

## แนวคิดเกี่ยวกับการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย (RIA) ในระยะเริ่มต้น

### แนวคิดการนำ RIA มาใช้ในระยะเริ่มต้น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๗๗ สะท้อนแนวคิดการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย (Regulatory Impact Assessment หรือ “RIA”) ให้เป็นไปตามหลักสากลมากขึ้น โดยหลายประเทศได้พัฒนาไปสู่การทำ RIA เพื่อการมีบทบัญญัติของกฎหมายที่ดี (Better Regulation) ซึ่งมักมีการวิเคราะห์ทั้นทุนกับผลประโยชน์ (cost - benefit analysis หรือ CBA) (งานวิจัยบางเล่ม เรียกว่าการทำ RIA อย่างเต็มรูป) อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันเป็นที่ยอมรับในวงวิชาการทางกฎหมายว่าการนำวิธีการที่ใช้ได้ผลดีในระบบกฎหมายประเทศหนึ่ง อาจนำมาใช้ในอีกระบบทกกฎหมายประเทศหนึ่งแล้วเกิดผลต่างกัน ดังนั้น ความสำคัญในการทำ RIA ตามแนวคิดการมีบทบัญญัติของกฎหมายที่ดีอาจไม่สามารถเกิดขึ้นได้เพียงการยกแนวทางดั้นแบบการทำ RIA ที่สำคัญจากประเทศอื่น เช่น สหรัฐอเมริกาหรืออสเตรเลีย มาใช้ในประเทศไทย เพราะระบบกฎหมายแต่ละประเทศมีความแตกต่าง หลากหลายในรายละเอียดมาก การนำ RIA แบบเต็มรูปมาใช้จึงควรพิจารณาถึงลักษณะเฉพาะของระบบกฎหมายของประเทศไทยด้วย ยกตัวอย่างเช่น ประเทศระบบ Civil Law มักจะมีอุปสรรคมากกว่าระบบ Common Law และประเทศที่มีการปฏิรูประบบราชการที่ทำให้ข้าราชการมุ่งเน้นที่ศักยภาพในการทำงานมากกว่าการรีดถือขั้นตอนบุคลากรในหน่วยงานรัฐมีทักษะมาก หรือประเทศที่มีวัฒนธรรมที่ให้ความสำคัญกับการรับฟังความคิดจากประชาชนมักจะพบอุปสรรคหนักกว่า เป็นต้น

ด้วยเหตุนี้จึงไม่มีรูปแบบ RIA ที่สมบูรณ์แบบ และขึ้นอยู่กับบริบททางการเมืองการปกครอง วัฒนธรรม และสังคมของแต่ละประเทศ โดยตลอดระยะเวลาประมาณ ๓ ทศวรรษที่แนวคิด RIA ถูกพัฒนาในสากล หลายประเทศส่วนใหญ่แม้แต่สหรัฐอเมริกา เริ่มนำ RIA มาใช้ในบริบทที่จำกัดแล้วค่อยๆ พัฒนาอย่างค่อยเป็นค่อยไป ให้สอดคล้องกับระบบกฎหมายตนเองจนนำไปใช้กับกระบวนการออกกฎหมายโดยทั่วไปได้ ซึ่งแนวทางการเริ่มน้ำ RIA มาใช้อย่างค่อยเป็นค่อยไปในระยะเริ่มต้นมีหลายวิธีดังต่อไปนี้

**๑. การเริ่มด้วยโครงการนำร่อง (pilot phase) และจังหวัด**  
โครงการสร้างเพื่อการทำ RIA กับกฎหมายทุกด้านซึ่งเป็นวิธีที่ใช้กันเป็นส่วนใหญ่ในการตรวจสอบการนำ RIA มาใช้ อย่างไรก็ตามการขยายไปสู่การใช้ RIA อย่างกว้างขวางมากขึ้นต้องอาศัยปัจจัยอื่นๆ เช่น ข้อผูกพันทางการเมือง (Political Commitment) และกระบวนการตรวจสอบเพื่อรับรองรายงาน RIA

**๒. การเริ่มด้วยวิธีที่ไม่ซับซ้อนก่อน ต่อไปย่างเข่น การประเมินภาระของรัฐโดยดั้นแบบการคำนวณต้นทุนมาตรฐาน (Standard Cost Model หรือ SCM) เป็นวิธีที่ง่ายกว่าในการประเมินโดยชุด การประเมินผลกระทบจากการออกกฎหมายอย่างเจาะจงเนื่องจากการประเมินส่วนใหญ่ใช้ที่ปรึกษาภายนอก และไม่จำเป็นต้องมีการปฏิรูปวัฒนธรรมองค์กรที่สำคัญของภาครัฐ การเปลี่ยนแปลงจากการใช้ SCM มาสู่ RIA ที่สมบูรณ์มากขึ้น อาจใช้เวลาหลายปี ซึ่งต้องอาศัยการบริหารจัดการความคาดหวังภายในและภายนอกภาครัฐอย่างระมัดระวัง รวมถึงข้อผูกพันทางการเมือง และการยอมรับ**

**๓. การเริ่มจากบางหน่วยงานแล้วขยายการใช้ RIA ไปยังหน่วยงานอื่นๆ** ซึ่งอาจนำ RIA มาใช้ทั้งหมดหรือบางส่วนเพื่อการทดสอบเฉพาะเรื่อง เช่น ภาระของผู้ให้บริการ โดยเริ่มจากหน่วยงานที่มีทักษะมากที่สุดและเกี่ยวข้องกับผู้เกี่ยวข้อง (stakeholders) ภายนอกมากที่สุด ซึ่งมักเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ด้านกฎหมายธุรกิจ ในประเทศไทยมีตัวอย่างเช่น สำนักงานคณะกรรมการอิสระ (independent agencies) ซึ่งส่วนใหญ่ได้ผลลัพธ์เมื่อต้น อย่างไรก็ตาม ความสำคัญในการนำ RIA มาใช้ของหน่วยงานดังกล่าว ไม่ทำให้การขยายการใช้ RIA ไปสู่หน่วยงานอื่นๆ ที่ขาดทักษะการวิเคราะห์เชิงปริมาณ ไม่ได้หมายความว่าประเทศนั้นจะนำ RIA มาใช้ไม่ได้ หรือ RIA ที่นำมายังในประเทศนั้นจะขาดความเป็นศาสตร์ ในความเป็นจริงลักษณะความเป็นศาสตร์ของ RIA มีอุปสรรคหลายประการในประเทศไทย เช่น ด้วยเหตุนี้การวิเคราะห์เชิงคุณภาพจึงอาจถูกนำมาใช้ก่อนแล้วอาศัยภาครัฐผลักดันการนำวิธีการเฉพาะอื่นที่มากกว่าการอธิบายด้วยถ้อยคำหรือสมมติฐานระหว่างการวิเคราะห์เชิงคุณภาพและเชิงปริมาณ

**๔. การเริ่มใช้กับกฎหมายที่สำคัญ แล้วจึงขยายให้ครอบคลุมไปถึงกฎหมายอื่นๆ ที่สำคัญน้อยกว่า** ยกตัวอย่างเช่น ในสหภาพยุโรป หลังโครงการนำร่อง ๒ ปี ได้เริ่มการใช้ระบบ RIA กับกฎหมายที่สำคัญที่อยู่ในระหว่างประจำปีของคณะกรรมการยุโรป (European Commission) และขณะนี้ระบบดังกล่าวได้ถูกขยายไปใช้กับกฎหมายลำดับรองและแนวปฏิบัตินับพันด้วย ทำให้กฎหมายดังกล่าวใช้ในระดับท้องถิ่นได้ดีขึ้น ซึ่งต้องอาศัยข้อผูกพันทางการเมืองและทักษะอย่างยิ่ง บางประเทศอาจขยายไปถึงหลักเกณฑ์ที่ไม่มีผลบังคับเป็นกฎหมาย (Soft Law) เช่น มาตรฐานเอกชน (private standards) การกำกับดูแลตนเอง (self regulation) เป็นต้น ซึ่งในบางครั้งมีผลต่อเศรษฐกิจมากกว่ากฎหมายลายลักษณ์อักษร ยกตัวอย่างเช่น ในสหรัฐอเมริกา มีการนำ RIA ขยายไปใช้กับประมวลจริยธรรม (codes of conduct) และหลักเกณฑ์ที่ไม่มีผลบังคับเป็นกฎหมาย (Soft Law) อื่นๆ ด้วย

**๕. การเริ่มจากการวิเคราะห์เชิงคุณภาพด้วยหลักเกณฑ์เดียวหรือหลายหลักเกณฑ์ประกอบกัน (single- หรือ multi-criteria analysis (MCA)) และขยายไปสู่การวิเคราะห์เชิงปริมาณ เช่น การวิเคราะห์ต้นทุนกับผลประโยชน์ (cost-benefit analysis (CBA)) หรือวิธีอื่นๆ ซึ่งประเทศไทยขาดทักษะการวิเคราะห์เชิงปริมาณ ไม่ได้หมายความว่าประเทศไทยจะนำ RIA มาใช้ไม่ได้ หรือ RIA ที่นำมายังในประเทศนั้นจะขาดความเป็นศาสตร์ ในความเป็นจริงลักษณะความเป็นศาสตร์ของ RIA มีอุปสรรคหลายประการในประเทศไทย เช่น ด้วยเหตุนี้การวิเคราะห์เชิงคุณภาพจึงอาจถูกนำมาใช้ก่อนแล้วอาศัยภาครัฐผลักดันการนำวิธีการเฉพาะอื่นที่มากกว่าการอธิบายด้วยถ้อยคำหรือสมมติฐานระหว่างการวิเคราะห์เชิงคุณภาพและเชิงปริมาณ**

เนื้อหาบุคลเชิงประจักษ์กัน



เช่น การประเมินแบบบัตรลงคะแนน (scorecards) เหล่านี้ล้วนเป็นสิ่งสำคัญยิ่งในการนำ RIA มาใช้ เมื่อผ่อนวงกบทลักษณะภาระและการวางแผนของครองรัชกาลที่ถูกต้อง การพัฒนาไปสู่การใช้ข้อมูลเชิงประจักษ์โดยการวิเคราะห์เชิงปริมาณมากขึ้นก็จะค่อยๆ เกิดขึ้นเองจากความจำเป็นในการแสดงข้อมูลเชิงวิเคราะห์ถึงความสำคัญในการออกแบบใหม่ๆ ได้เพื่อหักล้างกับข้อมูลของผู้เกี่ยวข้อง หรือผู้เชี่ยวชาญภายนอกผู้คัดค้าน

๖. การเริ่มจากการมีผู้เชี่ยวชาญด้าน RIA กลุ่มนี้ ไปสู่การกระจายงาน เพราะรู้ที่ขาดทักษะในการทำ RIA ยากจะพัฒนาความสามารถดังกล่าวขึ้นมาในช่วงระยะเวลาอันสั้น ดังนั้นรู้ว่าอาจต้องภาคเอกชนในการแบ่งเบาการคำนวณหรือการวิเคราะห์เฉพาะเรื่องบางประเทศได้เริ่มโครงการนำร่อง RIA โดยฝึกอบรมเจ้าหน้าที่จำนวนน้อยๆ ในหน่วยตรวจสอบกลางแล้วขยายไปสู่การตั้งบุคคลหรือหน่วยสำหรับทำ RIA ในแต่ละหน่วยงานที่มีอำนาจตามกฎหมาย

## การนำ RIA มาใช้ในประเทศไทย

เครื่องมือ RIA มีใช้เรื่องใหม่ในประเทศไทย แต่ได้ถูกนำมาใช้โดยกฎหมายตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๑ โดยกฎหมายและมติคุณรัฐมนตรี หลายฉบับ เริ่มต้นจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการเสนอเรื่องต่อคุณรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๓๑ จนมาถึงพระราชบัญญัติว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะกรรมการรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ ที่มีรากฐานมาจากแนวทางการตรวจสอบการตัดสินใจออกกฎหมายขององค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา Organisation for Economic Co-operation and Development หรือ OECD) (OECD Reference Checklist for Regulatory Decision-Making) ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าก่อนมีมติคุณรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๖๐ เรื่อง แนวทางการจัดทำและการเสนอร่างกฎหมายตามบทบัญญัติ มาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ในปัจจุบันประเทศไทยมีการนำ RIA มาใช้อย่างค่อยเป็นค่อยไปนานแล้ว โดยเป็นการทำ RIA เพื่อการลดหรือเลิกกฎหมาย (deregulation) (งานวิจัยบางเล่มเรียกว่าการทำ RIA แบบไม่เต็มรูป) ซึ่งเน้นการวิเคราะห์ภาระหรือต้นทุนในการออกกฎหมายเป็นสำคัญ

อย่างไรก็ดี มีงานวิจัยบ่งชี้ว่าการจัดทำรายงาน RIA ของประเทศไทยที่ผ่านมาส่วนใหญ่แม้จะสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ตามกฎหมาย แต่คุณภาพของเนื้อหา yangไม่ได้มาตรฐานการจัดทำรายงาน RIA ของสากล (APEC, OECD) โดยมีลักษณะเป็นการอธิบายกว้างๆ ไม่ได้มีรายละเอียดเชิงลึก ขาดการนำเสนอและวิเคราะห์วิธีอื่นในการแก้ปัญหานอกจากการออกกฎหมาย ไม่ได้ pragmatically เน้นการรับฟังความคิดเห็นอย่างมีนัยสำคัญ ไม่มีการประเมินผลกระทบทางบวก และทางลบโดยการวิเคราะห์เชิงปริมาณ นอกจากนี้การวิเคราะห์เชิงคุณภาพก็ปราภูน้อยมาก ทั้งนี้เนื่องมาจากสาเหตุสำคัญหลายประการ เช่น การกำหนดให้การจัดทำ RIA มีในชั้นที่ร่างกฎหมายเกิดขึ้นแล้ว ทำให้การทำ RIA ส่วนใหญ่กลایเป็นเรื่องเชิงแบบพิธีการ ขาดกระบวนการตรวจสอบหาข้อมูลเชิงประจักษ์ (empirical evidence) เพื่อนำมาประกอบการจัดทำรายงาน RIA ซึ่งการรับฟังความคิดเห็นเป็นหนึ่งในวิธีที่สำคัญ ตลอดจนการขาดหน่วยงานตรวจสอบคุณภาพรายงาน RIA ตามมาตรฐานสากล

สำหรับแนวทางการนำ RIA มาใช้ตามมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมูญ  
มีข้อเสนอว่าควรทำอย่างค่อยเป็นค่อยไปโดยจำกัดบางบริบทก่อนตาม  
แนวทางสากล เช่น เริ่มเป็นโครงการนำร่องในบางหน่วยงาน เป็นต้น  
ซึ่งปัญหาสำคัญในการออกกฎหมายในประเทศไทยที่ผ่านมาอาจไม่ใช่  
เพียงการใช้ RIA ไม่เต็มรูป แต่อาจรวมถึงการทำ RIA โดยเน้นเพียง  
รูปแบบมากกว่าเนื้อหา ซึ่งหนึ่งในหัวใจสำคัญของการทำ RIA คือ การ  
การเรียนรู้และใส่ใจที่จะแสวงหาและใช้ข้อมูลเชิงประจักษ์ที่การรับฟัง  
ความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องมีความสำคัญในการได้มามีชี้ข้อมูลดังกล่าว  
และการเริ่มต้นจากการประเมินและรุ้งจักโครงการสร้างในระบบกฎหมาย  
ตนเอง แล้วใช้จุดแข็งที่มีทำและพัฒนาระบบ RIA ให้เข้ากับบริบทของ  
ระบบกฎหมายตามแนวทางข้างต้น

เอกสารอ้าง

Kirkpatrick, C. and Parker, D. Regulatory impact assessment: an overview. In Kirkpatrick, C. and Parker D. (ed.), *Regulatory Impact Assessment: Toward Better Regulation?*, pp. 1-16. Glos : Edward Elgar Publishing Ltd, 1999.

Renda, A. Regulatory Impact Assessment and regulatory policy. In OECD (ed.), *Regulatory Policy in Perspective: A Reader's Companion to the OECD Regulatory Policy Outlook* ๒๐๑๔, pp. ๓๙-๕๘. Paris: OECD Publishing, ๒๐๑๔.

คณพล จันท์ห้อม และ โชคิชา วิทยารากุล. รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ [โครงการการนำเครื่องมือการวินิจฉัยที่ผลกรอบบทบาทของผู้ต้องหาไปใช้ในกระบวนการคุกคาม]. รายงานฉบับสมบูรณ์. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. ปี พ.ศ. ๒๕๖๑.

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. รายงานสังคมมนุษย์ : โครงการเครือข่ายวิจัย เรื่อง การวินิจฉัยที่ผลกระทำในภาคอุตสาหกรรม (Regulatory Impact Analysis). กรุงเทพมหานคร : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, ๒๕๕๗.

# แนวคิดเกี่ยวกับ การวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น จากการยกเว้น (RIA) ในระดับ



## จัดทำโดย นายกานุรุจ สุวรรณรัตน์



## กองพัฒนาภาครัฐฯ