guideline ของสหภาพยุโรป ซึ่งได้กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในการจัดรับฟังความคิดเห็นสาธารณะที่หน่วยงานราชการต้องปฏิบัติตาม

บทที่ 4

แนวทางการปฏิบัติในการประเมินผล RIA ในประเทศไทย

4.1 ประวัติและความเป็นมา

การประเมินผลกระทบของกฎระเบียบของภาครัฐหรือ RIA ในประเทศไทยเริ่มขึ้นในปี พ.ศ. 2531 เมื่อมีการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2531 ซึ่งในส่วนที่ 2 ว่าด้วยการเสนอร่างกฎหมายนั้น ได้กำหนดให้ส่วนราชการที่จะเสนอร่างกฎหมายให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาต้องจัดทำ “บันทึกวิเคราะห์สรุป” ในการเสนอร่างกฎหมาย ซึ่งต้องมีการรวบรวมข้อมูล วิเคราะห์ปัญหา และแสดงเหตุผลความจำเป็นในการเสนอให้มีกฎหมาย โดยมีรายละเอียดตามที่ระบุไว้ในข้อ 16 ของประกาศ 8 ข้อดังนี้

- (ก) ความจำเป็นที่จะออกกฎหมาย พร้อมเหตุผล
- (ข) เหตุผลที่ต้องเสนอร่างกฎหมายในเวลาดังกล่าว
- (ค) ความเกี่ยวข้องกับกฎหมายอื่น โดยให้ระบุด้วยว่ามีลักษณะที่ ขัดแย้ง หรือซ้ำซ้อน กัน หรือไม่ และมีการหารือกับส่วนราชการต่าง ๆ ที่เป็นผู้รักษากฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องแล้วหรือไม่
- (ง) ประโยชน์ของกฎหมายดังกล่าวในการลดขั้นตอน หรือประหยัดเวลาทั้งของส่วนราชการและบุคคลที่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย รวมทั้งประโยชน์อื่นต่อประชาชน
- (จ) สิทธิและหน้าที่ของบุคคลที่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย
- (ฉ) มาตรการควบคุมการใช้ดุลพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ
- (ช) การวิเคราะห์ผลกระทบต่อเศรษฐกิจ การเงินและงบประมาณของกฎหมายฉบับดังกล่าว
- (ซ) การเตรียมการออกกฎกระทรวง ประกาศ ระเบียบ ตามกฎหมายดังกล่าวได้ ดำเนินการไปเพียงใด มีสาระสำคัญอย่างไร

นอกจากนี้แล้ว เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาความเหมาะสมของร่างกฎหมาย ประกาศดังกล่าวยังได้กำหนดรูปแบบในการนำเสนอร่างกฎหมายต่อ ครม. ดังนี้:

- (1) ร่างกฎหมายที่เสนอใหม่ให้สรุปสาระสำคัญเป็นข้อๆ พร้อมทั้งเหตุผลและความจำเป็น โดยให้ระบุมาตราหรือข้อ

- (2) ร่างกฎหมายที่เสนอแก้ไขกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ให้จัดทำบัญชีเปรียบเทียบบทบัญญัติของกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันกับร่างกฎหมายที่แก้ไขใหม่ โดยระบุถึงความแตกต่างของสาระสำคัญ พร้อมทั้งเหตุผลที่ขอแก้ไข
- (3) ร่างกฎหมายที่เสนอปรับปรุงอัตราค่าธรรมเนียมภาษีอากรต่างๆ ให้เทียบอัตราที่ใช้อยู่ในปัจจุบันกับอัตราใหม่ด้วย

ต่อมาในปี พ.ศ. 2534 รัฐบาลในขณะนั้นต้องการปรับปรุงกฎหมายโดยลดภาระเบียดเบียนที่สร้างกระบวนการและขั้นตอนราชการที่ธุรกิจเอกชนหรือประชาชนต้องปฏิบัติตามโดยไม่จำเป็น และหากมีความจำเป็นต้องมีกฎระเบียบดังกล่าว ขั้นตอนและกระบวนการดังกล่าวจะต้องไม่สร้างภาระเกินควร จึงได้มีมติเมื่อวันที่ 23 เมษายน พ.ศ. 2534¹⁸ เห็นชอบกำหนดหลักเกณฑ์เพิ่มเติมเพื่อให้ส่วนราชการใช้เป็นแนวทางปฏิบัติในการพิจารณาก่อนการเสนอร่างกฎหมายต่างๆ ในสี่ประเด็น ดังนี้

1. จำเป็นต้องมีกฎหมายนั้นๆ หรือไม่ ถ้าไม่มีกฎหมายนั้น จะก่อให้เกิดอุปสรรคในการบริหารราชการอย่างไร หรือจะทำให้การบริการประชาชนเกิดความเสียหายอย่างไร จะใช้วิธีมีมติคณะรัฐมนตรี หรือคำสั่งอื่นใดในทางบริหารได้หรือไม่
2. ร่างกฎหมายนั้นได้สร้างขั้นตอนหรือมีช่องทางสร้างขั้นตอนขึ้นใหม่หรือไม่ และขั้นตอนนั้นจำเป็นอย่างไร ได้มีการระบุขั้นตอนและระยะเวลาของขั้นตอนนั้นไว้ให้ชัดเจนหรือไม่และจะลดลงได้อีกหรือไม่
3. ร่างกฎหมายนั้นได้กำหนดให้มีการขออนุญาตเพื่อทำกิจการอย่างหนึ่งอย่างใดหรือไม่ และจำเป็นเพียงไร จะเปลี่ยนจากการขออนุญาตก่อนกระทำการเป็นการกำกับดูแลในภายหลังจะได้หรือไม่
4. ถ้าจำเป็นต้องให้มีการขออนุญาต ได้กำหนดหลักเกณฑ์และระยะเวลาไว้ชัดเจนหรือไม่ ถ้ายังไม่ได้กำหนด ก็ให้กำหนดไว้ให้ชัดเจน

ในปี พ.ศ. 2544 มีการเปลี่ยนแปลงระบบการประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายที่สำคัญด้วยคณะรัฐมนตรีมีมติจัดตั้ง “คณะกรรมการปรับปรุงกฎหมายเพื่อการพัฒนาประเทศ” เมื่อวันที่ 13 มีนาคม พ.ศ. 2544 โดยมีนายมีชัย ฤชุพันธุ์ ประธานกรรมการกฤษฎีกา เป็นประธานกรรมการ คณะกรรมการดังกล่าวมีหน้าที่ศึกษาพิจารณากฎหมายเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศในทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองการปกครองเพื่อเสนอให้ปรับปรุงแก้ไขหรือยกเลิก เพื่อให้กฎหมายที่ใช้บังคับอยู่สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540

¹⁸ หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0203/ว 65 ลงวันที่ 26 เมษายน พ.ศ. 2534 เรื่อง หลักเกณฑ์และแนวทางการพิจารณาก่อนการเสนอร่างกฎหมาย

คณะกรรมการชุดดังกล่าวมีผลงานที่โดดเด่นดังนี้

1. จัดทำหลักเกณฑ์เพื่อประกอบการเสนอร่างกฎหมายต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อให้การเสนอกฎหมายทุกระดับเป็นไปเพื่อกรณีจำเป็นอย่างแท้จริง มีการศึกษา วิเคราะห์สภาพปัญหา ตลอดจนรับฟังผู้อาจได้รับผลกระทบจากการออกกฎหมายดังกล่าว นั้น ซึ่งหลักเกณฑ์ที่ได้ก็คือ “หลักเกณฑ์การตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย” โดยใช้แบบอย่างหลักเกณฑ์ของ OECD (The OECD Reference Checklist for Regulatory Decision-Making) เป็นแนวทางในการดำเนินการจัดทำ และเมื่อดำเนินการแล้วเสร็จก็เสนอหลักเกณฑ์ดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา ซึ่ง ครม. ได้มีมติเห็นชอบและให้หน่วยงานราชการปฏิบัติตามในปี พ.ศ. 2546 และในปีต่อมา ครม.ได้มีมติเห็นชอบคู่มือตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมายตามหลักการดังกล่าวที่ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นผู้จัดทำ
2. ยกเลิกกฎหมาย 47 ฉบับ โดยการออกพระราชบัญญัติยกเลิกกฎหมายบางฉบับที่ไม่เหมาะสมกับกาลปัจจุบัน พ.ศ. 2546 ซึ่งระบุรายชื่อกฎหมายที่ยกเลิกในบัญชีท้ายของกฎหมายดังกล่าว (ดูรายละเอียดในภาคผนวกที่ 1) กระบวนการในการ “โล๊ะ” กฎหมายดังกล่าวดังเช่นในเกาหลีใต้ เวียดนาม และ เม็กซิโกตามที่ได้กล่าวมาแล้วเป็นครั้งแรก และครั้งเดียวในประเทศไทย

แต่เนื่องจากคณะกรรมการปรับปรุงกฎหมายเพื่อการพัฒนาประเทศเป็นเพียงคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นโดยมติคณะรัฐมนตรีตามที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น จึงเป็นคณะกรรมการที่มีลักษณะของการทำงานเฉพาะกิจ ขาดการดำเนินการในลักษณะต่อเนื่อง จึงได้มีการยกเลิกคณะกรรมการชุดนี้

อย่างไรก็ตาม ในปี พ.ศ. 2534 ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย ภายใต้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาขึ้นมา ตามมาตรา 17 ทวิแห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2534 เพื่อทำหน้าที่ในการตรวจสอบกฎหมายและทำการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับกฎหมาย รวมทั้งจัดทำร่างกฎหมายเพื่อเสนอแก่คณะรัฐมนตรี

ที่กล่าวมาเป็นการสรุปประวัติและความเป็นมาของการประเมินผลกระทบของกฎระเบียบของภาครัฐในประเทศไทยโดยสังเขป การศึกษาในส่วนต่อไปจะเป็นการนำเสนอกฎหมาย และระเบียบที่มีอยู่ทั้งหมดที่เกี่ยวกับการประเมินผลกระทบฯ ดังกล่าว

4.2 รูปแบบและหลักเกณฑ์การประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายของประเทศไทยปัจจุบัน

ภายหลังจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 การประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง โดยมีการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับรูปแบบและหลักเกณฑ์การประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายที่สำคัญ ได้แก่ ในปี พ.ศ. 2544 มีการจัดตั้ง “คณะกรรมการปรับปรุงกฎหมายเพื่อการพัฒนาประเทศ” มีหน้าที่ตรวจสอบและเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีว่าควรยกเลิกกฎหมายใดหรือควรปรับปรุงแก้ไขกฎหมายใดเพื่อให้กฎหมายที่ใช้บังคับอยู่เหมาะสมกับยุคสมัย ซึ่งคณะกรรมการชุดดังกล่าวได้ดำเนินการจัดทำหลักเกณฑ์เพื่อประกอบการเสนอร่างกฎหมายต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อให้การเสนอกฎหมายทุกระดับเป็นไปเพื่อกรณีจำเป็นอย่างแท้จริง มีการศึกษา วิเคราะห์สภาพปัญหาตลอดจนรับฟังผู้อาจได้รับผลกระทบจากการออกกฎหมายดังกล่าว ซึ่งหลักเกณฑ์ที่ได้ก็คือ “หลักเกณฑ์การตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย” โดยใช้แบบอย่างหลักเกณฑ์ของ OECD (The OECD Reference Checklist for Regulatory Decision-Making) เป็นแนวทางในการดำเนินการจัดทำ และเมื่อดำเนินการแล้วเสร็จก็เสนอหลักเกณฑ์ดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา ต่อมา คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 4 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2546 เห็นชอบ “หลักเกณฑ์การตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย” ที่คณะกรรมการปรับปรุงกฎหมายเพื่อการพัฒนาประเทศเสนอ เพื่อให้หน่วยงานของรัฐถือปฏิบัติและให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจัดทำคู่มืออธิบายหลักเกณฑ์ดังกล่าวเพื่อให้หน่วยงานของรัฐใช้เป็นแนวทางปฏิบัติด้วย ดังนั้น เมื่อพิจารณาถึงที่มาของการจัดทำแล้ว จึงกล่าวได้ว่า “หลักเกณฑ์การตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย” ของประเทศไทยมีจุดเชื่อมโยงกับหลักเกณฑ์ของ OECD (The OECD Reference Checklist for Regulatory Decision-Making)

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เสนอ “คู่มือตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย” ต่อคณะรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 23 พฤศจิกายน 2547 (หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0503/ว 253 ลงวันที่ 8 ธันวาคม 2547) เห็นชอบกับคู่มือดังกล่าว และให้หน่วยงานของรัฐถือปฏิบัติตามโดยเคร่งครัด

ในปี พ.ศ. 2548 มีการตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 และโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 12 แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวออกกระเปียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 ซึ่งระเบียบนี้เองกำหนดให้ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติโดยหน่วยงานของรัฐเพื่อให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาต้องจัดทำคำชี้แจงตาม “หลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ”

ท้ายระเบียบดังกล่าวด้วย ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์เดียวกับ “หลักเกณฑ์การตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย” ตามคณะมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 4 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2546 นั่นเอง

สำหรับหลักเกณฑ์ กรอบและแนวทางในการประเมินผลกระทบของกฎระเบียบของภาครัฐในปัจจุบันอยู่ในสารบัญญัติของกฎหมายหลายลำดับชั้น ตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุด จนกระทั่งคู่มือการตรวจสอบกฎหมายที่ออกตามระเบียบคณะรัฐมนตรี ซึ่งแบ่งได้เป็น 5 ลำดับชั้นดังนี้

1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550
2. พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 (ออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 221 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534)
3. ระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 (ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 12 แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548)
4. หลักเกณฑ์การตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ เสนอโดยคณะกรรมการปรับปรุงกฎหมายเพื่อพัฒนาประเทศปี พ.ศ. 2546
5. คู่มือตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย เสนอโดยคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2547

ซึ่งมีรายละเอียดตามที่จะนำเสนอต่อไปนี้

4.2.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายแม่บทที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการใช้อำนาจของรัฐซึ่งต้องคำนึงถึงหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ควบคู่กับการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนซึ่งเมื่อพิจารณาถึงภารกิจในกระบวนการร่างกฎหมายแล้ว เครื่องมือหนึ่งที่จะทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญก็คือการนำเอา “การประเมินผลกระทบในการออกกฎหมาย” มาใช้เป็นเครื่องมือของรัฐ เพื่อให้การตัดสินใจเชิงนโยบายในด้านกฎหมายเป็นไปโดยสอดคล้องกับหลักการดังกล่าว นอกจากนี้ มาตรา 76 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2550) กำหนดให้มีการจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อแสดงมาตรการและรายละเอียดของแนวทางในการปฏิบัติราชการ โดยคณะรัฐมนตรีต้องจัดให้มีแผนการตรากฎหมายที่จำเป็นต่อการดำเนินการตามนโยบายและแผนการบริหารราชการแผ่นดินดังกล่าว จึงนำไปสู่การกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องมีแผนการในการเสนอร่างกฎหมายที่สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล โดยมีการกำหนดกรอบระยะเวลาในการเสนอกฎหมาย และเหตุผลที่ร่างกฎหมายดังกล่าวสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลที่ชัดเจน

4.2.2 พระราชบัญญัติ

พระราชบัญญัติซึ่งเกี่ยวข้องกับการประเมินผลกระทบในการออกกฎหมาย ได้แก่ พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2534 ในส่วนของการกำหนดให้มี “คณะกรรมการพัฒนากฎหมาย” ซึ่งมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการพิจารณาจัดทำแผนงานหรือโครงการพัฒนากฎหมาย ที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบบรรดากฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ ถ้าเห็นว่ากฎหมายฉบับใดหรือเรื่องใดมีบทบัญญัติที่จำกัดเสรีภาพในร่างกาย ทรัพย์สิน หรือการประกอบอาชีพของประชาชนโดยไม่สมควร หรือก่อให้เกิดภาระแก่การประกอบอาชีพหรือธุรกิจของบุคคลโดยไม่จำเป็น หรือไม่สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลหรือการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม การเมือง หรือการบริหารราชการ หรือเห็นว่าประเทศไทยควรมีกฎหมายขึ้นใหม่เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น หรือเพื่อประโยชน์แก่การพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม การเมืองหรือการบริหารราชการ

เนื่องจากรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2550 กำหนดให้การแต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย (คปก.) ภายใน 90 วัน จึงได้มีการร่างกฎหมายลูก คือ “พระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ.” เพื่อจัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมายซึ่งใช้เวลาเกือบ 4 ปีเนื่องจากความล่าช้าในการตรากฎหมายลูกดังกล่าว ซึ่งมีการประกาศใช้เมื่อวันที่ 19 พฤศจิกายน พ.ศ. 2553 และมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายตั้งแต่วันที่ 12 พฤษภาคม พ.ศ. 2554

ในช่วงสองปีครึ่งที่ผ่านมา คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายได้จัดทำบันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะต่อเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาเกี่ยวกับร่างกฎหมายใหม่ การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่มีอยู่เดิม การแก้ไขรัฐธรรมนูญในบางมาตรา ฯลฯ ประมาณ 40 ฉบับ ตามที่ปรากฏในภาคผนวกที่ 1

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายได้ให้ความสำคัญแก่การจัดทำร่างกฎหมายที่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคนยื่นเรื่องร้องขอต่อประธานรัฐสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2550 ตามมาตรา 163 ของรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2550 โดยกระบวนการและขั้นตอนในการดำเนินการดังกล่าวเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎหมายลูก คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 และ ประกาศรัฐสภา เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ซึ่งออกตามรัฐธรรมนูญฯ ฉบับปี พ.ศ. 2540 ซึ่งมีบทบัญญัติให้ประชาชนสามารถเข้าชื่อเพื่อเสนอกฎหมายได้เช่นกัน หากแต่จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่จะเข้าชื่อเสนอจะต้องไม่ต่ำกว่า 50,000 คน ซึ่งได้มีการปรับลดลงมาเป็นเพียงหนึ่งหมื่นคนในรัฐธรรมนูญฯ ฉบับปี พ.ศ. 2550

ตัวอย่างของร่างกฎหมายที่ คปก. ได้ดำเนินการจัดทำขึ้นมาจากข้อเสนอของประชาชนได้แก่ ร่าง พ.ร.บ. การประมง พ.ศ. ...ที่เสนอโดยสมาคมสมาพันธ์ชาวประมงพื้นบ้านแห่งประเทศไทย หรือ ร่าง พ.ร.บ. องค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ที่เสนอโดยประชาชนเป็นต้น (ดูรายละเอียดเกี่ยวกับการเสนอกฎหมายโดยประชาชนได้ที่กรอบที่ 1)

กรอบที่ 1

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ประชาชนเสนอ (มาตรา 163 วรรคสี่ของรัฐธรรมนูญฯ)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 163 กำหนดในเรื่องการเข้าชื่อเสนอกฎหมายไว้โดยให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคนร่วมกันเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้ และกฎหมายที่จะเสนอต้องเป็นกฎหมายที่มีหลักการตามที่กำหนดไว้ใน หมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย หรือหมวด 5 แผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ โดยวิธีการจะเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายลูก คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556

สำหรับการเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อประธานรัฐสภา ต้องมีผู้ริเริ่มซึ่งเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่ายี่สิบคนเพื่อดำเนินการจัดให้มีการรวบรวมลายมือชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งโดยแจ้งให้ประธานรัฐสภาทราบเป็นหนังสือพร้อมด้วยเอกสารดังต่อไปนี้

- (1) ร่างพระราชบัญญัติพร้อมด้วยบันทึกประกอบดังต่อไปนี้ บันทึกหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ บันทึกเหตุผลในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ และบันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ
- (2) รายชื่อของผู้ริเริ่มพร้อมด้วยสำเนาบัตรประจำตัวประชาชน บัตรประจำตัวประชาชนที่หมดอายุ หรือบัตรหรือหลักฐานอื่นใดของทางราชการหรือหน่วยงานของรัฐที่มีรูปถ่ายสามารถแสดงตนได้ และมีหมายเลขประจำตัวประชาชนของผู้ริเริ่ม

จากนั้นประธานรัฐสภาตรวจสอบความถูกต้องและครบถ้วนของเอกสาร ให้แล้วเสร็จภายในสี่สิบห้าวัน เมื่อเห็นว่าถูกต้องครบถ้วนแล้วให้ประธานรัฐสภาจัดให้มีการประกาศรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติทางสื่อเทคโนโลยีสารสนเทศของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และจัดเอกสารไว้เพื่อให้ประชาชนได้ตรวจสอบ ณ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และให้มีหนังสือแจ้งไปยังผู้ริเริ่มรายชื่อนั้นด้วย

เมื่อร่างพระราชบัญญัติเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 กำหนดให้มีผู้แทนของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นผู้เสนอและชี้แจงหลักการของร่างพระราชบัญญัติต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร และที่ประชุมวุฒิสภา และจะต้องมีผู้แทนของประชาชนที่เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นเข้าเป็นกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติด้วยจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนกรรมาธิการทั้งหมด เพื่อให้ผู้เสนอร่างกฎหมายได้มีโอกาสดูชี้แจงและแสดงเหตุผลเพื่อปกป้องเจตนารมณ์ของร่างกฎหมาย หลังจากนั้นสภาก็จะพิจารณาร่างกฎหมายตามขั้นตอนปกติ

นอกจากการช่วยประชาชนในการยกร่างกฎหมายแล้ว คปก. มีผลงานในการเสนอให้มีการปรับปรุงกฎหมายที่มีการพิจารณาในรัฐสภาด้วย เช่น ร่างกฎหมายว่าด้วยขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศตาม มาตรา 190 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 หรือ การเสนอให้มีการปรับแก้กฎหมายที่มีปัญหาในการบังคับใช้ เช่น พ.ร.บ. แข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 เป็นต้น

ประสบการณ์ในการปฏิบัติหน้าที่ที่ผ่านมาของ คปก. พบว่ายังไม่บรรลุเป้าประสงค์เท่าที่ควร เนื่องจากรัฐบาลมักปฏิเสธร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนโดยการจัดทำร่างของตนขึ้นมาซ้อนกับของประชาชน¹⁹ ซึ่งสุดท้ายแล้วร่างกฎหมายจากประชาชนจะไม่ได้รับเสียงสนับสนุนจากสภาให้ตกไป ดังจะเห็นได้ว่า จวบจนปัจจุบันยังไม่เคยมีร่างกฎหมายภาคประชาชนฉบับใดเคยผ่านรัฐสภา และกลายเป็นพระราชบัญญัติมีผลบังคับใช้ได้จริง

สำหรับการเสนอแนะการปรับปรุงกฎหมายที่มีการพิจารณาในรัฐสภานั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคฝ่ายค้านอาจนำเอาผลการศึกษาของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายไปใช้ในการอภิปรายในวาระแรก ซึ่งคือ การพิจารณาหลักการทั่วไป และสาระสำคัญของกฎหมาย หากแต่ไม่มีการนำไปใช้ในวาระที่สอง เมื่อมีการตรวจพิจารณาในรายมาตราเนื่องจากสมาชิกรัฐสภาส่วนมากขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับร่างกฎหมายที่มีการพิจารณาทำให้ไม่สามารถโต้แย้งกับฝ่ายรัฐบาลซึ่งมีเจ้าหน้าที่จากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่มีความรู้ทางกฎหมายที่แม่นยำได้ อย่างไรก็ตาม ข้อเสนอแนะของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายมักได้รับการตอบสนองที่ดีกว่าจากวุฒิสภา ซึ่งมักมีการเชิญให้ คปก. ไปให้ข้อมูลและความเห็นในคณะกรรมการธิการและใช้ข้อมูลดังกล่าวในกระบวนการนิติบัญญัติ (ดูรายละเอียดเกี่ยวกับกระบวนการนิติบัญญัติโดยสังเขปได้ในกรอบที่ 2)

¹⁹ มาตรา 142 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ผู้มีอำนาจในการเสนอร่างพระราชบัญญัติมีด้วยกันทั้งสิ้น 4 ฝ่าย ได้แก่ 1. คณะรัฐมนตรี 2. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 20 คน 3. ศาลหรือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เฉพาะกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดองค์กรและ กฎหมายที่ประธานศาลและประธานองค์กรนั้นเป็นผู้รักษาการ และ 4. ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคนเข้าชื่อกันเพื่อเสนอกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพและนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

กรอบที่ 2

กระบวนการนิติบัญญัติโดยสังเขป

การพิจารณาร่างกฎหมายในรัฐสภาจะแบ่งเป็น 3 วาระตามลำดับ ได้แก่ วาระที่ 1 ขั้นรับหลักการ วาระที่ 2 ขั้นการพิจารณาโดยคณะกรรมการธิการและการพิจารณารายมาตรา วาระที่ 3 ขั้นลงมติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับร่างกฎหมาย

ในลำดับถัดมา สมาชิกผู้แทนราษฎรจะเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อวุฒิสภา วุฒิสภาจะมีหน้าที่พิจารณาถ้อยแถลงร่างกฎหมายอย่างละเอียดรอบคอบอีกครั้งหนึ่ง เมื่อวุฒิสภาได้รับร่างนั้นแล้ว ก็จะดำเนินการโดยการแบ่งเป็น 3 วาระเช่นเดียวกับการพิจารณาโดยสภาผู้แทนราษฎร ได้แก่ วาระที่ 1 ขั้นพิจารณาหลักการ วาระที่ 2 ขั้นการพิจารณาโดยคณะกรรมการที่วุฒิสภาตั้งหรือคณะกรรมการเต็มสภา (พิจารณารายมาตรา) วาระที่ 3 ขั้นลงมติ โดยที่วุฒิสภาต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เสนอมายให้เสร็จภายใน 60 วัน แต่ถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการเงินต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน 30 วัน เว้นแต่วุฒิสภาได้ลงมติขยายเวลาออกไปเป็นกรณีพิเศษซึ่งต้องไม่เกิน 30 วัน ถ้าวุฒิสภาพิจารณาไม่เสร็จภายในกำหนดเวลา ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นผ่านความเห็นชอบของวุฒิสภา

1. ผลการลงมติในวาระที่ 3 ของวุฒิสภามี 3 กรณีดังนี้ในกรณีที่เห็นชอบโดยไม่มีการแก้ไข ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย
2. ในกรณีที่ไม่เห็นชอบ ต้องยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อน แล้วส่งร่างคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร จนกระทั่งครบ 180 วัน สมาชิกผู้แทนราษฎรจึงจะสามารถนำกลับมาพิจารณาอีกครั้ง
3. ในกรณีที่วุฒิสภาให้มีการแก้ไขร่างพระราชบัญญัติ วุฒิสภาต้องส่งร่างกฎหมายที่แก้ไขเพิ่มเติมนั้นกลับไปยังสภาผู้แทนราษฎร เมื่อสภาผู้แทนราษฎรรับทราบและเห็นชอบด้วยก็นำขึ้นทูลเกล้าฯ ได้ทันที แต่ถ้าสภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบ ให้ทั้งสองสภาดังบุคคลที่มีจำนวนเท่ากันขึ้นเป็น “คณะกรรมการร่วมกัน” เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นอีกครั้ง โดยต้องรายงานและเสนอร่างกฎหมายที่แก้ไขเพิ่มเติมแล้วต่อทั้งสองสภา ถ้าสภาทั้งสองเห็นด้วยกับเห็นชอบด้วยให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ได้ทันที แต่ถ้าสภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วย ให้ยับยั้งร่างนั้นไว้ก่อน

กฎหมายระดับพระราชบัญญัติอีกฉบับซึ่งเกี่ยวข้องกับการประเมินผลกระทบในการออกกฎหมาย ได้แก่ พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2534 ในส่วนของการกำหนดให้มี “คณะกรรมการพัฒนากฎหมาย” ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการศึกษาวิจัยและจัดทำรายงานพร้อมทั้งร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป (มาตรา 17 จัดว่าแห่ง พ.ร.บ. คณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522) ดังที่ได้กล่าวมาแล้วก่อนหน้านี้ว่า คณะกรรมการดังกล่าวได้ถูกจัดตั้งขึ้นมาในปี พ.ศ. 2534

กรอบภารกิจของคณะกรรมการพัฒนากฎหมายที่กำหนดไว้ในกฎหมายค่อนข้างกว้าง คณะกรรมการฯ อาจตรวจสอบบรรดากฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ ถ้าเห็นว่ากฎหมายฉบับใดหรือเรื่องใดมีบทบัญญัติที่จำกัดเสรีภาพในร่างกายทรัพย์สิน หรือการประกอบอาชีพของประชาชนโดยไม่สมควร หรือก่อให้เกิดภาระแก่การประกอบอาชีพหรือธุรกิจของบุคคลโดยไม่จำเป็น หรือไม่สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลหรือการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม การเมือง หรือการบริหารราชการ หรืออาจเสนอร่างกฎหมายใหม่หากเห็นว่าประเทศไทยควรมีกฎหมายขึ้นใหม่เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น หรือเพื่อประโยชน์แก่การพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม การเมืองหรือการบริหารราชการ (มาตรา 17 ตี แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2534)

4.2.3 พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 เป็นกรอบกำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี ตลอดจนการประชุมคณะรัฐมนตรี ซึ่งมาตรา 4(2)²⁰ และมาตรา 12 แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรีฯ กำหนดให้การเสนอร่างพระราชบัญญัติ ร่างพระราชกำหนดต้องเป็นไปตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด ซึ่งได้แก่ ระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548

4.2.4 ระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548

ระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 กำหนดหลักเกณฑ์โดยเฉพาะสำหรับการเสนอร่างกฎหมายเพื่อให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา มีหลักการและสาระสำคัญ ดังนี้ ในการเสนอร่างกฎหมายเพื่อให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา นอกจากจะต้องดำเนินการเช่นเดียวกับการเสนอเรื่องทั่วไปแล้ว จะต้องดำเนินการต่อไปนี้ด้วย

²⁰ มาตรา 4 การเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีให้เสนอได้ เฉพาะเรื่องดังต่อไปนี้ ฯลฯ

(2) ร่างพระราชบัญญัติ ร่างพระราชกำหนด ฯลฯ

ฯลฯ

1. กรณีของการเสนอให้ตราพระราชบัญญัติ

- 1.1 จัดทำคำชี้แจงตามหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ
- 1.2 จัดทำสรุปสาระสำคัญของหลักการในร่างพระราชบัญญัตินั้น
- 1.3 ในกรณีแก้ไขเพิ่มเติมหรือปรับปรุงพระราชบัญญัติที่ใช้บังคับอยู่ ให้จัดทำ ตารางเปรียบเทียบประกอบการเสนอร่างกฎหมายดังกล่าวด้วย ในกรณีของการเสนอให้มีการตราพระราชบัญญัติ หน่วยงานของรัฐจะเสนอ เป็นร่างพระราชบัญญัติ หรือจะระบุเฉพาะรายละเอียดแห่งหลักการสาระสำคัญที่ประสงค์จะให้ มีในพระราชบัญญัติโดยไม่ต้องทำเป็นร่างพระราชบัญญัติก็ได้

2. กรณีของการเสนอร่างกฎหมายอื่นที่มีใช้พระราชบัญญัติ

- 2.1 จัดทำสรุปสาระสำคัญของหลักการในร่างกฎหมายดังกล่าว
- 2.2 ในกรณีแก้ไขเพิ่มเติมหรือปรับปรุงกฎหมายที่ใช้ บังคับอยู่ ให้จัดทำตารางเปรียบเทียบประกอบการเสนอร่างกฎหมายดังกล่าวด้วย

ในกรณีของการเสนอกฎหมายอื่นที่ มิใช่พระราชบัญญัตินี้ หน่วยงานของรัฐต้องจัดทำร่างกฎหมายดังกล่าวประกอบการเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาด้วย ซึ่งต่างจากในกรณีของการเสนอร่างพระราชบัญญัติซึ่งหน่วยงานราชการสามารถนำเสนอเพียงหลักการสาระสำคัญที่ประสงค์จะให้ มีในพระราชบัญญัติโดยไม่ต้องทำเป็นร่างพระราชบัญญัติก็ได้ เนื่องจากกระบวนการในการเสนอ พ.ร.บ. จะต้องชี้แจงรายละเอียดตามหลัก เกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติตามที่ได้กล่าวมาแล้ว

การประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายของประเทศไทยซึ่งถูกกำหนดขึ้นในรูปแบบของระเบียบ ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีฯ ดังกล่าวมีข้อจำกัดบางประการดังนี้

- (1) ไม่ครอบคลุมกฎหมายลำดับรองถึงแม้ในทางปฏิบัติ กฎระเบียบที่มีผลกระทบมากที่สุดคือกฎหมายลำดับรอง เช่น พระราชกฤษฎีกา หรือ ประกาศของหน่วยงานของรัฐ ดังจะเห็นได้ว่า รายงานการประเมิน RIA ที่มีจำนวนมากในเว็บไซต์ของหน่วยงานราชการในต่างประเทศล้วนเป็นการประเมินผลกระทบของกฎระเบียบของภาครัฐในลำดับรองโดยทั้งสิ้น
- (2) ไม่ครอบคลุมร่างพระราชบัญญัติที่นำเสนอโดยประชาชน เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มาตรา 163 กำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคน ร่วมกันเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้ โดยกฎหมายที่จะเสนอต้องเป็นกฎหมายที่มีหลักการตามที่กำหนดไว้ใน หมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย หรือหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แต่ในขณะนี้ไม่มีกฎหมายใด ๆ

ระบุให้ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยประชาชนต้องแนบความจำเป็นในการตรวจสอบกฎหมายด้วย

4.2.5 หลักเกณฑ์การตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย

คณะกรรมการปรับปรุงกฎหมายเพื่อการพัฒนาประเทศได้จัดทำ“**หลักเกณฑ์การตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย**” ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 4 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2546 อนุมัติหลักเกณฑ์ดังกล่าวขึ้น เพื่อใช้เป็นแนวทางในการตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย โดยเสนอให้หน่วยงานรัฐทุกหน่วยงานต้องวิเคราะห์เรื่องดังต่อไปนี้โดยละเอียดก่อนการจัดทำกฎหมายดังต่อไปนี้

1. วัตถุประสงค์และเป้าหมายของภารกิจคืออะไร
2. ใครควรเป็นผู้ทำภารกิจนั้น
3. มีความจำเป็นที่ต้องตรากฎหมายขึ้นเพื่อให้การทำภารกิจนั้นประสบความสำเร็จหรือไม่
4. ความซ้ำซ้อนกับกฎหมายอื่น
5. ภาระต่อบุคคลและความคุ้มค่า
6. ความพร้อมของรัฐ
7. หน่วยงานที่รับผิดชอบ
8. วิธีการทำงานและการตรวจสอบ
9. อำนาจในการตราอนุบัญญัติ
10. มีการรับฟังความคิดเห็นของหน่วยงานอื่นและผู้ที่เกี่ยวข้องได้รับผลกระทบจากการมีกฎหมายนั้นแล้วหรือไม่

หากหน่วยงานเจ้าของเรื่องพิจารณาแล้วเห็นว่าจำเป็นต้องมีการตรากฎหมายขึ้นให้หน่วยงานจัดทำ “คำชี้แจงความจำเป็นในการตรากฎหมาย” ตามผลการตรวจสอบดังกล่าวและใช้เป็นแนวทางในการจัดทำร่างกฎหมาย แล้วจึงเสนอคำชี้แจงความจำเป็นในการตรากฎหมายและร่างกฎหมายต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติในหลักการของร่างกฎหมาย (Policy Approval)

สำหรับขั้นตอนในการเสนอร่างกฎหมายนั้น เมื่อหน่วยงานพิจารณาแล้วเห็นว่าต้องมีการตรากฎหมายขึ้นและได้จัดทำคำชี้แจงความจำเป็นในการตรากฎหมายเป็นที่เรียบร้อยแล้ว และเห็นว่าเรื่องดังกล่าวเป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 หน่วยงานจะส่งเรื่องดังกล่าวไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี โดยสำนักงานเลขาธิการ

คณะรัฐมนตรีจะทำหน้าที่ตรวจสอบว่าหน่วยงานนั้น ๆ ได้ส่งคำชี้แจงความจำเป็นในการตรากฎหมายหรือไม่ และระบุคำชี้แจงความจำเป็นในการตรากฎหมายอย่างครบถ้วนทั้งสี่ข้อหรือไม่

4.2.6 แนวทางตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย

ต่อมาในปี พ.ศ. 2547 สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้จัดทำคู่มือตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบไปแล้วนั้น ได้ระบุคำอธิบายสำหรับหลักเกณฑ์การตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมายไว้ ซึ่งผู้วิจัยขอสรุปดังนี้

1. การตรวจสอบวัตถุประสงค์และเป้าหมายของภารกิจ

หน่วยงานต้องกำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายของภารกิจที่จะดำเนินการให้ชัดเจน รวมทั้งต้องศึกษาสภาพปัญหาที่เกี่ยวข้องโดยละเอียดอันจะเป็นประโยชน์ต่อการกำหนดมาตรการหรือแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่เหมาะสม โดยข้อพิจารณาถึง

- วัตถุประสงค์และเป้าหมายของภารกิจ
- การทำภารกิจนั้นเพื่อแก้ปัญหาหรือข้อบกพร่องหรือเพื่ออนุวัติการตามพันธกรณีระหว่างประเทศใด
- มีความจำเป็นต้องทำภารกิจนั้นหรือไม่
- หากไม่ทำภารกิจนั้นจะมีผลกระทบใด
- การทำภารกิจนั้นเกี่ยวข้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศหรือไม่
- มีทางเลือกอื่นหรือไม่ หากมี ทางเลือกอื่นมีข้อด้อยอย่างไร
- ผลสัมฤทธิ์ของภารกิจนั้นคืออะไร
- ผลสัมฤทธิ์ของภารกิจสามารถแก้ไขปัญหาหรือข้อบกพร่องที่เกิดขึ้นได้มากน้อยเพียงใด

การกำหนดการตรวจสอบวัตถุประสงค์นี้ เพื่อเป็นการวางกรอบและแนวทางเพื่อให้บรรลุผลสัมฤทธิ์ที่หน่วยงานเจ้าของเรื่องประสงค์

2. การกำหนดตัวผู้รับผิดชอบภารกิจนั้น

เมื่อกำหนดแนวทางเรียบร้อยแล้ว จะต้องมีการกำหนดตัวผู้รับผิดชอบ โดยจะต้องพิจารณาว่าระหว่างรัฐกับเอกชนนั้น ใครควรเป็นผู้กระทำ ซึ่งต้องพิจารณาจาก

- บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ
- ศักยภาพของรัฐ
- ศักยภาพของเอกชน

หน่วยงานจะต้องคำนึงถึงการคุ้มครองประชาชน ประสิทธิภาพ ต้นทุนและความคล่องตัวเป็นหลัก ว่ารัฐหรือเอกชนควรจะทำภารกิจนั้นและหากให้เอกชนเป็นผู้กระทำการกิจ รัฐเองก็ยังคงต้องเป็นผู้กำกับดูแลภารกิจนั้น อนึ่ง หากพิจารณาแล้วว่ารัฐควรเป็นทำ จะต้องพิจารณาว่าควรจะเป็นรัฐบาลหรือองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ทำภารกิจนั้น และหากเป็นองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น จะต้องคำนึงถึงการดำเนินงาน บุคลากรและขีดความสามารถขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งด้วย

3. ความจำเป็นในการตรากฎหมาย

ในกรณีที่หน่วยงานเห็นว่ามีความจำเป็นต้องทำภารกิจและกำหนดตัวผู้ทำภารกิจได้แล้ว หน่วยงานต้องพิจารณาความจำเป็นในการตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับกับภารกิจนั้นเป็นลำดับต่อไป โดยมีข้อพิจารณาดังนี้

- การใช้มาตรการทางบริหาร จะทำให้การทำการกิจ
- หากการใช้มาตรการทางบริหารไม่สามารถทำให้การทำการกิจที่กำหนดสามารถสำเร็จลุล่วงได้ การตรากฎหมายใช้บังคับจะแก้ไขปัญหาหรืออุปสรรคที่เกิดจากการใช้มาตรการทางบริหารได้อย่างไร
- กฎหมายที่จำเป็นต้องมีขึ้นนั้น ควรเป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติเพราะเหตุใด และหากเป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติควรบังคับใช้กฎหมายนั้นพร้อมกันทุกท้องที่ทั่วประเทศ หรือควรทยอยใช้ตามความพร้อมของแต่ละพื้นที่
- สภาพบังคับควรเป็นโทษอาญา มาตรการบังคับทางปกครองหรือระบบผสมผสาน
- สมควรกำหนดเวลาในการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายไว้เป็นระยะเวลาเท่าใด ทั้งนี้ เพื่อให้มีการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายกับสภาพสังคมและเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงตลอดเวลา

4. ความซ้ำซ้อนกับกฎหมายอื่น

บทตรวจสอบข้อนี้เกิดจากแนวคิดที่ว่าเมื่อมีบทกฎหมายบัญญัติแล้วถึงกรณีใดกรณีหนึ่งไม่ควรมิบบัญญัติของกฎหมายอื่นกำหนดถึงกรณีนั้นไว้ซ้ำอีก โดยมีข้อพิจารณาดังนี้

- ในเรื่องเดียวกันหรือทำนองเดียวกันนั้น มีกฎหมายอื่นบัญญัติไว้แล้วหรือไม่ หากมีสมควรแก้ไขปรับปรุงกฎหมายดังกล่าวให้ครอบคลุมถึงภารกิจที่จะทำ หรือสมควรมีกฎหมายขึ้นใหม่
- ถ้าสมควรมีกฎหมายขึ้นใหม่จะดำเนินการอย่างไรกับกฎหมายที่มีอยู่แล้ว สมควรยกเลิก ปรับปรุง หรือแก้ไขกฎหมายดังกล่าวให้สอดคล้องกันเพียงใดหรือไม่

5. การจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลและความคุ้มค่า

กฎหมายส่วนใหญ่จะมีบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคล การตรากฎหมายจึงต้องเป็นไปเท่าที่จำเป็นเพื่อให้มีผลกระทบกระเทือนสิทธิเสรีภาพของประชาชนน้อยที่สุด และในขณะเดียวกันกฎหมายนั้นก็ต้องเป็นประโยชน์ต่อสังคมด้วยจึงจะคุ้มค่ากับสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่ต้องถูกจำกัดลงรวมทั้งความคุ้มค่าของกฎหมายจึงเป็นสิ่งที่หน่วยงานต้องคำนึงถึง โดยมีข้อพิจารณาดังนี้

- กฎหมายที่จะตราขึ้นได้สร้างภาระหน้าที่ใดให้เกิดขึ้นแก่บุคคลบ้าง
- สิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลในเรื่องใดบ้างที่ต้องถูกจำกัด และต้องระบุบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายขึ้น
- ประชาชนและสังคมส่วนรวมจะได้ประโยชน์ใดบ้างจากกฎหมายดังกล่าว
- เมื่อคำนึงถึงงบประมาณที่ต้องใช้ ภาระหน้าที่ที่จะเกิดขึ้นกับประชาชนและการที่ประชาชนจะต้องถูกจำกัดสิทธิเสรีภาพเทียบกับประโยชน์ที่จะได้รับแล้วจะคุ้มค่าหรือไม่

6. ความพร้อมของรัฐในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย

ความพร้อมในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายนั้นประสงค์ให้รัฐหรือหน่วยงานที่เสนอให้มีกฎหมายต้องทำการประเมินศักยภาพของตนเองทั้งในด้านบุคลากร (จำนวนและขีดความสามารถ) และงบประมาณหน่วยงานต้องวิเคราะห์ความพร้อมของรัฐในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย นอกจากนั้น ความพร้อมของผู้ที่จะต้องถูกกฎหมายบังคับก็เป็นปัจจัยหนึ่งที่หน่วยงานรัฐจะต้องพิจารณา โดยรัฐจะต้องพิจารณาความพร้อมในสองมิติดังนี้

มิติที่หนึ่ง ต้องพิจารณาว่ามีวิธีการใดที่จะทำให้ประชาชนได้รับรู้และเข้าใจเจตนารมณ์ เนื้อหาสาระ และมาตรการที่กำหนดไว้ในกฎหมายนั้นอย่างถูกต้อง

มิติที่สอง หน่วยงานของรัฐจะต้องพิจารณาว่ามีวิธีการใดบ้างที่จะทำให้ประชาชนได้รับรู้และเข้าใจเจตนารมณ์ เนื้อหาสาระ และมาตรการที่กำหนดไว้ในกฎหมายนั้นอย่างถูกต้อง รวมทั้งต้องพิจารณาถึงแผนงานที่จะทำให้บุคลากรของหน่วยงานนั้นและบุคลากรของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีความรู้ความเข้าใจ และหน่วยงานมีแผนงานหรือแนวทางในการระงับข้อพิพาทที่อาจเกิดขึ้นจากการบังคับใช้กฎหมายอย่างไร

7. ความซ้ำซ้อนกับหน่วยงานอื่น

หน่วยงานรัฐต้องตรวจสอบถึงหน่วยงานที่รับผิดชอบเพื่อป้องกันมิให้การทำงานระหว่างภาครัฐมีความซ้ำซ้อนกันอันเป็นแนวทางที่สอดคล้องกับการปฏิรูประบบราชการที่พยายามที่จะลดและรวมหน่วยงานที่มีความรับผิดชอบเรื่องที่มีความใกล้เคียงกันไว้ในที่เดียวกัน

8. วิธีการทำงานและตรวจสอบ

มาตรา 81(1) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กำหนดให้รัฐต้องดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายอย่างถูกต้อง รวดเร็ว เป็นธรรม และทั่วถึง และมาตรา 78 (4) กำหนดให้รัฐพัฒนาระบบงานภาครัฐ โดยมุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพ คุณธรรมและจริยธรรมของเจ้าหน้าที่รัฐ ดังนั้นหน่วยงานต้องพิจารณาถึงแนววิธีการทำงานและระบบการตรวจสอบการทำงานตามที่ได้กำหนดในบทตรวจสอบนี้ เพื่อให้มีการพิจารณาถึงแผนงานหรือยุทธศาสตร์ ซึ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดถึงวิธีการทำงานนั้น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องคำนึงถึงระบบการทำงานที่สอดคล้องกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good governance) ความชัดเจน โปร่งใส รวดเร็วและเป็นธรรม

9. ความเหมาะสมของหลักเกณฑ์ในการออกกฎหมายลำดับรอง

หน่วยงานต้องกำหนดกรอบหรือมาตรการป้องกันมิให้มีการตรากฎหมายลำดับรองในลักษณะที่เป็นการขยายอำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือเพิ่มภาระแก่บุคคลเกินสมควรไว้ด้วย โดยมีข้อพิจารณาดังนี้

- กฎหมายที่จะตราขึ้นนั้นจำเป็นต้องออกกฎหมายลำดับรองด้วยหรือไม่ ในกรณีใดบ้าง โดยมีเหตุผลประการใดบ้าง
- กฎหมายลำดับรองที่จะออกในแต่ละกรณีมีเนื้อหาสาระอย่างไร และหน่วยงานควรต้องเสนอหลักการอันเป็นสาระสำคัญของร่างกฎหมายลำดับรองแต่ละฉบับไปพร้อมกับร่างกฎหมายด้วย
- หน่วยงานวางกรอบในการตรากฎหมายลำดับรองเพื่อป้องกันมิให้มีการตรากฎหมายลำดับรองในลักษณะที่เป็นการขยายอำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือเพิ่มภาระแก่บุคคลเกินสมควรไว้แล้วหรือไม่
- กำหนดเวลาในการพิจารณาทบทวนกฎหมายลำดับรองเพื่อให้เหมาะสมกับสภาพสังคมและเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไปไว้เป็นระยะเวลาเท่าใด

10. การรับฟังความคิดเห็นของหน่วยงานหรือกลุ่มผู้เกี่ยวข้อง

- การรับฟังความคิดเห็นของหน่วยงานหรือผู้ที่อาจได้รับผลกระทบจากข้อเสนอให้มีกฎหมายเรื่องใดเรื่องหนึ่ง (Public Consultation) เป็นกลไก ในการแสวงหาข้อมูลที่ต้องเพื่อประกอบการพิจารณาของรัฐมนตรีหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องว่าการตรากฎหมายดังกล่าวขึ้น จะส่งผลกระทบต่อผู้มีส่วนเกี่ยวข้องมากน้อยเพียงใด เมื่อเปรียบเทียบกับประโยชน์ที่จะได้รับ

4.2.7 คุณภาพของการประเมิน RIA ในประเทศไทย

รายงานการตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมายของประเทศไทยถูกจัดทำขึ้นโดยหน่วยงานที่เสนอกฎหมายโดยยึดตามหลักเกณฑ์หรือคู่มือในการตรวจสอบความจำเป็นในการร่างกฎหมาย 10 ประการที่จัดทำขึ้นโดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา คณะผู้วิจัยได้สำรวจและรวบรวมรายงานการจัดทำ RIA จำนวน 46 ฉบับ (ดูภาคผนวกที่ 2) ที่หน่วยงานต่างๆ จัดทำขึ้นและเสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อประกอบการยกร่างกฎหมายในช่วงปี พ.ศ. 2555 – 2556 ซึ่งจากการตรวจสอบรายละเอียดของรายงานแต่ละฉบับพบว่า รายงานส่วนใหญ่จัดทำขึ้นในรูปแบบที่คล้ายคลึงกันโดยเรียงลำดับหัวข้อและประเด็นต่างๆตามที่กำหนดไว้ในคู่มือฯ แต่ไม่มีการอธิบายหรือวิเคราะห์ประเด็นต่างๆ อย่างละเอียดมากนัก เป็นเพียงการอธิบายอย่างสั้นๆ หรือสรุปเนื้อหาอย่างย่อ ซึ่งความยาวเฉลี่ยของรายงานแต่ละฉบับประมาณ 5 หน้า (รวมเอกสารแนบ) โดยรายงานส่วนใหญ่มีหัวข้อต่างๆ เรียงลำดับดังนี้

- ชื่อร่างพระราชบัญญัติ
- ส่วนราชการผู้เสนอ
- วัตถุประสงค์และเป้าหมายของภารกิจ
- หน่วยงานและผู้ดำเนินการตามภารกิจ
- ความจำเป็นในการออกกฎหมาย
- ความซ้ำซ้อนของกฎหมาย
- ภาระต่อบุคคลและความคุ้มค่า
- ความพร้อมของรัฐ
- วิธีการทำงานและการตรวจสอบ
- อำนาจการตรากฎหมาย
- การรับฟังความคิดเห็น

รายงานบางฉบับมีรายละเอียดของหัวข้ออื่นๆ เพิ่มเติม อาทิ ความเป็นมา มาตรการที่จะบรรลุมติวัตถุประสงค์ และการสรุปสาระสำคัญของร่างกฎหมาย เป็นต้น แต่ไม่มีการกล่าวถึงหรือประเมินผลกระทบของกลุ่มผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสีย อาจกล่าวได้ว่า รายงานส่วนใหญ่จัดทำสอดคล้องและมีหัวข้อครบถ้วนตามที่คู่มือกำหนดไว้ แต่เนื้อหารายละเอียดยังขาดความสมบูรณ์และขาดคุณภาพของการประเมินผลกระทบของกฎหมาย หากเปรียบเทียบกับมาตรฐานการกำกับดูแลที่ดีของเอเปกและกลุ่มประเทศ OECD

รายงานการกำกับดูแลที่ดีของเอเปก (Good Regulatory Practices in APEC Member Economies) กำหนดหัวข้อในการประเมินคุณภาพการจัดทำ RIA ไว้ 4 หัวข้อหลัก ได้แก่

1. การอธิบายถึงลักษณะของปัญหาที่ต้องการแก้ไข
2. การนำเสนอและวิเคราะห์ทางเลือกอื่นในการแก้ปัญหา
3. การประเมินผลกระทบทั้งทางบวกและทางลบอย่างสมเหตุสมผล
4. การรับฟังความคิดเห็นของกลุ่มผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสีย

หากประเมินคุณภาพการจัดทำ RIA ของประเทศไทยเทียบกับรายงานการกำกับดูแลที่ดีของเอเปกทั้ง 4 ข้อพบว่า รายงานส่วนใหญ่มีการอธิบายถึงลักษณะของปัญหาที่ต้องการแก้ไข แต่เป็นการอธิบายแบบกว้างๆ ไม่ได้เป็นการอธิบายในเชิงลึก โดยประมาณครึ่งหนึ่งของรายงานทั้งหมดไม่ได้กล่าวถึงสาเหตุและความจำเป็นในการเข้าแทรกแซงของภาครัฐโดยการออกกฎหมาย รายงานทุกฉบับไม่มีการวิเคราะห์หรือนำเสนอทางเลือกอื่นในการแก้ไขปัญหา รวมทั้งไม่มีการเสนอทางเลือกอื่นที่ไม่ต้องออกกฎหมาย มีเพียงบางรายงานที่ระบุว่าไม่พบทางเลือกอื่นที่จะสามารถบรรลุวัตถุประสงค์เดียวกันได้

ส่วนการประเมินผลกระทบทั้งทางบวกและทางลบ หรือการวิเคราะห์ผลประโยชน์และต้นทุนพบว่า รายงานทุกฉบับไม่มีการวิเคราะห์ผลประโยชน์และต้นทุนในเชิงปริมาณ และไม่มีการจัดทำ Cost-Benefit Analysis แต่มีเพียงร้อยละ 4 ของจำนวนรายงานทั้งหมดที่กล่าวถึงผลประโยชน์เชิงคุณภาพ

สำหรับการรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้อง พบว่า รายงานทุกฉบับไม่มีการอธิบายกระบวนการในการรับฟังความคิดเห็นอย่างละเอียด แต่มีประมาณร้อยละ 13 ของจำนวนรายงานทั้งหมดที่มีการสรุปข้อคิดเห็นที่ได้จากการประชุมใส่ไว้ในรายงานด้วย ในขณะที่ร้อยละ 4 ของจำนวนรายงานทั้งหมดระบุว่าไม่มีการจัดรับฟังความคิดเห็นเนื่องจากร่างกฎหมายไม่มีผลกระทบโดยตรงต่อประชาชน และหากบังคับใช้จะไม่เป็นภาระกับประชาชน ส่วนอีกร้อยละ 4 ของจำนวนรายงานทั้งหมดไม่กล่าวถึงการรับฟังความคิดเห็นแต่อย่างใด

ตารางที่ 4.1 การประเมินคุณภาพการจัดทำ RIA ของประเทศไทย

หัวข้อ	สัดส่วนของจำนวนรายงาน (ร้อยละ)	หมายเหตุ
การอธิบายถึงลักษณะของปัญหาที่ต้องการแก้ไข	100	ไม่ได้อธิบายในเชิงลึก
การนำเสนอและวิเคราะห์ทางเลือกอื่นในการแก้ปัญหา	-	ไม่มีการวิเคราะห์หรือนำเสนอทางเลือกอื่นในการแก้ไขปัญหา
การประเมินผลกระทบทั้งทางบวกและทางลบอย่างสมเหตุสมผล	-	ไม่มีการวิเคราะห์ผลประโยชน์และต้นทุนในเชิงปริมาณ และไม่มีการจัดทำ Cost-Benefit Analysis
ผลประโยชน์และต้นทุนในเชิงปริมาณ	-	
การจัดทำ Cost-Benefit Analysis	-	
ผลประโยชน์เชิงคุณภาพ	4	
ต้นทุนเชิงคุณภาพ	-	

หัวข้อ	สัดส่วนของจำนวนรายงาน (ร้อยละ)	หมายเหตุ
การรับฟังความคิดเห็นของกลุ่มผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสีย		
กล่าวถึงการรับฟังความคิดเห็นโดยย่อ	79	ไม่มีการอธิบายกระบวนการในการ รับฟังความคิดเห็นอย่างละเอียด
สรุปข้อคิดเห็นที่ได้จากการประชุม	13	
ไม่มีการจัดรับฟังความคิดเห็น	4	
ไม่กล่าวถึงการรับฟังความคิดเห็น	4	

ที่มา: รวบรวมโดยคณะผู้วิจัย

ทั้งนี้ คณะผู้วิจัยได้หยิบยกรายงานการจัดทำ RIA ข้างต้นมา 2 ฉบับเพื่อทำการวิเคราะห์เปรียบเทียบให้เห็นถึงความแตกต่างของการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายของประเทศไทย กับมาตรฐานของกลุ่มประเทศ OECD โดยฉบับแรกเป็นรายงานการจัดทำ RIA หรือคำชี้แจงความจำเป็นในการตรากฎหมายสำหรับร่างพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า (ฉบับที่ ..) พ.ศ. และฉบับที่ 2 สำหรับร่างพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

• ร่างพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า (ฉบับที่) พ.ศ.

รายงานการจัดทำ RIA สำหรับร่างพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้าฉบับนี้จัดทำขึ้นโดยกรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์ มีความยาวประมาณ 2.5 หน้า โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มเติมเงื่อนไขในการกำหนดข้อยกเว้นการบังคับใช้กฎหมายกับการกระทำของรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ โดยยกเว้นเฉพาะรัฐวิสาหกิจที่ได้ประกอบธุรกิจเป็นทางการค้าปกติ แข่งขันกับเอกชน เพื่อให้เกิดความเสมอภาคในการแข่งขัน เนื้อหาของรายงานกล่าวถึงความจำเป็น และลักษณะของปัญหาที่ต้องการแก้ไข ภาระต่อบุคคล ความพร้อมของรัฐ วิธีการทำงาน การตรวจสอบและการประเมินผลสัมฤทธิ์ และการรับฟังความคิดเห็น โดยรายละเอียดแต่ละหัวข้อมีความยาวประมาณ 3-4 บรรทัด ซึ่งเป็นการอธิบายแบบคร่าวๆ ไม่ละเอียด ทำให้ไม่สามารถประเมินผลกระทบที่เกิดขึ้นได้อย่างเป็นรูปธรรม

หลักเกณฑ์ของ OECD	รายงานการจัดทำ RIA	ข้อคิดเห็นของคณะผู้วิจัย
การอธิบายถึงลักษณะของปัญหาที่ต้องการแก้ไข	ปัจจุบันรัฐวิสาหกิจหลายแห่งประกอบธุรกิจ แข่งขันกับภาคเอกชน การมีข้อกำหนดยกเว้นให้รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีงบประมาณทุกประเภท ในขณะที่เอกชนต้องอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติการ แข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 ทำให้การบังคับใช้กฎหมายอยู่บนพื้นฐานของความไม่เสมอภาคและเท่าเทียมกัน สมควรแก้ไขพระราชบัญญัติเพื่อเพิ่มเติมเงื่อนไขในการ	ควรอธิบายถึงสาเหตุของปัญหา ในเชิงลึกกว่าปัจจุบันมีปัญหา อย่างไร ขนาดของปัญหาใหญ่เพียงไร ส่งผลกระทบต่อกลุ่มที่เกี่ยวข้องอย่างไร รวมทั้งอธิบายถึงรายละเอียดของบทบัญญัติที่ควรจะปรับปรุงเพิ่มเติมเพื่อแก้ไข ปัญหาที่เกิดขึ้น

หลักเกณฑ์ของ OECD	รายงานการจัดทำ RIA	ข้อคิดเห็นของคณะผู้วิจัย
	กำหนดช้อยกเว้นการบังคับใช้กฎหมายกับการกระทำของรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ โดยยกเว้นเฉพาะรัฐวิสาหกิจที่ได้ประกอบธุรกิจเป็นทางการค้าปกติแข่งขันกับเอกชน	
การบังคับใช้กฎหมายและกลุ่มผู้ได้รับผลกระทบ	สมควรให้มีกฎหมายใช้บังคับทุกท้องที่ทั่วราชอาณาจักร เมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษารัฐวิสาหกิจที่ประกอบธุรกิจแข่งขันกับเอกชนที่อยู่ภายใต้บังคับกฎหมาย อาจต้องปรับเปลี่ยนวิธีการดำเนินธุรกิจให้สอดคล้องกับกฎหมาย แต่ผลของการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวทำให้เกิดภาพลักษณ์ที่ดีต่อนโยบายของรัฐในการไม่ประกอบธุรกิจแข่งขันกับเอกชน และการบังคับใช้กฎหมายอยู่บนพื้นฐานของความเสมอภาค	ควรระบุถึงรายละเอียดของการบังคับใช้กฎหมายว่าครอบคลุมบุคคลหรือพฤติกรรมลักษณะใดบ้าง ผู้มีอำนาจดำเนินการบทลงโทษ ช้อยกเว้นต่างๆ รวมทั้งควรระบุกลุ่มผู้ที่ได้รับผลกระทบว่าประกอบด้วยภาคส่วนใดบ้าง อาทิ ผู้กำกับดูแลรัฐวิสาหกิจที่เข้าข่ายตามร่างกฎหมายนี้ ภาคเอกชน กลุ่มสาธารณะ เป็นต้น
การประเมินผลกระทบทั้งทางบวกและทางลบอย่างสมเหตุสมผล	ไม่มีการวิเคราะห์ผลประโยชน์และต้นทุน	ควรวิเคราะห์ผลประโยชน์และต้นทุนทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ และควรจัดทำ Cost-Benefit Analysis เพื่อวิเคราะห์ผลประโยชน์และต้นทุนของกลุ่มผู้ได้รับผลกระทบแต่ละกลุ่มจากการออกกฎหมายนี้
การนำเสนอและวิเคราะห์ทางเลือกอื่นในการแก้ปัญหา	ไม่มีการวิเคราะห์หรือนำเสนอทางเลือกอื่นในการแก้ไขปัญหา	ควรนำเสนอทางเลือกอื่นในการแก้ไขปัญหา อาทิ ทางเลือกในการไม่ต้องออกกฎหมาย และเปรียบเทียบผลการประเมินผลประโยชน์และต้นทุนของแต่ละทางเลือก รวมทั้งเปรียบเทียบความคุ้มค่าของทางเลือกอื่นกับร่างกฎหมายนี้
การรับฟังความคิดเห็นของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย	จัดประชุมรับฟังความเห็นจากผู้อยู่ใต้บังคับของกฎหมายทั้งจากส่วนราชการ นักวิชาการ สถาบันเอกชน ได้แก่ สภาหอการค้าแห่ง	การจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นควรครอบคลุมกลุ่มผู้ที่ได้รับผลกระทบทุกภาคส่วน

หลักเกณฑ์ของ OECD	รายงานการจัดทำ RIA	ข้อคิดเห็นของคณะผู้วิจัย
	ประเทศไทย สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย รวม 2 ครั้ง ซึ่งผลการประชุมเห็นด้วยในหลักการ	ทั้งกระทรวงพาณิชย์ กระทรวงการคลัง สำนักงบประมาณ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานเจ้าสังกัดของ รัฐวิสาหกิจ ภาคเอกชน และภาคประชาชน รวมทั้งควรมีการเปิดเผยข้อคิดเห็น และบทสรุปที่ได้จากการจัดประชุมอย่างละเอียดด้วย

ที่มา: รวบรวมโดยคณะผู้วิจัย

• ร่างพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก (ฉบับที่) พ.ศ.

รายงานการจัดทำ RIA สำหรับร่างพระราชบัญญัติการขนส่งทางบกฉบับนี้จัดทำขึ้นโดยกรมการขนส่งทางบก กระทรวงคมนาคม มีความยาวประมาณ 6 หน้า โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติให้มีความชัดเจน และสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบัน โดยมีรายละเอียดของปัญหาพร้อมทั้งมาตรการในการแก้ไขปัญหา รวม 7 ประเด็น รวมทั้งแนวทางการดำเนินการในภาพรวม และการจัดรับฟังความคิดเห็น อย่างไรก็ตาม เนื้อหาในรายงานยังไม่กล่าวถึงรายละเอียดในเชิงลึก รวมทั้งไม่มีการนำเสนอทางเลือกอื่น และไม่ได้วิเคราะห์ผลกระทบทั้งทางบวกและทางลบของแต่ละมาตรการที่ต้องการแก้ไข

หลักเกณฑ์ของ OECD	รายงานการจัดทำ RIA	ข้อคิดเห็นของคณะผู้วิจัย
การอธิบายถึงลักษณะของปัญหาที่ต้องการแก้ไข	1. การกำหนดประเภทรถที่อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบกให้เหมาะสม สอดคล้องกับรถที่อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยรถยนต์ 2. ข้อจำกัดในการมอบหมายอำนาจหน้าที่ของนายทะเบียนประจำจังหวัดซึ่งไม่สามารถกระทำได้ 3. ปัญหาองค์ประกอบของคณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกกลางและคณะกรรมการควบคุมการขนส่งประจำจังหวัดที่ยังไม่มีตัวแทนหรือผู้แทนจากภาคเอกชนหรือหน่วยงานที่ดูแลและคุ้มครองผู้บริโภค 4. ปัญหาความไม่ชัดเจนและเหมาะสมสอดคล้องกับสภาพปัจจุบันของบทบัญญัติเกี่ยวกับการ	มีการอธิบายความเป็นมา ความจำเป็นและปัญหาที่ต้องการแก้ไข พร้อมทั้งระบุมาตรการในการแก้ปัญหาทั้ง 7 ประเด็นซึ่งทำให้เห็นภาพของปัญหาแต่ละประเด็นได้ชัดเจน อย่างไรก็ตามรายงานดังกล่าวควรอธิบายถึงสาเหตุของปัญหาในเชิงลึก ขนาดของปัญหา รวมทั้งอธิบายถึงรายละเอียดของบทบัญญัติที่ควรปรับปรุงเพิ่มเติมเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น

หลักเกณฑ์ของ OECD	รายงานการจัดทำ RIA	ข้อคิดเห็นของคณะผู้วิจัย
	ประกอบการขนส่งระหว่างประเทศ 5. ปัญหาข้อจำกัดทางกฎหมายที่ยังมิได้อำนาจภาคเอกชนที่ได้รับใบอนุญาตประกอบการขนส่งจัดการเดินรถให้เกิดความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจ 6. ปัญหาการควบคุมกำกับดูแลสถานตรวจสภาพรถเอกชนให้มีการจัดการหรือการดำเนินการที่ดีมีประสิทธิภาพ และเป็นไปตามกฎระเบียบที่ทางราชการกำหนด 7. ปัญหาด้านการตรวจสอบการกระทำผิดซึ่งปัจจุบันผู้ขับรถมักไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่ในการเรียกรถให้หยุดเพื่อตรวจสอบ และการตรวจสอบความถูกต้องของรถมักกระทำได้ยากเพราะไม่มีกฎหมายกำหนดให้ต้องมีหนังสือแสดงการจดทะเบียนไว้ประจำรถ	
การบังคับใช้กฎหมายและกลุ่มผู้ได้รับผลกระทบ	มาตรการในการแก้ไขปัญหาเป็นมาตรการที่จะต้องดำเนินการให้เป็นมาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศ จึงสมควรกำหนดให้เป็นกฎหมายที่จะต้องบังคับใช้บังคับในทุกท้องที่ทั่วราชอาณาจักร กฎหมายนี้บัญญัติขึ้นเพื่อให้มีความเหมาะสมกับสภาพสังคม เศรษฐกิจและเทคโนโลยี เป็นการปรับปรุงบทบัญญัติเดิม การฝ่าฝืนและไม่ปฏิบัติตามย่อมทำให้ไม่ได้รับอนุญาต หรือไม่ได้รับดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องนั้นๆ หรืออาจถูกเพิกถอนใบอนุญาตนั้นๆ ได้และมีบทกำหนดโทษทางอาญาสำหรับการไม่จัดให้มีหนังสือแสดงการจดทะเบียนไว้ประจำรถ และกรณีผู้ขับรถที่ฝ่าฝืนคำสั่งของผู้ตรวจการที่สั่งให้หยุดรถเพื่อตรวจสอบ	ควรระบุถึงรายละเอียดของการบังคับใช้กฎหมายว่าครอบคลุมบุคคลหรือพฤติกรรมลักษณะใดบ้าง ผู้มีอำนาจดำเนินการบทลงโทษ ข้อยกเว้นต่างๆ รวมทั้งควรระบุกลุ่มผู้ที่จะได้รับผลกระทบว่าประกอบด้วยภาคส่วนใดบ้าง
การประเมินผลกระทบทั้งทางบวกและทางลบอย่างสมเหตุสมผล	ไม่มีการวิเคราะห์ผลประโยชน์และต้นทุน	ควรวิเคราะห์ผลประโยชน์และต้นทุนทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ และควรจัดทำ Cost-Benefit Analysis เพื่อวิเคราะห์ผลประโยชน์และต้นทุนของกลุ่มผู้ได้รับผลกระทบแต่ละกลุ่มจากการออกกฎหมายนี้ในแต่ละมาตรการด้วย

หลักเกณฑ์ของ OECD	รายงานการจัดทำ RIA	ข้อคิดเห็นของคณะผู้วิจัย
การนำเสนอและวิเคราะห์ทางเลือกอื่นในการแก้ปัญหา	ระบุไว้ว่าไม่มีทางเลือกอื่นที่จะบรรลุดูวัตถุประสงค์เดียวกัน	ควรนำเสนอทางเลือกอื่นในการแก้ไขปัญหา อาทิ ทางเลือกในการไม่ต้องออกกฎหมาย และเปรียบเทียบผลการประเมินผลประโยชน์และต้นทุนของแต่ละทางเลือก รวมทั้งเปรียบเทียบความคุ้มค่าของทางเลือกอื่นกับร่างกฎหมายนี้
การรับฟังความคิดเห็นของกลุ่มผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสีย	รับฟังความคิดเห็นโดยวิธีการผ่านทางระบบเครือข่ายสารสนเทศของกรมการขนส่งทางบก กระทรวงคมนาคม ตั้งแต่วันที่ 10-31 มีนาคม 2551 มีผู้แสดงความคิดเห็น 3 คน โดยเสนอความเห็นว่ายละเอียดของปัญหาและมาตรการยังไม่ชัดเจนในหลายประเด็น เสนอให้แก้ไขนิยามของรถยนต์นั่งส่วนบุคคล และเสนอให้แก้ไของค์ประกอบของคณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกประจำจังหวัด แต่ที่ประชุมของกรมการขนส่งทางบกซึ่งมีผู้แทนจากหน่วยงานในสังกัดกรมการขนส่งทางบก และหน่วยงานภายนอก อาทิ บริษัท ขนส่ง จำกัด สมาคมผู้ประกอบการขนส่งรถโดยสารไม่ประจำทาง สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และสมาคมอุตสาหกรรมยานยนต์ไทย มีมติไม่เห็นชอบกับข้อเสนอดังกล่าว	รายงานฯ มีข้อมูลสรุปความคิดเห็นของการรับฟังความคิดเห็นซึ่งมีรายละเอียดพอสมควร แต่เป็นการรับฟังความคิดเห็นผ่านทางเว็บไซต์ซึ่งมีผู้แสดงความคิดเห็นเพียง 3 ราย เท่านั้น ควรมีการจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นให้ครอบคลุมกลุ่มผู้ที่ได้รับผลกระทบทุกภาคส่วนทั้งหน่วยงานในสังกัดกระทรวงคมนาคมที่เกี่ยวข้องทั้งในส่วนกลางและภูมิภาค ภาคเอกชน และภาคประชาชน รวมทั้งควรมีการเปิดเผยข้อคิดเห็น และบทสรุปที่ได้จากการจัดประชุมอย่างละเอียดด้วย

ที่มา: รวบรวมโดยคณะผู้วิจัย

จากการวิเคราะห์ตัวอย่างรายงานทั้ง 2 ฉบับจะเห็นว่า การอธิบายถึงลักษณะของปัญหาที่ต้องการแก้ไขเป็นหัวข้อที่หน่วยงานราชการมีการจัดทำไว้ค่อนข้างตรงตามหลักเกณฑ์ของ OECD เพียงแต่ควรมีการอธิบายถึงประเด็นปัญหาในเชิงลึกมากกว่าที่เป็นอยู่ ในขณะที่หัวข้อการบังคับใช้กฎหมายและกลุ่มผู้ได้รับผลกระทบ และการรับฟังความคิดเห็นของกลุ่มผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียมีการกล่าวถึงในรายงานแต่ยังประเมินไม่ครบถ้วนและไม่ตรงประเด็น อาทิ ไม่มีการจำแนกกลุ่มผู้ได้รับผลกระทบ และไม่มีการอธิบายกระบวนการและรายละเอียดในการจัดรับฟังความคิดเห็นของกลุ่มผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียให้ชัดเจน ส่วนหัวข้อที่ไม่มีการวิเคราะห์ไว้ในรายงานได้แก่ การประเมินผลกระทบทั้งทางบวกและทางลบอย่างสมเหตุสมผล และการนำเสนอและวิเคราะห์ทางเลือกอื่นในการแก้ปัญหา

4.2.8 รูปแบบของหน่วยงานปฏิรูปกฎหมายที่ประสบความสำเร็จ

ความพยายามในการปฏิรูประบบในการออกกฎหมายและการพัฒนาคุณภาพของกฎหมาย จะประสบความสำเร็จมากน้อยเพียงใดนั้นขึ้นอยู่กับปัจจัยที่หลากหลาย ประสบการณ์ในต่างประเทศ ทั้งในประเทศที่พัฒนาแล้วและประเทศที่กำลังพัฒนาพบว่า ปัจจัยที่มีความสำคัญได้แก่ สภาพแวดล้อมทางการเมือง และการออกแบบองค์กรที่เข้ามาปฏิบัติหน้าที่ สภาพแวดล้อมทางการเมืองนั้นหมายความว่า การผลักดันกระบวนการปฏิรูปกฎหมายจะต้องได้รับการสนับสนุนจากฝ่ายบริหารอย่างจริงจัง ซึ่งหมายความว่าต้องเป็นส่วนหนึ่งของยุทธศาสตร์การปฏิรูประบบราชการ ในภาพรวม ดังนั้น จังหวะและช่วงระยะเวลาในการผลักดันวาระดังกล่าวเป็นสิ่งที่สำคัญอย่างยิ่ง อย่างไรก็ตาม การออกแบบองค์กรก็มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนกว่ากันเพราะหากไม่เหมาะสมแล้วก็จะไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพทำให้ไม่มีผลงานที่เป็นที่ประจักษ์ต่อสังคม อันจะเป็นผลทำให้สุดท้ายแล้วรัฐบาลอาจต้องยกเลิกภารกิจดังกล่าวหรือละเลยไม่ให้ความสำคัญอีกต่อไป

การศึกษาารูปแบบขององค์กรที่ปฏิบัติภารกิจในการปฏิรูปกฎระเบียบของภาครัฐจาก ประสบการณ์หลากหลายประเทศทั้งในประเทศที่พัฒนาแล้วและที่กำลังพัฒนาโดยบรรษัทการเงินระหว่างประเทศ (International Finance Corporation) ซึ่งเป็นหน่วยงานในเครือของธนาคารโลก ที่ทำหน้าที่ในการลงทุนในต่างประเทศ ในรายงาน Institutions for Regulatory Governance (2010)²¹ พบว่า หน่วยงานปฏิรูปกฎหมายโดยทั่วไปจะเริ่มจากรูปแบบของคณะกรรมการชั่วคราว (ad hoc committee) ที่มีภารกิจที่มีเป้าประสงค์ที่ค่อนข้างแคบและชัดเจน เช่นในกรณีของ ประเทศเคนยา มีการจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นมาเพื่อที่จะศึกษาวิเคราะห์เฉพาะกฎระเบียบที่เกี่ยวกับการออกใบอนุญาตให้แก่ภาคธุรกิจเท่านั้น (licensing) โดยมีการนำเอาวิธีการประเมินผลกระทบของกฎหมายมาใช้ในการประเมินต้นทุนที่ภาคธุรกิจต้องแบกรับจากขั้นตอนในการขออนุญาตต่างๆ เมื่อหน่วยงานดังกล่าวมีผลงานเป็นที่ประจักษ์แล้ว จึงค่อยมีการขยายขอบเขตของภาระหน้าที่ที่กว้างและ ซับซ้อนขึ้น ดังนั้น การลำดับขั้นตอนในการจัดและออกแบบโครงสร้างองค์กรและกรอบภารกิจของ หน่วยงานที่จะเข้ามาปฏิบัติหน้าที่จึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง

จากการทบทวนประสบการณ์ในหลายประเทศพบว่า โครงสร้างและกรอบภารกิจของ หน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการปฏิรูปกฎหมายที่ดีมีดังนี้

²¹ IFC (2010), Institutions for Regulatory Governance สามารถดาวน์โหลดได้ที่ www.worldbank.org

โครงสร้างองค์กร

- อยู่ภายใต้หน่วยงานของรัฐที่มีความสำคัญมากที่สุด เช่น สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงการคลัง หรือกระทรวงเศรษฐกิจ หรือ กระทรวงแผนงาน (Ministry of Planning) เป็นต้น และรายงานตรงต่อรัฐมนตรีหรือ ค.ร.ม. โดยตรง
- มีระเบียบหรือกฎหมายรองรับในระยะกลางหรือระยะยาวเพื่อที่จะให้การปฏิบัติหน้าที่มีความชัดเจน ปลอดภัยจากการแทรกแซงของการเมืองหรือกลุ่มผลประโยชน์อื่น หน่วยงานที่มีลักษณะเฉพาะกิจ เช่น คณะกรรมการฯ ที่จัดตั้งขึ้นมาตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ แม้จะเหมาะสมในช่วงเริ่มแรก หากแต่จะมีข้อจำกัดเรื่องของอำนาจหน้าที่ที่ต้องพึ่งพาอำนาจของนายกรัฐมนตรี ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงบุคคลที่ดำรงตำแหน่งดังกล่าวตลอดเวลาทำให้การปฏิบัติภารกิจอาจขาดความต่อเนื่อง
- เป็นหน่วยงานขนาดเล็กในช่วงเริ่มต้น เช่น อาจมีพนักงานเพียง 5 – 20 คนหากแต่พนักงานเหล่านั้นจะต้องเป็นผู้มีความเชี่ยวชาญในการจัดทำรายงานผลกระทบของกฎหมายที่ดี ซึ่งต้องมีความรู้ ความเข้าใจที่ลึกซึ้งเกี่ยวกับ หลักการ วิธีการ และเครื่องมือที่ใช้ในการประเมินอย่างถ่องแท้ เมื่อหน่วยงานดังกล่าวสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพแล้ว จึงจะเพิ่มจำนวนพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อรองรับปริมาณงานที่เพิ่มขึ้นอันเนื่องมาจากการเพิ่มกรอบภารกิจ เช่น หน่วยงาน Better Regulation Unit ที่อยู่ภายใต้กระทรวงอำนวยการความสะอาดด้านกฎระเบียบของภาครัฐ (Ministry of Simplification) มีพนักงาน 30 คนหลังจากที่จัดตั้งมาเป็นเวลาเกือบ 8 ปี โดยพนักงานส่วนมากเป็นนักกฎหมาย นักเศรษฐศาสตร์ และผู้เชี่ยวชาญด้านการบริหารจัดการธุรกิจ
- องค์ประกอบหลักของพนักงาน คือ นักกฎหมาย และ นักเศรษฐศาสตร์ และบุคคลที่มีประสบการณ์ทั้งในภาคราชการและภาคธุรกิจด้วย ความหลากหลายของ ความเชี่ยวชาญหรือประสบการณ์ของผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่มีความสำคัญยิ่งเนื่องจากรัฐมีกฎระเบียบที่ครอบคลุมทุกภาคส่วนของประเทศ ไม่ว่าจะเป็น เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม ความมั่นคง ฯลฯ
- มีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งหมายถึงการมีอำนาจในการตัดสินใจ มีแหล่งเงินทุนที่มั่นคง และมีขีดความสามารถในเชิงเทคนิคในการประเมินผลกระทบของกฎระเบียบของรัฐได้โดยเป็นที่เชื่อถือของสังคม
- มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษา (advisory) และหน่วยงานที่ทำหน้าที่การผลักดันวาระการปฏิรูปกฎหมายกับบุคคลหรือหน่วยงานภายนอก (advocacy) เพื่อ

ผลักดันกระบวนการในการปฏิรูปกฎหมาย และเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนและของภาคธุรกิจ

กรอบภารกิจ และอำนาจหน้าที่

- มีอำนาจในการสั่งการข้าราชการและสามารถรายงานต่อผู้ที่มีอำนาจในการตัดสินใจระดับสูงในกรณีที่ไม่ได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
- กรอบภารกิจในเบื้องต้นจะต้องไม่กว้างเกินไปนักและเป้าหมายในการปฏิบัติภารกิจจะต้องอยู่ในวิสัยทัศน์ที่สามารถบรรลุได้เพื่อที่จะสามารถสร้างความน่าเชื่อถือให้แก่องค์กร การศึกษาประสบการณ์ในนานาประเทศพบว่า กรอบภารกิจของหน่วยงานปฏิรูปกฎหมายในประเทศที่กำลังพัฒนามักจะกว้างกว่าของหน่วยงานลักษณะเดียวกันในประเทศที่พัฒนาแล้ว รวมทั้งขาดเป้าหมายที่ชัดเจนทำให้ปฏิบัติภารกิจได้ยากกว่า อนึ่ง กรอบภารกิจและเป้าหมายที่กำหนดขึ้นจะต้องสอดคล้องและโยงใยกับยุทธศาสตร์ของนโยบายหนึ่งใดที่รัฐบาลให้ความสำคัญเป็นพิเศษ ประสบการณ์ในต่างประเทศพบว่า ส่วนมากการปฏิรูปกฎหมายจะเกี่ยวโยงกับยุทธศาสตร์ในการดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศ การส่งเสริมการแข่งขันและลดการผูกขาดในระบบเศรษฐกิจ หรือการอำนวยความสะดวกให้แก่ภาคธุรกิจเป็นหลัก
- ในช่วงเริ่มแรก หน่วยงานดังกล่าวจะต้องให้ความสำคัญแก่การพัฒนาขีดความสามารถของพนักงาน เช่น การพัฒนาฝีมือในการปฏิบัติหน้าที่ การออกระเบียบ กระบวนการและขั้นตอนในการปฏิบัติหน้าที่ที่มีความชัดเจน เป็นต้น
- มีกระบวนการในการประเมินและติดตามผลการดำเนินงานของหน่วยงานเพื่อที่จะสามารถปรับปรุงโครงสร้างองค์กร ตลอดจนกรอบภาระหน้าที่และวิธีการและขั้นตอนในการปฏิบัติหน้าที่ให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อม อนึ่ง การพัฒนาองค์กรที่ทำหน้าที่ในการปฏิรูปกฎหมายเป็นงานที่ต้องใช้เวลาเนื่องจากไม่มีสูตรสำเร็จที่สามารถรับรองได้ว่า หน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นจะสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพภายใต้สภาพแวดล้อมทางสถาบัน กฎหมาย การเมือง ฯลฯ ที่เฉพาะตัวของแต่ละประเทศ

โครงสร้างและกรอบภารกิจขององค์กรที่ทำหน้าที่ที่ปรึกษาหารือในการผลักดันวาระการปฏิรูปกฎหมายกับบุคคลหรือหน่วยงานภายนอกมีดังนี้

โครงสร้างองค์กร

- เป็นหน่วยงานที่ไม่สังกัดกระทรวงใดกระทรวงหนึ่ง ในกรณีของหน่วยงานที่ทำหน้าที่ผลักดันวาระการปฏิรูปกฎหมายนั้นจะต้องมีความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร และมีความน่าเชื่อถือในสายตาของประชาชน

- ต้องมีผู้แทนจากภาคธุรกิจและผู้เชี่ยวชาญ เช่น นักวิชาการเป็นองค์ประกอบ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานสะท้อนปัญหาของภาคธุรกิจและของประชาชนอย่างแท้จริง และในกรณีของหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการผลักดันฯ จะต้องมีการบูรณาการและช่องทางในการติดต่อสื่อสารโดยตรงกับภาคธุรกิจโดยการปรึกษาหารืออย่างเปิดเผย
- จะต้องมีการปฏิบัติหน้าที่อย่างโปร่งใส เช่น มีการเปิดเผยบันทึกของผลการปรึกษาหารือกับกลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย ข้อเสนอแนะต่อหน่วยงานราชการอื่นๆ ในการปรับปรุงกระบวนการหรือคุณภาพของกฎหมาย รายงานที่จัดทำขึ้นต่อสาธารณะ และรายงานต่อสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน เป็นต้น
- โดยทั่วไปแล้ว หน่วยงานที่ปรึกษามักมีลักษณะที่เป็นหน่วยงานเฉพาะกิจ แต่หน่วยงานที่ทำหน้าที่ผลักดันวาระการปฏิรูปกฎหมายกับหน่วยงานและบุคคลภายนอกควรเป็นองค์กรถาวร ในทั้งสองกรณีนี้ ผู้บริหารระดับสูงของประเทศจะต้องเข้ามามีส่วนร่วมและรับรู้การดำเนินงานเพื่อที่จะสร้างความน่าเชื่อถือขององค์กร

กรอบภารกิจและอำนาจหน้าที่

หน่วยงานที่ปรึกษา

- ประสานงานและปรึกษาหารือกับหน่วยงานต่างๆ ของภาครัฐ
- ปรึกษาหารือกับผู้มีส่วนได้เสียเพื่อสะท้อนความต้องการและความคาดหวังของสาธารณะต่อหน่วยงาน
- จัดทำข้อเสนอแนะในการปรับปรุงการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานปฏิรูปกฎหมาย

หน่วยงานผลักดันการปฏิรูปกฎหมาย

- ผลักดันให้ประเด็นการปฏิรูปกฎหมายเป็นวาระสำคัญของการโต้วาทีกันทางการเมืองเพื่อให้สังคมเห็นความสำคัญ
- จัดทำแนวทางในการปฏิรูปกฎหมายที่มีความชัดเจน
- ในระยะยาวอาจทำหน้าที่ในการประเมินคุณภาพของ RIA และกระบวนการในการจัดทำ RIA

กล่าวโดยสรุป หน่วยงานปฏิรูปกฎหมายที่สามารถผลักดันให้เกิดระบบการประเมินกฎหมายที่มีประสิทธิภาพในทางปฏิบัติจะต้องเริ่มจากการเป็นหน่วยงานที่มีขนาดเล็ก มีกรอบภารกิจที่ไม่กว้าง แต่ชัดเจน หากแต่มีพนักงานและเจ้าหน้าที่ที่มีองค์ความรู้ ประสบการณ์และความเชี่ยวชาญ และขีดความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่สูงเพื่อที่จะสามารถผลิตผลงานที่ประจักษ์ต่อสาธารณชน

หน่วยงานดังกล่าวจะต้องเป็นหน่วยงานของรัฐที่รายงานตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือผู้ที่กุมอำนาจนโยบายสูง หากแต่มีความเป็นอิสระในการตัดสินใจและการปฏิบัติหน้าที่ประจำวัน ซึ่งในกรณีของประเทศไทยอาจมีลักษณะที่เป็นองค์การมหาชนที่เป็นหน่วยงานภาครัฐหากแต่ไม่ต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบที่รัดตัวของหน่วยงานราชการและมีความยืดหยุ่นในการกำหนดค่าตอบแทนของพนักงานมากกว่า ซึ่งมีความจำเป็นในการดึงดูดบุคลากรที่มีคุณภาพและมีความเชี่ยวชาญที่ตรงต่อภารกิจที่ได้รับมอบหมาย

ในขณะเดียวกัน หน่วยงานดังกล่าวควรมีคณะที่ปรึกษาที่มีตัวแทนระดับสูงของรัฐบาลที่มีศักยภาพในการประสานงานข้ามกระทรวง ข้ามหน่วยงานและคณะกรรมการที่ทำหน้าที่ในการประสานงานกับภาคส่วนอื่นๆ ที่เป็นผู้ที่มีส่วนได้เสียโดยมีตัวแทนของภาคธุรกิจ ภาคประชาชน และภาควิชาการ โดยการทำงานของคณะที่ปรึกษาเหล่านี้จะต้องมีความโปร่งใส ตรวจสอบได้

4.3 บทสรุป

ประเทศไทยมีกฎหมายที่กำหนดให้หน่วยงานราชการต้องชี้แจงเหตุผลและความจำเป็นในการมีกฎหมายตั้งแต่ปี พ.ศ. 2531 แต่ข้อกำหนดดังกล่าวมีสถานภาพเป็นเพียงระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีซึ่งมีเป้าหมายในการอำนวยความสะดวกและเพิ่มประสิทธิภาพของฝ่ายบริหารในการพิจารณาร่างกฎหมายเท่านั้น ต่อมาเมื่อประเทศไทยก้าวเข้าสู่ยุคทองทางเศรษฐกิจ ได้มีความพยายามที่จะกลั่นกรองและปรับปรุงคุณภาพของกฎหมายเพื่อมิให้เป็นอุปสรรคต่อการประกอบธุรกิจของเอกชน โดยในปี พ.ศ. 2534 ครม. ได้มีมติเห็นชอบหลักเกณฑ์และแนวทางการพิจารณากฎหมายเพิ่มเติมซึ่งกำหนดให้หน่วยงานราชการต้องชี้แจงความจำเป็นในการสร้างขั้นตอนใหม่ๆ ขึ้นมา เช่น การขอใบอนุญาตเพื่อทำกิจการอย่างหนึ่งอย่างใด ว่ามีความจำเป็นเพียงไร และสร้างภาระแก่ภาคเอกชนมากน้อยเพียงใดด้วย

หลังจากที่ประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่มาจากตัวแทนของประชาชนในวงกว้างในปี พ.ศ. 2540 ก็มีพัฒนาการในการปรับปรุงกระบวนการในการกลั่นกรองคุณภาพของกฎหมายอีกครั้ง เนื่องจากมีการกำหนดแนวนโยบายพื้นฐานของรัฐทั้งในด้านเศรษฐกิจและสังคมและการกำหนดสิทธิพื้นฐานของประชาชนใหม่ๆ จำนวนมากจึงต้องมีการ “สังคายนา” กฎหมายที่มีอยู่ว่าสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญใหม่หรือไม่ โดยมีการจัดตั้งคณะกรรมการปรับปรุงกฎหมายเพื่อการพัฒนาประเทศในปี พ.ศ. 2544 เพื่อดำเนินการ คณะกรรมการดังกล่าวได้ยุบเลิกกฎหมายจำนวน

หนึ่ง และได้ออกหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมายที่เป็นมาตรฐานสากลคือ OECD Reference Checklist for Regulatory Decision Making

และหลังจากนั้นได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการพัฒนากฎหมายขึ้นมาในสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อรับผิดชอบเรื่องการพัฒนากฎหมายอย่างต่อเนื่อง

พัฒนาการของการออกกฎหมายของประเทศไทยก้าวไปอีกขั้นหนึ่ง เมื่อรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540 กำหนดให้ประชาชนซึ่งเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถเข้าชื่อเพื่อเสนอกฎหมายได้ จากเดิมที่คณะรัฐมนตรีและสมาชิกรัฐสภาเท่านั้นที่สามารถเสนอกฎหมายได้ แนวคิดดังกล่าวได้รับการสนับสนุนในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 ซึ่งกำหนดให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายซึ่งมีลักษณะเป็นองค์กรที่อิสระจากฝ่ายบริหารขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ในการช่วยเหลือประชาชนในการเสนอกฎหมายรวมทั้งเสนอให้มีการปรับปรุงกฎหมายต่างๆ ที่มีอยู่เดิมและร่างกฎหมายใหม่ที่อยู่ในกระบวนการพิจารณาของรัฐสภาด้วย

แม้ประเทศไทยจะมีวิวัฒนาการในการพัฒนากฎหมายมากกว่าสองทศวรรษ แต่ยังไม่ได้มีการทบทวนกฎหมายครั้งใหญ่ดังเช่นในเกาหลีใต้ เวียดนาม หรือ เม็กซิโกที่มีการละกฎหมายฉบับฉบับและในส่วนของการประเมินผลกระทบของกฎหมายหรือ RIA นั้น แม้จะมีเกณฑ์ที่เป็นมาตรฐานสากลแต่คุณภาพของรายงานที่จัดทำขึ้นจริงในทางปฏิบัติยังไม่เป็นไปตามมาตรฐานสากลด้วยเหตุผลหลายประการดังนี้

ประการแรกซึ่งมีความสำคัญที่สุด การจัดทำรายงานผลกระทบของกฎหมายในประเทศไทยมีเฉพาะในขั้นตอนที่มีร่างกฎหมายออกมาแล้ว ทำให้หน่วยงานราชการที่เป็นผู้เสนอกฎหมายมีเป้าประสงค์ที่จะให้มีการตรากฎหมายดังกล่าวอย่างรวดเร็วที่สุด จึงมองว่าการจัดทำรายงานดังกล่าวเป็นเพียง “อุปสรรค” ที่ทำให้การตรากฎหมายล่าช้าจึงดำเนินการในการจัดทำรายงานแบบ “ขอไปที” เพียงเพื่อให้เป็นไปตามข้อกำหนดของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีในการเสนอร่างกฎหมายต่อ ครม. เท่านั้น มิได้หวังผลใดๆ ในการที่จะใช้กระบวนการดังกล่าวในการปรับปรุงกฎหมาย ด้วยเหตุผลดังกล่าว การทำรายงานประเมินผลกระทบของกฎหมายของไทยจึงมีลักษณะที่เรียกว่า “tick the box” หรือ “กากบาท” ว่าได้ “ทำแล้ว” เท่านั้น

ประการที่สอง การจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบของกฎหมายของไทยยังจำกัดเฉพาะกฎหมายที่เป็นพระราชบัญญัติเท่านั้นทำให้มีการบังคับใช้ที่จำกัดมาก เนื่องจากกฎระเบียบที่มีผลกระทบต่อธุรกิจหรือประชาชนโดยส่วนมากจะเป็นกฎหมายรองมากกว่ากฎหมายหลัก การประเมินผลกระทบของกฎหมายหลักซึ่งมีสารบัญญัติที่ค่อนข้างกว้างทำให้ไม่สามารถประเมินผลได้ผลเสียที่เป็นรูปธรรมได้

ประการที่สาม ประเทศไทยยังขาด “คู่มือการประเมินผลกระทบของกฎหมาย” ซึ่งกำหนดรายละเอียดวิธีการในการจัดทำรายงานประเมิน เช่นในบางประเทศหน่วยงานกลางจะทำ “แบบฟอร์มสำเร็จรูป (template)” ในการประเมินผลกระทบโดยให้หน่วยงานที่เสนอกฎหมายกรอกข้อมูลรายละเอียดลงในแบบฟอร์มเท่านั้น เพื่อให้การประเมินเป็นไปตามมาตรฐาน อย่างไรก็ตาม คณะผู้วิจัยมีความเห็นว่า การมีคู่มือการประเมินผลกระทบของกฎหมายที่ละเอียดจะไม่สามารถปรับปรุงคุณภาพของกฎหมายได้หากยังไม่มีกระบวนการในการจัดทำรายงานผลกระทบตามข้อที่ 1 และ 2

ประการที่สี่ กระบวนการในการจัดทำรายงานผลกระทบของกฎหมายของประเทศไทยยังขาดกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและของสาธารณชน ซึ่งเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของการจัดทำรายงานผลการประเมินกฎหมายที่ดี ทั้งนี้เนื่องจากประเทศไทยยังขาดกฎหมายว่าด้วยการรับฟังความเห็นสาธารณะที่กำหนดกรอบวิธีการในการจัดทำความคิดเห็นที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งหมายถึงการจัดทำเวทีที่ผู้เสนอกฎหมายและผู้ที่มีส่วนได้เสียหรือประชาชนสามารถแลกเปลี่ยนข้อมูลและความเห็นระหว่างกันได้อย่างสร้างสรรค์ มิใช่เป็นการเสนอร่างกฎหมายโดยหน่วยงานราชการฝ่ายเดียว หรือ การรับฟังความเห็นแบบกว้างๆ โดยมิได้มีการกำหนดประเด็นที่ต้องการจะรับฟังความคิดเห็นที่ชัดเจน และมิได้มีการนำเสนอข้อมูลรายละเอียดเกี่ยวกับประเด็นนั้นๆ เพื่อที่จะให้การแสดงความคิดเห็นอยู่บนพื้นฐานของข้อมูลเชิงประจักษ์มิใช่การคาดคะเนหรืออารมณ์

ประการที่ห้า ประเทศไทยยังขาดหน่วยงานที่ตรวจสอบคุณภาพของรายงานการประเมินผลกระทบของกฎหมาย ทำให้คุณภาพของรายงานไม่ได้มาตรฐานสากล

กล่าวโดยสรุป กระบวนการ RIA ในประเทศไทยยังเป็นเพียงการปฏิบัติตาม “ขั้นตอน” เท่านั้น โดยมิได้มีการนำเนื้อหาสาระของรายงานมาใช้ประโยชน์อย่างใด

อนึ่ง บทวิเคราะห์ที่กล่าวมานั้นสอดคล้องกับความเห็นของอดีตสมาชิกผู้แทนราษฎรที่คณะผู้วิจัยได้สัมภาษณ์ (นาย เกียรติ ลิขธิธรรม) ผู้แทนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์ ซึ่งเห็นว่ารายงานผลกระทบของกฎหมายที่เป็นเอกสารแนบท้ายร่างพระราชบัญญัตินั้นมีประโยชน์บ้างเพราะจะให้ภาพรวมว่าร่างกฎหมายที่มีการเสนอเข้ามานั้นมีเป้าหมายเพื่อที่จะแก้ปัญหาอย่างไร ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมักใช้ข้อมูลนี้ในการพิจารณาร่างกฎหมายในวาระหนึ่งว่าจะรับกฎหมายในหลักการหรือไม่เท่านั้น แต่ไม่สามารถนำมาใช้ในการอภิปรายในวาระที่สองในขั้นของกรรมาธิการ ซึ่งจะมีการลงรายละเอียดเกี่ยวกับสารบัญญัติของร่างกฎหมายในรายมาตราเพราะขาดรายละเอียดสำหรับเนื้อหาสาระที่มีการนำเสนออย่างมีลักษณะที่ปิดเป็นเพื่อต้องการให้รายงานสนับสนุนจุดยืนของผู้เสนอกฎหมายจึงขาดความน่าเชื่อถือ

ผู้ให้สัมภาษณ์ให้ความเห็นเพิ่มเติมว่า ร่างกฎหมายหลายฉบับที่มีการพิจารณาจะไม่มีการรายงานดังกล่าวแนบท้ายทำให้เป็นการดำเนินการที่ไม่เป็นระบบจึงไม่ใช่เอกสารที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใช้ประจำในการพิจารณากฎหมาย อย่างไรก็ตาม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวยังเห็นความสำคัญของการมีรายงานผลกระทบของกฎหมาย หากแต่จำเป็นต้องมีการปรับปรุงเนื้อหาสาระโดยที่รายละเอียดเกี่ยวกับการประเมินทางเลือกอื่นๆ และผลกระทบของกฎหมายเพื่อที่จะสามารถใช้ประโยชน์ในการพิจารณาร่างกฎหมายได้ในทางปฏิบัติ

แนวทางในการปรับปรุงเนื้อหา นั้น ผู้ให้สัมภาษณ์เห็นว่ารายงานควรมีการนำเสนอผลการศึกษาซึ่งทบทวนกฎหมายลักษณะที่คล้ายคลึงกับร่างกฎหมายที่มีการเสนอในต่างประเทศว่ามีรายละเอียดเกี่ยวกับกระบวนการและขั้นตอนในการบังคับใช้อย่างไร เพื่อที่จะเป็นข้อมูลให้สมาชิกฝ่ายนิติบัญญัติสามารถเข้าใจได้ไม่เพียงแต่เหตุผลและความจำเป็นและวัตถุประสงค์ของร่างกฎหมายซึ่งมักจะมิใช่เป็นประเด็นที่สามารถถกเถียงได้ เช่น การที่จะออกกฎหมายว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของสาธารณชนนั้นย่อมเป็นสิ่งที่ดี และมีความจำเป็น หากแต่รายละเอียดเกี่ยวกับกระบวนการและขั้นตอนในการรับฟังความคิดเห็นดังกล่าวเป็นรายละเอียดที่มีความสำคัญ รายงานผลกระทบของร่างกฎหมายส่วนมากมีการระบุเพียงเป้าประสงค์และเหตุผลและความจำเป็นในการตรากฎหมายโดยสังเขปจึงไม่มีรายละเอียดที่เป็นประเด็นที่จะสามารถพิจารณาและถกเถียงกันได้

นอกจากนี้แล้ว ผู้ให้สัมภาษณ์ยังเห็นว่า เนื้อหาสาระของรายงานที่จะสมบูรณ์นั้นจะต้องให้ผู้มีส่วนได้เสียมีส่วนร่วมในกระบวนการของการออกแบบและร่างกฎหมายด้วย ซึ่งในทางปฏิบัติในปัจจุบัน กระบวนการในการยกร่างกฎหมายของกระทรวงไม่มีข้อกำหนดให้ต้องให้ผู้มีส่วนได้เสียเข้าร่วมในการร่างกฎหมาย

ในลักษณะเดียวกัน ในขั้นตอนของการพิจารณาร่างกฎหมายในรัฐสภาก็ยังไม่มีหลักเกณฑ์เงื่อนไขให้ผู้ที่มีส่วนได้เสียในการเข้ามามีส่วนร่วมในคณะกรรมการพิจารณาที่พิจารณาร่างกฎหมาย ทั้งนี้ องค์ประกอบของคณะกรรมการฯ จะขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของประธานเป็นหลัก

ผู้ให้สัมภาษณ์มีความเห็นว่า ควรมีการนำ RIA มาใช้กับไม่เพียงการพิจารณาร่างกฎหมายเท่านั้น หากรวมถึง (1) กฎหมายลูกที่ออกตามพระราชบัญญัติด้วย คือ กฎกระทรวง และ พระราชกฤษฎีกา เนื่องจากกฎหมายลำดับรองเหล่านี้มีรายละเอียดเกี่ยวกับกระบวนการและขั้นตอนในการบังคับใช้กฎหมายซึ่งมีผลกระทบต่อประชาชนในวงกว้าง และ (2) กฎหมายที่มีอยู่เดิมที่มีการบังคับใช้จริงหรือไม่ และการบังคับใช้มีปัญหาหรือข้อจำกัดอย่างไร เพื่อที่จะสามารถปรับปรุงหรือยกเลิกกฎหมายที่มีปัญหาได้

สุดท้าย ผู้ให้สัมภาษณ์เห็นว่าเพื่อเป็นการปรับปรุงคุณภาพของกฎหมาย ควรให้ “เชี่ยวชาญ” แก่คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายมากขึ้น โดยอาจมอบหมายให้คณะกรรมการฯ มีภารกิจในการ

ทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายที่มีอยู่และจัดทำข้อเสนอแนะให้รัฐบาลปรับปรุงกฎหมาย โดยรัฐบาลจะต้องดำเนินการตามข้อเสนอแนะภายในกำหนดระยะเวลา สำหรับร่างกฎหมายใหม่นั้น ควรมีการออกกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการและขั้นตอนในการตรากฎหมายที่ให้ความสำคัญแก่การมีส่วนร่วมของผู้ที่มีส่วนได้เสียตั้งแต่ขั้นแรกของการพิจารณาความจำเป็นในการออกกฎหมาย การเลือกรูปแบบของกฎหมาย ตลอดจนการร่างกฎหมาย รวมทั้งมีการกำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการที่พิจารณาร่างกฎหมายให้ต้องมีผู้ที่มีส่วนได้เสียมีส่วนร่วมในการพิจารณาด้วย

การสัมภาษณ์อดีตสมาชิกวุฒิสภา (สว.) (คุณรสนา โตสิตระกูล) ได้รับข้อคิดเห็นในทิศทางเดียวกันว่า รายงานผลกระทบของกฎหมายมีใช้เอกสารที่สมาชิกใช้ในการพิจารณากฎหมายแต่อย่างใด เพราะเอกสารดังกล่าวมีใช้เอกสารที่มีหลักวิชาการสนับสนุน ผู้ให้สัมภาษณ์เห็นว่าการมีรายงานผลกระทบของกฎหมายที่สมบูรณ์แบบน่าจะเป็นสิ่งที่ดีเพราะเนื้อหาสาระจะเป็นประโยชน์ในการตรวจสอบความเหมาะสมของร่างกฎหมาย เนื่องจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (สส.) และวุฒิสภามักไม่มีความรู้เกี่ยวกับร่างกฎหมายโดยเฉพาะหากเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับประเด็นที่มีความซับซ้อน

ที่ผ่านมาในการหาข้อมูลเพื่อตรวจสอบความเหมาะสมของร่างกฎหมายนั้นสมาชิกรัฐสภาต้องพึ่งพารายงานการศึกษาจากหน่วยงานภายนอก แต่ก็ไม่เสมอไปเพราะร่างกฎหมายบางฉบับมีได้อยู่ในความสนใจของบุคคลหรือหน่วยงานภายนอกหรือไม่มีผู้เชี่ยวชาญที่ได้ทำการศึกษาไว้ล่วงหน้า การมีรายงานผลกระทบของกฎหมายที่ดีจึงจะสามารถช่วยให้สมาชิกสามารถนำมาใช้ได้ในกรณีของร่างกฎหมายที่รัฐบาลต้องการผลักดัน อย่างไรก็ตามก็เพื่อให้รายงานดังกล่าวสามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้อย่างเต็มที่ควรมีการดำเนินการดังต่อไปนี้

1. ควรมีการแจกจ่ายงานดังกล่าวก่อนที่จะมีการพิจารณารับหลักการในวาระที่ 1 เพื่อให้สมาชิกรัฐสภามีโอกาสศึกษารายงานโดยละเอียด ที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน มักได้รับเอกสารที่มีรายละเอียดเกี่ยวกับข้อคิดเห็นหรือการประเมินผลกระทบของร่างกฎหมาย เช่น ข้อคิดเห็นของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย หรือ รายงานการประเมินผลกระทบของความตกลงทางการค้าระหว่างประเทศในวันที่จะพิจารณา ซึ่งมักมีข้อมูลจำนวนมากไม่สามารถประมวลได้ทัน
2. ควรเปิดเผยรายงานดังกล่าวให้ประชาชนได้รับทราบด้วย มิฉะนั้นแล้ว ถึงแม้จะมีรายงานที่ดี แต่หากพฤติกรรมในรัฐสภาที่มีการกำหนดล่วงหน้าให้ สส. ของพรรคต้องให้การสนับสนุนร่างกฎหมายที่รัฐบาลเสนอโดยไม่คำนึงถึงความเหมาะสมของร่างกฎหมายนั้นๆ แล้ว เอกสารก็จะเป็นประโยชน์เพราะการตรวจสอบจากบุคคลส่วนน้อยย่อมแพ้ในขั้นตอนของการลงคะแนนเสียง แต่หากประชาชนทั่วไปมีข้อมูลจะได้รับทราบเกี่ยวกับการประเมินผลดีผลเสียของร่างกฎหมายด้วย ภาคประชาชนก็จะ

สามารถสร้างแรงกดดันให้ สส. ที่ให้การสนับสนุนออกมาตอบจุดอ่อนของร่างกฎหมายที่นำเสนอไว้ในรายงานด้วย

4.4 ข้อเสนอแนะ

จากข้อสรุปที่ได้กล่าวมาแล้ว คณะผู้วิจัยเห็นว่าการปรับปรุงระบบการทำ RIA ในประเทศไทยเพื่อให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นนั้นจะต้องเริ่มจากกระบวนการในการทำ RIA ก่อนที่จะลงรายละเอียดเกี่ยวกับเนื้อหาสาระดังที่กล่าวมาแล้วในบทที่ 2.1 ข้อเสนอแนะในส่วนนี้จึงแบ่งออกเป็น 3 ส่วน คือ (1) ข้อเสนอแนะเพื่อปรับปรุงกระบวนการในการทำ RIA (2) ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการปรับปรุงกรอบและเนื้อหาสาระของ RIA ที่เหมาะสมกับขีดความสามารถของหน่วยงานราชการ และข้อจำกัดของข้อมูลของไทย และ (3) ข้อเสนอแนะยุทธศาสตร์ในการผลักดัน RIA ให้เกิดขึ้นจริงในทางปฏิบัติ

4.4.1 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับกระบวนการในการทำ RIA

ปัจจัยที่สำคัญที่สุด คือ (1) การทำ RIA ในช่วงระยะเวลาที่ถูกต้อง และ (2) การมีวิธีการในการรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้เสียที่เหมาะสม (3) มีการประสานงานใกล้ชิดกับภาคเอกชน ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

- *การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสีย*

กฎหมายที่มีคุณภาพจะต้องมาจากการประมวลข้อมูลและข้อวิเคราะห์ของบุคคลที่หลากหลาย โดยเฉพาะของผู้มีส่วนได้เสียโดยตรง ดังนั้น กระบวนการ RIA ที่ดีจะต้องมีข้อกำหนดให้ผู้ที่มีส่วนได้เสียมีส่วนร่วมในการพิจารณาความเหมาะสมของการมีกฎหมายทางเลือกและรูปแบบของกฎหมาย ตลอดจนการร่างกฎหมาย และ การพิจารณาความเหมาะสมของกฎหมายในรัฐสภาด้วย

- *กระบวนการและขั้นตอนในการประเมินผลกระทบของกฎหมาย*

คณะผู้วิจัยเห็นว่า ควรมีการแก้ไขเบี้ยบบ้านนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการประเมินผลกระทบของกฎหมายเพื่อให้มีการจัดรับฟังความคิดเห็นทั้งหมด 3 ครั้ง โดยครั้งแรกเป็นการประเมินก่อนที่จะมีการร่างกฎหมาย เพื่อให้มีการตรวจสอบความจำเป็นในการออกกฎหมาย ทางเลือกต่างๆ และเพื่อให้แนวทางในการกำกับดูแลหรือควบคุมของภาครัฐตามที่ระบุไว้ในกฎหมายมีความเหมาะสม กล่าวคือ เป็นประโยชน์โดยรวมต่อสาธารณะ

เมื่อมีการร่างกฎหมายแล้ว ควรมีการจัดทำการประเมินผลกระทบของกฎหมายอีกครั้ง เพื่อประเมินทางเลือกในการกำกับดูแล โดยการประเมินในขั้นตอนนี้จะเป็นการเปรียบเทียบผลประโยชน์และต้นทุนของทางเลือกต่างๆ และเพื่อประเมินร่างกฎหมายในภาพรวม

- **การรับฟังความคิดเห็น**

อนึ่ง เนื่องจากกระบวนการและขั้นตอนในการรับฟังความเห็นสาธารณะเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของการจัดทำรายงานผลกระทบของกฎหมาย เพื่อที่จะให้กฎหมายที่จัดทำขึ้นมานั้นอยู่บนพื้นฐานของข้อมูลที่ครบถ้วนและรอบด้าน จึงต้องมีรายละเอียดเกี่ยวกับการดำเนินการมากกว่าที่ปรากฏในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังข้อคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ซึ่งเป็นระเบียบที่ออกแบบมาเพื่อใช้กับการรับฟังความเห็นของประชาชนในกรณีของโครงการขนาดใหญ่ของภาครัฐมิใช่ในการจัดทำร่างกฎหมาย

หลักการที่สำคัญในการรับฟังความคิดเห็นของสาธารณชนในการจัดทำกฎหมายที่กำหนดขึ้นโดย OECD มีทั้งหมด 8 ข้อ ได้แก่

- (1) การรับฟังความคิดเห็นสาธารณะจะต้องเป็นข้อบังคับโดยไม่มีข้อยกเว้นและไม่ขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของหน่วยงานราชการใดๆ
- (2) การรับฟังความเห็นต้องดำเนินการก่อนที่จะมีการร่างกฎหมาย
- (3) การรับฟังความเห็นจะต้องมีแนวทางในการดำเนินการในรายละเอียดที่เป็นรูปธรรมในรูปแบบของ “คู่มือ” การจัดรับฟังความเห็นสาธารณะที่ออกแบบด้วยหน่วยงานกลาง
- (4) ประชาชนทุกคนสามารถเข้าร่วมได้
- (5) ข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะหรือข้อมูลใดๆ ที่ได้รับจากเวทีการแสดงความเห็นจะต้องมีการบันทึกไว้และต้องเผยแพร่แก่สาธารณชนทางเว็บไซต์
- (6) หน่วยงานที่เสนอกฎหมายจะต้องตอบข้อคิดเห็น หรือ ข้อซักถามต่างๆ ที่ได้รับต่อทั้งสาธารณะและต่อผู้ที่แสดงความเห็นนั้นๆ เป็นลายลักษณ์อักษร
- (7) ข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะ และ ข้อมูลใดๆ ที่ได้รับจะต้องบันทึกไว้ในรายงานผลกระทบของกฎหมายด้วย
- (8) มีหน่วยงานกลางที่ตรวจสอบคุณภาพของการรับฟังความเห็นสาธารณะของหน่วยงานราชการต่างๆ

คณะผู้วิจัยเห็นว่า เพื่อให้กระบวนการในการร่างกฎหมายมีความโปร่งใสและได้รับข้อมูลที่ครบถ้วนและรอบด้าน ควรมีการร่างระเบียบว่าด้วยการรับฟังความเห็นสาธารณะที่มีบทบัญญัติที่สอดคล้องกับหลักการที่เป็นมาตรฐานสากล

ในขณะเดียวกัน คณะผู้วิจัยเห็นว่า อาจพิจารณาที่จะปรับปรุง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยเพิ่มบทบัญญัติว่าด้วยการ “ออกกฎ” (rule making) ของหน่วยงานราชการซึ่งมีรายละเอียดเกี่ยวกับกระบวนการและขั้นตอนในการออกกฎที่โปร่งใส ซึ่งจะเป็นประโยชน์ในการออกกฎหมายรองทุกฉบับ

- *มีการประสานงานใกล้ชิดกับภาคเอกชน*

ประเทศที่ได้รับการจัดอันดับว่าน่าลงทุนมากที่สุดเพราะมีกระบวนการในการกำกับดูแลที่เป็นมิตรต่อภาคธุรกิจ เช่น สิงคโปร์ ฮองกง และ เกาหลีใต้ นั้นล้วนมีสถาบันที่เอื้อต่อการร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชนในการปรับปรุงกฎหมายที่มีคุณภาพ คณะผู้วิจัยเห็นว่า โครงสร้างของคณะกรรมการของหน่วยงานที่จะจัดตั้งขึ้นมาเพื่อรับผิดชอบในการส่งเสริมและกำกับระบบการประเมินผลกระทบของกฎหมายที่กล่าวมาแล้วนั้น ควรประกอบด้วยภาคเอกชน ภาคประชาชน และภาครัฐในสัดส่วนที่เท่ากัน เพื่อที่จะให้การปฏิรูปกฎหมายนั้นเป็นไปเพื่อผลประโยชน์ของทุกภาคส่วนอย่างแท้จริง

4.4.2 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับเนื้อหาสาระของกฎหมาย

ข้อเสนอเกี่ยวกับสาระของรายงาน RIA สามารถแบ่งได้เป็น 2 ส่วน ส่วนแรกเป็นข้อเสนอแนะเกี่ยวกับขอบเขตของข้อบังคับในการจัดทำรายงานผลกระทบของกฎหมายว่าควรที่จะครอบคลุมกฎหมายใดบ้างเพื่อที่จะให้การประเมินมีประสิทธิภาพสูงสุดโดยคำนึงถึงข้อจำกัดของทรัพยากรด้านบุคลากรและทักษะในการจัดทำรายงานดังกล่าว ส่วนที่สองเป็นข้อเสนอแนะเกี่ยวกับเนื้อหาสาระของรายงานในส่วนของการประเมินผลกระทบของกฎหมายซึ่งต้องอาศัยเทคนิคในการจัดทำรายงานมากว่าควรมีโครงสร้างหรือรูปแบบในการประเมินอย่างไร

- *ขอบเขตในการประเมินผลกระทบของกฎหมาย*

ดังที่ได้วิเคราะห์มาก่อนหน้านี้แล้วว่า กฎหมายในปัจจุบันกำหนดให้มีการจัดทำ การประเมินผลกระทบของกฎหมายเฉพาะสำหรับร่างกฎหมายใหม่ที่มีการพิจารณาโดยคณะรัฐมนตรี เท่านั้น ไม่ครอบคลุม (1) การแก้กฎหมายเดิม (2) ร่างกฎหมายที่เสนอโดยภาคประชาชน และ (3) กฎหมายลำดับรอง เช่น พระราชกฤษฎีกา ประกาศกระทรวง หรือ ระเบียบต่างๆ ของหน่วยงานราชการที่มีผลกระทบต่อประชาชนและภาคธุรกิจ ตัวเลขสถิติแสดงว่าในปี พ.ศ. 2555-2556 มีเพียง 46 ฉบับเท่านั้น

คณะผู้วิจัยเห็นว่า เนื่องจากประเทศไทยยังไม่มีประสบการณ์ในการประเมินผลกระทบของกฎหมายเท่าใดนัก จึงควรที่จะจำกัดกรอบในการประเมินเฉพาะสำหรับกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ หากแต่ควรรวมถึงการปรับแก้กฎหมายด้วย

อย่างไรก็ดี คณะผู้วิจัยเห็นว่า เนื่องจากกฎหมายลำดับรองบางประเภทมีผลกระทบโดยตรง และผลกระทบที่มีนัยสำคัญต่อการประกอบธุรกิจโดยตรง เช่น ประกาศของหน่วยงานกำกับดูแลในรายสาขา เช่น หน่วยงานกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมและวิทยุโทรทัศน์ (คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และ กิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ หรือ กสทช.) กิจการพลังงาน (คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน หรือ กกพ.) กิจการขนส่ง (กรมการขนส่งทางบก ทางน้ำ และ

ทางอากาศ) กิจกรรมการธนาคาร (ธนาคารแห่งประเทศไทย) และ กิจกรรมประกันภัย (คณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบกิจการประกันภัย หรือ คปภ.) จึงเห็นควรให้กฎระเบียบของหน่วยงานกำกับดูแลรายสาขาต้องมีการจัดทำการประเมินผลกระทบของกฎหมายด้วยเช่นกัน

อนึ่ง ที่ผ่านมา คณะกรรมการกำกับกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) ได้เคยมีการออกระเบียบว่าด้วยการจัดทำการประเมินผลกระทบของกฎกติกาการกำกับดูแลขององค์กรในปี พ.ศ. 2549 หากแต่ระเบียบดังกล่าวกลับถูกยกเลิกในปี พ.ศ. 2555 เมื่อมีการวิจารณ์ว่าหน่วยงานมิได้ปฏิบัติตามระเบียบที่ตนเองได้กำหนดไว้

- **เนื้อหาสาระของรายงานในส่วนของการประเมินผลกระทบของกฎหมาย**

คณะผู้วิจัยมีความเห็นว่า เนื่องจากประเทศไทยยังมีประสบการณ์ในการประเมินผลกระทบของกฎหมายที่จำกัดจึงควรเลือกรูปแบบการประเมินที่ค่อนข้างง่ายในเบื้องต้น เพื่อที่จะให้หน่วยงานราชการสามารถปฏิบัติได้ ตัวอย่างเช่น

- เลือกที่จำกัดการประเมินผลกระทบเฉพาะใน 2 มิติ เช่น ต่อดัชนีทุนในการประกอบธุรกิจ สิทธิของประชาชน สิ่งแวดล้อม ความเสี่ยงของการทุจริตคอร์รัปชัน ฯลฯ
- กำหนดรูปแบบและวิธีการที่ชัดเจนในรูปแบบของแบบฟอร์มตามตัว (template) เช่น ในกรณีของการคำนวณต้นทุนของกฎหมายต้องมีการกำหนดประเภทของต้นทุนที่ต้องคำนวณ เช่น ต้นทุนของหน่วยงานราชการ ซึ่งประกอบด้วยค่าจ้างพนักงานของหน่วยงานราชการ ค่าอุปกรณ์ ค่าสถานที่ ฯ รวมทั้งมีการกำหนดค่ามาตรฐานที่ใช้ในการคำนวณ เช่น อัตราส่วนลด (discount rate) จำนวนปีที่ใช้ในการคำนวณในการประมาณการณ์ผลดี ผลเสียในอนาคต อัตราแลกเปลี่ยน วิธีการถ่วงน้ำหนักผลประโยชน์หรือต้นทุนแต่ละประเภท ฯลฯ เป็นต้น อนึ่ง ในปัจจุบันมีบริษัทที่ปรึกษาที่จัดทำ spreadsheet สำเร็จรูปในการคำนวณต้นทุนเหล่านี้แล้ว
- การประเมินผลประโยชน์อาจใช้การประเมินในเชิงคุณภาพในเบื้องต้น โดยให้ความสำคัญแก่ข้อมูลที่ได้รับจากการจัดรับฟังความเห็นจากสาธารณชนเป็นหลักเพื่อที่จะให้การวิเคราะห์และประเมินผลกระทบมีความสมบูรณ์ครบถ้วนไม่เพียงเบบ

4.4.3 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ในการผลักดันให้เกิดการปฏิรูประบบ RIA

การศึกษาประสบการณ์ในต่างประเทศพบว่า ประเทศที่ประสบความสำเร็จในการวางระบบการประเมินผลกระทบของกฎหมายล้วนองค์ประกอบที่สำคัญดังนี้

- (1) การพัฒนาหรือปรับปรุงระบบการประเมินผลกระทบของกฎหมายเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูปประเทศ ในประเด็นนี้ คณะผู้วิจัยเห็นว่าความล้มเหลวในการนำระบบการประเมินผลกระทบของกฎหมายมาใช้ในอดีตเกิดจากการที่ระบบการประเมินฯ ดังกล่าวมิได้เป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูประบบราชการของประเทศ และมีได้เป็นส่วนหนึ่งของนโยบายที่รัฐบาลให้ความสำคัญ หากเป็นเช่นนั้น โอกาสที่จะผลักดันให้การปฏิรูประบบการประเมินผลกระทบของกฎหมายในปัจจุบันมีค่อนข้างมากจากกระแสของการปฏิรูปประเทศไทยสืบเนื่องมาจากวิกฤติทางการเมืองซึ่งเกี่ยวข้องกับปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน การเสนอให้มีการนำระบบการประเมินกฎหมายที่มีประสิทธิภาพเป็นหนึ่งในปัจจัยที่สามารถสร้างภูมิคุ้มกันต่อการทุจริตคอร์รัปชันได้โดยตรง ทั้งนี้ อาจพิจารณาให้รายงานประเมินผลกระทบของกฎหมายเป็นเอกสารที่ต้องใช้ในกระบวนการนิติบัญญัติของรัฐบาลเพื่อให้มีการนำรายงานไปใช้ในทางปฏิบัติ
- (2) การพัฒนาระบบการประเมินผลกระทบของกฎหมายมีเป้าหมายที่ชัดเจน ตรวจสอบได้ คณะผู้วิจัยเห็นว่า ในเบื้องต้น ประเทศไทยอาจกำหนดเป้าหมายในการพัฒนากฎหมาย คือ เพื่อให้ประเทศไทยได้รับการจัดลำดับในรายงาน Ease of Doing Business ที่ธนาคารโลกจัดทำขึ้นทุกปีดังเช่นในหลายประเทศที่ได้ศึกษาในบทที่ 3 แม้ดัชนีดังกล่าวจะให้ความสำคัญเฉพาะแก่ความสะดวกรวดเร็วในการประกอบธุรกิจในประเทศเท่านั้น แต่การได้รับการจัดอันดับที่ดีขึ้นย่อมเป็นผลดีต่อทั้งภาพลักษณ์ของประเทศและต่อภาคเอกชนในภาพรวม
- (3) การสร้างแรงจูงใจให้หน่วยงานปรับปรุงกฎหมาย คณะผู้วิจัยเห็นว่า หน่วยงานราชการไม่มีแรงจูงใจที่จะริเริ่มกระบวนการปฏิรูปกฎหมายเนื่องจากเป็นผู้ที่ได้รับผลประโยชน์จากการมีกฎหมายที่ให้อำนาจแห่งดุลยพินิจแก่ผู้ที่บังคับใช้ มิได้เป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนจากการมีกฎหมายที่ไม่ดี ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงต้องมีการสร้างแรงจูงใจให้หน่วยงานของรัฐต้อง “ลุกขึ้นมา” ตรวจสอบคุณภาพของกฎหมายเก่าที่ตนดูแลอยู่และกฎหมายใหม่ที่เสนอร่างต่อสภา ในส่วนของกฎหมายเก่านั้น คณะผู้วิจัยเห็นว่า ควรมีการออกกฎหมายให้กฎหมายทุกฉบับมีอายุเวลา ในลักษณะเดียวกับการมี Sunset clause ของกฎหมายในประเทศเกาหลีใต้ สำหรับกฎหมาย

เก่าอาจมีกำหนดระยะเวลาสำหรับ “กฎหมายเก่า” เช่น กฎหมายก่อนปี พ.ศ. 2500 ว่ากระทรวงที่มีอำนาจกำกับดูแลจะต้องประเมินความจำเป็นในการมีกฎหมายเหล่านี้ และ การบังคับใช้ในทางปฏิบัติ โดยการประเมินดังกล่าวจะต้องมีผู้ที่มีส่วนได้เสียเข้าร่วมในการประเมินด้วย เพื่อที่จะให้การประเมินมีความเป็นกลาง และ ครบถ้วน สมบูรณ์ หากกระทรวงไม่ดำเนินการตามกำหนดระยะเวลาที่กำหนด กฎหมายดังกล่าวจะหมดอายุไปโดยอัตโนมัติ ซึ่งจะทำให้กระทรวงจะต้องขวนขวายที่จะดำเนินการเพื่อที่จะรักษาอำนาจในการบังคับใช้กฎหมายของตน

- (4) มีหน่วยงานกลางที่รับผิดชอบในการส่งเสริม ติดตามและตรวจสอบการประเมินผลกระทบของกฎหมายโดยเฉพาะ คณะผู้วิจัยเห็นว่า ประเทศไทยจำเป็นต้องมีหน่วยงานที่มีความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบของกฎหมายโดยเฉพาะ เพื่อที่จะจัดทำคู่มือในการจัดทำรายงานผลกระทบของกฎหมาย กำหนดขั้นตอนในการรับฟังความเห็นของสาธารณะที่เป็นมาตรฐานกลาง ฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานราชการต่างๆ ตรวจสอบคุณภาพของรายงาน ตลอดจนกระบวนการในการรับฟังความเห็นว่าเป็นไปตามมาตรฐานขั้นต่ำที่กำหนดไว้

จากการศึกษาในต่างประเทศพบว่า รูปแบบขององค์กรที่ปฏิบัติหน้าที่มีหลากหลาย บ้างก็เป็นหน่วยงานของรัฐ บ้างก็เป็นหน่วยงานที่เป็นความร่วมมือระหว่างรัฐกับเอกชนซึ่งมักเป็นกรณีของประเทศที่ต้องการใช้ RIA ในการอำนวยความสะดวกแก่ภาคธุรกิจเป็นหลัก แต่ยังไม่พบประเทศใดที่ให้หน่วยงานเอกชนเป็นผู้ดำเนินการ

อนึ่ง เนื่องจากหน่วยงานดังกล่าวต้องปฏิรูปกฎหมายจึงไม่ควรเป็นหน่วยงานราชการซึ่งเป็นผู้ที่มีส่วนร่วมในการออกกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมาย นอกจากนี้แล้ว หน่วยงานดังกล่าวจะต้องมีความเชี่ยวชาญในการทำ RIA โดยเฉพาะจึงควรที่จะเป็นหน่วยงานที่มีความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร

คณะผู้วิจัยมีความเห็นว่าหน่วยงานดังกล่าวอาจเป็นสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย เนื่องจากมีผู้ที่มีความรู้และความเชี่ยวชาญทางด้านกฎหมาย ซึ่งเป็นหน่วยงานที่อิสระจากฝ่ายบริหาร มีวิธีการทำงานที่ให้ความสำคัญแก่การมีส่วนร่วมของประชาชน ได้รับความไว้วางใจจากสาธารณชนว่ามีความเป็นมืออาชีพอีกด้วย หากแต่จะต้องเพิ่มอำนาจให้สำนักงานฯ โดยการกำหนดให้สำนักงานฯ มีอำนาจในการ “ยับยั้ง” ร่างกฎหมายหากรายงานผลกระทบไม่เป็นไปตามมาตรฐาน

ทั้งนี้ ในการประเมินผลกระทบในเชิงเทคนิคที่ต้องใช้องค์ความรู้ทางด้านอื่นๆ เช่น เศรษฐศาสตร์ หรือ ธุรกิจนั้น สำนักงานฯ อาจว่าจ้างหน่วยงานภายนอก เพื่อที่จะเข้ามาช่วยในการประเมินได้ หากแต่สำนักงานเองจะต้องมีทั้งองค์ความรู้ และความเข้าใจเกี่ยวกับ RIA อย่างถ่องแท้เพื่อที่จะสามารถกำกับควบคุมผลงาน ขององค์กรเอกชนที่ว่าจ้างได้อย่างมีประสิทธิภาพ การให้เอกชนเข้ามารับหน้าที่ ทั้งหมดอาจไม่เหมาะสมนักเนื่องจากเอกชนไม่มีอำนาจมหาชนในการเรียกข้อมูล หรือในการขอข้อมูลจากหน่วยงานของรัฐอื่นๆ และการพึ่งพาภาคเอกชนโดย ทั้งหมด ทำให้ไม่มีการพัฒนาทักษะในการตรวจสอบติดตามรายงานผลกระทบ ของกฎหมายในหน่วยงานราชการ ในขณะเดียวกัน การให้หน่วยงานราชการ ดำเนินการก็จะมีข้อจำกัดเนื่องจากระบบราชการไม่มีแรงจูงใจที่จะปฏิรูปกฎหมาย และ ระบบราชการไม่เอื้อต่อการดำเนินงานในเชิง “ตรวจสอบ” ดังกล่าว การมี ลักษณะที่เป็นองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระจากฝ่ายบริหารจึงน่าจะเหมาะสมที่สุด

บทที่ 5

กรณีศึกษา

การศึกษากรณีตัวอย่างของการทำรายงานผลกระทบของกฎระเบียบของภาครัฐที่บังคับใช้ในประเทศไทย คณะผู้วิจัยได้เลือกที่จะศึกษากรณีของการจัดสรรคลื่นความถี่ย่าน 1800 เมกะเฮิร์ตซ์ของคณะกรรมการกำกับกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม (กสทช.) ตามมาตรา 41 แห่ง พ.ร.บ. องค์การจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 ซึ่งกำหนดไว้ว่า “การอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่เพื่อกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ต้องคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของประชาชนในระดับชาติ ระดับภูมิภาคและระดับท้องถิ่น...”

ในปี พ.ศ. 2556 กสทช. ได้ออกประกาศ กสทช. เรื่องมาตรการคุ้มครองผู้ใช้บริการชั่วคราวในกรณีสิ้นสุดการอนุญาต สัมปทาน หรือสัญญาการให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ พ.ศ. 2556 ซึ่งกำหนดให้มีการเลื่อนการประมูลคลื่น 1800 MHz หลังจากการสิ้นสุดสัญญาสัมปทานด้วยเหตุผลเพื่อให้ผู้ใช้บริการในระบบสามารถใช้บริการได้อย่างต่อเนื่อง เนื่องจากกฎหมายดังกล่าวไม่มีการจัดทำ RIA ในขั้นตอนการยกร่างกฎหมาย คณะผู้วิจัยจึงขอวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายตามหลักการจัดทำ RIA ตามหลักเกณฑ์ของ OECD ที่ได้กล่าวไว้ในบทที่ 3 ว่าเป็นไปเพื่อ “ประโยชน์สูงสุดของประชาชน” ตามบทบัญญัติของกฎหมายหรือไม่ รวมทั้งศึกษาเปรียบเทียบการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายในต่างประเทศ และตัวอย่างกรณีศึกษาการออกกฎกติกา ด้านความปลอดภัยในต่างประเทศ

5.1 ความเป็นมา

บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) หรือ CAT ซึ่งเดิมคือการสื่อสารแห่งประเทศไทยที่มีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจ ได้รับการจัดสรรในการใช้คลื่น 1800 MHz จากกรมไปรษณีย์โทรเลข และได้นำคลื่นความถี่ดังกล่าวไปจัดทำสัญญาสัมปทานในลักษณะสร้าง โอน ให้บริการ (Build Transfer Operate) กับบริษัทเอกชน 3 ราย เพื่อดำเนินการให้บริการวิทยุคมนาคมระบบเซลลูลาร์ โดยมีระยะเวลาดังนี้

1. บริษัท ทรูมูฟ จำกัด ระยะเวลาให้บริการ 17 ปี สัญญาสิ้นสุดเดือนกันยายน ปี พ.ศ. 2556
2. บริษัท ดิจิตอลโฟน จำกัด ระยะเวลาให้บริการ 16 ปี สัญญาสิ้นสุดเดือนกันยายน ปี พ.ศ. 2556
3. บริษัท โทเทิล แอ็คเซ็ส คอมมูนิเคชั่น จำกัด (มหาชน) ระยะเวลาให้บริการ 27 ปี สัญญาสิ้นสุดเดือนกันยายน ปี พ.ศ. 2561

บริษัทเอกชนทั้ง 3 รายมีหน้าที่จัดหาเครื่องและอุปกรณ์ทั้งหมด และต้องโอนกรรมสิทธิ์ให้ บมจ. กสท ก่อนเริ่มให้บริการ ระหว่างให้บริการ และภายหลังสิ้นสุดสัญญาสัมปทาน บมจ. กสท ให้ สิทธิแก่บริษัทนำเครื่องและอุปกรณ์ที่ได้โอนกรรมสิทธิ์ไปให้บริการแก่ประชาชนผู้ใช้บริการตลอดอายุ สัญญา โดยบริษัทตกลงจ่ายผลประโยชน์ตอบแทนขั้นต่ำและผลประโยชน์ตอบแทนส่วนเพิ่มเป็นรายปี ให้ บมจ. กสท ตลอดอายุสัมปทาน

การสิ้นสุดอายุของสัญญาสัมปทานของบริษัท ทรูมูฟ จำกัด และบริษัท ดิจิตอลโฟน จำกัด ในเดือนกันยายน 2556 จะส่งผลให้ผู้ใช้บริการจำนวน 17.84 ล้านรายอาจได้รับผลกระทบจากการ หยุดให้บริการตามสัญญาสัมปทาน หรือที่เรียกว่า ปัญหาซิมดับ ซึ่งเป็นภารกิจที่ต้องดำเนินการ เร่งด่วนเพื่อป้องกันมิให้การให้บริการสาธารณะหยุดชะงักและมีผลกระทบต่อผู้ใช้บริการที่ยังเหลือค้าง อยู่ในระบบ

หลังจากที่พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการวิทยุกระจายเสียง วิทยุ โทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543 และพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 มีผลใช้บังคับ ส่งผลให้ บมจ. กสท เปลี่ยนสถานะจากผู้ให้สิทธิและกำกับดูแลกิจการ โทรคมนาคมตามพระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2519 เป็นเพียงผู้ให้บริการ โทรคมนาคมรายหนึ่งโดยได้รับใบอนุญาตจากหน่วยงานกำกับดูแลที่เรียกว่า คณะกรรมการกิจการ โทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) ปัจจุบันคือ คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และ กิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) ซึ่งเป็นหน่วยงานกำกับกิจการที่เป็นอิสระภายใต้ พรบ. องค์กร จัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 ทั้งนี้ มาตรา 80 แห่ง พรบ. การประกอบกิจการฯ กำหนดให้ กสทช. ต้องดำเนินการให้ ผู้รับสัมปทานแต่ละรายได้รับสิทธิประกอบกิจการต่อไปจนกว่าสัญญาสัมปทานสิ้นสุดเท่านั้น หลังจากนั้นต้องนำกลับมาจัดสรรใหม่โดย กสทช. ในระบบใบอนุญาตด้วยวิธีการประมูลเท่านั้น ซึ่งเป็น เจตนารมณ์ของกฎหมายที่มุ่งหมายให้เกิดการเปลี่ยนผ่านจากระบบสัมปทานไปสู่ระบบใบอนุญาตซึ่งเป็นระบบที่มีความโปร่งใสและเกิดการแข่งขันที่เท่าเทียมกว่าระบบสัมปทาน

กสทช. ซึ่งเข้ามาปฏิบัติหน้าที่ ภายใต้ พรบ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ ในปี 2554 ได้มี การจัดทำแผนแม่บทการบริหารคลื่นความถี่ในเดือนเมษายน 2555 โดยระบุว่า หลังจากสัญญา สัมปทานสิ้นสุดลงแล้ว จะต้องนำคลื่นความถี่กลับมาจัดสรรใหม่โดยการประมูล ทั้งนี้ กสทช. ได้ แต่งตั้งคณะอนุกรรมการเตรียมความพร้อมสำหรับการบริหารคลื่นความถี่วิทยุคมนาคมระบบ เซลลูลาร์ Digital PCN 1800 ซึ่งคณะอนุกรรมการฯ ดังกล่าวได้รายงานผลการศึกษา ต่อ กทค. ใน เดือนกุมภาพันธ์ 2556 โดยเสนอให้ กสทช. ประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับการหมดอายุสัญญาสัมปทานอย่าง เร่งด่วนเพื่อให้ผู้ใช้บริการรับทราบและมีเวลาในช่วงหลายเดือนที่เหลือในการเลือกที่จะย้ายค่ายไปยัง

ผู้ประกอบการต่างๆ ได้ตามสมัครใจ รวมทั้งได้เสนอทางเลือกอื่นที่ช่วยเยียวยาผู้บริโภคโดยไม่ต้องขยายเวลาคืนคลื่นความถี่ออกไป

อย่างไรก็ตาม กสทช. มิได้ดำเนินการตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการฯ ดังกล่าวในทางตรงกันข้าม กสทช. ได้ยกร่างประกาศ กสทช. เรื่องมาตรการคุ้มครองผู้ใช้บริการชั่วคราวในกรณีสิ้นสุดการอนุญาต สัมปทาน หรือสัญญาการให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ พ.ศ. 2556 โดยจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะในเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2556 ซึ่งประกาศ กสทช. ฉบับดังกล่าวมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 25 สิงหาคม พ.ศ. 2556 โดยกำหนดให้ขยายระยะเวลาการดำเนินการเพื่อโอนย้ายผู้ใช้บริการที่ค้างอยู่ในระบบนี้ออกไปอีก 1 ปี ซึ่งหมายความว่า การคืนคลื่นความถี่ 1800 MHz กลับมาเพื่อจัดสรรใหม่โดยการประมูลต้องเลื่อนเวลาออกไปอีก 1 ปีเช่นกัน

5.2 การวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย

การออกประกาศของ กสทช. เรื่องมาตรการคุ้มครองผู้ใช้บริการชั่วคราวในกรณีสิ้นสุดการอนุญาต สัมปทาน หรือสัญญาการให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ พ.ศ. 2556 ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่เดือนสิงหาคม พ.ศ. 2556 ไม่มีการจัดทำ RIA เนื่องจากปัจจุบันกฎหมายกำหนดให้มีการจัดทำ RIA เพียงกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติเท่านั้น อย่างไรก็ตาม คณะผู้วิจัยเห็นว่า การออกกฎหมายในระดับรองก็ควรมีการจัดทำ RIA เช่นกันเพื่อวิเคราะห์ถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้กฎหมาย การประเมินผลกระทบจากการออกกฎหมาย (ซึ่งในที่นี้คือ ประกาศ กสทช.) ตามหลักเกณฑ์ของ OECD มีรายละเอียดดังนี้

5.2.1 วัตถุประสงค์ในการออกกฎหมาย

บทบัญญัติในประกาศ กสทช. ข้อ 3 ระบุว่า

“เมื่อสิ้นสุดสัญญาสัมปทาน เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนเสียหายของผู้ใช้บริการที่ยังไม่อาจโอนย้ายไปยังผู้ให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่รายอื่นได้และเป็นการคุ้มครองผู้ใช้บริการให้สามารถใช้บริการได้อย่างต่อเนื่อง รวมทั้งเพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมสำหรับการจัดประมูลคืนความถี่และการโอนย้ายผู้ใช้บริการไปสู่ผู้รับใบอนุญาตที่ได้รับจัดสรรคืนความถี่ ในระหว่างที่ยังไม่สิ้นสุดระยะเวลาความคุ้มครองที่คณะกรรมการกำหนดตามข้อ ๔ ให้ผู้ให้บริการมีหน้าที่ให้บริการต่อไปเป็นการชั่วคราว โดยจะต้องแจ้งให้ผู้ใช้บริการทราบถึงการสิ้นสุดสัญญาสัมปทาน และสิทธิของผู้ใช้บริการที่จะได้รับความคุ้มครองให้สามารถใช้บริการได้อย่างต่อเนื่องภายใต้สัญญาให้บริการเดิม รวมทั้งต้องอำนวยความสะดวกแก่ผู้ใช้บริการในการใช้บริการคงสิทธิเลขหมายโทรศัพท์เคลื่อนที่ของตนจนสิ้นสุดระยะเวลาความคุ้มครองซึ่งต้องไม่เกินหนึ่งปี นับแต่วันสิ้นสุดสัญญาสัมปทาน

ในกรณีที่ผู้ใช้บริการโอนย้ายออกจากระบบไปยังผู้ให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่รายอื่นหมดก่อนระยะเวลาหนึ่งปี หรือผู้ให้บริการได้รายงานต่อคณะกรรมการและพิสูจน์ได้ว่าเลขหมายที่ยังคงอยู่ในระบบไม่ปรากฏข้อมูลการใช้บริการเป็นเวลาไม่น้อยกว่าหกเดือน คณะกรรมการอาจสั่งให้ยุติหน้าที่การให้บริการตามประกาศนี้ได้”

5.2.2 ลักษณะของปัญหาที่ต้องการแก้ไข

ผลจากการสิ้นสุดอายุของสัญญาสัมปทานของบริษัท โทรูฟ จำกัด และบริษัท ดิจิตอลโฟน จำกัด ในเดือนกันยายน พ.ศ. 2556 ที่บริษัทเอกชนทั้ง 2 รายทำไว้กับ บมจ. กสท ส่งผลให้ กสทช. ซึ่งเป็นหน่วยงานกำกับดูแลฯ ต้องเตรียมการใน 2 ประเด็นหลักได้แก่ 1) การบริหารจัดการคลื่นความถี่ภายใต้สัญญาสัมปทานที่หมดอายุ ซึ่งจะต้องมีการศึกษาและเตรียมความพร้อมสำหรับการประมูลคลื่นความถี่ และ 2) การกำหนดมาตรการเพื่อลดผลกระทบที่จะเกิดแก่ผู้ใช้บริการ หรือการเยียวยาผู้ใช้บริการ ซึ่งประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการเยียวยาผู้ใช้บริการเป็นวัตถุประสงค์หลักในการออกประกาศ กสทช. ฉบับนี้

ช่วงต้นปี พ.ศ. 2556 คณะอนุกรรมการเตรียมความพร้อมสำหรับการบริหารคลื่นความถี่วิทยุคมนาคมระบบเซลลูลาร์ Digital PCN 1800 ซึ่งแต่งตั้งโดย กสทช. ได้เสนอแนวทางการเยียวยาผู้ใช้บริการโดยเร่งด่วนเพื่อป้องกันปัญหาที่จะเกิดขึ้นดังนี้

1. การจัดหา/มอบหมายผู้รับผิดชอบในการดำเนินการสำหรับการประมูลคลื่นความถี่
2. การกำหนดมาตรการสำหรับการโอนย้ายผู้ใช้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ เพื่อให้ผู้ใช้บริการต้องดำเนินการตามกรอบหน้าที่ในการที่จะทำให้การโอนย้ายผู้ใช้บริการสำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี
3. การกำหนดมาตรการเฉพาะเพื่อคุ้มครองผู้ใช้บริการทั้งผู้ใช้บริการประเภท Pre-paid และ Post-paid
4. การดำเนินการประชาสัมพันธ์ เพื่อให้ผู้ใช้บริการได้ทราบข้อเท็จจริงและปัญหาที่จะเกิดขึ้นพร้อมกับการดำเนินการเพื่อรักษาผลประโยชน์ของตนเอง ซึ่งจะมีเวลาในช่วงหลายเดือนที่เหลือในการเลือกที่จะย้ายค่ายไปยังผู้ประกอบการต่างๆ ได้ตามสมควรใจ

นอกจากนี้ คณะอนุกรรมการฯ ได้เสนอทางเลือกอื่นที่ช่วยเยียวยาผู้บริโภคโดยไม่ต้องขยายเวลาคลื่นความถี่ออกไปอีก 2 แนวทาง ได้แก่ การโอนย้ายผู้บริโภคค้างไปยังผู้ให้บริการรายอื่น และการนำคลื่น 1800 ในช่วงคลื่นที่ยังว่างอยู่มาใช้รองรับลูกค้าค้างค้างเป็นการชั่วคราว

อย่างไรก็ตาม กสทช. มิได้ดำเนินการตามข้อเสนอแนะของคณะอนุกรรมการฯ ในช่วงเวลาดังกล่าว กสทช. มีมติออกประกาศ กสทช. เรื่องมาตรการคุ้มครองผู้ใช้บริการชั่วคราวในกรณีสิ้นสุดการอนุญาต สัมปทาน หรือสัญญาการให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ พ.ศ. 2556 โดยมีผลบังคับใช้เมื่อ

วันที่ 25 สิงหาคม พ.ศ. 2556 ซึ่งอนุญาตให้ผู้ให้บริการสามารถให้บริการบนคลื่นความถี่ที่หมดอายุสัมปทานได้ต่อไปชั่วคราว โดย กทค. ระบุว่าเป็นการเยียวยาผู้ให้บริการที่ยังคงค้างอยู่หลังคลื่นหมดอายุสัมปทานให้สามารถให้บริการอย่างต่อเนื่อง เพราะไม่สามารถจัดให้มีการประมูลคลื่นความถี่ 1800MHz ได้ทันก่อนหมดอายุสัมปทาน

ผู้ให้บริการของบริษัท โทรูฟ จำกัด และบริษัท ดิจิตอลโฟน จำกัด ที่อยู่ภายใต้สัญญาสัมปทานที่จะหมดอายุมีจำนวน 17.84 ล้านรายอาจได้รับผลกระทบจากการหยุดให้บริการตามสัญญาสัมปทาน การที่ผู้ให้บริการไม่ทราบข้อมูลเกี่ยวกับการหมดอายุสัมปทาน ทำให้ยังคงมีการเปิดให้บริการหมายเลขใหม่และสมัครบริการเสริมใหม่ที่มีรายการส่งเสริมการขายหรืออายุการใช้งานเกินระยะเวลาสัมปทาน รวมทั้งมีการเติมเงินจำนวนมากที่อาจใช้ไม่หมดเมื่อสัญญาสัมปทานสิ้นสุดลง เป็นต้น ซึ่งอาจเป็นสาเหตุให้ผู้ให้บริการยังค้างอยู่ในระบบจำนวนมากซึ่งจะได้รับความเดือดร้อนหากมีการระงับการให้บริการของผู้ประกอบการรายเดิม

สัมปทานคลื่น 1800MHz ของบริษัท โทรูฟ จำกัด และบริษัท ดิจิตอลโฟน จำกัด ที่สิ้นสุดลงในเดือนกันยายน พ.ศ. 2556 จะต้องนำกลับมาจัดสรรใหม่โดย กสทช. ในระบบใบอนุญาตด้วยวิธีการประมูลเพื่อรองรับการให้บริการ 4G ซึ่งมีความเร็วในการดาวน์โหลดข้อมูลสูงสุดถึง 100 Mbps การกำหนดให้ขยายระยะเวลาการดำเนินการเพื่อโอนย้ายผู้ให้บริการที่ค้างค้างอยู่ในระบบนี้ออกไปอีก 1 ปี หมายความว่า การคืนคลื่นความถี่ 1800MHz กลับมาเพื่อจัดสรรใหม่โดยการประมูลต้องเลื่อนเวลาออกไปอีก 1 ปีเช่นกัน

5.2.3 การบังคับใช้กฎหมายและกลุ่มผู้ได้รับผลกระทบ

ประกาศ กสทช. ฉบับนี้เป็นมาตรการคุ้มครองผู้ให้บริการเป็นการชั่วคราวเพื่อมิให้การได้รับบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ที่ผู้ให้บริการได้รับตามปกติต้องสะดุดหยุดลง โดยกำหนดให้ผู้ให้บริการต้องจัดทำแผนความคุ้มครองผู้ให้บริการเสนอต่อ กสทช. เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบซึ่งแผนความคุ้มครองต้องมีสาระสำคัญเกี่ยวกับข้อมูลการให้บริการ แผนงานประชาสัมพันธ์ให้ผู้ให้บริการทราบถึงการสิ้นสุดสัญญาสัมปทาน แผนงานส่งเสริมให้ผู้ให้บริการสามารถคงสิทธิเลขหมายโทรศัพท์เคลื่อนที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และค่าใช้จ่ายในการให้บริการรวมถึงภาระที่เกิดขึ้นจากการที่ต้องรักษาคุณภาพมาตรฐานในขณะที่จำนวนผู้ให้บริการลดลงตลอดเวลา อนึ่ง กฎหมายฉบับนี้ไม่มีการกำหนดบทลงโทษผู้ให้บริการที่ไม่ดำเนินการตามข้อบทที่กำหนดไว้แต่อย่างใด

อย่างไรก็ตาม นักวิชาการด้านกฎหมายได้แสดงความเห็นว่า กสทช. ไม่มีอำนาจในการออกกฎหมายเพื่อมารองรับการใช้มาตรการคุ้มครองผู้ให้บริการฯ หรือประกาศ กสทช. ฉบับนี้เนื่องจาก กสทช. ไม่มีอำนาจที่จะให้เอกชนเข้ามามีสิทธิในคลื่นที่หมดอายุสัมปทานแล้วโดยไม่ผ่าน

กระบวนการจัดสรรคลื่นโดยการประมูล ซึ่งจะขัดกับหลักการของรัฐธรรมนูญและกฎหมายการประกอบกิจการโทรคมนาคมที่กำหนดให้นำคลื่นที่สิ้นสุดสัมปทานมาจัดสรรโดยวิธีประมูลเท่านั้น

สำหรับกลุ่มผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการออกประกาศ กสทช. ประกอบด้วย

1. หน่วยงานที่รับผิดชอบในการกำกับดูแลผู้ให้บริการในการดำเนินการตามประกาศ กสทช. เพื่อให้การเยียวยาผู้ให้บริการ ซึ่งในที่นี้ คือ กสทช.
2. ผู้ให้บริการ ได้แก่ บริษัท ทรูมูฟ จำกัด และบริษัท ดิจิตอลโฟน จำกัด ซึ่งต้องปฏิบัติตามข้อบทของประกาศ กสทช. ในการให้บริการผู้ให้บริการที่ยังคงค้างอยู่ในระบบภายใต้สัญญาสัมปทานที่หมดอายุ
3. ผู้ใช้บริการ ที่อยู่ภายใต้สัญญาสัมปทานที่หมดอายุจำนวน 17.84 ล้านราย ซึ่งเป็นกลุ่มที่ได้รับผลกระทบจากการหยุดให้บริการตามสัญญาสัมปทาน
4. กลุ่มสาธารณะ ซึ่งจะได้รับผลกระทบทางอ้อมจากความล่าช้าในการประมูลคลื่น 1800MHz ที่ต้องเลื่อนเวลาไปอีก 1 ปี

5.2.4 การประเมินผลประโยชน์และต้นทุนของกฎหมาย

ในการประเมินผลประโยชน์และต้นทุนของกฎหมายนั้น สามารถประเมินโดยจัดกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียกับกฎหมายเป็น 4 กลุ่ม ได้แก่ หน่วยงานกำกับดูแล กลุ่มผู้ให้บริการ กลุ่มผู้ใช้บริการ และกลุ่มสาธารณะ โดยจำแนกผลประโยชน์และต้นทุนของกฎหมายต่อกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียแต่ละกลุ่มดังนี้

ตารางที่ 5.1 ผลประโยชน์และต้นทุนสำหรับกลุ่มผู้ที่ได้รับผลกระทบ

กลุ่มผู้ที่ได้รับผลกระทบ	ผลประโยชน์	ต้นทุน
หน่วยงานกำกับดูแล	- สามารถกำกับดูแลการเยียวยาผู้ให้บริการได้อย่างมีประสิทธิภาพ	- ค่าใช้จ่ายในการกำกับดูแลผู้ให้บริการตามประกาศ กสทช. - ความเสี่ยงต่อการขัดรัฐธรรมนูญ
กลุ่มผู้ให้บริการ	- สามารถดำเนินการให้บริการเพื่อป้องกันมิให้การให้บริการสาธารณะหยุดชะงักและมีให้กระทบต่อผู้ให้บริการที่ยังเหลือค้างอยู่ในระบบ	- ค่าใช้จ่ายในการให้บริการและภาระที่เกิดขึ้นจากการที่ต้องรักษาคุณภาพมาตรฐานในขณะที่จำนวนผู้ให้บริการลดลงตลอดเวลา
กลุ่มผู้ใช้บริการ	- ได้รับการคุ้มครองในการใช้บริการอย่างต่อเนื่องอีก 1 ปี - มีระยะเวลาเพิ่มในการเลือกที่จะย้ายค่ายไปยังผู้ประกอบการต่างๆ ได้ตามสมควรใจ	- การดำเนินการในการย้ายค่ายไปยังผู้ประกอบการรายอื่นหรือบริการอื่นๆ
กลุ่มสาธารณะ	- ติดต่อสื่อสารกับกลุ่มผู้ให้บริการที่ได้รับ ความคุ้มครองจากกฎหมายฉบับนี้ได้อย่างต่อเนื่องอีก 1 ปี	- ค่าเสียโอกาสของภาครัฐกิจและประชาชนที่จะได้ใช้บริการคลื่น 4G จากการนำคลื่น 1800MHz มาประมูลทันทีหลังสิ้นสุดอายุสัมปทาน

ที่มา: รวบรวมโดยคณะผู้วิจัย

5.2.5 เปรียบเทียบผลประโยชน์และต้นทุน

การวิเคราะห์ผลประโยชน์และต้นทุนของกลุ่มผู้ที่ได้รับผลกระทบแต่ละกลุ่ม สามารถจำแนกได้ดังนี้

- หน่วยงานกำกับดูแล

การออกกฎหมายฉบับนี้สำหรับ กสทช. ซึ่งเป็นหน่วยงานกำกับดูแล จะส่งผลให้ กสทช. มั่นใจได้ว่าจะสามารถกำกับดูแลผู้ให้บริการในการดำเนินการโอนย้ายผู้ใช้บริการออกจากระบบได้ทั้งหมดโดยไม่ประสบปัญหาขัดข้อง ซึ่ง กสทช. ไม่สามารถดำเนินการทั้งหมดได้ทันการณีก่อนวันสิ้นสุดสัญญาสัมปทาน จึงต้องออกประกาศ กสทช. ฉบับนี้เพื่อเป็นมาตรการคุ้มครองการขยายระยะเวลาการดำเนินการเพื่อโอนย้ายผู้ใช้บริการที่ค้างค้างอยู่ในระบบนี้ออกไปอีก 1 ปี

ในขณะที่การออกกฎหมายฉบับนี้จะส่งผลให้เกิดต้นทุนจากการบริหารจัดการและเจ้าหน้าที่ที่ต้องดูแลควบคุมผู้ให้บริการให้ดำเนินการตามข้อกำหนดภายใต้ประกาศ กสทช. รวมทั้งการแต่งตั้งคณะทำงานขึ้นมา 1 ชุด²² เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบการดำเนินการของผู้ให้บริการ

ตามที่กล่าวไปแล้วข้างต้นว่า นักวิชาการด้านกฎหมายได้แสดงความเห็นว่า กสทช. ไม่มีอำนาจในการออกกฎหมายฉบับนี้ เนื่องจาก กสทช. ไม่มีอำนาจที่จะให้เอกชนเข้ามามีสิทธิในคลื่นที่หมดอายุสัมปทานแล้วโดยไม่ผ่านกระบวนการจัดสรรคลื่นโดยการประมูล ซึ่งจะก่อให้เกิดความเสี่ยงต่อ กสทช. จากการดำเนินการที่ขัดกับหลักการของรัฐธรรมนูญและกฎหมายการประกอบกิจการโทรคมนาคมที่กำหนดให้นำคลื่นที่สิ้นสุดสัมปทานมาจัดสรรโดยวิธีประมูลเท่านั้น

- กลุ่มผู้ให้บริการ

กลุ่มผู้ให้บริการในที่นี้ประกอบด้วย บริษัท ทรูมูฟ จำกัด และบริษัท ดิจิตอลโฟน จำกัด ซึ่งกฎหมายนี้ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อทั้ง 2 บริษัทเนื่องจากเป็นการอำนวยความสะดวกในการดำเนินการให้บริการผู้ใช้บริการที่ยังค้างค้างอยู่ในระบบภายใต้สัญญาสัมปทานที่หมดอายุแล้วโดยการโอนย้ายผู้ใช้บริการออกจากระบบโดยปราศจากข้อจำกัดด้านเงื่อนไขเวลาที่กระชั้นชิดเกินไป อีกทั้งสามารถให้บริการลูกค้าได้นานเกินกว่าวันสิ้นสุดสัมปทานไม่เกิน 1 ปีอีกด้วย

ส่วนต้นทุนของผู้ให้บริการจากการออกกฎหมายนี้ได้แก่ ค่าใช้จ่ายในการให้บริการและภาระที่เกิดขึ้นจากการที่ต้องรักษาคุณภาพมาตรฐานในขณะที่จำนวนผู้ใช้บริการลดลงตลอดเวลา โดยผู้

²² คณะทำงานจำนวน 5 คนประกอบด้วย ผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้แทนกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด ผู้เชี่ยวชาญด้านบัญชีและการเงิน และผู้เชี่ยวชาญด้านเศรษฐศาสตร์ โดยมีผู้แทนสำนักงาน กสทช. เป็นเลขานุการคณะทำงาน

ให้บริการจะต้องจัดทำแผนความคุ้มครองผู้ใช้บริการและเสนอต่อ กสทช. เพื่อให้ความเห็นชอบ รวมทั้งต้องให้บริการลูกค้าโดยรักษาคุณภาพการให้บริการจนกว่าจะดำเนินการโอนย้ายเลขหมาย และต้องดำเนินการประชาสัมพันธ์แจ้งเงื่อนไขรายละเอียดความคุ้มครองให้ลูกค้าทราบ นอกจากนี้ ผู้ให้บริการยังต้องจัดทำรายงานจำนวนผู้ใช้บริการคงเหลือในแต่ละเดือน และรายงานบัญชีรายรับ หลังหักค่าใช้จ่าย ส่งให้ กสทช. เพื่อดำเนินการตรวจสอบต่อไป ซึ่งการดำเนินการทั้งหมดนี้ก่อให้เกิดภาระต้นทุนต่อผู้ให้บริการทั้งสิ้น

- กลุ่มผู้ใช้บริการ

ผู้ใช้บริการที่ได้รับผลกระทบที่อยู่ภายใต้สัญญาสัมปทานที่หมดอายุจำนวน 17.84 ล้านราย ซึ่งเป็นลูกค้าของบริษัท ทรูมูฟ จำกัด และบริษัท ดิจิตอลโฟน จำกัด จะได้รับความคุ้มครองในการใช้บริการอย่างต่อเนื่องในเลขหมายเดิมไปอีก 1 ปีตามประกาศ กสทช. รวมทั้งมีระยะเวลาเพิ่มในการเลือกที่จะย้ายค่ายไปยังผู้ประกอบการต่างๆ ได้ตามสมควร

ในขณะเดียวกัน ผู้ใช้บริการที่ยังคงค้างอยู่ในระบบหลังสิ้นสุดสัมปทานมีเวลาไม่เกิน 1 ปี สำหรับการดำเนินการในการย้ายค่ายไปยังผู้ประกอบการรายอื่นหรือบริการอื่นๆ ซึ่งกระบวนการในการโอนย้ายเลขหมายของลูกค้าแต่ละรายทำให้ลูกค้าต้องเสียเวลาในการดำเนินการติดต่อและหาข้อมูลสำหรับการเลือกผู้ให้บริการรายใหม่หรือบริการส่งเสริมการขายอื่นๆ

- กลุ่มสาธารณะ

กลุ่มสาธารณะในที่นี้หมายถึงประชาชนทั่วไป ภาคธุรกิจ และสังคมโดยรวมในประเทศ ซึ่งกฎหมายนี้ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อสังคมในวงกว้างในกรณีที่ช่วยแก้ปัญหาซิมดับได้ ซึ่งทำให้ผู้ใช้บริการสามารถใช้บริการติดต่อสื่อสารระหว่างกันได้ตามปกติโดยไม่ต้องสะดุดหยุดลง

ในทางตรงกันข้าม กฎหมายฉบับนี้ก่อให้เกิดต้นทุนค่าเสียโอกาสของภาคธุรกิจและประชาชนที่จะได้ใช้บริการคลื่น 4G จากการนำคลื่น 1800MHz มาประมูลทันทีหลังสิ้นสุดอายุสัมปทาน ความล่าช้าในการประมูลคลื่น 1800MHz มีต้นทุนที่สูงต่อเศรษฐกิจและสังคมของไทย ซึ่งรวมถึงความเสียหายจากรายได้จากการประมูล และค่าเสียโอกาสของภาคธุรกิจและผู้ให้บริการที่จะใช้บริการสื่อสารข้อมูลรูปแบบใหม่ที่รวดเร็ว ซึ่งประเมินได้ว่ามีมูลค่าประมาณ 5-7 เท่าของราคาค่าคลื่นความถี่ที่ใช้ในการให้บริการต่อปี²³ ทั้งนี้ หากประเมินมูลค่าคลื่น 1800MHz หรือคลื่น 4G โดยเทียบเท่ากับมูลค่าคลื่น 3G (ดังจะเห็นได้จากที่ True ได้นำคลื่นที่ประมูลได้สำหรับ 3G เมื่อปลายปี พ.ศ. 2555 ไปเปิดให้บริการ 4G แทน 3G) หากนำราคาค่าคลื่น 3G ที่ 4,500 ล้านบาทต่อ 5 MHz มาประมาณการ

²³ Thomas Hazle, Roberto Munoz and Diego Avanzier (2012), **What Really Matters in Spectrum Allocation Design?**, Northwestern Journal of Technology and Intellectual Property, Vol. 10. Issue 3.

รายได้ในกรณีที่มีการประมูลคลื่น 1800MHz ซึ่งมีทั้งหมด 25 MHz จะได้เป็นวงเงิน 22,500 ล้านบาท และเมื่อคูณด้วยมูลค่าประเมิน 5-7 เท่าของราคาค่าคลื่นความถี่ที่ใช้ในการให้บริการต่อปี จะคิดเป็นค่าเสียโอกาสประมาณ 112,500 – 157,500 ล้านบาทต่อปี

การประเมินข้างต้นของคณะผู้วิจัยสอดคล้องกับรายงานวิจัยของสถาบันอนาคตไทยศึกษาซึ่งได้คำนวณค่าเสียโอกาสจากความล่าช้าในการที่ไม่ได้เริ่มโครงการ 3G เนื่องจากถูกคัดค้านไม่ให้มีการประมูล โดยรายละเอียดในงานวิจัยกล่าวว่า การไม่ตัดสินใจลงทุนในโครงการ 3G ในช่วงปี พ.ศ. 2552-2555 สร้างรายได้ที่มองเห็นให้แก่ประเทศไทยมูลค่าประมาณปีละ 1.5 หมื่นล้านบาท ในขณะที่เดียวกันก็ทำให้ประเทศเกิดค่าเสียโอกาสที่มองไม่เห็นเป็นมูลค่าไม่น้อยกว่า 4.8 แสนล้านบาท หรือประมาณปีละ 1.6 แสนล้านบาท²⁴ ประกอบด้วย (ดูตารางที่ 5.2 ประกอบ)

- รัฐเสียโอกาสปีละ 0.2 หมื่นล้านบาท
 - การดำเนินโครงการ 3G ทำให้รัฐต้องเสียรายได้จากการย้ายฐานลูกค้าประมาณปีละ 1.7 หมื่นล้านบาท แต่เมื่อบวกรายได้จากสัมปทานบนคลื่นความถี่ใหม่มูลค่า 41,625 ล้านบาท หรือ 0.28 หมื่นล้านบาทต่อปี จะทำให้รัฐสูญเสียส่วนแบ่งรายได้สุทธิประมาณ 1.5 หมื่นล้านบาทต่อปี
 - หากภาคธุรกิจที่ได้รับประโยชน์จาก 3G สามารถสร้างรายได้เพิ่มขึ้นถึงปีละ 9.6 หมื่นล้านบาท รัฐจะมีรายได้เพิ่มขึ้นจากการเก็บภาษีทั้งทางตรง (ภาษีเงินได้นิติบุคคล) และทางอ้อม (ภาษีมูลค่าเพิ่ม) อีกประมาณ 1.7 หมื่นล้านบาท
- ภาคธุรกิจเสียโอกาสปีละ 9.6 หมื่นล้านบาท
 - หากมีการลงทุนโครงการ 3G เมื่อ 3 ปีที่แล้ว คาดว่าจะสร้างโอกาสให้ผู้ประกอบการในธุรกิจโทรศัพท์มือถือในการพัฒนาผลิตภัณฑ์ต่อยอดและสามารถสร้างรายได้ให้แก่ผู้ประกอบการดังกล่าวประมาณปีละ 3.3 หมื่นล้านบาท
 - การลงทุนโครงการ 3G ส่งผลบวกต่อเศรษฐกิจโดยรวมทั้งอุตสาหกรรมต้นน้ำ (อุตสาหกรรมพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับการลงทุน 3G) และอุตสาหกรรมปลายน้ำ (อุตสาหกรรมที่นำเอาประโยชน์จาก 3G ไปใช้ในการผลิต) คิดเป็นมูลค่ารวม 1.9 แสนล้านบาท หรือปีละ 6.3 หมื่นล้านบาท
- ประชาชนเสียโอกาสปีละ 6.2 หมื่นล้านบาท

²⁴ สถาบันอนาคตไทยศึกษา (2555) , 3G: รายได้ที่มองเห็น vs ค่าเสียโอกาสที่มองไม่เห็น, ธันวาคม 2555

- เทคโนโลยี 3G มีความเร็วกว่า EDGE ถึง 30-35 เท่า ซึ่งความเร็วในการเข้าชมเว็บไซต์บนโทรศัพท์มือถือช่วยให้ผู้ใช้โทรศัพท์ประหยัดเวลาได้โดยแปลงเป็นมูลค่าได้ประมาณ 3.9 หมื่นล้านบาทต่อปี
- การแย่งใช้ทรัพยากรบนคลื่นความถี่เดิมที่มีจำนวนผู้ใช้งานมากขึ้นส่งผลต่อคุณภาพของการใช้บริการ เช่น สายหลุดระหว่างการสนทนา ซึ่งคิดเป็นมูลค่าความเสียหายประมาณ 2.3 หมื่นล้านบาทต่อปี

ตารางที่ 5.2 ค่าเสียโอกาสจากการที่ไม่ได้เริ่มโครงการ 3G เป็นเวลา 3 ปี

กลุ่มที่เสียโอกาส	ค่าเสียโอกาส (หมื่นล้านบาท)	สาเหตุ
รัฐบาล	-1.5	รัฐเสียรายได้จากค่าสัมปทานสิทธิบนคลื่นความถี่เก่า เมื่อมีการย้ายฐานลูกค้ามาใช้คลื่นความถี่ใหม่
	1.7	รัฐเสียโอกาสในการเรียกเก็บภาษีจากภาคเอกชนที่ได้รับประโยชน์จากการให้บริการ 3G บนคลื่นความถี่ใหม่
ธุรกิจ	3.3	ผู้ประกอบการในธุรกิจโทรศัพท์มือถือเสียรายได้จากการพัฒนาผลิตภัณฑ์ต่อยอด
	6.3	ผลกระทบต่อเศรษฐกิจในภาคส่วนอื่นโดยรวม
ประชาชน	3.9	ประชาชนเสียเวลาจากการเข้าชมเว็บไซต์บนมือถือหากยังไม่ใช้บริการ 3G
	2.3	ประชาชนเสียค่าใช้จ่ายโทรศัพท์เพิ่มขึ้นเพราะคุณภาพของบริการที่ไม่ดี เช่น สายหลุดขณะสนทนา เป็นต้น
รวม	1.6 แสนล้านบาทต่อปี	

ที่มา: สถาบันอนาคตไทยศึกษา (2555) , 3G: รายได้ที่มีมองเห็น vs ค่าเสียโอกาสที่มีมองไม่เห็น, ธันวาคม 2555

จะเห็นว่าต้นทุนของกลุ่มสาธารณะมีมูลค่าที่สูงมากจากค่าเสียโอกาสในการไม่ได้เริ่มประมูลคลื่น 1800MHz ซึ่งเป็นค่าความเสียหายที่สูงกว่าผลประโยชน์ของแต่ละกลุ่มรวมกันหลายเท่า ทั้งนี้ ผลประโยชน์และต้นทุนบางรายการค่อนข้างเป็นนามธรรม ซึ่งประเมินค่าได้ยาก ส่วนค่าเสียโอกาสสามารถประเมินเทียบเคียงมาเป็นตัวเงินได้โดยมีค่าความเสียหายถึงปีละ 1.6 แสนล้านบาท อย่างไรก็ตาม การวิเคราะห์ผลกระทบของการออกกฎหมายควรศึกษาผลกระทบจากทางเลือกอื่นๆ ด้วยเพื่อใช้เปรียบเทียบผลกระทบที่จะเกิดขึ้น

5.2.6 ทางเลือกอื่นๆ

คณะกรรมการฯ ได้เสนอทางเลือกอื่นที่ช่วยเยียวยาผู้บริโภคโดยไม่ต้องขยายเวลาคลื่นความถี่ออกไปอีก 2 แนวทาง ได้แก่ การโอนย้ายผู้บริโภครักษาไปยังผู้ให้บริการรายอื่น และการนำคลื่น 1800MHz ในช่วงคลื่นที่ยังว่างอยู่มาใช้อำนาจควบคุมค่าคงค่าเป็นการชั่วคราว

➤ แนวทางที่ 1 การโอนย้ายผู้บริโภครักษาไปยังผู้ให้บริการรายอื่น

ทางเลือกนี้เป็นการดำเนินการโอนย้ายผู้ใช้บริการที่เหลืออยู่ในระบบให้ไปใช้บริการของผู้ให้บริการรายอื่น เช่น การให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ย่าน 800MHz ของ บมจ. กสท หรือการให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ย่าน 900MHz ของ บมจ. แอดวานซ์ อินโฟร์เซอร์วิส หรือการให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ในย่าน 1800MHz ของ บมจ. โทเทิล แอ็คเซ็ส คอมมูนิเคชั่น หรือการให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ย่าน 2.1 GHz ของผู้รับใบอนุญาตทุกราย เป็นต้น

➤ แนวทางที่ 2 การนำคลื่น 1800MHz ในช่วงคลื่นที่ยังว่างอยู่มาใช้อำนาจควบคุมค่าคงค่าเป็นการชั่วคราว

ทางเลือกนี้เป็นการใช้ประโยชน์จากคลื่นความถี่ย่าน 1800MHz ช่วง 1760.5-1785 MHz และ 1855.5-1880 MHz ซึ่งเป็นช่วงที่ถูกกำหนดให้เป็นคลื่นความถี่สำรองสำหรับการให้บริการตามสัญญาสัมปทานระหว่าง บมจ. กสท และ บมจ. โทเทิล แอ็คเซ็ส คอมมูนิเคชั่น โดยการดำเนินการดังกล่าวต้องให้คู่สัญญาเป็นผู้จัดทำแผนและแนวทางการดำเนินการ

การเสนอทางเลือกทั้ง 2 ทางเลือกของคณะกรรมการฯ อยู่บนเงื่อนไขว่า กสทช. ควรดำเนินการทันทีตั้งแต่ต้นปี 2556 เพื่อให้การโอนย้ายสามารถดำเนินการได้แล้วเสร็จสมบูรณ์ก่อนวันสิ้นสุดสัมปทานในเดือนกันยายน 2556 ซึ่งทั้งสองทางเลือกเป็นข้อเสนอที่ไม่สนับสนุนให้มีการออกกฎหมาย

5.2.7 เปรียบเทียบผลการประเมินผลประโยชน์และต้นทุนของแต่ละทางเลือก

จากการที่ทางเลือกทั้งสองทางเป็นแนวคิดที่ต้องการให้มีการโอนย้ายลูกค้าให้เสร็จสิ้นก่อนวันสิ้นสุดสัญญาสัมปทาน ผลประโยชน์และต้นทุนของทั้งสองทางเลือกจึงคล้ายคลึงกัน โดย กสทช. สามารถกำกับดูแลการโอนย้ายผู้ใช้บริการได้ทันก่อนสิ้นสุดสัมปทาน และผู้ใช้บริการสามารถใช้บริการได้อย่างต่อเนื่องจากการโอนย้ายไปยังผู้ประกอบการรายใหม่ก่อนวันสิ้นสุดสัมปทาน ส่วนผู้ให้บริการจะได้รับกลุ่มลูกค้าเพิ่มจากผู้โอนย้ายเลขหมายก่อนสิ้นสุดสัมปทานโดยทางเลือกที่ 1 ผู้ให้บริการจะมีจำนวนหลายรายและให้บริการในคลื่นความถี่ที่แตกต่างกัน ในขณะที่ทางเลือกที่ 2 ผู้ให้บริการมีเพียงรายเดียวและเป็นคลื่นความถี่เดิมคือ 1880 MHz สำหรับกลุ่มสาธารณะจะได้ประโยชน์จากการติดต่อสื่อสารกับกลุ่มผู้ใช้บริการที่ได้รับการโอนย้ายเลขหมายก่อนสิ้นสุดสัมปทานอย่างต่อเนื่อง

ผลประโยชน์สูงสุดจากทั้ง 2 ทางเลือกคือประชาชนมีโอกาสได้ใช้บริการ 4G จากการจัดสรรคลื่น 1800MHz โดยวิธีประมูลในเดือนกันยายน พ.ศ. 2556

ทางเลือกทั้งสองทางมีภาระต้นทุนในแต่ละกลุ่มที่เหมือนกันและใกล้เคียงกับทางเลือกในการออกกฎหมาย แต่ทางเลือกในการออกกฎหมายมีต้นทุนที่เพิ่มขึ้นมากหลายเท่าจากค่าเสียโอกาสของภาคธุรกิจและประชาชนที่จะได้ใช้บริการคลื่น 4G จากการนำคลื่น 1800MHz มาประมูลทันทีหลังสิ้นสุดอายุสัมปทาน ในขณะที่ทางเลือกในการโอนย้ายผู้ริโภคคงค้างไปยังผู้ให้บริการรายอื่น และการนำคลื่น 1800MHz ในช่วงคลื่นที่ยังว่างอยู่มาใช้รองรับลูกค้าคงค้างเป็นการชั่วคราว ไม่มีภาระต้นทุนในส่วนนี้เกิดขึ้นแต่อย่างใด (ดูตารางที่ 5.3 ประกอบ)

ตารางที่ 5.3 เปรียบเทียบผลประโยชน์และต้นทุนของทางเลือกอื่น

ทางเลือก	กลุ่มผู้ที่ได้รับผลกระทบ	ผลประโยชน์	ต้นทุน
ทางเลือกที่ 1	หน่วยงานกำกับดูแล	- สามารถกำกับดูแลการโอนย้ายผู้ให้บริการได้ทันก่อนสิ้นสุดสัมปทาน	- ค่าใช้จ่ายในการกำกับดูแลผู้ให้บริการ
	กลุ่มผู้ให้บริการ	- ได้รับกลุ่มลูกค้าเพิ่มจากผู้โอนย้ายเลขหมายก่อนสิ้นสุดสัมปทาน	- ค่าใช้จ่ายในการให้บริการ
	กลุ่มผู้ใช้บริการ	- ได้รับบริการอย่างต่อเนื่อง โดยการเลือกที่จะย้ายค่ายไปยังผู้ประกอบการต่างๆ ได้ตามสมควรใจ	- การดำเนินการในการย้ายค่ายไปยังผู้ประกอบการรายอื่นหรือบริการอื่นๆ
	กลุ่มสาธารณะ	- ติดต่อสื่อสารกับกลุ่มผู้ใช้บริการที่ได้รับการโอนย้ายเลขหมายก่อนสิ้นสุดสัมปทานอย่างต่อเนื่อง - มีโอกาสได้ใช้บริการ 4G จากการจัดสรรคลื่น 1800MHz โดยวิธีประมูลในเดือนกันยายน 2556	-
ทางเลือกที่ 2	หน่วยงานกำกับดูแล	- สามารถกำกับดูแลการโอนย้ายผู้ให้บริการได้ทันก่อนสิ้นสุดสัมปทาน	- ค่าใช้จ่ายในการกำกับดูแลผู้ให้บริการ
	ผู้ให้บริการ	- ได้รับกลุ่มลูกค้าเพิ่มจากผู้โอนย้ายเลขหมายก่อนสิ้นสุดสัมปทาน	- ค่าใช้จ่ายในการให้บริการ
	กลุ่มผู้ใช้บริการ	- ได้รับบริการอย่างต่อเนื่อง โดยการย้ายค่ายไปยังผู้ประกอบการรายใหม่	- การดำเนินการในการย้ายค่ายไปยังผู้ประกอบการใหม่
	กลุ่มสาธารณะ	- ติดต่อสื่อสารกับกลุ่มผู้ใช้บริการที่ได้รับการโอนย้ายเลขหมายก่อนสิ้นสุดสัมปทานอย่างต่อเนื่อง - มีโอกาสได้ใช้บริการ 4G จากการจัดสรรคลื่น 1800MHz โดยวิธีประมูลในเดือนกันยายน 2556	-

ที่มา: รวบรวมโดยคณะผู้วิจัย

5.2.8 เปรียบเทียบความคุ้มค่าของทางเลือกอื่นกับกฎหมาย

จากข้อมูลการเปรียบเทียบผลประโยชน์และต้นทุนของทางเลือกในการออกกฎหมาย และทางเลือกในการไม่ออกกฎหมายทั้ง 2 ทางเลือก จะเห็นได้ว่าทางเลือกในการออกกฎหมายมีต้นทุนที่สูงกว่าประมาณ 1.6 แสนล้านบาทจากค่าเสียโอกาสของภาครัฐกิจและประชาชนที่จะได้ใช้บริการคลื่น 4G จากการนำคลื่น 1800MHz มาประมูลทันทีหลังสิ้นสุดอายุสัมปทาน ในขณะที่ทางเลือกในการไม่ออกกฎหมายทั้ง 2 ทางเลือกมีผลประโยชน์เพิ่มขึ้นต่างจากทางเลือกในการไม่ออกกฎหมายคือประชาชนมีโอกาสได้ใช้บริการ 4G จากการจัดสรรคลื่น 1800MHz โดยวิธีประมูลในเดือนกันยายน 2556 จึงอาจกล่าวได้ว่า ทางเลือกในการไม่ออกกฎหมายจะได้ผลคุ้มค่ากว่าการดำเนินการในการออกกฎหมาย

5.2.9 การรับฟังความคิดเห็นจากผู้ที่มีส่วนได้เสีย

กสทช. ได้จัดประชุมรับฟังความคิดเห็นจากกลุ่มผู้ให้บริการที่เกี่ยวข้องทุกรายในช่วงที่คณะอนุกรรมการฯ จัดทำรายงานการศึกษาเพื่อเสนอต่อ กสทช. รวมทั้งได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะในเดือนสิงหาคม 2556 สำหรับการยกร่างประกาศ กสทช. เรื่องมาตรการคุ้มครองผู้ใช้บริการชั่วคราวในกรณีสิ้นสุดการอนุญาต สัมปทาน หรือสัญญาการให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ พ.ศ. 2556

5.3 บทสรุป

การโอนย้ายผู้ใช้บริการก่อนสิ้นสุดสัญญาสัมปทานมีกระบวนการในการดำเนินการหลายขั้นตอนซึ่งต้องใช้ระยะเวลาในการเตรียมการและดำเนินการหลายเดือน ซึ่งหลังจากเข้ามาปฏิบัติหน้าที่ในปี 2554 กสทช. มีเวลาในการวางแผนและเตรียมขั้นตอนในการโอนย้ายได้ทันเวลาโดยไม่จำเป็นต้องมีการออกกฎหมาย จากการวิเคราะห์การจัดทำ RIA ข้างต้นจะเห็นได้ว่า ทางเลือกในการไม่ออกกฎหมายจะได้ผลคุ้มค่ากว่าการดำเนินการในการออกกฎหมายของ กสทช.

5.4 กรณีศึกษาเปรียบเทียบการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายในต่างประเทศ

ในปี พ.ศ. 2556 รัฐบาลสหราชอาณาจักรมีดำริที่จะปรับปรุงวิธีการจัดสรรคลื่นความถี่ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นเนื่องจากพบว่ามีคลื่นความถี่จำนวนมากที่ไม่มีการใช้งานอย่างเต็มที่ ทำให้มีต้นทุนค่าเสียโอกาสในเชิงเศรษฐกิจ หน่วยงานกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมของสหราชอาณาจักร (OFCOM) จึงได้จัดทำรายงานผลกระทบของการเปลี่ยนแนวทางการบริหารคลื่นความถี่แบบใหม่ซึ่งจะสร้างแรงจูงใจให้ผู้ประกอบการเอกชนที่ถือครองคลื่นความถี่ใช้คลื่นที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อสาธารณะโดยใช้มาตรการกระตุ้นสองประการได้แก่

(1) การกำหนดค่าปรับสำหรับการถือครองคลื่นโดยไม่ใช้ประโยชน์จากเดิมที่ OFCOM มีอำนาจเพียงการยึดคืนใบอนุญาตในการใช้คลื่นดังกล่าวซึ่งเป็นมาตรการที่รุนแรงเกินไป ไม่เหมาะสมกับความรุนแรงของความผิดและที่สำคัญคือ ไม่เป็นประโยชน์ต่อผู้บริโภคที่อาจใช้บริการอยู่เดิม

(2) การสร้างแรงจูงใจให้ผู้ถือครองคลื่นคืนคลื่นให้แก่หน่วยงานกำกับดูแลเพื่อที่จะนำไปประมูลใหม่โดยมีการกำหนดสัดส่วนการแบ่งรายได้จากการประมูลระหว่างเจ้าของคลื่นรายเดิมกับภาครัฐที่เป็นผู้ประมูลคลื่น

ในการพิจารณาว่าควรหรือไม่ควรที่จะมีการออกมาตรการดังกล่าว OFCOM ได้จัดทำรายงานผลกระทบ (Impact Assessment) ขึ้นมาโดยมีการเปรียบเทียบต้นทุนและผลประโยชน์ระหว่างสองทางเลือก คือ ทางเลือกที่จะไม่เปลี่ยนแปลงกฎระเบียบในการบริหารคลื่นความถี่ และ ทางเลือกที่จะเปลี่ยนกฎระเบียบตามข้อเสนอของรัฐตามที่ได้กล่าวมาแล้วตามที่ปรากฏในตารางที่ 5.4 ด้านล่าง

ตารางที่ 5.4 การประเมินต้นทุนและผลประโยชน์ของการเปลี่ยนระบบการบริหารคลื่นความถี่ในเชิงปริมาณและในเชิงคุณภาพ

ต้นทุนและผลประโยชน์	ทางเลือกที่ 1 (ไม่มีการเปลี่ยนแปลง)	ทางเลือกที่ 2 (มีการเปลี่ยนแปลง)
ต้นทุน		
ต้นทุนในการบริหารจัดการระบบการประมูลใหม่	0	0.93 ล้านปอนด์
ผลประโยชน์		
ผลประโยชน์ที่ตกแก่ผู้ใช้บริการจากการใช้ประโยชน์จากคลื่นมากขึ้น	0	5723.62 ล้านปอนด์
การส่งเสริมนวัตกรรม	0	+
กำไรและการจัดสรรทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพจากระบบใหม่	0	518.06 ล้านปอนด์
พัฒนาการทางด้านเทคโนโลยีการสื่อสาร	0	+
รวมผลประโยชน์สุทธิ	0	6,241 ล้านปอนด์

ที่มา: Impact Assessment: Spectrum Management. IA No.: DCMS070. สามารถดาวน์โหลดได้จากเว็บไซต์ https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/225787/Spectrum_IA.pdf

ในรายงานดังกล่าวได้สรุปวิธีการคำนวณต้นทุนและผลประโยชน์โดยสังเขปดังนี้

ต้นทุนในการบริหารจัดการระบบใหม่ : ต้นทุนในการสร้างระบบในการซื้อขายคลื่นความถี่ที่ไม่มีการใช้งานได้เต็มประสิทธิภาพ + ต้นทุนในการบริหารฐานข้อมูลคลื่นความถี่และการออกใบอนุญาตการใช้คลื่นความถี่ที่มีการเปลี่ยนความเป็นเจ้าของ

ผลประโยชน์ที่ตกแก่ผู้ใช้บริการ : คำนวณจากรายได้ต่อเมกะเฮิรตซ์ที่ 12.42 ปอนด์ต่อเมกะเฮิรตซ์ ซึ่งมีการคาดการณ์ว่า มาตรการใหม่จะทำให้มีคลื่นความถี่ประมาณ 130 เมกะเฮิรตซ์เข้ามาสู่ตลาดในช่วง 10 ปีข้างหน้า

การส่งเสริมนวัตกรรม: มีการคาดการณ์ว่าธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อมจะเข้ามาในระบบการซื้อขายคลื่นความถี่ซึ่งจะสร้างแรงกดดันให้ผู้ประกอบการในตลาดให้ค้นคิดนวัตกรรมใหม่ๆ ในการใช้คลื่นความถี่ให้เป็นประโยชน์สูงสุด เนื่องจากผลกระทบในส่วนนี้ประมาณการได้ยากมากจึงไม่มีการประเมินมูลค่าในเชิงปริมาณ

กำไรและการจัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ: มีการคาดการณ์ว่าผู้ประกอบการจะสามารถสร้างกำไรจากการลดต้นทุนในการครอบครองคลื่นความถี่ที่ไม่มีการใช้ประโยชน์ได้อย่างเต็มศักยภาพ ซึ่งมูลค่าของกำไรประเมินไว้ที่ร้อยละ 5 ของผลประโยชน์ที่ตกแก่ผู้บริโภค

พัฒนาการของเทคโนโลยีด้านการสื่อสาร: การจัดสรรคลื่นความถี่ภายใต้ระบบใหม่จะทำให้คลื่นความถี่ตกอยู่ในครอบครองของผู้ประกอบการที่มีศักยภาพสูงในการใช้ประโยชน์จากคลื่นดังกล่าว ทำให้มีการลงทุนในการสร้างโครงข่ายการสื่อสารและในการพัฒนาเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้อง

กล่าวโดยสรุป ตัวอย่างดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงแนวทางในการคำนวณต้นทุนและผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารคลื่นความถี่ซึ่งให้ความสำคัญอย่างยิ่งแก่ผลประโยชน์ที่ผู้บริโภคจะได้รับจากการใช้คลื่นความถี่และการจัดสรรทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพโดยการใช้ระบบการประมูลหากเปรียบเทียบกับในกรณีของ กสทช. ที่กล่าวมาแล้ว จะเห็นได้ว่า ข้ออ้างของ กสทช. ว่าประกาศเรื่องมาตรการคุ้มครองผู้ใช้บริการชั่วคราวในกรณีสิ้นสุดการอนุญาต สัมปทาน หรือสัญญาการให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ พ.ศ. 2556 ว่าประกาศดังกล่าวมีความชอบธรรมเนื่องจากการคุ้มครองผู้ใช้บริการในระบบเดิมซึ่งมีประมาณ 16 ล้านรายนั้นเป็นการประเมินผลประโยชน์ที่ไม่รอบด้าน เนื่องจากไม่มีการประเมินค่าเสียโอกาสจากการใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีในการสื่อสารของระบบ 4G ซึ่งมีความเร็วกว่าระบบ 2G อย่างมาก รวมทั้งค่าเสียโอกาสในการพัฒนาเทคโนโลยีและนวัตกรรมอีกด้วยหากมีการนำคลื่นดังกล่าวไปประมูลให้แก่ผู้ประกอบการที่มีศักยภาพสูงสุดแทนที่จะกำหนดให้ผู้ประกอบการรายเดิมเป็นผู้ใช้คลื่นความถี่ต่อไปอีก 1 ปี

5.5 กรณีศึกษาการออกกฎหมายด้านความปลอดภัย

หน่วยงานด้านการทดสอบการขับรถและยานพาหนะของไอร์แลนด์เหนือซึ่งเป็นแคว้นหนึ่งของสหราชอาณาจักรได้จัดทำร่างกฎหมายฉบับแก้ไขเกี่ยวกับการบังคับใช้เข็มขัดนิรภัยสำหรับรถบรรทุกสินค้า รถบัส และรถมินิบัส (Implementation of EU Bus and Coach Seat Belt requirements into Northern Ireland Law) โดยได้ทำจดหมายพร้อมแนบรายงานการจัดทำ RIA

และร่างกฎหมายส่งไปยังผู้ที่เกี่ยวข้องเพื่อขอความคิดเห็น สำคัญของการแก้ไขร่างกฎหมายนี้คือการบังคับใช้เข็มขัดนิรภัยสำหรับรถใหม่ทุกคันที่เป็นรถบรรทุกสินค้าหนัก รถโค้ช รถมินิบัส และรถบัสอื่นๆ แต่ในปัจจุบันเข็มขัดนิรภัยยังไม่ถูกบังคับใช้สำหรับที่นั่งเบาะหลังในรถบัส รถมินิบัส และรถโค้ช

ถึงแม้รถบัสและรถโค้ชจะเป็นยานพาหนะที่มีความปลอดภัยสำหรับการขนส่งทางถนน แต่เมื่อเกิดอุบัติเหตุอาจทำให้เกิดความเสียหายที่สาหัสมาก ผู้โดยสารที่โดยสารบนรถบัสและรถโค้ชที่สวมเข็มขัดนิรภัยจะได้รับอันตรายน้อยกว่าผู้ที่ไม่สวมเข็มขัดนิรภัย จากสถิติในช่วงปี 1990-1999 ในไอร์แลนด์เหนือ สำหรับจำนวนผู้โดยสารที่ได้รับอุบัติเหตุขณะนั่งในรถโดยสาร พบว่ามีผู้เสียชีวิตจำนวน 9 รายและบาดเจ็บสาหัสจำนวน 233 ราย ซึ่งสถิติข้างต้นรวมกลุ่มที่เข้าข่ายอยู่ในร่างกฎหมายฉบับนี้ด้วย²⁵

รายงานฉบับนี้ได้เสนอทางเลือกไว้ 3 แนวทาง ได้แก่

- ทางเลือกที่ 1 ไม่ดำเนินการใดๆ โดยยึดตามกฎหมายที่ใช้อยู่เดิม
- ทางเลือกที่ 2 ไม่บังคับใช้เข็มขัดนิรภัยเพิ่มเติม แต่หากมีการติดตั้งเข็มขัดนิรภัยในรถใหม่ด้วยความสมัครใจ จะต้องดำเนินการตามมาตรฐานทางด้านเทคนิคของสหภาพยุโรปทั้งอุปกรณ์เข็มขัดนิรภัยและวิธีการติดตั้ง
- ทางเลือกที่ 3 บังคับใช้เข็มขัดนิรภัยทั้งที่นั่งเบาะหน้าและเบาะหลังของทั้งรถบัสใหม่และรถโค้ชใหม่ และจะต้องดำเนินการตามมาตรฐานทางด้านเทคนิคของสหภาพยุโรปทั้งอุปกรณ์เข็มขัดนิรภัยและวิธีการติดตั้ง

นอกจากนี้ รายงานฉบับนี้ได้วิเคราะห์ผลประโยชน์และต้นทุนของแต่ละทางเลือกโดยประเมินผลประโยชน์ในเชิงคุณภาพและประเมินต้นทุนแต่ละประเภทโดยการคำนวณในเชิงปริมาณ โดยทางเลือกที่ 3 จะได้รับผลประโยชน์มากที่สุดจากการลดลงของจำนวนผู้โดยสารที่ตายและบาดเจ็บจากอุบัติเหตุขณะนั่งในรถโดยสาร ซึ่งเป็นผลมาจากการปฏิบัติตามข้อบังคับใช้เข็มขัดนิรภัยในรถใหม่ตามมาตรฐานทางด้านเทคนิคของสหภาพยุโรป

รายงานนี้มีการวิเคราะห์ความประหยัดจากทางเลือกต่างๆ โดยการคำนวณความประหยัดรายปีจากความเสียหายที่เกิดขึ้นถัวเฉลี่ยต่อปี (Annual casualty savings) เพื่อนำไปประมาณการความเสียหายที่ประหยัดได้เป็นสัดส่วนร้อยละภายใต้สมมติฐานว่า ความเสียหายจากการมีผู้เสียชีวิตคิดเป็น 1,089,130 ปอนด์ต่อราย และความเสียหายจากการมีผู้บาดเจ็บสาหัสคิดเป็น 122,380 ปอนด์ต่อราย ซึ่งเป็นข้อมูลจากแผนกมาตรฐานยานยนต์และความปลอดภัยบนถนน โดยทางเลือกที่

²⁵ ที่มา: Driver & Vehicle Testing Agency, 2001, Regulatory Impact Assessment in Respect of Seat Belts on Buses, July 2001.

1 คำนวณความประหยัดได้จากความเสียหายที่เกิดขึ้นคิดเป็น 159,407 ปอนด์ต่อปี และทางเลือกที่ 3 คิดเป็น 402,801 ปอนด์ต่อปี ส่วนทางเลือกที่ 2 ไม่สามารถคำนวณได้เนื่องจากข้อมูลไม่เพียงพอ แต่ประมาณการว่าจะมีมูลค่าใกล้เคียงกับทางเลือกที่ 1

สำหรับการวิเคราะห์ต้นทุนประกอบด้วยต้นทุนในการดำเนินการติดตั้ง ต้นทุนในการพัฒนา และต้นทุนในการบำรุงรักษาโดยต้นทุนในการดำเนินการติดตั้งจะคำนวณแยกระหว่างรถที่มีน้ำหนักไม่เกิน 3,500 กิโลกรัม ได้แก่ รถมินิบัส เป็นต้น และรถที่มีน้ำหนักเกิน 3,500 กิโลกรัม เนื่องจากลักษณะและจำนวนของเข็มขัดนิรภัยที่จะติดตั้งในรถแต่ละขนาดไม่เหมือนกัน โดยจำนวนรถที่จะต้องทำการติดตั้งเข็มขัดนิรภัยประมาณการจากจำนวนรถที่มาจดทะเบียนต่อปี ซึ่งต้นทุนในการติดตั้งคิดเป็น 7,700 ปอนด์ต่อปีการผลิตสำหรับรถที่มีน้ำหนักไม่เกิน 3,500 กิโลกรัม และ 2,000 ปอนด์ต่อปีการผลิตสำหรับรถที่มีน้ำหนักเกิน 3,500 กิโลกรัม

ต้นทุนในการพัฒนาประกอบด้วยต้นทุนในการดำเนินการพัฒนาอุปกรณ์ วิธีการติดตั้ง และการออกแบบให้เป็นไปตามมาตรฐานทางเทคนิคของสหภาพยุโรป คิดเป็น 36,000 ปอนด์สำหรับรถมินิบัส และ 36,000 ปอนด์สำหรับรถบัสขนาดใหญ่ ส่วนต้นทุนในการบำรุงรักษาคำนวณจากจำนวนเข็มขัดนิรภัยที่เพิ่มขึ้นต่อปีคูณกับอายุการใช้งานของรถต่อคันซึ่งประมาณการไว้ประมาณ 15 ปีและคูณด้วยอัตราค่าบำรุงรักษาต่อคันคิดเป็นค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษา 24,900 ปอนด์ต่อปี

เมื่อพิจารณาต้นทุนรวมของทั้ง 3 ทางเลือกพบว่า ทางเลือกที่ 1 ไม่มีต้นทุนใดๆ เนื่องจากไม่ต้องดำเนินการใดๆ ทางเลือกที่ 2 มีเพียงต้นทุนในการดำเนินการพัฒนาอุปกรณ์ วิธีการติดตั้ง และการออกแบบให้เป็นไปตามมาตรฐานทางเทคนิคของสหภาพยุโรปสำหรับรถบัสขนาดใหญ่ คิดเป็น 36,000 ปอนด์ (ส่วนวิธีการติดตั้งสำหรับรถมินิบัสไม่มีการเปลี่ยนแปลงจึงไม่เกิดต้นทุนส่วนเพิ่ม) ในขณะที่ทางเลือกที่ 3 มีต้นทุนสูงที่สุดประมาณ 106,600 ปอนด์ต่อปี

ตารางที่ 5.5 ผลประโยชน์และต้นทุนของแต่ละทางเลือก

ทางเลือก	ความประหยัด จากความ เสียหาย	ต้นทุนในการ ดำเนินการติดตั้ง	ต้นทุนในการ พัฒนา-รถ มินิบัส	ต้นทุนในการ พัฒนา-รถบัส ขนาดใหญ่	ต้นทุนในการ บำรุงรักษา
1	159,407 ปอนด์	N/A	N/A	N/A	N/A
2	N/A	N/A	N/A	36,000 ปอนด์	N/A
3	402,801 ปอนด์	9,700 ปอนด์	36,000 ปอนด์	36,000 ปอนด์	24,900 ปอนด์

ที่มา: Driver & Vehicle Testing Agency, 2001, Regulatory Impact Assessment in Respect of Seat Belts on Buses, July 2001.

สรุปผลประโยชน์และต้นทุนของแต่ละทางเลือกพบว่า ทางเลือกที่ 1 มีผลประโยชน์จากความประหยัดจากความเสียหายประมาณ 159,407 ปอนด์ ส่วนทางเลือกที่ 2 มีผลประโยชน์ที่ใกล้เคียงกับทางเลือกที่ 1 แต่จะต้องยอมรับความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นจากการไม่สมัครใจที่จะติดตั้งเข็มขัดนิรภัยเพิ่มตามรายละเอียดในร่างกฎหมายนี้ ในขณะที่ทางเลือกที่ 3 ได้ประโยชน์จากความประหยัดจากความเสียหายที่มากกว่าทางเลือกที่ 1 ประมาณ 243,394 ปอนด์ (402,801-159,407) และมีต้นทุนส่วนเพิ่มเท่ากับ 106,600 ปอนด์

บทที่ 6

ตัวอย่างคู่มือการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย

จากรายละเอียดที่กล่าวมาแล้วในบทที่ 2-5 เกี่ยวกับหลักการของการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย ประสบการณ์ของต่างประเทศ กรณีศึกษา รวมทั้งประสบการณ์การจัดทำ RIA ของไทย บทนี้จะกล่าวถึงการจัดทำคู่มือการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายของไทย โดยปรับปรุงจากหลักการของ OECD และประยุกต์ตามข้อจำกัดของประเทศไทย

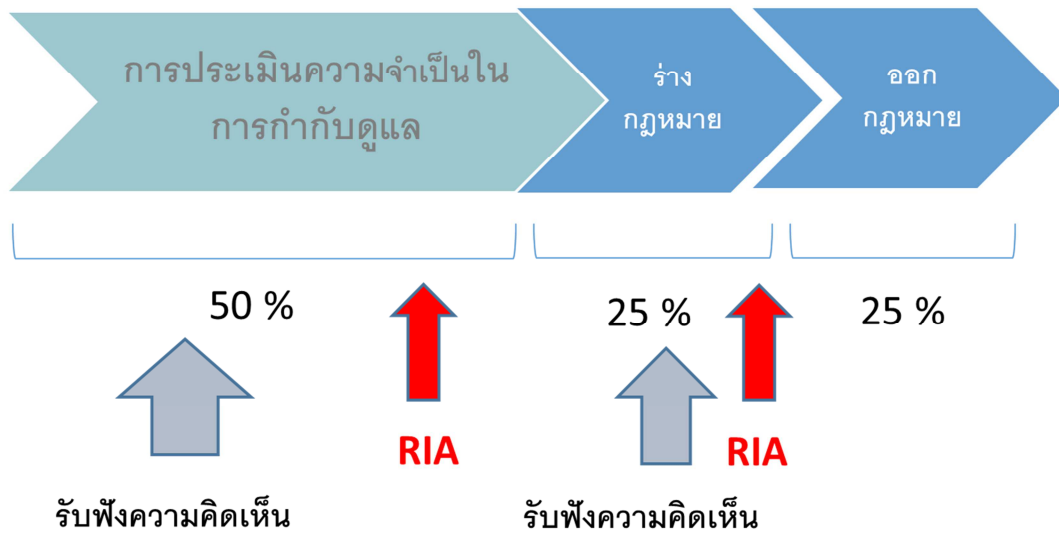
คู่มือการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายประกอบด้วยรายละเอียดหลัก 3 ส่วน ได้แก่ 1) กระบวนการออกกฎหมายและการจัดทำ RIA ที่เหมาะสม 2) รายการ (checklist) ที่ต้องตรวจสอบประกอบการจัดทำ RIA และ 3) ขั้นตอนการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย

6.1 กระบวนการออกกฎหมายและการจัดทำ RIA ที่เหมาะสม

ตามหลักการของการจัดทำ RIA นั้นจะต้องมีการทำ RIA ก่อนที่จะมีการร่างกฎหมาย เพื่อที่จะวิเคราะห์ทางเลือกต่างๆ ในการแก้ไขปัญหาที่ทำให้มีดำริในการออกกฎหมาย โดยการศึกษาถึงผลดี ผลเสียของทางเลือกต่างๆ กระบวนการในการออกกฎหมายที่ดีควรจะต้องใช้เวลาในการประเมินความจำเป็นและทางเลือกต่างๆ ถึงร้อยละ 50 ของเวลาทั้งหมด ใช้เวลาในการจัดทำร่างกฎหมายร้อยละ 25 ของเวลาทั้งหมด และใช้เวลาผลักดันกฎหมายในกระบวนการทางนิติบัญญัติในรัฐสภาอีกร้อยละ 25 ของเวลาทั้งหมด หากแต่ประสบการณ์ในประเทศที่กำลังพัฒนาโดยส่วนมากแล้ว จะใช้เวลาร่างกฎหมายถึงร้อยละ 80-90 ของเวลาทั้งหมด และมีการรับฟังความคิดเห็นและแลกเปลี่ยนข้อมูลกับบุคคลภายนอกเฉพาะเมื่อมีร่างกฎหมายเรียบร้อยแล้วเท่านั้น ทำให้กฎหมายที่ตราขึ้นมาไม่มีคุณภาพเท่าที่ควร เพราะการทำ RIA ในขั้นตอนสุดท้ายของการร่างกฎหมายทำให้ไม่สามารถเปลี่ยนแปลงหลักการและสาระสำคัญของกฎหมายได้เพราะได้ถูกออกแบบมาเรียบร้อยแล้ว

กระบวนการประเมินผลกระทบของกฎหมายควรกำหนดให้มีการจัดรับฟังความคิดเห็นจำนวน 3 ครั้ง ครั้งแรกเป็นการประเมินก่อนที่จะมีการยกร่างกฎหมาย เพื่อให้มีการตรวจสอบความจำเป็นในการออกกฎหมาย ทางเลือกต่างๆ และเพื่อให้แนวทางในการกำกับดูแลหรือควบคุมของภาครัฐตามที่ระบุไว้ในกฎหมายมีความเหมาะสม กล่าวคือ เป็นประโยชน์โดยรวมต่อสาธารณะ เมื่อมีการยกร่างกฎหมายแล้ว ควรมีการจัดทำการประเมินผลกระทบของกฎหมายอีกสองครั้ง เพื่อประเมินทางเลือกในการกำกับดูแล โดยการประเมินในขั้นตอนนี้จะเป็นการเปรียบเทียบผลประโยชน์และต้นทุนของทางเลือกต่างๆ และเพื่อประเมินร่างกฎหมายในภาพรวม (ดูรูปที่ 6.1)

รูปที่ 6.1 กระบวนการในการออกกฎหมายที่เหมาะสม



ที่มา: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

6.2 รายการ (checklist) ที่ต้องตรวจสอบประกอบการจัดทำ RIA

การจัดทำ RIA มีข้อควรพิจารณาในแต่ละขั้นตอนเพื่อใช้วิเคราะห์ตรวจสอบประกอบการจัดทำดังต่อไปนี้

วัตถุประสงค์ในการออกกฎหมาย

การจัดทำ RIA ต้องสามารถอธิบายถึงผลลัพธ์ที่ต้องการให้เกิดขึ้นว่ามีอะไรบ้าง เกี่ยวข้องกับนโยบายรัฐบาลหรือไม่ อย่างไร

ลักษณะของปัญหาที่ต้องการแก้ไข

การวิเคราะห์ในส่วนนี้จะประเมินระดับความรุนแรงของปัญหาที่ต้องการจะแก้ไขด้วยกฎหมายโดยพิจารณาถึงประเด็นดังต่อไปนี้

- กลุ่มสังคมที่ได้รับความเดือดร้อน เช่น กลุ่มผู้มีรายได้น้อย กลุ่มผู้สูงอายุ กลุ่มธุรกิจขนาดย่อม ฯลฯ
- ขนาดของกลุ่มดังกล่าวว่ามีจำนวนสมาชิกมากน้อยเพียงใด
- ลักษณะของปัญหาที่กลุ่มสังคมเหล่านี้ต้องเผชิญ
- ลักษณะความรุนแรงของปัญหา
- ช่วงระยะเวลาของปัญหามีลักษณะชั่วคราว หรือถาวร

การศึกษาวิเคราะห์ในส่วนนี้จะให้ภาพถึงลักษณะและความรุนแรงของปัญหาที่ต้องการกฎหมายเข้ามาแก้ไขโดยมีข้อมูลเชิงประจักษ์สนับสนุน ในทางปฏิบัติเป็นการยากที่จะระบุได้ว่า ปัญหาขนาดใหญ่เพียงใดจึงสมควรที่จะมีการออกกฎหมายใหม่ อย่างไรก็ตาม การพิจารณาถึงความจำเป็นในการออกกฎหมายอาจใช้ปัจจัยเหล่านี้ประกอบการตัดสินใจ

- ข้อจำกัดของภาครัฐในการบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ หากมีแนวโน้มว่า การบังคับใช้ร่างกฎหมายดังกล่าวจะต้องใช้งบประมาณและบุคลากรจำนวนมาก เมื่อเทียบกับความรุนแรงของปัญหาอาจไม่คุ้มค่า
- ขนาดและความรุนแรงของปัญหาเทียบกับกรณีปัญหาอื่นๆ ที่จำเป็นต้องมีการบัญญัติกฎหมายใหม่เช่นเดียวกัน เพื่อที่จะสามารถจัดลำดับความจำเป็นและเร่งด่วนในการตรากฎหมายและในการจัดสรรทรัพยากรของภาครัฐในการผลักดันและการบังคับใช้กฎหมาย ความสามารถของคนในกลุ่มที่ได้รับผลกระทบในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้เอง เช่น ปัญหาการจัดสรรทรัพยากรน้ำในพื้นที่อาจไม่จำเป็นต้องมีกฎหมายที่ระบุวิธีการจัดสรรที่เป็นธรรม หากชุมชนท้องถิ่นสามารถตกลงกันเองได้
- ปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบในระยะยาวหรือเป็นเพียงปัญหาชั่วคราวที่เกิดจากปัจจัยภายนอก กฎหมายหลายฉบับมักออกมาเพื่อแก้ปัญหาชั่วคราวเท่านั้น หากแต่สร้างภาระต้นทุนแก่ภาครัฐอย่างถาวร

หากพิจารณาจากประเด็นดังกล่าวข้างต้นแล้วเห็นว่าควรมีการออกกฎหมายใหม่ ข้อพิจารณาต่อไปคือ การออกกฎหมายใหม่จะต้องช่วยแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้โดยคำนึงถึงต้นทุนที่เกิดขึ้นและทางเลือกในการแก้ไขผลกระทบที่จะเกิดขึ้นด้วย กล่าวคือ ผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการออกกฎหมายจะต้องมากกว่าต้นทุนที่เกิดขึ้นโดยคำนึงถึงสมาชิกในสังคมทั้งหมด ไม่ใช่เพียงกลุ่มบุคคลบางกลุ่มที่ได้รับผลกระทบเท่านั้น

รายละเอียดของร่างกฎหมาย อำนาจในการออกกฎหมาย กลุ่มผู้ที่จะได้รับผลกระทบ และแนวทางในการบังคับใช้

เนื้อหาส่วนนี้เป็นการอธิบายประเด็นที่สำคัญที่ต้องการจะบัญญัติไว้ในร่างกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาที่กล่าวไว้ในหัวข้อข้างต้น รวมทั้งหน่วยงานที่มีอำนาจในการออกกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมาย และมีการระบุบทลงโทษหากไม่ปฏิบัติตามหรือไม่ อย่างไร

ส่วนกลุ่มผู้ได้รับผลกระทบจะต้องครอบคลุมถึงกลุ่มผู้บริโภค กลุ่มนักเรียน กลุ่มผู้สูงอายุ รัฐบาล กลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่ ขนาดย่อม กลุ่มสาธารณะ เป็นต้น ซึ่งหมายรวมถึงผู้ที่ได้รับผลกระทบจากปัญหาที่เกิดขึ้นและผู้ที่จะได้ประโยชน์จากการออกกฎหมายนี้

การประเมินผลประโยชน์และต้นทุนของกฎหมาย

หลังจากการจำแนกกลุ่มผู้ที่ได้รับผลกระทบแล้ว จะต้องทำการประเมินผลประโยชน์และต้นทุนของกฎหมายในแต่ละมิติ อาทิ ทางเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม เป็นต้น โดยจะต้องจำแนกผลประโยชน์และต้นทุนที่แต่ละกลุ่มที่ได้รับผลกระทบจะได้รับจากการออกกฎหมาย (ดูรายละเอียดเพิ่มเติมในตารางที่ 2.2)

การเปรียบเทียบผลประโยชน์และต้นทุนในการออกกฎหมาย

ข้อมูลที่ใช้ในการเปรียบเทียบผลประโยชน์และต้นทุนในการออกกฎหมายและการใช้เครื่องมืออื่นๆ สามารถจำแนกได้เป็น 2 ประเภท ได้แก่ ข้อมูลเชิงปริมาณ และข้อมูลเชิงคุณภาพ ข้อมูลเชิงปริมาณจะถูกนำเสนอในรูปของตัวเลข ซึ่งมีประโยชน์ต่อผู้กำหนดนโยบายเนื่องจากเป็นข้อมูลที่มีประสิทธิภาพในการวิเคราะห์ขนาดของผลประโยชน์และต้นทุนให้เข้าใจได้ง่าย โดยเฉพาะหากผลกระทบที่เกิดขึ้นสามารถคำนวณได้เป็นจำนวนเงิน จะทำให้สามารถเปรียบเทียบตัวเลขผลกระทบของการออกกฎหมายหรือกฎหมายที่ต่างกันได้ ดังนั้น ผู้ประเมินจึงควรเก็บรวบรวมข้อมูลเชิงปริมาณในด้านต่างๆ อาทิ ขนาดของปัญหา ต้นทุนในการออกกฎหมาย ผลประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ประสบการณ์ของหลายกรณีพบว่าไม่สามารถเก็บข้อมูลในเชิงปริมาณได้ครบทุกขั้นตอน จึงจำเป็นต้องใช้ข้อมูลเชิงคุณภาพประกอบการวิเคราะห์ผลกระทบด้วย แต่การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพจะคำนวณได้ค่อนข้างยาก จึงต้องมีการนำเสนอข้อมูลให้ชัดเจนและตรงประเด็นที่สุด

การวิเคราะห์ผลประโยชน์และต้นทุนที่มีการใช้อย่างแพร่หลายมี 3 วิธี คือ การวิเคราะห์ผลประโยชน์และต้นทุนในการออกกฎหมาย (Benefit-Cost Analysis หรือ BCA) การวิเคราะห์ต้นทุนในการออกกฎหมายอย่างเดียว (Cost-effectiveness analysis หรือ CEA) และการวิเคราะห์ Multi-criteria analysis (MCA)

ทางเลือกอื่น

เมื่อได้ผลการประเมินผลดีผลเสียของร่างกฎหมายแล้ว ขั้นตอนต่อไปคือการวิเคราะห์ทางเลือกอื่นๆ ซึ่งสามารถทดแทนการออกกฎหมายได้ ซึ่งอาจมีหลากหลาย แต่ทางเลือกที่มักจะสามารถใช้ทดแทนการออกกฎหมายได้แก่

- การให้ข้อมูลข่าวสารผ่านการประชาสัมพันธ์กับประชาชนเพื่อที่จะให้ตระหนักถึงปัญหา
- ให้ข้อมูลในรายละเอียดแก่ผู้บริโภคโดยตรงเพื่อที่จะสามารถคุ้มครองตนเองได้

- กำหนดให้ผู้ขายสินค้าจะต้องชี้แจงความเสี่ยงในการใช้สินค้าแก่ผู้บริโภคก่อนที่จะจำหน่ายสินค้านั้น
- กำหนดให้สินค้านั้นต้องเสียภาษีสรรพสามิตเพื่อลดปริมาณของอุปสงค์ดังกล่าว
- ให้การอุดหนุนเพื่อที่จะให้ผู้บริโภคเลือกใช้สินค้าที่ปลอดภัยต่อสุขภาพ หรือ สิ่งแวดล้อม
- ส่งเสริมให้สมาคมการค้าออกกฎหมายเพื่อให้สมาชิกสมาคมปฏิบัติตาม

ทางเลือกต่างๆ ที่นำเสนอมาข้างต้นนี้ แตกต่างกันในระดับและรูปแบบของการแทรกแซงของภาครัฐ บางทางเลือก เช่น การสนับสนุนให้ภาคเอกชนออกแนวปฏิบัติเพื่อแก้ไขปัญหา เป็นทางเลือกที่มีการแทรกแซงของภาครัฐน้อยที่สุด เนื่องจากรัฐมีแนวโน้มที่จะใช้อำนาจมหาชนในการแก้ไขปัญหาโดยขาดการคำนึงถึงความจำเป็น และต้นทุนในการบังคับใช้กฎหมายหรือระเบียบที่สร้างขึ้น การพิจารณาทางเลือกอื่นๆ จึงมีความสำคัญในการกลั่นกรองให้มีการตรากฎหมายที่คุ้มค่าเกินไป ทำให้เกิดการบิดเบือนของตลาด ธุรกิจต้องแบกรับภาระต้นทุนในการปรับตัวให้เป็นไปตามข้อกำหนดของกฎหมาย และภาครัฐเองมีต้นทุนค่าใช้จ่ายในการบังคับใช้กฎหมายโดยไม่จำเป็น

เปรียบเทียบความคุ้มค่าของทางเลือกอื่นๆ

เมื่อมีการกำหนดทางเลือกอื่นๆ และมีการประเมินผลดีผลเสียของแต่ละทางเลือกแล้ว ขั้นตอนต่อไปคือการนำผลการประเมินผลกระทบของร่างกฎหมายที่เสนอและของทางเลือกต่างๆ มาเปรียบเทียบกัน การเปรียบเทียบความคุ้มค่าของแต่ละทางเลือกนั้นจะต้องมีความชัดเจน และผลการประเมินของทุกทางเลือกควรที่จะมีการนำเสนอในหน่วยเดียวกัน เช่น เป็นหน่วยของเงินตรา เป็นต้น

อธิบายขั้นตอนในการรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้เสีย

เนื่องจากกระบวนการและขั้นตอนในการรับฟังความเห็นสาธารณะเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของการจัดทำรายงานผลกระทบของกฎหมาย เพื่อที่จะให้กฎหมายที่จัดทำขึ้นมานั้นอยู่บนพื้นฐานของข้อมูลที่ครบถ้วนและรอบด้าน จึงต้องมีรายละเอียดเกี่ยวกับการดำเนินการมากกว่าที่ปรากฏในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังข้อคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ซึ่งเป็นระเบียบที่ออกแบบมาเพื่อใช้กับการรับฟังความเห็นของประชาชนในกรณีของโครงการขนาดใหญ่ของภาครัฐ มิใช่ในการจัดทำร่างกฎหมาย

หลักการที่สำคัญในการรับฟังความคิดเห็นของสาธารณชนในการจัดทำกฎหมายที่กำหนดขึ้น โดย OECD มีทั้งหมด 8 ข้อ ได้แก่

- (1) การรับฟังความคิดเห็นสาธารณะจะต้องเป็นข้อบังคับโดยไม่มีข้อยกเว้นและไม่ขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของหน่วยงานราชการใดๆ
- (2) การรับฟังความเห็นต้องดำเนินการก่อนที่จะมีการร่างกฎหมาย
- (3) การรับฟังความเห็นจะต้องมีแนวทางในการดำเนินการในรายละเอียดที่เป็นรูปธรรมในรูปแบบของ “คู่มือ” การจัดรับฟังความคิดเห็นสาธารณะที่ออกแบบด้วยหน่วยงานกลาง
- (4) ประชาชนทุกคนสามารถเข้าร่วมได้
- (5) ข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะหรือข้อมูลใดๆ ที่ได้รับจากเวทีการแสดงความเห็นจะต้องมีการบันทึกไว้และต้องเผยแพร่แก่สาธารณชนทางเว็บไซต์
- (6) หน่วยงานที่เสนอกฎหมายจะต้องตอบข้อคิดเห็น หรือ ข้อซักถามต่างๆ ที่ได้รับต่อทั้งสาธารณะและต่อผู้ที่แสดงความคิดเห็นนั้นๆ เป็นลายลักษณ์อักษร
- (7) ข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะ และ ข้อมูลใดๆ ที่ได้รับจะต้องบันทึกไว้ในรายงานผลกระทบของกฎหมายด้วย
- (8) มีหน่วยงานกลางที่ตรวจสอบคุณภาพของการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะของหน่วยงานราชการต่างๆ

แหล่งข้อมูล

ข้อมูลที่น่าสนใจประกอบในการทำ RIA สามารถแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ ข้อมูลปฐมภูมิ และ ข้อมูลทุติยภูมิ ข้อมูลปฐมภูมิหมายถึงข้อมูลที่มีการจัดเก็บขึ้นมาเพื่อการประเมินโดยเฉพาะ เช่น การทำการสำรวจ (survey) การทำแบบสอบถาม (questionnaire) การระดมสมอง การรับฟังความคิดเห็น เป็นต้น ข้อมูลทุติยภูมิ หมายถึง ข้อมูลที่มีอยู่แล้ว โดยอาจเป็นข้อมูลที่จัดเก็บโดยหน่วยงานอื่นๆ ของรัฐ เช่น ข้อมูลของสภาพพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ธนาคารแห่งประเทศไทย หรือ สำนักงานสถิติแห่งชาติ เป็นต้น

6.3 ขั้นตอนการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย

การจัดทำรายงาน RIA ประกอบร่างกฎหมายนั้นควรประกอบด้วยรายละเอียดการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายดังตัวอย่างในแบบฟอร์มต่อไปนี้

ตัวอย่างแบบฟอร์มการประเมินผลกระทบในการออกกฎหมาย

โครงการ.....

หน่วยงานที่รับผิดชอบ.....

รายละเอียด

1. วัตถุประสงค์ในการออกกฎหมาย

1.1 อธิบายถึงผลลัพธ์ที่คาดหวังจากกฎหมายที่เสนอมีอะไรบ้าง

.....

.....

.....

.....

.....

1.2 ระบุว่ามีความเกี่ยวข้องกับนโยบายรัฐบาลหรือกฎหมายที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบันหรือไม่ อย่างไร

.....

.....

.....

.....

.....

2. ลักษณะของปัญหาที่ต้องการแก้ไข

2.1 ระบุกลุ่มที่ได้รับความเดือดร้อนคือกลุ่มใดบ้าง

.....

.....

.....

.....

.....

2.2 ขนาดของกลุ่มดังกล่าวมีจำนวนสมาชิกมากน้อยเพียงใด

.....

.....

2.3 ระบุลักษณะของปัญหาที่กลุ่มสังคมเหล่านี้ต้องเผชิญ

2.4 ระบุลักษณะความรุนแรงของปัญหา

2.5 ประเมินปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบในระยะยาวหรือเป็นเพียงปัญหาชั่วคราวที่เกิดจากปัจจัยภายนอก

2.6 ระบุหลักฐานและข้อมูลเชิงประจักษ์เพื่อสนับสนุนปัญหาที่ต้องการแก้ไข

3. รายละเอียดของร่างกฎหมาย อำนาจในการออกกฎหมาย และแนวทางในการบังคับใช้

3.1 อธิบายประเด็นที่สำคัญที่ต้องการจะบัญญัติไว้ในร่างกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหากล่าวไว้ในหัวข้อข้างต้น

3.2 ระบุหน่วยงานที่มีอำนาจในการบังคับใช้กฎหมาย และ ระบุอำนาจแห่งดุลยพินิจของหน่วยงานดังกล่าว

3.3 อธิบายแนวทางการบังคับใช้กฎหมาย โดยเปรียบเทียบกับความเหมือนหรือแตกต่างกับแนวทางในต่างประเทศ รวมถึงประเทศที่พัฒนาแล้ว

3.4 มีการระบุบทลงโทษหากไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมายหรือไม่ อย่างไร

4. การประเมินผลประโยชน์และต้นทุนของกฎหมาย

ระบุกลุ่มที่ได้รับผลกระทบและรายละเอียดของผลประโยชน์และต้นทุนที่จะเกิดขึ้นของแต่ละกลุ่ม

กลุ่มที่ได้รับผลกระทบ	ผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้น
กลุ่มที่ได้รับผลกระทบ	ต้นทุนที่จะเกิดขึ้น

กลุ่มที่ได้รับผลกระทบ	ผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้น

5. การเปรียบเทียบผลประโยชน์และต้นทุนในการออกกฎหมาย

5.1 ระบุเครื่องมือที่ใช้ในการวิเคราะห์ผลประโยชน์และต้นทุน

(อาทิ Benefit-Cost Analysis, Cost-effectiveness analysis, Multi-criteria analysis หรือ วิธีอื่นๆ)

.....

.....

เหตุผลและข้อจำกัดในการใช้เครื่องมือ

.....

.....

.....

5.2 การประมาณการต้นทุน

5.2.1 ต้นทุนของหน่วยงานรัฐ

รายการต้นทุน	รายละเอียด
จำนวนรายการที่ต้องดำเนินการ	
จำนวนเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ใช้ในการดำเนินการจากการออกกฎ	
ชั่วโมงที่ใช้ในการดำเนินการต่อหน่วย	
ค่าจ้างเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เพิ่มขึ้นต่อปี	
ชั่วโมงที่ใช้ในการดำเนินการต่อปี	
ต้นทุนสวัสดิการอื่นๆ สำหรับเจ้าหน้าที่	
ต้นทุนด้านการบริหารจัดการ	
ต้นทุนต่อชั่วโมงทั้งหมด	
ต้นทุนของรัฐบาลทั้งหมด	

5.2.2 ต้นทุนของผู้บริโภค

รายการต้นทุน	รายละเอียด
ต้นทุนทางตรง	
จำนวนรายการที่ต้องดำเนินการ	
ต้นทุนด้านการบริหารจัดการ	
รวมต้นทุนทางตรง	
ต้นทุนทางอ้อม	
จำนวนรายการที่ต้องดำเนินการ	
ชั่วโมงที่ใช้ในการดำเนินการต่อหน่วย	
ต้นทุนค่าเสียเวลาในการดำเนินการต่อชั่วโมง	
รวมต้นทุนทางอ้อม	
รวมต้นทุนทั้งหมด	

5.3 การประมาณการผลประโยชน์

5.3.1 ผลประโยชน์ที่คำนวณได้เชิงปริมาณ (ถ้ามี โปรดระบุ)

.....

.....

.....

.....

5.3.2 ผลประโยชน์เชิงคุณภาพ

.....

.....

.....

.....

6. ทางเลือกอื่น

6.1 รายละเอียดผลกระทบของแต่ละทางเลือก

6.1.1 ไม่ดำเนินการใดๆ เลย

.....

.....

.....

6.1.2 การให้ข้อมูลข่าวสารแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องแทนการออกกฎ

.....

.....

.....

6.1.3 การทำข้อตกลงระหว่างผู้ที่เกี่ยวข้องบนพื้นฐานของความสมัครใจ

.....

.....

.....

6.1.4 อื่นๆ (โปรดระบุ)

.....

.....

.....

6.2 การประเมินผลกระทบของแต่ละทางเลือก

รายการ	ทางเลือกที่ 1	ทางเลือกที่ 2	ทางเลือกที่ 3
กลุ่มที่ได้รับผลกระทบ			
ข้อเสนอในการช่วยแก้ไขปัญหามีอยู่			
หน่วยงานที่รับผิดชอบ			
ต้นทุนและประโยชน์			
วิธีการนำไปสู่ผลลัพธ์			

7. เปรียบเทียบความคุ้มค่าของทางเลือกอื่นๆ

ต้นทุนและผลประโยชน์	ทางเลือกที่ 1	ทางเลือกที่ 2	ทางเลือกที่ 3
ต้นทุน			
	0		
ผลประโยชน์			
	0		
	0		
	0		
	0		
รวมผลประโยชน์สุทธิ	0		

8. การรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้เสีย

การจัดรับฟังความคิดเห็นต้องดำเนินการจำนวน 3 ครั้ง

ครั้งที่ 1 เป็นการประเมินก่อนที่จะมีการร่างกฎหมาย เพื่อให้มีการตรวจสอบความจำเป็นในการออกกฎหมาย ทางเลือกต่างๆ และเพื่อให้แนวทางในการกำกับดูแลหรือควบคุมของภาครัฐตามที่ระบุไว้ในกฎหมายมีความเหมาะสม เป็นประโยชน์โดยรวมต่อสาธารณะ

ครั้งที่ 2 เป็นการประเมินเมื่อมีการร่างกฎหมาย เพื่อประเมินทางเลือกในการกำกับดูแล โดยการประเมินในขั้นตอนนี้จะเป็นการเปรียบเทียบผลประโยชน์และต้นทุนของทางเลือกต่างๆ

ครั้งที่ 3 เป็นการประเมินในขั้นตอนหลังการร่างกฎหมายแล้ว เพื่อเตรียมออกกฎหมาย และประเมินร่างกฎหมายในภาพรวม

การจัดรับฟังความคิดเห็น	ครั้งที่ 1 (การประเมิน ความจำเป็นใน การกำกับดูแล)	ครั้งที่ 2 (การยกร่าง กฎหมาย)	ครั้งที่ 3 (การออก กฎหมาย)
วิธีการรับฟังความคิดเห็น (อาทิ การประกาศรับฟัง ความคิดเห็นผ่านสื่อ การเวียนร่างกฎหมายหรือ ระดมสมองเฉพาะกับกลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย การจัดทำ ประชาพิจารณ์)			
หัวข้อและวัตถุประสงค์ในการประชุม			
ช่วงเวลาการจัดประชุม (ก่อนการจัดทำร่าง กฎหมาย หรือหลังจากจัดทำร่างกฎหมายที่สัปดาห์)			
จำนวนผู้เข้าร่วม (ระบุรายละเอียดข้อมูลผู้เข้าร่วม อาทิ กลุ่มผู้ที่ได้รับผลกระทบ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตำแหน่งหน้าที่ จังหวัด ฯลฯ)			
ระยะเวลาการประชุม	0		
สถานที่			
จำนวนผู้แสดงความคิดเห็น	0		
สรุปข้อคิดเห็นของแต่ละคน	0		
การเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะ	0		

9. แหล่งข้อมูล

แหล่งข้อมูล	รายละเอียด
ข้อมูลปฐมภูมิ	
- การทำการสำรวจ	
- การรับฟังความคิดเห็น	
ข้อมูลทุติยภูมิ	
- ข้อมูลของหน่วยงานราชการอื่นๆ	
- การทบทวนวรรณกรรม	
- การวิเคราะห์ประสบการณ์ใน ต่างประเทศ	

10. เอกสารแนบ

กรุณแนบเอกสารตามรายละเอียดต่อไปนี้มาพร้อมกับรายงานการจัดทำ RIA

1. จดหมายแสดงความคิดเห็นอย่างเป็นทางการของกลุ่มผู้ที่มีส่วนได้เสียทุกกลุ่มจากการประชุมทั้ง 3 ครั้ง
2. สรุปประเด็นจากการรับฟังความคิดเห็นทั้ง 3 ครั้ง และ การโต้ตอบและอธิบายเกี่ยวกับประเด็นหรือข้อสงสัยของสาธารณชนของหน่วยงานที่เป็นผู้เสนอกฎหมาย
3. เอกสารเกี่ยวกับกฎหมายในลักษณะเดียวกันในต่างประเทศ และการศึกษาผลดีหรือข้อจำกัดในการบังคับใช้

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

คู่มือการตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย ฝ่ายพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการ
กฤษฎีกา

ประกาศ กสทช. เรื่องมาตรการคุ้มครองผู้ใช้บริการชั่วคราวในกรณีสิ้นสุดการอนุญาต สัมปทาน หรือ
สัญญาการให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ พ.ศ. 2556

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548

พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522

ระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2531

ระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548

หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0203/ว 65 ลงวันที่ 26 เมษายน พ.ศ. 2534 เรื่อง
หลักเกณฑ์และแนวทางการพิจารณา ก่อนการเสนอร่างกฎหมาย

สถาบันอนาคตไทยศึกษา (2555) , 3G: รายได้ที่มีมองเห็น vs ค่าเสียโอกาสที่มองไม่เห็น, ธันวาคม
2555

ภาษาอังกฤษ

Better Policy Making: A Guide to Regulatory Impact Assessment, Regulatory Impact
Unit, Cabinet Office, London, 2003.

Canadian Cost-Benefit Analysis Guide: Regulatory Proposals, Treasury Board of
Canada Secretariat, 2007.

Colin Kirkpatrick and David Parker, *Regulatory Impact Assessment: Developing its
Potential for use in Developing Countries*, Centre on Regulation and
Competition, Working Paper Series, Paper No. 56, University of Manchester
and Aston University, July 2003.

- Darren Welch and Richard Waddington, *Introducing Regulatory Impact Assessment (RIA) in Developing Countries*. 2005. : The Case of Uganda สามารถดาวน์โหลดได้ที่ <http://www.businessenvironment.org/dyn/be/docs/80/Session3.4WaddingtonDoc.pdf> 26 December 2013.
- Delia Rodrigo, *Regulatory Impact Analysis in OECD Countries: Challenges for developing countries*, South Asian-Third High Level Investment Roundtable, Bangladesh, June 2005. , สามารถดาวน์โหลดได้ที่ <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/35258511.pdf>, 26 December 2013.
- Draft Regulatory Impact Analysis: Proposed Rulemaking to Establish Greenhouse Gas Emissions Standards and Fuel Efficiency Standards for Medium and Heavy Duty Engines and Vehicles* สามารถดาวน์โหลดได้ที่ www.nhtsa.gov/staticfiles/rulemaking/.../HD_FE_GHG_DRIA_101025.pdf 26 December 2013
- Driver & Vehicle Testing Agency, *Regulatory Impact Assessment in Respect of Seat Belts on Buses*, July 2001.
- Impact Assessment: Spectrum Mangament. IA No.: DCMS070. สามารถดาวน์โหลดได้ที่ https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/225787/Spectrum_IA.pdf 26 December 2013
- Jacobs and Associates, *Assisting Economic Transition: An RIA Strategy for Developing Countries*. Presentation at the Conference on “Regulatory Impact Assessment: Strengthening Regulatory Policy and Practice, Centre on Regulation and Competition, University of Manchester, 26-27 November 2003. สามารถดาวน์โหลดได้ที่ <https://www.wbginvestmentclimate.org/uploads/8.DevelopingCountriesManchester.pdf>, 26 December 2013.
- Jacobzone, Stephane et al, *Indicators of Regulatory Management Systems*, OECD Working Paper on Public Governance 2007/4. OECD Publication doi:10.1787/112082475604, 2007. สามารถดาวน์โหลดได้ที่ <http://www.oecd.org/gov/39954493.pdf>, 26 December 2013.

Martha Fabile Careon – Gomez, *COFEMER and the Mexican Experience on Regulatory Reform*, Presentation presented at the OECD Global Forum on Governance, Rio de Janeiro, October 2007.

Michael J. Trebilcock, Marsha J. Chandler and Robert Howse, *Trade and Transitions: A Comparative Analysis of Adjustment Policies*, London, Routledge Publication. 2001. สามารถดาวน์โหลดได้ที่ <http://f3.tiera.ru/1/genesis/580-584/581000/08d803d00f910dfb0fb36d48ec1623cb>, 26 December 2013.

OECD, *Regulatory Impact Analysis (RIA) Inventory*, note prepared for the OECD Secretariat for the Public Governance Committee Meeting, 2004. สามารถดาวน์โหลดได้ที่ <http://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/35258430.pdf>, 26 December 2013.

OECD, *Building an Institutional Framework for Regulatory Impact Analysis: Guidance for Policy Makers*, 2008. สามารถดาวน์โหลดได้ที่ <http://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/40984990.pdf>, 26 December 2013.

OECD, *Introductory Handbook for Undertaking Regulatory Impact Analysis (RIA)*, p. 10-11, Organisation for Economic Co-operation and Development, version 1.0, October 2008. สามารถดาวน์โหลดได้ที่ <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/44789472.pdf>, 26 December 2013.

OECD, *Sustainability in Impact Assessments: A Review of Impact Assessment System: selected OECD countries and the European Union*, 2012. สามารถดาวน์โหลดได้ที่ [http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Sustainability%20in%20impact%20assessment%20SG-SD\(2011\)6-FINAL.pdf](http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Sustainability%20in%20impact%20assessment%20SG-SD(2011)6-FINAL.pdf) 26 December 2013.

Pakorn Nilprapunt, *Thailand's RIA: A Brief History*, Office of the Council of State, 2012.

Registration of home schooling Regulatory Impact Statement, Department of Education, Australia, February 2007. สามารถดาวน์โหลดได้ที่ [http://www.vcec.vic.gov.au/CA256EAF001C7B21/WebObj/HomeSchoolingRIS/\\$File/Home%20Schooling%20RIS.pdf](http://www.vcec.vic.gov.au/CA256EAF001C7B21/WebObj/HomeSchoolingRIS/$File/Home%20Schooling%20RIS.pdf) 26 December 2013

Scott Jacobs, *Good Regulatory Practices in APEC Member Economies – Baseline Study*, Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC) organization as part of the APEC Technical Assistance and Training Facility program, สามารถดาวน์โหลดได้ที่ http://www.aimp.apec.org/documents/2011/SOM/CSOM/11_csom_032.pdf 26 December 2013

Thomas Hazle, Roberto Munoz and Diego Avanzier, *What Really Matters in Spectrum Allocation Design?*, Northwestern Journal of Technology and Intellectual Property, Vol. 10., Issue 3. 2012.

Weller, Sally, *Retailing, Clothing and Textiles Production in Australia*, Working paper no. 29, Victoria University, Melbourne, 2007. สามารถดาวน์โหลดได้ที่ <http://www.cfses.com/documents/wp29.pdf> 26 December 2013.

World Bank, *Regulatory Governance in Developing Countries*, International Finance Corporation, Multilateral Investment Guarantee Agency. 2010.

World Bank , *Doing Business Report 2013*.

ภาคผนวก

ภาคผนวกที่ 1 รายชื่อร่างกฎหมายที่คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

ได้มีข้อเสนอต่อรัฐบาล (พ.ศ. 2555-2556)

1. ความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับร่างกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจค้าปลีกหรือค้าส่ง
2. การปรับปรุงแก้ไขร่างกฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม
3. การปรับปรุงแก้ไขร่างกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมาย
4. เรื่องกฎหมายว่าด้วยขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ ตามมาตรา ๑๙๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐
5. เรื่อง การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์
6. เรื่อง แนวทางในการตรากฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะ
7. เรื่องการค้าปลีกสมัยใหม่กับการป้องกันการผูกขาด
8. การปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้า
9. ร่างพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่) พ.ศ.
10. ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ... (ฉบับเดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๕๕)
11. เรื่อง การพัฒนาและบริหารจัดการระบบโลจิสติกส์เชิงอิเล็กทรอนิกส์
12. ร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยกองทุนพัฒนาบทบาทสตรี พ.ศ. ๒๕๕๕
13. ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ...)
14. ร่างพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันส่งเสริมความปลอดภัย อาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ.
15. เรื่อง ร่างกฎหมายโดยการเข้าชื่อของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
16. เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรองดองแห่งชาติ พ.ศ.
17. เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ.
(ฉบับเดือนสิงหาคม ๒๕๕๕)
18. เรื่อง การเสนอร่างพระราชบัญญัติกองทุนพัฒนาสื่อปลอดภัยและสร้างสรรค์ พ.ศ.
19. เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ
(ฉบับที่ ..) พ.ศ.
20. เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
(ฉบับที่ ..) พ.ศ.
21. เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ.
22. เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติวิชาชีพการแพทย์แผนไทย พ.ศ.

23. เรื่อง การตรากฎหมายลำดับรองตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๓
24. เรื่อง ขอให้ชะลอร่างพระราชบัญญัติ ๓ ฉบับ
25. เรื่อง พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยกาฬสินธุ์ พ.ศ.
26. เรื่อง พระราชบัญญัติการรับขนของทางถนนระหว่างประเทศ พ.ศ.
27. เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ.
28. เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติวิชาชีพการสาธารณสุขชุมชน พ.ศ.
29. เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย พ.ศ.
30. เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ.
31. เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ.
32. เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.
33. เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการขนส่งข้ามพรมแดน พ.ศ.
34. เรื่อง พระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (ว่าด้วยการอนุวัติการตามความตกลงว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการขนส่งข้ามพรมแดนภายใน อนุภูมิภาคแม่น้ำโขงตอนบน)
35. เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ.
36. เรื่อง กระบวนการยุติธรรมด้านแรงงานและร่างข้อกำหนดศาลแรงงานว่าด้วยการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ.
37. เรื่อง การกำหนดให้มีการต่ออายุใบอนุญาตประกอบวิชาชีพเวชกรรม
38. เรื่อง การปรับปรุงแก้ไขประกาศคณะกรรมการคุ้มครองข้อมูลเครดิต
39. เรื่อง กฎหมายที่ต้องอนุวัติการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ๒๕๕๐
40. เรื่อง การทบทวนกฎหมายที่ตราโดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ๒๕๕๐

ภาคผนวกที่ 2 รายชื่อร่างพระราชบัญญัติที่มีการจัดทำรายงาน RIA พ.ศ. 2555-2556

- 1 ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและอนุรักษ์พันธุ์สัตว์พื้นเมือง พ.ศ.
- 2 ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช (ฉบับที่..) พ.ศ.
- 3 ร่างพระราชบัญญัติเครื่องหมายราชการ พ.ศ.
- 4 ร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยขอนแก่น พ.ศ.
- 5 ร่างพระราชบัญญัติกองอาสารักษาดินแดน (ฉบับที่..) พ.ศ.
- 6 ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ.
- 7 ร่างพระราชบัญญัติการจัดตั้งสำนักงานกองทุนพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา พ.ศ.
- 8 ร่างพระราชบัญญัติการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ.
- 9 ร่างพระราชบัญญัติการติดตามทางถนนหน้อย่างเป็นธรรม พ.ศ.
- 10 ร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ พ.ศ.
- 11 ร่างพระราชบัญญัติจราจรทางบก (ฉบับที่ ..) พ.ศ.
- 12 ร่างพระราชบัญญัติสถาบันวัคซีนแห่งชาติ พ.ศ.
- 13 ร่างพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ ..) พ.ศ.
- 14 ร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ พ.ศ.
- 15 ร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการทหาร (ฉบับที่..) พ.ศ.
- 16 ร่างพระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่..) พ.ศ.
- 17 ร่างพระราชบัญญัติข้าวกรองแห่งชาติ (ฉบับที่..) พ.ศ.
- 18 ร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยกาฬสินธุ์ พ.ศ.
- 19 ร่างพระราชบัญญัติบริหารการขนส่ง พ.ศ.
- 20 ร่างพระราชบัญญัติองค์การมหาชน (ฉบับที่..) พ.ศ.
- 21 ร่างพระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ.
- 22 ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมกีฬาอาชีพ พ.ศ.
- 23 ร่างพระราชบัญญัติวิทยาลัยชุมชน พ.ศ.
- 24 ร่างพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ.
- 25 ร่างพระราชบัญญัติเครื่องหมายการค้า (ฉบับที่..) พ.ศ.
- 26 ร่างพระราชบัญญัติเหรียญพิทักษ์ไท พ.ศ.
- 27 ร่างพระราชบัญญัติรถยนต์ (ฉบับที่..) พ.ศ.
- 28 ร่างพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่..) พ.ศ.

- 29 ร่างพระราชบัญญัติความร่วมมือระหว่างประเทศในทางแพ่งว่าด้วยการละเมิดอำนาจปกครองเด็ก พ.ศ.
- 30 ร่างพระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง (ฉบับที่..) พ.ศ.
- 31 ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.
- 32 ร่างพระราชบัญญัติสถาบันการพลศึกษา (ฉบับที่..) พ.ศ.
- 33 ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับการบันทึกภาพยนตร์ในโรงภาพยนตร์ พ.ศ.
- 34 ร่างพระราชบัญญัติจัดแจ้งการพิมพ์ (ฉบับที่..) พ.ศ.
- 35 ร่างพระราชบัญญัติมาตรการการคลังเพื่อสิ่งแวดล้อม พ.ศ.
- 36 ร่างพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจบัตรเครดิต พ.ศ.
- 37 ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการนครแม่สอด พ.ศ.
- 38 ร่างพระราชบัญญัติมาตราซึ่งตรงงวด (ฉบับที่..) พ.ศ.
- 39 ร่างพระราชบัญญัติฝนหลวงและการบินเกษตร พ.ศ.
- 40 ร่างพระราชบัญญัติควบคุมการใช้สารและวิธีการต้องห้ามทางการกีฬา พ.ศ.
- 41 ร่างพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า (ฉบับที่..) พ.ศ.
- 42 ร่างพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ.
- 43 ร่างพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก (ฉบับที่ ..) พ.ศ.
- 44 ร่างพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ (ฉบับที่ ..) พ.ศ.
- 45 ร่างพระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ.
- 46 ร่างพระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

ภาคผนวกที่ 3

สรุปประเด็นการประชุมระดมความคิดเห็นวันที่ 10 เมษายน 2557

ผู้เข้าร่วมประชุม

ประกอบด้วยตัวแทนจากหน่วยงานราชการ องค์กรอิสระ และเอกชน จำนวน 24 คน ได้แก่

- ธนาคารแห่งประเทศไทย
- สถาบันพระปกเกล้า
- สถาบันพัฒนาสยาม
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ
- สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
- สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
- สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม
- สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ
- สำนักงานศาลปกครอง
- สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง
- สมาคมส่งเสริมสถาบันกรรมการบริษัทไทย
- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

สรุปความเห็นของที่ประชุม

- ขอบเขตในการประเมินผลกระทบของกฎหมายควรครอบคลุมถึงกฎหมายหลักและกฎหมายรองด้วย โดยอาจเลือกกฎหมายที่มีผลกระทบกับประชาชนหรือคนส่วนใหญ่มากที่สุดมาจัดทำ RIA ก่อน หรืออาจจัดลำดับความสำคัญของกฎหมายลำดับรองตามกลุ่มประเภทของเรื่องที่มีความสำคัญในแต่ละช่วงเวลา เช่น กฎหมายเกี่ยวกับภาษี เป็นต้น (เป็นข้อคิดเห็นที่สอดคล้องกับเนื้อหาในรายงาน)
- กระบวนการและขั้นตอนในการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะควรมีการจัดประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นอีกครั้ง ในขั้นตอนใดบ้างนั้น ตัวแทนบางท่านเห็นว่าควรขึ้นอยู่กับประเด็นและความซับซ้อนของปัญหา ซึ่งในทางปฏิบัติที่ผ่านมาขึ้นอยู่กับความเร่งรีบในการผลักดันกฎหมาย ในขณะที่ตัวแทนบางท่านเห็นว่าการรับฟังความคิดเห็นควรดำเนินการหลังจากที่มีการกำหนดเป้าประสงค์ของการทำ RIA และสามารถจำแนก

กลุ่มผู้ที่ได้รับผลกระทบได้อย่างชัดเจนแล้ว (เป็นข้อคิดเห็นที่ไม่ได้เพิ่มเติมไว้ในรายงาน)

- การรับฟังความคิดเห็นควรหมายถึงการมารับฟังความคิดเห็นจากทั้ง 2 ฝ่าย และแสดงความเห็นจากทั้ง 2 ฝ่าย ทั้งฝ่ายที่จัดรับฟังความคิดเห็น (รัฐบาล) และภาคส่วนอื่นๆ ที่ถูกเชิญ (เป็นข้อคิดเห็นที่ไม่ได้เพิ่มเติมไว้ในรายงาน)
- หน่วยงานของรัฐส่วนใหญ่จะมอบหมายให้ฝ่ายกฎหมายของสำนักงานปลัดกระทรวง แต่ละกระทรวงเป็นผู้จัดทำรายงาน RIA ซึ่งปัญหาที่พบคือเจ้าหน้าที่ฝ่ายกฎหมายอาจไม่มีข้อมูล ทักษะ หรือความเชี่ยวชาญในการจัดทำรายงานและการวิเคราะห์ข้อมูลผลกระทบในเชิงลึก ดังนั้น การจัดทำรายงาน RIA ควรเกิดจากความร่วมมือของหน่วยงานภายในองค์กรหลายฝ่าย รวมทั้งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาควรจัดทำคู่มือแนะนำการทำรายงาน RIA ให้กับหน่วยงานรัฐอย่างละเอียด (เป็นข้อคิดเห็นที่ไม่ได้เพิ่มเติมไว้ในรายงาน)
- ความเห็นในประเด็นเรื่องหน่วยงานกลางที่รับผิดชอบในการส่งเสริม ติดตามและตรวจสอบการประเมินผลกระทบของกฎหมายควรเป็นหน่วยงานใด และมีบทบาทอย่างไรนั้น ตัวแทนบางท่านเห็นว่าควรเป็นสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเช่นเดิม บางท่านเห็นว่าควรเป็นคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ในขณะที่บางท่านเห็นว่าควรมีการจัดตั้งเป็นองค์กรอิสระขึ้นมาเฉพาะเพื่อตรวจสอบการบังคับใช้กฎหมายและการจัดทำ RIA นี้โดยไม่ควรมีสถานะเป็นหน่วยงานราชการเพราะอาจเกิดปัญหาการเลือกปฏิบัติได้ (เป็นข้อคิดเห็นที่ไม่ได้เพิ่มเติมไว้ในรายงาน)
- การสร้างแรงจูงใจในการจัดทำรายงาน RIA โดยกำหนดให้เป็นตัวชี้วัดหนึ่งในการประเมินผลการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐซึ่งจัดทำโดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการถือเป็นสิ่งที่ดี แต่อาจเกิดผลกระทบในเชิงลบหากหน่วยงานของรัฐให้ความสำคัญกับการจัดทำ RIA เพียงมองว่าเป็นการเพิ่มคะแนนผลการประเมินมากกว่าที่จะมองเห็นความสำคัญของการร่างกฎหมาย (เป็นข้อคิดเห็นที่ไม่ได้เพิ่มเติมไว้ในรายงาน)
- หน่วยงานของรัฐอื่นๆ อาทิ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ และสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ควรมีบทบาทในการสนับสนุนและให้ความร่วมมือในการดำเนินงานของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในกระบวนการจัดทำรายงาน RIA ให้มากยิ่งขึ้น (เป็นข้อคิดเห็นที่ไม่ได้เพิ่มเติมไว้ในรายงาน)

ข้อสังเกตของคณะผู้วิจัย

- จากการประชุมครั้งนี้พบว่า หน่วยงานของรัฐส่วนใหญ่ยังไม่ค่อยมีความเข้าใจในแนวคิดและกระบวนการในการจัดทำรายงาน RIA เท่าที่ควร ซึ่งอาจส่งผลให้หน่วยงานของรัฐไม่เห็นความสำคัญของการจัดทำรายงาน RIA และอาจดำเนินการจัดทำรายงาน RIA อย่างไม่มีประสิทธิภาพ หากหน่วยงานของรัฐเกิดความเข้าใจและเห็นความสำคัญของการจัดทำรายงาน RIA และมีการให้ความรู้ในการจัดทำรายงาน RIA อย่างเป็นระบบ จะทำให้การจัดทำรายงาน RIA มีคุณภาพมากขึ้น

ภาคผนวกที่ 4

สรุปประเด็นการประชุมสัมมนา วันที่ 27 พฤษภาคม 2557

ผู้เข้าร่วมประชุม

ประกอบด้วยตัวแทนจากหน่วยงานราชการ องค์กรอิสระ และสถาบันการศึกษา จำนวน 51 คน ได้แก่

- กรมพระธรรมนูญ กระทรวงกลาโหม
- สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง
- ธนาคารแห่งประเทศไทย
- สถาบันพระปกเกล้า
- สำนักกฎหมาย สภาผู้แทนราษฎร
- สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์
- สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน
- สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน
- สถาบันวิจัยรพีพัฒนศักดิ์ สำนักงานศาลยุติธรรม
- สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
- สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย
- สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์
- สำนักงานปลัดกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร
- สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม
- สำนักงานปลัดกระทรวงวัฒนธรรม
- สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
- สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ
- สำนักงานศาลปกครอง
- มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย
- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

สรุปความเห็นของที่ประชุม

- นักกฎหมายในกระทรวงจำแนกเป็น 3 ประเภทคือดูแลด้านวินัย คดี และการจัดทำกฎหมาย ซึ่งนักกฎหมายที่สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงแต่ละกระทรวงจะเหมาะกับการ

จัดทำรายงาน RIA เพราะมีหน้าที่ในการจัดทำ และตรวจสอบร่างกฎหมายของกระทรวงนั้นๆ โดยไม่ได้เป็นคณกุ่มอำนาจกฎหมายเอง (เป็นข้อคิดเห็นที่ไม่ได้เพิ่มเติมไว้ในรายงาน)

- การตรวจสอบกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติจะมีขั้นตอนการตรวจสอบที่เข้มข้น ส่วนกฎหมายลูกหากเป็นพระราชกฤษฎีกายังมีระบบการตรวจสอบที่ค่อนข้างเข้มข้นลดลงมา โดยผ่านสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ในขณะที่การออกประกาศ กฎกระทรวงตามอำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงจะมีระบบการตรวจสอบที่น้อยกว่าโดยอาศัยกฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจไว้ (เป็นข้อคิดเห็นที่ไม่ได้เพิ่มเติมไว้ในรายงาน)
- ตัวแทนจากสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่าควรใส่ชื่อของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินไว้ในรายชื่อของหน่วยงานที่ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการปรับปรุงกฎหมายด้วยเพราะมีหน้าที่ในการเสนอให้มีการปรับปรุงกฎหมายที่เป็นปัญหาต่อประชาชน ทั้งนี้ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินมีการประสานงานกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อดำเนินการดังกล่าวอย่างเป็นระบบ (เป็นข้อคิดเห็นที่ไม่ได้เพิ่มเติมไว้ในรายงาน)
- ตัวแทนบางท่านเห็นว่าการจัดทำ RIA ควรบัญญัติเป็นกฎหมายที่มีบทบังคับอย่างจริงจัง เพื่อให้มีเกณฑ์ในการตรวจสอบและมีหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยเฉพาะ (เป็นข้อคิดเห็นที่สอดคล้องกับเนื้อหาในรายงาน)
- การมีองค์กรตรวจสอบที่เหมาะสมกับภารกิจเป็นเรื่องที่สำคัญมากที่สุด และการกำหนดวิธีการทำ RIA จะต้องไม่ยากเกินไป มิฉะนั้นจะไม่มีใครทำ หาก RIA จัดทำอย่างสวยงาม แต่องค์กรตรวจสอบไม่มีคุณภาพ จะทำให้ RIA กลายเป็นเอกสารที่อยู่นบนหิ้งเท่านั้น (เป็นข้อคิดเห็นที่สอดคล้องกับเนื้อหาในรายงาน)
- จากประสบการณ์การจัดทำกฎหมายของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพบว่า การจดทะเบียนคู่ชีวิตภาคประชาชนซึ่งใช้เวลาในการรับฟังความคิดเห็นกับกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องนาน 2 ปี แต่ใช้เวลาเพียง 6 เดือนในการร่างกฎหมายเพราะไม่มีผู้คัดค้านแต่อย่างใด ซึ่งแสดงให้เห็นว่าเราอาจไม่ต้องปรับปรุงการจัดทำ RIA ทั้งระบบ เพียงแต่ขอให้มีการรับฟังความคิดเห็นที่จริงจัง (เป็นข้อคิดเห็นที่สอดคล้องกับเนื้อหาในรายงาน)

ข้อสังเกตของคณะผู้วิจัย

- จากการประชุมครั้งนี้พบว่า หน่วยงานของรัฐส่วนใหญ่ยังไม่ค่อยมีความเข้าใจในแนวคิดและกระบวนการในการจัดทำรายงาน RIA เท่าที่ควร แต่บางหน่วยงานมีความเข้าใจดีพอสมควร ซึ่งหากมีการปรับปรุงระบบราชการโดยความร่วมมือจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ รวมทั้งมีการอบรมให้ความรู้ความเข้าใจกับหน่วยงานของรัฐอย่างต่อเนื่องและทั่วถึง จะช่วยให้หน่วยงานของรัฐเห็นความสำคัญของการจัดทำรายงาน RIA และสามารถจัดทำรายงาน RIA ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

