

การประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายกับนโยบายของรัฐบาล

ฉัตรสมน พฤตภิณูญ*

บทคัดย่อ

การนำหลักการประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายไปประยุกต์ใช้ยังมีผลดีต่อภาพลักษณ์ของการเป็น “รัฐบาลที่ดี” ตามหลักการประชาธิปไตยด้วย ทั้งยังสนับสนุนการปกครองตามหลักนิติธรรมภายใต้กฎหมายที่ได้สัดส่วนและเป็นธรรม กรอบการประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายประกอบด้วยการวิเคราะห์ปัญหาและวัตถุประสงค์ของข้อเสนอให้มีกฎหมาย การอธิบายทางเลือกอื่นเพื่อบรรลุมติประสงค์ที่กำหนด การประเมินผลกระทบที่สำคัญทั้งผลกระทบทางบวกและทางลบ ตลอดจนการประเมินผลที่จะได้รับและต้นทุนต่อผู้บริโภคน ภาคธุรกิจ และกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียอื่น การปรึกษาหารือกับผู้เกี่ยวข้องและผู้มีส่วนได้เสียอื่น ตลอดจนการเสนอแนะทางเลือกที่เหมาะสม และเหตุผลสนับสนุน การประเมินผลกระทบทำให้รัฐบาลเป็นรัฐบาลที่มีความรับผิดชอบ เพราะต้องมีการประเมินต้นทุนและประโยชน์ที่ได้รับของนโยบายอย่างรอบคอบ ซึ่งช่วยให้สามารถกำหนดนโยบายได้อย่างเหมาะสมโดยคำนึงถึงความคุ้มค่าและผลที่จะเกิดขึ้นว่าภาคส่วนใดจะได้ประโยชน์อะไร อย่างไร และภาคส่วนใดจะเสียประโยชน์อะไร อย่างไร การรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียจะช่วยสร้างความชอบธรรม ความเป็นธรรม และความยุติธรรมในสังคม

คำสำคัญ ผลกระทบของกฎหมาย กรอบการประเมินผลกระทบกฎหมาย การประเมินผลกระทบกฎหมาย

* รองศาสตราจารย์ ภาควิชาบริหารงานสาธารณสุข คณะสาธารณสุขศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล

Regulatory Impact Assessment and National Policy

Chardsumon Prutipinyo*

Abstract

Having application guidelines for impact assess is good for the government public image of being a "Good government", according to democratic principles. It also supports ruling by the legal principles under the law of proportionality and fairness. The frame of legislation impact evaluation composes of problem analysis and objectives of the drafted law proposal, describing alternatives to achieve the objectives indicated, and the needs to assess both positive and negative impacts. The evaluation will include costs effectiveness for consumers, businesses and other stakeholders, as well as suggesting other suitable alternatives, and supporting reasons. Impact assessment will bring out a government with accountability, because there must be an assessment of the costs and benefits of the policy carefully. This allows policy formulation process appropriately, with cost-benefit ratio in mind and finding out which sector will be beneficial or not, and how. Listening to the opinions of stakeholders are helpful with creating legitimacy, fairness and justice in society.

Keywords: impact of legislation, frame of legislation impact evaluation, legal impact assessment

* Associate Professor at Department of Public Health Administration, Mahidol University

บทนำ

กฎหมายเป็นกฎเกณฑ์และมาตรการที่ใช้ในการควบคุมสังคม กฎหมายจะทำงานได้ดีเพียงไร ถ้ากฎหมายทำงานได้ดี หมายความว่ามันจะทำให้สถานะของโลกดีขึ้น การทำให้ดีขึ้นหมายถึงสถานะที่โลกมีกฎเกณฑ์แล้วดีขึ้นกว่าการที่ปราศจากกฎเกณฑ์ กฎเกณฑ์ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมระดับบุคคลและองค์กรในลักษณะเชิงบวกในการที่จะแก้ไขปัญหาสังคมและปัญหาเศรษฐกิจ ในระดับพื้นฐานที่สุดของกฎหมายนั้นต้องได้รับการออกแบบมาเพื่อทำงานตามสามขั้นตอนหลักดังนี้ 1) กฎหมายจะดำเนินการซึ่งนำไปสู่การเปลี่ยนแปลง 2) พฤติกรรมของบุคคลหรือองค์กรที่ถูกเป็นเป้าหมายหรือผลกระทบจากกฎหมายซึ่งในที่สุดจะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลง และ 3) ผลลัพธ์ เช่น การเยียวยาในปัญหาพื้นฐานหรือการเปลี่ยนแปลงอื่น ๆ (OECD, 2012: 8) แม้จะออกกฎหมายมาอย่างดี ระดับบุคคลที่ตัวตนประกอบด้วยความสลับซับซ้อนของการแทรกแซงปฏิสัมพันธ์และผลกระทบ ตามที่ระบุไว้แล้วในระดับพื้นฐานที่สุด ความพยายามที่จะเปลี่ยนพฤติกรรมเพื่อผลิตผลลัพธ์ที่ต้องการ หากกฎหมายทำงาน อย่างน้อยก็ช่วยลดปัญหาที่รัฐจะต้องดำเนินงานลงไป (Treasury Board Canada Secretariat, 2009; 4, 19)

ในประเทศไทยยังมีข้อจำกัดในการประเมินกฎหมายว่ามันทำงานดีอย่างไร ทั้งกฎหมายที่มีอยู่แล้วและกฎหมายที่จะเสนอให้ขึ้นใหม่ กลไกสำคัญของมาตรการปรับปรุงคุณภาพของกฎหมายนี้ได้แก่ การประเมินผลกระทบในการออกกฎหมาย การประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายจึงถือเป็นกลไกในการวิเคราะห์นโยบายที่ช่วยให้ผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายสามารถออกแบบ บังคับใช้ และปรับปรุงกฎหมายโดยคำนึงถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างกฎหมายที่จะจัดทำขึ้น และผลกระทบที่เกิดขึ้นจริงของกฎหมายที่มีผลใช้บังคับแล้ว

เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ และคณะ (2558) ได้สำรวจรายงาน RIA จำนวน 46 ฉบับ (ช่วงปี พ.ศ. 2555-2556) ที่หน่วยงานของรัฐต่างๆ จัดทำขึ้นและเสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อประกอบการยกร่างกฎหมายโดยพบว่า มีการจัดทำรายงานแบบ “ขอไปที” และมีลักษณะที่เรียกว่า “tick the box” หรือ “กากบาท” ว่าได้ “ทำแล้ว” เท่านั้น รวมถึงลักษณะของแบบรายงานการใช้ RIA ก็มีเพียงประมาณ 5 หน้า ไม่มีการอธิบาย วิเคราะห์ประเด็นอย่างละเอียด เช่น ในช่องที่ถามว่ามีทางเลือกอื่น นอกจากการออกกฎหมายหรือไม่ หน่วยงานผู้เสนอกฎหมายก็จะตอบเพียงว่า “ไม่มี” เท่านั้น ยิ่งกว่านั้น การประเมินผลกระทบของกฎหมายในประเทศไทยยังจำกัดเฉพาะกฎหมายที่เป็นพระราชบัญญัติเท่านั้น แต่กฎหมายระดับรอง เช่น พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ฯลฯ ที่มีผลกระทบต่อสาธารณชนในวงกว้างยังไม่มีมีการประเมินเหตุผลความจำเป็นและความคุ้มค่า ถึงแม้กฎหมายระดับรองดังกล่าวจะมีผลกระทบในวงกว้างเนื่องจากมีรายละเอียดในการบังคับใช้มากกว่ากฎหมายระดับพระราชบัญญัติ

ที่ผ่านมากระบวนการออกกฎหมายของประเทศไทยยังมีปัญหาเรื่องคุณภาพ เนื่องจากขาดการรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้เสียในการประเมินความจำเป็นและความคุ้มค่าของการออกกฎหมายในประเทศที่พัฒนาแล้ว เช่น ประเทศในกลุ่มองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) ได้กำหนดให้มีการวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมาย หรือ RIA (Regulatory

Impact Analysis) ขึ้นเพื่อ (1) พัฒนาระบบการในการกำหนดกฎกติกาของภาครัฐ และ (2) ปรับปรุงกฎระเบียบของภาครัฐให้มีคุณภาพ

แต่เดิม การประเมินผลกระทบในการออกกฎหมาย (Regulatory Impact Assessment) ถูกใช้ในความหมายที่แคบ กล่าวคือ เป็นเครื่องมือในการวิเคราะห์ต้นทุนที่กฎหมายแต่ละฉบับสร้างขึ้นกับภาครัฐกิจเพื่อประโยชน์ต่อไปในการลดจำนวนของกฎหมายที่สร้างต้นทุนเหล่านั้นลง อันจะเป็นผลดีต่อภาคเอกชนและกระตุ้นให้เกิดการแข่งขัน แต่เมื่อเวลาผ่านไป มีการให้คำจำกัดความและวัตถุประสงค์ของการประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายใหม่ซึ่งกว้างกว่าเดิมมาก ประการที่หนึ่ง การประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายก้าวผ่านการเป็นเครื่องมือในการวิเคราะห์ต้นทุนที่กฎหมายแต่ละฉบับสร้างขึ้น โดยเป็นเครื่องมือในการวิเคราะห์ “ทั้งต้นทุนและผลที่ได้รับ” ข้อความคิดนี้สะท้อนให้เห็นว่า การมีกฎหมายจำนวนมากมิได้หมายความว่ากฎหมายเหล่านั้นไม่ดีไปเสียทั้งหมด แต่ต้องมีการประเมินว่ากฎหมายแต่ละฉบับนั้นสอดคล้องกับเป้าประสงค์ของนโยบายสาธารณะในภาพรวมหรือไม่ ประการที่สอง วัตถุประสงค์ของการประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายเพื่อประเมินว่าผลได้ส่งถึงพฤติกรรมและองค์กรทั้งทางบวกและทางลบมากน้อยเพียงไร หรืออาจเกิดจากมาตรการ หรือกลไกที่กำหนดหรือจะกำหนดไว้ในกฎหมาย เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนทั้งสามด้าน ได้แก่ ด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม คำจำกัดความและขอบเขตของการประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายชี้ให้เห็นว่า การปฏิรูปกฎหมาย จาก “การมีกฎหมายน้อยๆ”(Deregulation) เป็น “การมีกฎหมายที่ดีขึ้นกว่าที่เป็นอยู่” (Better Regulation)

กฎหมายที่นำมาประเมินนั้นต้องพิจารณาว่าผลประโยชน์จะตกแก่บุคคลและองค์กร โดยกฎหมายเริ่มต้นจากสถาบันที่มีหน้าที่ควบคุมหรือกำกับดูแล ขั้นตอนจะเริ่มจาก A จนถึงสิ้นสุดที่ G ดังต่อไปนี้

ขั้นตอน A: สถาบันที่กำกับดูแล การตัดสินใจการกำกับดูแลและการกระทำที่ออกมาจากรัฐบาลไม่ว่าจะเป็นรัฐสภาหรือกระทรวงหรือหน่วยงานอื่น ๆ เช่น สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กรมควบคุมโรค สำนักงานคณะกรรมการควบคุมเครื่องสำอางค์ แพทยสภา เป็นต้น

ขั้นตอน B: นโยบายที่กำกับดูแล ซึ่งนโยบายนี้ได้ส่งผลกระทบต่อผู้ประกอบการ เช่น นโยบายควบคุมเครื่องสำอางค์ สถานที่ปลอดควันบุหรี่ มาตรฐานการรักษาผู้ป่วย เป็นต้น

ขั้นตอน C: กฎระเบียบที่มีผลกระทบต่อพฤติกรรม เช่น การใส่หมวกกันน็อค พฤติกรรมไม่สูบบุหรี่ในที่สาธารณะ การห้ามขับรถเร็วเพื่อป้องกันอุบัติเหตุ กฎเกณฑ์นี้ทำให้เกิดพฤติกรรมที่แตกต่างกันไปหรือคล้ายกันในบุคคลหรือองค์กร

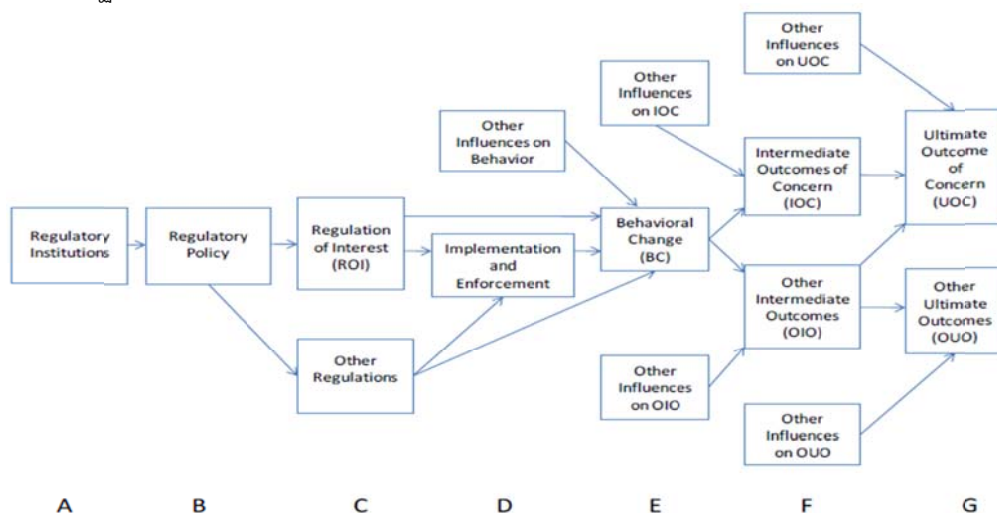
ขั้นตอน D: การดำเนินงาน ซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบขึ้นกลางคือประชาชนเชื่อกฎหมาย

ขั้นตอนที่ E: การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม ผลแรกของกฎระเบียบที่ควรจะเป็นในพฤติกรรมของบุคคลหรือองค์กรที่จะกำหนดเป้าหมาย เช่น การสวมหมวกกันน็อค การขับรถโดยไม่ดื่มเครื่องสำอางค์ ไม่ขับรถเร็วกว่ากำหนด แต่บางครั้งพฤติกรรมจะไม่เปลี่ยนตามกฎหมายที่ตั้งใจไว้อย่างใดอย่างหนึ่ง หรือความหลากหลายของอิทธิพลที่มีผลต่อพฤติกรรมเกินกว่ากฎระเบียบ

และการดำเนินงานใด ๆ ตัวอย่างเช่นแม้จะมีการจำกัดความเร็วที่ต่ำกว่า แต่มีการคุ้ยโทรศัพท์ระหว่างขับรถ จำนวนการเกิดอุบัติเหตุอาจยังคงอยู่

ขั้นตอน F: ผลระดับกลาง (intermediate outcomes) ผลลัพธ์ที่ทำตามได้สัมพันธ์กับการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม เช่น การขับรถเร็วกว่ากฎหมายกำหนด ผลมักจะเป็นผลระดับกลางที่นำไปสู่ผลลัพธ์อื่น ๆ ได้แก่ ความกังวลในค่าใช้จ่ายหรือผลข้างเคียงต่างๆ

ขั้นตอนที่ G: ผลลัพธ์ที่ดีที่สุด (Ultimate outcomes) หมายถึงวิธีการแก้ปัญหาหรือลดลงในปัญหาหลักตามกฎหมายทุกประการ ผลในที่สุดของความกังวลอาจจะมีการปรับปรุงสุขภาพของประชาชนความปลอดภัย คุณภาพสิ่งแวดล้อม การรักษาความปลอดภัยในประเทศหรือการแข่งขันทางเศรษฐกิจ



ภาพ การวิเคราะห์กฎหมายและผลกระทบ
ที่มา OECD (2012)

แนวคิดการประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายนี้ได้กลายมาเป็นส่วนสำคัญของกระบวนการปฏิรูประบบบริหารจัดการและธรรมาภิบาลภาครัฐ เนื่องจากการเรียกร้องให้ต้องมีการประเมินผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการออกกฎหมาย ทำให้การประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายกลายเป็นเครื่องมือสำคัญที่ทำให้กระบวนการตัดสินใจในทางนโยบายเกี่ยวกับกฎหมายวางอยู่บนพื้นฐานของเหตุผลที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้น อันเป็นการสนับสนุนหลักการสำคัญของระบบธรรมาภิบาล โดยทำให้การตัดสินใจทางนโยบายในแต่ละเรื่องต้องเป็นไปอย่างโปร่งใสและรับผิดชอบ

บทความนี้ศึกษาถึงหลักการและแนวปฏิบัติของการประเมินผลกระทบในการออกกฎหมาย คำว่า “กฎหมายที่ดี” นั้นหมายถึงกฎหมายที่มีทั้งประสิทธิภาพ (Effective) และประสิทธิผล (Efficient) ในความหมายที่ว่ากฎหมายนั้นสามารถบรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่วางไว้ได้สมบูรณ์โดยสร้างต้นทุนน้อยที่สุด ทั้งต้นทุนการตราและการบังคับใช้กฎหมายของภาครัฐ และต้นทุนในการปฏิบัติตามกฎหมายของประชาชน ความต้องการทั้งสองประการนี้ทำให้มีการ

ประเมินผลกระทบทั้งทางบวกและทางลบของกฎหมายอย่างเป็นระบบ การประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายจึงเป็นวิธีดำเนินการเพื่อประเมินต้นทุนและผลที่ได้รับของกฎหมายนั้น และเพื่อรายงานให้ผู้มีอำนาจตัดสินใจได้ทราบถึงผลอันอาจเกิดขึ้นจากมาตรการหรือกลไกที่กำหนดไว้ในกฎหมาย

อย่างไรก็ดี คำจำกัดความของ “การประเมินผลกระทบในการออกกฎหมาย” และ “การออกกฎหมาย” ของแต่ละที่นั้นแตกต่างกัน

ประเทศสหราชอาณาจักร ให้คำจำกัดความการประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายว่า หมายถึง “เครื่องมือที่ให้ข้อมูลประกอบการตัดสินใจ เป็นการประเมินผลกระทบด้านต้นทุน ผลที่จะได้รับ และความเสี่ยงของนโยบายที่เป็นทางเลือก” ประเทศในกลุ่ม OECD ซึ่งเป็นผู้นำการพัฒนาแนวปฏิบัติที่ดีในการประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายอันเป็นส่วนหนึ่งของโครงการปฏิรูปกฎหมายให้คำจำกัดความ “การออกกฎหมาย” ไว้อย่างกว้างว่าหมายถึง “การที่รัฐบาลออกข้อกำหนดต่าง ๆ เพื่อใช้บังคับกับผู้ประกอบการและประชาชน” ดังนั้น การประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายของ OECD จึงใช้บังคับกับบรรดามาตรการต่าง ๆ ของรัฐบาลที่มีผลกระทบต่อประชาชนด้วย และด้วยคำจำกัดความอย่างกว้างนี้เองทำให้การประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายของ OECD เป็นที่รู้จักในฐานะที่เป็นเครื่องมือวิเคราะห์นโยบายสาธารณะมากกว่าที่จะเป็นเครื่องมือที่ใช้ประกอบการตัดสินใจเลือกนโยบายที่เหมาะสมที่สุด (Kirkpatrick C, Parker D, Elgar E, 2007)

การประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายนี้ขยายไปถึงการประเมิน “ผลลัพธ์” ที่เกิดขึ้นจากกฎหมายและ “กลไก” ของกฎหมายด้วย เนื่องจากการกำหนดให้ต้องมีการให้เหตุผลประกอบการตัดสินใจทำให้ต้องมีการประเมินผลลัพธ์ (ที่คาดว่าจะเกิดหรือที่เกิดขึ้นแล้ว) ของกฎหมายกับเป้าหมายในการออกกฎหมายนั้น และการประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายทำให้ต้องมีการประเมินกลไกของกฎหมายตามหลักธรรมาภิบาลด้วย โดยกลไกของกฎหมายต้องได้สัดส่วน (เหมาะสมกับปัญหาที่เกิดขึ้น) ตรงประเด็น กำหนดผู้รับผิดชอบทั้งด้านการบังคับใช้และผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นอย่างชัดเจน และต้องมีกระบวนการตัดสินใจที่โปร่งใส

สำหรับวัตถุประสงค์ของการประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายนั้น สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินของสหราชอาณาจักรให้ความหมายว่า ได้แก่การอธิบายวัตถุประสงค์ในการเสนอกฎหมาย ความเสี่ยงของข้อเสนอดังกล่าว และทางเลือกอื่นในการบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนด ในการดำเนินการเช่นนั้น ต้องมีการประเมินต้นทุนและผลที่คาดว่าจะได้รับของทางเลือกอื่นและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องเป็นต้นว่าหน่วยงานของรัฐและผู้ประกอบธุรกิจขนาดเล็ก กฎหมายที่เสนอต้องมีความโปร่งใส และทำอย่างไรให้กฎหมายบังคับใช้ได้อย่างมั่นคง (Kirkpatrick C, Parker D, Elgar, 2007) ดังนั้น การประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายอย่างเหมาะสมจึงต้องมีการประเมินผลกระทบที่เกิดขึ้นหรืออาจเกิดขึ้นจากกฎหมายนั้นอย่างเป็นระบบ และต้องสื่อสารข้อมูลนี้ต่อผู้มีอำนาจตัดสินใจในทางนโยบาย ต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเพื่อประโยชน์ในการจำแนกและคำนวณประโยชน์ที่จะได้รับและต้นทุน

การประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายนี้ยังช่วยให้รัฐบาลเป็นรัฐบาลที่มีความรับผิดชอบด้วย เนื่องจากรัฐบาลต้องเปิดเผยข้อมูลที่ใช้เป็นพื้นฐานในการตัดสินใจ และต้องแสดงให้เห็นว่ากฎหมายนั้นมีผลกระทบต่อสังคมอย่างไรบ้าง ผลการประเมินจะช่วยให้มีการปรับปรุงกฎหมายให้เหมาะสมยิ่งขึ้นและทำให้กฎหมายสอดคล้องกับความต้องการของทั้งผู้ผลิตและผู้บริโภค อย่างไรก็ตาม มีข้อที่ต้องตระหนักว่า แม้การประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายจะได้กระทำอย่างรอบคอบแล้วก็ตาม แต่ผลการประเมินมิใช่ผลการตัดสินใจ แต่จะช่วยให้การอภิปรายถกเถียงในเรื่องนั้นเป็นไปอย่างมีเหตุผลหรือมีคุณภาพมากขึ้น อันจะทำให้การตัดสินใจในท้ายที่สุดเป็นไปอย่างสมเหตุสมผลมากขึ้น ดังเช่นที่จากที่เคยแสดงความเห็นไว้ว่า “องค์ประกอบสำคัญที่สุดในการตัดสินใจของรัฐบาลมิใช่การคำนวณที่ถูกต้อง แต่เป็นการถามคำถามที่ถูกต้อง การทำความเข้าใจผลกระทบในภาวะปัจจุบันของโลก และการสำรวจความเป็นไปได้ในทุกทาง” (Jacobs S, 2004) โดยทั่วไป กรอบการประเมินผลกระทบในการออกกฎหมาย (Kirkpatrick C et al, 2007; OECD 2002; Viscusi, WK,1996) ได้แก่

- การวิเคราะห์ปัญหาและวัตถุประสงค์ของข้อเสนอให้มีกฎหมาย
- การอธิบายทางเลือกอื่น (ทั้งทางเลือกที่เกี่ยวข้องและไม่เกี่ยวข้องกับกฎหมาย) เพื่อบรรลุมุ่งวัตถุประสงค์ที่กำหนด
- การประเมินผลกระทบที่สำคัญทั้งผลกระทบทางบวกและทางลบ ตลอดจนการประเมินผลที่จะได้รับและต้นทุนต่อผู้บริโภค ภาคธุรกิจ และกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียอื่น
- การปรึกษารื้อกับผู้เกี่ยวข้องและผู้มีส่วนได้เสียอื่น
- การเสนอแนะทางเลือกที่เหมาะสม และเหตุผลสนับสนุน

กรอบการประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายข้างต้น แม้จะเป็นหลักการพื้นฐานของกระบวนการประเมินผลกระทบในการออกกฎหมาย แต่ไม่ใช่ว่าทุกประเทศ ต้องดำเนินการตามกรอบนั้นทุกเรื่อง แต่ละประเทศควรนำกรอบการประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายดังกล่าวเป็น “แนวทาง” การพัฒนาระบบการประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายของตนโดยคำนึงถึงความต้องการและข้อจำกัดของตน สำหรับกระบวนการนำกรอบการประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายไปประยุกต์ใช้อย่างสอดคล้องกับความต้องการและข้อจำกัดของแต่ละประเทศนั้น ดังนี้

1. ต้องมีการพัฒนาทักษะการประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายภายในหน่วยงานของภาครัฐ รวมทั้งทักษะในการแจกแจงและการประเมินค่าต้นทุนและผลที่จะได้รับ แต่โดยทั่วไปแล้ว ต้นทุนและผลที่ได้รับในเชิงปริมาณรวมทั้งสิ่งที่จับต้องได้จะมีผลต่อการประเมินอย่างมาก ดังนั้น จึงอาจลดความเข้มข้นของการประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายลงเหลือเฉพาะการประเมินต้นทุนและผลที่จะได้รับที่สามารถนำมาพิจารณาได้ทางเศรษฐกิจเท่านั้น หรืออาจกำหนดให้พิจารณาเพียงทางเลือกที่ถูกที่สุดที่จะทำให้ข้อเสนอแนะบรรลุปเป้าหมายได้ (พิจารณาเฉพาะต้นทุนและประสิทธิภาพเท่านั้น) โดยไม่ต้องคำนึงถึงผลที่จะได้รับ แต่การลดความเข้มข้นในการประเมินลงก็เสี่ยงที่จะทำให้เกิดการละเลยความสำคัญของผลที่จะได้รับจากกฎหมายที่แตกต่างกัน

2. การประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายทำให้ต้องมีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องเพื่อให้ได้ข้อมูลที่รอบด้านมาประกอบการพิจารณาถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย นอกจากนี้ การประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายเกิดขึ้นได้ในหลายขั้นตอนในกระบวนการออกกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นก่อนการเสนอให้มีกฎหมาย การยกร่างกฎหมาย หรือการพิจารณากฎหมายของรัฐสภา การรับฟังความคิดเห็นที่เหมาะสมควรต้องกระทำอย่างรอบคอบตั้งแต่แรกโดยวิเคราะห์กลุ่มผู้ที่จะรับฟังให้ชัดเจนโดยคำนึงถึงผู้ได้รับผลกระทบทางเศรษฐกิจ สังคม หรือสิ่งแวดล้อมจากกฎหมายนั้น และกำหนดวิธีรับฟังความคิดเห็นให้เหมาะสมกับกลุ่มเป้าหมาย และที่สำคัญ การประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายที่ต้องมีการรับฟังความคิดเห็นนั้นต้องทำทุกเรื่องไม่ควรให้เป็นดุลพินิจของฝ่ายการเมือง

3. การประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายต้องทำกันอย่างจริงจัง และเคร่งครัด การดำเนินการดังกล่าวจึงต้องการแรงสนับสนุนที่ชัดเจนและจริงจังจากรัฐบาล นอกจากนี้ เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์เช่นว่านี้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมองค์กรอย่างจริงจังเพื่อพัฒนาการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของประชาชน และถือเป็นกระบวนการหนึ่งของการปฏิรูประบบราชการ

4. การประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายอาจต้องเผชิญกับการต่อต้านของกลุ่มผู้เสียประโยชน์ ในทางปฏิบัติ การกำหนดนโยบายของกฎหมายมักถูกรอบงำโดยกลุ่มผลประโยชน์บางกลุ่ม ในเชิงเศรษฐศาสตร์สามารถอธิบายได้ว่าทุนจะไหลไปยังที่ที่มีผลตอบแทนสูงสุด และโดยการกำหนดนโยบายของกฎหมายจะนำมาซึ่งการผลักดันให้มีกฎหมายและการกำหนดเนื้อหาสาระของกฎหมาย ทุนของกลุ่มผลประโยชน์จึงไหลไปที่ผู้เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับกฎหมาย ดังนั้น รัฐสภาหรือรัฐบาลจึงมักจะเสนอกฎหมายที่เป็นประโยชน์ต่อกลุ่มผลประโยชน์ที่สนับสนุนตนอยู่ ทางปฏิบัติดังกล่าวจึงตรงข้ามกับการประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายที่มุ่งเน้นการหาข้อเท็จจริงเพื่อประกอบการพิจารณาของผู้มีอำนาจเพื่อให้ตัดสินใจอย่างสมเหตุสมผล อีกทั้งการประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายเป็นการสกัดกั้นการครอบงำกระบวนการออกกฎหมาย กำหนดให้มีการรับฟังความคิดเห็นอย่างกว้างขวาง และต้องมีการจำแนกและประเมินต้นทุนและผลที่จะได้รับจากกฎหมายอย่างชัดเจน อันจะทำให้กระบวนการออกกฎหมายมีความโปร่งใสและเชื่อถือได้ และทำลายการครอบงำของกลุ่มผลประโยชน์

การประเมินคุณภาพของการประเมินผลกระทบในการออกกฎหมาย

การนำการประเมินคุณภาพของการประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายไปใช้ถือเป็นการสนับสนุนแนวคิด “การมีกฎหมายที่ดีขึ้นกว่าที่เป็นอยู่” หากมีการนำผลการประเมินคุณภาพไปปรับปรุงข้อเสนอให้มีกฎหมายในอนาคต นอกจากนี้ หากผู้เกี่ยวข้องภายนอกได้มีโอกาสเข้าถึงผลการประเมินคุณภาพ ผู้มีอำนาจกำหนดนโยบายอาจได้รับความเชื่อถือมากขึ้นด้วย OECD ได้ให้คำจำกัดความของ “กฎหมายที่มีคุณภาพ” ไว้ว่าหมายถึง กฎหมายที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ที่กำหนด

ดังนั้น การประเมินคุณภาพของการประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายจึงมีเป้าหมายเพื่อนำผลการประเมินไปปรับปรุงประสิทธิภาพและประสิทธิผลของระบบการประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายในแง่การกำหนดวัตถุประสงค์เชิงนโยบายของกฎหมาย เนื่องจากวัตถุประสงค์เชิงนโยบายเหล่านี้เกิดขึ้นในหลายระดับ ในความหมายอย่างแคบ วัตถุประสงค์เชิงนโยบายจะพิจารณาจากกลไกหรือมาตรการที่ช่วยให้กฎหมาย “ดีขึ้น” แต่ในความหมายอย่างกว้าง วัตถุประสงค์เชิงนโยบายอาจพิจารณาจากความเติบโตทางเศรษฐกิจ ความยั่งยืนของสิ่งแวดล้อม หรือความยุติธรรมในสังคม ด้วยเหตุผลนี้ การประเมินคุณภาพจึงอาจทำได้ในหลายระดับ กล่าวคือ

1. การประเมินความครบถ้วนของขั้นตอน เป็นการประเมินว่ารายงานผลการประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายที่จัดทำขึ้นเป็นไปตามกระบวนการและขั้นตอนที่กำหนดไว้หรือไม่
2. การประเมินผลผลิต เป็นการประเมินเชิงคุณภาพว่าการวิเคราะห์ต่าง ๆ ดำเนินการอย่างมีคุณภาพหรือไม่
3. การประเมินผลลัพธ์ เป็นการประเมินว่าผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจริงของกฎหมายสอดคล้องกับผลลัพธ์ตามรายงานผลการประเมินผลกระทบในการออกกฎหมาย หรือไม่
4. การประเมินผลกระทบ เป็นการประเมินผลกระทบของกฎหมายเมื่อพิจารณาจากเป้าหมายทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมที่กำหนด

ในทางปฏิบัติ เป็นการยากที่จะกำหนดตัวชี้วัดด้านคุณภาพสำหรับการประเมินคุณภาพแต่ละระดับ รวมทั้งความชัดเจนของการประเมินคุณภาพแต่ละระดับ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การประเมินผลลัพธ์และผลกระทบ การประเมินส่วนใหญ่จึงเป็นการประเมินความครบถ้วนของขั้นตอนและผลผลิต

แม้การนำหลักการประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายไปใช้จะแตกต่างกันไปในหลายต่อหลายประเทศ แต่จากการศึกษาของ OECD พบว่ามีลักษณะร่วมกันหลายประการ ดังปรากฏตามกล่องที่ 1

กล่องที่ 1 ลักษณะร่วมกันของการประเมินผลกระทบในการออกกฎหมาย

1. มีการกำหนดว่าปัญหาคืออะไร รัฐควรเข้าไปจัดการกับปัญหานั้นหรือไม่?
2. มีการพิจารณาทางเลือกอื่นในการแก้ไขปัญหาที่ ทางเลือกเหล่านี้รวมทั้งวิธีการที่แตกต่าง เช่น การใช้แรงจูงใจทางเศรษฐศาสตร์ หรือความสมัครใจ
3. มีการพิจารณาผลกระทบของแต่ละทางเลือก รวมทั้งผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการใช้แต่ละทางเลือกนั้น ผลสุทธิของผลกระทบควรพิจารณาในทางกว้าง กล่าวโดยทั่วไป กฎหมายหรือการลงทุนในหลายกรณีอาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่จะต้องคำนึงถึง
4. มีการประเมินผลที่จะได้รับละต้นทุนของแต่ละทางเลือก ประโยชน์ที่ได้รับควรระบุชัดเจน รวมทั้งประโยชน์ในเชิงกฎหมายถ้าทำได้ ต้นทุนควรเป็นต้นทุนที่อาจเกิดขึ้นจริง ไม่ใช่เพียงค่าใช้จ่ายทั่วไป
5. มีการประเมินผลกระทบทางเศรษฐกิจอื่น รวมทั้งผลกระทบต่อการแข่งขัน ธุรกิจขนาดเล็ก

การค้ำระหว่างประเทศ

6. มีการกำหนดตัวผู้ได้รับประโยชน์และเสียประโยชน์ ได้แก่ผู้ได้รับประโยชน์และเสียประโยชน์จากแต่ละทางเลือก และถ้าเป็นไปได้ สิ่งที่ได้รับหรือความเสียหายที่เกิดขึ้น

7. มีการสื่อสารกับประชาชนผู้มีส่วนได้เสีย รวมทั้งมีการดำเนินการต่อไปด้วย คือ การแสดงให้เห็นถึงความตั้งใจที่จะออกกฎหมาย ต้นทุนในการบังคับการและปฏิบัติตามกฎหมายและข้อมูลอื่นที่จำเป็น การเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับข้อเสนอให้มีกฎหมายและข้อมูลที่สนับสนุนข้อเสนอนั้น และการพิจารณาและการแสดงความคิดเห็นตอบความเห็นของประชาชน

8. มีการเสนอทางเลือกที่เหมาะสมที่สุด รวมทั้งข้อมูลสนับสนุน

9. มีการกำหนดแผนการวิเคราะห์ผลลัพธ์ที่จะเกิดขึ้นอย่างชัดเจน เป็นเรื่องสำคัญที่จะกำหนดตัวชี้วัดประสิทธิผลในการปฏิบัติอย่างชัดเจน การวางแผนเป็นเรื่องจำเป็นในการดำเนินการดังกล่าว

ที่มา Kirkpatrick C, Parker D, Elgar E, 2007

การประเมินผลผลิตมุ่งที่จะแสดงให้เห็นถึงความแตกต่างที่เกิดจากการประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายในแง่คุณภาพของกลไกตามกฎหมาย วิธีการที่มักจะใช้ในการประเมินผลผลิตของการประเมินผลกระทบในการออกกฎหมาย ได้แก่ การรวบรวมสถิติว่ามีการปรับปรุงหรือยกเลิกข้อเสนอให้มีกฎหมายมากน้อยเพียงใดภายหลังจากที่ได้มีการประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายดังกล่าวแล้ว อย่างไรก็ตาม วิธีการประเมินแบบนี้ไม่สามารถตอบคำถามได้ว่าการปรับปรุงหรือยกเลิกข้อเสนอให้มีกฎหมายดังกล่าวเป็นผลมาจากการประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายโดยตรงหรือไม่ นอกจากนี้ หากมีการถอนข้อเสนอให้มีกฎหมายโดยไม่สอดคล้องกับผลการประเมินผลกระทบในการออกกฎหมาย วิธีการประเมินแบบนี้ก็ไม่สามารถอธิบายเหตุผลได้

อีกวิธีหนึ่งที่ใช้ในการประเมินผลผลิตของการประเมินผลกระทบในการออกกฎหมาย ได้แก่ การประเมินกระบวนการประเมินผลกระทบในการออกกฎหมาย โดยมุ่งพิจารณาว่าผลการประเมินทำให้ข้อเสนอให้มีกฎหมายเปลี่ยนแปลงไปอย่างไร วิธีนี้มีประโยชน์ในการทบทวนการดำเนินการตามข้อเสนอแนะที่ได้จากการรับฟังความคิดเห็น และการตัดสินใจภายในฝ่ายบริหาร อย่างไรก็ตาม วิธีนี้ค่อนข้างที่จะมีข้อจำกัดอยู่มาก เนื่องจากขึ้นอยู่กับความตั้งใจของผู้บริหารของหน่วยงานของรัฐ ผู้บริหารจึงมีภาระที่จะต้องดำเนินการอย่างโปร่งใสและต้องตัดสินใจอย่างมีเหตุผลและเป็นธรรม แต่ก็ยากที่ผู้ประเมินภายนอกจะได้ข้อมูลมาประเมินด้วย (ปรกรณ์ นิลประพันธ์ 2555, มิถุนายน)

ในการประเมินผลผลิตของการประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายนั้นอาจต้องทดสอบว่า “การประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายมีผลต่อวัฒนธรรมองค์กรและกระบวนการออกกฎหมายมากน้อยแค่ไหนเพียงไร มีความเข้าใจประโยชน์ของการประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายอย่างไร มีการใช้การประเมินความจำเป็นในการตรากฎหมายในเชิงรุกมากกว่าเชิงรับหรือไม่” การทดสอบแบบนี้ค่อนข้างที่จะเป็นการประเมินในเชิงคุณภาพที่อาจทำให้เกิดความสับสน

ขึ้นได้ อย่างไรก็ตาม การทดสอบแบบนี้มีข้อดีมากกว่าการประเมินเพียงว่าการประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายบรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้หรือไม่ (ปรกรณ์ นิลประพันธ์ 2555, มิถุนายน)

ส่วนการประเมินผลลัพธ์และการประเมินผลกระทบนั้น หากพิจารณาในแง่เป้าหมายของกระบวนการปฏิรูปกฎหมาย ปรากฏว่าการประเมินทั้งสองระดับเกี่ยวเนื่องกันมากทางด้านปัจจัยในการออกกฎหมายและผลที่ได้รับ วิธีการประเมินทั้งสองแบบนี้ยุ่งยากมากกว่าการประเมินความครบถ้วนของขั้นตอนและการประเมินผลผลิตตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ความยุ่งยากอยู่ที่การกำหนดเกณฑ์การประเมิน และการพิจารณาว่าการประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงข้อเสนอให้มีกฎหมายมาน้อยเพียงใด

ความยากในการประเมินนั้นจะยิ่งชัดเจนมากขึ้น ในกรณีที่ต้องพิจารณาว่าผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นมีผลกระทบต่อพัฒนาอย่งยั่งยืนมาน้อยเพียงใด

ประเทศในกลุ่ม OECD วางเกณฑ์การประเมินว่า การปฏิรูปกฎหมายต้องมีส่วนเพิ่มความสามารถทางเศรษฐกิจอย่างชัดเจน โดยสมาชิก OECD หลายประเทศ เช่น แคนาดา สหรัฐอเมริกา และสหราชอาณาจักร กำหนดให้พิจารณาจากการเพิ่มศักยภาพในการผลิตและความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจภายในระยะเวลาที่กำหนด โดยที่ประเทศเหล่านี้มีความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างมั่นคง OECD จึงสรุปว่า “ประเทศที่มีนโยบายเกี่ยวกับกฎหมายที่ชัดเจนและเป็นระบบจะส่งผลให้เกิดการพัฒนาอย่างรวดเร็วและยั่งยืนกว่าประเทศที่ไม่มีความชัดเจนในเรื่องดังกล่าว อีกทั้งการมีแผนการดำเนินการที่แน่นอนชัดเจนและประเมินได้ จะยังทำให้การปฏิรูปกฎหมายมีความก้าวหน้า” รายงานของธนาคารโลกเป็นจำนวนมากที่ยืนยันความสัมพันธ์ระหว่างการปฏิรูปกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผลที่เกิดขึ้นต่อผู้ประกอบการกับความสามารถทางเศรษฐกิจ

สำหรับการประเมินความครบถ้วนของขั้นตอนการประเมินกฎหมายนั้น โดยทั่วไปจะประเมินจากรายการที่กำหนดไว้ในรอบการประเมินผลกระทบในการออกกฎหมาย เช่น รายการประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ อาจดำเนินการรอบการประเมินของ OECD ในกล่องที่ 2

กล่องที่ 2 รายการประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายผลิตภัณฑ์ยาสูบ

1. มีการระบุปัญหาที่แท้จริงของกฎหมายทั้งสองแล้วหรือไม่?
2. การเข้าแทรกแซงของรัฐและกระทรวงสาธารณสุขเหมาะสมหรือไม่?
3. การออกกฎหมายเป็นวิธีการที่ดีที่สุดในการแทรกแซงของรัฐและกระทรวงสาธารณสุขหรือไม่?
4. รัฐและกระทรวงสาธารณสุขมีอำนาจในการออกกฎหมายนั้นหรือไม่?
5. หน่วยงานระดับใดที่ควรกำหนดให้เป็นผู้มีอำนาจดำเนินการ?
6. ประโยชน์ที่จะได้รับการออกกฎหมายนั้นเหมาะสมกับต้นทุนในการออกกฎหมายและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายหรือไม่?
7. ผลกระทบที่เกิดจากกฎหมายนั้นมีต่อสังคม มีความโปร่งใสหรือไม่?

8. เนื้อหาสาระของกฎหมายมีความชัดเจน สอดคล้องกับกฎหมายอื่น เข้าใจง่าย และเข้าถึงได้โดยผู้ใช้กฎหมายและประชาชนหรือไม่?
 9. กลุ่มผู้มีส่วนได้เสียต่าง ๆ มีโอกาสแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับกฎหมายนั้นหรือไม่?
 10. มีมาตรการที่จะทำให้การบังคับใช้และการปฏิบัติตามกฎหมายนั้นประสบความสำเร็จ
- ที่มา ดัดแปลงจาก Kirkpatrick C, Parker D, Elgar E, 2007

การประเมินให้ความสำคัญกับ “ความจำเป็นในการออกกฎหมาย” และการประเมิน “ความคุ้มค่าของกฎหมายเมื่อเทียบกับทางเลือกอื่นๆ” ซึ่งให้ความสำคัญกับกระบวนการเปิดให้ผู้มีส่วนได้เสียร่วมแสดงความคิดเห็นเพื่อลดผลกระทบจากการบังคับใช้กฎหมายต่อกลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย (ปรกรณ์ นิลประพันธ์ 2555, มิถุนายน) มีรายการคำถามประเมินกฎหมายควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบซึ่งประยุกต์มาจากสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินของสหราชอาณาจักร มีดังนี้

กล่องที่ 3: รายการคำถามการประเมินระดับกระทรวง

1. การประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายควบคุมยาสูบทำขึ้นภายในระยะเวลาที่เหมาะสมหรือไม่?
 - กำหนดวัตถุประสงค์ของกฎหมายนั้นชัดเจนหรือไม่?
 - วางแผนการประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายสอดคล้องกับความเป็นจริงหรือไม่?
 - คำนึงถึงความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นในการประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายหรือไม่?
 - พิจารณาทางเลือกอื่นหรือไม่?
 - ทางเลือกอื่นที่นอกเหนือจากการออกกฎหมายมีอะไรบ้าง?
 - มีทางเลือกในการออกกฎหมายอื่นหรือไม่?
2. กระทรวงเปิดให้มีการรับฟังความคิดเห็นอย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่?
 - ใช้เทคนิคการรับฟังความคิดเห็นที่เหมาะสมหรือไม่?
 - ให้ข้อมูลเกี่ยวกับผลกระทบที่เกิดขึ้นจากกฎหมายชัดเจนหรือไม่?
 - รับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียครบถ้วนทุกกลุ่มหรือไม่?
 - พิจารณาผลกระทบที่มีต่อธุรกิจขนาดเล็กหรือไม่?
 - มีการผลการรับฟังความคิดเห็นไปประกอบการจัดทำกฎหมายหรือไม่?
3. การประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายมีการประเมินต้นทุนครบถ้วนหรือไม่?
 - มีการนำต้นทุนดำเนินการและนโยบายมาพิจารณาหรือไม่?
 - มีการจำแนกผู้ที่ต้องรับภาระต้นทุนแล้วหรือไม่?
 - มีการพิจารณาต้นทุนของธุรกิจขนาดเล็กแล้วหรือไม่?
 - มีการพิจารณาสิ่งนี้อาจกลายเป็นต้นทุนแล้วหรือไม่?
 - มีการประเมินต้นทุนของทางเลือกอื่นแล้วหรือไม่?
4. มีการประเมินประโยชน์ที่จะได้รับตามความเป็นจริงหรือไม่?

จำแนกผู้ที่อาจได้รับประโยชน์หรือไม่?

ประโยชน์ที่จะได้รับนั้นเป็นไปตามความเป็นจริงและเกี่ยวข้องกับกฎหมายหรือไม่?

ประโยชน์ที่จะได้รับตรงไปตรงมาหรือไม่?

5. มีการประเมินผลการปฏิบัติตามกฎหมายตามความเป็นจริงหรือไม่?

มีการนำปัจจัยที่อาจทำให้ไม่มีการปฏิบัติตามกฎหมายมาพิจารณาหรือไม่?

ประเมินระดับของการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือไม่?

มีการพิจารณาแนวทางในการส่งเสริมการปฏิบัติตามกฎหมายหรือไม่?

6. มีการติดตามและประเมินค่ากฎหมายนั้นอย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่?

การประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายมีการกำหนดกระบวนการติดตามและประเมินค่าว่ากฎหมายนั้นบรรลุวัตถุประสงค์หรือไม่?

ที่มา ดัดแปลงจาก Kirkpatrick C, Parker D, Elgar E, 2007

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

การเปลี่ยนแปลงอย่างสำคัญเกี่ยวกับบทบาทของรัฐจะทำให้เกิดทัศนคติใหม่ในการกำหนดนโยบายสาธารณะโดยมุ่งเน้นการปรับปรุงคุณภาพของกฎหมายและทำให้การปกครองมีความโปร่งใสและรับผิดชอบมากขึ้น การประเมินผลกระทบในการออกกฎหมาย จึงถือเป็นแก่นในการมุ่งไปสู่นโยบายและการปกครองที่ “ดีขึ้น” ยิ่งกว่านั้น การกำหนดให้ผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายต้องมีหลักฐานที่แสดงให้เห็นถึงผลกระทบของข้อเสนอให้มีกฎหมายยังทำให้การกำหนดนโยบายวางอยู่บนพื้นฐานข้อมูลที่ครบถ้วนรอบด้าน อันเป็นการปรับปรุงประสิทธิภาพและประสิทธิผลของนโยบายเกี่ยวกับกฎหมาย

การประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายถือเป็นส่วนสำคัญของนโยบาย “ธรรมาภิบาลที่ดี” โดยมุ่งการปรับปรุงคุณภาพของกฎหมายและการทำให้การบริหารจัดการภาครัฐมีความโปร่งใสตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนและรับผิดชอบต่อมากขึ้น

การนำหลักการประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายไปประยุกต์ใช้ยังมีผลดีต่อภาพลักษณ์ของการเป็น “รัฐบาลที่ดี” ตามหลักการประชาธิปไตยด้วย ทั้งยังสนับสนุนการปกครองตามหลักนิติธรรมภายใต้กฎหมายที่ได้สัดส่วนและเป็นธรรม และทำให้รัฐบาลเป็นรัฐบาลที่มีความรับผิดชอบต่อประชาชนต้องมีการประเมินต้นทุนและประโยชน์ที่ได้รับของนโยบายอย่างรอบคอบ ซึ่งช่วยให้สามารถกำหนดนโยบายได้อย่างเหมาะสมโดยคำนึงถึงความคุ้มค่าและผลที่จะเกิดขึ้นว่าภาคส่วนใดจะได้ประโยชน์อะไร อย่างไร และภาคส่วนใดจะเสียประโยชน์อะไร อย่างไร การรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสีย ผู้บริโภค ภาคธุรกิจ และประชาสังคมจะช่วยสร้างความชอบธรรม ความเป็นธรรม และความยุติธรรมในสังคม

เอกสารอ้างอิง

- ปกรณ์ นิลประพันธ์. (2555, มิถุนายน) การตรวจสอบผลกระทบในการออกกฎหมาย (Regulatory Impact Assessment) กรรมการร่างกฎหมายประจำ (นักกฎหมายกฤษฎีกาทรงคุณวุฒิ) สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. <http://lawdrafter.blogspot.com/2012/06/regulatory-impact-assessment.html>
- เดือนเด่น นิคมบริรักษ์, วีรวัลย์ ไพบูลย์จิตต์อารี และณัฐธินิชา เลอพิลลิแบร์ต (2558, กรกฎาคม). การวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย. รายงานวิจัย. สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย
- Ambler, T., Chittenden, F., and Shamutkova, M. (2003), Do regulators Play by the Rules? An Audit of Regulatory Impact Assessments, London: British Chambers of Commerce.
- Coglianesi C. (2012, August). Measuring Regulatory Performance: Expert Paper No. 1, available at https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/1_coglianesi%20web.pdf
- Jacobs, S. (2004), "Regulatory Impact Assessment and the Economic Transition to Market," Public Money & Management, 24 (5), p. 287.
- Kirkpatrick C, Parker D, Elgar E. (2007). Regulatory Impact Assessment: Toward Better Regulation? Publishing Ltd., 2007
- Lee, N. and Kirkpatrick, C. (2006), "A Pilot Study of the Quality of European Commission Extended Impact Assessments," Impact Assessment and Project Appraisal, 24 (1).
- OECD (2002), Regulatory policies in the OECD Countries: From Intervention to Regulatory Governance, Paris: OECD, p.40.
- Treasury Board of Canada Secretariat (2009), Handbook for Regulatory Proposals: Performance Measurement and Evaluation Plan, available at www.tbs-sct.gc.ca/ri-qr/documents/pmeppmre/pmep-pmre-eng.pdf
- Viscusi, W. Kip (1996). Regulating the Regulators, The University of Chicago Law Review, 63(4): 1423-1461.
- Vibert, F. (2004), The EU's New System of Regulatory Impact Assessment – A Scorecard, London: European Policy Forum
- Weimer, David & Aidan R. Vining (2010), Policy Analysis: Concepts and Practice, 5th. ed. Longman, Upper Saddle River, NJ.