

การควบคุมคุณภาพของกฎ :
กรณีศึกษาจากการจัดทำคู่มือการออกกฎหมายของออสเตรเลีย (A Guide to Regulation)

การควบคุมคุณภาพของกฎ: กรณีศึกษาจากการจัดทำคู่มือการออกกฎหมาย ของออสเตรเลีย (A Guide to Regulation)

ธรรมนิตร์ สุนันตกุล*

คู่มือการออกกฎหมาย (A Guide to Regulation)^๑ ได้จัดทำขึ้นโดยหน่วยงานที่เรียกว่า Office of Regulation Reform (ORR) ของออสเตรเลีย หน่วยงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของ Productivity Commission ซึ่งเป็นหน่วยบริหารอิสระ (independent agency)^๒ มีหน้าที่ศึกษาและให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายในทางเศรษฐกิจและการออกกฎหมายเบี่ยงการจัดทำคู่มือดังกล่าวมีความมุ่งหมายเพื่อเป็นแนวทางแก่ผู้ที่ทำหน้าที่กำหนดนโยบายและออกกฎหมายทั้งฝ่ายบริหารผู้ที่ทำหน้าที่กำหนดนโยบายและเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ที่จะมีหน้าที่ในการจัดทำร่างกฎหมายที่จะใช้ในการพิจารณาเมื่อจะต้องออกกฎหมาย และเป็นเอกสารที่เปิดเผยต่อสาธารณะ โดยผู้ที่สนใจสามารถดาวน์โหลดได้ทางเว็บไซต์ของหน่วยงานดังกล่าว^๓

ความเริ่มในการจัดทำคู่มือการออกกฎหมายจากการเรียกร้องของคณะกรรมการเพื่อลดกฎหมายที่จะไม่เป็นอุปสรรคต่อการประกอบธุรกิจขนาดเล็ก (Small Business Deregulation Task Force) เสนอต่อรัฐบาลในเดือนมีนาคม ๑๕๕๗ ให้มีคู่มือการออกกฎหมายเบี่ยงและข้อบังคับ (Regulation) ของรัฐบาล เพื่อจะใช้เป็นแนวทางช่วยเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทำหน้าที่ในการออกกฎหมายต่างๆ ดังกล่าวข้างต้น ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายระดับใด และไม่ว่าจะเรียกชื่อกฎนี้ว่าอย่างไร รวมทั้งเสนอแนะให้ใช้เครื่องมือการประเมินผลกระทบ (Regulation Impact Statements) (RISs) เพื่อประเมินผลและหาทางเลือกที่เหมาะสมและดีที่สุดในการออกกฎหมายและการบังคับการตามกฎหมายของทางราชการ

* กรรมการร่างกฎหมายประจำ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

^๑ Office of Regulation Review 1998, A Guide to Regulation (second edition).

^๒ www.pc.gov.au

^๓ <http://www.pc.gov.au/orr/reports/guide/reguide2/index.html>

วารสารกฎหมายปกครอง

คู่มือที่ได้จัดทำขึ้นนี้ประกอบไปด้วย ๕ ส่วนด้วยกัน สองส่วนแรกเป็นการให้คำแนะนำที่เป็นหลักความคิดโดยทั่วไป ส่วนที่เหลือเป็นรายละเอียดสำหรับการทำ RISs ซึ่งคู่มือจะวางหลักการ แล้วจึงค่อยๆ ขยายรายละเอียดออกไปในแต่ละส่วน โดยมีหัวข้อดังนี้

- Part A กล่าวถึงวิธีปฏิบัติและความต้องการที่จะให้มีกฎหมายที่ดีและมีคุณภาพ
- Part B แนวทางการจัดทำการวิเคราะห์ผลกระทบจากการออกกฎหมาย (RISs)
- Part C เป็น Checklist ที่เจ้าหน้าที่ผู้ดูแลจัดทำ RISs ต้องพิจารณา
- Part D เป็นรายละเอียดในการจัดทำ RISs
- Part E เป็นคำอธิบาย ตัวอย่าง และข้อแนะนำเทคนิคปัญหาต่างๆ

Part A วิธีการทำให้กฎหมายมีประสิทธิภาพ

กฎหมาย (Regulation) ในที่นี้หมายถึง กฎหมายใดๆ (any laws) อันอาจได้แก่กฎหมายในระดับแม่บท และการสั่งการของฝ่ายบริหาร (rules) ไม่ว่าโดยรูปแบบใดที่มีผลต่อพฤติกรรมของเอกชนต้องกระทำตามหรือละเว้นการกระทำ ฉะนั้นคำว่ากฎหมายไม่จำกัดเฉพาะกฎหมายลำดับรองของฝ่ายบริหารเท่านั้น แต่ยังรวมไปถึงเครื่องมือที่เรียกว่า quasi-regulation (เช่น จรรยาบรรณ คำแนะนำ ข้อสังเกต หรือแผนการหรือข้อตกลงระหว่างรัฐบาลและภาคเอกชนในเรื่องหนึ่งเรื่องใด เพื่อให้กฎหมายบังเกิดผล) ซึ่งเป็นเครื่องมือที่รัฐบาลประสงค์ที่จะให้ประชาชนและภาคธุรกิจได้ยอมรับและปฏิบัติตาม (compliance) เพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายหรือนโยบายของรัฐบาล

กฎหมายฉบับมีความจำเป็นและมีประโยชน์ต่อสังคม แต่ในขณะที่กฎหมายที่ขึ้นบังคับบางฉบับก็ไม่เป็นเช่นนั้น การออกแบบใช้เพียงแต่จะต้องกระทำโดยถูกต้องตามกฎหมายเท่านั้น แต่ยังควรต้องเป็นกฎหมายที่ขึ้นบังคับที่มีประสิทธิภาพ คือ สามารถใช้ผลักดันให้นโยบายสัมฤทธิ์ผลได้ด้วย การที่จะทำให้เกิดทั้งสองสิ่งดังกล่าวได้ต้องทำการวิเคราะห์การออกกฎหมายเสียก่อน รวมทั้งต้องพิจารณาทางเลือกกว่าควรออกกฎหมายหรือไม่ ถ้าต้องจำเป็นออกกฎหมายวิธีใดจะที่ดีที่สุด หรือในที่สุดแล้วทางที่ดีที่สุดนั้น อาจไม่ต้องออกกฎหมายโดยเด็ดขาด

การจัดทำการวิเคราะห์ผลกระทบจากการออกกฎหมาย (Regulation Impact Statements) จะเป็นกระบวนการที่สำคัญที่จะใช้ในการตัดสินใจ การวิเคราะห์ดังกล่าวจะช่วยทำให้แน่ใจว่าผู้ออกกฎหมายได้มองปัญหาและทางเลือกอย่างครบถ้วนรอบด้านและเป็นระบบแล้ว รวมทั้งได้มีการแสดงว่าได้มีการตัดสินใจอย่างโปร่งใส ไม่ได้ขึ้นอยู่กับประโยชน์ของฝ่ายใด แต่จะ

เป็นประโยชน์ในทางเศรษฐกิจและสังคมส่วนรวม การวิเคราะห์นี้ในคู่มือกำหนดให้มองในด้านต่างๆ ๗ ด้าน ดังนี้

๑. ปัญหาหรืออุปสรรคที่ทำให้ต้องเข้าไปดำเนินการ
๒. วัตถุประสงค์ต่างๆ ที่ต้องการให้เกิดขึ้น
๓. ทางเลือก (ซึ่งออกกฎหมายไม่ต้องออกกฎหมาย) ที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์

ข้างต้น

๔. การประเมินประโยชน์และต้นทุน (costs-benefits) ที่จะเกิดแก่ผู้บริโภค ธุรกิจ รัฐบาล ชุมชน ในทางเลือกแต่ละด้าน และคำว่า costs-benefits ในที่นี้มีความหมายอย่าง กว้าง ไม่แต่เฉพาะความหมายทางการเงินหรือเศรษฐกิจหรือทุนค่าใช้จ่ายเท่านั้น แต่ยังรวมไปถึงข้อจำกัดอื่นๆ เช่น ข้อจำกัดการแบ่งบ้าน การผูกขาด ที่ทำให้ราคาหรือต้นทุนเพิ่มขึ้น หรือความเสียหายที่จะเกิดแก่สิ่งแวดล้อมด้วย เป็นต้น

๕. การปรึกษาหารือหรือสอบถามความคิดเห็นจากประชาชนหรือผู้ที่เกี่ยวข้อง
๖. ข้อเสนอของทางเลือกมีอย่างใดบ้าง
๗. ยุทธศาสตร์หรือวิธีการที่จะใช้เพื่อทำให้ทางเลือกนั้นบังเกิดผล

การจัดทำ RISs จะเป็นการบังคับกรณีต้องออกกฎหมายขึ้นมาบังคับใช้หรือเมื่อมีการทบทวนกฎหมายใหม่ แต่การจัดทำ RISs จะไม่บังคับในกิจกรรมดังต่อไปนี้

- กิจการที่ไม่มีผลกระทบโดยตรงต่อธุรกิจการค้า
- กิจการที่ไม่กระทบหรือเปลี่ยนแปลงลิ่งได้ใหม่ในสาระสำคัญ
- การจัดซื้อจัดจ้างของรัฐบาล ในสินค้าบางอย่างที่กระทำเป็นประจำ
- กิจการที่เกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศ
- การออกกฎหมายอ่อนไหวต่อการข้อตกลงที่ต้องการทำอยู่แล้ว หรือต้องออกตามข้อตกลงนั้นอยู่แล้วโดยไม่มีทางเลือก
- กฎหมายที่เกี่ยวกับงบประมาณแผ่นดิน

การจัดทำ RISs ไม่ต้องกระทำเต็มรูปแบบในกรณีที่เป็นกฎหมายที่จัดทำเพื่อการเพรียบเทียบเท่าๆ กัน ไม่ต้องจัดทำให้เกิดการหลอกเลี้ยงภัยจากการเสียก่อนได้ อย่างไรก็ตามยังคงต้องเสนอการวิเคราะห์วิธีการจัดเก็บภาษี ต้นทุนของแต่ละวิธี เพื่อให้บริหารจัดเก็บภาษีนั้นได้อย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย วิธีการให้ประชาชนปฏิบัติตามกฎหมายนั้น ออกจากนี้แล้วในกรณีที่รัฐบาลจะต้องออกกฎหมายอย่างถูกชนิดเร่งด่วน เช่น เพื่อความมั่นคงปลอดภัยหรือการสาธารณสุข หรือสุขอนามัยของประชาชน ก็จะไม่ทำ RISs แต่อาจกลับมาวิเคราะห์ในภายหลังก็ได้

สารสารกฏหมายปกครอง

ในกรณีที่มีข้อสงสัยว่าจะต้องทำ RISs หรือไม่ ก็จะต้องปรึกษาหารือกับ ORR โดยเร็วที่สุด

Part B แนวทางการจัดทำผลกระทบการออกกฎหมาย (RISs)

ตามที่ได้กล่าวข้างต้นแล้วว่าการจัดทำวิเคราะห์ผลกระทบจะต้องมองด้านต่างๆ ๓ ด้าน คู่มือในส่วนนี้จะให้คำแนะนำในรายละเอียดดังกล่าวในแต่ละด้าน

๑. การระบุประเด็นปัญหาและอุปสรรค

ในการวิเคราะห์ประเด็นนี้ ต้องระบุว่าสังคม สิ่งแวดล้อม หรือความเป็นธรรมที่มุ่งประสงค์ เป็นอย่างไร อะไรเกิดขึ้น เช่น ผู้บริโภคขาดข้อมูลข่าวสาร หรือต้นทุนทางสังคมสูง เป็นต้น

๒. การระบุวัตถุประสงค์ที่ต้องการ

ต้องการให้เกิดอะไรขึ้น ส่วนนี้อาจจะกล่าวถึงนโยบายของรัฐบาลที่ได้

๓. แนวทางเลือก

๓.๑ วิธีการซึ่งอาจมีหลายทาง เช่น

- Self-regulation ซึ่งกระทำโดยการควบคุมดูแลของผู้ประกอบธุรกิจ กันเอง

- Quasi -regulation เช่น ต้องมีกติกา หรือจรรยาบรรณ ทางปฏิบัติของภาคธุรกิจ หนังสือแนะนำ บันทึกข้อตกลงกับรัฐบาล

- Co-regulation ต้องออกกฎหมายสนับสนุนให้ เพื่อประโยชน์แก่การบังคับ ในระหว่างผู้ประกอบการ เช่น ต้องมีมาตรฐานต่างๆ หรือรัฐบาลต้องกำหนดมาตรฐานให้ แต่มาตรฐานนี้สามารถถูกกลบล้าง โดยภาคธุรกิจได้ หรือรัฐบาลเข้ามาริหารจัดการเมื่อปรากฏว่าภาคธุรกิจไม่มีความสามารถที่จะกระทำเช่นนั้นได้

- การออกกฎหมายเป็นการควบคุมโดยรัฐบาล (Explicit Government Regulation) หรือที่เรียกว่า Black letter law

๓.๒ เครื่องมือต่างๆ ที่มีให้เลือก เช่น

(๑) ไม่กระทำการใดๆ ทั้งสิ้น เช่น ให้รับผิดชอบตามกลไกตลาดเมื่อ ประมาณเดินเลื่อน หรือมีความผิดก็จะถูกลงโทษฟ้องร้องตามกฎหมาย หรือเป็นไปตามระบบการประกันภัยที่จะเรียกร้องชดใช้กัน

(๒) รณรงค์ให้ข่าวสารหรือการศึกษา (รวมทั้งการติดป้าย การใช้สื่อ ประชาสัมพันธ์ต่างๆ)

(๓) ใช้เครื่องมือของตลาด (market-based instruments) รวมทั้งภาษี การให้เงินอุดหนุน ใบอนุญาตทำการค้า และ performance bond

(๔) Pre-market assessment schemes ให้มีการตรวจสอบและประเมิน ทางการตลาดหรือสินค้าเสียก่อน เช่น ต้องอยู่ในบัญชีรายชื่อของทางราชการ การออกใบรับรองหรือใบอนุญาต

(๕) Post-market exclusion measures เช่น สั่งห้าม (ban) การเรียกกลับคืนสินค้า (recall) เพิกถอนใบอนุญาตที่ให้ไว้ (license revocation) หรือไม่ออกใบอนุญาตให้

(๖) ทำข้อตกลงการให้บริการ (service charters)

(๗) กำหนด Tradable property rights

(๘) กำหนดมาตรฐาน (Standard) ไม่ว่ามาตรฐานที่สมัครใจ มาตรฐานของการบริการ (performance-based) หรือการกำหนดมาตรฐานการบริการไว้ล่วงหน้า

(๙) เครื่องมืออื่นๆ เช่น ระบบการจดทะเบียนเพื่อเป็นการบริการ ข้อมูลข่าวสารที่จัดทำโดยทางราชการ การบังคับให้มีการตรวจสอบ (Mandatory audit) หรือการประกันคุณภาพ (quality assurance scheme)

๓.๓ ทางเลือกเพื่อให้มีการปฏิบัติตามกฎ

(๑) จะเลือกใช้ไทยปรับทางปกครอง ไทยปรับทางเพ่ง หรือต้องใช้ การลงโทษทางอาญา

(๒) จะกำหนดความรับผิดชอบนิติบุคคล หรือเฉพาะของตัวผู้บริหาร

(๓) การประเมินผลคือผลเสียและความเสี่ยง (Risk Management) ต่างๆ ที่อาจเกิดขึ้นของการกำหนดไทยและของวิธีการกำหนดไทยข้างต้น

(๔) การจัดลำดับความรุนแรงของไทยและการกระทำเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย (the desirability of enforcement pyramids) เช่น ถ้าความผิดเล็กน้อย ใช้วิธีตักเตือน ถ้ารุนแรงขึ้นใช้วิธีปรับ หรือถ้ารุนแรงยิ่งขึ้นไปอีก ใช้วิธีเพิกถอนหรือพักใช้ใบอนุญาต เป็นต้น

๓.๔ การประเมินผลกระทบ (costs and benefits) ของทางเลือกแต่ละทาง

(๑) ผลกระทบต่อกลุ่ม ดังต่อไปนี้ เป็นอย่างไรบ้าง

- รัฐบาล ภาคธุรกิจ ผู้บริโภค

วารสารกฎหมายปกครอง

- หน่วยงานภายในรัฐบาล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
 - กลุ่มภายในภาคธุรกิจ ขนาดเล็ก กลาง ใหญ่ ผู้นำเข้า ผู้ส่งออก
- ผู้ขายส่งตลาดท้องถิ่น
- กลุ่มของผู้บริโภค กลุ่มและระดับของข้อมูลข่าวสาร ความสามารถของผู้บริโภคที่จะเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร
 - กลุ่มพื้นที่ เช่น ประชากรในตัวเมืองหรือชนบท
 - กลุ่มอาชุ พศ ภาษา สภาพร่างกาย กลุ่มวัฒนธรรม ครอบครัว รายได้ที่แตกต่างกัน

(๒) การประเมินต้นทุน (Assessment of costs)

- จำนวนและระดับของบุคลากรที่ต้องมีจากการออกกฎหมาย
 - เงินเดือน รวมทั้งค่าใช้จ่ายอื่นที่ต้องใช้
 - ต้นทุนอื่น เช่น งบประมาณในการประชาสัมพันธ์ ค่าเดินทาง
 - ค่าใช้จ่ายในการบังคับการ (Enforcement costs)
- ทั้งนี้ จะต้องซึ่งลงตัวว่าจะเบิกจ่ายจากที่ใด เช่น งบประมาณประจำปี หรือจากค่าธรรมเนียม ประเมินค่าธรรมเนียมที่จะเก็บได้ รัฐบาลจะต้องมีภาระงบประมาณทั้งหมดเท่าๆ ได้

การประเมินต้นทุนที่จะเกิดกับภาคธุรกิจ ตั้งแต่ขนาดเล็ก ผลที่จะเกิดขึ้น จากนโยบายนี้ ต้นทุนนี้อาจมีที่มาจากการมีกฎหมายนี้

- ต้นทุนในทางบริหารของภาคธุรกิจที่จะต้องเพิ่มขึ้นหรือลดลงจากการมีกฎหมายนี้
- มาตรฐาน อาจเป็นไปโดยสมมัครใจ แต่ถ้ามีความชั้นเชิงเทคนิคสูง อาจไม่มีความจำเป็น
- ค่าธรรมเนียมที่จะต้องเสียให้รัฐ
- ต้นทุนที่ต้องเปลี่ยนแปลงวิธีการผลิต การขนส่ง หรือการตลาด
- ตลาดที่เปลี่ยนไป หรือลูกค้าเปลี่ยน
- ความล่าช้าที่เกิดจากการแนะนำสินค้าสู่ตลาด หรือข้อจำกัดในการผลิต สำหรับต้นทุนที่จะเกิดแก่ผู้บริโภค อาจเป็นดังนี้
- ราคาของสินค้าและบริการที่สูงขึ้น

- ประโยชน์ของสินค้าและบริการลูกคัดลง รวมทั้งปริมาณหรือวิถีทางเลือกลดลงด้วย

- ความล่าช้าที่เกิดจากการแนะนำสินค้าสู่ตลาด หรือข้อจำกัดในการผลิต
- วิธีการเรียกให้ชดใช้ค่าเสียหายจะดำเนินการยากขึ้นหรือมีค่าใช้จ่ายเพิ่มมากขึ้น

การประเมินผลที่มีต่อประเทศคุณ ถ้าเป็นไปได้ควรมีข้อมูลในเชิงปริมาณถ้าประเมินในเชิงปริมาณไม่ได้ก็จะมีเทคนิคอื่น อาจจะประเมินในเชิงคุณภาพ

เมื่อประเมินต้องพยายามไม่ให้เกิดการนับข้อมูลซ้ำซ้อน (double-counting) การนับข้อมูลซ้ำ มีตัวอย่างเช่น ถ้ากฎจะทำให้ต้นทุนของภาคธุรกิจสูงขึ้น และเป็นไปได้ว่าภาคธุรกิจจะผลักภาระไปยังผู้บริโภค ต้นทุนนี้ก็คือทุนที่เกิดกับภาคธุรกิจและผู้บริโภคไปพร้อมกัน ก็คำนวณเป็นทุนรวมครั้งเดียว

(๓) การประเมินประโยชน์หรือผลดี (Assessment of benefits)

- บริษัทเอกชนสามารถได้รับประโยชน์จากการเข้าสู่ภาคเศรษฐกิจได้มากขึ้น
- สามารถลดค่าใช้จ่ายในการบังคับการตามกฎหมายได้ทั้งภาครัฐและเอกชน

การค้าหนดไป

- สามารถลดต้นทุนหรือราคาได้เนื่องจากการทำให้การแบ่งบัน

การทำงานได้ดีขึ้น

- สามารถปรับปรุงคุณภาพสินค้าและบริการได้
- สามารถที่จะกระจายสินค้าและบริการออกไปได้มากขึ้น
- ลดจำนวนอุบัติเหตุในโรงงาน และสามารถปรับปรุงคุณภาพ

การทำงานได้ดี

- สามารถปรับปรุงคุณภาพสิ่งแวดล้อมได้
- สามารถปรับปรุงข่าวสารของผู้ประกอบธุรกิจ ผู้บริโภค และรัฐบาลได้

ในทางปฏิบัติ RISs ต้องทำประกอบกับการประเมินอื่นด้วย เช่น ในกฎหมายว่าด้วยการแบ่งบันทางการค้าอาจมีข้อกำหนดการประเมินด้วยก็ได้ หรือการกำหนดมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม หรือการทำเหมืองใต้ดินกฎหมาย นำบ่าดาล โรงงาน

สารกฏหมายบกรอง

สิ่งแวดล้อม หรือจัดทำไปพร้อมกับการทำการประเมินผลกระทบทางการค้า (Trade Impact Assessment) เป็นต้น

๓.๕ มีการหารือผู้เกี่ยวข้องหรือไม่

๓.๖ ข้อสรุปท้ายสุดที่เสนอ

๓.๗ ต้องกำหนดวิธีปฏิบัติเพื่อการตรวจสอบและทบทวนกฎหมาย เพื่อไม่ให้กฎหมายเป็นภาระในภายหลัง เช่น

- ได้กำหนดวันสิ้นสุดการใช้นั่งคัมไว้ด้วย (Sunset clause)

- จะดำเนินการรับฟังความคิดเห็นแล้วทบทวนปรับปรุงกฎหมายต่อไป

- จะทบทวนกฎหมายอย่างสม่ำเสมอทุกๆ ระยะเวลาที่กำหนด

- จะการจัดทำรายงานต่อสาธารณะเพื่อทราบ

ในส่วนนี้อาจจะบอกชี้แจงนโยบายหรือวิธีการที่จะทำให้กฎหมายไม่เกิดความซับซ้อน เช่น

- จะมีวิธีการประเมินเพื่อลดต้นทุนของวิสาหกิจขนาดเล็ก หรือลดค่าใช้จ่ายในการบังคับกฎหมาย หรือลดงานกระดาษของทางราชการลง

- จะการจัดบริการ one-stop ในการออกใบอนุญาต

- จะกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปักรองของส่วนราชการในการออกคำสั่งทางปักรองให้มีประสิทธิภาพ

- จะมีหน่วยงานภายในเพื่อยกเว้นการปฏิบัติบางประการแก่ผู้ขออนุญาต หรือกำหนดกระบวนการทบทวนคำสั่งทางปักรอง

Part C RIS Checklist

ในส่วนนี้จะเป็นโครงสร้างของการวิเคราะห์และคำตามคำตอบที่ต้องจัดทำ ซึ่งได้วางโครงสร้างในรายงานว่าต้องมีดังนี้

๑. ปัญหา

๑.๑ ปัญหานี้ก่อให้เกิดอะไรขึ้น

๑.๒ ทำในรัฐบาลจึงต้องเข้ามาแก้ไขให้ถูกต้อง

๒. วัตถุประสงค์

๒.๑ อะไรคือวัตถุประสงค์ในการกระทำการของรัฐบาล

๒.๒ ได้มีกฎหมาย หรืออนนโยบายใช้อยู่ในปัจจุบันนี้หรือไม่ ผู้ใดหรือหน่วยงานได้รับผิดชอบ

๓. ทางเลือก

๔. การวิเคราะห์ผลกระทบ (ต้นทุนและประโยชน์) ของแต่ละทางเลือก

๔.๑ ผู้ใดได้รับผลกระทบจากปัญหาที่เกิดขึ้น และผู้ใดจะได้รับประโยชน์จากแนวทางที่เสนอแก้ไข

๔.๒ ข้อเสนอที่เป็นทางเลือกจะต้องแก้ไขกฎหมายที่มีอยู่อย่างใดบ้าง และหน่วยงานที่บังคับการเป็นอย่างไร

๔.๓ ทางเลือกที่เสนอ มีต้นทุนหรือประโยชน์อย่างไร

๔.๔ กลุ่มใดจะต้องมีต้นทุนหรือผลประโยชน์

๔.๕ ผลประโยชน์กระจายไปเพียงใดหรือไม่

๔.๖ ข้อมูลที่ใช้ในการประเมิน

๔.๗ ผลลัพธ์ของแต่ละทางเลือก

๕. การรับฟังความคิดเห็น

๕.๑ ใครเป็นกลุ่มหลักที่จะได้รับผลกระทบ

๕.๒ ความเห็นของกลุ่มเหล่านั้น

๕.๓ ถ้าการรับฟังความคิดเห็นไม่อาจจัดได้อย่างเต็มที่ อะไรคือข้อจำกัด

๖. ข้อสรุปและข้อเสนอแนะ

๖.๑ ข้อสรุปการประเมินของแต่ละทางเลือก

๖.๒ อะไรคือข้อสรุปที่ดีที่สุด

๖.๓ เหตุผลที่ใช้ในการพิจารณา

๖.๔ ทำไม่ถึงเลือกข้อสรุปนี้ และทำไม่เลือกข้ออื่น

๗. การนำไปปฏิบัติและการทบทวน

๗.๑ ทางเลือกที่เลือกจะนำไปทำให้บังเกิดผลได้อย่างไร

๗.๒ ทางเลือกนั้นชัดเจน ไม่ลักษณะ และผู้ใช้สามารถเข้าใจได้และเข้าถึงได้ หรือไม่

Part D การจัดเตรียม RIS

ส่วนนี้จะเป็นคำอธิบายในรายละเอียดโครงสร้างของ Part C ข้างต้น ซึ่งโครงสร้างของลำดับหัวข้อในการอธิบายก็จะซ้ำกันแต่ละอีกด้วยมีมากขึ้น ดังนี้

๑. ปัญหา

๑.๑ ปัญหานั้นก่อให้เกิดอะไรขึ้น

๑.๒ ทำไม่รู้สึกเจ็บต้องเข้ามาแก้ไขให้ถูกต้อง

เพื่อที่จะให้มีคำตอบที่ตรงและถูกต้อง ควรต้องระบุปัญหาให้ชัดเจน หากระบุไม่ชัดเจน ก็อาจจะเกิดการออกกฎหมายที่ไม่พึงประสงค์ (Over regulation) หรือไม่ได้แก้ปัญหา และควรต้องระบุทั้งสาระ (nature) และขนาด (size) ของปัญหาด้วย

และมีข้อแนะนำว่าในขั้นตอนนี้ควรจะรับฟังความคิดเห็นไปพร้อมกันด้วย

จะต้องทำการประเมินขนาดของผลกระทบ (หนักมาก ปานกลาง เล็กน้อย หรือไม่สำคัญเลย) หากพบว่าเป็นปัญหาไม่สำคัญหรือเล็กน้อย ก็จะได้คำตอบที่ว่าไม่มีความจำเป็นที่รู้สึกจะต้องเข้าไปดำเนินการใดๆ

ในการแสดงสาระและขนาดของปัญหานั้นควรมีหลักฐานมาแสดงให้เห็น เป็นประจำด้วย

๒. วัตถุประสงค์

๒.๑ อะไรคือวัตถุประสงค์ในการกระทำหรือการแทรกแซงของรัฐบาล

ในส่วนนี้ให้ระบุผลหรือเป้าหมายปลายทางที่ต้องการ ความบกพร่อง ในส่วนนี้คือจะสับสนระหว่าง ‘means’ และ ‘ends’

ตัวอย่าง

วัตถุประสงค์ของรัฐบาลทางด้านสุขภาพเป็นไปเพื่อต้องการลดค่าใช้จ่าย ในด้านการดูแลรักษาสุขภาพของประชาชนอันเนื่องมาจากการสูบบุหรี่ วัตถุประสงค์ดังกล่าวมี แตกต่างจากการห้ามสูบบุหรี่ในสถานที่บางแห่งซึ่งเป็นเพียงวิธีการหนึ่ง (means) ที่จะให้บรรลุวัตถุประสงค์เท่านั้น

วัตถุประสงค์ไม่ควรแสดงคำตอบ แต่จะต้องให้มีการแสดงทางเลือกซึ่ง จะเป็นคำตอบของปัญหา

วัตถุประสงค์ต้องสั้น กระชับ และระบุเฉพาะเจาะจงให้มากที่สุด แต่ ต้องกราบพอดีจะให้มีการพิจารณาทางเลือกหลายๆ ทางได้ และหากเป็นไปได้ก็ให้ระบุ

วัตถุประสงค์หลักและวัตถุประสงค์รองไว้ด้วย ในกรณีที่มีระยะเวลาเข้ามาเกี่ยวข้องด้วยเช่น ต้องการให้บรรลุวัตถุประสงค์ในเวลาเท่าใดก็ควรระบุไว้

๒.๒ ได้มีกฎหมาย หรือนโยบายใช้อยู่ในปัจจุบันนี้หรือไม่ ผู้ใดหรือหน่วยงาน ได้รับผิดชอบ

๓. ทางเลือก

ตัวอย่างข้อแนะนำแนวทางของทางเลือก

(๑) การให้กำหนดกฎระเบียบเอง (Self-regulation) ใช้ได้ดีในกรณีดังต่อไปนี้

- เมื่อไม่มีประโยชน์สาธารณะที่สำคัญเข้ามาเกี่ยวข้อง โดยเฉพาะไม่มี

ปัญหาสุขภาพหรือความปลอดภัยของประชาชน

- มีความเสี่ยงที่จะเกิดความเสียหายในกิจการนั้นน้อย หรือผลกระทบ ต่อสังคมน้อย

- กลไกตลาดสามารถแก้ไขปัญหากันเองได้ ตัวอย่างเช่น มีสิ่งจูงใจให้ เอกชนหรือกลุ่มผู้ประกอบการอยู่แล้วที่จะเชื่อฟังกฎเกณฑ์นั้น หรือมีประโยชน์ทางตลาดที่ กลุ่มนั้นจะได้จากการเคารพกฎหมาย

กติกาดังกล่าวนี้จะได้รับการเคารพเช่น ถ้ากลุ่มมีลักษณะดังต่อไปนี้

- กลุ่มนั้นครอบคลุมผู้ประกอบการทางด้านนั้นอย่างเพียงพอ

- เป็นกลุ่มผู้ประกอบการที่สำคัญ

- มีความเห็นใจและกลมเกลียวของสมาชิก

- มีความสมัครใจในการทำงาน มีกฎระเบียบที่เข้มแข็งสามารถให้คุณ

ให้โดยได้

- มีกระบวนการวินิจฉัยที่มีมาตรฐาน มีกลไกที่ไม่เป็นทางการมากนัก เช่น สามารถพิจารณาคำร้องได้อย่างรวดเร็ว และมีกลไกที่สามารถเยียวยาปัญหาได้

(๒) เครื่องมือที่มีลักษณะคล้ายกฎ (Quasi-regulation) เช่น จริยธรรม ข้อตกลง ระหว่างกันโดยสมัครใจ ใช้ได้ดีในกรณีดังต่อไปนี้

- มีประโยชน์สาธารณะเข้ามาเกี่ยวข้องด้วยในการที่รัฐจะต้องเข้าไป ดูแลจัดระเบียบ และไม่สามารถใช้ Self-regulation ได้

- มีความรับด่วน ต้องแก้ปัญหาในระยะสั้น และจะพัฒนากฎหมายใช้บังคับ ต่อไปในระยะยาว

สารสารกฏหมายปัจจุบัน

- รัฐบาลยังไม่เห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องบังคับผู้ประกอบการ
- ต้องการประโยชน์ทางด้านการลดต้นทุนที่จะได้จากความยืดหยุ่นในการแก้ไขปัญหา กลไกบังคับมีต้นทุนไม่มากในการบริหารและเยียวยา
- ต้องการประโยชน์ที่รัฐบาลเข้าไปร่วมด้วยกับผู้ประกอบการ และต้องการให้ผู้ประกอบการร่วมเป็นเจ้าของโครงการ และกรณีดังกล่าวนี้จะสำเร็จได้มีความจำเป็นต้องมีลักษณะดังต่อไปนี้ประกอบด้วย
 - จะต้องเกี่ยวข้องกับกิจกรรมเรื่องหนึ่งเรื่องใดโดยเฉพาะ ไม่ใช่ให้มาร่วมในกิจกรรมทั่วๆไปอย่างไรก็ได้
 - ผู้เข้าร่วมต้องมีเจตนา remodel ร่วมกัน และมีแรงจูงใจที่จะไปสู่เป้าหมายร่วมกัน
 - มีทรัพยากรที่จำเป็นและเพียงพอต่อการปฏิบัติตามแผนหรือข้อตกลง
 - มีการให้คุณให้โดยที่มีประสิทธิภาพแก่การที่ควรพื้อฟัง
 - มีแรงกดดันจากภายนอกร่วมกัน เช่น ความอยู่รอดร่วมกันของอุตสาหกรรมนั้น หรือมีแรงกดดันจากผู้บริโภคหรือการกระทำของรัฐบาล

(๓) การออกกฎหมายเพื่อการควบคุมโดยรัฐบาล (Explicit government regulations) ใช้ในการณ์ดังต่อไปนี้

- ปัญหามีความเสี่ยงสูงมากมีผลกระทบต่อสังคมอย่างมาก เช่น ปัญหาสุขภาพและความปลอดภัยของประชาชน
 - รัฐบาลต้องการการแก้ปัญหาโดยมาตรการทางกฎหมายให้เป็นที่แน่นชัด
 - ต้องการการบังคับที่เป็นการทั่วไป เช่น ต้องการบังคับกับทุกภาคส่วนอุตสาหกรรมอย่างทั่วหน้า หรือแก้ไขปัญหาให้กับภาคส่วนอุตสาหกรรมใดเกือบทั้งหมด ไม่ใช่แห่งหนึ่งแห่งใด เนื่องจากโดยสภาพของกฎหมายมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปอยู่แล้ว
 - เคยมีประวัติของการไม่ควรพื้อฟัง หรือไม่ตกลงกันบ่อยครั้ง หรือไม่เป็นธรรมทางการค้า ซึ่งไม่มีมาตรการบังคับใดที่มีประสิทธิภาพไปกว่านี้
 - ภาคอุตสาหกรรมนั้นไม่ได้ครอบคลุมสมาชิกไว้เกือบทั้งหมด ซึ่งไม่สามารถสร้างกฎหมายติกติกันเองได้ หรือไม่สามารถตกลงกันสร้างกฎหมายติกติกได้

๔. การวิเคราะห์ผลกระบวนการ (ต้นทุนและประโยชน์) ของแต่ละทางเลือก

ข้อมูลที่จะต้องปรากฏในส่วนนี้จะมีมากน้อยเพียงใดนั้นขึ้นอยู่กับประเด็นปัญหาที่ตั้งไว้ การวิเคราะห์ทั้งในเชิงคุณภาพ (Qualitative assessment) และในเชิงปริมาณ (Quantitative assessment) รวมทั้งหลักฐานการวิเคราะห์ในทางวิทยาศาสตร์ จะมีบทบาทสำคัญ

การวิเคราะห์ในเชิงคุณภาพจะแสดงให้เห็นผลกระทบที่จะมีขึ้น ส่วนการวิเคราะห์ในเชิงปริมาณก็จะมีประโยชน์ที่ให้ข้อมูลที่แสดงให้เห็นความจำเป็นในการออกกฎหมายโดยเฉพาะอย่างยิ่งการวิเคราะห์ในเชิงปริมาณจะช่วยในการตัดสินใจ ดังต่อไปนี้

- เมื่อจะต้องเลือกในระหว่างสองทางเลือกที่เท่ากัน และไม่สามารถตัดสินใจว่าทางใดจะเหนือกว่าอีกทางหนึ่ง การวิเคราะห์ในเชิงปริมาณจะสามารถชี้ได้

- เมื่อมีแนวโน้มว่าจะมีค่าใช้จ่ายหรือต้นทุนเกิดขึ้น การวิเคราะห์ในเชิงปริมาณก็จะแสดงตัวเลขได้ว่าเท่าใด

- เมื่อทางเลือกนั้นจะก่อให้เกิดผลกระทบที่กว้างขวางหรือกว้างไกล การวิเคราะห์ดังกล่าวก็จะแสดงได้ว่าเพียงใด

ในขั้นตอนการวิเคราะห์นี้มีข้อแนะนำว่าควรจะปรึกษาหารือกับส่วนราชการภาครัฐกิจ หรือประชาชนที่เกี่ยวข้อง ก็จะได้ข้อมูลเกี่ยวกับผลกระทบและขนาดของผลกระทบ

๔.๑ ผู้ใดได้รับผลกระทบจากปัญหาที่เกิดขึ้น และผู้ใดจะได้รับประโยชน์จากแนวทางที่เสนอแก่ไข

ขั้นตอนนี้จะเป็นการมองทั้งผู้ได้รับผลกระทบ ผู้ที่จะได้รับผลกระทบ ข้างหน้าจากการออกกฎหมาย รวมทั้งผลกระทบต่อชุมชนในภาพรวม จึงเป็นการมองทุกด้าน ไม่เนื่องกับที่เคยวิเคราะห์ผลกระทบต่อการประกอบการ ซึ่งไม่ได้มองผู้บริโภค หรือสังคม เพราะจะนั้นก็ต้องวิเคราะห์ผลกระทบถึงกลุ่มด้วย เช่น ผู้บริโภค ผู้ประกอบการ รัฐ และแต่ละกลุ่มยังมีกลุ่มย่อยอยู่อีกด้วย กล่าวคือ

- ในกลุ่มผู้บริโภคยังมีกลุ่มของผู้บริโภคตามกลุ่มภูมิภาค อายุ ภูมิหลังทางวัฒนธรรม หรือระดับการรับรู้ข่าวสาร

- กลุ่มผู้ประกอบการ ยังมีด้านกิจกรรมของผู้ประกอบการ (Sector lines) ขนาด กิจการเพื่อนำเข้าหรือส่งออก

- รัฐบาล ก็ยังแยกเป็นส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค หรือในระดับท้องถิ่น

วารสารกฎหมายปัจจุบัน

๔.๒ ข้อเสนอที่เป็นทางเลือกจะต้องแก้ไขกฎหมายที่มีอยู่อย่างใดบ้าง และหน่วยงานที่บังคับการเป็นอย่างไร

การวิเคราะห์ในส่วนนี้ก็เพื่อให้คำนึงว่าข้อเสนอจะต้องสอดคล้องกับกฎหมายอื่นๆ ที่มีอยู่ คำตอบในส่วนนี้จะทำให้แน่ใจว่าจะไม่มีการขัดแย้งกันในระหว่างกฎหมายบังคับต่างๆ หรือซ้ำซ้อนกัน ไม่ว่าทั้งในระดับส่วนกลางหรือท้องถิ่น และขณะเดียวกัน ก็จะแสดงให้เห็นถึงความสอดคล้องต้องกันของกฎหมายในเรื่องนี้ในภาพรวมของประเทศไทย ด้วย นอกเหนือนี้แล้วโดยที่ข้อเสนอโดยส่วนราชการหนึ่งนั้น ความจริงไม่ได้เป็นผลต่อ ส่วนราชการนั้นเท่านั้น แต่ยังมีผลกระทบไปถึงส่วนราชการอื่นอีกด้วย การวิเคราะห์ที่ครบถ้วนก็จะทำให้เห็นถึงภาระหรือต้นทุนของประเทศไทยที่จะเกิดขึ้นจริง (Overall burden) มิใช่เพียงว่ามีส่วนราชการหนึ่งเสนอข้อเสนอขึ้นมาแล้ว ก็จบลงเพียงนั้น โดยส่วนราชการอื่นกลับต้องมารับภาระที่เกิดขึ้น เช่น ภาระในการเก็บข้อมูล หรือภาระในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย เป็นต้น

๔.๓ ทางเลือกที่เสนอ มีด้านทุนหรือประโยชน์อย่างไร

๔.๔ กลุ่มใดจะต้องมีด้านทุนหรือผลประโยชน์

การวิเคราะห์ในส่วนนี้มักจะมีความยาวและมีรายละเอียดมากที่สุดใน RISs คำว่า ‘benefits and costs’ หรือประโยชน์และต้นทุนนี้ จะชี้ทางบวกและทางลบของ ข้อเสนอ ประโยชน์จะชี้ว่าจะมีสภาพที่ดีกว่า ไม่ว่าจะดีหรือแสดงปริมาณได้หรือไม่ก็ตาม ต้นทุนเป็นการชี้ว่าจะไม่มีสภาพที่ดีกว่าหรือจะไปลดสภาพที่ดีลดลงกว่าเดิม หรือมีความเป็นไปได้ที่จะลดลง

๔.๕ ผลประโยชน์กระจายไปเพียงใดหรือไม่

๔.๖ ข้อมูลที่ใช้ในการประเมิน

๔.๗ ผลลัพธ์ของแต่ละทางเลือก

๕. การรับฟังความคิดเห็น

๕.๑ โครงการเป็นกลุ่มหลักที่จะได้รับผลกระทบ

๕.๒ ความเห็นของกลุ่มเหล่านี้

๕.๓ ถ้าการรับฟังความคิดเห็นไม่อาจจัดได้อย่างเต็มที่ อะไรคือข้อจำกัด

๖. ข้อสรุปและข้อเสนอแนะ

๖.๑ ข้อสรุปการประเมินของแต่ละทางเลือก

๖.๒ อะไรคือข้อสรุปที่ดีที่สุด

๖.๓ เหตุผลที่ใช้ในการพิจารณา

๖.๔ ทำไมจึงเลือกข้อสรุปนี้ และทำไมไม่เลือกข้ออื่น

๗. การนำไปปฏิบัติและการทบทวน

๗.๑ ทางเลือกที่เลือกจะนำไปทำให้บังเกิดผลได้อย่างไร

๗.๒ ทางเลือกนั้นชัดเจน ไม่ลักลั่น และผู้ใช้สามารถเข้าใจได้และเข้าถึงได้ หรือไม่

๗.๓ อะไรคือผลกระทบต่อธุรกิจ โดยเฉพาะวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม และลดภาระภาระด้วยของภาคธุรกิจลงได้อย่างไร ภาระนี้มีสองประเภท คือ one-of cost หมายถึงต้นทุนที่จะต้องมีความรู้อย่างเพียงพอในการปฏิบัติตามกฎหมาย หรือซื้อขาย เช่า เครื่องมืออาคาร ค่าที่ปรึกษากฎหมาย ค่าใช้จ่ายในการฝึกงาน และ recurring and ongoing cost หมายถึง ค่าจ้างบุคลากรและการใช้เวลา วัสดุสิ่นเปลือง ค่าการตรวจสอบค่าใบอนุญาต ค่าใช้จ่ายจากการที่จะต้องทำตามกฎหมาย เช่น ต้องใช้เวลาหรือทรัพยากรเพิ่มขึ้น

๗.๔ จะประเมินประสิทธิภาพของทางเลือกอย่างไร ถ้า可行

๗.๕ ถ้าทางเลือกนั้นจะเป็นต้องออกกฎหมายแล้ว มีบทบัญญัติในกฎหมายนั้นหรือไม่ที่จะทบทวนหรือยกเลิกตัวเองในภายหลังเมื่อเวลาผ่านไป ซึ่งอาจจะดูจากคำร้องเรียนร้องทุกข์หรือปฏิกริยาตอบกลับ ปรึกษาหารือกับผู้ได้รับผลกระทบ จัดทำรายงานของหน่วยงาน หรือมี Sunset clause หรืออีกชื่อหนึ่ง use-by-date หมายถึง กำหนดระยะเวลาการบังคับใช้ เมื่อถึงกำหนดเวลาแล้วจะทบทวนหรือยกร่างขึ้นใหม่ วิธีการนี้สามารถทำให้ลดภาระทางกฎหมายหรือลดกฎหมายที่ไม่ทันสมัยแล้วออกไปได้ sunset clause จะใช้กับมาตรการที่เป็นการฉุกเฉินหรือชั่วคราว เช่น มาตรการแก้ไขปัญหาความแห้งแล้ง เป็นต้น

๘. มาตรฐานการตรวจสอบของ RISs

ในการตรวจสอบ ORR มีหลักเกณฑ์การพิจารณา ดังนี้

๑. มีการแสดงใน RISs อย่างชัดเจนหรือไม่ว่าปัญหาพื้นฐานคืออะไร และทำไมรัฐจึงต้องเข้าไปแทรกแซงจัดการ

๒. มีการแสดงวัตถุประสงค์ ผลสัมฤทธิ์ ปลายทางเป้าหมาย ที่จะเกิดจาก การกระทำของรัฐหรือไม่

๓. ทางเลือกที่เพียงพอ รวมทั้งทางเลือกที่ไม่ต้องออกกฎหมาย

วารสารกฎหมายปกครอง

๔. ได้มีการระบุกลุ่มที่จะได้รับผลกระทบหรือไม่ เกิดผลกระทบอย่างไร จะต้องมีการประเมินผลที่จะเกิดจากธุรกิจขนาดเล็ก ถ้าเป็นไปได้ ต้องมีการแจง costs and benefits ใช้ quantitative information ถ้าเป็นไปได้

๕. รูปแบบของการรับฟังความเห็นเป็นอย่างไร ผู้เข้าร่วมมีความคิดเห็นอย่างไร รวมทั้งข้อที่ไม่เห็นชอบ ถ้าไม่ได้รับฟังความเห็น เป็นพระเหตุใด

๖. ทางเลือกระบุเหตุผลชัดเจนหรือไม่

๗. จะมีมาตรการดำเนินการตามทางเลือกนี้ได้อย่างไร และจะมีวิธีการทบทวนอย่างใดเมื่อเวลาผ่านไป

มาตรการดังกล่าว (ซึ่งก็ตรงกับ ๑ หัวข้อ ของ RISs) และที่สุดนี้หากกฎหมายเป็นการจำกัดการประกอบการหรือการแบ่งขัน เช่น มีมาตรการที่ทำให้ผู้ประกอบการรายใหม่เข้ามาได้ หรือข้อจำกัดเกี่ยวกับคุณภาพสินค้าหรือบริการ จะต้องมีการระบุ

- ประโยชน์ที่ส่วนรวมจะได้รับต้องมากกว่าต้นทุน
- เป็นทางเดียวที่จะให้รัฐบาลสามารถดำเนินการตามนโยบายนี้ได้

Part E. คำอธิบายที่เป็นพื้นฐาน (Explanatory Materials)

ส่วนนี้มีขึ้นเพื่อให้คำอธิบายต่างๆ คล้ายกับเป็นเชิงตำรา แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่คุ้นเคยต่อการจัดทำวิเคราะห์ เป็นส่วนของคู่มือที่มีความยาวมาก และเป็นคำอธิบายในเชิงเศรษฐศาสตร์พื้นฐานและกลไกหรือวิธีการที่จะให้เกิดการปฏิบัติตามกฎหมาย (compliance) และได้ให้รายชื่อหนังสือหรือเอกสารอ้างอิงที่จะช่วยในการศึกษาต่อไปไว้ด้วย ประกอบด้วยส่วนย่อยสามส่วน ดังนี้

ส่วนที่ ๑ เมื่อใดจึงจะมีความจำเป็นจะต้องมีกฎหมาย

ส่วนที่ ๒ ทางเลือกอื่นของการออกกฎหมาย

ส่วนที่ ๓ เทคนิคของการประเมินต้นทุนและประโยชน์

ในส่วนที่หนึ่งนี้ ได้อธิบายว่าการออกกฎหมายกระทำด้วยเหตุสองประการ ซึ่งอธิบายหลักเศรษฐศาสตร์ที่สำคัญ คือ

(๑) เมื่อตลาดล้มเหลว

(๒) เพื่อให้บรรลุเป้าหมายในทางสังคม เช่น ความปลอดภัยของการใช้แรงงาน แก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมที่ลดคุณภาพ หรือเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค

ตลาดล้มเหลว หมายถึง ในเชิงเศรษฐศาสตร์นั้นมีสมมุติฐานว่าเมื่อมีการแข่งขัน ก็จะทำให้การใช้ทรัพยากรได้ประโยชน์มากที่สุด ตลาดล้มเหลวเกิดจากขึ้นได้ดังนี้

(๑) เมื่อมีการผูกขาดหรือใช้อำนาจของตลาดอย่างไม่เป็นธรรม

(๒) ขาดข้อมูลข่าวสารที่เพียงพอ

(๓) เมื่อสินค้าหรือบริการเป็นสินค้าสาธารณะ (Public goods)

(๔) เมื่อมีกรณีที่เรียกว่า Externalities หรือ Spillover เกิดขึ้นในกิจกรรมของตลาด กรณีเมื่อมีการผูกขาดหรือใช้อำนาจของตลาดอย่างไม่เป็นธรรม (Monopoly and abuse of market power) เกิดขึ้นมาจากการสร้างของตลาดที่ไม่มีการแข่งขันหรือจากพฤติกรรมการผูกขาดตลาด กรณีดังกล่าวจะทำให้ราคาของสินค้าและบริการแพงกว่าราคาที่ควรเป็น และทำให้มีทรัพยากรไม่เพียงพอต่อการผลิตสินค้าหรือบริการ ความไม่มีประสิทธิภาพเช่นนี้เป็นค่าน้ำหนัก (costs) ของสังคม

อำนาจผู้ขาดเกิดขึ้นเมื่อผู้ผลิตสามารถใช้อำนาจตลาดจำกัดจำนวนผลผลิตและกำหนดราคาสูงกว่าไม่ปล่อยให้มีการแข่งขันจากผู้ผลิตรายอื่น และขวางต่อผู้ผลิตรายอื่น เพื่อมาแข่งขันและลดราคาลงในตลาด การที่มีบริษัทแห่งเดียวผลิตสินค้าหรือบริการโดยไม่มีผู้อื่นสามารถกระทำได้ก็ทำให้มีอำนาจผู้ขาดเช่นกัน การผูกขาดอาจมาจากข้อจำกัดของกฎระเบียบห้ามการแข่งขัน แต่อย่างไรก็ตาม จะต้องพิจารณาอย่างรอบคอบเนื่องจากกรณีผู้ผลิตจำนวนน้อยรายอาจไม่ใช่การผูกขาดก็ได้ ถ้าผู้ผลิตรายอื่นสามารถผลิตได้และทำให้มีการแข่งขันด้านราคายอยู่บ้าง

การจำกัดการแข่งขันสามารถทำให้เกิดอำนาจผูกขาดและจะถูกควบคุมโดยกฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้าและโดย Competition Principle Agreement (CPA) เมื่อมีการออกกฎหมายที่เป็นการจำกัดการแข่งขัน ใน RIS ต้องระบุการประเมินผลดีผลเสีย (cost-benefit) ตามหลักการดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งต้องพิจารณาทางเลือกว่าการออกกฎหมายเบี่ยงเบ้นนี้เป็นหนทางเดียวที่จะให้บรรลุวัตถุประสงค์และสังคมได้ประโยชน์ นอกจากนี้แล้วการควบคุมนี้ก็จะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ National Competition Council (NCC) อีกทางหนึ่งด้วย

การผูกขาดโดยธรรมชาติ (Natural monopoly) มีขึ้นได้เมื่อบุคคลหนึ่งสามารถผลิตสินค้าหรือบริการซึ่งผู้อื่นไม่สามารถกระทำได้ และบุคคลนั้นเองได้อาชญากรรมไปต่อตลาดกำหนดราคาขึ้นเอง

รัฐบาลสามารถที่จะป้องกันการใช้อำนาจในทางตลาดในทางที่มิชอบโดยการผูกขาดทางธรรมชาติได้โดยการกำหนดราคาสินค้าควบคุม ควบคุมผลประโยชน์ที่จะได้บุคคลนั้นจะได้รับ หรือให้บุคคลที่สามได้ประโยชน์จากการผูกขาดดังกล่าว

ผู้ประกอบการซึ่งเป็นจำนวนผู้ประกอบการข้างน้อยสามารถที่จะสร้างอำนาจในทางตลาดได้ถ้าได้รวมกันกำหนดราคา กรณีดังกล่าวนี้จะถูกควบคุมโดยกฎหมายป้องกันการผูกขาด ซึ่งในอสเตรเลียนี้จะถือว่าเป็นการขัดต่อกฎหมาย Trade Practice Act 1974

กรณีข้อมูลข่าวสารไม่เพียงพออาจทำให้ตลาดล้มเหลวได้ หากผู้บริโภคไม่ได้ข่าวสารที่ในการตัดสินใจว่าจะซื้อหรือบริโภค กรณีดังกล่าวนี้จะทำให้ผู้บริโภคไม่สามารถตัดสินใจเพื่อการบริโภคที่คุ้มประโยชน์ได้ ผู้สูงอายุหรือผู้พิการมักจะไม่มีข้อมูลที่เพียงพอสำหรับในกลุ่มผู้บริโภคนั้นหมายความว่าแต่ละกลุ่มนี้อาจต้องการข้อมูลที่แตกต่างกันได้อย่างไรก็ตามข้อมูลข่าวสารสำหรับผู้บริโภคอาจมีไม่ได้ในกรณีดังต่อไปนี้

- ไม่มีการลงทุนทางด้านข้อมูลข่าวสารเพราะว่าถ้าลงทุนครั้งหนึ่งแล้วมีความรู้สึกว่าจะเรียกเงินที่ลงทุนไปไม่ได้ เพราะจะนั่นบริษัทห้างร้านต่างๆ จึงรอให้มีบุคคลอื่นลงทุนมากกว่า

- บริษัทห้างร้านอาจจัดหาข้อมูลข่าวสารให้ไม่ได้เพราะไม่สนใจ และผู้บริโภคเห็นว่าไม่ใช่ที่ที่ดีที่สุดที่จะหาข้อมูล

- ข้อมูลข่าวสารอาจรู้ได้เมื่อใช้สอยหรือบริโภคแล้ว เช่น การรับประทานอาหารในร้านอาหาร เป็นต้น

- เป็นการยากหรือเป็นไปไม่ได้ที่จะทราบหลังจากทำการบริโภคแล้ว เช่น ผลข้างเคียงต่อสุขภาพจากการใช้ยา

เมื่อมีข้อมูลไม่เพียงพอหรือไม่สมบูรณ์ หรือผู้ผลิตมีข้อมูลที่เหนือกว่า “ตลาด” อาจจัดหาข้อมูลที่สมบูรณ์กว่าให้ เช่น ให้ผู้ผลิตต้องจัดทำประกัน (warranties) หรืออาจออกหนังสือรับรองคุณภาพ วารสารผู้บริโภค ประกันภัย ซึ่งให้ผู้บริโภคสามารถเรียนรู้ได้และให้แรงจูงใจแก่ผู้ผลิตในการให้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับคุณภาพของสินค้าและบริการ

ในกรณีที่กลไก “ตลาด” ไม่มีค่าตอบหรือค่าเดินการข้างต้นได้ รัฐต้องเข้ามาแทรกแซง รัฐอาจเป็นผู้ให้ข้อมูลได้โดยตรงหรือบังคับให้บริษัทห้างร้านต้องเปิดเผยข้อมูลรัฐจำกัดจำนวนสินค้าที่ไม่ปลดออกภัย เตือนให้กระทำตามมาตรฐาน โดยการบังคับให้ขออนุญาตหรือทำให้ผู้ผลิตขาดความเชื่อถือโดยวิธีการต่างๆ กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำ หรือ

สนับสนุนให้มีการออกกฎหมายควบคุมด้วยกันเอง (self regulation)

กรณีสินค้าหรือบริการเป็น Public goods หรือสินค้าสาธารณะ สินค้าสาธารณะหมายถึงสินค้าหรือบริการซึ่งบุคคลสามารถเข้าใช้สอยได้เมื่อต้องการ และการใช้สอยโดยคนๆ หนึ่งนั้น ไม่ได้ทำให้คนอื่นไม่สามารถเข้าใช้ได้พร้อมกัน ผู้ผลิตสินค้าสาธารณะไม่สามารถกันผู้บริโภคออกจาก การใช้ประโยชน์สินค้าเมื่อตนได้ผลิตขึ้น ไม่ว่าผู้บริโภคจะชำระราคาหรือไม่ อาจเป็นด้วยเหตุผลทางกายภาพที่ไม่สามารถกันผู้ใช้ออกไปได้ หรืออาจเป็นด้วยเหตุผลทางเศรษฐศาสตร์เองที่ทำเช่นนั้นไม่ได้

ด้วยเหตุผลดังกล่าว ทราบเท่าที่เราเชื่อว่าบุคคลอื่นมีความต้องการสินค้าและสินค้านั้นมีเพียงพอที่จะตอบสนองได้ แต่ละคนจึงไม่สละส่วนของตนเพื่อรักษาหรือทำให้สินค้าสาธารณะนั้นมีเพิ่มขึ้นได้ เพราะฉะนั้นตลาดก็จะไม่ผลิตสินค้าประเภทนี้

คู่มือได้ยกตัวอย่าง ดังนี้

ตัวอย่าง ทำไม่ตามค่าไม่ทำสินค้าสาธารณะ?

เช่นสร้างขึ้นเพื่อป้องกันน้ำท่วมและความเสียหายที่เกิดกับบ้านเรือน เมื่อสร้างขึ้นมาแล้ว เชื่อนไม่สามารถเลือกปักป้องบ้านหลังหนึ่งหลังได้จากน้ำท่วมและปล่อยให้บ้านหลังอื่นเกิดความเสียหายได้ ซึ่งหมายความว่าเชื่อนให้บริการ (Service) ป้องกันน้ำท่วมแก่ทุกบ้านและทุกคนที่อยู่อาศัยบริเวณนั้น ไม่ว่าคนนั้นจะต้องเสียค่าสร้างเชื่อนหรือไม่ก็ตาม ตามตัวอย่างนี้เข้าของบ้านแต่ละหลังเข้าใจและต้องการให้เข้าของบ้านบางหลังจ่ายเงิน (ซึ่งบางครั้งเรียกว่า ‘free rider’) ถ้าเข้าของบ้านทุกหลังมีความคิดเห็นทำงานเดียวกัน ก็เป็นไปได้ว่าเชื่อนคงจะไม่ถูกสร้างขึ้นแม้ว่าเป็นไปเพื่อประโยชน์ของชุมชนก็ตาม

ตัวอย่างของสินค้าสาธารณะ เช่น ประภาคร การป้องกันประเทศ การติดตั้งไฟ เพื่อให้ความสว่างแก่ถนนหนทาง แต่บางอย่างก็อาจไม่ใช่สินค้าสาธารณะเสมอไป เช่น ชายหาด หรือสวนสาธารณะ สถานที่ดังกล่าวที่ทุกคนอาจเข้าถึงและใช้สอยได้โดยไม่เสียค่าใช้จ่ายหรือต้องมีการลงทะเบียน แต่ในบางแห่งการเข้าใช้ชายหาดหรือสวนสาธารณะโดยบุคคลหนึ่งก็อาจทำให้ประโยชน์ใช้สอยของคนอื่นลดลงก็ได้หรือไม่อาจใช้พร้อมกันได้

ตัวอย่างอื่นเช่น ทรัพยากรส่วนรวมที่ไม่มีผู้ใดเป็นเจ้าของส่วนตัว ซึ่งมีการใช้สอยอย่างฟุ่มเฟือย (Overuse) เกิดขึ้นได้ ถ้าไม่มีข้อจำกัดการใช้หรือไม่มีการคิดเงินการใช้ การใช้ทรัพยากรดังกล่าวก็จะมีอย่างมาก และแต่ละคนก็จะไม่มีแรงจูงใจความรู้สึกว่าตน

สารสารกษาพยาบาล

ต้องส่งงานรักษาเนื่องจากเห็นว่าคนอื่นก็เข้าใช้สอยได้ เช่น กัน ตัวอย่างสินค้า เช่นนี้ เช่น ปลาในลำน้ำหรือป่าไม้ ซึ่งไม่มีผู้ใดเป็นเจ้าของครอบครอง

การกระทำการของรัฐบาลที่เข้าแทรกแซงเป็นไปเพื่อให้แน่ใจว่าสินค้าสาธารณะจะต้องมีใช้ รัฐบาลอาจเป็นผู้ผลิตหรือจัดหาสินค้านั้นเอง (เช่น สถานสาธารณูปโภคหรือการป้องกันประเทศ) หรือมอบหมายให้ภาคเอกชนดำเนินการ หรือทางเลือกอื่น รัฐอาจสร้างทรัพย์สิน (property rights) เช่น เครื่องหมายการค้า (trademark) หรือลิขสิทธิ์ (copyright) เพื่อชุบเชิดภาคเอกชนให้ผลิตสินค้าหรือบริการสาธารณะ หรือรัฐบาลออกกฎหมายเพื่อควบคุมการใช้สอยเพื่อให้ทรัพยากรนั้นมีอยู่ตลอดไป (sustainable)

กรณีของ External costs and benefits (externalities) สิ่งนี้เกิดขึ้นเมื่อการทำกิจกรรมระหว่างคู่สัญญาทำให้เกิดประโยชน์ (benefits) (ซึ่งตนไม่ได้ลงทุน) หรือทำให้เกิดต้นทุน (costs) (ซึ่งไม่ได้รับการชดเชย) แก่คนอื่นที่ไม่ได้มีส่วนกับกิจกรรมนั้น

ต้นทุนหรือประโยชน์รวมในทางสังคมหรือเศรษฐกิจที่เกิดแก่ชุมชนในกิจกรรมนั้น มาจากผลกระทบของต้นทุนหรือประโยชน์ของเอกชนจากการเกี่ยวข้องกับกิจกรรม รวมกับประโยชน์หรือต้นทุนภายนอกของสังคมและเศรษฐกิจที่เอกชนไม่ได้เกี่ยวข้องกับกิจกรรมนั้น

ประโยชน์หรือต้นทุนส่วนเกิน (Externalities) นี้เอกชนจะไม่นำมาคิดเป็นส่วนหนึ่งของการตัดสินใจของตน และกระทบอย่างมาก (เมื่อมีต้นทุนภายนอก-external cost) หรือน้อยมาก (เมื่อได้ประโยชน์-external benefits) ต่อกิจกรรมของชุมชน

ตัวอย่าง

External costs

บริษัทแห่งหนึ่งปล่อยน้ำเสียลงแม่น้ำลำคลองทำให้ปลายและบริเวณป่าไม้ได้ การทิ้งน้ำเสียและปลายน้ำเสีย เป็น External costs ของบริษัท เนื่องจากบริษัทไม่ต้องใช้ค่าเสียหายที่เกิดขึ้น ต้นทุนวิเคราะห์การผลิตของบริษัทไม่ได้รวมถึงต้นทุนที่เกิดขึ้นจากน้ำเสียและทำลายป่า ซึ่งต้นทุนนี้สังคมโดยส่วนรวมต้องเป็นผู้ลงทุน ขณะนี้โดยมุ่งมองของสังคม ต้นทุนรวมการผลิตของบริษัทและการเท้น้ำเสียจะต้องรวมทั้งต้นทุนการเท้น้ำเสีย (private costs of the firm) และความเสียหายที่เกิดขึ้นกับแม่น้ำและป่า (external costs) ด้วย

External benefits

การสร้างภูมิคุ้มกันจากโรคติดต่อ ประโยชน์รวมที่สังคมและทุกคนจะได้รับจะมาจากการที่ทุกคนได้รับการฉีดวัคซีนแล้ว

ในบางครั้งกลไกตลาดทำการลด Externalities ได้ โดยเฉพาะผู้ได้รับผลกระทบเป็นกลุ่มน้อยและสามารถทำความตกลงกันเองโดยสมัครใจได้ ตัวอย่าง โรงงานปล่อยของเสียงแม่น้ำอาจทำความตกลงกับอุตสาหกรรมขับปลาเพื่อลดพิษและให้มีความปลอดภัยในระดับที่ยอมรับได้ แต่เมื่อกลุ่มผู้ที่ได้รับผลกระทบมีจำนวนมาก การตกลงโดยสมัครใจอาจไม่ได้ กรณีเช่นนี้รัฐบาลต้องเข้ามาแทรกแซงควบคุม

ในกรณีที่มี Negative externalities รัฐบาลอาจห้ามการกระทำ กำหนดกฎหมายหรือค่าธรรมเนียม กำหนดความปลอดภัยขั้นต่ำ หรือสร้างทรัพย์สินทางปัญญาซึ่งซื้อขายได้ (tradable property rights)

ในกรณีที่มี Positive externalities รัฐบาลอาจให้การอุดหนุนแก่กิจกรรมนั้น ประกาศว่ากิจการนั้นต้องดำเนินการต่อไป หรือสร้างทรัพย์สินทางปัญญาซึ่งผู้ทำให้เกิดประโยชน์ positive externalities จะได้รับการชดเชย ระบบทรัพย์สินทางปัญญายังจะช่วยทำให้เกิดความเรียบร้อยและช่วยกระจายรายได้

ส่วนที่สอง รูปแบบและทางเลือกของการออกกฎหมาย

ที่ผ่านมารัฐจะเป็นผู้ออกกฎหมายติกับบังคับ ต่อมาก็ได้หมายความใหม่ ทางเลือกใหม่ เพื่อลดค่าใช้จ่ายได้ และมีความยืดหยุ่น และมีประสิทธิภาพมากกว่าการบังคับโดยรัฐ (Prescriptive regulation) คู่มือได้เสนอรูปแบบและทางเลือกของการบังคับการตามกฎหมายซึ่งได้กล่าวไว้ข้างต้นแล้ว แต่ได้อธิบายเพิ่มเติมอีก ดังนี้

รูปแบบของกฎหมายและทางเลือกอื่น

รูปแบบของการบังคับ

- self-regulation
- quasi-regulation
- co-regulation
- explicit government regulation

ทางเลือกอื่น

- ไม่กระทำการใดเลย
- การให้ข้อมูลข่าวสารและการประชาสัมพันธ์
- การใช้กลไกตลาด รวมทั้งมาตรการทางภาษีหรือการเก็บค่าธรรมเนียม
- การสร้างทรัพย์สินทางปัญญาซึ่งสามารถสร้างมูลค่าได้ (Tradable property right หรือ marketable right)

วารสารกฎหมายปัจจุบัน

- การกำหนดวิธีการปฏิบัติ (Code of practice)
- การกำหนดมาตรฐาน (Standard)

ในทุกกรณีจะต้องมีมาตรฐานการดังต่อไปนี้ประกอบด้วย คือ

- การปฏิบัติของทางราชการที่เรียนง่าย และไม่มีขั้นตอนมากนัก
- มีความยืดหยุ่น
- มีประสิทธิภาพและเป็นธรรม

และในบางกรณีอาจใช้เครื่องมือหลายอย่างข้างต้นผสมผสานกันก็ได้
การเลือกรูปแบบของการบังคับ มีระดับดังนี้

๑. Self-regulation (การออกกฎระเบียบควบคุมกันเอง)

ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมออกกฎเกณฑ์ (rules) หรือจัดทำประมวลข้อปฏิบัติ (code of conduct) บังคับใช้กันเอง ในบางกรณีรัฐบาลอาจเข้าไปช่วยดำเนินการแต่ก็โดยมีขอบเขตจำกัด เช่น ให้ข้อมูลข่าวสาร เป็นต้น

รัฐบาลกำหนดเป็นทางปฏิบัติที่สำคัญว่า การออกกฎระเบียบควบคุมกันเอง ควรเป็นวิธีการแรกที่ควรกระทำการประเมินข้อเสนอของ RISs

Self-regulation หมายความว่า อุตสาหกรรมและสมาคมผู้ประกอบการตกลงร่วมกันจัดทำข้อปฏิบัติระหว่างกัน ข้อตกลงนี้อาจเป็นประมวลทางปฏิบัติหรือประมวลข้อปฏิบัติ (code of practice or conduct) วิธีการนี้นิยมใช้ในระหว่างกลุ่มผู้ประกอบอุตสาหกรรมหรือผู้อยู่ในภาคการเงิน

ในบางกรณีการออกข้อบังคับกันเองนี้ได้กล้ายเป็นการปกป้องประโยชน์ของผู้ประกอบการกลุ่มนี้และกีดกันกลุ่มอื่น หรือกีดกันผู้ประกอบการรายใหม่ที่จะเข้าสู่ตลาดกำหนดราคา หรือจำกัดการแข่งขันทางการค้า หรือแม้แต่เพื่อหลีกเลี่ยงความจำเป็นที่จะต้องมีกฎหมายที่ด้วย

การกำหนดมาตรฐานขึ้นต่ำก็อาจลดโอกาสของผู้บริโภคที่จะเลือซื้อสินค้าราคาต่ำหรือมีคุณภาพไม่สูงนักได้

การใช้มาตรการให้กำหนดข้อบังคับระหว่างกันนี้จะมีข้อด้อยที่ตามมา คือ การบังคับให้เป็นไปตามข้อบังคับและการเขื่อถือในระหว่างสมาชิก เนื่องจากข้อกำหนดที่กำหนดกันขึ้นขาดสภาพบังคับทางกฎหมาย ในกรณีเช่นนี้ Free-raiders นักเป็นผู้ได้รับ

การควบคุมคุณภาพของกฎ :
กรณีศึกษาจากการจัดทำคู่มือการออกกฎหมายอสเตรเลีย (A Guide to Regulation)

ประโยชน์โดยที่ตนเองไม่ได้เป็นสมาชิก อย่างไรก็ตาม สมาชิกก็ยังสามารถที่จะหาหนทางหรือวิธีการใหม่ในการบังคับการกันเองได้

๒. Quasi-regulation

หมายถึงกฎหมายหนึ่ง เครื่องมือหรือมาตรฐานซึ่งรัฐบาลแทรกแซงให้ผู้ประกอบการปฏิบัติตามไม่ใช่ในรูปแบบที่เป็นกฎหมายบังคับที่ออกโดยทางราชการ ตัวอย่าง เช่น ทางราชการรับรองประมวลวิธีปฏิบัติหรือรายงานธรรมของผู้ประกอบการ การที่ทางราชการจัดทำคำแนะนำหรือข้อควรกระทำ ข้อตกลงระหว่างผู้ประกอบการและรัฐบาล และการจัดทำมาตรฐานความน่าเชื่อถือของประเทศ (national accreditation schemes) เป็นต้น

การที่ทางราชการเข้ามายield ใจว่า Quasi-regulation ไม่ว่าโดยการให้คำรับรอง การมีตัวแทนของทางราชการเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการควบคุมดูแลการบังคับใช้ ให้การสนับสนุนเงินทุนหรือให้การช่วยเหลืออื่น จะสามารถช่วยให้ภาคผู้ประกอบการยอมรับการปฏิบัติตามได้

Quasi-regulation และ Self-regulation มีข้อดีที่ทำให้มีความยืดหยุ่นและทำให้เกิดความรับผิดชอบ (responsiveness) ซึ่งต้นทุนการบังคับการทางกฎหมายของฝ่ายทางราชการจะมีน้อย มีความร่วมมือระหว่างทางราชการและผู้ประกอบการ โดยเฉพาะในกรณีที่ผู้ประกอบการต้องการเริ่มตั้งใจขึ้นใหม่ การเชื่อฟังปฏิบัติตามในระหว่างสมาชิกนั้นจะเกิดขึ้นได้เมื่อกฎเกณฑ์นั้นต้องมีความชัดเจนและยกร่างขึ้นในระหว่างผู้เชี่ยวชาญของผู้ประกอบการ นอกจากนี้แล้ว Quasi-regulation ยังทำให้เกิดการปฏิบัติตามโดยรวมเร็วเมื่อมีการสร้างสิ่งใหม่ มีต้นทุนในการบวนการโดยแบ่งคัดค้านหรือหาข้อขัดแย้งกัน แต่โดยที่สมาชิกได้ประโยชน์ จะมีการสนับสนุนทางด้านทุนด้วยความสมัครใจ

ตัวอย่างที่ ๑ Electronic Fund Transfer (EFT) Code of Conduct

EFT Code ได้กำหนดขึ้นในปี ๑๙๘๖ ใช้กับธุกรรมการโอนเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งตัวแทนผู้ประกอบการ ผู้บริโภค และรัฐบาล ได้ร่วมกันจัดทำและได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลกลาง

ในประมวลฯ ได้กำหนดให้ผู้ให้บริการต้องแจ้งผู้บริโภคให้ชัดเจนเกี่ยวกับข้อสัญญา และเงื่อนไขการใช้ ใบแจ้งจำนวนเงินที่ต้องส่งให้ผู้บริโภค เว้นแต่ผู้บริโภคไม่ต้องการแจ้งตัวเลขในบัญชีอย่างน้อยทุกหกเดือน และเงื่อนไขบทบังคับในกรณีที่ลูกค้ากระทำการฝ่าฝืนข้อตกลง

วารสารกฎหมายปกครอง

ประมวลข้อปฏิบัตินี้ได้มีการทบทวนแก้ไขหลายครั้ง และมีการประเมินและให้คำแนะนำจากทางราชการ ประมวลนี้จะได้รับการตรวจสอบโดยคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์ฯ และทบทวนแก้ไขให้ทันสมัยเสมอ

ตัวอย่างที่ ๒ The National Code of Practice for the Construction Industry

ประมวลทางปฏิบัติฉบับนี้เขียนขึ้นโดย Australian Procurement and Construction Council โดยการปรึกษาหารือกับ Departments of Labour Advisory Committee และออกประกาศโดย Ministry for Workplace Relations and Small Business ในเดือนกันยายน ๑๕๕๗

ในประมวลฯ ได้กำหนดมาตรฐานทางด้านจริยธรรม ความสัมพันธ์ของผู้ประกอบการ สุขภาพและความปลอดภัยของผู้เกี่ยวข้องในการการก่อสร้าง บทบังคับถ้ามีการฝ่าฝืน ซึ่งอาจถูกตัดสิทธิใบงานส่วนหรือทั้งหมดจากการรับงานก่อสร้างจากรัฐ และประกาศรายงานไปยังหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง

นอกจากนี้รัฐบาลกลางและรัฐต่างๆ ได้ให้การรับรองว่ารัฐในฐานะลูกค้ารายใหญ่ ของกิจการก่อสร้างดังกล่าวจะให้การสนับสนุนเพื่อให้เกิดประโยชน์และผลลัพธ์สูงสุด และจะจัดมาตรการอื่นๆ เพื่อพัฒนาการประกอบกิจการเพื่อให้มีมาตรฐานและสามารถแข่งขันในระดับระหว่างประเทศได้

ตัวอย่างที่ ๓ ANZFA Code of Good Manufacturing Practice for the Production of gluten-free and low gluten foods

สืบเนื่องจากการรักษาโรคอันเนื่องมาจากการปั่นหางของสาร gluten ในอาหาร จึงได้มีการจัดทำ Australian Foods Standard Code กำหนดนิยามของ gluten-free และ low gluten food ประมวลดังกล่าวซึ่งได้กำหนดเงื่อนไขการเรียกร้องความเสียหายและการให้ติดฉลากบนตัวสินค้า

ประมวลนี้ไม่เป็นการบังคับ แต่ต้องการให้เป็นกฎหมายระหัวงผู้ประกอบการ

๓. Co-regulation

หมายถึงการที่ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมได้พัฒนาและจัดทำข้อตกลงของตนเอง แต่รัฐเข้ามาให้การรับรองออกแบบหมายให้ เพื่อให้ข้อตกลงนั้นมีผลใช้เป็นกฎหมายได้ ซึ่งเป็นที่รู้จักวิธีการนี้ว่า ‘Underpinning of code or standards’ ในกฎหมายบางฉบับอาจกำหนดมาตรฐานไว้เป็นการบังคับ แต่ข้อบังคับของผู้ประกอบการนี้ก็สามารถแก้ไขมาตรฐาน

การควบคุมคุณภาพของกฎหมาย :
กรณีศึกษาจากการจัดทำกฎหมายของการออกกฎหมายของอสเตรเลีย (A Guide to Regulation)

ที่กฎหมายกำหนดได้ แต่ในกฎหมายเองมีบทบัญญัติกำหนดด้วยว่าถ้าผู้ประกอบการไม่กำหนดขั้นทางราชการจะดำเนินการกำหนดอย่างไร

แม้ว่าโดยปกติแล้ว Co-regulation จะจัดทำโดยภาคผู้ประกอบการ ใน RISs ก็ต้องให้เหตุผลและแจ้งไว้ด้วยว่าเป็นวิธีการที่ดีที่สุดที่ได้เลือก และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้หารือกับผู้ประกอบการในการจัดทำแนวทางดังกล่าวแล้ว

ตัวอย่าง Telecommunications consumer protection regime

กฎหมายเกี่ยวกับการประกอบกิจการ โทรคมนาคมฉบับใหม่กำหนดว่าผู้ประกอบการจะต้องจัดทำและบังคับใช้ประมวลจริยธรรมเพื่อการให้ความคุ้มครองผู้บริโภคในการกรณีการรับคำร้องเรียนและการแจ้งค่าใช้จ่ายการใช้โทรศัพท์

หากผู้ประกอบการไม่สามารถจัดทำประมวลจริยธรรมได้อย่างเพียงพอ Australian Communications Authority (ACA) มีอำนาจร้องขอให้ผู้ประกอบการจัดทำภายในเวลาที่กำหนด หรือรัฐอาจจัดทำประมวลเพื่อให้ผู้ประกอบกิจการปฏิบัติตาม การปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมอาจจะไม่เป็นการบังคับ แต่ ACA สามารถที่จะสั่งการในบางเรื่องให้ผู้ที่เกี่ยวข้องกระทำการตามได้

ข้อดีและข้อเสียของ Self-regulation หรือ Quasi-regulation และ Co-regulation
ข้อดี

- ต้นทุนการบริหารของรัฐต่ำ เพราะผู้ปฏิบัติออกกฎหมายและบังคับใช้กันเอง
- ผู้ประกอบการมีต้นทุนในการปฏิบัติการต่ำ เช่นกัน
- มีการคิดค้นวิธีการใหม่ๆ เพื่อให้ปฏิบัติตามและบังคับการ
- มีการออกกฎหมายเฉพาะหมายสำหรับแต่ละเรื่อง
- ทำให้ข้อมูลข่าวสารเคลื่อนไหวและสามารถสื่อความกันได้ดีเนื่องจากต้องมีการทำความเข้าใจร่วมกัน

- ทำให้เกิดความเชื่อมั่นและยอมรับปฏิบัติการตาม เนื่องจากกฎหมายนี้กำหนดโดยผู้ประกอบการด้วยกันเอง ไม่ได้กำหนดโดยรัฐ
 - มีความยืดหยุ่น มีความรับผิดชอบ และรวดเร็วในการปรับปรุงแก้ไข
 - รับผิดชอบต่อความต้องการของผู้บริโภคโดยตรง เนื่องจากจะได้ข้อมูลมาจากการผู้บริโภค เช่น จากการร้องเรียนโดยตรง
 - เมื่อมีการเสนอสินค้าใหม่ สู่ตลาด จะสร้างความเชื่อมั่นต่อสังคม ให้ว่าจะมีการปฏิบัติตามข้อตกลง

วารสารกฎหมายปกครอง

ข้อเสีย

- เป็นการสร้างข้อจำกัดการแข่งขัน (เช่น อุปสรรคการเข้าถึง จำกัดการโฆษณา ข่าวสารซึ่งรักษาไว้ระหว่างสมาชิก ร่วมกันกำหนดราคาระหว่างสมาชิก เป็นต้น)

- ธุรกิจบางส่วนไม่ยอมปฏิบัติตาม

- การบังคับการไม่มีประสิทธิภาพ ถ้าสมาชิกไม่ยอมปฏิบัติตาม

- ลดทางเลือกของผู้บริโภค

- บั่นทอนความคาดหวังของรัฐบาลหรือของผู้บริโภค ถ้าบางธุรกิจไม่ยอมปฏิบัติตาม

เป็นเจ้มงวด

- ทำให้สับสนว่าในที่สุดแล้วจำเป็นต้องมีกฎระเบียบอย่างเป็นทางการ หรือไม่

- ภาคธุรกิจอาจไม่มีทรัพยากรและความสามารถที่จะพัฒนาหรือดำเนินการให้เป็นไปตามแผนที่รัฐบาลต้องการ ได้

ความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นได้จาก Quasi-regulation

- ทำให้เข้าใจว่ารัฐบาลขาดความแน่นอนในทางเลือกหรือการบังคับการกำหนด

- ให้อำนาจดูแลพินิจแก่ผู้บังคับกฎ (regulators) อย่างมาก ซึ่งในบางครั้งก็กล้าย

เป็นเจ้มงวด

- มีโอกาสสร้างภาระแก่ผู้ประกอบการ ได้เช่นกัน และอาจเป็นต้นทุนในการผลิต

- ผู้ประกอบการขนาดเล็กไม่มีทรัพยากรและผู้เชี่ยวชาญที่จะดำเนินการตามกฎ

ระเบียบ และกลัวการฟ้องร้อง

- หาข้อมูลได้ยากกว่ากฎหมาย

๔. การออกกฎหมายโดยรัฐบาลบังคับใช้อ้างชัดแจ้ง (Explicit government legislation)
มีลักษณะ ๓ ประการ ดังนี้

- ต้องการที่จะเปลี่ยนแปลงการกระทำการหรือพฤติกรรมของกลุ่มนบุคคลหรือบุคคลโดยกำหนดกฎหมายที่บังคับ

- ต้องการให้พนักงานเจ้าหน้าที่เป็นผู้ตรวจสอบ (inspectors) หรือควบคุมติดตาม

- ต้องการกำหนดโทษการไม่ปฏิบัติตาม

วิธีการดังกล่าวเนี่ยจะทำให้เกิดความมีความชัดเจนแน่นอน (certainty) ครอบคลุม ผู้ประกอบการในกิจการที่ควบคุมทุกราย เนื่องจากกฎหมายลักษณะบังคับใช้เป็นการทั่วไป และ มีประสิทธิภาพมากที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับเครื่องมืออื่น เนื่องจากมีสภาพบังคับใช้เป็น

กฎหมาย (legal sanctions) จะใช้ในกรณีความเสี่ยงหรือผลกระทบต่อสังคมสูง (high risks และ high impact public issues) และในบางสถานการณ์อาจมีต้นทุนการบังคับใช้กฎหมายมาก สถานะของกฎหมายที่มีความซัดเจนแน่นอน นอกจากนี้แล้วการออกกฎหมายจะได้รับการตรวจสอบจากรัฐสภาและเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลในการออกกฎหมายถึงความชอบด้วยกฎหมาย อีกทั้งในกรณีที่มีข้อเดียดังนี้

- จะกล่าวเป็นมาตรฐานที่แข็งตัวและขาดความยืดหยุ่น ซึ่งหมายความว่าไม่สามารถปรับใช้กับบางสถานการณ์เมื่อเวลาเปลี่ยนไปได้ และขัดขวางต่อความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีและการประดิษฐ์สิ่งใหม่

- เมื่อเวลาผ่านไปจะทำให้เกิดความเคลื่อนยิงต้องสร้างกฎหมายขึ้นบังคับต่อๆ อกไปมากขึ้น เช่น แก้ไขข้อบังคับใหม่เพื่อให้ทันกับสถานการณ์หรือเพื่ออุดช่องว่างที่ข้อบังคับเดิมไม่ไว้ทำให้มีกฎหมายเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก

- ต้องใช้เวลาในการยกร่างและประกาศใช้

- ไม่เหมาะสมกับบริการบางอย่างที่มีความซับซ้อนมากๆ เช่น กรณีที่ต้องมีผู้ประกอบวิชาชีพเข้ามาเกี่ยวข้องมาก

- มักถูกมองจากทัศนคติของบุคคลภายนอกว่าซับซ้อนและเข้าใจยาก ซึ่งนำไปสู่การไม่ยอมปฏิบัติตาม

- ใช้งบประมาณของรัฐในการจัดทำสูง และไม่แน่ว่าจะต้องใช้เพิ่มอีกเท่าใด เมื่อเปรียบเทียบกับวิธีการอื่นแล้วแล้วใช้งบประมาณจากภาคเอกชนทั้งสิ้น

- ต้นทุนการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายจะสูงเนื่องจากจะมีการสะท้อนกลับมาว่าไม่ยอมรับการปฏิบัติตามกฎหมาย

- มีต้นทุนและเวลาในการดำเนินการฟ้องร้องดำเนินคดี ซึ่งจะทำให้ผู้ไม่มีรายได้เพียงพอไม่อาจเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้

เทคนิคการเลือกการบังคับการที่ดีที่สุด ขึ้นกับลักษณะของความเสี่ยงหรืออันตรายต่อสังคม ความรุนแรงของปัญหา ธรรมชาติของผู้ประกอบการที่เข้ามาเกี่ยวข้อง ความต้องการที่ให้มีความยืดหยุ่นหรือความซัดเจนของกฎหมาย และความพร้อมของทรัพยากร

ทางเลือกแทนการออกกฎหมาย

ในส่วนนี้ของคู่มือจะอธิบายรายละเอียดขยายความข้างต้นถึงมาตรฐานการที่จะนำมาทดสอบการออกกฎหมายได้ เริ่มตั้งแต่การไม่ดำเนินการโดยเลย การให้ข้อมูลข่าวสาร ฯลฯ จนถึงการสร้างมาตรฐาน ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

๑. ไม่ดำเนินการใดเลย (No specific action) แต่จะปล่อยให้เป็นไปตามกลไกของ

ตลาด

๑.๑ ให้ตลาดเป็นผู้บังคับจากกลไกตัวบทกฎหมายที่มีอยู่ เช่น กฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดทางแพ่ง ความรับผิดตามกฎหมายประกันภัย เป็นต้น

๑.๒ เป็นไปได้ว่าแม้ว่าจะมีกฎหมายบังคับใดๆ ก็ตาม แต่ก็ไม่อาจแก้ปัญหาได้เนื่องจากสถานการณ์จะแก้ปัญหาโดยตนเอง เช่น สถานการณ์ของตลาดเปลี่ยนแปลงไป หรือเกิดจากความเข้าใจผิด หากรัฐแทรกแซงอาจทำให้เกิดปัญหาในส่วนอื่นตามมาก็ได้ หรือต้องใช้งบประมาณในการแก้ปัญหาที่จะตามมาอีกมากกว่า

๑.๓ บางกรณีปัญหาอาจมาจากการกระทำการของรัฐบาลเอง กรณีเช่นนี้ควรต้องยกเลิกกฎหมายนั้น ทำให้กฎหมายง่ายขึ้น หรือแก้ไขใหม่เพื่อบรรจุปัญหาออกไป เพราะจะนั้นหน่วยงานของรัฐต้องดูว่ากฎหมายที่มีอยู่แล้วยังคงใช้ได้หรือไม่

๑.๔ กฎหมายที่ออกแบบมาเพื่อลดความเสี่ยง ถ้าประชาชนต้องเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการด้วยตนเองและต้องใช้จ่ายเงินแล้ว ควรต้องพัฒนาแรงจูงใจเพื่อให้ประชาชนแก้ไขปัญหาของตน ด้วยการที่ให้ประชาชนเข้าถึงการเรียนรู้ทางกฎหมายได้ ประชาชนก็จะปักปื่นผลประโยชน์ของตนมากกว่ารอให้ฝ่ายพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นผู้ดำเนินการให้ ดังตัวอย่างกฎหมายประกันภัยที่ให้ผู้ประกอบการและผู้บริโภคสามารถริหารจัดการกับความเสี่ยงโดยตนเองได้ รัฐจึงเพียงแต่สนับสนุนระบบการประกันเพื่อคุ้มครองบุคคลบางประเภท เช่น ผู้บริโภค หรือให้ผู้ประกอบการที่ต้องมาขออนุญาตต้องจัดหากการประกันภัยเป็นเงื่อนไขในการออกใบอนุญาต

๒. การให้ข้อมูลข่าวสารแทนการออกกฎหมาย (Information and education campaigns)

กรณีดังกล่าววนี้เป็นการปรับปรุงประสิทธิภาพของข้อมูลข่าวสาร เพื่อทำให้ผู้บริโภคสามารถตัดสินใจได้โดยมีข้อมูลที่ถูกต้อง และมีทางเลือกการตัดสินใจซึ่งไม่ใช่เสนอทางเลือกทางเดียว มาตรการนี้จะไม่ได้สร้างภาระผูกพันทางกฎหมายแก่ผู้ที่เกี่ยวข้อง แต่จะทำให้บรรลุเป้าหมายได้โดยการให้ความรู้หรือการแนะนำ และจะมีประสิทธิภาพมากหากต้องการให้เกิดความเปลี่ยนแปลงแก่ผู้ที่ไม่เคยรู้ข้อมูลมาก่อนเลย เพราะโดยธรรมชาติแล้วบุคคลจะตระหนักถึงปัญหาและหาทางแก้ปัญหาของตนเองได้

การให้ความรู้หรือข่าวสารกระทำได้โดยวิธีการ เช่น บังคับให้ผู้ประกอบการเปิดเผยข้อมูลที่เกี่ยวข้อง หรือรัฐรวมรวมข้อมูลเองและเผยแพร่สู่สาธารณะ

๓. การใช้เครื่องมือของตลาด (Market based instruments) เช่น ภาษีอากร การอุดหนุนทางการเงิน หรือการเก็บค่าธรรมเนียม เป็นต้น

มาตรการนี้เป็นการใช้แรงจูงใจในทางเศรษฐศาสตร์มาเป็นเครื่องมือในการเปลี่ยนพฤติกรรม เครื่องมือเหล่านี้มีประสิทธิภาพดีกว่าการออกกฎหมายที่เป็นข้อห้าม (descriptive regulation) เพราะสามารถทำให้แต่ละบุคคลสามารถคำนวณผลได้ผลเสียของตนเองได้ และมีข้อสังเกตว่าผลลัพธ์ที่ได้มักจะไม่แน่นอนเท่ากับการออกกฎหมาย

กลไกของมาตรการนี้จะสร้างต้นทุนหรือลดต้นทุนได้ เช่น การขึ้นภาษีย่อมเป็นการปรามหรือยับยั้งการกระทำ ส่วนการให้เงินอุดหนุนก็เป็นการสนับสนุนและสร้างแรงจูงใจให้กระทำ ตัวอย่างมาตรการนี้ เช่น การเก็บภาษีจากการปล่อยมลภาวะ การให้เงินอุดหนุนแก่การศึกษา หรือการค่าธรรมเนียมการใช้ทรัพยากรน้ำ เป็นต้น แต่จะมีข้อสังเกตว่าจะหาระดับสมดุลของความพอด้วยาก จึงจะเห็นได้ว่าในทางปฏิบัติของการกำหนดค่าธรรมเนียมจึงค่อยๆ เพิ่มอัตรา เพราะเป็นการยกที่จะประเมินระดับค่าธรรมเนียมที่เหมาะสม และควรที่จะให้ตลาดค่อยๆ ปรับตัวเอง

๔. การสร้างทรัพย์สิทธิ์สามารถแลกเปลี่ยนได้ (Tradable property rights หรือ marketable rights)

มาตรการนี้เป็นการที่รัฐอนุญาตให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งมีสิทธิในทรัพย์สิน เช่น จากทรัพยากร ซึ่งสามารถนำไปซื้อขายในตลาดได้

ตัวอย่าง Tradable permit ได้แก่ ในอนุญาตทำให้เกิดมลภาวะแก่น้ำหรืออากาศ เนื่องจากไม่สามารถที่จะลดมลภาวะให้เหลือในระดับไว้มลภาวะได้ เพราะเนื่องจากต้นทุนสูง เมื่อเทียบกับผลผลิตและการสูญเสียแรงงาน จึงกำหนดเพดานที่ให้สามารถผลิตมลภาวะได้ เมื่อกำหนดระดับแล้วจะออกใบอนุญาตซึ่งทำให้ผู้ถือใบอนุญาตสามารถผลิตมลภาวะของระดับมลภาวะที่ยอมได้รวมทั้งหมดได้ และในกรณีที่ผู้ผลิตรายใดเห็นว่าตนสามารถที่จะมีต้นทุนการลดมลภาวะได้ดีกว่าก็อาจนำออกขายใบอนุญาตส่วนเกินนั้นได้

๕. ประมวลกฎหมายหรือทางปฏิบัติ (Code of conduct/practice)

ประมวลอาจเป็นการบังคับหรือสมัครใจได้ (ด้วยกฎหมายเข้ามาช่วยสนับสนุน หรือให้การรับรองแล้ว ประมวลก็จะกลายเป็น quasi-regulation) ตัวอย่างได้แก่ การสมัครเข้าเป็นสมาชิก การกำหนดมาตรฐานกระบวนการผลิต การให้บริการหรือผลิตสินค้า วิธีพิจารณาคำร้องเรียน ประโยชน์ก็คือ สามารถสร้างให้เหมาะสมกับกิจการได้ แก้ไขเร็ว และง่ายต่อการตรวจสอบคุณภาพ

วารสารกฎหมายบังคับ

๖. การกำหนดมาตรฐาน (Standard) “ไม่ว่ามาตรฐานสมัครใจหรือถูกบังคับโดยกฎหมาย มาตรฐานมีสามประเภท ดังนี้

- Principle-based
- Performance-based
- Prescriptive

กรณีของ Principle-based standard เป็นการกำหนดวัตถุประสงค์โดยวางแผนหลักการอย่างกว้างและปล่อยให้มีการตีความตามสถานการณ์

กรณี Performance-based standard เป็นการระบุโดยเจาะจงถึงผลลัพธ์ที่ต้องการแต่ยอมให้สามารถพิจารณาเส้นทางที่จะไปสู่เป้าหมายอย่างใดก็ได้

กรณี Prescriptive standard จะกำหนดรายละเอียดทางเทคนิคทุกขั้นตอนที่ต้องกระทำ

ในคู่มือได้ให้ข้อสังเกตว่า เมื่อมีมาตรฐานแล้วต้องไม่ยินยอมให้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลง เว้นแต่ว่ามีความจำเป็น และการแก้ไขมาตรฐานไม่ควรเป็นไปโดยอัตโนมัติ การอ้างอิงมาตรฐานต้องอ้างอย่างชัดเจนและตรงตามที่กำหนด เช่น ชนิด ลักษณะ และวันที่ที่มาตรฐานขึ้นเมื่อใดด้วย

ส่วนที่ ๓ วิธีการและเทคนิคการคำนวณต้นทุนและประโยชน์ (Costs and benefits assessment)

นักเศรษฐศาสตร์จะใช้เครื่องมือวิเคราะห์ที่เรียกว่า Cost-benefit Assessment (CBA) ซึ่งพิจารณาประโยชน์รวม (total benefit) เปรียบเทียบกับต้นทุนรวม (total cost) แต่วิธีการของนักเศรษฐศาสตร์นี้ไม่ได้หมายความว่าเป็นทางเลือกที่ดีที่สุด เพราะสังคมย่อมมีเป้าหมายที่กว้าง มีความเป็นธรรม มีลักษณะทางวัฒนธรรมและสังคม หรือแม้แต่สภาพการทำงานเมือง ที่จะมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจทางเลือก

ในส่วนนี้ของคู่มือจะกล่าวถึงแนวคิดพื้นฐาน การวิเคราะห์ต้นทุนและเทคนิคการวิเคราะห์ “ความเสี่ยง” ซึ่งเกี่ยวข้องกับทุกปัญหา แต่จะเน้นเฉพาะกรณีความเสี่ยงที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัย (safety concerns)

คู่มือได้แนะนำให้รู้จักกับคำว่า “ผลกระทบ” ตามความหมายในทางเศรษฐศาสตร์ ซึ่งสำคัญมากต่อการวิเคราะห์ เทคนิคการประเมินในเชิงปริมาณ และข้อแนะนำในการวิเคราะห์ความเสี่ยง ดังนี้

๑. ผลกระทบ

- ผลกระทบโดยตรงและผลกระทบโดยอ้อม (Direct and Indirect effects)

ผลกระทบโดยตรง (direct effect) หมายถึงผลที่บุคคล กลุ่ม หรือองค์กร ที่เป็นเป้าหมายได้รับโดยตรง ผลกระทบโดยอ้อม (indirect effects) หมายถึง ผลที่เกิดขึ้น ต่อบุคคลอื่นจากที่กล่าว และผลกระทบโดยอ้อมนี้จะเป็นผลที่เกิดขึ้นโดยไม่ได้คาดหมายมาก่อน (unanticipated) และมักไม่ได้คำนึงถึงมาก่อนในการทำข้อเสนอ และบางครั้งจะมีความสำคัญถึงกับทำให้ข้อเสนอ้น่าสนใจนักหรือขาดความเหมาะสมหรือเป็นไปได้ไป เลยก็ได้ ผลกระทบโดยอ้อมรวมถึงเรื่องดังต่อไปนี้

- ทำให้กฎหมายหรือกฎระเบียบที่มีอยู่แล้วมีประสิทธิภาพของน้อยลง
- ภาระของกฎระเบียบที่สังคมมีมากขึ้นจนยอมรับไม่ได้
- ลดความยืดหยุ่นของตลาด

ความแตกต่างของผลกระทบโดยตรงและโดยอ้อมนี้บางครั้งจะมองไม่เห็น อย่างชัดเจน แต่จะปรากฏเมื่อได้ทำการทบทวนกฎหมายหรือข้อเสนอซึ่งจะพบว่าผลกระทบโดยอ้อมนี้มีอยู่ตลอดเวลา

ผลกระทบที่สามารถจับต้องได้และที่ไม่สามารถจับต้องได้ (Tangible and Intangible Effects)

Tangible Effects หมายถึง ผลกระทบที่สามารถจับต้อง (หรือรู้สึกได้) หรือง่ายต่อการระบุปริมาณหรือกำหนดราคา เช่น เงินเดือนของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือค่าจ้างแรงงานของลูกจ้าง เป็นต้น ส่วน Intangible Effects ก็มีความหมายตรงกันข้าม ซึ่งผลกระทบต่อ ความรู้สึกของสังคมแต่ละคนในเชิง “ตลาด” ทางเศรษฐศาสตร์ไม่ได้ ตัวอย่างเช่น เวลาที่เสียไป หรือสุขภาพ ความสุขความสุข สภาพแวดล้อม คุณค่าของวัฒนธรรม ที่ต้องสูญเสียไป เมื่อไม่อาจ挽回ได้ จึงควรที่ต้องบรรยายไว้ในเชิงของคุณภาพ (qualitative manner) อย่างไร ก็ตามผลกระทบดังกล่าวนี้บางกรณีอาจระบุโดยคร่าวๆ ได้ เช่น กรณีการออกกฎระเบียบ เพื่อควบคุมความปลดปล่อย อาจระบุได้ว่าจะช่วยลดความเจ็บป่วยหรือความสูญเสียลง ได้เท่าใด

๒. เทคนิคบางประการสำหรับประเมินในเชิงปริมาณ (Some Techniques for Quantifying Benefits and Costs)

หัวข้อนี้จะกล่าวถึงมาตรฐานของการวัด และโดยปกติแล้วการวัดจะใช้

การสารกฏหมายปกรอง

หน่วยวัดเป็นตัวเงิน (in dollar terms) แยกเป็นตัวเลขของต้นทุน และตัวเลขของประโยชน์ (เหมือนระบบบัญชีที่มีตัวเลขของรายรับรายจ่าย) ส่วนการประเมินสิ่งที่จับต้องไม่ได้ต้องใช้จากข้อมูลอื่นประกอบ

ตัวอย่าง การประเมินผลกระทบที่จับต้องไม่ได้

การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมกรณีเสียง อาจประเมินได้จากผลของราคาของที่อยู่อาศัยที่ลดลง หรือจำนวนประชากรที่อยู่อาศัยในบริเวณที่มีเสียงดังลดลง หรือการประเมินสิ่งแวดล้อมชายหาด อาจดูได้จากระยะของพื้นที่ที่สามารถกว่าiy ได้ได้ลดลงหรือจากงบประมาณที่ต้องใช้จ่ายมากขึ้นในการรักษาความสะอาด

การประเมินผลกระทบจากความหนาแน่นจากการจราจรอาจพิจารณาได้จากจำนวนผู้ขับขี่เต็มใจที่จ่ายเงินค่าธรรมเนียมทางด่วนมากกว่าเดิม

ตัวอย่างเพิ่มเติมสามารถดูได้จาก Dept. Environment, Sport & Territories.

Dept. of Finance and Resources Assessment Commission (1995), *Techniques to Value Environment Resources*, AGPS, Canberra.

ในกรณีการแสดงผลของประโยชน์ที่จะได้รับ (benefits) นั้น อาจเป็นการยกที่ระบุเป็นหน่วยตัวเงิน กรณีเช่นนี้จะใช้หน่วยนับอื่น เช่น physical units (เช่น จำนวนคนที่สามารถช่วยเหลือได้) หรือการวิเคราะห์ดังกล่าวที่อาจแสดงโดย “ต้นทุนต่อหน่วยที่สำเร็จ” หรือ “แต่ละหน่วยที่สำเร็จได้ต้องใช้เงินเท่าใด” หรือที่เรียกว่า cost effectiveness analysis คุறำลักษณะอีกด�다จาก Dept. of Finance (1991); *Handbook of Cost-benefit Analysis*, AGPS, Canberra.

ทั้งนี้การแสดงผลข้างต้นนี้ต้องแสดงวิธีการนับและที่มาของข้อมูลด้วย

สำหรับการประเมินผลกระทบในระยะยาวนั้น การแสดงต้นทุนและประโยชน์ข้างต้นได้แสดงเป็นตัวเลข แต่จะพบว่าในระยะยาวนั้น ตัวเลขของต้นทุนและประโยชน์จะไม่คงที่ เพราะฉะนั้นจะต้องมีวิธีปรับตัวเลขด้วย เพราะประโยชน์จะไม่เกิดขึ้นในทันทีทันใจ และประโยชน์อาจมีน้อยลงเมื่อเวลาผ่านไปก็ได้ เนื่องจากมีการใช้ทรัพยากรในการผลิตไปแล้ว

ในการเปรียบเทียบประโยชน์และต้นทุนในช่วงระยะเวลาหนึ่งนั้น จะวัดจากอัตราของประโยชน์ที่ได้ (interest rate) วิธีการนี้เรียกว่า ‘discounting’ ตัวเลขนี้จะแสดงให้เห็นถึงอัตราความเปลี่ยนแปลงระหว่างหน่วยราคาของผลกระทบในอนาคตและราคาในปัจจุบัน ตัวเลขนี้เรียกว่า ‘discount rate’ ตัวเลขดังกล่าวจะแสดงผลของอนาคตในราคา

ปัจจุบัน หรือที่เรียกว่า ‘present value’ และ โดยที่ discount rate จะแสดงอัตราของผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้น การหาตัวเลขดังกล่าวจึงควรกระทำอย่างระมัดระวัง

๓. ข้อแนะนำในการวิเคราะห์ความเสี่ยงและการประเมินความเสี่ยง (Risk Analysis and Assessment)

“ความเสี่ยง” (risk) ไม่ได้มีความหมายเช่นเดียวกับคำว่า อันตราย (hazards) แต่มีความหมายใกล้เคียงกับ คำว่า “ความน่าจะเป็น” (probabilities) มากกว่า กล่าวคือ อันตรายน่าจะเกิดขึ้นได้ หรือผลที่อาจเกิดขึ้นได้ และจะต่างจากความไม่แน่นอน (uncertainty) ซึ่งเราไม่อาจทราบผลหรือไม่อาจทำนายได้เลย

การวิเคราะห์ความเสี่ยงเป็นกระบวนการของการหาโอกาสว่าจะเกิดอันตราย ได้เพียงใด การวิเคราะห์นี้จะรวมถึงการระบุว่าอะไรคืออันตราย อะไรเป็นกลไกที่ทำให้เกิด อันตราย และประเมินโอกาสความน่าจะเป็น (probability) ที่จะเกิดอันตรายหรือเกิดผลนั้น ซึ่งการประเมินนี้อาจจะรวมถึงการระบุว่าถ้าไม่มีการดำเนินการใดกับอันตรายนั้นแล้วจะ เป็นอย่างไรหรือถ้าหากดำเนินการแล้วจะเป็นอย่างไร

ตัวอย่าง ผลกระทบทางอ้อมของการออกกฎหมายความเสี่ยง

การออกกฎหมายที่เข้มงวดกำหนดมาตรฐานของยาธิกษาโรคที่จะออกใหม่ก่อน การวางขายในห้องตลาด อาจทำให้การขายยาในตลาดล่าช้าออกไป การออกกฎหมายจะช่วยลด ความเสี่ยงในเรื่องผลข้างเคียงของยาตัวนี้ต่อสุขภาพ แต่ว่ายาที่มีขายอยู่ในห้องตลาดในขณะนี้อาจมีประสิทธิภาพในการรักษาที่เพียงพอ หรืออาจมีผลข้างเคียง เช่นเดียวกันซึ่งอาจ มีมากกว่ายาตัวใหม่ด้วย ดังนั้นการที่จะลดการออกยาตัวใหม่ ที่มีความเสี่ยงว่าบุคคลบางคน ที่เจ็บป่วยด้วยโรคนั้นอาจไม่ได้รับการรักษา

การวิเคราะห์ความเสี่ยงอาจพิจารณาได้ในหลายรูปแบบ ซึ่งอาจเป็นความเสี่ยง ของสังคม (social risk) หรือความเสี่ยงของบุคคล (individual risk) หรืออาจจะมองว่าเป็น ความเสี่ยงที่เกิดขึ้นโดยสมัครใจ (voluntary risk) หรือเกิดขึ้นโดยไม่สมัครใจ (involuntary risk) อย่างแรกนั้นหมายถึงกรณีที่บุคคลสามารถเลือกได้ว่าจะยอมรับความเสี่ยงนั้นหรือไม่ และทราบและรับรู้ถึงผลยั่นตรายที่จะเกิดขึ้นแก่ต้น (เช่น การบริโภคเครื่องดื่มที่มีแอลกอฮอล์ ที่เกินขนาด) ส่วนกรณีหลังหมายถึงบุคคลนั้นไม่มีทางเลือกหรือซ่องทางที่จะรับทราบข้อมูล ข่าวสารที่เพียงพอเกี่ยวกับผลของความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้น

ในการวิเคราะห์ความเสี่ยงต้องแยกระหว่างความเสี่ยงที่คาดเห็น (percieved risk) และความเสี่ยงตามจริง (actual risk) ความเสี่ยงที่คาดเห็นเป็นเพียงการคาดการว่า ความเสี่ยงหรือความเสียหายอาจเกิดขึ้นได้

การประเมินความเสี่ยงจะเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะตอบคำถามว่า จำเป็นจะต้องออกกฎหมายหรือไม่ กฎหมายสัดส่วน (proportion) กับความเสี่ยงหรือไม่ หรือไม่ต้องออกกฎหมายโดยเด็ดขาดจากนี้แล้วยังอาจใช้ประโยชน์ในการวิเคราะห์ต้นทุนบริหารลดความเสี่ยง (cost-effectiveness of reducing risk) ใน การประเมินนี้มีข้อพึงระมัดระวังคือความเสี่ยงอย่างหนึ่ง อาจลดลง แต่อาจเกิดความเสี่ยงอื่นขึ้นก็ได้ การลดความเสี่ยงไม่ควรเสนอให้ทุ่มงบประมาณ เพื่อลดความเสี่ยงให้ลงเหลือน้อยที่สุด แต่ควรให้เกิดสมดุลระหว่างประโยชน์และต้นทุน สำหรับสังคม อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติพบว่ามักมีการระบุความเสี่ยงมากกว่าความเป็นจริง ซึ่งเป็นการเพื่อผล การพิจารณาตัดสินใจจึงควรคำนึงถึงความเป็นจริงด้วย อีกประการหนึ่ง มักจะพบว่าในการเสนอจะไม่ได้ให้ความสำคัญว่าที่จริงแล้วชุมชนสามารถที่จะปรับตัวเพื่อลดความเสี่ยงเองได้ ดังนั้นมาตรการที่เสนอให้ลดความเสี่ยงบ่อยครั้งจึงมักจะเกินเลยไป เหนืออกกัน

ในทำนองเดียวกับการประเมินต้นทุน (costs-benefits assessment) การวิเคราะห์ความเสี่ยง (risk assessment) โดยตัวของมันเองนั้นไม่ใช่คำตอบสุดท้ายของการแก้ไขปัญหา (definitive answer) แต่เป็นเพียงการให้ข้อมูลซึ่งจะต้องนำไปพิจารณาร่วมกับปัจจัยและข้อเท็จจริงอื่น