

# TDRI

รายงานที่ตีพิมพ์

ฉบับที่ 114  
เมษายน  
2558

การวิเคราะห์ผลกระทบ  
ในการออกกฎหมาย

## ผู้สรุป

วีรวิทย์ ไพบูลย์จิตต์อาร์

## บรรณาธิการบริหาร

จิรากร ยิ้มไพบูลย์วงศ์

## กองบรรณาธิการ

วัฒนา กาญจนานิจ

## ออกแบบ

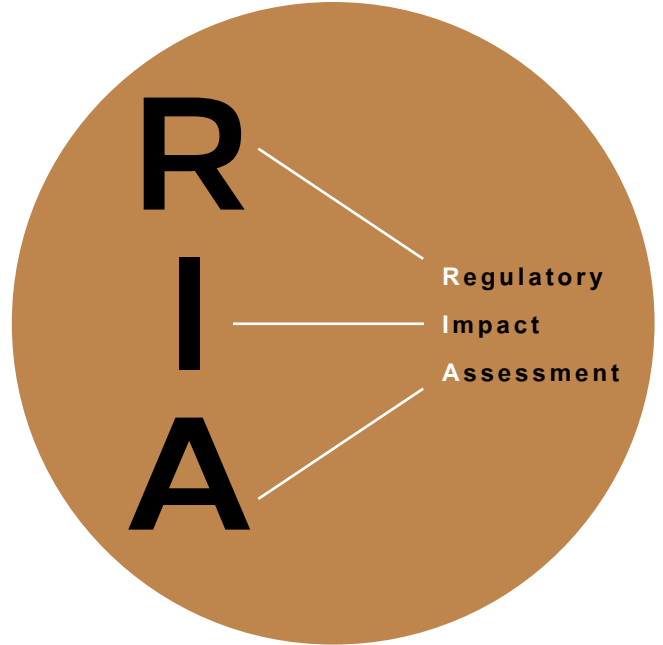
wrongdesign

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) ได้เผยแพร่ “รายงานที่ดิอาร์ไอ” (มีชื่อเดิมว่า “สมุดปกขาวที่ดิอาร์ไอ”) มาตั้งแต่เดือนสิงหาคม 2536 โดยคัดสรรกลั่นกรองงานวิจัยต่างๆ มานำเสนออย่างเรียบง่าย เพื่อจุดประกายให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์

“รายงานที่ดิอาร์ไอ” มีโอกาสรับใช้สังคมไทยเป็นระยะๆ แบบรายสัปดาห์ อย่างไรก็ตามการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจการเมือง และสังคมในปัจจุบันเป็นไปอย่างรวดเร็วและซับซ้อนขึ้น “รายงานที่ดิอาร์ไอ” จึงจะมาพบกับผู้อ่านเป็นรายเดือน ด้วยเนื้อหาที่แน่นกระชับ และนำเสนอเรื่องราวต่างๆ อย่างเรียบง่ายแบบเป็นมิตรต่อความสนใจใคร่รู้ของผู้อ่านทั่วไป

นอกจากนี้ จะมีการนำงานวิจัยจำนวนหนึ่งซึ่งมีแนวคิดเกี่ยวข้องกับมาจัดทำเป็น “รายงานที่ดิอาร์ไอ ฉบับพิเศษ” เป็นครั้งคราวด้วย

**ที่มา:** บทสรุปสำหรับผู้บริหาร รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาวิจัยเรื่อง การวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย (Regulatory Impact Analysis) โดย เตือนเด่น นิคมบริรักษ์ วีรวิทย์ ไพบูลย์จิตต์อาร์ และ ณัฐฐนิตา เลอพิลล์แบร์ด สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย เสนอต่อ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เมื่อเดือนธันวาคม 2557



## การวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย

กฎหมายเป็นเครื่องมือสำคัญที่รัฐบาลสามารถใช้เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการกำหนดนโยบาย ในอดีตที่ผ่านมากระบวนการออกกฎหมายยังขาดการกลั่นกรองที่ดี ทำให้มีการตรากฎหมายจำนวนมากที่ไม่มีประสิทธิภาพ อีกทั้งการออกกฎหมายส่งผลกระทบต่อทั้งรัฐ เอกชน และประชาชน และต่อการพัฒนาประเทศทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและการปกครอง ผู้กำหนดนโยบายในหลายประเทศ จึงหันมาให้ความสำคัญกับการปฏิรูปกฎหมาย และกระบวนการในการออกกฎหมายเพื่อที่จะให้ได้มาซึ่งกฎหมายที่มีคุณภาพ

การประเมินผลกระทบของกฎหมาย (Regulatory Impact Assessment หรือ RIA) เป็นกระบวนการที่ใช้ในการตรวจสอบและประเมินผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากการออกกฎหมาย ซึ่งการทำ RIA มีเป้าประสงค์หลักสองประการ

คือ (1) เพื่อพัฒนากระบวนการในการกำหนดกฎกติกาในการกำกับดูแลของภาครัฐ และ (2) เพื่อปรับปรุงคุณภาพของกฎระเบียบของภาครัฐให้มีคุณภาพ เนื่องจากกระบวนการในการจัดทำ RIA ให้ความสำคัญแก่การเปิดโอกาสให้ผู้ที่มีส่วนได้เสียมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและแลกเปลี่ยนข้อมูลกับหน่วยงานภาครัฐที่มีดำริที่จะจัดทำกฎหมายขึ้นมา และกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องชี้แจงเหตุผลและความจำเป็นในการออกกฎหมาย ตลอดจนผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้น ซึ่งทำให้กระบวนการพัฒนากฎหมายมีความโปร่งใสและรอบคอบมากขึ้น ในขณะที่เดียวกัน กระบวนการดังกล่าวสามารถช่วยให้กฎหมายที่ภาครัฐกำหนดขึ้นมานั้นมีคุณภาพที่ดีขึ้นเพราะได้ผ่านการซักถาม ชี้แจง ถกเถียง ตลอดจนการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและข้อมูลจากหลายภาคส่วนแล้ว ดังนั้น ร่างกฎหมายที่ผ่านการทำ RIA ที่สมบูรณ์แบบจะมีแรงต้านน้อยเนื่องจากได้รับการยอมรับจากกลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้องแล้วในระดับหนึ่ง

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

สำหรับวิธีการประเมินในเชิงเทคนิคนั้น การสรรหาเทคนิคการประเมินที่ทันสมัยแต่ซับซ้อนมิใช่การประเมินที่ดีหากหน่วยงานที่ต้องทำการประเมินยังขาดประสบการณ์และความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับวิธีการประเมินดังกล่าว ดังนั้น สำหรับประเทศที่มีการนำ RIA มาใช้เป็นครั้งแรก ควรมีการกำหนดกรอบและวิธีการในการประเมินผลกระทบของกฎหมายที่ง่าย ชัดเจน ไม่ควรเป็นการตั้งคำถามกว้างๆ ให้หน่วยงานราชการตีกรอบและกำหนดวิธีการในการจัดทำรายงานเอง ซึ่งหมายความว่า จะต้องต้องมีหน่วยงานกลางที่กำหนดรายละเอียดของรูปแบบและวิธีการในการทำ RIA ในระดับปฏิบัติเพื่อให้มีมาตรฐานกลางของรายงานดังกล่าว

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

## การวิเคราะห์ผลกระทบของการออกกฎหมายของประเทศในกลุ่มประเทศ OECD

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

1. ระดับของกฎหมายที่ต้องทำ RIA ประเทศ OECD โดยส่วนมากจะนำ RIA มาใช้กับกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ และกฎหมายในระดับรองลงมา แต่บางประเทศจะเลือกเฉพาะกฎหมายที่มีนัยสำคัญในเชิงเศรษฐกิจหรือสังคมเท่านั้น
2. เนื้อหาสาระของรายงาน RIA รายงาน RIA อาจมีรูป

แบบและรายละเอียดข้อมูลและความเข้มข้นของบทวิเคราะห์ความคุ้มค่าที่แตกต่างกันสำหรับกฎหมายที่มีนัยสำคัญต่อเศรษฐกิจหรือสังคมที่แตกต่างกัน จึงควรที่จะมีการระบุที่ชัดเจนว่า กฎหมายประเภทไหนต้องการ RIA ที่มีรายละเอียดและบทวิเคราะห์ที่สมบูรณ์อย่างน้อยเพียงใดเพื่อที่จะให้มีความชัดเจนต่อผู้ที่มีหน้าที่ในการจัดทำรายงานดังกล่าว

3. กระบวนการและขั้นตอนในการจัดทำ RIA เพื่อให้รายงาน RIA มีความน่าเชื่อถือและมีความรอบคอบและสมบูรณ์ บางประเทศจะให้ความสำคัญแก่กระบวนการจัดทำ RIA ที่โปร่งใส ประสิทธิภาพในประเทศสมาชิกหลายประเทศ พบว่า ความสำเร็จในการจัดระบบ RIA นั้นขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ ทั้งปัจจัยทางการเมืองที่ต้องให้การสนับสนุน ความพร้อมของหน่วยงานที่ต้องทำ RIA ความพร้อมของข้อมูลที่ต้องใช้ในการประเมิน ฯลฯ

ขั้นตอนในการทำ RIA สามารถแบ่งได้เป็น 2 ขั้นตอน ขั้นแรกคือการประเมิน “ความจำเป็นในการออกกฎหมาย” ขั้นที่สองคือ การประเมิน “ความคุ้มค่าของกฎหมายเมื่อเทียบกับทางเลือกอื่นๆ” ซึ่งจะต้องมีวิธีการในการคำนวณและเปรียบเทียบต้นทุนและผลประโยชน์ของทางเลือกต่างๆ เพื่อที่จะตัดสินใจว่าควรหรือไม่ควรที่จะมีการออกกฎหมายดังกล่าว หรือควรที่จะมีมาตรการอื่นทดแทนเพื่อแก้ไขปัญหา

ก่อนที่จะมีการเก็บข้อมูลเพื่อประเมินผลกระทบของกฎหมายควรมีการศึกษาวิเคราะห์ความจำเป็นในการมีกฎหมายนั้นๆ โดยการ (ก) วิเคราะห์ลักษณะของปัญหาที่ทำให้จำเป็นต้องออกกฎหมาย และ (ข) วิเคราะห์ความสามารถในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว สำหรับข้อมูลที่ใช้ในการเปรียบเทียบผลประโยชน์และต้นทุนในการออกกฎหมายและการใช้เครื่องมืออื่นๆ สามารถจำแนกได้เป็น 2 ประเภท ได้แก่ ข้อมูลเชิงปริมาณ และข้อมูลเชิงคุณภาพ ซึ่งการวิเคราะห์ผลประโยชน์และต้นทุนที่มีการใช้อย่างแพร่หลาย ได้แก่ การวิเคราะห์ผลประโยชน์และต้นทุนในการออกกฎหมาย (Benefit-Cost Analysis หรือ BCA) การวิเคราะห์ต้นทุนในการออกกฎหมายอย่างเดียว (Cost-Effectiveness

Analysis หรือ CEA) และการวิเคราะห์ Multi-Criteria Analysis (MCA)

อนึ่ง การออกกฎระเบียบในการกำกับดูแลของภาครัฐย่อมมีผู้ได้ประโยชน์และผู้เสียประโยชน์ แต่การวิเคราะห์ผลประโยชน์และต้นทุนโดยทั่วไปมักไม่ได้ให้ความสำคัญกับประเด็นว่าใครได้ประโยชน์และใครเสียประโยชน์ หากแต่มุ่งเป้าไปที่ผลประโยชน์สุทธิว่าเป็นบวกหรือเป็นลบเท่านั้น ทำให้กฎหมายบางฉบับที่อาจมีผลดีในภาพรวมต่อเศรษฐกิจ หากแต่ก่อปัญหาให้แก่กลุ่มผู้มิได้ประโยชน์บางส่วนได้รับการอนุมัติ การวิเคราะห์ผลประโยชน์และต้นทุนในลักษณะดังกล่าวมุ่งเป้าไปที่ประเด็นของประสิทธิภาพในเชิงเศรษฐกิจมากกว่าประเด็นเชิงสังคม ในกรณีดังกล่าว จึงควรมีการระบุแนวทางการบรรเทาหรือเยียวยาภาระต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายแก่ผู้เสียประโยชน์ ซึ่งมีวิธีการที่หลากหลาย โดยแยกได้เป็น 4 วิธี คือ (1) การให้เงินชดเชย (2) การให้ความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาความเดือดร้อน (3) การให้ระยะเวลาในการปรับตัว และ (4) การให้ข้อยกเว้นจากข้อบังคับของกฎหมาย การเลือกทางใดทางหนึ่งขึ้นอยู่กับภาระทางการคลังที่รัฐต้องแบกรับและผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคมโดยรวม

## การศึกษาประสบการณ์ในการบังคับใช้ RIA ในประเทศกำลังพัฒนาและประเทศอุตสาหกรรมใหม่

การศึกษาประสบการณ์ในการนำ RIA มาใช้ในประเทศกำลังพัฒนาและประเทศอุตสาหกรรมใหม่ พบว่า ประเทศที่ประสบความสำเร็จในการปฏิรูปกระบวนการขั้นตอนในการออกกฎหมายนั้นต้องมีปัจจัยที่สนับสนุนบางประการ *ประการแรก* การปฏิรูปกฎหมายซึ่งมี RIA เป็นเสาหลักนั้นจะต้องมีเป้าหมายในการดำเนินการที่ชัดเจน มิใช่เป็นไปตามกระแสความนิยมในต่างประเทศ หรือมาจากการผลักดันของกลุ่มบุคคลหรือหน่วยงานที่ไม่ได้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายของประเทศ

*ประการที่สอง* เนื่องจาก RIA เป็นเครื่องมือในการพัฒนาคุณภาพของการกำกับดูแลของภาครัฐที่มีความซับซ้อนสูงจึงยากที่จะกระตุ้นให้มีการผลักดันในวงกว้าง ด้วย

เหตุผลดังกล่าวจึงจำเป็นต้อง “พ่วง” RIA เข้ากับโครงการการปฏิรูปเศรษฐกิจ สังคม หรือ ส่วนราชการในระดับประเทศที่ได้รับการผลักดันโดยรัฐบาล

*ประการที่สาม* เพื่อที่จะให้การปฏิรูปหรือการทบทวนกฎหมายสอดคล้องกับความจำเป็นของภาคธุรกิจ การประสานงานและความร่วมมืออย่างใกล้ชิดระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนเป็นปัจจัยที่สำคัญยิ่ง กรณีศึกษาต่างประเทศแสดงให้เห็นว่า ประเทศที่ได้รับการจัดอันดับว่าเป็นประเทศที่นำลงทุนจากการมีกระบวนการและขั้นตอนทางราชการที่เอื้อต่อการประกอบธุรกิจ เช่น สิงคโปร์ ฮองกง และเกาหลีใต้ล้วนมีสถาบันที่เอื้อต่อการทำงานร่วมกันระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนในการปรับปรุงคุณภาพของกฎระเบียบของภาครัฐที่มีประสิทธิภาพ

*ประการสุดท้าย* RIA เป็นเครื่องมือที่ต้องการข้อมูลและความเชี่ยวชาญในการนำมาใช้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งประเทศกำลังพัฒนาไม่มีความพร้อม ดังนั้น ประเทศกำลังพัฒนาไม่สามารถคาดหวังว่าจะผลักดันให้การนำ RIA มาใช้จากการออกกฎระเบียบโดยปราศจากการเตรียมพร้อมด้านข้อมูล การฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง และการวางระบบการตรวจสอบและติดตามกระบวนการจัดทำ RIA เพื่อที่ไม่ให้การทำรายงาน RIA เป็นเพียงการ “กากบาท” ว่า “ได้ดำเนินการแล้ว” โดยไม่มีสาระสำคัญที่เป็นประโยชน์ในการตัดสินใจเกี่ยวกับการออกกฎระเบียบในการกำกับดูแลของภาครัฐแต่อย่างใด สิ่งที่สำคัญคือการกำหนดแผนงานที่ระบุขั้นตอนต่างๆ ที่ต้องดำเนินการที่เป็นรูปธรรมเพื่อที่จะพัฒนาขีดความสามารถในการนำ RIA มาใช้ให้เป็นประโยชน์ได้จริง

## แนวทางการปฏิบัติในการประเมินผล RIA ในประเทศไทย

ประเทศไทยมีกฎหมายที่กำหนดให้หน่วยงานราชการต้องชี้แจงเหตุผลและความจำเป็นในการมีกฎหมายตั้งแต่ปี พ.ศ. 2531 แต่ข้อกำหนดดังกล่าวมีสถานภาพเป็นเพียงระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งมีเป้าหมายในการอำนวยความสะดวกและเพิ่มประสิทธิภาพของฝ่ายบริหารในการพิจารณาร่างกฎหมายเท่านั้น ต่อมาเมื่อประเทศไทยก้าว

เข้าสู่ยุคทองทางเศรษฐกิจได้มีความพยายามที่จะถ่วงถ่วงและปรับปรุงคุณภาพของกฎหมายเพื่อมิให้เป็นอุปสรรคต่อการประกอบธุรกิจของเอกชน โดยในปี พ.ศ. 2534 ครม. ได้มีมติเห็นชอบหลักเกณฑ์และแนวทางการพิจารณากฎหมายเพิ่มเติมซึ่งกำหนดให้หน่วยงานราชการต้องชี้แจงความจำเป็นในการสร้างขั้นตอนใหม่ๆ ขึ้นมา ได้แก่ การขอใบอนุญาตเพื่อทำกิจการอย่างหนึ่งอย่างใด ว่ามีความจำเป็นเพียงไร และสร้างภาระแก่ภาคเอกชนมากน้อยเพียงใดด้วย

หลังจากที่ประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่มาจากตัวแทนของประชาชนในวงกว้างในปี พ.ศ. 2540 ก็มีพัฒนาการในการปรับปรุงกระบวนการในการถ่วงถ่วงคุณภาพของกฎหมายอีกครั้ง เนื่องจากมีการกำหนดแนวนโยบายพื้นฐานของรัฐทั้งในด้านเศรษฐกิจและสังคมและการกำหนดสิทธิพื้นฐานของประชาชนใหม่ๆ จำนวนมากจึงต้องมีการ “สังคายนา” กฎหมายที่มีอยู่ว่าสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญใหม่หรือไม่ โดยมีการจัดตั้งคณะกรรมการปรับปรุงกฎหมายเพื่อการพัฒนาประเทศไทยในปี พ.ศ. 2544 เพื่อดำเนินการ คณะกรรมการดังกล่าวได้ยุบเลิกกฎหมายจำนวนหนึ่ง และได้ออกหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมายที่เป็นมาตรฐานสากลคือ OECD Reference Checklist for Regulatory Decision Making รวมทั้งมีการจัดตั้งคณะกรรมการพัฒนากฎหมายขึ้นมา ในสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อรับผิดชอบเรื่องการพัฒนากฎหมายอย่างต่อเนื่อง

พัฒนาการของการออกกฎหมายของประเทศไทยก้าวไปอีกขั้นหนึ่ง เมื่อรัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. 2540 กำหนดให้ประชาชนซึ่งเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถเข้าชื่อเพื่อเสนอกฎหมายได้ จากเดิมที่คณะรัฐมนตรีและสมาชิกวุฒิสภาเท่านั้นที่สามารถเสนอกฎหมายได้ แนวคิดดังกล่าวได้รับการสนับสนุนในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 ซึ่งกำหนดให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายซึ่งมีลักษณะเป็นองค์กรที่อิสระจากฝ่ายบริหารขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ในการช่วยเหลือประชาชนในการเสนอกฎหมายรวมทั้งเสนอให้มีการปรับปรุงกฎหมายต่างๆ ที่มีอยู่เดิมและร่างกฎหมายใหม่ที่อยู่ในกระบวนการพิจารณาของรัฐสภาด้วย

แม้ ประเทศไทยจะมีวิวัฒนาการในการพัฒนา

กฎหมายมากกว่าสองทศวรรษ แต่ยังไม่ได้มีการทบทวนกฎหมายครั้งใหญ่ดังเช่นในเกาหลีใต้ เวียดนาม หรือเม็กซิโกที่มีการไล่กฎหมายฉบับฉบับ และในส่วนของกระบวนการประเมินผลกระทบของกฎหมายหรือ RIA นั้น แม้จะมีเกณฑ์ที่เป็นมาตรฐานสากลแต่คุณภาพของรายงานที่จัดทำขึ้นจริงในทางปฏิบัติยังไม่เป็นไปตามมาตรฐานสากลด้วยเหตุผลหลายประการดังนี้

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

ประการที่สอง การจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบของกฎหมายของไทยยังจำกัดเฉพาะกฎหมายที่เป็นพระราชบัญญัติเท่านั้นทำให้มีกรอบการบังคับใช้ที่จำกัดมากเนื่องจากกฎระเบียบที่มีผลกระทบต่อธุรกิจหรือประชาชนโดยส่วนมากจะเป็นกฎหมายรองมากกว่ากฎหมายหลักซึ่งไม่ได้ผ่านการกลั่นกรองของสภานิติบัญญัติ เช่น ประกาศกระทรวงซึ่งรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงสามารถออกได้เอง หรือประกาศต่างๆ ของหน่วยงานกำกับดูแลรายสาขา เช่น หน่วยงานกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม พลังงาน หรือขนส่งซึ่งล้วนมีผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญต่อผู้ประกอบการและผู้บริโภคในสาขานั้นๆ การประเมินผลกระทบเฉพาะสำหรับร่างกฎหมายหลักซึ่งมีสารบัญญัติที่ค่อนข้างกว้างทำให้ไม่สามารถประเมินผลได้ผลเสียที่เป็นรูปธรรมได้

ประการที่สาม ประเทศไทยยังขาด “คู่มือการประเมินผลกระทบของกฎหมาย” ซึ่งกำหนดรายละเอียดวิธีการในการจัดทำรายงานประเมิน เช่นในบางประเทศ หน่วยงาน

กลางจะทำ “แบบฟอร์มสำเร็จรูป (template)” ในการประเมินผลกระทบโดยให้หน่วยงานที่เสนอกฎหมายกรอกข้อมูลรายละเอียดลงในแบบฟอร์มเท่านั้น เพื่อให้การประเมินเป็นไปตามมาตรฐาน อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี คณะผู้วิจัยมีความเห็นว่า การมีคู่มือการประเมินผลกระทบของกฎหมายที่ละเอียดจะไม่สามารถปรับปรุงคุณภาพของกฎหมายได้หากยังไม่มีมาตรการแก้ไขกระบวนการในการจัดทำรายงานผลกระทบตามเหตุผลประการแรกและสอง

ประการที่สี่ กระบวนการในการจัดทำรายงานผลกระทบของกฎหมายของไทยยังขาดกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและของสาธารณชน ซึ่งเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของการจัดทำรายงานผลการประเมินกฎหมายที่ดี ทั้งนี้เนื่องมาจากประเทศไทยยังขาดกฎหมายว่าด้วยการรับฟังความเห็นสาธารณะที่กำหนดกรอบวิธีการในการจัดทำความคิดเห็นที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งหมายถึงการจัดทำเวทีที่ผู้เสนอกฎหมายและผู้ที่มีส่วนได้เสียหรือประชาชนสามารถแลกเปลี่ยนข้อมูลและความเห็นระหว่างกันได้อย่างสร้างสรรค์ มิใช่เป็นการเสนอร่างกฎหมายโดยหน่วยงานราชการฝ่ายเดียว หรือการรับฟังความเห็นแบบกว้างๆ โดยไม่ได้มีการกำหนดประเด็นที่ต้องการจะรับฟังความคิดเห็นที่ชัดเจน และมีได้มีการนำเสนอข้อมูลรายละเอียดเกี่ยวกับประเด็นนั้นๆ เพื่อที่จะให้การแสดงความคิดเห็นอยู่บนพื้นฐานของข้อมูลเชิงประจักษ์มิใช่การคาดคะเนหรืออารมณ์

ประการที่ห้า ประเทศไทยยังขาดหน่วยงานที่ตรวจสอบคุณภาพของรายงานการประเมินผลกระทบของกฎหมาย ทำให้คุณภาพของรายงานไม่ได้มาตรฐานสากล

จากประเด็นปัญหาทั้ง 5 ประการตามที่ได้กล่าวมาแล้ว คณะผู้วิจัยเห็นว่า การปรับปรุงระบบการทำ RIA ในประเทศไทยเพื่อให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นนั้นจะต้องเริ่มจากกระบวนการในการทำ RIA ก่อนที่จะลงรายละเอียดเกี่ยวกับเนื้อหาสาระ ข้อเสนอแนะในส่วนนี้จึงแบ่งออกเป็น 3 ส่วน คือ (1) ข้อเสนอแนะเพื่อปรับปรุงกระบวนการในการทำ RIA (2) ข้อเสนอแนะเพื่อปรับปรุงกรอบและเนื้อหาของ RIA ที่เหมาะสมกับขีดความสามารถของหน่วยงานราชการและข้อจำกัดของข้อมูลของไทย และ (3) ข้อเสนอแนะยุทธศาสตร์ในการผลักดัน RIA ให้เกิดขึ้นจริงในทางปฏิบัติ

## (1) ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับกระบวนการในการทำ RIA

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

### - กระบวนการและขั้นตอนในการประเมินผลกระทบของกฎหมาย

คณะผู้วิจัยเห็นว่า ควรมีการกำเริบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการประเมินผลกระทบของกฎหมายเพื่อให้มีการจัดรับฟังความคิดเห็นทั้งหมด 3 ครั้ง โดยครั้งแรกเป็นการประเมินก่อนที่จะมีการร่างกฎหมาย เพื่อให้มีการตรวจสอบความจำเป็นในการออกกฎหมาย ทางเลือกต่างๆ และเพื่อให้แนวทางในการกำกับดูแลหรือควบคุมของภาครัฐตามที่ระบุไว้ในกฎหมายมีความเหมาะสม กล่าวคือ เป็นประโยชน์โดยรวมต่อสาธารณะ

เมื่อมีการร่างกฎหมายแล้ว ควรมีการจัดทำการประเมินผลกระทบของกฎหมายอีกสองครั้ง เพื่อประเมินทางเลือกในการกำกับดูแล โดยการประเมินในขั้นตอนนี้จะเป็นการเปรียบเทียบผลประโยชน์และต้นทุนของทางเลือกต่างๆ และเพื่อประเมินร่างกฎหมายในภาพรวม

### - การรับฟังความคิดเห็น

เนื่องจากกระบวนการและขั้นตอนในการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของการจัดทำรายงานผลกระทบของกฎหมาย เพื่อที่จะให้กฎหมายที่จัดทำขึ้นมานั้นอยู่บนพื้นฐานของข้อมูลที่ครบถ้วนและรอบด้าน จึงต้องมีรายละเอียดเกี่ยวกับการดำเนินการมากกว่าที่ปรากฏในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังข้อคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ซึ่งเป็นระเบียบที่ออกแบบมาเพื่อใช้กับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในกรณีของโครงการขนาดใหญ่ของภาครัฐ มิใช่ในการจัดทำร่างกฎหมาย

หลักการที่สำคัญในการรับฟังความคิดเห็นของสาธารณชนในการจัดทำกฎหมายที่กำหนดขึ้นโดย OECD มีทั้งหมด 8 ข้อ ได้แก่

1. การรับฟังความคิดเห็นสาธารณะจะต้องเป็นข้อบังคับ

โดยไม่มีข้อยกเว้นและไม่ขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของหน่วยงานราชการใดๆ

2. การรับฟังความคิดเห็นต้องดำเนินการก่อนที่จะมีการร่างกฎหมาย
3. การรับฟังความคิดเห็นจะต้องมีแนวทางในการดำเนินการในรายละเอียดที่เป็นรูปธรรมในรูปแบบของ “คู่มือ” การจัดรับฟังความคิดเห็นสาธารณะที่ออกแบบโดยหน่วยงานกลาง
4. ประชาชนทุกคนสามารถเข้าร่วมได้
5. ข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะหรือข้อมูลใดๆ ที่ได้รับจากเวทีการแสดงความเห็นจะต้องมีการบันทึกไว้และต้องเผยแพร่แก่สาธารณชนทางเว็บไซต์
6. หน่วยงานที่เสนอกฎหมายจะต้องตอบข้อคิดเห็น หรือข้อซักถามต่างๆ ที่ได้รับต่อทั้งสาธารณะและต่อผู้ที่แสดงความเห็นนั้นๆ เป็นลายลักษณ์อักษร
7. ข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะ และข้อมูลใดๆ ที่ได้รับจะต้องบันทึกไว้ในรายงานผลกระทบของกฎหมายด้วย
8. มีหน่วยงานกลางที่ตรวจสอบคุณภาพของการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะของหน่วยงานราชการต่างๆ

คณะผู้วิจัยเห็นว่า เพื่อให้จะให้กระบวนการในการร่างกฎหมายมีความโปร่งใสและได้รับข้อมูลที่ครบถ้วนและรอบด้าน ควรมีการร่างระเบียบว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะที่มีบทบัญญัติที่สอดคล้องกับหลักการที่เป็นมาตรฐานสากล

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

### - การประสานงานใกล้ชิดกับภาคเอกชน

ประเทศที่ได้รับการจัดอันดับว่านำลงทุนมากที่สุด เพราะมีกระบวนการในการกำกับดูแลที่เป็นมิตรต่อภาคธุรกิจ เช่น สิงคโปร์ ฮองกง และเกาหลีใต้ นั้น ล้วนมีสถาบัน

ที่เอื้อต่อการร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชนในการปรับปรุงกฎหมายที่มีคุณภาพ คณะผู้วิจัยเห็นว่า โครงสร้างของคณะกรรมการของหน่วยงานที่จะจัดตั้งขึ้นมาเพื่อรับผิดชอบในการส่งเสริมและกำกับระบบการประเมินผลกระทบของกฎหมายที่กล่าวมาแล้วนั้น ควรประกอบด้วยภาคเอกชน ภาคประชาชน และภาครัฐในสัดส่วนที่เท่ากันเพื่อที่จะให้การปฏิรูปกฎหมายเป็นไปเพื่อผลประโยชน์ของทุกภาคส่วนอย่างแท้จริง

## (2) ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับเนื้อหาของกฎหมาย

ข้อเสนอเกี่ยวกับสาระของรายงาน RIA สามารถแบ่งได้เป็น 2 ส่วน ส่วนแรกเป็นข้อเสนอแนะเกี่ยวกับขอบเขตของข้อบังคับในการจัดทำรายงานผลกระทบของกฎหมายว่าควรที่จะครอบคลุมกฎหมายใดบ้าง เพื่อที่จะให้การประเมินมีประสิทธิภาพสูงสุดโดยคำนึงถึงข้อจำกัดของทรัพยากรด้านบุคลากรและทักษะในการจัดทำรายงานดังกล่าว ส่วนที่สองเป็นข้อเสนอแนะเกี่ยวกับเนื้อหาของสาระของรายงานในส่วนของการประเมินผลกระทบของกฎหมายซึ่งต้องอาศัยเทคนิคในการจัดทำรายงานมากกว่าควรมีโครงสร้างหรือรูปแบบในการประเมินอย่างไร

### - ขอบเขตในการประเมินผลกระทบของกฎหมาย

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

คณะผู้วิจัยเห็นว่า เนื่องจากประเทศไทยยังไม่มีประสบการณ์ในการประเมินผลกระทบของกฎหมายเท่าใดนัก จึงควรที่จะจำกัดกรอบในการประเมินเฉพาะสำหรับกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ หากแต่ควรรวมถึงการปรับแก้กฎหมายด้วย

อย่างไรก็ดี คณะผู้วิจัยเห็นว่า เนื่องจากกฎหมายลำดับรองบางประเภทมีผลกระทบโดยตรงและผลกระทบที่

มีนัยสำคัญต่อการประกอบธุรกิจโดยตรง เช่น ประกาศของหน่วยงานกำกับดูแลในรายสาขา เช่น หน่วยงานกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมและวิทยุโทรทัศน์ (คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ หรือ กสทช.) กิจการพลังงาน (คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน หรือ กกพ.) กิจการขนส่ง (กรมการขนส่งทางบก ทางน้ำ และ ทางอากาศ) กิจการการธนาคาร (ธนาคารแห่งประเทศไทย) และกิจการประกันภัย (คณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบกิจการประกันภัย หรือ คปภ.) จึงเห็นควรให้กฎระเบียบของหน่วยงานกำกับดูแลรายสาขา ต้องมีการจัดทำ การประเมินผลกระทบของกฎหมายด้วยเช่นกัน

อนึ่ง ที่ผ่านมา คณะกรรมการกำกับกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) ได้เคยมีการออกระเบียบว่าด้วยการจัดทำ การประเมินผลกระทบของกฎกติกากำกับดูแลขององค์กรในปี พ.ศ. 2549 หากแต่ระเบียบดังกล่าวกลับถูกยกเลิกในปี พ.ศ. 2555 เมื่อมีการพิจารณาว่าหน่วยงานมิได้ปฏิบัติตามระเบียบที่ตนเองได้กำหนดไว้

### - เนื้อหาสาระของรายงานในส่วนของการประเมินผลกระทบของกฎหมาย

คณะผู้วิจัยมีความเห็นว่า เนื่องจากประเทศไทยยังไม่มีประสบการณ์ในการประเมินผลกระทบของกฎหมายที่จำกัด จึงควรเลือกรูปแบบการประเมินที่ค่อนข้างง่ายในเบื้องต้น เพื่อให้หน่วยงานราชการสามารถปฏิบัติได้ ตัวอย่างเช่น

- เลือกที่จำกัดการประเมินผลกระทบเฉพาะใน 2 มิติ เช่น ต่อต้นทุนในการประกอบธุรกิจ สิทธิของประชาชน สิ่งแวดล้อม ความเสี่ยงของการทุจริตคอร์รัปชัน ฯลฯ
- กำหนดรูปแบบและวิธีการที่ชัดเจนในรูปแบบของแบบฟอร์มสำเร็จรูป (template) เช่น ในกรณีของการคำนวณต้นทุนของกฎหมายต้องมีการกำหนดประเภทของต้นทุนที่ต้องคำนวณ เช่น ต้นทุนของหน่วยงานราชการ ซึ่งประกอบด้วยค่าจ้างพนักงานของหน่วยงานราชการ ค่าอุปกรณ์ ค่าสถานที่ เป็นต้น รวมทั้งมีการกำหนดค่ามาตรฐานที่ใช้ในการคำนวณ



เช่น อัตราส่วนลด (discount rate) จำนวนปีที่ใช้ในการคำนวณในการประมาณการผลดีผลเสียในอนาคต อัตราแลกเปลี่ยน วิธีการถ่วงน้ำหนักผลประโยชน์หรือต้นทุนแต่ละประเภท เป็นต้น อนึ่ง ในปัจจุบันมีบริษัทที่ปรึกษาที่จัดทำ spreadsheet สำเร็จรูปในการคำนวณต้นทุนเหล่านี้แล้ว

- การประเมินผลประโยชน์อาจใช้การประเมินในเชิงคุณภาพในเบื้องต้น โดยให้ความสำคัญแก่ข้อมูลที่ได้รับจากการจัดรับฟังความเห็นจากสาธารณชนเป็นหลักเพื่อที่จะให้การวิเคราะห์และประเมินผลกระทบมีความสมบูรณ์ครบถ้วน ไม่เบี่ยงเบน

### (3) ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ในการผลักดันให้เกิดการปฏิรูประบบ RIA

การศึกษาประสบการณ์ในต่างประเทศพบว่า ประเทศที่ประสบความสำเร็จในการวางระบบการประเมินผลกระทบของกฎหมายล้วนมีองค์ประกอบที่สำคัญดังนี้

- (1) *การพัฒนาหรือปรับปรุงระบบการประเมินผลกระทบของกฎหมายเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูปประเทศ* ในประเด็นนี้ คณะผู้วิจัยเห็นว่าความล้มเหลวในการนำระบบการประเมินผลกระทบของกฎหมายมาใช้ในอดีตเกิดจากการที่ระบบการประเมินฯ ดังกล่าวมิได้เป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูประบบราชการของประเทศ และมีได้เป็นส่วนหนึ่งของนโยบายที่รัฐบาลให้ความสำคัญ หากเป็นเช่นนั้น โอกาสที่จะผลักดันให้การปฏิรูประบบการประเมินผลกระทบของกฎหมายในปัจจุบันมีค่อนข้างมากจากกระแสของการปฏิรูปประเทศไทยสืบเนื่องมาจากวิกฤติทางการเมืองซึ่งเกี่ยวข้องกับปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน การเสนอให้มีการนำระบบการประเมินกฎหมายที่มีประสิทธิภาพเป็นหนึ่งในปัจจัยที่สามารถสร้างภูมิคุ้มกันต่อการทุจริตคอร์รัปชันได้โดยตรง ทั้งนี้ อาจพิจารณาให้รายงานประเมินผลกระทบของกฎหมายเป็นเอกสารที่ต้องใช้ในกระบวนการนิติบัญญัติของรัฐสภาเพื่อให้มีการนำรายงานไปใช้ในทางปฏิบัติ

- (2) *การพัฒนากระบวนการประเมินผลกระทบของกฎหมายมีเป้าหมายที่ชัดเจน ตรวจสอบได้* คณะผู้วิจัยเห็นว่า ในเบื้องต้น ประเทศไทยอาจกำหนดเป้าหมายในการพัฒนากฎหมาย คือ เพื่อให้ประเทศไทยได้รับการจัดลำดับในรายงาน Ease of Doing Business ที่ธนาคารโลกจัดทำขึ้นทุกปี ดังเช่นหลายประเทศที่ได้ศึกษาไว้ในบทที่ 3 ประสบการณ์ในการบังคับใช้ RIA ในประเทศกำลังพัฒนาและประเทศอุตสาหกรรมใหม่ ในรายงานฉบับสมบูรณ์ แม้ดัชนีดังกล่าวจะให้ความสำคัญเฉพาะแก่ความสะดวกรวดเร็วในการประกอบธุรกิจในประเทศเท่านั้น แต่การได้รับการจัดอันดับที่ดีขึ้นย่อมเป็นผลดีต่อทั้งภาพลักษณ์ของประเทศและต่อภาคเอกชนในภาพรวม

- (3) *มีหน่วยงานกลางที่รับผิดชอบในการส่งเสริมติดตามและตรวจสอบการประเมินผลกระทบของกฎหมายโดยเฉพาะ* คณะผู้วิจัยเห็นว่า ประเทศไทยจำเป็นต้องมีหน่วยงานที่มีความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบของกฎหมายโดยเฉพาะ เพื่อที่จะจัดทำคู่มือในการจัดทำรายงานผลกระทบของกฎหมาย กำหนดขั้นตอนในการรับฟังความเห็นของสาธารณะที่เป็นมาตรฐานกลาง ฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานราชการต่าง ๆ ตรวจสอบคุณภาพของรายงาน ตลอดจนกระบวนการในการรับฟังความเห็นว่าเป็นไปตามมาตรฐานขั้นต่ำที่กำหนดไว้

อนึ่ง เนื่องจากหน่วยงานที่ทำหน้าที่ดังกล่าวต้องมีความเชี่ยวชาญในการทำ RIA โดยเฉพาะและที่สำคัญจะต้องเป็นหน่วยงานที่มีความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารและส่วนราชการที่มีความประสงค์ที่จะผลักดันกฎหมายรวมทั้งเป็นหน่วยงานที่ได้รับความไว้วางใจจากสาธารณชนว่ามีความเป็นมืออาชีพอีกด้วย หน่วยงานกลางที่รับผิดชอบเรื่องการทำกับ ติดตาม ตรวจสอบ RIA อาจเลือกวิธีการในการว่าจ้างสถาบันหรือองค์กรภายนอกที่มีองค์ความรู้ให้ดำเนินการแทนได้