

การพัฒนากระบวนการประเมินผลกระทบ การออก กฎ ระเบียบ และกฎหมายไทย



Development of Regulatory Impact
Assessment (RIA) System for Thailand

การพัฒนาระบบการประเมินผลกระทบ

การออก กฎ ระเบียบ และกฎหมายของไทย

Development of Regulatory Impact Assessment (RIA)

System for Thailand

บทสรุปผู้บริหาร

รายงานชิ้นนี้เป็นการศึกษาระบบการประเมินผลกระทบการออก กฎ ระเบียบ และกฎหมาย (Regulatory Impact Assessment (RIA) system) ของประเทศไทย โดยเริ่มทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับความหมาย หลักการ และประโยชน์ รวมทั้งการประยุกต์ใช้ RIA ทั้งในประเทศพัฒนาแล้วและกำลังพัฒนา ซึ่งก็พบว่าความหมายของคำว่า RIA ที่ใช้กันในต่างประเทศมีความใกล้เคียงกัน ตัวอย่างเช่น กลุ่มประเทศ OECD ได้นิยาม RIA ว่าเป็นการประเมินผลกระทบทางกฎหมายได้สร้างคุณภาพของการตัดสินใจไม่ใช่เพียงในด้านการคำนวณที่แม่นยำ แต่เป็นการปฏิบัติเกี่ยวกับการวิเคราะห์การตั้งคำถาม การสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับผลกระทบที่เป็นรูปธรรม การค้นพบสมมติฐานใหม่ๆ เป็นต้น และจากการศึกษาจึงได้ประมวลความหมายของ RIA สำหรับประเทศไทยไว้ว่า RIA คือ การประเมินผลกระทบทางกฎหมาย เครื่องมือ/กลไกที่ใช้วิเคราะห์อย่างเป็นระบบถึงความเป็นไปได้ของผลกระทบที่เป็นประโยชน์และต้นทุนของกฎหมาย กฎ ระเบียบ และข้อบังคับทั้งใหม่ และเก่าที่ปรับปรุงใหม่ต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เช่น ภารกิจภาครัฐ บรรยากาศการลงทุนทั้งในและต่างประเทศ และการดำเนินธุรกิจของภาคเอกชน สภาพแวดล้อม การดำรงชีวิต และคุณภาพชีวิตของชุมชน

นอกจากนี้ ยังพบอีกว่า RIA ไม่ใช่เครื่องมือที่ใช้แทนที่กระบวนการตัดสินใจ แต่เป็นกระบวนการหนึ่งที่ใช้ประกอบการตัดสินใจเชิงนโยบายที่มุ่งเน้นการเพิ่มคุณภาพของกระบวนการตัดสินใจ ถ้าสังคมมีการใช้ RIA อย่างเป็นระบบ จะทำให้เกิดกฎ ระเบียบ และกฎหมายที่ดี ส่งผลให้นโยบายและบริการสาธารณะมีคุณภาพและมีประสิทธิภาพ เพราะกฎ ระเบียบ และกฎหมายผ่านกระบวนการจัดทำด้วยความโปร่งใสและความรับผิดชอบของหน่วยงานรัฐที่เอื้อต่อสภาพแวดล้อมทางธุรกิจและลดความยากจน รวมทั้งลดอุปสรรคต่อการเพิ่มศักยภาพความสามารถในการแข่งขันของภาคธุรกิจและประเทศ ตลอดจนลดโอกาสคอร์รัปชัน ดังนั้นการประเมินผลกระทบทางกฎหมายหรือการนำ RIA ไปใช้เป็นเครื่องมือในการรอกกฎหมาย จึงเป็นที่นิยมกันอย่างแพร่หลายในประเทศที่พัฒนาแล้ว โดยเฉพาะประเทศกลุ่มสมาชิก OECD

สำหรับประเทศกำลังพัฒนาแม้ว่าจะมีการประยุกต์ใช้ RIA ยังมีน้อยและยังไม่มีการใช้อย่างเป็นระบบ แต่มีแนวโน้มขยายตัวรวดเร็วและแพร่หลาย ประเทศไทยเป็นหนึ่งในประเทศกำลังพัฒนาที่มีการประยุกต์ใช้ RIA เพื่อการปฏิรูปกฎหมายมากกว่า 26 ปี แต่รายงาน RIA และการตราหรือปรับปรุงกฎหมายยังไม่มีคุณภาพและยังไม่ได้มาตรฐานสากลจนเป็นที่ยอมรับ ซึ่งจะส่งผลได้จากตัวชี้วัดสำคัญเช่น ความโปร่งใส และคอร์รัปชัน เป็นต้น เมื่อเทียบกับประเทศที่ประสบความสำเร็จในการประยุกต์ใช้ RIA ประเทศไทยมีอันดับที่ต่ำกว่า สาเหตุที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะว่า ความรู้ ความเข้าใจ และความตระหนักถึงความสำคัญของ RIA ยังมีน้อย ผลจากการสำรวจพบว่า มากกว่าร้อยละ 80 มีความสับสนและมีความเข้าใจในหลักการและวิธีการหรือแนวปฏิบัติ RIA น้อยมาก เนื่องจากไม่ได้รับการอบรม และที่คิดว่ามีความเข้าใจก็พบว่ายังมีความเข้าใจไม่ลึกและมากพอ ในขณะที่เกี่ยวกับการประยุกต์ใช้ RIA ของประเทศไทยใช้กับกฎหมายใหม่และกฎหมายหลักเท่านั้น ไม่ได้นำไปใช้กับกฎหมายรอง ทั้งที่ความจริงแล้วกฎหมายรองนี้สามารถส่งผลกระทบเป็นวงกว้างต่อเศรษฐกิจและสังคม ดังนั้นประเทศไทยมีการประยุกต์ใช้ RIA เพื่อการออกกฎหมายจำกัด มากกว่าร้อยละ 50 ของผู้ตอบแบบสอบถาม บอกว่าไม่ได้ใช้ RIA เป็นกลไกในการออกกฎหมายหรือปรับปรุงกฎหมาย

ดังนั้น ประเทศไทยต้องเผชิญกับปัญหาขั้นตอนการดำเนินงานภาครัฐขาดประสิทธิภาพ ส่งผลกระทบต่อความสามารถในการแข่งขันภาคธุรกิจ และความเหลื่อมล้ำ รวมทั้งก่อให้เกิดความขัดข้องของชนในชาติ คณะรักษาความสงบแห่งชาติ ได้แต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเพื่อทำหน้าที่ทบทวน ประเมิน เพื่อนำไปสู่การปรับปรุงกฎหมาย และลดจำนวนกฎหมายที่ไม่จำเป็น ซึ่งพิจารณาจากการพัฒนาระบบ RIA ของประเทศไทย

กับของกลุ่มประเทศ OECD พบว่า ยังต้องมีการพัฒนาเครื่องมือและกลไกอีกหลายอย่างเพื่อสนับสนุนการขับเคลื่อน RIA สู่การปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ จากการศึกษาการวิเคราะห์ผลกระทบทางกฎหมายของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยเมื่อมี 2557 ชี้ให้เห็นว่า เพื่อเพิ่มความรู้และทักษะในการประเมินผลกระทบทางกฎหมายในหน่วยงานภาครัฐ ประเทศไทยจำเป็นต้องจัดทำ (1) คู่มือการประเมินผลกระทบทางกฎหมาย (RIA guidelines) (2) รูปแบบมาตรฐานการประเมินผลกระทบ (3) กระบวนการรับฟังความคิดเห็นที่มีประสิทธิภาพ

ในปี 2558 รัฐบาลไทยโดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และกระทรวงยุติธรรม โดยได้รับการสนับสนุนจาก APEC ในการดำเนินโครงการพัฒนาคู่มือ/แนวปฏิบัติสำหรับการประเมินผลกระทบทางกฎหมาย (guideline for RIA) เพื่อลดการคอร์รัปชัน โดยได้ทำงานร่วมกับผู้เชี่ยวชาญจากประเทศออสเตรเลีย และจัดประชุมเชิงปฏิบัติการศึกษาประสบการณ์จากประเทศที่ประสบความสำเร็จในการประยุกต์ใช้ RIA ทำให้ปัจจุบันประเทศไทยมีคู่มือสำหรับ RIA ดังนี้คือ (1) แนวปฏิบัติ RIA (RIA guideline) (2) กรอบการประเมินต้นทุนหรือภาระในการปฏิบัติตามกฎหมาย (Regulatory Compliance Cost Measurement Framework) (3) แนวปฏิบัติการปรึกษาหารือเพื่อรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ (Public Consultation Guideline) (4) แนวปฏิบัติการประเมินผลกระทบคอร์รัปชันจากการตราหรือปรับปรุงกฎหมาย (Corruption Impact Assessment Guideline) ซึ่งปรากฏอยู่บนเว็บไซต์สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นอกจากนี้ยังได้มีการพัฒนาหลักสูตรและการจัดฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ภาครัฐและเอกชน 2 ครั้ง เพื่อเผยแพร่แนวปฏิบัติสำหรับ RIA

ดังนั้นปัจจุบันนี้ประเทศไทยมี (1) คู่มือการตรวจสอบความจำเป็นของการตรากฎหมายหรือเรียกสั้นๆ ว่า Checklist ยึดตามหลักเกณฑ์และมาตรฐานของ OECD ในการปฏิบัติ (2) ตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 และระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 ที่กำหนดให้หน่วยงานต้องจัดทำ RIA โดยให้ทำตามหลักเกณฑ์ใน Checklist ที่กำหนดขึ้น เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาอนุมัติของร่างกฎหมายใหม่ และมีพระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. 2558 สำหรับกฎหมายเก่า (3) มีแนวปฏิบัติประกอบการจัดทำรายงาน RIA (4) แนวปฏิบัติในการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน (Public Consultation Guideline แต่เมื่อพิจารณาเครื่องมือที่ใช้ระบบ RIA ทั้งหมด ที่ใช้ในกลุ่มประเทศ OECD พบว่า ประเทศไทยต้องพัฒนาเพิ่มเติม เพื่อให้การขับเคลื่อน RIA สู่การปฏิบัติมีประสิทธิภาพมากขึ้นได้แก่ (1) ศึกษาและจัดตั้งหน่วยงานกำกับดูแล RIA (RIA oversight body) เพื่อให้คำแนะนำ คำปรึกษา ควบคุมคุณภาพ RIA และกฎหมาย เป็นต้น แม้ว่าปัจจุบันสำนักกฤษฎีกาจะมีหน้าที่ในการควบคุมคุณภาพ RIA แต่ยังไม่ได้พัฒนาเครื่องมือและกลไกที่สนับสนุนการขับเคลื่อน RIA สู่การปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ (2) จัดทำคู่มือวิธีและเทคนิคการประเมินผลกระทบจากการตรากฎหมายต่อเศรษฐกิจและสังคม ประเทศยังขาดแนวปฏิบัตินี้ จึงทำให้การประเมินผลกระทบของกฎหมายยังไม่มีคุณภาพและถูกต้องตามหลักวิชาการเท่าที่ควร (3) พัฒนาระบบการมีส่วนร่วม แม้ว่าประเทศไทยให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมจากประชาชนในการจัดทำนโยบายและกฎหมาย และมีแนวปฏิบัติเพื่อการมีส่วนร่วมจากประชาชน แต่ผลลัพธ์ที่เกิดจากระบบการมีส่วนร่วมยังไม่มีคุณภาพและมาตรฐาน ปัจจุบันการดำเนินการเพื่อให้เกิดมีส่วนร่วมตามกฎหมายที่กำหนดมากกว่าดำเนินการเพื่อให้ได้ผลตามเป้าหมายที่กำหนด ดังนั้นจะต้องเรียนรู้จากต่างประเทศและปรับปรุงระบบเพื่อให้ระบบการมีส่วนร่วมเป็นกลไกในการสร้างความโปร่งใสและมีประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย จะทำให้กฎหมายเป็นที่ยอมรับและปฏิบัติตาม รวมทั้งลดต้นทุนการบังคับใช้ (4) การกำหนดขอบเขตและระดับของ RIA ประเทศไทยไม่กำหนดเกณฑ์ในการกรองว่ากฎหมายประเภทไหนที่จะต้องทำ RIA และจะต้องทำให้เข้มข้นขนาดไหน ซึ่ง

การแบ่งระดับและขอบเขตของ RIA ในต่างประเทศมี 2 รูปแบบ คือ (1) การทำ RIA เฉพาะบางลำดับชั้นของกฎหมาย เช่น ประเทศไทยให้ทำเฉพาะกฎหมายหลัก ไม่ได้ดำเนินการกับกฎหมายรอง เป็นต้น (2) ทำ RIA ทุกระดับชั้นของกฎหมายแต่ความเข้มข้นในการจัดทำจะแตกต่างกันไป ทั้งขึ้นอยู่กับความเข้มข้นของปัญหาหรือสิ่งที่ประเทศนั้นๆ ให้ความสำคัญ เช่น ในประเทศเม็กซิโกให้ความสำคัญกับ การเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน และความเสถียรต่างๆ ดังนั้นการพิจารณาความเข้มข้นของการจัดทำ RIA ขึ้นอยู่กับว่ากฎหมายนั้นที่หน่วยงานรับผิดชอบจะส่งผลกระทบและเป็นอุปสรรคต่อการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศมากน้อยแค่ไหน เป็นต้น

การศึกษานี้จะช่วยให้ผู้เชี่ยวชาญและผู้ปฏิบัติการที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายสามารถปรับปรุงแผนการทำงานให้มีความเหมาะสม ดังนั้นในรายงานฉบับนี้จะแบ่งเนื้อหาออกเป็น 4 ส่วน ได้แก่ 1) การประเมินผลกระทบทางกฎหมายคืออะไร ประโยชน์ของการประเมินที่จะเกิดโดยเฉพาะในประเทศกำลังพัฒนา เช่น ประเทศไทย 2) การเติบโตของการนำ RIA มาใช้ทั่วโลก และสถานการณ์การประยุกต์ใช้ RIA ในประเทศไทย 3) การพัฒนาระบบ RIA ในประเทศไทย และ 4) บทสรุปและแนวทางในการดำเนินการเพื่อยกระดับการพัฒนา RIA ในอนาคตต่อไป เพราะ RIA มีความสำคัญมากขึ้นเรื่อยๆ

กิตติกรรมประกาศ

รายงานการศึกษาส่วนบุคคลฉบับนี้สำเร็จลงได้ด้วยดี เพราะความกรุณาอย่างสูงของรองเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ดร. ปัทมา เจริญวิเศษกุล ที่กรุณาให้การสนับสนุนให้ผู้วิจัยได้มีโอกาสไปทำงานร่วมกับผู้เชี่ยวชาญต่างประเทศ ภายใต้ความช่วยเหลือของ APEC และยังให้คำแนะนำปรึกษาที่เป็นประโยชน์กับเอกสารฉบับนี้ ผู้วิจัยตระหนักถึงความเมตตาของท่านและขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูงไว้ ณ ที่นี้

ขอขอบพระคุณ นางสาวพชรวรรณ อุบลเลิศ เจ้าหน้าที่ สำนักประเมินผลและเผยแพร่การพัฒนา ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และนายมนินธ์ สุทธิพัฒนานิติ เจ้าหน้าที่กระทรวงยุติธรรม ผู้ร่วมทีมและเป็นกำลังสำคัญในการร่วมกันจัดทำคู่มือหรือแนวปฏิบัติการประเมินผลกระทบทางกฎหมาย (RIA guideline) ภายใต้ความช่วยเหลือของ APEC และขอขอบคุณ นางสาววิมลมาส ประยงค์ทรัพย์ นายกิตติพัฒน์ ยลไชย และนายสุรพล สอนขยัน เจ้าหน้าที่สำนักประเมินผลและเผยแพร่การพัฒนาที่ช่วยตรวจสอบ แก้ไขคำผิด จัดรูปเล่ม ด้วยความเต็มใจและตั้งใจ จนทำให้รายงานนี้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี

อนึ่งผู้วิจัยหวังว่า รายงานฉบับนี้จะเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติมาก จึงขอมอบส่วนดี ทั้งหมดนี้ให้แก่ผู้ที่เกี่ยวข้องทุกท่าน สำหรับข้อบกพร่องต่างๆ ที่อาจจะเกิดขึ้นนั้น ผู้วิจัยขอน้อมรับผิดเพียงผู้เดียว และยินดีที่จะรับฟังคำแนะนำจากทุกท่านที่ได้เข้ามาศึกษาเพื่อเป็นประโยชน์ในการพัฒนารายงานนี้ต่อไป

สารบัญ

	หน้า
บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	ก-ค
กิตติกรรมประกาศ	ง
สารบัญ	จ-ฉ
สารบัญตาราง	ช
สารบัญภาพ	ซ
คำอธิบายสัญลักษณ์และคำย่อ	ณ
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความสำคัญของโครงการ	1
1.2 วัตถุประสงค์และผลที่คาดว่าจะได้รับ	1
1.3 วิธีวิเคราะห์เชิงนโยบาย	2
1.4 คำนิยาม หลักการ และประโยชน์ของการประเมินผลกระทบทางกฎหมาย (RIA)	4
บทที่ 2 การเติบโตของ RIA ทั่วโลก และสถานการณ์การใช้ RIA ในประเทศไทย	9
2.1 การเติบโตของการประเมินผลกระทบทางกฎ ระเบียบ และกฎหมายทั่วโลก	9
2.2 สถานการณ์การใช้ระบบ RIA (การประเมินผลกระทบทางกฎหมาย) ในประเทศไทย	12
บทที่ 3 การพัฒนาระบบ RIA ในประเทศไทย	27
3.1 จัดทำคู่มือหรือแนวปฏิบัติสำหรับการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (Guidelline for Regulatory Impact Assessment)	29
3.2 จัดประชุมเชิงปฏิบัติการ	34
3.3 การพัฒนาหลักสูตรและการจัดฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ภาครัฐและเอกชน	38
บทที่ 4 บทสรุปและแนวทางในการดำเนินการเพื่อยกระดับการพัฒนา RIA ในอนาคต	44
4.1 ศึกษาและจัดตั้งหน่วยงานกำกับดูแล RIA (RIA Oversight Body) ภายใต้สำนักนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี	45
4.2 จัดทำคู่มือวิธีและเทคนิคการประเมินผลกระทบการตรากฎหมายต่อเศรษฐกิจและสังคม	48
4.3 พัฒนาระบบการมีส่วนร่วม (Public Consultation)	49
4.4 การกำหนดขอบเขตและระดับของ RIA	51
บรรณานุกรม	54

เอกสารแนบ

- เอกสารแนบ 1 : Survey Questionnaire
- เอกสารแนบ 2 : Regulatory Impact Analysis (RIA) Guideline for the Thailand Government
(แนวปฏิบัติในการวิเคราะห์ผลกระทบจากกฎหมายสำหรับหน่วยงานภาครัฐในประเทศไทย)
- เอกสารแนบ 3 : Regulatory Compliance Cost Measurement Framework
(กรอบการจัดต้นทุนในการบังคับใช้กฎ ระเบียบ และกฎหมาย)
- เอกสารแนบ 4 : Public Consultation Guideline
(แนวปฏิบัติการปรึกษาหารือ เพื่อรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ)
- เอกสารแนบ 5 : Corruption Impact Assessment Guideline
(แนวปฏิบัติการประเมินผลกระทบคอร์รัปชัน)

สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 1 : รายชื่อหน่วยงานที่จัดส่งแบบสอบถามและได้ส่งกลับมา	23
ตารางที่ 2 : การใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ในการประเมินผลกระทบและการใช้ RIA	25
ตารางที่ 3 : การรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย	26
ตารางที่ 4 : ตัวชี้วัดขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทยเมื่อเทียบกับประเทศที่ใช้ RIA เป็นกลไกและเครื่องมือในการกลั่นกรอง กฎหมาย กฎ ระเบียบ และมาตรการที่บังคับใช้	29
ตารางที่ 5 : ตารางเปรียบเทียบการพัฒนาเครื่องมือและกลไกในการขับเคลื่อน RIA สู่การปฏิบัติได้อย่างมี ประสิทธิภาพ	30
ตารางที่ 6 : แบบฟอร์มการชี้แจงต้นทุนในการปฏิบัติตามกฎหมาย (ตัวอย่าง)	33
ตารางที่ 7 : ประเมินผลกระทบทุจริตคอร์รัปชันพร้อมความหมาย (Corruption Impact Assessment: CIP)	35

สารบัญรูปภาพ

	หน้า
รูปที่ 1 : RIA ทำให้เกิด Better Regulation และประโยชน์	8
รูปที่ 2 : อัตราการขยายตัวของการใช้ RIA	12
รูปที่ 3 : ขั้นตอนของ RIA ในการประเมินผลกระทบทั้งหมด 10 ขั้นตอน	32
รูปที่ 4 : Public Consultation Guideline	34
รูปที่ 5 : ขั้นตอนในการตรวจสอบและควบคุมคุณภาพ RIA และกฎ ระเบียบ และกฎหมายที่ต้องการประกาศใช้	49
รูปที่ 6 : การจัดทำรายงาน RIA	55

คำอธิบายสัญลักษณ์และคำย่อ

APEC: Asia-Pacific Economic Cooperation

ANSSR: The APEC New Strategy for Structural Reform

ASEAN: The Association of Southeast Asian Nations

GRP: Good Regulatory Practices

IMD: The Swiss-based International Institute for Management Development

OECD: Organization for Economic Co-operation and Development

OECD/APEC Checklist: Organization for Economic Co-operation and Development /Asia-Pacific Economic Cooperation for Regulatory Decision-Making

RIA: Regulatory Impact Assessment

RIA Checklist: Regulatory Impact Assessment Checklist (คู่มือในการตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย) ที่อ้างอิง OECD/APEC Checklist: Organization for Economic Co-operation and Development /Asia-Pacific Economic Cooperation for Regulatory Decision-Making

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความสำคัญของโครงการ

กฎหมาย กฎ ระเบียบ เป็นเครื่องมือที่สำคัญในการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะให้บรรลุเป้าหมายการพัฒนาประเทศ ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และความมั่นคง ดังนั้นการออกแบบกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับที่ได้มาตรฐานสากล และเป็นที่ยอมรับ จึงมีความสำคัญ เพราะต้องเป็นกฎหมาย กฎระเบียบ และข้อบังคับที่เกิดประโยชน์ต่อสังคมมากกว่าผลเสีย ซึ่งรัฐจะต้องมีระบบ/เครื่องมือในการวิเคราะห์ความเป็นไปได้ในการแก้ปัญหาด้วยกฎหมาย

ประเทศพัฒนาแล้วบางประเทศ โดยเฉพาะประเทศในกลุ่ม OECD มีการพัฒนาระบบ RIA มานาน และนำไปใช้ในการจัดทำกฎหมาย กฎระเบียบ และข้อบังคับที่ดี ซึ่งในระบบ RIA จะต้องประกอบด้วย (1) หลักเกณฑ์การตรวจสอบความจำเป็นของการตรากฎหมาย”หรือเรียกสั้นๆ ว่า Checklist (2) หน่วยงานที่ทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบการจัดทำหรือการปฏิรูป กฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับ (Oversight Body) (3) คู่มือการประเมินผลกระทบด้านต้นทุนและผลประโยชน์ (Cost Benefit Handbook) (4) แนวปฏิบัติในการรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (5) มีการฝึกอบรมและหน่วยงานต้นแบบ (Role Model) (6) มีกฎหมายในการขับเคลื่อนการใช้ RIA ในการประเมินผลกระทบทางกฎหมาย และยังมีการพัฒนาปรับปรุงเครื่องมือให้มีความทันสมัยและพัฒนาเครื่องมือใหม่ที่สอดคล้องกับบริบทในปัจจุบัน ประเทศไทยนั้นใช้เวลามากกว่า 26 ปี ในการผลักดันให้มีการใช้เครื่องและกลไกของ RIA ในการปฏิรูปกฎหมาย แต่คุณภาพของรายงานการประเมินผลกระทบทางกฎหมายของไทยยังไม่ได้บรรลุถึงเป้าหมาย หรือยังไม่ได้มาตรฐานสากล จนเป็นที่ยอมรับของสังคมโลก ดังนั้นประเทศไทยควรมีการพัฒนาระบบและกลไกในการขับเคลื่อน RIA สู่การปฏิบัติที่ได้มาตรฐานสากลและเป็นที่ยอมรับของทุกภาคส่วน

1.2 วัตถุประสงค์และผลที่คาดว่าจะได้รับ

1.2.1 วัตถุประสงค์

- 1) เพื่อพัฒนาระบบการประเมินผลกระทบ กฎหมาย กฎ ระเบียบ และข้อบังคับ ให้มีมาตรฐานสากล
- 2) เพื่อให้ได้ กฎหมาย กฎ ระเบียบ และข้อบังคับ ที่ต้องการนำมาบังคับใช้นั้น มีต้นทุนที่เหมาะสมและก่อให้เกิดผลประโยชน์สุทธิสูงต่อสังคม ชุมชน และประเทศ

1.2.2 ผลที่คาดว่าจะได้รับ

- 1) มีระบบ RIA ที่ได้มาตรฐานสากล
- 2) จะช่วยเพิ่มผลิตภาพการผลิตในภาคธุรกิจ ลดต้นทุน พัฒนาสภาพแวดล้อมทางธุรกิจเพื่อส่งเสริมการลงทุน และการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ รวมทั้งเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน
- 3) ลดปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคม เนื่องจากจุดอ่อนของกฎหมาย ทำให้มนุษย์สามารถเอาเปรียบหรือได้ประโยชน์โดยมิชอบ

1.3 วิธีวิเคราะห์เชิงนโยบาย

ระบบการประเมินผลกระทบกฎหมาย กฎ ระเบียบ และข้อบังคับ (RIA system) เป็นกลไกในการบริหารการพัฒนาประเทศที่สำคัญ แต่ปัจจุบันประเทศไทยมีคู่มือร่างกฎหมายของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่เป็นเพียงแค่ส่วนหนึ่งของระบบการประเมินผลกระทบทางกฎหมายเท่านั้น ยังไม่มีคู่มือสำหรับการประเมินผลกระทบที่ให้ข้อมูลรายละเอียดของขั้นตอนการดำเนินการประเมินผลทางเศรษฐกิจและสังคม และมีการรายงานอย่างเป็นระบบ จึงทำให้รูปแบบรายงานเป็นการตอบคำถามใช่หรือไม่ใช่ และกรอกเครื่องหมายถูกประกอบกับความเข้าใจในสำคัญของการประเมินผลกระทบทางกฎหมายเนื่องจากการตรากฎหมายยังมีน้อย จึงทำให้หน่วยงานรัฐที่ทำหน้าที่ร่างกฎหมายและต้องดำเนินการตรวจสอบความจำเป็นของการตรากฎหมาย รู้สึกว่าเป็นการเพิ่มภาระ จึงทำการประเมินผลกระทบทางกฎหมายเป็นเพียงแค่การทำงานประจำตามมาตรฐานเพื่อให้ได้รับการอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี การจัดทำ RIA ใช้เฉพาะกับกฎหมายหลัก ในขณะที่กฎหมายรองสามารถส่งผลโดยตรงต่อภาคเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม รวมทั้งไม่มีการบังคับให้ดำเนินการกระบวนการรับฟังความคิดเห็นจากภาคประชาชน ซึ่งเป็นขั้นตอนที่สำคัญที่สุดของการประเมินผลกระทบทางกฎหมาย นอกจากนี้ยังขาดองค์หรือสาระที่ทำหน้าที่ขับเคลื่อนการประเมินผลกระทบทางกฎหมายไปสู่การปฏิบัติและการควบคุมคุณภาพของรายงานฯ ดังนั้นประเทศไทยยังไม่สามารถพัฒนาระบบ RIA ได้เต็มรูปแบบ จึงทำให้ กฎหมาย กฎ ระเบียบ และข้อบังคับ ที่บังคับใช้ยังไม่มีคุณภาพและเป็นที่ยอมรับในระดับสากล ดังนั้นการศึกษาวิเคราะห์ในเอกสารเล่มนี้ นอกจากจะเป็นเสนอขั้นตอนและวิธีการจัดทำคู่มือ/แนวปฏิบัติต่างๆ เพื่อประกอบการประเมินผลกระทบทางกฎหมายแล้ว ยังมีการวิเคราะห์และเสนอแนะเพิ่มเติมเกี่ยวกับกลไกและเครื่องมืออื่นๆ ที่ใช้กันในประเทศ เพื่อเพิ่มศักยภาพของระบบ RIA ของประเทศ การพัฒนาระบบ RIA นี้จึงมีกิจกรรมขอบเขตการวิเคราะห์ รวมทั้งวิธีการศึกษาดังนี้

1.3.1 กิจกรรมและขอบเขตการศึกษาวิเคราะห์

- 1) ศึกษาทบทวนคำนิยาม หลักการ และประโยชน์ของการประเมินผลกระทบทางกฎหมาย กฎ ระเบียบ และข้อบังคับ ทั้งในและต่างประเทศ เพื่อใช้เป็นกรอบในการศึกษาและจัดทำข้อเสนอแนะ
- 2) นำเสนอองค์ประกอบของระบบการประเมินผลกระทบทางกฎหมาย กฎ ระเบียบ และข้อบังคับ (RIA system) ที่ใช้กันในประเทศหรือองค์ระหว่างประเทศ
- 3) ศึกษาการเติบโตของการประเมินผลกระทบทางกฎหมาย กฎ ระเบียบ และข้อบังคับ ทั่วโลก และสถานการณ์การใช้ RIA ในประเทศไทย

1.3.2 วิธีการศึกษา (Methodology)

- 1) ทบทวนเครื่องมือและกลไกในการขับเคลื่อน RIA ในระบบ RIA ของกลุ่มประเทศ OECD เพื่อศึกษาว่าในระบบ RIA ประเทศในกลุ่มนี้ใช้เครื่องมือและกลไกอะไรในการขับเคลื่อน
- 2) ทบทวนระบบ RIA ของประเทศไทยที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน เพื่อศึกษาและวิเคราะห์จุดอ่อนของการขับเคลื่อน RIA สู่การปฏิบัติ ของประเทศไทยที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน มีหลักการ และขั้นตอนในการดำเนินการอย่างไร โดยดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลปฐมภูมิ เป็นการเก็บข้อมูลจากการสัมภาษณ์ และจัดประชุมเชิงปฏิบัติการ การสัมภาษณ์ได้แบ่งกลุ่มตัวอย่างออกเป็น 2 กลุ่ม กลุ่มที่ 1 เป็นกลุ่มนักจัดทำนโยบายสาธารณะและพื้นฐานความรู้ด้านเศรษฐศาสตร์เป็นอย่างดี และกลุ่มที่ 2 เป็นกลุ่มนักกฎหมายที่มีหน้าที่ในการจัดทำกฎหมาย ซึ่งผลจากการสัมภาษณ์พบว่า ทั้งสองกลุ่มมีมุมมองต่อ RIA ต่างกันมากเพราะ RIA ไม่สามารถอาศัยแต่นักกฎหมาย แต่ต้องอาศัยผู้เชี่ยวชาญหลายด้าน และที่สำคัญต้องอาศัยนักเศรษฐศาสตร์ เพราะกลไกภายใต้ RIA ต้องอาศัยเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ในการวิเคราะห์เป็นอย่างมาก

3) **ศึกษาวิวัฒนาการของการประเมินผลกระทบทางกฎหมายของประเทศไทย** รวมทั้งปัญหาอุปสรรคต่างๆ ที่ทำให้ความพยายามที่จะขับเคลื่อนการใช้ RIA เป็นเครื่องมือในการปฏิรูปกฎหมายมาเป็นเวลามากกว่า 26 ปี ไม่ประสบความสำเร็จตามที่กำหนดไว้

4) **สำรวจความเข้าใจและการนำหลักเกณฑ์การตรวจสอบความจำเป็นของการตรากฎหมายหรือเรียกว่า RIA Checklist ของประเทศไทย** ซึ่งถูกพัฒนาขึ้นโดยอาศัย OECD Checklist เป็นกรอบในการจัดทำและนำไปใช้ในการประเมินผลกระทบทางกฎหมายของหน่วยงานภาครัฐว่าประสบความสำเร็จ และเพื่อรับทราบว่า RIA Checklist จะเป็นเครื่องมือช่วยให้หน่วยงานภาครัฐประเมินผลกระทบทางกฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพตามที่ตั้งเป้าหมายไว้หรือไม่ โดยได้ดำเนินการเก็บข้อมูลปฐมภูมิ เป็นการออกแบบสอบถามเพื่อประเมินความรู้เกี่ยวกับการประเมินผลกระทบจากกฎหมาย และความสามารถในการนำ RIA Checklist ไปใช้ในปัจจุบันไปประกอบการวิเคราะห์ผลกระทบทางกฎหมาย เพื่อค้นหาความพร้อมของหน่วยงาน ในการศึกษาได้ส่งแบบสอบถามไปยังหน่วยงานที่ทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายทั้งสิ้น 31 หน่วยงาน ซึ่งแบ่งหน่วยงานที่ตอบแบบสอบถามออกเป็น 3 กลุ่ม กลุ่มกระทรวงสังคม กลุ่มกระทรวงเศรษฐกิจ และกลุ่มด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งผู้ตอบแบบสอบถามมีหน้าที่เกี่ยวกับการออกกฎหมายและให้คำแนะนำปรึกษาเกี่ยวกับกฎหมาย (รายละเอียดปรากฏในหน้า 21-22 ของเอกสารฉบับนี้)

5) **การดำเนินงานจัดทำคู่มือประกอบการประเมินผลกระทบของกฎหมาย และการฝึกอบรม** โดย สำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ร่วมมือกับกระทรวงยุติธรรม โดยการสนับสนุนของคณะกรรมการเศรษฐกิจเอเปค ได้ดำเนินการโครงการ ANSSR: Developing Regulatory Impact Analysis (RIA) Guideline as an anti-corruption tool เพื่อพัฒนา RIA guideline สำหรับประเทศไทย เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพภาครัฐในการดำเนินการจัดทำ RIA รวมทั้งเพื่อศึกษาประสบการณ์จากประเทศที่ขับเคลื่อน Good Regulatory Practices (GRP) และ RIA สู่การปฏิบัติได้สำเร็จ ตลอดจนสนับสนุนนโยบาย GRP ของ ASEAN เพื่อกระตุ้นให้ประเทศสมาชิกเข้าใจและเห็นความสำคัญของการปรับปรุง regulation ให้ได้มาตรฐานสากล โปร่งใส และขจัดอุปสรรคทางการค้าระหว่างประเทศ อีกทั้งสนับสนุน ANSSR's commitment ซึ่งมีกิจกรรม 2 ส่วน คือ **หนึ่ง การจัดทำคู่มือหรือแนวปฏิบัติ สำหรับจัดทำคู่มือ/แนวปฏิบัติ สำหรับการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA for Regulatory Impact Assessment) มีทั้งหมด 4 คู่มือประกอบ** (1) RIA guideline Regulatory (2) Compliance Cost Measurement Framework (3) Public Consultation Guideline (4) Corruption Impact Assessment Guidelines โดยมีวิธีการที่สำคัญคือ **หนึ่ง** สื่อสารกับผู้เชี่ยวชาญออสเตรเลีย 2 ช่องทาง คือ ผ่าน email และการประชุมแบบตัวต่อตัว (face to face) **สอง จัดประชุมเชิงปฏิบัติการระหว่างประเทศ** จำนวน 3 ครั้ง ได้แก่ ครั้งที่ 1 วันที่ 15-16 มิถุนายน 2558 ครั้งที่ 2 วันที่ 8-9 กันยายน 2558 และครั้งที่ 3 วันที่ 29-30 ตุลาคม 2558 เพื่อให้ได้คู่มือเป็นที่ยอมรับและได้มาตรฐานสากล **สาม พัฒนาหลักสูตรการฝึกอบรมการวิเคราะห์ผลกระทบการออกกฎหมาย (Course Curriculum) และการจัดฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ภาครัฐและเอกชน** เป็นหลักสูตรฝึกอบรม 2 วัน ไม่ได้มีเป้าหมายให้ผู้เข้ารับการฝึกอบรมสามารถเป็นผู้เชี่ยวชาญด้าน RIA แต่มีวัตถุประสงค์หลักของหลักสูตรเพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจในขั้นตอนและแนวปฏิบัติในคู่มือเท่านั้น โดยมีเจ้าหน้าที่รัฐเข้าร่วมประมาณ 30 คน ประกอบด้วยผู้แทนจาก กระทรวงยุติธรรม สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และหน่วยงานอื่นๆ โดยหลักสูตรการฝึกอบรมมีทั้งหมดสองรอบ รอบละ 2 วัน รอบแรก วันที่ 1 และ 2 มีนาคม 2559 และรอบที่สอง วันที่ 3 และ 4 มีนาคม 2559

1.4 คำนินยาม หลักการ และประโยชน์ของการประเมินผลกระทบทางกฎ ระเบียบ กฎหมาย

1.4.1 คำนินยามของการประเมินผลกระทบทางกฎหมาย (Regulatory Impact Assessment: RIA)

องค์การนานาชาติและบางประเทศที่มีการใช้ RIA เพื่อสนับสนุนการออกนโยบายและเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ ควรกำหนดนินยามของการประเมินผลกระทบทางกฎหมายที่ชัดเจน เช่น องค์การเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (Organization for Economic Co-operation and Development – OECD, 2002 และ 2008) ได้นินยาม RIA ว่า “การประเมินผลกระทบทางกฎหมายได้สร้างคุณภาพการตัดสินใจของการตัดสินใจไม่ใช่ว่าเพียงในด้านการคำนวณที่แม่นยำ แต่เป็นการปฏิบัติเกี่ยวกับการวิเคราะห์การตั้งคำถาม การสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับผลกระทบที่เป็นรูปธรรม การค้นพบสมมติฐานใหม่ๆ” ในขณะที่ กรอบความร่วมมือทางเศรษฐกิจในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก (เอเปค) Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC, 2014) ได้นินยามว่า การประเมินผลกระทบทางกฎหมายเป็นกระบวนการดำเนินการก่อนจะมีการประกาศใช้กฎหมายขึ้น การประเมินผลกระทบทางกฎหมายครอบคลุมถึง การวัดผลประเมินผล และต่อ ยอดประเมินความคุ้มค่าทั้งด้านการประเมินต้นทุน ผลประโยชน์ และผลที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากการออกกฎหมาย รวมทั้งวิเคราะห์ทางเลือกอื่นที่เป็นไปได้ การประเมินผลกระทบทางกฎหมายอาจประเมินผลกระทบที่มีต่อการแข่งขัน สวัสดิภาพ สิ่งแวดล้อม และการบริหารจัดการภาครัฐ หรือผลกระทบด้านอื่นที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายและทางเลือกอื่น ซึ่งการประเมินนี้หมายรวมไปถึงการประเมินผลกระทบของกฎหมายทั้งกฎหมายใหม่ที่จะตราขึ้น และกฎหมายเดิมที่ยังมีอยู่

นอกจากนี้ ยังมีนักวิชาการและผู้เชี่ยวชาญด้านนี้ เช่น Ladegarrd P. (2005) กล่าวเสริมว่า RIA เป็นคำที่ใช้อธิบายถึงกระบวนการวิเคราะห์อย่างเป็นระบบและสื่อสารเผยแพร่ผลกระทบของกฎหมายใหม่หรือกฎหมายเดิม ซึ่งการวิเคราะห์ผลกระทบและการสื่อสารเผยแพร่ข้อมูลการประเมินผลกระทบทางกฎหมาย ถือเป็นส่วนที่สำคัญของการประเมิน และที่สำคัญคือเป็นกระบวนการแทรกแซงโดยใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือจะได้รับการตรวจสอบอย่างเป็นระบบและมีความเชื่อมโยง เพื่อพัฒนาปรับปรุงกฎหมาย โดยอาจเริ่มต้นจากกระบวนการกำหนดนโยบาย การประเมินผลกระทบทางกฎหมายสามารถใช้ประเมินทั้งกฎหมายที่จะบัญญัติขึ้นใหม่และกฎหมายที่มีอยู่เดิม จากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผลกระทบทางกฎหมายพบว่า นินยามของการประเมินผลกระทบทางกฎหมายที่ใช้อธิบายในแต่ละประเทศหรือองค์กรต่างๆ ไม่ได้มีความแตกต่างกันมากนัก อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยยังไม่มีนินยามที่ชัดเจนเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบทางกฎหมาย และผลการศึกษาของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2014) ยืนยันว่า ไทยมีการใช้ RIA บางส่วน โดยเฉพาะก่อนการประกาศในราชกิจจานุเบกษา แต่ขั้นตอนและกระบวนการประเมินผลกระทบทางกฎหมายยังไม่มีมาตรฐาน จากการสำรวจและสอบถามระหว่างเดือนกุมภาพันธ์ – มีนาคม 2558 พบว่า หน่วยงานต่างๆ และเจ้าหน้าที่ยังมีความเข้าใจหลักการของการประเมินผลกระทบทางกฎหมายน้อย ดังนั้น รายงานฉบับนี้จึงได้นินยามความหมายของ RIA ไว้ดังนี้

Regulatory คือ กฎหมาย กฎ ระเบียบ และข้อบังคับ ที่ใช้ควบคุม และอำนวยความสะดวก ให้กลไกตลาดขับเคลื่อนเศรษฐกิจได้อย่างสมบูรณ์และเสรี ลดความเหลื่อมล้ำ ลดความขัดแย้ง ลดปัญหาคอร์รัปชันรักษาระบบนิเวศและสิ่งแวดล้อมให้สมดุล และเสริมสร้างศักยภาพในการแข่งขันของประเทศ ดังนั้น Regulatory Impact Assessment : RIA คือ การประเมินผลกระทบทางกฎหมาย เครื่องมือ/กลไกที่ใช้วิเคราะห์อย่างเป็นระบบถึงความเป็นไปได้ของผลกระทบที่เป็นประโยชน์และต้นทุนของกฎหมาย กฎ ระเบียบ และข้อบังคับทั้งใหม่ และเก่าที่ปรับปรุงใหม่ต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เช่น ภารกิจภาครัฐ บรรยากาศการลงทุนทั้งในและต่างประเทศ และการดำเนินธุรกิจของภาคเอกชน สภาพแวดล้อม การดำรงชีวิต และคุณภาพชีวิตของชุมชน

1.4.2 หลักการของ RIA

RIA ไม่ใช่เครื่องมือที่ใช้แทนที่กระบวนการตัดสินใจ แต่เป็นกระบวนการหนึ่งที่ใช้ประกอบการตัดสินใจเชิงนโยบายที่มุ่งเน้นการเพิ่มคุณภาพของกระบวนการตัดสินใจ ถ้าสังคมมีการใช้ RIA อย่างเป็นระบบ จะทำให้เกิดกฎ ระเบียบ และกฎหมายที่ดี ซึ่งหลักการพื้นฐานของกฎ ระเบียบที่ดี (Principal of Better Regulation) จะต้องประกอบด้วย (1) **ความจำเป็น** (Necessity) ในการออกหรือจัดทำ เช่น จะช่วยลดปัญหา กฎระเบียบที่ยุงยาและทำให้ล่าช้า (Red tape) ในเรื่องนั้นหรือไม่ เป็นต้น (2) **ความมีประสิทธิภาพ** (Effectiveness) ข้อบังคับต้องเป็นที่ยอมรับและมีระบบการบังคับใช้ที่มีประสิทธิภาพ (3) **ความพอใจในสัดส่วนที่เหมาะสม** (Proportionality) ระหว่างผลประโยชน์และผลเสียที่จะได้รับจากข้อบังคับ หรือมีทางเลือกอื่นๆ ที่ดีกว่าเพื่อให้ได้มาซึ่งเป้าหมายเดียวกัน (4) **ความโปร่งใส** (Transparency) ให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำข้อบังคับ (5) **ภาระหน้าที่และความรับผิดชอบ** (Accountability) ต้องมีความชัดเจนเกี่ยวกับกระบวนการบังคับใช้และผู้รับผิดชอบ และ (6) **ความสอดคล้องและต่อเนื่อง** (Consistency) ต้องไม่เป็นอุปสรรคต่อข้อบังคับอื่นๆ ที่มีการบังคับใช้อยู่แล้ว (National Audit Office, 2003 p.15)

RIA ส่งเสริมให้การกำหนดนโยบายและ กฎหมาย กฎ ระเบียบ และข้อบังคับมีหลักฐานสนับสนุน (evidence-based policy and regulation) และมีการประเมินผลกระทบเพื่อพิจารณาทางเลือกนโยบายและกฎหมายที่มีประสิทธิภาพสูงสุด (Proportionality) และความจำเป็น (Necessity) ในการออกหรือจัดทำ รวมทั้งทำให้ผู้อำนาจในการตัดสินใจ (Decision Makers) ได้รับข้อมูลที่ถูกต้องแม่นยำ และมีความเข้าใจผลกระทบ และผลลัพธ์จากทางเลือกนโยบายและกฎหมายที่แตกต่างกัน นอกจากนี้ระบบ RIA เป็นส่วนหนึ่งในกระบวนการจัดทำนโยบายและกฎหมาย ซึ่งมีการกำหนดภาระหน้าที่ความรับผิดชอบ (accountability) ของหน่วยงาน ให้เกิดความต่อเนื่องในการปฏิบัติงาน โดยหน่วยงานที่จัดทำข้อเสนอดังกล่าว ต้องแนบเอกสาร RIA ด้วย ยิ่งไปกว่านั้นกระบวนการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน (Public Consultation) ที่มีประสิทธิภาพ เป็นฐานรากที่สำคัญของ RIA เพราะจะทำให้แน่ใจได้ว่าผู้ควบคุมกฎ และผู้ถูกควบคุมมีความเข้าใจปัญหา ทางเลือกของนโยบายและกฎหมาย ประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ และกลไกในการบังคับใช้ (Effectiveness) รวมทั้งผลประโยชน์และต้นทุนที่เกิดขึ้น และเมื่อประกาศบังคับใช้ ต้องเผยแพร่สู่สาธารณชน หรือสามารถเข้าถึงเอกสารได้ง่ายก่อให้เกิดความโปร่งใส (Transparency) ดังนั้น RIA ช่วยกำจัดกฎหมาย กฎ ระเบียบ และข้อบังคับที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาศักยภาพของการแข่งขันทั้งในระดับองค์กรและระดับประเทศและต้องไม่ขัดกับกฎหมายที่มีอยู่เดิม (Consistency) เพราะกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับที่ดีหรือดีขึ้นกว่าเดิม (Better regulation) ทำให้ภาคธุรกิจเอกชนและประชาชนมีความเชื่อมั่นในการลงทุน และลดโอกาสการให้สินบนกับภาครัฐ

แม้ว่าหลายประเทศจะยึดตามคู่มือการประเมินผลกระทบทางกฎหมายของ OECD อย่างกว้างขวาง แต่วิธีการประเมินผลกระทบทางกฎหมายของในแต่ละประเทศมีความแตกต่างกันไป เช่น มีการกำหนดเป้าหมายและขอบเขตของกฎหมายแตกต่างกัน และการประยุกต์ใช้เทคนิคและวิธีการวัดผลกระทบทางกฎหมาย และกระบวนการสื่อสารและเผยแพร่ แตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ ดังนั้นจึงไม่มีรูปแบบการประเมินที่ตายตัวที่สามารถใช้ได้อย่างครอบคลุมทุกประเทศ (Rodrigo, 2005, p.5) ยิ่งไปกว่านั้นความสำเร็จของการประเมินผลกระทบทางกฎหมายขึ้นอยู่กับวิธีการดำเนินการประเมินในแต่ละประเทศที่สอดคล้องกับสภาพปัญหาของแต่ละประเทศ มากกว่าการนำกรณีศึกษาที่ประสบความสำเร็จในต่างประเทศมาใช้ศึกษาเปรียบเทียบกับของประเทศตนเอง เนื่องจากการวิเคราะห์กรณีศึกษาเชิงเปรียบเทียบ อาจจะนำไปสู่การกำหนดนโยบายแบบเดียวกัน ที่ใช้กับทุกกรณีหรือทุกประเทศ ซึ่งไม่ใช่หลักการของจัดทำเครื่องมือหรือคู่มือในการประเมินผลกระทบทางกฎหมาย ทั้งนี้ หลักการของการจัดทำคู่มือหรือแนวปฏิบัติการประเมินผลกระทบทางกฎหมาย ควรชี้ให้เห็นถึงแนวทางการดำเนินการมากกว่ากรณีศึกษาที่ประสบความสำเร็จ อย่างไรก็ตาม การวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบกับกรณีศึกษาที่ประสบความสำเร็จ สามารถก่อให้เกิดกฎหมายที่มีความถูกต้อง มากกว่าประสิทธิภาพของการใช้กฎหมาย

ดังนั้นประเทศไทยจึงสามารถศึกษากรณีการประเมินผลกระทบทางกฎหมายที่ประสบความสำเร็จในแต่ละประเทศไว้เป็นเพียงกรณีศึกษาเพื่อเป็นบทเรียนเพื่อเรียนรู้เท่านั้น ส่วนรูปแบบและขั้นตอนของการประเมินผลกระทบทางกฎหมายและการนำไปประยุกต์ใช้นั้นจะมีความแตกต่างไปจากกรณีของต่างประเทศที่ศึกษา ผลการศึกษาของ Kirkpartick และ Parker (2003) ชี้ให้เห็นถึงบางปัจจัยที่อาจส่งผลต่อการจัดทำคู่มือหรือแนวปฏิบัติการประเมินผลกระทบทางกฎหมาย ได้แก่

- 1) แนวปฏิบัติของการประเมินผลกระทบทางกฎหมายต้องไม่เอื้อให้เกิดผลลัพธ์ต่อกลุ่มการเมืองใดๆ หรือกลุ่มผลประโยชน์ใดๆ
- 2) การประเมินผลกระทบทางกฎหมายต้องไม่ประเมินแค่เพียงผลได้และผลเสียที่สามารถคำนวณเป็นมูลค่าได้เท่านั้น แม้ว่าการประเมินผลในเชิงคุณภาพจะอาศัยกระบวนการการประเมินขั้นสูง ซึ่งขึ้นอยู่กับทักษะและความรู้ด้านการประเมินผลกระทบทางกฎหมายของแต่ละบุคคลหรือประเทศ อย่างไรก็ตามก็ต้องมีการประเมินผลในเชิงคุณภาพด้วย
- 3) ภาคการเมืองไม่ควรมีบทบาทสำคัญในกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของสาธารณะ เนื่องจาก อาจจะทำให้ส่งผลต่อความเหมาะสมของข้อมูลและวิเคราะห์ได้ตามที่ต้องการ
- 4) ภาคราชการและภาคการเมืองต้องไม่เป็นผู้สรรคต่อการประเมินผลกระทบทางกฎหมายในแง่ของการแทรกแซงการประเมิน ดังนั้นควรมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ประเมินผลกระทบทางกฎหมายที่ชัดเจน เช่น สหราชอาณาจักรมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการทำงานและการนำการประเมินผลกระทบทางกฎหมายไปใช้ในรัฐบาล
- 5) เนื้อหาของกฎหมายควรครอบคลุมข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มผู้ได้ประโยชน์ เวลาทรัพยากร และแรงจูงใจที่จะผลักดันกระบวนการทางกฎหมาย ดังนั้นกระบวนการทางกฎหมายควรมีความโปร่งใสและมีความรับผิดชอบ

จากข้อมูลข้างต้นแสดงให้เห็นว่า หากประเทศไทยต้องการใช้การประเมินผลกระทบทางกฎหมายเพื่อควบคุมการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจในภาครัฐ ก่อให้เกิดความโปร่งใส และรับผิดชอบต่อสังคมส่วนรวม รวมทั้งการประเมินต้นทุนและผลประโยชน์ที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้น ส่วนเนื้อหาถัดไปจะเป็นการว่าด้วยประโยชน์ของการประเมินผลกระทบทางกฎหมาย

1.4.3 ประโยชน์ของการประเมินผลกระทบทางกฎหมาย

ได้มีการกล่าวถึงประโยชน์ของการประเมินผลกระทบทางกฎหมายอย่างแพร่หลายในหลายองค์กร ทั้งภาครัฐและเอกชนของหลายๆประเทศ ในรายงานฉบับนี้จึงขอสรุปได้ ดังนี้ (<http://www.bannock.co.uk/PDF/ee.pdf>)

- 1) สามารถพัฒนาคุณภาพและประสิทธิภาพของนโยบายและบริการสาธารณะ การประเมินผลกระทบทางกฎหมายผ่านกระบวนการจัดทำกฎหมายด้วยความโปร่งใสและความรับผิดชอบของหน่วยงานภาครัฐ คือ วิธีการหนึ่งที่จะพัฒนาคุณภาพของธรรมาภิบาลเพื่อประชาชน และเอื้อต่อสถานะแวดล้อมของภาครัฐกิจ ทำให้เอื้อต่อการเติบโตของภาครัฐกิจ และลดความความยากจน โดยเหตุผลที่สำคัญดังนี้

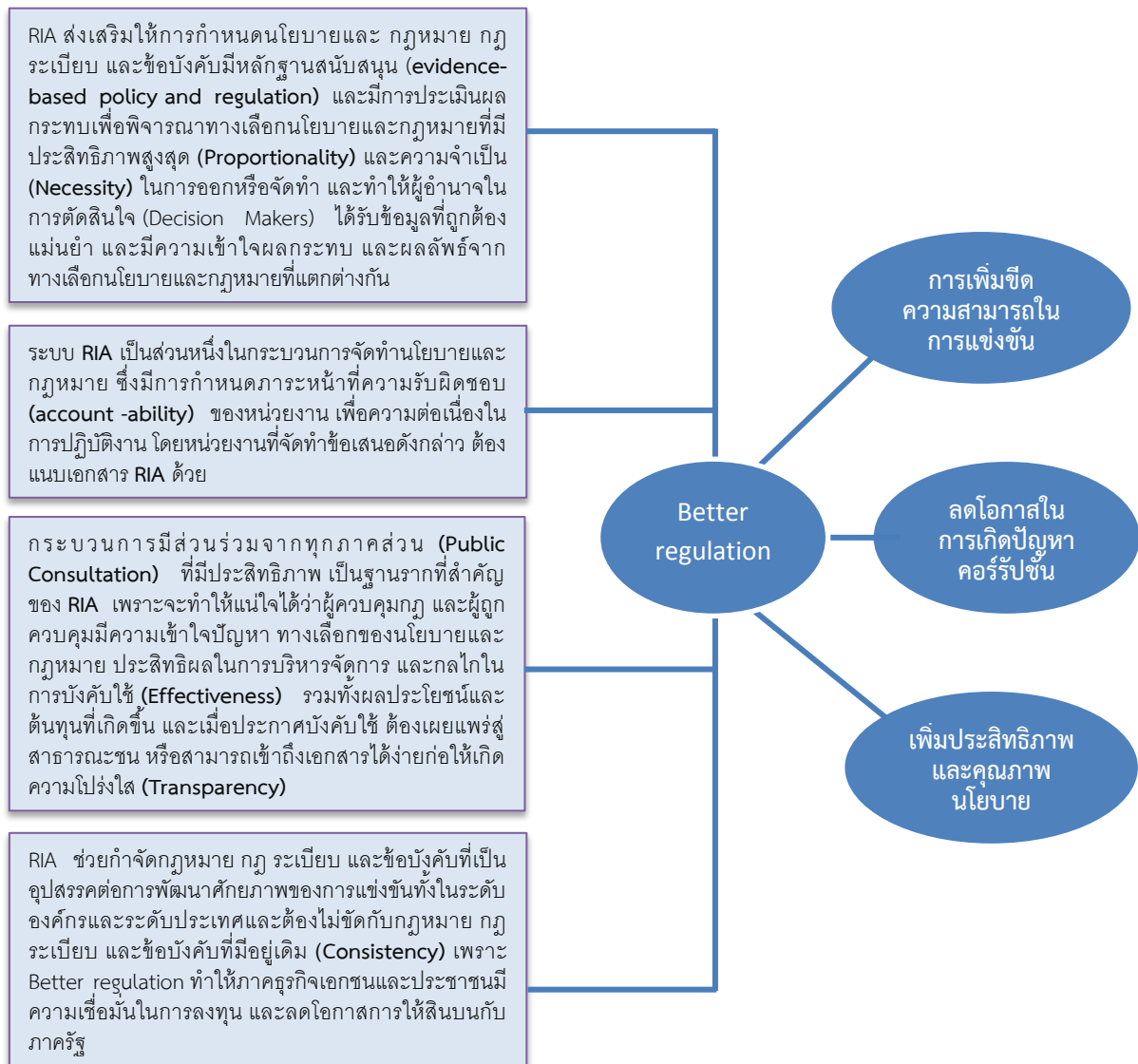
- 1.1) การประเมินผลกระทบทางกฎหมายช่วยทำให้มั่นใจได้ว่า จะกระตุ้นให้ผู้กำหนดนโยบายหรือกฎหมายให้ความสนใจถึงข้อเรียกร้องของกลุ่มคนกลุ่มใหญ่ ก่อให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจจากฐานราก และมีการกระจายอย่างทั่วถึง ยกตัวอย่างเช่น กฎหมายเพื่อการพัฒนาผู้ประกอบการจะ

กระตุ้นให้ผู้กำหนดนโยบายหรือกฎหมายให้ความสำคัญกับความต้องการของผู้ประกอบการรายย่อย ซึ่งกลุ่มคนฐานรากเป็นผู้ประกอบการธุรกิจ และเป็นกลุ่มภาคธุรกิจที่ใหญ่ที่สุด ธุรกิจขนาดเล็กเหล่านี้สามารถก่อให้เกิดการจ้างแรงงาน ดังนั้น การมีกฎหมายที่เอื้อประโยชน์ต่อสภาพแวดล้อมของภาคธุรกิจ จึงมีส่วนสำคัญในการลดความยากจนลงได้ ซึ่งสามารถพิจารณาได้จากสัดส่วนค่าจ้างแรงงานต่อผลิตภัณฑ์มวลรวม ก่อให้เกิดการลดความยากจนอย่างมีนัยสำคัญในที่สุด อย่างไรก็ตามผู้ประกอบการรายเล็กมีความอ่อนแอเมื่อเทียบกับผู้ประกอบการรายใหญ่ เพราะไม่สามารถแข่งขันกับผู้ประกอบการขนาดใหญ่ในเรื่องของการประสิทธิภาพที่เกิดจากการประหยัดต่อขนาดได้ ดังนั้นผู้ประกอบการขนาดใหญ่จะได้รับประโยชน์มากกว่าเพื่อมีการลดผลกระทบที่เชื่อมโยงกับภาระทางกฎหมาย ยิ่งไปกว่านั้น ระบบกฎหมายในประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งรวมถึงประเทศไทย ยังขาดมาตรฐานในการจัดทำ บังคับใช้ และระบบประเมินผลเหมือนประเทศที่พัฒนาแล้ว จากการทบทวนวรรณกรรม เช่น จากการศึกษาของธนาคารโลกบ่งชี้ว่า ต้นทุนและอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากมาตรการทางกฎหมายในประเทศกำลังพัฒนาจะสูงกว่าในประเทศที่พัฒนาแล้วในช่วงเริ่มต้นยุคปฏิวัติอุตสาหกรรม และในบางกรณียังสูงกว่าบางประเทศที่พัฒนาแล้วในปัจจุบันด้วย ผู้กำหนดนโยบายจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับเรื่องการประเมินผลกระทบทางกฎหมาย

1.2) การประเมินผลกระทบทางกฎหมาย สามารถสร้างกรอบแนวคิดเพื่อให้แน่ใจว่าได้รวมกลุ่มคนต่างๆ อยู่ในกระบวนการวิเคราะห์ โดยเฉพาะกลุ่มคนที่ยังมีความอ่อนแอ ต่อสู้กับความยากจน และต้องการการช่วยเหลือ ความเป็นเอกภาพและความยุติธรรมภายในชาติ ไม่สามารถเกิดขึ้นได้ ถ้าหากกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดได้รับผลประโยชน์ และไม่สามารถชี้แจงให้เห็นได้ ทำให้มีอีกกลุ่มเป็นผู้เสียผลประโยชน์ การประเมินผลกระทบทางกฎหมายจะทำให้ผู้กำหนดนโยบายตระหนักถึงความต้องการของทุกกลุ่มในสังคม โดยเฉพาะกลุ่มคนยากจน รวมถึงเรื่องเพศ

2) **เพิ่มศักยภาพความสามารถในการแข่งขันของประเทศ** การประเมินผลกระทบทางกฎหมายสามารถช่วยให้รัฐบาล ลดจำนวนกฎหมายที่ไม่จำเป็นและเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของภาคธุรกิจและประเทศ ความร่วมมือในระดับภูมิภาคของประเทศกลุ่มอาเซียน ที่มีขึ้นในปี 2558 ซึ่งกรอบความร่วมมือนี้ส่งเสริมให้สินค้าและบริการมีการเคลื่อนย้ายได้อย่างเสรีระหว่างประเทศในกลุ่มภูมิภาค นั้นหมายความว่า จะเกิดการย้ายฐานการผลิตไปยังประเทศที่มีความได้เปรียบในเชิงเปรียบเทียบของสินค้าและบริการ ซึ่งความได้เปรียบในเชิงเปรียบเทียบนี้ จะรวมถึงการมีกฎหมายที่เอื้อต่อการประกอบการของภาคธุรกิจ จะมีการเคลื่อนย้ายของภาคธุรกิจไปยังประเทศที่มีปัจจัยแวดล้อมที่เป็นมิตรกับผู้ประกอบการ เพื่อสร้างความมั่งคั่ง สภาพแวดล้อมทางด้านกฎหมายก็เป็นอีกหนึ่งแรงจูงใจในการทำธุรกิจ จากรายงาน World Development Report ปี 2548 (http://econ.worldbank.org/files/35627-chapter_5.pdf) พบว่าแนวทางที่รัฐกำหนดกฎหมายและมาตรการทางภาษีส่งผลต่อบรรยากาศการลงทุน และการตัดสินใจลงทุนของผู้ประกอบการ ทั้งนี้ไม่ได้หมายความว่า การมีกฎหมายที่น้อยลงจะทำให้เกิดสภาวะแวดล้อมทางธุรกิจที่ดี ภาคธุรกิจยังคงต้องการกฎหมายที่จำเป็นเพื่อให้การคุ้มครอง และสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ผู้ประกอบการและประชาชน เพื่อรักษาเสถียรภาพ และสามารถคาดการณ์ได้ รวมทั้งมีความมั่นใจในการลงทุนโดยปราศจากภาระที่ไม่จำเป็น

รูปที่ 1 : RIA ทำให้เกิด Better Regulation และประโยชน์



3) **ลดโอกาสการคอร์รัปชัน** การประเมินผลกระทบทางกฎหมายเพื่อการอำนวยความสะดวกด้านการบริหารงานภาครัฐ สามารถเพิ่มประโยชน์ให้แก่ประเทศที่ประสบปัญหาคอร์รัปชัน ซึ่งปัญหาคอร์รัปชันเป็นปัญหาที่ถูกลามอย่างแพร่หลายในประเทศกำลังพัฒนา และมีปัญหามากกว่าประเทศที่พัฒนาแล้ว ซึ่งจะเห็นได้จากผลการจัดอันดับดัชนีความโปร่งใสและการคอร์รัปชันในปี 2557 ประเทศไทยได้รับการจัดอันดับที่ 102 จาก 177 ประเทศ ซึ่งส่วนหนึ่งมีสาเหตุมาจาก ความซับซ้อนของกฎหมาย และตีความกฎหมายได้หลากหลายทาง รวมทั้งผู้บังคับใช้กฎหมายสามารถใช้ดุลยพินิจในการเรียกรับสินบน ซึ่งการมีมาตรการทางกฎหมายที่ชัดเจนและเข้าใจง่ายจะทำให้เกิดความมั่นคงในภาคธุรกิจ และการดำเนินธุรกิจที่ปราศจากการเรียกรับสินบน

ประโยชน์ของการประเมินผลกระทบทางกฎหมายต่อการพัฒนาประเทศเป็นสาเหตุให้ประเทศต่างๆ ทั่วโลก โดยเฉพาะประเทศที่พัฒนาแล้วมีอัตราของการใช้ระบบ RIA หรือการประเมินผลกระทบทางกฎหมายขยายตัวอย่างรวดเร็วทั่วโลก ซึ่งในส่วนต่อไปนี้จะแสดงให้เห็นถึงการเติบโตของการประเมินผลกระทบทางกฎ ระเบียบ และกฎหมายทั่วโลก และสถานการณ์การใช้การประเมินผลกระทบทางกฎ ระเบียบ และกฎหมายในประเทศไทย

บทที่ 2

การเติบโตของ RIA ทัวโลก และสถานการณ์การใช้ RIA ในประเทศไทย

2.1 การเติบโตของการประเมินผลกระทบทางกฎ ระเบียบ และกฎหมายทั่วโลก

ประวัติของการประเมินผลกระทบทางกฎหมายเริ่มต้นในปี 1971 ในสมัยประธานาธิบดี เจอร์ลด์ ฟอร์ด ของสหรัฐอเมริกา ได้ออกข้อสั่งการที่ 11821 กำหนดให้กฎหมายหลักๆ ที่จะมีการกำหนดขึ้น ต้องทำการประเมินภาวะที่อาจทำให้เกิดเงินเฟ้อหรืออีกชื่อหนึ่งว่า การประเมินผลกระทบทางเศรษฐกิจควบคู่ มาด้วย ภายหลังกในปี 1976 เปลี่ยนเป็นการวิเคราะห์ทางกฎหมาย โดยมุ่งเน้นให้หน่วยงานตระหนักถึงผลที่จะ เกิดทั้งทางตรงและทางอ้อมของการใช้กฎหมาย และเลือกทางเลือกเชิงนโยบายที่ก่อให้เกิดภาระผูกพันน้อย ที่สุด ภาครัฐมีการพัฒนาหลักการและการใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ต่างๆ สำหรับการประเมินผลกระทบ ทางกฎหมายอย่างต่อเนื่อง และการวิเคราะห์ทางเลือกอื่นๆ หากไม่มีการบังคับใช้กฎหมาย การประเมินผล ดังกล่าวเป็นที่ยอมรับอย่างแพร่หลายในฐานะที่เป็นกลไกหนึ่งในการพัฒนาภาครัฐกิจ และส่งเสริมการใช้ กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล (Luken and Fraas, 1993, p. 96-111) ที่เห็นได้อย่าง เด่นชัดคือในประเทศต่างๆ มีการใช้การประเมินผลกระทบทางกฎหมายเป็นวิธีการหนึ่งในการประเมินต้นทุน และความคุ้มค่าของมาตรการทางกฎหมาย และการตัดสินใจต่างๆ รวมถึงการละกฎหมายและมาตรการที่ไม่มี ความจำเป็น ยิ่งไปกว่านั้น การประเมินผลกระทบทางกฎหมายยังก่อให้เกิดความโปร่งใสและลดโอกาส คอร์รัปชั่น (Jacobs, 2004, pp. 283-290) เพราะการประเมินผลกระทบทางกฎหมาย นอกจากการใช้ ประมาณการมูลค่าต้นทุน ไปจนถึงการวิเคราะห์ที่ครอบคลุมทั้งในด้านเศรษฐกิจและสังคม ขึ้นอยู่กับประเด็น และประเภทของกฎหมาย มาตรการต่างๆ แล้ว ในเรื่องของความร่วมมือและรับฟังความเห็นจากประชาชน และผู้มีส่วนได้เสียก็เป็นส่วนสำคัญเช่นกัน (Kirkpatrick and Parker, 2003 p.4 and p.10)

ดังนั้นการประเมินผลกระทบทางกฎหมาย จึงเป็นที่นิยมอย่างแพร่หลายในประเทศที่พัฒนา แล้วโดยเฉพาะประเทศกลุ่มสมาชิก OECD ที่มีการสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับประโยชน์และผลกระทบทาง เศรษฐกิจและสังคมที่เกิดขึ้นจากการใช้กฎหมาย กลุ่มประเทศ OECD จึงมีการใช้การประเมินผลกระทบทาง กฎหมายเพื่อคัดกรองกฎหมายต่างๆ ตั้งแต่ปี 2538 และได้มีการกำหนดประเด็นข้อคำถามร่วมกันสำหรับการ ใช้อ้างอิง เพื่อใช้สำหรับการวิเคราะห์กฎหมายในหลายๆประเทศ ซึ่งประกอบด้วย 10 คำถาม¹ ที่ใช้ถาม

¹ ¹ The OECD Reference Checklist consists of 10 questions as follows: (1) *Is the problem correctly defined?* The problem to be solved should be precisely stated, giving evidence of its nature and magnitude, and explaining why it has arisen (identifying the incentives of affected entities). (2) *Is government action justified?* Government intervention should be based on explicit evidence that government action is justified, given the nature of the problem, the likely benefits and costs of action (based on a realistic assessment of government effectiveness), and alternative mechanisms for addressing the problem. (3) *Is regulation the best form of government action?* Regulators should carry out, early in the regulatory process, an informed comparison of a variety of regulatory and non-regulatory policy instruments, considering relevant issues such as costs, benefits, distributional effects and administrative requirements. (4) *Is there a legal basis for regulation?* Regulatory processes should be structured so that all regulatory decisions rigorously respect the “rule of law”; that is, responsibility should be explicit for ensuring that all regulations are authorised by higher-level regulations and consistent with treaty obligations, and comply with relevant legal principles such as certainty, proportionality and applicable procedural requirements. (5) *What is the appropriate level (or levels) of government for this action?* Regulators should choose the most appropriate level of government to take action, or if multiple levels are involved, should design effective systems of co-ordination between levels of government. (6) *Do the benefits of regulation justify the costs?* Regulators should estimate the total expected costs and benefits of each regulatory proposal and of feasible alternatives, and should make the estimates available in accessible format to decision-makers. The costs of government action should be justified by its benefits before action is taken. (7) *Is the distribution of effects across society transparent?* To the extent that distributive and equity values are affected by government intervention, regulators should make transparent the distribution of regulatory costs and benefits across social groups. (8) *Is the regulation clear, consistent, comprehensible and accessible to users?* Regulators should assess whether rules will be understood by likely users, and to that end should take steps to ensure that the text and structure of rules are as clear as possible. (9) *Have all interested parties had the opportunity to present their views?* Regulations should be developed in an open and

หน่วยงานต่างๆ ถึงหลักการเหตุผล และความจำเป็นของการตรากฎหมาย และเป็นที่นิยมใช้กันอย่างแพร่หลายในเวลาต่อมา จากประสบการณ์การประเมินผลกระทบทางกฎหมาย สามารถทำให้ประเทศต่างๆ ในกลุ่ม OECD กำหนดเป็นคู่มือและกำหนดเป็นหลักการ RIA ผลจากการค้นคว้าเอกสารต่างประเทศ ผู้ออกกฎหมายสามารถกำหนดประเด็นปัญหาและอุปสรรคที่ต้องการปรับปรุงมากขึ้น และสามารถให้ข้อเสนอแนะเชิงยุทธศาสตร์หรือกลยุทธ์เพื่อเอาชนะปัญหาต่างๆ เพื่อสานต่อกระบวนการปรับปรุงหรือปฏิรูปต่อไป ปัจจุบันกลุ่มประเทศ OECD ก็มีการบังคับใช้การประเมินผลกระทบทางกฎหมายในหลายระดับ ส่วนในประเทศที่ไม่ได้เป็นสมาชิก ก็ได้รับประโยชน์จากการศึกษา (เดือนเด่น, 2557)

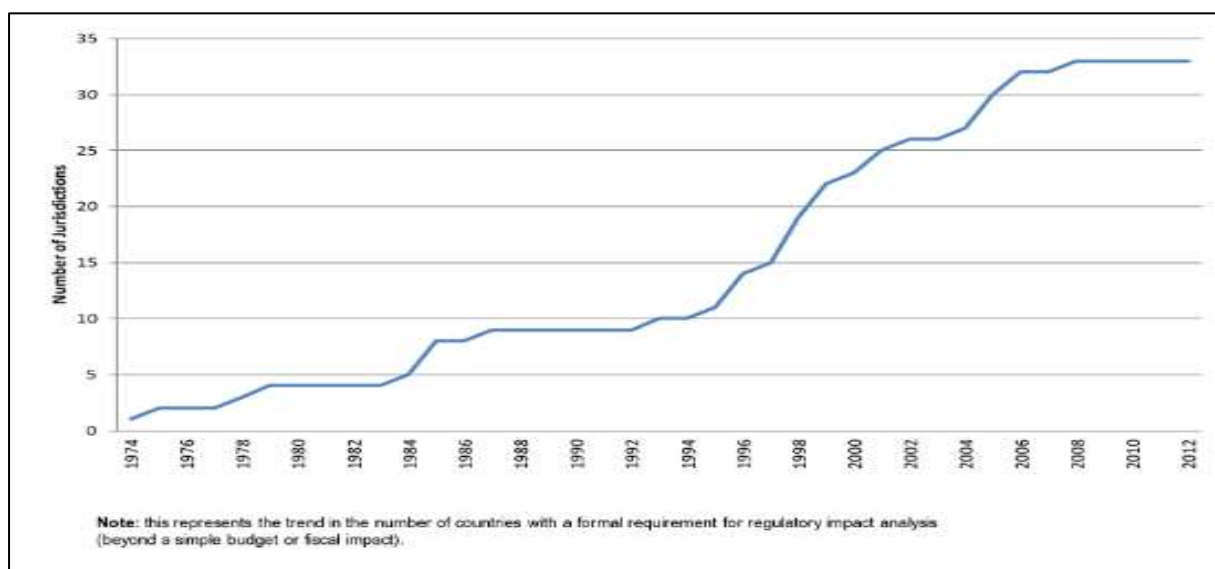
สำหรับประเทศกลุ่มความร่วมมือทางเศรษฐกิจภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก (APEC) มีข้อตกลงร่วมกันในการส่งเสริมการนำหลักการปฏิบัติที่ดีด้านกฎระเบียบไปใช้ในกลุ่มประเทศสมาชิก โดย 1) สร้างความมั่นใจในการประสานงานร่วมกันเพื่อกำหนดกฎระเบียบ 2) ประเมินผลกระทบของกฎหมาย 3) จัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็น ส่วนกลุ่มประเทศ APEC ได้ดำเนินมาตรการต่างๆ เพื่อรองรับหลักการปฏิบัติที่ดีด้านกฎระเบียบดีขึ้นโดยลำดับ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง มีการประเมินผลกระทบทางกฎหมายอย่างแพร่หลายภายในกลุ่มประเทศ APEC อีกทั้งกลุ่มประเทศ APEC ยังได้ทำงานร่วมกับ OECD เพื่อจัดทำ APEC-OECD Checklist on Regulatory Reform ในปี 2548 ซึ่งได้กำหนดประเด็นสำคัญที่ควรคำนึงถึงสำหรับการกำหนดกฎระเบียบ และนโยบายต่างๆ โดยยังตระหนักถึงค่านิยมดั้งเดิมและความหลากหลายทางเศรษฐกิจ สังคม และบริบททางการเมืองในกลุ่มประเทศที่ต้องอาศัยความยืดหยุ่นสำหรับการปฏิรูป

อย่างไรก็ตาม การออกแบบและการนำการประเมินผลกระทบทางกฎหมายไปใช้อย่างเต็มรูปแบบไม่ใช่เรื่องง่าย ประเทศสมาชิกกลุ่ม OECD เคยมีประสบการณ์ในการนำการประเมินผลกระทบทางกฎหมายไปใช้ในหลากหลายพื้นที่ ยกตัวอย่างเช่น การประเมินผลกระทบกฎหมายในสหราชอาณาจักรมีความก้าวหน้า และมีการพัฒนาอย่างกว้างขวางในแง่ของเนื้อหาและคู่มือสำหรับผู้ออกกฎหมายเพื่อใช้วัดผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและสังคม กระบวนการรับฟังความคิดเห็น การตรวจสอบ รวมทั้งมีการกำหนดแนวทางการประเมินผลกระทบทางกฎหมายให้ชัดเจนควบคู่ไปกับการจัดทำข้อเสนอด้านกฎหมาย เน้นการวิเคราะห์ปัญหา ประเมินนโยบายทางเลือกอื่นๆ ที่มิใช่กฎหมาย ปัจจุบันการประเมินผลกระทบทางกฎหมายเป็นเครื่องมือสำหรับการคัดกรองกฎหมาย ใช้ตั้งแต่ในระดับการประเมินกฎหมายเบื้องต้น ซึ่งการเสนอในขั้นต้นจะช่วยลดความยุ่งยากและซับซ้อนของการประเมินผลทางเศรษฐกิจและสังคม (Blake, 2002) รวมทั้งการประมาณการต้นทุนของกฎหมายต่อภาคเอกชนและภาครัฐ จนถึงปัจจุบันนี้ การวิเคราะห์ผลกระทบถือเป็นหนึ่งในการวิเคราะห์ทางเศรษฐกิจ (Fritsch et al, 2013)

ในทางตรงข้าม ผลการศึกษาของ Parker และ Kirkpatrick (2003) ในปี 2546 และของ Ladegaard (2005) ในปี 2548 ซึ่งจากหลักฐานที่มีอยู่พิจารณาแล้วเห็นว่า แม้ว่าการประยุกต์ใช้ RIA เพื่อการประเมินผลกระทบทางกฎหมายในประเทศกำลังพัฒนาและกลุ่มประเทศที่เกิดใหม่มีอยู่น้อย แต่ก็ขยายตัวอย่างรวดเร็วและแพร่หลาย ซึ่งตั้งแต่ปี 2543-2557 มีการเติบโตอย่างรวดเร็ว ยิ่งไปกว่านั้น ผลการศึกษาของ Ladegaard (2005) ยังชี้ให้เห็นว่า การนำ RIA ไปใช้ในประเทศกำลังพัฒนา ยังไม่มีการใช้อย่างเป็นระบบ แม้ว่ากฎหมายประกาศให้มีการบังคับใช้ อีกทั้งผลการศึกษาอื่นๆ ทั้งของ Parker และ Kirkpatrick (2003) ในปี 2546 Zannig (2014) ในปี 2557 และ Ladegaard (2005) ในปี 2548 ยังสรุปว่า ประเทศกำลังพัฒนายัง

ไม่มีความเข้าใจเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบทางกฎหมายอย่างถ่องแท้และยังมีการใช้น้อย ซึ่งมีเหตุผลหลายประการ เช่น ระบบประเมินผลกระทบทางกฎหมายมีความซับซ้อนและเข้าใจยาก ภาครัฐและประชาชนขาดการตระหนักรู้และการยอมรับเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบทางกฎหมายเพื่อกำหนดนโยบาย และปัญหาของการเข้าถึงข้อมูล เป็นต้น RIA กลายเป็นเครื่องมือและกลไกในการกรอง กฎหมาย กฎ ระเบียบและข้อบังคับที่สำคัญและนิยมใช้กันมาก โดยเฉพาะประเทศที่พัฒนาแล้ว

รูปที่ 2 : อัตราการขยายตัวของการใช้ RIA



ประเทศกำลังพัฒนารวมถึงประเทศไทย การออกแบบและการนำระบบ RIA มาใช้ในการประเมินผลกระทบทางกฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ จึงจำเป็นต้องคำนึงถึงประเด็นดังต่อไปนี้เป็นพิเศษ ได้แก่

2.1.1 การประเมินผลกระทบทางกฎหมายต้องเป็นเครื่องมือในการพัฒนากฎหมาย ประกอบการตัดสินใจก่อนการกำหนดกฎหมาย นอกจากนี้ ผู้ที่ใช้เครื่องมือประเมินผลกระทบทางกฎหมายและดำเนินการกระบวนการจัดทำกฎหมาย ต้องมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ รวมทั้งสามารถเข้าถึงข้อมูลได้อย่างกว้างขวาง

2.1.2 จำเป็นต้องสร้างหน่วยงานหรือองค์กร ทำหน้าที่โดยตรง ในการให้ความรู้ คำแนะนำ ฝึกอบรม ตรวจสอบระบบการประเมินผลกระทบทางกฎหมายให้ได้มาตรฐาน คัดกรองว่า กฎหมายใดต้องประเมินหรือมีหน้าที่กำหนดเกณฑ์การประเมินผล

2.1.3 การประเมินผลกระทบทางกฎหมายจำเป็นต้องมีหน่วยงานรัฐที่ทำหน้าที่โดยตรงในการให้คำแนะนำสนับสนุน และทบทวนกฎหมายและข้อเสนอของแต่ละกระทรวง เป็นต้น

2.1.4 การตั้งระบบการประเมินผลกระทบทางกฎหมายไม่สามารถเกิดขึ้นได้ในระยะเวลาสั้นๆ เพราะการนำระบบการประเมินผลกระทบทางกฎหมายไปปฏิบัติ ต้องอาศัยเวลา การถกเถียง และการเมืองที่เข้มแข็งระหว่างกระบวนการการดำเนินการ

2.1.5 ระบบการตรวจสอบและประเมินผลกระทบทางกฎหมายจะต้องเพิ่มคุณค่าให้กับกระบวนการทางกฎหมาย และนำไปสู่กฎหมายที่ดีขึ้น ระบบการประเมินนี้ต้องมีหลักฐานเชิงประจักษ์สำหรับการให้เหตุผลประกอบ

ประสบการณ์การนำการประเมินผลกระทบทางกฎหมายไปใช้ในหลายๆ ประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มประเทศ OECD และ APEC สามารถเป็นกรณีศึกษาให้แก่ประเทศไทย อย่างไรก็ตาม ไม่มีรูปแบบการประเมินของประเทศไทยที่จะเหมาะกับบริบทของประเทศไทยได้ทั้งหมด ดังนั้น ระบบการประเมินผลกระทบทางกฎหมายของประเทศไทย ผู้เชี่ยวชาญและผู้ทำการประเมินต้องแน่ใจว่า ระบบการประเมินที่จะกำหนดขึ้นมา ได้ครอบคลุมไปถึงท้องถิ่นและในทุกภาคส่วนแล้วด้วย ในบทต่อไปจะกล่าวถึงการประเมินผลกระทบทางกฎหมายและการนำไปใช้ในประเทศไทย

2.2 สถานการณ์การใช้ระบบ RIA (การประเมินผลกระทบทางกฎหมาย) ในประเทศไทย

ประเทศไทยจำเป็นต้องมีระบบ RIA สำหรับการประเมินผลกระทบทางกฎหมายและส่งเสริมให้หน่วยงานภาครัฐนำไปใช้ประเมิน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการภาครัฐ ซึ่งจะส่งผลต่อบรรยากาศทางธุรกิจที่ดี เพื่อดึงดูดนักลงทุนและผู้คิดค้นนวัตกรรมใหม่ๆ รวมทั้งเป็นการสนับสนุนเสาหลักหนึ่งด้านการกำหนดยุทธศาสตร์ใหม่และการปฏิรูปเชิงโครงสร้าง (ANSSR) ที่ส่งเสริมการเปิดตลาด การจัดการที่ดี มีความโปร่งใส และเกิดการแข่งขันของตลาด ยิ่งไปกว่านั้นในบริบทของอาเซียนที่ประเทศไทยเป็นหนึ่งในสมาชิกมีหน้าที่จะต้องส่งเสริมการนำเทคนิคและองค์ความรู้ทางกฎหมายไปประยุกต์ใช้ตามข้อตกลงของอาเซียนในการบังคับใช้การประเมินผลกระทบทางกฎหมายเพื่อประโยชน์ของมาตรการอำนวยความสะดวกทางการค้า ดังนั้น กระทรวงยุติธรรมและสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยความร่วมมือของ APEC จะดำเนินการพัฒนาระบบและกระบวนการประเมินผลกระทบทางกฎหมายและนำไปสู่การปฏิบัติต่อไป

ดังนั้น จุดมุ่งหมายของส่วนนี้คือ ค้นหาข้อมูลเชิงลึกเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบทางกฎหมายของประเทศไทยในปัจจุบัน ซึ่งแบ่งเป็น 2 ส่วน ได้แก่ 1) การนำเสนอผลการค้นคว้าและทบทวนเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผลกระทบทางกฎหมายของประเทศไทย 2) รายงานผลการการสำรวจสอบถามหน่วยงานภาครัฐเกี่ยวกับการตระหนักรู้และการนำการประเมินผลกระทบทางกฎหมายไปใช้ในแต่ละกระทรวง

2.2.1 วิวัฒนาการของการประเมินผลกระทบทางกฎหมายของประเทศไทย

นับตั้งแต่ปี 2517 กลุ่มประเทศสมาชิก OECD ได้มีการนำ RIA ไปใช้ในประเทศ เพราะทุกประเทศสมาชิกได้ถือเป็นวิธีการหนึ่งในการพัฒนาการจัดทำกฎหมาย ในขณะที่เดียวกันประเทศไทยในฐานะประเทศสมาชิกกลุ่ม APEC ได้ตระหนักถึงความสำคัญของการนำหลักการปฏิบัติที่ดีด้านกฎระเบียบ โดยได้กำหนดให้หน่วยงานภาครัฐจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบทางสังคมและเศรษฐกิจในทุกๆ กฎหมายที่จะนำเสนอ และจากหลักฐานที่สืบค้นพบว่า ประเทศไทยได้เริ่มใช้ RIA ตั้งแต่ปี 2531 เพื่อหาหลักการเหตุผลและความจำเป็นของการออกกฎหมาย ดังนั้นในส่วนนี้จะทำการศึกษาวิวัฒนาการของการประเมินผลกระทบทางกฎหมายของไทย โดยแบ่งเป็น 3 ระยะ พอสรุปได้ดังนี้

1) การประเมินผลกระทบทางกฎหมายของไทย ระยะที่ 1 (พ.ศ. 2531 – 2533) เริ่มใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2531 ในฐานะจุดเริ่มของการประเมินผลกระทบทางกฎหมาย ในปี 2531 สำนักนายกรัฐมนตรี ได้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2531 ซึ่งได้ระบุไว้ว่า ทุกหน่วยงานรัฐที่จะเสนอร่างกฎหมายต่อที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา² ร่างกฎหมายดังกล่าวจะต้องเสนอพร้อมกับรายงานการวิเคราะห์ทางสังคม เศรษฐกิจ และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่จะเกิดขึ้นหรืออาจเกิดขึ้นจากการออกกฎหมาย ในขณะนั้น

² In Thai: ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ.2531, available at <http://www.cabinet.thaigov.go.th/ropmcs3.htm> or http://www.lawreform.go.th/lawreform/index.php?option=com_lawreform&task=reg_16&Itemid=9#

หลักการของระเบียบนี้ถือได้ว่า หลักการของการประเมินผลกระทบทางกฎหมาย โดยวัตถุประสงค์ของระเบียบดังกล่าว จากการศึกษาค้นคว้าของ Nilprapunt (2014) เมื่อปี 2557 ระบุว่าเพื่อ (1) ลดกระบวนการเสนอกฎหมายที่ก่อให้เกิดความยุ่งยากของการดำเนินงาน และลดกฎหมายที่ซ้ำซ้อน (2) เพื่อลดภาระของภาคเอกชนในการดำเนินธุรกิจ (3) เพื่อเพิ่มการควบคุมตนเองของผู้ประกอบการในภาคธุรกิจและส่งเสริมขีดความสามารถในการแข่งขันของผู้ประกอบการ (4) เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของภาครัฐในการพิจารณากฎหมาย

ระเบียบดังกล่าว ได้กำหนดให้หน่วยงานผู้เสนอกฎหมาย³ จะต้องจัดทำเอกสารการวิเคราะห์ที่ประกอบด้วย การเก็บข้อมูล การวิเคราะห์ปัญหาและความจำเป็น และส่งเอกสารการวิเคราะห์พร้อมกับร่างกฎหมาย เพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี ซึ่งเอกสารการวิเคราะห์จะต้องตอบคำถามจำนวน 8 ข้อดังนี้

- (1) คำถามที่ 1 คือ ความจำเป็นของการออกกฎหมายนี้ (กฎหมายนี้สามารถแก้ไขปัญหาที่ได้อีกหรือไม่)
- (2) คำถามที่ 2 หลักการและเหตุผลของการออกกฎหมาย (อะไรจะเกิดขึ้นหากไม่มีการตรากฎหมายนี้ทั้งผลต่อฝ่ายบริหาร และราชการ หากไม่มีการออกกฎหมายนี้)
- (3) คำถามที่ 3 กฎหมายอื่นๆที่เกี่ยวข้องที่อาจขัดกันหรือส่งเสริมกันกับกฎหมายฉบับนี้ รวมไปถึงการหารือการหน่วยงานอื่นที่มีส่วนรับผิดชอบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง (ร่างกฎหมายนี้สามารถต่อยอดการทำงานหรือไม่)
- (4) คำถามที่ 4 ประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นต่อภาครัฐ เช่น ลดขั้นตอนการทำงาน ลดระยะเวลาในหน่วยงาน หรือเป็นกฎหมายที่ต้องการจากประชาชน (ขั้นตอนการดำเนินงานตามร่างกฎหมายมีความจำเป็นหรือไม่)
- (5) คำถามที่ 5 สิทธิและความรับผิดชอบของหน่วยงานผู้ออกกฎหมาย (ระยะเวลาการดำเนินงานตามกฎหมายมีการเฉพาะเจาะจงหรือไม่)
- (6) คำถามที่ 6 มาตรการควบคุมของเจ้าหน้าที่ (ร่างกฎหมายที่เสนอใช้ระบบควบคุม หรือให้สิทธิเจ้าหน้าที่หรือไม่)
- (7) คำถามที่ 7 การวิเคราะห์ผลกระทบทางเศรษฐกิจ (เป็นไปได้หรือไม่ที่จะมีมาตรการ หรือข้อกำหนดอื่นทดแทน)
- (8) คำถามที่ 8 กระบวนการ และสาระในการเตรียมการของกฎกระทรวง ประกาศกระทรวง หรือกฎหมายที่เกี่ยวข้อง (ถ้ากฎหมายหรือมาตรการดังกล่าวไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ กฎและระยะเวลามีความชัดเจนหรือไม่)

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาค้นคว้าของ Nilprapunt ปี 2557 พบว่า ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีนี้ ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างตั้งใจไว้ เนื่องจาก (1) การประเมินผลกระทบทางกฎหมายยังเป็นเรื่องใหม่ที่ยังไม่มีระบบทางการเมืองรองรับที่เข้มแข็งพอในขณะนั้น ยังคงเป็นหน้าที่ของหน่วยไม่กี่กลุ่มที่ตระหนักถึงเป้าหมายและเห็นถึงความสำคัญของการประเมินผลกระทบทางกฎหมาย (2) คณะรัฐมนตรีไม่ไว้วางใจหน่วยงานเฉพาะที่ทำหน้าที่สร้างการตระหนักรู้เกี่ยวกับบทบาทของการประเมินผลกระทบทางกฎหมาย (3) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าว ไม่ได้อธิบายถึงแนวทางการทำการศึกษาวิเคราะห์เพื่อให้เป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการวัดต้นทุนและผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้อง มุมมองด้านเศรษฐกิจ จำนวนเจ้าหน้าที่ที่สามารถตอบคำถามได้ครบทั้ง 8 ข้อนี้ยังถูกต้องและครบถ้วนตามหลักวิชาการมีน้อย

³ rooted from the 'Blue Checklists' of the Federal Republic of Germany

ดังนั้นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2531 จึงถูกหลงลืมไปในไม่ช้า อย่างไรก็ตาม สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ยังคงทำหน้าที่ทบทวนข้อเสนอกฎหมาย และให้ความเห็นและแนวทางที่เหมาะสมแก่คณะรัฐมนตรีเพื่อประกอบการพิจารณา ร่างกฎหมายก่อนกระบวนการตรากฎหมายและนำไปบังคับใช้

2) การประเมินผลกระทบทางกฎหมายของไทย ระยะที่ 2 (พ.ศ. 2534 – 2545) จุดกำเนิดของการประเมินผลกระทบทางกฎหมายหรือการใช้ RIA ของประเทศไทย ประเทศไทยต้องพัฒนาศักยภาพความสามารถในการแข่งขันของประเทศ จึงจำเป็นต้องลดและจำกัดกระบวนการและขั้นตอนการดำเนินงานที่ไม่จำเป็นที่จะเป็นอุปสรรคต่อภาคธุรกิจ และความเท่าเทียมกันในสังคม ประกอบกับรัฐบาลได้ส่งเสริมให้เพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของกระบวนการประเมินผลกระทบทางกฎหมาย ดังนั้นในปี 2534 คณะรัฐมนตรีได้ปรับปรุงระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี โดยได้ออกหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เรื่อง หลักเกณฑ์และแนวทางพิจารณาข้อเสนอร่างกฎหมายเพื่อจัดทำการวิเคราะห์ผลกระทบทางกฎหมาย ซึ่งได้ต่อยอดจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี⁴ เมื่อปี 2531 และกำหนดให้ส่งร่างกฎหมายพร้อมข้อมูลผลกระทบทั้งผลกระทบที่เกิดขึ้นกับหน่วยงาน ผลกระทบต่อนโยบายรัฐบาล กลุ่มการเมือง เศรษฐกิจทั้งในระดับจุลภาค และมหภาค การเงินการคลัง กลุ่มผลประโยชน์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม สิทธิและเสรีภาพของประชาชน หรือความซ้ำซ้อนกับกฎหมายเดิม ระเบียบดังกล่าวนี้ควมรวมหลักเกณฑ์ 4 ข้อ ได้แก่

(1) ความจำเป็นของการออกกฎหมาย หากไม่มีกฎหมายนี้จะเป็นการขัดขวางการทำงานของภาครัฐหรือประชาชนอย่างไร

(2) ร่างกฎหมายนี้ทำให้เกิดกระบวนการดำเนินการใหม่หรือไม่ ความสำคัญของกระบวนการใหม่ กระบวนการขั้นตอนใหม่ระยะเวลาหรือไม่ และสามารถลดระยะเวลาได้หรือไม่

(3) ร่างกฎหมายใหม่เป็นอุปสรรคต่อภาคธุรกิจในการดำเนินงานหรือไม่ กฎระเบียบนี้สามารถเปลี่ยนแปลงได้ในอนาคตหรือไม่

(4) หากมีข้อจำกัดต้องระบุหลักเกณฑ์ ระยะเวลาอย่างชัดเจน

ผู้เชี่ยวชาญด้านการประเมินผลกระทบทางกฎหมายต่างชี้ให้เห็นว่า ระเบียบที่ปรับปรุงดังกล่าวเป็นจุดเริ่มต้นของการประเมินผลกระทบทางกฎหมายของประเทศไทย เนื่องจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้กำหนดระเบียบดังกล่าว⁵ โดยยึดตามประเด็นข้อคำถามร่วมกันที่อ้างอิงมาจากการวิเคราะห์กฎหมายของ OECD ซึ่งหลักการวิเคราะห์นี้ มีข้อกำหนดและรายงานการวิเคราะห์ รวมทั้งมีการลงรายละเอียดในแง่ของผลกระทบที่มีต่อภาคธุรกิจ ประชาชน และกลไกตลาดไว้ด้วย ดังนั้นหน่วยงานต่างๆ ที่เสนอร่างกฎหมายจะต้องรายงานเรื่องดังกล่าวนี้แนบมาพร้อมกันด้วยโดยไม่มีข้อยกเว้น อย่างไรก็ตาม การประเมินผลกระทบทางกฎหมายที่บังคับใช้อยู่นั้นยังไม่บรรลุผลของการประเมินดังเช่นในประเทศที่พัฒนาแล้ว หลักการของการประเมิน วิธีการวิเคราะห์ และประโยชน์ของการประเมินยังคงมีข้อจำกัดในหน่วยงานรัฐบางส่วน ดังนั้นรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบทางกฎหมายที่จัดทำในปี 2534 ยังคงจัดแบบงานประจำทั่วไป (Nilprapunt, 2014)

สำหรับในปี 2535 ได้มีการดำเนินการ 2 เรื่องหลักดังนี้ (1) ได้ปรับแก้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2531 เป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2535 โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อปฏิบัติตามนโยบายของ

⁴ Official Letter of the Secretariat of the Cabinet, NorRor 0203/Wor 65, Date: 26 April 1991 (in Thai: หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0203/ว 65 ลงวันที่ 26 เมษายน พ.ศ. 2534 เรื่อง หลักเกณฑ์และแนวทางการพิจารณาการเสนอร่างกฎหมาย)

⁵ the institution which is a legal advisor to the Royal Thai Government

รัฐบาลลดความซับซ้อน และภาระหน้าที่ของภาครัฐ เพื่อให้เกิดความสะดวกรวดเร็ว และกระบวนดำเนินการที่มีประสิทธิภาพ (2) ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเพื่อทำหน้าที่ปฏิรูปกฎหมายของประเทศไทย และได้ก่อตั้งกองทุนปฏิรูปกฎหมาย โดยมีสาเหตุมาจากกรณีศึกษาจากความผิดพลาดจากการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2531 และการพัฒนาอย่างก้าวกระโดดด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ การเติบโตอย่างคงที่ด้านการค้าและปฏิรูปกฎหมายให้สอดคล้องกับระบบระเบียบการค้าใหม่ ต้องปฏิรูปในแง่ของเศรษฐกิจอาณัติตามกฎหมาย โดย พิจารณายกเลิกกฎหมายที่ล้าสมัยและไม่มี ความจำเป็น รวมทั้งปรับปรุงกฎหมายให้มีความทันสมัยตรงกับบริบทปัจจุบันและให้แน่ใจว่าตรงตามความต้องการในปัจจุบัน ตลอดจนจัดซื้ออุปกรณ์ของกฎระเบียบต่างๆ ควบคู่ไปกับจัดทำกฎหมายและกฎระเบียบต่างๆ ให้มีความเข้าใจง่าย

นอกจากนี้ในปี 2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งได้รับการยอมรับว่าเป็นรัฐธรรมนูญของประชาชน ได้กำหนดสิทธิพลเมืองที่ชัดเจนต่อกระบวนการบริหารงานของภาครัฐ⁶ เกิดการเปลี่ยนแปลงกฎระเบียบที่เกี่ยวกับการวิเคราะห์ผลกระทบทางกฎหมาย ซึ่งในอดีตมีเพียง คณะรัฐมนตรีและสภาผู้แทนราษฎรที่สามารถกำหนดกฎหมายได้ และคณะกรรมการกฤษฎีกาทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย โดยการสนับสนุนที่เข้มแข็งจากรัฐบาลพร้อมงบประมาณสนับสนุน คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายได้คิดค้นโครงการปฏิรูปกฎหมายหลายโครงการ โดยมุ่งนำกฎหมายต่างๆ มาสู่กระบวนการพิจารณาปรับให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน

อย่างไรก็ตาม ความแปรปรวนทางการเมืองของประเทศไทยนับตั้งแต่กลางปี 2535 ไปจนถึงวิกฤตเศรษฐกิจปี 2540 ได้ทำให้การทำงานของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ไม่สามารถดำเนินการต่อไปได้ (Nilprunt, 2014) ยิ่งไปกว่านั้นรัฐบาลในขณะนั้นยังไม่ได้ให้ความสนใจเท่าที่ควรในการสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องและกระบวนการการดำเนินการเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบทางกฎหมาย ดังนั้น รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบทางกฎหมายหลังจากปี 2534 จึงยังคงมีการรายงานในรูปแบบของการตอบคำถามเพียง ใช่ หรือ ไม่ใช่

3) การประเมินผลกระทบทางกฎหมายของไทย ระยะที่ 3 (พ.ศ. 2546 – ปัจจุบัน) การกำหนดข้อคำถามเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบทางกฎหมาย 10 ข้อ หรือ รายการตรวจสอบความจำเป็นของกฎหมาย

ภายหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และการฟื้นฟูเศรษฐกิจภายหลังจากวิกฤตเศรษฐกิจเมื่อปี 2545 รัฐบาลไทยตระหนักถึงนโยบายและมาตรการผ่อนคลายนด้านกฎระเบียบ (Nilprunt, 2014) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาคการเงิน ดังนั้นการปฏิรูปกฎหมายจึงเป็นนโยบายหลักสำหรับประเทศไทยอีกครั้งตั้งแต่ปี 2549 โดยมีนโยบายการปฏิรูประบบราชการ นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550⁷ ยังสนับสนุนภาคประชาชนเสนอกฎหมาย และทำหน้าที่สำคัญที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการทางกฎหมาย

⁶ The Constitution of the Kingdom of Thailand 1997 stated in, Section 170, Part 5 Provisions Applicable to both Houses, Chapter VI The National Assembly, “The persons having the right to vote of not less than fifty thousand in number shall have a right to submit a petition to the President of the National Assembly to consider such law as prescribed in Chapter 3 and Chapter 5 of this Constitution....”

⁷ Section 81, Part 5 Law and Justice Policies, Chapter V Directive Principles of Fundamental State Policies, stated “The State shall act in compliance with the law and justice policies as follows: (3) preparing the law establishing the autonomous law reform organization for the purpose of reforming and developing laws of the nation and revising the existing laws for the compliance with the Constitution, with due regard to opinions given by persons affected by such laws;...”

กระบวนการคัดกรองกฎหมายเริ่มเปลี่ยนจากบนลงล่าง เป็นล่างขึ้นบน เพื่อลดและปรับปรุงกฎหมายที่ขัดกับหลักการของรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการปรับปรุงกฎหมายเพื่อการพัฒนาประเทศได้จัดตั้งขึ้นในปี 2544 เพื่อสำรวจและยกเลิกกฎหมายที่ไม่มีความแน่นอน กฎหมายที่ล้าสมัยไม่จำเป็นของรัฐสมามากกว่า 40 ฉบับ และกฎระเบียบของฝ่ายนิติบัญญัติกว่า 100 ฉบับ ได้รับการแก้ไขเพื่อรองรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรปี พ.ศ. 2540 และกฎหมายเหล่านั้นต้องรองรับหรือสอดคล้องกับบริบททางเศรษฐกิจและสังคมโลก (Nilprapunt, 2014)

การประเมินผลกระทบทางกฎหมายเป็นที่ยอมรับจากรัฐบาลในฐานะเครื่องมือที่จะนำไปสู่การกำหนดกฎระเบียบที่ดีขึ้น นำไปสู่การผ่อนคลายกฎหมายบางมาตรการ และทำให้เกิดความง่ายต่อการทำธุรกิจเพื่อสร้างขีดความสามารถในการแข่งขัน คณะกรรมการปรับปรุงกฎหมายเพื่อการพัฒนาประเทศ ได้ปิดฝุ่นการประเมินผลกระทบทางกฎหมายกลับมาใช้อีกครั้งหนึ่ง โดยอ้างอิงหลักเกณฑ์การกำหนดข้อคำถามเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบทางกฎหมาย 10 ข้อ หรือรายการตรวจสอบความจำเป็นของกฎหมาย (Nilprapunt, 2014) ซึ่งจัดทำโดย OECD เพื่อการตัดสินใจด้านกฎหมาย รัฐบาลได้จัดตั้งคณะกรรมการเฉพาะหรือ คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเพื่อการพัฒนาประเทศ ทำหน้าที่กำกับดูแลการปฏิรูปกฎหมายให้มีมาตรฐานและเป็นกฎหมายที่ดี คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายได้ศึกษาข้อมูลจากในอดีตและพบว่า นโยบายกฎหมายที่ดีควรบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ รวมทั้งยังพบว่าไม่มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ให้องค์ความรู้ทางเทคนิคและความชำนาญในการดำเนินการประเมินผลกระทบทางกฎหมายให้แก่หน่วยงานภาครัฐ ตลอดจนได้เสนอแนะว่า ประเทศไทยมีความจำเป็นต้องจัดทำเอกสารการวิเคราะห์ผลกระทบทางกฎหมายพร้อมกันและหรือก่อนการตรากฎหมาย และเสนอ RIA ไปพร้อมกับร่างกฎหมายไปยังคณะรัฐมนตรีเพื่อประกอบการพิจารณา หรือข้อเสนอร่างกฎหมายไม่ควรอยู่ในการพิจารณาของรัฐมนตรีเพียงฝ่ายเดียว

จากข้อมูลที่ค้นพบข้างต้น คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเพื่อการพัฒนาประเทศได้มีข้อเสนอถึงคณะรัฐมนตรีในปี 2546 ว่า 1) กระบวนการประเมินผลกระทบทางกฎหมาย ควรเป็นข้อกำหนดบังคับและควรมีหน่วยงานที่นำเชื่อถือทำหน้าที่ให้ข้อเสนอแนะและเทคนิคการการประเมินผลกระทบทางกฎหมายแก่หน่วยงานรัฐอื่นๆ 2) กลุ่มของข้อคำถามการประเมินผลกระทบทางกฎหมาย จำนวน 10 ข้อที่ประเทศไทยได้กำหนดขึ้นมาหรือที่เรียกว่า “หลักเกณฑ์การตรวจสอบความจำเป็นของการตรากฎหมาย”⁸ ถือเป็นการประเมินผลก่อนการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งเป็นไปตามหลักการของข้อคำถามที่ใช้ตรวจสอบของ OECD โดยข้อคำถามกำหนดหลักเกณฑ์ 10 คำถาม ได้แก่ คำถามที่หนึ่ง วัตถุประสงค์และเป้าหมายของการออกระเบียบนี้คืออะไร คำถามที่สอง ใครคือหน่วยงานที่รับผิดชอบปฏิบัติตามระเบียบดังกล่าว คำถามที่สาม มีกฎหมายที่รองรับการปฏิบัติตามภารกิจนี้หรือไม่ คำถามที่สี่ กฎระเบียบที่ออกมาใหม่นี้ซ้ำซ้อนกับกฎหมายอื่นหรือไม่ คำถามที่ห้า ภาระผูกพันที่จะเกิดขึ้นกับประชาชนหลังจากกฎหมายได้รับการเสนอคืออะไร กฎระเบียบนี้สามารถสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจหรือไม่ คำถามที่หก หน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับระเบียบนี้มีความพร้อมต่อการปฏิบัติตามกฎระเบียบที่เสนอขึ้นมาหรือไม่ คำถามที่เจ็ด หน่วยงานที่รับผิดชอบต่อกฎระเบียบที่เสนอขึ้นมานี้คือหน่วยใด คำถามที่แปด กระบวนการปฏิบัติและการกระบวนการตรวจสอบคืออะไร คำถามที่เก้า มีคู่มือหรือแนวปฏิบัติของกฎระเบียบรองลงมาภายหลังจากระเบียบนี้ได้บัญญัติขึ้นหรือไม่ คำถามที่สิบ ได้มีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนก่อนการเสนอร่างกฎระเบียบหรือไม่ ผลการสอบถามจากประชาชนเป็นอย่างไร

⁸ In Thai: หลักเกณฑ์การตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมายพ.ศ.2546, The Cabinet issued the Cabinet Resolution on 4 February 2003.

คณะรัฐมนตรี มอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เป็นหน่วยงานหลักที่ทำหน้าที่ให้ความรู้และทักษะแก่หน่วยงานต่างๆ ในการจัดทำการประเมินผลกระทบทางกฎหมาย พร้อมทั้งจัดทำเอกสารรายงานประเมินผลกระทบทางกฎหมายเพื่อเสนอต่อที่ประชุมคณะรัฐมนตรี ประกอบการพิจารณาร่างกฎหมาย นอกจากนี้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกายังต้องทำหน้าที่จัดทำและเผยแพร่คำอธิบายและคู่มือสำหรับการร่างกฎหมายซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการประเมินผลกระทบทางกฎหมาย

ในปี 2547 คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติคู่มือตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย (OECD Checklist)⁹ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นผู้กร่างคู่มือ โดยมีสาระพอสรุปลงได้ดังนี้

(1) **วัตถุประสงค์และเป้าหมายของการตรากฎหมาย** หน่วยงานที่เสนอต้องระบุให้แน่ชัดเกี่ยวกับวัตถุประสงค์และเป้าหมายของการตราฎระเบียบ พร้อมทั้งสืบหาประเด็นปัญหาเพื่อกำหนดมาตรการหรือวิธีการแก้ปัญหาที่เหมาะสม ซึ่งการประเมินผลกระทบทางกฎหมายมีเป้าหมายเพื่อที่จะช่วยหน่วยงานที่เสนอกฎหมายทำการกำหนดกรอบแนวคิด วิธีการแก้ปัญหา เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ด้วย ซึ่งมีหลักในการคำนึงถึงที่สำคัญ ดังนี้

- วัตถุประสงค์และเป้าหมายของมาตรการ
- มาตรการที่กำหนดขึ้นนี้ มีขึ้นเพื่อแก้ปัญหาหรือข้อบกพร่อง หรือเป็นการปฏิบัติตามข้อตกลงระหว่างประเทศ

- ความจำเป็นในการออกมาตรการนี้ หากไม่ออกมาตรการนี้จะส่งผลอย่างไร
- มาตรการนี้เกี่ยวข้องกับข้อตกลงระหว่างประเทศหรือไม่
- มีแนวทางเลือกอื่นหรือไม่ หากใช่ อะไรคือประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นจากมาตรการ
- ผลลัพธ์ของมาตรการนี้คืออะไร
- ขอบเขตของผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจะสามารถแก้ปัญหาหรือข้อบกพร่องอย่างมีประสิทธิภาพได้อย่างไร

(2) **หน่วยงานที่ปฏิบัติตามระเบียบนี้** เมื่อกำหนดกรอบแนวคิดได้สำเร็จแล้ว ควรระบุถึงหน่วยที่ปฏิบัติตามระเบียบนี้ทั้งหน่วยงานรัฐหรือเอกชน โดยหลักในการคำนึงถึงที่สำคัญ ดังนี้

- หน่วยงานหรือสถาบัน
- ชีตความสามารถของภาครัฐและเอกชนในการปฏิบัติ

นอกจากนี้ หน่วยงานที่เสนอกฎระเบียบต้องระบุถึงมาตรการคุ้มครองประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ ต้นทุน และมีความยืดหยุ่นในกระบวนการพิจารณาเมื่อกำหนดหน่วยงานที่รับผิดชอบ หากหน่วยงานเอกชนเป็นผู้ปฏิบัติตามกฎระเบียบ หน่วยงานรัฐต้องเป็นผู้ควบคุม หากเป็นหน่วยงานภาครัฐต้องพิจารณาถึงขีดความสามารถของผู้บริหารหรือบุคลากรขององค์การส่วนท้องถิ่นผู้ปฏิบัติตามกฎระเบียบ

⁹ In Thai: คู่มือตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย, in the Official Letter of the Secretariat of the Cabinet, NorRor 0503/Wor 253, Date: 8 December 2004 (In Thai: หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0503/ว 253 ลงวันที่ 8 ธันวาคม 2547. The Cabinet issued the Cabinet Resolution on 23 November 2004.

(3) **ความจำเป็นในการตรากฎหมาย** ภายหลังจากที่กำหนดระเบียบและหน่วยงานที่รับผิดชอบในการบังคับใช้แล้ว หน่วยงานผู้เสนอกฎหมาย จำเป็นต้องเห็นถึงความสำคัญของการออกกฎระเบียบ ระดับของกฎหมายและรูปแบบในการบังคับใช้ โดยคำนึงถึงหลักเกณฑ์ ดังนี้

- หากเลือกใช้กฎหมายอื่นแล้ว จะแก้ปัญหการบริหารงานภาคราชการได้อย่างไร
- ทำไมกฎหมายที่เสนอจึงต้องผ่านรัฐสภา และจะมีการบังคับใช้ในวงกว้างหรือบังคับใช้เฉพาะกลุ่มหรือพื้นที่
- การแทรกแซงถือเป็นความผิดทางอาญา การบังคับใช้ภายใต้กฎระเบียบของหน่วยงานหรือทั้งสองอย่าง
- ระยะเวลาในการปรับแก้และเสนอกฎหมาย

(4) **การทับซ้อนกับกฎหมายอื่น** ปัจจัยที่ควรคำนึงถึงมีดังต่อไปนี้

- หากมีกฎหมายหรือระเบียบอื่นๆ ที่ใกล้เคียงอยู่แล้ว ดังนั้นอาจต้องพิจารณาว่า กฎหมายเดิมควรได้รับการปรับปรุง หรือควรใช้กฎหมายใหม่แทน
- หากเลือกกฎหมายใหม่ จะดำเนินการกับกฎหมายเดิมอย่างไร จะมีการยกเลิกหรือแก้ไขกฎหมายเดิม

(5) **การจำกัดสิทธิ เสรีภาพของประชาชนและความคุ้มค่า** ร่างกฎหมายที่จะเสนอควรต้องส่งผลต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และควรสร้างผลประโยชน์ให้กับสังคมเมื่อเทียบกับข้อจำกัดที่เป็นผลมาจากกฎหมาย ทั้งนี้ปัจจัยที่ต้องคำนึงถึง ดังนี้

- หน่วยงานใดหรือใครในกฎหมายที่เพิ่มภาระการปฏิบัติหน้าที่และรับผิดชอบ
- สิทธิและเสรีภาพที่ถูกจำกัดคือเรื่องใดบ้าง
- ผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นจากกฎหมายนี้ ใครหรือหน่วยงานใดเป็นผู้รับประโยชน์
- งบประมาณที่ใช้คุ้มค่ากับข้อจำกัดที่เสียไปจากการใช้กฎหมายหรือไม่

(6) **ความพร้อมของหน่วยงานรัฐในการบังคับใช้กฎหมาย** แบ่งเป็น 2 ปัจจัย ได้แก่

- ปัจจัยแรก ความพร้อมของหน่วยงานผู้บังคับใช้กฎหมายมีการคำนึงถึงจำนวนและคุณภาพของทรัพยากรบุคคล และงบประมาณที่ใช้
- ปัจจัยที่สอง ความพร้อมของบุคลากรภายใต้การบังคับใช้กฎหมาย หน่วยงานสามารถรับผิดชอบในการสร้างความตระหนักและความเข้าใจเกี่ยวกับหลักการและมาตรการของกฎหมายระหว่างประชาชนและแผนบรรเทาความขัดแย้งที่จะเกิดขึ้นระหว่างหน่วยงานจากกฎหมาย

(7) **ความฟุ่มเฟือยของการทำงานระหว่างหน่วยงาน** ร่างกฎหมายที่ตราขึ้นต้องไม่เกิดความฟุ่มเฟือยในการปฏิบัติงานระหว่างหน่วยงานรัฐ

(8) การทบทวนและพัฒนาการปฏิบัติงาน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พ.ศ. 2550 กำหนดให้หน่วยงานรัฐต้องทบทวนและปรับปรุงกระบวนการทำงานและกระตุนการปฏิบัติงาน อย่างเป็นระบบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหน่วยงานที่เสนอกฎหมาย เพื่อกำหนดแผนกลยุทธ์ด้านธรรมาภิบาลของ หน่วยงาน ความโปร่งใสและการตอบสนองต่อสังคมที่ต้องคำนึงถึงอีกด้วย

(9) ความเหมาะสมของหลักเกณฑ์ในการกำหนดกฎหมายลำดับ รองลงมา หรือกฎหมายลูก หน่วยงานผู้เสนอกฎหมายต้องกำหนดกรอบการทำงานหรือมาตรการรองรับ ป้องกันการขยายอำนาจของกฎหมายรองอันจะเป็นการเพิ่มภาระให้แก่ประชาชน ปัจจุบันที่ควรคำนึงได้แก่ ความจำเป็น และเหตุผลของการออกกฎหมายหรือระเบียบใหม่ และกรอบเวลาในการปรับปรุงร่างกฎหมาย

(10) การรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน ร่วมกับหน่วยงาน หรือกลุ่มผู้ ได้รับผลกระทบจากกฎหมาย การรับฟังความคิดเห็นเป็นกลไกที่รวบรวมข้อมูลที่น่าเชื่อถือต่อรัฐมนตรีหรือ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อการวิเคราะห์อย่างเป็นระบบ และประเมินผลกระทบต่อกลุ่มผู้ได้รับผลกระทบและ เทียบเคียงกับผลประโยชน์ที่ได้รับ

ในปี 2548 พระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุม คณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548¹⁰ และระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 ได้ประกาศบังคับใช้ ระเบียบที่เคยประกาศใช้เมื่อปี 2546¹¹ ที่กำหนดหน่วยงานที่เสนอร่างกฎหมายต่อ คณะรัฐมนตรีต้องส่งพร้อมกับเอกสารการวิเคราะห์อย่างละเอียดตาม “หลักเกณฑ์การตรวจสอบความจำเป็น ของการตรากฎหมาย” นับแต่นั้นเป็นต้นมา ทุกหน่วยงานรัฐต้องปฏิบัติตามระเบียบดังกล่าว พร้อมกับคู่มือการ ร่างกฎหมาย ที่ในภายหลังคือ เป็นหลักเกณฑ์ที่ยึดถือปฏิบัติตาม นอกจากนี้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้รับมอบหมายให้จัดฝึกอบรม และจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบทางกฎหมายเสนอต่อรัฐบาลและเป็น หน่วยงานควบคุมการประเมินผลกระทบทางกฎหมาย จนถึงปัจจุบันนี้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้ เผยแพร่หลักเกณฑ์และคู่มือการประเมินไปยังหน่วยงานต่างๆ เป็นจำนวนประมาณ 10,000 ฉบับ และเนื้อหา เกี่ยวกับการประเมินผลกระทบทางกฎหมายไว้ในหลักสูตรอบรมนักกฎหมายซึ่งจัดโดยสำนักงานคณะกรรมการ กฤษฎีกา และเอกสารคู่มือที่ตีพิมพ์ได้เผยแพร่อยู่บนเว็บไซต์ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาอีกด้วย

2.2.2 การสำรวจความเข้าใจและการนำหลักเกณฑ์การตรวจสอบความจำเป็นของการ ตรากฎหมายไปใช้ในการประเมินผลกระทบทางกฎหมายของหน่วยงานภาครัฐ

จากการรวบรวมข้อมูลเชิงประจักษ์เกี่ยวกับการประยุกต์ใช้ RIA ในการประเมินผล กระทบทางกฎหมายของประเทศไทยในบทที่ผ่านมาแสดงให้เห็นว่า การประเมินผลกระทบทางกฎหมายเริ่ม เป็นที่รู้จักตั้งแต่ปี 2531 และเริ่มนำมาใช้ในปี 2534 แต่ก็ยังมีการนำไปใช้น้อยอยู่ แม้ว่าประเทศไทยจะมีคู่มือ การตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย ที่ประกอบด้วยรายการต่างๆ จำนวน 10 ข้อแล้วก็ตาม โดยมี เหตุผล 2 ประการ คือ ประการที่หนึ่ง การเปลี่ยนแปลงสถานการณ์ทางการเมืองเป็นระยะเวลายาวนาน จึงทำ ให้การพัฒนากระบวนการ RIA ขาดการสนับสนุนอย่างต่อเนื่องจากภาคการเมือง ประการที่สองยังมีกลุ่มคนเพียงบาง กลุ่มที่มีความรู้เกี่ยวกับหลักการและความสำคัญของการประเมินผลกระทบทางกฎหมาย เนื่องจากไม่มี หน่วยงานที่รับผิดชอบในการให้องค์ความรู้และเทคนิคการจัดทำประเมินผลกระทบทางกฎหมายให้แก่ หน่วยงานต่างๆ ดังนั้นในส่วนนี้จะเป็นการประเมินความรู้เกี่ยวกับการประเมินผลกระทบทางกฎหมาย และ ความสามารถในการนำคู่มือและหลักเกณฑ์การตรวจสอบความจำเป็นของการตรากฎหมายที่ใช้ในปัจจุบันของ

¹⁰ In Thai: พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548.

¹¹ In Thai: ระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548.

หน่วยงานที่มีการเสนอร่างกฎหมาย เพื่อค้นหาความพร้อมของหน่วยงานในการปฏิบัติการประเมินผลกระทบทางกฎหมายให้เต็มรูปแบบและได้มาตรฐานสากล ซึ่งการศึกษานี้เป็นการสำรวจสอบถามการตระหนักรู้เกี่ยวกับการประเมินผลกระทบทางกฎหมายและการนำหลักเกณฑ์การตรวจสอบความจำเป็นของการตรากฎหมายไปใช้ใน 31 หน่วยงานที่ทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายของประเทศไทย

1) **การตอบแบบสอบถาม** ได้มีการส่งแบบสอบถามเกี่ยวกับการนำการประเมินผลกระทบทางกฎหมายไปใช้ในหน่วยงานของรัฐ จำนวน 31 หน่วยงาน ผู้ตอบจำนวน 199 คน¹² ซึ่งแต่ละหน่วยงานจะส่งแบบสอบถามไปมากกว่า 1 ฉบับ เพื่อสามารถตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลที่ได้รับได้ โดยไม่ได้มีการสุ่มตัวอย่างของการส่งแบบสอบถาม แต่ส่งแบบสอบถามไปส่วนต่างๆ ของหน่วยงานตามข้อมูลที่จัดเตรียมโดยกระทรวงยุติธรรมและสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งแบบสอบถามได้จัดส่งทางจดหมาย และอีเมลในเดือนธันวาคม 2556 และได้แบบสอบถามที่กรอกข้อมูลแล้วส่งคืนกลับมา จำนวน 99 แบบสอบถาม (คิดเป็นร้อยละ 50 ของแบบสอบถามที่ส่งไปทั้งหมด รายละเอียดปรากฏตามตารางที่ 1 กิจกรรมทางกฎหมายครอบคลุมทั้งกฎหมายด้านด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม หน่วยงานที่ตอบแบบสอบถามกลับมา ประกอบด้วย (1) กลุ่มกระทรวงด้านสังคม ประกอบด้วย กระทรวงกลาโหม กระทรวงยุติธรรม กระทรวงแรงงาน สำนักงานสภากินแบ่งรัฐบาล กระทรวงสาธารณสุข (2) กลุ่มด้านเศรษฐกิจ ได้แก่ กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงการคลัง กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา กระทรวงคมนาคม กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (ปัจจุบันเปลี่ยนชื่อเป็นกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (3) กลุ่มด้านสิ่งแวดล้อม ได้แก่ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งแบบส่งถามที่ตอบกลับมาทั้งหมด 99 ราย โดยผู้ตอบแบบสอบถามที่ทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับด้านกฎหมายและทำหน้าที่ให้คำแนะนำปรึกษาเกี่ยวกับกฎหมาย จำนวน 63 แบบ (ร้อยละ 62.37 ของผู้ตอบกลับทั้งหมด) และจำนวน 94 ราย เป็นผู้สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีและโท แต่ยังไม่เคยได้รับการฝึกอบรมเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบทางกฎหมาย อย่างไรก็ตาม ประมาณ 15-16 ราย หรือร้อยละ 15 ของผู้ตอบแบบสอบถามทั้งหมด มีประสบการณ์สูงเกี่ยวกับการกำหนดกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมาย (มากกว่า 10 ปี)

คำถามในแบบสอบถามประกอบด้วย 6 คำถาม เกี่ยวกับความเข้าใจในความหมายของการประเมินผลกระทบทางกฎหมาย รูปแบบของการประเมิน การรับฟังความคิดเห็นและการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการดำเนินการประเมินผลกระทบทางกฎหมาย การใช้การวิเคราะห์ต้นทุนและผลประโยชน์ในการวิเคราะห์การประเมินผลกระทบทางกฎหมาย ขีดความสามารถของบุคลากรในการอบรม การประเมินผลกระทบทางกฎหมาย (ครอบคลุมถึงความเข้าใจเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบทางกฎหมายงบประมาณสนับสนุน การสนับสนุนจากฝ่ายบริหาร) อย่างไรก็ตามในหน้าแรกของแบบสอบถาม เพื่อย้ำความเข้าใจให้ตรงกันของกฎหมายและการประเมินผลกระทบทางกฎหมายให้แก่ผู้ตอบแบบสอบถาม สองคำที่สำคัญคือ กฎหมายกฤษฎีกา และการประเมินผลกระทบทางกฎหมาย รวมถึงกลุ่มเครื่องมือและมาตรการที่หลากหลายที่รัฐบาลบังคับใช้กับผู้ประกอบการและประชาชน มาตรการทางกฎหมาย ซึ่งรวมถึง กฎหมายกฤษฎีกาที่กำหนดโดยหน่วยงานรัฐทุกระดับ หน่วยงานนอกภาครัฐ การประเมินผลกระทบทางกฎหมายเป็นกระบวนการการประเมินผลกระทบทั้งด้านบวกและด้านลบของมาตรการทางกฎหมาย การประเมินอาจเกี่ยวข้องกับผลกระทบของร่างกฎหมายที่เสนอ หรือผลกระทบที่เกิดขึ้นจริงของกฎหมายที่ยังอยู่ (รายละเอียดปรากฏตามเอกสารแนบที่ 1)

¹² See the copy of questionnaire in Annex

2) ผลการวิเคราะห์

จากการสำรวจพบว่า ผลตอบแบบสอบถาม 94 ตัวอย่างจากทั้งหมด 99 ตัวอย่าง กล่าวว่า ยังไม่เคยได้รับการอบรมเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบทางกฎหมาย อันเนื่องมาจากไม่มีหน่วยงานที่ให้การอบรม สิ่งนี้ยืนยันได้ถึงผลการศึกษาของ Kirkpatrick et al (2004) ในปี 2547 ว่าความเข้าใจและความคุ้นเคยเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบทางกฎหมายระหว่างหน่วยงานต่างๆ ยังคงมีความสับสนและมีข้อจำกัดเกี่ยวกับกระบวนการประเมินผลทางทางกฎหมาย และจากการตอบแบบสอบถามยืนยันได้ว่าหน่วยงานต่างๆ ยังคงมีความเข้าใจหลักการและวิธีการของการประเมินผลกระทบทางกฎหมายน้อยลงเหมือนกันแม้ว่าในส่วนของผู้ที่มีความเข้าใจก็ยังคงมีความเข้าใจที่ไม่ลึกและมากพอ ขณะที่ประเทศไทยได้พัฒนาระบบ RIA ซึ่งเป็นกลไกการประเมินผลกระทบทางกฎหมายของประเทศไทย และได้จัดทำคู่มือหรือที่เรียกกันติดปากว่า Checklist และการบังคับใช้ตามระดับของมาตรการใน 5 ระดับจากรัฐธรรมนูญไปสู่กฎหมายในระดับรองลงมา ได้แก่ (1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 (2) พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 (3) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยขั้นตอนการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อประกอบการพิจารณา พ.ศ. 2548 (4) หลักเกณฑ์การพิจารณาความเหมาะสมของการตรากฎหมาย (5) คู่มือตรวจสอบความจำเป็นของกฎหมาย¹³

ตารางที่ 1 : รายชื่อหน่วยงานที่จัดส่งแบบสอบถามและได้ส่งกลับมา

กระทรวง/กรม	จำนวน แบบสอบถาม
กระทรวงกลาโหม	3
• กรมพระธรรมนูญ	3
กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร	4
• สำนักงานปลัดกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร	4
กระทรวงแรงงาน	1
• สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน	1
กระทรวงการต่างประเทศ	6
• กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย	6
กระทรวงการคลัง	9
• กรมศุลกากร	3
• กรมสรรพากร	1
• กรมสรรพสามิต	5
กระทรวงยุติธรรม	5
• สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม	5
สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล	6

¹³ In Thai: คู่มือตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย, in the Official Letter of the Secretariat of the Cabinet, NorRor 0503/Wor 253, Date: 8 December 2004, p. 4.1-4.5 (In Thai: หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0503/ว 253 ลงวันที่ 8 ธันวาคม 2547. The Cabinet issued the Cabinet Resolution on 23 November 2004.

กระทรวง/กรม	จำนวน แบบสอบถาม
กระทรวงอุตสาหกรรม	10
• สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม	2
• สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม	1
• กรมโรงงานอุตสาหกรรม	4
• การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย	3
กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา	5
• การกีฬาแห่งประเทศไทย	5
กระทรวงสาธารณสุข	11
• สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข	5
• กรมอนามัย	4
• สำนักงานอาหารและยา	2
กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	3
• สำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	2
• กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม	1
กระทรวงคมนาคม	21
• สำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคม	5
• กรมการขนส่งทางบก	6
• การรถไฟแห่งประเทศไทย	5
• กรมการขนส่งทางบก	5
กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี	5
• สำนักงานปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี	5
กระทรวงมหาดไทย	10
• สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย	5
• การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย	5
รวมผู้ตอบแบบสอบถามจำนวน 55 คน เป็นสุภาพสตรี	99

กระบวนการประเมินผลกระทบทางกฎหมายของหน่วยงานรัฐได้ถูกกำหนดโดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยขั้นตอนการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อประกอบการพิจารณา พ.ศ. 2548 ที่กำหนดให้เฉพาะกฎหมายที่ต้องผ่านการเห็นชอบจากรัฐสภาเท่านั้น ต้องผ่านการเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อนที่จะเสนอต่อไปยังรัฐสภา โดยต้องมีการทำรายงานประเมินผลกระทบทางกฎหมายแนบพร้อมกันด้วย ในขณะที่กระบวนการตรากฎหมายรอนั้น กฎหมายลูกที่สามารถส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคมสูงไม่จำเป็นต้องทำการประเมิน ทั้งนี้กระบวนการพิจารณากฎหมายรอง ประกอบด้วย (1) หน่วยงานผู้เสนอร่างกฎหมายส่งสรุปสาระสำคัญของร่างกฎหมายพร้อมกับร่างกฎหมายทั้งหมด หรือไม่ต้องแนบมาพร้อมก็ได้ (2) หากมีกฎหมายหรือระเบียบอื่นที่เกี่ยวข้องใกล้เคียงกันอยู่แล้ว หน่วยงานผู้เสนอร่างกฎหมายต้องเปรียบเทียบกฎหมายฉบับเก่ากับร่างกฎหมายฉบับใหม่ (3) การเสนอกฎหมายต้องระบุความจำเป็นที่ต้องมีการตรากฎหมายใหม่ตามรายละเอียดในหลักเกณฑ์การพิจารณาความเหมาะสมของการตรากฎหมาย

ในขณะที่การประเมินผลกระทบทางกฎหมายของประเทศไทย ไม่ได้นำไปใช้กับกฎหมายรอง เช่น กฎกระทรวง ทั้งที่ความเป็นจริงแล้วกฎหมายรองเหล่านี้สามารถส่งผลกระทบเป็นวงกว้างต่อเศรษฐกิจและสังคม ในต่างประเทศมีการประเมินผลกระทบทางกฎหมายของกฎหมายรองด้วย ยิ่งไปกว่านั้นการประเมินผลกระทบทางกฎหมายไม่ได้มีการนำไปใช้ในกฎระเบียบที่เสนอขึ้นโดยประชาชนดังที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ให้ประชาชนจำนวนไม่เกิน 10,000 คน¹⁴ สามารถรวบรวมรายชื่อเพื่อเสนอกฎหมายได้ แต่ยังไม่มีย่างกฎหมายใดเลยที่เสนอโดยประชาชนได้ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภา

ประจักษ์พยานเหล่านี้ชี้ให้เห็นว่า ประเทศไทยยังมีการใช้การประเมินผลกระทบทางกฎหมายอย่างจำกัด มากกว่าร้อยละ 50 ของผู้ตอบแบบสอบถามกล่าวว่า ไม่ได้ใช้การประเมินผลกระทบทางกฎหมายเป็นเครื่องมือในการประเมินร่างกฎหมายที่เสนอต่อคณะรัฐมนตรีพิจารณา เนื่องจากข้อมูลเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบทางกฎหมายมีการใช้เฉพาะกฎหมายที่เสนอขึ้นใหม่และทำเป็นกิจวัตรหรือเป็นงานประจำ ดังนั้นหลายหน่วยงานในกระทรวงเดียวกันจึงไม่ได้ตระหนักถึงหลักเกณฑ์ความจำเป็นของการตรากฎหมาย หรือข้อคำถามทั้ง 10 ข้อที่เกี่ยวกับการประเมินผลกระทบทางกฎหมายที่ถือเป็นการประเมินก่อนการบังคับใช้กฎหมายซึ่งใกล้เคียงกับหลักเกณฑ์สำหรับการประเมินผลกระทบทางกฎหมายของ OECD

นอกจากนี้แบบสอบถามยังมีข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับขอบเขตของวิธีการประเมินผลกระทบทางกฎหมายที่ใช้อยู่ น่าสนใจที่มี 47 หน่วยงานที่รายงานว่า มีการใช้การประเมินผลกระทบทางกฎหมายเพื่อประเมินผลกฎหมายใหม่ มีเพียง 27 หน่วยงานที่กล่าวว่า มีการประเมินผลประโยชน์และต้นทุน จากข้อมูลนี้ไม่ได้สร้างความประหลาดใจว่า หน่วยงานยังไม่เข้าใจกระบวนการในการใช้การประเมินมูลค่าทางเศรษฐกิจและสังคม และต้นทุนในการปฏิบัติตามการประเมินผลกระทบ ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับวิธีการประเมินได้สะท้อนจากรูปแบบของการประเมินของหน่วยงานที่ใช้อยู่ปัจจุบัน เมื่อถามถึงความรู้เกี่ยวกับขั้นตอนและความครอบคลุมของการประเมินต้นทุนและผลประโยชน์ที่ใช้อยู่ พบว่า ไม่มีผู้ตอบแบบสอบถามตอบในประเด็นนี้

ตารางที่ 2 : การใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ในการประเมินผลกระทบและการใช้ RIA

กระทรวง	Having B/C ratio	No Having B/C ratio	RIA use	RIA no use
กระทรวงกลาโหม	0	3	0	3
กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร	3	1	4	0
กระทรวงแรงงาน	1	0	1	0
กระทรวงการต่างประเทศ	0	6	0	6
กระทรวงการคลัง	1	8	2	7
กระทรวงยุติธรรม	0	5	0	5
สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล	0	6	1	5
กระทรวงอุตสาหกรรม	4	6	7	3
กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา	2	3	5	0
กระทรวงสาธารณสุข	4	7	9	2
กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	1	2	1	2
กระทรวงคมนาคม	7	14	10	11
กระทรวงวิทยาศาสตร์	1	4	5	0
กระทรวงมหาดไทย	3	7	2	8
รวมทั้งสิ้น	27	72	47	52

¹⁴ In Thai: ระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ.2548.

นอกจากนี้ ผลจากแบบสอบถามยังพบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามยังมีความเข้าใจเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบทางกฎหมายน้อย ซึ่งร้อยละ 80 ของผู้ตอบแบบสอบถามยอมรับว่ามีความเข้าใจในวิธีการหลักการของการประเมินผลกระทบทางกฎหมายน้อย สำหรับที่เหลืตอบว่ามีความเข้าใจเกี่ยวกับวิธีการประเมินผลกระทบทางกฎหมาย แต่เมื่อตรวจสอบระดับของความเข้าใจโดยให้เสนอวิธีการที่นำไปใช้ในการประเมินผล พบว่า ผู้ที่ตอบว่ามีความเข้าใจคลาดเคลื่อนเกี่ยวกับการใช้ RIA หรือวิธีการการประเมินผลกระทบทางกฎหมายเป็นจำนวนมาก เพราะเข้าใจผิดคิดว่า การประเมินผลกระทบทางกฎหมายมีความคล้ายคลึงกันกับการประเมินผลกระทบการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ในแผนนโยบายของรัฐบาล เช่น การประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม (Environment Impact assessment: EIA) ที่เกิดจากการพัฒนาและโครงการพัฒนาภายใต้ยุทธศาสตร์ของประเทศไทย เพื่อวัดผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมของยุทธศาสตร์และโครงการที่นำเสนอ เป็นต้น ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่ามีความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนเนื่องจากทั้งแนวคิดและความควบคุมไม่เหมือนกัน

ในส่วนที่สามของแบบสอบถามเน้นย้ำถึงมิติด้านกระบวนการประเมินผลกระทบทางกฎหมายสามารถก่อให้เกิดคุณประโยชน์ด้านธรรมาภิบาล การรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนซึ่งเป็นกระบวนการสำคัญของการประเมินผลกระทบทางกฎหมาย อันจะเป็นการพัฒนาคุณภาพของกฎระเบียบและนโยบายให้เกิดผลกระทบที่สมเหตุสมผลและส่งผลกระทบต่อทุกกลุ่ม โดย OECD ได้จัดทำหลักการทั้งหมด 8 ข้อ เกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนอันประกอบด้วย (1) ต้องมีการทำประชาพิจารณ์และไม่ขึ้นกับหน่วยงานของรัฐใดๆ (2) การรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนต้องมีการดำเนินการก่อนการร่างกฎหมาย (3) การรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนควรมีการจัดขึ้นโดยองค์กรหรือหน่วยงานอิสระ (4) ทุกคนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการนี้ (5) ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะที่ได้รับจากภาคประชาชนต้องมีการรวบรวมพร้อมทั้งเผยแพร่สู่สาธารณะและในเว็บไซต์ (6) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายนั้นต้องตอบข้อซักถามและข้อคิดเห็นจากประชาชนทั้งในสาธารณะหรือการเขียนจดหมายอย่างเป็นทางการ (7) ข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะ และข้อมูลที่ได้รับจากภาคประชาชน ต้องบันทึกอยู่ในรายงานการประเมินผลกระทบทางกฎหมาย และ (8) ควรมีหน่วยที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนที่จัดขึ้นโดยหน่วยงานภาครัฐ

จากการตอบแบบสอบถามที่ได้รับพบว่า หน่วยงานส่วนใหญ่ที่มีการจัดการรับฟังความคิดเห็น หรือไม่ได้จัดขึ้นพร้อมการแจ้งให้ทราบเกี่ยวกับการเชิญชวนร่วมให้ความเห็นต่อร่างกฎหมาย โดยจัดทำเว็บไซต์ การประชุม สัมมนาเชิงปฏิบัติการ และสัมมนา สำหรับระดับความสำคัญของกระบวนการนี้ ผู้ตอบส่วนใหญ่ให้อยู่ในระดับตั้งแต่สำคัญมากถึงสำคัญที่สุด แม้ว่าในประเทศไทยจะมีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดการรับฟังความคิดเห็น พ.ศ. 2548 ที่ออกแบบมาเพื่อโครงการลงทุนของประชาชนโดยเฉพาะ 99 ตัวอย่างที่ตอบแบบสอบถาม มี 36 ตัวอย่างที่รายงานว่ามีการรับฟังความคิดเห็นภาคประชาชน แต่ยังไม่สามารถจำแนกกลุ่มผู้ได้รับผลกระทบได้อย่างแน่ชัด การรับฟังความคิดเห็นส่วนใหญ่เชิญผู้เกี่ยวข้อง ยังไม่ครอบคลุมถึง ทั้งผู้เชี่ยวชาญภายนอก หน่วยงานรัฐ และภาครัฐกิจ แต่ผู้บริโภคนกลุ่มอื่นๆในสังคม ดังนั้นจึงอนุมานได้ว่า ระเบียบดังกล่าวนี้ ไม่ได้ตอบสนองหลักการของ OECD ด้านรับฟังความคิดเห็นจากภาคประชาชน (เดียนเด็น (2557), pp. 4-15)

ตารางที่ 3 : การรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

Agencies' public Consultation	Have	No have	Most important	Very Important	Important	Less important
Ministry of Defense	0	3	0	0	3	0
Ministry of Information and Communication Technology	4	0	4	0	0	0
Ministry of Labor	1	0	1	0	0	0
Ministry of Foreign affair	1	5	1	0	4	1
Ministry of Finance	3	6	3	1	4	1
Ministry of Justice	0	5	3	1	1	0
The Government Lotto Office	0	6	4	2	0	0
Ministry of Industry	7	3	4	5	1	0
Ministry of Tourist and Sports	2	3	3	2	0	0
Ministry of Public Health	4	7	10	1	0	0
Ministry of Natural Resource and Environment	1	2	2	1	0	0
Ministry of Transport	9	12	12	8	1	0
Ministry of Science and Technology	1	4	1	4	0	0
Ministry of Interior	3	7	7	2	1	0
Total	36	63	55	27	15	2

ผลของการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นจากทุกภาคส่วนไม่สำเร็จหรือไม่ได้มาตรฐานสากล จะทำให้การแลกเปลี่ยนข้อมูลและความคิดเห็นไม่เป็นไปตามแนวคิดหรือวิธีคิดที่ได้กำหนดไว้ กระบวนการรับฟังความคิดเห็นไม่ควรเป็นกระบวนการที่หน่วยงานรัฐจัดขึ้นแล้วบังคับให้ผู้มีส่วนได้เสียยอมรับ ร่างกฎหมาย หรือแม้กระทั่งรับฟังความเห็นอย่างกว้างๆ โดยปราศจากข้อสงสัย หรือข้อมูลที่คำนึงถึง กระบวนการนี้จะทำให้เกิดแลกเปลี่ยนมุมมองบนพื้นฐานของข้อมูลเชิงประจักษ์ ไม่ใช้การประมาณค่า หรือ ปราศจากอารมณ์ ยิ่งไปกว่านั้น รายงานผลกระทบทางกฎหมายจำนวนมากยังขาดรายละเอียดหรือปัญหาที่มีนัยสำคัญอย่างชัดเจน ข้อมูลนโยบายทางเลือก วิธีการวิเคราะห์ที่นำไปสู่การตัดสินใจเสนอร่างกฎหมาย และการรับฟังความคิดเห็นที่มีวิธีดำเนินการที่ชัดเจน อีกทั้งยังไม่มีการจัดการรับฟังความคิดเห็นใดที่จัดขึ้นก่อนการเสนอร่างกฎหมาย เนื่องจากร่างกฎหมายไม่ได้สร้างผลกระทบหรือภาระต่อประชาชน ในที่สุดแล้วจำนวนกฎหมายและนโยบายที่ถูกวิพากษ์วิจารณ์และไม่ได้รับการยอมรับเมื่อมีการตรากฎหมายขึ้นในเวลาต่อมา ดังนั้นจึงเป็นเวลาที่เหมาะสมของประเทศไทยในการพัฒนาระบบ RIA เพื่อใช้ประกอบการแนะแนวทางการจัดการดำเนินการประเมินผลกระทบทางกฎหมาย

ดังนั้นในส่วนสุดท้ายของแบบสอบถามได้รวบรวมข้อมูลความพร้อมของหน่วยงานรัฐในการใช้เครื่องมือต่างๆ ที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและกระทรวงยุติธรรม โดยได้รับการสนับสนุนจาก APEC พัฒนาขึ้นมาเพื่อใช้ในการประเมินผลร่างกฎหมายที่มีการเสนอ ทำให้รายงานการประเมินผลกระทบทางกฎหมายให้มีความสมบูรณ์และได้มาตรฐานสากล ซึ่งผู้ตอบ

แบบสอบถามส่วนใหญ่ 94 ตัวอย่าง จาก 99 ตัวอย่างระบุว่า ระดับความพร้อมของหน่วยงานในการปฏิบัติตามและนำแนวปฏิบัติต่างๆ เพื่อการประเมินผลกระทบทางกฎหมายไปใช้ยังมีน้อย รวมถึงความเข้าใจเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบทางกฎหมาย การจัดสรรงบประมาณ และการให้การสนับสนุนจากผู้บริหารอยู่ในระดับปานกลางและระดับน้อย ยกเว้นสำนักงานปลัดกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร และสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา สังกัดกระทรวงสาธารณสุข ทั้งสองหน่วยงานนี้มีความพร้อมในการใช้แนวปฏิบัติต่างๆที่กำลังจะพัฒนาขึ้นเพื่อการประเมินผลกระทบทางกฎหมาย

โดยรวมแล้ว ข้อค้นพบจากการสำรวจแบบสอบถามชี้ให้เห็นว่า ระดับของการตระหนักรู้และการนำการประเมินผลกระทบทางกฎหมายไปใช้ในประเทศไทยยังมีจำนวนน้อย อ้างอิงจากผู้ตอบแบบสอบถามทั้งหมด สาเหตุหลักมาจากประเทศไทยยังไม่มีแนวปฏิบัติต่างๆ ประกอบการการประเมินกฎหมาย หรือขาดคู่มือสำหรับการดำเนินประเมินผลกระทบทางกฎหมายที่ให้ข้อมูลรายละเอียดของขั้นตอนการดำเนินการประเมินวิเคราะห์ผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคม และการรายงานอย่างเป็นระบบ ในปัจจุบันนี้ ประเทศไทยมีเพียงคู่มือการร่างกฎหมายของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่เป็นเพียงแค่ส่วนหนึ่งของการประเมินผลกระทบทางกฎหมายเท่านั้น ยิ่งไปกว่านั้นจำนวนบุคลากรที่มีความรู้เกี่ยวกับการกรอกข้อมูลหลักเกณฑ์สำหรับการประเมินผลกระทบทางกฎหมายอย่างครบถ้วนสมบูรณ์ และตรงตามหลักวิชาการยังมีจำกัด ประเทศไทยจำเป็นต้องมีแบบการประเมินทั้งกระบวนการและรายละเอียดปลีกย่อยของการประเมิน ในส่วนต่อไปจะเป็นวิเคราะห์ระบบ RIA ในประเทศไทย และเสนอกลไกและเครื่องมือเพื่อสนับสนุนการเพิ่มศักยภาพในการประเมินผลกระทบทางกฎหมายโดยรวมของประเทศ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งที่เกิดขึ้นจากความร่วมมือระหว่างสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและกระทรวงยุติธรรม โดยการสนับสนุนของ APEC

บทที่ 3

การพัฒนาระบบ RIA ในประเทศไทย

ประเทศไทยมีความจำเป็นต้องพัฒนาระบบ RIA (Regulatory Impact Assessment: RIA) เนื่องจากเป็นเครื่องมือการประเมินผลกระทบทางกฎหมายที่ได้รับความนิยมอย่างมาก โดยเฉพาะในประเทศที่พัฒนาแล้ว เพราะเป็นกลไกและเครื่องมือที่ช่วยรัฐบาลให้สามารถวิเคราะห์ปัญหาและประเด็นที่ต้องปฏิรูปได้ชัดเจนและโปร่งใส รวมทั้งวิเคราะห์ความคุ้มค่าของกฎหมาย กฎ ระเบียบ และมาตรการที่รัฐบาลจะประกาศใช้ ทำให้สังคมยอมรับลดความขัดแย้ง ยิ่งไปกว่านั้นยังจะทำให้ขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศดีขึ้น ซึ่งผลจากการวิเคราะห์ตัวชี้วัดที่ปรากฏดังตารางข้างล่างเป็นประเด็นถ่วงที่ทำให้ขีดความสามารถโดยรวมของไทยลดลงหรือดีขึ้นไม่ได้มาก เมื่อเทียบกับประเทศที่ใช้ RIA

ตารางที่ 4 : ตัวชี้วัดขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทยเมื่อเทียบกับประเทศที่ใช้ RIA เป็นกลไกและเครื่องมือในการกลั่นกรอง กฎหมาย กฎ ระเบียบ และมาตรการที่บังคับใช้

Indicators (IMD) (2014)	Thailand	Australia	U.K.	USA	Mexico	Malaysia
Country credit rating	38	12	14	8	32	31
Legal and regulatory framework	36	12	11	15	30	3
Adaptability of government policy	41	19	16	25	30	4
Government decisions	50	20	15	27	43	10
Transparency	57	14	16	21	48	18
Bureaucracy	33	14	15	22	45	8
Bribing and corruption	55	13	16	19	51	29

ถ้าประเทศไทยวางระบบเพื่อให้มีการนำ RIA ไปใช้อย่างมีประสิทธิภาพ จะทำให้หน่วยงานภาครัฐสามารถทำการวิเคราะห์ประเมินผลกระทบของกฎระเบียบและกฎหมาย รวมทั้งกำหนดนโยบายที่อยู่บนพื้นฐานของข้อมูลและการรับฟังและปรึกษาหารือกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างรอบคอบ ตลอดจนจะทำให้ผู้ที่มีอำนาจในการตัดสินใจเชิงนโยบายได้ทราบถึงผลกระทบทั้งเชิงบวกและลบของทางเลือกนโยบาย (Policy Alternatives) และสามารถเลือกทางเลือกที่ให้ประโยชน์สูงสุดต่อสังคม ขณะที่การประเมินผลกระทบจากการคอร์รัปชันจะเป็นการชี้ให้เห็นถึงปัจจัยที่ทำให้เกิดการคอร์รัปชันในกระบวนการทางนิติบัญญัติ กฎระเบียบ และกลไกทางสถาบันต่างๆ ซึ่งจะช่วยให้สามารถจัดปัจจัยที่เอื้อต่อการคอร์รัปชัน พัฒนาความโปร่งใส (Transparency) ความรับผิดชอบ (Accountability) ความชัดเจน ความแน่นอนและคาดเดาได้ และการปฏิบัติอย่างเสมอภาค จะส่งผลทำให้อันดับความสามารถในการแข่งขันของประเทศสูงขึ้นได้

อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยมีการนำ RIA มาใช้เป็นเวลานานพอสมควรแล้ว โดยได้ดำเนินการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี ที่กำหนดให้ส่วนราชการที่จะเสนอร่างกฎหมายให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาต้องจัดทำ “บันทึกวิเคราะห์สรุป” ในการเสนอร่างกฎหมาย ซึ่งต้องมีการรวบรวมข้อมูล วิเคราะห์ปัญหา และแสดงเหตุผลความจำเป็นในการเสนอให้มีกฎหมายดังกล่าว และต่อมาสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้จัดทำคู่มือตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมายขึ้น ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติให้หน่วยงานของรัฐถือปฏิบัติตามคู่มือดังกล่าว จากนั้นได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 และระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อ

คณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 ซึ่งได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องจัดทำคำชี้แจงตาม “หลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ” ซึ่งได้อ้างอิง OECD/APEC Checklist for Regulatory Decision-Making เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาอนุมัติในหลักการของร่างกฎหมาย (Policy Approval) ซึ่ง CHECKLIST ดังกล่าวมีการระบุถึงข้อกำหนดและความจำเป็นในการทำ RIA แต่การปฏิบัติที่ผ่านมาเป็นเพียงการจัดทำรายงานตามแบบที่กำหนดโดยไม่มีการวิเคราะห์ผลกระทบอย่างครบถ้วน รอบด้าน ส่งผลให้ไม่สามารถประเมินผลได้และผลเสียของร่างกฎหมายนั้นๆ อย่างเป็นรูปธรรมได้ ในขณะเดียวกันยังไม่ได้พัฒนาเครื่องมือ เช่น การจัดทำแนวปฏิบัติ RIA และอื่นๆ ที่เป็นเครื่องมือและกลไกสำคัญในการขับเคลื่อน RIA สู่การปฏิบัติ เมื่อเทียบกับกลุ่มประเทศ OECD ที่ประสบความสำเร็จในการนำ RIA ไปปฏิบัติ มีการดำเนินการสร้างเครื่องมือและกลไกที่จำเป็นในการขับเคลื่อน RIA เช่น การจัดตั้งหน่วยงานกลางเพื่อทำหน้าที่ประเมินความเหมาะสมของ RIAs มีแนวปฏิบัติ RIA (RIA Guidelines) คู่มือการวิเคราะห์ประเมินต้นทุน-ผลประโยชน์ (Cost-Benefit Analysis Handbook) แนวปฏิบัติในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน (Public Consultation Guidelines) และมีการลงทุนการฝึกอบรมเพื่อพัฒนาทักษะของเจ้าหน้าที่ภาครัฐที่จำเป็นต่อการจัดทำ RIA ที่มีคุณภาพ รวมทั้งมีกฎหมายเพื่อกำกับและขับเคลื่อนการใช้ RIA ที่ชัดเจน

ตารางที่ 5 : ตารางเปรียบเทียบการพัฒนาเครื่องมือและกลไกในการขับเคลื่อน RIA สู่การปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ

RIA system	OECD country	Thailand
OECD Checklist	★	★
Oversight Body	★	
Guidelines for RIA • RIA guidelines • Compliance cost measurement Framework • Corruption impact assessment guidelines	★	★
Cost Benefit Handbook		
RIA training/Role Model	★	★
Public Consultation Guideline	★	★
RIAs for Legislation and Regulation	★	★

หมายเหตุ ★ ดำเนินการได้เต็มรูปแบบ

★ ยังต้องพัฒนาเพิ่มเติม

จากปัญหาดังกล่าวข้างต้น ทำให้หน่วยงานภาครัฐเองก็ไม่ได้ตระหนักถึงความจำเป็นของการทำ RIA และยังขาดความสามารถในการจัดทำ RIA ทั้งกฎหมายใหม่และเก่า ซึ่งสามารถยืนยันได้จากผลการสำรวจความเข้าใจและการนำหลักเกณฑ์การตรวจสอบความจำเป็นของการตรากฎหมายไปใช้ในการประเมินผลกระทบทางกฎหมายของหน่วยงานภาครัฐ โดยสรุปพบว่า

- การตระหนักรู้ เข้าใจหลักการและวิธีการประเมินผลทางกฎหมายยังมีน้อย ซึ่งผลจากการสำรวจแสดงให้เห็นว่า ร้อยละ 80 ยอมรับว่ามีความเข้าใจในวิธีการหลักการของ RIA น้อย ยิ่งไปกว่านั้นในส่วน

น้อยที่มีความเข้าใจหลักการและวิธีการก็ยังมีความเข้าใจไม่ลึกและมากพอ เนื่องจากร้อยละ 50 ของตัวอย่างทั้งหมด แม้จะมีการใช้การประเมินผลกระทบทางกฎหมายใหม่ ยังมีความเข้าใจสับสนระหว่าง Environment Impact Assessment: EIA และ Regulatory Impact Assessment: RIA ซึ่งเครื่องมือทั้งสองมีความแตกต่าง

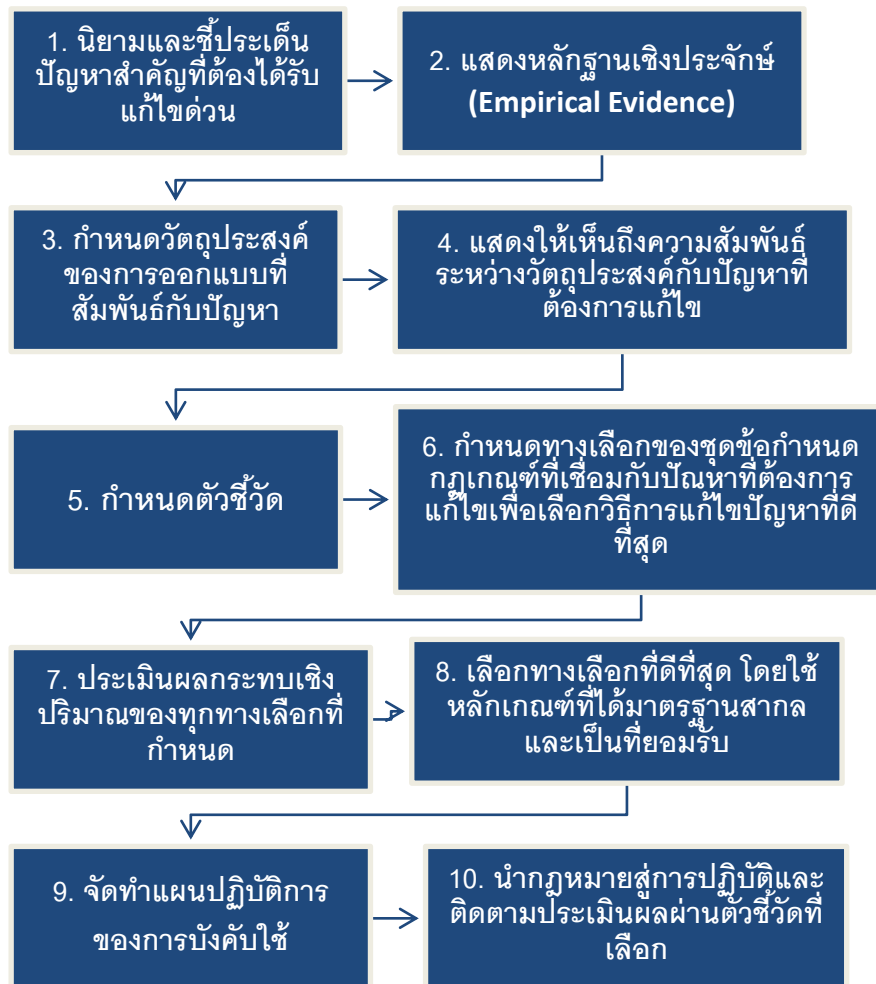
- เจ้าหน้าที่ของรัฐส่วนใหญ่มากกว่าร้อยละ 90 ของตัวอย่างที่สำรวจทั้งหมด **ยังไม่เคยได้รับการอบรมเกี่ยวกับ RIA** แม้ว่าปัจจุบันสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะได้นำเนื้อหาเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบทางกฎหมายไว้ในหลักสูตรอบรมนักกฎหมายและจัดทำเอกสารคู่มือตรวจสอบความจำเป็นของกฎหมายโดยได้เผยแพร่อยู่เว็บไซต์ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาอีกด้วย
- มากกว่าร้อยละ 50 ของผู้ตอบแบบสอบถามกล่าวว่า **ไม่ได้ใช้ RIA เป็นเครื่องมือในการประเมินผลกระทบร่างกฎหมายที่เสนอต่อคณะรัฐมนตรี** เพราะพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยขั้นตอนการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อประกอบการพิจารณา พ.ศ. 2548 ระบุให้ใช้เฉพาะกฎหมายที่เสนอขึ้นใหม่ กล่าวคือการจัดทำรายงาน RIA เฉพาะกฎหมายใหม่ที่ต้องผ่านการเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา ในขณะที่กฎหมายรองหรือกฎหมายลูก เช่น กฎกระทรวง และกฎระเบียบที่เสนอขึ้นโดยประชาชนดังที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ที่ให้ประชาชนสามารถรวบรวมรายชื่อได้จำนวนไม่เกิน 10,000 คนเสนอกฎหมายได้ ไม่มีจำเป็นต้องทำการประเมินผลกระทบทางกฎหมาย
- หน่วยงานส่วนใหญ่เห็นความสำคัญของกระบวนการรับฟังความคิดเห็น โดยมีการเชิญชวนร่วมให้ความคิดเห็นต่อร่างกฎหมายโดยจัดทำเว็บไซต์ การประชุม สัมมนาเชิงปฏิบัติการ และสัมมนา เป็นต้น **แต่ทุกหน่วยงานยอมรับว่ายังไม่เต็มรูปแบบ** เช่น ยังไม่มีการจำแนกกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่ชัดเจน และยังไม่ครอบคลุมทุกกลุ่มในสังคม จึงทำให้กระบวนการรับความเห็นจากประชาชนยังไม่ได้มาตรฐาน ซึ่งอาจส่งผลทำให้ไม่เกิดจากแลกเปลี่ยนข้อมูลและความเห็น ทำให้รายงาน RIA ยังขาดรายละเอียดหรือปัญหาที่มีนัยสำคัญชัดเจน

ดังนั้นเพื่อให้การขับเคลื่อน RIA ไปสู่การปฏิบัติและได้มาตรฐานสากล รัฐบาลไทยโดย สำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ร่วมมือกับกระทรวงยุติธรรม โดยการสนับสนุนของคณะกรรมการเศรษฐกิจเอเปค ได้ดำเนินการโครงการ ANSSR: Developing Regulatory Impact Analysis (RIA) Guideline as an anti-corruption tool โดยแบ่งการดำเนินการเป็น 3 ส่วน โดยมีรายละเอียดพอสรุปได้ดังนี้คือ

3.1 จัดทำคู่มือหรือแนวปฏิบัติสำหรับการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (Guideline for Regulatory Impact Assessment) โดยสื่อสารกับผู้เชี่ยวชาญออสเตรเลีย 2 ช่องทาง คือ ผ่าน email และการประชุมแบบตัวต่อตัว (face to face) จำนวน 3 ครั้ง ซึ่งการดำเนินงานครั้งนี้ทำให้ได้คู่มือหรือแนวปฏิบัติใน 4 เรื่อง ประกอบด้วย แนวปฏิบัติสำหรับการประเมินผลกระทบทางกฎหมาย กรอบการคำนวณหรือวัดต้นทุนในการปฏิบัติตามกฎหมาย แนวปฏิบัติการปรึกษาหารือเพื่อรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ และการประเมินผลกระทบคอร์รัปชัน ซึ่งสามารถสรุปผลการดำเนินงานได้ดังนี้คือ

3.1.1 แนวปฏิบัติสำหรับการประเมินผลกระทบทางกฎหมาย (RIA guideline) เป็นการเสนอภาพรวมขององค์ประกอบที่ต้องดำเนินการ และชี้แจงวิธีการแบบสั้น ซึ่งมีองค์ประกอบดังนี้ การวิเคราะห์ประเด็นปัญหาที่ต้องการแก้ไข วัตถุประสงค์ การอธิบายทางเลือก การประเมินทางเลือกแต่ละด้าน ข้อเสนอทางเลือกที่เหมาะสมที่สุด การจัดกระบวนการรับฟังความคิดเห็น และข้อเสนอการตรากฎหมาย โดยมีวิธีการตามลำดับข้างล่าง (รายละเอียดปรากฏตามเอกสารแนบที่ 2)

รูปที่ 3 : ขั้นตอนของ RIA ในการประเมินผลกระทบทั้งหมด 10 ขั้นตอน



3.1.2 กรอบการคำนวณหรือวัดต้นทุนในการปฏิบัติตามกฎหมาย (Regulatory Compliance Cost Measurement Framework) เป็นการนำเสนอวิธีการพิจารณาและการวัดต้นทุนทางกฎหมายให้เป็นที่ยอมรับในระดับสากล ส่วนนี้เป็นหัวใจสำคัญของ RIA ซึ่งประกอบด้วย ประเภทของต้นทุนในการปฏิบัติตามกฎหมาย ขั้นตอนการประเมินต้นทุนของกิจกรรม วิธีการคำนวณต้นทุนแต่ละประเภท การประเมินความเหมาะสมของการกำหนดมาตรการกำกับดูแล และแบบฟอร์มการชี้แจงต้นทุนในการปฏิบัติตามกฎหมาย (รายละเอียดปรากฏตามเอกสารแนบที่ 3) โดยรายละเอียดที่สำคัญคือ

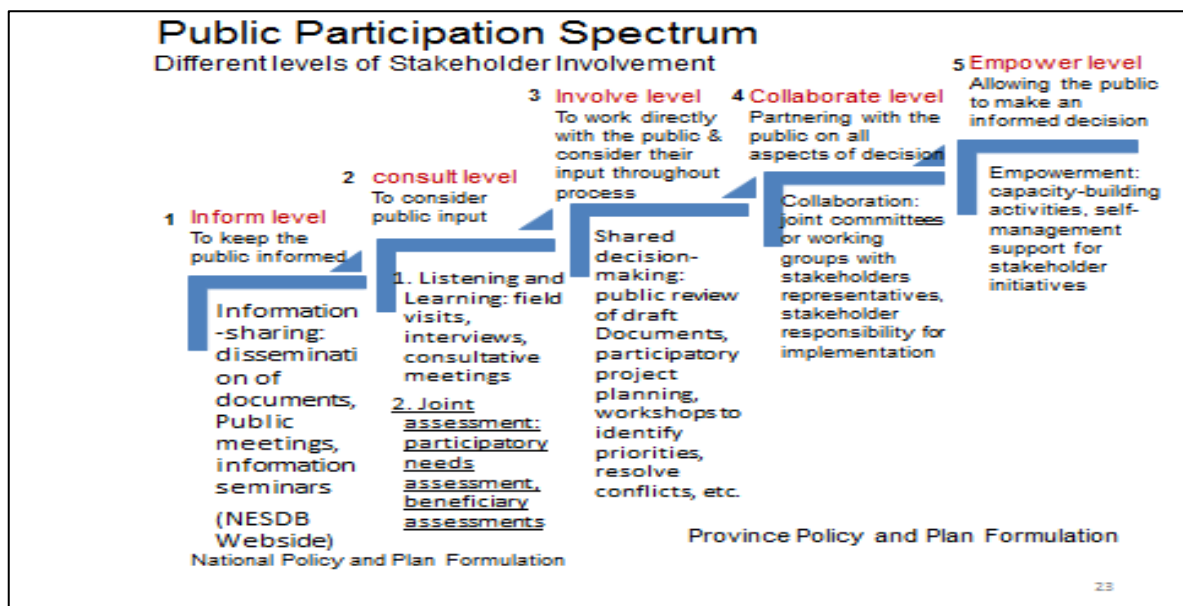
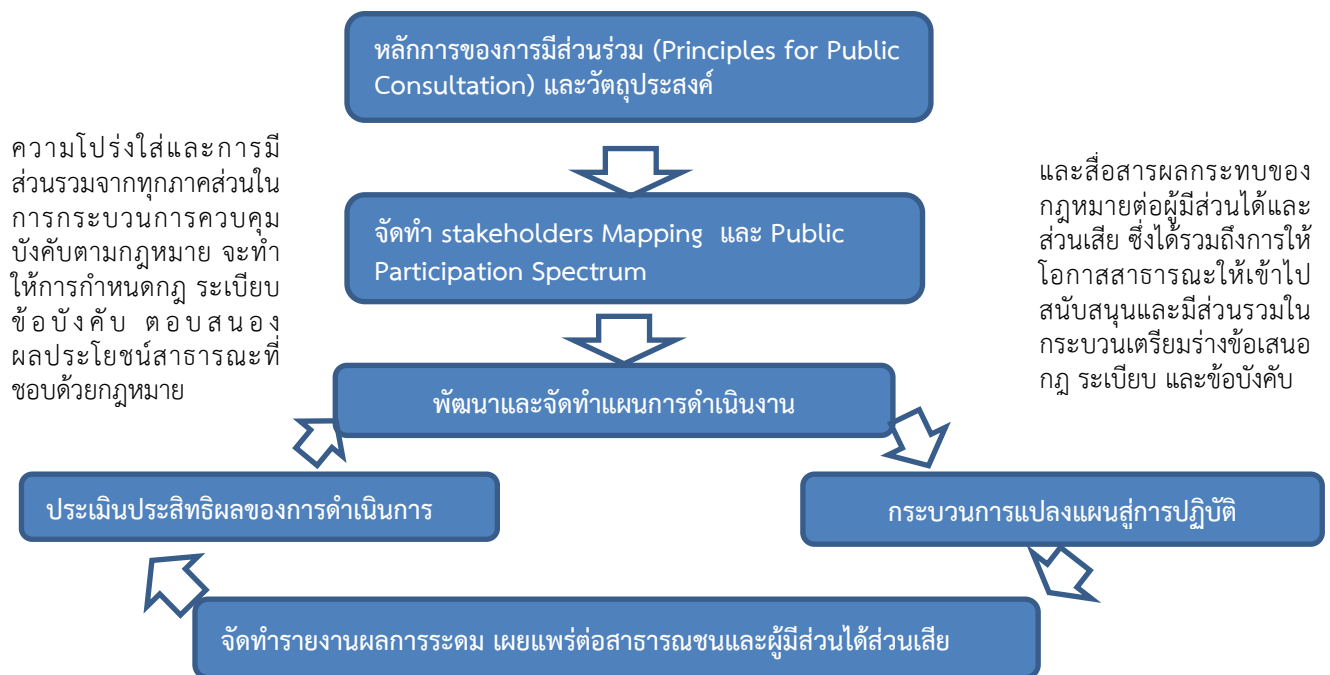
1) ประเภทของต้นทุนในการปฏิบัติตามกฎหมายแบ่งเป็น (1) ต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายทางการเงินโดยตรง ตัวอย่างเช่น ค่าใช้จ่าย ค่าธรรมเนียม ค่าสิ่งที่กำหนดตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และกฎหมายที่ผู้ที่กระทำผิดต้องจ่ายให้กับรัฐบาล (2) ค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการ ค่าในลิขสิทธิ์และใบอนุญาต ในการลงทะเบียน ต้นทุนการบริหารจัดการที่เกิดขึ้นจาก กฎ ระเบียบ ข้อบังคับและกฎหมาย

3) **วิธีการคำนวณต้นทุนแต่ละประเภท** พิจารณาตามความเหมาะสมและแตกต่างกันไปแต่ละประเภท เช่น ต้นทุนโดยตรงค่าธรรมเนียมต่างตามกฎหมายกำหนด อาจจะต้องระบุต่อปี และการจ่ายก็ครั้งต่อปี หรือการคำนวณต้นทุนการบริหารจัดการ เช่น ค่าจ้างแรงงานในการปฏิบัติตามกฎหมาย เป็นต้น

[illegible]

3.1.3 แนวปฏิบัติการปรึกษาหารือเพื่อรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ (Public Consultation Guideline) เป็นส่วนสำคัญในกระบวนการจัดทำ RIA ซึ่งประกอบด้วย การวิเคราะห์ผลกระทบต่อกลุ่มต่างๆ ในสังคม การวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย การวิเคราะห์และตัดสินใจเลือกวิธีการรับฟังความคิดเห็นที่เหมาะสม การจัดทำแผนการรับฟังความคิดเห็น การบันทึกข้อมูลการรับฟังความคิดเห็น การปรับปรุงแผนการรับฟังความคิดเห็นให้เหมาะสมกับสถานการณ์ การแจ้งข้อมูลกลับไปยังผู้เสนอความคิดเห็น การเผยแพร่ข้อมูลต่อสาธารณะ การแจ้งผลการตัดสินใจ การประเมินผลการจัดกระบวนการรับฟังความคิดเห็น และข้อเสนอแนะ โดยมีขั้นตอนตามที่ปรากฏด้านล่าง (รายละเอียดปรากฏเอกสารแนบที่ 4)

รูปที่ 4 : Public Consultation Guideline



3.1.4 การประเมินผลกระทบคอร์รัปชัน (Corruption Impact Assessment Guidelines)

เป็นเครื่องมือในการประเมินและวิเคราะห์ปัจจัยที่ทำให้เป็นเหตุของการเกิด Corruption ในกฎ ระเบียบ กฎหมายและอื่นๆ (รายละเอียดปรากฏตามเอกสารแนบที่ 5) ในประเทศเม็กซิโกมีการกำหนดให้มีการประเมินผลกระทบของ regulation ต่อการพัฒนาขีดความสามารถของการแข่งขันในระบบตลาดเสรี (Competitive Impact Assessment) และการประเมินผลความเสี่ยง (Risk assessment) ที่อาจจะเกิดขึ้นจากการเสนอกฎหมายในระบบเศรษฐกิจ จึงทำให้การประเมินผลกระทบดังกล่าว ถูกผนวกเข้าไปในรายงาน RIA ด้วย ดังนั้นในกรณีนี้ ประเทศไทยให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชัน เป็นไปได้จะต้องมีการประเมินผลกระทบของกฎหมายต่อโอกาสในการเกิดปัญหาคอร์รัปชันเมื่อเสนอกฎหมาย

ตารางที่ 7 : ประเมินผลกระทบทุจริตคอร์รัปชันพร้อมความหมาย (Corruption Impact Assessment : CIP)

ความสะดวกในการปฏิบัติตามกฎระเบียบ	
ความเหมาะสมของภาระที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติตามกฎระเบียบ	ค่าใช้จ่าย การเสียผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นกับประชาชน ธุรกิจ องค์กรต่างๆ ควรมีความเหมาะสมและอยู่ในระดับที่ต่ำที่สุด
ความเหมาะสมของบทลงโทษ	เนื้อหาและระดับของบทลงโทษเมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายที่มีความใกล้เคียงกัน
ความเป็นไปได้ของการให้สิทธิพิเศษ (Preferential treatment)	ความเป็นไปได้ที่บุคคล ธุรกิจบางกลุ่ม หรือตัวบุคคลจะได้รับผลประโยชน์/สิทธิพิเศษจากการบังคับใช้กฎหมาย/ระเบียบ
ภาระการปฏิบัติตามกฎระเบียบ และการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่	
ความชัดเจนของอำนาจในการใช้ดุลพินิจ	การกำหนดอย่างชัดเจนว่า ใครเป็นผู้มีอำนาจขอบเขตการใช้ และกระบวนการในการใช้ดุลพินิจ
ความเหมาะสมของขอบเขตการใช้ดุลพินิจ	ขอบเขตการใช้อำนาจควรเหมาะสมและสอดคล้องกับมาตรฐานนานาชาติและจารีตประเพณีภายในประเทศ
ความเป็นกลางของมาตรฐานในการใช้ดุลพินิจ	เกณฑ์การใช้ดุลพินิจมีความชัดเจนในการนำไปปฏิบัติและมีความเป็นกลาง
ความโปร่งใสของกระบวนการทางราชการ	
การเข้าถึงและการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะ	ประชาชน ธุรกิจ องค์กรต่างๆ สามารถมีส่วนร่วมในการใช้ดุลพินิจ หรือสมรรถนะของการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ ตลอดจนมีระบบการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร
ความแน่นอนและการคาดเดาได้	เอกสาร ขั้นตอน กระบวนการทางราชการสามารถเข้าถึง เข้าใจ และคาดการณ์ได้ง่าย
ระบบการควบคุมการคอร์รัปชัน	มีระบบในการควบคุมการคอร์รัปชันที่อาจเกิดจากความพยายามในการหลีกเลี่ยงภาระที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติตามกฎระเบียบ การแสวงหาความช่วยเหลือพิเศษจากเจ้าหน้าที่จากการติดต่อประสานงานโดยตรง

3.2 จัดประชุมเชิงปฏิบัติการจำนวน 3 ครั้ง โดยมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ เพื่อพัฒนา RIA guideline สำหรับประเทศไทย เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพภาครัฐในการดำเนินการจัดทำ RIA รวมทั้งเพื่อศึกษาประสบการณ์จากประเทศที่ขับเคลื่อน Good Regulatory Practices (GRP) และ RIA สู่การปฏิบัติได้สำเร็จ ตลอดจนสนับสนุนนโยบาย GRP ของ ASEAN เพื่อกระตุ้นให้ประเทศสมาชิกเข้าใจและเห็นความสำคัญของการปรับปรุง regulation ให้ได้มาตรฐานสากล โปร่งใส และขจัดอุปสรรคทางการค้าระหว่างประเทศ อีกทั้งสนับสนุน ANSSR's commitment ซึ่งสามารถสรุปผลการประชุมได้ดังนี้

3.2.1 วันที่ 15-16 มิถุนายน 2558 โดยสามารถสรุปได้ดังนี้

1) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม (พลเอก ไพบูลย์ คุ้มฉายา) กล่าวเปิดและต้อนรับผู้เข้าร่วมประชุม และกล่าวเพิ่มเติมว่า รัฐบาลไทยเห็นความสำคัญของ better regulation และมีนโยบายการปฏิรูปกฎหมายเพื่อลดอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ รวมทั้งชี้แจงที่มาขอโครงการ Developing RIA Guidelines (Regulatory Impact Assessment Guidelines) as an anti-corruption tool และขอบคุณ APEC ที่ให้การสนับสนุน ซึ่งรัฐบาลยินดีสนับสนุนโครงการนี้ เพราะเชื่อว่า RIA จะเป็นเครื่องมือหรือกลไกในการประเมินผลกระทบของการเสนอกฎหมายต่อเศรษฐกิจ สังคม จะทำให้การดำเนินการออกกฎหมายมีความโปร่งใสและเป็นธรรมมากขึ้น

2) รองเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ดร.ปัทมา เวียรวิศิษฐ์สกุล ได้กล่าวต้อนรับผู้เข้าร่วมประชุมและได้นำเสนอเรื่อง RIA : Toward a better policy and regulations ซึ่งสรุปได้ว่า กระบวนการพัฒนากฎหมายและนโยบายที่มีประสิทธิภาพตั้งแต่การออกแบบ การนำสู่การปฏิบัติ การติดตามและประเมินผลเป็นหัวใจสำคัญของการพัฒนาประเทศให้เป็นไปตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ แต่ถ้าล้มเหลวจะทำให้เกิดต้นทุนในระยะยาว เช่น เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขัน เกิดความเหลื่อมล้ำและความขัดแย้งในสังคม ซึ่ง Rules and Regulations เป็นปัจจัยสำคัญที่สนับสนุนให้เกิดประสิทธิภาพของนโยบายและยุทธศาสตร์ นอกจากนี้การประเมินผลกระทบนโยบายใหม่ผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนที่มีประสิทธิภาพ ก่อนที่จะประกาศใช้ จะทำให้การแปลงนโยบายสู่การปฏิบัติได้รับการยอมรับและร่วมมือ ดังนั้น Rules and Regulations รวมถึงกระบวนการมีส่วนร่วม เป็นปัจจัยสำคัญของการแปลงแผนสู่การปฏิบัติ ปัจจุบันการปฏิรูปกฎหมายเป็นหนึ่งในนโยบายสำคัญของการปฏิรูปประเทศ ซึ่งรัฐบาล ศสช. (NCPO) ให้ความสำคัญปัญหาเร่งด่วนที่ต้องแก้ไข เช่น ปัญหาหนี้สาธารณะ และการค้ามนุษย์ เป็นต้น และมีการวางแผนพัฒนาประเทศระยะยาว เช่น ลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน และสิ่งอำนวยความสะดวก เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน ทำให้ประเทศไทยจำเป็นต้องปรับแก้ไข Rules and Regulations เพื่อสนับสนุนการพัฒนาดังกล่าว แม้ว่ากระบวนการปฏิรูปกฎหมายใช้เวลา แต่ Better Regulation เป็นการสร้างฐานรากให้เข้มแข็งเพราะจะทำให้การดำเนินชีวิตในสังคมและการดำเนินธุรกิจเสรีและเป็นธรรม ซึ่ง RIA จะเป็นเครื่องมือในการกรองจนทำให้เกิด Better Regulation ซึ่งในความเข้าใจ คือ **ความจำเป็น (Necessity)** ในการออกหรือจัดทำ **ความมีประสิทธิภาพ (Effectiveness)** ข้อบังคับต้องเป็นที่ยอมรับและมีระบบการบังคับใช้ที่มีประสิทธิภาพ **ความพอใจในสัดส่วนที่เหมาะสม (Proportionality)** ระหว่างผลประโยชน์และผลเสียที่จะได้รับจากข้อบังคับ หรือมีทางเลือกอื่นๆ ที่ดีกว่าเพื่อให้ได้มาซึ่งเป้าหมายเดียวกัน **ความโปร่งใส (Transparency)** ให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำข้อบังคับ **ภาระหน้าที่และความรับผิดชอบ (Accountability)** ต้องมีความชัดเจนเกี่ยวกับกระบวนการบังคับใช้และผู้รับผิดชอบ และ **ความสอดคล้องและต่อเนื่อง (Consistency)** ต้องไม่เป็นอุปสรรคต่อข้อบังคับอื่นที่มีการบังคับใช้อยู่แล้ว อย่างไรก็ตาม RIA ไม่ใช่เครื่องมือในการตัดสินใจ แต่เป็นเครื่องมือที่ช่วยปรับปรุงกระบวนการตัดสินใจให้มีประสิทธิภาพ และโปร่งใส

RIA ไม่ใช่เรื่องใหม่สำหรับประเทศไทย มีการนำมาใช้ระยะหนึ่งแล้ว แต่ผลการศึกษาของ TDRI พบว่า หน่วยงานภาครัฐส่วนใหญ่ไม่รู้จัก และขาดองค์ความรู้/ทักษะในการใช้ RIA ดังนั้น ประเทศไทยจะต้องจัดทำ RIA guideline และ template การประเมินผล และต้องปรับกระบวนการมีส่วนร่วมให้มีประสิทธิภาพ รวมทั้งสนับสนุนให้หน่วยงานนำไปใช้เป็นเครื่องมือในการทบทวนกฎหมายที่มีอยู่และกฎหมายใหม่

3) การนำเสนอประสบการณ์จากประเทศเม็กซิโก ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความสามารถในการนำ RIA เป็นเครื่องมือในการประเมินกฎหมายในทุกระดับ แต่ความเข้มข้นของการทำ RIA Report ไม่เท่ากัน ขึ้นอยู่กับข้อกำหนดซึ่งเรียกว่า Regulatory Impact Calculator และการวิเคราะห์ความเสี่ยงและผลกระทบของการนำเสนอกฎหมายต่อการพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขัน สังคมและสิ่งแวดล้อม เพื่อที่จะได้จัดทำแผนลดความเสี่ยงที่คาดว่าจะเกิดขึ้นหากต้องมีการออกกฎหมายนั้นๆ และได้ข้อเสนอแนะปัจจัยสู่ความสำเร็จของการดำเนินการ RIA ได้แก่ มีคู่มือในการประเมินผลกระทบและกรณีศึกษาการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน มีการฝึกอบรมให้กับหน่วยงานที่ออกกฎหมายสม่ำเสมอ และมีขั้นตอนในการดำเนินการที่ชัดเจน

สำหรับมาเลเซียใช้ RIA ในการปรับปรุง Rule-making process เพื่อสนับสนุนการเปลี่ยนผ่านประเทศสู่ประเทศที่มีรายได้สูงในปี 2020 โดย National Development Planning Commission ควบคุมคุณภาพกฎหมายใหม่ ในขณะที่ PEMUDAH ปรับปรุงและควบคุมคุณภาพกฎหมายที่มีอยู่ ทั้งสองหน่วยงาน มีหน้าที่ในการให้คำปรึกษาและสนับสนุนหน่วยงานที่ออกและบังคับใช้ regulation เช่น การฝึกอบรมนักกฎหมายและนักประเมินผลกระทบ จัดทำและปรับปรุงคู่มือ RIA ควบคุมคุณภาพกฎหมาย RIA และ rule-making process ให้ได้มาตรฐานสากล และสอดคล้องกับแนวทางพัฒนา regulation ขององค์กรระหว่างประเทศ และศึกษาเพื่อหาประเทศที่ประสบความสำเร็จเพื่อใช้เป็นตัวเทียบ รวมทั้งมีการติดตามและประเมินผล เป็นต้น ซึ่งผลจากการศึกษาพบว่า กว่า 3,000 กฎหมายที่อยู่ในความดูแลของ 896 หน่วยงานเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินธุรกิจของภาคเอกชน ดังนั้นจึงได้จัดทำ National Policy on the Development and Implementation of Regulations เพื่อให้มีระบบการบริหารจัดการกฎหมายของชาติ และปรับปรุงคุณภาพกฎหมายที่มีอยู่และที่กำลังจะออกใหม่ ให้เป็นที่ยอมรับทั้งในและต่างประเทศ ทำให้เกิด Good Regulatory Practices: GRP และสนับสนุนการพัฒนาประเทศสู่การประเทศที่มีรายได้สูงบนฐานของการแข่งขันที่ยั่งยืนและการกระจายทั่วถึงเป็นธรรม

ส่วนผู้แทนจาก OECD แสดงให้เห็นแนวโน้มการใช้ RIA เป็นกลไกในการประเมินกฎหมายและใช้เป็นเครื่องมือประกอบการตัดสินใจในกระบวนการจัดทำ regulation ในกลุ่มประเทศ OECD เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว และการจัดทำ RIA ต้องดำเนินการก่อนจะมีการตรากฎหมาย โดยให้เน้นกระบวนการมีส่วนร่วมเป็นสำคัญ เพราะปัจจัยสู่ความสำเร็จคือ การมีส่วนร่วมจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย รวมทั้งต้องมีการพัฒนาทักษะให้หน่วยงานที่ออกกฎหมายและหน่วยงานที่เรียกว่า Oversight Body ให้มีศักยภาพในการควบคุมคุณภาพ และขอให้ประเทศไทยกำหนดให้ชัดเจนว่าจะทำคู่มือ Ex post RIA หรือ Ex ante RIA เพราะมีความแตกต่างกัน

4) ผู้เชี่ยวชาญออสเตรเลีย นำเสนอ 2 ส่วนคือ RIA ในออสเตรเลีย โดยสรุปได้ว่า RIA guideline ถูกเสนอครั้งแรกในปี 1995 และถูกขยายกลายเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการกรองทั้งกฎหมายที่มีอยู่และที่กำลังจะออกใหม่ เพราะทำให้เกิดความโปร่งใส ความรับผิดชอบ ทุกภาคส่วนสามารถเข้ามามีส่วนร่วม ทำให้กระบวนการตัดสินใจของรัฐมีความน่าเชื่อถือมากขึ้น ซึ่งปัจจัยสู่ความสำเร็จของการนำ RIA สู่การ

ปฏิบัติ ประกอบด้วย การมีภาวะผู้นำและการสนับสนุนของนักการเมือง มีการผนวก RIA เข้าไปในกระบวนการพัฒนานโยบาย สร้างความเชี่ยวชาญให้กับภาครัฐ เน้นสร้างการมีส่วนร่วมจากผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสีย อย่างไรก็ตามการขับเคลื่อน RIA ในประเทศออสเตรเลีย ยังมีปัญหาที่ต้องแก้ไข เช่น บางหน่วยงานของภาครัฐ แม้ว่ายอมรับว่า RIA มีประโยชน์ แต่ยังมีอคติต่อ RIA จึงทำให้การดำเนินการแบบขอไปที เป็นต้น นอกจากนี้ได้นำเสนอโครงสร้าง RIA guideline ของประเทศไทย พร้อมกรณีศึกษา เรื่องกฎหมายความปลอดภัยของการขับเคลื่อนมอเตอร์ไซด์บนถนน ซึ่งประกอบด้วย การวิเคราะห์ประเด็นปัญหาที่ต้องการแก้ไข วัตถุประสงค์ การอธิบายทางเลือก การประเมินทางเลือกแต่ละด้าน ข้อเสนอทางเลือกที่เหมาะสมที่สุด การจัดกระบวนการรับฟังความคิดเห็น และข้อเสนอการตรากฎหมาย

5) การแก้ปัญหาโดยคณะบุคคล ประกอบด้วย รองปลัดกระทรวงยุติธรรม (นายชาญเชาวน์ ไชยานุกิจ) ผู้แทนจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (นายปรกรณ์ นิลประพันธ์) และผู้แทนจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (ดร. มรยาท สมุทรสาคร) สรุปได้ดังนี้ (1) ความเป็นมาของโครงการ Developing RIA Guidelines (Regulatory Impact Assessment Guidelines) as an anti-corruption tool และขอบคุณ APEC ที่ให้การสนับสนุน ประเทศไทยมีการปฏิรูประบบราชการและเห็นความจำเป็นของ Better regulation ที่ใช้ RIA เป็นเครื่องมือในการกรอง นอกจากนี้รัฐบาลได้มีนโยบายทบทวนกฎหมายเก่า และจัดทำกฎหมายใหม่ เพื่อลดอุปสรรคต่อการพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขัน ลดความเหลื่อมล้ำและความขัดแย้งในสังคม จึงเห็นว่าโครงการนี้จะเป็ประโยชน์กับประเทศ อย่างไรก็ตาม เรื่อง RIA ไม่ใช่เรื่องใหม่ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้จัดทำคู่มือตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย โดยอ้างอิง OECD checklist แต่ยั้ต้องปรับปรุง เพราะยังขาดเครื่องมือการวัด B/C ratio ที่ได้มาตรฐาน หน่วยงานที่ออกกฎหมายขาดความรู้และทักษะในการจัดทำ RIA ขาดองค์กรที่เรียกว่า oversight body ในการควบคุมคุณภาพและขับเคลื่อนอย่างเป็นรูปธรรม และขาดการผนวก RIA เข้าไปในกระบวนการจัดทำนโยบายและกระบวนการตัดสินใจ รวมทั้งไม่มีเครื่องมือในการกรองว่า นโยบายที่ส่งผลกระทบต่อภาครัฐกิจเอกชน ภาคชุมชน ต้องทำ RIA ดังนั้นประเทศไทยต้องจัดทำ RIA guideline จัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อขับเคลื่อน RIAสู่การปฏิบัติ ซึ่งประกอบด้วย การจัดตั้งองค์กรเพื่อรับผิดชอบ การพัฒนาหลักสูตร RIA ฝึกอบรมเพื่อให้ได้นักฝึกอบรม RIA และเลือกหน่วยงานมาพัฒนาให้เป็น Role Model รวมทั้งจัดให้มีระบบการติดตามประเมินผล

3.2.2 วันที่ 8-9 กันยายน 2558 จัดประชุมครั้งที่ 2 โดยมีผลการประชุมพอสรุปได้ดังนี้

1) ท่านรองปลัดกระทรวงยุติธรรม นายชาญเชาวน์ ฯ กล่าวเปิดว่า ผู้เชี่ยวชาญได้ปรับปรุง RIA guideline ให้เป็นไปตามความเห็นของที่ประชุม และความต้องการของประเทศ จึงทำให้ขณะนี้ มี Regulatory Impact Analysis guideline; Public consultation guideline; and Corruption impact assessment guideline; และ Regulatory Compliance Cost Measurement Framework ได้นำเสนอให้ที่ประชุมต่อไป และขอให้ที่ประชุมช่วยวิจารณ์ เพื่อทำให้งานมีการพัฒนาดีขึ้น นอกจากนี้เพื่อเพิ่มความรู้และประสบการณ์จากอีก 2 ประเทศ คือ นิวซีแลนด์ และรายละเอียดเพิ่มเติมจากออสเตรเลีย โดยมีผู้แทนจากหน่วยงานที่ดำเนินการ RIA มาเล่าประสบการณ์ ซึ่งหวังว่าจะเป็นประโยชน์ต่อผู้เข้าร่วมประชุมทั้งในประเทศ กลุ่มประเทศ APEC และกลุ่มประเทศ ASEAN

2) ผู้อำนวยการสำนักงาน Best Practices Regulatory ซึ่งภายใต้สำนักนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี ออสเตรเลีย ได้กล่าวถึงความสำคัญของ GRP โดยเริ่มจากความหมายของ GRP ของออสเตรเลีย คือ การผนวก RIA เข้าไปส่วนหนึ่งของกระบวนการจัดทำนโยบายและกระบวนการ

ตัดสินใจ โดย (1) หน่วยงานที่เสนอกฎหมาย ต้องจัดทำรายงาน Regulation Impact Statement (RIS) และในรายงานนี้ต้องวิเคราะห์ต้นทุนและผลประโยชน์ของทางเลือกต่างๆ ในการแก้ไขปัญหาที่กำหนด นอกจากนี้ยังให้หน่วยงานคำนวณผลกระทบหรือต้นทุนที่เกิดขึ้นจากการประกาศใช้กฎหมายต่อภาคธุรกิจ ชุมชน และประชาชน ได้แก่ ต้นทุนในการบริหารจัดการ ต้นทุนในการซื้ออุปกรณ์ ต้นทุนที่ล่าช้าทำให้ต้องสูญเสียกำไร ซึ่งทางสำนักงานได้มี template บนเว็บไซต์ สำนักงาน จะทำให้รายงานนี้เป็นข้อมูลสำคัญของรัฐบาลประกอบการตัดสินใจขับเคลื่อนนโยบาย และถ้ารัฐบาลตัดสินใจแล้ว รายงานนี้ต้องเผยแพร่สู่สาธารณะเพื่อความโปร่งใสและความรับผิดชอบ (2) สำนักงานฯ จะทำหน้าที่เป็น Gatekeeper จะต้องจัดทำคู่มือ Best Model Regulation พร้อมการขับเคลื่อนสู่การปฏิบัติ โดยมีเงื่อนไขให้ทุกหน่วยงานต้องจัดทำ RIS ซึ่งมี 2 รูปแบบคือ RIS ก่อนการตัดสินใจ และประเมินผลหลังจากที่มีการประกาศใช้แล้ว 2 หรือ 5 ปี เป็นการทบทวนแผนปฏิบัติ ซึ่งใน RIS จะประกอบด้วย 7 คำถาม คือ อะไรคือปัญหาที่พยายามจะแก้ไข ทำไมต้องให้รัฐเข้าไปดำเนินการ มีนโยบายทางเลือกอะไรที่พิจารณา อะไรคือผลประโยชน์สุทธิของแต่ละทางเลือก ใครคือผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย จะดำเนินการเพื่อสร้างการมีส่วนร่วมอย่างไร และทางเลือกไหนที่ดีที่สุดที่เลือก และจะนำสู่การปฏิบัติและมีการประเมินอย่างไร (3) สำนักงานฯ ให้คำปรึกษากับหน่วยงาน และจัดฝึกอบรมเพื่อเพิ่มทักษะให้หน่วยงาน โดยเฉพาะการวิเคราะห์ Cost/Benefit Analysis (4) เผยแพร่ RIS ต่อสาธารณะ

3) ผู้เชี่ยวชาญจากประเทศนิวซีแลนด์ ได้กล่าวถึง ระบบการจัดการคุณภาพของกฎหมายโดยได้ผนวก RIA เข้าไปในระบบการพัฒนานโยบายสาธารณะและการควบคุมคุณภาพกฎหมาย เริ่มจากกระทรวงที่ต้องการพัฒนานโยบายและกฎหมายจะส่งเรื่องมาให้สำนักงานฯ เพื่อประเมินผลกระทบและความเสี่ยงเบื้องต้น เพื่อพิจารณาว่า ต้องจัดทำ RIS หรือไม่ ถ้าต้องดำเนินการ กระทรวงหรือหน่วยงานที่ต้องการออกกฎหมาย ต้องประเมินทางเลือกนโยบายด้วย RIA ควบคู่ไปกับการระดมความเห็นจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียก่อนการตัดสินใจ โดยยึดคู่มือที่มีองค์ประกอบดังนี้ ปัญหา วัตถุประสงค์ ทางเลือกและการวิเคราะห์ผลกระทบของแต่ละทางเลือก การดำเนินการเพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย สรุปข้อเสนอแนะการแปลงสู่การปฏิบัติ การติดตาม ประเมินผล และทบทวน และสำนักงานฯ จะส่งเจ้าหน้าที่ เพื่อเข้าร่วมทีมงานจัดทำ RIA และ RIS ของหน่วยงาน เพื่อทำหน้าที่ให้คำแนะนำในขณะที่ยกร่าง RIA ให้ได้มาตรฐานและเมื่อผลการวิเคราะห์ ในเชิงนโยบายพบว่า ต้องมีกฎหมาย เพราะเป็นทางเลือกที่ดีที่สุด ส่งผลกระทบน้อยที่สุดแล้ว จึงจัดทำ RIS ลงนามโดยหน่วยงานที่ต้องการเสนอกฎหมาย เสนอรัฐมนตรีของหน่วยงานเพื่อประกอบการตัดสินใจ ถ้ารัฐมนตรีเห็นชอบในหลักการก็จะทำเอกสารความเห็นลงนามโดยรัฐมนตรี ถึงคณะรัฐมนตรี โดยความเห็นของรัฐมนตรีและ RIS จะถูกส่งไปให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา ซึ่งในขั้นตอนนี้ สำนักงานฯ ได้จัดทำคู่มือให้คณะรัฐมนตรีที่เรียกว่า Cab guide และมี RIS เป็นเอกสารที่มีข้อมูลเพื่อช่วยคณะรัฐมนตรีตัดสินใจได้ ถ้าคณะรัฐมนตรีเห็นชอบ แล้วจึงนำกฎหมายสู่การปฏิบัติ ในขณะที่ RIS ก็จะถูกนำเผยแพร่สู่สาธารณะ นอกจากนี้ยังมีการติดตามและทบทวน เพื่อพัฒนานโยบายต่อไป ดังนั้นระบบควบคุมคุณภาพ RIS ขึ้นอยู่ความสามารถและศักยภาพของคน 4 กลุ่มคือ นักวิเคราะห์ผู้ยกร่าง RIS ผู้ประเมินคุณภาพ RIS and RIA และ RIA team ทำหน้าที่เป็น gatekeeper และรัฐมนตรีผู้เสนอ

3.2.3 วันที่ 29-30 ตุลาคม 2558 จัดประชุมระดมความเห็นจากผู้เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชนของไทย ครั้งที่ 3 เพื่อไปพิจารณาและปรับปรุงร่างคู่มือการประเมินผลกระทบของกฎหมาย โดยในวันแรก ผู้เชี่ยวชาญออสเตรเลียจะถ่ายทอดองค์ความรู้คู่มือผลกระทบทางกฎหมาย อันประกอบด้วย RIA guideline; Regulatory Compliance Cost Measurement Framework; Public consultation guideline และ Corruption Impact Assessment Guidelines เพื่อเตรียมการให้ ดร. มารยาท สมุทรสาคร และนายมนิน สุทธิวัฒน์ ในฐานะตัวแทนทีมประเทศไทยเพื่อนำเสนอในวันต่อไป ซึ่งที่ประชุมให้ความสำคัญ และสามารถสรุปความเห็นจากที่ประชุมได้ ดังนี้

1) ประเทศไทยไม่มีนโยบายระดับชาติเพื่อการพัฒนาและนำกฎหมายสู่การปฏิบัติ ทำให้ขาดระบบการบริหารจัดการกฎหมายของชาติ และขาดระบบปรับปรุงคุณภาพกฎหมายที่มีอยู่ และที่กำลังจะออกใหม่ ให้เป็นที่ยอมรับทั้งในและต่างประเทศ ซึ่งการดำเนินการสนับสนุนให้เกิดการใช้ RIA อย่างเดียวไม่เพียงพอ ที่จะทำให้เกิด Good Regulatory Practices: GRP แต่ต้องมีระบบบริหารจัดการคุณภาพของกฎหมาย เพื่อสร้างระบบนิเวศ (Eco system) ของการแปลงแผน GRP สู่การปฏิบัติ

2) เห็นด้วยกับการมีคู่มือการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมอย่างเป็นระบบ เพราะปัจจุบันประเทศไทยต้องเผชิญกับความล้มเหลวของการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมที่ไม่เป็นระบบ

3) เห็นควรให้มีการจัดตั้งองค์กรเพื่อรับผิดชอบเรื่องนี้ เพราะ RIA เป็นกลไกที่ได้มาตรฐานสากลและเป็นที่ยอมรับในระดับสากลในการสร้าง GRP และเกรงว่า RIA จะเกิดขึ้นตามกระแส เมื่อมีการเปลี่ยนรัฐบาล จะไม่มีการขับเคลื่อนให้เกิดผลต่อเนื่อง

4) ควรให้มีการประเมินผลกระทบในทุกระดับชั้นของกฎหมาย และเนื่องจาก regulation มีขอบเขตที่ครอบคลุมหลากหลายเรื่อง ซึ่งบางเรื่องอาจไม่มีความจำเป็นต้องทำการประเมิน ในหลายประเทศ เช่น เม็กซิโก ออสเตรเลีย มีระบบการรองกฎหมาย เพื่อแบ่งระดับความเข้มข้นของการทำ RIA ตั้งแต่ไม่ต้องดำเนินการจัดทำ ไปจนถึงที่ต้องดำเนินการจัดทำอย่างเข้มข้น ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับบริบทของแต่ละประเทศ

5) การเลือกหน่วยงานเพื่อสร้างศักยภาพให้เป็น role model ควรเลือกประเด็นหรือหน่วยงานที่มี impact factor สูง เช่น ส่งผลกระทบในวงกว้างต่อความยากง่ายในการดำเนินธุรกิจ

3.3 การพัฒนาหลักสูตรและการจัดฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ภาครัฐและเอกชนในวันที่ 1-4 มีนาคม 2559

3.3.1 หลักสูตรการฝึกอบรมการวิเคราะห์ผลกระทบการออกกฎหมาย (Course Curriculum)

หลักสูตรฝึกอบรม 2 วัน ไม่ได้มีเป้าหมายให้ผู้เข้ารับการฝึกอบรมสามารถเป็นผู้เชี่ยวชาญด้าน RIA แต่มีวัตถุประสงค์หลักของหลักสูตร เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจในขั้นตอนและแนวปฏิบัติในคู่มือเท่านั้น โดยจะให้ภาพรวมของเทคนิคการประเมินภาระในการปฏิบัติตามกฎหมาย โดยผู้เข้ารับการฝึกอบรมสามารถดาวน์โหลดแนวทางการวิเคราะห์ผลกระทบการออกกฎหมาย (RIA Guidelines) และคู่มือการประเมินภาระในการปฏิบัติตามกฎหมาย เพื่อให้ได้รับข้อมูลเกี่ยวกับการนำแนวทางการประเมินภาระในการปฏิบัติตามกฎหมายและวิธีการประเมินอื่นๆ ไปใช้ประโยชน์ในทางปฏิบัติ ซึ่งสิ่งพิมพ์เหล่านี้ส่วนใหญ่ได้ให้ตัวอย่างที่ชัดเจนในตัวอย่างแล้ว โดยการอบรมแบ่งเป็น 2 วัน โดย **ในวันแรก**ให้ข้อมูลภูมิหลังเกี่ยวกับบทบาทที่แตกต่างกันของรัฐบาล และความเกี่ยวข้องของการวิเคราะห์ผลกระทบการออกกฎหมายในการตัดสินใจของรัฐบาลในการแสดงบทบาทที่มีความสัมพันธ์กับปัญหาด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม และ**ในวันที่สอง**ให้ภาพรวมของการประเมินทางเลือกทางกฎหมายและมีใช้กฎหมาย โดยใช้การประเมินภาระในการปฏิบัติตามกฎหมายและวิธีการอื่นๆ กระบวนการให้คำปรึกษาประชาชน และการประยุกต์ใช้แนวทางการประเมินผลกระทบในการเกิดปัญหาการทุจริตเพื่อปรับปรุงให้มีความโปร่งใสและตรวจสอบได้ โดยมีรายละเอียดเนื้อหาในการอบรมดังนี้

1) ในวันแรกบรรยายในหัวข้อ ดังนี้

- **บทบาทของรัฐบาล** ศึกษานโยบายของรัฐบาลพยายามที่จะปรับปรุงประสิทธิภาพโดยการแก้ไขความล้มเหลวของตลาด โดยปัจจัยหลักที่ทำให้เกิดความล้มเหลวของตลาด มีดังนี้ การมีอำนาจเหนือตลาด การผูกขาดโดยธรรมชาติ ความไม่สมบูรณ์ของข้อมูล ผลกระทบภายนอก และสินค้าสาธารณะ ทำให้ผู้เข้าร่วมการฝึกอบรมได้เรียนรู้แนวคิดพื้นฐานของปัจจัยหลักที่ทำให้เกิดความล้มเหลวของตลาด ซึ่งรัฐบาลได้มีการบันทึกความล้มเหลวที่เกิดจากการออกกฎหมายไว้

- **บทบาทที่แตกต่างของรัฐบาล :** ภาวะเปี่ยงทางเศรษฐกิจ สังคม และการบริหาร โดยภาวะเปี่ยงทางเศรษฐกิจในการกำหนดราคาและการเข้าและออกของธุรกิจในตลาด มีผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญต่อการแข่งขันในตลาด ผู้บริโภค และนวัตกรรม ส่วนภาวะเปี่ยงทางสังคมจะควบคุมการดำเนินธุรกิจ และ/หรือพฤติกรรมของผู้บริโภค สำหรับภาวะเปี่ยงในการบริหารจะกำหนดแนวทางสำหรับผู้ออกกฎและผู้บังคับใช้กฎในการปฏิสัมพันธ์กับฝ่ายที่ต้องปฏิบัติตามภาวะเปี่ยง หรือควบคุมการดำเนินการของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งการออกแบบภาวะเปี่ยงในแต่ละด้านสามารถส่งผลกระทบต่อระดับของประสิทธิภาพในระบบเศรษฐกิจในรูปแบบที่แตกต่างกัน ในเรื่องนี้ผู้เข้าร่วมการอบรมจะได้เรียนรู้กรณีศึกษาพื้นฐานของภาวะเปี่ยงทางเศรษฐกิจ สังคม และการบริหาร รวมถึงคุณสมบัติที่สำคัญ และประเภทของความล้มเหลวของตลาดที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายในแต่ละด้าน

- บทบาทของรัฐบาลและความเกี่ยวข้องกับ RIA ในการกำหนดบทบาทในการแทรกแซงตลาดของรัฐบาล มี 3 ประการคือ **ประการแรก** รัฐบาลจำเป็นต้องทราบถึงธรรมชาติ ขนาด และสาเหตุของปัญหาที่เกิดขึ้น **ประการที่สอง** ระบุทางเลือกทั้งทางกฎหมายและที่มีใช้กฎหมาย และ**ประการที่สาม** ดำเนินการประเมินภาระในการปฏิบัติตามกฎหมายของแต่ละทางเลือกเพื่อให้ได้ทางเลือกในการแก้ปัญหาที่ให้ผลประโยชน์สูงสุดให้กับชุมชน ซึ่งผู้เข้าร่วมกิจกรรมจะได้เรียนรู้คุณลักษณะที่สำคัญของการวิเคราะห์ผลกระทบการออกกฎหมาย และความสำคัญของการรับฟังความคิดเห็นของสาธารณะ ความรับผิดชอบ และความโปร่งใสในกระบวนการออกกฎหมาย

2) วันที่สองจะเริ่มอบรม เรื่องโครงสร้างของ RIA ซึ่งการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายได้รับตีพิมพ์เป็นเอกสาร รวมถึงชุดของมาตรฐานที่รวบรวมอยู่ในแผนแม่บท RIA เพื่อให้สอดคล้องกับแนวทางการจัดทำ RIA ในทุกภาคส่วนของรัฐบาล โดยผู้เข้าร่วมกิจกรรมจะได้เรียนรู้วัตถุประสงค์ของ RIA องค์ประกอบที่สำคัญของ RIA และส่วนที่สำคัญของ RIA อันประกอบด้วย

- ลักษณะและขอบเขตของปัญหา ซึ่งการวิเคราะห์ลักษณะและขอบเขตของปัญหาจะทำให้มองเห็นรากฐานของ RIA โดยคุณภาพของการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายจะกำหนดคุณภาพของการระบุทางเลือกที่เหมาะสม และประสิทธิภาพในการประเมินภาระในการปฏิบัติตามกฎหมายของทางเลือกดังกล่าว โดยการวิเคราะห์ปัญหาในเชิงลึกจะให้พื้นฐานสำหรับคำนิยามที่ชัดเจนของปัญหาและสาเหตุของปัญหา รวมถึงโอกาสในการปฏิรูปภาวะเปี่ยงในขั้นตอนต่อไป ตลอดจนการใช้กรณีศึกษาเกี่ยวกับภาวะเปี่ยงทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ผู้เข้าร่วมการฝึกอบรมจะได้เรียนรู้เกี่ยวกับการวิเคราะห์เชิงลึกปัญหาที่นำไปสู่การออกภาวะเปี่ยงทั้งทางกฎหมายและที่มีใช้กฎหมายที่มีประสิทธิภาพ ในทางตรงกันข้าม ผู้เข้าร่วมการฝึกอบรมจะได้เรียนรู้ข้อจำกัดของการวิเคราะห์ปัญหาที่เกิดขึ้นในระดับสูงและวิธีนี้มักจะนำไปสู่การออกภาวะเปี่ยงที่มากเกินไป นอกจากนี้ ผู้เข้าร่วมการฝึกอบรมยังจะได้เรียนรู้คำถามสำคัญที่ต้องมีการแสวงหาคำตอบ และขั้นตอนหรือกระบวนการในการดำเนินการวิเคราะห์ปัญหา และการนำขั้นตอนดังกล่าวไปปรับใช้กับกรณีศึกษาหลายกรณี ซึ่งวิเคราะห์ปัญหาในเชิงลึกจะนำไปสู่การปฏิรูปภาวะเปี่ยง โดยขั้นนี้ผู้เข้าร่วมการฝึกอบรมจะทำงานร่วมกันในการเลือกนโยบายหรือหัวข้อทางกฎหมาย ระบุและวิเคราะห์ลักษณะและขอบเขตของปัญหาโดยใช้คำถามสำคัญจากแนวทางของ RIA

- วัตถุประสงค์ของนโยบาย ต้องกำหนดและมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์อย่างชัดเจนเพื่อหาทางเลือกที่สามารถแก้ไขปัญหาคือ โดยผู้เข้าร่วมการฝึกอบรมจะได้รับกรณีศึกษาที่ดีและไม่ดีของ RIA เพื่อแสดงให้เห็นว่า การร่างวัตถุประสงค์ของนโยบายสามารถส่งผลกระทบต่อทางเลือกทางเลือก เพื่อแก้ไขปัญหานั้นเฉพาะเจาะจง

- การระบุทางเลือกในการแก้ปัญหา ในกระบวนการพัฒนานโยบายขั้นพื้นฐาน คือ การระบุทางเลือกที่เป็นไปได้ในการแก้ไขปัญหาต่างๆ ดังนั้นจึงต้องพิจารณาเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพมากที่สุดเพื่อให้บรรลุตามที่ต้องการ ซึ่งผู้เข้าร่วมการอบรมจะได้เรียนรู้เกี่ยวกับรูปแบบของทางเลือกที่ต้องพิจารณาโดยปกติทั่วไป ได้แก่ การออกกฎระเบียบไว้บังคับตนเอง (Self-regulation) การออกกฎระเบียบร่วม (Co-regulation) การออกใบอนุญาตทางลบ (Negative Licensing) ข้อมูลสาธารณะ (Public Information) และเครื่องมือทางการตลาด (Market-based Instruments) รวมถึงเทคนิคในการประเมินความเป็นไปได้ของทางเลือกที่จะแก้ไขปัญหาในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง

- การวิเคราะห์ภาระในการปฏิบัติตามกฎระเบียบ ขั้นตอนสำคัญของการวิเคราะห์ภาระในการปฏิบัติตามกฎระเบียบ ประกอบด้วย การทำความเข้าใจเกี่ยวกับแนวคิดทางเศรษฐกิจของต้นทุนค่าเสียโอกาสเพื่อให้สามารถประเมินภาระในการปฏิบัติตามกฎระเบียบของทางเลือกต่างๆ และการระบุทางเลือกที่ดีที่สุดในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ซึ่งกรณีศึกษาในแนวทางของการวิเคราะห์ผลกระทบการออกกฎหมาย (RIA Guidelines) จะแสดงให้เห็นถึงแนวทางการระบุและการประเมินภาระในการปฏิบัติตามกฎระเบียบในการแก้ไขปัญหาทางสังคม ผู้เข้าร่วมการฝึกอบรมจะได้เรียนรู้ขั้นตอนสำคัญในการเตรียมการวิเคราะห์ภาระในการปฏิบัติตามกฎระเบียบ และการทำงานร่วมกันในการระบุและการวิเคราะห์ภาระในการปฏิบัติตามของนโยบาย และกฎ ระเบียบจากการที่ได้ลงเอยเกี่ยวกับลักษณะและขอบเขตของการวิเคราะห์ในการฝึกอบรมวันแรก

- ระเบียบวิธีการอื่นๆ เมื่อผลประโยชน์ของทางเลือกเชิงนโยบายไม่สามารถวิเคราะห์ในเชิงปริมาณหรือประเมินเป็นมูลค่าทางการเงินได้ การวิเคราะห์ภาระในการปฏิบัติตามกฎระเบียบควรดำเนินการด้วยเครื่องมือการตัดสินใจที่เข้ามาช่วยในการเปรียบเทียบหรือจัดลำดับความสำคัญของทางเลือก เช่น การวิเคราะห์จุดคุ้มทุน (Break-even Analysis) การวิเคราะห์ต้นทุน-ผลประโยชน์ (Cost-Benefit Analysis: CBA) และการวิเคราะห์ทางเลือกแบบหลายปัจจัย (Multi-Criteria Analysis: MCA) ผู้เข้าร่วมการฝึกอบรมจะได้เรียนรู้การปรับใช้ประโยชน์ของการวิเคราะห์จุดคุ้มทุน การวิเคราะห์ต้นทุน-ผลประโยชน์ และการวิเคราะห์ทางเลือกแบบหลายปัจจัย รวมถึงข้อจำกัดของระเบียบวิธีการเหล่านี้

และอบรมในเรื่องการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของ การเตรียมความพร้อมของ RIA ที่จำเป็นต้องดำเนินการทั้งในช่วงก่อน ระหว่าง และหลังการเตรียมความพร้อมของ RIA โดยการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียที่ได้รับผลกระทบจะช่วยให้รัฐบาลเข้าใจขนาดและสาเหตุของปัญหาดีขึ้น ในการระบุทางเลือกที่เป็นไปได้ และการปรับปรุงการวิเคราะห์ภาระในการปฏิบัติตามกฎระเบียบ โดยผู้เข้าร่วมการฝึกอบรมจะได้เรียนรู้ขั้นตอนสำคัญของการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะตลอดวงจรของนโยบาย โดยใช้กรณีศึกษาในแนวทางของการวิเคราะห์ผลกระทบการออกกฎหมาย (RIA Guidelines) สุดท้ายตามด้วยการประเมินผลกระทบในการเกิดปัญหาการทุจริต ซึ่งจะถูกรวบรวมมาเพื่อตรวจสอบ ประเมินผล และกำจัดปัจจัยที่ก่อให้เกิดการทุจริตในกฎหมายระเบียบและเครื่องมือทางกฎหมายอื่นๆ โดยแนวทางการประเมินผลกระทบในการเกิดปัญหาการทุจริตจะช่วยให้หน่วยงานภาครัฐที่มีการระบุปัจจัยที่ก่อให้เกิดการทุจริตในการออกกฎหมายระเบียบและเครื่องมือทางกฎหมายอื่นๆ และสนับสนุนการจัดการของสถาบันและการพัฒนาและใช้กลยุทธ์ที่เหมาะสมเพื่อปัจจัยที่ก่อให้เกิดการทุจริต โดยผู้เข้าร่วมกิจกรรมจะได้เรียนรู้คำถามสำคัญที่ต้องมีการแสวงหาคำตอบโดยใช้กรณีการศึกษาในแนวทางของการวิเคราะห์ผลกระทบการออกกฎหมาย (RIA Guidelines) พร้อมทั้งแนะนำให้อ่านหนังสือ Australian Government Handbook of Cost Benefit Analysis, 2006; http://www.finance.gov.au/sites/default/files/Handbook_of_CB_analysis.pdf; New Zealand Guide to Social

Cost Benefit Analysis, 2015; <http://www.treasury.govt.nz/publications/guidance/planning/costbenefitanalysis/guide>; OECD Introductory Handbook for Undertaking Regulatory Impact Analysis RIA, 2008; <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/44789472.pdf>; Thailand Government RIA Guidelines; Thailand Compliance Cost Measurement Framework; Thailand Government Public Consultation Guidelines; Thailand Government Corruption Impact Assessment Guidelines; Winston, C, Government Failure versus Market Failure, AEI Brookings Joint Center for Regulatory Studies, 2006 และ http://www.brookings.edu/~media/research/files/papers/2006/9/monetary_policy-winston/20061003.pdf

3.3.2 สรุปผลการศึกษาอบรม RIA เอเปค ได้สนับสนุนให้ นายมาร์ติน ออกเคย์ ผู้อำนวยการ Niskin Enterprises Pty Ltd ได้ดำเนินการฝึกอบรมการวิเคราะห์ผลกระทบการออกกฎหมาย โดยมีเจ้าหน้าที่รัฐเข้าร่วมประมาณ 30 คน ประกอบด้วยผู้แทนจาก กระทรวงยุติธรรม สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และหน่วยงานอื่นๆ โดยหลักสูตรการฝึกอบรมมีทั้งหมดสองรอบ รอบละ 2 วัน รอบแรก วันที่ 1 และ 2 มีนาคม 2559 และรอบที่สอง วันที่ 3 และ 4 มีนาคม 2559 โดยฝึกอบรมตามหลักสูตรที่กำหนดไว้ เพื่อให้ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย (RIA) โดยเน้นความสำคัญของการวิเคราะห์ลักษณะและขอบเขตของปัญหาซึ่งเป็นพื้นฐานสำหรับ RIA โดยการวิเคราะห์ในเชิงลึกจะช่วยให้สามารถระบุค่านิยมและสาเหตุของปัญหาได้อย่างชัดเจน รวมถึงให้ข้อมูลที่จำเป็นสำหรับการประเมินผลประโยชน์ และช่วยระบุทางเลือกที่มีประสิทธิภาพ ทั้งกฎหมายและที่ไม่ใช่กฎหมายในการแก้ไขปัญหา รวมทั้งได้แสดงให้เห็นถึงประโยชน์ของการดำเนินการวิเคราะห์ปัญหาในเชิงลึกที่อยู่บนพื้นฐานของหลักฐาน (การสนับสนุนด้วยหลักฐานเชิงประจักษ์) ซึ่งวิธีการนี้จะนำไปสู่การระบุผลลัพธ์ทางกฎหมายและที่ไม่ใช่กฎหมายที่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของนโยบายและมีประสิทธิภาพมากขึ้นตลอดจนแสดงให้เห็นถึงภาระและผลประโยชน์ของการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย โดยเฉพาะผลที่ตามมาของแต่ละทางเลือก ซึ่งจะนำไปสู่ปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคม นอกจากนี้ ในช่วงท้ายของหลักสูตร ผู้เข้าร่วมการฝึกอบรมควรมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับแนวความคิดเชิงมนทัศน์ในการดำเนินการวิเคราะห์ปัญหาในเชิงลึกและการวิเคราะห์ผลกระทบ ซึ่งจะช่วยให้ผู้เข้าร่วมสามารถเข้าใจแนวทางการวิเคราะห์ผลกระทบการออกกฎหมาย (RIA Guidelines) และแนวทางการวิเคราะห์ภาระและประโยชน์ในลักษณะที่สอดคล้องและเหมาะสมในระหว่างการเตรียมการของ RIA ซึ่งตลอดหลักสูตรได้มีการหยิบยกเอากรณีศึกษามาใช้ประกอบการฝึกอบรม เพื่อช่วยให้ผู้เข้าร่วมประชุมเข้าใจแนวความคิดที่สำคัญในการวิเคราะห์ผลกระทบการออกกฎหมาย โดยมีข้อสังเกตที่สำคัญในขณะฝึกอบรม ดังนี้

1) เจ้าหน้าที่รัฐที่เข้าร่วมการฝึกอบรมหลักสูตรส่วนใหญ่เป็นนักกฎหมาย และมีเพียงส่วนน้อยที่เป็นนักเศรษฐศาสตร์ และนักวิเคราะห์นโยบาย ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า นักกฎหมายส่วนใหญ่ต้องต่อสู้ระหว่างแนวความคิดในเชิงมนทัศน์และแนวความคิดในเชิงวิเคราะห์ในการวิเคราะห์ผลกระทบการออกกฎหมาย ในขณะที่นักเศรษฐศาสตร์ และนักวิเคราะห์นโยบาย จะเข้าใจแนวความคิดหลักได้อย่างรวดเร็ว และสามารถประยุกต์ใช้แนวคิดเหล่านี้ในการอภิปรายกลุ่มเกี่ยวกับลักษณะและขอบเขตของปัญหา และการวิเคราะห์ภาระและผลประโยชน์ในส่วนที่เป็นหัวข้อเกี่ยวกับนโยบาย

2) การอภิปรายกลุ่มแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า ผู้เข้าร่วมแต่ละคนได้รับประโยชน์จากการสร้างทีมสหสาขาวิชาชีพจากหน่วยงานที่แตกต่างกันในการวิเคราะห์ความล้มเหลวของตลาดหรือกฎระเบียบ และการระบุภาระและผลประโยชน์ของแต่ละทางเลือก ดังนั้นผู้เข้าร่วมการฝึกอบรมต้องมีทักษะที่หลากหลาย ในขณะที่คนส่วนใหญ่ไม่ได้มีทักษะที่จำเป็นทั้งหมด ดังนั้นจึงควรมีการจัดตั้งทีมสหสาขาวิชาชีพ ซึ่งประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญจากหน่วยงานภายนอกหรือจากมหาวิทยาลัยต่างๆ เพื่อให้ความช่วยเหลือในการเตรียมความพร้อมของ RIA โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการกำหนดนโยบายที่มีผลกระทบและที่มีความซับซ้อนสูง รวมถึงปัญหาด้านกฎหมาย และกฎระเบียบ

3) สิ่งสำคัญที่ได้รับจากการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่รัฐจากส่วนต่างๆ ของรัฐบาล คือ การเปิดโอกาสให้มีการแสดงความคิดเห็นอย่างเท่าเทียมระหว่างนักเศรษฐศาสตร์ นักวิเคราะห์นโยบาย และ นักกฎหมาย เช่นเดียวกับวิชาชีพอื่นๆ เช่น นักวิทยาศาสตร์ วิศวกร ฯลฯ เพื่อให้แน่ใจว่า การเตรียมการ สำหรับแนวทางการประเมินผลกระทบการออกกฎหมายมีการถ่วงดุลซึ่งกันและกัน ซึ่งแนวทางการจัดตั้งทีมสห สาขาวิชาชีพจะช่วยตรวจสอบและถ่วงดุลเพื่อให้การวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายมีคุณภาพสูง รวมทั้งช่วยระบุแนวทางการปฏิรูปการออกกฎหมายที่มีศักยภาพ

ผลการดำเนินการของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและการพัฒนาแนวปฏิบัติ ต่างๆ ข้างต้นของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติร่วมกับกระทรวงยุติธรรม โดยการสนับสนุนจากเอเปค ปัจจุบันทำให้ประเทศไทยมีเครื่องมือและกลไกในการขับเคลื่อน RIA สู่การปฏิบัติ แต่ถ้าวินิจฉัยตารางที่ 5 พบว่าประเทศไทยมีหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตรา พระราชบัญญัติ ซึ่งได้อ้างอิง OECD/APEC Checklist for Regulatory Decision-Making และมีพระราช กฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 รวมถึงระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยขั้นตอนการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อประกอบการพิจารณา พ.ศ. 2548 รวมทั้งมีแนวปฏิบัติด้าน ต่างๆ ประกอบด้วยแนวปฏิบัติ RIA แนวปฏิบัติการประเมินผลกระทบด้านคอร์รัปชันจากการออกกฎหมาย กรอบการวัดต้นทุนในการบังคับใช้กฎหมาย และแนวปฏิบัติในการรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย แต่ถ้าวินิจฉัยการพัฒนาระบบ RIA ทั้งระบบเมื่อเทียบกับกลุ่มประเทศ OECD **ยังต้องพัฒนาเพิ่ม** เพื่อแก้ไข ปัญหาที่ยังต้องเผชิญอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งประเด็นปัญหาที่ยังไม่ได้รับแก้ไขสามารถสรุปได้ ดังนี้

ประการแรก การประเมินผลกระทบทางกฎหมายเป็นเพียงแค่การทำงานประจำ ตามมาตรฐานเพื่อให้ได้รับการอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี ไม่ได้เป็นการพัฒนาคุณภาพของกฎหมาย ผลที่เกิดขึ้น ทำให้การประเมินผลกระทบทางกฎหมายเป็นอุปสรรคที่ยืดเวลาการพิจารณากฎหมาย เนื่องจากแม้ว่ามีการ ประเมินผลกระทบทางกฎหมายเฉพาะร่างกฎหมายใหม่ที่เกิดขึ้นโดยหน่วยงานรัฐก่อนการเสนอ คณะรัฐมนตรีพิจารณา แต่การจัดทำรายงานเพื่อการตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมายยังไม่มีคุณภาพ เท่าที่ควร เพราะการประเมินผลกระทบทางกฎหมายยังคงเป็นการประเมินในภาพใหญ่หรือภาพกว้างของ ประเทศ และรูปแบบการรายงานยังคงเป็นการตอบคำถาม ใช่ หรือ ไม่ใช่ หรือ กรอกคำตอบเชิงบรรยายที่ขาด หลักฐานเชิงประจักษ์ รวมทั้งขาดเครื่องมือในการประเมินผลกับทุกทางเลือกนอกจากการตรากฎหมาย เป็น ต้น ตลอดจนหน่วยงานผู้เสนอร่างกฎหมายรู้สึกว่าเป็นการเพิ่มภาระให้แก่หน่วยงาน

ประการที่สอง ระบบการประเมินผลกระทบทางกฎหมายของไทยในตอนนี้อยู่ ดำเนินการได้อย่างจำกัด เนื่องจาก ข้อกำหนดในการจัดทำรายงานประเมินผลกระทบทางกฎหมายใช้เพียง เฉพาะกฎหมายหลักๆ เช่น พระราชบัญญัติหรือบทบัญญัติที่ต้องผ่านการเห็นชอบจากรัฐสภาเท่านั้น ขณะที่ กฎหมายย่อย หรือกฎหมายรองที่สามารถส่งผลโดยตรงต่อภาคธุรกิจ ผู้ประกอบการ ผู้บริโภค และประชาชน โดยหน่วยงานรัฐที่ทำหน้าที่กำกับควบคุม เช่น กฎหมายที่เกี่ยวข้องการโทรคมนาคม พลังงานและการขนส่ง ไม่ได้บังคับให้จัดทำรายงาน เป็นต้น

ประการที่สาม ประเทศไทยมีแนวปฏิบัติหรือคู่มือเพื่อการขับเคลื่อน RIA ซึ่งแนว ปฏิบัติเหล่านั้นให้ข้อมูลรายละเอียดของขั้นตอนการดำเนินการประเมินวิเคราะห์ผลกระทบทางเศรษฐกิจและ สังคม และการรายงานอย่างเป็นระบบ ประกอบกับยังข้อจำกัดทั้งจำนวนและคุณภาพของบุคลากรที่มีความรู้ เกี่ยวกับการกรอกข้อมูลหลักเกณฑ์สำหรับการประเมินผลกระทบทางกฎหมายอย่างครบถ้วนสมบูรณ์และตรง ตามหลักวิชาการ เพราะองค์ความรู้และทักษะด้านการวิเคราะห์ยังมีอย่างจำกัด ซึ่งส่งผลให้การประเมินผล

กระทบททางกฎหมายมีการพัฒนาเพียงเล็กน้อย จึงทำให้ความเข้าใจเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบทางกฎหมายที่น้อยและไม่กว้าง และมีเพียงบางหน่วยงานที่ตระหนักถึงวัตถุประสงค์ของการประเมินและความสำคัญของการประเมิน ข้อค้นพบจากแบบสอบถามยืนยันว่า ระดับของการตระหนักรู้และการนำการประเมินผลกระทบทางกฎหมายไปใช้อยู่ในระดับต่ำ ยิ่งไปกว่านั้น การประเมินผลกระทบทางกฎหมายมีการนำไปใช้เพียงไม่กี่หน่วยงานเท่านั้น และยังอยู่ในระดับเริ่มต้นของการพัฒนาการประเมิน

ประการที่สี่ ประเทศไทยยังขาดองค์กรอิสระที่ทำหน้าที่ขับเคลื่อนการประเมินผลกระทบทางกฎหมายไปสู่การปฏิบัติและการประเมินคุณภาพของรายงานการประเมินผลกระทบทางกฎหมาย ดังนั้น รายงานการประเมินผลกระทบทางกฎหมายของไทยยังไม่มีคุณภาพและไม่สามารถบรรลุตามมาตรฐานโลก

ประการสุดท้าย กระบวนการรับฟังความคิดเห็นจากภาคประชาชนไม่ได้เป็นข้อบังคับของขั้นตอนการประเมินผลกระทบทางกฎหมาย แม้ว่าการรับฟังความคิดเห็นจากภาคประชาชนเป็นขั้นตอนที่สำคัญที่สุดของการประเมินผลกระทบทางกฎหมาย และไม่ได้มีการกำหนดเผยแพร่ผลการรับฟังความคิดเห็นด้วย ประเทศไทยจำเป็นต้องให้ความสำคัญในการปรับปรุง ขณะเดียวกัน จากผลการศึกษาพบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามสนับสนุนกระบวนการรับฟังความคิดเห็นจากภาคประชาชนให้มากขึ้น เพราะระบบการรับฟังความคิดเห็นของไทยยังให้ความสำคัญกับภาครัฐบาลและภาคธุรกิจ ในขณะที่ประชาชนกลุ่มอื่นๆ อยู่ในกระบวนการดังกล่าวน้อย ภาครัฐควรให้ข้อมูล และรวมภาคเอกชน ผู้มีส่วนได้เสียกลุ่มอื่นๆ กับประเด็นต่างๆ เข้ามาอยู่ในกระบวนการรับฟังความคิดเห็น ซึ่งมีสิ่งที่จำเป็นต้องพัฒนากระบวนการรับฟังความคิดเห็นของไทย ปัจจุบันนี้แม้ว่า มีแนวปฏิบัติของกระบวนการรับฟังความคิดเห็น แต่ยังคงขาดรายละเอียดรูปแบบหรือแบบแผนที่มีประสิทธิภาพสำหรับการดำเนินการที่มีผลต่อกระบวนการประชาธิปไตย ส่งผลต่อการออกกฎระเบียบหรือกฎหมายไม่ก่อให้เกิดผลประโยชน์ต่อประชาชน ดังนั้นในส่วนเนื้อหาถัดจากนี้ไปจะเป็นการสรุปและเสนอแนวทางในการดำเนินการพัฒนาระบบ RIA ในอนาคตต่อไป

บทที่ 4

บทสรุปและแนวทางในการดำเนินการเพื่อยกระดับระบบ RIA ในอนาคต

ผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบทางกฎหมายหลายท่านให้ข้อสรุปว่า การประเมินผลกระทบทางกฎหมายเป็นหนึ่งในการปฏิรูปนโยบายที่มีศักยภาพในการพัฒนาปรับปรุงการดำเนินการทางกฎหมายและปรับปรุงผลลัพธ์ ผลจากการค้นคว้าชี้ให้เห็นว่า ประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศมีความพร้อมในการนำระบบ RIA ไปประยุกต์ใช้ แต่ยังคงอยู่ในระดับเริ่มต้นของการพัฒนา และหลายประเทศยังไม่ได้บังคับให้มีการใช้การประเมินผลกระทบทางกฎหมายในการตรากฎหมาย ในขณะที่อีกหลายประเทศ รวมถึงประเทศไทย แม้ว่าจะมีการบังคับใช้ RIA แต่ก็ดำเนินการเฉพาะในตรากฎหมายใหม่เท่านั้น ยังไม่บังคับใช้กับกฎหมายเดิมที่มีอยู่และกฎหมายรอง นอกจากนี้เกือบทุกประเทศในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนายังไม่มีองค์กรอิสระที่ทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบคุณภาพของการจัดทำ RIA หรือการปฏิรูป กฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับ (Oversight Body) หรือบางประเทศอาจมีแต่ยังขาดความเป็นอิสระจากทางการเมือง ดังนั้นการปฏิรูปกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับยังขาดความโปร่งใสและเป็นธรรม ขาดประสิทธิภาพในการบังคับใช้ เปิดช่องให้มีการทุจริตคอร์รัปชันสูง

สำหรับประเทศไทยมีกลไกทางกฎหมายสำหรับการปรับปรุงและปฏิรูปกฎหมาย ซึ่งจะเห็นได้จากการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นจำนวนหนึ่ง และมีการพัฒนาหลักเกณฑ์ในการสืบหาความจำเป็นของร่างกฎหมาย หลักเกณฑ์ดังกล่าวนี้มีความเชื่อมโยงกันกับหลักเกณฑ์อ้างอิงของ OECD ในการประเมินด้านกฎหมายที่ได้รับการรับรองจากคณะรัฐมนตรีเมื่อปี 2546 หรือเรียกว่า “หลักเกณฑ์การตรวจสอบความจำเป็นของการตรากฎหมาย” หรือเรียกสั้นๆ ว่า Checklist ยึดตามหลักเกณฑ์และมาตรฐานของ OECD ในการปฏิบัติ ประเทศไทยนั้นใช้เวลามากกว่า 26 ปี ในการผลักดันให้มีการใช้เครื่องและกลไกของ RIA ในการปฏิรูปกฎหมาย แต่คุณภาพของรายงานการประเมินผลกระทบทางกฎหมายของไทยยังไม่ได้บรรลุถึงเป้าหมาย หรือยังไม่ได้มาตรฐานสากลจนเป็นที่ยอมรับของสังคมโลก เพราะประเทศไทยยังไม่มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบการจัดทำหรือการปฏิรูป กฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับ (Oversight Body) และไม่มีคู่มือการประเมินผลกระทบด้านต้นทุนและผลประโยชน์ (Cost Benefit Handbook) นอกจากนี้ ขาดการพัฒนากระบวนการฝึกอบรม RIA ที่เต็มรูปแบบ ยังต้องพัฒนาหลักสูตรและอื่นๆ เพิ่มเติม แม้ว่าจะมีการฝึกอบรม แต่ก็ยังมีการดำเนินการน้อยและเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาและอบรมทางกฎหมาย และยังขาดการสร้างหน่วยงานต้นแบบ (Role Model) ตลอดจนแนวปฏิบัติต่างๆ ยังเข้าใจยาก อาจจะต้องมีการพัฒนาให้มีความง่ายและชัดเจนมากขึ้น หรือปรับปรุงให้ทันต่อบริบทโลกที่มีการเปลี่ยนแปลง เช่น แนวปฏิบัติในการรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย รวมทั้งในแนวปฏิบัติที่มีอยู่ยังต้องพัฒนา เพราะยังขาดกรณีศึกษาหรือตัวอย่าง ซึ่งจะช่วยให้ผู้ปฏิบัติสามารถนำไปใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งยังต้องสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับความสำคัญของการใช้ RIA เป็นเครื่องมือในการประเมินผลกระทบในการตรากฎหมายให้มากขึ้นกว่าเดิม

ดังนั้นประเทศไทยควรมีการพัฒนาระบบและกลไกในการขับเคลื่อน RIA สู่การปฏิบัติที่ได้มาตรฐานสากลและเป็นที่ยอมรับของทุกภาคส่วน ปัจจุบันประเทศไทยมี (1) คู่มือการตรวจสอบความจำเป็นของการตรากฎหมายหรือเรียกสั้นๆ ว่า Checklist ยึดตามหลักเกณฑ์และมาตรฐานของ OECD ในการปฏิบัติ (2) ตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 และระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 ที่กำหนดให้หน่วยงานต้องจัดทำ RIA โดยให้ทำ

ตามหลักเกณฑ์ใน Checklist ที่กำหนดขึ้น เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาอนุมัติของร่างกฎหมายใหม่ และมีพระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. 2558 สำหรับกฎหมายเก่า (3) มีแนวปฏิบัติหรือ guidelines ประกอบการจัดทำรายงาน RIA (4) แนวปฏิบัติในการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน (Public Consultation Guideline) รายละเอียดปรากฏในตารางที่ 5 แต่เมื่อพิจารณาเครื่องมือที่ใช้ระบบ RIA ทั้งหมด ที่ใช้ในกลุ่มประเทศ OECD พบว่า ประเทศไทยอาจจะต้องพัฒนาเพิ่มเติม เพื่อให้การขับเคลื่อน RIA สู่การปฏิบัติมีประสิทธิภาพมากขึ้น ดังนั้นในส่วนนี้จะเป็นข้อเสนอในการพัฒนาเครื่องมือและกลไกในการขับเคลื่อน RIA สู่การปฏิบัติที่สำคัญมีดังนี้คือ

4.1 ศึกษาและจัดตั้งหน่วยงานกำกับดูแล RIA (RIA Oversight Body) ภายใต้สำนักนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี เป็นหนึ่งในปัจจัยสำเร็จของการขับเคลื่อน RIA สู่การปฏิบัติ โดย ทำหน้าที่ เช่น ให้คำแนะนำ คำปรึกษาทางเทคนิค ควบคุมคุณภาพมาตรฐาน RIA จัดทำแนวปฏิบัติเพื่อการประเมินผลกระทบทางกฎหมาย เช่น การวิเคราะห์ประเมินผลกระทบทางกฎหมาย RIA Guideline คู่มือการวิเคราะห์ต้นทุน-ผลประโยชน์ และแนวทางปฏิบัติการจัดการกระบวนการมีส่วนร่วมภาคประชาชน รวมทั้งประสานจัดทำฐานข้อมูล ผูกอบรมเจ้าหน้าที่ด้าน RIA ตลอดจนควบคุมบังคับให้ผู้ออกกฎหมายจัดทำรายงาน RIA ที่มีมาตรฐาน ควบคู่ไปกับการร่างกฎหมายหรือปรับปรุงกฎหมายเก่า รวมทั้งส่งเสริมให้มีการปฏิรูปกฎหมาย พร้อมทั้งจัดทำรายงานความก้าวหน้าต่อนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรี เกี่ยวกับการปฏิบัติตาม RIA ของหน่วยงานภาครัฐ และจัดทำรายงานประจำปีเพื่อรายงานความก้าวหน้าต่อสาธารณะ ปัจจุบันแม้ว่าสำนักงานกฤษฎีกาจะมีหน้าที่ในการควบคุมคุณภาพ RIA เพื่อการปฏิรูปกฎหมาย มีลักษณะคล้ายกับหน่วยงานกำกับดูแล แต่ยังไม่ได้พัฒนาเครื่องมือและกลไกที่สนับสนุนการขับเคลื่อน RIA สู่การปฏิบัติได้อย่างครบถ้วนและมีประสิทธิภาพ ซึ่งในต่างประเทศมีหลายประเทศที่สามารถดำเนินการได้ประสบความสำเร็จ ตัวอย่างเช่นในประเทศ ดังนี้

4.1.1 ออสเตรเลียมีสำนักงานที่เรียกว่า Best Practice Regulatory Office ขึ้นตรงต่อสำนักนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี รัฐบาลให้ความสำคัญกับนโยบายการส่งเสริมลดปรับปรุงกฎระเบียบราชการที่ยุ่งยากและทำให้ล่าช้าสูงมาก โดยตั้งแต่ 2013 ได้ตั้งเป้าที่จะลดกฎระเบียบราชการที่ยุ่งยากและล่าช้า ให้ได้ประมาณ 1 ล้านล้านดอลลาร์ต่อปี เพราะเชื่อว่ากฎระเบียบเหล่านี้เป็นอุปสรรคต่อการเพิ่มผลิตภาพการผลิต การเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ การเติบโตทางเศรษฐกิจ และการอยู่ดีกินดีของประชาชน โดย (1) ดำเนินการบริหารจัดการกฎหมายที่มีอยู่ในสต็อก (2) บริหารจัดการ regulation decision making process โดยใช้เครื่อง RIA ประเมินกฎหมายทุกครั้งก่อนเสนอคณะรัฐมนตรี (3) ควบคุมพฤติกรรมของ regulator (4) พัฒนาระบบการมีส่วนร่วมกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียให้โปร่งใสและเป็นที่ยอมรับ (5) บังคับให้หน่วยงานที่เสนอกฎหมายทำรายงาน RIA และจัดทำคู่มือ Best Model Regulation เพื่อให้หน่วยที่ออกกฎหมายใช้เป็นแนวทางในการจัดทำ RIA ซึ่งมี 2 รูปแบบ ก่อนการตรากฎหมาย และหลักจากที่มีการประกาศใช้เป็นแล้ว 2 หรือ 5 ปี นอกจากนี้ยังให้คำปรึกษาและจัดฝึกอบรมเพื่อเพิ่มทักษะให้หน่วยงาน

4.1.2 นิวซีแลนด์ ก็เช่นกัน มีหน่วยงานพัฒนาระบบจัดการคุณภาพของกฎหมาย โดยได้ผนวก RIA เข้าไปในระบบการพัฒนานโยบายสาธารณะและการควบคุมคุณภาพกฎหมาย เริ่มจากพิจารณานโยบายหรือกฎหมายที่หน่วยงานกำลังจัดทำขึ้นมีความจำเป็นหรือไม่ที่ต้องจัดทำรายงาน RIA ถ้าจำเป็นหน่วยงานที่ออกกฎหมายนั้นๆ ต้องดำเนินการโดยยึดคู่มือ ซึ่งหน่วยงานจะส่งเจ้าหน้าที่เข้าร่วมทีมงานจัดทำ RIA เพื่อให้คำแนะนำในขณะที่ยกร่าง RIA ซึ่งรายงาน RIA ต้องลงนามโดยรัฐมนตรี ที่ดูแลหน่วยงานที่เสนอกฎหมายถึงคณะรัฐมนตรี นอกจากนี้สำนักงานฯ นี้จะจัดทำคู่มือให้ คณะรัฐมนตรีเพื่อช่วยในการตัดสินใจ

4.1.3 สหรัฐอเมริกา รัฐบาลให้ความสำคัญกับเครื่องมือ RIA เพราะเป็นเครื่องมือที่ช่วยชี้ประเด็นผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นก่อนการประกาศใช้ ซึ่งภายใต้ Executive Orders 12866 and 13563 ได้บังคับให้หน่วยงานประเมินผลกระทบของกฎหมายก่อนเข้ากระบวนการตัดสินใจพิจารณาประกาศใช้ และได้มีการพัฒนาและจัดทำ RIA guideline เพื่อให้หน่วยงานต่างๆ ใช้เป็นมาตรฐานในการดำเนินการ โดย (1) กำหนดเป้าหมายหลัก โดยต้องแสดงให้เห็นถึงประโยชน์สูงสุดต่อสังคม และส่งเสริมศักยภาพทางเศรษฐกิจให้เข้มแข็ง และเพื่อความโปร่งใสในระบบจัดทำกฎหมาย (2) องค์ประกอบหลักของการวิเคราะห์ ได้แก่ **หนึ่ง** หลักการและเหตุผลของความต้องการในการเสนอที่เชื่อมโยงกับปัญหาสำคัญ **สอง** จัดทำทางเลือกที่เน้นกลไกตลาดมากกว่าการควบคุมโดยตรง พร้อมประเมินผลทางเลือกด้วยวิธีวัดที่ได้มาตรฐานพร้อมข้อมูลที่สะท้อนข้อเท็จจริง **สาม** การประเมินผลประโยชน์ ต้นทุน และผลกระทบอื่นๆ ต้องมีเวลา ขอบเขตของการวิเคราะห์ ประเมินการผลประโยชน์ ต้นทุน ด้วยข้อมูลที่อ้างอิงได้ และมีการอภิปรายเชิงคุณภาพ **สี่** จัดทำในลักษณะ Accounting Statement (3) มีหน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่ gatekeeper คือ Office of Information and Regulatory Affairs: OIRA ภายใต้สำนักงานประธานาธิบดีของสหรัฐฯ เป็นหน่วยงานหลัก โดยหน่วยงานจะต้องส่งร่างชุดข้อกำหนดกฎเกณฑ์ให้กับ OIRA โดยต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จ ภายใน 90 วัน ก่อนเผยแพร่ใน the federal registers ปัจจุบันสามารถดำเนินการได้ 500-700 regulations ต่อปี

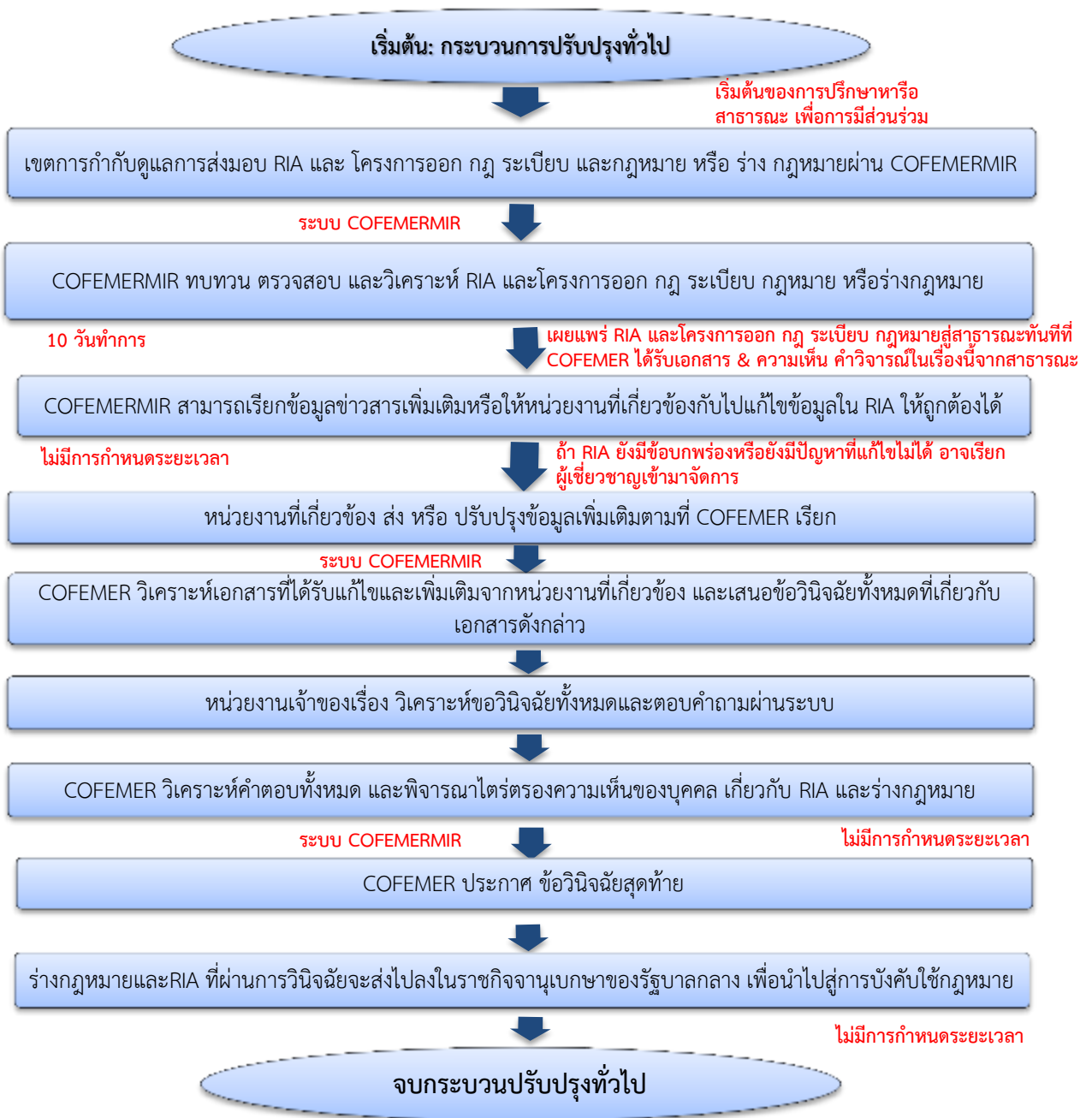
4.1.4 มาเลเซีย มีหน่วยงาน 2 หน่วยงานคือ National Development Planning Commission เพื่อควบคุมคุณภาพกฎหมายใหม่ ในขณะที่ PEMUDAH ปรับปรุงคุณภาพกฎหมายที่มีอยู่ ทั้งสองหน่วยงานมีหน้าที่ในการให้คำปรึกษาและสนับสนุนหน่วยงานที่ออกและบังคับใช้กฎหมาย เช่น การฝึกอบรม จัดทำคู่มือ RIA ควบคุมคุณภาพ RIA และ role making process ให้ได้มาตรฐานสากล

4.1.5 เม็กซิโก มีหน่วยงานกลางชื่อ The Federal Commission for Regulatory Improvement (COFEMER) ตั้งแต่ปี 2000 เม็กซิโก มีกฎหมายและกฎที่เกี่ยวข้อง 3 ฉบับคือ Federal law of Administrative Procedure, Rules of Procedure of COFEMER, และ Roles of the Federal Regulatory Improvement Council ที่ใช้เป็นกรอบและเครื่องมือในการปฏิรูปกฎหมาย กฎ ระเบียบ และข้อบังคับต่างๆ ในขณะที่ COFEMER เป็น Oversight body ที่อยู่ภายใต้กระทรวงเศรษฐกิจที่ขึ้นตรงต่อประธานาธิบดีเม็กซิโก และประธานาธิบดีเป็นผู้แต่งตั้งผู้อำนวยการ COFEMER ซึ่งเป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระในการปฏิบัติการ ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมให้เกิดความโปร่งใส ในการร่วมมือจัดทำ ปรับปรุงและการใช้ประโยชน์ กฎหมาย กฎ ระเบียบ และข้อบังคับ เพื่อให้กฎหมาย กฎ ระเบียบ และข้อบังคับนั้นๆ สร้างผลประโยชน์มากกว่าผลเสีย และให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อสังคม หนึ่งในหน้าที่ของการดำเนินงาน คือ การเป็น gatekeeper จะพิจารณา กฎหมายและเอกสาร RIA ก่อนที่จะเข้ากระบวนการตัดสินใจประกาศใช้หลังจากหน่วยงานพัฒนาเพื่อยกร่างใหม่และหรือปรับปรุงข้อกำหนดกฎเกณฑ์พร้อมรายงาน RIA แล้ว ก็จะเสนอ COFEMER พิจารณาให้ความเห็น โดยจะใช้เวลาประมาณ 5-30 วัน ซึ่งมีกระบวนการพิจารณาดังนี้ จะเริ่มจากกระบวนการกลั่นกรองเบื้องต้นด้วย COFEMER's electronic tools และเข้าสู่กระบวนการพิจารณาในรายละเอียดของ RIA ในขั้นต่อไปก็จะเผยแพร่ข้อกำหนดกฎเกณฑ์พร้อมรายงาน RIA ต่อสาธารณะ เพื่อเข้ากระบวนการฉันทานุมัติ (Public consultation) เมื่อได้รับความเห็นจากสาธารณะ COFEMER จะให้ความเห็นเบื้องต้นต่อความเห็นของสาธารณะ ส่งให้หน่วยงานเจ้าของเรื่องตอบประเด็นต่างๆ และ COFEMER จะประมวลให้ความเห็นสรุปสุดท้าย

ขั้นตอนในการวิเคราะห์ผลกระทบ RIA (Steps to Perform an Analysis of Regulatory Impacts) ของประเทศเม็กซิโก มีทั้งหมด 10 ขั้นตอนประกอบด้วย (1) นิยามและชี้ประเด็นปัญหาสำคัญที่ต้องได้รับการแก้ไขด่วน (2) แสดงหลักฐานเชิงประจักษ์ (Empirical Evidence) เช่น ข้อมูลสถิติ

ที่เป็นข้อเท็จจริงและขอบเขตของปัญหา (3) กำหนดวัตถุประสงค์ของการออกแบบชุดข้อกำหนดกฎหมายให้สัมพันธ์กับปัญหาที่ต้องการแก้ไข (4) แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างวัตถุประสงค์ของการออกแบบกับปัญหาที่ต้องการแก้ไข (4) กำหนดตัวชี้วัด (6) กำหนดทางเลือกของชุดข้อกำหนดกฎหมายที่เชื่อมโยงกับปัญหาที่ต้องการแก้ไข เพื่อเลือกวิธีการที่ดีที่สุดในการแก้ไขปัญหา (7) ประเมินผลกระทบเชิงปริมาณของทุกทางเลือกที่กำหนด (8) เลือกทางเลือกที่ดีที่สุดโดยใช้หลักเกณฑ์ที่ได้มาตรฐานสากลและเป็นที่ยอมรับในการเลือก (9) จัดทำแผนปฏิบัติการของการใช้ชุดข้อกำหนดกฎหมาย (10) นำชุดข้อกำหนดกฎหมายสู่การปฏิบัติ และการติดตามประเมินผลผ่านตัวชี้วัดที่เลือก

รูปที่ 5 : ขั้นตอนในการตรวจสอบและควบคุมคุณภาพ RIA และกฎ ระเบียบ และกฎหมายที่ต้องการประกาศใช้



4.2 จัดทำคู่มือวิธีและเทคนิคการประเมินผลกระทบการตรากฎหมายต่อเศรษฐกิจและสังคม

ปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีการจัดทำคู่มือนี้ จึงทำให้วิธีการและเทคนิคในการประเมินผลกระทบยังไม่มีแนวปฏิบัติที่ดี ซึ่งคู่มือดังกล่าวจะช่วยให้ผู้ที่ต้องทำหน้าที่ประเมินผลกระทบของกฎหมายต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม มีแนวทางปฏิบัติที่ถูกต้องตามมาตรฐานสากล และดำเนินการได้ตามมาตรฐานที่กำหนดโดยหน่วยควบคุมหรือ oversight body ดังนั้นการประเมินผลกระทบของกฎหมายต่อเศรษฐกิจและสังคมจึงมีความจำเป็นในการออกกฎหมาย เพื่อให้กฎหมายมีคุณภาพและตอบสนองสังคมได้อย่างเป็นธรรม เพื่อหลีกเลี่ยงผลกระทบของการใช้กฎหมายต่อเศรษฐกิจและสังคม เพื่อช่วยประกอบการตัดสินใจยกเลิก/ปรับปรุงหรือประกาศใช้ เพราะ Regulation (ได้แก่ กฎหมาย พรบ. กฎข้อบังคับ, กฎเกณฑ์, ระเบียบ ระบบ การควบคุม ดูแล) ส่งผลต่อคุณภาพชีวิตของคนในสังคม ซึ่งวิธีการประเมินผลมีขั้นตอนที่ยุ่งยากซับซ้อน ถ้าไม่มีการจัดทำคู่มือและหน่วยงานควบคุมคุณภาพของการประเมินผลนี้ อาจจะทำให้ผลกระทบที่ได้รับประเมินอาจไม่สะท้อนภาพที่แท้จริงได้ ซึ่งโดยทั่วไปวิธีการประเมินผลกระทบทางกฎหมายสามารถแบ่งได้เป็น 2 กลุ่ม ดังนี้

4.2.1 วิธีการประเมินกฎหมายที่ใช้กันทั่วไป (General Methods to evaluate the impact of regulations) มีหลายวิธี แต่การประชุมครั้งนี้ ยกตัวอย่างเทคนิคการประเมินที่นิยมใช้กันอยู่ทั่วไป ได้แก่ (1) การวิเคราะห์ต้นทุนต่อผลตอบแทน (Cost-benefit analysis) คือก่อนจะทำอะไรก็ต้องคำนวณว่า จะต้องเสียอะไรและจะได้อะไรมา และการวิเคราะห์ต้นทุน-ประสิทธิผล (Cost-Effectiveness Analysis) เป็นการวิเคราะห์เพื่อจะตอบคำถามว่า ถ้ามีหลายๆ โครงการที่สามารถจะทำให้บรรลุวัตถุประสงค์หนึ่งได้ โครงการใดจะเสียต้นทุนน้อยที่สุด หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ หากทุกโครงการได้ผลเท่ากัน โครงการใดใช้ต้นทุนน้อยที่สุด แนววิเคราะห์นี้มีประโยชน์ในการใช้ประกอบการตัดสินใจเลือกในกรณีที่รัฐบาลหรือหน่วยงานมีทรัพยากรหรืองบประมาณจำกัด (2) การวิเคราะห์ Multi-Criteria Analysis เป็นเครื่องมือที่ใช้วิเคราะห์ปัญหาที่มีความสลับซับซ้อน และเหมาะสำหรับการวิเคราะห์มาตรการหรือยุทธศาสตร์ที่มีหลากหลาย จำเป็นต้องฉายภาพ (Scenario) เพื่อเลือกมาตรการหรือยุทธศาสตร์ที่ดีที่สุด และช่วยให้การหาข้อสรุปเกี่ยวกับมาตรการที่ต้องใช้ทีมงานที่มีผู้เชี่ยวชาญหลากหลายด้าน (Multidisciplinary Team) เป็นผู้ตัดสินใจ (3) การวิเคราะห์ Risk-based Regulation Approach เป็นแนวทางหรือวิธีการที่ใช้ในการอธิบายเกี่ยวกับกฎระเบียบทางสังคม ซึ่งปัจจุบันเป็นที่นิยมใช้กันในวงกว้าง เพราะเชื่อว่าการแทรกแซงตลาดของภาครัฐที่มีธรรมาภิบาลสูง จะทำให้ความเสี่ยงในการใช้ทรัพยากรอย่างไม่มีประสิทธิภาพลดลง ดังนั้นพยากรณ์/ชี้ประเด็นความเสี่ยงที่คาดว่าจะเกิดจะช่วยทำให้ผลที่เกิดขึ้นจากการใช้ ชุดข้อกำหนดกฎเกณฑ์ของภาครัฐมีประสิทธิภาพสูงสุด

4.2.2 วิธีการประเมินผลกระทบของกฎหมายทางสังคม (Methodologies for assessing the impact of social regulation) เป็นวิธีการประเมินความพึงพอใจในการจ่ายของสังคมเพื่อลดความเสี่ยงต่อชีวิตและทรัพย์สินของแต่ละบุคคล เช่น **หนึ่ง การประเมินโดยวิธี Value for statistical life** ซึ่งเป็นเครื่องมือสำหรับการวิเคราะห์ผลได้และผลเสียทางเศรษฐกิจของโครงการและมาตรการของรัฐ ซึ่งเกี่ยวกับประเมินมูลค่าทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นจากความเสี่ยงต่อชีวิตและทรัพย์สิน **สอง วิธีสมมติสถานการณ์ให้ประเมินค่า (Contingent Valuation Method CVM)** เป็นเทคนิคหนึ่งในการสอบถามความพึงพอใจของบุคคลโดยตรง (Stated preference technique) โดยถามถึงความเต็มที่จะจ่าย (Willingness to Pay) หรือ ความเต็มใจที่จะรับค่าชดเชย (Willingness to Accept Compensation) ของบุคคลที่มีต่อการเปลี่ยนแปลงปริมาณและ/หรือคุณภาพสินค้าและบริการที่กำลังเกิดขึ้นจริงหรือสมมติขึ้น (Hypothetical Situation) สาม วิธีการประเมิน Hedonic prices Method เป็นการประเมินความพึงพอใจที่จะจ่ายสำหรับสินค้าที่มีคุณสมบัติที่แตกต่างกัน เป็นต้น

4.3 พัฒนาระบบการมีส่วนร่วม (Public Consultation) ประเทศไทยให้ความสำคัญกับกระบวนการมีส่วนร่วมจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ตั้งแต่เริ่มมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญปี 2540 และ 2550 เป็นต้นมา เพราะในรัฐธรรมนูญ ประกาศไว้ชัดเจน โดยเฉพาะในส่วนของการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี ที่ให้ทุกคนมีสิทธิในการรับรู้และเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร ในกิจกรรมและโครงการต่างๆของภาครัฐ ที่อาจส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิต สิ่งแวดล้อม และสุขภาพ ก่อนที่จะอนุญาตให้ดำเนินการ รวมทั้งมีสิทธิที่จะมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจในกิจการหรือกฎหมาย กฎ ระเบียบ และข้อบังคับที่ออกโดยรัฐ แต่ส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรี นอกจากนี้ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการจัดทำนโยบายทั้งในระดับชาติและท้องถิ่น และสามารถตรวจสอบอำนาจของรัฐในทุกระดับ จากข้อกำหนดนี้ทำให้กระบวนการจัดทำนโยบายและ กฎหมาย กฎ ระเบียบ และข้อบังคับของประเทศไทยปรับเปลี่ยน สำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ในฐานะผู้รับผิดชอบในการจัดทำนโยบาย/ยุทธศาสตร์ระดับชาติ ได้เริ่มสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำนโยบาย/ยุทธศาสตร์¹⁵ (Policymaking Process) ตั้งแต่แผนฯ 8 โดยเป็นผู้รับผิดชอบหลักในการจัดทำนโยบาย/ยุทธศาสตร์ชาติ และเป็นผู้สนับสนุนในการจัดทำนโยบาย/ยุทธศาสตร์กระทรวงและจังหวัด ให้ความสำคัญกับการสร้างการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน ตั้งแต่เริ่มต้นกำหนดกรอบแนวคิดไปจนถึงการจัดทำรายละเอียด

สำหรับกระบวนการจัดทำแผนปฏิบัติการ เพื่อแปลงแผนสู่การปฏิบัติ ร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งในระดับกระทรวงหรือเทียบเท่า ซึ่งประกอบด้วย โครงการกระบวนการพัฒนาปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ และข้อบังคับ (Rulemaking Process) สศช. จะทำหน้าที่เป็น commentator ในขณะที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นผู้ควบคุมตรวจสอบการปฏิรูป กฎหมาย กฎ ระเบียบ และข้อบังคับ (Oversight Body) ให้เป็นไปตามข้อกำหนดซึ่งได้กำหนดว่า การจัดทำข้อเสนอกฎหมาย กฎ ระเบียบ และข้อบังคับใหม่ต้องจัดทำรายงาน RIA ที่ต้องประเมินผลกระทบและให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีส่วนร่วมในการจัดทำ แต่รายงาน RIA ยังไม่ได้มาตรฐานสากล สำหรับโครงการหรือกิจกรรมพัฒนาที่ไม่ใช่กฎหมาย กฎ ระเบียบ และข้อบังคับ Non-rulemaking Process) สศช. จะทำหน้าที่ผู้ควบคุมตรวจสอบให้เป็นไปตามมาตรฐานและข้อกำหนด อย่างไรก็ตามกิจกรรมและโครงการภายใต้แผนปฏิบัติการต้องสอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาในนโยบายและยุทธศาสตร์ชาติ

จากข้อมูลข้างต้นพบว่า ประเทศไทยให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมจากประชาชนตั้งแต่การจัดทำแผนพัฒนาประเทศไปจนถึงขั้นการแปลงแผนสู่การปฏิบัติ แต่ผลลัพธ์ที่เกิดจากกระบวนการมีส่วนร่วมยังไม่มีคุณภาพและมาตรฐาน ดังนั้นกระบวนการมีส่วนร่วมที่เกิดขึ้นจึงเป็นเพียงสิ่งที่ต้องดำเนินการตามกฎหมายมากกว่าดำเนินการเพื่อให้ได้ผลตามเป้าหมายที่กำหนด เช่น ได้ข้อมูลเพิ่มเติมจากบุคคลที่ได้รับผลกระทบ เป็นต้น สาเหตุที่เป็นเช่นนั้นก็เพราะว่า ผู้มีส่วนร่วมไม่เข้าใจบทบาทของตนเอง และขาดการวางแผน รวมทั้งการใช้เทคนิคการระดมความเห็นไม่เหมาะสมกับผู้ที่มีส่วนร่วม เป็นต้น ปัจจุบันประเทศไทยมีแนวปฏิบัติในการมีส่วนร่วม (Public Consultation) แต่ยังคงขาดการนำไปใช้ในทางปฏิบัติ ซึ่งปรากฏในเว็บไซต์ของ สศช. และในเอกสารแนวปฏิบัติยังเป็นเพียงเสนอแนวปฏิบัติที่ต้องดำเนินการ แต่ขาดการยกกรณีปฏิบัติเพื่อให้เห็นภาพรวมทั้งรายละเอียดอื่นๆ ที่จำเป็นเช่น เครื่องมือ กลไก ในการใช้เพื่อการระดมความเห็นภายใต้เป้าหมายที่วางไว้ เป็นต้น

¹⁵ กระบวนการจัดทำนโยบาย (Policymaking Process) ประกอบด้วย เริ่มจากการกำหนดประเด็นพัฒนาและปัญหาที่ต้องดำเนินการ โดยพิจารณาจากภาระงาน แผนฯ ที่ผ่านมา งานวิจัย และผลการประชุมทั้งในและต่างประเทศ แล้วจึงนำมากำหนดแนวทางการพัฒนาประเทศ ซึ่งจะต้องสร้างกระบวนการมีส่วนร่วม (Public consultation) หลังจากนั้นต้องแปลงแผนสู่การปฏิบัติโดยแนะนำและสื่อสาร ซึ่งหน่วยงานต่างๆ จะต้องจัดทำแผนปฏิบัติการ ซึ่งประกอบด้วยโครงการและหรือกิจกรรมที่เกี่ยวกับ Regulation and Non-regulation เพื่อเครื่องมือที่นำไปสู่เป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของนโยบายและแผน และเมื่อมีนโยบายแผนปฏิบัติหรือดำเนินการไประยะหนึ่งแล้ว ต้องมีการติดตามและประเมินผล ซึ่งปกติในตอนการจัดทำนโยบาย จะพัฒนาตัวชี้วัดความสำเร็จในระดับนโยบาย และตัวชี้วัดในระดับโครงการ เพื่อใช้เป็นกรอบการประเมิน

หลายประเทศในโลกให้ความสำคัญกับกระบวนการมีส่วนร่วม ตัวอย่างเช่นในกลุ่มประเทศ OECD ผู้นำประเทศเหล่านั้นเชื่อว่า การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในกระบวนการออกกฎระเบียบเพื่อควบคุมบังคับ เป็นเครื่องมือสำคัญที่ทำให้การกำหนด กฎ ระเบียบ และข้อบังคับ มีความโปร่งใส และมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบังคับใช้ จะทำให้กฎ ระเบียบต่างๆ มีคุณภาพ และเป็นที่ยอมรับและปฏิบัติตาม รวมทั้งลดต้นทุนการบังคับใช้ นอกจากนี้สถานโยบายการควบคุมบังคับและการวิธการปกครอง (Council on Regulatory Policy and Governance) ของ OECD ได้ชี้แนะว่า หลักการของ การปกครองภาครัฐแบบเปิด (Open Government) รวมถึง ความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนในการกระบวนการควบคุมบังคับ ตามกฎหมาย จะทำให้การกำหนดกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ตอบสนองผลประโยชน์สาธารณะที่ชอบด้วยกฎหมาย และสื่อสารผลกระทบของกฎหมายต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ซึ่งได้รวมถึงการให้โอกาสสาธารณะให้เข้าไปสนับสนุน และมีส่วนร่วมในกระบวนการเตรียมร่างข้อเสนอ กฎ ระเบียบ และข้อบังคับ และการวิเคราะห์ผลกระทบที่มีคุณภาพ ภาครัฐควรทำให้ กฎ ระเบียบ และข้อบังคับมีความชัดเจนและเข้าใจได้ง่าย ซึ่งจะทำให้ทุกภาคส่วนเข้าใจสิทธิและ ข้อกฎหมายของตนเอง ซึ่งรัฐจะต้องดำเนินการดังนี้ (1) กระบวนจัดทำกฎ ระเบียบ และข้อบังคับ¹⁶ อย่างมีธรรมาภิบาล ควรกำหนดให้มีการประเมินผลกระทบและให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีส่วนร่วม ตั้งแต่เริ่มจัดทำนโยบาย และเลือกเครื่องมือทางนโยบาย ไปจนถึงการออกแบบหรือปรับแก้ไขข้อบังคับ ทำให้การเลือกข้อบังคับหรือ เครื่องมือในการบังคับมีประสิทธิภาพ และสามารถแก้ไขปัญหาได้ตรงเป้าหมาย เพราะรัฐบาลมีข้อมูลที่สำคัญ ประกอบการตัดสินใจที่จะประกาศใช้ข้อบังคับเหล่านี้หรือไม่ และทำให้ทุกภาคส่วนสามารถเข้ามาอยู่ กระบวนการพัฒนาหรือปรับแก้ไขข้อบังคับ ซึ่งจะช่วยให้รู้สึกความเป็นเจ้าของและนำไปสู่การยอมรับข้อบังคับหรือ ลดความขัดแย้ง รวมทั้งทำให้ภาครัฐและนักการเมืองได้รับความไว้วางใจจากชุมชนมากขึ้น ตลอดจนปรับปรุง คุณภาพของกระบวนการจัดทำ กฎ ระเบียบ และข้อบังคับ เพราะทำให้สามารถได้ข้อมูลข้อเสนอแนะที่ หลากหลายจากทุกภาคส่วนที่อาจจะได้รับผลกระทบจากการตัดสินใจของรัฐบาล (2) ควรมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ ควบคุมตรวจสอบการจัดทำและหรือการปฏิรูป กฎหมาย กฎ ระเบียบ และข้อบังคับ (Oversight Body) ซึ่งเป็น หน่วยงานที่ขับเคลื่อนการจัดทำและหรือการปฏิรูป โดยมีหน้าที่หลักคือ ให้คำปรึกษา ควบคุม และประสาน ความร่วมมือ เพื่อให้ผู้ที่ออก กฎหมาย กฎ ระเบียบ และข้อบังคับ ทำการประเมินผลกระทบด้วยเครื่องมือที่ เป็นที่ยอมรับและเชื่อถือได้ ด้วยการให้คำปรึกษาทางเทคนิค และต้องให้ทุกภาคส่วนเข้ามารับรู้และมีส่วนร่วม ในการดำเนินการ จะส่งเสริมให้การปฏิรูป กฎหมาย กฎ ระเบียบ และข้อบังคับของภาครัฐมีคุณภาพและ ประสิทธิภาพ (3) การสร้างกระบวนการมีส่วนร่วม จะต้องมีการจัดทำคู่มือ มีวิธีการและเครื่องมือที่ใช้ ระยะเวลาในการดำเนินการต้องสั้นที่สุด ผลการศึกษาในกลุ่มประเทศ OECD พบว่าสั้นที่สุดคือ 1-3 อาทิตย์ แต่ไม่ เกิน 12 อาทิตย์ อาจใช้ได้หลายช่องทางเพื่อให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้าถึงหรือมีส่วนร่วมผ่าน สังคมออนไลน์ (Social Media) เช่น Website สวนเสวนา Facebook เป็นต้น (4) หลายประเทศโดยเฉพาะประเทศที่พัฒนา แล้วให้ความสำคัญกับกระบวนการมีส่วนร่วม เช่น การมีคู่มือหรือแนวทางการจัดทำข้อบังคับที่ดี (Better Regulation Guidelines) หรือมีคู่มือในการมีส่วนร่วมในการจัดทำข้อบังคับ (Guide for Effective Regulatory Consultation) เพื่อให้แน่ใจว่ากิจกรรมการมีส่วนร่วมมีคุณภาพและโปร่งใส ซึ่งในคู่มือจะมี ข้อมูลที่จะทำให้กระบวนการมีส่วนร่วมมีประสิทธิภาพ เช่น โครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย การทำ Stakeholder Mapping การมีแผนการสร้างการมีส่วนร่วม และการดำเนินการในกระบวนการสร้างการมี ส่วนร่วม (5) รูปแบบของการสร้างการมีส่วนร่วม (Type of Consultation) เช่น คณะกรรมการ อนุกรรมการ การมีส่วนร่วมแบบเป็นทางการและไม่เป็นทางการระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแบบคัดเลือก การให้คำแนะนำผ่าน สังคมออนไลน์ การประชุม เป็นต้น

¹⁶ วัฏจักรหรือขั้นตอน กระบวนการจัดทำ กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ประกอบด้วย 1 การจัดทำและพัฒนานโยบาย และเลือกเครื่องมือในการ ขับเคลื่อนนโยบาย ซึ่งประกอบด้วย regulation and non-regulation 2. การออกแบบหรือการปรับแก้ไข กฎ ระเบียบ ข้อบังคับที่มีอยู่เดิม 3. การนำ กฎ ระเบียบ และข้อบังคับสู่การปฏิบัติหรือบังคับใช้ตนเอง 4. การติดตามและประเมินผลการบังคับใช้ว่าเป็นไปตามเป้าหมายหรือไม่ และกั นำผลไปประกอบการจัดทำหรือปรับเปลี่ยนนโยบาย

ในขณะที่ประเทศเม็กซิโก เห็นความสำคัญของการมีส่วนร่วมตั้งเริ่มต้นของการจัดทำหรือปรับปรุง กฎหมาย กฎ ระเบียบ และข้อบังคับ โดยให้การส่งเสริมการพัฒนาระบบการมีส่วนร่วมในการจัดทำหรือปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ และข้อบังคับ เพราะเชื่อว่าจะทำให้ได้ข้อมูลข่าวสารที่ดีและเพิ่มขึ้น ในการวิเคราะห์ RIA มีข้อมูลวิเคราะห์ปัญหามากขึ้น ทำให้การพิจารณาทางเลือกมีความแม่นยำมากขึ้น ทำให้สามารถวิเคราะห์ไปที่วัตถุประสงค์ที่เป็นจริง และสามารถประเมินผลกระทบที่เกี่ยวข้องได้ทั้งหมด ทำให้แนวทางดี ๆ ในการวางแผน สืบค้น และสนับสนุนการยอมรับของทุกภาคส่วน นอกจากนี้กระบวนการจัดทำ กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ วินัย การปกครอง (Rulemaking Process) ประเทศเม็กซิโกมีกฎหมายสำหรับการสร้างความโปร่งใส และการมีส่วนร่วม (Public Consultation) 2 ฉบับคือ กฎหมายสหพันธรัฐความโปร่งใส และสาธารณชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของรัฐ และมีกฎหมายสหพันธรัฐการปกครองบ้านเมืองที่ดี ซึ่งเกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย นอกจากนี้มีกระบวนการ Rulemaking ที่สำคัญดังนี้คือ เริ่มจากการจัดทำหรือปรับปรุง กฎหมาย กฎ ระเบียบ และข้อบังคับ ซึ่งจะต้องเริ่มกระบวนการมีส่วนร่วม หลังจากนั้นส่ง RIA report และร่างกฎหมาย กฎ ระเบียบ และข้อบังคับให้ COFEMER เพื่อเข้าสู่ระบบของ COFEMER โดย จะใช้เวลาประมาณ 10 วันในการทบทวนและวิเคราะห์รายงาน RIA และร่างกฎหมาย หลังจากนั้นจะต้องเสนอต่อสาธารณชนเพื่อให้คำแนะนำหรือวิจารณ์ ซึ่งในขั้นนี้ COFEMER อาจขอให้ขยายเวลาและปรับแก้ไข หากยังมีข้อขัดแย้งที่ยังไม่สามารถอธิบายได้หรือชัดเจน โดยอาจขอให้ผู้เชี่ยวชาญเข้าไปดำเนินการ ซึ่งไม่ได้กำหนดระยะเวลา เมื่อทุกอย่างดำเนินการแก้ไขปรับปรุงโดยผู้เชี่ยวชาญแล้ว จะส่งเข้ามาในระบบ COFEMER จะนำไปเสนอต่อสาธารณชนเพื่อรับข้อเสนอแนะและวิจารณ์ภายใน 10 วัน และให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องตอบคำถามและหรือชี้แจง โดย COFEMER จะวิเคราะห์การโต้ตอบของหน่วยงานที่ผ่านกระบวนการ และสรุปประเด็นความเห็นทั้งหมด โดยจะใช้เวลาประมาณ 30 วัน และให้เวลาอีก 5 วันเพื่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องวิเคราะห์ความเห็นและข้อวิจารณ์และตอบคำถามผ่านระบบ ซึ่ง COFEMER จะวิเคราะห์คำตอบที่มีต่อความเห็นสาธารณะ และสรุปประเด็นความเห็นสาธารณะสุดท้าย เป็นอันจบกระบวนการมีส่วนร่วม หลังจากนั้นหน่วยงานจึงได้รับอนุญาตให้เสนอในวารสารราชการเกี่ยวกับโครงการจัดทำหรือปรับปรุง กฎหมาย กฎ ระเบียบ และข้อบังคับ รวมทั้งผลกระทบด้วย เป็นอันสิ้นสุดกระบวนการ ปัจจุบัน COFEMER ได้สร้างช่องทางให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามาให้ข้อเสนอแนะและวิจารณ์ เช่น นำเสนอ ทุกกฎหมาย กฎ ระเบียบ และข้อบังคับ พร้อม RIA บน สังคมออนไลน์ เช่น Website ทุกคนและทุกองค์กรสามารถเสนอแนะและวิจารณ์ได้ตลอดเวลา ซึ่งข้อเสนอแนะและข้อวิจารณ์จะรวบรวม หรือเสนอผ่าน email เป็นต้น

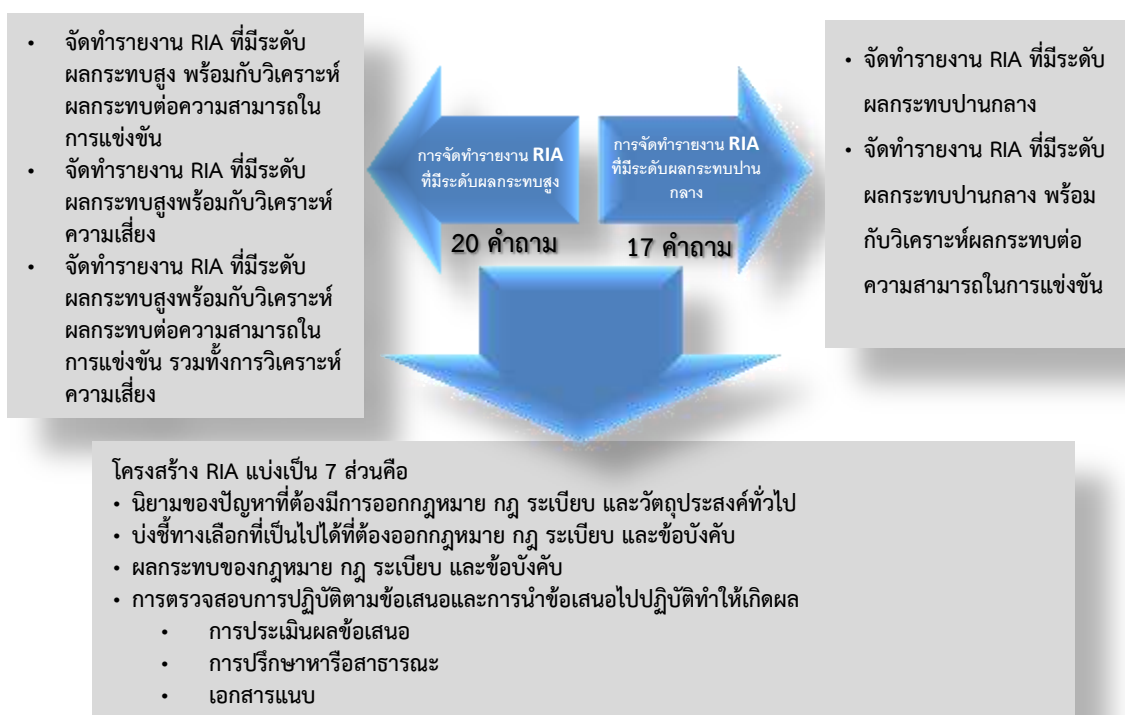
4.4 การกำหนดขอบเขตและระดับของ RIA ปัจจุบันประเทศไทยไม่มีการกำหนดเกณฑ์ในการกรองว่ากฎหมายประเภทไหนที่จะต้องจัดทำ RIA และความเข้มข้นในการจัดทำ RIA report ซึ่งในต่างประเทศมี สอง รูปแบบ คือ ทำ RIA เฉพาะบางลำดับชั้นของกฎหมาย (hierarchy of law) และทำ RIA ทุกลำดับชั้นของกฎหมาย แต่ความเข้มข้นในการจัดทำจะแตกต่างกันไป ขึ้นกับความเข้มข้นของปัญหา ตัวอย่างเช่น

4.4.1 ออสเตรเลีย หน่วยงานที่ตรากฎหมายจะสามารถยกร่าง RIS ซึ่งมีทั้งหมด 2 รูปแบบ หนึ่งรายงานแบบสั้น (Short form RISs) ต้องดำเนินการเสนอผลกระทบในภาพรวมและประเมินต้นทุนเชิงปริมาณและค่าชดเชย สอง รายงานแบบมาตรฐานและแบบยาว (Standards and long form RISs) ต้องดำเนินการวิเคราะห์รายละเอียดของข้อเสนอ และประเมินต้นทุนเชิงปริมาณและค่าชดเชย เพื่อเสนอ OBPR เพื่อพิจารณาให้ความเห็น ซึ่งมีกระบวนการดังนี้ หน่วยงานต้องติดต่อ OBPR เพื่อช่วยวิเคราะห์ว่าชุดข้อกำหนดกฎเกณฑ์ที่จะนำเสนอ จำเป็นต้องดำเนินการหรือไม่ และถ้าต้องดำเนินการจะต้องดำเนินการในรูปแบบใด เพราะประเทศออสเตรเลีย มีการกำหนด Monetary threshold for RIA application เมื่อรับทราบว่าจะต้องดำเนินการ หน่วยงานจะต้องดำเนินการตอบคำถามสี่ข้อแรกในการจัดทำ RIS ที่ OBPR

กำหนดไว้ และจัดทำแผนการประเมิน ต้นทุนและค่าชดเชย และกระบวนการมีส่วนร่วมจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เมื่อ OBPR ผ่านกระบวนการประเมินเบื้องต้น หน่วยงานต้องเร่งดำเนินการประเมินผลเต็มรูปแบบ โดยต้องตอบคำถามทั้งหมด 7 ข้อในการจัดทำ RIS พร้อมทั้งจัดทำแผนการประเมิน ต้นทุนและค่าชดเชยสำหรับการประเมิน สุดท้าย OBPR จะเผยแพร่การประเมินเสนอต่อสาธารณะเพื่อผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมที่โปร่งใส

4.4.2 เม็กซิโก เน้นเฉพาะกฎหมายเศรษฐกิจ การกรองกฎหมายจะใช้กลไกทางเศรษฐกิจที่สำคัญ โดยตอบคำถามทั้งสิ้น 10 คำถาม ได้แก่ (1) กระบวนการหรือกระบวนการทางเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องกับกฎ ระเบียบ และข้อบังคับที่บรรยายไว้ในกฎหมายนั้นๆ เช่น การนำเข้า หรือส่งออก หรือการค้าปลีก (2) จำนวนผู้บริโภคและผู้ให้บริการ (กรณีของกฎ ระเบียบ และข้อบังคับ ที่ไม่เกี่ยวข้องกับผลผลิตและบริการโดยตรง ต้องเลือกขนาดของประชากรที่ได้รับผลกระทบหรือได้รับปัญหาที่เกิดขึ้นจากการขับเคลื่อนร่างกฎหมายตามเป้าหมายที่ตั้งไว้) (3) ความถี่ของการบริโภคผลผลิตและบริการ (กรณี กฎ ระเบียบ และข้อบังคับ ที่ไม่เกี่ยวข้องกับผลผลิตและบริการ โดยตรง เป็นการเลือกความถี่ของปัญหาที่จะเกิดขึ้นจากการบังคับใช้กฎ ระเบียบ และข้อบังคับนั้นๆ) (4) จำนวนประเภทของหน่วยธุรกิจที่ได้รับผลกระทบจาก กฎ ระเบียบ และข้อบังคับ (5) ความถี่ของหน่วยงานที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายต้องดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนด (6) กิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ส่งผลกระทบต่อ กฎ ระเบียบ และข้อบังคับที่บรรยายไว้ในกฎหมาย เช่น อุตสาหกรรมการผลิต การค้าพาณิชย์ การก่อสร้าง การขนส่ง เป็นต้น (7) ต้นทุนชนิดหรือประเภทไหนที่จะเกิดขึ้นเมื่อมีการบังคับใช้กฎหมายนี้ (ข้อเสนอกฎหมายมีนัยยะว่าผู้ที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายต้องดำเนินการ) จำเป็นต้องดำเนินกิจกรรมเพื่อขอใบอนุญาตจากผู้ที่มีอำนาจ เป็นต้น (8) ระบบที่เกี่ยวกับกฎหมายชนิดใดที่ กฎ ระเบียบและข้อบังคับถูกจัดไว้ ชนิดของระบบ ซึ่ง คือ เป็นกฎหมาย หรือเป็นการเตรียมทั่วไป สร้างหรือปรับเปลี่ยนกฎ ข้อตกลง มติ และอื่นๆ (9) ปัจจัยอะไรที่ส่งผลกระทบต่อความสามารถในการแข่งขันและการแข่งขันเสรีอย่างมีนัยยะ เช่น การกำหนดราคา มาตรฐาน เป็นต้น (10) ร่างกฎ ระเบียบ และข้อบังคับนี้มีผลกระทบต่อภาคการผลิต ดังนี้ เช่น ก๊าซธรรมชาติ การขนส่ง การสื่อสาร พลังงานไฟฟ้า บริการทางการเงิน สิทธิบัติ เกษษกรรมหรือยาและแบ่ง RIA เป็น 2 ชนิด คือ กฎหมายที่มีผลกระทบปานกลาง กฎหมายที่มีผลกระทบสูง ในขณะเดียวกันได้ผนวก ผลกระทบของ regulation ต่อความสามารถในการแข่งขัน และความเสี่ยงที่อาจจะเกิดขึ้น ดังนั้น จะแบ่งชั้นในการจัดทำ RIA ดังนี้คือ moderate impact RIA, moderate impact RIA with competitive analysis, high impact RIA, high impact RIA with competitive impact analysis, high impact RIA with risk analysis, และ high impact RIA with competitive impact and risk analysis.

รูปที่ 6 : การจัดทำรายงาน RIA



บรรณานุกรม

Asia-Pacific Economic Cooperation (2014), *2014 APEC Economic Policy Report on Good Regulatory Practices* (APEC#214-EC-01.2). Singapore

Blake, S. (2002) *Setting up a Regulatory Impact Unit – the UK Experience* (Second Workshop of the APEC-OECD Co-Operative Initiative on Regulatory Reform), Merida, Mexico.

Jacobs, S. (2004). Regulatory Impact Assessment and the Economic Transition to Markets. *Public Money & Management*, 24(5), 283-290.

Kirkpatrick, C. & Parker, D. (2003). *Regulatory Impact Assessment: Developing its Potential for Use in Developing Countries* (Paper prepared for the Regulation Research Program in the Centre on Regulation and Competition at the Institute for development Policy and Management). UK.

Kirkpatrick, C. & Parker, D. (2003). Regulatory Impact Assessment and Regulatory Governance in Developing Countries. *Public Administration and Development*, 4 and 10-4 and 10.

Ladegaard, P. (2005). *Improving Business Environments through Regulatory Impact Analysis- Opportunities and challenges for developing countries* (Paper prepared for the International Conference on Reforming the Business Environment Cairo, Egypt, 29 November to 1 December 2005). Egypt.

Ladegaard, P. (2005). *Regulatory Management and Reform*. OECD.

Luken, R. & Faas. A. (1993). The US Regulatory Analysis Framework: A Review. *Oxford Review of Economic Policy*, 9(1), 96–111-96–111.

National Audit Office. (2001). *Better Regulation: Making Good Use of Regulatory Impact Assessments* (Report by the Comptroller and Auditor General HC 329 Session 2001-2002, p. 15). London.

Nikomborirak, Paiboon-JitrAree, & LePhilipbert. (2014). Research Project: Regulatory Impact Analysis (Thailand Development Research Institute proposed to the Office of the Council of State of Thailand). Retrieved December 30, 2014, from http://tdri.or.th/research/ria_final/

Nilprapunt, P. (2014). Regulatory Reform in Thailand. Retrieved December 6, 2014, from <http://lawdrafter.blogspot.com/2014/09/regulatory-reform-in-thailand.html>

OECD. (2002). *Regulatory Policies in OECD Countries: From Interventionism to Regulatory Governance*.

OECD. (2008). *Introductory Handbook for Undertaking Regulatory Impact Analysis* (Vol. 1.0). Paris.

Radaelli, C.M., Dunlop, C.A. and Fritsch, O. (2013). Narrating Impact Assessment in the European Union. *European Political Science*. Retrieved December 8, 2014, from https://www.academia.edu/3335586/Radaelli_C.M._Dunlop_C.A._and_Fritsch_O._2013_Narrating_Impact_Assessment_in_the_European_Union_European_Political_Science_12_4_500-521

Rodrigo, D. (2005). *Regulatory Impact Analysis in OECD Countries Challenges for developing countries* (p. 5). Dhaka.

Zhang, Y. (2014). *Regulatory Framework and Sustainable Development of China's Electricity Sector*. China Quarterly.

ดร. เตือนเด่น นิคมบริรักษ์ (2557) สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย หรือ ทีดีอาร์ไอ บทความเรื่อง “การวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย(Regulatory Impact Analysis (RIA)) เสนอในการประชุมสัมมนาเพื่อเผยแพร่ผลการศึกษา ซึ่งทีดีอาร์ไอได้รับมอบหมายจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาให้ทำการศึกษาเรื่อง กฎหมาย RIA และการวิเคราะห์ในการออกกฎหมาย ในวันที่ 10 มิถุนายน 2557

